

公文書管理委員会 第68回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第68回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成30年 9 月 28 日（金） 16:58～18:33

場 所：中央合同庁舎第 4 号館11階 共用第 1 特別会議室

開 会

大臣挨拶

- 1 専門委員の任命について
- 2 電子的な行政文書管理について
- 3 公文書監察室の活動予定について

閉 会

（出席者）

宇賀委員長、井上（寿）委員長代理、井上（由）委員、塩入委員、城山委員、保坂委員、
村林専門委員、森本専門委員

梶山内閣府特命担当大臣、河内事務次官、幸田内閣府審議官、井野大臣官房長、秋山独
立公文書管理監、田中大臣官房審議官、小林大臣官房審議官、畠山大臣官房公文書管理
課長

向井内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室室長代理、奥田内閣官房情報通信技術（IT）
総合戦略室内閣参事官、堀江総務省行政管理局長

○宇賀委員長 本日は、大変お忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

委員の定足数を満たしておりますので、ただいまから第68回「公文書管理委員会」を開催いたします。

所要は1時間25分程度を見込んでおります。よろしくお願いいたします。

本日は、梶山大臣に御出席いただいておりますので、御挨拶をいただきたいと存じます。

梶山大臣、よろしくお願いいたします。

○梶山大臣 担当大臣の梶山でございます。宇賀委員長をはじめ、委員各位には御多忙の中、きょうも御出席いただきまして、まことにありがとうございます。

また、今回、新たに御就任いただきました専門委員の村林様、森本様にも御出席をいただきました。今回、お引き受けいただき、まことにありがとうございます。

前回の委員会では、行政文書の電子的な管理について、諸外国の概要を報告させていただきました。本日は、我が国の現状について報告し、また、今後議論すべき論点について整理をしてみたいと存じます。また、9月3日に発足いたしました公文書監察室の今後の活動予定についても報告し、御議論を賜りたいと思っております。

委員の皆様、専門委員の皆様の活発な御議論を期待しております。本日は、どうぞよろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 梶山大臣、どうもありがとうございました。

それでは、最初に議題の1、「専門委員の任命について」です。電子的な行政文書管理について議論を深めるため、本日付で3名の方に専門委員に御就任いただいております。御紹介いたします。

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社の村林代表取締役社長。

それから、東京大学文書館の森本准教授。

あと、本日は御欠席ですが、立命館大学情報理工学部の上原教授に、専門委員に御就任いただいております。

村林専門委員と森本専門委員から1～2分程度、自己紹介を兼ねまして御挨拶をいただければと思います。

最初に、村林専門委員からお願いいたします。

○村林専門委員 御紹介いただきました三菱UFJリサーチ&コンサルティングの村林でございます。このたび専門委員を仰せつかりました。会の目的を果たすべく、私なりに尽力をしたいと思っておりますので、ぜひよろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 ありがとうございました。

続きまして森本専門委員、お願いいたします。

○森本専門委員 同じく本日付で専門委員を拝命いたしました森本と申します。私は、東京大学の文書館に勤務しておりまして、東京大学の文書館は国立公文書館等の指定を受けて現在4年目になりますけれども、そこで法人文書の移管と受け入れ、整理等を担当して

おります。そういった現場で駆けずり回っている経験が少しでもお役に立てばと思います。どうぞよろしく願いいたします。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

専門委員が任命されましたこの機会に、議事への参加などについて、改めて整理したいと思います。

まず、会議の開催につきましては、公文書管理委員会令第6条におきまして、委員の過半数の出席が必要とされ、また、議決につきましても、同条において、会議に出席した委員の過半数で決することとされておりますので、あくまでも委員の出席又は議決によるものになります。

今後、専門委員の議事への参加につきましては、公文書管理委員会運営規則第2条に基づきまして、議題に応じて委員長が招集して会議に御出席いただくことといたします。その際、専門委員が出席した会議で、当該専門委員の任命に係る当該専門の事項でない議題の審議が行われる場合におきまして、原則として専門委員も審議に参加できるものとしたします。ただいま申し上げました専門委員の議事への参加及び関係のない議題の審議への参加につきましては、必要な事項を公文書管理委員会運営規則第7条に基づき、委員長として定めることといたします。よろしく願いいたします。

それでは、議題2の「電子的な行政文書管理について」に入ります。前回、9月13日の会合では、諸外国の電子化の状況について議論いたしました。本日は、我が国の状況について御報告いただき、それを踏まえまして、今後、議論すべき論点について審議してまいりたいと思います。

本日は、内閣官房IT総合戦略室及び総務省行政管理局にもお越しいただいております。まず、我が国の状況につきまして、IT総合戦略室、行政管理局、内閣府公文書管理課から順に御報告をいただき、あわせて今後議論すべき論点についても、公文書管理課より御説明をお願いいたします。

それでは、IT総合戦略室からお願いいたします。

○向井室長代理 IT室の向井でございます。私からは、資料2-1「デジタル・ガバメントの推進について」について、御説明させていただきます。

まず、1ページをごらんいただきますと、これまでの経緯が書いてございます。電子政府ということで、eガバメントという形でずっと取り組んできておりますけれども、平成25年に政府CIOが設置されまして、府省庁の壁を越えた取組ということで、運用コストの3割減とか、人事給与システムの本格稼働あるいは副CIO制度、これは各府省に副CIOを置きまして、副CIO研修等を実施しているところでございます。それから、CIO自体が地方公共団体の首長と会ったりしながら、地方公共団体まで含めた取組、自治体クラウドあるいは農地台帳の一元化、マイナンバー制度等について、既に実施しつつあるところでございます。

こうした取組は、基本的には国際的にも先進事例だと考えておりまして、政府・地方・

民間全てを通じたデータの連携、サービスの融合を実現するという事を考えてございまして、デジタル・ガバメント実行計画を平成30年1月に決定したところでございます。

次のページにデジタル・ガバメント実行計画のポイントが書いてございます。まず、主要施策といたしまして、添付書類の撤廃。これまでオンライン化と言いつつ、例えば住民票を持ってこいとか、あるいは戸籍謄本を持ってこいとか、いろいろな書類を出すことによって、本当の意味のオンライン化が達成されていなかった。しかし、これから、さらに添付書類そのものも全てオンラインで、あるいは政府間の、政府の中あるいは政府と自治体とかの情報連携等によりまして、添付書類を撤廃していくというシステムを整備してまいりたいと思っております。

2番目はオンライン化の徹底でございます。オンライン化の徹底のために、本人確認手法を見直す。対面、押印、証明書類の提出など、本人確認は大抵の場合紙を使ったり、あるいは対面であったりするわけでございますけれども、マイナンバーカードに公的個人認証が搭載されておりますように、電子的な本人確認手法も普及しつつあるところでございますので、これらでできるだけITを使って、紙を使わない、対面もしなくてよいというような形で本人確認の手法を見直してまいりたい。さらに制度や行政事務の慣習を一から見直す業務改革が必要でございまして、いまだに霞が関の中の業務と申しますと、やたら紙と会議の多い世界でございまして、これらをまずは改善していく必要があるのではないかと。また、行政手続にしましても、できるだけ業務をITに合ったように業務を見直していく。今までは業務にITを合わせるのではなくて、ITに合う形で業務を見直すことが必要になってくるということで、BPRの推進に取り組んでいるところでございます。

それから、複数の手続でいろいろなところに手続をしなければいけないという部分を、できるだけワンストップでできないかということで、引っ越し、介護、死亡・相続などのライフイベントの際の各手続のワンストップ化に取り組んでございます。

さらに、この全体の政府の計画だけではなくて、各府省に対しまして中長期計画の策定を義務づけまして、平成30年6月29日に策定済みでございますけれども、各府省は各府省の中長期計画も策定しているところでございます。

さらに、デジタル・ガバメント実行計画を今年の1月につくりましたけれども、半年が経過した段階で見直しを図っております。これらにつきましては、今後も随時見直しに取り組んでまいりたいと思っておりますけれども、その中身につきましては、下に書いてあるように、デジタルファースト法案、これは主に手続を電子化する法案でございまして、その方向性でありますとか、あるいはワンストップサービスのロードマップの取りまとめ等に着手しているとか、ここに書いてあるようなことを改定しているところでございます。

4ページに参りまして、各府省のデジタル・ガバメント中長期計画の全体像でございます。中長期計画は各府省がデジタル・ガバメントの実現を目的としまして、今後5年間の計画期間に、行政サービス改革とかプラットフォーム改革、ITガバナンスの3つの観点から、何をいつまでにどう実施するかを具体化した計画でございまして、真ん中のラインに基

