

中間段階における集中管理及び電子媒体による 管理・移管・保存に関する報告書

平成18年6月22日

公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会

はじめに

平成15年12月より内閣官房長官のもとで開催されてきた「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。）は、平成16年6月に、報告書「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について - 未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて -」（以下「平成16年報告書」という。）を取りまとめた。

同報告書では、公文書等を適切に管理し、後世に残すべき価値のある歴史資料として重要な公文書等（以下「歴史公文書等」という。）の体系的な保存を行い、これを広く国民の利用に供するための制度を整備することは、我が国における重要な課題であるとの認識の下、現行システムの評価を踏まえ必要な取組についての具体的な提言を行った。

内閣府及び独立行政法人国立公文書館（以下「国立公文書館」という。）では、この提言を受けて、平成17年6月に行った定型的基準の導入を柱とする移管基準（「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成13年3月30日閣議決定）の実施について」（各府省庁官房長等申合せ）等）の改定を始めとして公文書館制度の充実に向けた具体的な取組を精力的に行ってきた。

一方、当該提言の中には方向性を示し、更なる具体化に向けた検討の必要性を示唆した項目もあった。

まず、「半現用文書」²で歴史公文書等として国立公文書館に移管される蓋然性が高いものについて、あらかじめ府省等の境を越えて横断的に集中管理し、公文書等の散逸を防ぎ、保管環境を向上させ、早めに評価選別を行う「中間書庫システム」を早急に構築することが求められた。

また、電子媒体による公文書等（以下「電子公文書等」という。）の移管・保存・利用については、体制整備を急速に進める諸外国の例を見ても技術的に詰める点が多いことから、各府省等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。

この2つの課題に取り組むため、平成17年3月、具体的な対応策について専門的な検討を行う研究会が、内閣府において開催されることとなった。5月にスタートした「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会」と、6月に発足した「電子媒体による公文書等の管理・

¹ 本報告書において、「公文書等」とは、「国の機関が作成又は取得した、各種の公文書その他の記録」を言うものとする。

² 業務参考や証拠等として利用される可能性はあるが、日常の業務には直接利用されることは少ない文書

移管・保存のあり方に関する研究会」がそれである。両研究会は、それぞれ計7回（1回は両研究会の合同研究会）開催され、本年4月、その検討結果が、両研究会座長から懇談会に報告された。

本報告書は、両研究会の専門的見地からの検討結果に懇談会でさらに総合的検討を加え、上記の2つの重要な課題についての具体的な対応方策等につき提言するものである。

I 基本的考え方

公文書等には、作成・取得から管理、それに続く廃棄又は公文書館等への移管、さらには歴史資料として保存され利用される段階というライフサイクルがある。

我が国の公文書等管理においては、従来、国の機関において公文書等が作成・利用される「現用」段階において、意思決定を始めとする諸々の業務を的確かつ効率的に遂行していくため、公文書等を適時的確に参考に供することができるよう管理することを中心としてきた。しかし、平成13年に「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）が施行されたことにより、行政機関自らが保有する行政文書に対する開示請求について適切に対応するための管理という観点が、新たに加わったと考えられる。

一方、昭和46年に国立公文書館が設置され、国の行政機関が作成した歴史公文書等の移管・保存・利用が開始された。これにより「非現用」段階においては、将来の世代にわたって広く国民に公開して国の「説明責任」を果たすべく、歴史公文書等を適切に保存・管理していくという「記録保存型文書管理」の仕組みが定着することとなった。

しかしながら、上述の国の「説明責任」を十全に果たしていくためには、単に「非現用」段階での取組では足りず、「現用」段階から「記録保存型文書管理」の視点を公文書等管理システムに適切に組み込んでいくことが必要と思われる。

したがって、今回、懇談会が、公文書等の中間段階における集中管理の仕組み及び電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方という2つの課題の検討を行うに当たっても「現用」、「非現用」の境界を超えた連続性を踏まえた公文書等における「記録保存型文書管理」をいかに実現していくかという視点が極めて重要なものとなった。

議論を重ねる中で、特に紙媒体による公文書等については、中間書庫システムが歴史公文書等の移管及び保存・利用を適切なものとするための最適な方策の一つであるとの認識で一致した。そこで、諸外国や地方公共団体における事例も参考にしつつ、

専門家による移管すべき公文書等の統一かつ適切な評価選別

良好な状態での公文書等の保管・管理

各行政機関の文書管理に要する事務負担・コストの低減

等を実現するための仕組みや方法など、中間書庫システムに関する諸課題の検討を行った。その成

果として、既存の法律や制度にとらわれず中・長期的に目指すべき理想型を示すとともに、我が国行政の現行制度等を前提として当面5か年程度の早期に実現すべきシステムについて、具体的な提言を行っている。

