

公文書管理委員会
第1回デジタルワーキング・グループ
議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

公文書管理委員会 第1回デジタルワーキング・グループ 議事次第

日時：令和3年4月23日（金）13:00～14:34

場所：中央合同庁舎第8号館特別大会議室

開 会

- 1 デジタル時代の公文書管理の在り方について
- 2 意見交換

閉 会

（出席者）

小幡座長、伊藤委員、岡崎委員、岩崎専門委員、上原専門委員、村林専門委員
山崎事務次官、別府内閣府審議官、大塚大臣官房長、杉田大臣官房公文書管理課長、
吉田大臣官房公文書管理課企画官、奥田総務省行政管理局行政情報システム企画課長、
大西総務省行政管理局情報システム管理室長、前田政府CIO補佐官、中島国立公文書
館業務課長

○小幡座長 それでは、定刻になりましたので、公文書管理委員会第1回「デジタルワーキング・グループ」を開会いたします。

本ワーキング・グループは、去る4月9日の公文書管理委員会において設置が決定され、私、小幡が座長を務めさせていただくことになっています。また、座長代理は伊藤先生にお願いしております。よろしくお願いいたします。

次に、構成員を御紹介いたします。

岡崎委員、岩崎専門委員、上原専門委員、村林専門委員がデジタルワーキング・グループの構成員となります。岡崎委員、岩崎専門委員、上原専門委員については、本日オンライン参加ということになります。

岩崎専門委員は本年4月1日付で公文書管理委員会専門委員に就任されましたので、一言御挨拶をお願いできればと思います。

○岩崎専門委員 岩崎です。御紹介賜り、ありがとうございます。

早稲田大学電子政府・自治体研究所教授の岩崎と申します。このたび、公文書管理委員会デジタルワーキング・グループで専門委員として参加させていただくことになりました。私の専門はデジタルガバメント、電子政府あるいは地方公共団体のデジタル化、高齢社会など社会環境変化の中で求められるICTアプリケーション・サービスなどICT政策全般について研究をしています。

現在、政府全体のデジタル化やDX（デジタルトランスフォーメーション）の取組が進む中で、公文書管理についてもデジタル化を進めて効率化や適正化が進められるということです。今回のワーキング・グループで有意義な意見交換ができ、また、最適な公文書管理の在り方について議論を深めることができればと祈念しております。よろしくお願いいたします。

○小幡座長 岩崎専門委員、ありがとうございました。

なお、岩崎委員は授業のため、14時30分で退席されるということでございます。

では、本日の議題に先立ちまして、本ワーキング・グループの設置及び今後の運営について事務局から御説明をお願いいたします。

○吉田企画官 デジタルワーキング・グループについて御説明いたします。

資料1-1及び資料1-2に概要を記載しておりますが、本ワーキング・グループは4月9日の公文書管理委員会において、デジタル時代の公文書管理の在り方について専門的な議論を行うため、設置が決定されました。

構成員は資料1-1に記載のとおりであり、座長の指名により伊藤委員に座長代理をお願いしております。

夏頃までに取りまとめを行い、公文書管理委員会に報告いただくことを考えております。

資料1-3が、公文書管理委員会の運営規則です。その第7条により、ワーキング・グループの運営は委員会と同様、会議を公開することとしており、また、議事録を作成の上、公開することとしております。

以上です。

○小幡座長 ありがとうございました。

それでは、議題の「デジタル時代の公文書管理の在り方について」の議論に入ってまいります。まずは、関係する取組として内閣府からこれまでの電子的管理に関する取組について、それから総務省から文書管理システムについて、国立公文書館から電子公文書の保存に係る調査検討報告について、それぞれ御説明をいただきます。その後、事務局から本日の論点の説明をお願いいたします。

質疑応答につきましては、その後の意見交換の中でまとめて行いたいと思っております。

それでは、まずは説明ということで、内閣府のほうからよろしくをお願いいたします。

○吉田企画官 これまでの取組について、簡単に説明いたします。

資料２－１を御覧ください。「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」の概要資料の左上の「１．基本的な考え方」にありますように、平成30年7月の閣僚会議決定により、今後、作成・取得する行政文書は電子的に管理することを基本とすること、行政文書の作成から保存、廃棄・移管までを一貫して電子的に行うための仕組みを作ることとし、公文書管理委員会でも精力的に御議論をいただいて、平成31年3月に内閣総理大臣決定としてこの「基本的な方針」を決定いたしました。

「３．今後目指すべき電子的管理の在り方」に記載しておりますが、「共有フォルダにおける体系的管理」と「文書管理業務の処理の自動化」を主な内容としており、その他、長期保存への対応やメタデータでの管理などを記載しております。

この「基本的な方針」で検討課題とされた事項につきましては、電子メールの選別・保存、本格的電子管理のための標準仕様、紙媒体文書の電子媒体への変換などのマニュアル等を内閣府において一通り作成し、各省庁に示しております。なお、地方自治体の関心が高いこともあり、情報提供も行っております。

また、資料２－２になりますが、昨年11月に各省の取組状況に関するフォローアップを行いました。

１ページの【全体の評価】にありますように、電子的管理の取組、特に共有フォルダによる管理が概ね進んでいる状況ではありますが、例えば読取専用化の取組が進んでいない状況があります。

また、２ページ、３ページに記載しているように、読取専用化に当たってシステム面での対応が必要であることや、あるいは、予算面での対応が必要であるなどの様々な課題が挙げられているところです。

電子的管理に関するこれまでの取組の概略の説明は、以上です。

○小幡座長 総務省、お願いします。

○総務省奥田課長 資料の３を御覧ください。

１枚めくっていただきまして、「文書管理システムの概要」ということでございます。従来、決裁等の行政文書の管理業務に関するシステムは各省個別に作っていたところです。

これは、効率性に欠けていたり、費用対効果の面でかなり大きなロスがあったということで、文書管理業務の業務・システム最適化計画というものを平成19年に策定して、それに基づきまして総務省においてこのシステムを開発したところでございます。平成21年3月に運用を開始して、現在29機関のほうで利用していただいているという状況でございます。

このシステムの主な機能につきましては、ここにありますように、電子決裁の部分と公文書管理を適切に行うための機能、これが大きな機能となっております。

電子決裁につきましては、各省ごとに当該機能を一元的に提供することで、起案担当職員とか決裁者の手間を軽減して、各府省の決裁関連業務の迅速化、効率化を図っているというところでございます。

また、システムで処理することで修正履歴などを厳密、厳格に管理できて、決裁文書を適正に保存する観点からも有意義であるというふうに考えているところでございます。

また、「公文書管理を適切に行うための機能」につきましては行政文書ファイル管理簿の調製であったり、行政文書ファイルのレコードスケジュールの審査、廃棄協議、移管の業務を処理する機能を備えているというところでございます。

1枚めくっていただきまして、現在の文書管理システムにつきましては更改を行っているところでございます。先ほどの「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」を踏まえて更改させていただいております。個別機能の検討に当たりましては、公文書管理課・国立公文書館とも連携しながら、利用者へのヒアリング・ワークショップを複数回実施して行っているところでございます。

利用者の業務効率・利便性向上を図ることとしまして、インターフェースの刷新による操作性の向上であるとか運用フローを鑑みて、現場の実態に即した機能の見直し・拡充を実施させていただいております。

また、本システムの処理能力の向上とか使い勝手の向上、各府省の個別の業務システムの連携、決裁機能についてはこの文書管理システムを使っていただくような形でAPI機能の充実・強化という形のものについても取り組んでいるというところでございます。

現在、本システムは更改作業中で、来年2月に一部の府省から新システムを運用開始しまして、段階的に移行ということで、来年度中に利用している全府省において移行を完了していきたいと思っております。

新しい機能についてでございます。3ページ目を御覧ください。「保存期間表の管理機能」というところでございます。「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」については、今後作成する行政文書については電子的に管理していくこと、体系的、効率的に管理を進めて行政文書の所在把握とか履歴管理、または探索を容易にするとともに、文書管理業務の効率化を向上させるということとされております。

「基本的な方針」におきましては、保存期間表を各文書管理者が整備して、それを基礎として大・中・小分類を整理するということがされておりますので、この新システムでは既に存在する大・中・小分類の登録管理機能に加えて、保存期間表を管理する機能を備え

て、それらのデータ関連づけを可能とするという形で、この保存期間表を基にして文書管理をしっかりやっていくということを機能として新しく付け加えさせていただいております。

また、レコードスケジュールの審査についても、これらの照会業務はメールでのやりとりということで、ちょっと手をかけながらアナログ的にやっている部分がありましたので、このシステムで機能的にできるということを実装させていただいております。こういった機能改修をしながら、現在更改作業を進めているというところでございます。

