

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

特定の業務を処理するための
情報システム

基本的な考え方

- デジタル技術を活用して様々な業務システムが構築され、業務の効率化・自動化が進められている。こうした業務システムは、行政機関が事務・事業を実施するためのものである以上、当該システムを活用して行われる業務についても、国民への説明責任が求められる。
- 公文書管理法上、行政機関が作成・取得した**電磁的記録は行政文書に該当（法第2条4項）するものであり、法律に基づいて、適切に管理することが必要である。**すなわち、
 - 【1】意思決定や事務・事業の跡付け・検証ができるよう、文書を作成する必要があること。
 - 【2】作成・取得した行政文書については、適切に整理・保存される必要があること。例えば、保存期間、保存期間の満了する日、満了時の措置等を定めるとともに、必要な事項を行政文書ファイル管理簿に記載する必要があること。
 - 【3】保存期間満了時は、適切に移管又は廃棄又は保存期間の延長を行うこと。
 - 【4】廃棄に当たっては、事前に内閣総理大臣と協議し、同意を得ること。
- 業務システムの特性を踏まえた文書管理のルール運用を検討する必要があるのではないか。
(**デジタル化を妨げないよう柔軟なルール運用にする。**また、デジタル化の発想で示された運用が、紙媒体の管理の効率化にもつながる場合は、適用を検討。)

<参考> 公文書等の管理に関する法律（抜粋）

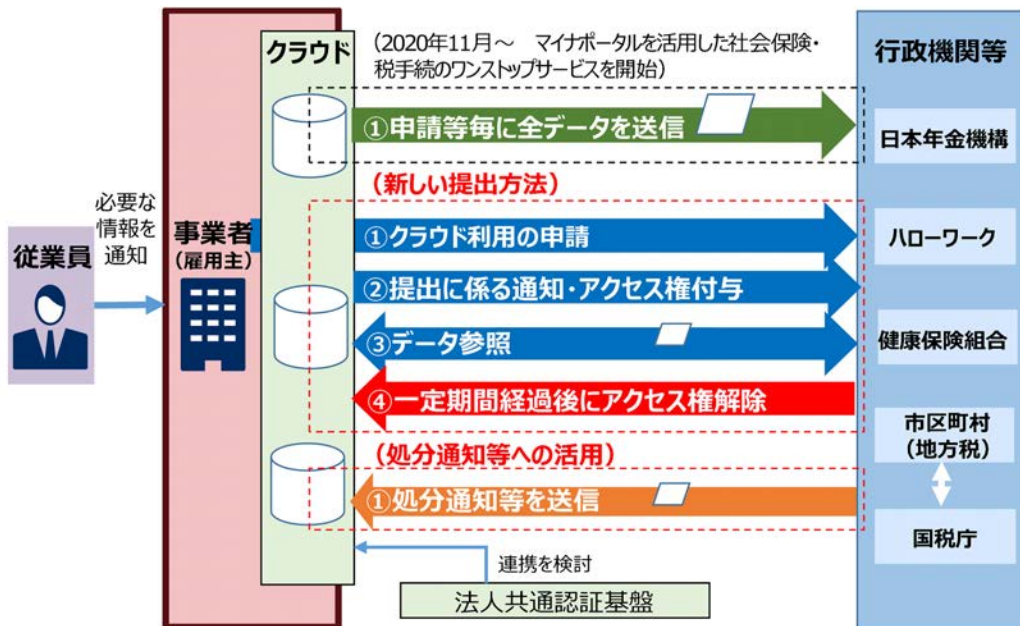
第2条第4項 この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（図画及び**電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。**第十九条を除き、以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。（略）

