

電子媒体による公文書等の管理・移管・保存の
あり方に関する研究会の検討状況について
(報告)

報告委員 山田 洋

1. 検討の経緯

- 平成17年6月10日 第1回研究会
 - 研究会の趣旨説明
 - 委員紹介
 - 懇談会報告(平成16年6月)の概要及び論点の説明
 - 電子政府構築に向けた取組について(総務省行政管理局)
 - 自由討議
- 平成17年7月21日 第2回研究会
 - 外国における電子化と公記録のライフサイクルの変容
 - ウェブページの移管について(国立国会図書館)
 - 行政現場における電子化の進展及び文書管理規程との関係(内閣府企画調整課情報システム室)
 - 自由討議

2, 検討の概要

(1) 研究会における報告・説明の概要

電子政府構築に向けた取組について(第1回)

- ・電子政府構築計画に基づき、国民の利便性・サービスの向上(手続きのオンライン化、ワンストップサービス等)、IT化に対応した業務改革(最適化計画の策定等)といった基本方針。各府省においては、上記の基本方針に沿って、各府省計画を策定。
- ・文書管理システムの最適化計画の策定についても検討を開始する予定。

外国における電子化と公記録のライフサイクルの変容(第2回)

米・加・豪・韓においては、

- ・電子政府化計画の中に電子文書管理の推進等が位置づけられ国立公文書館(加では、国立図書館公文書館。以下同じ。)が、電子文書管理に関する各種標準を発行。
- ・国立公文書館が電子文書を含む公文書廃棄の承認権限等を有するほか、作成・保存等に係る標準や助言集を策定。
- ・電子メールも含めた電子公文書保存の取組みを既に具体化。(例:豪では電子メールの管理・保存に関する助言集 'Email is a Record' を国立公文書館が発行。)
- ・政府機関のウェブを評価選別の上、保存を実施。(米・加・豪)

ウェブページの移管について(第2回)

- ・現在、国立国会図書館において、国の機関等を対象としたWARP(インターネット資源選択的蓄積事業)を実施。
- ・別途、納本制度審議会答申(平成16年12月)を受けて、国の機関のウェブ情報については、包括的な収集対象とするなどインターネット情報の制度的収集を国会図書館の業務と位置づける法制化が検討されている。

行政現場における電子化の進展及び文書管理規定との関係(第2回)

- ・電子文書も規定上は内閣府本府文書管理規則上の「文書」に該当し、さらに行政文書に該当すれば、分類、整理、保存等の諸規定の対象。
(注)現状、内閣府においては行政文書は紙媒体で保存されることが多いと考えられる。
- ・内閣府における電子文書には、以下の種類がある。
 - 外部公表用(HP)
 - 内部職員全ての共用(フォーラム)
 - 部課等の組織単位で共用(ファイルサーバ)
 - 個人単位(メール)
- ・ファイルサーバには組織単位で共有すべき文書を保存するが内閣府全体の統一的ルールはなく、電子メールについても保存に関するルールは特に存在しない。
- ・国民からの各種申請については電子化が進捗しているが、電子決裁については今後の課題。(注)他省庁では電子決裁が行われている例もある。

(2) 電子公文書の管理・移管・保存に関する基本認識 と秋以降の検討における論点(案)

電子公文書の移管を想定していない現在の枠組みにとらわれず、公文書作成の電子化の進展を先取りして、電子媒体による公文書等の管理・移管・保存の在るべき姿について検討する。

検討に当たっては、媒体寿命の短さ、データの脆弱性、作成・再生システムへの依存、原本確定の必要等電子文書の特性を十分に踏まえる必要がある。

検討に当たっては諸外国の取組状況や国際標準を十分踏まえる必要がある。

移管対象となる電子公文書の作成時又は電子公文書作成・保存・管理システム構築時等に、長期保存上の措置を講ずる必要がある。

(論点1)

電子公文書の特性を踏まえて、講ずべき長期保存上の措置はどのようなことか。その場合の技術的課題は何か。

・電子文書の保存を義務付けるべきか

(注)この論点については、最終的には検討の結果を政府全体の文書管理の最適化計画等の検討に際して提言することを想定。

保存すべき電子公文書の範囲及びその場合何をもって原本とするかを確定した上で、原本性(完全性・機密性・見読性)を確保するために、インフラ整備、セキュリティ確保、システムの標準化やメタデータ標準化等の技術的課題を整理する必要がある。

