

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

平成18年4月

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

目次

	頁
1 研究会と本報告書の位置づけ	1
2 検討の視点と論点の整理	1
3 論点の検討結果	4
(1) 電子公文書等の長期保存上の措置及び技術的課題	4
(2) 保存対象となる電子公文書等及び原本性確保の技術的課題	7
(3) 電子公文書等の適切な移送時期及び移送方法	10
(4) ウェブ上の歴史的公文書等の適切な保存	15
4 求められる取組	17
5 おわりに	19

1 研究会と本報告書の位置づけ

「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」(以下、「研究会」という。)は、平成16年6月に出された「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」(以下、「懇談会」という。)報告で、「電子媒体である公文書等の移管・保存・利用については、諸外国においては体制整備が急速に進みつつあるが、技術的に詰める点が多いことから、各府省の文書管理担当者との連携・協力を図りつつ、別途検討の場を設けて本格的な検討を行うことが望ましい」とされたことを受けて、平成17年6月から内閣府で開催されているものである。

研究会においては、現在の移管等の仕組みが主に紙媒体による公文書等¹の管理・移管・保存等を前提としているところから、現在の制度にとらわれず、電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあるべき姿を追求することを目的として、専門的・技術的観点からの検討がなされた。

本報告書は、合計7回に及ぶ研究会の真摯な検討の成果であり、座長を通じて、懇談会に報告され、その更なる総合的検討に資することを目的としている。

2 検討の視点と論点の整理

公文書等には、作成から管理、それに続く廃棄又は移管、歴史資料としての保存・利用にいたるまでのライフサイクルがある。最終段階での歴史資料としての適切な保存・利用を図るためには、公文書等の作成等現用段階からのライフサイクル全体を見通した適切な管理が必要である。このことは、電子媒体による公文書等(以下、「電子公文書等」という。)についても、同様であることは、言うまでもない。

一方、わが国は、1990年代から行政の情報化を進めてきた。また、2001年1月に「e-Japan 戦略」を策定し、「5年以内(2005年)に世界最先端のIT国家となる」との目標を掲げて以来、官民の総力を挙げてさまざまな取組を行ってきたところである。なかでも、政府としては、行政サービスの分野における電子政府化を推進し、これに要するインフラとしてパソコン並びに府省内LAN及び霞が関WAN等ネットワークの整備等を行ってきた。それに伴い、政府における公文書等及び情報の電子的な作成・流通は、急速に進展している。

例えば、「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方(指針)」(各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定、平成16年11月12日)に沿って、各府省では、行政組織、制度等に関する基礎的情報、行政活動の現状等に関する情報、

¹ 本報告書において、「公文書等」とは、国の機関が作成し又は取得した、各種の公文書その他の記録をいう。

予算及び決算に関する情報、評価等に関する情報等行政の諸活動に関する情報のホームページ上での提供を積極的に推進している。一方、平成 17 年度に内閣府が実施した調査によれば、各府省では、ほとんどの公文書等が電子的に作成されながら、電子媒体により保存されるものは低い比率にとどまっているとされる。

公文書等及び情報の電子的な作成・流通が進む一方で電子媒体による公文書等の保存比率が低いのは、その一因として、電子公文書等の長期保存の安定性に対する懸念を指摘できる。また、現在の電子政府化の流れの中で、電子公文書等を長期に安定的に保存し将来の国民に遺すという視点からの検討は必ずしも十分にはされて来なかったのではないかと指摘もある。

研究会では、政府として将来にわたって国民が公文書等を永続的に利用できるような適切な対応をとっていくためには、情報技術の発達、電子政府化の急速な進展、電子公文書等の増加や多様化等の趨勢及び影響を見極めて、これに対応した公文書等の作成、管理、移管及び保存・利用のあり方全般について本格的に検討する必要があるとの認識を出発点として、議論を重ねた。その議論の根底にあるのは、次の から の基本的視点である。

今後更に、電子公文書等の増加及びその内容と形式の多様化が想定されるところから、その適切な管理・移管・保存等に積極的に取り組み、公文書等の記録としての価値を維持しつつ、その多様性・利便性等を将来の国民に受け継いでいく必要がある。

電子公文書等は、基本的には電子媒体のまま保存することが適当である。

電子公文書等の長期保存にあたっては、記録としての価値を維持するのに不可欠な「エッセンス」のみを保存することが適切である。すなわち、電子公文書等の内容及び作成のコンテキスト（背景・状況・環境）は保存すべきであるが、電子公文書等の構造・機能等については、その「エッセンス」を特定し、これを保存することが適当である。

長期的な安定性を重視しつつ、現時点で可能な方法で電子公文書等の保存に着手すべきである。

電子公文書等については、長期保存の安定性・効率性等の観点から、各府省における作成時から歴史資料としての保存・利用段階までのライフサイクル全体の管理を行う必要がある。また、そのメタデータ、フォーマット等については、作成前から適切な対応をとる必要がある。

歴史資料として保存・利用の対象となる電子公文書等は、保存期間満了前の可能な限り早期に、媒体を問わず同一の基準に基づいて、選定する必要がある。

歴史資料として保存・利用の対象となる電子公文書等は、保存期間満了

前の可能な限り早期に、一定の集中管理下で長期保存上の措置を講じる必要がある。

行政文書が行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下、「行政機関情報公開法」という。）及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号。以下、「行政機関個人情報保護法」という。）の適用を受けるところから、これらの法制と電子公文書等の保存期間満了前における集中管理等との関係を整理する必要がある。

インターネット及びイントラネットのウェブ上の電子公文書等の移管は、国立国会図書館によるインターネット情報の収集・利用とは目的も対象も異なるので、国立公文書館は、独自に各府省から移管を受けることが適当である。

