

第104回 公文書管理委員会 議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第104回 公文書管理委員会 議事次第

日時：令和6年1月23日（火）16:00～17:05

オンライン開催

開 会

- 1 「電子公文書等の長期保存フォーマットを含む長期保存に関する調査検討」の状況について
- 2 「行政文書の管理に関するガイドライン」の改正（案）及び「行政文書の管理に関する公文書管理課長通知」の改正（案）について
- 3 その他

閉 会

（出席者）

小幡委員長、池田委員長代理、伊藤委員、上原委員、川島委員、木村委員、森本委員、岩崎専門委員

大塚内閣府審議官、笹川総合政策推進室長、原大臣官房審議官、坂本大臣官房公文書管理課長、小池大臣官房公文書管理企画官、鎌田国立公文書館長、八日市谷国立公文書館デジタル推進室長

○小幡委員長 それでは、定刻になりましたので、第104回「公文書管理委員会」を開会いたします。

本日は、7名の委員・専門委員に出席いただいております。

南雲専門委員は、欠席されています。

そのほか、内閣府、国立公文書館が出席しております。

それでは、早速、議題に入まいります。

まずは議題1「『電子公文書等の長期保存フォーマットを含む長期保存に関する調査検討』の状況について」でございます。

国立公文書館からの説明をお願いいたします。

○国立公文書館 それでは、国立公文書館から御説明をさせていただきます。

資料1を御覧ください。

まずこれまでの検討に関する振り返りでございます。これまで長期保存に当たってリスクが低いフォーマットである標準フォーマットについて、検討させていただきました。

これにつきましては、昨年度までの段階で諸外国の国立公文書館における取組を踏まえまして、長期保存上のリスクの評価に関する考え方、さらに諸外国において長期保存上のリスクが低いとされているフォーマットにつきまして、一定のリストを出させていただきました。

今年度は、これらにつきましてより具体化するということで、リスク評価の方法案の検討、さらに標準的フォーマットのリスト案の策定、標準的フォーマットに関する技術等の実装に向けての検討、行政機関等と国立公文書館との役割分担に関する検討の4点につきまして、当館で、外部委託を行いながら、調査検討を行ってきた次第でございます。

2ページ、まず最初に申しあげましたリスク評価の具体的な方法についてでございます。

今年度は、昨年度に挙げておりましたフォーマットの候補につきまして、具体的なバージョンであるとか、さらなる技術の詳細な情報、例えば国際標準化の動向であるとか、再度確認いたしまして、整理させていただきながら、さらに各リスク評価の考え方の評価基準であるとか、評価点数をつけることについて、検討させていただきました。

3ページ、これらの検討に基づきまして、リスクが低いフォーマットにつきまして、バージョンごとの整理とそのフォーマットごとの評価の得点、さらにそれぞれの国際標準化の動向などを整理したものがこちらの表でございます。

評価点を見ていただきますと、いずれも長期保存上のリスクについては、特段問題はないのではないかと考えておりました。ただ、国際標準化がきちっと行われているとか、行政機関等で利用されているとか、こちらは逆に当館で受入れ等の実績があるかになるのですが、こういった観点からさらに整理を進めさせていただきました。

資料の右側の標準的フォーマット案に○をつけさせていただいております。こちらにつきまして、今後、標準的フォーマットとして御利用いただけないかという御提案でございます。

資料の右側、参考までに古いフォーマットにつきましても、点数をつけさせていただいています。例えば昔の一太郎とか、Wordは、なかなか点数がつけにくい状況でございますが、今後は標準的フォーマットに移っていただけるといいという御提案になります。

4 ページ、標準的フォーマットに変換する技術等の実装に向けての検討でございますが、こちらは標準的フォーマットを実際に各省庁で使っていただくときに問題がないか。言い換えますと、一般的なソフトウェアで標準的フォーマットをつくって保存できるか、どういった留意事項があるのかを検討いたしました。

確認しましたところ、基本的なフォーマットにつきましては、一般的な業務環境で作成、保存が可能なが分かっております。

また、標準的フォーマットを運用してまいりますと、フォーマットを判定する場合がありますと思うのですが、そちらにつきましては、イギリスの公文書館が公開しているフォーマット判定ツールを用いますと、幅広いフォーマットを判定可能であることが分かりましたので、こちらの結果を掲載させていただきました。

次に、フォーマットの変換と検証機能でございますが、各省庁で標準的フォーマット以外のものをお持ちかと思えますけれども、今後、見読性を確保していくために標準的フォーマットへ変換することが望ましいとすると、できれば自動変換、自動検証できるほうがよいのではないかとということで、実験環境をつくって実験をいたしました。

実験したところ、標準的フォーマットへの個別の変換、一つずつの変換を自動化することは可能であることは分かったのですが、メーカーで推奨・保証するものではなく、まだ実験段階のところでございます。

また、フォーマットの中でOASYSは変換不能で、複数のシートがある一太郎も手動でのみ変換できることも分かっております。

変換結果を自動的に検証することにつきまして、変換前後の文字、レイアウトを比較ツールにおいて比較することは、一定程度は可能ということは分かりました。しかしながら、いずれも自動変換、自動検証につきましては、精度や信頼性についてさらなる研究が必要であろうという考えに至っております。

5 ページ、これまでの検討の結果から幾つかポイントを書かせていただいております。

1 点目ですが、今後、新規に作成する電子公文書につきましては、記憶領域に保存されるときに標準的フォーマットかどうかをチェックする機能を、システムにおいて設けてはどうかということを書かせていただいております。