企業が行う従業員の社会保険・税手続の オンライン・ワンストップ化等の推進

フェーズ2：企業保有情報の新しい提出方法に係るシステム構築計画

実現イメージ

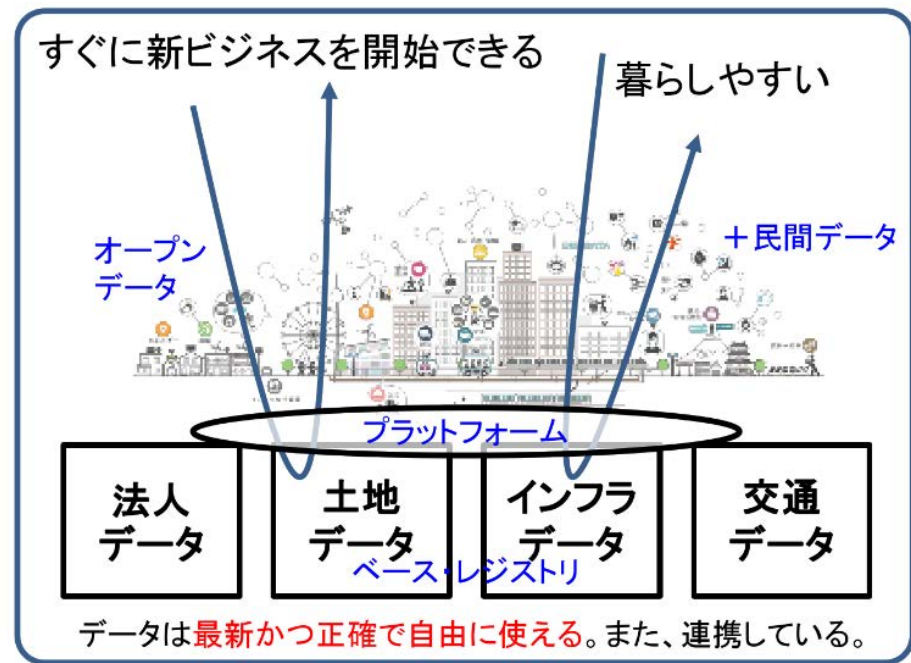
クラウドサービスを活用して、情報の効率的な提出や通知等の受取りが可能になる



出典：第85回公文書管理委員会（令和3年1月22日）資料1-1
（内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室）資料より抜粋

