

共有フォルダにおける行政文書の電子的管理に関するマニュアル
(抄)

令和6年2月9日
内閣府大臣官房公文書管理課長

第三 秘密文書等の取扱い等について

5. 秘密文書等の作成・取得、保存・組織内での利用について

(1) 基本的考え方

電子的に作成された行政文書は、その性質上、ネットワーク環境が整備されている状況の下では、アクセスを行うことによる内容の視認、ダウンロード、複製、転送、内容の書換えが容易である。文書の内容又は性質上、公表しないこととされている情報が記録された行政文書(秘密文書等)のうち、特定秘密である情報を記録する行政文書及び秘密文書については、不正アクセスや故意又は過失による情報の漏えい、滅失、改ざん、破損を防止するため、必要な範囲内で、当該行政文書へのアクセス・参照・書換え・削除・複製・ダウンロード等(以下「アクセス」という。)を制限する必要がある。

この点、ガイドライン第10においては、秘密文書等の管理に関し、

- ・ 特定秘密(特定秘密の保護に関する法律(平成25年法律第108号。以下「特定秘密保護法」という。)第3条第1項に規定する特定秘密をいう。以下同じ。)である情報を記録する行政文書については、各行政機関の規則の他、特定秘密保護法、特定秘密保護法施行令(特定秘密の保護に関する法律施行令(平成26年政令第336号)をいう。以下同じ。)、特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準(平成26年10月24日閣議決定)及び特定秘密保護規程(特定保護法施行令第12条第1項の規定に基づき各行政機関において定められた特定秘密保護規程をいう。以下同じ。)に基づき管理するものとし、
- ・ 秘密文書(特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密保全を要する行政文書(特定秘密である情報を記録する行政文書を除く。))については、各行政機関の規則及び秘密文書管理要領に基づいて管理する旨を定めている

ところであり、これらを共有フォルダで管理する場合には、以下に掲げるところによりアクセスの制限を行うことが必要である。

また、特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密文書に該当しないものについても、アクセス制限を行うことが必要となる場合がある。

(2) 秘密文書等の類型

① 極秘文書及び特定秘密である情報が記録された行政文書

ガイドライン第10においては、秘密文書のうち、「秘密保全の必要が高く、その漏えいが国の安全、利益に損害を与えるおそれのある情報を含む行政文書」を極秘文書と位置づけ、各部局長が期間を定めて指定することとされている。

その管理については、ガイドラインにおいて、「インターネットに接続していない電子計算機又は媒体等に保存」することとしていることから、インターネットに接続した端末からアクセス可能な共有フォルダへの保存は不適當である。インターネットに接続されずにネットワーク環境が整備されている状況下で共有フォルダに保存する場合には、下記(3)の方法により共有フォルダへのアクセス制限を設定する必要がある。

また、特定秘密である情報が記録された行政文書についても、特定秘密保護規程等に基づいて、スタンドアローンの電子計算機又はインターネットに接続していない電子計算機に保存する必要があるとされており、同様に、共有フォルダで保存する場合には、下記(3)の他特定秘密保護規程等に基づいてアクセス制限を設定する必要がある。

② 秘文書

ガイドライン第10においては、秘密文書のうち、「極秘文書に次ぐ程度の秘密であって、関係者以外には知らせはならない情報を含む極秘文書以外の行政文書」を秘文書と位置づけ、各課長が期間を定めて指定することとされている。

秘文書の保存については、ガイドラインにおいて、「インターネットからの侵入に対する多重防御による情報セキュリティ対策が施された電子計算機」であれば保存することができることとされていることから、そのような要件を充足する共有フォルダへの保存は可能である。この場合、ガイドラインに規定する管理を行うことに加え、「秘密文書に含まれる情報の不必要な拡散を防止するため、秘密文書を取り扱う者は必要最小限とすべきである」(課長通知1-9の2-(3))ことを踏まえ、下記(3)の方法により共有フォルダへのアクセス制限を設定する必要がある。

※ なお、「政府機関等の情報セキュリティ対策のための統一基準」(平成30年7月25日サイバーセキュリティ戦略本部。以下「統一基準」という。)に規定された「機密性3情報」が記録された行政文書が秘密文書に該当する場合には、秘密文書を共有フォルダで管理する場合には、ガイドラインのほか、各行政機関の情報セキュリティポリシーに則った管理を行う必要がある。この場合、下記(3)の方法によるアクセス制限の設定は、機密性3情報に係るアクセス制限等の取扱制限措置の一環としても行われる必要がある。

③ 「特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密文書に該当しない行政文書」等の行政文書

前述のとおり、「特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密文書に該当しない行政文書」については、ガイドラインの規定を踏まえ、「各府省庁の情報セキュリティポリシー等にのっとり…取扱いに注意して適正に管理する」必要があることから、情報の性質・内容に応じ、下記(3)の方法により共有フォルダへのアクセス制限を設定する必要がある場合があり得る。

