配付資料一覧

・第 13 回大阪市公文書管理委員会　議事次第
・第 13 回大阪市公文書管理委員会　出席者名簿
・第 13 回大阪市公文書管理委員会　座席表

資　料

資料１　電磁的記録である公文書に係る適切な保存管理制度について（その２）
資料２　汎用 OLS 画面イメージ（HP 掲載なし）
資料３　電子メールの公文書該当性判断に係る取扱い等について（通知）一式

第13回　大阪市公文書管理委員会　議事次第

令和８年６月１日（月曜日）午後２時～

大阪市公文書館　２階　会議室

１　開会

２　議題

(1) 電磁的記録である公文書に係る適切な保存管理制度について

(2) 大阪市共通公文書管理サービス開発等状況について

３　閉会

資料1

電磁的記録である公文書に係る適切な保存管理制度について（その２）

令和８年６月　総務局行政部行政課（文書G）

第12回委員会の振り返り

■　第12回委員会で事務局から説明した事項（本日の議事の前提）

・「簿冊」という概念については、引き続き紙媒体として管理する文書及び簿冊管理機能を有する情報システムにおいてはその枠組みを残しつつ、電磁的記録を基本とした公文書管理の考え方としては新たな概念・枠組みとして定める。
→「**相互に密接な関連を有し、保存期間を同じくする単位**」という、紙媒体に限定されない抽象的な概念をもって「公文書の集合物」と位置付ける。

・　汎用OLSにおいては、公文書の原本が保存管理されることを踏まえ、その旨を公文書管理関係規程において適切に定義する。

・　汎用OLSは組織共用文書の保存場所として運用することから、汎用OLSの中には個人用のファイル等を保存する領域は設けず、公文書になっていない、個人の検討段階にとどまる文書の保存領域とは明確に線引きする。

・　個別の情報システムで管理されるデータについては、情報システム内のデータの利用・保存の形態に応じて更新型データベース・蓄積型データベースという位置づけを置き、そこでの管理の在り方・保存期間の考え方を明確化する。

更新型データベース：完結日が未確定であるデータを常時更新し、最新の情報を管理する領域
蓄積型データベース：意思決定の対象又は事務の実績として特定の時点での情報を切り出し保存する領域
（スナップショットを保存しておくようなイメージ）

第12回委員会の振り返り

■　委員の皆様の御意見を踏まえた検討事項（本日の議事のポイント）

・　汎用OLS及び共通公文書管理サービスと各種情報システムの関係性等を踏まえ、電磁的記録である公文書の管理に係る全体像をとらえた上での検討が必要である。

・　汎用OLSと各種情報システム等が公文書の保管場所として併存することを前提とした場合、どこに原本が保管されるのか、それぞれの保存期間をどう管理するのか等について検討が必要である。

→　【論点１】において整理し、対応方針について御意見をお伺いしたく存じます。

・　全てのメール等によるやり取りや決裁等の経過における変更履歴等をすべて公文書として記録しておくとなると、管理コストが膨大になることが懸念される。職員の業務実態を踏まえ、業務プロセスの負荷が増えないような制度とする必要がある。

→　【論点２】において、汎用OLSの具体的な機能（資料２）をお示ししつつ、対応方針について御意見をお伺いしたく存じます。

議論の前提事項

■　公文書として保存管理が必要な電磁的記録の範囲

・　大阪市公文書管理条例における、公文書の定義と公文書作成義務

大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号）

（定義）

第２条　略

２　略

３　この条例において「公文書」とは、本市の機関(議長を除く。)又は地方独立行政法人等(以下「本市の機関等」という。)の職員(地方独立行政法人等の役員を含む。以下この項において同じ。)が**職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)**であって、**当該本市の機関等の職員が組織的に用いるものとして、当該本市の機関等が保有しているもの**(官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるものを除く。)及び大阪市会情報公開条例(平成13年大阪市条例第24号)第2条に規定する公文書をいう。

４－６　略

（作成）

第４条　本市の機関は、意思決定をするに当たっては、公文書(法人公文書を除く。以下この条及び次条において同じ。)を作成してこれをしなければならない。ただし、事案が軽微なものであるとき又は意思決定と同時に公文書を作成することが困難であるときは、この限りでない。

２　本市の機関は、意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合において、前項ただし書の規定により公文書を作成することなく意思決定をしたときは、当該意思決定をした後速やかに公文書を作成しなければならない。

３　本市の機関は、**審議又は検討の内容その他の意思決定の過程に関する事項であって意思決定に直接関係するものについては、事案が軽微なものである場合を除き、公文書を作成しなければならない。**

４　本市の機関は、**事務及び事業の実績については、事案が軽微なものである場合を除き、公文書を作成しなければならない。**

５　市長は、本市の機関の意思決定の過程に関する事項に係る公文書が適切に作成されるようにするため、公文書の作成に関する指針を定めるものとする。

議論の前提事項

■　公文書として保存管理が必要な電磁的記録の範囲

・　公文書該当性の判断基準は、次の２要件を満たすもの
①　職務上作成または取得したものであること
②　組織的に用いるものとして保有していること

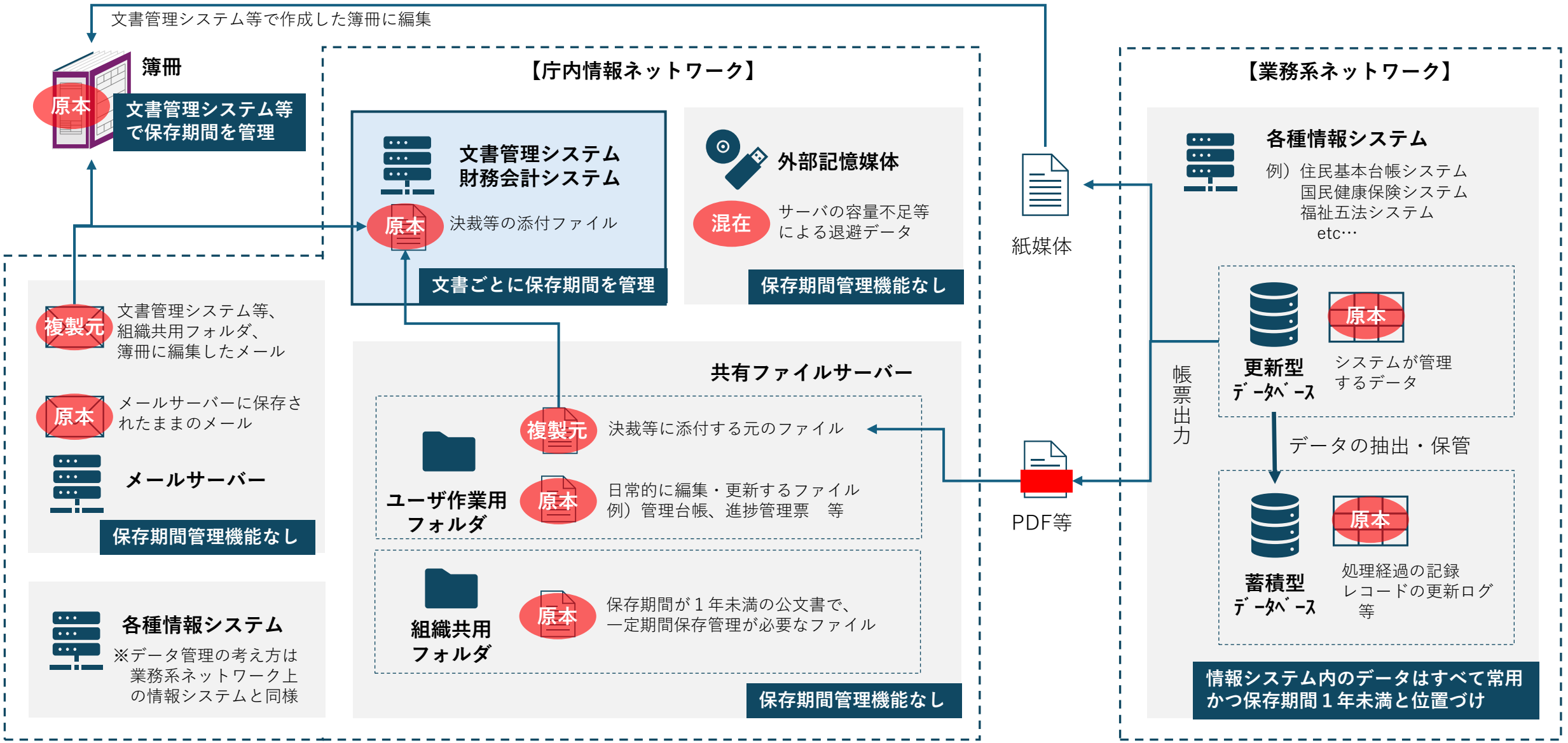
→　記録された媒体の種類や、決裁・供覧等のプロセスを経たものであるかを問わず、上記２要件に該当するものは公文書に該当する。
（公文書管理法についても同趣旨の規定が置かれており、該当性の判断は同様。）

・　説明責任を果たすため特に重要と考えられる公文書については、意思形成過程も含めて公文書として保存管理されるよう、「説明責任を果たすための公文書作成指針」を本市として策定している。

・　電子メールについては、公文書として保存管理が必要なものかを判断する基準として、資料３「電子メールの公文書該当性判断に係る取扱い等について（通知）」に基づく運用を各所属に求めている。