以上の基本的視点は、相互の関連性が深いので、次の 4 つの論点に整理をした。なお、**1**、**2** 及び **3** は、全ての論点に関連するものである。

- (1) 電子公文書等の特性を踏まえて講ずべき長期保存上の措置はどのようなことか。その場合の技術的課題は何か。

[基本的視点 **1** 及び **2** に関連]

- (2) どのような電子公文書等（種類、範囲、属性）を保存対象とするか。その場合の原本とは何か。原本性を確保するための技術的課題は何か。

[基本的視点 **1** 及び **2** に関連]

- (3) 電子公文書等の適切な移送時期及び移送方法はどのようなものか²。

[基本的視点 **1**、**2** 及び **3** に関連]

- (4) 国立公文書館がインターネット及びイントラネットのウェブ上の公文書等を歴史資料として適切に保存していくためにはどのようにすべきか。

[基本的視点 **1** 及び **2** に関連]

研究会では、以上の基本的視点に基づく 4 つの論点について、オーストラリア連邦政府の取組について視察・調査を実施するなど、諸外国における電子政府化及び電子公文書等管理・保存に向けた取組状況も踏まえつつ、検討を行った。その結果に基づいて、本報告書では、電子公文書等の管理・移管・保存に関して、直ちに取組を開始すべき事項及び継続的な取組が必要とされる事項について検討を行い、提言を行った。

なお、研究会は、電子公文書等を作成したシステム（ハードウェア・ソフトウェア）の寿命以上の期間保存する電子公文書等は長期保存の対象であると考え、将来（例えば、100年後や200年後）の国民が利用できるように保存

² 本報告書において、「移送」とは、国立公文書館法第 15 条に規定する保存期間満了後の内閣総理大臣（国立公文書館）への移管とは異なり、保存期間満前に一定の集中管理の下に移すことをいう。

する対象となる歴史資料として重要な電子公文書等もその対象に含まれるとの認識を前提として、本報告書を作成した³。

3 論点の検討結果

(1) 電子公文書等の長期保存上の措置及び技術的課題

電子公文書等は、記録媒体が環境の変化の影響を受けやすい、媒体寿命が短い、人間による直接的な視認性・見読性を欠いている等の特性を有している。このような特性を踏まえた上で、電子公文書等を長期保存するために講ずべき措置及びその場合の技術的課題について検討した。

セキュリティ確保等の必要性

) 保存環境の整備等の必要性

電子公文書等は、記録媒体に高密度に記録され、狭い場所で保存されるので、温湿度や電圧の変化等保存環境の短期間のわずかな変化であっても、その影響を受けやすい。

したがって、電子公文書等の適切な保存環境を確保し緻密な温湿度管理や厳重な防災対策等を実施するために、ガイドライン等を策定し、電子公文書等を適切に保存できる施設・設備を整備する等の必要がある。

) セキュリティの確保等の必要性

電子公文書等をハッカーの侵入、コンピュータ・ウィルス、不正なアクセス、データの改ざん、盗難等から防護する必要がある。

したがって、保存システムのセキュリティ確保等に係るガイドライン等を策定し、保存システムと利用システムとを独立して構築・運用する等の必要がある。

また、各府省において秘密文書に指定等されている電子公文書等については、特別の保存の仕組みを検討する必要がある。

なお、)及び)の措置は、長期保存のみならず、短期間の保存であっても、電子公文書等を適切に保存するためには不可欠な措置である。

³国際公文書館会議(ICA)が2005年に公表した報告書「電子記録：アーキビストのためのワークブック」(以下、「ICA報告書」という。)では、「記録を作成するシステム(ハードウェアやソフトウェア)の寿命より長期」に保存する記録を長期保存の対象とし、その場合の「長期」とは「現代の技術革新の速度では、一般的には5年以上」としている。(国際公文書館会議電子環境における現用記録委員会「電子記録：アーキビストのためのワークブック」(国際公文書館会議、2005年)[日本語改訂版：国立公文書館訳(2006年)])

媒体変換の必要性

）定期的な媒体変換の仕組みの確立

電子公文書等を記録する電子媒体は、紙・マイクロフィルム等の非電子媒体に比し、媒体寿命が短い。

したがって、電子公文書等は、作成後定期的に媒体変換を行う必要がある。媒体変換にあたっては、長期的な安定性、効率性等を確保できる適切な保存媒体を選択し、媒体変換が適切に行われたかを検証するシステムを確立しなければならない。

）公文書等と記録媒体との相違性

現在、国立公文書館は、移管を受けた紙媒体による公文書等について、マイクロフィルム等の複製物を作成しているが、これらの複製物はあくまでも利用に供するための手段として位置付け、紙媒体による公文書等を原本として保存している。

この手法を類推的に電子公文書等にあてはめる場合、媒体変換後も変換前の電子媒体を保存することも考えられる。しかし、今後の電子公文書等の増加及び媒体変換の頻度の高さ等を考えれば、変換前の媒体の保存は、事務負担及び経費の増大を招くこととなろう。

歴史資料として保存・利用の対象となるのは、電子公文書等の内容及び作成のコンテキスト（背景・状況・環境）⁴、構造・機能等であって、CD-R、DVD等の記録媒体ではない。

したがって、電子公文書等の内容及び作成のコンテキスト、構造・機能等と記録媒体とを明確に区別した上で、媒体変換後は変換前の媒体を破棄することが可能となるルール化を行う必要がある。

）非電子媒体への変換の考え方

電子媒体の寿命の短さに対する一つの「処方箋」としては、紙・マイクロフィルム等長期保存のための知識・技術体系が活用可能であり、かつ人間によって直接的に視認・見読が可能な非電子媒体に変換して公文書等を保存することも考えられる。

