

令和3年7月8日(木)
公文書管理委員会
第3回デジタルWG

資料3

デジタル時代の公文書管理について (参考資料)

令和3年7月

内閣府大臣官房公文書管理課

(公文書管理委員会デジタルワーキング・グループ事務局)

デジタル時代の公文書管理について

議論の意義・目的

- 公文書管理は行政活動の基本であり、時代に対応した制度（ルール）と仕組み（システム）が必要である。
- 本年9月のデジタル庁の発足により、行政機関で利用する情報基盤システムが統合的に整備されることになる。また、新たな技術を活用した業務システム等により、行政サービスや日常の業務管理が行われるようになる。
- デジタル時代において、従来の紙媒体のルールの延長で電子媒体化を進めるという考え方では対応できない。デジタルを前提として、公文書管理のルールを考える必要がある。
- **デジタル時代の公文書管理の将来像を展望し、制度や仕組みの検討を行う必要がある。** 具体的には、以下の2点について、検討を行う。
 - 【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理（行政情報の利活用や説明責任の基盤）**
 - ・ 行政機関の情報基盤システムを活用して行う行政文書の作成・取得、保存等について、デジタルに対応した制度の見直しを行うとともに、デジタル技術を活用して、文書管理に伴う作業の自動化・効率化を進める。
 - 【2】 業務システムと公文書管理法のルール**
 - ・ デジタル技術を活用して、特定の業務を処理するために整備・運営される業務システムに関して、システム内のデータは行政文書に該当することから、公文書管理法のルールの運用等の検討を行う。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

(検討課題の全体像)

検討課題① デジタルを前提とした考え方について . . . P 2

【課題①】 デジタルを前提として、公文書管理法の手續についてどのように考えればよいか。

検討課題② 行政文書のライフサイクルの管理について . . . P 8

【課題②A】 行政文書のライフサイクルの管理の自動化について

【課題②B】 早期に確実に行政文書ファイルを確認するプロセスについて

検討課題③ 行政文書ファイルとなる共有フォルダに関する課題 . . . P 12

【課題③A】 年度別の文書管理について

【課題③B】 「行政文書ファイル」のまとめり、「分類」「保存期間表」等について

検討課題④ 保存（長期保存に必要な措置） . . . P 23

検討課題⑤ 行政文書の利活用について . . . P 24

検討課題⑥ 移管・廃棄・延長について . . . P 25

【課題⑥A】 移管の考え方について

【課題⑥B】 移管の方法について

【課題⑥C】 移管後の管理について

【課題⑥D】 廃棄について

検討課題⑦ 行政文書のライフサイクル管理の自動化（具体的イメージ） . . . P 33

検討課題⑧ その他の検討課題について . . . P 36

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題① デジタルを前提とした考え方について

【課題①A】 デジタルを前提として、公文書管理法の手續についてどのように考えればよいか。

【全体について】

- ・従来の紙媒体の考え方（正本・原本、大中小の分類等）にとらわれず、デジタルを前提に、検索性や文書の特定を重視するなど、**公文書管理法のルールの中で、合理的な管理が行われる**ようにする。
- ・行政文書ファイルに付与するメタデータ（属性情報／書誌情報）を重視・活用すれば、検索や自動的な管理が可能になる。

公文書管理法の条文・手續	従来の考え方等	デジタルを前提とした考え方等
第4条（文書の作成）	<ul style="list-style-type: none">・職員が文書の作成・取得を行う。・紙媒体なら有体物を管理すること、電子的管理であれば共有フォルダ内でデータを管理すること。	<ul style="list-style-type: none">・AIによる文書の作成・取得や、業務システムにより、自動的に取得や作成が行われる場合がある。・外部サーバのデータにアクセス権限が付与されることで、提出が行われる。（デジタル手續法） ⇒業務システムで検討。
第5条（整理） 行政文書の分類・名称	<ul style="list-style-type: none">・「基本的な方針」では、個々の行政文書は、共有されたフォルダ（行政文書ファイル）の中で管理されることが基本となっている。	<ul style="list-style-type: none">・個々の行政文書は、共有された保存領域で管理され、行政文書ファイルの中に電子的にまとめられる。まとめられることによって、分類がされる（ファイルの分類に従属）。・名称は、個々の電子ファイルの名称が検索可能な、分かりやすい名称になっていけばよい。

