

公文書管理委員会
第84回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第84回 公文書管理委員会

日 時：令和2年12月15日（火）～12月18日（金）

持ち回り開催

（議題）

- 公文書管理課が所管する内閣総理大臣決定等に基づき作成される文書に係る押印・書面の廃止について
- 各国立公文書館等の利用等規則の一部改正について（諮問）
- 行政文書の電子的管理について（報告等）

（出席者）

小幡委員長、井上委員長代理、池田委員、伊藤委員、岡崎委員、川島委員、塩入委員
上原専門委員、村林専門委員

行政文書の電子的管理について、委員・専門委員から、下記のとおり意見をいただいた。

○池田委員 資料4について、今年の世界状況の特殊性を考えると、やむをえない面はあると思うが、電子化についての基本的な部分で、未実施（D, E）が少なくはないので、何が障害になっているのかを具体的に確認し、速やかな実施に結び付けていただきたい。

○岡崎委員 1. 今回、各省庁を対象に実施された調査においては、共有フォルダー、文書管理業務の自動化など、業務のデジタル化に関する課題が検討されたが、記録管理、アーカイブズ管理の観点からは、議論の射程が狭いように感じられる。その理由は、以下のとおりであり、今後の行政文書の管理の検討に当たっては、行政組織の内部だけに完結しない観点が求められる。

1) 平成31年3月に取りまとめられた「基本的な方針」では、「行政文書の作成から保存、廃棄・移管までを一貫して電子的に行うための仕組みの在り方」とあるが、情報化、国際化のさなかにある現在、世界的な注目を集めているのは、政府情報の中長期的な管理、および情報公開、オープンデータ、オープンガバメントの観点からの政府情報のオープン化、および民間・市民をあげてのイノベーションの促進などである。

2) 政府情報には、政府機関が収集、分析、活用する多様な資料・情報がふくまれ、市民による利用も多岐にわたるが、「基本的な方針」では、行政機関内部の意思決定過程が念頭に置かれているように感じられる。政府保有情報で、民間・市民にとってより有用で関心を集める事項は、政策決定過程だけではなく、国民生活に直接関わるさまざまなデータ、情報であろう（COVID-19下における、有効な感染症対策、経済・社会政策の根拠となる真正で信頼できるデータ、情報など）。デジタル化のもとで、これらの情報の利活用の射程は飛躍的に拡大している。

2. 平成17年に内閣府に設置された「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会」は、翌平成18年に、『電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する報告』（以下『報告書』）を提出した。そこでは、当時の世界標準にもとづく議論が行われ、適切な提言がなされており、あらためて、この『報告書』に立ち返りながら、適宜現状に合わせるかたちで、今後必要とされる方向性について意見を述べる。

1) 『報告書』では、電子文書は、文書の作成から管理、長期的な保存までのライフサイクル全体の適切な管理を射程に入れている。これは、デジタル化によって、紙媒体で想定されていたような、資料の物理的管理、移動、廃棄等の観念がそのままでは通用しなくなるからである。また、電子文書の真正性、信頼性、アクセス保証などは、メタ情報によって管理されるが、これらは国際的な標準のもとで、情報管理のあらゆるステージにおいて共有可能なものとして取り扱われねばならない。

以上から、デジタル時代の公文書管理においては、作成から中長期的な保存までのあらゆる段階を統合する視点で検討される必要がある。

2) 『報告書』では、電子文書においては、紙媒体における原本性がそのまま維持できないことを強調し、「エッセンス」のみの維持、管理の必要性を強調している。これは、単にシステムのマイグレーション問題にとどまらず、デジタル環境においては、利用可能な資料とは、完全な同一性を維持は期待できず、システムによってその都度生成、再構築される、厳密には(異なるメタ情報がその都度付与される)別物と考えられるからである。

以上から、デジタル時代の公文書管理においては、文書記録の真正性、信頼性、アクセス保証を、紙媒体とは異なる原理のもとで再構築する必要があり、公文書の「エッセンス」を検討しなければならない。

3) 『報告書』においては、電子文書の管理は、個々の資料の作成に先立って、業務全体を評価した上で決定されたルールに基づいて実施されねばならないことを強調している。この考え方は、評価選別理論としてはじまったマクロ評価選別によっているが、ことは単に資料の保存年限の設定や廃棄方法だけにとどまらない。行政文書として取得、組織内外における共有などの諸問題も、業務過程全般の分析・評価抜きには、本来の目的である業務の適切で効率的な実施(参照とリスク管理)との関連では、解決できない。さらに、公文書は、組織の外にあっても、作成時には想定されていない用途で使用されることがあるように、潜在的に多様な価値をもちえるため、業務や資料を「マクロな観点」から分析、評価することが、外部に対する管理の説明責任(取得、保存、廃棄、公開など)の根拠ともなる。

以上から、デジタル時代の公文書管理においては、文書記録の管理の前提となる業務のあり方全般を「マクロの観点」から分析、評価し、ルール化することこそが最重要な論点を構成する(資料管理はその結果ともいえる)。『報告書』では、十分な検討を要する作業と位置づけられており、早期に取り掛かることが求められる。

4) 『報告書』では、各府省は、文書の保存期限満了前のできるだけ早い段階で、電子文書を内閣府あるいは国立公文書館へ移管することを提言している。デジタル環境においては、業務の現場と最終保存場所との間に物理的な障壁がなく、また前述の通り、文書のライフサイクル全体の統合的管理が必須である。業務の現場にとっても、管理・保存の具体的課題、セキュリティ・リスク管理、適正な情報公開など、あらゆる面から、資料情報の管理は早期に責任部局に移管することが世界の趨勢であり、公文書館の趨勢もデジタル資料情報管理機関への変容の方向にある。こうしたことも踏まえ、関係機関の体制や連携の在り方の検討も必要であろう。

5) 『報告書』では、電子文書の管理の技術的側面、とりわけ原本性の問題、媒体変換やセキュリティなど、具体的な課題が列挙されている。これらの多くは、民間企業においては、2000年代を通して、技術的にも法制的にもある程度解決されているものも多い。公文書管理のデジタル化に際しても、情報公開や説明責任など民主主義政府に求められる点に留意しつつ、民間企業の先例を参照すべきであると思われる。

○塩入委員 資料4別紙の自己評価結果一覧をみると、経産省の対応の遅れが目立つ。読み取り専用化の遅れ等、全般的に「更なる徹底が必要」という事とは別に、今回の調査結果を踏まえ、特に取組が遅れている行政機関に対しては個別の指導その他何らかの対応を行う必要があるのではないか。

○村林専門委員 1. 資料4のP3について、ここにある課題や意見に対する対応は、まさに公文書のデジタル化による官庁のDXであり、今回の政策の本丸の一つと考える。デジタル庁任せにすることなく、業務所管である公文書管理課から課題・意見に対する必要要件をプロアクティブにデジタル庁に提示すべき。

2. 資料5のP1について、考え方の中に、紙媒体の例として、「申請者等から紙媒体で提出が行われる場合があること」とあるが、申請者等は電子媒体で提出をしたくとも、未だに行政サイドから紙媒体での提出を求められるケースがある。考え方にもある「電子媒体での文書の作成・取得を徹底していくことが肝要」のとおり、行政サイドから紙媒体での提出要求しない、申請者サイドも応えなくてもいいようにするなど、電子媒体での提出を広く強く徹底、周知すべき。