

行政文書の管理に係る取組の実態把握調査 (電子文書の保存)

調査報告書

平成30年12月

内閣府公文書監察室

目 次

| | | |
|-----|------------------------------|----|
| 第 1 | はじめに..... | 1 |
| 1 | 調査の背景及び報告書の位置づけ..... | 1 |
| 2 | 調査の目的..... | 1 |
| 第 2 | 調査の対象機関・方法等 | |
| 1 | 対象機関..... | 2 |
| 2 | 調査の項目・視点..... | 2 |
| 3 | 調査の方法..... | 2 |
| 4 | 実施時期..... | 3 |
| 第 3 | 調査結果..... | 4 |
| 1 | 総論..... | 4 |
| 2 | 電子文書の保存場所..... | 6 |
| 3 | 共有フォルダの管理..... | 8 |
| 4 | 個人的な執務参考資料等の管理..... | 10 |
| 5 | 随時更新文書の管理..... | 11 |
| 6 | 電子メールの保存..... | 13 |
| 7 | その他..... | 14 |
| | 【原本と写しの整理】..... | 15 |
| | 【規則改正前に作成・取得されていた文書の整理】..... | 15 |
| | 【保存形態】..... | 16 |
| | 【一元的な文書管理システム】..... | 16 |
| | 【今後作成される「標準例」等】..... | 17 |
| 第 4 | 今後の取組の方向性..... | 18 |

第1 はじめに

1 調査の背景及び報告書の位置づけ

一連の公文書をめぐる問題を踏まえ、公文書管理の適正を確保するため、平成29年12月に行政文書の管理に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）¹が改正され（本改正について、以下「平成29年改正」²という。）、本年4月からは、その趣旨を踏まえて改正された各府省の行政文書管理規則（以下「規則」という。）が施行された。

また、本年7月20日、行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議において「公文書管理の適正の確保のための取組について」が取りまとめられ（以下「閣僚会議取りまとめ」という。）、今後の取組の一つとして、内閣府において、各府省における新たなルールに基づく取組の実態を的確に把握し、その確実な実施を図ることとされたところである。

この報告書は、先行して調査を進めた電子文書の保存に係る各行政機関における取組の状況について、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に係る公文書管理委員会の議論に資するよう、その結果を取りまとめたものである。

2 調査の目的

本報告書で取り扱う電子文書の保存に関しては、上述の閣僚会議取りまとめにおいて、「現在電子化されている行政文書の効率的な管理を進めるため、電子的な行政文書の所在情報把握ができる仕組みを構築する」とともに、「作成から保存、廃棄・移管まで一貫して電子的に管理する仕組みについても検討する」とされ、内閣府³において、総務省等の協力を得て、検討が進められている。

このため、本調査は、電子的な行政文書管理の仕組み等に係る検討・制度設計に資する知見が得られるよう、各行政機関における実情を把握することに特に重点を置いて実施した。

1 内閣府は、各行政機関が適切に公文書管理法第10条第1項の規定に基づく行政文書の管理に関する定めを制定できるよう、行政文書管理規則の規定例や実務上の留意点を示した「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）を示しており、各行政機関は、これらを踏まえた上、内閣総理大臣の同意を経て、行政文書管理規則を制定している。

2 平成29年改正の主な内容は、別紙1のとおり。

3 公文書管理制度に係る企画立案等を所掌する大臣官房公文書管理課

第2 調査の対象機関・方法等

1 対象機関

本調査の対象機関は、内閣府本府、警察庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省の13府省であり、実地調査については、これらの府省の内部部局¹のうち、文書管理担当部署及び公文書監察室が選定した部署（政策立案等を担当するいわゆる原局・原課の部署）を対象に実施した。（別紙2）

2 調査の項目・視点

本調査の主な項目・視点（チェックポイント）は、以下のとおりである。

- (1) ネットワーク等システム構成（業務環境等の把握）
- (2) 共有フォルダの管理（共有フォルダの階層構造等整理方法の把握）
- (3) 電子メールの保存（誰が、どこに、どのように保存しているか等を把握）
- (4) 個人的な執務参考資料等の管理（当該資料の保存状況等の把握）
- (5) 随時更新文書の管理（共用フォルダ等に保存し、作成中の行政文書の把握）
- (6) 電子文書の保存・管理の方法（共用フォルダ等内の文書について文書管理者の確認、アクセス制限、ファイルの保存形式等の把握）

3 調査の方法

対象機関の規則及び同規則に基づき作成された行政文書ファイル保存要領（以下「保存要領」という。）等の関連文書を確認するとともに、実地調査として、次の調査を行った。

(1) ヒアリング

公文書監察室職員が各府省に赴き、各府省の文書管理担当部署の文書管理担当者、システム担当部署職員等から上記2の項目・視点等に沿ってヒアリングを実施した。

ヒアリングでは、各府省の文書管理担当者等から、新たなルールに基づく文書管理の現状について説明を受けるとともに、同担当者等が日頃文書管理業務を適正・円滑に遂行する上で苦慮している点（課題）、当該業務を適正・円滑に遂行すべく工夫して取り組んでいる点を聴取した。