（※）電子的管理・・・「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」（平成31年3月25日内閣総理大臣決定）で示された行政文書の管理方法を示す。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題① デジタルを前提とした考え方について

公文書管理法の条文・手続	従来の方考え方等	デジタルを前提とした考え方等
第5条（整理） 行政文書ファイルにまとめる	<ul style="list-style-type: none">紙媒体であれば、ファイルなどに、電子的管理であれば共有フォルダ等にまとめる。	<ul style="list-style-type: none">職員が共有する電子的保存領域内の共有フォルダ等にまとめる。
第5条（整理） 行政文書ファイルの分類・名称 ※分類は、業務の性質、内容等に応じた系統的管理と所在検索の手がかりのために必要。	<ul style="list-style-type: none">分類について、大分類・中分類・小分類の3段階構造としており、小分類が行政文書ファイルの名称となっている。名称は、行政文書ファイルの内容が分かることが必要。紙媒体であれば背表紙の視認性が検索に重要。	<ul style="list-style-type: none">デジタル技術を使い、系統的に付与された分類・名称情報によって、確実かつ効率的に検索できればよい。デジタルによる効率化やAI・RPAの活用を見据えて、より使いやすい形で体系の統一を図ることも考えられる。
第5条（整理） 保存期間・満了日の設定	<ul style="list-style-type: none">紙媒体では、各部局で保存期間表を見て設定。電子的管理では、保存期間表に大分類・中分類・小分類を記載すれば、自動的に記録用フォルダに、ツリー構造と保存期間、満了時の措置が設定される。（文書管理システムとのAPI連携が必要）	<ul style="list-style-type: none">AIやRPAを活用し、前年と同内容の行政文書ファイルに付与された内容や、業務の区分から、保存期間について自動的に付与され、確認が求められる方法、又は選択肢が提示され付与する方法が考えられる。そのためにも、業務の区分の標準化が必要。起算日と保存期間が決まれば、満了日は自動的に決まる。なお、起算日は、原則4月1日であり、行政機関内で統一することが合理的。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題① デジタルを前提とした考え方について

公文書管理法の条文・手続	従来の考え方等	デジタルを前提とした考え方等
第5条（整理） 保存期間の延長	<ul style="list-style-type: none">紙媒体であれば、現用文書として物理的に存しなければ困る場合には、保存期間を延長することになる。保存期間の延長は、「必要な限度において」一定の期間を定めるとされ、延長する期間及び延長の理由を内閣総理大臣に報告するとされている。行政文書ファイル単位で、保存期間を延長する。	<ul style="list-style-type: none">あまりにも長期にわたり、行政機関で電子媒体で管理することはリスクがある。移管する文書であれば、国立公文書館に移管しつつ、現用することが考えられる。複製が容易になることもあり、膨大な独立する個別の意思決定等を便宜的に束ねている行政文書ファイルの場合、必要な文書だけを別の行政文書ファイルに保存して残す取扱いも考えられないか。
第5条（整理） 保存期間満了時の措置（移管・廃棄）の設定 ※レコードスケジュール（RS）と呼ばれている。	<ul style="list-style-type: none">紙媒体では、各部局で保存期間表を見て設定。電子的管理では、保存期間表に大分類・中分類・小分類を記載すれば、自動的に記録用フォルダに、ツリー構造と保存期間、満了時の措置が設定される。（文書管理システムとのAPI連携が必要）	<ul style="list-style-type: none">AIやRPAを活用し、前年と同内容の行政文書ファイルに付与された内容や、業務の区分から、保存期間満了時の措置について自動的に付与され、確認が求められる方法が考えられる。そのためにも、業務の区分の標準化が必要。RS確認の合理化・効率化も必要である。
第6条（保存） 保存期間満了まで保存	<ul style="list-style-type: none">紙媒体は、有体物である行政文書ファイルを物理的に管理・保存。電子的管理では、長期保存への対応として、見読性の確保、セキュリティの確保を行うこととしている。	<ul style="list-style-type: none">クラウド・バイ・デフォルトに基づくクラウドの活用、デジタル庁による政府のシステム基盤の統合的な整備が行われる。その中でも、見読性の確保、セキュリティの確保を確実に行うことが必要である。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題① デジタルを前提とした考え方について

