

**豊中市における永年保存文書、歴史的文化的文書の
デジタル化のあり方等に関する答申書**

令和6年（2024年）2月

豊中市行政文書等審議会

はじめに

本審議会は市長から諮問を受け、「永年保存文書の取扱いとデジタル化」「歴史的文化的文書のデジタル化」についてのあり方や方向性を審議した。

この答申はこれまでの審議を整理しとりまとめたものである。今後の行政文書等の管理、利活用に当たっては本答申を踏まえていただき、市民の知的資産である行政文書等を適切に管理され、一層利活用していただきたい。

本審議会は、豊中市行政文書等審議会規則（令和4年8月10日規則第45号）に基づくもので、所掌事務は「市長の諮問に応じて、行政文書等の管理についての重要事項について調査審議し、その意見を答申するもの」である。

令和6年（2024年）2月5日
豊中市行政文書等審議会
会 長 中 川 幾 郎

目次

第1．永年保存文書の取扱いとデジタル化等について	3
1．永年保存文書等の収蔵状況	3
2．デジタル化について	3
3．文書の保存	5
4．「永年」という名称について	6
5．行政文書のオープン化	7
第2．歴史的文化的文書の取扱いとデジタル化等について	8
1．歴史的文化的文書の数	8
2．文書の劣化防止	8
3．デジタル化とオープン化について	9
第3．デジタル化にあたって	10
1．デジタル化の方法について	10
2．デジタル化の優先順位について	10
3．電子情報の長期保存の取組み	10
（1）長期保存のための留意点	10
ア．記録媒体の選択	11
イ．記録媒体の適切な保存	11
ウ．再生機器（ハードウェア、ソフトウェア）の選択	11
エ．ファイルのフォーマット	11
（2）長期保存のための対策	12
ア．マイグレーション	12
イ．エミュレーション	12
（3）運用体制の整備と費用の確保	13
4．フィルム撮影について	13
第4．デジタル化した歴史的文化的文書の原本の取扱いについて	13
1．デジタル化した歴史的文化的文書の原本を残す場合の基準	13
第5．歴史的文化的文書の利活用について	14
1．歴史的文化的文書のデジタルアーカイブ化	14

第 1. 永年保存文書の取扱いとデジタル化について

1. 永年保存文書等の収蔵状況

豊中市の行政文書の保存期間は、豊中市行政文書管理規則第 38 条で「永年」「10 年」「5 年」「3 年」「1 年」「1 年未満」の 6 つに分類されている。保存期間を「永年」とする場合の基準は同規則の別表第 2「保存期間基準表」に規定されており、例えば、「条例、規則、告示及び訓令の制定及び改廃に関するもの」「市議会議案、市議会報告案及び市議会会議結果並びに条例及び予算の議決に関する文書その他市議会に関するもので重要なもの」「市政の総合計画に関するもの」等がある。

これまでの、永年文書（平成 5 年（1993 年）以前は永久文書）の数とその歴史的文化的文書¹⁾への選別状況等は表 1 のとおりである。

1) 歴史的文化的文書

「豊中市歴史的文化的文書の保存及び利用等に関する規則」「豊中市歴史的文化的文書選別基準」に基づき設定した、歴史的文化的価値を有する文書。同規則において、永久に保存するものと定めている。

2. デジタル化について

一般的に、これまでの行政機関における行政文書は、紙媒体を正本・原本とするものが大半を占め、その管理に関する業務は職員の手作業によって遂行され、文書の所在把握や管理状況のチェックへの支障、管理業務に係る作業の漏れ・誤りや作業負担の発生等の問題が指摘されてきた。

そこで、国においては「公文書管理の適正の確保について（平成 30 年（2018 年）7 月 20 日行政文書の管理の在り方に関する閣僚会議決定）」で、「今後作成する行政文書については作成から保存、廃棄・移管までを一貫して電子的に管理することにより、体系的・効率的な管理を進め、行政文書の所在把握、履歴管理や検索を容易にするとともに、文書管理業務の効率性を向上させる」とされた。

豊中市においても令和 4 年（2022 年）4 月に「電子行政文書に関する要綱」を設置し、行政文書の取扱いについては、電子文書以外の行政文書をスキャナ等により読み取って電子文書に変換することを基本とし、それを推進している。

