

行政文書の電子的管理についての基本的な方針 (案)

資料1-1

平成 31 年 3 月 〇 日
内閣総理大臣決定

1. 基本的な考え方

行政機関における行政文書は、紙媒体を正本・原本とするものが大半を占め、その管理に関する業務は職員の手作業によって遂行されていることから、行政文書の所在把握や管理状況のチェックへの支障、管理業務に係る作業の漏れ・誤りや作業負担の発生等の問題が指摘されている。また、行政文書の作成作業を行う領域である共有フォルダも体系的整理がなされていないことから、同様に所在把握等への支障が存在することに加え、操作上の自由度が高いため意図せざる行政文書の消失、書換え等のリスクを内包している。

「公文書管理の適正の確保のための取組について」(平成 30 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決定。以下「閣僚会議決定」という。)においては、今後作成する行政文書については作成から保存、廃棄・移管までを一貫して電子的に管理することにより、体系的・効率的な管理を進め、行政文書の所在把握、履歴管理や探索を容易にするとともに、文書管理業務の効率性を向上させることとしている。これにより、上記のような問題に対応することが可能となる。

本方針は、このような観点から、今後目指すべき行政文書の電子的管理の在り方について、公文書管理委員会における議論を経て、閣僚会議決定において策定することとされた「基本的な方針」として整理するものである。今後、より具体的な検討を重ね、各行政機関における文書管理業務に反映し、その高度化・効率化を進め、閣僚会議決定に基づく他の取組と相まって、行政文書の管理及び情報公開への対応についての適正性の確保を図ることを目指すものである。

2. 取組の理念

国の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等を適切に管理し、行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、現在及び将来の国民に対しての説明する責務を全うするという「公文書等の管理に関する法律」(平成 21 年法律第 66 号)の理念は、行政文書の媒体を問わずに合致するものであり、行政文書の電子的管理においては、行政文書の作成、整理・保存、移管又は廃棄といった同法の規律をより確実かつ効果的に充足する観点から、以下の理念に基づいて取組を進めるものとする。なお、電子的管理の枠組みは、全ての行政機関において統一的な規律・考え方の下での運用が確保されるものとして構築される必要があるが、その具体的な実現手段については、それぞれの行政機関における個々の行政文書や業務の特性にも配慮する必要があることに留意する。

また、電子的管理は、行政文書の管理を確実かつ効果的に実施する上で有効な手段であるが、情報通信技術は日進月歩で進展しており、行政文書を長期間電子的に保存し将来にわたって安定的に利用可能とするためには、技術の陳腐化やセキュリティ上の脆弱性に対処する必要がある。本方針の内容及び本方針を具体的に実現する手段についても、こうした情報通信技術の動向を適切に把握しながら、継続的に検証・見直しを行うことが重要である。

(1) 電子媒体の正本・原本化

閣僚会議決定を踏まえ、今後作成・取得する行政文書については、行政文書の所在把握、履歴管理や探索を容易にするとともに、管理業務の効率化に寄与する観点から、電子媒体を正本・原本として体系的に管理することを基本とし、そのための枠組みを構築することとする。ただ

し、法令等の定めにより紙媒体での作成・保存が義務付けられている場合や、電子的管理によってかえって業務が非効率となる場合は、「電子決裁移行加速化方針」（平成30年7月20日デジタル・ガバメント閣僚会議決定）や、「デジタル・ガバメント実行計画」（平成30年7月20日デジタル・ガバメント閣僚会議決定）に基づく取組の結果、制約が解消された場合には順次、電子的管理を行うこととする。

(2) バランスを確保しつつ、作成から移管又は廃棄までのプロセス全体を通じて電子化

行政文書の管理の枠組みは各行政機関の業務プロセスと密接不可分であり、行政文書の作成から移管又は廃棄までを一貫して電子化する電子的管理の枠組みにおいては、各行政機関における行政文書の作成、整理・保存、移管又は廃棄の各段階における利便性・効率性が確保される必要がある。他方、機密保持・改ざん防止についても確保される必要があり、利便性・効率性とのバランス・両立の確保に留意しつつ、文書管理業務のプロセス全体を通じた電子的管理の枠組みを構築する必要がある。

