

検討事項 「電子文書の管理について」

1. 行政文書の媒体変換及び長期保存に係る法令等の概要

(1) 行政文書の媒体変換及び保存に関する定め

○公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）

（保存）

第6条 行政機関の長は、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。

2 前項の場合において、行政機関の長は、当該行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならない。

（特定歴史公文書等の保存等）

第15条 国立公文書館等の長（国立公文書館等が行政機関の施設である場合にあつてはその属する行政機関の長、国立公文書館等が独立行政法人等の施設である場合にあつてはその施設を設置した独立行政法人等をいう。以下同じ。）は、特定歴史公文書等について、第25条の規定により廃棄されるに至る場合を除き、永久に保存しなければならない。

2 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。

3 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等に個人情報（生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。）が記録されている場合には、当該個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならない。

○行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年内閣総理大臣決定）（抄）

第5 保存

1 行政文書ファイル保存要領

(1) 総括文書管理者は、行政文書ファイル等の適切な保存に資するよう、行政文書ファイル保存要領を作成するものとする。

(2) 行政文書ファイル保存要領には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

- ① 紙文書の保存場所・方法
- ② 電子文書の保存場所・方法
- ③ 引継手続
- ④ その他適切な保存を確保するための措置

2 保存

文書管理者は、行政文書ファイル保存要領に従い、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、適切に保存しなければならない。ただし、他の文書

管理者等に引き継いだ場合は、この限りでない。

3 集中管理の推進

〇〇省における行政文書ファイル等の集中管理については、総括文書管理者が定めるところにより、推進するものとする。

《留意事項》

(略)

〈電子文書の保存場所・方法〉

〇 電子文書について、①改ざん、漏えい等の不適切な取扱いを防止、②一定期間経過後の集中管理、③移管のための長期保存フォーマットへの変換など、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するための場所、記録媒体等についての考え方を記載する。なお、記載に当たっては、各府省庁の情報セキュリティポリシーに留意する。

(略)

なお、「行政文書ファイル保存要領」の記載例を示すと以下のとおりである。

〇〇省行政文書ファイル保存要領（例）

(略)

2 電子文書の保存場所・方法

- ・ 電子文書の正本・原本は、文書の改ざんや漏えい等の防止等の観点から、文書管理システムで保存する。
- ・ 保存期間が〇年を経過した電子文書については、副総括文書管理者が管理する。
- ・ 保存期間満了時の措置を移管としたもので、電子文書で移管するものは、適切な方式で保存する。
- ・ 文書管理システム以外で保存する電子文書がある場合には、適切なアクセス制限を行う。
- ・ 長期に保存する電子文書については、国際標準化機構（ISO）が制定している長期保存フォーマットの国際標準等で保存するなど、利活用が可能な状態で保存する。
- ・ 電子文書は、情報セキュリティポリシーの規定に従い、必要に応じ、パスワードの設定、暗号化、電子署名の付与を行うとともに、バックアップを保存する。

〇特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン（平成23年内閣総理大臣決定）（抄）

第B章 保存

(略)

第2節 保存

B-4 保存方法等

- (1) 館は、特定歴史公文書等について、D-1の規定により廃棄されるに至る場合を除き、専用の書庫において永久に保存するものとする。
- (2) 館は、(1)に定める専用書庫について、温度、湿度、照度等を適切に管理するとともに、防犯、防災、防虫等のための適切な措置を講ずるものとする。
- (3) 館は、特定歴史公文書等のうち電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の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。）については、その種別を勘案し、当該特定歴史公文書等を利用できるようにするために媒体変換その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
- (4) 館は、特定歴史公文書等について、識別を容易にするために必要な番号等（以下「識別番号」という。）を付する。

○電子公文書等の移管・保存・利用の具体的方法に係る方針
(平成22年3月26日内閣府大臣官房公文書管理課)

歴史資料として重要な公文書等(電子的方式で作られたものに限る。以下「電子公文書等」という。)の内閣総理大臣(国立公文書館)への移管等については、当面、次のとおり実施することとする。

