

# 公文書管理委員会 第69回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

## 第69回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成30年10月25日（木）14:30～15:53

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 電子的な行政文書管理について

閉 会

(出席者)

宇賀委員長、井上（寿）委員長代理、池田委員、井上（由）委員、保坂委員、村林専門委員、森本専門委員

片山内閣府特命担当大臣、中根副大臣、舞立大臣政務官、河内事務次官、幸田内閣府審議官、井野大臣官房長、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、大西総務省行政管理局調査官

○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69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、片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思っております。

片山大臣、よろしくお願いいたします。

○片山大臣 皆様、平素より大変お世話になっております。このたび公文書管理担当の大臣を拝命いたしました片山さつきでございます。

宇賀委員長を始め、委員、専門委員の皆様におかれましては、平素より公文書管理の適正化に向けて、精力的な御議論をいただき、心より感謝申し上げます。

公文書管理制度は、行政の適正かつ効率的な運営を実現するとともに、現在と将来の国民への説明責任を全うするため、極めて重要な制度でございます。しかしながら、一連の公文書をめぐる問題によりまして、行政への信頼が損なわれる事態となりましたことは、私自身も国家公務員0Bの一人として非常に残念な思いでございます。政府を挙げて公文書管理の適正化に全力を尽くすことが求められております。

このため、本年7月の閣僚会議決定に基づく取組を一つ一つ確実に実行に移し、担当大臣として国民からの信頼回復に全力を尽くしてまいりたいと思っております。

本日の委員会では、閣僚会議決定の大きな柱の一つでございますが、行政文書の電子的な管理につきまして、御議論いただくこととなっております。この行政文書の体系的・効率的な管理の促進に向け、どのように電子的な管理を充実させていくべきか、ぜひ皆様に活発な議論を賜りたいと存じます。

どうぞよろしくお願いいたします。ありがとうございます。

○宇賀委員長 片山大臣、どうもありがとうございました。

また、本日は中根副大臣、舞立大臣政務官にも御出席いただいておりますので、一言お願いしたいと存じます。

○中根副大臣 担当の副大臣を拝命いたしました中根一幸です。よろしくお願いいたします。

○舞立政務官 この度、担当の政務官を拝命いたしました舞立昇治と申します。本日はどうぞよろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 どうもありがとうございました。

それでは、議事に入ります。報道のカメラの方々は御退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○宇賀委員長 それでは、議題1「電子的な行政文書管理について」に入ります。

前回、9月28日の会合では、議論すべき論点について整理いたしました。今回からは、整理した論点に沿って議論を進めてまいりたいと思っております。

本日は、共有フォルダ内の体系的保存の標準化及び紙保存から電子保存への移行について議論いたします。

まず、内閣府公文書管理課及び総務省行政管理局より資料の説明をいただき、その後、議論したいと思います。

それでは、公文書管理課からお願いします。

○畠山課長 本日もよろしくお願いたします。

私のほうからは、資料1-1に基づきまして御説明を進めさせていただきます。

前回、御指摘いただいたところであります紙だけではなくて電子的にも文書、資料を見られるようにするという点に関連いたしましては、実は本日、このお配りしておる資料を内閣府の公文書管理委員会のホームページに記載しておりますものですから、もし画面がおありになる方は、そちらでもごらんになれる仕組みを今回から導入してございます。

それでは、資料を順番に御説明させていただきたいと思います。

資料1-1の1ページ目でございますけれども、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、前回の委員会において整理いただいた論点につきまして、改めてお示ししたものでございます。

1つ目としましては、共有フォルダの中で体系的・効率的な管理を実現するために、標準例、共通マニュアルをつくっていくということでございまして、具体的な項目としましては(i)から(iv)まで、共有フォルダ内の体系的保存の標準化や文書ファイルの名称等の付与方法の標準化、閲覧制限あるいは電子メールの選別・保存といったことについて御議論いただくということでございます。

さらに、今後作成する行政文書は原本を電子的に保存・保有することを基本としていくということで、一貫して電子的に行う仕組みの構築についての基本的な方針を検討するという点でございまして、これにつきましては(B1)から(B5)までの5つのステージにつきまして、整理をしたところでございます。

次のページをごらんいただければと思います。これから、それぞれのテーマに沿って議論を進めてまいりますけれども、議論の進め方を示させていただいてございます。

1つ目の共有フォルダでの体系的・効率的な管理という観点で、4つテーマがございまして、本日は赤い星が記されております1つ目、共有フォルダ内の体系的保存の標準化ということについて御議論いただくということでございます。

右側にも書いてございますけれども、今回以降、それぞれ(i)から(iv)について各府省が実際に共有フォルダにおいて作業を行うに当たっての手順や留意点について具体化し、お示しして委員会で御議論いただくことを予定してございます。

そして、各回の委員会で議論いただいたことを踏まえまして、我々の中で標準例、共通マニュアルを作成して、順次、各府省に提示していくことにしたいと思っております。

2つ目の一貫して電子的に行う仕組みにつきましても、5つのテーマの中で、今回は(B1)紙保存から電子保存への移行ということでございまして、今回以降、順に5つの項目につ

いての基本的考え、実現に当たっての論点・留意点を御議論いただきます。

また、その際に、専門委員の皆様から、それぞれ御専門の立場で海外や民間等における先進事例・技術動向や目指すべき方向性などについてお話しいただくという機会も設けさせていただければと思っております。

各回の委員会での議論を踏まえまして、一貫して電子的に行うに当たっての理念・基本的考え方、各段階で各府省が行うべき内容、システムのあり方等々について整理しまして、年度末までに基本の方針を策定するというところでございます。

年内に各論の議論を行いまして、年明け以降は骨子案、素案ということで、委員会で御議論いただければと思っております。

次のページでございますけれども、早速でございますが、共有フォルダ内の体系的保存の標準化につきまして、まずは基本的な考え方について整理したものでございます。

1つ目のポツは、やや総論的なものでございますけれども、まず、共有フォルダの体系的な管理を進めるのだと。ともすれば、各府省あるいは各行政現場におきまして、かなり随意の共有フォルダの構築が行われているという現状がありますけれども、体系的な管理を行う。行政文書の所在把握管理を容易にして、管理の質の向上につなげる。そのために、標準例を示して、実現するためのマニュアルを作成することが重要であるということでございます。

その次のポツは、そのための具体的な手法についての基本的な考え方でございますけれども、各行政機関それぞれの各文書管理者単位で定めることとされております保存期間表と共有フォルダの管理を結びつけていくことで、基本的な考え方を示しておるものでございますけれども、保存期間表につきましては、それぞれの組織で担当する業務を類型化しておるものでございます。

その保存期間表において、大分類、中分類、小分類といった分類を定めることによって、その業務に係る文書を体系的に管理することが可能になると考えてございます。

後でも私ども内閣府大臣官房公文書管理課の例でお示ししますけれども、保存期間表にまず大・中・小分類の欄を設けて、その分類に即した形で共有フォルダをつくっていくことを示してございます。