公文書管理法の条文・手続	従来の考え方等	デジタルを前提とした考え方等
第6条（保存） 集中管理の推進に努める	<ul style="list-style-type: none">紙であれば、文書の散逸や劣化を防ぐため、適切な環境下で一か所にまとめて保存することが適当であった。電子的管理においても、一定の考え方下での集中管理への移行を推進することが望ましいとされている。	<ul style="list-style-type: none">デジタルであれば、アクセス権が付与されていれば、サーバ内のどこに置いていても問題はなく、それぞれの保存領域で長期保存できるような設定が可能。集中管理については、具体的なシステムの内容を踏まえて、必要性や方法を検討する。
第7条（行政文書ファイル管理簿） 行政文書ファイル管理簿への記載、管理簿に公表 ※分類、名称、保存期間、満了日、満了時の措置、保存場所等を記載	<ul style="list-style-type: none">紙媒体については、背表紙を作る際に文書管理システムに登録。電子的管理であれば、保存期間表を基に作成したツリー構造を基に作成することが可能。管理簿情報は、e-Govで検索できる。	<ul style="list-style-type: none">行政文書ファイル管理簿の作成に必要なメタデータを自動的に又は選択して行政文書ファイルに該当する共有フォルダ等に付与しておく。その上で、作成年度のメタデータを使い、当該年度に新規に作成した行政文書ファイル名を抽出し、管理簿情報を作成。そのリストを文書管理者等が確認し、必要な修正を行う。行政文書ファイル管理簿情報とe-Gov情報を同期することで、管理簿情報がe-Govに自動的に掲載・変更反映。
第8条（移管又は廃棄） ※国立公文書館等に移管	<ul style="list-style-type: none">電子媒体は、文書管理システムに掲載し、移管可能。（時間がかかる）移管した文書は、紙であれば物理的に行政機関からなくなる。	<ul style="list-style-type: none">国立公文書館のシステムと政府のシステムを統合的に構築することで、円滑に移管。国立公文書館等に移管しつつ、行政機関で全部又は一部を継続して保存可能。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題① デジタルを前提とした考え方について

公文書管理法の条文・手続	従来の考え方等	デジタルを前提とした考え方等
第8条（移管又は廃棄） 廃棄	<ul style="list-style-type: none">紙媒体であれば、物理的消滅や見読性のない状態にすることをもって廃棄。	<ul style="list-style-type: none">廃棄の概念の整理が必要。保存期間満了と廃棄協議の終了をもって廃棄可能となるようにする。
第15条等（特定歴史公文書等の保存、利用等）	<ul style="list-style-type: none">紙媒体の永久保存のため、燻蒸施設や管理された書庫を完備。電子媒体もPDF/A-1に変換するなど、永久保存への取組を実施。	<ul style="list-style-type: none">行政機関における行政文書の管理と同様に、長期保存のためのセキュリティや見読性の確保が必要。ソフトウェアやハードウェアの進歩が著しく、古い電子媒体を再現できなくなる可能性がある（見読性の問題）。永久保存であることから、継続的な見直し・更新が必要。目録作成の自動化による速やかな排架やデジタルアーカイブによる提供も重要。移管元行政機関が速やかに利用できることも必要。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題② 行政文書のライフサイクルの管理について