しかし、非電子媒体への変換には、媒体変換によって電子公文書等のメタデータ並びに表計算ソフトで作成される文書やデータベースの構造・機能等が失われるおそれがあるほか、動画像や音声等非電子媒

⁴「作成のコンテキスト（背景・状況・環境）」は、日本工業規格 JIS X 0902-1:2005(ISO 15489-1:2001)「情報及びドキュメンテーション - 記録管理 - 第1部：総説」2頁による。なお、ISO15489 は、記録管理に関するオーストラリア国家標準 AS4390 を基にして策定された。

体への変換に適さない記録形式がある、情報の利用・検索面での利便性が電子媒体より劣る、相対的に大きな保管スペースが必要である等の問題があるので、電子公文書等の長期保存は、基本的に電子媒体のまま行うことが適当である。

したがって、非電子媒体への変換は、電子公文書等の管理・移管・保存のための仕組みが本格的に整備されるまでの過渡期的方法として行うことが考えられる。また、非電子媒体へ変換して保存する場合であっても、電子媒体と共に保存することが適切である。

メタデータ標準化等の必要性

) メタデータの付与による電子公文書等のライフサイクル管理

電子公文書等は、紙媒体による公文書等と異なり、PC 端末画面上での表示又はプリンタによるプリントアウト等の措置を講じない限り、人間による直接的な視認性・見読性を欠いている。

したがって、電子公文書等のライフサイクルを通じた管理が適切に行えるよう、電子公文書等の標題、作成者、作成日、キーワード、利用・管理履歴、記録媒体、フォーマット、フォーマット変換日等を説明するデータであるメタデータ⁵を作成時から電子公文書等に適切に付与する必要がある。

) メタデータ項目の適切な定義及び記述内容の標準化等

メタデータの適切な付与によって公文書等自体の管理を行う際は、メタデータ項目を適切に定義する必要がある。また、メタデータの付与にあたっては、電子公文書等の作成時にメタデータが自動又は職員の手操作により容易に付与されるようにする必要がある。

さらに、メタデータの記述内容の標準化を可能な限り図るため、電子公文書等の標題や作成者名等の記述に用いることができる用語集の整備等を行っていくことが望ましい。

フォーマット標準化等の必要性

) 長期保存に適したフォーマットへの変換等

電子公文書等は、特定のハード・ソフト等のシステムへの依存性が高いフォーマットで作成されている場合、記録媒体が存続している間でも、ハード・ソフト等のシステムの陳腐化により、利用できなくな

⁵日本工業規格 JIS X 0902-1:2005(ISO 15489-1:2001)「情報及びドキュメンテーション - 記録管理 - 第 1 部：総説」においては、記録を作成した「コンテキスト(背景・状況・環境) 内容、構造及びある期間の記録の管理について説明したデータ」として「メタデータ」を定義している(同規格 2 頁)。

るおそれがある。また、電子公文書等の長期保存に要する費用は、データ量よりもフォーマットの多様性に比例して増大すると言われている。

既に作成された電子公文書等については、特定のハード・ソフト等のシステムへの依存性が高い場合、ソフトウェアが更新されるたびに、ファイル・フォーマットを常に最新のものに変換することが考えられるが、ソフトウェアの更新頻度が高いため、更新に要する費用が膨大になるおそれがあるほか、更新に伴うデータの欠損等が起きるリスクが高まる。また、多様なフォーマットごとに特定のハードウェアを未来永劫動態保存することは、事実上不可能である。

したがって、既に作成された電子公文書等については、特定のハード・ソフト等のシステムへの依存性が低く比較的長期に保存が可能と考えられるフォーマット（以下、「長期保存フォーマット」という。）へ変換した上で保存する必要がある、そのようなフォーマットを策定する必要がある。

）長期保存に適したフォーマットによる電子公文書等の作成

今後各府省で作成される電子公文書等については、可能な限り、長期保存の高度の安定性・効率性等の確保に配慮した標準的フォーマットで作成することが望ましい。

したがって、電子公文書等の作成時に各府省が利用できる標準的フォーマット等のあり方についての検討を図る必要がある。

(2) 保存対象となる電子公文書等の範囲及び「原本性」確保の技術的課題

電子公文書等には、テキスト文書のほか、音声や画像・映像等、紙媒体よりも多様な種類が存在し得るが、歴史資料として重要なものは、その種類を問わず、移管・保存・利用の対象である。

だが、電子公文書等は、リンクが張られていたり、動的な構造・機能が組み込まれていたりするため、記録の範囲の識別が難しい。また、動的な構造・機能等を全て長期に安定的かつ効率的に保存することは、きわめて困難である。これらの特性を踏まえて、歴史資料として保存対象とすべき電子公文書等の範囲のほか、長期保存の過程で消失・変化及び不正なアクセス、データの改ざん等を防止し「原本性」を確保するための技術的課題について検討を行った。

保存すべき電子公文書等の範囲の特定の必要性

)「エッセンス」のみの保存

電子公文書等は、リンクが張られていたり、表計算ソフトで作成される文書には関数・マクロ等の機能が組み込まれていたり、データベースでは動的な構造によって多様なデータが統合されていたりするため、紙媒体による公文書等と比較して、記録の範囲の識別が難しい。また、リンクや動的な構造・機能等を全て長期に安定的かつ効率的に保存することは、きわめて困難である。