本構成がありますけれども、個別サービスの改革の詳細でありますとか、手続の見直しあるいはクラウド化を通じまして、価値を生み出すITガバナンス、プラットフォーム改革、利用者が中心の行政サービス改革のほうにどんどん上がっていくようになってございまして、こういうことをやるために、右側にありますような横断的なサービス改革でありますとかサービスデータの標準化。ITを使うためには、例えば何月何日という年月日であっても標準化しておかないと使えないということが起こりますので、こういうものの標準化。それから、これまで政府のシステムは密結合のオンプレでつくり込んだようなシステムが多々ございましたけれども、むしろAPIを使った非常に変化に対応しやすいようなシステムづくり、あるいは民間とも連携しやすいようなシステムづくりが必要であろうと。それから、各種情報連携基盤の整備とか、そのようなものについて取り組む必要があるということでございます。さらに、推進体制の整備、あるいは省内ガバナンスの強化、やはりIT人材は、特に国では不足してございますので、これらの人材の育成・確保が必要になっているということがございます。

このような施策をとりまして、一番左にありますデジタル・ガバメントが目指す姿につなげていく。こういうことになろうかと思っております。

最後に、デジタルファースト法案をできるだけ早く国会に提出したいと思っております。IT戦略やデジタル・ガバメント実行計画を受けまして、業務改革の徹底とデジタル化の推進によりまして、利用者中心の行政サービスを実現する必要があると考えてございまして、このためにオンライン化の徹底と添付書類の撤廃について法案化したいと思っております。

法案の主な内容は、行政手続のオンライン原則ということで、これまでのオンライン化法は、オンラインでもしてよいという法律であったのです。したがって、オンラインでなくてもよい。そういう法律だったのですけれども、今回は一部の例外を除きまして、基本オンラインは必ずしないといけません。もちろん紙も併用になりますけれども、そのように原則を転換する。その上で、本人確認手法をデジタル化しまして、例えば公的個人認証を使って本人確認をするとか、ITでできるようにする。さらに、ITでやる場合については、必ずできるだけというか、原則全ての紙を撤廃できるようにしたいと思っております。手法はいろいろあるかと思っておりますけれども、情報連携とか、あるいは今まで紙でいただいていたものをどこかに持っていくというようなスタイルのものを、電子的方法にして電子的に飛ばすというようなやり方もあるかと思っております。これらのソリューションをきっちりをつくった上で、添付書類を撤廃してまいりたいと思っております。

さらに、これらを実現化するためのシステム整備をきっちりしていく必要がございます。デジタル・デバインドへの配慮もございしますが、このようなものを現在、法律としてできるだけ早く国会に出せるように整備しているところでございます。

以上でございます。

○宇賀委員長　ありがとうございました。

続きまして、行政管理局からお願いします。

○堀江局長 行政管理局でございます。

私どものほうでは、行政文書の中の決裁についての電子化を推進しておりますので、その取組状況について御説明いたします。資料2-2でございます。

説明に入ります前に、行政文書全体に占める決裁の位置づけを御説明させていただきます。1枚目の紙でございますけれども、行政文書には、ここに書かれておりますように政策立案、国会審議等々、さまざまな文書がございます。このような切り口とは別に、下のほうに赤い枠で囲っておりますけれども、こういったものについて、行政機関の意思決定の権限を有する者が押印、署名等により、意思決定をする。それが決裁文書として位置づけられております。この定義は公文書管理法の施行令にあるものでございます。こういうことございまして、行政文書の中の決裁とは、あくまでもその一部であるということが1点。

次に、右のほうの青い枠でございますけれども、行政文書がどのような形態で今は保存されているのか。これは公文書管理課の話ではございますけれども、関連がありますので御説明いたします。平成28年度の状況でございますが、行政文書ファイル数でございますけれども、電子文書が6.1%、紙文書が93.6%という状況でございます。こういった電子文書の中で、あるいは行政文書の中で決裁文書がどこにあるかといいますと、例えば文書管理システム、後で御説明しますけれども、我々のほうで運用しております電子決裁システム、こちらのほうに大体年間350万件ほど。下のほうに各府省LANシステムで通常の仕事をこなしておりますので、日常業務の文書はここに保存されているものが大半であると思います。それから、各府省の個別業務システムが1,000システムありますけれども、この中で独自に業務に関連して業務の流れの中で決裁をするというシステムもございまして、これが450万件ほど。そのほか、紙文書で残されている決裁が相当数ございます。後で御説明しますけれども、全体として1000万件以上あると理解しております。これが全体状況でございます。

2ページに行っていただきまして、それでは、我々の文書管理システムを提供しておりますけれども、これはどういうものかという御説明をさせていただきます。これは平成21年当時、電子決裁によって業務を効率化しようということを政府全体として進めてまいりました。ただ、その際に、各府省によって既につくっているところ、つくっていないところ、さまざまございましたので、我々総務省行政管理局で共通的なシステムをつくって提供したということでございます。これも後ほど内閣府から説明があるかと思いますが、我々行政管理局のほうでは、政府で共通して利用するような情報システムを整備・運用するという役割もございます。もちろん、例えば人事給与とかについては人事院が整備・運用され、会計については財務省が整備・運用されるというように、それぞれの制度官庁が政府共通のものを提供するというところもあるわけですが、平成21年当時は公文書管理法もございませんでしたので、我々のほうで整備して提供してきたというものでございます。

その中身でございますけれども、電子決裁機能につきましては、先ほど御説明しましたが、あくまでも業務効率化という観点で、担当者が決裁を持ち歩かなくてもよくなるでしょうと。それから、起案者も決裁者も都合のいいときにできますねと。保管も非常に容易になります。あるいは利活用も容易になりますねということで進めてまいりました。具体的には右の絵にありますように、各府省のLANから政府共通ネットワークを通じまして、我々のほうで管理しております政府共通プラットフォームに置いております電子決裁システムにアクセスしていただいて、決裁をしていただくという仕組みでございます。

下のほうにその他の機能とありますが、公文書管理法を踏まえまして、その他の機能も備えております。1つは行政文書ファイル管理簿。行政文書そのものというよりは、行政文書ファイル管理簿をつくる機能でございます。それから、行政文書ファイルにつきまして、内閣府に廃棄協議をする、あるいは国立公文書館への移管等をシステム上で行う。そういう機能も有しているところでございます。

3ページでございます。こうした電子決裁でございますけれども、一連の公文書をめぐる問題を受けまして、電子決裁をすることによって履歴が厳格に管理できるという観点から、電子決裁への移行をするようにという総理の御指示がございました。それを踏まえまして、タイトルのところにサブタイトルが書いておりますけれども、7月20日に電子決裁移行加速化方針を取りまとめさせていただいております。それにつきましては、これは細かい話なのですが、文書管理システム自体、実は決裁をした後も法令番号を追加するとか、日にちを追記するために、決裁終了後も追記・修正等ができるようになっておりました。これにつきまして、やはり内閣府のほうで定めていただいたルールを踏まえまして、もう一切修正ができないというようにシステムを変えております。これは既に改修済みでございます。そのほか、一部の決裁について電子決裁をやりやすいような仕組み、こういった機能修正もする予定でございます。

その他電子決裁の推進と書いておりますけれども、電子決裁は、先ほども少しお話ししましたが、実は電子決裁システム、文書管理システムだけでやられているわけではございません。全体の状況を御説明しますと、電子決裁率が91.4%と書いておりますが、これはシステムを利用可能な状況のもとで行われている電子決裁が91.4%ということでございます。右の絵を見ていただきますと、28年度で889万件ございますけれども、この中で、これは全て電子決裁可能なシステムがある状況でやったものでございます。その内訳は、我々の文書管理システムが348万件、大きいところでは特許庁の特許事務システムが366万件、その他にも幾つかありまして、それが99万件、残り76万件が電子決裁可能なシステムはあるのだけれども紙で行った。緊急であるとか、特に秘密性が高いとか、そういったいろいろな理由があります。

こういったことをこの際に調べまして、それでは、今、電子決裁をされていないものはどうするのだと。どういう困難があるのだということの一つ一つ詰めていって、方針をまとめたところでございます。

