

# 電子公文書の 作成・保存・利用ガイドブック

## 前編

～ 作成から移管まで ～



## 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

# 目次

## 第1章 電子公文書の作成・取得

01 電子公文書の作成	P. 5
02 標準的なフォーマット	P. 6
03 ファイル名	P.10
04 使用する文字・フォント	P.11
05 作成後の電子的な紛れ込み情報の確認	P.15
06 電子公文書の取得	P.17

## 第2章 電子公文書の整理

07 文書管理に必要な情報	P.20
08 整理の際の確認事項	P.24

## 第3章 電子公文書の保存期間満了までの保存

09 保存場所	P.26
10 見読性の確保	P.29
11 改ざんや漏えい等の防止	P.31

## 第4章 電子公文書の移管

12 電子公文書とメタデータの移管	P.33
13 移管方法	P.34
14 移管時の確認事項	P.35

### (別冊) 後編 ～受入れから利用まで～

#### 第5章 電子公文書の受入れ

15 受入れ時の確認事項
--------------

#### 第6章 電子公文書の長期保存

16 電子公文書の長期保存
17 保存方針の決定
18 媒体／ストレージの管理
19 媒体変換
20 バックアップ
21 適切な保存のための対策

22 情報セキュリティ対策
23 電子公文書の定期確認
24 フォーマットの管理
25 メタデータの管理

#### 第7章 電子公文書の利用

26 電子公文書の利用
27 電子公文書の利用方法
28 マスキング処理

# 第 1 章

## 電子公文書の作成・取得

この章では、電子公文書を作成・取得する際の留意事項について解説します。



- 
- 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
-

## 01 電子公文書の作成

電子公文書を作成する方法は様々です。パソコンのソフトを使用するほか、デジタル機器による録音、カメラによる撮影、スキャナによる読み取りなどで、電子公文書を作成することができます。また、電子メールやチャットツールによるやり取り、ホームページやSNSによる情報発信についても、そこで作成される記録は電子公文書となることがあります。また、業務システムにおいて作成したデータも電子公文書となることがあります。

このように、電子公文書は様々な方法で作成されますが、作成した電子公文書がその後、長く保存され利用されることを意識して作成していないと、いつの間にか利用できなくなってしまうおそれがあります。

公文書の作成・保存は本質的な業務そのものです。文書作成時から、ちょっとしたことに気を付けることで、電子公文書を将来にわたって長く利用することができます。



# 02 標準的なフォーマット

電子公文書を作成する場合、相当、長期に保存することも考慮すれば、基本的に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ことが望ましいです。

国の行政文書の電子的な管理に関する仕組みとしては、国立公文書館等へ歴史公文書等として移管するようなもの（保存期間満了時の措置を移管とするもの）については、「標準的フォーマット」によるものとされています。

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	用途に応じて圧縮率と品質を選択可。可逆圧縮の選択も可能。
	PNG	png	非圧縮または可逆圧縮方式。
	JPEG	jpg	非可逆圧縮方式（元に戻せない圧縮方法）。圧縮率を指定可能。
音声・ 動画	MP3	mp3	非可逆圧縮方式。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。

## 文書作成・表計算・プレゼンテーション

### ● PDF/A-1、PDF/A-2

PDF/Aシリーズは、文書の長期保存を目的としたPDFの一種です。国際標準化されており、文書の長期保存に必要な文字や画像の色の再現性が担保されているため、文書が環境や時間によって変化するのを防ぐことができます。PDF/A-1と比べてPDF/A-2では、PDF/Aに準拠したファイルをまとめる機能や、背景が透けて見える機能（透明効果）、情報を重ねて表示する機能（レイヤー構成）などが追加されています。

### ● PDF1.7

国際標準化されたPDF仕様であり、テキスト・画像・ビデオ・オーディオなど様々なコンテンツを一つのファイルに統合できます。Windows、Linux、macOSなど主要なOSに対応しており、多くの文書閲覧ソフトや編集ソフトでも対応しています。

### ● Word2007、Excel2007、PowerPoint2007以降 (OOXML)

一般的なオフィスソフトとして広く普及しているマイクロソフト社のWord、Excel、PowerPointを使用する職場も多いと思いますが、バージョン2007以降であれば、国際標準化されたフォーマットOffice Open XML (OOXML) で保存できるようになっています。定期的に仕様が更新されており、旧バージョンとの互換性も高いため、長期保存のリスクは低いと考えられています。



## 画像

### ● JPEG 2000

JPEG 2000は、JPEGよりも高い圧縮率で、より高画質の画像を実現できる国際標準化されたフォーマットです。用途に応じて圧縮効率と品質を選択することができ、無損失の可逆圧縮を選択することも可能です。

### ● PNG

PNGは非圧縮または可逆圧縮形式で、画像データの損失を最小限に抑えることができるため、写真やスキャン画像などの情報を正確に保存することができます。国際標準化されており、Windows、Linux、macOSなど主要なOSで使用でき、多くの画像編集ソフトやビューアソフトにも対応しています。

### ● JPEG

JPEGは非可逆圧縮方式の画像形式で、一度圧縮した画像は、元に戻すことができません。しかし、圧縮率をユーザが指定することができ、画像の品質とファイルサイズを調整することができます。国際標準化されており、パソコンやタブレット・デジタルカメラなどデバイスを問わず扱うことができ、ほとんどの画像編集ソフトに対応しています。

## 音声・動画

### ● MP3

国際標準化されたフォーマットであり、非可逆圧縮方式ではありますが、圧縮品質を選択することができます。広く利用されている音声ファイル形式で、多くのプレイヤーやデバイスで再生可能です。

### ● MPEG2

標準・HD・フルHDなど4種類の解像度に対応する動画圧縮技術です。デジタルテレビ放送やDVDなどのメディアに適したファイル形式で、国際標準化されたフォーマットであり、多くのプラットフォームやデバイスで再生することができます。

