

公文書管理委員会 第71回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第71回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成30年12月19日（水） 9：57～12：04

場 所：中央合同庁舎第4号館4階 共用第2特別会議室

開 会

- 1 上原専門委員からの報告
- 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状況について

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、塩入委員、保坂委員、
上原専門委員、村林専門委員、森本専門委員

片山内閣府特命担当大臣、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、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

堀江総務省行政管理局長、大西総務省行政管理局調査官、金子法務省大臣官房政策立案
総括審議官、野田法務省大臣官房秘書課付

○宇賀委員長 定刻より少し前ですが、皆様おそろいのようにございますので、始めさせていただきます。

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71回「公文書管理委員会」を開催いたします。

所要2時間程度を見込んでおります。本日は議題が多いので、議事の円滑な進行に御協力のほど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存じます。

片山大臣、よろしくお願いいたします。

○片山大臣 皆様おはようございます。

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、本当に精力的な御議論、御努力をいただきまして、ありがとうございます。

本日は、引き続き行政文書の電子的な管理につきまして御議論いただきますとともに、公文書監察室の活動について御報告をするという運びになるものと承知しております。

今年9月に公文書監察室が発足したわけですが、第三者的な立場からチェックを行い、その結果を制度の所管部局、公文書管理課や各府省にフィードバックすることによりまして、政府全体で公文書管理の運用の改善につなげていくという非常に重要な役割を担っております。このため、監察室によります調査の結果につきましては、必ず公文書管理委員会に御報告し、有識者の皆様の御意見を伺いながら、文書管理のPDCAサイクルの確立を図っていく。こういうことが肝心だと考えている次第でございますので、ぜひ活発な御議論を賜りたいということで、よろしくお願いいたします。

○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、舞立大臣政務官にも御出席いただいております。

それでは、議事に入ります。報道のカメラの方々に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 片山大臣におかれましては、所用によりここで御退席になります。

○片山大臣 官邸の会議がございまして、済みません。ありがとうございます。

(片山大臣退室)

○宇賀委員長 それでは、議題1「上原専門委員からの報告」に入ります。上原専門委員からは、本日、「公文書管理における情報科学技術（ICT）利活用」について、御報告をいただくことになっております。

まず、上原専門委員から御説明いただき、その後、議論といたします。では、上原専門委員、お願いいたします。

○上原専門委員 立命館大学の上原でございます。本日、ちょっとお時間をいただきまして、公文書管理におけるICT利活用という題でお話しさせていただきたいと思っております。

お手元の資料は、どちらかというと、配布資料というよりは投影資料のようなイメージ

でつくりましたので、かなり字が大きゅうございますけれども、中身的にはそれほど多くはございません。

1枚おめくりいただきまして、最初に、デジタル化が文書で行われるということで、今回、特にそれが多く出ているわけですが、言わずもがなのことではあるのですが、なぜ我々は文書のデジタル化をするのかについて、基本的なところを押さえております。

主な利点は左側に書いてあります。検索が容易であるとか、再利用が容易である。これは実務上非常に効いてくるところかと思えます。また、保管の場所をあまりとらないというようなどころがあるかと思えます。一方で、デジタル化をするとよく言われるのが、右側の主な課題の中の、改ざんとか消去のハードルが低くなるので、そういうおそれがないのかと言われることがあったり、あと、テクニカルなお話では、一番下の長期保管というものが意外と大きな課題でございまして、今使われている文書の形式とか、それが入っているメディアは、いつまで使われるかということはいつも考えておかななくてはならず、システム管理というものは、大抵棚に置いておけば済むというお話ではないというところが大きなデジタル化の課題であると思えます。

次に、デジタル化の方向性について申し上げます。これはよく文書のデジタル化をやりたいということ、特に事務方の方とかとお話をすると、文書というのは、今まで紙で扱っていたものをワードやエクセル、あるいはその他の形式で使えばいいのじゃないかとおっしゃるのですが、私たちコンピュータサイエンスの専門の立場からすると、実はちょっとそれでは足りないというところを申し上げたいと思えます。

左側に手書きの文書がありまして、これをワード等のいわゆるワープロソフトを使うことによって清書をするということが今まで行われてきたデジタル化なのですが、これで済むのかというと、実際には、多くの文書管理の世界では、これでは情報が足りない。管理するためには、そのための付加情報に当たるもの、メタ情報とかメタデータと申しますが、例えばファイルの作成者が誰であるとか、あるいは管理しているのが誰であって、保管期限がいつまでというような、文書管理の実務上必要な情報をこのデータにつけるという作業が本来は必要なのだろうと思っております。

さらに、本当は望みたいのとは一番右側の文書の構造化というお話でございまして。というのは、確かに最近、人工知能の技術などが進展したことによって、文書というものをコンピュータが理解するという能力は上がったとはいえ、まだまだ十分とは言えません。ですので、コンピュータにわかりやすいように、文書というものを本当は構造化してやるべきである。この文書のこの部分はこういう意味であるということをコンピュータに教えるという構造化ということがよく行われています。

アメリカのほうでは、特に軍などでマニュアルをつくる時に、マニュアルをきっちりと管理するために、文書の構造化をするということが随分前から行われておまして、これはSGMLとかいう標準技術、あるいはXMLという技術で標準化されるということが行われているわけですが、ただ、公文書の世界に関しては、まだここまではとても達してお

らず、どちらかというところ、真ん中の清書からメタ情報がちょっとつくかなぐらいのレベルだと認識しております。

これを段階として、第1段階、第2段階、第3段階と書いてみましたけれども、第3段階を目指してみんなが進んでいけばいいのかということ、これはかなりハードルが高いお話もございまして、特に第1段階が清書のデータ、第2段階がメタデータの付加ということと考えますと、ここぐらいまでは頑張ればできるのかもしれませんが、第3段階の構造化になりますと、作業そのものが相当リテラシーを持っておかななくてはいけない、あるいはこれをきっちりと扱える情報システムを入れなくてはならないということで、システムの導入とともに、扱える人の教育みたいなものも進めていかなくてはいけないので、まだなかなかここには進まないねというふうに理解しております。

ですので、もう一枚おめくりいただきまして、ページ番号がなくて済みません。公文書管理が抱える課題としては、私は、個人的に役所の世界を見させていただいて、デジタル化という意味で言うと、確かにワープロなどを使って文書がつくられることがほとんどになったという意味では、デジタル化は進んできたのかもしれませんが、これはまだ清書の段階にすぎない。これにメタ情報を付加ということをやられてはいるのですけれども、特に今回、フォルダの構造を決めるとか、ファイル名のつけ方の規則をつくるというのは、これはまさにメタ情報をつけるという作業なわけですが、これもまだ統一的なところがないから、今は困っているということでもあります。

一方、今の段階で、公文書管理に求められるいろいろな作業がございましてけれども、今の段階では、このデジタルの状況ではちょっと応えにくいところもございまして、結局デジタルの技術があまり使われずに人手に頼っているということがあります。あとは先般、ちょっと話題になりましたけれども、改ざんとか消去等があったのではないかみたいなお話に対して、どうやって技術的な担保を持ちつつ答えていけばいいのかということにも、現在、応えられる状況にない。さらに、情報公開というお話をされると、よく話題になるのが墨塗りという作業が行われるわけです。この墨塗りの作業が、作業そのものが大変であるということもありますけれども、墨塗りが妥当なのかとか、あとは墨塗りがされたところに何か別の情報が隠れていたのではないかという疑念に対してどうやって答えるかみたいなところも残っているのかなと感じております。

このような現状認識に立って、ICTをどうやって利活用していけば、公文書管理の事務が楽になるのかということをおなりに考えてみました。前提としては、今は清書段階の文書管理しかされていませんよということがあり、文書のデータ統一も不十分であり、メタ情報も不十分。これに対して解決すべき課題として、文書の保管・廃棄に係る事務の効率化とか、情報公開請求に係る事務の効率化とか、文書の消去・改ざんがないことの証明が求められるわけですけれども、これらそれぞれについて、少し、今できることは何かということをお考えてみました。

まず、文書管理事務の効率化でございまして。これは割とお決まりのソリューションがご

ざいまして、いわゆる文書管理システムというものを導入すれば、ある程度は解決する。特に体系的な保管をしたり、検索をしたり、あるいは必要なものは廃棄するというようなフローを、きっちり業務と文書管理システムの利活用を行えば、今できることとしては、効率化につながるということは言えると思います。

実際、各省庁のシステムの中には電子決裁などを入れておられるところがあるかと思いますが、電子決裁率は大分上がっていると伺っておりますが、電子決裁と文書管理が一体化している場合、少なくともそこに載る情報に関してはある程度の管理ができています。ただ、実際には、決裁に載る文書ばかりではないので、かなり分離されたものが文書管理システムとして導入されているとも聞いております。

これらはシステムに一度載せることにより、先ほど申しましたメタデータがつく。つまり、ファイルの名前とか、表題とか、どこが管理しているとか、保存年限みたいなものがつけられるという非常に大きな効果がございまして、データの形式によっては検索も楽になるという効果があるのですけれども、実際には多分、文書管理システムが導入されているところがどうなっているかということ、私も細かくヒアリングしているわけではないのですが、私が比較的フィールドにしております自治体などで現場の声を聞きますと、いわゆるワードで文書をつくるという作業と、それを文書管理システムに載せるという作業の間に1ステップが必要なもので、これが煩雑になってしまって、全部の文書を載せ切れないとか、そのようなやや徹底できないところがあって、文書管理が徹底できないということがあつたりするようです。

あるいはシステムが想定している業務フローに乗っているときはいいのですけれども、それが例外になってしまったとき、例えばどうしても緊急で決裁をとらなくてはいけないのですけれども、権限者と連絡がとれないので、文書が出てこないで、決裁の判子が押せない。そのような緊急時対応ができないとか、いろいろな例外に弱いということも効率化に対してのブレーキになるのかなと思っております。

さて、よく聞かれるデジタル化をすれば検索は楽になるのではないかというお話なのですが、特に公文書の公開に対する事務に関しては、文書の検索が楽になれば随分負担が減るであろうということはあるのですが、ただ、実際今できていることは何かというと、よく御存じのキーワードで文書を検索することなのですが、これは意外と難しい。というのは、必要な文書を検索するためのキーワードを適切に選べるかという問題がありまして、一般的には検索語の選び方を間違えると、大量に不要の文書を検索してしまって、結局一つ一つ目で見るという作業が発生する、あるいは何々に関する文書を探したいのだということが非常に曖昧な要求でやってきたときに、その検索語を適切に担当者が選べるかという問題もありまして、いい検索語が思いつかないと、検索を漏らしてしまうという問題が出てきます。