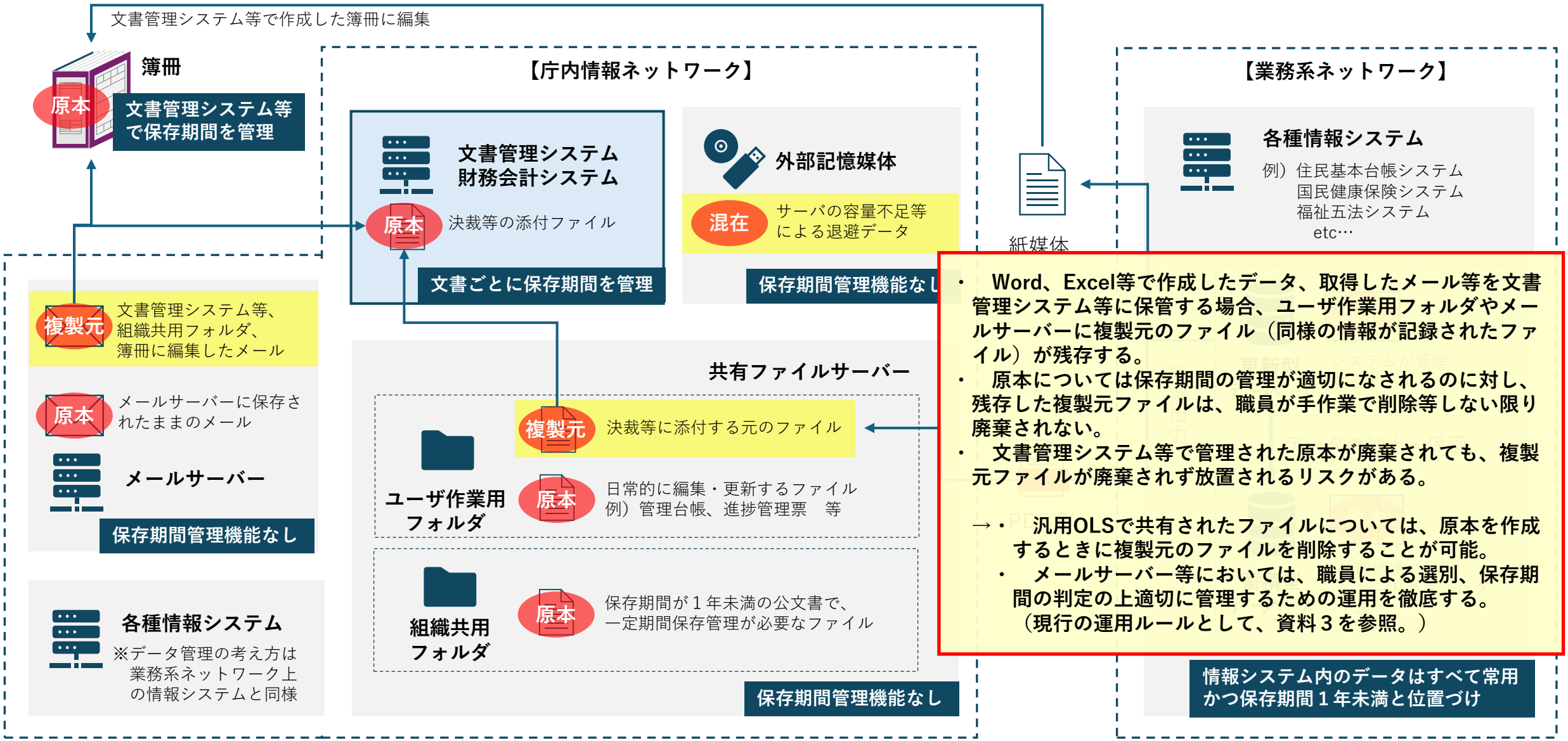
【論点１】電磁的記録である公文書の管理の全体像（現状）

■　現状の整理



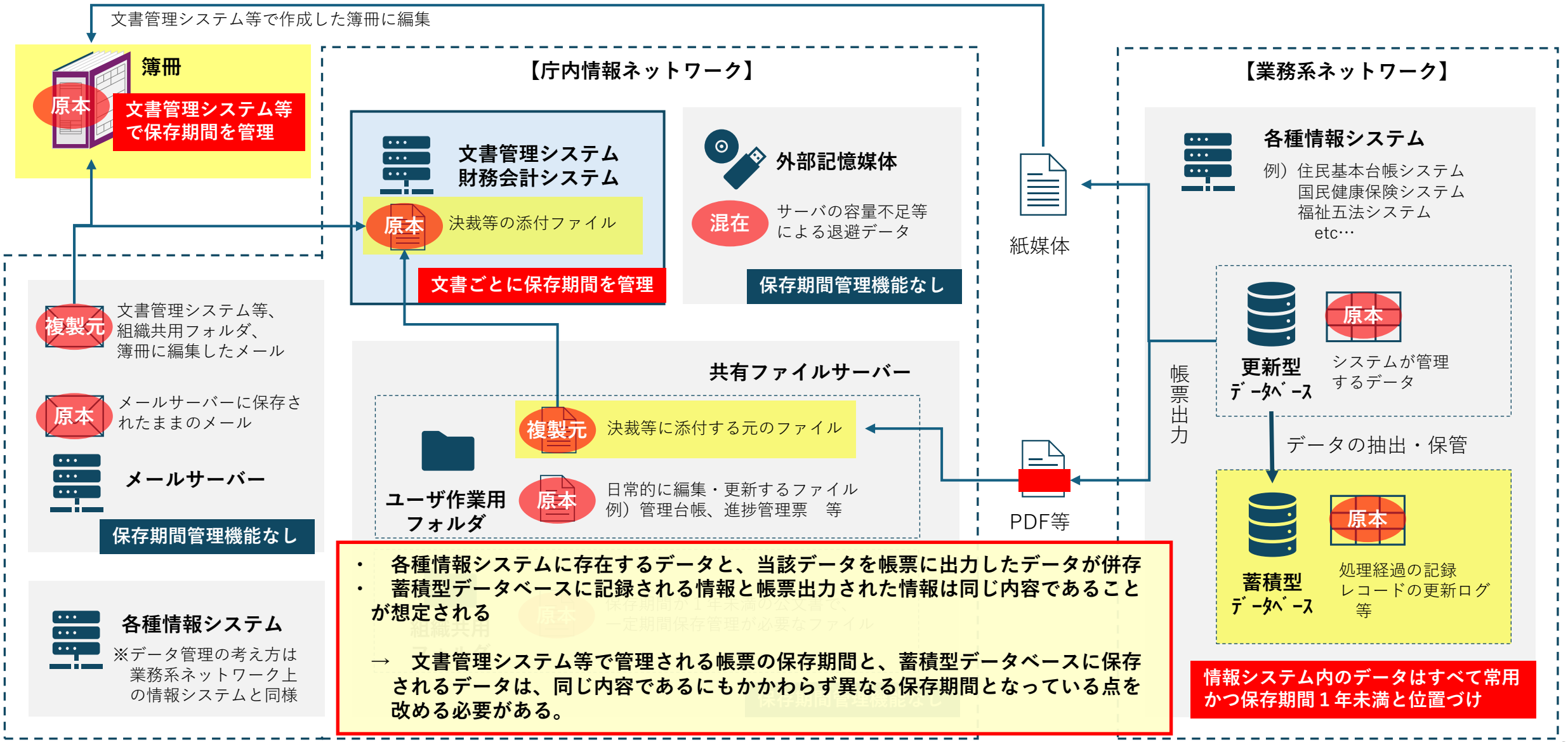
【論点１】電磁的記録である公文書の管理の全体像（現状）

■　業務の実態を踏まえた問題点①：原本に対する複製元ファイルの取扱い



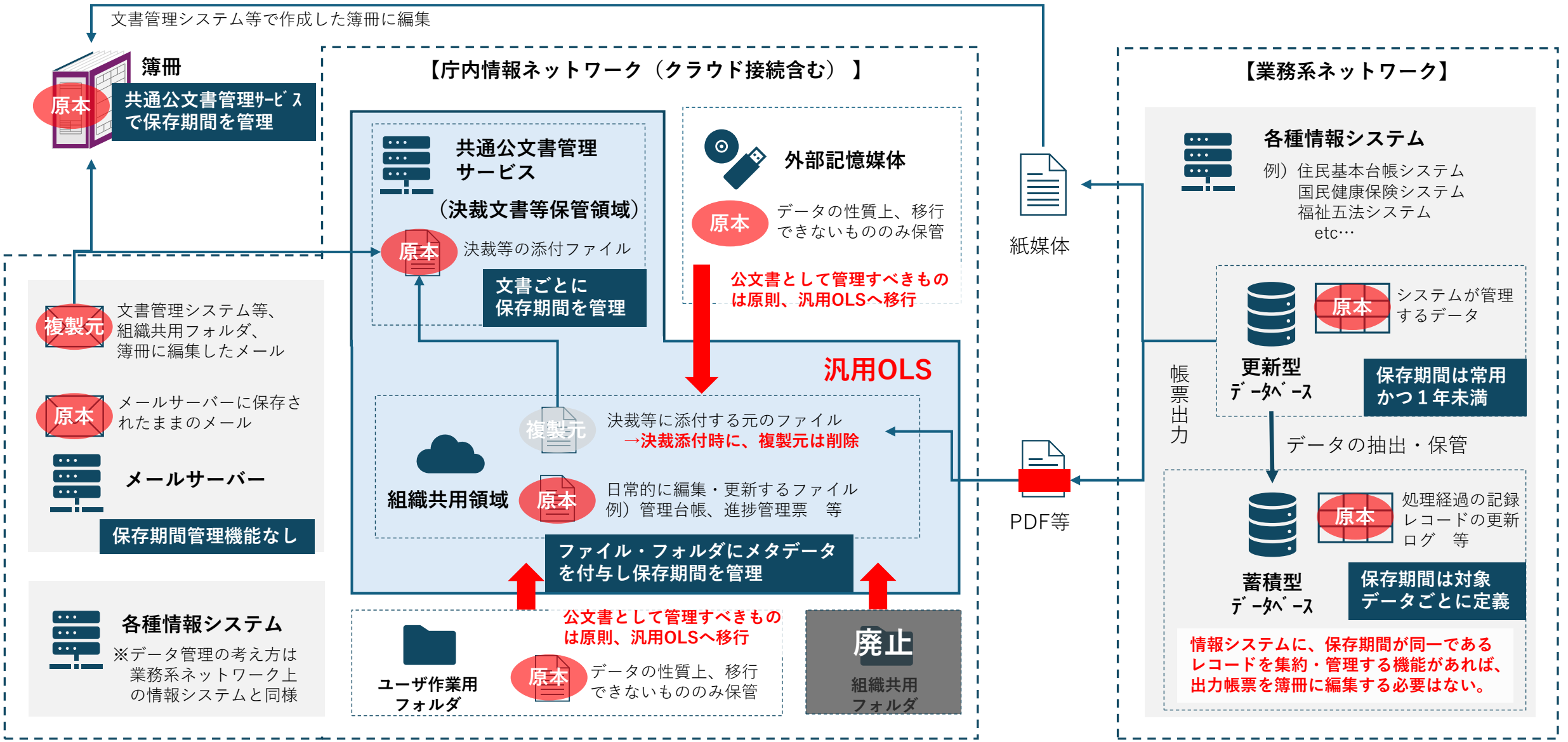
【論点１】電磁的記録である公文書の管理の全体像（問題点）

■　業務の実態を踏まえた問題点②：情報システム内のデータと当該データを出力したものの併存



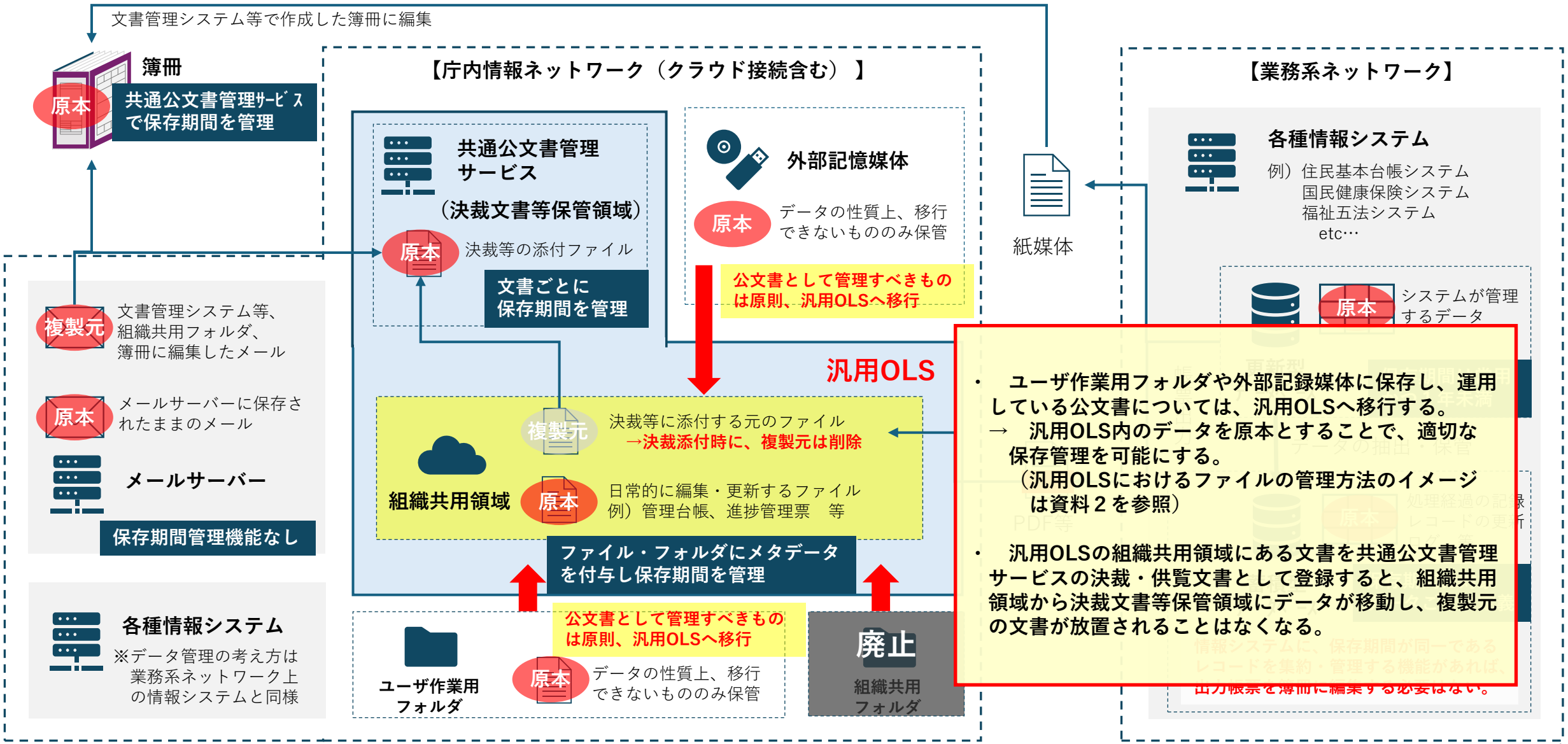
【論点１】電磁的記録である公文書の管理の全体像（めざす姿）

■　規程等改正・汎用OLS導入後の姿



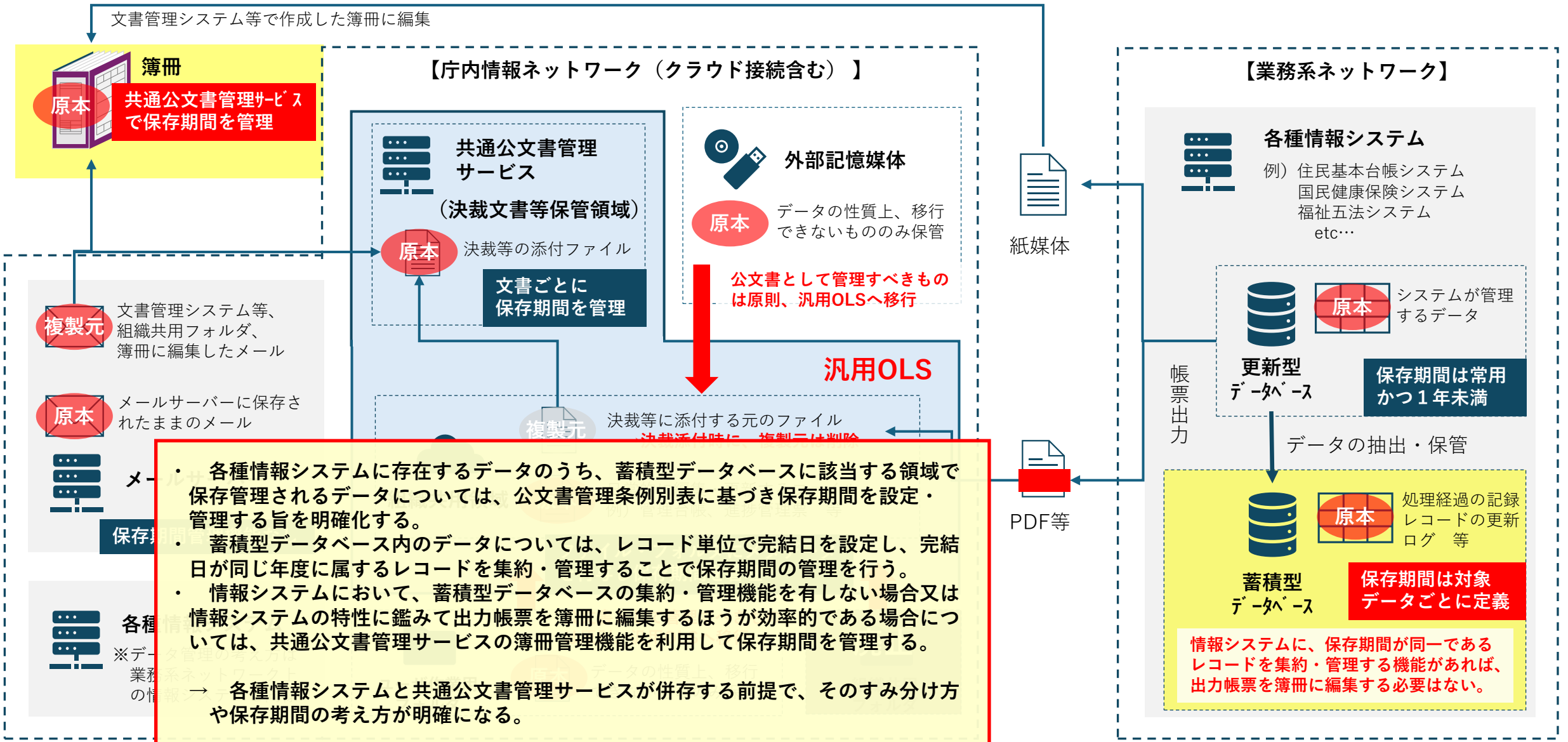