また、行政機関で見読性を確保していただく観点から、既に保存している標準的フォーマット以外の電子公文書についても、まずは把握する機能を設けてはどうかと考えています。

なお、システム上、我々職員が文書をつくっている中で、気づかないうちにつくってしまう自動保存ファイルとか、そういうファイルがあることも分かっておりますので、これらの点検もあつたほうがいいということを書かせていただいております。

次に、見読性の確保の観点につきまして、実際にファイルを再生する確認も自動化をするなどして設けてはどうかということを書かせていただいております。

次に、フォーマットの変換と検証につきまして、先ほど申し上げましたとおり、自動変換と検証につきましては、システム化、技術の確立に向けた研究が必要であると考えています。

また、仮に自動変換がある程度実現してきた場合においても、変換前後において文書の本質的な内容が失われていないかどうかの確認も必要なのではないかを書かせていただきました。

次に、標準的フォーマット以外のフォーマットへの対応ということとして、変換できないフォーマットの保存・利用につきまして、引き続き検討は必要であると考えているところでございます。

6 ページ、行政機関等と国立公文書館との役割分担について、課題をいただいておりますので、簡単に基本的な考え方を整理させていただいた図になります。

まず左上になりますが、内閣府様では、電子的管理のルールであるとか、標準的フォーマットをお決めいただくということがございます。

デジタル庁様につきましては、そういった標準的フォーマットで作成・保存するためのシステムを構築・運用していただくことになろうかと思えます。

また、行政機関様におきましては、標準的フォーマットで作成・保存していただき、移管までの間、見読性を確保いただく。適宜見読性の確認、変換等を実施と書いてございます。

国立公文書館におきましては、移管後の見読性の確保はもとより、行政機関への技術的な助言であるとか、定期的にフォーマットのリスク評価を実施し、検討を重ねていくものだと考えております。

その下に文書の作成から当館での利用に至るプロセスを図示させていただきまして、役割分担であるとか、見読性の確認、変換のタイミングなどを例示させていただいておりますので、御参考までに御紹介させていただきます。

7 ページ、これまでの検討によりまして、ある程度フォーマット等の整理はついてまいりましたので、今後、国で整理される次期文書管理システムで必要となる機能の実装に向けて、より要点を具体化していくために我々としても協力をさせていただきたいと考えております。

また、来年度以降でございますけれども、標準的フォーマットへ移管、保存したものを利用していくに当たって、例えば利用制限情報が紛れ込んでしまうおそれはないかであるとか、標準的フォーマットへ保存していくときに、標準的フォーマットでなくても、長期保存上の安定性について課題はないのか、そういった検討は必要であると考えております。

最後に、自動変換、自動検証、仮想的な再生環境などの調査研究が引き続き必要であると思っておりますので、当館としても検討させていただきたいと考えているところでございます。

今回は、これまでの調査検討結果を御報告させていただきました。今後ともどうぞよろしくお願いたします。ありがとうございます。

○小幡委員長 御報告をありがとうございました。

それでは、今の長期保存フォーマット等についての質疑応答、意見交換に入ってまいりたいと思います。委員・専門委員の皆様、いかがでしょうか。上原委員、お願いたします。

○上原委員 質問というより、単に意見でございます。

詳細な御説明をありがとうございました。また、よく検討されたと思います。

特に従前の標準フォーマットリストの中で一部現実的ではない、例えばJPEG2000が名指しをされているとか、そういうところがあったのが改善されているという意味でも、恐らく現場にも使いやすいフォーマットになっていると思います。

1点だけコメントで残しておきますけれども、これを新規作成から徹底してくださいというのは、現実問題としては大変なところが幾つかあろうかと思えます。実際の仕事をワークする上では、編集する上で、例えば音声、動画に関しては、いきなりMPEG4などにしないということもあるかと思えますし、どうしても一太郎でやりたいというお話は一部の行政機関にはあります。特に縦書きを多用されるところは、どうしても一太郎の縦書きの挙動が自然だということもあって、そういうこともあろうかと思えますので、そちらに関しては、あまり強く排除しない。

ただ、公文書館に移管されるときには、標準的フォーマットにしておいてくださいというような運用に実際にはなるのかという気がしていて、少し余裕を持っておかれた方がいいと思いました。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

今の御意見につきまして、事務局で何かございますか。御意見として承るということよろしいですか。

○小池企画官 御意見として頂戴いたします。ありがとうございます。

○小幡委員長 ほかにいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

私から1点、これについて、見直しはどのぐらいでやるのかということをお伺いしますでしょうか。例えばExcel2007以降とか、Word2007以降などがあるのですが、だんだん時がたつと、バージョンが新しくなって、古いものが使われなくなるのですが、今の状態で標準的フォーマットとして問題ないのであれば、それで受け入れておくという理解でよろしいでしょうか。

○小池企画官 御認識のとおりでございます。後ほど御説明しますが、今般の課長通知の改正の中で、国立公文書館は、情報技術の変化等を注視し、標準的フォーマットの見直しに必要な調査研究を行うという文言を入れております。ですので、そういった必要な見直し規定を入れておりますので、それを踏まえて内閣府でも見直しという流れになってい

くと考えているところです。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

皆様、ほかにはよろしいでしょうか。

それでは、これはご報告いただいたということで、次、議題2「『行政文書の管理に関するガイドライン』の改正（案）及び『行政文書の管理に関する公文書管理課長通知』の改正（案）について」でございます。