また、公文書をデジタルでつくる作業の中で、いわゆるテキストデータと画像データという問題がございまして、画像データになったままのものがそれなりに見受けられますの

で、これに対して、検索ができるかどうかというような課題がございます。

ただ、これは今、技術が非常に進んできておりまして、自然言語処理と言われる、いわゆるコンピュータにわかりやすい言葉ではなく、普通の日本語の文書をコンピュータにある程度理解させるという技術、あるいは人工知能みたいな技術を使うと解決は可能であろうかということについてちょっとお話し申し上げます。

まず、1つ御紹介したいのは、私はデジタル・フォレンジックというものをメインの研究にしておりますけれども、これはいわゆる文書に対する犯罪とか不正の捜索の現場でよく使われる技術なのですが、たくさんの文書がたまっているときに、この中で犯罪に関わる、あるいは不正に関わる、裁判などの法的抗争に関わる文書を正確にはじき出したい。ただ、文書の数があまりに多くて、検索だけでは正確にはじき出せないときはどうするかという課題に対して、特に欧米で使われているのが、こちらの図でお示ししました機械学習を用いた文書分類、Predictive Codingなどという言い方をしますけれども、100万の文書の中で幾つかの文書をサンプリングしまして、サンプリングした結果、これはある事象に関係がある内容を含んでいる、この文書は含んでいないということを、まず、専門家が分けます。分けた結果をコンピュータに読み込ませると、コンピュータがこの中の文書的な特徴をはじき出しまして、どうもこのようなことが書かれている文書がこの事柄に関係する文書であろうということを見分ける能力がつかますので、残りの100万文書のほとんどに対して自動的に識別ができる。このような技術が使われております。

欧米では、民事裁判でディスカバリーという制度がございます、企業が持っている大量のデータの中から、この裁判に関わるこのようなデータを出しなさいというようなことを裁判所が命令することができますけれども、これに応える作業を正確かつ公正に行うための技術として導入されておりました、広く使われております。このような技術が、例えば公文書の公開請求があったときに使えるのではないかと考えているわけです。

2つ目、文書に対する、画像に対する文字検索なのですが、これも今、AIの技術向上によってかなり見込みが立ってきております。例えばこちらで公文書という2つの文字がありますけれども、左がテキストデータで右が実は画像データなのですが、コンピュータは、今までは右側の画像データは、例えばワープロで文字を検索しようとしても出てこなかった。でも、今、相応の計算機パワーを使うと、右側のものが公文書というテキストデータであるということがコンピュータで識別できるようになっています。ただし、これはコンピュータの能力を上げて、また、このような識別をするというソフトウェアを走らせて、ある程度時間をかけて前処理みたいなものを行わないとできないことですので、今、単にある文書管理システムでできるという話ではない。テクニカルには可能だけれども、今すぐに実現できているという話ではないと御理解ください。

3つ目、文書公開事務の中で、墨塗り問題があります。この問題は、計算機学者の間でも割と興味がある問題でございます、墨塗りをされたところに必要な情報が実は書かれているのではないかということなのですけれども、これは大分前になりますが、ある程度

まとまった研究がございました。そこで開発された技術に墨塗り署名という技術がございます。これは電子署名の一種なのですけれども、電子署名は、一般的に文書に改ざんがないかということを証明する技術なのですが、これに加えて、墨塗りされたところに必要なテキストデータがなかったかどうかということの後で証明できる。文書の中身そのものは開示できないけれども特定のキーワードがこの墨塗りの下に隠れていなかったということが証明できるという技術でございます。ただ、これが実際のシステムに取り入れられているかということ、今のところはそうではないのですけれども、もし必要であれば、こういうものは現状でベンダーにある程度はお願いできる技術だろうと思っております。

それから、最後のほうになりますけれども、あと2枚ほどですね。改ざんの検出や消去隠蔽の検証というお話なのですが、これは電子署名という技術で、もう既に確立された技術がございます。国のほうも、電子署名に関してはGPKIと言われる、官職証明書という仕組みを構築してまして、テクニカルにはできる状況でございます。具体的にはどのような技術かということ、長い文書を真ん中にあるハッシュ値というものに暗号学的な仕組みを使って変換します。ハッシュ値という短い数値を使って長い文書が改ざんされたかどうかということを検証することができるという技術であります。このハッシュ値というものが、しかも、ある人が確認したかどうかということを確認するために、署名という技術を使います。署名とは、秘密鍵と公開鍵と呼ばれる2つの暗号学で使われる鍵というものののですけれども、このうちの秘密鍵を使ってハッシュ値にある計算を加えた結果を、公開鍵を使って後で検証することができるという技術でありまして、例えば担当の方が秘密鍵を持っているということがわかっていて、公開鍵を公開していれば、その公開鍵を使って、その担当者の方がこのハッシュ値を確認した、つまり、左側の文書というものに対して責任を持っているということが、しかも、なおかつ1ビットも全く改変されていないということを証明できるという手法でございます。

これは実際に技術があって、インフラもできているのになぜ普及しないのかということ、鍵を管理するコストが、システム上のコストとして非常に煩雑であるということがあるかと思えます。もう一つよく言われるのは、署名をしたという事実がもうわかっているのですけれども、署名をいつ行ったかという証明、つまり、つい先ほどやったばかりの署名ではないかということに対して、ある時点でその文書が存在したことの証明ができないではないかという指摘があるのです。これに対しては、タイムスタンプ署名と呼ばれるまた別の技術がございまして、これが活用できるということがわかっています。

一番困るのは、署名したという事実はあるのに文書そのものがどこかに行ってしまうというようなことがあったときにはどうすればいいのかということなのですけれども、これに対してデジタル・フォレンジックという消去したファイルを復活する技術がございますので、これがある程度は使えたり、あるいはブロックチェーンみたいなものの導入も一部では考えられていると理解しております。

ブロックチェーンという言葉が比較的最近、話題になっておりますけれども、実は現在、

GPKIなどで整備されているPKIに対して、ある意味対立する概念として出てきたものでございます。というのは、PKIは誰か信頼を置く認証局と呼ばれる信頼できる拠点があって、そこが正しくシステムを運用しているという前提で全てを賄うものなのですけれども、ブロックチェーンはそれに対して分散的にできるということがもてはやされている一つの理由なのです。ただ、今の時点では、ブロックチェーンをいろいろなシステムに応用するには、規格化が十分ではないとか、右側の下のほうに赤く書いておきましたけれども、ブロックチェーンの一番の利点は公開データをつくることができる。つまり、誰にでも見られる、しかも改ざんされるおそれがないデータをつくることができるという仕組みがあって、これを使って文書の存在証明ができるというのが一つの利点なのです。ただ、これをシステムとして維持するというのは、今、ブロックチェーンがもてはやされているもう一つの理由は暗号通貨との関わりなのですが、暗号通貨とは無関係のブロックチェーンというものを維持するためにはそれなりのコストがかかるのですが、このコストは一体誰が払うのかという問題が常に残るといえることがありまして、今すぐ応用するには少しいろいろなハードルがあるのかなと考えております。

最後、まとめさせていただきますけれども、非常に雑多なお話をさせていただきましたが、ITの利活用という意味では、まだ適用されていない技術がいっぱいございますので、これを使っていわゆる事務の効率化とか、求められる要求に対する対応をしていくということではできるかと思うのですけれども、一方で、職員のリテラシーを上げていかないと、恐らくシステムのかげ声だけではうまくいかないだろうと考えております。もちろんシステムの投資も将来に対して必要になってくる。特に文書管理のシステムを統一的に扱えるような仕組みが必要かと思っておりますが、一方で、公文書に求められる文書管理が民間の文書管理とかなり違うということで、今、民間で売られているものをそのまま使うには少し問題が残っているのかなと感じています。

以上です。

○宇賀委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの御説明につきまして、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。

井上委員長代理、どうぞ。

○井上（寿）委員長代理 大変詳細な御説明をありがとうございました。

やや漠然とした形の質問になって恐縮なのですが、1つ教えていただきたいことがあります。きょうお話しいただいたことを私なりに理解した範囲ですと、ICTが発達すればするほど、一方では透明性の確保が堅固なものになるようでもあり、他方で発達すれば発達するほど、透明性が破られるような可能性もあるのではないかと。発達すればするほどプラスもあるのだけれども、それをさらに乗り越えていってしまうような技術の高度な発達があって、公文書管理が本来果たさなければいけない役割からすると、そこに非常に解決困難な原理的問題があるような印象を受けたのですけれども、この点についてはどのよ

うに考えたらいいのか、手がかりを与えていただければと思って御質問いたしました。

○上原専門委員 これも非常にふわっとしたお答えになるかと思うのですが、技術というものはどちらの方向にも伸ばしていくことができると思うのですが、公文書管理というこの範囲の中で、公文書管理をきっちりとやっていくのだという方向に技術を伸ばしていくということのインセンティブが社会的に強く働いているのであれば、公文書に対して、例えば透明性の確保に対してアタックをしたいという、そのような動きがよほど大きくならない限りは、そちらの技術はあまり進まないと思うのです。ですので、私が今、こちらに挙げさせていただいた技術に関しては、正常に成長させていけば、それに対抗する、いわゆるイタチごっこになるような構造には比較的ならないような技術を今回は挙げさせていただいているかと思っていて、あまり御心配は当たらないのかなと感じております。

○井上（寿）委員長代理 社会がそちらのほうを求めているということが重要だということですね。

○上原専門委員 そうですね。技術の伸び方としては、それが一番重要かと思えます。

○井上（寿）委員長代理 わかりました。どうもありがとうございました。

○宇賀委員長 井上由里子委員、どうぞ。

○井上（由）委員 御報告ありがとうございました。非常に勉強になりました。

また、こういう情報をこの委員会で共有して、議論を進めていけるというのは大変ありがたいことです。感謝いたします。

お伺いしたいのですが、まとめのところで、最後のスライドでございますが、公文書管理のニーズが民間とは異なるので、独自にせざるを得ないということでした。きょう御説明いただいた内容については、基本的には公文書に合わせて御報告いただいたと思うのですが、民間とどこが違うとお考えか。そこをちょっと確認した上で議論したいと思うのです。

○上原専門委員 多分、1番の違いは情報公開に関する要求が公文書に関しては非常に強いのですが、民間はそれほど強いわけではございませんので、例えば墨塗りに対するいろいろな要求とか、あるいはそもそも文書の存在証明を確固としたものにしてほしいというような要求は、あまり民間の文書管理システムにはないというぐらゐの意味でございます。