簡単ですけども、以上でございます。

○小幡座長 それでは、国立公文書館、お願いします。

○国立公文書館中島課長 それでは、国立公文書館から御報告させていただきます。

令和2年7月に公表しました「電子公文書等の適切な保存に係る調査検討報告書」の概要について、資料4により、主にファイル・フォーマットの観点から報告させていただきます。

館は平成22年3月26日に内閣府から示されました「電子公文書等の移管・保存・利用の具体的方法に係る方針」に基づき、平成23年度から電子公文書等の受入れ等に係る業務を電子公文書等の移管・保存・利用システムを用いて行っているところでございます。

現行のシステムは平成28年度より運用を開始しており、システム更改の検討を行う時期にあったこと、また、平成31年3月25日の内閣総理大臣決定で「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」が策定されたこと、これらを踏まえまして館の現行業務の見直し及び次期システム更改のための論点整理を目的として調査を行い、その結果を取りまとめたものでございます。

2の「館における長期保存の取組」というところでございますが、平成22年の内閣府方針では、受け入れた電子公文書等は原則として長期保存フォーマットに変換した上で、電子公文書等システムで保存することとされております。また、受入れ時のフォーマットによる保存が必要と認められる場合は長期保存フォーマット及び受入れ時のフォーマットに保存することが定められております。

次のページへいただきまして、当館のシステムにおいては今の内閣府方針「別表」に加え、平成20年度に内閣府で行われた実証実験等の結果を踏まえて、ファイル・フォーマットの類型ごとにシステムで対応する標準的フォーマットを設定しております。

また、内閣府方針では長期保存フォーマットが定められていない音声や動画につきましては、これも内閣府の実証実験等を踏まえまして長期保存フォーマットを独自に設定しております。システムにおいては、標準的フォーマットについては長期保存フォーマットに変換を行い、その長期保存フォーマットと運用上の判断で受入れ時のオリジナルフォーマットをシステム内に保存しているところでございます。また、標準的フォーマット以外の非標準フォーマットについては、受入れ時のオリジナルフォーマットのみを保存しているというところでございます。

今回の調査検討でございますけれども、平成23年度から30年度までに受け入れた電子公文書等のうち、非標準フォーマットにより保存しているものが一定数存在しているという状況でございました。比率にしまして、標準的フォーマットによるものがファイル数ですけれども7割、非標準的フォーマットによるものが3割という状況でございました。そのような受入れ・保存の実績や技術動向を反映した見直しに係る運用ルールなどが存在していなかったということから、調査検討のテーマにしたというところでございます。

調査検討では、まず専門家からヒアリングを行いました。そのヒアリングからは、「受入れ時のオリジナルフォーマットの保存の必要性」について示唆を得たところでございます。オリジナルフォーマットでしか保存していない電子ファイルを含む電子公文書等については、館の環境において再生及び内容を見読することが将来不可能になるリスクがある。そうした場合であっても、受入れ時のオリジナルフォーマットを保存しておくことが必要であるという示唆を得たところです。

また、海外の状況について、アメリカとイギリスのそれぞれの国立公文書館の取組状況について文献調査を行いました。

次の3ページにいただきましたが、アメリカのNARA、国立公文書記録管理院でございますが、長期保存上の持続可能性などの観点からファイル・フォーマットを評価し、「望ましい」または「受入れ可能」等の類型化をした上で「受入れ可能」なファイル・フォーマットを各連邦政府機関に対して示しております。

また、「望ましい」あるいは「受入れ可能」としているものとは異なるファイル・フォーマットで記録を維持管理している場合において、それが永久保存対象であるといった場合に、フォーマット変換や変更等を実施する前にはNARAに連絡するということを求めているところでございます。

NARAでは、受け入れた後の電子文書をオリジナルフォーマットの重要な性質を保つフォーマットを選択し、標準的フォーマットに積極的に変換する、ノーマライズするということをポリシーとして掲げております。

一方、イギリスの国立公文書館、TNAでございますが、現時点で調査にわたって維持できる範囲を「移管用フォーマット」として定義し、それらを各機関に対して示しております。また、その「移管用フォーマット」に該当しないフォーマットの移管についてもTNAは受入れ可能であるとしております。

TNAを受け入れた電子記録をオリジナルフォーマットで保存した上で、提供時には「エミュレーション」によって利用・再生環境を維持する。それを原則とするというふうにしております。

これらから、館は現状、「望ましい」や「受入れ可能」等のフォーマットの類型化が明確化されていない、あるいは海外事例でそのリスク評価において「危険」や「要評価」と判断されているタイプのフォーマットなども受け入れている。そういったことから、そのファイル・フォーマットの評価というものをこの調査検討で行ったところでございます。そ

の際には、各国の事例などを参照しながら観点を明示化し、見直しなどを行ったところでございます。

現在でございますけれども、次期の電子公文書等システムは来年4月から運用開始する予定で、要件定義を終了し、現在調達手続に入り、今年度中に設計開発をすることとしております。

最後に、その後の別添の参考1で簡単に今の受入れ等の流れをお示ししております。一番左側、移管ですけれども、移管元行政機関からは可搬媒体または政府共通ネットワーク等を利用したオンラインによる移管により電子公文書等を受け入れております。近年では、8割から9割がオンラインによる移管ということになっております。

受け入れたものはウイルスチェックやフォーマット変換などを実施し、メタデータなどを付与し、さらに利用に係る審査などを行った上で利用に供するという形になります。

利用提供のフェーズでございますけれども、その図の右のほうですが、移管元機関に対しては政府共通ネットワークを通じて御利用いただける仕組みを設けてございます。

一方、一般の利用につきましては、インターネット上に当館が提供しております国立公文書館デジタルアーカイブ等で利用に供しております。

以上でございます。

○小幡座長 それでは、事務局から本日の論点の説明をお願いします。

○吉田企画官 内閣府公文書管理課です。資料5－1から5－3により、本日御議論いただきたい論点例を説明したいと考えております。

まず資料5－2の1ページを御覧ください。デジタルワーキング・グループにおける議論の全体像について説明をしたいと思います。

これについては、大きく分けて2つあると考えております。

1つは「①デジタルを活用した効率的かつ確実な公文書管理」です。現在の「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」では、どちらかといいますと既存のルールの中で電子的管理を推進するものでしたが、効率的な業務を実現するためには制度面も含めた見直しまで必要ではないか、また、将来デジタル庁が発足し、政府全体で統合的なシステムの整備が進むことも視野に入れて検討してはどうかなどの問題認識に立って、基本的な方針をバージョンアップできればと考えております。

また、デジタルを活用して一定のリテラシーを持つ公務員が通常どおり電子媒体を体系的に作成、取得、保存していれば、公文書管理のルールがほぼ自動的に遵守されるような仕組みを目指すことが必要ではないかと考えています。

2つ目のテーマは、「公文書管理のルールに沿った電子業務システムの設計・運用」です。政府において、様々なデジタル技術を活用した業務システムが既に構築されており、今後さらに利用が拡大するとともに高度化していくことと考えられます。その際、公文書管理のルールが守られるようにすることも重要であり、留意点などを整理したいと考えています。これについては、第2回以降で御議論いただきたいと思います。

3つ目は、デジタル化を進める上で公文書管理のルールが妨げになる点があれば、その見直しを行うことや、①や②を進めるに当たっての留意事項についても整理が必要と考えています。

本日の主な検討課題は、「デジタルを活用した効率的かつ確実な公文書管理」であり、資料5-1に簡単にまとめておりますが、具体的内容は資料5-2を基に説明させていただきます。その際、資料5-3の参考資料にも言及しながらお話しいたします。

なお、本テーマの中には、速やかに実行することが適当であるものもありますし、また、先ほど説明がありましたように、文書管理システムですとか公文書館のシステムについては既に次のシステム更改の内容が固まっておりますので、さらにその将来を見据えた検討というものも必要になります。そうした将来的なシステムの更改に合わせて対応するもの、あるいは技術の向上に伴って対応するものも含まれることになるかと考えております。

資料5-2の2ページを御覧ください。検討課題①として、行政文書のライフサイクルの管理を挙げております。

最初の○についてですが、行政文書は公文書管理法に基づき文書を作成、取得し、分類をつけて整理し、保存期間や、保存期間満了時に廃棄するか、移管するかを事前に定め、それを行政文書ファイル管理簿に記載することとしています。また、保存期間満了前に、移管・廃棄・延長について検討し、廃棄する場合には廃棄協議を行うこととなっています。

こうした一連の流れについては、文書の作成は職員が行う必要がありますが、例えば文書管理の進行管理については電子情報システムが自動的に行い、職員は必要な判断を行えばよい仕組みができないか。あるいは、将来的にAIを活用できる部分があるのであれば、AIが整理し、職員が確認するということも考えられるのではないかという点が今回の一つの論点です。

