

デジタル時代の公文書管理について

令和3年7月
公文書管理委員会
デジタルワーキング・グループ

目次

はじめに	1
【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理	2
1. 基本の方針	2
2. 行政文書のライフサイクルの管理について	3
3. 行政文書ファイル等の在り方等について	5
4. 保存（長期保存）に必要な措置	10
5. 移管について	12
6. 廃棄について	14
7. ライフサイクルの自動化の具体的検討	15
8. その他の論点	18
【2】 業務システムと公文書管理のルール	21
1. 考え方	21
2. 公文書管理法のルールと業務システム内のデータの管理について	21
<各論1>クラウドで複数の省庁がアクセスする文書について	24
<各論2>国の行政機関と複数の地方公共団体で文書を共有する場合の保存期間	24
<各論3>自動的に通知される個々の通知の文面について	25
<各論4>データベースに関する文書の取扱い	25
<各論5>データベースを活用した文書管理（データベース的管理）	26
<各論6>業務システム内の行政文書の廃棄について	27
<各論7>その他の留意事項	28
3. 業務システムの特性を踏まえた公文書管理について	29
4. 「束ね型」の行政文書ファイルの運用の合理化に関して	29
【3】 取組の推進に当たっての留意事項	32

はじめに

公文書の管理は、行政活動の基本であり、時代にふさわしい制度（ルール）と仕組み（システム）が必要である。

令和3年9月にデジタル庁が発足することとなり、各省のLAN等の情報システム基盤の統合的な整備や、文書管理システムやe-Govの整備・運用などがデジタル庁で一元的に進められる。これにより、従来の各システムの分担を必ずしも前提とせず、総合的な文書管理のための最適なシステムを構築し、デジタル技術を活用した確実かつ効率的な公文書管理を実現することも可能となる。

さらに、業務システムなどにおいてデジタル技術を活用した新たなデータ管理の仕組みが生まれており、従来の公文書管理のルールとの関係を整理し、適正な運用の確保を図っていくことも必要となっている。

社会全体のデジタル化が急速に進む中、紙媒体を電子媒体に置き換えていくという考え方では対応できない。デジタルを前提として、公文書管理のルールを考える必要があり、新たな時代における将来の展望を描いた上で、その実現に向けて業務プロセス改革（BPR）やシステムの整備を行っていくことが必要である。

公文書管理委員会デジタルワーキング・グループでは、「デジタル時代の公文書管理」について、3回にわたって多岐にわたる論点について精力的な議論を行い、一定の取りまとめを行った。

本報告を十分に踏まえて、必要な制度改正を順次行うとともに、システム整備の具体的な検討を進め、令和8年度までに、デジタル社会に対応した確実かつ効率的な公文書管理が実現することを期待する。

【1】 デジタルを活用した確実かつ効率的な公文書管理

1. 基本的方針

○ デジタル技術を活用し、確実かつ効率的な公文書管理を実現する。確実な公文書管理は、行政情報の利活用や国民への説明責任の基盤であり、政府に対する信頼の構築に不可欠である。

また、一定のリテラシーを備えた国家公務員が、通常どおり体系的に仕事をしていれば、公文書管理の一連のプロセスが電子システム上で適切かつ効率的に完結し、ほぼ自動的にルールが順守される仕組みを構築することが必要である。

そのためには、デジタルを前提としてあるべき将来の姿を描き、その姿に向けて、制度の見直しと、システム面での対応を行う必要がある。特に、制度については、システム構築の前提ともなるものであり、合理的な文書管理を実現するという観点に立って、見直しを行う。

○ 政府の情報基盤システムの統一的な整備が図られる中、全省庁統一的な文書管理を目指す。各行政機関・部局によって、業務の性質・内容、組織が大きく異なるものの、文書管理のスケジュールなどの基本的事項や分類・名称等に関する統一的なルールの整備・運用を図るべきである。

<デジタルを前提とした考え方>

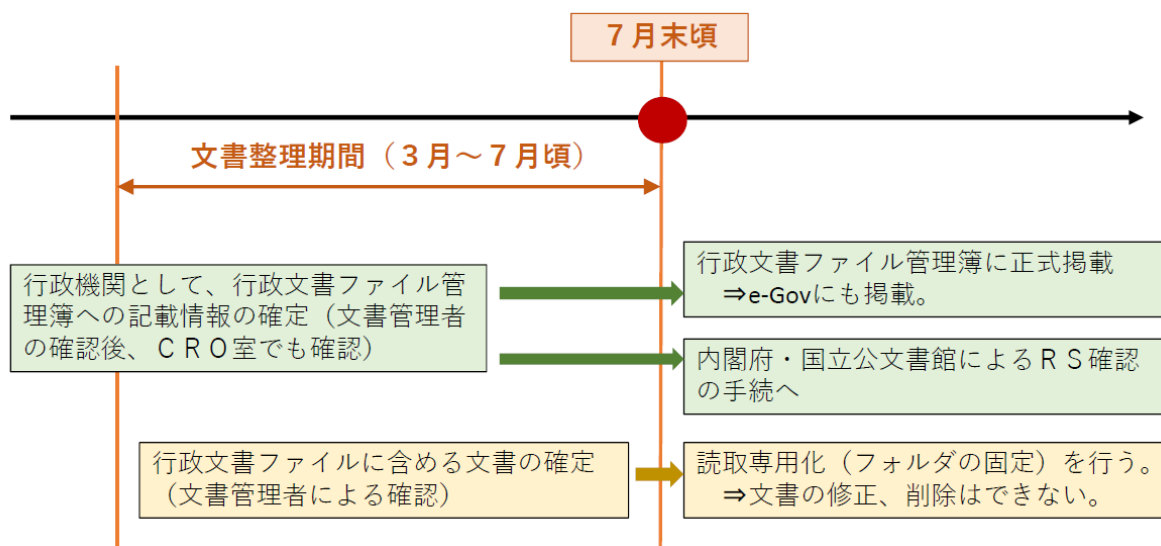
○ デジタルを活用した公文書管理に当たっては、文書の作成・管理等について、デジタルを前提として、例えば、以下のことを踏まえて、検討を行う必要がある。

- ・従来の「分類」の考え方（大分類・中分類・小分類）にとらわれることなく、速やかな検索と文書の特定が行えるようにすることが重要であること。複数のメタデータで系統的に管理することにより、検索性を高めることが可能であること。
- ・メタデータによって起算日、保存期間、満了時の措置（移管・廃棄）などの公文書のライフサイクル情報を管理し、作業の自動化を行えること。
- ・公文書管理の分類方法や名称の統一化・標準化を図り、AIやRPAなども活用できれば、職員は、文書の作成や選別の判断に注力すればよいようになること。
- ・正本・原本の特定ではなく、文書管理者が責任をもって行政文書を管理することが重要であり、その真正性・信頼性等の担保が重要であること。
- ・デジタルと紙媒体の両方で管理する時期が当面続くと考えられるが、非効率であり、できるだけ早期にデジタルに移行していく必要があること。

<行政文書ファイルの内容及び情報の早期の確定>

- 国家公務員の多くが2年程度で人事異動している現実を踏まえれば、「記憶があるうちに記録を固める」ことが重要であり、行政文書の内容及び書誌情報について、早期かつ確実に確定させる仕組みを作るべきである。各省庁のLANシステムの統合的な整備なども念頭に置き、全省庁一律の運用を基本とすべきである。
- 文書管理者（課室長等）や文書管理担当者（課室長補佐、係長等）の多くが4月か7月頃に異動しており、このことを考慮した上でルールを構築することが必要である。具体的には、3月から7月末頃までを「文書整理期間」として、この間に、各行政機関における行政文書ファイル管理簿に関する情報や、行政文書ファイル内に保存する文書の確定を行うことが考えられる。
- 7月の特定日（末頃）までに必ず文書管理者等による確認を行い、その日を過ぎれば、行政文書ファイル管理簿情報がウェブサイトに掲載され、国立公文書館によるレコードスケジュール（保存期間満了時に国立公文書館に移管されるか又は廃棄するか。以下「RS」という。）の確認が開始されるとともに、記録用フォルダ内の行政文書ファイルに該当する共有フォルダが読取専用化（書換え・削除不可）されるようにすることが考えられる。

（参考）文書整理期間のイメージ（たたき台）



※実現には、行政文書ファイル管理簿への記載の自動化や、確実な読取専用化の実施等が必要。

- 文書整理期間が多忙な部局については、その前に文書整理を行っておくことが適当であり、また、現時点でこの時期に間に合わない部局については、令和8年度までにこのスケジュールで実行できるように、業務プロセスの改革を進めてい

く必要がある。特に、地方支分部局等においては、行政文書ファイルの数が多いことや、定型・定例的な業務が多いこと等を踏まえたルールの運用や業務プロセスの見直しも重要であり、確実かつ効率的に運用可能な行政文書の管理の在り方について、検討を行う必要がある。また、想定外に緊急的に多忙になった部署への配慮も必要である。

※令和元年度管理状況報告では、令和元年度に新規に作成又は取得された行政文書ファイル等は約341万ファイルであり、そのうち、地方支分部局が137万ファイル（約40%）、特別の機関が178万ファイル（約52%）である。

- また、RS確認について、記入事項が多いことや、確認に長い時間を要した結果、例えば、前々任者が作成した文書に係る移管・廃棄について調整を行うことは、職員にとって多大なストレスである。RS確認に必要なメタデータを付与することや行政文書ファイル名の標準化を図ること、AIやRPAの活用などにより、手続の効率化・迅速化を図るとともに、RSのための記入事項を整理する必要がある。