3つ目、共有フォルダを1年単位での管理ができる体系とすること。

4つ目、作業中の文書に関しては検討用のフォルダの中で作業を実施することというような基本的考え方をお示ししてございます。

もう少し具体的なイメージとしておつくりしたのが、次の4ページでございます。体系的保存の標準例ということで、まず、イメージと書いてございますけれども、私ども内閣府大臣官房公文書管理課における保存期間表を示してございます。まず、大きな事項としましては、法令の制定又は改廃及びその経緯等々から、業務の区分、当該業務に係る行政文書の類型、具体例、大分類、中分類、小分類を整理いたしまして、それぞれの大分類、中分類、小分類、そして小分類に当てはまるような形で共有フォルダをつくり上げていく

ということについて、イメージをお示ししたものでございます。

なお、保存期間表につきましては、内閣府においては保存期間表の中で大分類、中分類、小分類と示してございますけれども、省によってこういう作り方を必ずしもしていない、大分類、中分類、小分類という形式を行っていないところもありますので、まずはフォルダの整理の前提としまして、保存期間表においてこうした整理を行うよう促していくことが必要ではないかと思っております。

その上で、下のほうの標準例ということでもありますけれども、それぞれの年度ごとに大・中・小分類を作成していくということで、標準例の左側のほうでありますと、30年度公文書管理課ということで、大分類が公文書管理法、中分類が法律案の審査等、小分類が公文書等の管理に関する法律の一部改正ということで、作りあげていくということをお示しております。

なお、左側の標準例に01【小分類：30移】と書いてありますけれども、これは30年たったら移管するというをフォルダ名にも記載してはどうかということでございます。

右側のほうでは、その応用例ということで、基本的な考え方としては同じですけれども、年度ごとに小分類をつくっていく方法もあるのではないかと示してございます。

幾つか米印で書いてございますけれども、フォルダ名称は次回、検討いただく予定でございますが、文書ファイルの名称等の付与方法の標準化を踏まえてつくるということ。それから、検討中のフォルダは別途つくりますけれども、大分類の直下もしくは小分類と同列等に置くことは考えられるのではないかと示すこと。

それから、文書の起算日につきましては、原則、年度始めということで4月1日が適当ではないかと思っておりますけれども、一部行政機関においてはそれぞれ異なった年度の区切りを行っているところもあると思っておりますので、そこは実態に合わせて管理するという考え方もあるのではないかと思います。

具体的なマニュアル化する手順の概略ということで、5ページで示しております。今まで説明したことも若干ございますけれども、流れとしましては、年度始めに文書管理者は保存期間表を更新して、保存期間表の中で大分類、中分類、小分類をしっかりと書いていくということを行っていく。そして、その年度がスタートして、仕事を進めていく中において、文書管理者は保存期間表に記載された大・中・小分類に応じて、サーバへフォルダを作成する。これは1年単位で行えるよう、フォルダ体系を工夫するということ。

作業中の文書に関しては、検討中等のフォルダを別途作成する。

そこに基づきまして、行政文書を随時格納していく。整理の際に、行政文書ファイルとして必要な文書が入っているかをまず確認する。

その上で、年度末においては、共有フォルダ体系に沿って大・中・小分類を行政文書ファイル管理簿に登録していく。

次の年度が始まれば、また繰り返して同様の手順で行っていくという流れを示したものでございます。

6 ページからは、そういう形で体系的に共有フォルダをつくっていくに当たっての留意事項ということで、次のページにわたって書いてございます。幾つかこれまでと重複しているところもございますけれども、まず、保存期間表の作り方については、これも繰り返しになりますけれども、大・中・小分類を定めるということが適切な分類方法だと言えるのではないかと。

それから、保存期間表については、少なくとも毎年1回をめぐりに見直して、実態に合わせていくということが求められると考えてございます。

(2) では、年度始めなどに一括して大・中・小分類に合わせた共有サーバ上のフォルダ体系をつくる。これも先ほど御説明してございます。

共有フォルダ内に大・中・小分類の新規フォルダを作成する場合、年度途中で業務が新しく発生した等の事情で、そういうことを行わないといけない場面もあるかと思えますけれども、その場合には、当然ではありますけれども、職員が随意につくるということではなくて、文書管理者の承認を得て、一定の管理のもとに行うということを進めるということを書いてございます。

それから、小分類の下にも幾つかフォルダをつくって、管理しなければいけないという場面もあるかと思えますけれども、これは具体的な作成の仕方として、あまり深い、小分類から何段階も下がったようなフォルダをつくるということはあまりよろしくないのではないかとということで、例えば2段階より深いフォルダはつくらないようにするというとか、あるいは意思決定の各段階における最終版がどれなのかということについて、わかりやすいフォルダ体系にするということ留意事項として記載してございます。

次のページでございます。作成途中の文書の管理も、何回か申し上げましたけれども、検討中等の名称をつけたフォルダを別途用意します。他の行政文書と区別して管理し、検討等の進捗を的確に反映し、整理するというところでございます。

そして、作成完了後は最終版に至る前の作業段階の文書は、規則に従って、保存期間満了後は廃棄するというところも行っていく必要があるかと思えます。

次は、個人的な執務の参考資料ということで、当たり前のことですが、個人的な執務の参考資料は個人用フォルダに置くことということでございます。

(7) 既に電子で作成・保存されている行政文書でございます。先ほど来、申し上げておりますとおり、今現在、各行政機関においてはいろいろな考え方でフォルダがつけられているという状況が既にごございますから、これについては、全てをいきなりある日、新フォルダで管理するというところもなかなか難しいところもあるかと思えます。そうしたことから、順次、整理を進めるというやり方、例えば、体系的なフォルダをあらかじめ作成しておいて、過去の資料を参照する必要があった段階で、順次、新フォルダへ移動していく。古いフォルダは削除していく。「新築・順次引っ越し」方式ということで、この後、総務省のほうからも実際にやられた例として説明がありますけれども、そういうやり方が一つあるのではないかとということでございます。

それから、一番最後、定期的な点検ということも必要ではないかということでございます。

私どものほうで、留意事項をこのような形で整理しておりますけれども、もし先生方のほうで、もう少しこういう観点も入れたほうがいいのではないかとか、御指摘等があれば、いただければと存じておるところでございます。

それが1つ目の共有フォルダの体系的な管理でございます。次のページからはBの課題であります、一貫して電子的に管理するための仕組みについての課題のうち、紙保存から電子保存への移行についての考え方を整理してございます。

そこに書いてございますことにつきましては、これまでも御説明しておりますけれども、今現在、作成の段階では電子でつくっているケースがほとんどであります。実際の保存形態としては紙媒体が90%以上、電子媒体が6%程度となっております。

その下に、イメージ図を書いておりますけれども、現在は、今、申し上げたような割合であります。将来的には、これからつくっていくものは基本的には電子でつくって、電子で保存して、廃棄するあるいは国立公文書館等へ移管するというを進めていくことによって、いずれは圧倒的に電子媒体で管理されるものが多くなるということが進められていくのではないかと考えてございます。

次のページが、その基本的な考え方ということでございます。これはある程度当然と思える事項も書いてございますけれども、まず、1つ目の段落としましては、今後、作成する行政文書は電子的に管理する。作成時点だけではなくて、保存する段階から電子的なものを原本としていくということの基本とするということでございまして、2つ目の段落ですけれども、電子文書を原本として保存する。紙、電子の両方の媒体で存在するものについては、電子文書を原本として扱うということでございます。

そして、「なお」以下のところですが、電子媒体で保存しにくいものも存在することも鑑みまして、電子的管理については1ページ前のイメージ図に書いてございますけれども、段階的に進めていくということを書いてございます。