【課題②A】 行政文書のライフサイクルの管理の自動化について

- 作成～保存～移管・廃棄までの行政文書のライフサイクルについて、**電子情報システムが自動的に進行管理を行い、職員は、必要な判断を行えばよい**仕組みができないか。

(※) 令和2年度監査では、審議会等に関する文書を作成していながら、行政文書ファイル管理簿への記載漏れがある事例が散見。このような状況が生じないような仕組みが必要。



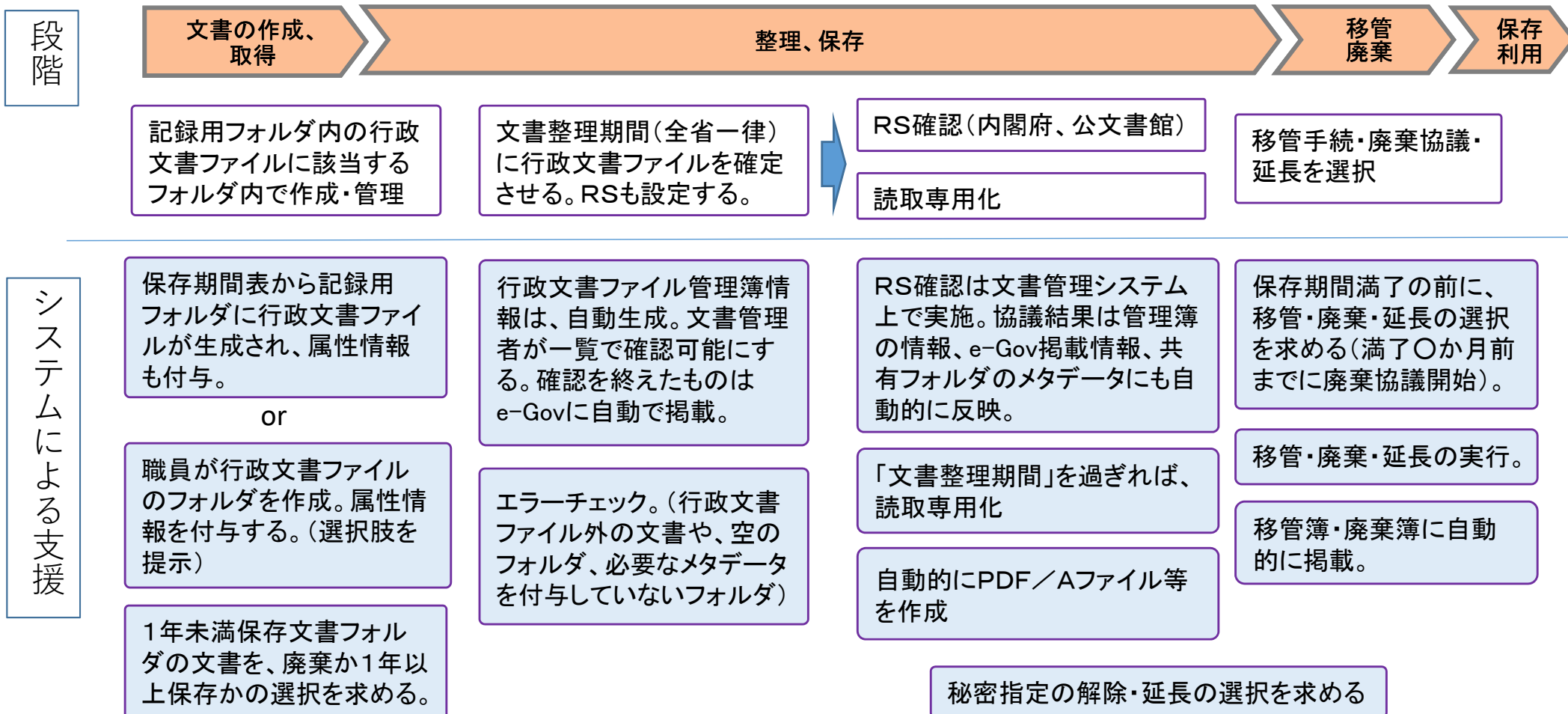
【対応】

- 公文書管理に係る一連の業務が、**ストレスフリー**なものとなるよう、デジタル技術を活用した公文書管理の仕組みづくりを行う。（一定のリテラシーを持つ公務員が、通常通り体系的に業務を行っていれば、自然と公文書管理法のルールに基づいた文書管理ができるようにする。）
- 作成～保存～移管・廃棄までの行政文書のライフサイクルについて、行政文書ファイルに付与された属性情報（メタデータ）を活用して、**電子情報システムが自動的に進行管理や行政文書ファイル管理簿の調製を行い、職員は、必要な判断や確認を行えばよい**仕組みを構築する。
- 行政文書ファイル管理簿に記載する事項等については、AI等が提案し、職員は選択・確認を行うだけという仕組みが作れないかなど、**AIやRPAの効果的活用を検討**する。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

【課題②A】 行政文書のライフサイクルの管理の自動化について

<イメージ>



詳細なイメージについては、32ページ～34ページを参照

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題② 行政文書のライフサイクルの管理について

【課題②B】 早期に確実に行政文書ファイルを確認するプロセスについて

- 公務員が2～3年程度で人事異動していることを考えると、早期に文書の基本情報を付与・確定するサイクルを作る（記憶があるうちに記録を固める）ようにすることが重要ではないか。

（※）文書管理責任者や文書管理担当者は、4月か7月頃に異動することが多い。



【対応】

- LANの統合的整備を念頭におき、**全省庁一律の基本となるスケジュール**を設ける。
- 例えば、3月から7月頃までを「文書整理期間」として、この間に、各省庁における行政文書ファイル管理簿に関する情報の確定、保存する文書の確定を文書管理者等が行うこととする。
7月の特定日（末頃）を超えれば、行政文書ファイルの内容を固定する。それまでに、文書管理者等が判断を行う。