それでは、内閣府から説明をお願いいたします。

○小池企画官 内閣府でございます。

資料2-1を御覧いただければと思います。ガイドライン及び課長通知の改正案に係る施行時期について、御説明いたします。

三つの箱がございますが、一番上を御覧いただければと思います。前回の委員会までの振り返りでございますが、令和8年度に整備予定の新しいシステムの整備を見据えましたガイドライン及び課長通知の見直しイメージについての御議論を皆様に重ねていただいたところでございます。

これはいわば新システム整備時の最終形のようなものをお示したところでございました。その後、ガイドラインの見直しについては、パブリックコメントを実施しまして、その概要についても後ほど御説明したいと思います。

二つ目の箱ですが、今回の委員会では大きく二つ御報告申し上げたいと思っております。一つ目は、ガイドライン及び課長通知の改正案です。これは令和6年4月1日施行のものです。

また、二つ目は、新システム整備を見据えたガイドライン及び課長通知の見直しイメージでございます。こちらは既にお示ししておりますが、議題1の国立公文書館から御報告いただきました標準的フォーマットの部分を主にアップデートいたしましたものになります。

②の見直しイメージに含んでいた内容は、非常に多岐にわたるものがございましたけれども、①②と整理した考え方としましては、①については、新システム導入を待たずに実現可能なものについては、令和6年4月1日施行にしたいと考えておりました。今般、それらを反映したガイドライン及び課長通知の改正案をお配りしておりますので、それを委員会に御報告いたしまして、内部で所要の経路を経て決定の後、今年度中に各行政機関の行政文書管理規則を改正いただくことを予定しております。本年3月に開催予定の委員会において諮問することを予定しております。

詳細は資料2-2につけておりますが、例えばでございますけれども、歴史的緊急事態に関する留意事項の追記ですとか、標準的フォーマットの明記の話、移管事務の簡素化の話でございます。

その次でございますが、改正内容の中で国立公文書館の助言について、保存期間3年以下の文書については、RS確認と廃棄協議のタイミングをあわせるといった内容ですとか、

行政文書ファイルのまとめ直しの取扱い、こちらに関しては、現在、行政機関が使っておりますEASYと呼ばれる現行の文書管理システムの改修が必要となる部分でございますので、EASYの改修が整い次第、各行政機関に具体的な施行時期について通知したいと考えております。具体的には令和7年4月か令和8年4月を想定しているところです。これが①の説明でございます。

他方、②でございますが、令和8年度に整備予定の新システム導入に併せて改正する事項です。例として挙げておりますが、メタデータによる管理ですとか、ガイドラインの別表統合については、新システム整備と併せて施行予定と考えております。①②の2段階に分けた形での施行時期を考えているところです。

今の話を書いたものが下の図でございまして、上が①新システム導入を待たずに実現可能な実行は令和6年4月1日施行、下の②については令和8年度整備予定の新システム導入と併せて改正する事項を右側に入れております。

それまでに何をするかという点については、三つ目の箱の部分でございますけれども、現在、新しいシステムについては、要件定義の段階に入っております、令和6年度は設計の検討に入ってくるところでございます。設計の検討とあわせまして、内閣府において保存期間表の項目や記載内容等の精査をしていきたいと考えてございまして、それを受けて、令和7年度には各行政機関においてそれらの検討を踏まえた保存期間表の見直しや行政文書管理規則の改正に向けた準備をしていただくことを予定しております。

この2年間というのは、制度面での準備を進めていただく2年間であると考えております。お示ししておりますガイドラインの見直しイメージについても、令和8年度新システム整備時の前に改めて改正案としてお諮りすることを予定しております。

このように新システム整備までの間、システム面での検討を進めるとともに、制度面での準備を進めていきまして、システムと制度の車の両輪のような形で進めていくことを予定しております。

資料2-2を御覧いただければと思います。こちらは昨年7月の委員会でお示ししている内容ですけれども、何が令和6年4月1日施行なのか、何が新システム整備時の施行なのかをお示したものです。

前回から追記しているところは下線部で示すとともに、令和6年4月1日施行のものについては、★を記しているところでございます。基本的に1ページ以外は全て★をつけてございまして、内容自体は皆様に御議論いただいていたものではございますけれども、振り返りも含めまして、少し御紹介したいと思います。

1ページ目ですけれども、一番上の別表についてでございます。現在のガイドラインの別表第1は保存期間を示しており、別表第2は保存期間の満了時の措置を示してございまして、現在は別建てにしております。

ただ、新システム整備時には、見直しイメージにありますとおり、別表を統合しつつ、現在の別表の項目をさらに細分化する予定でございまして、項目の番号、例えばA001tとい

った数字を入れますと、保存期間表の項目が自動的に入力されたり、それらが行政文書ファイル等にメタデータとして付与されるような仕組みを考えております。このようにシステムと連動している部分でもございますので、新システム整備時とあわせて施行を予定しております。

一番下のメタデータによる管理の部分でございますけれども、こちらも新システムでメタデータを付与していく機能を設ける予定でございますので、こちらも新システム整備時とあわせてということをご予定しております。

2 ページ目でございますけれども、上から四つ目、標準的フォーマットに関しては、令和6年4月1日の施行を考えております。

3 ページ目の一つ目と二つ目でございますけれども、移管事務の簡素化に関する話もございました。これも昨年7月の委員会で詳しく説明しているものでございますが、現在、紙と電子で移管の申出に係る手続の内容や様式が分かれています、煩雑であったことから、様式の簡略化を図るものでございます。