○井上（由）委員 ありがとうございました。

その点に関して、ディスカバリーのところ、アメリカなどではデジタルを使ってやるというのが非常に進んでいるというお話を伺いました。それがまさに先生の御専門伺いましたが、墨塗りに関して、例えば営業秘密などがあって、これは出さなくてもいいというようなものについては、恐らくここに御説明いただいていた墨塗り署名のようなものが使われているのかなと推察したりするのですが、そうしますと、ディスカバリーに関する技術は、公文書管理の話と非常に近いところにあると考えられるでしょうか。

○上原専門委員 まず、適切な文書を効率よく選び出すという意味においては非常に近い

と思っております。ただ、墨塗り署名については、これは比較的先進的な技術でございます。今、実際のシステムで使われているかという、単なる墨塗りであって、墨塗りの下に何かなかった証明というところまでは至っていないシステムがほとんどであろうと思っております。

○井上（由）委員 技術的には既にそういったものが生み出されてはいるけれども、実用、社会実装にまではまだ至っていない。そういう理解でしょうか。

○上原専門委員 実際に実装した企業はありますけれども、多く受け入れられている状況ではないということです。

○井上（由）委員 わかりました。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。

ほかはいかがですか。

塩入委員、どうぞ。

○塩入委員 今回の墨塗りのところに関連して、いただいた資料のほうで、先ほど御説明にもありましたが、黒塗り部分に特定の言葉が隠れていないことを証明できるということで、これは例えば職員の側などで、過去に開示対応をしたもので、ここを黒塗りにしているけれども、そこに必要な言葉が隠れていないかというのをコンピュータで検索するという場合は便利なのですが、逆に、探している、いわば開示を受けた側で、黒塗りをされていると。その部分に自分が求めているような重要な言葉が隠れているのではないか。その逆の検索は技術的には可能なのではないかという気がするのですが、いかがでしょうか。

○上原専門委員 説明が悪かったかもしれませんが、これはまさに開示を受けた側が、この下に開示の請求をしたキーワードが含まれていないことを確認できる手法でございます。開示を受けた側がこれを見て、この後ろに、例えばこの場合だと桃太郎という言葉が隠れていないかということ、あるシステムを通すと、隠れていませんという結果が返ってくるという仕組みでございます。

○塩入委員 そうすると、あることを詮索する目的で開示請求をした場合に、黒塗りをされている部分が幾つかある。そこで、もしかしてこういったことが隠れているのではないかということを検索にかけたときに、ここには隠れていないですよ。逆に、それが証明されなかった部分というのは、ここにはあるのだという逆の詮索ができるのではないかと思います。それはいかがなのでしょう。

○上原専門委員 それはいわゆる黒塗りをされた部分にある言葉がないことをもって、何かわかることがあるのではないかという意味ですか。

○塩入委員 隠れていないということを証明できるのであれば、ここに隠れていませんという回答が出なかった部分は。

○上原専門委員 だから、回答が出ないようにつくって提出してくださいということなのですね。開示を求められたら、このキーワードが含まれている文書を公開してくださいと

請求された側は、黒塗りをするのですが、そのときに、その後ろに言葉が隠れていると、警告が出るというような仕組みにしてくださいということになるので、基本的には隠れていないことが必ず証明できます。

それを逆手にとった攻撃は確かに提案されていまして、これを総当たりで、この言葉もない、この言葉もないということをひたすらチェックしていくと、裏返しで言うところのこのような言葉が隠れていそうだと推測できるというような攻撃は、これはまた研究ではあるのですけれども、そこまでは今のところは考えていないということです。

○塩入委員 たしか少し前に、電子で黒塗りをしたものを交付したのだけれども、その黒塗りが技術的に外されてしまったということがありましたね。そういった観点から、こういったことが実際にできるのであれば、それに対抗するような形の技術的な進歩といえますか、そういったものは。

○上原専門委員 これはかなり強固な技術なので、少なくとも単なる受け取ったデータから、実は何が書いていたかということは簡単にはわかりません。

○塩入委員 わかりました。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か。よろしいでしょうか。

それでは、議題1「上原専門委員からの報告」はここまでとしたいと思います。上原専門委員、どうもありがとうございました。

次に、議題2「電子的な行政文書管理について」に入ります。まず、前回の議題であった「文書ファイルの名称等の付与方法の標準化」及び「行政文書の所在情報管理の仕組み」について、事務局より報告があります。

それでは、説明をお願いします。

○畠山課長 おはようございます。本年最後の委員会でございます。どうぞよろしく願いいたします。

資料は今回、ホームページに間に合って載せておりますので、よろしければ電子的にごらんいただければと思います。

まず、資料2-1をごらんいただければと思います。前回委員会、議題2の途中でございますけれども、大変恐縮でございますが、定足数を満たさない状態になったということでございます。そのため、委員長とも御相談させていただきました。前回の議題2につきまして、改めまして既に各委員の方々、専門委員の方々に御意見をいただきました。そうしたところ、井上由里子先生から御意見をいただいたところでございます。

次のページに井上由里子先生からいただいた意見を掲載してございますけれども、1つ目につきましては、保存期間表の作成状況に結構ばらつきがあるのではないかと。国立公文書館からアーキビストを派遣する専門官の拡充などによって、そういうものをチェックしていくようなことを図るべきではないかということであろうかと思っております。

こちらにつきましては、まさに御指摘のとおり、本年度、その試行をやっておりまして、

来年度以降から本格実施を予定しておりますアーキビスト派遣という中で、御指摘の点についてもチェックしていくということもあらうと思っておりますので、そういうやり方も考えさせていただきますと思っていますところでございます。

2つ目の御意見でございますけれども、生の記録につきまして、意思決定の基礎になる重要な事実を示すものとして、説明資料本体以外の添付資料として格納されるのかどうか。それから、省庁、課によってかなり相異があるのではないかとということでもあります。現行ガイドラインの解釈としても、個人用フォルダに格納されているからといって行政文書に当たらないという整理が必ずなされるわけではないということでございます。個別実質的に判断されるものということでございますけれども、それについてしっかりとした整理があまり各所ばらつくことがないようになされるということについては、今後も研修等を通じて、我々も意を用いていきたいと考えているところでございます。

資料2-1の御説明については、以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ただいまの御説明につきまして、何か追加的に御質問とか御意見などはございますでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、全委員、専門委員に意見照会を行い、その報告をいただきましたので、この議事につきましては、本委員会で議論を行ったものとして整理することといたします。

前回に引き続きまして、論点に沿って議論を進めてまいります。本日は、文書の複製や共有手順の共通ルール作成、作成から移管までを効率的かつ確実にできる仕組み、メタデータの検討及び長期保存への対応について議論をいたします。

まず、事務局より説明をお願いします。

○畠山課長 本日、ちょっとテーマが多いので、若干駆け足の説明になるかと思っておりますけれども、どうぞ御容赦いただければと思います。

2-2の1枚目をごらんいただきます。本日の説明範囲でございますけれども、標準例、共通マニュアルをつくるという作業の観点からは、ローマ数字の3つ目の閲覧制限等、文書の複製や共有手順の共通ルールの作成というテーマ、今後一貫して電子的に行う仕組みの構築という観点からはB3からB5のテーマ、今回で前々回から行っている議論を一通り終えるということで用意してございます。

1枚おめくりいただきまして、2ページ目は閲覧制限等、文書の複製や共有手順の共通ルールの作成でございます。問題意識としましては、現在、各府省で作成した文書につきまして、それほど明確なルールもなく複製等が行われ、その結果としてどこにどういう文書が保存されているのかがかなりわからなくなっている。そのことが今回の防衛省の事案についての一つの原因とも言える面があるのではないかとということもありましたものですから、ある程度複製、あるいは閲覧制限ということで、管理をもう少ししっかり行っていく必要があるのではないかとという問題意識でございます。

基本的な考え方を4つほど整理してございますけれども、1つ目は複製の供与、複製さ

れた行政文書の管理を的確に行うことが必要ではないかということ。2つ目で、ファイルの複製、メールのファイル添付等は抑制していくということ。3つ目は、特に厳格な管理が必要な行政文書についてはアクセス制限を行って、消去・書換え、漏えい等を防止する。4つ目は、そういうことを文書管理者の適切な関与のもとで行うという基本的な考え方を整理してございます。

次のページでございますけれども、この複製等の問題について検討をするに当たりまして、実態と申しますか、原本・正本についての考え方を改めて整理したものでございます。まず、各府省でつくられる文書、当然最初につくられた文書、オリジナルと呼ばれる、これは正式に公文書管理の世界での公式用語ではございませんけれども、そうしたものがあります。そのオリジナルを、最初につくられたものをもって正本・原本というのではなくて、それが複製等をされていく過程において、別々の部局において複製されたものを正本・原本として扱っているケースがあるということをお説明しようとした資料でございます。

右側のイメージをごらんいただければと思いますけれども、まず、A課のほうで、自分たちがオリジナルとして文書を作成しましたと。それをB課あるいはC課へ受け渡しということをしていくのですけれども、B課は受け取った資料を別途それぞれB課における所掌事務のために使用したということがありますと、それがB課の資料にとって、複製されたB課の原本ということになります。場合によっては、この例でごらんいただいたように、A課、最初オリジナルをつくったところは10年保存なのですけれども、B課ではそれを複製という形で持っておりますが、正本・原本として30年保存、オリジナルよりも長い期間保存されるということも想定されるところでございます。同じように、C課においてもそういう取扱いがなされるということでございます。

繰り返しになりますけれども、オリジナルを一個最初につくったところが正本・原本ではなく、正本・原本というのはそれぞれ実質的に使用される中で判断されていくものだというところでございます。

次のページは共通ルールの複製・共有の考え方でございます。先ほど2ページ目で御説明しました基本的な考え方とやや共通するものがございまして、まず、1つ目でございます。単なる情報提供みたいなものにつきましては、できるだけ複製ではなく、ファイルの複製、メールのファイル添付等は抑制していくことで、それによって行政文書管理事務の効率化にも寄与していくのではないかとございまして。それから、先ほど御説明したことと重なりますけれども、1つの行政文書を複数課室で共同作成するという場合には、それぞれの所掌事務に係るものを記録用フォルダとして格納していくということ。3つ目、作成した行政文書の複製・他課室への供与は、文書管理者の関与のもとで実施していくのだと。合理的な跡付け・検証に必要なものは記録用フォルダで正本・原本として管理していく。そういうことが求められていくのではないかとございまして。

次のページが、閲覧制限等の考え方でございます。特に機密性が高い、アクセス権限をかけるべきものについては適切なアクセス制限を行う必要があるということでございます。

文書管理者の関与のもと、検討中フォルダにおいてもアクセス制限を設定していく。ここに3つほど例が書いておりますけれども、このような設定の仕方が考えられるところがございます。特に厳格な管理が必要な行政文書については、記録用フォルダにアクセス制限を設定する等、ガイドライン等にのっとり慎重に管理を行う。3つ目ですけれども、相手方、他課室に提供する場合においても、協議先課室での閲覧制限が必要と思われる場合には、もともとの提供元が、文書管理者が判断の上、提供先の課室に伝達していくということ。4つ目としまして、閲覧制限等を行った結果、異動等を重ねて最終的に誰もが見ることができないファイルが残ることも一方で好ましくないということもございます。ここに書いているような留意事項を持って対応していくことが求められるのではないかとということもございます。