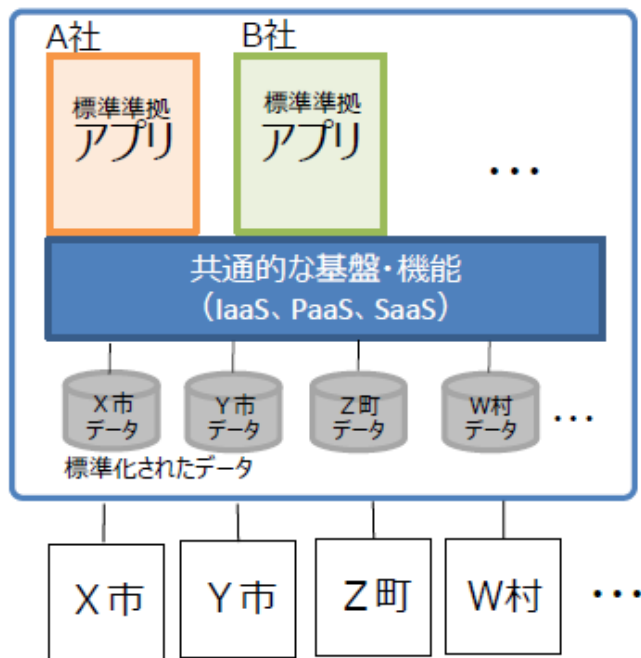
ベースレジストリ

ベース・レジストリが整備済みの国・都市



出典：データ戦略タスクフォース（第1回）（令和2年10月23日）資料「ベース・レジストリの概要」より抜粋

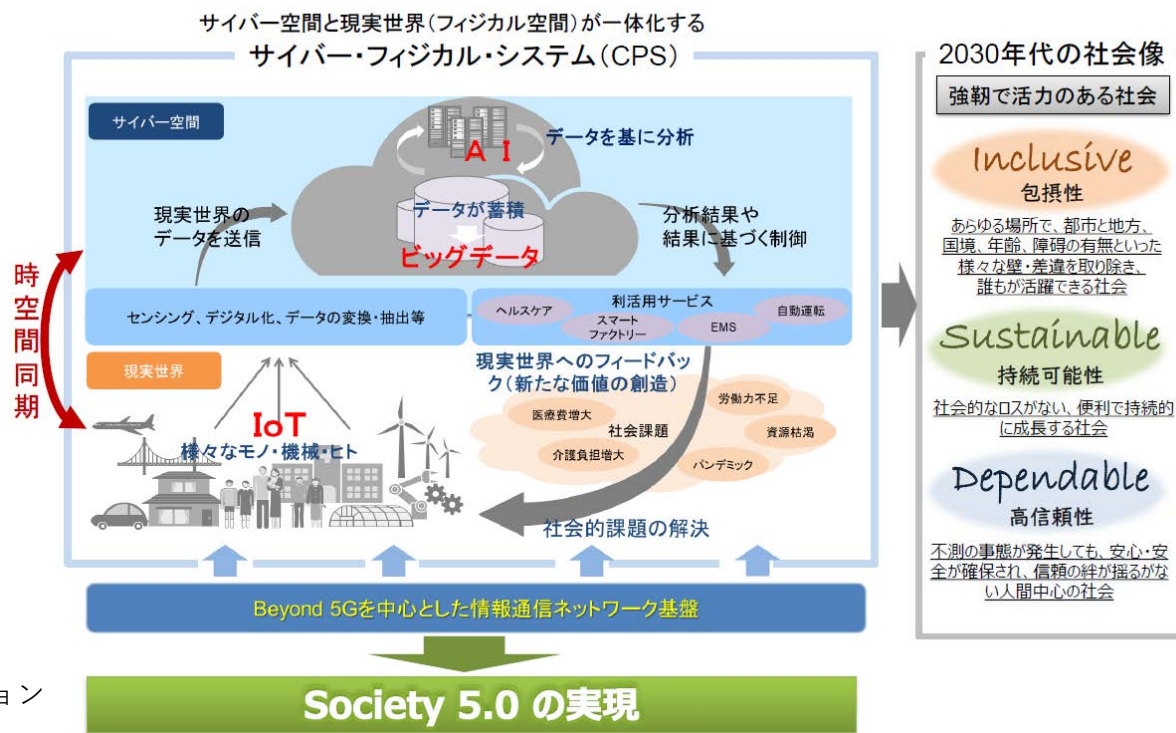
地方自治体による
ガバメントクラウドの活用（案）



総務省「Beyond 5G推進戦略」

2030年代に期待される社会像

1



出典：総務省「地方自治体のデジタルトランスフォーメーション指針に係る検討会」（第5回）（令和3年2月1日）資料2（内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室）資料より抜粋

出典：「Beyond 5G推進戦略（概要）」（令和2年6月総務省）より抜粋

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(本テーマに関する検討課題の全体像)

検討課題① 行政文書としての電磁的記録の適正な管理

< 基本的事項 >

< 個別論点 (例) >

- (1) クラウドで複数の省庁が閲覧する文書の管理主体をどのように考えるか
- (2) 国の行政機関と地方公共団体との間で共有する場合の課題や対応
- (3) 自動的に行われる個々の通知の文面の扱いについて
- (4) データベースの扱い
- (5) 廃棄についてどのように考えるか
- (6) その他の留意点
- (7) 今後の対応

検討課題② 業務システムの特性を踏まえた公文書管理について

- (1) 業務システムの整備・運用に係る文書の保存期間等について
- (2) 行政機関が業務システムの構築や運用を外部委託する場合に、留意すべき点

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

検討課題① 行政文書としての電磁的記録の適正な管理（基本的事項）

○ 各行政機関において、業務システムで取得・作成される行政文書（電磁的記録）について、公文書管理法のルールに沿って適切に管理されるよう、例えば、行政文書ファイル管理簿に記載する内容などを整理することが必要。

⇒ 業務システムの仕様の検討段階（設計段階）において、どのような文書（データ）を取得し、どのような文書を作成・通知するかを決定しており、**その段階（仕様を確定させる前の段階）で、行政文書ファイルのまとめ、分類、名称、保存期間、満了時の措置（移管・廃棄）、保存場所などを、一旦の整理をすることが重要**である。