(3) 本格的な電子的管理の実現に向けた道筋

行政文書の作成、整理・保存、移管又は廃棄といった業務を確実にかつ効果的に行うためには、文書管理業務のプロセス全体を電子化する中において、従来手作業により行っていた作業工程の自動的な処理を可能とし、作業負担の軽減を図りつつ、作業の漏れ・誤りを抑止することが合理的である。

将来的には、このような文書管理業務の処理の自動化や行政文書の探索・利用を含め、確実にかつ効率的に管理を行うことができる枠組みを構築することにより本格的な電子的管理を実現することとし、今後、後述3. に沿って具体的な方策の検討を進め、各行政機関における文書管理業務への反映を図る。政府全体としては、新たな国立公文書館の開館時期を目途として本格的な電子的管理に移行することを目指し、その開館と相まって、国民共有の知的資源である公文書の新たな管理の姿を実現することとする。

3. 今後目指すべき電子的管理の在り方

2. の理念を踏まえると、電子的管理の枠組みにおいては、以下の事項を備えていることが求められる。今後、各行政機関における文書管理業務に反映していくため、行政文書の作成・取得から移管又は廃棄に至るまでの一連の手順において、職員がどのような作業をどのようなフローで行うのかについては引き続き検討を進め、必要となる仕様等を整理しつつ、可能なものから順次、実施に移していくこととする。

(1) 共有フォルダ等における体系的管理（当面の対応）

後述(2)への移行を円滑に進めるとともに、当面の経過的な措置として、今後作成する行政文書は電子媒体を正本・原本として、以下①及び②の取組を行うことにより、共有フォルダ等の電子的な文書保存領域（以下「文書保存領域」という。）において体系的に管理することとする。これにより、従来紙の行政文書について行っていた作業や所在情報の管理の効率化が可能となる。

具体的には、共有フォルダにおいて管理する場合には、内閣府が策定したマニュアル*を参考に、各行政機関において、以下①及び②の取組について遅滞なく着手することが必要である。

※ 「共有フォルダにおける行政文書の体系的保存及び名称付与標準化に関するマニュアル」（平成31年2月1日内閣府大臣官房公文書管理課）

① 作成

- i) 行政文書の作成作業を共有フォルダで行う場合、組織的な検討段階に入った行政文書は「検討中フォルダ」、組織的な検討を経た行政文書は「記録用フォルダ」に格納する。記録用フォルダは検討中フォルダとしゅん別し、その構造及び名称は、保存期間表を基礎として、行政文書ファイル管理簿の分類・名称と整合性を確保する。個人的な検討段階で作成した文書は当該個人のみがアクセス可能な「個人用フォルダ」に格納し、記録用フォルダ及び検討中フォルダとはしゅん別する。
- ii) 行政文書の電子ファイルには、作成段階で、その名称に行政文書に記録されている内容（端的な標題）及び行政文書の性質（作成年月日、意思決定の段階等）を端的に記載する。

② 整理・保存

- i) 記録用フォルダの小分類フォルダを行政文書ファイルとして管理することとし、フォルダ名に分類・名称等を記載することとする。保存期間開始後は、小分類フォルダについては読み取り専用を設定し、書換え・削除ができないようにする（なお、閲覧等（閲覧又は利用における全部若しくは一部の複製をいう。以下同じ。）は可能とする。）。
- ii) 行政文書ファイルについては、その所在を的確に把握するため、行政文書ファイル管理簿に所在情報等を確実に記載する。
- iii) 単なる情報共有のため、又は多数の職員が参照することが想定される行政文書を共有する場合は、共有フォルダへのリンク教示や組織内共有掲示板への掲載等により行い、むやみな複製を抑制するように努める。
- iv) 特に厳格な管理を要する行政文書については、「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。以下「ガイドライン」という。）や政府機関等の情報セキュリティ対策のための統一基準群（これに基づいて策定される各行政機関の情報セキュリティポリシーを含む。以下同じ。）に則り閲覧・アクセスの制御を確実に措置する。
- v) 各行政機関は、共有フォルダにおける管理の状況を定期的に確認し、共有フォルダにおける体系的管理の適正を確保する。