表 1

	1	2	3	4
作成・取得 年度	昭和 20 年度以前	昭和 21 年度～平成 5 年度	平成 6 年度～平成 13 年度	平成 14 年度～令和 5 年度
	1945 年度以前	1946 年度～1993 年度	1994 年度～2001 年度	2002 年度～2023 年度
保存区分	（※1）永久文書 （平成 6 年度、永年文書に名称変更）		（※2）永年文書	
歴史的文化的文書の 選別状況	（※3） 歴史的文化的文書	未選別		
永久・永年 文書簿冊数	1, 018	26, 888	9, 658	28, 060
（内豊中市文書館）	843 （83％）	18, 236 （68％）	4, 771 （49％）	7, 951 （28％）
（内各課保管）	175 （17％）	8, 652 （32％）	4, 887 （51％）	20, 109 （72％）
備考		○昭和 35 年度（1960 年度） 縦書きから横書きへ		○平成 14 年度（2002 年度） 文書管理システム導入 ○平成 15 年度（2003 年度） 豊中市文書館開設 ○平成 25 年度（2013 年度） 電子決裁導入 ○令和 4 年度（2022 年度） 行政文書の電子化開始
	（※1）永久文書 ・平成 5 年度（1993 年度）まで設けていた文書の保存区分 （※2）永年文書 ・平成 6 年度（1994 年度）から設けた文書の保存区分 ・30 年経過後にその文書の保存・廃棄を検討 （※3）歴史的文化的文書 ・豊中市歴史的文化的文書の保存及び利用等に関する規則、豊中市歴史的文化的文書選別基準等に基づき設定した文書。永久に保存			

豊中市の令和5年（2023年）12月現在の電子決裁率は約73%であるが、今後、電子化がさらに進み、これにより文書の「体系的・効率的な管理」「所在把握、履歴管理、検索性の容易」等が一層向上するものと思われる。

一方、これまでの文書についてであるが、表1に記載のとおり65,624の簿冊が紙媒体として、豊中市文書館（以下「文書館」という。）等に収蔵されている。文書のデジタル化には上述したような効果に加え、「原資料をより良い状態のまま保存できること」「保管のための物理的スペースが不要になること」等の効果があることを考えれば、これまでの文書についても、まずは、保存するものとそうでないものを選別し、保存すると判断した文書、とりわけ長期保存文書や利用頻度の高い文書についてはデジタル化することが適切と考える。

3. 文書の保存

これまでに設定した永久文書、永年文書、歴史的文化的文書の簿冊総数は65,624冊で、これらは、文書館及び簿冊を所管する課の執務室等に収蔵されている。

文書館は、昭和47年（1972年）に建築され、築後50年以上が経過している。市有施設全体の老朽化対策や有効活用の考え方等を示した「豊中市公共施設等総合管理計画」では、「市全体で80%の施設総量フレームを設定し施設再編を進める」としながらも、「文書館は、今後も歴史的文化的文書の保管を継続していくため、耐震化工事及び改修工事を行う」として施設を維持することが示され、この施設を利用し続けることが可能となっている。

しかし、文書館のスペースには限りがあり、文書を無限に収蔵できるものではない。また、施設や文書の維持管理費抑制等の観点からも真に保存が必要な文書のみを収蔵するべきである。

この点、特に、表1の2、3、4に記載の「昭和21年度（1946年度）から平成5年度（1993年度）までの48年間に永久文書として設定された簿冊（26,888冊）」及び「平成6年度（1994年度）から令和5年度（2023年度）までの30年間に永年文書として設定された簿冊（37,718冊）」については、永久保存が必要な歴史的文化的文書に該当するかどうかの選別が行われておらず、廃棄できるものが一定数存在すると考えられる。将来的に利用が見込まれないよ

うな文書まで保存し続けることは、行政文書の体系的な管理を困難にし、効率的な行政運営の観点からも適当ではない。従って、これらについては早期に選別して保存する必要がない文書は廃棄するべきである。また、国においては、文書の保存期間を20年に短縮して早期に国立公文書館に移管し、国民の利用に供することとしていることから、歴史的文化的文書の選別作業については早期に着手する必要がある。