2つ目の○についてですが、行政文書の管理については、それを作成した職員の記憶があるうちにきちんと記録を固めることが大事だということです。今後、政府全体の情報システムが統合的に整備されることを考えれば、例えば全省庁一律のスケジュールで進行することも考えられるのではないか。その際、まずは速やかに文書の保存期間などの情報を付与するとともに、例えば文書管理者の異動が4月や7月に多いことを踏まえて、それまでにしかるべき者が確認して文書の確定を行うこととしてはどうかなどが論点として考えられます。

3ページを御覧ください。「行政文書ファイルとなる共有フォルダに関する課題」を記載しておりますが、この点は資料5-3の参考資料で説明させていただければと思います。

資料5-3の1ページを御覧ください。行政文書ファイルについてですけれども、まず個々の行政文書の中で相互に密接に関連を有するものをまとめたものが「行政文書ファイル」となっております。また、「基本的な方針」では、個々の文書というよりもこうした行政文書ファイルを管理することを重視しておりまして、具体的には資料に書いてありますように、年度別のフォルダを作成し、その下に大分類、中分類、小分類というものを作

り、この小分類を行政文書ファイルとして、その中に個々の行政文書を格納することとしております。

参考資料5-3の2ページになりますけれども、行政文書ファイルがどのような業務に基づいて作られているかといった性質について注目いたしますと、少々乱暴な分類にはなりますが、大きく分けて、①例えば法律作成や基本計画など政策を積み上げていくタイプのもの、いわば積み上げ型のもの、②交付金など年度ごとの予算の執行や審議会など同様のサイクルを繰り返していく、いわば循環型のもの、また、③旅行命令や経費の支払いなど、独立した類型の事務処理がたくさんあり、そうしたものを束ねて管理するもの、いわば束ね型に分かれるのではないかと考えております。

こうした政策の積み上げやサイクルで仕事をしているものは、年度を越えて実施するものも多く、3ページにイメージを書いておりますけれども、様々な事業や事務が年度を越えて行われております。こうした文書をどう管理するのが適切かということですが、現在3ページの下に書いておりますが、年度別で文書を管理するという事になっておりまして、「基本的な方針」でもまず年度ごとのフォルダというものを作って、文書の中に入れていくことにしております。こうした年度をまたいで業務を行うことが多い中で、年度ごとの厳格な管理を行っていることについてどう考えるかということについて御意見を伺えればと思っております。

なお、こうしたものは紙であればその時々で前年度のもの、後年度のものというふうに簡単にファイルで分けることができますけれども、フォルダで作業する場合には非常に大きな現場の公務員のストレスにもなっております。

また、4ページにあるように、現在は保存期間表に大分類、中分類、小分類を記載して、それに基づいて共有フォルダの体系が事前に構築され、文書が管理できるようにということを考えております。

10ページに業務フローがありますけれども、まさに保存期間をきちんと作ることから年間の業務を作って、それに基づいて厳格に管理しようということで、これを一つの適切な方法として来年更改される文書管理システムにおいても効率的にこうした業務ができるように構築をされております。

一方で、例えば今までになかったような仕事が急に降ってきて機動的な政策構築を求められる部署、緊急対応を行うことが求められるような部署、あるいはそうしたことを目的として新規に作られるような部署では、あらかじめこうした体系を作って管理ということが難しいこともありますし、こういった大、中、小という3段階で、必ず3番目に小分類、行政文書ファイルを持ってきたという管理は、例えば一つ一つのフォルダの名前が長くなる場合ですとか、あるいは1つの階層に膨大なフォルダを入れることになるなど、使いにくい場合があります。そうではないような管理の方法も可能とすることも一案であるかと考えています。

元に戻りますけれども、資料5-2の3ページにこうした行政文書ファイルの課題につ

いて記載しております。なお、3 ページの一番下にありますが、保存期間表を丁寧にきちんと作るということは、一方で保存期間表が膨大になり、利用しにくくなるという問題もございます。

次の課題ですけれども、資料5-2の4 ページです。上のほうに保存について書いてあります。こちらの内容については、「基本的な方針」で記載されている事項で、システム面での対応が必要な事項となっております。例えば読取専用化については、各省庁なかなか技術的に苦労しているところもありますので、こうした読取専用化ですとか、あるいは長期保存のフォーマット、各省庁も自分たちで文書を10年、30年保存することもございますので、そうした長期保存のフォーマットへの変換は、ある程度自動的にできることが望ましいと考えております。

4 ページの下の部分ですけれども、行政文書、公文書の利活用の推進という観点も重要であります。これについてはどのような観点で考えればよいか。現在のルールを、こういった利活用の推進という観点から見直す必要があるのかどうかという点についても御意見を伺えればと存じます。

例えば、厳格な管理が必要な文書というものがありますけれども、そうしたものではないような一般の文書にまでむやみな複製を抑制しようということになっておりますけれども、一般的な文書までそうした複製の抑制をする必要があるのか。それが行政文書の利活用の推進という観点ではどうなのか。あるいは、行政文書の所在把握や探索を容易にできればよいのではないかなど、御意見を伺えればと存じます。

1 枚おめくりいただいて、5 ページの「移管・廃棄について」です。まず、これまでの紙媒体文書は一つの有体物として物理的に存在しましたので、これを国立公文書館に移管してしまいますと、その有体物が行政機関においてなくなる。つまり、行政機関において現に使用している場合には国立公文書館に移管すると困るという状況がありました。

一方で、電子媒体であれば簡単に同一内容の写しを作成、保存して現用しながら国立公文書館に移管し、国民の閲覧に供することができます。そう考えますと、今までの移管や保存期間の考え方が変わってくるのではないかと考えられます。

電子媒体であれば、国立公文書館に移管にされた場合、利用制限がなければ、公文書館のデジタルアーカイブに掲載され、利用請求をしなくても公文書館のホームページで見ることができるようになり、利便性は大きく向上するものと考えられます。

次に「移管の方法について」ですが、多くの文書が今、文書管理システムに移管対象文書を登録しますと、そこから国立公文書館に移管されるという仕組みになっております。

一方で、いろいろとヒアリングしますと、文書管理システムへの登録に1 ファイル当たり20分程度かかる場合があるとの話も伺っており、また、一部ではCD-Rに保存して国立公文書館に送付して、国立公文書館でそれをまた入れ直すということを行っているとのこと。

今後、クラウド・バイ・デフォルトという考え方も出ておりますので、クラウドを活用

していくのであれば政府のLANの保存領域と国立公文書館のサーバーを整合的に整備することで円滑な移管を実現できるのではないかと考えています。

なお、移管後、速やかに公文書館のホームページに掲載できたり、あるいは政府のネットワークを通じてアクセスできるようになれば、各省庁で現用文書として保存しておく必要もなくなるのかなと考えております。

なお、移管する際には長期保存可能なPDF/Aのようなフォーマットだけではなく、先ほどの公文書館の調査報告における専門家ヒアリングの結果でもありましたけれども、オリジナルフォーマットも重要であり、Excelなどのフォーマットも併せて移管するのが適当ではないかと考えられます。

移管後の公文書の管理についてですが、公文書館における管理については行政文書と同様の永久保存をしていく必要がございますので、同様のセキュリティなどが必要と考えられます。

最後に、電子媒体文書の廃棄についても御意見やお考えを伺えればと思います。

なお、本日は幅広く委員の皆様から御意見をいただき、それを第2回会議において整理をして改めてお諮りしたいと考えております。

当方からの説明は、以上です。

○小幡座長 ありがとうございました。

まとめて今、説明をいただきました。これまでの御説明を基に意見交換に入ってまいりたいと思います。多岐に論点もわたっておりますが、まずは各委員からお一人ずつ5分から7分程度、御意見をいただければと思います。論点1についてなどと限定しませんので、先生方、それぞれ御自身の御関心の分野も様々だと思っておりますので。取りあえずまずは伊藤委員からお願いできますでしょうか。

○伊藤委員 御説明ありがとうございました。私もまだ各府省の内部での仕事の仕方と、文書管理の在り方というものについて十分理解していない部分もあるかと思いますけれども、今、御説明いただいたところで感じた感想を申し上げたいと思います。

1つは、ちょっとお伺いしたいのですが、資料5-2の2ページで、これは前回の公文書管理委員会でも御報告があったのですが、文書を作成していながら管理簿への記載漏れがあるケースというのがかなり実態としてはあるということがございました。それがないようにするというのが非常に重要なポイントだと思いますし、職員の方が日々、仕事をして文書を作成して、それがそのままきちんと管理されることが重要で、特段ワンクッション置いて公文書管理という形で構えるようなことがない形で、ストレスフリーな形でこういった文書管理が進むということは非常に重要だと思うんです。