(2) 文書管理業務の処理の自動化（本格的な電子的管理）

機密保持・改ざん防止に配慮しつつ、文書管理業務を確実かつ効率的に行うためには、業務の段階ごとに以下①から④において示す事項を満たすように業務処理を自動化することが適当である。具体的な実現手段としては様々な方策が考えられるところであり、また、費用対効果を勘案する必要があるが、一般的には、文書管理業務を一貫して電子的に処理可能なシステムを構築することが合理的であると考えられる。今後、内閣府において、システムを構築する場合の整備・運用の主体及び主体間の役割分担や、下記の内容を更に具体化した「業務フロー・仕様の標準例」、各行政機関の文書管理業務への実装のスケジュール等について検討を進めることとする。その際、各行政機関の組織・業務運営上の実情や行政文書の特性への配慮に留意する。

各行政機関や国立公文書館においてシステム整備に係る対応の必要が生じる場合には、電子決裁への移行やデジタル・ガバメントに係る取組の進展を踏まえながら、既存の情報システムの更改時期の到来に応じて、業務フロー・仕様の標準例の内容を反映しつつ順次措置することとする。その際、更改前のシステムにおいて保有している行政文書が確実に更改後のシステムに承継されるよう措置を講じる必要がある。

① 作成

- i) 文書保存領域は、記録用フォルダに相当する領域、検討中フォルダに相当する領域及び

個人用フォルダに相当する領域をしゅん別し、組織的な検討を経た行政文書は記録用フォルダに相当する領域に格納し、電子媒体を正本・原本として管理する。

ii) 記録用フォルダに相当する領域には、(1)① i と同様の行政文書ファイルの分類・名称に係る階層構造を設定し、作成・取得した行政文書を同領域に保存した時点で、作成者、作成時期、分類・名称等のメタデータを自動的に付与する。

② 整理・保存

i) 行政文書ファイルへの編てつは、① ii により記録用フォルダに相当する領域の小分類に格納することをもって、文書保存領域上で行うこととし、行政文書ファイルへのメタデータ付与も① ii 同様に行う。(1)② i 同様、行政文書ファイルは読み取り専用を設定する。

ii) 行政文書ファイル等の所在情報は、① ii 及び② i のメタデータを電子上で把握することにより管理する。行政文書ファイル管理簿は一元的な文書管理システムにおいて調製するものとし、当該調製作業については、① ii 及び② i により行政文書ファイル等に付与されるメタデータと同期し、自動化する方策を検討する。行政文書の複製の作成及び複製の供与履歴について、行政文書の履歴情報の一環として電子的に把握・管理する方策を検討する。

iii) 特に厳格な管理を要する行政文書については、(1)② iv のアクセス制御を確実に措置するほか、複製の作成・他課室への供与に対する文書管理者等の承認フロー、供与先における文書管理状況（保存期間、保存期間満了時の措置の設定状況、移管・廃棄の状況）を電子的に把握するための仕組みを導入する。

iv) (1)② iii 及び v については、同様とする。

③ 集中管理

保存期間開始後一定期間経過した行政文書ファイル等は、文書保存領域における管理権限を文書保存領域上で行行政機関における文書管理総括部門（副総括文書管理者等）に移管することにより、集中管理への移行を推進する。この場合において、行政文書ファイル等を作成・取得した部局において集中管理に移行した行政文書の閲覧等を行うことは可能とする。

② ii により行政文書ファイル等のメタデータを電子上で管理することが可能となることから、閣僚会議決定に基づく文書管理部門の体制整備の取組とも相まって、集中管理への移行により行政文書の劣化・散逸防止、移管又は廃棄を一層効果的に実施することが可能となる。なお、このような考え方の下での集中管理への移行は、(1)の下で行うことも可能であり、各行政機関において推進することが望ましい。

④ 移管又は廃棄

i) 行政文書ファイル等の国立公文書館への移管については、現行同様、一元的な文書管理システムを通じて国立公文書館への移管に係る手続を行う。移管は電子的に行うこととし、国立公文書館への転送・提出及び国立公文書館における受領後の処理の方策について検討する。

ii) 行政文書ファイル等の廃棄については、現行同様、一元的な文書管理システムを通じて内閣総理大臣への協議を実施し、保存期間満了後に電子的に廃棄することとする。

(3) その他、電子的管理において充足すべき事項

① 長期保存への対応

保存期間が長期にわたる行政文書や、国立公文書館への移管が予定されている行政文書については、内容の真正性・信頼性・完全性・利用性を充足するため、以下ア及びイの内容を業務フロー・仕様の標準例に反映し、長期間安定的に見読可能としつつ、改ざん・削除を防止する必要がある。なお、具体的方策の検討に当たっては、国際標準の動向にも留意する。なお、移管を受ける国立公文書館においても、歴史公文書等として長期間安定的に利用可能とするための措置について検討を行うことが必要である。