したがって、電子公文書等の長期保存にあたっては、その記録としての価値を維持するのに不可欠な「エッセンス」のみを保存することが適切である。つまり、電子公文書等の内容及び作成のコンテキスト（背景・状況・環境）は「エッセンス」として保存すべきであるが、電子公文書等の構造・機能等については、記録様式等に応じて、その「エッセンス」を特定した上で、これを保存することが適切であると考えられる。

この「エッセンス」のみの保存という考え方は、(1) の「長期保存フォーマット」の策定にあたって充足すべき要件として位置付ける必要がある。

) 記録様式等の類型による「エッセンス」の考え方

長期保存すべき電子公文書等の構造・機能等の「エッセンス」については、記録様式等の多様な類型ごとに、技術的実現可能性や長期的安定性、効率性等の観点から、なお検討を深める必要がある。

以下、エッセンスの考え方について、記録様式等の類型ごとに例示する。

ア．テキスト文書の「見た目」

ワープロ・ソフト、表計算ソフト及びプレゼンテーション・ソフト等で作成されるテキスト文書については、電子公文書等のエッセンスとして、PC 端末画面上での表示又はプリンタによるプリントアウト等によって得られる「見た目」(文書全体の体裁、書式、フォントの種類・大きさ等)を、紙媒体による公文書等の長期保存と同様のレベルで、保存することができれば十分であると考えられる。

一方で、テキストの配列のみを保存すれば足りるという考え方もあり得る。

イ．ハイパーテキスト⁶のリンク情報

⁶ ハイパーテキストとは、「コンピュータを利用した文書システムの一つ」で、「文書の任意の場所に、他の文書の位置情報(ハイパーリンク)を埋めこみ、複数の文書を相互に連結できる仕組みのこと」である (IT 用語辞典 e-Words (<http://e-words.jp/>))。

リンクが張られているハイパーテキストについては、ウェブ上の公文書等で画像・音声・動画等が埋め込まれている場合には、それらの画像等も保存する必要があるが、単に典拠を示す等のみリンク情報が用いられている場合には、リンクが張られていたことのみを示す情報を保存すれば十分であると考えられる。だが、この考え方による場合、保存対象とするか否かについて個別具体的な判断を伴うこととなるので、安定性・効率性等の観点から見て懸念がある。

むしろ、内部リンクを保存し、外部リンクは保存対象としないというような客観的・機械的な判断が可能な考え方によることが考えられる。

ウ．データベース等の動的な構造・機能

多様なデータを統合するデータベース及びCADの動的な構造・機能の歴史資料としての保存については、保存の目的及び必要性並びに技術的課題等について、なお慎重な検討が必要である。

エ．その他

音声、画像、映像（動画）等については、その音質や画質は可能な限り作成時の水準を維持しつつ、再生し視聴等することが可能なように保存する必要があるが、音声、画像等に付随する特殊な機能については、保存の必要性及び技術的可能性等を踏まえつつ、保存すべき「エッセンス」の範囲を見極める必要がある。

電子公文書等の「原本性」確保及びその技術的課題

) 「原本性」確保のルール・方法等の策定

電子公文書等の長期保存にあたっては、媒体劣化等による消失・変化及び不正なアクセス、データの改ざん等を防止する等により、「原本性」を確保する必要がある。

電子公文書等の「原本性」を確保・証明する方法として、電子認証、電子署名等が実用化されているが、現状においては、認証等の有効性を長期に検証することが困難であること等の問題がある。

したがって、電子公文書等の「原本性」確保については、長期の安定性・効率性を確保するための方法を幅広い視点で検討し、ルール化する必要がある。

) 歴史資料としての利用段階での「原本性」確保

移管後に国立公文書館において電子公文書等を歴史資料として利用に供する場合には、国立公文書館が保存する電子公文書等の原本から

複製物を作成することとなると考えられるが、その場合に改ざん等を防止する技術を活用する必要があるか否かについては、なお検討を要する。

(3) 電子公文書等の適切な移送時期及び移送方法

歴史資料として移管及び保存・利用の対象となる公文書等は、保存期間満了後に内閣総理大臣(国立公文書館)へ移管されることとされている。一方、電子公文書等は、作成後定期的に媒体変換を行ったり、長期保存フォーマットへ変換する等の措置(以下、「長期保存上の措置」という。)を可能な限り早期に講じる必要がある。

そこで、研究会は、保存期間満了前に一定の集中管理の下に移すこと(以下、「移送」という。)により長期保存上の措置を早期に行う前提に立って、移送の時期について検討した。また、長期保存上の措置の対象となる電子公文書等を早期に選定する方法や移送方法についても検討を行った。

移送時期の考え方

) 保存期間満了後の移管に伴う問題点

歴史資料として移管及び保存・利用の対象となる公文書等は、国立公文書館法第15条の規定に基づいて、保存期間満了後に内閣総理大臣(国立公文書館)へ移管される。また、保存期間満了前の行政文書は、文書を作成する各府省において適正に管理することとされている(行政機関情報公開法第22条)。現行の制度に従えば、電子公文書等の場合も、内閣総理大臣(国立公文書館)への移管は、保存期間満了後に行われることとなる。

一方、電子公文書等の長期保存という純技術的観点からは、長期保存上の措置を可能な限り早期に講じる必要がある。

このため、行政文書としての保存期間中に、各府省において長期保存上の措置を講じる必要がある。この場合、当該措置の統一性・安定性を確保するため、内閣府又は国立公文書館は、ガイドライン及び長期保存フォーマット等の策定や検証システムの確立等により、各府省に対して専門的・技術的な支援を行う必要がある。

しかしながら、この方法を採用する場合、各府省は、長期保存上の措置を講じるために、新たな事務・経費の負担を負うこととなるほか、政府全体のレベルで見れば非効率となるおそれがある。