【論点１】電磁的記録である公文書の管理の全体像（めざす姿）

■　問題点①へのアプローチ：原本の所在の明確化と複製元ファイルの放置を防ぐ仕組み



【論点１】電磁的記録である公文書の管理の全体像（めざす姿）

■　問題点②へのアプローチ：情報システム内のデータの保存期間管理の明確化

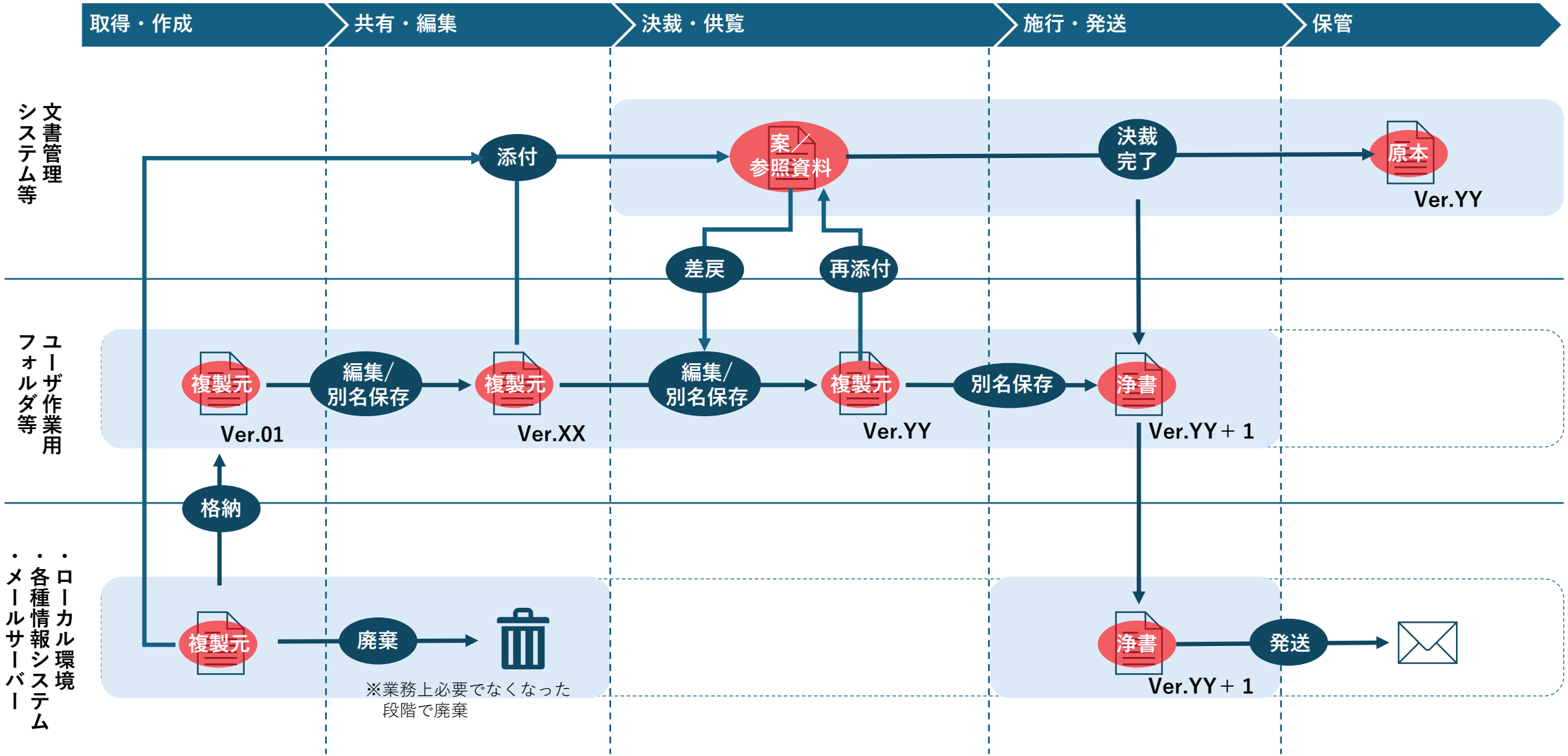


- 各種情報システムに存在するデータのうち、蓄積型データベースに該当する領域で保存管理されるデータについては、公文書管理条例別表に基づき保存期間を設定・管理する旨を明確化する。
- 蓄積型データベース内のデータについては、レコード単位で完結日を設定し、完結日が同じ年度に属するレコードを集約・管理することで保存期間の管理を行う。
- 情報システムにおいて、蓄積型データベースの集約・管理機能を有しない場合又は情報システムの特性に鑑みて出力帳票を簿冊に編集するほうが効率的である場合については、共通公文書管理サービスの簿冊管理機能を利用して保存期間を管理する。