移管文書の全てについて利用制限を行う箇所や理由を各行政機関に記入していただいていたところでございます。この点に関しても、各行政機関の負担軽減、移管事務の簡素化の観点から、利用制限を行う場所があるか否か、ある場合にはその該当箇所を示すとともに、利用制限の詳細については、任意提出とするものでございます。こちらも令和6年4月1日施行を考えております。

二つ目の公文書管理委員会の意見を踏まえた修正ですが、一つ目のところですが、歴史的緊急事態について、新型コロナウイルス感染症に係る対応を踏まえた一般化とございますが、令和2年3月10日に新型コロナウイルスに係る事態につきまして、歴史的緊急事態とする旨を閣議了解及び大臣決定をいたしたところでございます。

その後、公文書管理課長通知の形で何点か留意事項を示したところでございまして、例えば歴史的緊急事態に関する行政文書ファイル等の保存満了時の措置は、原則移管とすることや、そういったファイルについては、行政文書ファイル管理簿の備考欄に歴史的緊急事態関連と記載するようといった内容を通知したものでございます。

先の委員会におきまして、そういった内容については、一般化できるものならば、ガイドラインの本文に入れ込んではいかがかといった御指摘を頂戴したところでございますので、これらについて、今般、ガイドラインに盛り込み、令和6年4月1日施行を考えているところでございます。

下から三つ目の府省をまたいだ組織再編等により、行政文書の引継ぎが生じた場合には、必要に応じて内閣府に引継ぎの状況を確認するといった点ですとか、その次の監査における総括文書管理者、公文書監理官、文書管理者の責任の明確化といった点につきましても、令和6年4月1日の施行を考えているところでございます。

資料2-3を御覧いただければと思います。こちらは標準的フォーマット関連の話でございますが、現状の課長通知改正のポイントをお示したところでございます。

まず現状の把握ですが、課長通知 2-6 の大元は、平成22年に定められたものでして、今、定められている長期保存フォーマットというのは、PDF/A-1とJPEG2000の2種類になっているところでございます。

今般、先ほどの国立公文書館の報告を踏まえまして、技術の変化等に合わせ、フォーマットの種類を増やしたいと考えております。PDFに関しても、種類が増えておりますし、行政機関で日常的に多く使っておりますWord、Excel、PowerPointについても、2007以降についてはISO化されているため、追加するとともに、画像についても、先ほど上原委員からもございましたけれども、PNG、JPEGファイルを追加します。

また、最近、音声や動画についても移管されるものが増えてきているといった実績があることから、MP3、MPEG2、MPEG4についても追加することを予定しております。

2 ページ目を御覧いただければと思います。現行の課長通知に幾つかフォーマット関連の記載がございまして、それを抽出したものになります。上が行政機関における実施事項、下が国立公文書館における実施事項で、課長通知の中の書きぶりを記載したものでございます。

真ん中の現行欄を縦に御覧いただければと思いますけれども、行政機関においては、保存に当たっては、適切なフォーマットに変更して保存し、移管に当たっての留意事項としては、利用可能な電子ファイル形式への変換と記載されております。

その上で下に目を転じていただければと思いますが、課長通知 2-6 において、国立公文書館が移管を受けるときには、原則として長期保存フォーマットに変換した上で保存とされているといったスキームでございます。

右側の改正案を御覧いただきまして、このまま右側に目を転じていただければと思いますが、今般、標準的フォーマットの種類を増やしまして、諸外国の事例を見ても、例えば行政機関で多く使われておりますWordやExcelについては、そのまま保存されているといった実態もあることを踏まえまして、受入れ時のフォーマットが標準的フォーマットである場合には、原則として受入れ時のフォーマットで保存したいと考えているところでございます。

あわせまして、上の行政機関の欄でございますけれども、何点か改正を考えておりまして、行政文書のライフサイクル上、移管に際してフォーマットの転換云々の話が出てくるよりは、最初の作成の段階から保存期間満了時の措置を移管とするものや長期に保存するものについては、特段の事情がある場合を除き、標準的フォーマットで作成することが望ましいといった留意事項を付したいと考えているところでございます。

特段の事情のところでございますけれども、現在、法令関係の業務については、標準的フォーマットではない一太郎ファイルを使用している行政機関もあるところもございました。そういった事情を勘案いたしまして、こういった書きぶりにしているところでございます。

保存や移管に当たっての留意事項につきましても、これまでの書き方について明確化し

ているところをごさいます、これまでも行政機関の責務として記載はあったところですが、保存でしたら、特段の事情がある場合を除き、標準的フォーマットで保存ですとか、移管に当たっての留意事項としては、標準的フォーマットで保存されているかの確認、標準的フォーマットで保存されていない場合には、標準的フォーマットへの変換、そのように明確化しているところをごさいます。

また、先ほど委員長からも御指摘があったところをごさいます、一番下にあります通り、こういったフォーマットに関しては、情報の技術の進展などもあり、適時のフォーマットの見直しが必要であると思っております、今般、国立公文書館においては、社会情勢、情報技術の変化等を注視し、標準的フォーマットの見直しに必要な調査研究を行う旨の記載も追記しているところをごさいます。