) 保存期間満了前の移送及び適切な移送時期

長期保存上の措置の統一性・安定性・効率性を確保するためには、保存期間満了後の移管を待つことなく、保存期間満了前に、電子公文書等の作成後可能な限り早期に、電子公文書等を内閣府又は国立公文書館に移送し、長期保存上の措置を一括して講じることが必要である。

移送の時期は、可能な限り早期に設定する必要がある。具体的には、行政文書ファイル管理簿に登載後速やかに（例えば、同管理簿に登載した翌年度末までの間）移送することが考えられる。

）保存期間満了前の移送と行政機関情報公開法等との関係

保存期間満了前に電子公文書等を内閣府又は国立公文書館に移送する場合、行政機関情報公開法及び行政機関個人情報保護法等との関係に配慮する必要がある。

これらの法制では、行政文書及び保有個人情報の適正な管理を規定しているが、これらの管理の権限及び責任は各府省が有したまま、各府省の委託等により内閣府又は国立公文書館が電子公文書等の保管及び適正な管理の枠内での長期保存上の措置に関与することは、これらの法制の枠組みを前提としても可能である。

）移送後の利便性の確保及び必要なルール化等

保存期間満了前に移送する場合、移送後も各府省が電子公文書等を容易かつ効率的に利用できるよう図らなければならないが、紙媒体による公文書等と異なり、電子公文書等は複製物を作成することが極めて容易であり、保存期間中の行政文書の複製物を内閣府又は国立公文書館へ移送して長期保存上の措置を講じ、移送後も各府省が電子媒体による行政文書を保管することとすれば、各府省の利便性が減じるおそれはない。

この場合、保存期間中は、内閣府又は国立公文書館の保管に係る電子公文書等を複製物と位置付け、保存期間満了後は、当該電子公文書等が歴史資料として移管及び保存・利用の対象に該当すれば、国立公文書館の保管に係る電子公文書等を原本と位置付ければ足りると考えられる（保存期間中の電子媒体による行政文書の複製物の保管等を内閣府が行うのであれば、保存期間満了後、内閣府から国立公文書館へ移管することとなるが、内閣府から国立公文書館への移管により、当該複製物を原本へ位置づけを変えることとすれば足りる。）

なお、保存期間満了前の移送は、各府省が電子媒体による行政文書の保存期間中に、当該文書を参照して、新たに別の文書を作成するこ

とを何ら妨げるものではないが、その文書が歴史資料として重要なものである場合は、移送対象となる。

長期保存上の措置の対象となる電子公文書等の選定方法

) 作成時又は作成前の選定を可能にする選定方法

移送時期にかかわらず、長期保存上の措置を適切かつ効率的に講じるため、当該措置の対象となる電子公文書等を一定の基準によりあらかじめ評価選別し選定する必要がある。評価選別の時期は、可能な限り早期とすることが適当である。

長期保存上の措置の対象となる公文書等とは、公文書館制度の趣旨・目的に基づけば、歴史資料として移管及び保存・利用の対象となる公文書等である。現在の移管の仕組みでは保存期間満了時に移管基準（閣議決定、各府省庁官房長等申合せ、文書課長等申合せ）に基づいて個々の行政文書ファイル単位で行っているが、長期保存上の措置の対象となる電子公文書等の選定を可能な限り早期に行うためには、カナダ・オーストラリア等で行われているマクロ評価選別⁷の考え方を採り入れて、各府省の任務・事務・事業等の重要度に応じてそれらの任務・事務・事業等を遂行する過程で作成される公文書等を類型化して重要度を判定することにより、移管基準を明確かつ精緻なものとし、公文書等の作成時又は作成前からの評価選別を可能にするよう図ることが、移管の効率化の観点からも、望まれる。

しかしながら、類型的手法に基づいて、移管基準を明確かつ精緻なものとし、公文書等の作成時又は作成前からの評価選別を行うには、かなりの準備期間が必要であると考えられる。

) 保存期間による選定

類型的手法に基づいて、移管基準を明確かつ精緻なものとし、公文書等の作成時又は作成前からの評価選別を実現するまでの間は、電子公文書等の保存期間（延長された場合にあっては、延長前と延長後の保存期間を通算した期間。以下、この項において同じ。）により移送対象を選定することが考えられる。その際は、電子公文書等を作成したシステムの寿命以上の期間保存する電子公文書等は長期保存の対象であるとの認識を前提として、現状においては、保存期間が5年以上の

⁷ マクロ評価選別とは、組織の「機能、活動、業務の分析と、記録作成の可能性の分析に基づき、作成することが予想される記録を評価選別する」方法をいう（ICA 報告書日本語版 35 頁）。これにより、組織が作成する記録を典型的に評価選別することが可能となるので、個々の記録が作成される前から、保存期間の長短や移管対象となるか否か等を判断することが可能になるといわれる。

電子公文書等を移送対象とすることが考えられる。

これは、保存期間5年以上の電子公文書等が歴史資料として移管及び保存・利用の対象になる蓋然性が高いこと、保存期間5年未満の場合は移管後直ちに長期保存上の措置を講じれば足りること等から見て、公文書館制度の趣旨・目的に適う選定方法であると考えられる。

なお、移送後は、必要に応じて可能な限り早期に長期保存上の措置を講じると共に、保存期間満了までに歴史資料として移管・保存・利用の対象となる電子公文書等を評価選別する必要がある。

移送方法

電子公文書等の移送方法について、研究会では、以下のように、4つの選択肢について検討を行った。

）紙・マイクロフィルム等非電子媒体への変換による移送

電子公文書等をそのまま移送するのではなく、紙・マイクロフィルム等長期保存のための既存の知識・技術体系が活用可能であり、かつ人間によって直接的に視認・見読が可能な非電子媒体に変換して移送する方法が考えられる。