### ● MPEG4

ビデオを高品質かつ低データ量に圧縮する技術により、ストリーミングやダウンロードなど、インターネット上のビデオ配信に適した形式として広く普及しています。国際標準化されたフォーマットであり、多くのプラットフォームやデバイスで再生することができます。

## 標準的なフォーマットによる作成手順

### ● PDF/Aファイルの作成

PDF作成ソフトウェア（Adobe Acrobatなど）を使用します。文書作成アプリケーションでファイルを開き、実際のプリンタで印刷する代わりに、PDF作成ソフトウェアなどの仮想的なプリンタに印刷を行うことで作成できます。

### ● Word、Excel、PowerPointでのOOXML (docx、xlsx、pptx) の作成

Office2007以降においては、新規作成時に「名前を付けて保存」をすれば、自動的にOOXMLで作成されます。Office2003以前の場合、OOXML (docx、xlsx、pptx) を指定して、再保存します。

### ● 画像ファイルの作成

デジタルカメラで撮影した場合、各社独自のデータ形式で保存されていることがあります。この場合、デジカメ付属のソフトウェアなどで、JPEGなどの標準的なフォーマットに変換することができます。

### ● 音声ファイルの作成

各社のボイスレコーダーは、共通してMP3形式に対応しています。

### ● 動画ファイルの作成

ビデオカメラで動画を撮影した場合、MPEG4ではない形式（AVCHDなど）で保存されることがあります。この場合、カメラからPCへデータをエクスポートする際やカメラ付属のソフトウェアによって、ファイルの種類をmp4とすることで、標準的なフォーマット（MPEG4）に変換することができます。



# 04 使用する文字・フォント

電子公文書を作成する際、使用する文字やフォントは、内容を正確かつ効果的に表現する目的で選択されます。しかし、使用する文字やフォントによっては文字化けを引き起こす可能性があるため、注意が必要です。

## 使用する文字コード

世界中で使われる文字や記号を、文字化けしないようにコンピュータで取り扱うには、適切な文字コードを使用する必要があります。文字コードとは、それぞれの文字に固有の番号を割り当てて、その番号をデジタルデータ（0と1の組み合わせ）にしたもののことです。

そのなかでも、Unicodeは世界中の主要な文字に対応した文字コードです。現在多くのソフトウェアがUnicodeに対応しており、最新のWordやExcelでは特段の操作をせずともUnicodeで保存されます。一方、コンピュータで日本語の文字を取り扱うために、日本語に特化した「シフトJIS」という文字コードが古くから使われていました。現在でも、日本語のコンピュータ環境では時々使用されます。

Unicodeの文字コード表

	0	1	2	3	4	5
U+003x	0	1	2	3	4	5
U+004x	@	A	B	C	D	E
U+005x	P	Q	R	S	T	U

シフトJISの文字コード表

	0	1	2	3	4	5
8250	1	2	3	4	5	6
8260	A	B	C	D	E	F
8270	Q	R	S	T	U	V

シフトJISで保存したデータをUnicodeで開いた場合、またUnicodeで保存したデータをシフトJISで開いた場合、文字化けが発生することがあります。

#### シフトJISをUnicodeで開いた場合の例

ほとんどの文字が表示できない状態となります。

```

? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? O ? P ? Q ? R
? ? ? ? ? ? ? ? w ? x ? y
? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? H
? ? ? ? ? ? ? ? ? ? p ? ^ ? [ ? ?

```

#### UnicodeをシフトJISで開いた場合の例

主に漢字と半角カタカナに文字化けし、一部表示できないこともあります。

```

?ア?イ?ウ?I?オ?ア?イ?ウ?I纏ウ
諱?1?怜?喧?緋?代?工?纏?ソ?綱?綱?ウ
識?溯?綱?サ?遐?皮?ウ?カ
?樞?囃?シ?搾?シ?ソ?。?繹?ア?竭?。?寶?。

```

こうしたことを防ぐため、使用する文字コードはUnicodeが推奨されます。Unicodeの形式にもいくつか種類がありますが、日本語文字を使用する場合、UTF-8またはUTF-16が推奨されます。



## 環境依存文字

環境依存文字とは、OSごとに独自に追加された文字のことです。OSが異なれば同じ文字コードでも正しく表示される保証はありません。

例えば、Windows環境で作成した文書に環境依存文字が含まれていた場合、macOSで閲覧すると別の文字として表示されてしまいます。

### Windowsにおける環境依存文字の例

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 囲み英数字</li> <li>・ ローマ文字</li> </ul>	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ I II III IV V VI VII VIII IX X
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 年号</li> <li>・ 囲み文字</li> <li>・ 省略文字</li> </ul>	明治 大正 昭和 平成 (株) (有) (代)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 単位</li> </ul>	mm cm km mg kg cc m <sup>2</sup> ミリ キロ グラム トン アル 錠 リットル
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 数字記号</li> </ul>	≡ ≡ ∫ § Σ √

### WindowsとmacOSで別の文字となる例

Windows	macOS
①	(日)
②	(月)
③	(火)
④	(水)
⑤	(木)

最近では多くのOSやアプリケーションで上記のような文字が標準的に組み込まれたUnicodeが使用されていますが、Unicode以外の文字コードが使用されているOSやソフトウェアも、まだ残っています。環境依存文字が文字化けするかどうかは作成した環境では確認できず、ファイルを開く人の環境で初めて文字化けが表面化します。作成した文書が、多くの人のコンピュータ環境で文字化けを起こさないためにも、環境依存文字は使用しない方がよいでしょう。

## 使用するフォント

電子公文書を作成する際、使用しているフォントが原因で文字化けが起こることがあります。ファイルにフォントを埋め込むことで、文字化けを防ぐことができます。PDF/Aでファイルを作成すると、フォントが埋め込まれるため、文字化けや別のフォントへの置き換えを防ぐことができます。