ア 見読性の確保

特定の機器・ソフトウェアへの依存度が低い長期保存フォーマット（PDF/A等）に変換して行政文書を保存することにより、見読性を確保する。変換を確実にを行うため、長期保存フォーマットへの変換が可能なアプリケーションで行政文書を作成することが推奨される。また、行政文書の保存を行う際に用いる機器・ソフトウェアの在り方についても、情報通信技術の進展を踏まえつつ適時に検証を行うことが必要である。

イ セキュリティの確保

- i) 各府省等LANのネットワーク外からの不正アクセスや、災害等による行政文書の消失のリスクについては、政府機関等の情報セキュリティのための統一基準群を踏まえ、セキュリティ監視やサーバ構成の冗長化といった措置を確実に講ずることにより対応する。
- ii) 行政機関内部での故意又は過失による改ざん・削除に関し、文書保存領域に保存されている行政文書については個々の職員の権限では内容を変更・削除できない仕組みや、アクセスログ・変更履歴の把握、管理者権限管理の厳格化、電子署名・タイムスタンプといった変更を検出可能な技術の導入により対応する方向で検討を図る。
- iii) なお、セキュリティの確保は、長期保存に限らず行政文書の保存全般においても同様に充足すべき重要な事項である。

② メタデータ

(2)②iiにより、行政文書ファイル管理簿の項目が行政文書ファイル等のメタデータと電子的に同期されれば、各行政機関における管理に資するのみならず、国立公文書館への移管においても、当該メタデータを電子上で行政文書ファイル等と関連付けて提供することにより、移管及び管理に資することとなる。当該項目以外に各行政機関における管理に必要なメタデータの項目、各行政機関から国立公文書館に提供するメタデータの項目の範囲やその提供のフロー・仕様については、今後、業務フロー・仕様の標準例に反映させることを視野に、検討を行う。

③ 電子メールの扱い

電子メールについては、職員の日常業務の円滑かつ効率的な遂行のための利便性の高い連絡手段として幅広く活用されているが、意思決定過程や事務・事業の実績の合理的な跡付け・検証に必要となるものについては、行政文書として確実に整理・保存することが必要となる。

このような行政文書に該当する電子メールを効率的・効果的に選別・保存する方策については、電子的管理の枠組みの構築に係る検討の中で引き続き検討を進めることとするが、選別・保存作業を手作業に依拠せざるを得ない現状においては、当面、以下の点に留意して取

組を進める。

- i) 送信又は受信から一定期間が経過した電子メールを、自動的に、サーバ上から削除するシステム（いわゆる自動廃棄システム）は、当該選別・保存に係る作業を遂行する上で支障をきたすおそれがあることから、各行政機関において今後は採用しないこととする。
- ii) 当該選別・保存を行うに際してのメルクマールや、選別・保存の手法については、今後、内閣府において早急に手順を整理し、各行政機関における取扱いへの反映を図る。各行政機関における当該手順を踏まえた取組の状況は内閣府において把握し、節目で公文書管理委員会に報告するとともに、当該手順についても必要に応じ見直しを行う。

④ その他の政府情報システムの扱い

各府省等LAN以外の個別的な業務を処理するために運用されている政府情報システムに格納されている行政文書については、当該システムは個々の業務プロセスに応じて合理的なフローとなるよう設計されていることから、当該システム内で一貫的に行うことが合理的であるが、(2)に準じて行政文書の整理・保存、所在把握、移管又は廃棄等の管理を適切に行うことが必要である。

⑤ 紙媒体の行政文書の扱い

過去に紙媒体で作成・取得した行政文書については、保存期間満了時の国立公文書館への移管又は廃棄を確実にを行う。また、今後作成・取得する行政文書についても、法令等の制約が存在する場合、電子化によってかえって業務が複雑・非効率になる場合、歴史公文書等の資料・記録としての価値を維持する上で不可欠な場合には紙媒体を正本・原本として管理して差し支えない。