そこで、これとの関連で総務省の方にお伺いしたいのですが、現在の文書管理システムについて、資料3の「公文書管理を適切に行うための機能」の御説明を伺った限りでは、現在でも文書を作っていれば基本的には公文書管理とうまく乗ってきちんと整理されるというふうに理解ができるのですけれども、でもそうではないというか、やはり監察のほう

ではいろいろな問題が出てきている。

これは、それぞれの職員の方の文書の作り方、あるいは組織的に何か課題があるのか。それとも、この文書管理システムと、実際の文書のやり取りですとか作成のプロセスというのが乖離しているというふうに理解していいのか。その辺について、もし分かっていることがあれば意見をお伺いしたいということでございます。

それから、全体的な論点に関わるどころと、共有フォルダに関する課題のところに関わると思うのですが、私も年度で管理するというのは、歴史的に振り返る観点からすると便利に見えるのですが、その業務の継続性ですとか、あるいは全体の検索の可能性といいますか、サーチアビリティという点からすると、やはり課題があると考えています。その面からすると、検索可能性を広げるというようなことを前提とした体系化というのが必要なのではないかと思っています。

ただ、その際にどういう体系を考えるのか。あるいは、そういった体系自体もこの電子化の中ではほとんど意味がないのかどうかということからはきちんと検証した上で、職員の方にとって、あるいは最終的には国民の方にとって、文書の所在と、その履歴がきちんと分かるような形をシステムとして作っていく必要があるのではないかと思います。

私からは、差し当たり以上でございます。

○小幡座長 ありがとうございます。

総務省のほうへの質問があったかと思いますが、お願いいたします。

○総務省奥田課長 先ほども御説明させていただいたように、文書管理システムと言いつつも、電子決裁機能を中心に作られておりまして、決裁文書は実際にはWordやExcelを含めて作業をします。その決裁文書が管理簿にそのまま反映されるということではなくて、管理簿のほうには行政文書ファイルを別でシステム上に作るということで、そこにちょっと差があるというか、1つ作業をしなければいけないということです。本来であれば作ったものをそのまま流し込めて管理関係についての情報も入れ込めればいいのですが、そういった形になっていないということで差が出ているということになっています。

それで、今回文書管理の流れ、業務フローをしっかりとやっていく中で、システムにどこまで組み込んでいくのかというのは次回以降の検討の中でもいろいろと議論させていただければと思っております。

○小幡座長 伊藤委員、今の点でよろしいですか。

○伊藤委員 ありがとうございます。

小幡座長 続きまして、岡崎委員お願いできますでしょうか。

○岡崎委員 岡崎です。私は、文書記録管理領域を代表して、公文書管理委員会に参加させていただいております。

まず第1に、短期間で非常に重要な論点を網羅されましたことに敬意を表したいと思います。その上で、まず、文書記録管理の重要なポイントを挙げさせていただきます。従来は、内部統制と対外的な説明責任、特に証拠に基づいたプロセスを外部に対してきちんと

説明できるという点が、古典的な文書記録管理の重要なポイントとして強調されておりました。

それと同時に、最近ではオープンデータ、オープンガバメントとの関連で、資料や情報資源の幅広い利活用が求められる一方、特に現在、デジタル庁の設立に象徴されるように、資料のデジタル化の動きが非常に加速していることであります。今後の議論の中では、このデジタル庁発足等の大きな動きの中で公文書管理というものを、情報の質の保証という観点から、どのようにきちんと位置づけていくか、リーダーシップを取っていくか、が問われているのではないかと思います。

以上を前提とした上で、幾つか指摘させていただきます。

電子環境の下で業務が行われ始めてからかなりの時間が経ちますし、公文書管理法が生まれてからもう10年がたって、この間、かなりの経験が蓄積されてきたということがいえるかと思います。

しかしながら、従来はどちらかというと紙媒体で行われてきたことを電子環境でどのように実現するかという観点から行われてきたかと思えますけれども、現在やはりボーナデジタル、電子環境で完結するという状況の下で、どのような新しい対応が必要かというのがやはり焦眉の課題になっていると考えます。

大きく3つ挙げますと、まず最も重要なポイントは、作成から永久保管まで一貫した管理、簡単に言えば業務の現場から公文書館での情報管理までがシームレスにつながるというものの大きな意味を改めて認識するということです。

また、資料が物理的実体として物が視認できない、つまり、目で見えて確認できないということになると、重要なのはメタデータによって、資料の真正性、信頼性を、どの段階でも、マイグレーションが起こっても、保証せねばならないことです。最低限度、同じIDがアイテム単位でついていないと、長期的には同一性が確認できないことになります。つまり、電子環境では、標準化、共通化、集中化ということが、情報管理の必須の前提であり、なおかつオープンな利活用をする場合でも重要な課題になります。

最後に、アーカイブズ学では基本的にフォンドやファイルのような群という考え方をとってきました。なぜこうなるかという、基本的に業務というのは、個別単独で行われるものではなく、必ず事前に定められたルールのもと、一連の流れの中で行われ、その過程で出てくる資料は有機的な集合体の一つとして位置づけられる。逆にいえば、ある資料の確かさは、他の資料との関係で担保されるので、物理的実体を群として保存することが重要と考えられていたのです。

しかしながら、御存じのとおり、デジタル物体はそのような形で物理的にある場所に存在するものではありません。毎回、言ってみればスクリーン上に呼び出すものということになりますので、オリジナルという観念すら疑われています。少なくともアイテム単位できちんとメタデータがついていないと、そもそも存在の確認すら難しくなりかねません。逆に、メタデータさえあれば、分類、つまり業務の秩序やプロセスを人為的に復元、構築

できる可能性すらあるということで、根本的な発想の違いが生まれてきます。

以上を前提として、やや時間が長くなるのですが、3点ほど述べさせていただきます。

まず、最初に作成、取得、管理の問題です。御指摘のように、ルールの特明確化というものが非常に重要なポイントになります。しかし、他方で今日御案内のとおり、業務は限りなく多様であり、年度をまたぐプロジェクトのようなものから、いわゆる政策立案、さらに文字どおりのルーチン作業まで非常に様々なものがあります。文書記録管理というのは基本的に一元的なルールを現場に押しつけるものではなくて、あくまでも現場の多様性に寄り添いつつ、業務の保証、資料の保証をするものであり、前提として業務分析というものが非常に重要になってきます。その意味で、今日お示しのようなやり方で、文書記録管理の方向性を探るとするのは大変よいことであると思います。

そのこととの関係で、従来いわゆるストックとして管理される決裁文書だけではなくて、言ってみれば業務の現場で動いている、フローでやり取りされる、あるいは業務の現場の中で日々活用されている様々な情報の管理が非常に重要になるということです。本日、内閣府にも不正アクセスが行われたということが報道されておりますが、このような業務の現場の情報管理というのはリスク管理の観点で非常に重要ですので、改めてこの点の重要性を指摘させていただきたいと思います。

3番目は、移管・廃棄あるいは利用公開の問題です。御指摘のとおり、移管であるとか公開に関する考え方が根本的に変わるというふうに考えます。特に重要なのは、業務の現場でのリスクの軽減という意味からも、早期に、管理と公開を専門的に担う集中管理の現場、あるいは公文書館に押し出すほうがよい、というのが世界的な傾向であるということ、を、改めて申し上げたいと思います。

最後に公文書館について一言触れて終わります。公文書管理が、業務の現場から公文書館まで、全体的にシームレスな形で行われるのが望ましい形ですが、本日の国立公文書館からの御報告は永久保存のフォーマット管理に、ややお話しが限定され、レコードマネジメントとアーカイブズ管理を切り離すことが前提されていたように思います。今日のお話のとおり、公文書管理課のほうもシームレスに統合された管理を目指す方が、リスク管理という観点からも利活用という観点からもよろしい、という方向に明らかになっておりますので、公文書館側もレコードマネジメントに関する関わりをより強めていただくことが重要なのではないかと思います。

以上です。

○小幡座長　ありがとうございました。

後にでもよろしいのですが、今の点について何か公文書管理課から補足はございますか。

○吉田企画官　公文書管理課から1点だけですが、レコードマネジメントからの関わりを強めるというのは、まさに今回文書管理システムが更改されまして、全ての行政文書ファイルについて内閣府公文書管理課と国立公文書館のほうでレコードスケジュールを確認す

る。さらに、レコードスケジュール確認で変更したものを各省庁が直さずに放置していると、それは認められないという形で設定されるようになります。レコードマネジメントを各省庁でももちろんきちんとやっていただきながら、さらにそれを公文書館の知見もいただきながら、連携して確実にやっていきたいと思っております。