なお、ヒアリング時には、実際に新たなルールに基づく取組を各府省において推進する立場にある担当者の認識を把握するため、文書管理に係る要望や意見等についても聴取し、その主なものを本報告書に「担当者の意見等」として記載しているが、必ずしも当該機関を代表する見解ではない場合があることに留意が必要である。

¹ 内閣府本府については、内閣府設置法（平成11年法律第89号）第17条に定める内部部局等、第37条に定める審議会等に置かれる事務局、第40条に定める特別の機関を対象とした。

(2) 共有フォルダ等の確認

ヒアリング実施後、ヒアリング内容の事実確認をすべく、調査対象部署を訪問し、一元的な文書管理システム、LANシステム等ネットワーク上の共有フォルダ、電子文書、電子メールの保存状況等を視認するとともに、必要に応じて、PC画面の印刷等、電子文書の管理に関する各種資料の確認等を実施した。

4 実施時期

平成30年10月31日から同年11月29日までの間で実施した。

第3 調査結果

1 総論

ガイドラインの平成29年改正においては、電子文書の保存に関し、以下に掲げる事項が新たに記述された。

- ・ 共有フォルダを保存先として活用する際は、共有フォルダについて、行政文書ファイル管理簿上の分類に従った階層構造にする等、共有フォルダの構成を行政文書ファイル等として管理しやすい構造とすること（共用フォルダの整理方法を例示¹⁾）。
- ・ 共有フォルダ内において、随時その内容が更新される行政文書は、「検討中」という名称のサブフォルダを作成する等、他の行政文書と区別して管理し、整理すべきこと。
- ・ 個人的な執務の参考資料は、適切にアクセス制限を行った個人用フォルダに置くことを徹底する必要があること。
- ・ 意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書に該当する電子メールは、原則として作成者又は第一取得者が速やかに共有フォルダ等に移すこと（保存方法を例示²⁾）。

今回の調査では、電子文書の保存に関し、各府省において、新たなルールに対応するための取組が順次進められている現状が確認された。一方で、新たなルールに則った文書管理業務を実行に移す段階においては、通常業務の円滑かつ効率的な実施に支障を来すことがないように、具体的な適用の在り方に苦慮するなど、電子文書の保存に係る様々な課題が認識されていることも明らかとなった。また、そうした課題に対処すべく、各府省において、工夫した取組を行っていることも把握することができた。その中には、今後の政府全体の取組を検討するに当たって参考となる先進的な取組も含まれている。

それぞれの分野における新たなルールへの対応に係る「現状」、「課題」及び「工夫した取組事例」については、次項以下で分野毎に詳述するが、その概要は、以下のとおりである。

(1) 電子文書の保存場所

- ・ 保存期間を1年以上とする電子文書について、決裁を経ない文書は、共有フォルダに保存している府省が多数である一方、一元的な文書管理システムへの登録又は紙媒体での保存を徹底し、共有フォルダは作業用の領域（1年未満保存の文書のみ

1 共有フォルダの整理方法の例

- ① 業務の効率性の観点から、フォルダの階層構造を第1階層については課室等別に、第2階層以降については、行政文書ファイル管理簿における大分類、中分類、小分類の順に従った整理が考えられる。
- ② 第4階層以降に作成する、行政文書ファイル管理簿上の小分類に該当するフォルダについては、「【小分類】（当該行政文書ファイル等の名称）」という名称を付すことが望ましい。
- ③ 1年未満の保存期間を設定する電子文書については、整理すべき期限が判別できるような名称を付すことが望ましい。

2 保存方法の具体例

- ① 長期保存の観点から、電子メールを国際標準化機構（ISO）が制定している長期保存フォーマットの国際標準等により共有フォルダ等へ保存する。
- ② 紙文書として印刷した上で、紙媒体の行政文書ファイルへ編てつする。
- ③ 編集して再送するもの等利用頻度が高いものについては、電子メール形式を維持したまま共有フォルダへ保存する。

を格納)と位置付けている府省も複数あった。

- ・ 共有フォルダを保存・管理の場所として活用しない理由としては、保存と作業とを同一の領域で行うことで、誤操作による削除や変更の可能性があることや、サーバーの容量確保の必要性が挙げられた。

(2) 共有フォルダの管理

- ・ ガイドラインに示された行政文書ファイル管理簿上の分類（保存期間表）に従った階層構造とする府省が多数であり、保存要領に当該府省のシステム構成に合わせた整理イメージ図を付し、具体的な方針を示して府省内を指導する府省や、行政文書ファイル管理簿との紐付けのため、小分類フォルダにファイル情報（背表紙のデータ等）を格納することとしている府省等、工夫した取組も見られた。
- ・ 一方、業務内容や業務プロセスに沿った階層構造として、ファイルの名称や書誌情報により管理する方針とした府省や、部署により取り扱いが統一されていない府省も見られた。
- ・ 保存期間表に従った階層構造とすることについては、その方法を採用している府省も含め、業務実態に合わせる事が難しく、その運用が困難であること等の課題が挙げられた。