行政文書ファイルの編てつに当たって紙と電子が混在する場合には、電子媒体を印刷して紙媒体の行政文書ファイルにまとめるのではなく、

- i) 紙を電子データ化して正本・原本とし、電子媒体の行政文書ファイルに集約する
又は
- ii) 上記制約から i が不相当と考えられる場合には、紙媒体と電子媒体が相互に密接な関連を有する一の集合体であることが分かる形でそれぞれ管理することが適当である。その際、押印された行政文書を電子媒体に変換する場合の扱いや、紙媒体と電子媒体が混在する場合の管理方策等、上記に係る手順については内閣府において整理する。

4. 関連する取組

行政文書の管理は、情報公開制度や各行政機関の業務プロセスと密接不可分であることから、各行政機関における文書管理総括部門は、以下の取組に関して、関係部門と密に連携していくことが求められる。

(1) 情報公開

上述の電子的管理において行政文書の所在把握や探索が容易となることにより、情報公開請求の対象文書の探索・特定、行政文書該当性の判断を効率的に行い、情報公開請求に対しても適切に対応することが可能となる。各行政機関においては、3.(2)③により文書管理総括部門への集中管理を推進しつつ、新年度から新たに設置される公文書監理官及び公文書監理官室(公

文書監理官の下に置かれる室をいう。)の下で、公文書管理と一体的に、情報公開制度の趣旨・運用上の留意点の周知徹底、開示・不開示の判断等についての関与・助言、情報公開請求や開示決定等に係る審査請求の進行管理を的確に行うことが求められる。

(2) IT化・業務改革（BPR）

電子的管理の枠組みを構築していくにあたっては、各行政機関の文書管理を取りまとめる文書管理総括部門のみならず、各行政機関の情報システムの整備・運用を取りまとめる情報システム総括部門の知見が不可欠である。また、情報システム総括部門の指導の下、各行政機関においてデジタル・ガバメント実行計画等に基づくIT化・業務改革（BPR）の取組を進めていくことにより業務のデジタル化を推進する場合、当該業務において作成・取得される行政文書の管理の電子化にも寄与する。このような観点から、各行政機関の文書管理総括部門は、情報システム総括部門や、具体的業務についてのIT化・業務改革を担当する機関内関係部局と連携することが求められる。

(3) 働き方改革

電子的管理の実現と併せて、リモートアクセス環境の整備やテレワークの利活用を進めることにより、執務室以外の場所から行政文書を閲覧し業務を遂行することが可能となるシームレスなワークスタイルの実現に寄与する場合もあることから、各行政機関の文書管理総括部門は、人事担当部門と連携することも有益である。

5. 今後の進め方

(1) 検討事項

本方針の内容を各行政機関における文書管理業務に反映する上で必要となるガイドラインや通知類の改正については、内閣府において、各行政機関における実態や取組状況を踏まえて早急に検討に着手する。また、業務フロー・仕様の標準例をはじめとして本方針において今後検討することとされた事項については、内閣府において、国立公文書館の知見を活用しつつ、関係行政機関の協力を得た上で、今後、具体化を図る。こうした本方針を踏まえた検討事項については、来年度末を目途として一定の結論を得ることとし、可能なものから順次、実施に移していくこととする。

なお、電子中間書庫についても、各行政機関の電子的管理の下での集中管理の進展を踏まえて、行政文書の効率的・効果的な管理、長期保存への対応、専門職員による評価選別等を進めていく観点からどのような方策が考えられるかという点に留意して、引き続き検討を進める。

(2) 各行政機関との関係

各行政機関における本方針の取組状況については、各府省デジタル・ガバメント中長期計画の改定や電子決裁移行加速化方針に基づくフォローアップの時期を勘案しつつ、内閣府において把握に努める。内閣府においても、各行政機関の公文書監理官等が参集する会議（各府省CRO連絡会議）の場等を活用しつつ、(1)の事項に係る検討の進捗状況等について、各府省との情報共有を密に行う。

(3) 本方針の見直し

本方針の実施状況については、節目で公文書管理委員会に報告を行うものとする。また、本方針については、2. 柱書の趣旨の下、その実施状況や、情報通信技術の動向等を踏まえつつ、今後、必要に応じて見直すこととし、その際は公文書管理委員会における議論を経るものとする。