1つは(1)でございます。国民からの申請に基づく決裁で、資料が紙で出てくる。しかも、その紙が非常に大量であるというようなものがございます。これは先ほど御説明がありましたように、デジタル・ガバメント実行計画のもとで、申請手続はオンライン化が原則ということで、その際に、添付資料も削減・撤廃していただくということになりますので、オンラインで入ってきたものをそのままオンラインで処理して決裁もオンラインでしましようという方向で整理をしていこうと考えております。これは確定した数字ではございませんが、我々が各省から聞きますと、こういったものが80万件ぐらいはあるのかなと思っております。

(2)でございます。いわゆるクローズドのシステムを使っているところ。我々のシステムは、先ほど御説明しましたように、霞が関の共通ネットワークでお互いに接続しておりますので、特にセキュリティ上の問題等がある場合、独自でシステムをつくっているところがございます。典型的には外務省、防衛省等でございます。文章で書いてありますけれども、こういったところは業務システムが文書管理システムに接続しておりません。かつ、独自の決裁システムを持っておりません。こういったところにつきましては、セキュリティの確保を優先していただいて、独自のシステムの上に決裁システムを乗せていただく、あるいはもし可能であれば文書管理に接続。こういったことを検討していただこうと思っております。

(3)は現場職員、現場業務で個々の職員には端末が配備されていないような場合、あるいは勤務地等々の問題で安定的なネットワーク環境がない場合。自衛官、海上保安官、船の上です。それから、刑務所等々でございます。こういった場合には、我々としては、無理に業務を複雑化してまで電子決裁をするというのは必ずしも適当ではないと考えておりまして、業務の効率化に資するかどうかということをごきちんと考えていただく。その上で、必要な場合には端末配備あるいはシステムの整備を行って、電子決裁を進めていただきたいと思っております。こういったものが確認されただけで240万件ぐらいはあるかと思えます。

それから、従来必ずしも決裁という整理はしていなかったのですが、会計関係業務、さまざまな会計法上の確認行為等々でございます。これにつきましては1000万件以上ございます。こういったものにつきましては、今後、官庁会計システムと連携して電子決裁基盤を整備していただいて、まさに業務の中で電子決裁が行われるようにしていこうと考えております。

こういった考え方を線表にしましたのが4ページでございます。今、申し上げたようなことを書いているわけでございますが、システムを整備しなければいけない、あるいはその前に先ほどお話があったように、まさに業務自体を見直して、それに合った形で、あるいはITに合った形で業務をやっていただく。そういった形で、業務自体の見直しをしていただきますので、ここに書かれていますように、ある程度の期間をかけてきちんと検討をして、電子化をしていく。その際、繰り返しになりますが、あくまでもそれぞれの業務が

効率的になるように、あるいは正確性が向上するよという中で、業務の流れの中で決裁をしていくということが大事かと思っております。

こういった進捗状況についても我々のほうで引き続きフォローアップをしていきたいと考えております。

以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

続きまして、公文書管理課からお願いします。

○畠山課長 それでは、資料2-3に基づきまして御説明させていただきたいと思っております。

まず、1枚目でありますけれども、これまでの経緯をまとめたものでございます。一昨年、平成28年3月に本委員会でおまとめいただきました管理法施行5年後見直しに関する検討であります。そこでは電子的に作成した文書は、電子媒体で保存・移管されることが効率的と考えられるということで、電子中間書庫の検討、文書管理システムの改善と検討について御提言をいただきました。そして、前回も御説明しましたが、7月20日の閣僚会議におきましては、政府全体で共通・一貫した管理へと考え方の転換を図る。電子的な行政文書管理の分野等において積極的に各府省統一のルール策定を進めるということでございます。

政府全体の動きとしましては、今、2つの部局から御説明いただきましたけれども、デジタル・ガバメントの推進をIT総合戦略室で進めていただいております。それから、電子決裁移行加速化ということで、行政管理局で進めていただいておりますけれども、こういう動きがあるという中でございます。こういうことを受けまして、右側であります。公文書の管理、行政文書の管理という場面においても、電子的な管理をより本格的に踏み出すタイミングであろうということでございますので、行政文書をより体系的・効率的に管理するための電子的な管理の充実ということで、2つの○、今後作成する行政文書は電子的に管理することを基本とする。それから、移管までを一貫して電子的に行うための仕組みの確立が必要であるというように整理したところでございます。

1枚おめぐりいただきまして2枚目でございます。これは先ほど御説明いただいたことによって大体認識が得られているのではないかとと思いますが、改めまして、今、御説明いただいた2つ、IT総合戦略室、行政管理局と、私ども内閣府の公文書管理課との関係性について整理したものでございます。所掌内容としましては上のほうに書いているところでございますけれども、下のほうのイメージはデジタル、電子化という観点で整理したものでございます。IT総合戦略室は先ほど説明がありましており、官・民におけるデジタル活用ということで、民間も含めたデジタル化の推進を図っている。そのための主な内容面では、戦略、方針を策定する。具体的には、先ほども説明がありましたような法律の策定でありますとか、そうしたことを主に担っておられるということであろうかと思っております。

それに加えまして、総務省の行政管理局につきましては、これも先ほど御説明がありましており、行政機関におけるデジタルの活用を進めておられるということであろうかと

思います。その具体的な内容としましては、方針の実現・実施主体ということで、先ほど御説明がありましたような文書管理システムを開発し、運用するというようなことも担当しているということであろうかと思えます。

私ども公文書管理課は、そこに書いております公文書等の管理に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進という所掌事務の中で、公文書管理、行政文書の電子的な管理に関するルール、決め事等をつくっていくという、行政機関の中での特に公文書という切り口における電子化についての企画立案を行っていくということが主な担当であろうかと思っております。

続きまして、3ページ目でございます。行政文書のライフサイクル、作成、移管から廃棄という場面において、電子、紙でどのような管理がなされているのかということについて、ここから何枚目かの紙も含めまして、御説明させていただきたいと思えます。

まず、文書の作成、取得から利用、整理、保存し、最終的には移管、廃棄、そして、国立公文書館等で保存、利用するという流れだと思いますけれども、行政機関の業務現場におきまして、文書の作成につきましては、今、ほとんど電子で行われているということであろうかと思えます。なお、取得につきましては、いろいろな取得の仕方があります。国民からいただいた資料でありますとか、あるいはその他ファクスで送られてくるいろいろな形態がありますものですから、ここにつきましては一部紙のものもあります。作成よりは電子の割合が低いのかなと思っておりますけれども、作成、取得の段階でもかなり電子化は進んでいるということでございます。

ただ、具体的な利用になりますと、そこに書いてありますとおり、作成した電子を紙にコピーして使用することが多い。本日の資料なども、具体的には電子で作成して紙で配られているということでもありますけれども、会議、打合せ、説明という場においては、現状は紙で利用されていることが多いということであろうかと思えます。一方、その際には、原本としては電子的に各役所の中で共有フォルダという中に置かれている。それを紙で打ち出して、紙を写しとして使っている形が多いのかなと思っております。そして、決裁文書につきましては、先ほど総務省のほうから御説明がありましたとおり、文書管理システム、電子決裁システムの中で管理しているということでございます。

そうした利用が進んでいる中で、行政文書ファイルによる管理を行う。行政文書ファイル化という場面においては、電子の中に入っていたものを整理・保存する際には、紙に印刷しまして、紙を原本として保存するということが行われているのがまだまだ現状かと思っております。さらに、紙文書につきましても、基本的にはそれぞれの部局の中の保管エリアの中に置いているということでありまして、必ずしも集中管理ということでは進んでいるわけではないということでございます。

そして、右側のほうに行きますけれども、移管、廃棄という場面では、それぞれ所管課におきまして、廃棄、移管のための手続、作業が行われる。実際問題として国立公文書館等へ移管される文書はほとんどが紙媒体であるということでございます。そうして、各行

政機関等から移管されてきた行政文書、あるいは法人文書もあるかもしれませんが、そうしたものを国立公文書館等において管理しているというのがライフサイクルであろうかと思えます。

次のページでございますけれども、今、御説明したこととも若干重複するところがありますが、実際に各府省で行われている保存・管理の状況であります。見ていただければわかりますとおり、これは原本としての管理をどのような形で行っているかを模式的に整理したということでありまして、面積の大きさが必ずしも文書量の大きさというわけではありませんけれども、まず、役所の中で利用、整理、保存という段階では、先ほど申し上げましたとおり、紙での保存が圧倒的であろうと思えます。ファイルにとじてまとめる、特に大型のものとか古い冊子とか、そういうものについては紙で保存されるというものが圧倒的でございます。