→　各種情報システムと共通公文書管理サービスが併存する前提で、そのすみ分け方や保存期間の考え方が明確になる。

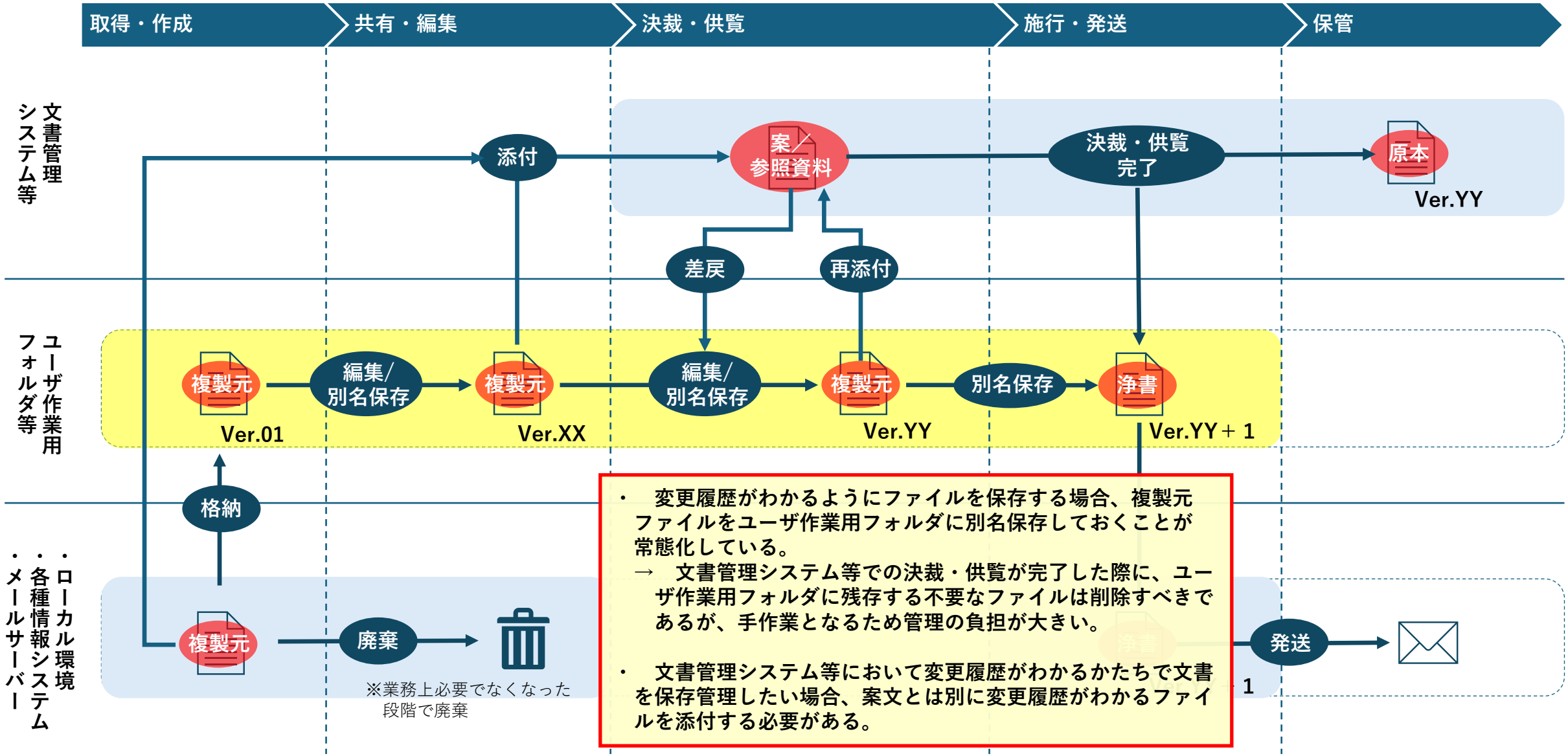
【論点２】公文書の管理に係る業務プロセスの整理（現状）

■　現状の整理：文書の取得または作成から保管までの業務プロセス



【論点２】公文書の管理に係る業務プロセスの整理（現状）

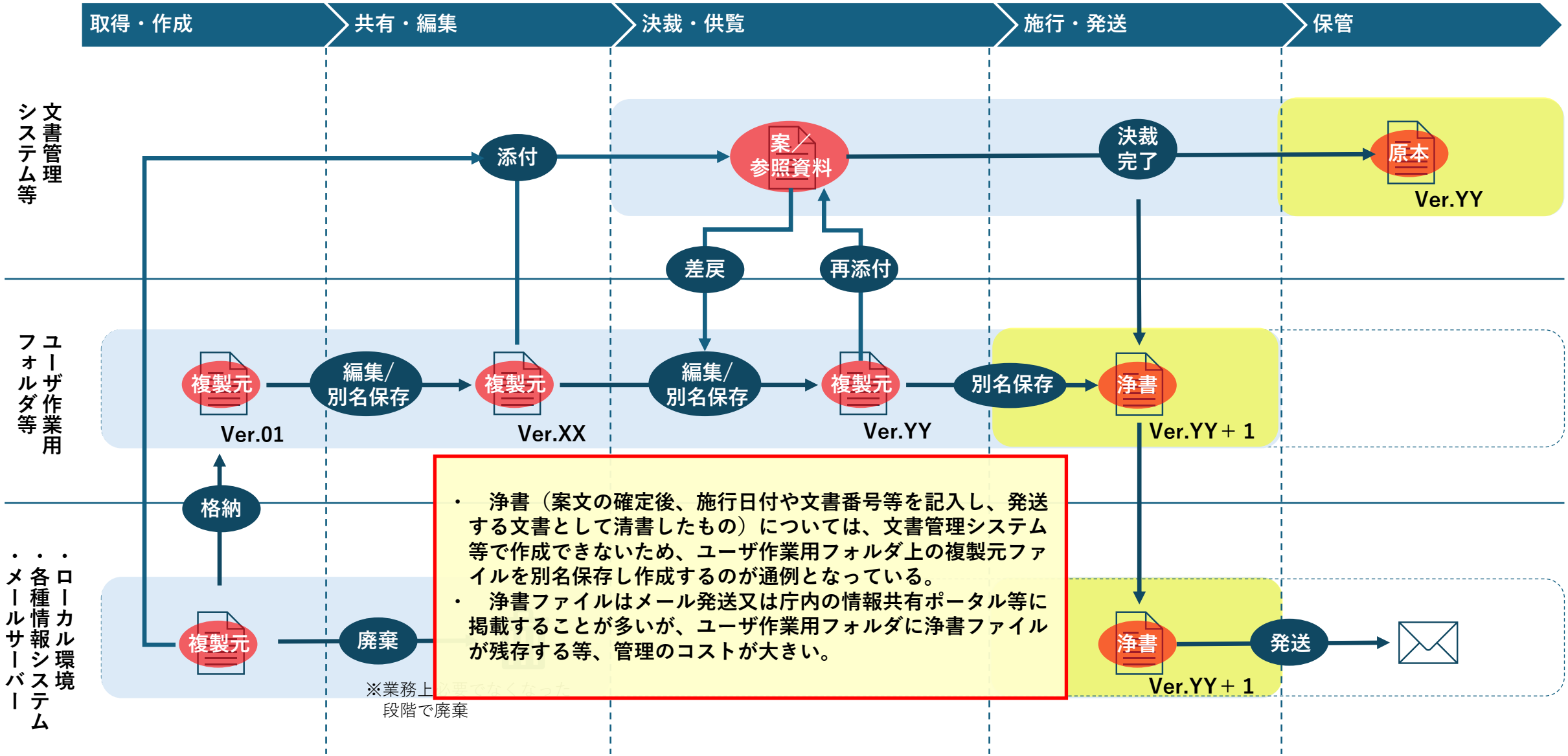
■　業務の実態を踏まえた問題点①：複製ファイルの発生と保存管理の困難さ



- 変更履歴がわかるようにファイルを保存する場合、複製元ファイルをユーザ作業用フォルダに別名保存しておくことが常態化している。
  → 文書管理システム等での決裁・供覧が完了した際に、ユーザ作業用フォルダに残存する不要なファイルは削除すべきであるが、手作業となるため管理の負担が大きい。
- 文書管理システム等において変更履歴がわかるかたちで文書を保存管理したい場合、案文とは別に変更履歴がわかるファイルを添付する必要がある。