(3) 個人的な執務参考資料等の管理

- ・ いずれの府省においても、個人的な執務参考資料は、アクセス制限がかけられた個人フォルダや、個人端末上での保存がなされており、共有フォルダに混在している状況は確認されなかった。

(4) 随時更新文書の管理

- ・ ガイドラインに示された「検討中」という名称のサブフォルダを作成すること等により、他の行政文書と区別して管理することについては、これに取り組む府省がある一方、こうしたサブフォルダは作成せず、ファイルの名称や書誌情報により区別する府省、最終形となった時点でフォルダ名に「セット」等の文言を付すことにより区別する府省、共有フォルダをまず作業中文書領域と確定文書領域に分け、事案が完結した時点で、確定文書領域に移すことを予定している府省等、運用に幅が見られた。

(5) 電子メールの保存

- ・ いずれの府省においても、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書に該当する電子メールについては、作成者又は第一取得者が共有フォルダや文書管理システム等で保存することとしている。
- ・ 個々の職員が適切に選別・保存することや、具体的な選別方法を示すことが課題として挙げられた。
- ・ 保存の形態は、PDF方式、紙形式、メールソフト形式等、府省によって様々であった。PDF化については、手間がかかることや、容量が大きくなることを課題として挙げる府省があった。

(6) その他

- ・ 行政文書の電子的な管理を進めるに当たり、押印された紙媒体の文書を電子化した場合の正本・原本性等を懸念する府省が多数見られた。
- ・ 規則改正前に作成・取得された行政文書について、共有フォルダの整理を行うことについては、行政文書ファイル管理簿との紐付けに取り組んでいる府省もあったが、いわゆる「新築・順次引っ越し」方式で全てを整理することに対し、対象ファイルが多くあり作業量が膨大となると見込まれること、ファイル内容等の確認作業が困難であること等を課題として挙げる府省があった。
- ・ 対象機関全体にわたる傾向として、文書管理担当部署といわゆる原局・原課との間で、新たなルールの趣旨の浸透度、適正な電子文書の保存・管理に係る意識の高低、各種施策の進捗状況に差異が存在している状況が見受けられた。

2 電子文書の保存場所

(1) ガイドライン等の内容

ガイドラインは、「電子文書の保存場所・方法」について、総括文書管理者が作成する保存要領の記載事項の一つとし、文書管理者は、「保存要領に従い、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、適切に保存しなければならない。」としている（ガイドライン第5）。

また、具体的な保存場所としては、ガイドラインにある保存要領の記載例（以下「記載例」という。）の中で、「電子文書の正本・原本は、文書管理システム等で保存」するとの規定が置かれている。なお、この点に関し、平成29年改正以前は、「文書管理システムで保存」するとされていたところ、改正の趣旨について、『文書管理システム等』の『等』には『共有フォルダ』及び各行政機関が独自に運用しているシステムが含まれているが、その趣旨としては、各行政機関において文書管理システムだけでなく、共有フォルダ内においても電子文書（正本・原本を含む。）の保存が行われている実態を踏まえ、電子文書の保存先として文書管理システムのみを原則と解釈され得る従来の規定から、個々の電子文書の内容、時の経過、利用の状況等に応じ、柔軟に保存場所を選択可能と解釈され得る規定に修正したもの。」との説明がなされている（改正「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成29年12月26日一部改正）に関する解説集（平成30年1月31日内閣府大臣官房公文書管理課。以下「解説集」という。）第5 Q18）。

さらに、平成29年改正では、保存要領の具体的な記載事項として、共有フォルダを保存先として活用する際の共有フォルダの構成が追加され、その整理方法が例示されるとともに、記載例においても、これらの規定が盛り込まれたところである（ガイドライン第5 留意事項）。

(2) 現状

対象機関における電子文書の保存場所について調査したところ、保存期間を1年以

上とする電子文書について、一元的な文書管理システムに保存する整理としている府省、決裁を経た行政文書は文書管理システム等に保存している府省があった。決裁を要しない文書等については、共有フォルダに保存している府省、府省独自の文書管理システムに保存している府省、一元的な文書管理システムの登録機能を用いて当該システムに保存している府省等、運用には幅が見られた。

また、各府省の保存要領を確認したところ、電子文書の正本・原本の保存場所として、文書管理システムと共有フォルダを併記する府省、記載例と同じ「文書管理システム等」とする府省、原則として文書管理システムとする府省、1年以上保存文書は共有フォルダ以外とする府省等、その規定振りにも幅が見られた。