以上が標準例、共通マニュアルの複製・閲覧制限に関する資料でございます。

続きまして、6ページ以降、まずはB3でございますけれども、作成から移管までを効率的かつ確実に行える仕組みでございます。ここで改めて文書管理のライフサイクルにおける電子的な管理等々から見た観点の課題を整理してございます。

作成、取得、整理、保存、利用等の各段階において、記載しておるような課題が見られるところがございます。前回までの議論の中では、右側のほう、赤いところでございますけれども、共有フォルダの体系的な管理、名称の標準化を御議論いただいたところがございます。本日、先ほどの説明で閲覧・複製等の考え方も御説明しました。以降、この青いところについて、御説明させていただければと思います。

まず、ここについての基本的な考え方でございますけれども、公文書管理は公文書管理法に基づいて行われるということでございます。当然のことながら、行政文書を電子的に管理することについては、先ほど上原先生からも御説明がありましたけれども、その文書管理を一層厳格に行うという観点から検討されているということもございます。ただ、公文書管理法は、本来満たすべき行政文書の定義、保存期間の定め、評価・選別の仕組み等につきましましては、当然電子の場合でも紙文書と同じように行う必要があるということを変更して記載しているものでございます。

2つ目でございますけれども、ここに書いてあるような利便性・効率性、機密保持・改ざん防止等の対応については、バランスの確保に留意して、全体として電子的管理の仕組みを構築する必要があるということ。

3つ目でございますけれども、全体としては、電子決裁への移行加速化あるいは政府全体としてデジタル・ガバメントに関する取組が進められているわけでありますから、そうした流れに沿って段階的に措置していくというのが基本的な考え方になるかと思っております。

8ページ目は課題に対応するための電子文書化による対応ということで整理したものでございます。これにつきましましては、前回までも御説明させていただきました、作業は検討中フォルダで実施するとか、名称を標準化していくということに加えまして、今回御議論いただきます集中管理についての対応も書いてございますけれども、一方で、先ほどの上

原先生からの御説明とも重複しますが、やはりそのためにはコストがなかなか無視できないということでありまして、まだ直ちにとすることは難しいかもしれませんが、将来的にはそうしたさまざまな電子的な対応を職員が負担に感じることなく自動的に実施していくのが望ましいのではないかとということについても、オレンジの字で記載しているところでございます。

9ページをごらんいただければと思います。その中身につきまして、もう少し詳細に、文字によって説明したところでございます。行政文書の作成、取得の段階におきましては、今後、作成される予定のマニュアルを参考に管理していくこと。利用の段階では、最初に御説明しました複製・共有、閲覧制限の考え方を参考に管理していくこと。整理、保存につきましては、これもマニュアルができましたら、それを参考に管理していくこと。集中管理につきましては、各部署で当面使用する頻度が落ちたものについては文書管理専門部署に移行して管理していくこと。そうしたことについて記載してございます。

次のページで、具体的に集中管理についての考え方を示してございます。ガイドライン上も留意事項の中で集中管理についての考え方を記載しております。これは従来、どちらかという紙文書についての考え方がございましたが、電子的な文書管理という中では、集中管理が比較的やりやすいという面もあるのではないかと考えておりますが、一定の考慮すべき点ということで、四角について囲っているところでございます。

1つ目としましては、文書管理専門部署職員、専門的知識を持つ職員が、府省内の行政文書についての全容を効率的に把握、質の高い管理を行う仕組みであることが望ましい。2つ目ですけれども、移管の場合には国立公文書館へのスムーズな移管処理、廃棄の場合は速やかな廃棄処理が行えるようなシステムとすること。3つ目としましては、業務プロセスと不可分であるということで、BPR、ICT利活用との関連でありまして、情報システム部門とも連携しながら取り組むというようなことを記載してございます。

その上で、次のページでございすけれども、将来的に取り組むべき課題も含めました、より効率的で効果的な管理を行うためということでございます。職員の負担を減らすという観点からも、確実に管理を行うという観点からも、ここに書いておりますように、記録用フォルダを正本・原本とするということで、RPA、ソフトウェア・ロボットによる業務自動化等の技術も導入することによって、省力化・自動化を実現する。電子的管理に当たっては更新履歴、あるいはメタデータの付与については可能な限り自動化を図る。作業漏れ、誤操作なども防いでもらえるということであろうかと思っております。複数組織間で参照する複製等につきましても、本来であればどの文書をどの部局に渡したかというような管理状況が追えるシステムをつくっていった管理していくことが理想的な在り方ではないかと考えているところでございます。

2つ目につきましては、これも先ほど御説明にありましたけれども、検索技術等の向上ということで、先ほど御紹介いただいたようなお話も含めて対応を検討していく必要があるのではないかと。

3つ目でございますけれども、行政文書の目録の自動生成によって効率的な管理・移管ができるのではないかとということでございます。

以上がB3につきましての御説明でございます。

続きまして、12ページのB4のメタデータにつきましての御説明でございます。メタデータについての紹介は、最初に書いてございますけれども省略させていただきまして、公文書管理の場面におきまして必要なメタデータとして、ICA（国際公文書館会議）において分類されているものを参照しますと、記録管理メタデータ、アーカイバルメタデータ、技術的メタデータということで、それぞれの内容、例につきましては、ここに記載しているような中身でございますが、こうした整理が行われているところでございます。

次のページが、現状におけるメタデータの付与の在り方について整理したものでございます。多くの場合におきましては、効率的な観点からということで、一定程度の記録・管理は、メタデータ管理は行われておりますが、何か全府省統一的な考え方のもとに行われるということではありません。各府省の共有フォルダの場合でも、一部のみ管理ということでありまして、実際にその文書が国立公文書館へ移管されるという段階になって、メタデータを各省において付与したり、あるいは国立公文書館において移管されてから、国立公文書館の中でメタデータを付与したりということであります。文書管理システムで管理されている文書についても、基本的にはそういう考え方をもって行われているということでありまして、下のほうに問題点で書いてありますが、作業負担が発生する。各府省の側においても、国立公文書館の側においても作業負担が発生しているところでございます。

次のページでございます。基本的な考え方としましては、1つ目では適切にメタデータを付与するということ。2つ目としては、タイミングとしても適切なタイミングでということであります。国立公文書館等に移管する行政文書のメタデータについては、各府省において保存期間満了前の管理に必要となる項目の範囲、各府省から国立公文書館等に対して提供する項目の範囲や提供範囲について、バランスを留意して検討していくということがまずは必要かと思えます。

その下、より効率的・効果的な仕組みについて、自動的にメタデータを付与することを目指す。できれば全省庁的・統一的に行うということが好ましいのではないかとということに記載してございます。

以上がB4でございまして、続きまして、B5の長期保存への対応でございます。長期保存への対応に関しましては、国際基準でIS015489、これは必ずしも公文書のための基準というわけではないようでございますけれども、ここで記載されている記録の特性が4つございます。真正性、信頼性、完全性、利用性ということで、それぞれの考え方はここに記載しているものでございますけれども、電子文書への長期保存への対応という観点から、ほかのものが重要ではないというわけではありませんが、特に今般の問題意識等も踏まえると、真正性・利用性における検討ということでありまして、真正性という観点では、不正な操作に対して、セキュリティの確保が必要である。利用性という観点では、長期保存を

している間も見られるようになりますし、当然国立公文書館等に移管され永久保存されている間は見られるようになっていくことが必要ということでございます。

次のページの基本的な考え方でございますけれども、1つ目のポツとしましては、一般論として、将来にわたって永続的に利用できるよう、適切な対応をとっていく必要があるということでございます。2つ目としては、長期的な安定性を重視して、現時点で可能な方法で保存に着手するというので、その際にはセキュリティの確保、これが真正性ですけども、利用性という意味では、見読性の確保に特に留意すべきではないかということでございます。

おめくりいただきまして、セキュリティの確保という観点からの対応でございます。真ん中より下から表がついてございますけれども、セキュリティ確保につきましては、いろいろなレベルにおいて問題となり得るケースがあると思っております。一番問題がないのは、つくっている文書につきまして、業務上必要な正当な更新というものがございまして、以下はミスでの更新とか、悪意ある書換え、悪意ある廃棄、あるいはそもそも権限がない者によって書換え・削除が行われる等々のいろいろな問題があろうかと思っております。

対応策・対応技術でございますけれども、若干アナログなところもございまして、例えば悪意のある書換えについては修正履歴を保持していくのだと。悪意のある廃棄という点では、運用面での対応ということで、文書管理者等による承認を得る仕組みをしっかりと構築していくということでございます。悪意のある書換え・削除では、運用面での対応とともに、電子署名やタイムスタンプ等の技術も使っていく必要があるのではないかとということでございます。

若干文字で整理しておりますけれども、次のページでございます。共有フォルダや庁内向けの文書管理システムにつきましては、基本的にはNISCのほうでつくってございます統一基準がございまして、外部からの不正アクセスは防止可能になっているということでございますが、今般の事案でもございましたけれども、修正権限がある者について、それを書き換えるということについては、なかなか判断できない面がありますから、その履歴を保持し、後から検証できるようにすることが重要であるということでございます。

また、廃棄同意を得ていない文書を、悪意を持って廃棄するということにつきましては、複数の管理者等の承認を得るとのことと、それをシステム上も実装していくことが求められるのではないかとということでございます。

最後に権限がない者につきましては、先ほど申し上げたとおり、文書管理について入室管理等をしっかりと行うとともに、技術的な電子署名、タイムスタンプ等の対応も必要ではないかと考えているところでございます。

19ページでございます。長期保存に必要な見読性の確保という観点から、現在、各府省においても、国立公文書館においてもなされてございますけれども、各府省の対応につきましては、左側のガイドラインでは長期保存、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ということを記載しております。具体的な国立公文書館の中での対応としましては、ここに記載しているようなフォーマットの例を用いまして、国立公文書館に来る文書は永久保存が必要になりますから、対応を行っているということでございます。ただし、下に書いてあるとおり、各府省においては実際に必ず全てについて長期保存という観点から見読性の確保がなされているのかというようなことについても課題があると思います。現に使えなくなっているような種類の文書もあるのではないかと感じておるところでございます。