それ以外にも、原本自体を共有フォルダで保存しているということもありますし、また、紙で保存する以外の可搬媒体としまして、そこに書いてあるようないろいろな媒体で保存されているもの。それから、その他ウェブサイト等もでございますけれども、それ以外に各業務システム、特に文書管理システムがございますが、いろいろなシステムの中で管理されている文書もございます。文書管理システムあるいは会計システム、人事給与システム、それ以外にも、先ほど総務省の説明の中にも1,000ぐらいという数字がありましたけれども、各府省の個別の業務システムの中で管理されているということもございます。それを整理いたしますと、下のほうに書いてございますが、各府省内で保存されている媒体や様式は相当程度多岐にわたるということでありまして、慣行としては紙で保存されているのだと。それから、共有フォルダで保存されている場合も、必ずしも統一的なルールをつくって、こういう形でしっかりと各府省一律にやってくれということではなく、かなり個人の自由度が高い形で共有フォルダ内の保存がされているということもございます。そして、国立公文書館等へ移管する場合には、実際に物理的な作業が発生するということでもあります。

そういう現状にあることを踏まえまして、電子化という観点から、どういう課題があるのかということ整理したものが5ページ目でございます。先ほど来申し上げておりますとおり、つくる段階では大体電子ということでありまして、当面は共有フォルダ等で電子的に管理されているのですが、実際にそれをファイル化する際には、紙に打ち出して紙を原本としてやっているということで、最終的に廃棄、移管、あるいは国立公文書館等で受け入れる段階でも紙で行われるというのが現状相当数をなしております。そこに数字が書いてございますけれども、現状は紙媒体が93.6%、一方、電子媒体で行われているものはわずか6.1%という管理状況になっているということでありまして、これにつきましては、先ほどから御説明しているところとも若干重複するところもございますけれども、右側に書いておりますとおり、さまざまな課題があるのではないかと考えてございます。

まず、共有フォルダあるいは各個人がつくっていく段階において、相当程度共有フォル

ダの管理を各職員の自由に委ねているというところがございまして、いざ探そうとすると、場合によっては、その人が変わってしまうとどういう名前のつけ方をしたのかみたいなこともわからなくなってしまうというおそれがありまして、行政文書の所在情報管理という観点から、何らかの統一的な仕組み、名称、標準名、共通マニュアルといったものを整備する必要があるのではないかとということが課題であろうかと思っております。

それから、②ですけれども、これはもう改めて説明するまでもないかと思っておりますが、紙で管理されて、それが最終的に廃棄、移管されていることに伴うさまざまな問題があります。まず、1つ目としましては、紙で管理しているという場合におきましても、実際はその紙を原本として保存した段階で、それ以外の全てのもととなった電子ファイルを削除するというようなことは厳格に行われているわけではありませぬので、紙で原本を持っておきながら、共有フォルダの中にも依然として残っているという実態が相当程度あると思っております。これにつきましては、例えば情報公開請求等があったときにも、原本を出すだけではなくて、場合によっては共有フォルダまでも検索する必要性が生じてくるというようなこともあろうかと思っておりますので、電子と紙という保存のあり方について、必ずしも整理がなされていないということもあろうかと思っております。

2つ目のポイントは、実際にその所在管理を行うに当たっては、保存場所に行って実物と突き合わせて、それを管理しないといけない。実際にそういう文書があるのか調べに行こうと思つと、倉庫まで行って探さないといけないということになるかと思つと。また、それと関連しまして、紙であれば書庫等保存するための物理的な場所が必要になるということかと思つと。そして、先ほども申し上げましたとおり、それを実際に移管する、廃棄するという場面においては、紙であれば焼却・溶解等の作業が必要になる。移管をする場合であっても、実物を運搬する必要があるということかと思つと。国立公文書館等、特に国立公文書館におきましては、受け入れた後においては、紙文書を利用しやすくするために、改めて電子化をするというような作業もしておりますので、いわば二度手間という観点もあろうかと思つと。ごさいます。

そうしたことを考えると、紙保存から電子保存への移行をもっと進めるべきではないかということの問題提起させていただいております。

下のほうの電子媒体で送られてくる、管理されているものについては、移管時に各行政機関において移管のための作業が発生します。メタデータの付与とありますけれども、これについて、必ずしも国立公文書館あるいはどこかの機関が統一的に極めて簡便な、便利なシステムを構築しているというわけではありませぬので、それぞれの行政機関においての作業が発生するということが認められるところでごさいます。

また、長期保存文書について、必ずしも見読性の確保等が十分に統一的に確保されているというところについてはまだまだ課題があろうかと思つと。ごさいます。電子文書の管理において、作成から移管までを効率的、確実にできる仕組みを検討する必要があるのではないかと思つと。ごさいます。

次のページ、6枚目でございますけれども、そうすることを踏まえまして、具体的な論点でございます。まず、共有フォルダで作成、保存している段階においては、共有フォルダの中での体系的・効率的な管理を実現するために、標準例、共通マニュアルの作成が必要ではないかということではありますが、体系的保存の標準化あるいはファイルの名称等の付与の標準化、そして、今はかなり自由に文書のコピー等を行うことができるのですけれども、そういうことについて閲覧制限等、文書の複製や共有手順についてのルールを作成する。電子メールについても、これは膨大な量になりますものですから、その選別・保存を支援する。そうしたことが課題であろうかと思っております。

そして、つくられた文書を電子的に保存・保有して、一貫して電子的に管理するという観点から、B1からB5まで書いておきますとおり、まず、B1では行政文書の原本として電子媒体への移行を進めるのに必要な指針、具体的な手順の検討が必要ではないか。B2としては、所在情報管理の仕組みということで、行政文書ファイル管理簿は文書管理システム等にて管理して、そのファイル管理簿で実態の所在を的確に把握するということが必要ではないか。B3、作成から移管までを効率的、確実にできる仕組みということで、移管の実現までを見据えた作成・整理・保存を効率的かつ確実にできる仕組み。それから、メタデータの検討ということで、これも統一的長期保存に有効なメタデータのあり方について検討する必要。長期保存という観点からも、国立公文書館等に移管される文書は永久保存ということでもありますものから、長期にわたる電子文書の適切な保存・移管・管理となるような仕組み。そういうことが具体的な論点になるかと思っております。

また、この各段階におきまして、下の※にありますとおり、機密の確保・改ざん防止等への十分な配慮ということを考慮すべきであろうかと思っております。

最後のページでございますけれども、1つ前の6ページで示した検討すべきテーマを公文書管理の各ステージ、具体的に各府省で広く使われている共有フォルダでの流れということで、見合った形で御説明させていただいたものでございます。それぞれ1年間という単位の中で、文書管理者が保存期間表を更新し、共有フォルダ体系をつくっていく。それをもとに職員が実際の文書管理を行っていくということが求められるわけでもありますけれども、そこに書いてありますような、先ほどの1ページ前の論点との対応では、それぞれの段階において、まず、保存期間表の①ですが、分類を定義していくことが望ましい。あるいは②の共有フォルダ体系ということで、毎年度の確に作成する定型的な方法を検討すべきではないか。③ですけれども、行政文書の保存、格納という観点からは、保存対象となる行政文書をしっかりと保存するのだと。紙ではなくて電子で行うのだと。複製はできるだけ行わず、原本を明確化する必要がある。そして、行政文書の整理の場面では、長期保存用のフォーマットへ変換し、必要な文書が正しく入っているかを確認する。5番目でございますけれども、共有フォルダ体系に沿って管理簿に登録するということが、行政文書のファイルを文書管理システムへ確実に管理していく。そして、必要に応じて6番のところで集中管理を行い、最終的には国立公文書館等への移管方法について整理していく。

こういうことにつきまして、具体的にこれから検討していく必要があるのではないかと
いうことを提起させていただいたものでございます。

私からの説明は以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの説明につきまして、御質問、御意見等がございましたら、御発言
をお願いいたします。

城山委員、どうぞ。

○城山委員 どうもありがとうございました。3つの観点から御説明いただいて、かなり
全体像がわかったと思うのですけれども、他方、全体としての構造がどうなっているかと
いうところは若干わかりづらいところもあるので、お伺いしたいと思うのです。

ある意味で取っかかりになるかもしれないのですが、最初の御報告で、デジタル・ガバ
メントの推進ということで、基本的にはBPRを並行してやってこられて、その手続全般を見
直すことをやってこられたと思うのですけれども、多分、論理的に考えると、実質的なBPR
の主たる対象はサービス局面だと思えますので、利用者との関係だとか申請者との関係と
いうところが主になるのだと思うのです。

