

電子公文書の 作成・保存・利用ガイドブック

概要版



目 次

01 はじめに	P. 3
02 電子公文書の管理の基本的な考え方	P. 5
03 電子公文書の作成・保存・利用の概要	P. 7

本ガイドブックについて

本ガイドブックは、電子公文書の作成・保存・利用に関する基本的な知識や考え方に関し、アーカイブズ関係機関の担当者を主な対象とし、広く電子公文書の管理に関わる人々の参考に資するよう作成したものです。（本ガイドブックでの「電子公文書」は、電子的に作成・保存される公文書のことを指します。）

電子公文書を管理する各機関や組織のルールや状況は様々であるとは思いますが、適切な電子公文書の保存等のためには、適切な技術、方法を用いることが必要です。本ガイドブックでお示しする技術的な情報が、各機関や組織の電子公文書の保存等に関する実務の参考に資することを期待しています。

本ガイドブックの活用方法

本ガイドブックに関し、例えば以下のような活用方法が考えられます。

- ・ 新規着任者の教材として
- ・ 電子公文書の保存や利用に関する業務を検討する際の材料として
- ・ アーカイブズ関係機関や電子公文書を作成・移管する機関における理解促進の参考資料として
- ・ 日々の文書作成及び管理業務における参考資料として

01 はじめに

昨今、国や地方公共団体において作成・取得される文書の多くは、デジタル技術を用いていると言えるでしょう。これらの文書は紙に印刷されるのではなく、デジタルデータのまま「電子公文書」として取り扱われることが一般的になってきました。紙媒体が主流であった時代からデジタルを基本とする時代に移行することで、文書管理業務の効率や正確性が向上するだけでなく、文書の利用者の検索や閲覧の利便性も改善されることが期待されます。

一方で、「電子公文書」には、紙媒体の時には生じなかった問題や課題も存在します。

作成や保存時に…… 何も考えずに作成・保存すると起こりうること



文字やファイル形式を気にすることなく文書を作成してしまうと……



適切な保存媒体の管理、アクセス管理を行わず乱雑に保存してしまうと……



パスワード管理やウイルス対策をせずに保存してしまうと……



文字化けを起こしたり、特殊なソフトウェア・装置を使わないと読めなくなったりして、将来、文書の内容を読めなくなるおそれがあります



保存媒体の紛失、劣化、破損が生じたり、漏えい、改ざんが生じたりするおそれがあります



後でファイルを開けなくなったり、ウイルス感染が広がったりするおそれがあります

**現在、そして将来の人々が主体的に電子公文書を利用するためには
作成や保存時がとても重要です**

**長期保存・永久保存するにあたって……
何も考えずに受入れ・保存・利用すると起こりうること**



移管や保存することとなった文書を適切な確認なしに受入れてしまうと……



適切な保存媒体やセキュリティ対策をとらずに保存してしまうと……



不適切なマスキングで利用提供してしまうと……



受入れた文書がウイルスに感染していた場合、保存している文書全体がウイルスに感染するおそれがあります。
また、読み取るためのソフトや機器がなく利用できないという問題も起こり得ます



破損や消失、漏えい、改ざんが生じるおそれがあります



個人情報などが漏えいするおそれがあります

**現在、そして将来の人々が主体的に公文書を利用できるように
することが役割です**

02 電子公文書の管理の基本的な考え方

電子公文書に特有の問題を防ぎ、将来にわたって長期的に電子公文書を利用可能とするためには、作成から保存、移管、そして利用に至る「公文書のライフサイクル」の各工程において、「長期的に、誰も見られる・読める状態を維持する」ための対策が必要です。文書の内容が読めることを「見読性」といい、電子公文書はデータの状態で維持されるだけでなく、見読性が保たれていなければなりません。