3. 行政文書ファイル等の在り方等について

<業務の実態による行政文書ファイルの分類>

- デジタルを活用した文書管理を考えれば、当面は、行政文書ファイルを管理することが基本となる。実際の政府の意思決定や事務・事業の在り方を踏まえれば、行政文書ファイルについては、大まかに、①積み上げ型、②循環型（繰り返し型）、③束ね型 の3類型が考えられる。こうした類型も踏まえながら、業務の実態に応じた文書管理ができる仕組みを作ることが合理的と考えられる。

——①積み上げ型——

- ・ 法律制定や新規政策立案、危機対応など、政策の検討や意思決定を積み上げていくもの。
- ・ こうした文書については、行政文書ファイルに含まれる文書を年度で区切るよりも、政策決定までや危機対応の一連の流れを束ねる方が、事務の合理的な跡付け・検証にも資するものも多いと考えられる。この場合には、保存期間の起算日は、政策の決定等を行った翌年度の4月1日とすることが合理的である（現行制度は、行政文書ファイルに最初に行政文書を入れた日の翌年度の4月1日）。
- ・ 一方で、政策のプロセスが長期にわたることを理由に文書の適切な管理が行われなくなることがないようにする必要があり、2年度を超えて長期にわたる取組の場合には、行政文書ファイルを一定の段階ごとに分けて作成することが適当と考えられる。

——②循環型（繰り返し型）——

- ・ 定期的に行われている意思決定や事務・事業で、予算要求・執行業務、毎年取りまとめる政策パッケージ、統計・調査などが該当する。
- ・ こうした案件については、暦年、予算年度、政策サイクル、国会会期等ごとに、行政文書を束ねて行政文書ファイルを作成することが合理的であり、年度を越えても、一つのまとまりの中で管理されることが適当である。
- ・ 現行のルール（公文書管理法施行令第8条第4項・6項）上でも、保存期間の起算日は、4月1日以外に柔軟に設定できることとなっているが、保存期間開始後のRSのタイミングや移管・廃棄を検討・実施する時期を踏まえれば、4月1日で統一することが効率的であり、実際に、多くの場合そのように運用されている。
- ・ こうしたことを踏まえれば、前年度から文書の作成を開始していたとしても、政策パッケージの取りまとめや事務・事業の実施の年度の翌年度の4月1日を起算日とすればよいこととすることが妥当である。
- ・ なお、予算執行に係る精算や年度末に開催された審議会の議事録などについては、4月1日を越えて作成されるものがあるが、予算執行や審議会など事務・事業の本体の文書と合わせて保存されることが適当である。

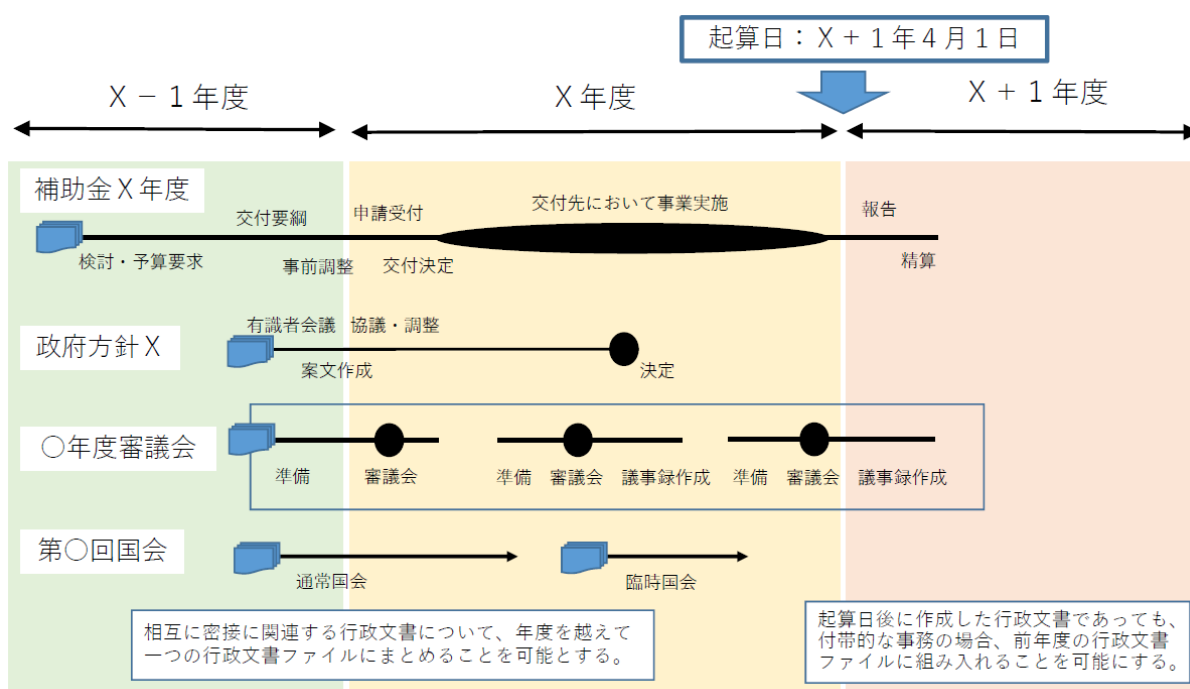
——③束ね型——

- ・ 個別の給付業務、支払事務、旅行命令等、頻繁に又は同時に大量に実施される同種類の個別案件を便宜的に束ねたもので、1つの行政文書ファイルの中に、膨大な情報を含むことになる。「束ね型」の行政文書ファイルは、行政文書の管理の合理化のために必要であるが、その内容については、独立した意思決定（個別の行政文書）を便宜的に束ねたものであり、分割しても、意思決定過程の合理的な跡付け・検証に問題が生じるというものではない。
- ・ このため、「束ね型」の行政文書ファイルの中の一部について、保存期間の延長が必要となったり、保存期間満了時の措置が変更（廃棄→移管）になったりする場合には、行政文書ファイル全体について適用するという考え方がとられていたが、該当する案件（文書）について複製を行って別の行政文書ファイルを作成し、保管することも可能とすることが合理的と考えられる。
- ・ なお、「束ね型」の中には、本来、個別の事案ごとに年度を積み重ねて管理することが適当であるにもかかわらず、年度別管理のルールや個人名を行政文書ファイル名に記載しないルールにより、実務的な利便性・検索性が低下したり、不要となった文書であっても長期にわたって保存が必要となったりしている場合もある。行政文書の効率的管理の観点から、「束ね型」の必要性を前提としつつ、その合理的な管理の在り方について、検討を行うことも考えられる。

<行政文書ファイルに同一年度内の行政文書しかまとめない運用の見直し>

- 積み上げ型や循環型（繰り返し型）の実務を踏まえれば、相互に密接に関連する行政文書を、その作成・取得日が4月1日の前か後かというだけで、別の行政文書ファイルにまとめる、あるいは、別のフォルダに格納するということは、業務の遂行、事後の文書の検索、経緯の跡付け・検証の利便性など、様々な観点から支障が大きいと考える。
- このため、相互に密接な関連を有する文書について、年度を越えて一つの行政文書ファイルにまとめられるようにすべきであり、本年度（令和3年度）から作成している文書を含めて対応ができるよう、速やかに実現すべきである。一方で、長期にわたって一つの行政文書ファイルにまとめる恣意的な運用が行われるのは適切ではなく、2年度を超えないこととすることが適当である。
- また、予算執行に係る精算や年度末に開催された審議会の議事録などについては、4月1日を越えてから文書が作成・取得される場合があるが、その関連文書も含めて予算執行年度や審議会開催年度の行政文書ファイルに保存することが、文書整理の観点から合理的である。すなわち、起算日以降に作成・取得した行政文書であっても、事務・事業に附帯するものについては、当該事務・事業に係る行政文書ファイルの中での保存を可能とすることが適当である。（その場合には、行政文書ファイルに含まれる文書の作成・取得日が2年度の範囲内とする考えの例外として許容する。）

(参考) 年度別管理の見直しのイメージ

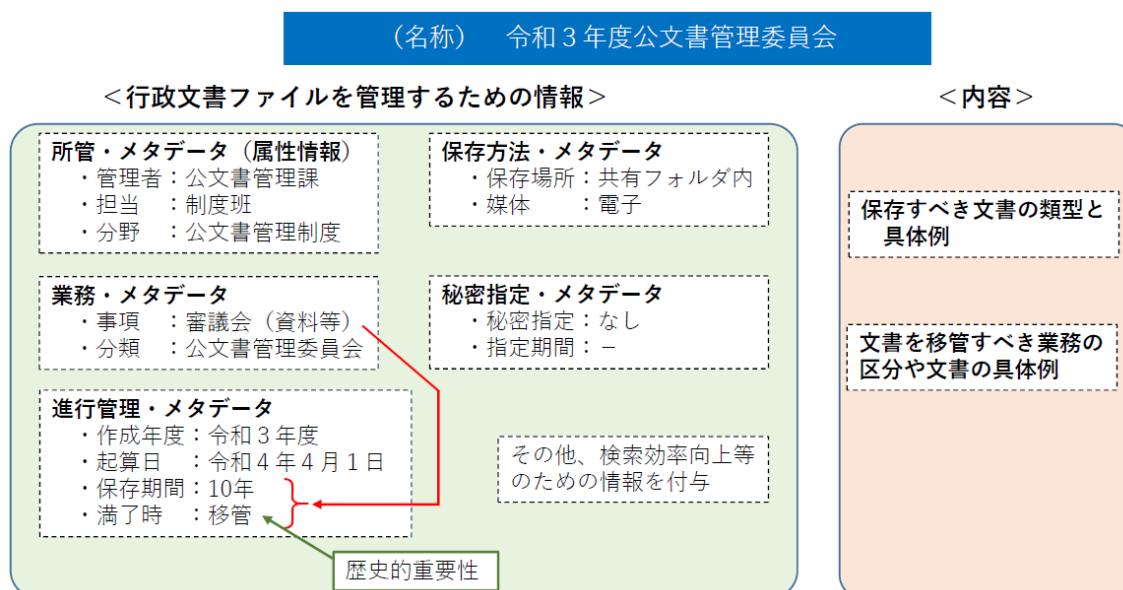


<メタデータによる行政文書ファイルの管理について>

- メタデータとは、データを管理するためのデータであり、データの効率的な管理や検索において重要な役割を果たす。デジタル時代においては、行政文書や行政文書ファイルの属性情報を、メタデータとして付与することで、確実かつ効率的な行政文書管理を実現することを目指すべきである。(メタデータは、国立公文書館等における移管の受入や分類・検索にも資する)
- このため、どのようなメタデータをどのように付与すれば、検索性を高められるか、作業の自動化につながるか、適正かつ効率的な文書管理につながるかを考えるとともに、メタデータを付与する作業について、できる限り迅速にストレスなく、そして確実に付与できることが重要となる。
- 行政文書ファイルに含まれる個別の行政文書については、行政文書ファイルに付与されたメタデータのうち、必要な情報を付与することで管理が可能になる。このため、行政文書ファイルに付与するメタデータが特に重要になるが、以下のようなメタデータを付与することが考えられる。