○小幡座長 ありがとうございます。ほかには、取りあえずの御意見はよろしいでしょうか。

それでは、続きまして岩崎専門委員からお願いできますでしょうか。

○岩崎専門委員 ありがとうございます。岩崎です。

本日初めて参加させていただいて、第1回ワーキング・グループの開催に当たり、事前説明もいろいろ伺いました。これまで取りまとめにおいては、大変膨大な作業があったかと思われま。若干、コメントさせていただきたいと思います。

公文書管理のデジタル化の方向性に関して、全く異論はございません。本年9月発足予定のデジタル庁に向けて現在議論が進められているように、社会全体のDXが急速に進んでいます。

また、コロナ禍でニューノーマルが進む中で職員の働き方も変わりつつありますし、業務の効率性や継続性、スピード性などの面で、デジタル化によるメリットは大変大きいと考えています。

私自身、これまで電子政府、電子自治体に関して研究してきたわけですが、日本の電子行政は中央省庁と地方公共団体の縦割り行政が弊害となっており、今回、地方公共団体のデジタル化も鑑みますと、進捗度に格差もありますので、いかに業務システムの標準化や共通化を進めていくということが大事なのではないかと考えています。

今後、人口減少・少子・高齢化を背景に職員の仕事の効率化や、あるいは適正な作業に仕事の再配分をしていく上でのデジタルファーストやワンストップ、あるいはプッシュ型行政の提供は大変効率的かと考えています。

今後はデジタル庁との連携、あるいは御指摘にあったようなアーキビストといった人材育成は大変重要な課題だと考えており、2026年という期限がありますので、それまでのロードマップをしっかりと構築していく必要があるかと考えています。

また、アーキビストは、将来的には公文書のデジタル化を進める上でのITリテラシーなども求められるのではないかと考えています。

そのほか、デジタル化によって膨大なデータの保存が可能になりますから、そういったデータやどの情報、あるいはどの歴史的資料をデジタル化するのかという定義づけを明確にしていく必要があるかと思っています。

1点、ライフサイクルの管理について質問ですが、紙との併用で考えれば、御指摘にもあったように、例えばタイトルや年度等での保存が必要かと思われま。したがって、今後デジタル保存という考え方に移行するのであれば、例えばクラウド・バイ・デフォルト原則など、クラウド管理ができるようになり、番号などの保存でもむしろ可能になると思

われますので、検索システム等が有効であれば解決できるのではないかと推察している次第です。この点について、お伺いできれば幸いです。

以上です。

○小幡座長 ありがとうございます。

今、紙の併用等についての質問がありました。

○吉田企画官 ありがとうございます。確かに、岩崎先生がおっしゃるように、紙と併用であればそれとの整合性を取った形で管理していく必要があると思いますけれども、電子だけになった場合には、より自由な形で管理というのは可能ではないか、と考えます。

ただ、その中でどのように管理の適正性を保つか、またどのようなものが技術的に可能か、さらに、どうすれば検索性を高められるかというのは、しっかりと検討していくべき課題であるというふうに考えております。

なお、2点補足させていただきますと、中央省庁と地方でということがありましたけれども、昨年末から地方自治体と公文書管理課での連携というものを少しずつ強化しておりまして、地方自治体からもデジタル化について関心が寄せられております。現在の取組も説明しておりますけれども、今年の夏には地方自治体とのフォーラムを開きまして、その中で公文書管理の電子的取組について国からも説明し、自治体からも事例などを紹介していただきながら、共通化ですとか、あるいは全体が前に進んでいくように取り組んでまいりたいと考えております。

2点目ですが、人材育成の重要性はそのとおりで、こういった公文書管理に携わる者もデジタルについての知見というのは今後ますます必要になってくると思っております。

ただ、1月に認証が始まったアーキビストは、どちらかといいますと歴史公文書の管理、保存が中心になっておりまして、海外でもアーキビスト以外にレコードマネージャーという方が実際に政府の中で行政文書管理をやっておりますので、そうしたレコードマネージャー的に行政機関の中で文書をまずしっかり管理する人材の育成というのを4月9日の公文書管理委員会でも議論を始めたところでありまして、そうした行政機関における人材の育成・確保についても並行してしっかりと取り組んでいきたいと考えております。

以上です。

○小幡座長 ありがとうございます。

○小幡座長 それでは、続きまして上原専門委員から御意見をいただければと思います。

○上原専門委員 上原です。このような資料をかなり短期間にまとめられたように拝見しているんですけれども、非常によくまとめられて敬意を表したいと思います。

私のほうからは、まず最初の大枠についての確認をさせていただきたいと思います。もともこの電子的管理について基本的な方針というのが立てられて、これに沿って物事が進んでいるわけなのですが、私はこれに関して幾つか、特に公文書館のほうでされているいわゆる研修などに参加させていただいて、そこから返ってくる反応などを見ますと、電子化するということ、デジタル化するということに関する意識というのは高ま

っていますけれども、やはりまだ現場感からすると紙にかなりまだ引っ張られた業務というのが行われているような印象を受けております。

特に、正本・原本というのを電子にしましたよと言った途端に、ではそのデジタルデータの中のどれが正本であって、どれが写しなんですかという質問などをよく受けることがあって、私のようなデジタルにずっといるような人間は、その間そのものが比較的ナンセンスに聞こえるわけです。どれも正本で、同じコピーであれば同じものですよというふうな言い方をよくさせていただくことがあります。

ですから、やはりワークフロー、物の管理をするときにデジタルの世界に入ると幾つかパラダイムシフトがあって、その中で物に縛られているからには原本があるはずだ。原本から複製があるはずだというようなところに、やはりどこかまだプロセスを見直すときにこだわっているようなところがあるので、ここを解きほぐす作業というのを進めないと多分、全体がうまく進まないだろうなということを端的に感じておりますので、デジタル化のいろいろなシステムを進めるについて、その紙のところから少し外れたデジタルによってパラダイムが変わったことによる発想の転換というのをうまく促すような仕組みで実装されていけばいいのではないかと思います。

その上で、特に何度か拝見しています、公文書管理課が示された取りあえずの策としてフォルダ分けをしてそこに分けていきましょうという考え方も分かりやすくはあるんですけども、どうしてもやはり紙をいわゆるキングファイルにとじていく、あのやり方がデジタル化されたイメージというふうにやはり現場感として捉えられるので、そういう観点で何となく紙をとじるという作業が業務として、ファイルをとじるという作業が業務として固定されていると一生懸命フォルダ分けを始めるということになると思うんです。

でも、本来、必要なことはどこに文書があって、どういう経緯で更新されているかというものの公文書管理全体の流れというものが担保されていけばやり方はいろいろなバリエーションがあり得るわけです。特に、今回総務省のほうでまとめられている新しい文書管理システムに機能を付け加えようとしていますけれども、これなどに乗せるときにあのフォルダのことが頭から離れないようになっていっていると、かえって混乱するんじゃないかということをお気にしております。

恐らく、各省庁のワークフローというものがあって、それをデジタルにする段階で幾つか仕事を分解して、新しいデジタル化のワークフローを組んでいかれる中で、今までのやり方の発想の転換というものをした上で効率化をサポートするような余地を残していただきたいというのがコメントであります。

それで、質問のほうですけれども、総務省のほうに行政管理局のほうで作られている新機能なんですけど、今はいわゆる保存年限と、あとは管理表の管理というところにすごくフォーカスが当たっているように思うんですけれども、検索機能については今どのような状況でしようかということをお伺いしたいと思います。

というのは、検索機能というのは2つの意味でデジタルに関して非常に重要な機能だと

思っていて、もちろん検索というのはデジタルにとって一番得意分野であるというのは言うまでもないのですが、情報公開法への対応のときに検索がやはりきっちり機能しないと後で大変なことになる。後から見つかったということで時々もめることがありますけれども、ああいう事故が起こりやすいので、やはりできるだけ高い検索能力を持つように後のシステムが組まれているほうがいいであろうということが1つです。

それからもう一つは、現場感からいいましても文書の再利用とか、あとは古い資料の参照というのは各職員にとって非常に求められている機能であるということで、この能力が高いということがむしろその文書管理システムの上に積極的に文書을載せてちゃんと管理をしていこうという現場の職員さんのインセンティブにもなるということがありますので、今、検索機能がどんなふうになっているかというのを伺いしたいと思います。

それから2点目、こちらは公文書館のほうにお伺いします。資料4のほうを拝見しますと、ファイル・フォーマットについてまた議論が進んでいるというのは伺ったんですけれども、これは非常に難しい問題であります。

例えば、資料4の最初のページの下に載っている平成22年の内閣府方針の別表なんですけれども、私はエンジニアなのでこれを拝見すると、10年前にこれを決めたことがよかったかどうか分からないよねという表になってしまっているんです。