各機関や組織において必要な対策

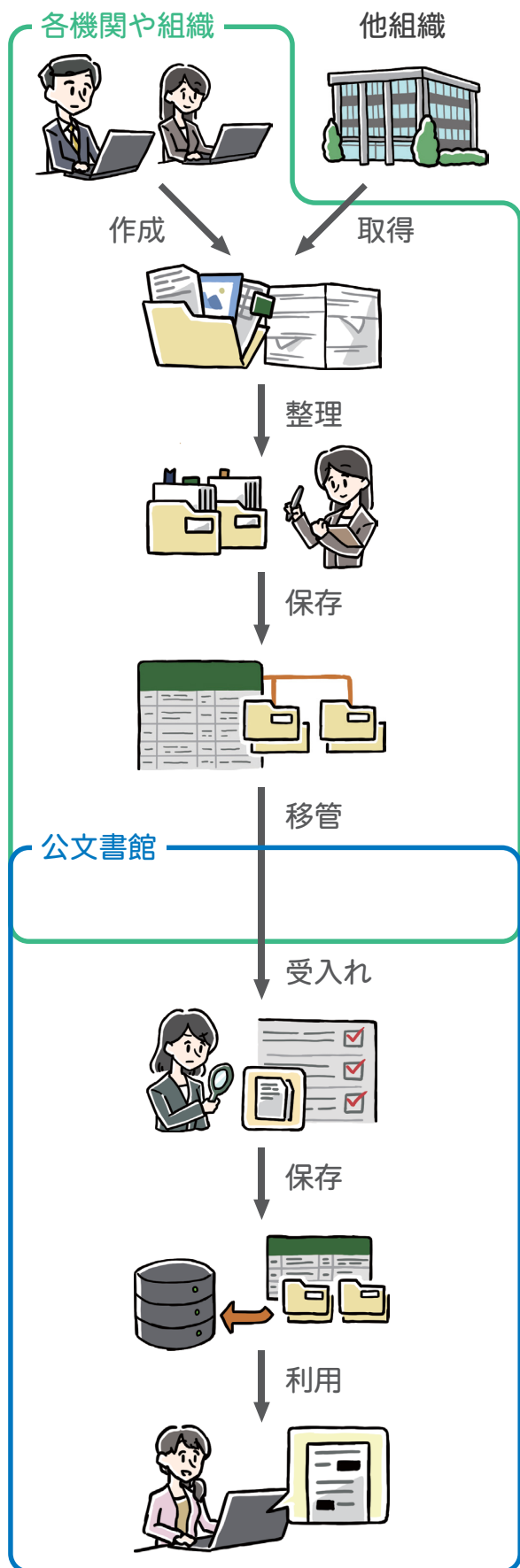
- ①電子公文書を、長期保存のリスクが低い標準的なフォーマットで作成・取得
- ②必要な情報を付与して分類のルールに従って整理
- ③保存期間満了まで見読性を維持したまま保存
- ④見読性を維持した状態で公文書館^(※)へ移管

(※) 組織や機関によっては、公文書館によらず、保存期間満了後の公文書を管理し公開している場合もあります。

公文書館に求められる対策

- ⑤移管後も見読性が保たれるようフォーマットなどを確認のうえ受入れ
- ⑥長期的に見読性を維持したまま保存
- ⑦適切な利用方針を定めたうえで人々の利用に供する

公文書のライフサイクル



①
作成

長期保存に適した、標準的なフォーマットで作成します

②
整理

文書の管理に必要な情報(メタデータ)を付与し、適切な分類で整理します

③
保存

定期的に見読性などの点検をしながら、適切にアクセス管理された場所で保存します

④
移管

パスワードの解除など、見読性を確保してメタデータと一緒に移管します

連携

各機関や組織と公文書館が、あらかじめ留意事項を共有し連携して移管します

⑤
受入れ

フォーマットの確認やウィルスチェックなどを実施して受入れします

⑥
保存

定期的な点検をしながら、長期保存に適した媒体 / ストレージやフォーマットで保存します

⑦
利用

個人情報などに留意して利用方法を検討し、広く人々に提供します

03 電子公文書の作成・保存・利用の概要

作成から保存、移管まで

① 作成

- 長期保存のリスクが低い、標準的なフォーマットで作成する
- ファイル名は過度に長くないようにする
- 文字化けしにくい文字コード・フォントで作成する



公文書の作成・保存は本質的な業務そのものです。そして適切な公文書管理のためには、電子公文書の作成時が、実はとても重要です。

文書作成時から、長期保存のリスクが低い、標準的なフォーマットで文書を作成し、ファイル名の付け方に配慮するなど、ちょっとしたことに気をつけることで、将来、電子公文書が利用できなくなるなどの問題が生じる可能性を低減し、管理しやすくなります。

② 整理

- 文書の管理に必要な情報（メタデータ）を付与する
- 適切な単位で文書をまとめ、不要なファイルの紛れ込みや同じ文書の重複がないように整理する



作成又は取得した文書については、それぞれの機関や組織の文書管理規則に従って管理します。その際、文書管理に必要な情報（メタデータ）を文書に付与することで、適切な管理につながるだけでなく、検索や利用を容易にします。

また、公文書に該当しない不要なファイル（ジャンクファイルを含む）などが紛れ込んだり、同じ内容の文書を不必要に重複して格納したりしないよう、適切な単位でまとめ、整理することが重要です。

③ 保存

- 文書の性質や保存期間に応じた適切な場所に保存する
- 見読性が確保できているか、記録媒体やフォーマットを点検しフォーマット変換などの対処を行う
- 改ざんや漏えい等の防止のため適切にアクセス管理を行う



整理した電子公文書は、文書管理システムや共有フォルダ、記録媒体などにおいて保存します。電子公文書の保存では、見読性が確保できているか点検し、点検状況に応じた対処をしていくことが必要です。

「記録媒体は保存できているが、対応する再生機器が販売終了して、文書を読み取ることができない」「電子公文書は破損なく維持されていると思われるが、フォーマットが陳腐化したことにより開くことができない」などの状態では、適切に保存しているとは言えません。

また、改ざんや情報漏えいなどを防止するため、適切なアクセス管理がされている場所で保存します。パスワードをかけて保存すると、やがて誰もパスワードがわからない事態になり得るため、パスワードをかけるよりも、アクセス権限を付与・削除する方法が適切です。