- | | |
|--------------------|--------------------------|
| ①所管 | 文書管理者、担当（係）、分野 |
| ②業務類型 | 事項、分類（政策名、事業名、会議名等） |
| ③進行管理 | 作成年度、起算日、保存期間、満了時の措置（RS） |
| ④保存方法 | 媒体、保存場所 |
| ⑤秘密指定 | 秘密指定、指定期間 |
| ⑥その他、検索効率向上等のための情報 | |

(参考) メタデータを活用した行政文書ファイルの管理のイメージ



- メタデータの付与に当たっては、①あらかじめ、行政文書ファイルと属性情報を紐づけておいてからメタデータが付与された行政文書ファイルを保存できるようにする方法、②過去の同一種類の業務の行政文書ファイルをコピーすることで同様のメタデータを付与する方法、③行政文書ファイルを作成した後に、自動的付与や選択式で付与できるようにする方法が考えられる。定型的・定例的業務は①や②で対応し、新規業務については③で対応することが考えられる。
また、民間事業者等から電子ファイルによる提出を受ける場合には、当該電子ファイルに付与すべきメタデータを指定するなど、メタデータを付与することで、行政機関における分類・整理を効率化することが可能である。
- 「事項」（例：法律、許認可等）については、保存期間満了時の措置に直結するものであり、将来のAIやRPAの活用も見据え、統一かつ使いやすい形でのルール化を図るべきである。
- メタデータによって個々の行政文書ファイルの属性情報（作成年度、分類等）を管理すれば、年度別又は分類別の保存領域を作成することなく文書管理を行うことが可能であり、メタデータで検索することで、関連する行政文書ファイルや行政文書を一覧できたり、検索したりすることができる。「記録用フォルダ（〇年度）」や「大分類－中分類－小分類」という現行の枠組みにとらわれず、システムを検討することが適当である。
- 行政文書ファイルに付与するメタデータの在り方は、システムや制度にも影響するものであり、政府において速やかに検討する必要がある。その際、付与すべきメタデータ情報が過大になり、付与作業に時間がかかったりすることは適当ではないことにも留意が必要である。また、検討の際には、以下に述べる行政文書ファイルのまとめりや、各部局の実務において活用する保存期間表の在り方を含め、検討すべきである。

<行政文書ファイルのまとめり>

- 行政文書ファイルのまとめりをどのようにするかも検討課題となる。行政文書の管理の効率性と検索可能性を踏まえれば、行政文書ファイルについては、年度別や政策決定など、大括りでまとめることが一つの合理的な方法と考えられる。
- 一方で、一つの業務のまとめりの中で保存期間や移管・廃棄が異なる場合や、段階で分ける場合もある。その場合に、どのように行政文書ファイルを構成するのかなど、行政事務の効率性、RS確認・廃棄協議の適切・効率的な実施の観点等から検討が必要であり、全省庁統一的な運用を見据えて、速やかかつ実務的な検討が求められる。

<保存期間表、ガイドライン別表について>

- 保存期間表は、各文書管理者が定めるもので、各府省公文書監理官室（CRO室）が確認し、各部局による不適切な文書管理を防止するとともに、部局の担当者及び文書管理者が保存期間表に従って、適切に保存期間やRSを設定することを担保するものである。また、1年未満保存文書については、保存期間表において具体的に定めることとされている。
- 保存期間表において、大分類・中分類・小分類の一つ一つを記載することは、保存期間表の長大化の原因ともなっており、さらには、行政文書ファイル管理簿と同じような内容の資料を作成することとなる。一方で、令和4年から段階的に実装される文書管理のシステムにおいては、保存期間表から共有フォルダを構築することが可能となっている。
- 多くの行政機関において、文書管理規則の別表を踏まえて、保存期間表が作成されている。文書管理規則は、行政文書の管理に関するガイドラインを踏まえて作られ、ガイドラインの別表は、政令（公文書管理法施行令）の別表に沿って整理されている。法的な整理の観点から作られている政令別表やガイドライン別表と、実務に対応するための保存期間表では、観点が異なることもあり、使い勝手を悪くしている場合がある。ガイドライン別表の構成を見直すことも一つの案として考えられる。

4. 保存（長期保存）に必要な措置

- 行政文書の保存に当たっては、長期にわたり、適切に保存と利用が確保されることが必要であり、文書が消滅しないことや、内容の同一性と見読性が維持されることが求められる。このため、保存環境として、セキュリティ、冗長性、レジリエンスを確保するとともに、ソフト面やハード面で、急速な技術的進歩に対応して見読性を維持していくことも必要である。さらに、改ざんを防止するための仕組みも不可欠である。
- 記録用フォルダ内の文書で、RSで「移管」とされた文書及び作成から一定期間を経過した文書については、長期保存用のフォーマット（PDF/A等）の作成が自動的に行われるようにする必要がある。その際、検索性を高めるために、テキスト付PDFの活用を含めて検討することも考えられる。
- 国立公文書館における長期保存用のフォーマットについては、平成22年に内閣府が策定した方針に基づく運用がなされており、見直しを進める必要がある。このフォーマットについては、行政機関における長期保存用のフォーマットと基本

的に同じものになる。また、フォーマットは、文書の作成・取得段階から留意すべきものもあり、各省庁に示すことが必要である。

- フォーマット変更の際には、文書の本質的な内容が失われることは適当ではないが、文字配置のずれ等は、問題はないものと整理することが適当である。
- 長期保存用のフォーマットへの変換や文書のライフサイクルの進行管理が適切に行われるよう、外部記録媒体に保存するのではなく、サーバ内（クラウドの保存領域内）で保存することが望ましい。（特定秘密文書や極秘文書を除く。）
なお、紙媒体で管理される文書や、業務システム内で管理されるデータ（行政文書）は、文書の保存・管理のためのシステムの外に置かれることとなる。これらの文書について、どのように行政文書のライフサイクルの管理を効率的に行うかも、検討が必要である。
- 公文書の改ざんや不適切な廃棄は、あってはならないことであり、懲戒処分の対象とするなどルール面の取組が進められるとともに、システム面でも、現在総務省が所管し各省庁が利用している電子決裁システムでは、一度決裁を経た案件について事後修正できない仕組みが導入されている。決裁以外の文書についても、記録用フォルダの読取専用化を確実に実行できるシステムにより、仕組みの面からも改ざんを行えないようにする。具体的には、文書整理期間中に各文書管理者による確認を行った上で、フォルダの読取専用化を行い、行政文書ファイルの中の文書の変更や廃棄ができない仕組みを構築する。また、廃棄については、保存期間の満了と廃棄同意の両方が揃わなければ、システム上できない仕組みを構築することが重要である。
- なお、読取専用化について、RS確認による変更への対応、法律名等の確定に伴うフォルダ名称の変更、本来まとめられるべきであった文書の追加的格納などについては、可能とすることが考えられる。また、その後の業務に活用できるよう、個別の電子ファイルについて、読取専用化した行政文書ファイルの外に複製を作成すれば編集可能である必要がある。
- 行政文書を交付する場合や、取得する場合には、文書の真正性及び信頼性確保の観点から、その日付の記録や改ざん防止のため、当該文書の性質に応じて、タイムスタンプ、電子署名等を付すことが考えられる。こうした措置の有効期限の問題、永久保存との関係も踏まえ、他の手段を含めて、確実・効率的・迅速に付与・管理できる仕組みを検討する必要がある。

5. 移管について

- 国立公文書館等に移管された文書は、歴史公文書等として永久保存のための専門的な管理が行われるとともに、広く国民の利用に供されることになる。また、国立公文書館等に移管された文書の利用範囲は、行政文書よりも広く（利用制限の範囲が狭く、「時の経過」が考慮される）、さらに、デジタルアーカイブ化されれば、利用請求をしなくとも、インターネットから閲覧できるようになる。デジタル化を踏まえて考え方が変わることにより、国立公文書館等への移管を進めることで、こうしたメリットが発揮されるようになる。
- 具体的には、紙媒体の行政文書ファイルは、一つの有体物であり、行政機関において現用中の紙媒体の文書を、国立公文書館等に移管することはできないが、電子媒体であれば、簡単に同一内容の写しを作成・保存でき、国立公文書館等に移管しつつ、行政機関において、写しの電子媒体を利用することができるようになる。