なお、「また」以下でございまして、こういうことを進めることによりまして、職場環境の改善あるいは印刷の抑止ということで、電子媒体の保存の促進に資するとも考えてございます。

それから、各行政機関においては、当然のことですけれども、それぞれの業務内容、取扱い文書の性格、組織体制等を考慮する、一人一人の意識の醸成が必要だということについても記載してございます。

次のページ、紙媒体と電子媒体のメリット・デメリットの整理ということでございまして、まず、10ページ目につきましては、以前、当委員会のほうで電子文書の管理についてということで御整理いただいたものをそのまま使っておりますけれども、紙媒体、電子媒体につきまして整理保存、利活用、移管廃棄それぞれの場面でメリット・デメリットがあるであろうということでございます。



次のページをごらんいただければと思いますけれども、紙媒体と電子媒体のメリット・デメリットの整理の中で、特に下のほうの段落でありますけれども、5年後見直しの検討報告書の中では、電子媒体による管理に係るデメリットを解消しながら、その保存を推進していくということが既に議論されているところでございます。

12ページ以降、紙媒体のメリットあるいは電子媒体のデメリットについて幾つかピックアップしまして、それぞれに対してどのような対応をしていくかということについて整理したものでございます。

1つ目としましては、使いやすさという観点で、紙文書のほうが見やすい、使いやすいという意見もあろうかと思えます。それから、裁判等で使用する可能性がある文書について、従前、紙媒体で管理されていたということもあろうかと思えますし、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ということもあります。

電子媒体は、その逆のデメリットが考えられたということでもありますけれども、それに関しまして、ここに書いてありますような方針案というものでございます。

1つ目のポツとしましては、基本的に電子文書を原本として保存する。それから、利便性ということで、例えばものすごく大きな資料や複数文書を同時に見る一覧性という場合において、紙に印刷して使用すること自体はあり得ると思えますけれども、今後はその場合においても、電子文書を原本として管理、紙文書はその原本の写しであるという整理をするという考え方を示してございます。

そして、電子文書の保存については、先ほども御説明しましたけれども、共有フォルダに保存するものについては、これから示そうとしている標準例を参考に体系的に管理するというところでございます。

膨大な紙の添付資料があるものについては、若干段階的な、電子的な管理を進めていく必要もあるということかと思えます。

国民の方からの申請等、デジタル化を進めていく一方で、紙で取得した文書等も引き続きあるかと思えますけれども、紙を原本として保存していた文書を電子化する場合には、媒体変換した電子文書を原本として扱うということも必要かと考えてございます。

それから、行政文書ファイルとして1つのファイルをまとめる中で、紙文書、電子文書がまざってしまう場合も当面あろうかと思えますけれども、その場合、電子文書を紙に印刷して保存するという紙に合わせるということではなくて、紙文書を電子化するか、電子、紙それぞれの媒体で管理していくとか、そういったやり方も考えていきたいと思えます。

最初に説明したこととも若干関係がございましてけれども、多くの部数を必要とする資料については掲示板等に掲載するなど、できるだけ紙を発生させないということを行ってはどうかということでございます。

次のページでございまして、事業継続性の観点、紙、電子、特に電子についてのリスクという観点からの問題点についてどう考えるかということでもあります。

電子のほうは、誤って消去するリスク、書きかえのリスクあるいはセキュリティの問題、システムエラーがあったとき、停電等もそうかもしれませんけれども、そうしたことへの対応が一定程度、懸念されるところでございます。

方針案のところでございますけれども、共有フォルダの各行政機関の情報システムにつきましては、現在、政府機関等の情報セキュリティ対策のための統一基準がつくられてございまして、これを考慮して構築されているということでございます。統一基準の中では、バックアップや可用性を確保するための冗長構成にするということも決められておりますものですから、今でも行われておりますけれども、それに基づいて必要な水準を確保していくことを引き続き、進めていく必要があるかと思っております。

2つ目のポツでありますけれども、電子文書で管理をしていく中で、消去、書きかえを防ぐことが必要ということであろうと思っておりますけれども、当面、作業中の段階では、当然、作業を行う中で、その文書を書きかえていくという工程は必要になりますけれども、一定程度、落ち着いて、作業が終わったという段階では、読み取り専用とするような形。保存期間の起算日が到達した小分類フォルダについては読み取り専用にするとか、一定期間を経た文書については、各原局というよりは、それぞれ集中管理という形で、あまり原局で改変するようなことがないような仕組みも考えてはどうかということでございます。

当然、アクセス制限ということも行っていないといけませんし、それ以前において、そもそも機密文書につきましては、行政文書の管理に関するガイドラインにも既に記載しておりますけれども、適切な管理を進めていくことが求められるということでございます。

次のページ、サーバ等の容量ということでございまして、電子媒体、当然、一定程度サーバ等の制限があるということはありますけれども、ここで方針案として記載しておりますのは、今現在、行政の運営の中でよくありがちなことについて、そのようにならないようにしようということでありまして、1つ目のポツでは、管理が行き届かず蓄積し増加する傾向にありますものから、放置されたままのデータが発生しないという観点が必要かと思っております。

その次のポツでありますけれども、保存期間満了後は国立公文書館等に移管する、あるいは廃棄するということでありまして、移管したものについては当然、国立公文書館等が保有することになりますから、原本は各行政機関には置かない。廃棄した文書は共有フォルダ等から削除していくことも必要かと思っております。

それから、既にある文書について、コピーをつくっていくという作業も当然、行政運営の場面では必要かと思っておりますけれども、不要な文書が発生する行為は極力避ける。作成途中の作業用である文書については、規則に従い保存期間が満了したものは廃棄するということ。そして、そうした取組について、文書管理者が確認していくという取組が必要ではないかと考えてございます。

15ページにつきましては、それ以外にも紙媒体のメリット、電子媒体のデメリットとして指摘されました、長期的に保存する場合に発生し得る問題に関しての方針、あるいは容

易な探索に関しての方針ということでもあります。これにつきましては、次回以降、当委員会でそれぞれ御議論いただくこととしてはどうかということでございます。

次のページでございますけれども、段階的に電子保存を行うための具体例ということで、どういうものが電子保存しやすく、どういうものが電子保存しにくいということがそれぞれ性質によってあろうかと思えますから、当たり前の話ではありますけれども、電子保存しやすいものから順にしていき、なかなかそれが難しいものは、状況に応じて対応していくという取組を考え方として提示しているものでございます。

次ページ以降につきましては、電子文書についての考え方や現状、課題等につきまして、前回もお示しした資料を改めてつけてございます。これの説明につきましては省略いたします。適宜、御参照いただければと思います。

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。

続きまして、行政管理局から説明をお願いします。

○堀江局長 総務省行政管理局長の堀江でございます。よろしくお願いします。

事務局のほうから、我々のほうには、電子的文書管理の実態、現状はどうなっているかを説明しろとのことでしたので、御説明いたします。決して我々が最先端を行っているということではなく、現状を御理解いただいて、その後、後半で最近の取組で我々が感じている問題点、論点なども紹介させていただきます。