しかしながら、非電子媒体への変換には、(1))で指摘したとおり、媒体変換によって電子公文書等のメタデータ等が失われるおそれがある等の問題がある。

したがって、非電子媒体への変換による移送は、あくまで電子公文書等の管理・移管・保存のための仕組みが本格的に整備されるまでの過渡期的方法である。この場合、電子媒体もセットで移送を行うことが適当である。また、電子媒体により移送を行い、移送後に内閣府又は国立公文書館で非電子媒体へ変換することも考えられる。

）モノとしての電子媒体（CD-R、DVD等）による移送

電子公文書等を、サーバー等に保存されているものも含め、CD-R、DVD等のモノとしての電子媒体に書き込んだ上で移送する方法が考えられる。「目に見える」モノとしての電子媒体による移送は、職員にとってイメージしやすく、導入が容易であると考えられるため、当面の措置としては、適当な方法である。

ただし、移送時に電子公文書等を書き込む媒体は、移送のための運搬装置として位置付け、内閣府又は国立公文書館は、移送を受けた後速やかに長期保存用のサーバー等に電子公文書等を書き込んだ上で長期保存上の措置を講じることが適当である。

なお、将来、電子政府化がさらに進展し、移送する電子公文書等の量が増加した際には、移送時にモノとしての電子媒体に電子公文書等を書き込む事務量・経費等が、紙媒体による公文書等の移管以上に増大するおそれがあるので、その場合には、モノとしての電子媒体による移送を見直す必要がある。

）オンラインによる移送

モノとしての電子媒体ではなく、オンラインにより電子データのみを移送する方法が考えられるが、移送時のセキュリティや安定性を確保する必要がある、「目に見えない」ので移送の明確なルール化やプロセス管理が不可欠である等、モノとしての電子媒体による移送に比して、克服すべき課題が多い。

しかしながら、電子政府化がさらに進展し、移送する電子公文書等が増加しても、移送に係る業務量・経費の増大を抑制できるほか、移送時期の柔軟な設定が可能であるので、長期的には、モノとしての電子媒体による移送に代わる有力な選択肢として導入する必要性が高まると予想される。

将来、オンラインによる移送を実施する場合は、政府内専用ネットワークである「霞が関WAN」を移送に活用できれば、セキュリティや安定性の確保は可能であると考えられるが、各府省及び内閣府・国立公文書館等のインフラの整備を検討する必要がある。

）管理権限移行等による移送

電子公文書等を物理的には各府省の保存システム等に保存したまま、管理権限のみを移行することによる論理的移送が純技術的には考えられる。ただし、保存期間中の行政文書については、その管理の責任及び権限は各府省が負うので、保存期間満了前の移送の場合には、各府省の管理権限に基づいて内閣府又は国立公文書館に対して長期保存すべき電子公文書等のみにアクセス権を認めることが考えられる。この方法を採用する場合、各府省及び内閣府・国立公文書館の保存システムは、セキュリティが確保され安定的に運用可能なオンラインにより結ばれている必要があり、インフラの拡充は不可欠であると考えられる。

管理権限移行等による移送では、各府省は、長期保存する電子公文書等が増大し続けることとなるので、文書保存に要する事務量・経費等の負担増に対応しなければならなくなる。また、電子公文書等保存システム総体としての管理責任は各府省が負いながら、保存期間中は

歴史資料として移管及び保存・利用の対象となる蓋然性の高い公文書等のみには内閣府又は国立公文書館のアクセス権を設定する、保存期間満了後は、歴史資料として移管及び保存・利用の対象となるもののみの管理権限を移行する等極めて緻密な管理が必要であり、電子公文書等の保存に要する事務・経費等の負担の切り分けが難しくなるほか、これらに要する事務量・経費が増大するおそれがある。

したがって、管理権限移行等による移送は、現時点では技術的課題、制度的制約等解決すべき点が少なくないが、今後ともその可能性を探りつつ技術の進歩等を注視し続けていくことが望まれる。

以上の検討の結果、長期的にはオンラインによる移送も有力な選択肢となり得ると予想されるが、当面は、モノとしての電子媒体による移送が最も適切であると言える。

(4) ウェブ上の歴史的公文書等の適切な保存

インターネット等により一般国民が利用可能な各府省の公開ウェブ及び府省等内 LAN 等イントラネットにより府省等職員が利用しているウェブ上に掲載されている情報も、公務員がその職務を遂行する過程で作成する記録であると認められるものは、公文書等である。したがって、インターネット及びイントラネット上のウェブ上の公文書等(以下、「ウェブ上の公文書等」という。)も、歴史資料として重要なものは、移管及び保存・利用の対象となる。そこで、ウェブ上の公文書等を移管及び保存・利用するための適切な評価選別基準、移管方法、保存に関する技術的課題等について検討を行った。

ウェブ上の歴史公文書等の適切な評価選別基準

ウェブ上の公文書等のうち、歴史資料として重要なものは、移管及び保存・利用の対象となる。その評価選別は、原則として、紙媒体による公文書等及び他の電子公文書等と同一の基準で行われなければならないが、必要に応じてウェブ上の公文書等の特性を踏まえた評価選別基準を策定することが考えられる。

例えば、公開ウェブ上の公文書等については、国政上の重要事項に係るものの特定の期日又は一定の期間のスナップショットを移管及び保存・利用の対象に含めることが考えられる。