<国立公文書館等に移管する30年保存文書の保存期間の見直し>

- 法律、条約、政令、予算、閣議決定等については、公文書管理法施行令により、保存期間は30年であり、満了時には移管されることになっているが、デジタルの文書を行政機関において長期に保存することについては、リスクがあるとの指摘もあり、より早期に国立公文書館等に移管しつつ、行政機関において必要な場合には、継続して保存しておくことが考えられる。
- 具体的には、30年で移管することとなっている文書の保存期間を20年に短縮し、早期に移管し、国民の利用に供することが考えられる（秘密文書を除く。）。

<情報公開請求に伴う保存期間の延長と移管について>

- 国立公文書館等に移管すれば、多くの国民が利用の機会を得られるが、現行制度では、情報公開法に基づく開示請求が続いた場合には、保存期間を延長し続け、その間移管ができなくなっているが、発想を変えることで、両制度の調和を図ることが考えられる。具体的には、デジタルであれば複製が容易であるため、情報公開請求があった場合には、複製で対応しつつ、移管の手続を進められるようにすることが考えられる。また、外務省から外交史料館に文書を移管する場合も、こうした対応が可能と考えられる。
- 移管手続を終えるまでに行われた開示請求への対応は、行政機関において行うが、国立公文書館等への移管手続を完了し、利用請求に対応できるようになった

後に開示請求が行われた場合には、行政機関は請求者に対して、国立公文書館等への利用請求を活用することを案内することも考えられる。

<国立公文書館等に移管しつつ、行政機関で写しを継続保存する場合の取扱い>

- 行政文書を国立公文書館等に移管しつつ、継続して保有する場合の留意点について、以下のとおりと整理することが考えられる。
 - ① 国立公文書館等に文書に関する権限が移管されていることから、行政機関が継続して保有する行政文書は、写しと整理する。また、行政文書として、廃棄するまでの間、行政文書ファイル管理簿に掲載を続ける。その際、備考欄に「国立公文書館に移管済み」等と記載する。
 - ② 行政機関による継続保有に当たっては、全体を保存することも可能であるし、必要な一部を保存することも可能である。
 - ③ 国立公文書館等の特定歴史公文書等は利用請求の対象となり、行政機関の行政文書は情報公開請求の対象となる。ただし、国立公文書館等において、デジタルアーカイブで資料が容易に閲覧できる状態にある場合には、行政機関に情報公開請求があった場合に、行政機関から請求者にその旨を教示することも考えられる。

<国立公文書館への電子媒体の移管と永久保存>

- 電子媒体の行政文書ファイルを国立公文書館に移管する場合には、文書管理システムが活用されているが、同システムへの文書登録に手間を要する状態にある。政府のLANシステムや文書管理のためのシステムと国立公文書館のシステムを統合的・整合的に整備することで、円滑な移管を実現することが適当である。
- 国立公文書館においては、できる限り速やかに利用可能な状態にするべきである。現在は、行政機関からの移管を受け入れてから、確認や目録の作成等を経て排架しており、その期間を1年以内としているが、当該期間においては、行政機関への情報公開請求もできず、国立公文書館への利用請求もできない状態になる。デジタルであれば、準備のために移管予定の行政文書の複製を、例えば1年前に国立公文書館に提供し、国立公文書館において排架の準備を行っておき、保存期間が満了して移管の手続を行えば、速やかに国立公文書館で利用可能にすることも可能となり、国民の行政情報へのアクセスを改善できる。
- 国立公文書館における排架作業を円滑にするため、行政機関におけるメタデータの適切な付与と利用制限のある文書の特定を徹底する必要がある。また、AIを活用して利用制限情報を効率的に見えないように加工することも考えられる

(同じ仕組みは情報公開請求の不開示部分にも活用可能と考えられる。)

- 国立公文書館に移管された文書は、永久保存が義務付けられており、行政文書同様のセキュリティや冗長性の確保に加え、見読性確保のための継続的な更新作業が必要である。

6. 廃棄について

- 公文書管理法は、行政文書の適切な管理を目的としており、将来的に利用が見込まれないような文書まで永久に保存し続けることについては、行政文書の体系的な管理を困難にするものであり、効率的な行政運営の観点からも適当ではない。
- 電子媒体の行政文書の「廃棄」については、各文書管理者（部局）において、廃棄に係る適切な手続を終えた上で、行政文書として利用できない状況にすることであり、共有フォルダ等のデータの削除やクラウド上のデータへのアクセスの切断をもって廃棄とすることが適当である。
- 行政文書の廃棄は引き続き必要である一方で、政令別表に定める保存期間が満了すれば全ての文書を直ちに廃棄すべきという考えは適当ではない。公文書管理法第5条第4項及び公文書管理法施行令第9条第2項により、職務の遂行上の必要があれば、一定の期間を定めて保存期間を延長することができることとされており、当初設定した保存期間を延長するかの判断を行った上で、廃棄を行うことが適当であり、この考え方を周知していく必要がある。
- 公文書管理法施行令第9条は、延長について限定的に認めるとの考え方に立っているが、保存期間の延長について限定的なものと考えず、業務や国民への説明責任等の観点から妥当と行政機関が判断すれば、保存期間を延長することが適当である。このため、保存期間を延長すれば行政機関の長から内閣総理大臣に報告を求めるなどの制限的な規定を見直すことが考えられる。
また、重要な行政文書については、各行政機関や各部局において、保存期間を長く定めておくことも考えられる。
- なお、保存期限を満了した行政文書のうち移管されているものが0.5%程度である一方で、各行政機関の廃棄協議の開始の遅れもあり、廃棄協議のあった文書の8割について、満了時まで協議を終えられていない状況がある。自動化により適正な時期に廃棄協議を可能とするとともに、適正かつ効率的な実施が可能となるよう、廃棄協議そのものの方法の見直しを行うことが必要である。

7. ライフサイクルの自動化の具体的検討

デジタル技術を活用して、作成・取得した文書の保存・移管・廃棄等の公文書管理の手續・作業の自動化を進めていく。ここまでの議論を踏まえ、ライフサイクルの自動化の将来像（イメージ）と検討課題を整理する。

<文書の作成・取得時>

- 行政機関が共有する保存領域に、行政文書ファイルに該当する共有フォルダ等を構築し、その中で、行政文書の検討・作成・保存を行う。共有フォルダ等には、行政文書ファイルの書誌情報としてメタデータを付与する。緊急的な業務に対応できるように、事後の付与も可能としつつ、付与漏れを防ぐため、定期的なチェック・リマインド機能を備える。
 - ・職員個人での検討段階の資料や個人作業用資料を入れるための個人用フォルダも用意する。（当該職員個人だけがアクセスできるようにする）
 - ・検討段階で当面の間のみ保存しておく文書を入れておくフォルダには、1年未満保存のメタデータを付与し、1年を経過する前のタイミングで、削除するか、1年以上保存の適切な行政文書ファイル内で継続保存するかを選択するようにする。
 - ・検索性を高めるため、備考等に様々な情報を付与することができるようにする。また、文書の内容を含めて、検索できるようにすることが望ましい。
 - ・行政機関に文書（電子ファイル）が提出される際（行政文書の取得時）に、行政機関内での整理が行いやすいよう、必要なメタデータを付与してもらうことも考えられる。
- 電子決裁について、専用の電子決裁システム上で完結し、改ざんができないよう保存されるが、決裁も事務・事業の一環として行われているものであり、その経緯を含め、密接に関係する文書とともに、保存されることが望ましい。特に、国立公文書館等に移管されるものについては、決裁文書が、行政文書ファイルのどの文書と関連するのか、分かることが望ましい。
- 行政文書は、行政文書ファイルに相当する共有フォルダ等内で管理することを徹底する。そのため、記録用フォルダ内であって、行政文書ファイルのフォルダの外に置かれた文書がないかの自動チェックや、必要なメタデータを付与していない行政文書ファイル、空の共有フォルダ、文書作成日や起算日等のエラーの可能性のある行政文書ファイル等を検出し、追記や確認が求められる。
- 行政文書ファイルの共有フォルダ等内に含まれる行政文書については、文書整理期間中（あるいはその前）に、文書管理者のチェックを経て、確定させる。確

定後には、読取専用化を行い、書換えや削除ができなくなる。

- 秘密文書については、秘密指定や指定期間についての設定、アクセス制限を確実・速やかに行えるようにする。

<行政文書ファイル管理簿の調製と公表>

- 行政文書ファイル管理簿は、行政文書ファイルに付与されたメタデータを基に自動的に生成される。文書整理期間等の必要な時に、新規登録する案件のリストが生成され、文書管理者が一覧で確認ができるようにする。
- 7月の特定日（末頃）までに、文書管理者が確認した行政文書ファイル管理簿の記載事項について、電子システム内で、各府省CRO室等の確認を経る。総括文書管理者の確認が行われた行政文書ファイル管理簿の情報は、自動的にウェブサイト上に掲載され、全省庁の行政文書ファイルの情報の検索ができるようになる。
- 総括文書管理者の確認が行われた行政文書ファイル管理簿の情報は、自動的に国立公文書館によるRSの確認の手続に移行する。RS確認の結果、行政文書ファイル管理簿記載情報の調整が行われ、修正することとなった場合には、ウェブサイトに掲載している行政文書ファイル管理簿情報や、行政文書ファイルの共有フォルダ等のメタデータ情報への反映が自動的に行われるようにする。

<保存>

- RS確認で移管と確定した文書や、10年以上保存する文書については、自動的に、長期保存用のフォーマットが作成される。
- 秘密指定関係のメタデータに基づき、秘密指定の期間満了前に、解除・延長の選択を求める。

<移管・廃棄・延長>

- RSが移管とされた文書については、保存期間満了前の然るべき時期に、移管か延長か、移管しつつ継続保有かの選択を行えるようにする。移管を選択した場合には、保存期間満了後に円滑に国立公文書館の電子システムに移されるようにする。
 - ・ 行政機関側で、留意すべき情報（利用制限のある文書）が含まれる文書について、特定する必要がある。