20ページでございますが、考え方としましては、これはもう当たり前ですけれども、1つ目としましては、見読性を確保する観点から、長期保存フォーマットに変換していくのだということ。2つ目、なかなか対応できない種類もあるかもしれませんが、今後の技術の動向等も踏まえながら検討ということでありまして、可能な限り変換可能なソフトウェアを利用していくこと。3つ目では、そうしたファイルの扱いについては、跡付けや検証に必要であるものかを鑑みまして、正本・原本、写しの扱いを定めていくということとで考えたところでございます。

以上がB3からB5までの説明でございますけれども、最初に御説明しましたとおり、Bの部分につきましては、本日で一通り御議論いただくという整理でございます。本日の説明、議論を受けますと、来年以降は21ページに記載してございますが、昨年7月の閣僚会議の決定において、今年度中に基本的な方針をつくるということが求められてございますので、その御議論をお願いしたいと考えてございます。次回の委員会で、その骨子を私どもからお示しする予定でございます。

なお、基本的な方針ができた後の今後の検討でございますけれども、それを実施に移すために、関係行政機関や国立公文書館の協力を得ながら、引き続き検討を継続していくこととでございます。その間、先ほど来説明しておりますような、社会全体の電子技術の発展等が予想されることでありますから、引き続き改めて御議論をお願いすることも必要になるかもしれません。

以上が若干駆け足でございましたけれども、今回の資料についての当方からの御説明であります。どうぞ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、お願いいたします。

森本専門委員、どうぞ。

○森本専門委員 詳細な説明をありがとうございました。

1つ意見と、1点シンプルな確認です。1つはスライドの15ページで、電子文書の長期保存への対応で、真正性、信頼性、完全性、利用性が挙げられてありますけれども、このうち特に真正性・利用性が重要であるという御指摘ではあったのですが、やはりこの4つは恐らく切り離せないということ。

それから、特に現用文書のところに焦点を当てて、いかに改ざんさせないかということ
を非常に重視していらっしゃると思うのですが、文書の移管された後のことも考えます
と、やはり信頼性も非常に、ぜひ重視していただきたいと思います。例えば同じスライド
の中で、最後のほうでお話しになったところで、20ページの見読性の確保のための考え方
の1つ目の項目で、長期保存フォーマットに変換することが当然必要になってくるという
御指摘がありましたけれども、そのときにも、例えば信頼性なども意識せざるを得ないか
と思うので、ぜひお忘れにならないようお願いしたいということ。これはお願いが1点
です。

戻りまして、14枚目のスライドなのですけれども、ここで今回、考え方として挙げてあ
る問題点とか、これを解決しなければならないという考え方は、全く全て同意するものな
のですが、より効率的・効果的な仕組みに向けてという下のほうの枠ですが、これについ
て、何か具体的な実現の可能性はある程度見えていらっしゃるのかどうか。それとも、現
時点ではもう問題点が明らかになっただけで、目指すとした短期的には言いようがないの
か。工程のイメージといいますか、それを教えていただけたらと思います。

○畠山課長 まず、最初の御指摘でございますけれども、もちろん4つの必要な要素は全
て充足することが求められるということでありまして、信頼性も当然失われてはいけない
というのは重要な御指摘をいただいたと思ってございます。

2つ目の実現可能性でございますけれども、将来的にはこういう課題が当然必要だと思
ってございますが、現時点でこれをすぐに実行できるということでは必ずしもないかなと
思っております、これは先ほど御説明しましたとおり、基本的方向性と今年度中につ
くるものの中でしっかり書き入れて、それで各府省に対して、あるいは我々としても、制
度を持っている者としても進めていくということをしかりとやっていかなければいけな
い。まだその緒についたぐらいの段階であるというような御理解をいただければと思っ
ているところです。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

村林専門委員、お願いします。

○村林専門委員 かなりきれいに整理をされてきて、非常にわかりやすくなりました。そ
の中で、特に私としては、決裁システムの推進が挙げられたので非常にうれしく思います。
その上で、8ページの全体の流れの中で、先ほども上原先生の話の中にあつたシステム化
とか自動化のところに「望ましい」とありますが、今回の問題の発端となったところをき
ちんと考えて、望ましいものとマストなものがあると思うのです。

なので、マストなものは、きちんと自動化なり、できないようにしないといけないと思
いますので、そこを区分けして、どういうシステム対応をするかということを決め
ていただきたいと思います。

そういう意味では、一つの例としては18ページの2つ目の矢尻です。権限者が更新でき
てしまうということがありますがけれども、今まで聞いてきた説明の中では、権限者のとこ

ろに渡った時点で確定文書となって、それ自体は更新できない仕組みにしないといけないはずだと思うのです。それをコピーして、新たに何かするということはあるかもしれませんが、確定したものはそういうルールにしたのだから、でも、権限者だったら更新してしまうというのでは意味がないので、そこは更新できない形をつくり出さないと、今回の対応は意味がないのではないかと思います。それは一つの例なのですが、その辺をきちんと整理していただければと思います。

○畠山課長 基本的な方針の中で、御指摘いただいたことを踏まえて、やはりこれはもう優先的にやること、少し時間がかかってもいいこと、その辺の整理もよく考えさせ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。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 今の森本専門委員の発言と、その後の村林専門委員の発言に関連するので、発言させていただきます。基本的な電子的な行政文書管理は、一度確定したら変えられないようにするというのは、確かに基本になることだと思います。

しかし、本日の上原専門委員の御報告の中では、イレギュラーな操作がどうしても発生してくるとか、そういうことになかなか対応しづらいとか、あるいは改ざん・消去、隠蔽の懸念に対して透明性をはっきり確保して、それを技術的に支えていくことについても、対応は困難だというようなお話でした。

そういうことを踏まえますと、変えられないとするだけでよいのかという問題がでてくると考えます。きょう国際標準IS015489「記録管理」が出てまいりましたが、15489はそういう発想にはなっていないのです。つまり、イレギュラーな操作などはあり得るものだということが前提になっている。基本的に、権限者による変更も、あるいはちょっと微妙な立場にいる人間による変更もあり得るもので、不適切な処理や変更をログによって修正履歴を浮かび上がらせるというよりは、メタデータの中にどのような操作がなされたかということのを全部残して、権限がある人の変更や何やらも全て書き残す。つまり、メタデータを充実させるという発想になっている。それによって残されたメタデータもまた、日本の公文書管理法の言い方で言えば、公文書として管理されるべきだというふうに15489ではなっていて、つまり記録として管理されるべきだと表現されています。そういうものが残ることによって、実際の電子文書と照合することにより、事後的にも不適切な改変や改ざん、変更等がチェックできる。逆に、適切に行った変更等もチェックできるというような方向になっていると思います。

このあたりをどのように判断するのか。かっちり固定して、以後一切手出しできないということで、これで本当に十分なのか。私は、世界がIS015489に移行しておりますので、むしろこちらに合わせるべきではないかと思うのですが、これは今後、慎重な御議論をお願いしたいと思っております。

ところで本日の御説明で15ページにIS015489「記録管理」が出てまいりましたが、この

基本的な説明は2001年の第1版のものに基づいていると思われます。しかし、実際には、2016年に改訂がなされて第2版となっています。第1版は電子記録に対応しておりませんでしたけれども、2016年のものは電子記録と紙の両方に対応するというので、格段に水準が上がっている。そういうものに合わせてここでの議論も、やはり世界にキャッチアップできるような方法でやっていく必要があるのではないのでしょうか。

繰り返しになるかもしれませんが、修正履歴に頼って何かをやっていくというのは、ちょっと無理ではないかと私は思うのですが、上原先生の御意見も伺いたいと思うのですけれども、特に15489の記録の特性のうちの1つ、完全性の理解が今のままでは不十分です。現在の理解では、1点目の真正性、ここが不正な操作に対してセキュリティの確保が必要というようなことを言っているのですけれども、これはむしろ完全性のところで言われる議論です。真正性とは、書かれている文書が書かれた日付で、作ったと言っている人に実際につくられている、正しくつくられているものが真正性を持つ記録です。完全性は元々作られた記録が全部そろっている、あるいは変えられていないことを求める概念です。ですから、セキュリティの確保は、むしろ完全性に対して言われるべきことであると思われます。ここは大事なところなので、一応ISOに関わっている者として修正意見を述べさせていただきます。

そして、単なるログに頼らないとすれば何かというと、今年度の末に基本方針がまとめられるということですが、その方針に加えて、マニュアルということになるのか、手順をきちんと定めて、権限を明確化していくことが必要だと思います。そして、そこから外れる操作、改ざん等、そういうものを事後的にも追跡してきちんと明確化できるようにするというのだと思います。修正履歴、いわゆるログ、そういうものをもう少しメタデータのレベルに上げて、記録に対してなされた操作をメタデータとして書き込む。プロセスメタデータなどといいますけれども、そういうものにレベルを上げて使っていくということではないかと思えます。

十分に説明できたかわからないのですが、大事なところですから、今後とも慎重な御検討をお願いしたいと思っております。

○畠山課長 御指摘いただいて、15489について、もう少ししっかりと整理させていただいて、改めて考え方を示さないといけないということであろうかと思えます。

最初の確定したものにどこまで修正を許すのかということでもあります。文書管理のステージにおいて、ある一定の時点までは当然権限を持った者が修正していくということが頻発し、その必要がある状態にしておくということがあろうかと思えますけれども、ある時点がたったときにおいては、もうその文書について修正されたり変えられたりする場面がない。その後は、言ってみれば改変できないような状態にしておくというようなことも必要かなと思っております。文書のライフステージに応じてどのように管理していくのが必要かみたいなことも、ひよっとすると考えていけないのかなと思っております。お聞きしたところでございます。もう少し整理をさせていただきたいと思えます。

○保坂委員 大筋で賛成はしているのでございますが、微妙なところですが、先ほど上原専門委員が御指摘になった技術の現状は非常に大事なところで、どこまでそれに依拠できるのかという見定めはやはり慎重に行うべきだという趣旨でございます。

もう一つは、世界の記録管理学あるいはアーカイブズ学に関わる者が当たり前に述べていることなのですが、電子の記録を電子的に管理し、残していくことのメリットを伸ばす。そういう観点がございまして、きょうの話で言うとどこに関係してくるかと言いますと、先ほどの15489の4つ目で、利用性というものが出てまいりました。15ページですね。利用性というものが出てきて、それに対応して、実際には見読性を確保する。もともとの形で見られるようにすることが重要だという議論がありました。