文書の保存期間について、豊中市行政文書管理規則では、「保存期間が満了したときは当該行政文書を廃棄するものとする」としながらも、「文書管理者（課長）は、職務の遂行上必要があると認めるときは、一定の期間を定めて当該保存期間を延長することができる」とされている。保存期間が安易に延長され、文書の適切な保存を妨げることがないように、延長する際の判定基準を定めることが必要である。また、保存期間の見直し、歴史的文化的文書の選別作業にあたる職員に対し、アーキビストによる研修を実施するなど、公文書管理の専門家による指導・助言を受ける機会を確保することも必要である。

4. 「永年」という名称について

永年保存文書の「永年」の名称は、平成5年度（1993年度）までは「永久」とされていた。しかし、「永久」という言葉が「いつまでも限りなく続くこと」の意を持ち、「永久文書として設定したものは未来永劫廃棄することはない」との誤解を生じさせていた。そのため、平成6年度（1994年度）に「永久」を「永年」に改称し、30年経過後にその文書の保存・廃棄を検討することとし、現在に至っている。

ところで、この「永年」についてであるが、「永年」は「長い年月」の意を持ち、「永年文書」の保存期間が30年であるという認識を持たず、かつての「永久文書」と同様に「永年文書として設定したものは未来永劫廃棄することはない」と誤解している職員がいる可能性がある。「永年文書」は30年経過後にその文書の保存・廃棄について検討するとされていること。また、国においても「永年」という言葉は使用されておらず、保存期間は最長で「30年」とされていること等を鑑みると、「30年」という年数を明示すべきである。

なお、「永年」との名称は30年間使用されてきており、市民の中にも「永年文書として設定したものは未来永劫廃棄することはない」と認識している人がいると思われる。そのため、改称の際は「30年」としつつも、すべての文書が30年で廃棄されるわけではなく、文書保存期間の延長や歴史的文化的文書として永久に保存できる制度

がそもそもあることを、職員はもとより市民に対しても丁寧に説明していく必要がある。

5. 行政文書のオープン化

市の諸活動や歴史的事実の記録である行政文書は、市民共有の貴重な知的資産であり、主権者である市民が主体的かつ自由に利用し得なければならない。

この点、豊中市は「市民の知る権利」「市政への参加の促進」「市政の公正な運営」等を確保するため「豊中市情報公開条例」を設置し、開かれた市政を推進してきている。

しかし、市民が行政文書の開示を求める場合、まず、市役所に出向いてどのような文書が存在するのかという確認から始めなければならない、情報アクセスの利便性が悪い。

他市では、インターネット上に行政文書の目録を公開しているところもあり、誰もが、いつでも、どこからでも簡単に確認できるよう、行政文書のより良い公開方法を検討し提供されたい。

第2．歴史的文化的文書の取扱いとデジタル化について

1．歴史的文化的文書の数

歴史的文化的文書に設定されたものの具体例は、「条例、規則、訓令、通達等の例規に関する行政文書」「予算、決算及び収支等財政状況に関する行政文書」「市有財産の取得、管理及び処分に関する行政文書」「叙位、叙勲、褒章、表彰等に関する行政文書」「大規模な災害に関する行政文書」「千里ニュータウンに関する行政文書」等である。

歴史的文化的文書の数は、表1に記載のとおり、昭和20年度（1945年度）以前のものが1,018冊ある。昭和21年度（1946年度）から令和5年度（2023年度）までの78年間に設定された永久、永年文書の簿冊64,606冊については、それらが、歴史的文化的文書にあたるかどうかの選別が行われていないため、その中にどの程度歴史的文化的文書が存在するかは不明である。歴史的文化的価値のある文書を適切に管理するため、これらについては早期に選別されたい。

2．文書の劣化防止

紙媒体の文書は、温湿度、光、虫、カビ、空気汚染、災害、人など様々な原因によって劣化・破損する。行政文書を永久保存するためには保存環境を適切に管理する必要がある。

例えば、相対湿度が高い場合、カビの発生など生物被害の危険が高まる。そのため、国立公文書館では、データロガーという機器で温湿度の変化を定期的に記録し、空調や除湿器を使用して温湿度変化を抑制し、温度22度、相対湿度55%の環境で文書を管理している。