業務全体の流れで見ると、本来的にはそもそもここで、ほかの2つで扱っていただいた
ような政策形成にかかわるようなことであれば行政文書一般も絡んでくるし、最後は当然
決裁を経るわけなので、決裁文書も通って、そういう意味で言うと、サービスの導入部分
から行政文書、決裁、最後に受け手側にどう伝えるかというところまで、本来は全体とし
てBPRだということに論理的にはなり得るのかなと思うのです。その中でも多分、今までは
サービスの対象者との関係のところを重視されてきたのが、今回、こういう経緯で全体を
扱うことになることによって、今までばらばらに扱われてきたビジネスプロセス、BPRみた
いな話と、行政文書管理と決裁の話とをある程度統合的に扱ってみようになったというよ
うな感じの理解ができるような気もするのですけれども、そういうことでいいのかどうか
をお伺いしたいと思います。

逆に言うと、それはBPRのレビューをするときのレビューの観点という話にも多分、絡ん
でくる話で、恐らく効率化というのは、業務の効率化は極めて重要で、場合によっては行
政プロセスをITに合わせて変えたほうがいいですということは当然あります。けれども、
同時に、今回、いろいろな不祥事等があると言われるのは、むしろ透明性の確保のような
ことなので、ちゃんとトレーサビリティというか、透明性を確保するという観点でのある
種のBPRもあり得て、そういう意味で言うと、単に対象領域が包括的になっただけではな
くて、観点が複数化したという側面もあるのかなという感じがするのです。それはちょっと
私自身が伺っていて抱いたイメージなのですけれども、そういうことでいいのか、もうち
よっと違うのかとか、その辺についてコメントをいただきたいというのが1点です。

もう一つは、これは最後、公文書管理課のほうからお話ししていただいた2-3の最後
の部分なのですけれども、要するに、もともと電子でつくって紙に打ち出して、それをま

た公文書館で電子にするのだから、電子で一貫したほうが効率的でしょうというロジックかと思うのです。それは極めて説得的で、それでよろしいかと私個人では思うのですが、その上で、文書を電子化するというこの意味の1つは、これは前回、中間書庫との関係でも若干議論させていただいたのですけれども、原本、現用文書という概念自身はかなり変わってくるだろうと。つまり、手元に物理的に置いておかないとできないわけではなくて、管理主体は手元になくてもいいし、中間書庫に行ってもいいし、極端なことを言えば、多分、公文書管理原本は移ったとしても業務はできるわけですね。アクセスができれば業務はできるわけなので、現用文書という概念自身はかなり変わってくるだろうと思います。

そういう意味で言うと、仕事をしている現場に文書がないといけないのか、距離があるところにあってもいいのかというのは選択肢ができて、恐らく文書の保存を確保するとか、透明性を確保とか、確実に文書を維持するという意味で言うと、場合によっては現場に置いておかないほうが、そこは確実にできるかもしれないという可能性が高まっていて、それが中間書庫という話で前回あったことかと思えますし、あるいは前回にちょっと議論させていただいたもので言うと、公文書館でイギリスの場合は30年だか20年に短くなりましたということも、そういうことに絡んでいるのかもしれないと思います。

ちょっときょうは御説明いただかなかったような気がするのですが、事前にいただいたときにお話しいただいて大事だなと思ったのは、最後のところだったかと思えますが、2-3の中で言うと7ページで、⑥に集中管理という話を書かれていますね。これは正確に、ここはむしろ補っていただいたほうがいいと私は思うのですが、多分、現場に置いておくのではないと。ただし、中間書庫なり公文書館に持っていくのでもありませんと。だけれども中間段階で、要するに、これは官房系のところに持っていくということをおっしゃっていたと思うのですが、現場ではなくて官房系できちんと管理できるところに持っていくことができるのですよというのが⑥の話で、これは結構大事なのかなと思いました。

そういう意味で言うと、どういう位置づけかということと、逆にこれをちゃんとやろうと思うと、官房が現場をグリップしている程度はかなり省庁によっても違うというイメージがありますので、そこがきちんとできるような形でどうサポートしていくかということが実現していく上では大事かなと思いますので、この集中管理あたりをどのぐらい戦略的に考えられているかということをお伺いできればというのが2点目です。

○畠山課長 まず、1点目のお話であろうかと思えます。BPRとの関係ということであろうかと思えますが、我々は、この電子化を進めるというのは、正直に申し上げますと5年後見直しの段階では、電子化について中立とまでは言いませんが、紙管理、電子管理どちらのメリット、デメリットもあり得るという段階であったのかなと思います。そうした中において、まさに今、IT総合戦略室が進めているような国民との接点も圧倒的にデジタル化するという流れがあり、その間、当然機器の進展等もある中で、従来に比べると、やはり電子についての優位性というか、それがもう高まっている段階にあるのではないかということが1つのきっかけだと思えます。

そうしたことで、これまで現実の役所の運用の中では、紙でやりとりをする、説明をするというようなこともあったと思いますけれども、そういうことも電子という観点で進めていくということがより効率的になるということであれば、それはそのようにしていきたいということも念頭には当然入っておりますし、おっしゃったように、今回、電子化を進めるということの、特に7月20日の閣僚会議の決定の問題意識の中には、確かに紙で管理するよりも電子で管理したほうが、トレーサビリティ等の観点での確に行えるということもありますものですから、まさにそうしたことも考えて、業務の効率性と、どこに何があるか、あるいは改ざんができないようにするというようなことも考えると、そういうことも合わせると、これはもう行政文書の電子化により強く踏み出すべきだということに至った。そのための検討をこれからはしていきたいと思っておりますけれども、そういう御説明で御理解いただけますでしょうか。

○田中審議官 あともう少し補足いたしますと、電子になった場合には、紙ですと、現用であると手元になければならないということですが、電子ですと、手元になくても利用ができるという特性がございますので、これの特性に合わせた形の管理を考えていく必要があるかと思っております。

また、集中管理につきましても、紙の場合にはどうしても物理的制約があつてなかなか進まなかったという現状もございます。電子化がされますとそういう問題がクリアになりますので、集中管理をより一層的確に進めるということが電子の場合には重要になると考えてございます。

○城山委員 1点だけ、最後の点を確認なのですが、要は、集中管理は概念としては別に新しいわけではないのだけれども、今まではなかなか物理的に難しかったと。それが今後は技術的条件が変わったので、容易になるので、むしろきちんと進めていくというオプションがフィージブルになった。そういう理解でよろしいわけですか。

○田中審議官 電子化をすることによって集中管理が容易になるということもございませし、また、電子文書については、紙に比較して脆弱性もございますので、確実に保持するという意味でも集中管理の必要性は高まってくると考えております。

○城山委員 そういう意味で言うと、ルールとして集中管理があるときに、まさにそこは運用がかなり多様だったと思うのです。でも、それは物理的に紙だからというだけではなくて、かなり省庁ごとによってもカルチャーが違うような気もいたしますし、そういう違いもあったので、技術的条件が変わったからということだけでは逆に変わらない可能性もあるので、そこを本格的にやるのであれば、どういう手だてをとるかということを含めていただくことが重要なのだろうなと思っております。

○田中審議官 御指摘ありがとうございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

城山委員、よろしいですか。

ほかにいかがでしょうか。

どうぞ。

○村林専門委員 私はデジタル・ガバメントの委員もしておりますので、きょうの御説明は非常にそのままずっと入ってきたのですけれども、その中で、デジタル・ガバメントのところでも一番うたっていたように、利用者中心ということがあります。その中で、今回の公文書管理の電子化という観点の利用者とは、作成する人だけではなくて、いわゆるそれを見る人でありますとか、いろいろな利用者がいると思います。それをきちんと整理して、一連の流れの中できちんと電子管理として成立するののかということ、ちょっとこれは、どちらかという作成、管理中心になっていると思いますので、結局例えば一生懸命全員が、行政の方がみんな電子化されても、それを説明される方は紙を持ってこいとかいうことになる、とても困ったことになってしまうわけで、その辺をきちんと整理されたほうがいいのではないのかというのが1点でございます。

それから、やはり最後に御説明がありました文書管理の管理です。共有フォルダがどうかいろいろなことは、多分、マニュアルとか運用で崩れずにいくという話ではないと思いますので、それ自体をきちんと採番していく仕組みとか、行政の皆さんの職員情報とアクセス権とを結びつける仕組みとか、そういうものをきっちりつくって、その上に文書管理システムがないと、多分、うまくいかないのではないかと思いますので、その辺は今後、検討していただきたいと思います。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