資料1-2でございます。最初の部分に書いておりますけれども、従来、我々のほうでは行政文書というのは、もとは電子的につくってあっても、原本はプリントアウトして紙で保存、それが原本なのだという一般的な認識を持って仕事をしている人が多かったと思います。その場合、LANの中の共有フォルダにいろいろな電子文書がありますけれども、それはどちらかというと紙文書のコピー、先ほどの話からすると逆なのですが、紙文書が正本であって、それをつくるためにつくったもので、その複製が置いてある。なので、複製なのだから、どのように利用しようと、扱おうと、ある程度、自由がきくのだという理解をしていることが多かったらうと思います。

そういったこともありまして、どのように共有フォルダの中で先ほどのような体系をつくるかということについても、決して統一したルールはございませんでした。各係や各係員に任せていたということで、方法もまちまちでございます。

そういったものにつきまして、矢印を書いておりますけれども、先般、定めていただきましたガイドラインも踏まえて、我々も体系的なフォルダ構成にしようということで、今、取り組んでおります。その過程で起こったこととお話しさせていただければと思います。

まず、2つ目の●に書いておりますけれども、あえて申し上げますと、従来、無秩序につくられていたフォルダ構成、フォルダ名を一気に整理するのは相当無理がございます。といいますのは、例えば、この文書をつくってくれた担当、係というのは、補佐以下3名でございます。この3名の係でどれだけの電子文書があるのかというのを数えてもらった

ところ、今ごろ私がびっくりするのも困るのですが、何と4万フォルダ、30万文書あったということでございます。

30万文書を、1人1つの文書に1分かけて、どこにおさめようかということ1分で判断しても5,000時間かかる。3人で5,000時間ですから、1年、その仕事だけして、やっと終わる。その間、仕事はできないといった状況でございます。もちろん、これが典型例かどうかはよくわかりませんが、こういったことを考えると、既存の電子文書につきましては、混乱と言う言葉が悪いのですが、相当いろいろな文書があって、整理されていない。それを整理するのにどれだけ手間をかけるかということも検討課題なのかなと思います。

ちなみに、30万文書は、恐らく先ほど申し上げたような状況ですので、いろいろなバージョンが存在する。要するに、確定する文章をつくる過程で、いろいろなバージョンができたものをそのまま置いてある。あるいは、よくあるのですが、外部に説明するとき、日付だけ説明する日付に変えたバージョンがあるとか、いろいろなものがあって、その中に、本当に保存すべきもの。まさに1年未満文書の中の検討中あるいは間違いのある文書といったものも混在している状況。そういったものをどうやって整理していくかが課題だろうと思っております。

そういったことで、先ほど畠山課長のほうから新築・順次引っ越し方式という御紹介がありましたけれども、我々のほうも、旧フォルダというのはなかなか手につきませんので、そのままにしまして、新ガイドラインに沿って、新フォルダをつくりまして、そこに各課ごとに大分類、中分類、小分類をつくっていきます。これは理念的につくります。新しくつくった文書はそこに入れていく。それから、旧フォルダにあった文書は、使うたびにそこに入れていくということをしております。

正直言って、旧フォルダの使っていないものを動かす作業というのは、なかなか手についていないという状況でございます。状況から説明させていただきます。

次のページでございます。我々はオフィス改革というものを進めております。各行政機関のみならず、民間、いろいろなところに先駆けてオフィスを改革しようということでございます。

その趣旨は、人口減少社会を迎えますので、育児・介護・障害等の制約がある方々の能力が引き出せるような仕事の仕方、業務フローをできるだけ見直し、デジタル化することによって、生産性を向上させる。人が減っても、いろいろな人に働いていただく。あるいは一人一人の生産性を上げる。そういった形でオフィス改革をやりたいと思っております。業務のペーパーレス化、電子的管理等々をしております。

実はきょう、私も役所から貸与されておるPCを持ってまいりました。これが今、総務省のサーバにつながっております。そこから資料を呼び出して、お話ししているという状況でございます。

こういったことを実現することによって、自宅でも仕事ができる、あるいは災害時等にはサテライトオフィス等で仕事ができるといったことを実現しようということでございます。

す。

こういった過程を経まして、3ページ以降なのですが、気づきといたしますか、先ほど畠山課長の御説明を聞いて、なるほど、理念的によくわかるのでございますけれども、実際にやるとなるとこういったことが起こっていますということを御紹介させていただきます。

まず、1番目、紙文書を前提として、これまで文書管理していましたので、それとの違いによる問題というか疑問点等々が起きます。紙文書の場合は結局、物理的なファイルに綴じる段階で、これが行政文書だよ、これが保存中だよ、いじってはいけないよ、ということが明確になるわけでございますが、電子的文書の場合は、現状は作業場所として使っておりましたので、作業中のものと確定したものが混在しておる。もちろん、そのときにつくっている人間はわかっているのしょうけれども、後々見てみると混在しているということが起こっております。

ここに書いておりますけれども、特に検討中フォルダにある文書は、共有フォルダ内にあります。実務上は日常的に修正しております。検討の過程で上書き保存することあれば、先ほど申し上げたように、説明に使うたびに日付を変えたり、あるいは相手方の関心に合わせて、その部分に下線を引くなどの強調をすとか、いろいろなバージョンが出てきます。そういったものにつきましても、節目節目では確定した文書として移動しなければいけないのですが、その判断をどのようにするのかというのは、理論的にはわかるのですけれども、実際にはそれを徹底することあるいは判断というのは、人によってばらつきが出てくるのではないかとということ。

2番目は理屈の世界ですけれども、検討中フォルダにつきましては、保存中の行政文書だということですので、それを検討して、上書き保存していく行為を我々は自然にやっておるわけですが、捉え方によっては、行政文書を日々、改変していると言われても困るわけですから、この辺の考え方をきちんと整理しておかないといけないのかなということでございます。

3番目でございます。電子文書固有の特性、修正・加工が容易だということに伴って、いろいろな問題が起きております。これは先ほどからお話ししているものとかかなり重なりますけれども、各職員がいろいろな文書をつくっていきますので、さまざまなバージョンが生じております。そういったものにつきまして、例えば個別の業務システムというものが各省にあります。特定の業務を処理するために、入口から出口まで電子化している業務システムといったものでは、比較的、文書管理等々はきちんとできるわけですが、通常のLANでやっておりますような一般行政のようなものにつきましては、なかなか今の一般的なワープロソフトやLANのファイルサーバでは、つくっているものの保管・管理についての機能が十分ではありませんので、どれが最新の文書なのか、どれが真正の文書なのかというのが取り紛れてしまうということが起こりやすいということ。

それから、4番目でございます。誤削除・誤編集のおそれがあるということ。例えばうちで、先ほど申し上げましたようなフォルダの整理をして、文書を移動するような作業を

しているときに、ある人が間違っただけでフォルダごと削除してしまったということも起こりました。そういった場合、そのときはバックアップがございましたので、バックアップから復元することは可能だったわけですが、気づかずにいるとそういうこともできなくなってしまいます。

先ほどの話とも通じるわけですが、一度、確定文書に移した文書を利用しようと。電子文書ですので利用しやすいものですから、それを使って新しい文書をつくろうとした場合に、間違っただけで上書き保存してしまうと、従来、保存されている文書を改変した、修正したということになってしまうのではないかと。こういったことをどうやって防いだらいいのかという問題でございます。