しかし、電子でつくった意義は、紙と同じ役割を果たすことが必要であることも間違いないのですが、例えばスプレッドシートなど、大きなデータベースは、それによって何かの情報処理をさせて使っていくものです。それが見読性だけの確保というところに焦点が当てられ、元々持っていた情報処理の機能が落ちるような形で残すとされるということでは不十分です。これに関しては19ページに現在、国立公文書館で変換しているフォーマットの例で、PDF/A、JPEG2000、MP3、MPEG-2等が挙がっていて、こういうものはこれでもいいのですが、それ以外のデータベース、スプレッドシート、CAD等、そういうものに関しては、30年、50年後も、できるだけ元々電子で作成されたメリットを残すようにすべきだということです。そのためにはどうすればいいかということ、決定的な解決方法はないのかもしれませんが、現在言われているのは、集中的に移転して管理することです。これはマイグレーションなどと言われております。そしてただマイグレーションをするだけではなくて、マイグレーションをした先でメンテナンスをし続けることによって、新しいバージョンに更新するなどしながら、大きなエクセルファイルなども長期的に使用できるようにすべきである。そういう議論がなされているなっていると思います。

見読性は、利用性の1つであって非常に大事な面です。しかしそれだけではなく、議論としてはもうちょっと前のところに出てきた集中移転に関する考え方のところだと思いますが、そこで適切なメンテナンスも行っていくということにご留意いただきたいと思えます。こういうものも加えていただく必要があるのではないかと考えました。

○畠山課長 ありがとうございます。

御指摘の点を踏まえて今後の検討、お示しする資料の中で整理させていただきたいと思えます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

池田委員、どうぞ。

○池田委員 またちょっと場面が変わった質問をさせていただくのですが、7ページで基本的な考え方があるのですが、最初のところに、公文書管理法の枠組みを充足することが前提ということを書いてあるのです。

今回の電子化の問題は情報公開関係の問題も数多く発生した中で起きていて、現在の国民に対しての説明責任は、やはり情報公開法が大きな部分を担っておりますので、ここでぜひ情報公開法という名称をどこかに入れていただきたいと感じております。少なくともその考え方を、情報公開に対してどう対応するのかということ、今回の取りまとめの中から抜いてしまうと、抜くということではないのですけれども、今回はどうしても長期保存のほうに重点を置いた形の取りまとめになっているので、情報公開の関係に対してどう対応していくのかということについて、もう少し中身を検討していただく必要があるのではないかと考えています。

例えばきょうの資料の3ページなのですが、右側のC課のところの説明で、個人フォルダに格納して、行政文書の写しが非行政文書というふうに書かれているのですけれども、このあたりはどういうお考えなのでしょう。これは個人フォルダの中にあつたとしても、写しであつたとしても、もともと審議会文書ということで、行政文書としてつくられたものがあるとするならば、行政文書なのではないかというふうにも思えるのですが、このあたりはどうなのでしょう。

○畠山課長 いろいろな形があつて、ここで書いているのは典型的なケースということで、こういう整理をしたものが必ず非行政文書だというふうに申しているつもりではなかったのですけれども、ちょっとそうとられてしまったのかもしれませんが、例えば既にホームページ等で公開している、当然その原本も我々が持っている資料について、ちょっと自分が使いたいという観点で、ホームページからそれをコピーして個人フォルダに置いたとかいう事例もあろうかと思えます。そうした場合には、個人の執務参考資料みたいな整理もできるのだと思えますので、イメージとしてはそのようにつくっているということでもあります。

繰り返しになりますけれども、こういう整理をしたものが必ず非行政文書に当たるということではなくて、その文書の実質で判断されるということについては、何ら変わるどころはないということをございます。

○池田委員 最初の御説明で、防衛省の事案とかで、複製や何かについても大変大きな問題があつたという御説明がありまして、情報公開の分野では複製の問題は意外と大きいと思うのです。長期保存の問題では、複製された文書が幾つも長期保存されていくというのは非効率そのものですので、これは今回の整理の方向性としてはいいと思うのですけれども、ただ、複製されたものが一体どこにあつたのかということも情報公開では重要な問題で、ある課にあり、ほかの課にもありということ自体が重要な情報であると思うのです。そういった個人フォルダを情報公開の対象にしない的なことを、間違えて一般職員の皆さんが理解してしまうと、あるべき姿とは大分違ってしまふのではないかと思います。その辺も含めて情報公開の関係での整理も、必要だと思うのです。情報公開の場合には、比較的短期的な保存を中心に考えている部分があり、長期保存の考え方だけで短期保存を実施しようとする、不都合なことがたくさん起きてくるように思いますので、御検討してい

ただければと思っております。

以上です。

○畠山課長 当然情報公開の問題意識も持って、担当部局ともよく話し合いながら整理させ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。

塩入委員、どうぞ。

○塩入委員 3つほどありまして、ただ、1点目は先ほど村林専門委員や保坂委員が御指摘されましたし、2つ目も、私が疑問に思っていた点を池田委員が御指摘くださいましたので、そこは軽くなのですけれども。1つ目の村林専門委員や保坂委員が指摘された点について、私も、権限がある者が悪意を持って書換えをしたり、廃棄をしてしまったり、消去をしてしまったり、そういったことに対して懸念をしておりました。ただ、権限がある者による書換えなどについても、一定のシステム上の制御をしたりとか、プロセスを設けたりとなると、実務上非効率な、いろいろな問題を生じてしまうかもしれないという点で、少なくとも修正履歴に関しては、これは権限がある者であってもその後修正をしたり履歴を消去してしまったりすることができるような、システム上それができるのでは困るということで、事前説明の際に事務局の方にはそれを申し上げて、伺ったところ、それは設定によって、権限がある者でも履歴が消去できないようにすることはできるというお話でしたので、ぜひともそのようにしていただきたいというのが1点目。

2点目は、今、池田委員が指摘された3ページ目の⑤のところで、私も日ごろ審査会などでこういった実務には対応しているので、この図を見たときに非常に疑問に思ったのです。保有という概念と、組織共用という概念は違っていて、（開示請求の対象は）行政機関が保有している組織共用文書なので、組織的に共用したものであれば、職員が個人で持っていたとしてもそれは情報公開の対象になる行政文書です。したがって共有フォルダになくても職員が組織共用をした文書を持っていれば、それは行政文書ですね。

ですので、複製に対する、要は、複製された文書の追跡ということで、以前も私は申し上げたのですけれども、そこのところはしっかりトレーサビリティの確保が必要なのかなと思っていまして、3ページにも、最後のコメ印で、そういった複製の供与履歴、供与先での保存状況を把握することが必要ではないかと書いてありますが、ぜひそこところもしっかりやっていただきたいということです。

3点目につながるのですが、複製文書のトレーサビリティの確保という点に関しては、私、以前にも意見を申し上げまして、デジタル的に管理しているということは、文書の複製も容易になる。そうすると、複製された文書があちこちで散在するわけです。したがって、散在してしまうと、もともとの文書の所在情報の一元管理といった目的がもう実現できなくなってしまうわけですね。そういった意味で、要は、複製された文書についてもトレーサビリティをしっかり確保していくことをシステム上できないかということをお前質

問させていただいたのですが、今日御報告いただいた中では、2 ページ目でそういった「ファイルの複製やメールでの添付は抑制し、」と。これはルール化を前提に、このようにまとめられたと思います。

最後のポツでも、こういった複製とか閲覧制限などについては、「責任者である文書管理者の適切な関与のもとで行うことが必要」ということで、アナログ的なチェックが前提とされているのかなと受け取りまして。非常に漠然とした形でのチェックが書かれているので、ある程度具体的なチェック体制を想定されているのか。もし想定されているのであれば、その点を御説明いただきたいということと、まだ事務局側のほうでも漠然としたイメージなのだとしたら、ぜひともそこはしっかり煮詰めていただきたいと思っております。

以上です。

○畠山課長 1 点目につきましては、まさに権限ある者の履歴を消去できるかどうかということについて、それができてしまうとあまり意味がないということかと思っておりますので、その辺もよく整理したいと思います。

3 ページ目ですけれども、ちょっと書き方が慎重ではなかった面があるかと思っておりますので、思いとしては、決して何か変なことをやろうと思っているわけではないのですが、その辺も、今後も含めて注意して、きちんとした形で整理する必要があると思っております。

3 つ目、今回、特に複製のことで書いております 2 ページ目のところについては、当面現在のアナログを重視している場面においてもやらなければいけないことということで、そういう整理の中で書いているものですから、書いてあることはアナログ的なものが多いということでもあります。今は全くそういうルールがないものですから、なかなかこれ以上精緻なものもない状態なのですけれども、当然今後、これを示していく上で、運用についても、各府省にとっても、これだけ示されても困るということだと思いますので、もう少し整理はしていく必要があると思っておりますし、より将来的には、こういうことについて、アナログ的な管理ではなくて電子的な管理をしっかりと行っていくことが求められる。それは今年度末につくられます基本的な方針の中ではしっかり書くのかなと思っておりますのでございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

井上由里子委員、どうぞ。

○井上（由）委員 今のお話で、当面はアナログ的なものもあるが、これから電子のほうに移行していくというフェーズを迎えていると思います。その中で、きょうは資料の 11 ページなどを見ますと、例えば RPA などを活用して自動化を進めていく、なるべく職員の皆さんが負担感なくできるようなシステムを構築していくという将来的な見通しが示されております。きょう上原専門委員から御説明のときにありましたように、RPA 一つつくるにしても、かなりシステム投資も必要になってくると思うのです。

そうしますと、その前の 10 ページで、業務プロセスの改善をしていかなければいけない。しかも、改善の中では標準化が非常に重要になってきて、横串で同じような処理について

はそろえ、その上でRPAのシステムを構築していくというようなことになると思います。一番下の矢尻を見ますと、ガイドラインをちゃんとつくってなるべく標準化の方向も試行しつつ、各府省にて具体的に検討するというので、やはり各府省の自主性を尊重するというのもあわせ書いている。これはバランスが難しいところだと思うのですが、システム投資とかコストがかかるということを考えると、少し標準化のほうを重視したような形に持っていかないと、なかなか実現が難しいのかなと感じました。

以上です。

○畠山課長 現実問題とあるべき姿、その中でもどういうことを書けるのか。これも年度内に向けて引き続き考えていきたいと思っています。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

上原専門委員、どうぞ。

○上原専門委員 専門委員という立場ですけれども、先ほど井上由里子委員がおっしゃったシステム化で統一が必要だということについては賛同するのですが、一方で、自動化に当たってRPAなどの活用ということに関しては、一言だけ補足させていただきますと、一般論といたしまして、RPAという技術は、既存の情報システムに欠けた機能を補完するための機能として加えることが多いので、これをあまりに表に出してしまうと、むしろシステムの統一化による巻き取りとか、現状のシステムの見直しに対して不利益になりかねないというところがございます。