井上由里子委員、どうぞ。

○井上（由）委員 御説明をありがとうございました。最後の公文書管理課の説明の文書7ページ右側の③の最後で「ファイルの複製はできるだけ行わず原本を明確にする」と記載がありますが、デジタルの特性は、複製は原本を損なわずに幾らでもできるというところがあり、複製はあっても構わないのではないのでしょうか。原本を明確にする。そこが紛れないようにするということが重要だと思いますが、あえて「ファイルの複製はできるだけ行わず」と書かれたということは、何か意味があつてのことか確認したいと思います。

○畠山課長 この問題意識としましては、やはり今回の、例えば防衛省の日報の事案などにおきましても、もともと作成、保管している文書は当然あるわけですが、それがかなり幅広くいろいろな部局にわたってしまっていて、現実にどこに何があるのかということが必ずしも管理されていなかったというのが実態であったかと思います。

そういうことでありますので、基本的には、原本で管理するという原則をしっかりと立て、それ以外のところについては、もちろん複製が必要な場合もあろうかと思いますが、原本と複製が明確にわかる形にする、あるいは複製のほうは原本とは違う保存期間をしっかりと設定して、場合によっては複製がどうしても必要な場合が当然あろうかと思いますが、それは複製として別途保存期間を恐らく原本よりも短目に設定して、原本の文書は請求があつたときにはそれを確実に出す。それ以外のものは複製であるという整理をし

っかりとする。そういう思いを持って書いておられますので、確かにおっしゃるとおり「複製はできるだけ行わず」とまで書くのがいいのかどうかは整理が必要かと思いますが、問題意識としては、今、私が申し上げたようなところでございます。

○井上（由）委員 わかりました。集中管理をしっかりと、原本がしっかりと管理されていれば、ほかには複製があってもかまわない、という理解でございますね。

今までの事案でも、重疊的にデータが残っていたからこそ、後から全貌がわかったというようなこともございますので、複製が存在することは悪いとは限らないと考えています。

もう少し伺いたいことがございまして、同じく公文書管理課作成の資料の6ページ、(A)の標準例共通マニュアルのところで、ivに電子メールの選別・保存を支援する仕組みとございます。電子メールは今も多数あるわけですけれども、電子メールの選別・保存を支援する仕組みは、今の段階でどうなっているのか伺いたいと思います。

もう一つだけ、先ほど御意見がありましたように、これから電子化を進めていくときに、各組織それぞれでやってくださいと、ある程度ガイドラインをつくってということをやりますと、少しずつ違いが出てきてしまうということがあると思います。各府省が独自に工夫をするとずれが出てきてしまうので、アーキテクチャとして提供されているものに乗ってやったら、結局標準化されていくというようにうまく誘導する工夫をしていただければいいのではないかと思います。これは意見です。

○畠山課長 御質問の電子メールの保存の仕組みでありますけれども、少なくとも今の段階で、各府省統一的なこういうメールについては、例えば行政文書として長期保存すべきメールだから自動的に保存されるみたいなことの仕組みができていないというわけではありません。今のところは最終的には各職員が行政文書に該当するかどうか、跡付け、検証に必要なものであるかどうかということ判断して、場合によってはPDFにするとか、共有フォルダにファイルごと移管するとか、そういうことを行っていくということであるのですが、やはりそれだとなかなか、まさに個人や室等にも委ねられるところもあるかと思いますので、もう少し共通的な考え方みたいなものを示していきたいと思っておりますし、かつ、まさに御指摘いただいているように、単にマニュアルということもそうなのですが、できればその先に各省いろいろシステムがある中で、なかなか難しいところもあるのですが、統一的なシステムづくりをしていって、あまり各職員が悩まずに自動的にそういう判断ができるとか、そういう仕組みまでいければいいなという考えは持っているところでございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

よろしいですか。ほかはいかがでしょうか。

塩入委員、どうぞ。

○塩入委員 今の井上由里子委員が御質問された件に関して、ファイルの複製という点で、これまでも紙媒体で原本として持っていたものについて、もともとの電子文書のほうですが実際には残っていることがあったということですが、今度はそれが逆転して、電子

文書のほうが原本になるということで、どちらかという、確かに紙に印刷されたもののほうが複製ということがわかりやすく、複製に関しては今度のガイドラインに沿って1年以内に廃棄とかいうことを徹底しやすいと思うのですが、電子ファイルの状態で複製されたものは、確かに原本は明確になっていても、個人のフォルダに複製されたものを、原本のほうが期間が満了して廃棄または移管された後に、個人フォルダに保存されているものについて、それが徹底されるかどうかは、各自できるだけそれは徹底しましょうというだけでは余りに不十分で、その点は所在情報の管理を徹底するという観点からは、どのようにお考えになっているのか。

これは例えばシステム上複製できないように制御するとなると、業務上支障が出ると思うので、それは無理だと思うのですが、例えばそこからさらに資料を作成したりする業務上の必要が生じた場合には特定の端末でしか行えないようにするとか、あるいはどこに複製されたかを追跡することができるようなシステムにするとか、技術的なことはわかりませんけれども、その点について少しお考えをお聞きできればと思います。

○畠山課長 今は、これまでも御説明しているように、あまり統一的なシステムというわけではありませんので、考え方があるということをごさいますて、考え方としては、まさに個人の参考資料として使うものについては、個人フォルダで基本的に管理するということは決まっております。実際、そういう厳密な管理をやるということについては、やはり個人が意識を高く持ってやらないといけないということになっておりますものですから、まさに今、おっしゃっていただいたように、もう少し何といいますか、個人が管理するものと共有されるものについての考え方の線引き、あるいはそれを個人が判断するのではなくて、自動的な判断ができるようなシステム。そういうことができればというのが、我々が今、考えているところでございます。

○塩入委員 わかりました。

○宇賀委員長 よろしいですか。

それでは、保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 本日、デジタル・ガバメントの関連、また、文書管理システムとの関連で、行政文書全体の管理がどのように行われているかという大きな見取り図が与えられましたので、随分理解が進んだなと思っております。その中で、特に最後の公文書管理課から示された資料2-3の最後のほうで、随分これまでの過去1年の間にいろいろなところで出てきた問題に迫っていくような論点、課題が出てきたのではないかと思っております。

例えば公文書とはどういうものかというときに、組織共用性というようなことが言われ、それは共有フォルダにファイルが保存されているかどうかというところに端的にはあらわれるというような議論が通例のこととしてなされている。厳密に定義されているということではないのですが、そういうことが言われてきたわけです。

しかし、現状として、その共有フォルダがどういう状態にあるのかということで言えば、本日の御説明では、各職員がやや自由にどんどんつくってしまっていて、全体的な管理がなさ

れていなかったというあたりに目が向けられております。こういうところが非常に大事だと思っていて、その先です。職員が自由にフォルダをつくってしまっているのでは、当然公文書の該当性のようなものをちゃんと判断していけないわけですから、そこを今回のこのタイミングできちんと是正していくというのが極めて大事だと思っています。最終的には資料2-3の7ページの①、②のあたりかなと私は思っているのですが、やはり行政機関の課、室ごとに保存期間表がきちんとつくられ、毎年更新が確認される。それに対応するように、共有フォルダを体系的につくっていくということだろうと思います。

それがこの最後の7ページの①、②に出てきていて、ここは改善する大事な点の大きな1つになっているだろうと思います。特にその中で、大・中・小の分類を定義していく。フォルダをつくるときに階層をちゃんとつくっていく。実はそういうこと自体が、その情報自体がメタデータの一部にもなるわけですね。したがって、ここも極めて大事なのだけれども、しかし、現在のガイドラインを見ますと、実はこの大・中・小の分類は、基本的に下からつくっていく。ガイドライン、お手元では18ページですけれども、まず、相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合体にまとめて小分類とすると。次にその小分類をまとめて中分類とし、さらにその中分類をまとめて大分類としていくものとするというようになっていて、実は、その階層構造の作り方が、どのようにリーズナブルなのか、法律、法令にかなっているものなのかということがわからず、緩いと思うのです。