これを防ぐためにわかりやすいのは、⑤ですけれども、これで確定、保存ということにすると、PDFか何かにする。あるいは読み取り専用にしてしまって、書き込めないようにしてしまうというのが一つの考え方ではあるのですが、その場合、我々行政実務をやっているところでは、既に確定した文書を使って何か仕事をするということが非常に多くありますので、そういったときに、利用に支障があって、業務上は非効率になってしまうということ。その場合、元データとPDFの双方を保存しておけばいいのではないかと。ということが思いつくわけですが、その場合は、元データとPDFが同一物であるかどうかを判断するということがまた難しいということが起こってしまうということでございます。

4 ページでございます。現行のLANシステムの機能では、電子管理のメリットはもちろんあると思うのですが、それを十分に生かし切れていないという問題でございます。

6 番でございますけれども、行政文書は秘密なども含まれておりますので、誰がアクセスできるかということをごきちんとしていくことが必要だと思います。特に電子文書の場合はそれが重要だと思いますが、アクセス権について、極めて大まかな設定しかできない、あるいは人事異動の際に全て手動で再設定しなければいけない。これは結構ミスが起こります。

さらに、省全体でアクセス権の集中管理などはできないようなシステムになっているということでございます。これはLANが悪いというよりも、ファイルサーバというのはそういうものだというところがございます。

7 番、フォルダにメタデータを付与できないということでございます。何を言いたいかといいますと、小分類とかでフォルダをつくったときに、そのフォルダに保存期間とか文書管理者とか機密性といった情報を付加しておけば、保存の際も、利用の際も非常に便利なのですが、通常のファイルサーバの機能ですと、フォルダに名前をつけることはできませんが、それ以上の機能はなかなかない。名前をつけることができるものですから、名前のところに保存期間を書けばいいのではないかと、文書管理者を書けばいいのではないかと。ということにもなるわけですが、それを人手で徹底するというのは相当難しい。さらに言えば、書くにも容量には制限があるということもございます。

現行ですと、ファイルサーバの機能を使いまして、文書名で検索してみたり、あるいは

載っている文書全部を検索して特定の用語があるものを検索することができないわけではないですが、実際にはものすごい時間がかかりますので、現実的にはできないのと同様の状況が生じております。

その他に書いております。そういうことで、今回、一貫した電子的文書管理ということをお検討いただいておりますけれども、こういった行政文書について御検討いただくのかということが重要なかなと勝手ながら思っております。特に個別の業務システムにつきましても、既にその中で合理的な文書管理をしているとすれば、大きな対象として考えられるのはLANなどでやっている一般的な行政文書なのかなと考えます。

個別の行政文書とメタデータを区別して考える必要があるのではないかとということ。個別の行政文書はその中身に責任を持つところが管理しなければいけませんし、秘密などもありますので、中身まで誰かが見られる。あるいは共同のところに置いておいて、誰でも見られるというわけにはいきません。

その一方で、公文書管理を徹底するという観点からは、先ほど申し上げたようにメタデータみたいなものは公文書管理の担当者がちゃんと見られるようにすることが必要かもしれません。

そういったことで、文書の内容とメタデータというものを区別して議論していく必要があるのではないかと考えております。

そのほかにも、書きませんでしたが、繰り返しになりますが、既存の紙文書を電子化するのは相当無理だよねということは既にお話にあったと思いますけれども、既存の電子文書も相当な文書があって、それをどのように計画的にやっていくのか、あるいはシステムでサポートできるのか。それについて、先ほど申し上げたような今のような手作業でやっているのと、それだけで仕事とんでもない量になってしまうということが起こることをどう考えていくのかということも御理解いただければと思います。

保存と利用のバランスです。保存して、改変されないようにということはもちろん重要なことだとは思いますが、実際の実務では、特に電子文書の場合はそれを使って新しい文書をつくるということがありますので、利用しがたい形で保存されてしまう、管理を厳しくしてしまうと、行政実務に支障があるので、保存と利用のバランスをお考えいただければ大変ありがたいということでございます。

我々の仕事自体で御紹介しましたけれども、もちろん各省の仕事はさらに多様でございますので、ほかにもいろいろな論点があろうかと思っております。

ただ、やって感じておりますのは、ルールが明確だとしても、職員一人一人にそれを徹底するというのは相当難しいことだと思っております。よくお聞きになると思いますが、例えばフォルダ名に日付を入れろといっても、日付の書き方が人によって違う。幾ら模範例を言ったところで、西暦で書く人と和暦で書く人がいる。あるいは日にちを先に書く人もいれば、年から書く人もいます。これはもちろん徹底できないのが悪いといえばそれはそうなのですが、それを何十万人という人に徹底していくのは相当な困難がある前提

で、どこまでシステムでサポートできるのか。

基本的には、文書管理のための仕事が大きくなりますと、徹底できなくなってくるということですので、日常の仕事、普通に文書をつくって、利用していく中で、自然と保存や管理ができていくということができるようなシステムのサポートを考えていただくことが重要なのかなと思っております。

参考に書いておりますけれども、民間ではいろいろな機能を持った製品が出ております。例えば、一度確定した文書については、この課長は直せるけれども、ほかの人は見ることだけしかできませんよという機能、あるいは一度、配った文書についても、管理者が直せば、もらった人の文書もそれで直っている。あるいは、つくった人が、もうこれは見せないことにしようとして削除の措置をとれば、配った日からも見えなくなってしまう。そういった機能もございます。

あるいは、アクセス権の集中管理もある意味、常識でしょうし、履歴管理みたいなものも小まめにできるということ、あるいはフォルダへのメタデータの付与などもあります。こういったさまざまな民間の製品などもありますので、こういった機能も使いながら、電子的な文書管理、ストレスのない文書管理ができるようなことを検討していくことが重要なのではないかと考えております。

以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

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お願いします。

井上委員、どうぞ。

○井上（寿）委員長代理 最初の資料の6ページの（4）の下から1～2行目のところに関してお伺いしたいことが一つあります。

歴史研究をしている立場からしますと、意思決定のプロセスを後に再現する作業をするときに、最終版がどれであるかは本当に重要でして、似たような文章が同じように置いてあって、どちらが本当のものなのかがなかなか区別がつかないところがあります。

また、先ほど、総務省の方からの御説明の中にも、どれが保存すべき最新版文書なのかが不明になるおそれも御指摘があったかと思えます。その点で、（4）の下から1～2行目の部分は非常に重要だと思うのですが、実際に最終版がどれであるかが判断つくフォルダ体系というのは、具体的にはどういうものをイメージすればいいのか。そのことについて教えていただければと思ひまして、質問いたしました。

○畠山課長 フォルダの作り方という際に、そもそもつくっている途中段階のものということでは検討中というわかりやすい名称をつけていくことが必要だと思いますけれども、最終的に確定したものについては、小分類のフォルダの中に入れていくことが基本的原則であります。その小分類のフォルダの中に、さらに下の階層のものができてしまうことによっては、その整理がわかりづらくなるのではないかというのがこの問題意識でありま



す。小分類の下にフォルダをつくっていく際にも、同じように、どの部分のどういうフォルダが最終版なのか、どういうものが検討中なのかということについて整理をしていく。それは、場合によっては当面の間は名前による管理とか、これが最終版のフォルダであるみたいなことを書いていくとか、そういうこともあるかもしれませんが、そうしたやり方でフォルダをつくっていくことが必要なのではないかと考えているところでございます。