※ 行政文書ファイル管理簿への記載が必要な情報であり、必要があれば、各省CRO室や、公文書管理課と事前に相談する。**廃棄でよい方針を調整するのであれば、公文書管理課と国立公文書館との事前調整が必要**。

実際のシステム構築の中で変更があり得るので、変更があれば、確定前に、必要に応じ、公文書管理課に相談する。

⇒ 業務システム内でデータを管理する場合、行政文書ファイルの保存場所を「〇〇（業務システム）内」と記載すれば足りる。（保存・管理のためにデータを取り出す必要はない。）

※ 実際にどの保存領域にデータを入れているかに応じて、保存場所を記載すればよい。

⇒ **行政文書ファイルのまとめは、大括り（束ねたもの）**でよい。

（例：〇年度旅行命令・依頼、〇年度〇〇補助金交付手続 等）

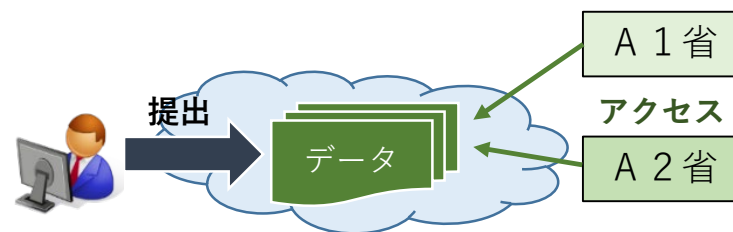
【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(1) クラウドで複数の省庁がアクセスする文書等の管理主体をどのように考えるか。

<整理>

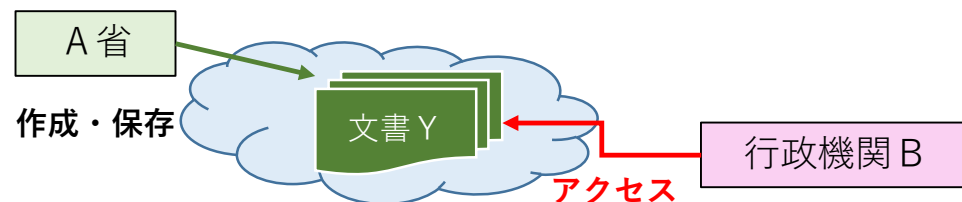
- ① 民間企業等がクラウドにデータを入れることにより各行政機関が申請等を受理する（アクセス権限によりアクセスできるようになる）場合には、各行政機関が文書管理主体となることが適当である。 ※デジタル手続法に基づく取組。

【例】 企業保有情報の新しい提出方法において、クラウドサービスに保存されたデータに対して行政機関が付与されたアクセス権限によってアクセスする場合。



- ② 行政機関 A が作成・管理する文書について、行政機関 B が監査等のために閲覧する場合には、**Aのみを文書管理者**とすることとしてもよい。
(※ B が監査等のために B の管理下にデータを複製（B のサーバにダウンロード等）した場合には、当該複製データについて、B が行政文書として管理することとなる。)

【例】 国の会計経理の書類を保存・管理するためのシステムにおいて、A 省が作成・管理する証拠書類等について、会計検査院が検査のためにアクセスして閲覧する場合。



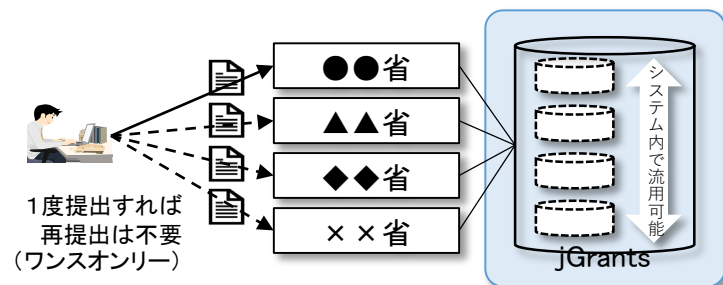
【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(1) クラウドで複数の省庁がアクセスする文書等の管理主体をどのように考えるか。