(論点2)

どのような電子公文書(種類、段階・範囲、属性)を保存対象とするか。その場合の原本とは何か。原本性を確保するための技術的課題は何か。

電子文書の特性から、移管時期(保存期間満了前の移管)やオンライン移管についても検討する必要がある。

(論点3)

電子公文書の適切な移管時期及び移管方法はどのようなものか。

・物理的移管を伴わず管理権限のみを移行することは考えられるか

国の機関がウェブ上で公開する文書も公文書であり、歴史資料として重要なものを評価選別して国立公文書館が保存する必要がある(国立国会図書館との間で役割分担と協力関係構築を行う必要がある。)

(論点4)

国立公文書館がウェブ上の歴史的に重要な公文書を適切に保存していくためにはどのようにすべきか。

・適切な評価・選別手法はどのようなものか

・克服すべき技術的課題は何か

・国立公文書館と国立国会図書館との間で、どのように役割分担すべきか

3, 今後の検討予定

- 2(2)の諸論点について、9月以降、概ね隔月1回のペースで、4回程度研究会を開催し、審議。
うち一回は、公文書等の中間段階における集中管理に関する研究会との合同会議を検討中。
- 今年度中を目途に、研究会としての検討結果をまとめ、来年4月を目途に、懇談会に対して報告。

日本と諸外国における電子政府化及び電子文書管理・保存への取り組み状況

項目	アメリカ	カナダ	オーストラリア	韓国	日本	
電 子 政 府 化 へ の 取 組 み	名称	電子政府戦略 (E-Government Strategy)	コネクティング・カナディアンズ(Connecting Canadians)	ガバメントオンライン戦略 (Government Online Strategy)	情報化促進基本計画、 サイバーコリア21計画、 e-コリア・ビジョン2006	e-Japan戦略(II、重点計画等含む) IT政策パッケージ-2005
	概要	New Federal E-Government Strategy (2001): 連邦政府の効率性及び国民に対する応答 性並びに公共サービスの向上を加速するた めの電子政府計画。省庁横断のチームが5 分野に分類された24の電子政府イニシア ティブに取り組むことを発表。	行政のサービス及び情報をインターネットで 提供することを目標とする「Government On-line」等の6つの計画から構成されてい る。	「適切な行政サービスの全てを2001年末ま でにオンライン化する」という目標を掲げ、8 項目の優先的戦略を示した。 「認証、メタデータ規格、電子出版と記録保 管ガイドライン、アクセシビリティ、プライバ シー、セキュリティ等に関する条件整備」他7 項目	サイバーコリア21計画(1999): 21世紀が知識情報経済基盤に移行すると いう認識のもと、「知識情報社会の基盤構 築」「国家全般の生産性向上」「新規事業の 創設」という3つのテーマを掲げ、2002年を 目標に各種施策を実施 e-コリア・ビジョン2006(2002): 「サイバーコリア21」の後を受け、今後5年間 でグローバル情報社会のリーダーとなるこ とを目的に、「国家社会の情報化推進」「情 報インフラの持続的な高度化」「グローバル 情報化社会に向けての国際協力の強化」 の3つのテーマに取組む施策	e-Japan戦略(2001) 5年以内に世界最先端のIT国家となることを 目標としており、そのために高速で安価な 通信網の整備や国家制度の確立などを提 唱したもの。 e-Japan戦略策定後は、e-Japan戦略II・重 点計画・加速化パッケージ・IT政策パッケ ージ-2005等が出されており、国民によるIT 利活用の促進も重点課題とされている。