ガイドラインの中では、さらに階層構造の作り方の例が出ていて、ガイドラインの資料では28ページに例が出ておりました。これはあくまで例でございますけれども、大・中・小の分類で、その上に係とか班、室のところからフォルダが細かくブレイクダウンされていくようになっている。大分類・中分類・小分類というようにブレイクダウンされていくようになっている。だけれども、これを課のレベル、課、室のレベルに関連付けることが最も大事だと思います。課、室が一体どんな業務を行うのかということは、組織令に定義されていますね。例えば内閣府で言えば内閣府本府組織令を見ますと、公文書管理課はこういうことをやりますということが、3点ないし4点だったと思いますが、明確に書かれています。そこに関連付ける。その一つ一つにひっかけて、以下の業務や実際の仕事、さらに実際の処理がブレイクダウンされ、細かくわかるということによって、初めて法律上リーズナブルなものだということになっていくのではないだろうかと思います。つまり、大分類・中分類・小分類のところの考え方もより一層明確にし、そして、それを行政機関全体で常識としていく。特に組織令だと思うのですが、場合によってはもっとほかの有効な法令・規則があるかもしれませんけれども、そういうものに関連づけていく。それによってメタデータを産出する。それによって組織共用性、共有フォルダにある文書はこういうものだということが説明できる。課長さんが適当に入れたり抜いたりしているものではなくて、こういうファイルは共有フォルダのこの階層になればいけないということが自然にわかるようにするということができるようになるのだと思います。

ちょっと話し過ぎましたけれども、恐らくそのような探求をしていくことによって、今

回の行政文書の電子化の取組の中で一定の改善ができていくのではないかというように考えました。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

井上寿一委員長代理、どうぞ。

○井上（寿）委員長代理 素朴な質問で大変恐縮なのですけれども、1つだけお伺いしたいことがあります。デジタル・ガバメント中長期計画の全体像を御説明いただきまして、その中で、利用者中心の行政サービス改革ということで、これは大変結構なことだと思います。また、デジタル・ガバメント実行計画の御説明をいただきまして、①に（１）（２）（３）とありまして、特に（３）に関しては、まさに利用者、国民にとってある種、切実な関心を持っていることなのではないかと思えます。ただ、例えばなののですけれども、①の（３）の例の表現を見ますと「可能性を検討する」となっておりまして、こういう表現の使い方ですと、結局できないことになるのではないかということをつい危惧してしまいます。

全体として、中長期計画なのだということであれば、もうそれ以上のことは申し上げることもないのかもしれませんが、せつかくこういう利用者中心の行政サービス改革なのだといったときに、具体的にワンストップでというのは、大体どのくらいの時間、タイムスケジュールで行けそうなのかみたいなことが広く国民に伝わるような形で示していただけるとありがたいと思うのですが、その辺、中長期計画をもとにした実施計画というようなところの兼ね合いをどのように考えたらいいかを教えていただければと思ひまして、質問させていただきました。

○向井室長代理 今回のデジタル・ガバメント実行計画では、ワンストップにつきましては、引っ越し、介護、死亡・相続とか、あとはそれ以外にも子育てとか、幾つかの項目をピックアップしていきたいとは思っているのですけれども、これらのワンストップは、実は官の手続だけではなくて民も含めたワンストップということを野心的に考えております。ただ、一方で、ソリューションというのが相当面倒でありまして、どういうソリューションをしていくかということを一々潰していかないといけないので、現在、ワークショップなどをやっております、そういうものをソリューションのめどがついた段階で次にこういうシステム改修をするというような段階に入っていくと思っております。

そういう段階の計画をつくるためのことをできれば今年度、来年の遅くとも6月、7月ぐらいにはそのようなめどを示せることができると思っておりますが、実現することに関しては間違いなく実現したいと思っておりますし、そのような法的な下支えも今回のデジタル法案でできますので、そういうものを使いながらやっていきたいと思っております。

ただ、これは例えば引っ越しと死亡でも相当フェーズが違って、引っ越しは主に、官のものというよりはむしろ民のものの方が圧倒的に多いです、一方で死亡は両方あるし、死亡の場合は死亡と相続ではフェーズが全然違ってくるということもありますので、

その辺を一つ一つ具体的に潰していく必要があるので、若干時間はかかっておりますが、必ず実現させていきたいと思っております。

○井上（寿）委員長代理 御丁寧な御説明をありがとうございました。

○宇賀委員長 ありがとうございました。

ほかはいかがでしょう。

森本専門委員、どうぞ。

○森本専門委員 先ほどから何度も言及されている資料2-3の7ページに関してなのですが、すけれども、1つは電子文書、電子化を進めることによって、効率化を進めるあるいは公正に文書が管理されることを進めるという、その一つのツールとして電子化を重視するということは全く賛成なのですが、その前提として、そもそも文書の定義、文書の理念は、電子と紙で変わらないはずなのです。手続とか技術は変わっていくと思うのですが、文書とは何であるかという定義の部分をまずは洗い直す必要がもしかしたらあるかもしれない。それをやることによって、電子化が一気に進んだときにも混乱が起こらないと思いますし、場合によっては紙がどうしても残らざるを得ないときについても、その紙の位置づけが明確になると思うのです。ですから、混乱が防げるはずなので、そもそも電子だけのことを考えるのではなくて、文書とは何であるか、どこにあるときにはどういう意味を持っているのかを改めて考えていただけたらと思います。

もう一つは質問というか要望なのですが、この流れで進んでいくと思うのですが、そうしますと、恐らく文書管理者の専門知識と責任が非常に重大になってくると思います。ですので、現状、基本的に各課の課長さんのレベルが想定されていると思いますが、本当に文書管理者の業務も兼ねるといっただけで済むのか、より専門的なレコードマネージャーに当たるような人が各省にやはり必要になってくるのではないかと思います。

というのも、この文書の共有フォルダの分類の体系が、毎年度相当細かく見直して動いていくとすると、継続性を文書館の立場としては非常に心配するのです。各課で業務が移っていく。さらに、省庁をまたいで移っていくかもしれない。そういったときに、目の前にある業務だけを見て分類を考えてしまうと、昨年度のものとならなくなるかもしれない。それが10年後、20年後に公文書館として管理しなければいけないときに、非常に大変なことになると思うのです。ですから、共有フォルダの体系をきちんと見直すときに連続性を担保していただく。さらに、先のことを考えるために、恐らく国立公文書館等と十分な連携が必要になっていくと思いますので、専門職をきちんと置いていただくということを、すぐには難しいと思うのですが、ぜひ長期的には検討いただきたいと思っています。

○宇賀委員長 ありがとうございました。

ほかはいかがでしょう。よろしいでしょうか。

どうぞ。

○井上（由）委員 済みません。短く申しますけれども、先ほど村林専門委員のほうから、

利用者を中心というご発言がありました。eガバメントの局面は、国民と行政との間で、国民が利用者というような形で考えておりましたが、先ほどの委員の御発言を受けて考えてみると、公文書管理は、公務員には行政文書の作成、管理に当たる責務がありますが、ある意味では公務員も一種の利用者というように考えられるわけで、「利用者」たる公務員に対してユーザーフレンドリーな仕組みを、デザイン思考のアプローチで構築していくことが必要だと思います。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

どうぞ。

○村林専門委員 冒頭に私が申し上げたのもまさにそういうことで、利用者は公務員の皆さんだけではなくて、それを受け取る側も利用者ですので、そこをきっちり考えていただきたいのと、そういう意味からいきますと、きょうのこの会議も紙なのですね。こういうところからきちんと試行というか、試していけば、よりいいものができるのではないかと思いますので、紙をいただくと、私も非常に取り扱いに神経を使いますし、その辺もぜひ次回から検討いただければと思います。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは「電子的な行政文書管理について」の議論はここまでとしたいと思います。

議題3の「公文書監察室の活動予定について」に移ります。まず、事務局より説明をお願いします。

○小林審議官 監察室でございます。座って失礼いたします。

公文書監察室の活動予定という議題で、資料2点で御説明させていただきます。資料3、枝番の1と枝番の2ということで、オレンジ色のほうが基本的な業務運営の考え方、青色のほうが実態把握調査の方針についての資料となっております。

まず、1点目のオレンジ色のほうでありますけれども、業務運営の基本的な考え方でございますが、これは7月の関係閣僚会議の考え方を踏まえて考え方を整理しておりまして、組織の基本理念、主な業務の内容、その進め方という記載になっております。

Iの基本理念でございますけれども、第三者的な立場からチェックを行いまして、その結果を制度所管部局や各府省にフィードバックいたします。それによりまして、①文書管理のPDCAサイクルの確立、②政府全体で共通・一貫した文書管理への考え方の転換を目指すというようにしてございます。