○井上（寿）委員長代理 ありがとうございます。

○宇賀委員長 どうぞ。

○堀江局長 私も少しお話ししましたので、感想を言わせていただければと思います。

今の御説明は結局、フォルダをきちんとつくって、そこに入れるから大丈夫ですということ。当面はそれで仕方がないだろうと思いますけれども、先ほど私が申し上げたのは、例えば民間の製品などでは、これが確定文書ですよということを文書のほうに印をつける。そうすると、それは直せなくなるということですので、それはどこに置いてあろうが、確定文書として扱えますし、それがメタデータとして残っていれば、極論を言えば、確定文書だけを集めてきて保存することも可能になるということであると思いますので、フォルダ単位で考えるのか、文書単位で考えるのかというのは論点としてあろうかと思えます。

ただ、当面はそういう機能があるわけではございませんので、フォルダ構成をきっちりやって、そこにきっちり入れてくださいということを徹底するしかないということは、畠山課長がおっしゃったとおりだろうと思います。

○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。

井上委員、どうぞ。

○井上（由）委員 関連して、既存のシステムを活用して電子的な管理をやっていくことと、もう少し進んだ形で、民間の使っている製品を入れて管理の体制を組むという2つフェーズがあると思います。前者に注力して、次のフェーズに移行するのが難しくなるということもありうると思いますが、どのような中期、長期のビジョンを持っておられるのか、教えていただけますでしょうか。

○畠山課長 まず、当面は、我々は今、あるものの世界の中で、きれいな形をつくっていくことであろうかと思えます。

当然のことながら、これはむしろ、これから専門委員の先生方に御発表いただくような民間の状況や海外の状況などを聞いて、役所でやっていないけれども、既にスタンダードになっているようなものがあるようであれば、あるいは当然、コストとの兼ね合いなどもあるかもしれませんが、そうしたことを踏まえて、直ちにそういう技術も導入したほうが良いということであれば、そういうものは導入するのだということを明確に示していくことも、この委員会として求められていることではないかと考えているところござ

います。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

どうぞ。

○村林専門委員 村林でございます。

まず、最初に電子掲示をしていただきまして、早速対応いただきましてありがとうございます。私もきょうは、これでちゃんと見られております。

その中で、きょう御提示のあった、特に文書の保存管理のディレクトリーとか、その辺のフォルダの管理の提示があって、それに対して既に先駆けて総務省がやっておられる管理の中でもいろいろな問題があったということです。それはフィードバックをきっちり受けて、その対応をしないと運営上、回っていかないのだと思いますので、そこはまずしっかりとフィードバックを受けていただきたいというのが1点です。

そうは言いながら、前々から申し上げていますし、第1回の資料にありましたように、ライフサイクルマネジメントの中のユースケースをきっちりと整理しないと、ああいう問題がいろいろ起きると思うのです。なので、とりあえず文書をつくって保存して、確定しましたというところの管理体系だけが出ているので、それを先ほど総務省の方も少しおっしゃったように、違う会議に持っていったときはまた新たな文書が発生するとか、それを見る人は、誰が見るから、そのときにどういう形で見せるから、また新たな文書がつけられるとか、全てのユースケースをある程度明確にした上で、その体系がいいのか、あるいは、さらに別の追加の体系が必要なのかということをもとにきちんと出して、それに対して、そういうツールは、かなり世の中に出てきています。いろいろなサービスが出てきますので、それで適用する部分を確定していけば進んでいくのではないかと思います。

もう一つは、きょうのルールの中で、こうすれば望ましいとか、あるいは異例がかなり多くて、例えば年に1回というのが望ましいとか、年度も何か違うとか、その辺を許し出すと、何の管理にもならなくなるので、そういうものもきちんと定義して、仕組みの中に入れていかないと、それはどうぞ御自由にといいか、異例でも構いませんとしていくと、これをやっている意味がないと思いますので、異例なものもきっちりと定義するというのを徹底して、しかも、それが管理されているという状態をつくり出したほうがいいのではないかと思いますので、ぜひよろしくをお願いします。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほか、いかがでしょうか。

森本専門委員、どうぞ。

○森本専門委員 今の発言とも絡むのですけれども、分類で標準例をつくるというのが、資料1-1の4ページにサンプルが上げてありますけれども、どちらのスタンスをとっても、基本的に全て年度でものを切るという考え方になっているかと思うのですが、まず、常用文書の場合どうされるかということと、例えば建物の竣工時の図面や配管、配線に関する文書は、その建物が生きている間中、恐らく何十年間も変わらず使うと思うのです。会

議だったら年度ごとに切れるからいいのですけれども、そうでないもの。それから、例えば公文書管理法の見直しを5年ごとにするとしたら、何年間かけて1つの案件をずっとなさると思うのです。そういう年度を切れない場合にはどうするか。イレギュラーといっても必ず発生している案件だと思いますが、そういったものをどう取り入れるのかというお考えを教えてください。

それから、これは感想かもしれませんが、ルールは、「望ましい」でとどめてしまうとぐずぐずになるというのはおっしゃるとおりだと思うのですが、同時に、絶対に緩ませてはいけないところと、遊びの部分と、恐らく最初から両方用意しておかないと、全てが厳し過ぎるときと守られなくて、ルールの外に何かができると思うので、ものすごく現場的な発想かもしれませんが、そういったところは想定していただけたらと思います。

○田中審議官 今、年度をまたがるようなものがあったり、長期に使うものがあったりということでした。それは文書の性質に応じて管理する必要があります。

ただし、文書管理は基本的に年度単位で、例えば文書の保存期間あるいは移管についても年度単位で考えておりますので、これを基本にして、先ほど村林先生からもありましたように、例外のところも、例外をつくる時はどのようなものを対象にしてやるのかといった定義をきちんとするような形で行う。そういうやり方に応じて、常用文書あるいは長期間保持しておかなければいけない文書といったものの電子的な保存の分類を行っていくことになろうかと思っております。

○宇賀委員長 よろしいでしょうか。

ほかはいかがでしょう。

池田委員、どうぞ。

○池田委員 保存期間1年未満の文書の扱いについて質問させてください。

先ほどの御説明ですと、小分類のところは現在の紙フォルダに該当しているというお話があったかと思うのですが、現在、1年未満の文書というのは紙フォルダの中には入っていないかと思うのですが、それはいかがなのでしょう。

○畠山課長 1年未満の文書につきましては、行政文書ファイル管理簿という形で保存することが必ずしも求められていないというのが現状でございます。

ただし、電子の場合には、当然1年未満のものも、30年等、長期に保存していくものも、全て入っているということになります。

これは一つの考え方かもしれませんが、本当に1年未満として、随時廃棄することが求められるというか、例えば誤りがあるようなものについては、今までどちらかというと、そういうものがあっても電子上、残り続けていることもあったものですから、積極的に廃棄していくという考え方も必要かと思えます。

ただ、それによって、行政の過程があまりにも明らかにならないということでは困りますので、なかなかその兼ね合いは難しいところだと思いますけれども、写しでありますとか、先ほど来申し上げているような誤りであるようなものについては、フォルダに入っ

ておりますが、それは適宜、保存期間を判断して捨てていく。当然、保存期間満了後ということでありますけれども、捨てていくということを電子上は行っていく必要があるかと思っております。

○池田委員 そうしますと、電子フォルダの中に当初は1年未満の文書も入る。

○畠山課長 入っております。

○池田委員 どの時点で廃棄されるのかがちょっとよくわからない。

○畠山課長 もちろん誤り等があるものであれば、それが残っていることで、逆に整理が難しくなるということがありますので、それが判明次第、捨てる必要があるかと思っております。