※ なお、統一基準においては、情報公開法第5条各号における不開示情報に該当すると判断される蓋然性の高い情報を含む情報であって、機密性3情報以外の情報は「機密性2情報」と定義している。(統一基準 1.2 情報の格付の区分・取扱制限)

「特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密文書に該当しないもの」が機密性2情報に該当する場合には、各行政機関の情報セキュリティポリシーに則った管理も行う必要がある。

※ 統一基準においては、要機密情報（機密性3情報及び機密性2情報）の他にも、改ざん・誤謬又は破損により国民の権利が侵害され又は業務の適切な遂行に支障（軽微なものを除く）を及ぼすおそれがある情報は完全性2情報（要保全情報）、滅失、紛失又は当該情報が利用不可能であることにより国民の権利が侵害され又は業務の安定的な遂行に支障（軽微なものを除く）を及ぼすおそれがある情報は可用性2情報（要安定情報）とされ、こうした情報も要保護情報（要機密情報、要保全情報、要安定情報のいずれかに該当するもの）として、各行政機関のセキュリティポリシーに則り適正に管理を行う必要があるものである。(統一基準 1.2 情報の格付の区分・取扱制限)

このような要保護情報が記録された行政文書の取扱いはガイドラインには言及がないところであるが、当該情報の漏えい、改ざん・滅失等を防止する観点から、情報の内容・性質に応じ、下記(3)の方法により共有フォルダへのアクセス制限を設定することが必要となる場合がある。

(3) アクセス制限における留意点

① 検討中フォルダにおける扱い

行政文書の作成・保存を共有フォルダ上で行う場合、部局や課室における組織的な検討を終える前の行政文書（意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付け・検証の記録としては未確定の行政文書）は「検討中フォルダ」に格納することとなる。この場合、図10に掲げるように、(2)に該当する行政文書を作成又は取得したときは、行政文書の内容や性質に応じて適切に保存又は機関内で利用するため、検討中フォルダにおける所定のフォルダ（又は必要に応じ個々の電子ファイル）に対し、アクセス権限の設定変更やパスワードの設定などにより、アクセス可能な者の制限、制限の態様・期

間（アクセスのうち何をどの範囲の職員に、いつまでの間限定するのか）を設定することが必要となる場合がある。

<図10：組織的な検討を経ていない文書におけるアクセス制限の設定例>

公表時期が特定されている資料：公表までの間、担当補佐、総括補佐、課長のみアクセス可
職員の人事に関する資料：人事係長、人事担当補佐、課長のみアクセス可
許認可等に係る立入検査：監督担当係長、監督担当補佐、総括補佐、課長のみアクセス可

② 記録用フォルダにおける扱い

組織的な検討を経た行政文書（意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付け・検証の記録として確定した行政文書）は、検討中フォルダから「記録用フォルダ」に格納することとなる。上記①と同様、行政文書の内容や性質に応じてアクセス制限を設けることが必要となる場合がある。この場合、

- ・ 例えば政策立案や事務及び事業の実施の方針等の検討段階において、検討過程に係る行政文書についてアクセス制限を設定したとしても、情報公開法第5条各号に規定する不開示情報に該当しない限りは開示対象となり得ること
- ・ このように検討中フォルダにおいてアクセス制限を設定した状態で作業を行った行政文書について、記録用フォルダへの格納後はアクセス制限の設定が必要でない場合には、検討中段階に設定されたアクセス制限を解除した上で記録用フォルダに格納すること

に留意する必要がある。

③ アクセス制限の表示

上記①及び②によりアクセス制限を設定した行政文書については、認識を共有するため、当該制限を表示することとする。具体的には、

- ・ 特定秘密である情報が記録された行政文書に該当するものは、特定秘密保護法施行令において、電子計算機の映像面上において「特定秘密」の文字及び枠を共に認識できるよう表示し、指定の解除があった際は、電子計算機の映像面上において「特定秘密指定解除」の文字及び枠を共に認識できるよう表示することとされている。
- ・ 秘密文書に該当するものはガイドライン第10に定めるところにより、当該文書の名称の先頭及び文書中に【極秘文書】【秘文書】という表示を付す。アクセス制限が解除された場合には「秘密文書指定解除」の表示を行う。

※ なお、「政府機関等の対策基準策定のためのガイドライン」（平成30年7月25日内閣官房内閣サイバーセキュリティセンター。以下「統一基準ガイドライン」という）で

は、秘密文書である旨の表示を行った場合、別途「機密性3情報」に係る明示等を行う必要はないとされている。(統一基準ガイドライン 解説「遵守事項3.1.1(1)(a)(イ)「格付及び取扱制限の明示等」について)