(3) 課題

電子文書の保存場所に関し、新たなルールを実施する上での課題として、各府省から挙げられた事項は、次のとおりである。

- ① 共有フォルダに保存した文書は、容易に削除される可能性があり、その履歴も残らないため、特に長期保存には不向きである。○¹
- ② 共有フォルダ内の文書を削除すると、システムの仕様上、バックアップによる復旧ができるのは短期間に限られるため、万が一、誤削除してしまった場合の復旧可能性が低い。
- ③ サーバーの容量確保を念頭に、決裁や受領文書を含め、基本的には全て一元的な文書管理システムに登録・保存することとしており、共有フォルダには、作業中のものを除けば、1年未満保存文書しか格納していない。
- ④ 共有フォルダにおいて、文書の改ざんや漏えい防止等の観点から、文書が完結した時点で、当該文書等を編集不可・閲覧可にアクセス制限を変更する運用とすると、人事異動や柔軟な組織編成などの要因で頻繁にアクセス制限を変更することとなり、設定変更が煩雑になることや、アクセスできないフォルダが発生する可能性があることから、そのような運用は困難である。○
- ⑤ 特定の府省では、電子決裁に添付する資料以外の大量の文書の保存先として、一元的な文書管理システムを用いることとすると、その負荷により同システムの円滑な運用に問題が発生することから、同システムを保存先として用いないように伝えられている。

(4) 工夫した取組事例

電子文書の保存場所に関し、上記の課題への対処等のため、各府省において実施されている工夫された取組の事例は、次のとおりである。

- ① 適切な文書管理業務や業務の効率化等を目的に新たなシステム導入や既存システムの改修を実施又は検討している。○

1 ヒアリングにおける各府省からの聴取結果のうち、同趣旨のものについては、取りまとめてその要旨を掲載している。(文末の記号は、「○」が付されているものは2～6府省、「◎」が付されているものは7府省以上からのヒアリングにおいて同趣旨の事項を聴取したことを表している。なお、「無印」の場合は、1府省からの聴取結果であることを表しているところ、必ずしも1府省のみに該当する事象であることを意味するわけではない。)

一例として、作業中文書の領域に保存されたままの事案が完結した行政文書については、システム等を利用して洗い出しを行い、確定した文書領域へ移行を行う予定。確定した文書領域内に保存された文書は、文書管理者以外は削除等することができない。

(5) 担当者の意見等

電子文書の保存場所に関し、ヒアリング時に聴取した各府省の担当者の意見等は、次のとおりである。

- ① LAN システム上の共有フォルダの容量等削減のため、1年以上の保存に係る文書は、共有フォルダではなく基本的に一元的な文書管理システムで管理するのが良いのではないかと。
- ② 移管時の作業量（メタデータの付与等）を考慮すると、保存期間満了時に移管対象となる電子文書は、共有フォルダ等ではなく、一元的な文書管理システムに保存すべきではないかと。

3 共有フォルダの管理

(1) ガイドライン等の内容

ガイドラインには、平成29年改正により、保存要領の具体的な記載事項として、「共有フォルダを保存先として活用する際は、共有フォルダについて、行政文書ファイル管理簿上の分類に従った階層構造にする等、共有フォルダの構成を行政文書ファイル等として管理しやすい構造とする旨を記載する」ことが盛り込まれるとともに、記載例においても、同趣旨の規定が記載されたところである（ガイドライン第5留意事項）。また、「共有フォルダの整理方法の例」も図示されており、その考え方として、「共有フォルダ内の電子文書について、業務の効率性の観点から、第1階層については課室等別に整理した上で、第2階層以降については、行政文書ファイル管理簿との対応関係を明確にする観点から、行政文書ファイル管理簿における大分類、中分類、小分類の順に従って階層構造を整理することが考えられる」こと、「第4階層以降に作成する、行政文書ファイル管理簿上の小分類に該当するフォルダについては、どのフォルダが行政文書ファイル等に対応しているかを明確にするため、『【小分類】（当該行政文書ファイル等の名称）』という名称を付すことが望ましい」こと、さらに、「別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し等、1年未満の保存期間を設定する電子文書については、例えば、『20180331【満了】』をフォルダ名の冒頭に付す等、整理すべき期限が判別できるような名称を付すことが望ましい」ことが示されている（ガイドライン第5留意事項）。

(2) 現状

対象機関における共有フォルダの管理状況について調査したところ、行政文書ファイル管理簿（保存期間表）上の分類に従った階層構造とすることとしている府省がある一方、業務内容や業務プロセスに沿った階層構造にしている府省も複数存在してい

ることが確認された。また、各府省の保存要領の記載を確認したところ、多くの府省において共有フォルダの構造について定めを置いており、具体的な運用を詳細に規定する府省や、保存期間表上の分類に従った分類をルール化する府省もあった。なお、多数の府省において、年度毎（事務年度等を含む）のフォルダを作成した上で、電子文書を管理している状況である。