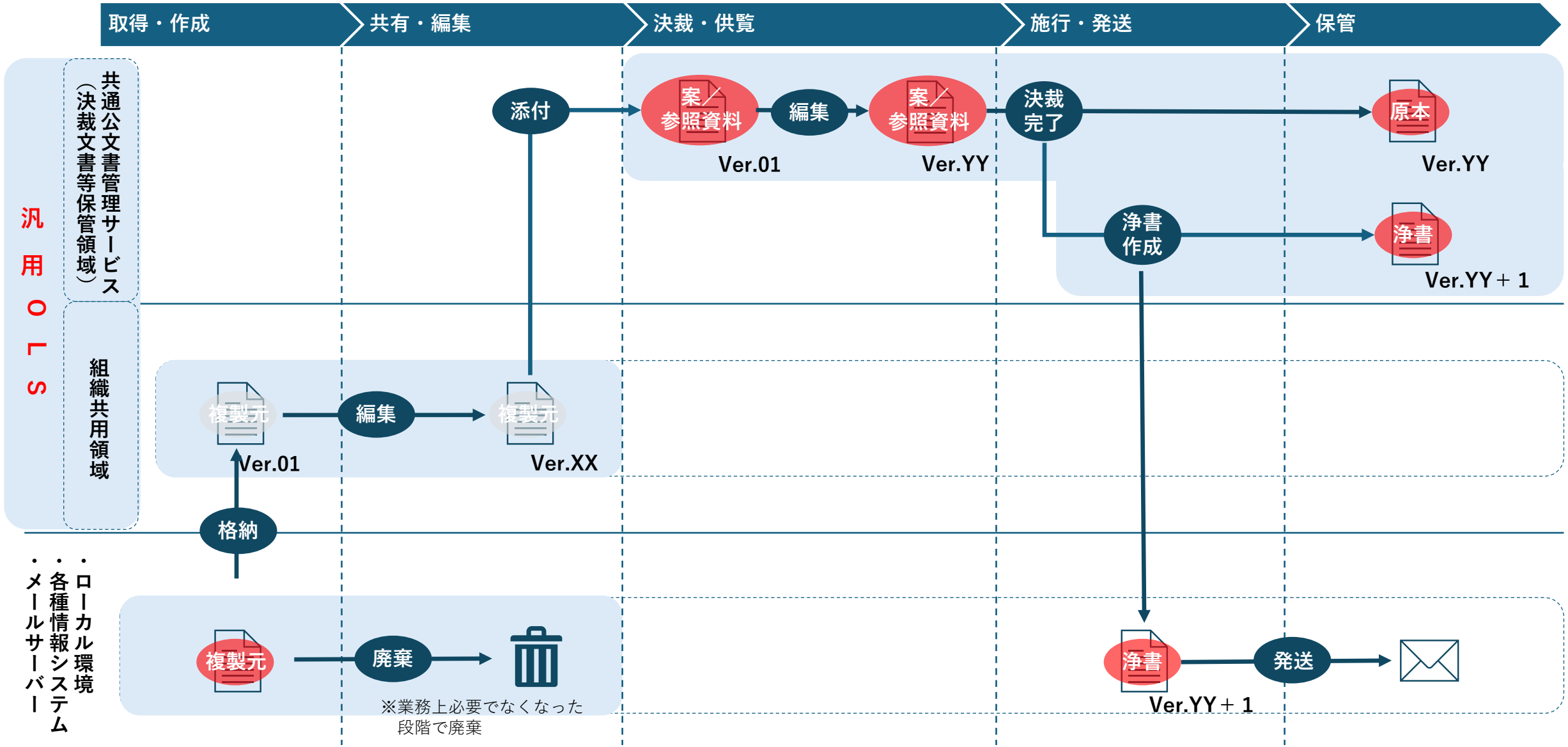
【論点２】公文書の管理に係る業務プロセスの整理（現状）

■　業務の実態を踏まえた問題点②：浄書ファイルの保存管理



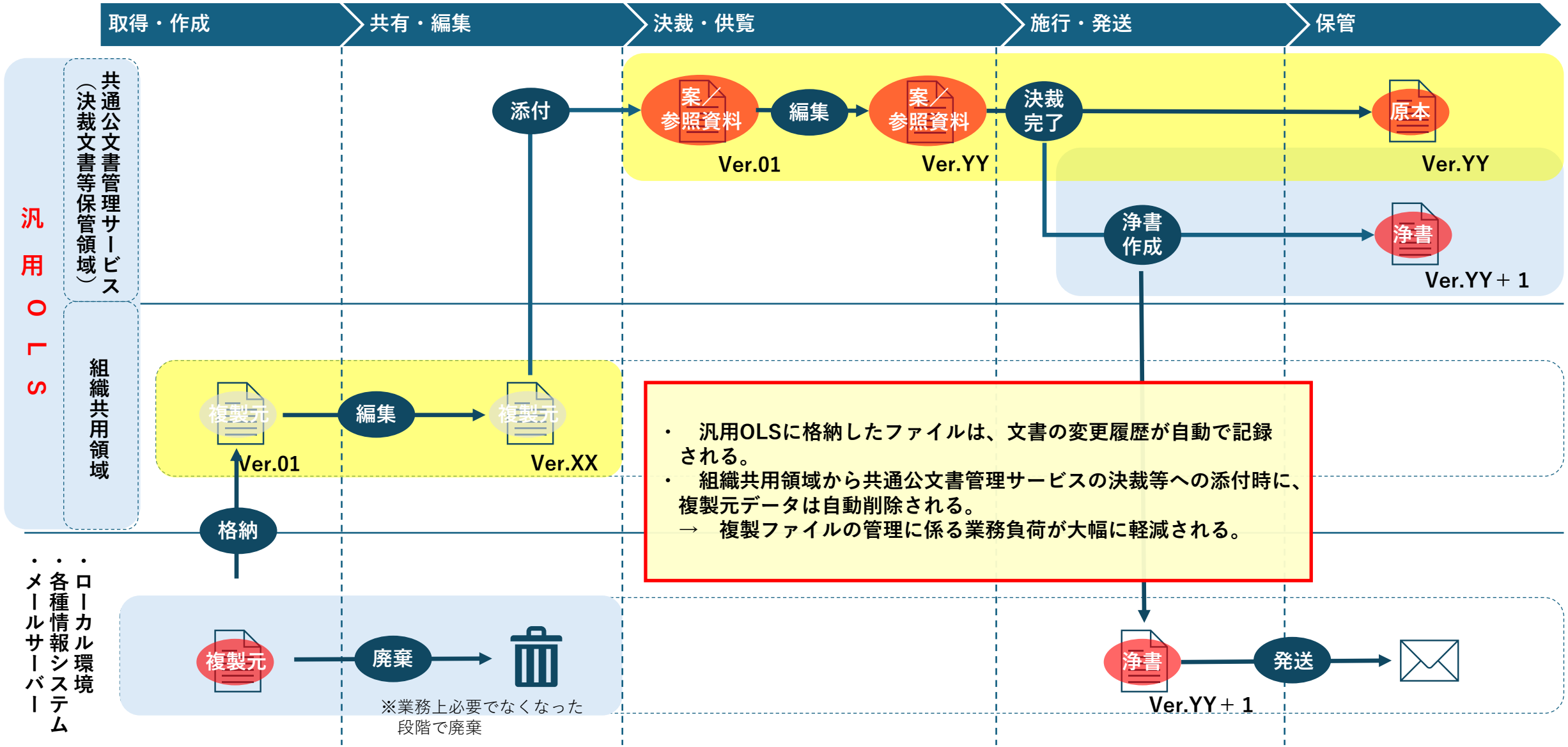
【論点２】公文書の管理に係る業務プロセスの整理（めざす姿）

■　規程等改正・汎用OLS導入後の姿



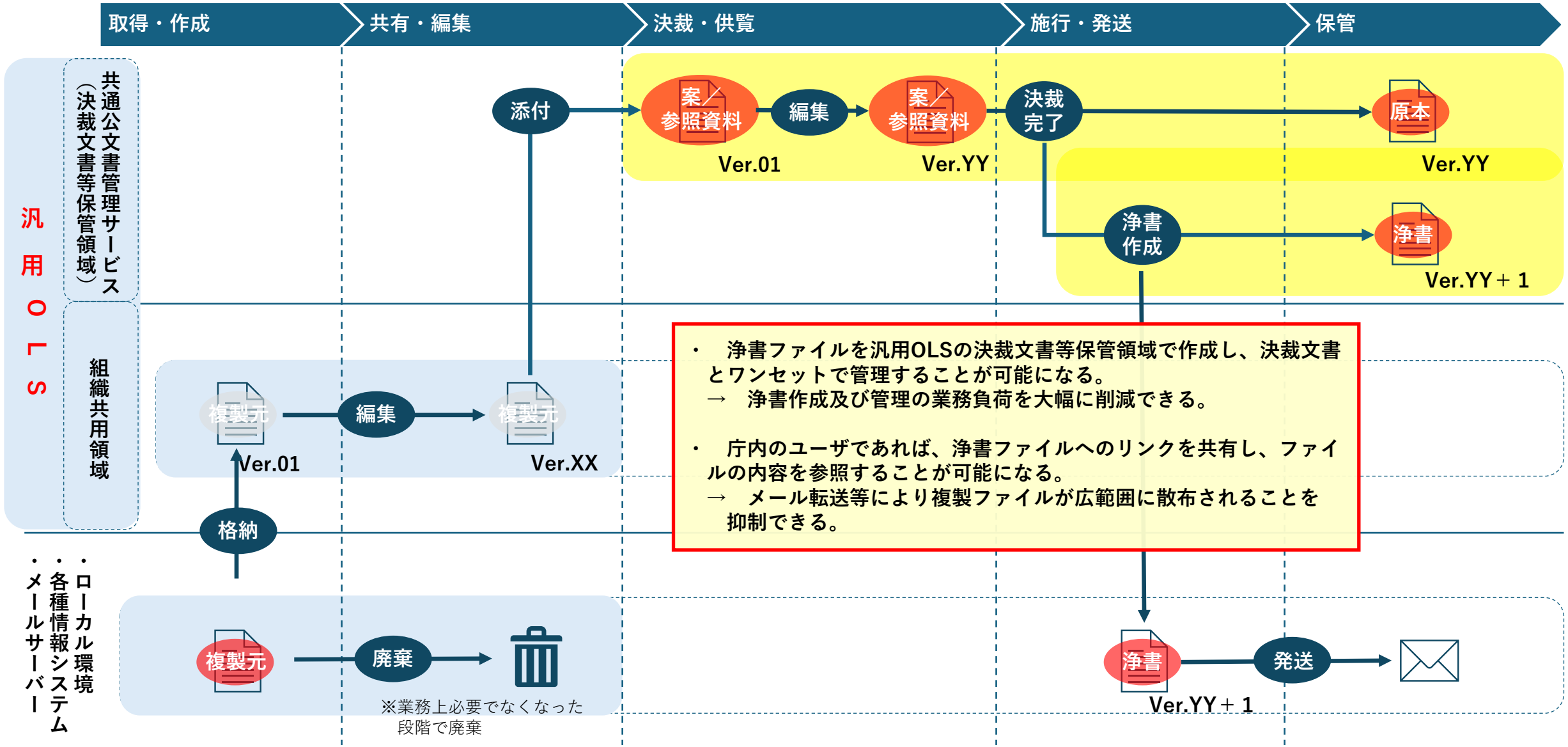
【論点２】公文書の管理に係る業務プロセスの整理（めざす姿）

■　問題点①へのアプローチ：複製ファイルの発生抑制と変更履歴の自動管理



【論点２】公文書の管理に係る業務プロセスの整理（めざす姿）

■　問題点②へのアプローチ：案文と浄書をワンセットで管理



規定改正の方向性（事務局方針：新規定のイメージ）　【第12回委員会資料の再掲】

■　公文書の集約について総括的な規定を置く。　【条例】

・　公文書は、相互に密接な関連を有し、保存期間を同じくする単位で集約し、管理しなければならないこととする。（総括的な規定において、紙ベースの考え方から生じた「簿冊」という用語は使わない。）

■　公文書の性質に応じた保存管理の考え方について規定する。　【施行規則・規程】

⑴　紙文書及び簿冊管理機能を有する情報システムで取り扱う電子公文書

…　従来の考え方を踏襲し、上記の単位で簿冊に編集した上で保存管理することとする。

⑵　その他電子公文書

…　電子公文書を取り扱う電子情報処理組織において、上記の単位で情報を集約・管理するための措置を講じた上で保存管理する。

ただし、当該情報システム内の特定時点での情報を基に共通公文書管理サービスその他の電子決裁機能及び簿冊管理機能を有する情報システム（以下「共通公文書管理サービス等」という。）で決裁、供覧等を行う場合は、共通公文書管理サービス等の簿冊管理機能を利用し簿冊に編集することができる。

⇒　従来の考え方では捕捉できなかった、情報システム上で取り扱われる電子公文書の適切な保存管理の在り方を明確化する。

規定改正の方向性（事務局方針：新規定のイメージ）　【第12回委員会資料の再掲】

■　具体的な取扱い・位置づけを定める。　【施行規則、規程、手引等】

⑴　「相互に密接な関連を有し、保存期間を同じくする単位」として認められるものを定義する。

・　情報システム内のデータについて、完結日（保存期間の起算日）等でデータベース上のデータをソート・検索することで、該当するデータのまとまりを特定し、処理できる機能を具備していればよいこととする。（※４）

⑵　情報システムにおいて取り扱うデータの性質に応じた措置の具体例

・　完結日が確定しない電子公文書：当該情報の完結日が到来するまで、情報システムの更新型データベース又は汎用OLSに保存し、利用する。

・　完結日が明確な電子公文書：情報システムの履歴型データベースにおいて、保存期間の満了までデータの改変等ができない状態で当該情報（レコード）及び関連資料を保持する。

※４　内閣府公文書管理課長通知２－２にいう「期限未確定データ」の取扱いについても同様の考え方が示されている。

資料３

令和５年３月 28 日

各所属総括文書管理者様

総務局行政部行政不服審査担当課長
（担当：行政課（文書グループ）
光岡・稲谷・坂部　電話 6208-7433）

電子メールの公文書該当性判断に係る取扱い等について（通知）

電子メール（以下「メール」といいます。）の公文書該当性判断については、市長との一対一メールに係る非公開決定処分の取消を請求する訴訟（別添１の別紙参照）における本市の敗訴が確定したことを受けて、一対一メール（※１）について取扱いを改めたところです。（別添１参照）

今般、一対一メール以外のメールも含め、職員が送受信したメールの公文書該当性判断に係る取扱い及び保存管理等の方法について下記の通り整理しました。適用開始日以後、メールの公文書該当性の判断等については本通知によることとするので、これに基づき適切に取り扱っていただきますよう、よろしくお願いいたします。

記

１　メールの公文書該当性判断に係る取扱いの変更について

⑴　変更後の取扱い

下記⑵適用開始日以後に送受信したメールの公文書該当性の判断については、下記のとおり取り扱うこととします。（別添２　補足説明資料もご参照ください）

- 職員が送受信するメールの公文書該当性判断について、**㋐組織メール、㋑一対多メール及び㋒転送等メール（※２）**について、一律に外形的基準のみで公文書に該当するとの取扱いを改め、適用開始日以後は、**㋓一対一メール**と同様、**当該メールの内容も精査のうえ判断する**取扱いとします。
- よって、文書の公文書該当性判断については、当該文書がメールであるかそれ以外かにかかわらず、**当該文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に行う**こととします。