<整理>

- ③ 業務システム内の利便性向上のため、データの保管の仕組みをシステム内に構築し、データを管理する場合は、システム管理者がデータ管理者となる。

【例】 J Grantsのワンスオンリーのためのデータ。



<留意事項>

- 行政文書の管理やシステムの整備に複数の行政機関が関わる場合には、データ（行政文書）の管理に関するルール設計を行う担当を決めておくことが不可欠である。

(公文書管理法のルールとの調整、業務システムからどの時点でデータを抹消するかの整理、業務システムを利用する省庁・関係機関への利用規約の提示など)

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(2) 国の行政機関と地方公共団体との間でデータを共有する場合の課題や対応

<課題>

- 国と地方公共団体が一つのデータを共同で閲覧する業務システムについて、**地方公共団体によって当該文書（データ）の保存期間が異なる場合**について、データの保存期間（いつ削除するか）についてどのように考えるか。

【例】オンラインワンストップサービスを地方公共団体も利用することとし、一つのクラウドサービスに、地方公共団体もアクセスすることになった場合。

【例】地方公共団体が行う国の法定受託事務の会計経理に係る書類を、国の会計経理の書類を保存・管理するためのシステムで管理する場合。（最低限の保存期間の設定が必要）

<整理>

- ① 各地方公共団体の保存期間に対応して業務システムを構築・活用することも考えられる一方で、**必要があれば、一律の保存期間の設定**を行うよう調整することも考えられる。
- ② システム構築に係る**制度所管部局が、事前に地方公共団体への確認や調整を行う（協力を求める）ことが考えられる**のではないか。場合によっては、国が適切な保存期間を設定することや、全国一律で設定した保存期間を超えて保存が必要な地方公共団体が別途保存できるような仕組みを用意することが考えられる。
- ③ 保存期間を超えて文書（データ）を保存する行政機関のため、各行政機関において必要なデータを共通システムから抽出（複製）して保存する対応も考えられる。

※公文書管理法は、国の行政機関と独立行政法人等を対象としている。

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(3) 自動的に通知される個々の通知の文面の扱いについて

<課題>

- 個人や事業者に対して、自動的に通知される文書の文面は行政文書に当たるか。

【例】利用者がオンラインで申請を行った場合に、必要事項が記載されていることが確認され、申請が受理されことを自動的にお知らせする場合。

【例】プッシュ方式で、該当者に自動的に関係する情報を通知する場合。

<整理>

- 個人等の端末の画面に表示される個別の内容については文書に該当するが、行政機関においては、個々の対象者ごとの通知の画像情報（表示）そのものを文書として保存する必要はなく、**当該個人等に通知を行ったという記録（対象者、時点、通知先）**と通知に用いられる一般的な画面情報が、必要な期間保存されていればよい、という整理が適当であると考えられる。

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(4) データベースの扱い（ベースレジストリやワンスオンリーのための保存データ）