ライセンス上の制約等により、埋め込みが禁止されているフォントもあるため、埋め込み可能なフォントを使用します。



## 紙媒体からの電子化

紙媒体での保存が義務付けられている場合や、紙媒体であることが歴史資料としての価値を維持する上で必要であると考えられる場合を除き、スキャンにより電子化することも考えられます。なおその場合も、スキャンが難しい形状の文書などは無理に電子化する必要はありません。

電子化する場合には、紙媒体の文書と同程度の見読性を維持しているか、現在及び将来の人々の利用に供する際に問題ないようによく確認します。スキャン後は、PDF/Aなどの標準的なフォーマットで保存します。

スキャン文書のファイルが複数となった場合、順番などが分からなくならないよう、1つのPDF/Aなどにまとめることが考えられます。



## 05 作成後の電子的な 紛れ込み情報の確認

電子公文書の作成において、過去の文書をコピーして新規に文書を作成した場合など、意図せず元の文書のデータの一部が残ってしまうことがあります。また、使用するソフトウェアの表示設定などによっては、画面に表示されていない情報（変更履歴など）や印刷されない情報などが、気付かないうちに電子公文書に紛れ込んでいる可能性もあります。意図した正確な情報であれば問題ありませんが、不正確な情報が公文書として保存されることがないように、電子公文書の作成後には、意図しない情報が紛れ込んでいないか確認する必要があります。

### Check It!

#### PDFにおける確認事項

意図しない次のような情報がないか。

- コメント・注釈・変更履歴・修正履歴など
- 作成者など、文書のプロパティ情報

#### Word、Excel、PowerPoint (OOXML) に共通の確認事項

意図しない次のような情報がないか。

- コメントや注釈、作成者や編集者の名前、校閲者のコメントなど意図しない文書構成上の問題がないか
- 文書やブックの変更、作成者・件名・タイトル
- ヘッダーやフッターの更新漏れ（ひな型のままや、別業務の内容になっていないか）

## Check It!

### Wordにおける確認事項

- 隠し文字に設定されたテキストは意図したとおりか

### Excelにおける確認事項

- 非表示となっている行・列・ワークシートは意図したとおりか

### PowerPointにおける確認事項

- 非表示に設定されているため表示されないオブジェクトは意図したとおりか
- スライドからスライド外領域にドラッグされたため、すぐには表示されないオブジェクトは意図したとおりか

### 画像ファイルにおける確認事項

- 撮影日時や緯度・経度などの情報（Exif情報）は、記録してよいか

## 06 電子公文書の取得



電子公文書を取得する際は、様々な関係機関や法人・個人から取得することになります。電子公文書を作成する場合は、フォーマットやファイル名、使用する文字コードなど自らが気を付ければよいですが、取得する文書の場合にはそうはいきません。

たとえば、文書取得後に、フォーマット変換などを行っても差し支えない場合、取得後に変換などをすることが考えられます。また、取得後の変換などが許容されない場合には、こちらが指定した条件で再提出してもらうことも考えられます。

このような手間が生じないように、使用するフォーマットや文字コード、ファイル名の長さなど、標準例を示すことができる場合には、示しておくことが望ましいでしょう。

## 電子メールの取扱い

電子メールは、日常業務の円滑かつ効率的な遂行のための利便性の高い連絡手段として幅広く活用されていますが、電子メールも電子公文書として保存の対象となりえます。

国の行政文書の管理に関する公文書管理課長通知より、「電子メールの選別及び手順に関するマニュアル」をご紹介します。

- **電子メールの保存は文書管理者等の関与の下で行う。**
- **意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書に該当する電子メールについては、保存責任者を明確にする観点から、原則として作成者又は第一取得者が速やかに共有フォルダ等に移す。**

また、保存期間が長期にわたる行政文書や、国立公文書館等への移管が予定されている電子メールは、「標準的フォーマット」に変換したうえで保存することとされています。

(※) 行政文書の管理に関する公文書管理課長通知2-4 参照



# 第2章

## 電子公文書の整理

この章では、電子公文書を適切に管理し、  
整理するうえでのポイントについて解説します。



- 
- 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
-

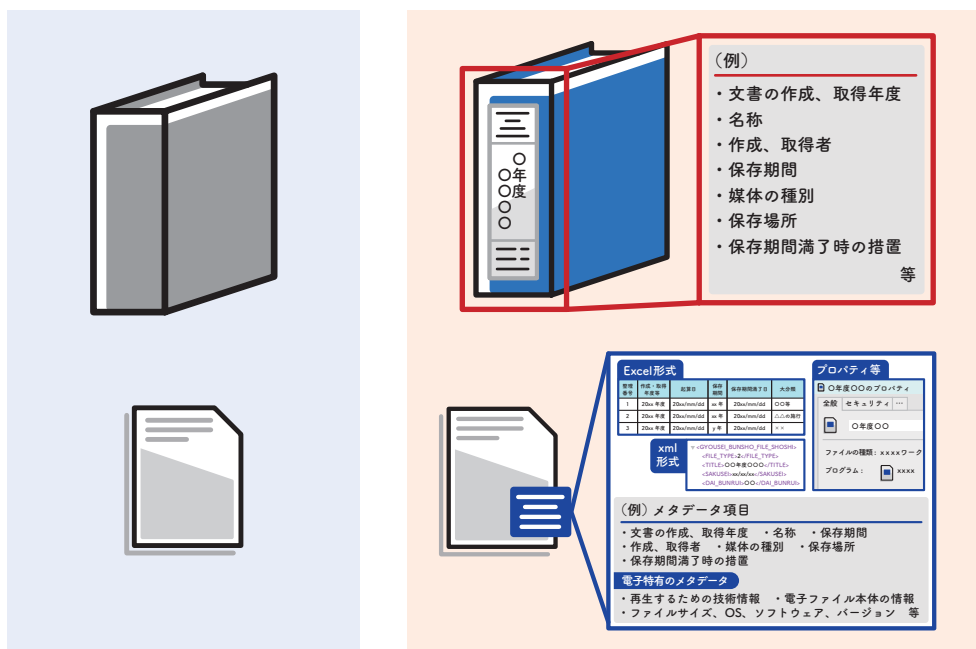
# 07 文書管理に必要な情報

作成又は取得した文書については、それぞれの組織の文書管理規則に従って、相互に密接な関連を有する文書を一の集合体にまとめ、分類し、名称を付し、保存期間などを設定します。文書管理に必要な情報を「ファイル管理簿」などで整理することによって、文書の検索・保存・利用を適切に行うことができます。