【公文書該当性判断の取扱いのまとめ】

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>別添１通知まで</th><th>別添１通知から令和５年３月 31 日まで</th><th>令和５年４月１日から</th></tr>
<tr><td rowspan="3">メール</td><td>一対多メール等
(㋐～㋒)</td><td colspan="2">一律公文書に該当する</td><td rowspan="3"><u>実質的判断*</u></td></tr>
<tr><td>一対一メール
(㋓)</td><td>一律公文書に該当しない</td><td>実質的判断*</td></tr>
<tr><td colspan="2">メール以外の文書</td><td colspan="2">実質的判断*</td></tr>
</table>

＊実質的判断：②組織共用性の要件における判断にあたり、送信者数、組織アドレス使用の有無又は転送等共用行為の有無といった外形的基準のみならず、文書の内容も総合的に考慮して組織として共用する必要があるか否かを実質的に判断すること

⑵　適用開始日

令和５年４月１日

※１　一対一メール：職員が個人メールアドレスを用いて一対一で送信し、又は受信したメールであって転送等メールにあたらないもの

※２　組織メール　：組織メールアドレスを用いて送信し、又は受信したメール

一対多メール：職員が個人メールアドレスを用いて送信し、又は受信したメールであって、２以上の職員に対し同時に送信されたもの

転送等メール：職員が個人メールアドレスを用いて送信し、又は受信したメールであって、転送、用紙への出力その他の方法により他の職員と共用する措置をとるもの

２　公文書に該当するメールの保存管理について

⑴　保存期間の考え方

当該メールに記録された内容又は当該メールの発信若しくは受信に係る趣旨目的に鑑み、法令（大阪市公文書管理条例（平成 18 年条例第 15 号）別表を含みます。）に定める保存期間の区分のいずれに該当するかを判断します。

※　<u>この考え方については、従来の考え方から変更はありません</u>。

⑵　保存管理の方法

ア　電磁的記録のまま保存管理する場合

・　文書管理システム又はその他の情報システムを利用して保存期間に応じた簿冊

に編集することとします。

・　**保存期間が１年未満**のメールについては、**上記に加え**、庁内情報ネットワークのファイルサーバ上の「組織共用フォルダ」を利用して簿冊に編集することができます。

組織共用フォルダを利用して簿冊に編集する場合のファイル形式は msg 形式とし、組織共用フォルダ内に次の下層フォルダを作成し、当該フォルダを簿冊として次の簿冊名称で管理してください。

分類コード					常用期間	保存期間	簿冊名称（フォルダ名称）
款	項	目	節	細節			
00	00	00	00		常用(-)	１年未満	組織共用フォルダ電子メール（電）

※水道局にあっては、款 00 項 00 目 07 節 00 細節 00「組織共用フォルダ保存用（電）」

イ　紙媒体に出力して保存管理する場合

他の形態(紙媒体又は Word 若しくは Excel 等の電子メール以外の電磁的記録など)の公文書の保存管理と同じですので、「文書事務の手引」87 頁以下を参照してください。

ウ　上記ア又はイに加え、特別なルールに従う必要があるメール

・　市長と職員等との間で送受信された組織共用メール

平成 23 年 12 月 27 日付け政策企画室長兼情報公開室長通知「市長メールに係る専用フォルダの設置について（通知)」及び平成 31 年１月 31 日付け政策企画室長通知「市長メールに係る専用フォルダ宛の同時送信について（通知)」(別添３）に従ってください。

・　その他、メールの取扱いについて特別なルールが設定されている事務については、当該ルールに従ってください。

３　その他

・　ＦＡＱについて、本通知の内容を反映して改正しています。改正後のＦＡＱについては庁内ポータルの総務局所属サイトに掲載しています。

・　公文書であるメールの散逸を防止するためにも、公文書に該当すると判断したものについては、速やかに簿冊に編集するなど、公文書として適切な処理を行い、アウトルック内を適切に整理するよう各職員に対して周知・徹底をお願いします。

（参考）

大阪市公文書管理条例第２条第３項

３　この条例において「公文書」とは、本市の機関（議長を除く。）又は地方独立行政法人等（以下「本市の機関等」という。）の職員（地方独立行政法人等の役員を含む。以下この項において同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該本市の機関等の職員が組織的に用いるものとして、当該本市の機関等が保有しているもの（官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるものを除く。）及び大阪市会情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 24 号）第２条に規定する公文書をいう。

別添１

平成 31 年 1 月 31 日

各所属総務担当課長 様

総務局行政部行政不服審査担当課長
総務局行政部公開制度等担当課長

電子メール（一対一メール）の取扱いについて（通知）

標題について、市長との一対一メールに係る非公開決定処分の取消を請求する訴訟（別紙参照）に関して本市の敗訴が確定したことを受けて、次のとおり職員間における一対一メールの取扱いについて通知します。

記

１　一対一メールの取扱いに係る経過

これまでは、プリントアウトしたものを含め、送受信者以外の職員に保有されていない一対一メールについては、職員二人の間の送受信にとどまるものであることから、その保存状況からすれば「組織的に用いるもの」にはあたらず、公文書（大阪市公文書管理条例第２条第３項、大阪市情報公開条例第２条第２項）に該当しないものとして取り扱ってきました。

ただし、これらの一対一メールが組織共用すべき内容を含む場合は、文書管理システムによる方法、紙媒体による方法又は組織共用フォルダによる方法のいずれかにより公文書として適切に保存することとしてきました。

２　別紙判決の要旨

- 「業務と密接に関連し継続利用が見込まれる情報の伝達に一対一メールが利用された場合には、送受信者は、当該電子メールを個人用メールボックスに長期間にわたって保有し、必要に応じてコピーファイルを貸与された公用ＰＣ内の記録媒体に記録したり、プリントアウトしたものを保有したりするなどして、他の職員への配布や、後任者への引継ぎに備えて当該電子メールを保存することも十二分に想定される。」
- 「これらの電子メールは、その作成、利用及び保存の状況に照らし、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態にあるべきであるから、『組織的に用いるもの』に該当すると解すべきである。」
- 「一対一メールが、その記載内容にかかわらず、業務上必要なものとして利用又は保存される状態には至っていないとの被告の主張は採用することができない。」

３　今後の一対一メールの取扱い

別紙判決の判示を踏まえ、市長とのメールに限らず、職員間のメールについても、送受信者以外の職員に保有されていない一対一メールがその記載内容にかかわらず「組織的に用いるもの」にはあたらず公文書に該当しないものとする取扱いについては改めることとします。

よって、今後は、**送受信者の職員が一対一メールを個人用メールボックス内、庁内情報利用パソコン内、ファイルサーバ内（各個人ホームフォルダ）に保有していたり、プリントアウトしたものを簿冊に編集せずに保有している場合であっても、当該メールが「職務命令を含む職務上の指示、意見表明をしたり、職務上の報告を受けたりするなど、業務と密接に関連し継続利用が見込まれる情報の伝達」に利用されたものである場合、当該メールは「組織的に用いるもの」に該当しますので、公文書（情報公開請求の対象文書）として取り扱ってください。**

なお、別紙判決の判示にあるとおり、「会議日程等の通知や調整といった、業務との関わりに乏しい事務的、単発的な事項の伝達に利用」された一対一メールであって、「送受信者以外の職員に保有されていないもの」については、これまでどおり「組織的に用いるもの」に該当せず、公文書として取り扱う必要はありません。

４　一対一メールの取扱いに係る留意事項等

（１）　一対一メールについては、送受信者の職員が個人用メールボックス内、庁内情報利用パソコン内、ファイルサーバ内（各個人ホームフォルダ）に保有していたり、プリントアウトしたものを簿冊に編集せずに保有している場合であっても、業務と密接に関連し継続利用が見込まれる情報の伝達に利用されていて「組織的に用いるもの」に該当しうるものが一時的に存在していないか改めて確認するなど、日頃から十分に注意して取り扱ってください。

（２）　業務と密接に関連し継続利用が見込まれる情報の伝達に利用されていて「組織的に用いるもの」に該当する一対一メールについては、次の例を参考に適切に保存してください。

＜取扱い例＞

（ア）　文書管理システムによる方法

決裁、供覧文書の添付文書として登録、もしくはその他文書登録を行う。

保存期間：その内容に応じて文書分類に基づき判断

（イ）　紙媒体による方法

用紙に出力して簿冊に編集する。

保存期間：その内容に応じて文書分類に基づき判断

（ウ）　組織共用フォルダによる方法

メッセージ形式で保存する場合に限る。

保存期間：事務処理上必要な１年未満

（３）　情報公開請求に際しては、（１）及び（２）の取扱いを踏まえ、一対一メールについても適切に対応してください。

５　その他

各種要綱等における一対一メールの取扱いに関する記載につきましては、今後速やかに本通知文の内容に沿ったものに改正していきますが、改正が完了するまでの期間におきましては、本通知文の記載内容に従って一対一メールを適切に取扱っていただきますようお願いします。

また、本通知文の内容につきまして、ご不明な点やご質問等がありましたら、下記担当者までご相談ください。

総務局行政部行政課（文書グループ）：担当係長 光岡　電話 6208－7433
（情報公開グループ）：担当係長 佐藤　電話 6208－9826

（参考）

大阪市公文書管理条例第２条第３項

３　この条例において「公文書」とは、本市の機関（議長を除く。）又は地方独立行政法人等（以下「本市の機関等」という。）の職員（地方独立行政法人等の役員を含む。以下この項において同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該本市の機関等の職員が組織的に用いるものとして、当該本市の機関等が保有しているもの（官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるものを除く。）及び大阪市会情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 24 号）第２条に規定する公文書をいう。

大阪市情報公開条例第２条第２項

２　この条例において「公文書」とは、実施機関の職員（本市が設立した地方独立行政法人及び大阪市住宅供給公社（以下「本市が設立した地方独立行政法人等」という。）の役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるものを除く。

（別紙）

大阪地方裁判所平成２６年（行ウ）第２８６号　非公開決定処分取消等請求事件

平成２８年９月９日判決（以下「地裁判決」という。）

大阪高等裁判所平成２８年（行コ）第２８２号　非公開決定処分取消等請求控訴事件

平成２９年９月２２日判決（以下「高裁判決」という。）

○　地裁判決の要旨（高裁判決にて一部補正されている個所を反映済み）

【裁判の争点となったメール（本件文書）】

本件文書は、大阪市長が職員との間で庁内メールを利用して送受信した一対一メールから、公用ＰＣの共有フォルダに保有しているもの、プリントアウトしたものを他の職員が保有しているもの及び他の公用ＰＣ（すなわち他の個人用アドレス）に転送されたものを除いたもの、つまり、上記一対一メールのうち、プリントアウトしたものを含め送受信者以外の職員に保有されていないものということになる。

【一対一メールの公文書該当性①】

このような本件文書の保存状況からは、本件文書が専ら個人の便宜のために作成、利用されていることがうかがわれるうえ、一対一メールは、性質上、会議日程等の通知や調整といった、業務との関わりに乏しい事務的、単発的な事項の伝達に利用されることが少なくないものと思われる。以上のような作成、利用及び保存の状況にある電子メールは、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態には至っていないというべきであるから、本件文書には「組織的に用いるもの」に該当しない一対一メールが相当数含まれるものと考えられる。