(3) 課題

共有フォルダの管理に関し、新たなルールを実施する上での課題として、各府省から挙げられた事項は、次のとおりである。

① 行政文書ファイル管理簿上の分類に従った階層構造について、業務内容や業務プロセスに沿った分類でないため、共有フォルダ内での運用は馴染まず、円滑な業務遂行に支障が生じる。○

具体的には、複数の班が各々で作成し、かつ同一の小分類に属する案件について、作成段階から同一のフォルダで作業・保存することで、管理が煩雑になり、適切かつ効率的な業務に支障を及ぼすとの例が挙げられた。

② 共有フォルダのパス名（フォルダ名＋ファイル名）に係る文字数に制限があるため、保存期間表の小分類等の名称が長い場合、当該制限を超える可能性がある。

③ フォルダの作成の都度、逐一文書管理者による確認を得ることは、実務上困難である。○

(4) 工夫した取組事例

共有フォルダの管理に関し、上記の課題への対処等のため、各府省において実施されている工夫された取組の事例は、次のとおりである。

① 保存期間表は、業務実態に合わせることが大前提であり、業務実態に応じた適切な分類となるよう見直しを各部署に指示している。

② 保存要領において、保存要領に当該府省のシステム構成に合わせた整理イメージ図を付し、具体的な方針を示して府省内を指導している。また、保存要領において、共有フォルダの階層と文書管理システムの階層の分類（大分類・中分類・小分類）について、「相互に識別できる程度の同一性」を持たせることとし、すべてを一致させる必要はないとしている。

③ 行政文書ファイル管理簿との紐付けを容易にするため、小分類フォルダには、当該ファイルの背表紙データ又は一元的な文書管理システム上において表示されるファイル情報画面のデータを格納している。

④ フォルダの名称の付与について具体的に示し、府省内で統一的な運用を図っている。◎

⑤ 電子文書の名称の付与について具体的に示し、府省内で統一的な運用を図っている。

⑥ 保存期間を1年未満とする電子文書や当該文書を格納するフォルダについて、保存期間を1年以上とする文書やフォルダと区分している。○

- ⑦ フォルダの作成状況を点検・監査項目に含め、適切なフォルダの作成を担保している。○
- ⑧ 共有フォルダの整理について具体的に示し、統一的な運用を図っている。
- ⑨ 共有フォルダのパス名（フォルダ名＋ファイル名）に係る文字数制限を見据えて、共有フォルダの階層数を多くしない運用をしている。

(5) 担当者の意見等

共有フォルダの管理に関し、ヒアリング時に聴取した各府省の担当者の意見等は、次のとおりである。

- ① フォルダの名称等の付与について、統一的な運用が図られていないため、制度を所管している内閣府において具体的なルールを示してほしい。
- ② 共有フォルダ及び一元的な文書管理システムに同一内容を作成及び登録する必要があり、業務上、多大な負担が発生するため、両者の連携による同システムへの登録の自動化等の検討が必要ではないか。○

4 個人的な執務参考資料等の管理

(1) ガイドライン等の内容

ガイドラインは、平成29年改正により、「個人的な執務の参考資料については、適切にアクセス制限を行った個人用フォルダに置くことを徹底する必要がある。」としている（ガイドライン第5留意事項）。この「適切にアクセス制限を行った個人用フォルダ」については、「共有フォルダ内で当該職員のみがアクセス可能であるようにアクセス制限を行ったフォルダについては、該当すると考えられる。」との考え方が示されている（解説集第5Q7）。

なお、個人用フォルダ内に保存された文書の行政文書該当性については、「どのような文書が『組織的に用いるもの』として行政文書に該当するかについては、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要がある。」との考え方が示されている（解説集第5Q6）。

(2) 現状

対象機関における個人的な執務参考資料等の管理状況について調査したところ、いずれの府省においても個人的な執務参考資料等は、サーバ又はクライアントPC上の個人領域（フォルダ）に保存されており、当該領域はシステム上、他の職員が視認できない仕様となっているか、別途アクセス制限がかけられる等、他の職員が当該領域に保存された電子文書を閲覧・利用できないようにされていた。なお、個人的な執務参考資料は個人領域で保存せず、紙媒体で管理している府省もあった。また、各府省の保存要領を確認したところ、半数以上の府省が個人的な執務参考資料の保存場所について規定していた。

(3) 課題

個人的な執務参考資料等の管理に関し、新たなルールを実施する上での課題として、

各府省から挙げられた事項は、次のとおりである。

- ① 個人的な執務参考資料の容量が個人領域（フォルダ）の設定容量を超える場合、一時避難的に共有フォルダやDVDに保存することで対応しているため、個人領域の設定容量を増やすことについて、今後検討を要する。