あるいは、写しなどにつきましては、これはもう1年未満ということで、自分たちがその文書を使わなくなった時点において捨てるということでございます。

その他、明確に1年未満という形であっても、例えば6カ月保存期間を設定しているというのであれば、当然その6カ月の間はとっておかないといけないということがありますけれども、いろいろな形態があるもので一概には難しいところはありますけれども、基本的にはそれぞれの必要性といいますか、保存していくことが求められている間は当然保存しますけれども、それが終わったものについては廃棄していくということを進めていくことによって整理が行われるべきだと考えております。

○池田委員 1年未満文書の中にも、保存すべきものがあるのではないかという話があったのですけれども、それは結局、1年未満の文書ではない扱いに変えるという意味なのでしょうか。

○畠山課長 先般のガイドライン改正、行政文書管理規則の改正の中で、1年未満ということについて一定のメルクマールをつけておりますものですから、それによって当然、厳正な管理がなされているということであろうかと思っておりますけれども、ただ、行政を運営していく中で、これまで1年未満と思われていたものであっても、1年以上保存しなければいけないということであれば、当然1年以上保存すべき文書として、文書ファイル管理簿にも載せて管理していく。通常の行政文書としての管理を行っていくという場面はあり得ると思っております。

○池田委員 それはやはり、保存期間を変えた上でということですか。

○畠山課長 そうですね。保存期間を1年以上ということで、必要に応じて設定していくことが求められると考えております。

○池田委員 保存期間については一年一年見直していく形になるのですか。

○畠山課長 元の文書の1年未満であれば、当然1年以内に廃棄する文書となっているものですから、その1年が来た段階で、それを1年以上保存していくということであれば、恐らく年度末などにまとめて整理したほうがよろしいかと思っておりますけれども、タイミングを見計らって判断していくということは必要かと思っております。

○池田委員 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。

井上委員、どうぞ。

○井上（由）委員 総務省からの発表資料の3ページの1ポツの②でございます。検討中フォルダにある文書で、解釈論上は保存中の行政文書に当たるものの修正、上書き保存は制度上どう理解するのかという問題が挙げられています。これはきちんと整理しておかなければいけない問題だと思いますのでお考えをお聞かせいただきたいというのが1点です。

もう一つは、電子メールについてです。電子メールも、経緯を含めた意思決定に至る過程をあらわすものとして重要な行政文書になりえますが、きょういただいた標準例の中を見ても、電子メールのようなものがどのような形でおさまるかがイメージできません。別の回に電子メールについて御説明があると思うのですけれども、どのようなお考えかを教えていただければと思います。

○畠山課長 まず、検討中フォルダにある文書につきましても、保存中の行政文書であるということはここに書いてあるとおりでございます。基本的にはそれぞれの段階、跡付け・検証が必要な段階で、一定期間保存していく必要があります。例えば局長に上げた段階と大臣に上げた段階で、相当程度内容に変更があったというものについては上書き、修正ということではなくて、それぞれのものについて保存していくことが求められているというのが我々の考え方でございます。

それから、後者の電子メールにつきまして、先生が御指摘のように、また別途の機会でお議論いただくということでもありますけれども、基本的には電子メールについても、通常の行政文書についての判断をほかの文書と同様に行うということでもありますので、ここでは特段書いておりませんが、例えば意思決定が電子メールで行われたということであれば、その電子メールを当然共有フォルダの中に移すとか、そういう形で保存していくことが求められると考えてございます。

○宇賀委員長 よろしいですか。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 私のほうからも、基本的なイメージをつかみたいということで、2点質問させていただきます。

一つは、資料1-1でございますが、7ページの(6)に個人的な執務の参考資料について言及がございます。個人的な執務の参考資料については個人用フォルダに置くということなのですが、この個人用フォルダというものが、LANを使った共有フォルダシステム全体の中のどこに位置づくのか。あるいは、それ以外ということなのか。この個人用フォルダのイメージについて、少し補足をお願いしたいと思います。これが1点目です。

もう一つは、一番始めに井上委員から、最終確定した文書をどのように判定できるのか、認定できるのかという御質問がありました。それに関連いたしますけれども、確定文書のイメージというのは、1本のファイルで確定したという形になるのが普通なのか、あるいは関連したファイルが数本で、あるフォルダとして確定されるのが普通であるというイメ

一ジなのか。そういうふうになってまいりますと、フォルダの階層を大・中・小とつくった後に、2階層ぐらいまではという話もありましたけれども、そういうフォルダの理解と関係が出てくるのかどうか。

そのあたりについても補足の説明をお願いしたいと思います。

○畠山課長 まず、個人フォルダでありますけれども、共有フォルダというのは、一定程度制約があるかもしれませんが、基本的には複数の職員が関与することができるフォルダという整理でありますから、その外に個人用フォルダがあって、これはその職員以外の者は触れないものとして、全く別物として存在していると御理解いただいたほうがいいかと思えます。

2つ目のほうは、実態的にはいろいろ難しいものがありまして、確定版というもので、個別の文書としてはまず確定されるという段階があると思えますけれども、それを行政文書ファイルということでもとめる段階で、どういう行政文書ファイルとして確定するかという段階もあるかと思えます。まず、それぞれの個別の文書についての確定というのは、例えば今の段階であれば、タイトル名等でこれが確定版であるみたいなことを書くというのを行った上で、確定されたフォルダの中に入れていくという作業かと思っております。

もちろん、それ以外にも考え方がありませんけれども、今、考えているイメージとしてはそういうことかと思っております。

○保坂委員 ありがとうございます。

1点目については了解いたしました。

2点目ですけれども、結局その問題は、どんなふうに確定文書のメタデータを残していくのかという問題に絡んでくることだと思えます。

海外の諸国では、どこの国も、EDRMS (Electronic document and records management system) をどんなふうにつくるかということを研究開発してきておりまして、ドイツを含めて参照すべき例はたくさんあると思うのですが、レコードレベル、ここで議論している公文書レベル、公文書として確定した文書のレベルは、多かれ少なかれ、何らかのレジスターというか登録業務を伴うものになっているはずでございます。

それが、作り込まれたシステムの場合には比較的簡略できるとなっているものあり得ると思えますが、逆に、非常にシンプルなLANのシステム、アクセス制限とセキュリティを確保した程度のもので使ってやるとすれば、何らかのレジスターというか、端的に言えばメタデータの登録管理台帳のようなものを別につくって動かすことになるのではないのでしょうか。

総務省の資料1-2の4ページの3ポツの⑦では、フォルダにメタデータを付与できないなどという問題があるということでございましたし、また、最後の⑨でございますが、個別の行政文書とメタデータを区別して扱う必要も言及されておられます。恐らくそのとおりだと思っております、その処理をきちんと行えるような仕組みを意識的につくっていく必要があるだろうと思えます。

管理課のほうの説明で言いますと、資料の4ページ目の左下に階層の例などが示されております。さらに2階層程度のものがつくられ得る。年度途中でも、必要な場合にはつくる必要があるということですが、やはりフォルダのメタデータの登録台帳のようなものに、そういうものを登載することが必要だろうと考えます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