④ 移管

- 利用することができるか見読性を点検し、パスワードなどは解除しておく
- 電子公文書とメタデータを一緒に移管する



保存期間が満了した後、歴史資料として重要な公文書は、公文書館へ移管し、人々の共有のものとして保存され、現在そして数百年後の人々が広く利用します。電子公文書は、日ごろから適切に管理しておくことが基本ですが、移管する前には、あらためて、利用することができる状態であるか、よく確認することが必要です。

パスワードがかかっている、アクセス制限がされている、など、特定の人しか開けない場合や、ファイルが破損している場合には、広く現在や将来の人々が電子公文書を利用することができませんので、移管の前には見読性を点検しましょう。

また、電子公文書を適切に管理するために付与していたメタデータを、電子公文書と一緒に移管することで、移管後の適切な管理につながります。

受入れから利用まで

⑤ 受入れ

- 移管元とコミュニケーションをとり、移管の手順や確認事項を分かりやすく周知する
- 受入れ可能な電子公文書であるか、ウイルスチェックを行い、フォーマットなどを確認する



電子公文書の長期的な保存と管理を見据え、電子公文書を受入れる公文書館は、移管元の機関や組織とよくコミュニケーションをとり、あらかじめ作成から移管までの段階で気をつける点を説明します。そして、受入れ可能な電子公文書であるか、フォーマットの確認やウイルスチェックなどを実施しましょう。

⑥ 保存

- 保存方針を決定し継続的に見直す
- 適切な保存媒体やストレージを選択し、媒体は定期的に変換をする
- 情報セキュリティ対策やバックアップを行う
- フォーマットの長期保存のリスクを評価し、標準的なフォーマットで保存する



電子公文書を長期に保存していく期間は、保存する媒体や再生するソフトウェアの想定寿命を超えており、見読性が失われることも考えられます。またウイルス感染やシステム障害など不測の事態で破損や消失が生じる可能性もあります。そのため、適切な保存媒体やストレージ、保存フォーマットの選択、媒体の定期的な変換、不測の事態に備えたバックアップやセキュリティ対策など、適切な手続きにより管理しながら、利用が可能な状態を維持し続ける必要があります。

⑦ 利用

- 情報技術を活用した利用方法を検討する
 - 利用制限が必要な情報が含まれている場合には、
提供にあたっては複製物を作成のうえ、
適切にマスキング処理を行う
-



保存している電子公文書は、保存しておくだけでなく、広く人々の利用に供することが必要です。電子公文書を利用しやすい利用方法を導入することで、利用してもらう機会を広げられます。

一方で、利用制限が必要な情報については、個人の権利や公共の利益を損なわないよう、適切にマスキング処理を行った複製物を提供します。電子公文書のマスキング処理においては、利用制限が必要な情報が確実に含まれないと確認できる無理のない方法で、利用のための複製物を作成することが大切です。

(参考)「標準的フォーマット」

ファイル・フォーマット 類型	「標準的 フォーマット」	拡張子 の例	説明
文書作成・ 表計算・ プレゼンテ ーション	PDF/A-1	pdf	長期保存のためのPDF。文字及び色の再現性を担保。
	PDF/A-2	pdf	PDF/A-1に透明効果やレイヤー構成などが追加されたバージョン。
	PDF1.7	pdf	多くのソフトが対応した国際標準のPDF。
	Word 2007 以降	docx	一般的なオフィスソフトとして普及し、バージョン2007以降は国際標準。
	Excel 2007 以降	xlsx	
	PowerPoint 2007 以降	pptx	
画像	JPEG 2000	jp2	用途に応じて、元に戻せる圧縮方式を選択可。圧縮率と品質を指定可能。
	PNG	png	圧縮なし、または元に戻せる圧縮方式を選択可。
	JPEG	jpg	完全には元に戻せない圧縮方式だが広く普及。圧縮率を指定可能。
音声・ 動画	MP3	mp3	完全には元に戻せない圧縮方式だが広く普及。圧縮品質を選択可能。
	MPEG2	mpg	DVDなどのメディアに適した形式。
	MPEG4	mp4	ストリーミングやダウンロードなど、インターネット配信に適した形式。

(※)「行政文書の管理に関するガイドラインの細目等を定める公文書管理課長通知」(令和4年2月10日内閣府大臣官房公文書管理課長、令和7年2月14日一部改正)「1-2 行政文書の作成について(表1)「標準的フォーマット」リスト」をもとに作成。
長期保存のリスクが低いフォーマットを「標準的フォーマット」として列挙し、国の行政機関において電子公文書を作成する場合、「保存期間満了時の措置を移管とするもの、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いて」、「標準的フォーマット」で、「作成することが望ましい。」とされています。

電子公文書の 作成・保存・利用ガイドブック 概要版

令和7年4月 初版
独立行政法人国立公文書館

※掲載の情報は令和7年2月21日現在のものです。

本資料は、独立行政法人国立公文書館からの委託業務において、株式会社インソースが、公益社団法人日本文書情報マネジメント協会(JIIMA)の協力を受けて作成したものです。