資料2-4を御覧いただければと思います。こちらは行政文書の管理に関するガイドラインの見直しイメージについて、意見公募手続、パブリックコメントを行ったものの概要をごさいます。

全部で16件の御意見を頂戴したところをごさいます。資料2-5に全ての御意見及びそれらの回答をつけておりますが、この場をお借りして、幾つかの御意見と回答を御紹介したいと考えております。

3. を御覧いただければと思います。一つ目ですけれども、改正案では、歴史的緊急事態に対応するための業務に関する文書は、軽微なものを除き、移管する文書として記録を作成するといった記載をしているところをごさいます。この点に関して、軽微なものを除きという記載は削除するべきではないかという御意見を頂戴したところをごさいます。

回答としましては、公文書管理法上、後世に残す歴史資料として重要な公文書その他の文書なるものを歴史公文書等と定義しているところにして、それらを国立公文書館に移管することとしているところです。

そういった制度上の枠組みがある上で申し上げますと、今般の新型コロナウイルス感染症関連の行政文書ファイル等については、まさに歴史的に重要な政策事項であるため、原則として保存期間満了時の措置は移管としておりますけれども、軽微なもの、例えばテレワークのシフト表ですとか、個々の職員の感染などの報告文書については移管不要と、既に公文書管理課長通知の形で例示しているところをごさいます。

なお、先の課長通知におきましても、軽微なものとは具体例として示してまいりましたように、各行政機関にとって軽微なものの判断が迷うことがないように具体的に示すなど、重要なものが廃棄とならないように運用面でもしっかりと工夫してまいりたいと思っております。

二つ目をごさいますけれども、なぜ3年以下の場合は国立公文書館の助言が不要なのか、全ての行政文書について助言を求める対象とするべきではないかといった御意見を頂戴したところをごさいます。

今般の改正では、保存期間が3年以下の文書の廃棄協議等の見直しを行っているところをごさいます、背景としましては、保存期間が3年以下のもので、国立公文書館の

助言の後にすぐに廃棄協議を行われなければならないといった、タイミングが非常に近接しているといった事情があったことから、見直しを行ったものでございます。

回答のところでございますが、保存期間が3年以下の場合に国立公文書館の助言を不要とするものではなく、国立公文書館の助言の後、すぐに廃棄協議を行わないといけないケースがあるため、合理化、迅速化、手続の重複感の解消のために行うものでございまして、国立公文書館の助言のタイミングを廃棄協議に合わせるものと回答を記しているところでございます。

また、最後でございますけれども、外部からの照会を1年で捨てるのは不当。例えば2年に1回の調査の場合、前回調査で検討したことが分からず、無駄な手間が生じるのではないかと、保存期間に対する御意見を頂戴したところでございます。

こちらも様々なケースが考えられるかと思っておりますけれども、一般的に業務を行っておりますと、前年のものを参照することが多くございまして、1年間保存すれば、業務遂行上支障がないと考えているところでございますが、その上で、制度上は、文書管理者が定める保存期間表においては、行政文書の適切な管理に資すると文書管理者が認める場合には、別表に定める期間を超える保存期間を定めることもできるとされております。重要なことは、必要な場合に必要な文書がないという状況にならないことかと考えてございまして、各文書管理者においては、個別具体的な事情に鑑み、必要な期間、保存されていると考えております。ですので、御意見をいただいた調査の場合、前回調査を参照する必要がある場合には、適切に必要な保存期間が設定されるものと考えているところでございます。

資料2-5については、パブリックコメントの意見と回答、資料2-6、資料2-7については、ガイドラインと課長通知の改正案、こちらは令和6年4月1日施行のもの2点セットでございまして、資料2-8と資料2-9については、新システム整備時のガイドラインと課長通知の見直しイメージをつけているところでございます。

内閣府からの説明は以上でございます。よろしく申し上げます。

○小幡委員長 ありがとうございます。ガイドラインの改正案、課長通知改正案について御説明いただきました。

それでは、質疑応答、意見交換に入ってまいりたいと思います。委員・専門委員の皆様、いかがでしょうか。木村委員、お願いします。

○木村委員 御説明ありがとうございます。

それに加えて、これだけの緻密な作業を行政実務の実態に即して妥当な形でまとめたこと、非常に敬意を表しております。

内容的には御説明のとおりで異存はないところですが、細かいことで幾つか確認させていただきたいと思っております。、まず資料2-3の2ページ、この表の一番下書いているところは、先ほど強調されていたところで、必要な見直しを国立公文書館のみならず、それを受けた内閣府でもやっていただくということで、これは当然のことかと思っております。あえて付け加えるのであれば、このあたりはタイムリーにやっていただきたいということをお

願いしておきたいと思います。この辺の技術は日進月歩だと思いますし、新しく汎用性のある媒体が出てくることも今後あり得るでしょうから、そのあたりをタイムリーにやっていただきたいということを、これまた当然のこととして申し上げておきます。

あと一つ、この表を全体的に拝見した場合、仮に標準的フォーマットでない文書があった場合の変換の義務ないし役割がどこにあるのかという観点からすると、現行では国立公文書館が変換する役割を、一定程度、担っているのに対して、それをできるかぎり行政機関、各省庁に移していくという流れだと理解しておりますが、これも現実に即して柔軟にやっていただきたいと思います。