電子公文書は紙などのように、物理的にファイリングしていることを誰が見ても分かるものではないため、どれがひとまとまりの文書であるのか分からなくなり、迅速に文書が探せなくなりがちです。したがって、電子ファイルやデータの分類の仕方や、格納するフォルダ構造などのルールを組織で決めて共有し、そのルールをしっかりと守ることが必要です。

## メタデータとは

メタデータとは、一般的にはデータの検索・利用・管理などを容易にするための情報であり、しばしば「データに関するデータ」といわれます。



たとえば、紙の公文書に貼られた背表紙は、メタデータのひとつととらえることができます。背表紙がないと紙の公文書が何に関する誰が作成した文書で、保存期間が何年なのかなどの管理簿情報がわからないように、メタデータがない場合、その電子公文書に関する情報がわかりません。メタデータがあってはじめて、適切に管理することができます。

## 公文書に付与するメタデータ

「分類」「名称」「保存期間」「保存期間の満了する日」など管理簿の項目は、メタデータの項目にあたります。電子公文書に限らず、紙の公文書であっても、管理簿で管理する項目については、背表紙に貼るだけでなくメタデータとしてデータで管理をすることにより、検索や利用が容易になります。分かりやすい言葉を用いて、メタデータとして付与することも望ましいでしょう。

**公文書全般において、最低限付与すべきメタデータ項目は次のとおりです。**

### ● ファイル管理簿に記載されている情報

作成・取得年度等、分類、  
名称、作成・取得者、起算日、  
保存期間、保存期間満了日、保存場所、管理者、  
保存期間満了時の措置（移管・廃棄） など

**公文書全般において、付与することが望ましいメタデータ項目は次のとおりです。**

### ● 検索キーワード

文書のテーマあるいは内容を端的に説明する用語

## 電子公文書におけるメタデータ

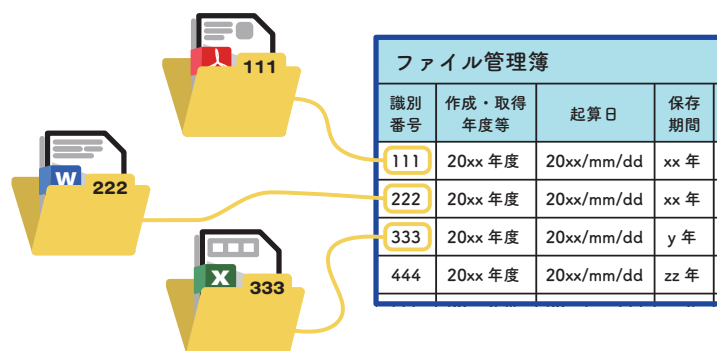
電子公文書の場合、「ファイル名」や「フォルダ名」はメタデータを記録するために使われます。例えば「ファイル名」は文書の件名、「フォルダ名」は分類名などに使われます。また、「作成者」は電子ファイルのプロパティ情報として埋め込むこともできます。

### 文書を構成する電子ファイルのリスト化

管理する電子公文書を構成するすべての電子ファイルを把握できるようにリスト化しておきましょう。リスト化によって、電子ファイル数やどんなフォーマットで作成されているかを確認することができます。

また電子公文書を移管する場合などにも、電子公文書を構成するすべての電子ファイルを漏れなく移管しているか確認するのに役立ちます。

なお、電子公文書の場合、「ファイル名」「フォルダ名」やプロパティ情報に表現できないメタデータ項目は、紙の表紙や背表紙などのように、電子ファイル本体に直接貼り付けることが簡単ではありません。そのため、電子公文書の場合には、メタデータを電子公文書とは別のデータで管理して、電子公文書とメタデータを対応づける「識別情報（固有のID）」を付与して管理することが重要になります。



また電子公文書では、ファイルフォーマットや、ファイルを作成したソフトウェアなどの技術的な情報、デジタル化に関する情報、フォーマット変換に関する情報などがあることが長期の保存と利用のためには望ましいでしょう。