1. 移管等の開始時期

国立公文書館は、平成22年度に策定される移管計画に基づいて、平成23年度から電子公文書等の各府省等からの受入れを開始し、同年度に運用を開始することとしている「電子公文書等移管・保存・利用システム」において適切に保存し、一般の利用に供することとする。

平成23年度以降の移管、受入れ等についても、同様とする。

2. 移管等の方法

(1) 移管

① 各府省等は、次のいずれかの方法によって、電子公文書等の移管を行うこととする。

・CD-R、DVD-R、HDD等可搬媒体による移管

・「霞が関WAN」等ネットワークによる移管(メール又は文書交換システム)

② 各府省等は、移管する電子公文書等について、行政文書ファイル毎に、電子公文書等のフォルダ、ファイル等の構成、ファイル・フォーマット、作成時のシステム等に関する情報を可能な限り内閣府(国立公文書館)に提供することとする。また、セキュリティ設定(パスワード設定)等は、解除した上で移管することとする。

③ 国立公文書館は、各府省等の求めにより、必要に応じて、移管に必要な可搬媒体を貸与等することができる。

(2) 受入れ

① 国立公文書館は、可搬媒体又はネットワークにより移管された電子公文書等について、媒体変換を行った上で、検疫等を行うものとする。

② 国立公文書館は、可搬媒体による移管の場合、当該媒体は、原則として保存しないこととする。

(3) 保存

① 国立公文書館は、受け入れた電子公文書等を、その見読性を長期に確保することを図るため、原則として「長期保存フォーマット」(別表)に変換した上で、「電子公文書等移管・保存・利用システム」で保存することとする。ただし、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より保存することとし、「長期保存フォーマット」への変換が不可能である場合は、受入れ時のフォーマットにより保存することとする。

② 国立公文書館は、電子公文書等の保存を図るため、社会情勢、情報技術の変化等を注視し、適時適切な措置を講ずることとする。

(4) 利用

① 国立公文書館は、「電子公文書等移管・保存・利用システム」で保存する電子公文書等の複製物を作成し、デジタルアーカイブ等により、一般の利用に供することとする。

② 国立公文書館は、電子公文書等に利用制限が必要な情報が含まれている場合は、当該電子公文書等の複製物を作成し、当該複製物から当該情報を削除して一般の利用に供することとする。

3. その他

国立公文書館は、移管された電子公文書等について、移管元府省等による業務上の利用（行政利用）の利便性を図るため、移管元府省等職員が霞が関 WAN を通じて利用できるシステムを構築・運用することとする。

別表：ファイル・フォーマット類型別「長期保存フォーマット」一覧

ファイル・フォーマット類型	「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. 各行政機関における電子文書の管理状況

各行政機関が保有する全ての行政文書ファイル等について、その媒体の種類ごとにみると、表1のとおり、紙媒体が94.6%、電子媒体が5.2%、その他の媒体が0.2%となっており、紙媒体がその大多数を占めている。

(単位：ファイル、%)

行政文書ファイル等数		紙媒体	電子媒体	その他の媒体
平成26年度	16,582,435 (100.0)	15,692,165 (94.6)	864,882 (5.2)	25,388 (0.2)
平成23年度	14,672,757 (100.0)	14,023,805 (95.6)	612,308 (4.2)	36,644 (0.2)

- (注) 1 「電子媒体」は、CD、DVD、一元的文書管理システム、個別業務システム等で管理される行政文書ファイル等を表す。
 2 「その他の媒体」は、フィルム、ビデオテープ等で管理される行政文書ファイル等を表す。
 3 () 内は、行政文書ファイル等数に占める割合を表す。

※「平成26年度における行政文書の管理の状況について」より抜粋

3. 行政文書ファイル等において紙媒体が多い理由

各行政機関では、各職員は行政文書を主に電子的に作成すると考えられるものの、表1のとおり各行政機関が保有する行政文書ファイル等については紙媒体が大多数を占める。その主な理由は以下が考えられる。

・利活用

- 地図や工事の図面などは、PC等の画面だと全体像の把握が困難。
- 紙文書の方が、複数の資料を並べて見ることができ、ページもめくりやすい等の観点から、使いやすい。
- 行政文書については裁判等で使用する可能性があるため、紙媒体で保管している。
- 相互に密接に関連を有する行政文書を紙媒体と電子媒体に分けて保存すると、それぞれの保存場所が異なるため、利用しにくい。よって電子媒体は紙に印刷して保存するが多い。