ただ、そのような変化が生じた場合、素朴な懸念と申しますか、危惧ではあるのですが、行政機関が変換をする際に、文字化けとか、うまく変換できないものを削除してしまって、正しく移管して保存されないリスクが高まるのではないかという感じがします。その辺をどう対応されるのか。これは一般的な問題なのかもしれませんが、各省庁に変換を求めた場合に、それがうまくいかなかった場合を含めて、適切に移管されないリスクは高まるのではないかという、その辺の懸念について確認させていただきたいと思います。

以上です。

○小幡委員長 今の点はいかがでしょうか。

○小池企画官 木村委員、御意見ありがとうございます。

1点目に関しては、タイムリーに、また日進月歩であるから見直しが必要だという点については、御意見、承知いたしました。ありがとうございます。

2点目に関しまして、少し正確に申し上げますと、今でも公文書管理法上、行政機関に行政文書ファイル等が保存されている間においては、行政機関において適切なフォーマットへの変換をする旨の義務が課されているところでございます。

今般、それを明確化するというのがポイントでございまして、資料2-3の2ページ、右側の改正（案）のところにもございますが、従来の書き方ですと、利用可能な電子ファイル形式への変換といった形でありましたけれども、そこを明確化するような形にしているところでございます。

そういった点を踏まえまして、変換を求めた場合、文字化けなどを削除してしまうのではないかとといったリスクの点でございましてけれども、そこに関しては、留意事項として注意深くやっていただくということを念には念を入れていただくとともに、新しいシステムの整備のところにおいては、そういったところに関しても可能な限りシステム化をしていきたいと思っております。ただ、最後の最後、文書の本質というのは、人の目によるチェックという部分は必ず必要になってくるかと思っておりますので、その点は各行政機関に繰り返しお伝えしていく必要があるのではないかと考えているところでございます。

ありがとうございます。

○小幡委員長 今の点はよろしいでしょうか。

○木村委員 結構です。

○小幡委員長 今回の点、ほかの委員から何かございますか。森本委員、お願いします。その後、伊藤委員、お願いします。

○森本委員 ありがとうございます。森本です。

まさに今、木村委員が御指摘されたところは、私も責任の所在というところで、資料を拝見して懸念していたところなのですけれども、今、内閣府から補足説明がありましたように、やはり文書本来は移管するまでは、各府省で現用文書の真正性を保証するというのは責務があるかと思っておりますので、長期保存の移管にかなう形にするところまでは、必ず各府省で担保する、それは責務が課されているとっておりますので、むしろそちらを今後はより徹底していただければと思います。

それに当たって、資料2-3の2ページ、右下の国立公文書館の実施事項の改正（案）のところで、受入れ時のフォーマットが標準的フォーマットでない場合には、国立公文書館で変換と書かれていて、これはこの後の課長通知等の新旧対照表でももちろん書かれているのですが、国立公文書館がそういうものを受け取り得る、そして、それを変換する責務を国立公文書館が負うということを残してしまうと、各府省で十分に移管に対応する形でないものをそのまま移管として流してしまうことを私はむしろ懸念しております。

ですので、本来、移管できる形に整えるのは各府省の下で行うべきことであり、もしそれが技術的に難しい場合には、非常に限定された場合において、国立公文書館が例えば相談に乗るとか、助言を与えるという位置づけとして、原則として標準的フォーマットに技術的に変換できるものは全て変換した上で、国立公文書館に移管するという基本を共通認識とした形での制度化をぜひお願いしたいと思いますけれども、いかがでしょうか。

○小幡委員長 確かに国立公文書館の実施事項のところの改正（案）では、国立公文書館がやるという話で、しかし、行政機関でもやる。ここはどちらが本来やるべきなのかという話かと思っておりますが、ただ、木村委員の御指摘のように、あまり慣れていないところがやると、きちんとした形で変換できないのではないかとというリスクもある。そのあたりの問題はありますが、伊藤委員の御意見はこれに関連するものですか。あるいは違うものでしょうか。

○伊藤委員 関連するもので、ほぼ似たような話です。

○小幡委員長 お願いします。

○伊藤委員 ありがとうございます。

今回の改正については、特に異論はないのですけれども、現状で標準的フォーマットでない形式で作成されている文書がどれぐらいあって、それを国立公文書館が受け入れたときに、どれぐらい変換しなければいけないのか、国立公文書館がどれぐらい負担を負わなければいけないのかということについて、やはり見通しをある程度持つておく必要があるかと思っております。

同時に、できるだけ各府省では標準的フォーマットで文書を作成するというのを今回一応推奨しているわけなのですけれども、それができないということがある場合に、どうい

理由でできないのかということもきちんと把握した上で、全体としてはやはり標準的フォーマットに合わせた文書の作成、管理に誘導していくことが非常に重要なのではないかと考えております。

○小幡委員長 ありがとうございます。

今の点、いろいろと意見が出ましたが、取りあえず事務局いかがでしょうか。

○小池企画官 森本委員、伊藤委員、どうもありがとうございます。

国立公文書館と内閣府の役割分担についての御指摘であったと承知しております。国立公文書館のところに書いてあった趣旨としましては、行政機関ですと技術的に困難な場合などがあるかと思っております、そういった場合は国立公文書館の助言ですとか、国立公文書館での変換も場合としてはあり得るのではないかと考えているところでございます。ただし、御指摘を頂戴しましたとおり、主従をはっきりさせるべきではないかといった点はあるかと思っておりますので、そういった点については、少し整理させていただければと存じます。