例えば、長期保存フォーマットとしてPDF/A-1というのが指定されていますけれども、現在はA-2のほう主流になっていて、例えばその辺にあるWordとかOfficeとかで保存するとA-2というフォーマットで保存されちゃうということで、これは多少差があるので、ではこれを長期保存のフォーマットにするときには公文書館ではA-1にするために再変換をかけるのかという話になりかねないなというふうに見ています。

また、画像フォーマットについてもJPEG2000（ISO-IEC15444）というのが指定されています。これは10年前は大変期待された機能だったんですけれども、残念ながら普及という意味ではやや失敗してしまっていて、今、新しいフォーマットとして2008年ぐらいに決まった23008-12、通称HEIFと呼ばれている画像フォーマットが増えてきて、新しいスマートフォンなどはJPEGではなくてHEIFで保存するものが増えてきていたりするというようなその状況の変化がございます。これをJPEG2000でいくのかというのは、なかなか悩ましいお話があるかと思います。

ですから、この点で長期保存フォーマットというのは長期だからそう変えてはいけなさずなんですけれども、でもやはりデジタルの世界というのを10年スパンで考えると思い切って変えなくちゃいけないこともあり得ると思いますので、一定期間ごとの見直し、あとは標準フォーマットと両方の保存というのをしていただくことによって後世の解析に任せるみたいな考え方がもう少し取り入れられればいいのかというふうに感じております。

以上、2点です。

○小幡座長　ありがとうございました。

総務省と公文書館のほうに質問がそれぞれありましたが、総務省から検索機能の件はい

かがですか。

○総務省奥田課長 検索機能のほうですけれども、当然、全てのデータが何から何まで全員が見えるという形になると、それは違いますので、自分の権限が及ぶ範囲の中で検索は可能となっております。メタ情報であったり、一部、検索がかからない部分がありますけれども、それ以外については全文検索的な検索は可能というふうに機能は作られています。

それで、上原先生からは業務が多様であってというところをおっしゃっていただきました。システム化に当たって一言説明させていただきますと、業務は多様であるからこそ、その業務内容をしっかりと把握した上で、その流れをしっかりと詰めてからシステム化しないと非常に手戻りが発生して無駄になるのかなと思っています。

よくアジャイル的にシステム開発といって仕様を決めずにやるのが正みたいなことが言われますけれども、そういうことをやってしまうと実際に機能が定まらず、よく分からないシステム、複雑怪奇なシステムになってしまって、結局使われないというようなことになる場合がございます。

そういうこともありますので、今回の文書管理についてもこの業務は各省においてどういった形の流れになっているのか、ローカルルールがあるのかどうか。それに当たって、ではどういうふうにとまとめていくのか、残さなければいけない部分は何なのか、残さずに統一化できる場所は何なのかをしっかりと把握した上で、システム化についてはIT室、デジタル庁になりますけれども、そこでやって総務省のほうでしっかりサポートはしていきたいと思いますが、そういった業務フローの面についてはこの場であったり、公文書管理課のほう等でしっかりと詰めていくことが必要なのかなと思っています。

いろいろとこれまでもシステム化の対応をしてきていますけれども、結構、業務フローであってもBPRというところがなされずにシステム化することで失敗している事例がかなりあります。村林さんはよく御存じだと思いますけれども、そういったことがないように今回のことについてもしっかりと詰めていく必要があるのではないかとということを、感想ですが、一言説明させていただきます。

○小幡座長 ありがとうございます。

公文書館のほうからお願いします。

○国立公文書館中島課長 22年の方針に関しては内閣府が定めたものですので、内閣府からお答えいただくことになるかと思いますが、一般的な技術論として申し上げるならば、上原先生がおっしゃるとおり、ファイル・フォーマットというものはその技術の変遷等に伴って一定期間ごとに見直していくとか、新たなフォーマットに切り替えていくとか、そういったことは当然想定されることだと思います。

また、現在、例えばPDF/A-1に変換しているというものに関しても、長期保存フォーマットだからといってこれ自体、別に永久に保てるということではございませんので、そういったものの再変換ということも当然技術論上はあり得ることと思います。

それで、先生がおっしゃられた、例えばPDF/Aに関しては、今は1だけじゃなくて2、3、4と、幾つかございますけれども、PDF/A-2ぐらいまでであればアーカイブズなどの業界では長期保存に比較的有効なのではないかということもございますので、そういったことも今後視野に入れて検討していくことになると思うのですけれども、現時点では令和元年度に行った調査検討は基本的に文献調査だけでございましたので、そういったものの技術的な検証などはまだできておりませんので、そういったものを取り込んでいくといった場合には、やはり実証的な検証とかを経た上で取り組んでいければいいかなと思っております。

以上でございます。

○吉田企画官 公文書管理課でございます。

内閣府の方針で平成22年に定めておりますので、新たな方針というのを示すのも、また内閣府のほうで公文書館による研究ですとか実証実験、あるいはフォーマットの変更などをそれぞれの部局でやるというよりも、やはり政府全体の中でどういうシステムが組めるのか、仕組みが作れるかというのがありますので、今後のデジタル庁などとも相談しながら、どういうふうにフォーマットを示していくのか、標準的なものやその周りのものをどういうふうに考えるのかという考え方をお示ししていく必要があるかと考えております。

○小幡座長 ただいまの回答について、上原委員から何かございますか。

○上原専門委員 ありがとうございます。最初の行政管理局のお答えはよく分かりました。もちろん、業務フローの分析というのはすごく大事だと思います。

一方、その議論の中で一度こうやって決めたという業務フローがそのままうまく流れればいいんですけれども、やはりどうしても時間がたつとローカルルールが現れてきがちだというところを御留意いただいて、柔軟性を持ったシステムにしていだけるといいかなと思いました。

以上です。ありがとうございます。

○小幡座長 それでは、お待たせいたしました。村林委員、どうぞ。

○村林専門委員 御説明、いろいろとありがとうございます。もともと公文書管理の電子化につきましては、当面の対応としての文書の作成や保存の電子化ベースと、それから本格的な電子文書管理を作ろうというフェーズ分けをして取り組んでいたと思います。

それで、今回いろいろな検討ポイントが出てきたということは、それぞれ現行の問題とかいろいろなものがあるということで出てきたというふうには理解しておりますけれども、例えばディレクトリの期またがりの件などは現在の文章管理の当面の対応として取り組んだ内容の中で解決していかないと皆さんの業務実態に合わないということで、それはそれでやっていくということで問題ないと思いますし、かつ、そういうものが個別の問題が出てきたら、その都度きちんとアップデートしていくのが大事なことだと思います。

もう一方、例えばメタデータを自動的に付与しましょうとか、あるいは保存期限や作成者を意識せずに自動的に管理するとか、そういうようなことについては今のこのディレクトリの管理という中でできる話ではないと思います。

できる話ではないというか、それだと今回提示されている公務員が通常どおりに電子媒体を体系的に作成、取得、保存していれば、公文書管理のルールがほぼ自動的に遵守される仕組みというものを目指してはどうかとおっしゃっていますが、それは今とてもじゃないけれども、現在のディレクトリ管理の仕組みだけで実現できるものではないと思います。

当然、私はそれを自動的に遵守されるような仕組み、多分デジタルの中でのデジタルワークを官僚の仕事の中にワークスタイル変革として取り込むということに等しいと思いますけれども、そういうことをするにはやはりきちんとした文書管理システムとか、あるいはそれに関連する電子決裁の仕組みとか、プロジェクトでやられているのであればプロジェクト管理システムとか、あるいはこういう会議もそうですけれども、会議の管理システムの中で文章が使われるわけなので、そういうシステムをきちんと連携させてトータルな文書管理の仕組みを、そういう意味では大きなシステムをつくるべきだと思います。

この辺はユーザー事例もたくさんあると思いますし、今、官僚になかなか人が減ってきているということもありますけれども、そういう人たちが流れていっている先進の企業はそういうことがストレスフリーに全部できるような仕組みを既に導入しています。

官僚の皆さんこそ、そういう中で生産性高く仕事をしていただかないといけないので、そういう仕組みをきっちりと、先ほどから出ているように業務フローを分析して、しっかりとしたプロジェクト計画を作成して、そのシステムを作るということを最短の期間で作っていく。これはかなり時間がかかるとは思いますけれども、何とか最短の期間で作っていくことに注力すべきなのではないかと、ずっとこの議論を繰り返すというよりも、そろそろ思います。