・整理、保存

- セキュリティの確保が心配。
- 誤って消去したり、書き換えてしまったりした場合に復元できない。
- 文書を管理するサーバー等の保存容量が課題。
- 紙でのみ保持していた場合、電子への媒体変換に手間とコストがかかる。
- 将来、ハードウェアやアプリケーションのバージョンアップにより、ファイルが開けなくなり文書の内容が確認できなくなることが心配。
- 将来においても文書の内容確認を可能とするための、長期保存フォーマットの費用（ソフト使用費の他、周知・研修・アップデート対応等のコスト）が課題。

4. 紙媒体と電子媒体のメリット・デメリットの整理

現用文書の管理において、紙媒体と電子媒体のそれぞれの場合に想定されるメリット・デメリットは、次のとおり。

区分	紙媒体		電子媒体	
	メリット	デメリット	メリット	デメリット
整理 保存	<ul style="list-style-type: none"> ・誤って消去したり、書き換えてしまうリスクが少ない ・将来にわたって内容の確認が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・事務所に近接する位置に保存のためのスペースが必要 ・災害時に紙文書が喪失すると、復旧が不可能と 	<ul style="list-style-type: none"> ・サーバー等へ集約することにより、保存スペースの削減が可能 ・災害時における文書喪失リスクは、バックアップの分散管理等で可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・誤って消去したり、書き換えてしまったりした場合に復元が困難 ・長期保存フォーマットへの媒体変換が必要 ・セキュリティの確保が心配 ・サーバー等の容量が課題
利活用	<ul style="list-style-type: none"> ・紙文書の方が見やすい、使いやすい ・裁判等で使用する可能性がある文書は紙媒体が安心 ・相互に密接に関連を有する行政文書をまとめたファイルで扱える ・システムエラーの影響を受けない 	<ul style="list-style-type: none"> ・個別の文書や文書内の記載事項を探す場合に、行政文書ファイルを1つずつ開いて探す必要がある ・複製、共有のためのコストが発生 ・再加工や引用がしにくい 	<ul style="list-style-type: none"> ・個別の文書や文書内の記載事項を探す場合、広い範囲を対象に文字列の検索ができるため ・複製が容易であるため、類似の文書を作成しやすい ・共有が容易 ・再加工や引用が容易 	<ul style="list-style-type: none"> ・地図や工事の図面などは、PC等の画面だと全体像の把握が困難 ・紙文書と電子文書が混在する行政文書ファイルは、業務上使いにくい ・システムエラー時の業務への影響が大きい
移管 廃棄	—	<ul style="list-style-type: none"> ・作業、輸送コストが高い ・廃棄処分に係るコストが高い 	<ul style="list-style-type: none"> ・作業、輸送コストが低い ・廃棄処分に係るコストが低い 	—

(参考) 非現用文書の管理において、電子媒体で移管される場合に想定されるメリットとデメリットは、下表のとおり。

区分	電子媒体	
	メリット	デメリット
保存	<ul style="list-style-type: none"> デジタルアーカイブの構築が容易 サーバー等へ集約することにより保存スペースの削減が可能 災害時における文書喪失リスクは、バックアップの分散管理等で可能 	<ul style="list-style-type: none"> バックアップ、セキュリティ確保に係るコストが発生 誤って消去したり、書き換えてしまったりした場合に復元できない 見読性確保・長期保存のための媒体変換が必要
利活用	<ul style="list-style-type: none"> 検索性が高い 遠隔地からの閲覧が容易 複数人が同時に利用可能 	<ul style="list-style-type: none"> 地図や工事の図面などは、PC等の画面だと全体像の把握が困難 システムエラー時の業務への影響が大きい