電子公文書において、最低限付与すべきメタデータ項目は次のとおりです。

### ● 識別情報（固有のID）

管理上付与された文字や数字を組み合わせた番号のことで、様々な公文書を一意に識別できるようにします。

このほか、電子公文書を長期保存するうえで、管理しておくことが望ましいメタデータ項目は次のとおりです。

### ● 技術情報

フォーマット、作成環境のOSやバージョン、作成ソフトウェアの名称やバージョン、使用している文字コード、フォントなど

### ● 履歴情報

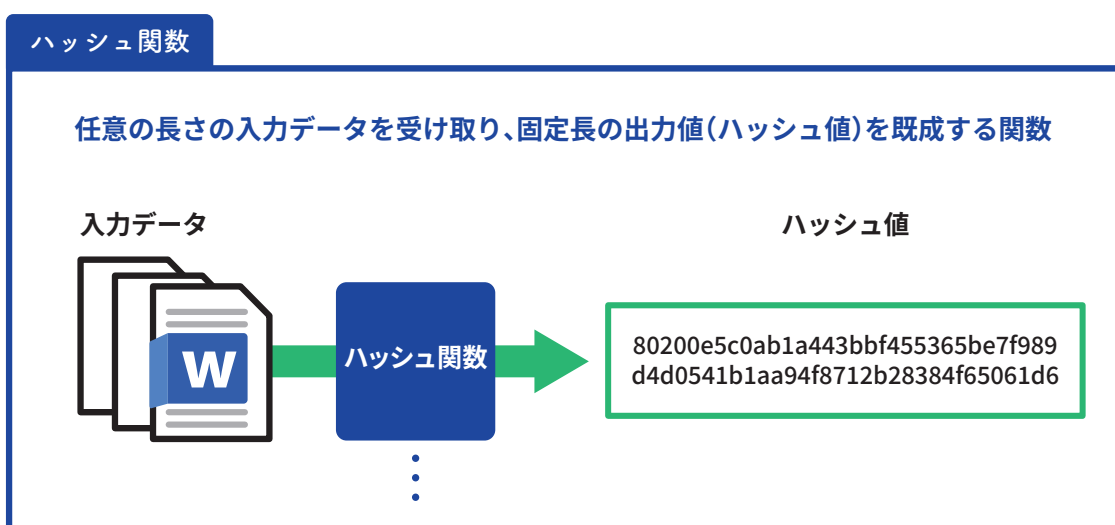
分割、統合、電子化、修正、変換など

なお、電子公文書の場合は、これらの情報が自動的に付与される情報システムの仕組みを整備することが望ましいでしょう。

## 電子ファイルの「指紋」：ハッシュ値

ハッシュ値とは、データをハッシュ関数というプロセスを通して求めた値のことです。ハッシュ値はデータのサイズに関わらず、256ビットや512ビットなどの一定の長さになります。元となるデータからは同じハッシュ値しか生成されないため、電子ファイルの「指紋」ともいえます。元となるデータが少しでも異なると、まったく異なるハッシュ値が算出されるため、ハッシュ値が同じか比較することで、データの修正の有無を簡単に見つけることができます。

文書整理の段階で、メタデータとしてハッシュ値を取得して保存しておく仕組みや手順としておくと、その後の保存中に、「同じデータであるか」を確認することができます。



## 電子公文書の評価選別のためのメタデータ

保存期間満了後、使用しなくなった公文書を、公文書館などに移管して歴史資料として保存するのか、廃棄するのかの評価選別は様々な方法で行われています。

個別に公文書の詳細を確認したうえで、移管か廃棄かを決定する方法が採用されている場合もありますが、特に電子公文書は大量になるに伴い、そのような方法だけで、すべての文書の評価選別を行うには、限界があるようです。

そこで、分類やメタデータをもとに評価選別を行うことができるような対策が必要となります。例えば、公文書の分類ごとに、保存期間や保存期間満了時に移管するかどうかを定めた基準表を準備しておくことや、評価選別の判断基準となる事項を、あらかじめメタデータとして付与しておくことが考えられます。

# 08 整理の際の確認事項

電子ファイルの管理は適切にしましょう。

## Check It!

- 必要な文書を適切な単位でまとめること
- 公文書に該当しない不要な電子ファイルや、一時ファイル、ジャンクファイル等を格納しないこと

### ジャンクファイルの例

～\$ 公文書管理 .docx  
○○○.tmp  
.\_公文書管理 .xlsx  
公文書管理 .\$\$\$

- 同じ電子ファイルを重複して格納しないこと  
(ZIP圧縮したファイルと解凍したファイルなど)
- まとめる電子ファイルの容量・ファイル数は扱いやすいもの  
とすること

## 見えないファイルがある?!

隠しファイルとは、表示されないように設定されたファイルのことです。主にパソコンの設定ファイルなどを誤って削除しないように、非表示に設定されています。また文書作成のソフトウェアによっては、パソコンの動作不良時などに復旧するため、文書の一時的なバックアップを隠しファイルとして作成している場合があります。こういった不要なファイルが紛れ込まないようにするためには、フォルダのオプションにおいて、隠しファイル等を表示するように設定して確認するようにしましょう。

# 第 3 章

## 電子公文書の 保存期間満了までの保存

この章では、電子公文書を保存期間満了まで確実に保存するためのポイントについて解説します。

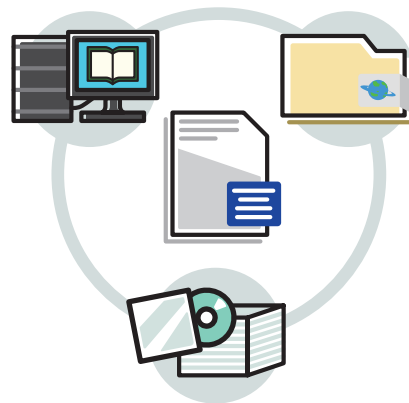


- 文書の性質や保存期間に応じた適切な場所に保存する
- 見読性が確保できているか、記録媒体やフォーマットを点検し  
フォーマット変換などの対処を行う
- 改ざんや漏えい等の防止のため適切にアクセス管理を行う

# 09 保存場所

電子公文書等の保存場所としては、文書管理システムなどの情報システム、共有フォルダ、DVDなどの記録媒体などがあります。また、業務システムにデータとして保存する場合があります。

記録媒体で保存する場合には、盗難や紛失などがないよう、紙などと同様に書庫などで施錠管理することが必要です。電子公文書を業務システムや文書管理システム、共有フォルダで保存する場合には、外部からの攻撃や不正アクセスに対するセキュリティ対策や、故障や不具合によるデータ消失の可能性に対するバックアップも必要です。



## 文書管理システム

文書管理システムによって、文書の作成、整理・保存、移管又は廃棄などの業務を確実かつ効率的に管理できます。一般的な文書管理システムでは、メタデータを付与する機能や、アクセス制限やセキュリティ管理、バージョン管理等の機能などを備えており、効率的に文書を検索・利用できます。

文書管理システムには様々なタイプがありますが、組織の文書管理のルールや業務手順などを整理しながら導入することになります。なお、導入に当たっては、次期システムへの文書の引継ぎを視野に入れるなど、長期的な運用を念頭にしておくといでしょう。