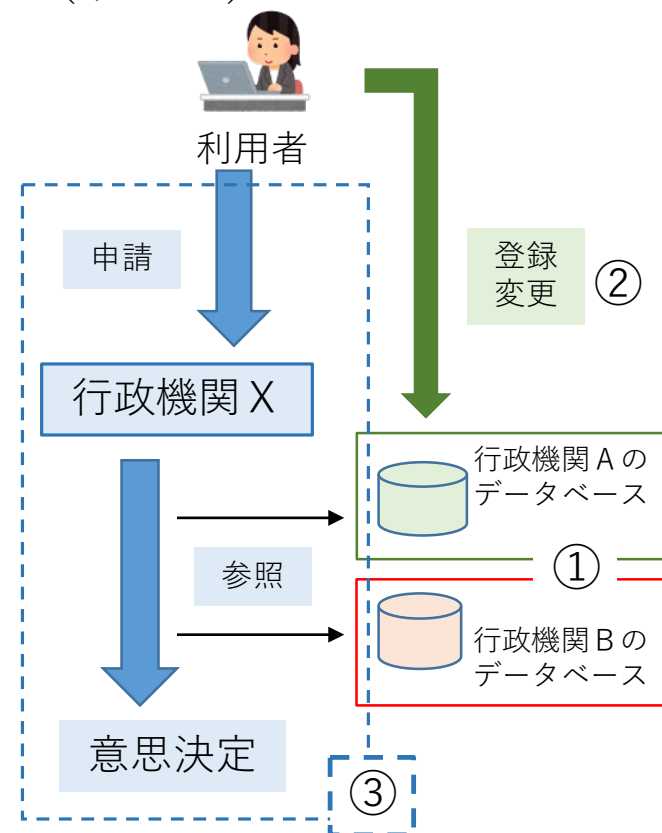
<整理>

- ① ベースレジストリなどのデータベースは、常に最新の状態に更新されるものであり、**常用の行政文書として管理**することが適当。
【例】法人情報
- ② データベース情報の登録や変更に係る届出等の情報については、必要な期間、それぞれの行政機関において、行政文書として管理される必要がある。
- ③ データベースは更新されるものであり、上書きされていく。どの時点のどの情報を基に意思決定等を行ったかは、合理的な跡付け・検証において重要である。意思決定等を行った行政機関において、**参照した時点や、その時点で取得又は確認した情報を含め、行政文書として管理**することが重要である。（当該情報が視認性のある形で再現できることが必要である。）

ベースレジストリ (Base Registry) : 「公的機関等で登録・公開され、様々な場面で参照される、人、法人、土地、建物、資格等の社会の基本データ」であり、正確性や最新性が確保された社会の基幹となるデータベース。

ワンスオンリー (Once Only) : 一度行政機関に提出した書類については、再度の提出は不要とすること。デジタル化3原則（デジタルファースト、ワンスオンリー、コネクテッド・ワンストップ）の一つとされている。

(イメージ)



意思決定を含めシステム内で完結することや、個々の事務処理（判断）がシステム（AI等）によって行われることが想定される。

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(4) データベースの扱い（長期にわたり個人等に関する事務を管理するためのデータベース）

<課題>

- 膨大な個人等の情報で管理する場合、年度毎に個人等の情報を束ねて行政文書ファイルを作成して文書を管理し、保存期間を個人の退職、死亡等から○年後としている場合があり、当該年度の行政文書に属する全ての方が退職、死亡等するまで、文書を廃棄しないという運用をしている事例がある。その場合、退職、死亡等から長期にわたり個人情報管理されることとなり、電子・紙いずれの場合にも、文書管理のコストが大きい。

【例】継続的な給付に関する事務

【例】許認可（許認可等の効力が消滅する日に係る特定日以降5年）

<整理>

- デジタルであれば、**対象者（個人等）・年度を越えて、一つのデータベースで管理することが可能**であり、その中の特定の個人等の文書の保存期間が満了すれば、データベースから削除するという運用ができることが妥当と考えられる。
- 恒久的な制度に係る情報（文書）であれば、**対象者、年度を越えて、一つの行政文書ファイルとして「常用文書」として管理する**という対応も可能と考えられる。（対象となることや対象から外れる要件を明確にすることが必要。対象となったり、対象から外れる場合の届出等については、別途保存期間を定めて行政文書として保存するか、データベースとなる行政文書の中で紐づけて管理することが考えられる。）
 - ※届出がない場合、例えば140歳をもって削除などと決めることも考えられる。

(イメージ)

X年度

a,b,c ...,k

<行政文書ファイル>

X + 1年度

b,c ...,k,l,m

<行政文書ファイル>



a,b,c ...,k 全ての許認可等が失効してから5年後に廃棄。
(aの情報も含め、それまで保存)

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(5) 廃棄についてどのように考えるか。

<課題1>

- 行政文書を廃棄するためには、廃棄協議を終えている必要があるが、保存期間満了を迎える文書の8割が、満了までに廃棄協議を終えられていない。(各省の協議開始の遅れも原因)
- **実際に廃棄できる期日が確定しないことにより、構築する業務システムを複雑にし、コストを増大させる場合がある**とともに、コストを不確実にし、**民間参入を妨げる要因**になることが懸念される。デジタル化を進める上での妨げにならないよう、対応が必要である。