村林専門委員、どうぞ。

○村林専門委員 今、保坂委員がおっしゃったことは、私も最初にこの説明を聞いたときにかなり違和感がありまして、前回の説明資料で、まず、行政文書というのは紙で保存されているもの、共有フォルダで保存されているもの、個別の業務システム、文書管理システム、電子決裁システムと大きく区分けされます。

確定したデータを共有フォルダで管理するというのは、いろいろなツールがあるといってもかなり難しいことだと思います。普通はこの文書管理システムの決裁システムで、確定版はそこで決裁をとって管理していくものではないかと、民間企業もそういうやり方をしているところが多いと思いますし、そうではないのかなと思ったのですが、それができない理由があるから共有フォルダで保存を考えないといけないのだということだと理解したのですが、それはそういうことなのですか。

○堀江局長 文書管理システム、決裁システムをやっている立場から御説明させていただきます。

前回私が御説明させていただいたかと思いますが、行政文書の中の決裁文書というのは極めて一部でございます。かつ、決裁文書というのは基本的にそこで確定するのが明らかですが、それ以外、決裁をとっていない文書がたくさんございまして、それは今、各省で管理しております。そういったものを全部、どこか1カ所で、もともと確定というものがどういうものが明らかになっていない問題は別にして、確定したとして、それをどこか1カ所で集めるということは、先ほど⑧とか⑨のところに書きましたけれども、逆にデータ管理としてはリスクがある。どこか1カ所に全てのデータを置くというのは、やはり文書というのは中身に機密性がございまして、それぞれの中身を管理しているところがきちんと管理すべきであろうというのが一つです。

それから、1カ所に持っている、そこが破られたときに全てが出てしまうというリスク管理の問題。システムの合理性から言いますと、どこか1カ所で持っていて、例えばあらゆる役所がそこにアクセスして、そこで文書を見に来る。そこから引き出して、また直して、また戻すということをやっていると、このトラフィックが非常に多くなりますので、システムとしては合理性がないということだろうと思います。そういう意味で、電子的中間書庫のように、一回確定して、あとはあまり使わないようなものをどこかに置いておくということについてはあり得るだろうとは思いますが。現用文書あるいは常用文書というものについて、どこかに置いておくというのは、我々としてはあまり合理性がないかと思っております。

○村林専門委員 セキュリティとか障害耐久性の分散という問題と、確定した文書をどう置くかという問題は別の問題だと思います。

電子決裁システムに入れたから全部集中するのだということでは、システム的には分散保管はできるわけでありまして、電子決裁システムを各省庁別に分散して配置すればいい話であって、それと今の話は混同してしまうので、いわゆる共有ファイルフォルダで作業をしても、その文書が確定だという場合は、決裁を受けて、決裁システムで管理するということが、なぜだめなのか。そうではない公文書があるのでということで、共有フォルダで保存しないといけないものもあるということも理解できるのですが、確定という話をする限りは、誰かが承認して、きちんと保管したものを保存したほうがわかりやすいのではないか、管理がしやすいのではないかという意味で申し上げたのです。

○堀江局長 おっしゃるとおりだと思います。

私のほうから申し上げましたのは、決裁システムというものは、いわゆる決裁を経たものを扱っているシステムでございます。

おっしゃるとおり、何らかのことで、普通のLANでは、普通につくり得るものを置いておいて、各省ごとにきちんと確定したものだけを集めておくシステムをつくって、それは確定文書システムと呼ぶのかどうか分かりませんが、そういったものを管理するというのは十分あり得るのだらうと思います。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

井上委員、どうぞ。

○井上（由）委員 今のお話を伺っていると、決裁文書は別として、「確定」したという言葉を使ってしまうとわかりづらくなるような気がするのです。

決裁文書と同様の意味で「確定」などというプロセスを経ないものでも、意思決定の過程を合理的に基礎づけるような文書はいろいろあると思いますし、決裁文書以外のものについて、保存すべきものなのか、何年保存にすべきなのかということの判断を経ることはあると思いますけれども、「確定」という文言の意義がわかりづらいという気がしております。

○田中審議官 確定というのはどういうものかというのが重要なところだと思います。

例えば、何か省令をつくるというときに、課長段階で検討して、こういう方針で行こうといった文書については、その段階でPDF化して固定化して、共有フォルダに保存する。省令をさらに局長のところに上げて、局長のところで議論して、こういう方針で行こうとなったら、その段階でPDF化して保存する。こういった意思決定の各段階で、いわば、ある程度確定している部分がございますので、その都度PDF化して積み重ねることで、意思決定過程が跡付けできるような形で文書を保存するという形になっています。そういう意味で、それぞれの段階ごとの確定文書を残していくことになると思います。

逆に、日付が変わっただけだとか、実質的な意味が残っていないものについては、わざわざ残して共有フォルダの中に入れてはいないこともあるということになっているかと思



っております。

○堀江局長 議論を混乱させてしまったかもしれませんが、私どもが確定と言っているイメージは今、田中審議官からもお話があったとおり、何か決裁を経たといったことではなくて、1年以上の保存期間が付されて、保存すべきものであるということが決まることを確定と言いますので、最終成果物という意味ではなくて、保存しなければいけないものという意味でございます。

○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か。

池田委員、どうぞ。

○池田委員 少し場面は変わるのですけれども、情報公開の場合に職員の個人的なメモなのだという話がしばしば出てくるのですけれども、今の場合に、職員の個人的メモと言われているものは、個人ファイルに置かれることになるのでしょうか。それとも、共用ファイルの作成中の文書という中にメモが入ってくるというというイメージもあるのでしょうか。

質問させていただきたいと思います。

○畠山課長 本来的にその個人しか使わないという性格のものであれば、個人用フォルダというところで管理すべきものだというのが、我々の基本的な考え方でございます。

○池田委員 行政文書をつくることについて、職員が最初につくるものが個人的メモになることが多いと思うのですけれども、個人的メモといっても、職務上作成されるものに限定的にお尋ねしているのです。そういった場合に、最初に作成されたメモは、その段階では個人ファイルに入っている。それが例えば共用ファイルに移るということも考えられるのですか。

○田中審議官 それは文書のつくり方の過程の問題になってくるということです。

例えば、検討中のフォルダの中で、課長補佐がいろいろ文書をつくっていて、それででき上がったものを課長に見てもらって、課長が、よし、この方針で行こうとなったら、いわば課の段階で意思決定ができたということですので、そうしたら、その文書はPDFにして共有フォルダに移すということになるわけです。

ですから、補佐段階でいろいろ検討していたものが検討中のフォルダの中には入っているのですけれども、そういうものは大概1年未満ということで、特に保存されない。課長段階まで行って、ちゃんと方針として、ある程度固まったものは記録としてきちんと残るといことになるかと思えます。

○池田委員 例えば、面会記録か何かを最初、職員が個人的につくる。それを課長のほうに見せていくと、個人的メモではなくなって、それが行政文書になっていくというイメージなのでしょうか。

○田中審議官 例えば面会記録のようなものは、ほとんどは1年未満ということで、残されるということはないと思いますけれども、場合によっては、これは重要な案件だということで、こういう人が面会に来ましたということで、課長に報告したりする場合もあるわけ

です。

そういった場合は残しておかなければいけないという判断が生じて、それについては共有フォルダの中に残していくというプロセスを経ることになると思っています。

○池田委員 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、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。

以上で第69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、お忙しいところ、御出席いただきありがとうございました。