また、波長の短い光（主に紫外線）は、紙・インクの変色・褐色の原因となる。そのため、同館では書庫内に紫外線を除去した蛍光灯や紫外線の少ないLEDライトが使用されている。さらに、虫・カビ対策として、粘着トラップの設置や目視による虫菌害調査が行われている他、養分となる塵・埃を除去するため、モップ等で書庫内の隅々まで清掃が行われている。

さらに、書庫には火災に備えた、煙感知器、炭酸ガス及びイナージェンガス噴射による、水を使わない消火設備が整備されている。

文書館においても、歴史的文化的文書の保存については、こうした対策を講じた環境を整える必要がある。

3. デジタル化とオープン化について

文書のデジタル化の主な効果は、「第1－2」に記載のとおり、「文書を体系的・効率的に管理できる」「文書の所在把握、履歴管理、検索が容易になる」「文書管理業務の効率性が向上する」こと等である。また、「保管場所の縮減」や「文書の劣化防止対策の軽減」にもつながる。さらに、文書をデジタル化してインターネット上で電子情報として共有・利用できる仕組みを構築すれば、実際に文書館に行かなくとも歴史的文化的価値のある資料を容易に閲覧できるようになる。誰もが、いつでも、どこからでも、調べごとや学習・研究が行える環境を整えれば、資料の利活用が進んでその価値が広く認識され、ひいてはその資料が根ざす地域の活性化や、市民の市政への理解と参加につながることを期待できる。そのため、豊中市が保有する歴史的文化的文書（歴史的文化的価値のある資料）は全てデジタル化することが適切である。

しかしながら、デジタル化する資料は相当数存在し、全てをデジタル化するには多くの時間と費用を要するものと思われる。そのため、デジタル化は計画的に行われ、少なくとも目録については速やかに作成し公表されたい。

第3. デジタル化にあたって

1. デジタル化の方法について

原資料をデジタル化する場合には、原資料の形態、重要度、費用等を総合的に勘案し「フラットベッドスキャナ（原稿台に原稿を下向きにセットしてデータを読み取るタイプ）」「オーバーヘッドスキャナ（原稿台に原稿を上向きにセットしてデータを読み取るタイプ）」「デジタルカメラ」又はその他の方法を適切に選択して実施されたい。

なお、いずれの手法を選択しても現在の技術では、資料のデジタル化には相当の手間を要すると思われる。そのため、原資料のデジタル化にかかる技術革新の動向を注視し、新たな技術の活用も含めて計画的にデジタル化を進められたい。

2. デジタル化の優先順位について

デジタル化にあたっては次のことを参考にされ、優先順位をつけて行われたい。

- ・利用頻度（市民の関心）が高いかどうか。
- ・資料の状態から複製物利用が望ましいかどうか。
- ・地図、図面や大判資料等、一般利用が困難あるいは制限されているかどうか。
- ・展示やデジタルギャラリー等に利用する可能性が高いかどうか。
- ・デジタル化する緊急度が高いかどうか。
- ・紙質が良質かどうか。

一般的に昭和15年（1940年）から昭和35年（1960年）までの紙質、特に昭和20年（1945年）から昭和25年（1950年）までの紙質が悪く、この期間の文書は長期保存に耐えにくいと言われている。そのため、紙質を考慮した優先順位は次のとおりと考える。

- ①昭和20年（1945年）から昭和25年（1950年）までの文書
 - ②昭和15年（1940年）から昭和19年（1944年）までの文書
 - ③昭和26年（1951年）から昭和35年（1960年）までの文書
- ・資料群ごとなど、一定の資料のまとまりのデジタル化。

3. 電子情報の長期保存の取組み

（1）長期保存のための留意点

デジタルデータの長期保存に際しては、記憶媒体、再生機器それぞれについての課題への対応が必要である。記憶媒体の主な課題は、「寿命があること」「保存環境が悪いと寿命が極端に短くなる

こと」、又、再生機器の主な課題は「機器そのものが市場からなくなる」とである。この点を踏まえ、デジタルデータを長期保存するにあたっては、次のことに留意する必要がある。