## 共有フォルダ

共有フォルダは、複数のユーザーがアクセスできるコンピュータネットワーク上のフォルダであり、ネットワーク上で電子ファイルを共有して作業することもできます。本格的な文書管理システムの導入が困難な場合には、当面の措置として共有フォルダ等の保存領域において電子公文書を体系的に管理することが考えられます。

共有フォルダで電子公文書を管理する場合には、管理のルールを明確にし、ルールに沿って運用することが大切です。そうしないと、個人用のメモ・検討中の未完成文書・確定した記録文書などが、明確に分別されず混在してしまい、探したい電子公文書がなかなか見つからず業務が非効率になるばかりでなく、適切な文書管理ができなくなることになってしまいます。

## ● 共有フォルダによる保存の留意点

クラウドやファイルサーバーなどの共有フォルダで電子公文書を保存する場合には、「文書が探せない」「確定した文書が意図せずに削除や変更される」などが発生する可能性があります。そうした事態を防ぐために、フォルダの構造や用途について、各組織でルールを決めておくことが重要です。

またフォルダの名称には、ファイル名と同様に OS 等により制約があります。フォルダの名称には、文書を管理する組織・業務名・作成年度・文書の分類・文書の名称などを設定することが一般的です。これらを含めた結果フォルダ名の情報が読めなくなることがないように、使用する文字や長さに留意が必要です。

## ● フォルダの名称と長さ

- ・ フォルダ名を長くし過ぎない

### フォルダ名についての制限の例（再掲）

- Windows: ドライブ文字から拡張子まで（例 C:/Users/…/fine\_name.docx）256文字（※1）
- Linux: フォルダ名、ファイル名がそれぞれ255バイト、全体で4096バイト（※2）

（※1）Windows10以降では「長いパスのサポート」を有効にすることで260文字以上のパスも扱えるようになりますが、対応していないアプリケーションもあります。

（※2）環境によりませんが、それぞれ約80文字、全体で約250文字です。

- ・ フォルダ階層を深くし過ぎない
- ・ フォルダ名にも環境依存文字を使わない

## 共有フォルダに関するルールの例

共有フォルダは、格納する文書の用途や段階に応じて格納するフォルダを区分することが求められます。行政文書の管理に関する公文書管理課長通知等では、以下の整理方法が紹介されています。

### フォルダの分類方法の例

- ・ 個人用フォルダ: 文書作成の前段階案の下書きや参考資料など個人資料を格納
- ・ 検討中フォルダ: 部や課における組織的な検討段階に入った行政文書を格納
- ・ 記録用フォルダ: 部や課における組織的な検討を終えた行政文書を格納

### 記録用フォルダの構造の例

記録用フォルダの中は、階層的な構造をとると検索性が保たれやすいです。階層は以下のように、3～4段階程度に分けるのが一案です。

- ・ 第1階層（作成は任意）: 係・班・室など部署別に分類
- ・ 第2～4階層: 保存期間表に作成された大分類・中分類・小分類に沿って分類
- ・ 第5階層以下（必要に応じて作成）: 小分類より細かい分類を要する場合にのみ作成。

ただし階層が深くなるにつれて検索性は低下するため、「○段階以内」などのルールを設けるとよい

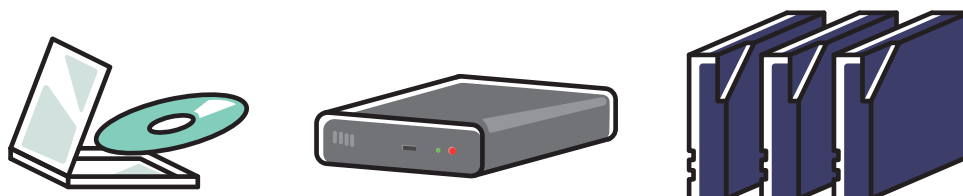
（※）「行政文書の管理に関するガイドラインの細目等を定める公文書管理課長通知」（令和4年2月10日内閣府大臣官房公文書管理課長、令和7年2月14日一部改正）

「2-3 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」をもとに作成。

## 記録媒体

記録として完成した段階で、光ディスクなどの記録媒体に書きこんで保存することもあります。記録媒体の中には改変を防ぐため、書き込み後の変更ができないものもあります。

記録媒体の例：光ディスク、HDD、LTOテープ



### ● 記録媒体による保存の留意点

- ・ 記録媒体は、媒体の劣化が生じるため、直射日光を避け、適切な保存環境で保存する。
- ・ 記録媒体の再生機器を確保する。
- ・ 記録媒体と再生機器の劣化、変化が不可避であり、再生機器が入手困難となる場合もあるため、記録媒体に関する定期的な媒体変換をする。
- ・ 物品管理の観点から、適切に記録媒体を保存・管理し、スペースを確保する。

## 業務システム

公文書を業務システムにデータとして保存する場合があります。その場合には、業務システムから移管対象の文書に該当するデータを、他の再生環境や情報システムでも閲覧できる形式でメタデータと共に出力することが必要です。加えて、出力されたものがデータの羅列ではなく意味が理解できるように、レポート機能・ビューアなどが求められます。

# 10 見読性の確保

## 見読性確保の重要性

電子公文書の見読性の確保とは、電子機器やソフトウェア等を用いて、人が記録を認識できる状態にあることをいいます。記録の見読性確保のために、電子ファイルの適切な管理、再生機器やソフトウェアの確保が必要であり、長期にわたり維持していくことが求められます。