そういう意味で、このワーキング・グループでのアウトプットをちゃんと明確にさせていただきたくて、今回の検討ポイントの答えを出すだけで本格的な電子文書管理が出来上がり、公務員の皆さんのワークスタイルが変わるとは思えないので、しっかりとしたそういう仕組みがどういうものであるかというのをきちんと要件定義をして、それには費用がこれだけかかり、要員がこれだけかかり、それを作るシステムのツールはどうするとか、そういうきちんとしたプロジェクト計画を作って進めていくということの計画作りの最初のフェーズということで、3か月か4か月でワーキング・グループの答えを出すことになっているので、プロジェクト計画全体まで作れるとはなかなか思えませんが、プロジェクト計画をこう作るんですよというプラン・フォー・プランぐらいは出来上がることを私としては期待したいし、それに必要なことがあれば貢献していきたいなというふうに思います。

以上です。

○小幡座長　ありがとうございました。

○吉田企画官　ありがとうございます。おっしゃるように、まさにプラン・フォー・プランを作るというのが大事であります。

それで、1点だけ、フォルダの管理で今までやってきたものというのがありますけれど

も、先ほど説明申し上げた年度をまたいでどうするのですとか、あるいは実は記録用フォルダというのを、きちんと大分類、中分類、小分類で作っているといっても、様々な話を聞きますと、記録用フォルダと検討中フォルダは別体系で作っていて、それを年度末になると一生懸命記録用フォルダに入れるというプロセスが発生していますので、まさにそうした検討中フォルダの体系のままで保存できるほうが工数も少ないのではないかと。そうした行政文書管理の今までの分類学に沿った整理というのをやっているのが本当に公務員の体系的な仕事としてよいのかどうかということも含めて見直しをしていく必要があるのではないかと。そういうことに応じて、またさらに改めて業務フローというのをも並行してきちんと作っていきたいと思っております。

○小幡座長　ありがとうございます。一通り御意見をいただきました。

短期間というのか、3か月ぐらいでやらなければいけないとので、なかなか大変かと思っております。私、座長ですが、一委員として一言申し上げると、まさにデジタルの文書管理になるということで発想の転換なども必要であるということが言われていますが、やはり文書、特に公文書の場合は国民に対する説明責任という話が一番大きな目的にもなるので、デジタルの管理になると、その点でもよりよい進展、発展があるということが国民に見せられればよいのではないかと。せっかくデジタルになるわけですので、そういうこともこの中に含められれば最終的にはよいと思っております。

これまで、一通り御意見をいただきました。今までの皆さんの意見について、またさらにご意見があればということもお伺いしたいのですが、あまり、意見、議論がなかった点として、例えば移管、廃棄についての問題があります。デジタルの世界になるといろいろな考え方も変わることもあるかという御指摘もあったと思いますが、文書をどれぐらい、例えば全ての文書を残してよいとか、そういう論点もあるかと思いますが、この辺りの御意見もいただければと思いますし、それから移管についても早めに公文書館のほうに移すということも可能になる。そうすると、各府省が自分のところにありつつ公文書館に移管するというダブルの状況も可能になりますが、これは両方に対して利用請求できるのか。利用しやすいのは多分、公文書館のほうかと思いますが、いろいろ考え方も違ってくるかと思いますが、この辺りで御意見ございますか。もしあれば、オンライン参加の方はミュートを解除して声を出していただいてもいいかと思いますが、いかがでしょうか。廃棄とか、その辺りの論点についてです。

では、村林委員をお願いします。

○村林専門委員　廃棄については当然保存期限が決められており、それから一定期間すれば自動的に、容量の関係もあるでしょうから要らないものは削除してしまうという考え方で私はいいんだと思います。

でも、あえて期限がきたからとか、これは関係ないからというのでどんどん削除することではなくて、きちんと文書管理の体系の中で期限がきて、例えばそうは言っても毎日のように削除を走らせるのもあれでしょうから、例えば1年に1回とかで期限がきて

1年たったものを全部削除していくとかということで問題ないんじゃないかと思います。

それで、ちょっと私が理解していないのが公文書館への移管ですね。電子的に、デジタルワークフローでやっている中で、移管という作業が本当に必要なかどうかというのは、同じ中で管理主体がまだ官庁にあるのか、公文書館にあるのかという管理責任者の問題であって、それをファイルだとそれをそちらに持っていくというのはわかりますけれども、デジタルでわざわざ移管をするという行為に意味があるのか。それはちょっと管理権限の話と、デジタルでも物理的に移管するのかという関係を私はよく理解していないので、そこは逆に教えていただければと思います。

○小幡座長 今の点は、いかがでしょうか。

○吉田企画官 公文書管理課です。公文書館のほうからも補足いただければと思いますけれども、確かに政府のほうで文書を持っているのと、公文書館で持っているのは何が違うのかという点について、政府のほうにありますと情報公開請求というのがありまして、館のほうで持っているとは利用請求というのがあります。そのときに見せる範囲、公開の範囲というのが若干、公文書館のほうが広い。つまり、より多くの情報にアクセスできるということがございます。

また、政府は通常固まった、決定した最終的な文書を国民にHP等でお知らせするように行っていますけれども、一方でその決定文書のための多くの文書、例えばその経緯に関する文書などを作成しております。そうしたものを公文書館に移管しますと、利用制限のない文書であれば、公文書館のほうではホームページからアクセスをしていろいろな文書をそのまま見られるようになってきますので、デジタルであれば閲覧請求をしなくても、利用請求しなくてもそのまま文書の中身を見ることができるという意味でも利便性が高まるかなというふうに考えております。

また、公文書館のほうは時間の経過に沿って、もう100年もたっているからこれは全部見せていいんじゃないかとか、そういうことの判断もできると承知しております。

○国立公文書館中島課長 2つの点からお話いたします。

まず1つ目、今、内閣府から御説明があったところでいいますと、例えば利用制限事由に該当する情報が含まれていないということであれば、それは利用に供することができますし、平成23年度から電子公文書等の受入れ等の業務を始めたときから公開して大丈夫だというものであれば、いわば電子の特性を生かしてデジタルアーカイブで利用に供していくという思想でやっております。

一方で、逆に言うと、利用制限事由があるというような場合には、特に当館の場合はその作成の経緯とかに関わっていないわけですので、その利用制限事由の該当性の審査といった場合に移管元機関の意見を参酌するというプロセス等もございます。

そういったときに、その制限事由があるというような情報が含まれている文書の場合には、例えば早期に移管したからといって単純に利用しやすさが向上するというわけではないというのが現在の制度であろうというふうに理解しております。

もう一つ、技術論として、先ほど村林委員からございました物理的に移管する必要があるのかどうか。これは本当にアーカイブズの世界でもデジタル、電子が次第に隆盛になってきたときにまさにそういう議論がございました。

ただ、ここまで21世紀になって20年ぐらいを見てきても、やはり何らかの形である種、物理的な保管場所を変えるということのほうが、結局のところある程度、限られた文書を移管して、それで保存をするというプラクティス自体は各国変わっておりません。そういう点でいうと、やはり制度上ということなのか、運用上、実態面ということなのか、両方ともあるのかもしれませんが、今のところは物理的に動かすということのほうがそれぞれの管理上のメリットがあるというふうに判断しているのではないかと見受けられます。

以上でございます。

○小幡座長 ありがとうございます。そうですね。クラウドに置いておいたら同じかという感じもしたのですが、やはりそこは公文書館の保管する電子文書という位置づけに今のところなるということですね。

○村林専門委員 多分、その管理システムをきちんとすれば今の問題もそれぞれなくなるんでしょうけれども、確かに現状のままでフォルダ管理している状態で、幾らアクセス制限がかかっていると言いながらそれを公文書館から一般の人に公開するというのはちょっと気持ち悪いところもあるので、きちんとしたシステムになればいけるんでしょうけれども、よく理解できました。

○小幡座長 ほかの委員から、今までの議論にさらにということでもよろしいですし、あるいは何か新たな御意見があればいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

オンライン参加の先生方、よろしいですか。

あとは、年度をまたがるという話については、公文書管理の方では、今まで公文書管理はこうにしなければいけないというシステム、ルールを作っていましたが、今度まさにデジタルになってきて、今まであるルールがそぐわないというか、窮屈になるというようなことがあれば、それはこちらとしてあらかじめ取り払っておく必要があるという話かと思います。必ず年度ごとにしなければいけないかという、そうでないものもあるし、これはいろいろな業務によっても違うと思いますが、年度ごとにするという決まりは、これは政令で決まっているのでしたか。

○吉田企画官 基本的に政令では4月1日を保存期間の起算日とすることを原則としておりまして、かつ、それは文書の作成を始めた翌年度というふうになっております。

ただ、政令上、さらに言えば、例えばこの文書は6月までにまとめる文書だから7月を起算日にしましょうという設定は、各部局の判断で可能ではあります。

ただ、実際の現場の運用を見たりですとか、あとは例えば廃棄・移管というのは結局、廃棄・移管日がばらばらということになってしまうことも考えますと、全て4月1日を起算日としているところが多いということもありますし、また、電子的管理についての基本