ア．記録媒体の選択

デジタルデータは、その保存期間中に媒体の変化等の理由によって使用できなくなることがないように、「保存性（保存対象となるデータを記録するための記録媒体の寿命）」に留意する必要がある。

イ．記録媒体の適切な保存

デジタルデータの記録媒体は光や高温多湿といった環境要因によって、極端に寿命が短くなってしまうケースがある。擦れや反りを防ぐための媒体の格納方法への留意、劣化の大敵である光と高温多湿を防ぐといった保存環境への配慮を行ったうえで、データが正しく記録され、保存した内容が正しく読みだされるかの定期的な確認に留意する必要がある。

ウ．再生機器（ハードウェア、ソフトウェア）の選択

紙や写真等の場合は、情報の内容を必要に応じて肉眼で容易に見ることができる。しかし、電子媒体の場合は、適切な再生用のハードウェアとソフトウェアがなければ、そのままでは内容を見る事ができない。そのため、再生用のハードウェアとソフトウェアの寿命や将来的な入手可能性に留意する必要がある。

エ．ファイルのフォーマット

再生用のハードウェアとソフトウェアについては、記録時点と同一の機能を持つ機器が入手できなかったとしても、その後継機種が利用できる可能性がある。ただし、後継機種や代替機種で利用可能であるためには、記録時点で用いたフォーマットが、後継機種や代替機種でも利用可能でなければならない。そのためには、記録時点において、完全に将来を予測する事はできないまでも、できるだけ長期的・安定的に利用できる標準的なフォーマットを選択し、そのフォーマットにしたがって記録しておくことに留意する必要がある。

現時点では、例えば、「電子公文書等の移管・保存・利用の具体的方法に係る方針（令和４年（２０２２年）２月１０日 内閣府大臣官房公文書管理課長）」で示された「長期保存フォーマット」（表２）に変換すること等が考えられる。

（表２）

ファイル・フォーマットの類型	長期保存フォーマット
文書作成フォーマット	PDF/A-1（ISO19005-1）
表計算フォーマット	PDF/A-1（ISO19005-1）
プレゼンテーション・フォーマット	PDF/A-1（ISO19005-1）
画像フォーマット	JPEG2000（ISO-IEC15444）
音声フォーマット	—
動画フォーマット	—

（２）長期保存のための対策

ア．マイグレーション

マイグレーションとは、データの移行、変換をいう。上記の配慮をしたとしても、デジタルデータの長期保存のためには、定期的なデータ移行やデータ変換（マイグレーション）が必要である。デジタル記録媒体の寿命は短く、規格としての寿命も短い上対応するハードウェアの寿命も長くない。そのため、電子情報を継続的に新しい記録媒体に移行する必要がある。

イ．エミュレーション

エミュレーションとは、電子情報の利用に必要な技術的環境を疑似的に再現することをいう。パソコン用ソフトウェア等の電子情報の利用には、ハードウェア、オペレーション・システム、アプリケーション等、特定の再生環境が必要である。しかし、その寿命は短く、電子情報はすぐに利用できなくなってしまう。

エミュレーションは、最新の技術環境の上で、古い技術環境を疑似的に再現することで電子情報の利用を図るものである。エミュレーションを行うためのアプリケーションをエミュレータといい、さまざまなエミュレータが開発、頒布されている。

（３）運用体制の整備と費用の確保

上述したような技術面での課題の他に、デジタルデータを維持するために必要となる適切な人材を育成したり、そうした人材を長期的に安定して維持したりするための運用体制の整備も重要な課題である。加えて、年々増えていくことが想定されるデジタルデータを維持するために必要な予算の確保も同様に重要な課題となる。

デジタルデータの保存、利活用には持続可能性が重要である。長期にわたる継続的な維持や保守、利活用のためには、これを目的とする組織や部署を新たに設置するか、既存の組織や部署が担当する場合には、そこでの正式な業務として位置付けを明確にしておくことが望ましい。

４．フィルム撮影について

フィルム本体からは酢酸臭が発生しており、それが「ビネガーシンドローム」と呼ばれる劣化現象を引き起こす。劣化したフィルムは形状を崩し、本来あるはずの記録を消失してしまうことがある。