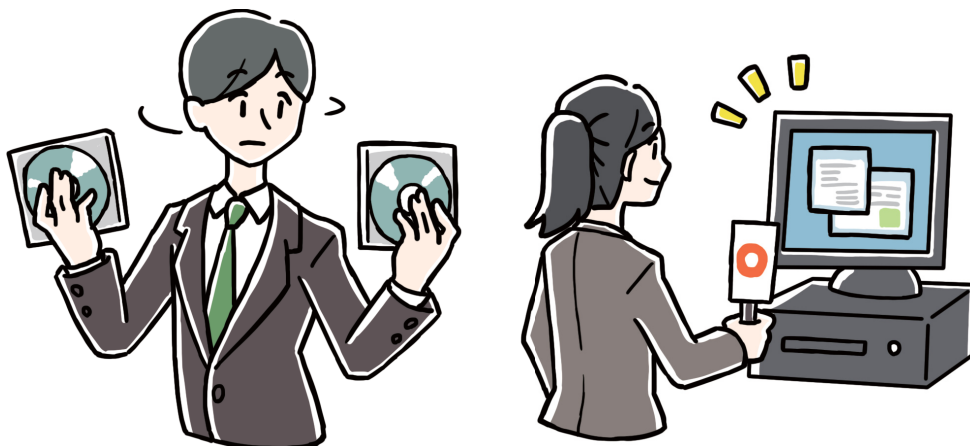
## 見読性確保の困難さ

記録媒体の寿命は紙と比べて短く、劣化するとデータの破損が生じる可能性があります。また技術状況の変化により、媒体の再生機器が入手できなくなる場合もあります。

電子公文書は一定のデータ形式で保存されているため、媒体が適切に保存されていた場合でも、再生するハードウェアやソフトウェアが陳腐化する（技術的に時代遅れとなる）と、記録を表示できません。また、ソフトウェアを提供している企業が、そのデータ形式のサポートを中止したことで、表示できなくなる場合も考えられます。

## 記録媒体の点検

再生機器の入手が困難になっているフロッピーディスクや、劣化が進んでいる光ディスクなど、長期保存に懸念がある記録媒体で保存しているデータがないか点検してください。点検結果を踏まえて、早めに共有フォルダや文書管理システムなどに保存場所を変更しておくなどの対策を講じましょう。



## フォーマットの点検

データとしては保存できていても、再生して内容を表示することなどができなくなるリスクがあります。長期保存のリスクが低い標準的なフォーマットで作成されているかどうかを点検し、適切なフォーマットへ変換して保存することが必要です。

## フォーマット変換のポイント

### ① フォーマット変換のタイミング

完結した文書をまとめる段階で標準的なフォーマットへ変換することが望ましいでしょう。

### ② フォーマット変換が必要な場合

標準的なフォーマット以外で保存されている場合、変換します。

たとえば、古いバージョンのPDFであるPDF1.0～PDF1.6や、Office2007以前で作成された文書の場合、フォーマットを変換します。

### ③ フォーマット変換後の確認項目

フォーマット変換が完了したら、変換後の内容の同一性と見読性をよく確認してください。変換途中でエラーが生じるなど、正常に変換できていないことがあります。

変換後の確認項目としては、次の3点が挙げられます。

- 解読不能になっていないか
- 文字化けしていないか
- 図表等に意味が変わるほどの大幅な変更や欠落が生じていないか

### 変換後の内容の同一性

国の行政文書の管理に関する公文書管理課長通知の「行政文書の保存について」によると、「フォーマットを変更する際には、文書の本質的な内容が失われてはならないが、文字配置のずれ等については、行政文書の管理としては許容される」とされています。許容される範囲であるか、変換後の同一性をしっかり確認しましょう。

(※) 行政文書の管理に関する公文書管理課長通知1-4 参照

# 11 改ざんや漏えい等の防止

保存した電子公文書に誰でもアクセスできる状態では、電子公文書の改ざんや漏えいなどの危険があります。そのため、保存する公文書には、適切にアクセス管理を講じる必要があります。アクセス管理の方法として、保存領域へのアクセス制限、編集を禁止する方法、閲覧を禁止する方法などがあります。

## アクセス管理の措置

### ● 保存領域へのアクセス制限

業務上のコンピュータネットワーク環境にもよりますが、共有フォルダなどの保存領域においてユーザーごとのアクセス権を設定することで、共有フォルダやフォルダ内のサブフォルダごとのアクセス制限を管理することが可能です。

### ● 編集禁止の措置（読取専用化）

改ざんや、意図しない更新・削除を防止するためには、読取専用などの編集禁止の措置をとります。なお、過去の文書を複製して新規文書を作成できるよう、保存場所以外への複製や、複製した文書の編集は許容する仕組みが求められます。

### ● 閲覧禁止の措置

特定の業務に携わる職員のみ閲覧を許可する文書や、閲覧を制限する必要がある文書（秘密文書等）の場合には、許可された職員以外による電子公文書へのアクセスそのものを禁止する措置が必要です。

## アクセス管理の考え方

### ● アクセス権の付与／変更／削除

電子公文書を長期間保存する場合、パスワードをかけて管理すると、職員が異動した場合などに誰もパスワードがわからない事態になり得ます。電子公文書の保存にあたっては、パスワードをかけるよりも、該当するファイルやフォルダへのアクセス権の付与／変更／削除で管理する方法が適切です。

### ● 見読性確保のための措置は実施可能な状態に

読取専用化を実施していても、フォーマット変換やパスワードの解除など、見読性の確保のための措置は行えるように手続きを設けておく必要があります。

# 第4章

## 電子公文書の移管

この章では、電子公文書を公文書館へ移管するうえでのポイントについて解説します。



- 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

# 12 電子公文書とメタデータの移管

電子公文書の移管にあたっては、電子公文書と適切なメタデータを一体的に移管します。メタデータは電子公文書の検索・利用・管理などのために必要な情報です。

メタデータのない電子公文書には適切なメタデータを付与し、どのメタデータと結びついているか不明瞭な電子公文書は固有のIDなどの識別情報で対応関係を明確にするなどの整理をして移管します。