的な方針でも、行政文書ファイルについては、年度ごとにフォルダを作りましようとなっておりますので、さらに年度ごと管理というのは色が強くなっているのかと思います。

以上が、今の制度と課題でございます。

○小幡座長 従来の政令であるとか、ガイドラインであるとか、そういうものについては本格的なデジタル文書管理の時代を迎えるに当たり、手当てをしておく必要があると思いますので、このワーキング・グループで議論して親委員会にかける必要があると思っております。

ほかにはいかがでしょうか。政府側、あるいは前田CIO補佐官などからのコメントがあればお願いできればと思います。

○前田CIO補佐官 初めまして、政府CIO補佐官の前田でございます。現在、国土交通省と内閣府のCIO補佐官を務めております。

本日の議題につきまして、デジタルを活用した現行の文書管理をどのように効率化していくかという視点が中心でございましたけれども、一方で複数の委員の方からもデジタル時代の公文書管理の在り方という点で幾つか御提言がございました。この点について、私からもコメントさせていただければと思っております。

今、政府はデジタル化に向けて、内部業務の当然デジタル化という以外に国民、民間向けの行政手続のデジタル化、もう一つはオープンデータというものを推進しております。従来、やはり紙で行われていた行政手続の中で取り扱う情報も当然ながら行政文書の特性を持っておりますし、オープンデータで政府が持っている情報を公開する面においてもやはり行政文書の特性、公文書の特性は存在しているかと思えます。

こういったものは、従来、紙あるいは紙を電子化したWordであるとかPDFといったフォーマットではなくて、いわゆるデータという形で取り扱われています。ですので、従来、紙として行政文書単位で見ていたのがデータでいくんですね。データの中で、どこまでが行政文書なんだろうというところの改めの議論はすごく重要なポイントではないかというふうに思います。

そうしたときに、そのデータの中で対象がどこまで公文書ですかとしたときに、そのデータの形式はまた時代によって変わってきます。量も違ってきます。ですので、こういった保存、移管に関しても、やはり従来の紙にかかわらない部分のルール、検討というのは非常に重要なポイントではないかと考えております。

以上でございます。

○小幡座長 ありがとうございます。今まで紙でやってきたものと比べて、頭の中を入れ替えなければいけないところもたくさんあるかと思っております。

委員の先生方から、さらにあればいかがですか。よろしいですか。

では、岡崎委員お願いいたします。

○岡崎委員 皆様方の御意見は、大変重要なことばかりであろうかと思います。

私のほうから、先だってから議論になっている問題に関して、2、3御指摘させていた

できます。

まず廃棄に関してですが、基本的にデジタル化の時代には一般に情報が増えると言われています。これは、大学の先生方にとっては、例えば実験データなどを考えに入れたら分かるとおり、すべての痕跡を残せという人はいないでしょう。資料の真正性のみならず、リスク管理と確かなアクセス保証という観点からも、廃棄は必要であるのは間違いがありません。

しかしながら、何を廃棄し、何を残すかという原理原則に関して、ただ1つの解はないと考えられています。特に公文書の場合には、例えば裁判において立証能力がある証拠として何が要求されるのかということが、公文書の保存年限との関係でも問題になってきます。一般社会の通念というのが非常に重要で、マイノリティーに関する訴訟がある時期から多発したことが、アーカイブズ管理に非常に強い影響を与えたということも言われています。

他方、先ほどからも御案内のとおり、情報技術は非常に短期間に進歩して、公文書の真正性、信頼性保証のあり方が変容します。このような技術的变化をどのようにコントロールするのかということに関しても、専門的な知識が非常に必要です。

こうなると、社会状況から、情報技術まで、ありとあらゆることが分かっているスーパーマンじゃないと情報管理の専門家にはなれないんじゃないかということにもなりかねませんが、これはある意味でいうとそのとおりです。

思うに、今、公文書管理課では、業務の現場に最もよく通じている人間がやはりレコードマネジャーとしてふさわしいとお考えでおられるようですが、文書記録管理の領域から言うと、とりわけ情報技術に関する専門的な知識、知見があると同時に、法制度、特に運用に関して知識があるということが大前提ではあっても、さらにこれにプラスして、社会全体の動向、あるいはアーカイブズ学の世界的潮流の中で何が議論されているかということにも通じていなければならない。

ちょうど医者が臨床で個々の患者に向き合うと同時に、副作用その他に関しては最先端の動向に常に敏感でなければならないのと同様な、やはり情報管理専門職というものを現場の職員とは切り分けて考えなければいけないというふうに強く思います。

この場合、従来のようにユーザーと一体化していたアーキビストだけではなくて、やはり組織、場合によっては国家全体の情報管理政策全体に責任を持つような存在として、必要なのではないかなというふうに強く思います。

2点目は、実は公文書管理委員会では、従来どちらかというと公文書管理法が情報公開法制の、いってみれば不備から生じたという理解もあって、政策の立案過程、決定過程というものが非常に重視されてまいりました。このことはもちろん当然のことであって、決裁文書の真正性の保証、信頼性の保証をまさに担保するのはその過程だということになります。

しかしながら、アーカイブズの歴史、200年ぐらいをずっと考えてみますと、市民が最も

よく利用していたのは、どちらかというと政府保有情報のほうなんですね。今回のこのコロナの問題もそうですけれども、国家、政府は非常に多くの情報を抱え込んでいて、それを日常的に民間、あるいは市民に対して公表するというのを行政として行っています。オープンデータ、オープンガバメントというのはまさにその点が問われているわけですので、政府が保有するような様々な情報について、真正性、信頼性、アクセス可能性をきちんと保証するというような機能がますます求められている。特に、世界標準というレベルで議論が進む場合に、日本だけはこうなっているという理屈は通用しません。

今回デジタル庁発足との関係で公文書管理というものが非常に大きな話題になっていることから、政府保有情報全般に関しても、公文書管理、文書記録管理のノウハウが生かされるような方向で、関係者の皆様方が知恵を出す体制を整えていただければというふうに今、強く思っているところです。

以上です。

○小幡座長 大変ありがとうございました。まさにおっしゃるとおりで、今は特にこういう時期ですが、政府保有情報をいかに有効に出して活用していただくかということが極めて大事だと思います。文書の作成からストレスフリーでそのまま保存できるようにということですが、今は大体デジタル文書をまず作られると思うので、そういう形でうまく回ればよろしいかと思いますが、ほかにいかがでしょうか。委員の先生方、何かありますか。

事務局から、第2回以降に持っていくに当たって今、委員の先生方に確認しておきたいことというのはありますか。

○吉田企画官 先生方から幅広く御意見をいただきましたので、第2回に向けて、また個別にも御相談させていただきながら、論点などを整理していきたいと考えております。

○小幡座長 よろしいでしょうか。

一点、素朴な質問ですが、フォーマットの話ですけれども、PDF保存について、世界標準のようなものが10年ごとに変わる。世界的にも変わっていくのであれば仕方ないかと思いますが、フォーマットの仕方については、他国を調査なさって、大体標準的なものに、日本もしているということでしょうか。

○国立公文書館中島課長 まず内閣府に代わって答えますけれども、例えばPDF/A-1とか、JPEG2000というのは、ここに書いてあるようにISO国際標準ですので、長期保存といったことを考えた場合に、なるべく標準化されているとか、幅広く使われているとか、そういうような観点から評価をしていくということがございます。そういう点で、ここは国際標準だということで、それを使っているということになります。

一方で、その国際標準の標準化自体もまた技術の変遷とか社会的な要請とかということによって変わってまいりますので、そういったところからまた観点としては似たような観点から評価して考えていくということだと思います。

それで、今回特に報告はしておりませんが、PDF/A-1とかJPEG2000も各国の公文書館の長期保存のフォーマットとしては採用されておりますので、そういう点では日本だけ

物すごく遅れているとか、そういうことはございません。

以上です。

○小幡座長 すみません。内閣府だったんですね。失礼しました。

○吉田企画官 内閣府公文書管理課は、公文書館のこういった専門的な知見をいただきながら、我々だけではなくいろいろな知恵をいただきながら検討していくということでやっており、そのことを付言させていただきます。

○小幡座長 ありがとうございます。

それでは、よろしいでしょうか。委員の先生方から、また次回までの間に何かお気づきの点、御意見がございましたら事務局にお寄せいただいて第2回ワーキングに備えたいと思っております。

それでは、第1回デジタルワーキングとしてはこの辺りで終えたいと思います。先生方には、実参加、オンライン参加、ともにありがとうございました。そろそろ閉会いたしたいと思います。

本日はありがとうございました。また第2回ワーキングもよろしくお願いいたします。

それでは、本日終了といたします。