それから、伊藤委員の点でございますけれども、できるだけ標準的フォーマットで推奨するという、そして、できない場合はどういう理由でということかと存じますけれども、国立公文書館においてもどういったフォーマットが移管されているかというのは把握いただくとともに、それから、新システムの整備の際においても、フォーマットの判定機能を入れるべく、今、検討しているところでございますので、そういった形でどういったフォーマットがあるのかというは引き続き把握をして、本日いただいた御指摘について、各行政機関にもそういった御指摘を頂戴していますということは、重ね重ね連絡をしてまいりたいと思っておりますのでございます。

以上です。

○小幡委員長 先ほど伊藤委員の御意見にありましたように、どのぐらいあるのかというのは確かに知りたいところではあります。特段の事情ということですが、たとえば、縦書きで一太郎でなければ、業務がなかなかできないとか、そういうことが本当にあるのであれば、標準的フォーマットで保存するために全部やり方を変えるようにいうのもなかなか難しいかと思うので、そのあたりをよく見極めながら、先ほどの長期保存についてどうすべきかということを検討すべきかと思っております。今の改正案ですと、どちらに責任があるのかははっきりしない書き方になっているので、そのあたりは直していただくということになるかと思っております。事務局で御検討をいただければと思っております。

このあたり、ほかによろしいでしょうか。森本委員、どうぞ。

○森本委員 重ねて念押しということで恐縮ですけれども、特に日常的に使うものとしては、一太郎が引き続き問題になろうかと思っておりますが、今、まさに木村委員からの御指摘もありましたし、伊藤委員からの御指摘もありましたけれども、どうしてもというとき以外に、とにかく原則やはり標準的フォーマットのもの以外使わないぐらいの徹底をしないと、フォーマット変換をするときに、文字化けですとか、情報の狂いが生じる。それは文書の

単なる見読性ということにとどまらず、やはり文書そのものの真正性ということに関わってくると思いますので、極力フォーマットの変換をなくすためには、本当に限られた場合のみ、特殊なソフトウェアを使うということを徹底できる方向、流れに持って行っていただければと思います。

○小幡委員長 分かりました。特段の事情というのは、かなり限定的な書き方だとは思いますが、今の委員の方々の御趣旨を踏まえながら、文章を考えていただけたらと思います。よろしくお願いいたします。

ほかにはいかがでしょうか。池田委員、お願いいたします。

○池田委員 ありがとうございます。

全く違う場所なのですけれども、歴史的緊急事態への対応のところについて、ちょっとお伺いしたのですが、「軽微なものを除く」という言い回しなのですけれども、公文書管理法の4条自体は文書主義の原則のところ、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書作成義務があるということを規定していますが、この二つは違う意味で使っているのか、同じ意味で使っているのでしょうか。違うということによろしいのでしょうか。

○小幡委員長 いかがでしょうか。

○小池企画官 御指摘ありがとうございます。

この点に関しては、違うという御認識で合っておりまして、移管すべき文書の例外として、軽微なものということで例示しているところでございます。

○池田委員 ありがとうございます。

そうしますと、ガイドラインの第4の整理のところ、保存期間について定めていらっしゃると思うのですけれども、保存期間について(4)(5)(6)というのがガイドラインにありまして、(4)は歴史公文書に当たるものは1年以上の保存期間をとということを決めていて、(5)は跡付け・検証に必要なものは1年以上保存すると決めていて、(6)は1年未満の文書にしていいものについて定めているという形になるのですが、(4)(5)(6)の整理の考え方と軽微なものとの考え方というのは、どういうふうに関係しているのか、少し分かりづらいと思ったのですけれども、何か整理されていますでしょうか。

○小幡委員長 いかがでしょうか。お願いします。

○坂本課長 公文書管理課長でございます。

今般の歴史的緊急事態の件は、1年以上保存する文書について、通常であれば廃棄されるものであっても、移管をしてくださいと各省宛てに通知をしているものでございます。

今、委員がおっしゃっているのは、1年未満保存文書のことではないかと思っておりますけれども、今般の通知は、通常は廃棄する文書であっても移管を促すという趣旨のものでございます。パブリックコメントに対する回答の中でも、幾つか例示を挙げておりますが、例えばテレワークの個々の出勤簿、あるいは個別の補助金の申請であったり、給付であったり、個々のものについては廃棄していただいても構わない、ただし、全体としてまとめて

いるようなものは移管してくださいといったように、具体的な事例を挙げて通知をしているところでございます。

お答えになっておりますでしょうか。

○池田委員 ありがとうございます。

結局、軽微であるかどうかの判断基準になるメルクマールが、歴史公文書に当たるものなのか当たらないものなのかというものと、日常的なものの中にも、例えば公文書としての重要性が高いものがあれば、それは1年以上保存すべきと考えていらっしゃるということではよろしいのですか。

○小幡委員長 事務局からお願いします。

○坂本課長 通常1年未満保存とする文書であっても、跡付け・検証に重要であると考えられるものについては、1年以上で保存していただくことは当然あり得ると思います。今回の通知自体は、通常廃棄としている文書もしっかり移管してくださいという趣旨でございます。

○小池企画官 若干補足いたしますと、ガイドラインの第4の整理の中でも、1年未満の文書だったとしても、重要または異例な事項に関する情報を含む場合など、まさに合理的な後づけや検証に必要となる行政文書については、1年以上の保存期間を設定するものですということをきちんと盛り込んでいるところでございます。