ですので、いろいろ委員の皆さんから御意見が出ていたと思うのですが、これを全て満たそうと思うと、目標は多分、システムに全て業務を巻き取っていくという方向にしかないと思うのですが、そうするとしたら、これはかなり長期戦でやらなくてはいけない仕事であることも確かで、業務に当たっている皆さんの再教育からまずは始めなくてはならない。システムの利用に対して習熟していただくことから始めて、それを今の業務に乗せていかないといけないという現実があると理解しております。

書きぶりをどうしていくかということはあるのですが、提言としてまとめるときに、RPAの使い方については一言加えておいたほうがいいかなと感じました。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。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「公文書監察室の活動状況について」に移ります。まず、実態把握調査の進捗状況につきまして、事務局より説明をお願いします。

○小林審議官 事務局でございます。座って失礼させていただきます。

資料といたしましては、資料3-1から3-4の4点を用いて御説明申し上げますけれども、まず、御報告の全体の構成を申し上げますと、書面調査の取りまとめ結果、電子文書の保存に関しましては、この公文書管理委員会での御議論に資するように、先行して今般実地調査を行いましたので、これを本日、20ページあまりの調査報告書という形で、お

手元に概要版とともにお配りしているところでございます。

今回の御報告でございますけれども、来年3月末ごろを目途の、年度末の全体取りまとめに向けました、いわば中間報告といった位置付けと御理解いただければと存じます。

早速、資料3-1、パワーポイントの6枚紙があるかと思いますが、これを用いまして、まずは説明を始めさせていただきます。

「1. 趣旨等」でございますけれども、今回の調査の趣旨・目的は、まず、各府省の取組実態を把握するものであること。そして、これを通じまして、新しいルールの徹底を図りますとともに、文書管理サイクルの確立に資するということ。そして、調査項目であります4項目を記載しているところでございます。

「2. これまでの進捗」ですが、9月に公文書監察室を立ち上げましたこと、10月から11月にかけて、おおむね1カ月間の期間に集中的に調査を行いまして、今回の中間報告に至っているということをクロノロジー調に記載したものでございます。

そして「3. 本日の報告事項」でございますけれども、まず、書面調査に関しましては、1年未満保存文書への対応状況を2ページから4ページ目にまとめてございます。文書管理担当者の指名状況につきましては、5ページ目から6ページ目に記載をしております。続きまして、先ほど申し上げました電子文書の保存に関する調査の結果ということで、別葉の資料3-3、3-4を用いて御説明させていただく。このような順番となっております。

1枚おめくりいただきまして、2ページ目は1年未満保存文書への対応状況でございます。上段の趣旨・目的のところに、該当いたしますガイドラインの箇所、下段には結果の概要という形で整理しております。まず、ガイドラインの今回、調査しましたポイントで、下線を施してありますけれども、3点ございます。

1つ目は、保存期間表を定めて公表しているかどうかということ。2つ目は、類型が①から⑦まであります、保存期間を1年未満とすることができる類型に関する例示。3点目といたしまして、今申し上げました7つのタイプのいずれにも該当しないような場合が生じたとき、例外的な場合ですけれども、例えば臨時的な業務が生じたような場合に、一定の期間ごとに廃棄した1年未満文書について一括して公表するというので、いわゆる廃棄期間に係る規定。この3つについて書面調査を行ったところでございます。

各府省から寄せられました結果の概要を2ポツに3点、今、申し上げた点の結果をまとめて記載してございます。全般的にはおおむね対応が、進捗が見てとれるということでございまして、まず、1つ目でございますけれども、ほぼ全ての文書管理者におかれまして、保存期間表を一部改正ないし作成し、公表しているということでございます。2つ目でございますけれども、半数以上の文書管理者において、保存期間表に7番目の類型、つまり、定性的に定められました①から⑥類型以外のものを文書保存期間表に記載しているということでございます。3点目でございますけれども、例外的なケースの場合の廃棄期間の設定につきましても、9割以上の行政機関が措置をしているということでございます。

1枚おめくりいただきまして、3ページ目、4ページ目におきましては、今、私が申し上げたことにつきまして、今回の調査と今まで把握しておりました半年前の値を、7月の閣僚会議決定を挟みましてこの6カ月間でどのように変化したのか。この進捗状況を視覚的にわかりやすいように円グラフなどで示したものでございます。

3ページ目におきましては、保存期間表の策定及び公表状況で、おおむね全ての管理者において措置済みであるということ。

4ページ目でありますけれども、類型の追加状況におきましても、追加している文書管理者の割合が非常にふえているといったことなどを視覚化したものでございます。

続きまして、5ページ目でございますけれども、文書管理担当者の指名状況でございます。これに関連いたしますガイドラインの該当箇所は、5ページ目の上段でありますけれども、文書管理者、課室長級による確認等の事務を効率的に実施するため、実務的な補佐体制を置くということで、具体的には補佐級の職員など、ふさわしい者を指名するということがガイドライン上定められていることでございます。

これに関します結果の概要が2ポツでございますけれども、(1)であります。文書管理者1人当たり約1.7人の文書管理担当者が配置されているということで、平均して1.7人の補佐級の者が指名されているということでございます。今、平均してと申し上げましたのは、幅がありますということで、(2)の図5にわかりやすく円グラフで、1名指名している場合が橙色で表示してありますが、71.9%。2名以上、複数名指名している場合が25.2%ということで、おおむねであります。都合97%以上が1名以上を指名しているということでございます。

その各組織区分別の特徴でありますけれども、右隣に図6とありますが、例えば本省庁においては複数指名している場合が、グレーの棒グラフのところではありますが、39.0%ということでありまして、本省庁におきましては、おおむね4割が2名以上の補佐級を補佐する者として置いているということでもあります。

1枚おめくりいただきまして、6ページ目でございますけれども、一方、文書管理担当者を指名していない場合が少数ながらあります。例えばその理由といたしまして、コメ印の上から2つ目でありますけれども、職員数が数名である。課室の職員数が数名であるということで、補佐する者を置かなくても十分に文書管理を確保し得るといった例もあるのか、(5)であります。1名指名している場合、1名で足りていると考えるその理由です。わかりやすいように図7の円グラフで表示しております。ブルーで表示しておりますけれども、組織が1つのラインで構成されており、1名で十分補佐可能であるといった理由、橙色で表示してありますが、複数のラインがあるけれども、文書量から1名の補佐で十分対応可能であるといった理由があるということを整理しております。

以上が書面調査の結果概要でありまして、今、申し上げたことの詳細な数値上のバックデータにつきましては、資料3-2といたしまして、A3の三つ折り状のものが添付してありますので、お時間があるときに御参照いただければと存じます。

続きまして、行政文書の管理に係る取組の実態把握調査、今回は書面調査ではなく実地調査を先行させたものでありますけれども、これについての御報告でございます。資料3-3、パワーポイントの資料をごらんいただければと思います。

まず、趣旨・目的でございますけれども、下線を施しましたが、各行政機関における実情を把握することに、今回は特に重点を置いたということでありまして、その趣旨は、各行政機関の現時点における、ある意味でありのままの現状を御報告申し上げるということでございます。

調査対象機関でございますけれども、13府省ということでありまして、内閣府本府に12省庁、そこに掲げました機関ということで、都合13府省の内部部局のうち、文書管理担当部署、それから、選定した部署を調査対象としたところでございます。

調査の主な内容は6項目を掲げまして、電子文書の保存場所から始まりまして、その他に至るまで、今回はこの6項目を実地調査の調査項目としたということでございます。それぞれの項目につきましては、2ページ目以降でその要点を御説明申し上げます。

調査方法といたしましては、まず、公文書監察室の職員が、それぞれの各府省に実際に赴きまして、文書管理の担当者からヒアリングを行いました。その上で、対象となった部署をさらに訪れまして、例えば共有フォルダの中などを実際に目で見たというようなことも含めて調査を行ったということでございます。

1枚おめくりいただきまして、2ページ目でございますけれども、まず、電子文書の保存場所でございますが、現状、課題、見出された工夫事例というように整理しております。以下、同じように整理してございます。

電子文書の保存場所に関しましては、現状のところでございますけれども、共有フォルダを活用している例が多数である一方、現時点においては一元的な文書管理システムを用いている例もあるとともに、共有フォルダにつきましては、あくまで作業用の領域として現状位置付けられているという例も幾つかあったということでございます。こうした状況のもと、工夫事例のところでございますけれども、新たなシステムの導入でありますとか、既存システムへの改修を現在、検討中であるといったことがございました。

続いて、その下の共有フォルダの管理でございます。現状でございますが、多くは保存期間表に従った階層構造、ツリー構造ということで、ガイドラインに沿った取組をしていることが多くあった一方におきまして、現時点においてはファイルの名称でありますとか、書誌情報による管理に重きを置いている例や、同じ省庁の中におきまして、部署によって必ずしも統一性がないように見受けられた例もあったということでございます。

こうした中にありまして、右側の工夫した取組事例でありますけれども、例えば1つ目のポツにおきましては、当該組織のシステム構成に合わせた整理イメージ図を添付するといった工夫でありますとか、2点目でございますが、小分類フォルダに実際の紙媒体のファイルの背表紙データも格納することによって、容易にその結びつきが確認できるようにしている例もあったということでございます。

3 ページ目でございますけれども、一番上の個人的な執務参考資料などの管理でございます。これは個人的な執務参考資料が共有フォルダに混在している例がないかということでもありますけれども、今回は、そういった例はなかった。よかったということでもありますけれども、なかったということでございます。

随時更新文書の管理でありますけれども、現状でございますが、多くの組織におきましてはガイドラインに示された検討中というサブフォルダを設けることによりまして、他の行政文書との区分管理を徹底しているという例が多くあった一方におきまして、ファイルの名称、書誌情報によって区分管理している役所もありましたし、検討中ということに着眼するのではなくて、ポジネガの関係かもしれませんが、むしろ完了した、最終形態となったフォルダにセットということを示すことによりまして、逆にそれ以外は全て検討中であるという区分管理をしている組織もあったということでございます。

そして、一番下の電子メールの保存でございますけれども、現状の2つ目のポツであります。保存の形態がPDF、紙、メールソフト形式で、まちまちであったこととともに、課題として浮かび上がりましたのは、1つ目のポツであります。個々の職員、職員の中には数多くのメールを送受信する者もおりますので、適切に選別・保存すること、そして、なかならず具体的な選別方法が示されることが非常に重要ではないかということが課題として掲げられたということでございます。

こうした中であっての工夫した取組事例でございますけれども、メールの署名機能を活用いたしまして、例えば責任の所在でありますとか、原本の保存期間を明示的に示していて、そういった取組をしている組織もあったということでございます。