【一対一メールの公文書該当性②】

しかしながら、①本件文書の送受信者の一方は、被告の業務を統括する大阪市長であるところ、大阪市長は、その職責に鑑み、職務命令を含む職務上の指示、意見表明をしたり、逆に職務上の報告を受けたりするなど（以下、これらの職務上の指示、意見表明、報告等の職務上の情報のやり取りを「職務上の指示、報告等」という。）、職員との間で、被告の業務と密接に関連し継続利用が予定される情報を頻回にやり取りすることが見込まれること、また、②被告の業務の中には緊急性及び迅速性が要請されるものがあり、そのような場合には、書面の受け渡しに代えて電子メールの送受信により情報伝達を行うことも多いと考えられること、一方で、③上記①の情報は、その性質に照らし、口頭のみでやり取りされることが考え難いこと等の事情を併せ考えれば、本件文書が送信された平成24年11月17日から同年12月17日までの1か月間に、大阪市長が一対一メールを利用する形で職員との間で職務上の指示、報告等を送受信したことがあったものと推認される。そして、このような業務と密接に関連し継続利用が見込まれる情報の伝達に一対一メールが利用された場合には、送受信者は、当該電子メールを個人用メールボックスに長期間にわたって保有し、必要に応じてコピーファイルを貸与された公用ＰＣ内の記録媒体に記録したり、プリントアウトしたものを保有したりするなどして、他の職員への配布や、後任者への引継ぎに備えて当該電子メールを保存することも十二分に想定される。

そうすると、被告が的確な反証を行わない本件においては、本件文書の中には、職務上の指示、報告等に利用されたものがあると認めるのが相当であり、これらの電子メールは、その作成、利用及び保存の状況に照らし、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態にあるべきであるから、「組織的に用いるもの」に該当すると解すべきである。

【一対一メールの性質について】

被告は、一般的に、一対一メールは、電話や口頭によるのと同様に一過性の意思伝達を行うものにすぎないのであるから、その記載内容にかかわらず、業務上必要なものとして利用又は保存されるに至っていないと主張する。しかしながら、一対一メールであっても、その記載内容によって業務上必要なものとして利用又は保存されている状態にあるか否かは異なると考えられるから、一対一メールが、その記載内容にかかわらず、業務上必要なものとして利用又は保存される状態には至っていないとの被告の主張は採用することができない。

また、被告は、一対一メールの性質は、電話や口頭によるやり取りに、その内容を個人がメモを取ることと変わりがないものであるとも主張する。しかしながら、送信された電子メールは、送信者と受信者のそれぞれによって保有されることになるのであるから、一方当事者のみが保有するにすぎない個人的なメモと同視することはできないというべきである。

○　高裁判決の要旨

【本件文書について】

当裁判所も、本件文書には、情報公開条例２条２項の「公文書」に該当するものが含まれると解する。その理由は、次のとおり補正し、後記２のとおり、控訴人及び被控訴人の当審における補充主張に対する判断を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第３　当裁判所の判断」の１及び２（中略）に記載のとおりであるから、これを引用する。

【文書の保存状況と公文書該当性について】

控訴人が、大阪市公文書管理条例及び本件要領により公文書として記録し、簿冊に編集しているか否かは、「公文書」該当性を判断する重要な要素となるものである。しかし、本件文書は、一対一メールであっても、メールであるから、その作成及び利用について大阪市長及び控訴人の職員が送信者又は受信者として関与しており、送信者及び受信者の個人メール用ボックスに保存されているものであって、その一方当事者の判断によって廃棄しても、他方のメールボックスには保存されている状態にあるから、一方当事者の廃棄の判断に委ねられているということはできない。本件文書が組織として保有するものに該当することも十分あり得るというべきである（ただし、被控訴人が主張するように、大阪市長と職員の間、又は職員間で職務に関してやり取りされたものである以上、すべからく組織共用文書となると解するものではない。）。

別添２

補足説明資料

１　文書の公文書該当性判断の基準について

文書が公文書に該当するためには次の２つの要件が同時に満たされている必要があります。

> **① 本市の機関等の職員が職務上作成し、又は取得したものであること**
> **② 当該本市の機関等の職員が組織的に用いるものとして、当該本市の機関等が保有しているもの**

このうち**②組織共用性の判断**については、**文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断**されます。

以上の点については、当該文書がメールであるか否かにかかわらず該当するものです。

２　過去のメールの公文書該当性判断に係る基本的考え方（外形的基準の適用）

一方で、メールは日々、膨大な数が作成され、かつ、一過性の意思伝達を行うため手段として利用されているなどの特性があり、これを踏まえて、上記２要件を基本としつつも、実際の組織共用性の判断にあたっては、送受信者数、組織メールアドレス使用の有無又は転送等の共用行為の有無といった外形的基準を重視して判断してきました。

３　過去のメールの公文書該当性判断に係る取扱い

⑴ 別添１の通知まで

上記の外形的基準により、**㋐組織メール、㋑一対多メール及び㋒転送等メール**については、組織共用性があり公文書に該当すると一律に取り扱い、他方、**㋓一対一メール**については、組織共用性がなく公文書に該当しないと一律に取り扱ってきました。

⑵ 別添１の通知から令和５年３月 31 日まで

しかし、別添１の別紙の訴訟において本市の敗訴が確定したことを受けて、上記のうち、**㋐～㋒のメール**については、引き続きいずれも公文書として取り扱い、**㋓の一対一メール**については、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する旨、取扱いを改めました。

４　令和５年４月１日以後のメールの公文書該当性判断に係る取扱い

組織共用性の判断にあたって、送受信者数、組織アドレスの使用又は転送等の共用行為は、最も考慮されるべき要素の一つであり、これによると、㋐～㋒に該当するメールは公文書であるとの推定は働きやすいと考えられます。

しかし、別添１別紙の訴訟に係る判決で示された考え方に照らすと、受信者数、組織アドレスの使用又は転送等の共用行為といった外形的基準は②組織共用性判断の考慮要素の一つであるにすぎず、また、外形的基準のみで区別された㋐～㋒のメールについて、内容如何にかかわらず、必ずしも、すべてのメールを組織として共用する必要性があるとま

ではいえません。（例えば、担当者間の日程調整メールなど。）

したがって、㋐～㋒のメールに限って外形的基準のみで組織共用性があると取り扱う合理性が乏しいと考えられることから、外形的基準のみで②組織共用性の有無を判断するのではなく、**㋐～㋒のメールについても㋓の一対一メールと同様の取扱いとする**こととします。

以上より、㋓一対一メール以外のメールも含め、令和５年４月１日以後に職員が送受信したメールの公文書該当性判断については、他の形態（紙媒体又は Word 若しくは Excel 等の電子メール以外の電磁的記録など）による文書と同様に、**文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に組織共用性及び公文書該当性を判断する**取扱いとなります。

別添３

平成 23 年 12 月 27 日

各 所 属 長　様

政策企画室長兼情報公開室長

市長メールに係る専用フォルダの設置について（通知）

この度、市長メールについて、公開請求等に円滑に対応するため、次のとおり専用フォルダを設置して取り扱うこととしましたのでお知らせします。

各職場におかれましては、当該取扱いについて、関係者に周知し、徹底いただきますようよろしくお願いいたします。

記

１　対象とする市長メール

市長と職員等との間で送受信された組織共用メール

（参考資料）組織共用メールの範囲

２　専用フォルダの管理方法

（１）登録方法　市長及び職員等が１に該当するメールを送信する際に、専用フォルダ宛に同時送信する。

専用フォルダ名「市長メール（保存用）」

専用フォルダアドレス：mayormail@city.osaka.lg.jp

※休日、時間外等に、やむを得ず私用 PC 等から市長を含む複数職員宛に送信される際は、市長メール（保存用）のアドレスを同時に宛先指定してください。

（２）保管期間　登録後１年間保管

（３）管理者　　政策企画室長兼情報公開室長

３　公開の方法

市民等から公開請求があった際に、専用フォルダから対象となるメールを特定し、大阪市情報公開条例第７条に規定する非公開情報を除いて公開する。

４　実施期日

平成２３年１２月２７日

担当：【専用フォルダについて】

政策企画室秘書部秘書担当（大谷）内線７２３６

【公開請求について】

情報公開室市民情報部公開制度等担当（中野、宮之前）内線９８２５

組織共用メールの範囲について

●対象となるメール

組織共用の実質を備えた状態で保有されている電子メール

○１対１メールのうち、

・公用ＰＣの共有フォルダで保有

・プリントアウトしたものを当事者以外の職員が保有

○１対１メールの内容が転送先の公用ＰＣで保有

○１対多数のメール（同報メール、CC、BCC）

●対象とならないメール

２人の送受信だけに留まるもの

○１対１メールのうち、

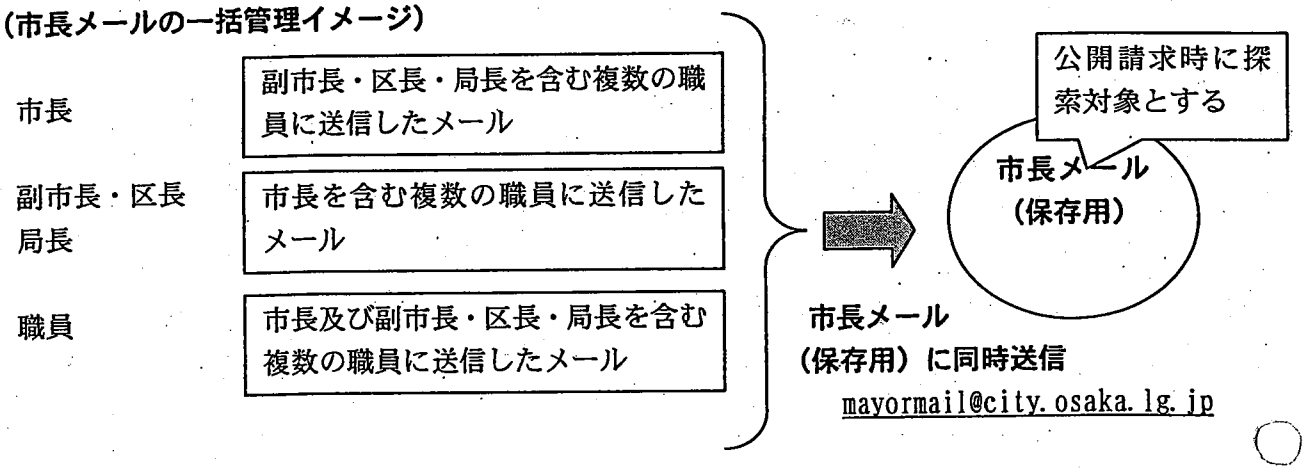
・当事者が公用ＰＣのマイドキュメント、メールボックスで保有

・プリントアウトしたものを当事者のみが保有

実施機関が保有していないもの

○私用ＰＣで保有

（市長メールの一括管理イメージ）



平成 31 年 1 月 31 日

各 所 属 長　様

政策企画室長

市長メールに係る専用フォルダ宛の同時送信について（通知）

標題について、市長が送受信した電子メールの公開請求等に円滑に対応するため、平成 23 年 12 月 27 日から専用フォルダを設置して取り扱ってきたところですが、平成 31 年 1 月 31 日付けの総務局通知「電子メール（一対一メール）の取扱いについて（通知）」のとおり、一対一メールの取り扱いについて、一部改められました。