	責任省庁	OMB (Office of Management and Budget:行政管 理予算局)	Treasury Board of Canada Secretariat/Chief Information Officer Branch (国家予算委員会事務局CIO部)	AGIMO (Australian Government Information Management Office:政府情報管理局)	情報化推進委員会 (行政自治部が総括機関)	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本 部(IT戦略本部)
	スケジュール	New Federal E-Government Strategy (2001)では、2003年までに24のイニシアチ ブを実行する。	5ヵ年計画「ガバメント・オンライン (Government On-Line)」実現に向けて3段 階の目標がある。 ・2000年末まで:全ての省庁をオンライン 化。 ・2005年末まで:政府が提供する全ての行 政サービスをオンライン化。 ・具体的な期限なし:省庁を横断した行政 サービスの提供。	2002年2月:「適切な行政サービス全てのオ ンラインサービス化」という目標の達成を宣 言。 2002年11月:より広範囲の統合された電子 政府を実現するための戦略として、6項目か ら構成される「よりよいサービス、よりよい政 府(Better Services, Better Government)」を 発表。 (計画の具体的な時期は不明)	サイバーコリア21計画は、1999年～2001年 にて実施・達成済 e-コリア・ビジョン2006は、2006年までの計 画実現を目標 (主な到達目標は2006年までに韓国の人々 の90パーセント以上がオンラインを利用す ること)	2001年のe-Japan戦略にて、2005年に日本 を世界最先端のIT国家とする目標を設定し た。 個別政策テーマについては、「IT政策パッ ッケージ-2005」にて行政サービス、医療、教 育・人材等各政策テーマ内のプログラムご とに目標年次を設定している。
	国立公文書館の 役割	24の電子政府イニシアティブのうち、「政府 内部の効率性と有効性向上」に分類された 中に、NARA(国立公文書記録管理局)が担 当する「電子記録管理」がある。 「電子記録管理」は、全ての政府機関にお いて適用可能な、電子記録管理に必要なガ イダンス等を提供するほか、多様なフォー マットの電子記録を将来の政府及び国民の 利用に供するためにNARAに移管するた めのツールを開発することを目標として設定 している。	国家予算委員会事務局は、「ガバメント・オ ンライン」が目標とする行政のサービス及び 情報のオンラインでの提供及びその充実に は、情報管理(Information Management)と の連携が必要であるとしているが、政府の 情報管理を所掌するのは、国家予算委員 会事務局CIO部、公共事業サービス省及び LAC(国立図書館公文書館)である。 LACは、情報管理に関する各種の標準等 を発行している。	電子政府の実行計画の1つとして、インター ネット上の様々な情報を容易に検索できる ようにするため、AGLSメタデータ標準(The Australian Government Locator Service(AGLS) metadata standard)を、NAA (オーストラリア国立公文書館)が開発した。	電子政府法(2001)において、行政機関の 文書業務は電子文書を基本とする旨が記 載されており、電子文書流通活性化基本計 画(1998)、電子決裁活性化指針(1998)、 公共機関の記録物管理に関する法律 (2000)の施行により、2000年に中央行政機 関54機関間の電子文書流通が実施され た。その後も2001年広域自治体及び2002年 基礎自治体へと拡大予定である	「e-Japan重点計画2002」において、重要な 公文書等歴史資料等に関する情報を地理 的な制約を受けずに入手・利用できる環境 を整備することが明記されている。