1枚おめくりいただきまして、4ページ目でございますけれども、その他といたしまして、まず、原本と写しの整理でございます。先ほども御議論があったかと思っておりますけれども、例えば行政機関の文書であります。押印された紙媒体の文書ということで、具体的には公印が押してあるもの、契印が押してあるもの、あるいは収入印紙が添付されておるものもございまして、こういった文書を電子化した場合、正本性や原本性の概念を今後より一層、例えば法学的な見地からも精緻にしていく必要があるのではないかとといった指摘もあったところでございます。

そのほか、規則改正以前に作成・取得されていた文書の今後の整理の仕方でありまして、新たなルールの趣旨の浸透の度合いに、部局によって必ずしも均一ではないような全体傾向が見受けられたといったことを記載してございます。

今後の取組の方向性という箇所でございますけれども、冒頭に申し上げましたように、今回の調査はあくまで本委員会の今後の御議論に資するように実地調査を先行させたものでありまして、そういったものとして、また、順番が前後しましたけれども、書面調査の中におきましても、例えば1年未満保存文書につきましては、あくまで中間報告でありまして、年明けの1月中下旬、2月ぐらい以降に実地調査も予定しておりますので、本日御説明した内容は、あくまでそういった位置付け、内容のものとして御理解いただければ幸

甚に存じます。

冗長、雑駁にわたりましたが、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、ただいまの事務局の説明を受けまして、御質問、御意見等がございましたら、お願いいたします。

池田委員、どうぞ。

○池田委員 このような実地調査を実施していただき、大変いい方向に進んでいっていると思っております。

ちょっと細かい点の質問で恐縮なのですが、電子文書の保存の3-3の3ページ目で、個人的な執務参考資料等の管理があるのですが、ここでまず、工夫した取組事例のところで、クライアントPCというものがあるのですが、これの定義がよくわからなかったのです。個人が管理するドライブというのは、共有フォルダではなくてほかのフォルダにしろという意味でしょうか。クライアントPCというのは。

○小林審議官 大変失礼いたしました。

クライアントPCという表記をもってここで御説明しようとしたのは、いわゆるデスクトップ上に、個人的な執務参考資料を置いている、貼り付けているということで、要は、共有ドライブにおいて混在するような状況にはなっていない。区分管理はこうした状況を用いて当該省庁においては行っているということでございます。

○池田委員 今回、個人的な執務参考資料は、共有フォルダに混在している状況は確認されなかったということなのですけれども、これはどういうものが個人的な執務参考資料という御理解で書かれているのでしょうか。

○小林審議官 個人的な執務参考資料の一般的な例といたしましては、例えば職員が個人において、何か案を作成している場合、まずは当該職員単独レベルにおいてさまざまな資料を集めたりいたしますので、そういったものは、一般的には個人的な執務参考資料ということで、組織的なものとは区分管理されまして、しかるべきところに格納されているのが紙媒体にあっても通常である。

電子媒体にあってもしかるべき区分管理をされて、先ほど申し上げた例ですと、デスクトップ上などに貼り付けてあるというイメージでございます。

○池田委員 今回のそういった個人フォルダとの分別を徹底するという事の中で、中に入れるものが、何が個人フォルダに入れられるべきで、何が共有フォルダに入れられるべきなのかというところがはっきりしていないと、現場のほうは非常に迷ってしまうのではないかと心配しているところがありまして、例えば個人の段階で起案を書こうというときに、ほかの課に話を聞いて調査したりとか、いろいろなものがあると思うのです。そういったものは、最終的には組織で共有されるような形になっていくものなのかなと思うのですけれども、個人的な執務参考資料であるのか、あるいは共有フォルダのほうに時がたてば移っていくものもあるような気がいたしまして、その辺は区別というか、そういうもの

はどのようにしたらいいのでしょうか。

○田中審議官 今の点ですけれども、仕分け上は、個人で検討している段階では個人フォルダの中に入っている。それを例えば課の中、係の中で、複数で検討するという状況になりましたら、それは検討中フォルダのほうに移りまして、これはもう組織共用性が生じますので、当然行政文書ということになる。そういう仕分けになってまいります。

あとはそのように実態がなっているかどうか。この辺はまた検証作業が必要になってくるということだと思います。

○池田委員 そうすると、今の検証していただいているのは、組織共用のものではないか、きちんとまずはフォルダで分けられているのかということですね。

○小林審議官 具体的には、例えば共有フォルダの中に、明らかに個人の資料であると思われるようなものがあるような例は、今回の実地調査においては見出されなかったというように御理解いただければと思います。

○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。

ほかにいかがでしょうか。

村林専門委員、どうぞ。

○村林専門委員 今の話の確認ですけれども、今やられているのは前回の資料で御提示された資料2-1、11月ですね。最初にわかりやすい絵がありまして、個人の案をつくるための資料は個人フォルダで非行政文書であり、そこから検討中で共有フォルダの検討中であり、その後、確定の記録用フォルダという、これに基づいて現実はどうなのかを調査されているということによろしいのですね。

○小林審議官 今おっしゃった点とも非常に密接に関連しておりまして、個人の検討段階であったものが、当然業務プロセスの中で連続的に組織的なものになっていく場合もあり得ますので、そうなったときにはしかるべき形で保存場所を移していくという操作が当然必要になってくるということで、今、先生がおっしゃったとおりであると存じます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

続きまして、その他の案件につきまして、事務局及び法務省より説明をお願いします。

○小林審議官 事務局でございます。

私からは口頭のみにて御説明させていただきます。

本件は、具体的には、いわゆる不適正事案に関する件でございます。まず、前置きを申し上げますと、行政文書に関しまして、不適切な取扱いがあった場合、第一義的には当該府省におきまして事態を適切に把握いたしまして、再発防止に取り組むことになるわけでありまして、政府全体といたしましても、公文書監察室、当室におきまして、当該府省が行う調査等への指導でありますとか、対応状況のチェックといった調査を行うこととしていただいております。こうした中、今般、法務省から必要な手続を欠いたまま

廃棄するなど、行政文書の不適切な廃棄について、当監察室に御報告がございました。その内容や対応などにつきましては、この後、法務省から御報告があると聞いております。

この報告を受けまして、公文書監察室におきましては、政府CRO、独立公文書管理監が速やかに同省からの報告徴収、必要な対策に関する助言・指導を行いますとともに、その後も事実関係、同省の対応状況の確認をこれまで進めてきたところでございます。

当室といたしましては、政府全体で適正な公文書管理の実践に取り組んでいる中で、このような事案が生じたこと自体はまことに遺憾であると考えておりますけれども、その一方におきまして、今回の事案から得られた教訓もあり、また、法務省CROのもとでとられた、例えば再発防止策といった措置の中には、共有しておくべきものもあると考えられますことから、本日、法務省からも出席があるところでございます。

監察室としましては、今後、本件から得られた教訓を踏まえ、各府省への注意喚起、政府全体の公文書管理の取組の底上げにつなげていくこととしたいと考えております。

監察室からは以上でございます。

○金子総括審議官 法務省における公文書担当の審議官であります、政策立案総括審議官の金子でございます。

先週の14日金曜日に記者会見におきまして法務大臣より公表いたしました、今般、法務省の地方支分部局であります更生保護官署、具体的には地方更生保護委員会と保護観察所におきまして、廃棄同意を得ずに多数の行政文書を廃棄した事案等が判明いたしましたので、その概要等につきまして、資料3-5に基づきまして御報告させていただきます。

まず、概要でございますが、1の事案の概要に記載のとおり、大きく分けると、今般判明した事案は（1）の保存期間満了後の行政文書ファイルに関するものと、（2）の保存期間満了前の行政文書ファイルに関するものの2つでございます。

（1）の保存期間満了後の行政文書ファイルにつきましては、合計29庁で、出勤簿等の人事関係文書や現金出納簿等の会計関係文書など、合計7,676件について、廃棄同意を得ずに廃棄していたというものでございます。

（2）の保存期間満了前の行政文書ファイルにつきましては、合計6庁で、職員の永年勤続表彰関係文書など、合計12件について、誤って廃棄したというものでございます。この12件のうち10件につきましては、他庁で保管中の同内容の文書の複写等により復元済みであり、残り2件についても主要な内容は電子データ等に保存されていたことから、実質的には復元済みでございます。

次に、発覚の経緯等でございますが、2に記載のとおり、法務省内の各部局等で実施しております定期点検の過程で、まず、1つの庁で廃棄同意を得ずに廃棄していたことなどが判明いたしました。これを受けまして、総括文書管理者の指示によりまして、更生保護官署全庁において文書管理者みずからが、他の文書管理者が管理する行政文書ファイルについて、行政文書管理簿と全件突合する方法によりまして調査を実施しましたところ、他庁でも同様に廃棄同意を得ずに廃棄していたこと等が判明したものでございます。そのた

め、これらの事実を内閣府公文書監察室にも御報告させていただきました。

次に、今般の調査の結果判明した主な発生原因でございますが、3に記載のとおり、保存期間満了後の行政文書につきましては、(1)のとおり、担当者がレコードスケジュールにおいて保存期間満了後の措置が「廃棄」とされたものは廃棄して構わないと誤解するなど、基本的ルール理解不足、認識不足が主な原因でございました。また、保存期間満了前の行政文書につきましては、(2)のとおり、担当者が保存期間を誤認するなど、廃棄時の確認不足が主な原因でございました。

最後に、再発防止策について御説明いたします。今般の調査で判明した原因も踏まえまして、全局部課及び所管各庁に総括文書管理者から注意喚起文書を発出するとともに、特に更生保護官署におきましては、4に記載したとおり、まず、基本的ルール理解、認識を深めるため、文書管理者等を対象としました特別研修を実施することとしています。

また、実務に即したマニュアルや、過去事例集を作成し、担当者が誤りやすい点をわかりやすく示すことによりまして、今般のような過誤の発生を防止することとしています。

さらに、廃棄対象文書を誤ることがないように、廃棄時におけるチェックリストも新たに作成し、これに基づいて複数の職員による確認を徹底することとしております。

法務省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、ただいまの事務局及び法務省から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。特によろしいでしょうか。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 参考までにお伺いいたしますけれども、今回、この不適切事例が出てきた29の庁において、研修等をどれぐらい受けていたかということについて、何かお調べでしたら、この機会に情報を補足していただきたいと思っております。

○野田秘書課付 法務省秘書課でございます。それぞれの更生保護官署各庁におきましては、法務本省のほうから各庁に一応研修教材等を送付しておりまして、各庁で基本的に実施していただくという形で、年1回やっていたいただいております。ただ、その実効性につきまして、きちんと確認できていなかった点がございますので、今後は、こういった事案が発生しましたので、研修がきちんとなされるよう、しっかりと努めてまいりたいと考え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。

ほかはいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

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

以上で第71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、御多忙のところを御出席いただき、ありがとうございました。