【例】企業保有情報の新しい提出方法では、民間企業が、民間のクラウドサービスを活用して情報の提出を行うが、保存期間中は、当該クラウドサービスにおいてデータを管理する。

- 行政文書ファイルの一部でも訴訟等で必要になった場合に、行政文書ファイル全てについて保存期間を延長することになる。業務システムでは、膨大な意思決定を一つの行政文書ファイルに束ねることが想定されるが、こうした運用は、不合理ではないか。

※紙媒体でも、保管スペースの問題などが生じている。

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(5) 廃棄についてどのように考えるか。

<対応>

- ① **廃棄協議の方法について、抜本的に見直す**必要がある。(公文書管理委員会で検討)
- ② 特に、業務システムで取り扱う事務処理や意思決定(支払事務、旅行命令、個別の補助金審査等)は、膨大な個別案件の処理が多く、保存期間満了時の措置は廃棄になると考えられる(行政文書全体でも移管は1%未満)。このことも踏まえて、**システム構築時に事前に調整**するなど、**廃棄協議を保存期間満了までに「確実に」**終わられるよう、**仕組みを整える**必要がある。

例えば、以下のような要件を満たせば、事前調整ができる。

- ・歴史的に重要な文書が含まれない。
- ・RS確認を行う。
- ・訴訟等があった場合には、廃棄同意の有無とは別に、各行政機関の責任で、保存期間を延長する必要があることを明確にする。

- ③ 個々の意思決定を束ねた行政文書ファイル(「束ね型」)については、**その一部で保存期間の延長の必要が生じた場合には、該当部分を複製して、別の行政文書ファイルで保存できる仕組み**を作れるようにする(訴訟等に無関係な文書(データ)が膨大に含まれている行政文書ファイルそのものを延長する必要は必ずしもない)。

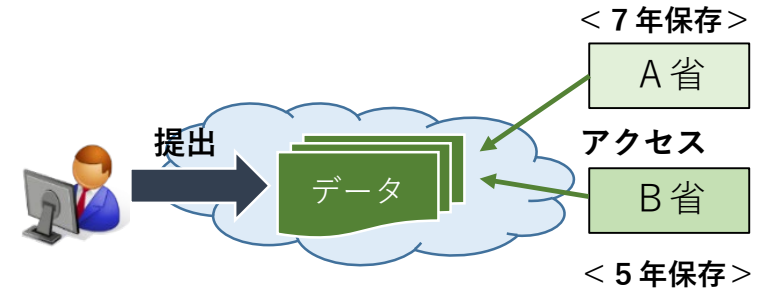
⇒ **特定のデータ(文書)について延長の必要が生じた場合には、行政機関において、業務システムからサーバにデータを複製しておくことが重要である。**

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

(5) 廃棄についてどのように考えるか。

<課題2>

- クラウド上で共有している（関係機関がアクセスできることとしている）データなどは、行政機関（関係機関）によって保存期間が異なる場合がある。
例えば、保存期間を7年としている行政機関Aの管理中（保存期間中）に、別の行政機関B（保存期間5年）においては廃棄する状況となることもあり得る。何をもちて行政文書の廃棄とするか。



<整理>

- 行政機関Bにおいて廃棄に関する必要な手続が終わった後で、Bからクラウド上の**情報へのアクセスが遮断**され、Bが行政文書として利用できない状況になることをもちて、Bの行政文書としては「廃棄」したとすることが妥当である。
- 最終的にデータを消去して差し支えないかの判断は、関係機関（国の行政機関を含む）においてあらかじめ調整を行い、判断する主体を決めておくか、時期を決めておくことが適当である。また、システムの利用規約などで、データの保存期間（消去時期）を明記しておくことも考えられる。

業務システムと公文書管理法のルールについて

検討課題② 業務システムの特徴を踏まえた公文書管理について

○ 業務システムに関連して、以下のように整理する。

(1) 業務システムの整備・運用に係る文書の保存期間等について

- ・業務システムは、検討から整備に複数年度を要することもあり、整備後も複数年にわたり運用し、その間も、改善や更新作業が行われる。
- ・構築や運用を合わせて、10億円や100億円を超えるものもある。
- ・業務システムは、デジタル社会の重要なインフラである。