(4) 工夫した取組事例

個人的な執務参考資料等の管理に関し、上記の課題への対処等のため、各府省において実施されている工夫された取組の事例は、次のとおりである。

- ① 各種研修の機会を捉えて周知する等、個人的な執務参考資料は、個人領域に置くことを徹底している。○
- ② 個人的な執務参考資料については、「クライアントPCや個人が管理するドライブ等に保存する」ことを保存要領に明記している。監査の際に、共有フォルダ内に個人名の付いたフォルダがあった場合は指摘事項となるようにしている。
- ③ 点検や監査の際、個人的な執務参考資料の保存について確認・指導している。○

5 随時更新文書の管理

(1) ガイドライン等の内容

ガイドラインは、平成29年改正により、「共有フォルダ内において、組織的な検討や内容確認等を経て随時その内容が更新される行政文書については、『検討中』という名称のサブフォルダを作成する等、他の行政文書と区別して管理するとともに、常に検討等の進捗を的確に反映し、整理するべきである。」としている（ガイドライン第5留意事項）。

「検討中」という名称のサブフォルダについては、「例えば、『第4階層以降に作成する、行政文書ファイル管理簿上の小分類に該当するフォルダ』として、第4階層に『【小分類】研修・講演関係資料（平成〇年度）』という名称のフォルダを作成した上で、当該フォルダ内（第5階層）に、既の実施した講演に係る『△△における講演』という名称のフォルダとともに、実施について未だ検討段階にある講演に係る『検討中（◇◇における講演）』という名称のサブフォルダを作成し、当該サブフォルダ内で『組織的な検討や内部確認等を経て随時その内容が更新される行政文書』を管理することなどが想定される。」とするとともに、『検討中』という名称のサブフォルダを作成すべき階層の場所等については、個々の状況に応じて適切に判断する必要がある。」とされている（解説集第5Q4）。

なお、共有フォルダに保存された「組織的な検討や内容確認等を経て随時その内容が更新される」ような「検討中」の文書に係る行政文書該当性については、「どのような文書が『組織的に用いるもの』として行政文書に該当するかについては、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要がある。その上で、今回のガイドライン改正においては、①意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政

文書に該当する電子文書については、文書管理者による確認の上、共用の保存場所に保存する。②共有フォルダ内の『検討中』の文書については、他の行政文書と区別して管理する。③個人的な執務の参考資料については、適切にアクセス制限を行った個人用フォルダに置くことを徹底するものとしており、共有フォルダ内の文書については、一般的に行政文書と判断されることが多いと考えられる。」との考え方が示されている（解説集第5Q5）。

(2) 現状

対象機関における随時更新文書の管理状況について調査したところ、「検討中」という名称等のサブフォルダを作成し、当該フォルダ内で管理を行った後、確定した段階で個別のフォルダへ移動した上で管理している府省が多数である一方、「検討中」という名称等のサブフォルダを作成せず、ファイルの名称やヘッダーに書誌情報を表示することにより、確定版のファイルと区分し管理している府省、最終形となった時点でフォルダ名に「セット」等の文言を付すことにより区別する府省、確定した段階で、確定版ファイルを個別のフォルダへ移動した上で、未確定版として「検討中」のサブフォルダに残ったものは削除している府省も存在している状況が確認された。

(3) 課題

随時更新文書の管理に関し、新たなルールを実施する上での課題として、各府省から挙げられた事項は、次のとおりである。

- ① 保存用フォルダと作業用フォルダを明確に分けて運用することで適切なフォルダ管理を実現できるか府省内で検証したところ、保存用フォルダ内で確定版の行政文書を保存したとしても、将来的な参考にするために作業用フォルダにも同様の文書を保存するケースが多くあり、データの容量が増加することや、作業用フォルダと保存用フォルダのそれぞれを整理する必要性があったことから、運用上、困難であるとの判断に至った。
- ② 「検討中」のサブフォルダを最下層に設けることにより、検討が完了した際に当該フォルダに残ったものを失念し残置される可能性が高いため、上部の階層に設けること等を検討する必要がある。

(4) 工夫した取組事例

随時更新文書の管理に関し、上記の課題への対処等のため、各府省において実施されている工夫された取組の事例は、次のとおりである。

- ① 文書管理担当者が「検討中」のサブフォルダ内について確認を行い、確定版のファイルと未確定版のファイルの区分管理を徹底している。
- ② 未確定版のファイルが不要に残置しないよう、文書管理担当者が各職員へ指導を行っている。
- ③ 共有サーバ内に「作業中文書領域」と「確定文書領域」を設け、確定版のファイルと未確定版のファイルの区分管理をしている。
- ④ 「検討中」という名称等のサブフォルダを作成せず、ファイルの名称やヘッダー