- ・ 特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密文書に該当しない行政文書について、上記(2)③によりアクセス制限を行う場合で機密性2情報に該当するものは、統一基準により機密性2情報に係る表示を行う必要がある。
- ・ その他、各行政機関の任意で、アクセス制限の態様、期間や、情報公開法上の不開示情報(同法5条各号の不開示情報のいずれかに該当するの、当該行政文書のうち不開示情報に該当する部分)を文書のヘッダ部分等に付すことも考えられる。

④ 文書管理者等の関与

アクセス制限の設定は、行政文書の作成又は取得を担当する個々の職員の判断で行うものではなく、各課室の業務をつかさどり、政策立案や事務及び事業の実施において当該文書の位置づけを把握する立場にある文書管理者のガバナンスの下で、文書管理担当者の補助を受けつつ、行われる必要がある。

具体的には、文書管理者又は文書管理担当者(以下「文書管理者等」という。)は、

- ・ 作成又は取得した行政文書について、アクセス制限を設定すべきものについては、その旨及び制限の態様・期間を指示(例えば上記図10の例では、「公表時期が特定されている資料」について、参照・書換え・削除・複製・ダウンロード等は担当補佐のみ、総括補佐と課長は参照のみ可とする)
- ・ アクセス制限の設定を行うべき行政文書の類型を、あらかじめ課室内の事務担当者に提示(例えば上記図10の例では、公表時期が特定されている資料、職員の人事、許認可等に係る立入検査に係る行政文書が格納された共有フォルダについて、アクセス制限の態様・期間とともに、制限対象である旨を文書管理者等から指示)
- ・ アクセス制限の設定作業を行う職員(作業担当者)を、文書管理者等が指定(例えば、具体的な権限設定作業は、文書管理者等からの指示の下、各係の係員が実施し、その状況を文書管理担当者がチェックする)

などの取組を行うことが考えられる。

また、基本的な方針3.(1)④及び本マニュアル3.(6)③の定めるところにより、共有フォルダにおける管理状況の確認を行う際に、アクセス制限の状況についても確認することが求められる。

⑤ アクセス権限や制限の承継

アクセス制限が設定された行政文書について、人事異動等により当該行政文書への

アクセス権限を有する職員が不在となった場合、当該行政文書に対するアクセスが不可能となり、適切な文書管理や情報公開請求に対する対応等が行えないといった状況が生じる。このような「誰も開けない行政文書」が発生することのないよう、アクセス制限の設定の必要がなくなった場合は遅滞なく当該制限を解除する、人事異動のタイミングでは確実に権限を後任者に承継する等の対応を行う必要がある。文書管理者等は、このような対応が確実に講じられるよう留意する。

⑥ 複製物の作成・他課室への提供

アクセス制限が設定された行政文書を複製して作成された行政文書は、同様の制限を設定する必要がある。当該複製物を他課室（他の文書管理者が管理する課室）に提供する場合、提供元は提供先にアクセス制限の設定が必要な行政文書である旨を伝達し、提供を受けた当該他課室は当該制限の趣旨を踏まえて自らの課室内における具体的な取扱いを、上記①から③を踏まえて行う。

※ 例えば図10の例では、A課において「公表時期が特定されている資料」のアクセスを課長、総括補佐、担当補佐に限定した上で、当該行政文書をB課に提供した場合、B課における当該事案の担当者を踏まえてアクセスを「課長、企画官、担当補佐、担当係長」とすることもあり得る。

このようなアクセス制限が設定された行政文書の複製物の作成及び提供は、④同様、文書管理者等の関与の下で行われる必要があり、具体的には、

- ・ あらかじめ設定されたアクセス制限の範囲外の者に対して行政文書の複製物を提供する必要が生じた場合は、当該制限を設定した文書管理者等に事前に許可を得ること
- ・ 複製物に対しては、複製元の行政文書と同様のアクセス制限を設定した上で他課室に提供すること（例えば、編集不可に設定したPDFファイルで送信する、印刷不可に設定して送信する）。

といった措置を課室内で講じることが考えられる。

また、提供元において、複製の作成・提供状況、提供先における当該文書の保存期間及び保存期間満了時の措置等を把握することが望ましく、情報公開請求への対応や日常の文書管理業務に関し、必要に応じ提供元と提供先で適切に連携する。

※ なお、ガイドライン上、秘密文書については、その提供に当たっては指定者の承認を得るものとされている。

※ 統一基準群においても、要機密情報の複製を必要以上に作成しないこと（統一基準ガイドライン 基本対策事項3.1.1(4)-1 b）、元となる情報に係る格付け及び取扱制限を複製物にも継承すること（統一基準ガイドライン 基本対策事項3.1.1(1)-4 d）、アクセス制限の範囲外への提供においては格付等の決定権者に相談すること、提供先への適切取扱いの伝達（統一基準 遵守事項3.1.1(5) (b)）等が定められている。