	項目	アメリカ	カナダ	オーストラリア	韓国	日本
電子文書管理	公文書の定義及び電子公文書の位置づけ	<p>「記録」(Records): 「書籍、書類、地図、写真、機械により判読可能な資料、その他の記録資料で、物理的形態や性質を問わず、米国政府が業務の過程で、組織の機能・政策・意思決定・手続・事務処理等の証拠として作成又は收受したもの」(合衆国法典(44USC,3301))</p> <p>「電子記録」(Electronic record): 「コンピュータのみによって利用可能な形態で記録され合衆国法典(44USC,3301)の記録の定義を満たすあらゆる情報」(連邦規則36CFR1234) なお、連邦規則36CFR1234は、電子記録の作成・保存・利用・最終処分に係る基本要件を規定している。</p>	<p>「記録」(Record): 「媒体や様式を問わず、出版物以外のあらゆる記録資料」 「政府記録」(Government record): 「政府機関の管理下にある記録」 (国立図書館公文書館法(2004))</p>	<p>「記録」(Record): 「(手書きあるいは印刷物を含む)文書あるいは(録音、コード化した記録装置、磁気テープ・ディスク、マイクロフォーム、写真、フィルム、地図、図面もしくは模型、絵その他の描画・グラフィック作品等の)物で、当該文書等に含まれるもしくは当該文書等から導き出すことが可能な情報もしくは事柄を理由に、あるいは何らかの事象、個人、状況等と関係があるという理由で、保管されているあるいは保管されてきたもの」 「連邦記録」: 「オーストラリア連邦もしくは連邦機関が所有する記録」 (公文書館法(1984))</p>	<p>公共機関が業務と関連して生産または受け付けた文書・図書・台帳・カード・図面・視聴覚物・電子文書などのあらゆる形態の記録情報資料 (公共機関記録物管理法(2000))</p>	<p>「公文書等」: 「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録(現用のものを除く)」 (公文書館法(1987)、国立公文書館法(2000))</p> <p>「記録の媒体については、文書、地図、図面、フィルム、音声記録、磁気テープ、レーザーディスク等そのいかなを問わない」 「公文書館法の解釈の要旨」(1988、総理府)とあり、電子文書も含まれると解釈される。</p>
	行政機関の公文書作成・保存への国立公文書館の関与	<p>NARAは、政府機関が政策及び業務を十分かつ適切に記録するために、政府機関に対して指導と助言を与えなければならない。また、NARAは、公文書の保存、廃棄のスケジュール「Record Schedule」の作成指導権限を有する。 行政機関による連邦記録の処分にあたっては、公文書記録管理局長官の許可が必要である。</p>	<p>政府機関記録の処分には、国立図書館公文書館長の許可が必要である。 国家予算委員会事務局が2003年5月に発表した情報管理戦略(「Information Management Policy」)においては、国立公文書館は、継続的保存価値を有する政府記録の選定・収集・保存、記録処分規準(Records Disposition Authorities)の発行、記録・情報ライフサイクル管理に関する指導・助言、標準・ガイドライン等の策定等を行うこととされている。 LAC(国立図書館公文書館)は、WEB上で、記録・情報の作成・保存・管理等に関するガイド・ツール等を提供している。</p>	<p>連邦記録の最終処分(国立公文書館への移管又は廃棄)にはNAAの承認が必要である。 NAAは、Web上に、記録管理の方法論であるDIRKSを始めとする2,000ページを超えるガイドライン、標準、アドバイスおよび教材を政府向けに提供している。</p>	<p>記録物管理に関する基本政策の決定及び制度の改善、管理業務に関する指導・監督等の権限が付与されている。</p>	<p>行政機関の公文書の作成・保存について国立公文書館の制度的関与はない。</p>
	メタデータの標準化へ向けた取り組み	<p>NARAは、FederalRegister(いわゆる官報)に掲載する文書について、メタデータに相当する文書属性や構造を定義した「Federal Register Document Drafting Handbook」を発行している。 NARAが承認した国防総省電子記録管理アプリケーション設計基準(DoD 5015.2-STD)には、メタデータ標準が盛り込まれている。</p>	<p>国家予算委員会や議会図書館、LAC等が組織する連邦図書館評議会(Council of Federal Libraries)がWeb情報のメタデータに関するガイド(「Government of Canada Metadata Implementation Guide on Web Resources」)を発行している。同ガイドでは、メタデータ構造に加え、一部用語の定義を行っている。また、ガバメント・オンラインのメタデータ標準が国家予算委員会によって発行されている。</p>	<p>NAAは、政府機関における記録管理のためのメタデータ標準(「Recordkeeping Metadata Standard for Commonwealth Agencies」)及び記録の分類・標題・インデックス等の一貫性を確保するための用語集(「Keyword AAA」)等を発行している。 なお、インターネット上の様々な情報を容易に検索できるようにするため、AGLSメタデータ標準(The Australian Government Locator Service(AGLS) metadata standard)を、NAAが開発した。</p>	<p>公共機関は、中央記録物管理機関が作成した記録物の分類基準表に従い、記録物を分類するとされている。 分類基準表には処理課機関コード、機能分類番号、保存分類基準及び特殊目録の指定等が含まれる。 目録の構成項目は「公共機関の記録物管理に関する施行令」で定められ、作成された目録は中央記録物管理機関の定めるところにより電算管理が義務付けられている。</p>	<p>ネットワーク上のデータベースとして整備するものとされている「行政文書ファイル管理簿」について、文書分類・行政文書ファイル名・作成者・作成時期・媒体の種別等の記載すべき事項が「行政文書の管理方針に関するガイドライン(平成12年省庁申し合わせ)」(以下「ガイドライン」という)で定められている。 また、「電子公文書の文書型定義の統一的な仕様」が「行政情報化推進各省庁連絡会議幹事会」了承として出されている。 上記の策定等について、国立公文書館の関与はない。</p>