ウェブ上の歴史公文書等の適切な移管方法

歴史資料として移管及び保存・利用の対象となるウェブ上の公文書等

の移管の方法については、他の電子公文書等と同様に、保存期間満了前に、対象を評価選別の上、移送する必要がある。

ただし、公開ウェブ上の公文書等の移送については、他の電子公文書等とは異なり、各府省の事務負担・経費の増加を可能な限り抑制するため、原則として、機械的方法又は人的方法⁸によりインターネットを通じて外部から内閣府又は国立公文書館が収集することが適当である。また、インターネットを通じた外部からの収集は、公開ウェブ上でのみ利用可能な公文書等に限定し、他の方法(例：モノとしての電子媒体による移送等)による移送が可能な公文書等は除外する(他の方法により移送する。)ことが考えられる。

イントラネット上の公文書等については、他の電子公文書等と同様の方法により移送することが適当である。

ウェブ上の歴史公文書等の保存に関する技術的課題

) 移送・収集段階における課題

公開ウェブ上の公文書等を収集する技術(収集エンジン等)は、諸外国の公文書館等の取組状況から見て、実用段階に達していると考えられる。したがって、公文書館制度の下で内閣府又は国立公文書館が各府省の公開ウェブ上の公文書等の収集に着手する場合は、収集の安定性・効率性を図りつつ、可能な限り既に活用されている技術を導入することが望まれる。

) 保存・利用段階における課題

移管(移送・収集)後のウェブ上の公文書等を保存・利用する段階においては、次のように、留意すべき点が多々ある。

- (1) ウェブ上の公文書等の構造が複雑である場合や記録様式が多様である場合は、機械的方法と人的方法とを併用して収集することとなるが、この場合、ページの構造を再構成する必要がある。
- (2) 特定のソフトウェア等への依存性が高い場合、長期の保存・利用を確保する方法を確立する必要がある。
- (3) ウェブページの構造は時間の経過と共に変化しリンク切れ等が発生するため、ページの機能を維持するための措置が必要となる。
- (4) 移管されるウェブ上の公文書等は増大し続けることとなるので、インフラ整備はもちろんのこと、データ量の増大と利便性の確保と

⁸ あらかじめ指定した取得対象を収集エンジンにより収集する機械的方法に対して、人的方法とは、人がウェブ上の公文書の内容を確認した上で収集する方法をいう。

を両立する方法を検討する必要がある。

なお、移管（収集）したウェブ上の公文書等の長期的な保存・利用の安定性を高める等の観点から、各府省のウェブページの作成・運用のあり方に関し、各府省以外の第三者の権利関係の整理も含めて、検討する必要がある。

国立国会図書館によるインターネット情報の収集・利用との関係

公開ウェブ上の公文書等の一部については、国立国会図書館が「国会に対する奉仕の責務」及び「文化財を蓄積して現在及び将来の国民の利用に供する」ことを趣旨・目的として、日本国内において発信されたインターネット情報の収集・利用の一環として、収集エンジンによる定期的な自動収集により、本格的収集に着手しようとしている。公文書館制度の下で公開ウェブ上の公文書等の移管に着手した場合、国立公文書館に移管される公開ウェブ上の公文書等と国立国会図書館が収集するインターネット情報との間で重複部分が生じる可能性がある。

国の活動として重複部分がいたずらに生じることは好ましくないが、公文書館制度の下では、「国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存及び利用」を図ることを趣旨・目的として、「歴史資料として重要な公文書等」に該当するものを移管基準により評価選別し、機械的方法と人的方法とを併用して、選択的かつ体系的に移管することが考えられる。

したがって、公文書館制度によるウェブ上の公文書等の移管は、国立国会図書館によるインターネット情報の収集・利用とは、趣旨・目的も対象、方法も異なることから、国立公文書館は、独自にウェブ上の公文書等の移管を行うべきである。

ただし、移管（収集）した公文書等又は情報の受け手である一般国民の利便性の向上を図る等の観点から、国立公文書館は、国立国会図書館との間で必要かつ可能な範囲で協力関係を構築するよう努めることが望まれる。

4 求められる取組

3の検討結果から、わが国が電子媒体による公文書等の適切な管理・移管・保存を行っていくために求められる取組を、「ア 直ちに取組を開始すべき事項」と「イ 長期的な視点に立った取組が必要とされる事項」とに整理した。（〔 〕内は、関連する「3 論点の検討結果」の論点番号）

ア 直ちに取組を開始すべき事項

- (1) 電子公文書等の長期保存上の措置及び技術的課題関係
 - ・ セキュリティを含む保存環境等に関するガイドライン等を策定すること。[]
 - ・ 移送後の媒体変換のルール化を行うこと。[]
 - ・ 作成時からのメタデータ付与・管理に関し、項目の定義、文書作成時の自動又は容易なメタデータ付与、記述内容の標準化等について、検討すること。[]
 - ・ 移送後のフォーマット標準化を実施するための長期保存フォーマットを策定すること。[]
 - ・ 作成時における標準的フォーマット等のあり方について検討すること。[]
- (2) 保存対象となる電子公文書等及び「原本性」確保の技術的課題関係
 - ・ 保存すべき「エッセンス」の範囲を記録様式ごとに明確にすること。また、データベースの「エッセンス」の範囲について検討すること。[]
 - ・ 移送後の「原本性」確保のための方法を検討し、ルール化すること。[]
 - ・ 移管後の利用段階での「原本性」確保の方法等について検討すること。[]
- (3) 電子公文書等の適切な移送時期及び移送方法関係
 - ・ 保存期間満了後のモノとしての電子媒体による移管を暫定的に開始すること。[]
- (4) ウェブ上の歴史的公文書等の適切な保存関係
 - ・ ウェブ上の公文書等について、必要に応じ、その特性を踏まえた評価選別基準を策定すること。[]
 - ・ ウェブ上の公文書等の移管(移送・収集)を試行的に開始すること[]
 - ・ ウェブページの作成・運用のあり方に関し、ガイドライン等の策定の必要性を含め、検討すること。[]
 - ・ 移管(収集)したウェブ上の公文書等の利用時の利便性向上を図る等の観点から、国立国会図書館との間に必要かつ可能な範囲で協力関係の構築に努めること[]