に書誌情報を表示することにより、確定版のファイルと区分管理するとともに、幹部が率先して確認し、推奨することにより、府省内全体に迅速かつ効果的に浸透させている。

- ⑤ 最新版の文書を容易に確認できるよう、最新版以外のファイルを別フォルダ（「古い」、「old」等という名称を冠したもの）に保存することとしている。○

6 電子メールの保存

(1) ガイドライン等の内容

ガイドラインでは、平成29年改正により、電子メールの保存に関し、保存要領の具体的な記載事項として、「意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書に該当する電子メールについては、保存責任者を明確にする観点から、原則として作成者又は第一取得者が速やかに共有フォルダ等に移すものとする。」とされ、記載例においても、同趣旨の規定が追加されている（ガイドライン第5留意事項）。

また、ガイドラインには、平成29年改正により、電子メールの保存方法として、「①長期保存の観点から、電子メールを国際標準化機構（ISO）が制定している長期保存フォーマットの国際標準等により共有フォルダ等へ保存する。②紙文書として印刷した上で、紙媒体の行政文書ファイルへ編てつする。③編集して再送するもの等利用頻度が高いものについては、電子メール形式を維持したまま共有フォルダへ保存する。」との具体例が示された（ガイドライン第5留意事項）。

(2) 現状

対象機関における電子メールの運用・管理状況について調査したところ、いずれの府省においても、作成者または第一取得者が、作成・取得の都度又は文書整理期間等の特定の期間において、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付け、又は検証に資するような電子メールか適宜判断・確認し、共有フォルダや文書管理システム等に保存することとしている状況が確認された。

また、各府省における主な保存形式の状況は、PDF形式に変換し保存している府省、電子メールを紙形式で打ち出して保存している府省、メールソフト形式等で電子メールを保存している府省等、必ずしも府省間で統一された運用が図られているわけではなかった（なお、複数の形式で保存している府省が存在している。）。

(3) 課題

電子メールの運用・管理に関し、新たなルールを実施する上での課題として、各府省から挙げられた事項は、次のとおりである。

- ① メールが1日数百件に及ぶ職員も存在し、大量のメールの中から行政文書に該当するものを適切に保存できるかが課題。
- ② 解説集で例示されている長期保存フォーマット（PDF/A）に変換するにあたり、通常よりサイズが大きくなることや、保存に当たっての設定などの工程が多く

手間がかかる。○

- ③ 部局の業務形態に対応することを考慮した場合、研修資料等の内容を改正ガイドライン以上に具体化することは困難。府省独自の解釈はリスクを伴うため、選別方法を府省内で具体的に示しておらず、部局や個人の判断で選別されている。

(4) 工夫した取組事例

電子メールの運用・管理に関し、上記の課題への対処等のため、各府省において実施されている工夫された取組の事例は、次のとおりである。

- ① 1年以上保存といった、長期にわたり保存をする必要があると判断されるものはPDF化している。○
- ② 送信者が電子メール本文に署名機能を活用し、文書管理者及び保存期間を示し、当該電子メールの責任の所在及び原本の保存期間を明確にしている。
- ③ 監査時に、四半期に一度はメールボックス内を整理し、1年以上保存すべきメールはPDF化して文書管理システム等に保存するよう、また、1年未満保存としたメールは適切に廃棄するよう指導している。
- ④ システム管理者は、共有フォルダに保存されているメール（メールアプリケーション形式）の状況を見ることができるので、保存されているメールがない、或いは、少ない部署に対しては、保存すべきメールがないかを注意喚起することを検討中である。
- ⑤ メールサーバの負担にならないよう、行政文書に該当するメールがないか十分に確認の上、少なくとも1か月に1回程度、受信トレイ及び送信トレイの整理を行うことを府省内に通知している。

(5) 担当者の意見等

電子メールの運用・管理に関し、ヒアリング時に聴取した各府省の担当者の意見等は、次のとおりである。

- ① 電子メールの取扱いについて、統一的な管理ができるよう内閣府において指針を示して欲しい。
- ② ガイドラインで示されている電子メールの長期保存フォーマット化について、変換方法まで具体的に示してほしい。
- ③ 海外では、送信するメールがオフィシャルかアンオフィシャルかを指定した上で相手方に送信し、オフィシャルであれば自動的に保存される等、メールの保存・管理について送信者が判断する手法を採用している事例があり、参考とすべき。

7 その他

上記2から6までのほか、押印等がされた文書を電子化した場合の原本・正本性等を踏まえた原本と写しの整理、規則改正前に作成・取得された電子文書の整理（いわゆる「新築・順次引越し」方式など）等の事項に関して確認された課題等については次のとおりである。

【原本と写しの整理】

(1) 現状

紙決裁を行った文書については紙媒体を、電子文書による電子決裁を行った文書については電子媒体を、それぞれ原本として保存している府省が複数存在している。また、収入印紙が貼付された文書について、紙媒体を原本として保存している府省もある。さらに、署名された文書や公印・契印が押された紙媒体を原本として保存している府省がある一方、公印・契印が押された紙媒体全てが原本となるわけではなく、当該紙媒体であっても、電子決裁を経て一元的な文書管理システムに保存されたものは原本としている府省もあった。