 - ※この期間が多忙な部局は、その前に文書整理を行う。（文書整理期間中に想定外に多忙となった部局への考慮も必要。）
 - ※間に合わない部局は、実施までの間に、このスケジュールで実行できるよう、業務プロセスの改革を徹底的に行う。地方支分部局等の文書管理の合理化については、令和4年度において、公文書管理委員会でも議論をいただく。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

【課題②B】 早期に確実に行政文書ファイルを確認するプロセスについて

<イメージ（たたき台）>

7月末頃

文書整理期間（3月～7月頃）

行政機関として、行政文書ファイル管理簿への記載情報の確定（文書管理者の確認後、CRO室でも確認）

行政文書ファイル管理簿に正式掲載
⇒e-Govにも掲載。

内閣府・国立公文書館によるRS確認
の手續へ

行政文書ファイルに含める文書の確定
（文書管理者による確認）

読取専用化（フォルダの固定）を行う。
⇒文書の修正、削除はできない。

※実現には、行政文書ファイル管理簿への記載の自動化や、確実な読取専用化の実施等が必要。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題③ 行政文書ファイルとなる共有フォルダに関する課題

【参考】 「行政文書ファイル」の類型（便宜的整理）

類型	性質等	例
積み上げ型	<ul style="list-style-type: none">一つの案件について、出口を見据えて業務を積み重ねていくもの。年度をまたぐ案件も多い。長期に及ぶものもある。	<ul style="list-style-type: none">〇〇法改正〇〇基本計画公共事業災害対応
循環型	<ul style="list-style-type: none">年／年度／回ごとに、定期的に同様の業務が発生、1循環の業務を一つの行政文書ファイルに束ねるもの。年度をまたいで実施するものや、付帯的な事後処理して年度をまたぐものもある。	<ul style="list-style-type: none">〇〇年度〇〇交付金個々の審議会毎年の政策パッケージ
束ね型	<ul style="list-style-type: none">個々に独立した同類の事務処理を一つの行政文書ファイルに束ねて管理する。電子業務システムでは、多くの事務処理を一つの行政文書ファイルで束ねることになる。	<ul style="list-style-type: none">旅行命令・旅費支払い許認可会計支払い事務