イ 継続的な取組が必要とされる事項

- (1) 電子公文書等の長期保存上の措置及び技術的課題関係

- 移送又は移管後の保存システム及び移管後の利用システムを構築し、運用を開始すること。[]
 - 移送又は移管後の電子公文書等の媒体変換を行うこと。[]
 - 移送又は移管後の電子公文書等を長期保存フォーマットへ変換すること。[]
- (2) 保存対象となる電子公文書等及び「原本性」確保の技術的課題関係
- 保存すべき「エッセンス」の範囲について、技術動向等を踏まえて、必要に応じて見直すこと。[]
 - 移送後及び移管後の「原本性」確保のための方法等について、技術動向等を踏まえて、必要に応じて見直すこと。[]
- (3) 電子公文書等の適切な移送時期及び移送方法関係
- 移管及び保存・利用の対象となる電子公文書等の選定について、類型的手法に基づいて移管基準を明確化・精緻化し、公文書等の作成時又は作成前からの評価選別を行うこと。[]
 - 保存期間満了前のモノとしての電子媒体による移送を開始すること。[]
 - 電子政府化の進展状況を踏まえて、オンライン等による移送又は移管について検討すること。[]
- (4) ウェブ上の歴史的公文書等の適切な保存関係
- ウェブ上の公文書等の移管（移送・収集）を本格的に実施すること。[]

なお、上記アに掲げた事項のうち、移送後の長期保存フォーマットの策定、作成時の標準的フォーマットのあり方の検討、保存すべき「エッセンス」の範囲の明確化、移送後の「原本性」確保のための方法の検討、移管後の利用段階における「原本性」確保の方法の検討等の各事項については、より一層専門的かつ実証的な研究を深めていく必要がある。また、ガイドライン及びフォーマット等の策定等にあたっては、関係する既存の規程及びガイドライン等との整合性に配慮しながら、それらに必要な修正を加えること等により行っていくことが適当である。

5 おわりに

電子公文書等の管理・移管・保存を長期に安定的・効率的に行うためには、公文書等の作成から保存、それに続く廃棄又は移管、歴史資料としての保存・利用にいたるまでのライフサイクル全体を見通した管理を行う必要がある。特

に、紙媒体による公文書等とは異なり、電子公文書等の場合には、メタデータ、フォーマット等について、作成前から適切な対応をとる必要がある。

電子政府化が進む中で、各府省の職員には「1人1台」以上までPC端末が整備され、個々の職員が机上のPC端末で電子公文書等を作成している。公文書等のライフサイクル全体を見通した管理を行うということは、まさに各府省の個々の職員が働く最前線から管理を始めるということである。

したがって、今後、電子公文書等の適切な管理・移管・保存のための取組を実際に行っていくにあたっては、各府省の文書管理担当者との連携・協力を図ることはもちろんのこと、最前線で働く個々の職員の理解を得ることが不可欠である。また、各府省等が、今後、文書管理システムの改善等を図っていく場合にも、電子公文書等の長期保存の観点を踏まえた検討が望まれる。

一方、従来紙媒体による公文書等の移管を受け、保存・利用に携わってきた国立公文書館にとって、電子公文書等の管理・移管・保存は、いわば「未経験の領域」であろう。しかしながら、紙媒体による公文書等の長期的保存・利用の専門機関として培ってきた知識や技術、経験、考え方等は、電子公文書等の管理・移管・保存を図る場合にも十分援用できるものであると考えられる。国立公文書館に対しては、電子公文書等の管理・移管・保存を適切に行っていくために、従来の知識や経験等を踏まえつつ、なお一層専門性を高めていくための取組が期待される。

研究会の検討の出発点は、歴史資料として重要な電子公文書等の移管及び保存・利用を適切に行うために必要なあるべき姿を明らかにすることであった。だが、電子公文書等を作成したシステム（ハードウェア・ソフトウェア）の寿命以上の期間保存する電子公文書等は長期保存の対象であると考えるという観点から見れば、歴史資料としての移管及び保存・利用の対象に該当するか否かにかかわらず、国として、電子公文書等の長期保存に取り組む必要があるということが言える。

特に、「e-Japan 戦略」が策定されてから既に5年が経過しており、電子公文書等の長期保存の取組は、早急に開始される必要がある。電子公文書等の長期保存という分野には未確立の部分も少なくないが、知識や技術が完全に確立するのを待つことなく、「今実行できることから着手する。」という姿勢で取り組んでいくことが重要である。

また、このような観点に立てば、歴史資料として移管及び保存・利用の対象にはならない電子公文書等であっても、その長期保存について、各府省から求められれば、国立公文書館が必要な専門的・技術的助言を与える等何らかの支援が行えるよう専門性を高めると共に、そのような機能・業務を国立公文書館が担えるような仕組みの検討が必要であるとも言えよう。

各府省が、将来の国民に対する説明責任を果たすため、政策形成のプロセスから結果まで、その活動の記録として電子公文書等を残していくことは、重要かつ緊急の課題であろう。本報告書が、懇談会における総合的な議論において、最大限に活用されることを期待するものである。また、国の行政機関だけでなく、立法機関及び司法機関、さらには地方公共団体や独立行政法人等における電子媒体による文書等の長期保存に関しても、幅広い議論を喚起する契機となれば幸いである。