(2) 課題

原本と写しの整理に関し、新たなルールを実施する上での課題として、各府省から挙げられた事項は、次のとおりである。

- ① 外部から紙媒体で提出された書類について、可能なものはPDF形式へ変換を行い、一元的な文書管理システムに添付して電子決裁を行っているが、提出された書類の原本はあくまでも紙媒体なので、当該紙媒体の文書も保存する必要があると認識している。
- ② 押印がなされた公文等については、紙媒体を原本とし、その他の（同一のファイルに保存すべき）電子文書については、電子媒体を原本としているため、二重管理となり、適切な文書管理が困難である。
- ③ 決裁の添付資料に紙媒体で提出を受けたもの等がある場合、それを電子化した上で電子決裁を行う場合であっても、その決裁文書を一元的な文書管理システムで保存せず、決裁鑑等を印刷した上で、紙媒体の添付資料と合わせて原本とし、紙媒体で保存することにより、同一の文書が紙媒体と電子媒体で分かれなくしている。
- ④ 押印等がなされた公文や契約書等をスキャンして電子化した場合、当該電子文書の正本・原本性の担保が問題になるのではないかな。
- ⑤ 紙媒体をPDF化した電子文書の正本性に係る関係法令の整備を行わなければ、訴訟等において問題となるのではないかな。
- ⑥ 電子媒体は複製が容易であることから原本の特定や複製の管理が問題となるのではないかな。

【規則改正前に作成・取得されていた文書の整理】

(1) 現状

規則改正前に作成・取得されていた電子文書については、共有フォルダの整理を行うべく、行政文書ファイル管理簿との紐付けを行った部署もあったが、まだ、整理途上である、或いは今後整理を行うとする府省が多数を占めた。

(2) 課題

規則改正前に作成・取得されていた文書に関し、新たなルールを実施する上での課

題として、各府省から挙げられた事項は、次のとおりである。

- ① 昨年度以前に作成した既存フォルダについて、現在示されている「新築・順次引っ越し」方式による対応は、対象ファイルが多く、その作業量が膨大となると見込まれること、ファイル内容等の確認作業が困難であること等の課題がある。○

(3) 担当者の意見等

規則改正前に作成・取得されていた文書に関し、ヒアリング時に聴取した各府省の担当者の意見等は、次のとおりである。

- ① 規則改正前に作成・保存されていた電子文書の整理は困難であることから、規則改正後等に作成・取得した電子文書の整理を優先的に整理する等、段階的に整理を進めるべき。○
- ② 「新築・順次引っ越し」方式については、「新築」後の姿を示すだけでなく、具体的な「引っ越し」方法について、府省共通マニュアル中に示してほしい。

【保存形態】

(1) ガイドライン等の内容

記載例では「保存期間満了時の措置を移管としたもので、電子文書で移管するものは、適切な方式で保存する」、さらに、「長期に保存する電子文書については、国際標準化機構（ISO）が制定している長期保存フォーマットの国際標準等で保存するなど、利活用が可能な状態で保存する」こととされている（ガイドライン第5留意事項）。

(2) 工夫した取組事例

保存形態に関し、その課題への対処等のため、各府省において実施されている工夫された取組の事例は、次のとおりである。

- ① 長期保存する電子文書はベンダー規格で保存した場合、業務上支障がある可能性があり、長期間保存した電子文書を利用可能か適宜確認している。
- ② 長期保存文書の利活用可能性を定期的に確認するよう、保存要領に規定されている。

【一元的な文書管理システム】

(1) 現状

前述したとおり、電子文書の原本・正本は、「文書管理システム等」、すなわち、一元的な文書管理システム、共有フォルダ、各行政機関が独自に運用しているシステムで保存することとされているところ、今回の調査において、一元的な文書管理システムは、文書管理するための検索機能が十分ではない等、同システムのユーザビリティが不十分な状況であるとの意見が多く寄せられた。○

(2) 担当者の意見等

一元的な文書管理システムに関し、ヒアリング時に聴取した各府省の担当者の意見等は、次のとおりである。

- ① 円滑な文書管理を行う上で、操作性や検索機能、保存文書の利用など使い勝手が悪い。適時適切な文書管理が可能となるよう、今後もシステム強化・改善を要望す

る。○

【今後作成される「標準例」等】

(1) 現状

現在、内閣府において、共有フォルダでの体系的管理を適正に行うための体系的保存の標準例及びそれを実現するための各府省共通のマニュアル作成について検討が進められている。

(2) 担当者の意見等

今後作成される「標準例」等に関し、ヒアリング時に聴取した各府省の担当者の意見等は、次のとおりである。

- ① 今後内閣府で示される電子文書の管理に係る標準例やマニュアル等について、遵守すべき事項と柔軟に運用できる事項とを分別してほしい。
- ② ITに係る専門性を有する府省と積極的に連携の上、当該標準例等を策定すべき。