つきましては、市長宛てに送信される電子メールについて、当該総務局通知のとおり「業務と密接に関連し継続利用が見込まれる情報」を含む場合は、「組織的に用いるもの」に該当し、公文書として情報公開の対象となりますので、必ず専用フォルダ宛に同時送信していただきますようお願いします。

また、各所属長におかれましては、電子メールの公文書としての管理を確実に行うためにも、貴所属の全職員に対して遺漏なく周知徹底していただきますようお願いします。

（問い合わせ先）
政策企画室秘書部秘書担当
担当係長 山口　電話 6208－7236
Mail:aa0002@city.osaka.lg.jp（組織メール）

（参考）市長メールに係る専用フォルダの管理方法

（１）専用フォルダへの送信先

市長及び職員等が、公文書に該当する電子メールを送信する際に、次のアドレス宛に同時送信すること。

・専用フォルダ名「市長メール（保存用）」

・専用フォルダアドレス：mayormail@city.osaka.lg.jp

（２）保 管 期 間：登録後１年間保管

（３）管　理　者：政策企画室長

（４）公開の方法

市民等から公開請求があった際に、専用フォルダから対象となるメールを特定し、大阪市情報公開条例第７条に規定する非公開情報を除いて公開する。

ただし、請求内容によっては、各所属に対して照会を行うことがある。

【公文書の定義について】

別添4

項番	年月	Q	A
1-①	R5.3	どのようなメールが公文書に該当し、どのようなメールが公文書に該当しないのか。	他の形態（紙媒体又はWord若しくはExcel等の電子メール以外の電磁的記録など）の公文書と同様に、以下の2要件を同時に満たすメールが公文書に該当します。 ① 本市の機関等の職員が職務上作成し、又は取得したものであること ② 当該本市の機関等の職員が組織的に用いるものとして、当該本市の機関等が保有しているもの 特に②組織共用性の判断については、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断されます。 ②組織共用性については、上記のとおり諸般の事情を考慮して総合的に判断されるので、一律の基準を示すことは困難ですが、一般的に ・意思決定の過程に関する事項であって意思決定に直接関係する事項（軽微な事案を除く）が当該メールのみで示されているもの ・事務及び事業の実績を説明するにあたり必要な事項が当該メールのみで示されているもの は公文書に該当しうると考えられます。 一方で、 ・業務との関わりに乏しい事務的、単発的な事項の伝達に利用されたものであって組織として共用する必要のないもの（担当者間の日程調整メールなど） は、公文書に該当する可能性が低いと考えられます。
1-②	H24.3 R5.3	添付ファイルが付属していても、公文書該当性の判断はメール本文だけで足りるか。	メール本文に加え、添付ファイルも含めて一体的に、公文書としての要件に該当するかどうかで判断することになります。
1-③	R5.3	過去、一対多メール等は全て公文書に該当すると取り扱っていたが、令和5年3月28日通知以前に送受信したメールについては、一対多であれば一律に全て公文書として取り扱うべきか。	送受信日が令和5年4月1日以後となるメールについては、令和5年3月28日通知に従って公文書該当性の判断を行ってください。

【保存対象について】

項番	年月日	Q	A
2－①	H24.3、H24.10、R5．3	公文書に該当するメールは全て簿冊への編集を行わなければならないのか。	公文書の紛失を防ぐため、公文書に該当するメールについても、他の形態（紙媒体又はWord若しくはExcel等の電子メール以外の電磁的記録など）の公文書と同様に、簿冊に編集して保存管理するようにしてください。 ただし、保存期間が1年未満の公文書となるメール（送受信後直ちに当該メールに係る事務処理が完結するような、特に軽易なもの等）については、編集する前の段階で、保存期間が満了するケースも想定されます。事務処理上必要でなくなった公文書は、速やかにその性質に応じて適切に処分しなければならないこと及び事務の効率化の観点から、そのような場合においては、編集手続を省略することが可能です。
2－②	H24.3、H24.10、R5．3	送信者・受信者双方が、メールを保存しなければならないのか。	組織共用の必要性についての判断は、メールの内容や送信者・受信者の各事務における必要性に応じて決まると考えられることから、公文書に該当するか否かの判断は、**送信者・受信者それぞれで**行ってください。 また、公文書に該当する場合における保存期間の判断についても、送信者・受信者の各事務における必要性に応じて決まると考えられます。 なお、市長が送受信するメールのうち、公文書に該当するメールについては、一律、市長の専用フォルダへ送信する必要があります。（平成23年12月27日付け政策企画室長兼情報公開室長通知「市長メールに係る専用フォルダの設置について（通知）」及び平成31年1月31日付け「市長メールに係る専用フォルダ宛の同時送信について（通知）」参照）
2－③	H24.3 R5.3	具体的に、組織共用フォルダ内に保存することができるメールとしては、どのようなものがあるのか。	保存期間が1年未満の公文書に該当するものに限ります。また、文書管理システム又はその他の情報システムを利用したり紙出力して管理する必要のないもので、一定期間組織として共用する必要があるものになります。 例） ①供覧までは必要ない（特に重要な内容を含まない通知等）であるが、当面の間は参考資料として組織で共用するもの ②事務レベルの質疑応答や調整事項など事務事業遂行上の意思形成過程文書としての管理する必要はないが、事務上の参考記録として当面の間、組織で共用するもの

【保存時期について】

項番	年月日	Q	A
3－①	H24.3 R5.3	どのタイミングで簿冊に編集を行わなければならないのか。	公文書管理条例施行規則上、公文書は作成又は取得した後速やかに簿冊に編集していただく必要があります。ただし、決裁の回議中や業務上の処理中など、当該公文書を簿冊に編集することが難しい状況が解消され次第速やかにとなります。

【保存場所について】

項番	年月日	Q	A
4－①	H24.3 R5.3	保存期間が1年未満の公文書であるメールは文書管理システム、その他の情報システム、紙簿冊、組織共用フォルダのどれに編集すればよいのか。	保存期間が1年未満の公文書であるメールの保存場所としては、文書管理システム、その他の情報システム、紙簿冊又は組織共用フォルダが考えられます。いずれの保存場所が適切であるかは、メールの内容や、事務処理上の必要性・利便性に応じて、選択してください。なお、組織共用フォルダのみ、保存期間が1年未満の電磁的記録である公文書の保存に限られている点に留意してください。
4－②	H24.3 R5.3	例えば文書管理システム内に保存したものや紙に出力したものについては、組織共用フォルダ内の保存は必要ないのか。	文書管理システム内に保存したもの、紙に出力したものについて、重ねてメールで保存する必要はありません。
4－③	H24.3 R5.3	組織共用フォルダ内での保存がよいのであれば、ユーザ作業用フォルダ又はアウトルック内の組織メールボックスでの管理も保存と認められないのか。	組織共用フォルダは管理者のみに編集等の操作権限が付与されていますが、**ユーザ作業用フォルダ及びアウトルック内の組織メールボックスは**担当内の職員であれば自由に編集が可能であることから、公文書の真正性が確実に担保されているとはいえず、また自由に削除することができることから、公文書の滅失リスクが高まるため、**公文書を保存する場所としては適しません**。 　なお、組織共用フォルダは、原則として内容が確定したものを共用利用する領域、ユーザ作業用フォルダは、ファイルの作成・更新等における作業共用領域として位置付けられています。（「大阪市情報通信ネットワーク利用の手引」第2部2.2.3⑨(a)参照）
4－④	H24.3 R5.3	アウトルック内には、公文書と公文書以外があることになるが、適切な公文書管理といえるのか。	メール送受信直後から、当該メールの公文書該当性、保存期間及び保存方法等の判断が完了するまでの期間については、当該メールがアウトルック上に存在することもやむを得ないと考えますが、公文書に該当すると判断したものについては、速やかに簿冊に編集するなど、公文書として適切な処理を行い、アウトルック内を適切に整理するようにしてください。

【保存期間について】

項番	年月日	Q	A
5－①	R5.3	公文書であるメールの保存期間は全て1年未満か。	公文書と判断された全てのメールの保存期間が1年未満であるとは限りません。他の形態（紙媒体又はWord若しくはExcel等の電子メール以外の電磁的記録など）の公文書と同様に、当該メールの内容に応じ、公文書管理条例をはじめとする法令に照らし必要な期間保存してください。なお公文書管理条例別表に定められている保存期間については特にご留意ください。

【その他編集・保存に関することについて】

項番	年月日	Q	A
6－①	H24.3 R5.3	組織共用フォルダ内への保存は、メールを送受信した職員が行うのか。	組織共用フォルダへの保存は、庁内情報利用における運用管理責任者（庁内情報利用機器設置課等の課長等）が行うこととなっており、各職員は、ユーザ作業用フォルダを利用して保存を行うこととなっています。（「大阪市情報通信ネットワーク利用の手引」第2部5.2.3⑧（a）（b）参照） そのため、メールを公文書として保存する際には、例えば、一度ユーザ作業用フォルダにファイル保存したうえで、最終的に運用管理責任者である各課長等により、組織共用フォルダに移していただくなどのご対応ください。 なお、最終的に組織共用フォルダ内に保存されたものが公文書としての原本となりますので、課サーバの容量の制限やアウトルック内の適切な管理という観点から、二重管理にならないよう、ユーザ作業用フォルダやアウトルック内にあるものは削除してください。
6－②	H24.3 R5.3	組織共用フォルダに保存する簿冊（フォルダ）の登録は、各保管単位ごとに行うのか。また、いつから行えるのか。	他の簿冊登録の際と同様、簿冊の発生状況に応じて、各保管単位で行ってください。 なお、全てのメールを一括して同じ簿冊（フォルダ）に編集する必要はありません。必要に応じて業務ごとに簿冊（フォルダ）を分けて編集していただいて結構です。その際には、副題を付けて管理してください。
6－③	H24.3	組織共用フォルダ内にメールを保存する際、同じ名称であった場合は上書きされてしまうのではないか。	例えば、送受信日付で管理を行ったり、保存時に適切な名称を付けるなど、各保管単位ごとに、同じ名称となったために上書きしてしまわないよう工夫しつつ、整理しやすいように管理してください。
6－④	H24.3 R5.3	組織共用フォルダ内の簿冊に保存したメールを誤って削除してしまうと公文書の滅失にあたるのか。	滅失に該当します。

【廃棄について】

項番	年月日	Q	A
7－①	R5.3	公文書に該当するメールは、いつ廃棄又は処分するのか。	保存期間が1年未満の公文書は、事務処理上必要でなくなった後主管課長が速やかにその性質に応じて適切に処分することとなります。 なお、「事務処理上必要でなくなった」とは、当該文書を事後的に確認するなど職務上利用することがなくなり、市民等への説明責任を果たすために保有する必要もなくなった状態をいうと考えられますが、個々の文書について具体的な基準をお示しすることは困難ですので、当該事務やメールの内容、特性等に応じて各主管課長において上記を踏まえ適切に判断いただくようお願いします。 保存期間が1年以上の公文書については、廃棄簿冊目録を作成し、主管課長が局等の庶務担当課長と協議のうえ、廃棄の意思決定を行い、保存期間満了後速やかに、廃棄簿冊目録と照合の上、適切に廃棄することとなります。