具体的にどうするのかということでございますけれども、2つ目の〇以降であります。まずは前段でございます。各府省の文書管理の現場に出向き、実態を調査するとしておりまして、今般、監察室の職員が実際に現地へ出向きまして、説明でありますとか、その状況をお聞きしたり、あるいは実際の文書、書類をその管理の状況なども含めまして見させていただくことが今後あるということでございます。これが今般の取組の大きな特徴の一

つと言えるのではないかと考えております。それによりまして、不適切な取り扱いのチェックはもとより行政共通の課題でありますとか、好事例、他の参考となるようなグッドプラクティスでありますけれども、そういった事項を抽出いたしまして、②でございますが、全府省庁を通じました文書管理事務・制度全体のより一層の改善、底上げにつなげていこうという考え方でございます。

3つ目の○でございますけれども、今、申しました調査やチェックの契機ですとか頻度についての記載でございます。これは何か事案が発生するごとにというよりは、下線を施してございますけれども、むしろ各府省からの日常的な御相談でありますとか、照会、問い合わせなど、通報といったようなことなどの対応を通じまして、文書管理の状況を常日ごろから日常的にチェック・指導する体制を構築していこうという考え方に立っております。

そうした中にありまして、もし万が一適正ではないと考えられるような事案が生じたときには、一義的には当該府省庁が対応するわけでありまして、その対応状況をフォローする、追跡調査するというようなことをもって再発の防止に努めてまいりたいという考え方でございます。

続きましてⅡの主な業務内容でございますけれども、通常時と事案発生時に分けて整理して記載してございます。当面、今年度、30年度に取り組むべきことといたしまして、新ルールについての各府省庁の実態、遵守状況を把握するということございまして、まず、新ルールを遵守することが重要だということは7月の閣僚会議の決定の内容にも記載されているところでございます。具体的な調査の内容は2つ目の青色の資料のほうで後ほど詳しく御説明させていただきます。

続きまして(2)でありますけれども、次年度の31年度以降は定期的なチェックということで、毎年度重点的なテーマ、調査項目を設定した上で、各府省の文書管理の実態、遵守状況について把握しようという考え方でございます。

そして、(3)から(5)まで並んでおりますけれども、各府省の内部チェック(点検・監査)に対する指導やアドバイスでありますとか、内部からのお知らせ、通報といったものへの対応、日常的な相談・問い合わせ対応という記載をしております。(5)に研修講師派遣と簡潔にさらっと記載してありますけれども、これは例えて言えば一般的な説明や解説、講義をすることはもとより、あるテーマに重点を置いて集中的に行うようなことも可能であるわけでありまして、いわば指導的な講師派遣という形態もあり得るものと考えているところでございます。

そして、2の方が一適切ではないという事案が発生した場合でございますけれども、定期的な調査とは別に調査を行うこととありますとか、各府省の第一義的な対応へのアドバイス、それから、(2)に書きましたけれども、そういったことを踏まえました政府全体としての再発防止策の策定・フォローアップというようなことをもって構成しようと考えております。

続きまして、一番下のⅢ、業務の進め方でありますけれども、監察室の活動状況・成果につきましては、前回の公文書管理委員会で畠山課長からも説明を一言、言及させていただいたかと思いますが、節目に公文書管理委員会に報告することとしておりまして、考え方といたしましては、第三者的な、専門的な観点から見ていただいて、その後に公表するといったような趣旨の考え方でございます。

以上がオレンジ色の業務運営の基本的な考え方についての説明でございます。

続きまして、各府省の遵守状況を、どのようにその実態を把握していくのかという調査方針が2つ目のブルーで彩色を施しました資料であります。まず、1の趣旨・目的は今、申し上げたことと大部分で重複しますので、ポイントだけ申し上げますと、閣僚会議の決定を受けて、新ルールの各府省の取組実態、遵守状況を把握することを目的といたしまして、主に2つであります。新ルールの浸透と徹底、文書管理サイクルの確立を主たる目的としております。

2ポツで、では、具体的にどのような調査をするのかということで、その項目、手法、対象に関する記述をしておりますけれども、まず、①といたしまして、これはさきの議題の中でも御議論、意見交換などがあったことと通底する視点で選んだところもあるわけですが、電子文書の保存ということで、共有フォルダが体系的に整理されているのかとか、電子メールは残すべき電子メールがきちんと選別され、共有フォルダなどに残されているのか。例えて言えばそういったことを考えているというところでございます。

②は正確性の確保ルールへの対応ということでございますけれども、これは保存した、残した行政文書の内容につきましては、正確に残しておくことが非常に重要なことでもありますので、例えば複数の職員によって確認するというプロセスを伴ったものであるのか、あるいはそれがかなわなかった場合には、そういう位置づけのものであるということが外形的にもわかるようにして残されているのかといったことがポイントとしては考えられるかと思っております。

③は1年未満文書への対応。④は文書管理担当者の指名、これは各府省の取組の体制面からの充実度合いを図るものというように観念していただければと考えております。

そして、今、申しましたような調査項目をどのような手法で今般チェックするのかということでございますけれども、書面による調査はもとより、これと組み合わせまして、先ほど申し上げましたように、今回、実際に監察室の職員を現地に派遣いたしまして、チェックを行う、サンプリングによる現物の確認といったことなどを組み合わせて行うことを想定しております。その調査を行う範囲でございますけれども、全省庁を基本的には想定しつつも、調査項目によりましては、今回は第1回目の調査ということもあるわけですが、1府12省庁の内部部局をとりあえず対象とさせていただきます。調査手法を確立し、確かなものとした後、次回以降の調査において、例えば地方支分部局などにも広げていくといったプロセスを考えているところでございます。

最後になりましたけれども、調査の進め方、スケジュールでございますが、年度内を目

途に調査結果を取りまとめることを考えておきまして、そのプロセスの節目に、先ほど申し上げましたように本委員会におきまして御報告させていただくことを考えているところでございます。

説明は雑駁にわたりましたが、以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの事務局の御説明を受けまして、御質問、御意見等がございましたら、御発言をお願いいたします。

保坂委員、お願いします。

○保坂委員 資料3-2の趣旨・目的の点でございますが、昨年末の改正ガイドラインによる新ルールについて、実態を把握するためにこの調査を進めていくとの御説明でございました。また、2番のところを拝見しますと、実際には一気に全てに関して調査ができるわけではなく、具体的な調査項目を定めて、また、その調査手法を確立しながら進めていくということだったと思います。

そういう意味では、やや周辺となる質問となってしまいますが、実は、先般の改正ガイドラインの中で大事なこととして、この委員会の中で多くの委員が御議論されたことに、政策単位での保存期間満了時の措置というものがあって、例えば国全体としてオウム真理教対策であるとか、東日本大震災関連といったものに関しては、通常は廃棄となるものであっても国立公文書館に移管していく。特定歴史公文書として保存するのだというようなことがもともと定められていたのに対し、一部そういった項目を国レベルでは追加をしたわけです。例えば2020年東京オリンピック・パラリンピックであるとか、あるいは天皇の退位など、そういったものを追加したという経緯がございます。さらに、それについては国レベルだけではなくて、各行政機関レベルで重要政策を定期的には検討の上、公表するというようなことを決めました。

実は、ガイドライン改正以降、こういった件はほとんど情報が出てきておりませんで、気になっていたところがございます。もしかするとこれだけではないかもしれないのですが、改正されたガイドラインに対して未着手、場合によっては動きがないというようなこともあるのではないかと懸念しております。そういったことに関して、今後、どういった取組になっていくのか、少し見通しというか、場合によっては公文書管理課のほうからも少し何かそういった点がどのようになっていくのか、御説明をいただくことができれば幸いに存じます。

○畠山課長 まず、各省庁が重要政策を定め、それに基づいた資料を移管するというところでございますけれども、実はまだ各省庁のほうで残すべき政策分野を決めるという作業を行っておらない状況でございまして、当然30年度はそれを決めるという手続が必要なのですが、現時点ではまだ行われていないということでもありますので、それをまずはしっかりと決めてもらって、それが妥当であるかどうか、あるいはそれに基づいてしっかりと移管、廃棄の選別がされているかということについては、監察室の調査項目として31年度以降は

検討されるべきテーマになり得るのかなと考えてございます。

○保坂委員 ありがとうございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょう。よろしいでしょうか。

それでは「公文書監察室の活動予定について」の議論はここまでとしたいと思います。

以上で第68回「公文書管理委員会」を終了いたします。

委員、専門委員の皆様におかれましては、御多忙のところ御出席いただき、ありがとうございました。