5. 電子文書の保存・管理に関わるインフラについて

(1) 一元的な文書管理システム

- 文書管理業務の業務・システム最適化計画（平成19年4月13日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定）に基づき、政府全体で利用可能な一元的な文書管理システムが総務省により整備された（平成21年3月より運用を開始）。
- 当該システムの整備により、行政文書ファイル管理簿と行政文書本体を電子的に登録することが可能となり、各行政機関が共通のシステムで文書管理を行うことができる土台が整った。
- 各行政機関において当該システムを利用した場合、以下のようなメリットが想定される。
 - 各行政機関におけるデータ消失リスクの解消
 - 各行政機関で管理する保存サーバーにおけるデータ容量の負担軽減
- 他方、当該システムを用いても以下のような課題は直ちに解消はされず、引き続き改善のための検討が必要。
 - 当該システム自体のデータ容量の増設
 - 行政文書ファイルの登録等に当たってのシステムの操作性

(2) 電子文書の長期保存と中間書庫

- ・ 電子文書を長期にわたって保存する場合、将来のファイル互換性が確保されないと見読性が保たれず、将来において文書の内容を確認することができないおそれがある。
- ・ 長期保存を想定した現用段階における電子文書の保存については、公文書管理法第6条により、各行政機関にて適切に行われる必要があるが、各行政機関には長期保存のノウハウや予算・人材が不足しており、負担が課題となっている。
- ・ したがって、電子文書の長期保存へのフォーマット変換を支援する枠組みが必要である。例えば、現在、紙文書の集中管理を行うのみにとどまっている国立公文書館の中間書庫について、電子文書の受入れ及び電子文書の長期保存フォーマットへの変換等の機能拡充なども検討が必要と考えられる。

(参考) 諸外国における電子文書の長期保存への取組

○ドイツ

「デジタル行政 2020」では「デジタル中間書庫」(Digitales Zwischenarchiv)の創設が検討事項とされている。

同文書によれば、デジタル中間書庫は、連邦公文書館等の機関が電子公文書の長期保存のために利用することを目的としている。特にEGovG(電子政府法 E-Government-Gesetz)の施行に伴い、電子公文書を作成し、法律上の保管期間において確実に文書を保管し、さらに連邦公文書館等に持続的なアーカイブ化のために文書の提供を行うことに資することを目指している。連邦政府文化メディア担当官(BKM: Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien)と内務省が調整を行って長期的な保存に適した方法等につき検討を行っている。

引用：公文書管理の在り方に関する調査報告書
平成27年3月 一般財団法人行政管理研究センター

○アメリカ

電子公文書の保存については、連邦記録法に定めがある。連邦政府機関が保存すべき「記録」は媒体の種類を問わないことになっているので、特に電子記録に限定した保存ルールを定めた法令はなく、連邦規則集(36 CFR

Part1235、1236)により電子記録のNARAへの移管及び電子記録の管理についてのルールが定められている。

2011(平成23)年11月に発行されたオバマ大統領の「政府記録管理(Managing Government Records)」に関するメモランダム(覚書)に基づき、2012年8月に行政管理予算庁(OMB)長官とNARA館長の連名で発行された「政府記録管理指令(Managing Government Records Directive)」で、電子記録の管理に関するいくつかの重要なルールが定められた。

- ①2019年12月31日までに各連邦省庁はすべての永久保存の電子記録を電子的なフォーマットで管理すること。まず各省庁は2013年12月31日までに、最終的なNARAへの移管と受入台帳への記入を電子的なフォーマットで行うための実施計画を立案し、着手すること。
- ②2016年12月31日までに各連邦省庁は永久保存記録及び現用の電子メール記録をアクセス可能な電子フォーマットで管理すること。
- ③2013年12月31日までにNARAは新しい電子メールのガイダンスを作成すること。
- ④2013年12月31日までにNARAは電子メール、ソーシャル・メディア、その他のデジタル記録コンテンツについて先進的な検索技術を含む、自動化された管理への適切な取組み方を記述する総合的な計画を立案すること。
- ⑤2013年12月31日までにNARAは新しいクラウド計画に関して、現行の要求事項に毎年、新規の更新を取り込むこと。
- ⑥2013年12月31日までにNARAは連邦省庁保有の電子記録に対する「データの安心」保管サービスの実行可能性を評価すること。

引用：公文書管理の在り方に関する調査報告書
平成27年3月 一般財団法人行政管理研究センター