	項目	アメリカ	カナダ	オーストラリア	韓国	日本
保 存 へ の 取 組 み	電子公文書の長期保存へ向けた取り組み	電子政府イニシアチブの一つである「電子記録管理」において、NARAは、国防総省電子記録管理アプリケーション設計基準 (DoD 5015.2-STD) の全政府機関での採用を承認したほか、NARAへの電子記録移管のための指針を発行している。 一方、NARAは、電子記録を永久に保存し、オンラインで利用に供することを目的とするERAプロジェクトにも着手している。ERAは、2007年試験運用開始、2011年本格運用開始をめざしている。	LACは、記録情報ライフサイクルマネジメントに関する全般的ガイドラインのほか、連邦政府内部における電子情報の相互運用性向上を目的として、文書・画像・映像・データベース等個別の記録様式ごとに電子情報の推奨規格等を定めたガイドライン (「Guidelines for Computer File Types, Interchange Formats and Information Standards」) 等を発行している。	NAAは、政府機関に対し、電子記録の作成・管理・保存・利用・最終処分等に関する包括的ガイドライン(Digital Recordkeeping Guideline)草案を発表した(2004年5月)。電子記録の移管については、NAAは、オリジナルフォーマット及びXMLへ変換したものの両方を受け入れている。	電子媒体の他、マイクロフィルムまたは紙の文書への重複保存、電子ファイルの継続的な転換・管理、システムの技術的要件の維持・管理等が規定されている。(公共機関の記録物管理に関する施行令)	「別の記録媒体への変更、データ・ファイル形式の変更、定期的なバック・アップ等の措置を講ずること」が「ガイドライン」に定められている。
	電子メール管理・保存に向けた取り組み	電子記録の作成・管理等に係る要件を規定する連邦規則36CFR1234は、電子メールの作成・管理等に係る政府機関の責任及び管理要件等を規定している。 NARAは、電子政府イニシアチブの一つである「電子記録管理」において、電子メールのNARAへの移管に係る基準を発行している。	LACは、電子メールを国立図書館公文書館法上のRecordにであると位置づけ、電子メール管理のためのガイドライン(「E-mail Management in the Government of Canada」)を発行している。	NAAは、電子メールも公文書館法上の連邦記録に該当するとして、電子メールの管理・保存等に関するアドバイスを発表している(「Email is a record!」(1998年作成、2004年改訂))。	国家記録院で現在検討中である。	(特に見あたらない)
	政府機関のウェブ・アーカイブの現状	合衆国法典の「記録」の定義に合致するウェブ・コンテンツ記録のうち、永久保存価値があると評価されたものは、他の記録と同様に、政府機関からNARAへ移管されることとされている。 NARAは、ウェブ・コンテンツ記録の移管に係る指針を2004年に発行した。 NARAは、2005年1月時点の政府機関ウェブのハーベストを行い、ウェブ上で利用に供している。 一方、議会図書館は、国民の関心の高いテーマ関連のページを少数選択してアーカイブしている(MINERVA)。	LACは、官民のオンライン出版物のWebアーカイブを「Electronic Collection」として提供している。現在の提供タイトル数は、1万3千件を超える。	政府機関のウェブ・アーカイブについて、NAAは、国立図書館及びNOIE (National Office for the Information Economy (2004年4月からAGIMOに組織改編)とともに、役割分担の取り決めを行い、共同で政府機関向けにガイド(「Keeping Government Publications Online」)を発行した(2002年7月)。 同取り決めでは、NAAは、イントラネット上の文書、ウェブ上での業務の記録、電子メール及び公開されたウェブのスナップショットを保存し、国立図書館は、リムーバブル・メディアで供給される電子出版物及びパブリック・コメントを求めるためにウェブに掲載された草案を保存する。また、インターネットのみで利用可能なオンライン出版物は、NAA又は国立図書館が保存することとしている。	政府機関のウェブ・アーカイブについては、現時点では、いずれの機関・組織等においても行っていない。	国立国会図書館が実験事業として「インターネット資源選択的蓄積事業(WARP:Web ARchiving Project)」を推進している。

上記の取りまとめ結果は、2005年6月～7月にWebベースで収集した情報を基に作成したものであり、最新の動向と一致しない場合がある。

(用語説明)

NARA: アメリカ国立公文書記録管理局 (National Archives and Records Administration)

LAC: カナダ国立図書館公文書館(Library and Archives Canada)

NAA: オーストラリア公文書館(National Archives of Australia)

ERA: アメリカ国立公文書記録管理局の電子アーカイブ化プログラム(Electronic Records Archives)

DIRKS: オーストラリアの公文書記録管理に関する方法論(Designing and Implementing Recordkeeping Systems)