- ・ 保存期間満了の 1 年前に事前に国立公文書館に送付し、国立公文書館において目録作成等の準備を進めておき、速やかに公表する。
- RSが廃棄と確定された文書について、保存期間満了日の約 1 年半前になれば、該当文書について廃棄か延長かの選択を行うことが求められる。廃棄を選択した場合には、システム内で廃棄協議の事前審査を行う手続に移る。
- 文書管理者、各府省CRO室等の確認を経て、内閣総理大臣に対する廃棄協議の事前審査を行う。(国立公文書館の専門的技術的助言を得る)
 - ・ 廃棄協議の方法については、内閣府及び国立公文書館において、合理化を行うべきである。
 - ・ 保存期間が 1 年であるなど短い文書については、RS 確認をもって、廃棄の事前審査も了したものと整理することも合理的である。
 - ・ RS 確認を徹底することで、廃棄協議については、歴史的 중요性的変化の観点からチェックすることが中心になる。
- 廃棄協議の手続を終え、保存期間が満了した行政文書ファイルについて、最終的に廃棄するか延長するかを選択が行われるようにする。
 - ・ 義務的な延長が必要な場合もあり、誤廃棄がないよう、各行政機関の責任で十分に確認する必要がある。
 - ・ システム上、事前審査の完了、保存期間満了の両方の要件が揃わなければ、読取専用化は解除されないようにする(廃棄できない)。
- 移管・廃棄・延長が行われた場合には、移管簿・廃棄簿・行政文書ファイル管理簿に自動的に反映される。

<行政文書の管理状況報告>

- 行政文書の管理状況報告の作成に必要な情報のほとんどが、システム内に蓄積された行政文書ファイル管理簿に関する情報等から自動的に作成される。
 - ※公文書管理法第 9 条に基づき、各行政機関における行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について毎年度報告し、内閣府で取りまとめているが、事務負担が大きい。自動集計可能な仕組みの構築と合わせて、個々の報告事項についても、その必要性和報告負担のバランスを検証することも考えられる。また、調査時期についても、文書整理期間との関係で検討が必要である。なお、法人文書や特定歴史公文書等の管理状況報告についても、同様に検討することが考えられる。

8. その他の論点

<AIを活用して作成した文書の取扱いについて>

- AIが作成した文書（国会答弁、議事録等）の扱いは、担当者の作成した文書と同じものと考え、組織として共有されれば行政文書になるが、文書の正確性を確保するため、必要な確認を経ることが重要である。

<スキャンやOCRの活用について>

- 文書管理のデジタル化を進めるためには、行政機関に提出される文書について、電子媒体（データ）で提出されるようにすること、紙媒体で提出されても別途電子媒体で送付されるようにすることに加え、紙媒体で提出された場合には、行政機関において電子媒体に変換していくことが考えられる。
- スキャナで読み取った文書については、既に、「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」（平成31年3月25日内閣総理大臣決定）に基づき、内閣府公文書管理課が指針を示しており、適切に媒体変換を行い、電子的に管理することとすれば、元の紙媒体の文書は、写しの文書と整理して一年未満保存の文書として扱ってもよい（廃棄してもよい）とし、また、念のため保存しておいてもよいと整理している。
- 一方、OCRで読み取った場合は、データとして扱えるものの、文字の読み取り誤りが生じ得るものであり、元の文書との同一性が担保されない（担当者が転記した文書と同じ）。OCRで読み取った上で、元の紙媒体の文書を廃棄することとしてよいかは、業務・文書の性質・内容や、元の文書との同一性の確認の必要性とそのための方策（例：重要な数字部分を読み合わせる、半年間は紙を保存しておく）等を踏まえて、各行政機関において判断すべきものである。

<デジタルで管理する場合の紙媒体の文書管理上の扱い>

- 全てをデジタルで保存した場合であっても、災害時など万一の場合に必要なマニュアル等については、紙媒体でも保有しておく必要がある場合がある。この場合、紙媒体を保有するたびに行政文書ファイル管理簿に記載することを求めることは、業務上非効率であり、メリットもほとんどない。電子媒体で行政文書ファイルの全体が管理されているのであれば、紙媒体がその一部であり、利用期間が電子媒体の保存期間と同じかそれよりも短い場合には、紙媒体でも保存していることについて、行政文書ファイル管理簿への記載を含め、公文書管理法上の特段の手続を行う必要はないという整理でよいと考える。また、紙媒体の文書

をスキャンして電子媒体で行政文書ファイル全体を管理することとし、当面、念のため、紙媒体でも一部を保管する場合も、同様に考えられる。

<ウェブサイトやSNSに掲載した情報の行政文書としての管理について>

- ウェブサイトの情報は常時更新されるものであり、ウェブサイトそのものの廃棄は想定されていないこと、掲載している情報はアップロードのために適切なサーバ（委託先のものを含む）に保存されていることを勘案すれば、行政文書ファイル管理簿においては、ウェブサイト作成上のサーバに常用文書として登録すれば足りる。
- また、他の行政文書ファイル管理簿で管理される行政文書については、廃棄又は移管の判断が別途行われることから、ウェブサイト掲載情報について、廃棄・移管に係る手続を行う必要はないと整理することが合理的である。
- 一方で、ウェブサイト上に文字情報で情報を発信する場合等には、当該情報について保存しておく必要がある。ウェブサイトの画面そのものを保存する必要性はないが、例えば、ウェブサイト掲載のための手続において作成した文面等を保存しておくことが考えられる。なお、国立国会図書館が、インターネット資料収集保存事業を行っている。
- 行政機関内のイントラネットで共有されている訓令、通知、お知らせ等について、当該訓令等について各担当部局で別途、行政文書ファイル管理簿に記載して管理しているのであれば、イントラネットに掲載していることについてまで記載することは不要である。

<SNSに掲載して発信した情報について>

- 行政機関がSNSを活用して発信した情報も行政文書に該当する。国立公文書館等に移管する情報については、適切なフォーマットで保存する。
- 大臣等が政務で利用しているSNSであっても、大臣等の立場で発信した情報で把握した重要な内容のものは、大臣官房又は担当部局で取得・保存しておくことが望ましい。

<正本・原本について>

- 電子媒体については、同一内容の文書を複製することが容易であり、特定の電子媒体が正本・原本であるかを確定する実益がない。

- 一方で、行政文書の保存期間、満了時の措置等を考える上で、「写し」（他の部局が主管部局として管理している行政文書の複製物）という概念は有用であり、その反対概念として、主管部局が管理している行政文書を意味する言葉として「正本」という用語を用いることなどはあり得る。

<ソースコードの扱いについて>

- 行政機関が作成（内製）・取得（外注）して管理する、特定の業務を行うためにプログラミング言語で書かれたソースコードについては、行政文書に該当するが、以下のような取扱いとすることが考えられる。
 - ・ ソースコードの作成・修正に当たっては、軽微な修正を除き、仕様やアルゴリズムの検討や意思決定が行われるため、当該仕様等に係る文書を適切に管理することで、意思決定の跡付け・検証（再現性の確保）は可能である。
 - ・ ソースコードについては、バグ修正やアップデートが頻繁に行われる（常に更新される行政文書である）こと、関係システムとの連携なども行われること、特定の条件下のみで利用できるものがあること等に鑑みれば、ある特定の時点でどのようなプログラムの内容であったかは仕様等から再現性を確保すればよいものとし、個別のプログラムのソースコードそのものは最新のものを管理していることで足りると考えられる。
 - ※なお、ソースコードについては、システムの観点から、過去何世代か分を保存しておくことが考えられるが、それは、各行政機関の判断で行えばよい。保存しているソースコードは、行政文書に該当する。
 - ・ 仕様についても、プログラムの内容に大きな変更を加える場合の仕様書や修正の内容を記録したものは1年以上保存が必要であるが、軽微なバグの修正や形式的な改善などの仕様については、1年未満保存とできることが適当である（システム監査や会計検査に必要な場合を除く）。
 - ・ 保存期間について、ソースコードについては、プログラムの利用終了に係る特定日から5年等と整理することが考えられ、また、仕様等と合わせて、一つの行政文書ファイルにおいて管理することが考えられる。
 - ・ 国立公文書館等への移管が適当な案件の場合には、仕様等が分かる資料を移管することが適当である。
 - ・ なお、ソースコードや仕様等とは別に、当該ソースコードを用いて行われた意思決定や事務・事業については、その跡付け・検証に必要な文書が適切に作成・保存されることが求められる。

【2】業務システムと公文書管理のルール

1. 考え方

- 効率的な行政や利便性の高いサービスを提供するため、デジタル技術を活用して、様々な業務について処理するための電子情報システム（以下「業務システム」という。）が構築されている。こうした業務システム内において行政機関が作成・取得するデータ（電磁的記録）は、公文書管理法第2条第4項に規定する行政文書に該当するものであり、同法に基づいて、適切に管理することが求められる。
なお、業務システムは、行政の事業を実施するものである以上、当該システムを活用して行われる業務についても、当然、国民への説明責任が求められる。
- 業務システムについては、クラウドを利用したオンラインワンストップサービス、ベース・レジストリを始めとするデータベースの活用など、新たな技術を活用して従来にはない仕組みの構築が検討されている。紙媒体であれば、一つの有体物が行政機関の中に物理的に存在し、管理されていたが、デジタルを活用した業務システムでは、一つのデータに対して、複数の行政機関がアクセスするようになるなど、紙媒体を前提とした公文書管理の発想では対応できない状況も生じており、整理を行っていく必要がある。
- 業務システムで行われている業務が公文書管理法のルールを満たすことが必要であるが、あわせて、デジタル化が進むよう、業務システムの特性を踏まえた公文書管理のルール運用を検討していく必要もある。特に、デジタル社会の将来像を見据えれば、これからの意思決定や行政事務は、従来のような書面の形式ではなく、データのまま行われていくことも考えられ、そうした発想に立って、公文書管理を行っていくことも重要である。
- なお、業務システムを一つの題材として、デジタル技術と公文書管理について議論することは、デジタル的発想で公文書管理を考えることを通じて、紙媒体の文書を含めた文書管理業務の効率化・合理化を検討することにつながるものとも考えられる。