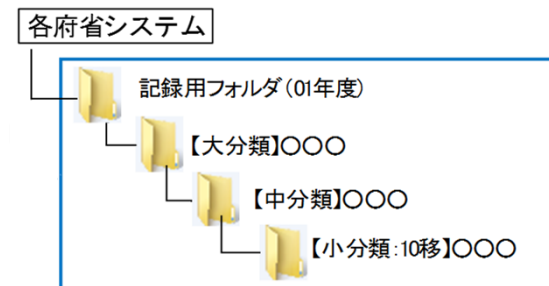
行政文書ファイル・・・相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）を一の集合体にまとめなければならないとされており、この集合物を「行政文書ファイル」という。（公文書管理法第5条第2項）

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題③ 行政文書ファイルとなる共有フォルダに関する課題

【課題③A】 年度別の文書管理について

- 「基本的な方針」では、別の年度に文書を作成した場合、別の行政文書ファイルに綴じる（＝別のフォルダに保存する）という考えとなっている。
- 密接に関連する文書を、**4月1日の前後で別に管理することは、非効率であるとともに、利便性を下げる**ことになる。
- 別の年度のファイルを探すために、フォルダを一度さかのぼる必要が生じる。年度によって体系が異なると探すのが困難になる。



<参考>

- 公文書管理法施行令で、文書作成日の（行政文書を行政文書ファイルにまとめた日のうち最も早い日）の翌年度の4月1日を、行政文書ファイルの保存期間の起算日の原則としている。

※別の日（ファイル作成日から1年以内）を設定できるが、移管・廃棄の手続までを考えると、全て4月1日を起算日とすることが合理的。

※そもそも、作成年度別に「記録用フォルダ」を作る方針は、4月1日起算を前提としている。



【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題③ 行政文書ファイルとなる共有フォルダに関する課題

【課題③A】 年度別の文書管理について



- 相互に密接な関連を有する文書について、年度を超えて一つの行政文書ファイルにまとめられるようにする。
- ただし、際限がなくなることは不適切であり、**2年度を超えない**こととする。このため、**保存期間の起算日**について、文書作成年度の翌年度の4月1日が基本であるが、例えば、**翌々年度の4月1日**とすることも可能とする方向で検討。
- 事業に附帯する業務の文書については、保存期間の起算日以降に作成されたものであっても、**行政文書ファイル（前年度）に編綴**することができることとする。
 - ⇒ 例として、審議会の議事録や交付金の支払い事務などが想定されるが、その具体例については、行政文書のガイドライン等で明確化する。