○池田委員 ありがとうございます。

そうすると、先ほどの第4-3の整理の(4)(5)(6)というのは、この場合にも織り込まれると考えてよろしいわけなのでしょう。

○小池企画官 織り込んだ上で、そこは文書管理者において、文書の性質に応じて、その文書を見て判断するということかと思っております。

○池田委員 この点については先ほども、具体的にどんな文書が軽微なものに該当するのかということに関しては、行政機関にとって軽微なものの判断に迷うことがないように運用面でもしっかりと工夫しフォローしていくという御説明があったと理解してよろしいですか。

○小池企画官 そのような御認識で結構でございます。

○池田委員 ありがとうございます。

○小幡委員長

歴史公文書の場合、軽微というか、1年未満のものであっても保存すべきという話かと思えます。

池田委員、取りあえず今の話はよろしいでしょうか。

○池田委員 はい。

○小幡委員長 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。

段取り的にみますと、新システムということで、そのときにかなり大きく変える。それ

までの準備期間をずっととって、ただ、できるものは早めに今年度中に出して、各府省の文書管理規則の改正に反映させてもらいたいという話だと思います。

課長通知などの、種々変更というか、改正が頻繁に来るのはやむを得ない話なのですが、ある程度まとめて見直すことは必要かと思しますので、今回一応決めたら、3月中に改正するというところでよろしいでしょうか。

○小池企画官 各行政機関において文書管理規則に落としていただいて、その改正案について諮問させていただくようなイメージです。今年度中です。

○小幡委員長 分かりました。

いかがでしょうか。取りあえずというか、新システムのときの改正ではなく、もっと前に、今の段階でやるという説明の事柄について、何かございますか。よろしいでしょうか。

それでは、先ほど長期保存フォーマットの話について、いろいろと御意見が出ておりますので、これについては、内閣府において、本日いただいた御意見を踏まえて、必要な修正を検討いただいて進めていただく。また、修正、ご検討いただいたものについて、先生方にこういうふうだという経過をお伝えいただくという段取りでやっていきたいと思します。よろしいでしょうか。ありがとうございます。

それでは、議題2についてはこの程度にさせていただきます、最後に議題3です。その他として、内閣府と国立公文書館からお願いいたします。

○坂本課長 資料3-1としまして、「令和6年度公文書管理関連予算（案）について」というペーパーをお配りしております。

こちらは、内閣府と国立公文書館の令和6年度予算案について記載をしているものでございます。昨年10月の本委員会で、令和6年度から新館に向けた準備のために要求額が増えることもありまして、概算要求の御報告をさせていただいたところでございますが、今般、政府予算案が固まりましたので、改めて簡潔に御報告を申し上げます。

「1. 総額」でございますけれども、全体で62.7億円となっております、令和5年度の予算額に比べて20億円ほど増になっております。その要因としましては、まず「2. 主な内容」の（1）にございますが、新館建設工事のための予算が増えております。これは予定されていた部分でございます。

加えまして（3）にございますが、国立公文書館の運営に必要な経費が26.0億円となっております、こちらも本年度より増えているところでございます。

具体的には、まず運営費交付金でございますけれども、25.7億円認められておまして、約1.6億円の増となっております。また、二つ目のポツにございますが、新館に向けた機能強化のための補助金の創設も認められまして、厳しい財政状況の中でも、新館に向けた館の体制や機能の整備が必要であることを財政当局にもご理解いただけたものと考えております。

主な内訳でございますけれども、概算要求時にも御報告しておりますが、一つ目のポツにございますように、新館を見据えた特別展の実施に0.6億円、デジタルアーカイブの拡充

などデジタル技術の活用に2.3億円、また一番下のポツにございますが、新館に向けた人員体制についても1.3億円が認められているところでございます。

この予算案が国会審議を経て成立した際には、国立公文書館と共に開館に向けた準備を着実に進めていきたいと考えております。

以上でございます。

○小幡委員長 続いて、国立公文書館からお願いします。

○国立公文書館館長 2点申し上げたいと思います。

1点目は、今、御説明がありましたように、国立公文書館の予算案につき、現下の財政状況では破格の予算増を実現していただきまして、関係各位に心から御礼を申し上げます。

この予算増は来年度限りではなくて、私どもの心積もりといたしましては、例えば人員増に関しましても、5年かけて100名増やしたいということでございますので、今後、毎年継続して着実に予算増を認めていただけるように、実績をつくっていくよう、しっかりと努めてまいりたいと思っています。

人員増を含む予算増をお願いしているのは、一つには、これから新館ができて、業務量が自然に増えていくということではありますが、それだけでは、ここまでの人員は必要ではないわけで、新館の開館を機に機能と体制を格段に充実・強化させて、私どもが目標としております我が国の公文書管理の中核機能を担うアーカイブスを実現していきたいと考えていることによります。これを実現するに当たりましては、制度面の手当もいろいろと必要になってくるかと思っておりますので、今後とも、委員の先生方の御指導、御協力をお願いしたいということが第1点でございます。

第2点は、お手元に資料3-2を配付させていただいておりますけれども、現在、令和5年度の第3回企画展として、「みんなで食べようー公文書でえがく学校給食ー」という企画展を開催中でございますので、お時間がございましたら、ぜひ御来館をいただければと期待しているところです。

以上でございます。

○小幡委員長 ありがとうございます。

こちらで用意した本日の議題は以上となります。

全体を通じて何か御意見はございますでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、以上で第104回「公文書管理委員会」を終了いたします。お忙しいところ、御出席どうもありがとうございました。