また、電子公文書を構成する電子ファイルをすべて移管したことを確認できるよう、電子ファイルのリストもメタデータと一緒に移管します。

### 電子公文書とメタデータを一体的に移管する方法

#### ● メタデータを文書管理システムで管理している場合

移管機能を備えたシステムを用いると、容易に一体的に移管できます。

#### ● メタデータを別の電子ファイル（台帳等）で管理している場合

電子公文書と共に、対応するメタデータが記載されている電子ファイルも移管します。



# 13 移管方法

電子公文書とメタデータを公文書館に移管する方法としては、ネットワークやシステムを介してオンラインで移管する方法や可搬媒体により移管する方法があります。このほか、電子的な保存場所は変更せずに、アクセス管理により電子公文書の所管（管理者）を変更する方法もあります。

## 移管方法とその特徴

### ● オンライン移管

文書管理システムやクラウドストレージなどにより移管することが想定されます。適切な移管のためには、セキュリティや安定性の確保、インフラの整備などが必要です。

文書管理システムなどに移管にあたっての確認事項の点検機能を設けると、効率的に点検作業が行えらるとともに、確認と業務の効率性を向上させることができます。

### ● 可搬媒体による移管

CD-RやDVD-R、HDDなどの可搬媒体による移管は、「目に見える」モノの受け渡しであるため、作業がわかりやすいと思います。一方で、物理的な媒体にデータを格納して管理し搬送する必要があるため、電子公文書の量が増加していくと業務効率性に課題が生じる場合があります。

### ● アクセス権の変更による移管

文書管理システムなどにおいて、アクセス権を公文書館に変更することをもって移管作業を行う場合も考えられます。この場合、統一的なシステムで文書の作成から移管、保存までを行うことができますが、移管後の公文書を一般に広く利用させるための方法については検討が必要となります。

# 14 移管時の確認事項

電子公文書のうち、歴史資料として重要な公文書は、保存期間が満了した後、公文書館に移管します。(※)移管した電子公文書は、国民や住民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などにより広く利用されます。

これらの電子公文書は、日頃から適切に管理し、整理・点検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、よく確認する必要があります。

(※)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。

## 移管にあたっての確認事項

移管に当たっては、文書の作成、整理、保存の各段階における留意事項について、あらためて確認することも必要です。特に、保存期間が満了して移管対象となる文書は、数年から数十年前の担当者が作成した文書です。そのような過去の電子公文書では、「今では当たり前と思われることが対応されていないかもしれない」と考えて、点検することが大切です。

### Check It!

#### 見読性の確認

- 記録媒体で保存されていた場合には、読取りができるか**  
媒体の劣化などの原因により文書を読み取れない場合があるので、移管前に確認します。
- ファイルが破損していないか**  
破損している場合には、文書作成元に確認するなどし、再生可能なファイルを確保します。
- パスワードがかかっているか**  
パスワードは必ず解除して移管します。
- アクセス制限**  
ファイルが開けないようにアクセス制限されていると、公文書を利用することができません。必ずアクセス制限は解除します。  
アクセス制限の解除は忘れやすい処理の一つですので、注意してください。例えば閲覧不可のアクセス制限がされている場合、権限が付与されている担当者が開けるか点検をしても問題なく開けるため、アクセス制限されていることに気づきにくいです。

- 長期保存のリスクが低い、標準的なフォーマットで保存されているか。**  
フォーマットを確認し、将来的に見読性が確保されるような長期保存のリスクが低いフォーマットであるかどうか確認します。
- 本文が文字化けしていないか**  
環境依存文字や文字コード、フォントなどが原因で本文が文字化けをしている場合には、文書が読めるように文字コードやフォントを確認して対応します。
- 業務システムなどで保存していた場合、移管する文書はデータの羅列ではなく意味が理解できる状態で出力できているか**  
人間が読める状態に出力できて初めて、見読性が維持されているといえます。

## 整理状況の確認

- ファイル名やフォルダ名を適切に設定しているか**  
ファイル名やフォルダ名が文字化けしていて読めないものや、過度に長すぎるもの、階層が深いものがないか確認します。
- メタデータは正しい内容になっているか**
- 公文書に該当しない不要なファイルや、分類が異なる別の公文書が混在していないか**
- 圧縮ファイルは解凍しているか**  
圧縮ファイルの中の電子公文書についても、見読性を確認する必要があります。  
また、圧縮方式や圧縮時の暗号化により、解凍できなかつたり、解凍できても文字化けしてしまったりすることがあります。

## ● ウィルス対策

移管前にファイル等がコンピュータウイルスに感染していないか、あらかじめチェックします。ウイルスに感染したファイル等がある場合、データの消失や改ざんなどの被害が保存している電子公文書全体に生じている可能性があります。

## ● セキュリティ設定（暗号化）

ファイルが開ける場合でも、ファイル操作のセキュリティ設定（暗号化）により印刷や編集が制限されている場合があります。移管する公文書を長く広く利用してもらうためには、このようなセキュリティ設定は解除しておくことが望ましいでしょう。

## 電子公文書の廃棄

文書管理としての「廃棄」と、文書を保存しているシステムや媒体、データの「廃棄」は区別して考える必要があります。各機関の文書管理規則や情報セキュリティポリシーに則って、適切に廃棄してください。

電子公文書の廃棄では、基本的にはメタデータも同様に廃棄しますが、各機関の文書管理規則で廃棄簿などの作成・管理が定められている場合には、規則に則って対応します。

### ● 文書管理としての「廃棄」

文書管理としての廃棄は、組織の文書管理規則等に基づき、文書管理システムや共有フォルダから文書を廃棄（ファイルの削除、アクセス権の削除等）することにより行います。情報システムの管理者やデータ復元の専門家が文書を復元できるという場合であっても、ルール上、それらは公文書として管理しているものではないということになります。

### ● システム・媒体・データの「廃棄」

文書を保存していた文書管理システムやパソコン、ハードディスクや光ディスク、データなどは、組織の情報システム管理規則や情報セキュリティポリシーなどに従い、適切に廃棄される必要があります。（情報漏えいの観点から、データ消去のための専用ソフトウェアを用いる方法や、物理的に破壊する方法などにより、データを復元できない状態にします。）



# 電子公文書の 作成・保存・利用ガイドブック 前編

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。