そのため、今後はフィルム撮影を行わないこととし、これまでにフィルム撮影したものについても早期にデジタル化されたい。

第４．デジタル化した歴史的文化的文書の原本の取扱いについて

１．デジタル化した歴史的文化的文書の原本を残す場合の基準

歴史的文化的文書をデジタル化した場合、原本との二重管理という非効率を避けるため、また、文書の収蔵スペースを効率的に活用するため、次の場合を除き原則として原本は廃棄することが適当と考える。

- ・平成１３年度（２００１年度）以前の行政文書。
- ・文書そのものに価値がある場合。また、その文書の質感等を通じ、その文書が持つ視覚的情報以上の価値が得られる場合。（例えば、著名人の直筆のサインがあるもの。紙質等を通じ、その時代の空気感を感じることができるもの等。）
- ・データ化が困難又はデータ化により見読性、利便性が損なわれるもの。

第5. 歴史的文化的文書の利活用について

1. 歴史的文化的文書のデジタルアーカイブ化

歴史的文化的文書には、文化的、学術的、社会的資源が多く含まれており、社会的課題を解決していくための基盤となるものである。そのため、これら資源を単に保存するだけではなく、社会・文化の基盤として一層利活用することが重要である。

「デジタルアーカイブ」とは、「総務省のデジタルアーカイブの構築・連携のためのガイドライン（平成24年（2012年）3月26日）では、「図書・出版物、公文書、美術品・博物品・歴史資料等公共的な知的資産をデジタル化し、インターネット上で電子情報として共有・利用できる仕組みを指す」、「パソコンやスマートフォンなどの情報機器とブロードバンド通信を使用し、博物館・美術館、図書館、文書館などの知の記録組織へ実際に行かなくても、インターネットを経由してさまざまな文書や絵・写真等を閲覧できるウェブサイトがその具体例である」とされており、ここでもその意で用いる。

デジタルアーカイブの基本的なメリットは、「誰でも、いつでも、どこからでも、有用な知的資産にアクセスできること」で、知的資産は、「収集、利用・創造、公開、共有」が循環していくことが重要である。情報の価値は利用されて初めて生じ、利用されるためには適切に公開される必要がある。

豊中市には、文化的、歴史的な情報資源を収集・保存・提供する施設として、総務部所管の「文書館」と、教育委員会所管の「図書館」「郷土資料館」の3つがある。

それぞれの役割について、「文書館」は「歴史的文化的文書を保存すること」、「図書館」は「図書、記録等を収集、整理、保存して一般の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等を図ること」、「郷土資料館」は「郷土の歴史への理解及び関心を深め、教育、学術及び文化の発展に寄与すること」である。

このように、それぞれの役割は異なるものの、知的資産を収集・保存・提供していることは共通している。

市民等が市の保有するさまざまな知的資産に幅広く接し、それを利活用する機会を増やしていくにはデジタルアーカイブ化が不可欠であり、これを進めるにあたっては「文書館」「図書館」「郷土資料館」を組織の枠組みを超え有機的に連携させた上で進められたい。

今回、本審議会は「歴史的文化的文書のデジタル化」について諮問を受けた。そのため、本審議会の所掌事務（市長の諮問に応じて、行政文書等の管理についての重要事項について調査審議し、その意見を

答申する)に照らせば、行政文書等の管理についてのみ意見することになる。しかし、歴史的文化的文書は、教育委員会の図書館や郷土資料館等が保有する文化的資源との関連が深く、その利活用にあたっては連携、一体性が不可欠であることから、それらについても言及するものである。

豊中市行政文書等審議会委員

名 前	役職等	備考
中川 幾郎	帝塚山大学名誉教授	会長
松永 和浩	大阪大学適塾記念センター 准教授	会長職務代理
相川 康子	特定非営利活動法人 NPO 政策研究所 専務理事	
佐藤 将輝	LINEヤフー株式会社マーケティングソリューションカンパニービジネスソリューション開発本部ビジネスインキュベーション部 部長	
角野 佑子	弁護士法人 中央総合 法律事務所 弁護士	
久木 治男	市民委員	