2. 公文書管理法のルールと業務システム内のデータの管理について

<基本的事項>

- 前述のとおり、業務システムの中で、行政機関が作成・取得するデータ（電磁的記録）は、公文書管理法が規定する行政文書に該当し、同法に基づいて、適切

に管理することが求められる。

- 具体的には、
 - ①意思決定や事務・事業の跡付け・検証ができるよう、文書を作成する必要があること、
 - ②作成・取得した行政文書については、適切に整理・保存される必要があること。例えば、保存期間、保存期間の満了する日、満了時の措置等を定めるとともに、必要な事項を行政文書ファイル管理簿に記載する必要があること、
 - ③保存期間満了時には、適切に移管、廃棄又は保存期間の延長を行う必要があること、
 - ④廃棄に当たっては、事前に内閣総理大臣と協議し、同意を得ること、などである。

- 業務システムの中で扱われるデータが行政文書に該当し、公文書管理法の適用を受けることの認識が不十分なまま、担当者がシステムの構築や運用を行っている場合があるとの指摘もあり、早急に、考え方を整理し、適正な文書管理が行われるよう求めていく必要がある。ルール of 整理に当たっては、業務システム構築の阻害要因にならないように配慮しつつ、バランスの取れた公文書管理の在り方を検討することが必要である。

- また、データそのものが行政文書に該当することから、業務システム内でデータを適切に管理していれば、それをもって、ルールに沿った管理が行われている状態を作るべきである。特段の用途がないにもかかわらず、別途データを出力して管理したり、印刷して紙媒体で保存したりすることは非効率である。

- こうしたことに留意しつつ、以下、業務システムに対応した公文書管理法のルールの運用や、システムの構築・運用に当たって留意すべき事項について整理する。

<行政文書ファイル管理簿への記載>

- 公文書管理法では、行政文書の管理に当たっては、行政文書ファイルに関する必要な情報を、行政文書ファイル管理簿に記載し、公表することが求められている。具体的には、分類、名称、文書管理者、起算日、保存期間、満了時の措置（移管・廃棄）、保存場所などである。

- 業務システムの整備に当たっては、仕様の検討段階（設計段階）において、どのような文書（データ）を取得し、どのような文書を作成・通知するかを決定しており、その段階（仕様を確定させる前の段階）で、行政文書ファイルのまとめ

り、分類、名称、保存期間、満了時の措置（移管・廃棄）、保存場所などについて、一旦の整理をすることが重要である。ただし、システムの設計を実際に進めている段階で、業務フローなどが変更になることはあり、その場合には、必要な見直しを行う。

- 行政文書管理の観点で問題がないかについては、事前に各府省CRO室と相談することが重要である。各府省CRO室においては、情報システムを構築する部局やその支援を行う部局（情報システム担当）等と連携を図り、適切な対応がとられるようにするとともに、円滑に相談に乗れるよう、デジタル技術に関する最低限の知識を身に付けておくことも必要となってくる。
- 新たな仕組みの構築に当たり、公文書管理法のルールとの関係で整理が必要な場合には、内閣府（公文書管理課）と事前に相談することとなる。内閣府においては、一定のルール形成ができた段階で、関係機関に周知していくことが求められる。また、保存期間満了に際して廃棄してよいとする方針を確定する場合は、内閣府や国立公文書館との事前調整が必要である。
- 業務システム内（必要に応じ、業務システム内と共有フォルダ内）で行政文書管理が行うことができるとの考え方を徹底すべきである。あわせて、その場合の行政文書ファイル管理簿の記載方法などについて、分かりやすく示されることが重要である。なお、業務システム内のデータについて、行政文書ファイルのまともりは基本的に大括りにしてよいと考えられる。また、民間事業者等から提出される文書（データ）について、メタデータが自動的に付与される仕組みを構築することによって、個々の行政文書の管理を効率化することが可能となる（行政文書ファイルへの整理、検索等の業務が効率化する）。

<当面の業務システムに関する整理の例（各論）>

- デジタル技術は急速に発展しており、国民へのサービスの質の向上や行政の効率化のために、新たな仕組みが生み出されている。個別のシステムごとに対応していくことは困難であり、共通する仕組みについて、公文書管理法上どのような点に留意が必要か、どのように整理すれば合理的にルールを順守できるのかなど、不断に検討を行い、考えを示していく必要がある。WGでは、既に行政機関において実装されている、あるいは、実装が検討されている業務システムを題材として、事務局において考え方の案を整理し、その確認を行った。

<各論1>クラウドで複数の省庁がアクセスする文書について

- ① デジタル手続法に基づき、行政機関があらかじめ認めたクラウドに民間企業がデータを格納することにより各行政機関への申請等の提出が行われる（行政機関にデータへのアクセス権限が付与されアクセスできるようになる）場合には、各行政機関が文書管理主体となることが適当である。



- ② 行政機関Aが作成し、業務システム内で保存・管理する文書について、他の行政機関Bが監査等のために閲覧する場合には、行政機関Aのみを文書管理者とすることとしてもよい。ただし、行政機関Bにおいて、監査等のためにBの管理下にデータを複製（Bのサーバにダウンロード等）した場合には、当該複製データについて、Bが行政文書として管理することとなる。
- ③ 業務システム内の利便性向上（ワンスオンリーの実現など）のため、データの保管の仕組みをシステム管理者である行政機関がシステム内に構築し、データを管理する場合は、当該システム管理者がデータ管理者となる。
- 業務システムを構築する行政機関と文書管理を行う行政機関が複数にまたがる場合には、文書の廃棄のルールや方法などについて定める主担当を決めておくことにより、関係機関の調整が円滑に進むため、主担当を決めておくべきである。また、全省庁共通の業務システムを構築する場合には、業務システムを構築する行政機関が、利用規約などで、文書の管理に関するルールを定めておくことが考えられる。

<各論2>国の行政機関と複数の地方公共団体で文書を共有する場合の保存期間

- 国と地方公共団体が同内容のデータを共同で利用する業務システムについて、地方公共団体によって当該文書（データ）の保存期間が異なる場合には、システムが複雑になったり、地方公共団体が主として文書を管理する場合に必要な保存期間が設定されていなかったりすることが懸念される。
- 各地方公共団体の多様な保存期間に対応して業務システムを構築・活用することも考えられる一方で、業務システムの構築・運用のコストなどを踏まえて、国の制度所管部局において、事前に地方公共団体に一律の保存期間の設定が行われるよう調整することも考えられる。また、国が適切なデータの存続期間を定めた上でシステムを設計することや、当該存続期間を超えて保存期間を設定している

地方公共団体において別途保存（共通のシステムから地方公共団体のサーバに複製を作成等）できるような仕組みを用意することも考えられる。

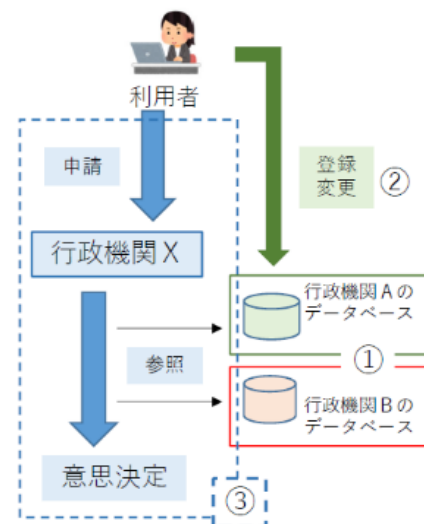
- 各地方公共団体において延長の必要が生じた場合には、アクセスを継続する方法と、必要なデータを各行政機関のサーバにダウンロードすることで対応する方法が考えられる。なお、各行政機関・地方自治体の保存期間についてはアクセス制限により管理する（アクセスの付与・切断により取得・廃棄とする）こととし、データそのものの存続期間は、少し長くしておくことが考えられる。

<各論 3> 自動的に通知される個々の通知の文面について

- 申請者に対して申請の受理を自動的にお知らせする場合や、プッシュ方式で、該当者に自動的に関係する情報を通知する場合には、相手の端末の画面に行政からのお知らせが表示されることとなる。
- 通知の内容を適切に再現できるかが、記録の管理として重要であり、例えば、当該個人等への通知に関する必要な記録（通知先、通知日時、通知内容等）が、必要な期間保存されていればよいと考えられる（個々の対象者ごとの通知の画像情報（表示）そのものを文書として保存する必要はない。）。

<各論 4> データベースに関する文書の取扱い

- ワンスオンリーの実現等のためには、データベースの活用が重要であり、こうしたデータベースは、更新されながら永続的に活用されることから、常用文書（保存期間：無期限）として取り扱う必要がある。（①）
- なお、データベースに対して登録・変更・削除が行われるための届出等の情報については、一定の保存期間を定めて保存する必要がある。（②）