(参考) 直轄事業として実施される公共事業に関する文書について

保存期間：事業終了の日に係る特定日以降5年又は事後評価終了日に係る特定日以降10年のいずれか長い期間

満了時の措置：総事業費が100億円以上、10億円以上について、それぞれ移管する文書を定めている。

⇒ 保存期間を「**契約に係るシステムの運用終了から5年間**」とする。

また、一定金額（例：10億円）以上の契約については、仕様等が分かる文書を国立公文書館等に移管する。

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

【追加的検討】「束ね型」の行政文書ファイルの運用の合理化に関して

- 「束ね型」の行政文書ファイルについて、業務システムで提案された「データベース型管理」と「一部の文書で保存期間の延長が必要な場合の対応」については、既存の紙媒体を含めて、合理的な管理に資するものと考えられる。一方で、恣意的な運用にならないよう、以下のような運用が考えられる。（具体的な取扱については、法制面からの検討が必要）

(1) データベース型管理

- ・ 束ね型の行政文書であり、恒久的な制度に係る文書であれば、**対象者、年度を越えて、一つの行政文書ファイルとして「常用」として**、その大きな行政文書ファイルの中で、案件ごとの管理を行うことを可能とする。

<留意点>

- ・ 対象となるのは、**恒久的な制度に関する「束ね型」**行政文書ファイルであって、特定の事前に定まった期日なく長期にわたり継続するもの（保存期間が特定日とされている許認可等、給付事務等）、長期にわたる案件ごとの管理が馴染むもの（10年以上にわたる定点観測をまとめたもの等）が考えられる。
- ・ 行政文書ファイル管理簿に、データベース型管理であることや、対象の追加・削除の条件を明記する。例えば、備考欄に「データベース型管理／認可の効力消滅から5年後に削除」等と記載する。名称は、「〇〇認可関係文書」等とし、保存期間は「無期限」とする。
- ・ 歴史的に重要な文書に該当する可能性のある内容の文書や、時限の制度は不可とする。データベース的管理の妥当性について、内閣府及び国立公文書館が、RS確認の際にチェックを行い、その確定後でなければ、個別の行政文書の削除は不可とする。

【2】業務システムと公文書管理法のルールについて

【追加的検討】「束ね型」の行政文書ファイルの運用の合理化に関して

(2) 一部の文書で保存期間の延長が必要な場合の対応

- 「束ね型」では、個々の意思決定は独立していることから、分割しても意思決定や事務・事業の跡付け・検証の観点からは問題がない。訴訟、情報公開請求等により、行政文書ファイル内の一部の案件で延長の必要がある場合には、当該一部の文書は保存期間が異なることになるため、合理性がある場合には、当該部分のみを延長できることとする。

< 具体的対応 >

- ①元の行政文書ファイル文書を変更せず、保存期間を延長すべき行政文書（行政文書ファイルの一部）を複製したものを、別の行政文書ファイル内に保存し、適切な保存期間を付すという対応が考えられる。

※訴訟、不服申し立て、開示請求等であれば、必要な行政文書を、「〇〇訴訟」「〇〇年度不服申し立て」「〇〇年度情報公開請求対応」などの行政文書ファイル内に写しを作成して、対応することが考えられ、それぞれの分類に対応した保存期間が付与される。

※元の行政文書ファイルの内容が変わらないよう、複製を行うことが適当である。ただし、実際には、新しい行政文書ファイルの方が保存期間が長いため、紙媒体の場合、複製物を元の行政文書ファイルに戻すことが考えられる。また、分冊などの場合には、当該分冊が両方のファイルに属しているという考え方で管理することも考えられる。

< 留意事項 >

- 「束ね型」の行政文書ファイルに限る。
- 廃棄協議を終えた文書を延長する可能性もある。その場合、内閣府による廃棄同意（歴史公文書に該当しないという判断）とは別の判断であり、各行政機関の責任で保存期間の延長等を行うべきである。