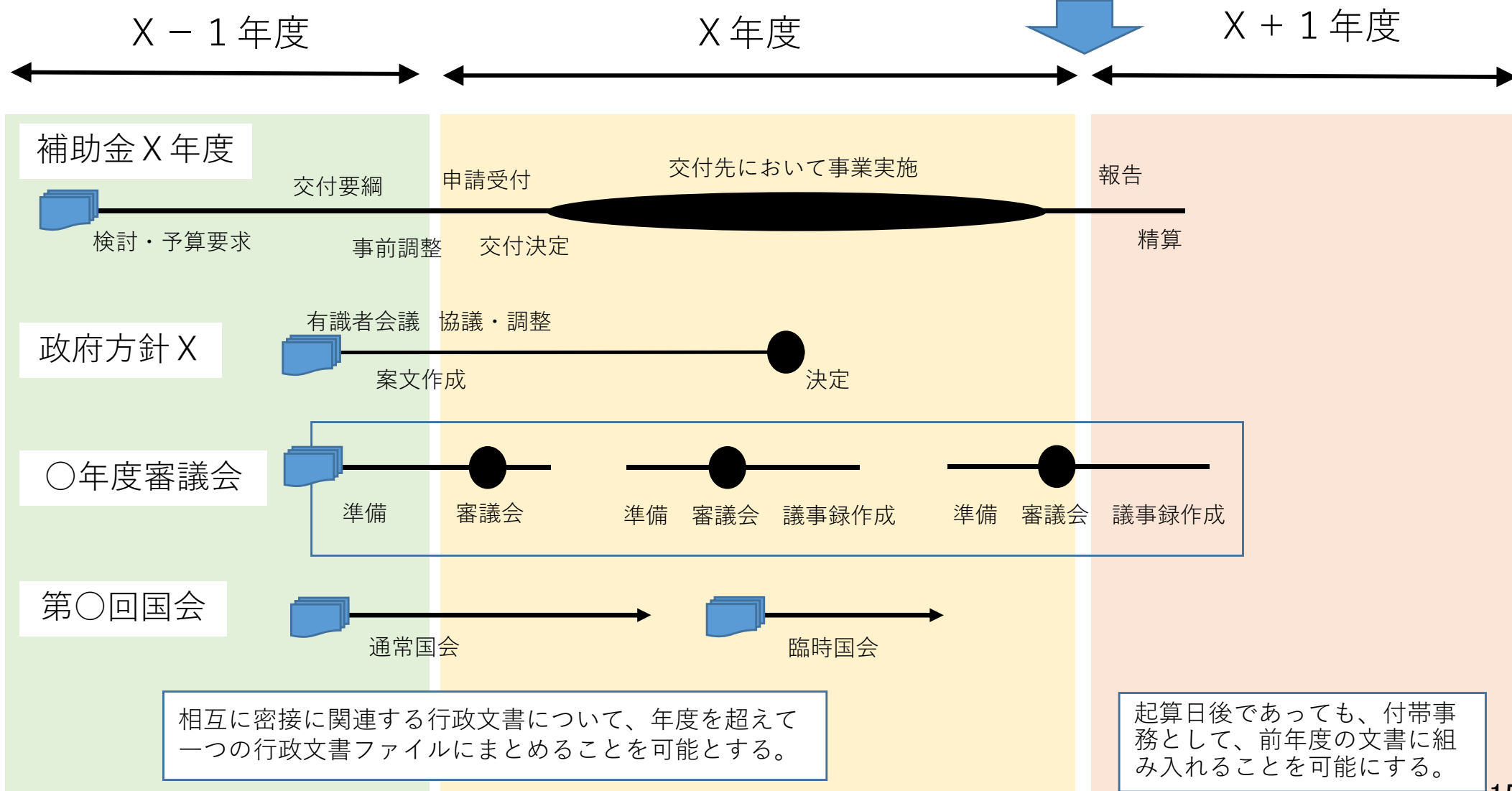
※ただし、支払い事務については、債権の時効（5年）との関係で保存期間について留意が必要。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

【課題③A】 年度別の文書管理について

見直しのイメージ

起算日：X + 1年4月1日



【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

検討課題③ 行政文書ファイルとなる共有フォルダに関する課題

【課題③B】 「行政文書ファイル」のまとめり、「分類」「保存期間表」等について

- 「電子的管理についての基本的な方針」では、従来通り、大分類－中分類－小分類の3階層で管理することとし、記録用フォルダの構造及び名称は、保存期間表を基礎とすることとしており、保存期間表に、大分類－中分類－小分類まで書き込む考え方を示してきた。
- 機動的に政策の検討を行う部局など、事前にフォルダを固める方式が馴染まない部局もある。多くの行政文書を保有する場合、保存期間表が膨大となり、使いづらいものとなり、また、行政文書ファイル管理簿と同等の内容になる。（公文書管理課で19ページ、100ページを超える部署もある）
- どのレベルで「行政文書ファイル」のまとめりを作るのか。名称についてどのように考えるか。分類をどのように付与するか。そのために、保存期間表等はどうあるべきか。

・ 公文書管理法
・ 公文書管理法施行令
・ 行政文書の管理に関する
ガイドライン（総理）



文書管理規則
（各行政機関の長）



保存期間表
（各文書管理者）