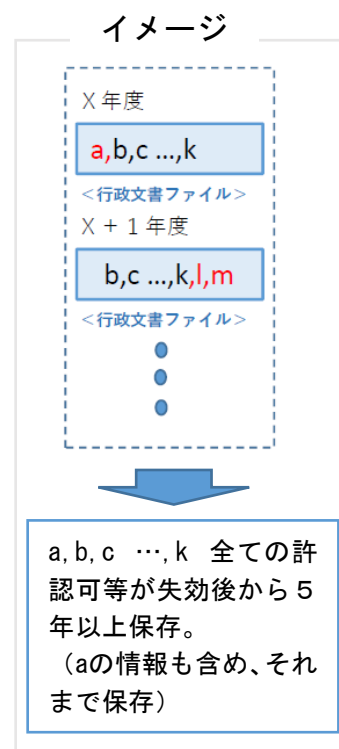


- 常に最新の情報に更新されるデータベースを活用して、必要な情報を参照し、その情報を基に意思決定を行う場合がある。その場合には、意思決定時点と最新の情報が異なる場合があり、どの情報を基に意思決定を行ったのかが、意思決定の跡付け・検証を合理的に行うために必要である。このため、それぞれの意思決定に関する文書（データ）において、データベースを参照した時点と参照により取得又は確認した情報であって、意思決定の内容に関わるものが合わせて保存されることが重要である。（③）

- なお、データベースについても、永続的な利用を念頭に置いているものの、制度そのものが廃止されるなど、不要となる可能性もある。その場合には、データベースに係る行政文書については、一定の保存期間を設定した上で、廃棄協議を行い、同意を得た上で、廃棄を行うことが考えられる。

<各論5> データベースを活用した文書管理（データベース的管理）

- 多くの個人等の情報を管理する場合、年度ごとに個人等の情報を束ねて行政文書ファイルを構成して文書を管理することが行われている。当該文書の保存期間について、個人の退職、死亡や許認可等の失効に係る特定日から〇年後としている場合があり、その場合には、当該年度の行政文書ファイルに属する全ての方が退職、死亡、許認可等失効等から〇年が経過まで、文書を廃棄しないという運用をしている事例がある。



- こうした案件については、本来、年度ごとに整理するのではなく、個人単位で年度を超えて管理することも考えられるが、公文書管理法が年度ごとの管理を基本としていること、公表される行政文書ファイル名で個人名等を特定しないようにしていること、個人単位で管理すれば行政文書ファイル数が膨大になり、その管理コストが大幅に増加することになる。

- 一方で、デジタルであれば、対象者（個人等）・年度を超えて、一つのデータベース（特定のデータを集めて整理した情報のまとめ）で管理することが可能であるととも、効率的である。すなわち、常に更新される大きなデータベースと考え、特定の個人等に係る文書の保存期間が満了すれば、データベースから削除するという運用が、一つの合理的な形と考えられる。

- その場合のルールとしては、行政文書ファイル管理簿において、①行政文書ファイル名を「〇〇認可関係文書（常用）」、②保存期間を「無期限」、③備考欄に「個別の認可について効力を失った特定日から〇〇年後に廃棄」等と記載した上で、個別の行政文書が廃棄されることから、④データベース型管理で個別文書の廃棄を行うことのRS確認が確定してから廃棄が可能になるという運用とする、⑤現行の許認可に関する文書の全体像を把握できるような資料を作成しておくことなどが考えられる。

- なお、死亡等については、必ずしも届出が行われない場合があることから、例

えば、140歳をもってデータベースから削除するなど決めることも考えられる。

<各論6> 業務システム内の行政文書の廃棄について

- 複数の機関がアクセスできるクラウド上でデータを管理する場合には、アクセス権が付与され、アクセスできることをもって行政文書を取得したこととすることから、こうした文書の廃棄については、アクセスできない状態にすることをもって、行政文書ファイルの廃棄と考えることが適当である。また、システム内からデータを削除することによる廃棄もある。
- 業務システムを構築する際に、実際にデータを廃棄できる期日が確定しなければ、業務システムを複雑にし、コストを増大させる場合があると同時に、民間のクラウドサービスを活用する場合には、そのコストがクラウドサービスを利用する民間事業者に移嫁され、コストを増大・不確実にし、民間参入を妨げる要因になることが懸念される。
- 業務システムで取り扱う事務処理や意思決定は、支払事務、旅行命令、個別の補助金審査等、膨大な個別案件の処理が多く、保存期間満了時の措置は廃棄になると考えられる。このことも踏まえれば、システム構築時に事前に調整するなど、廃棄協議を保存期間満了までに「確実に」終わらせるよう、仕組みを整えることが考えられる。

例えば、業務システムの仕組み上、歴史的に重要な文書が含まれることが想定されないことが確認された場合には、RS確認が終わった後に速やかに廃棄同意の手続を行うことや、内閣府や国立公文書館との事前調整を行って、システム稼働前に包括的な廃棄同意を行うことも考えられる。
- ただし、訴訟等があった場合等には、たとえ廃棄同意が行われていたとしても、行政文書ファイル等の保存期間を延長することが、公文書管理法施行令で求められている（第9条第1項各号）。業務システムでは、膨大な意思決定を一つの行政文書ファイルの中に束ねることが想定され、個々の意思決定は独立したものである場合が多い中、その一部文書で延長の必要がある場合に、全ての文書の延長を行うことは適当ではない。関係する文書を必要な期間保存するという運用が適当であり、特に、システムからの削除を行う可能性も考えると、該当する行政文書を、行政機関のサーバ内に取り出しておくことが適当である。
- このため、「束ね型」の行政文書ファイルについて、訴訟等で一部の文書の保存期間の延長が求められた場合には、該当部分を複製して、別の行政文書ファイルで保存できる仕組みを作るにすることが考えられる（積み上げ型や循環型は、一つの意思決定を行うための一連の文書であるため、不可。）。また、業務システム

で管理されている行政文書ファイルが廃棄されることを考えると、延長の必要が生じた場合には、別の行政文書ファイル（共有フォルダ等）を作成し、該当する文書を当該ファイルに複製して保存するというを基本行動とすることも必要である。

- 新たに作成した行政文書ファイルについては、元の行政文書ファイルとは別の行政文書ファイルとして扱うこととし、分類・名称・保存期間・RS設定・廃棄協議・留意事項などについて、一定のルールを定める必要がある。

<各論7>その他の留意事項

（歴史的に重要な文書を扱う業務システムの場合）

- 歴史的に重要な文書を扱う業務システムの場合には、保存期間を満了した文書について、国立公文書館に移管されることになる。当該業務システム内のデータについて国立公文書館等のシステムでは再現できないことが想定されるため、帳票など視認性のある形式で、標準的なフォーマットに出力することで、当該文書を移管することが想定される。

（紛失・誤廃棄等の責任について）

- 紛失・誤廃棄等があった場合、公文書管理法上、文書管理者が責任を負い、内閣府公文書監察室への報告や毎年度実施している管理状況報告の調査の一環として報告することが求められている。
- 一方で、情報システムの問題によるデータの消失や、外部からの不正アクセスによるデータの改ざん等により、元の電子データを利用できない状態に陥ったときには、システムの管理者である行政機関もシステム管理の観点から一定の責任を負うべきである。
- 具体的には、文書管理者による誤廃棄に関する文書管理行政機関から内閣府への報告（原因・再発防止策）等に合わせて、システム面の問題についても、システムの管理者である行政機関から報告を行うことが考えられる（負担軽減のため、情報システム担当機関への報告内容と同じもので対応することが適当と考えられる。）。

3. 業務システムの特性を踏まえた公文書管理について

(業務システムの整備・運用に係る文書の保存期間等について)

- 業務システムは、検討から構築に複数年度を要することもあり、構築後は複数年にわたり運用し、その間も、更改が行われていることを踏まえると、関係文書の保存期間が、例えば、契約から5年間というのはなじまない。また、業務システムは、デジタル社会の重要なインフラとなるであり、構築と運用を合わせて、10億円や100億円を超えるものもある。

したがって、公共事業に関する文書と同様に、保存期間を、「契約に係るシステムの終了の日に係る特定日以降5年」等とするとともに、保存期間満了時には、総事業費が一定額（例えば10億円）以上のものについては、文書の一部を国立公文書館等に移管することが適当である。

(業務システムの整備・運用を外部委託する場合の文書管理上の留意点)

- 行政機関が外部委託して整備・運用された業務システムにより、行政の意思決定や補助などが行われることとなり、行政機関と同様の業務（補助金等の給付等）が委託先で行われている場合もある。こうした事業についても、事務・事業の跡付け・検証ができるよう、委託先を含め、文書の管理が適切に行われる必要がある。
- 具体的な扱いについては、今後、実態を踏まえて検討が必要であるが、例えば、契約期間中は意思決定を行っている機関（委託先）において文書（データ）を管理するとともに、契約終了時点で、あるいは、それまでの間に定期的に、給付実績等の報告を受け、行政機関において保存しておくことも考えられる。

4. 「束ね型」の行政文書ファイルの運用の合理化に関して

- 業務システムで想定された行政文書ファイルは基本的に「束ね型」であるが、その検討において示された提案された「データベース型管理」と「一部の文書で保存期間の延長が必要な場合の対応」については、既存の紙媒体を含めて、合理的な管理に資するものと考えられる。一方で、恣意的な運用にならないようなルールが求められる。

(1) データベース型管理

- 「束ね型」の行政文書であり、恒久的な制度に係る行政であれば、対象者や年度を超えて、「常用」の一つの行政文書ファイルと考えて、その大きな行政文書ファイルの中で、管理を行うことを可能とする。これにより、従来の年度ご

との管理ではなく、対象者ごとの管理を行うことが可能となるとともに、合理的に最新の状況を反映して更新していくことが可能となる。その適正の確保のために、以下のような措置が考えられる。(ただし、具体的な在り方については、法制上の整理が必要)

- ・ 対象となる文書の範囲を定めることが必要である。具体的には、当面は、恒久的な制度に関する「束ね型」行政文書ファイルであって、事前に定まった特定の期日がなく長期にわたり継続するもの（保存期間が特定日とされている許認可、給付事務等）が考えられる。

歴史的に重要な文書に該当する可能性のある内容の文書（国立公文書館等に移管される文書）や、時限的な制度、束ね型ではないもの（個別の意思決定）は不可とする。

- ・ なお、現行の法律の規定にとらわれなければ、将来的には、案件ごとの管理が馴染むもので長期間を対象とするもの（5年以上にわたる定点観測をまとめており、随時更新していくもの等）についてもデータベース型管理を適用することが考えられ、さらには、内部管理のための行政文書ファイルなどであれば、例えば、「出勤簿（過去3年分）」という管理方法を検討していくことも考えられる。

- ・ 行政文書ファイル管理簿に、データベース型管理であることや、対象の追加・削除の条件を明記することが必要である。具体的なイメージとして、①行政文書ファイルの名称を「〇〇認可関係文書（常用）」、②保存期間を「無期限」とし、③備考欄に「個別の認可について効力を失った特定日から〇〇年後に廃棄」等と記載する。

- ・ また、行政文書ファイル管理簿に掲載した一定のルールの下で文書が削除されることから、④データベース型管理の妥当性について、国立公文書館が、RS確認の際にチェックを行い、その確定後でなければ、個別の行政文書の削除は不可とする。

- ・ データベースで管理する上では、文書の所在や検索や全体像の把握のため、その時点の許認可に関する文書の全体像を把握で資料を作成しておくことも考えられる。例えば、表形式で、対象事業者等の許認可日、許認可の効力が失われた日、文書廃棄日等を一覧にしておくことが考えられる。

（２）一部の文書で保存期間の延長が必要な場合の対応

- 「束ね型」の行政文書ファイルは、個々の意思決定をまとめたものであるこ

とから、分割しても意思決定や事務・事業の跡付け・検証の観点からは問題がない。訴訟、情報公開請求等により、行政文書ファイル内の一部の案件で延長の必要がある場合には、当該一部の文書は保存期間が異なることになるため、合理性がある場合には、当該部分のみを延長できることとすることが考えられる。

- その場合には、元の行政文書ファイル文書を変更せず、保存期間を延長すべき行政文書（行政文書ファイルの一部）を複製したものを、別の行政文書ファイル内に保存し、適切な保存期間を付すという対応が考えられる。

※訴訟、不服申し立て、開示請求等であれば、必要な行政文書を、「〇〇訴訟」「〇〇年度不服申し立て」「〇〇年度情報公開請求対応」などの行政文書ファイル内に写しを作成して、対応することが考えられ、それぞれの分類に対応した保存期間を付与する。

※分割するという方法もあり得るが、元の行政文書ファイルの内容が変わらないように複製を行うことが適当である。ただし、実際には、新しく作成する行政文書ファイルの方が保存期間が長いことが想定されるため、紙媒体の場合、複製物を元の行政文書ファイルに戻すことが考えられる。また、分冊などの場合には、当該分冊（行政文書）が両方の行政文書ファイル等に属しているという考え方で管理することも考えられる。

【3】取組の推進に当たっての留意事項

○ デジタル時代にふさわしい公文書管理を実現するためには、システム面での対応と制度面での対応の両方が必要である。

○ システム面では、

- ・ デジタル庁と内閣府が政府全体の文書管理のシステム整備の中心的な役割を担う必要があること
- ・ ストレスフリーなものを目指すため、利用者の利便性（UI、UX）を重視すること
- ・ LANや文書管理システムの既存の役割分担を前提とせず、最適化を図ること（メタデータ管理のためにはLANシステムでの対応も必要と考えられる）

が必要である。具体的なシステムの設計に当たって、その時点の技術や費用対効果を考える必要があるが、令和元年度で341万件の行政文書ファイル等が新規に作成・取得されていることを考えれば、ライフサイクルの自動化による効果は大きいと考える。

なお、将来的な国立公文書館へのデジタル文書の受入等も視野に入れ、システムの構築に当たっては、独立公文書館等に加え、司法文書の国立公文書館への移管を行っている司法機関、立法府などとも、必要な連携や情報提供を行うことが考えられる。

○ 制度面での見直しについては、速やかに必要な制度改正に取り組むこととし、標準化を図る際には、現場の実態を十分に踏まえるとともに、一律のスケジュールなど、義務的事項については、現場までの浸透を考えた施行時期を設定することが適当である。また、電子情報システムの整備を前提とした取組は、システムの内容を踏まえながら、制度を整備する必要があるとともに、システムについては、各省一律のスケジュールではなく、順次導入されていくことに留意が必要である。

当面、具体的には、以下のようなスケジュールで進めることが考えられる。

- ・ 令和3年中 政令改正、ガイドライン本則改正、各種マニュアルの整備
⇒ 各省庁の文書規則に反映
ガイドライン別表、メタデータの在り方等の整理
- ・ 令和4年度 ガイドライン別表の改正、メタデータの在り方の整理
- ・ 令和5年度 各省庁文書管理規則別表や各部局保存期間表の改正
- ・ 令和6年度 実施（遅くとも令和7年度中）

○ 業務システムと公文書管理法のルールについては、速やかに整理を行い、各行

政機関に周知を行う必要がある。また、例えば、公文書管理担当においてルールを整理するだけでなく、システムを整備する担当者が把握しておくことも重要であり、そのためにも、デジタル・ガバメント実行計画、デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン群等、公文書管理の観点から考慮すべきことの記載を図ることも重要である。

さらに、今後も、業務システムにおいて新たな仕組みが構築されることから、こうした仕組みに対応したルールについて不断に検討を行い、考え方を示していくことが重要である。その際、今回行った整理も十分に踏まえながら、デジタル化を阻害しないよう、合理的なルールを設定していくことが適当である。

- 今回の見直しは、デジタル時代を念頭に置いた公文書管理に関する業務の見直しであり、また、合理的な行政文書管理へと発想を転換していくものでもある。これまでの公文書管理の規定やマニュアルは、厳格な管理を追求した結果として、数百ページ以上にもわたるものになっており、その全てを把握して運用することは困難である。デジタル化の検討に合わせて、義務的事項、望ましい事項、柔軟な対応が可能な事項などを明確に整理し、適正を確保しつつ、現場で合理的に機能するものにするという発想でルール整備していくことが必要である。
- 大きなルールの変更を実行していくこと、また、現場の実態を踏まえた見直しを進めていく必要があることから、実施に当たっては、内閣府公文書管理課が各省庁に丁寧の方針を示すとともに、各府省CRO室においても、ルールを整備し、研修や助言・指導などにより、地方支分部局を含めて、各部局に浸透させていくことが必要である。このため、各府省CRO室においては、OBOG人材の活用・役割分担を含め、体制整備や人材の育成・確保を図る必要がある。特に、デジタルについての理解を深めることや、各種システムの導入に当たっては、併任者を置くなど、情報システム担当室との緊密な連携も必要である。
- なお、行政文書の管理について実効性あるチェックを行うため、各省に監査責任者を置き、行政文書の管理の状況について監査を行っているが、監査についても、監査担当者が管理状況を閲覧できるようにするなど、デジタルに対応した在り方を検討していく必要がある。
- デジタル化を踏まえた公文書管理に関する研修も重要である。デジタル化により、職員は、文書の作成や当該文書の歴史的価値の判断に注力していくこととなり、求められる知識も変わってくる。デジタル化の進展を踏まえながら、全職員にとって最低限必要なリテラシーとは何か、管理職に必要な知識は何か、各府省CRO室がどのように機能すべきかを整理し、対象に合わせて要点を押さえた研修を行うことが必要である。

- また、最終的には、業務全体をデジタルで完結させていく必要である。そのためにも、公文書管理のデジタル化だけではなく、行政手続のデジタル化や、オフィス環境の整備などを通じて、紙媒体を使うことなく業務が遂行できるように、取組を進めていく必要がある。さらに、公文書管理のデジタル化に伴い、車の両輪をなす情報公開についても、総務省において、デジタル化への対応を検討していく必要がある。

- 本WGは、現行の公文書管理法の枠組みをベースとして、ルールや運用の見直しについての検討を行うとともに、今後のシステム整備に向けての方向性を示した。政府においては、当面は、令和8年度までの自動化に向けて、集中的に取組を進めていく必要がある。

なお、紙媒体を念頭に置いた現行の公文書管理法の枠組みでは対応できなくなることも考えられる。必要に応じて公文書管理法の見直しも視野に入れて検討を行うことが求められる。

また、当面の各省におけるシステム整備に当たっては、既存の電子的管理の方針を踏まえつつ、本報告書の内容を加味して整備に取り組む必要があるとともに、電子的管理に先行して取り組む各省の知見を活用・共有しながら、新たなシステムを検討していくことが考えられる。

- 地方公共団体にも、公文書管理のデジタル化に係るシステム面や制度面の国の取組について、積極的に情報提供・情報共有を行っていくことが必要である。

公文書管理委員会 デジタルワーキング・グループ

<構成員名簿>

(座長)	小幡 純子	上智大学大学院法学研究科教授
(座長代理)	伊藤 正次	東京都立大学法学部教授
(委員)	岡崎 敦	九州大学大学院人文科学研究院教授
(専門委員)	岩崎 尚子	早稲田大学電子政府・自治体研究所教授
	上原 哲太郎	立命館大学情報理工学部教授
	村林 聡	株式会社インターネットイニシアティブ取締役副社長

(五十音順・敬称略・肩書は令和3年7月1日時点)

※オブザーバーとして、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室、総務省行政管理局、独立行政法人国立公文書館、前田隆之氏（政府CIO補佐官）が参加。

<開催実績>

第1回	令和3年4月23日（金）
第2回	令和3年5月27日（木）
第3回	令和3年7月8日（木）