一方、電子公文書等については、当該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）の寿命が比較的短いことが指摘されている。したがって、システムの寿命以上の期間にわたって保存する場合には、それが「現用」であろうと、「非現用」の歴史公文書等であろうと、長期保存のための措置を講じる必要が生じる。また、「非現用」段階での歴史公文書等の保存・利用を永続的に行うためには、そのフォーマット等について、早い段階から適切な対応をとることが望ましい。しかし現状では、歴史公文書等の移管・保存・利用の仕組みは、主に紙媒体による公文書等を前提として考えられている。したがって、電子公文書等の移管・保存・利用のあるべき姿を追求するためには、現在の仕組みにとらわれず、諸外国における取組状況も踏まえつつ、検討を行う必要があった。その上で、そのあるべき姿を実現するために求められる取組について、直ちに取組を開始すべき事項と継続的な取組が必要とされる事項とに大別して、提言を行っている。

2つの課題に対する本報告書の提言には、共通する問題意識がある。

第一に、上述のとおり歴史公文書等の移管・保存・利用をより適切なものとするためには、「現用」段階から「記録保存型文書管理」を強化する取組が必要であるとの認識である。これは、公文書等が「非現用」となるとき（つまり行政文書の保存期間満了時）に集中的に事務を行っている現在の移管の仕組みに、大きな変革をもたらすものである。

第二に、「現用」段階での取組の強化に当たっては、「現用」段階の文書管理の権限及び責任を有する各府省等の負担軽減を図りつつ、取組の統一性・安定性・効率性等を確保する必要があるという認識である。そのためには、公文書館制度を所管する内閣府及び公文書等の管理に専門的知識を有する国立公文書館が可能な限り各府省等に対して協力・支援を行うことが適当である。これにより国立公文書館は、歴史公文書等の保存・利用に加え、一定の「現用」文書管理についても、その専門的機能を発揮することが期待される。

第三に、「現用」段階での取組の強化及びそこでの内閣府及び国立公文書館による各府省等に対する協力・支援を行うに当たって、公文書等の「移送」という概念を用いたことである。本報告書において、「移送」とは、国立公文書館法（平成11年法律第49号）第15条の規定に基づく保存期間満了後の「移管」とは異なり、保存期間満了前に公文書等を一定の集中管理の下に移すことをいう。公文書等の管理の権限及び責任は各府省等が有したまま、各府省等の委託等により、保存期間満了前の文書を移送し、紙媒体の場合には中間書庫で保管し、電子媒体の場合には長期保存上の措置を実施することとなる。これにより、保存期間満了後の歴史公文書等の移管だけでなく、各府省等の責任において行われる「現用」段階の公文書等管理も、より適切なものになることが期待される。

本報告書の提言内容に基づいて、「現用」段階からの取組が強化されるとき、「現用」、「非現用」両段階を通じて、適時的確な業務遂行の参考に供する等の従来の文書管理の側面と歴史公文書等についての「説明責任」を果たすための「記録保存型文書管理」の側面が適切に融合した公文書等管理が実現することとなる。それは、単に歴史公文書等の移管等に資するだけでなく、国の機関の意思決定及び業務遂行全般の一層の適正化、効率化及び透明化に貢献するところも大であると考えられる。

II 公文書等の中間段階における集中管理の仕組み

1 検討の視点

公文書等のライフサイクルにおける最終段階での歴史公文書等の移管及び保存・利用を適切なものとするためには、散逸防止に向け、現用段階から保管・管理が適切になされる必要があることはいうまでもない。

そのための最適な方策の一つが、「歴史資料として重要である可能性の高い一定の公文書等について保存期間満了前から省庁横断的に集中管理し、その散逸を防ぎつつ良好な環境の下で保管し評価・選別するためのシステム」（平成16年報告書より）であり、このような意味での中間書庫システムは、地方公共団体や諸外国の一部で採用されている。また、このようなシステムは、各府省等にとっても、保管スペースやマンパワーなどの文書管理に費やすコストを低減し、行政効率化に資する効用も有する。

検討に当たっては、幅広い視点から、既存の法律や制度にとらわれず、また、公文書等の電子化の進展という趨勢等も視野に入れ、中・長期的に目指すべき理想的な中間書庫システムを想定した検討を行った。同時に、歴史公文書等の散逸防止を早期に図る観点から、各府省等による行政事務の分担管理体制という我が国の現行の行政システム等を踏まえ、当面5ヵ年程度の間の実現すべきシステムを現実的に検討することとした。

また、将来国立公文書館に移管されるべき公文書等の散逸防止に向け、中間書庫システムの導入により、府省等横断的な文書管理を行う場合には、歴史公文書等の保存・管理の専門機関である国立公文書館が、内閣府とともに、その運営に当たって大きな役割を果たすことが不可欠である。その関与の度合いを、現行の各府省等の行政事務の分担管理体制に応じた文書管理との整合性を保ちながら、どこまで広げる必要があるかということも、検討に当たっての基本的視点となった。

さらに、厳しい財政・定員事情、行政効率化の流れの中であって、中間書庫システムの導入が、各府省等に対して更なる業務上の過重な負担を強いるものではなく、逆に府省等横断的な文書管理の集約化による各府省等の文書管理コストの削減や、文書探索の容易化等の業務の効率化を実現するものとなるよう、十分に配慮したところである。

2 検討結果

(1) 中・長期的に目指すべきシステム

検討を通じて明らかになった中・長期的に目指すべき中間書庫システムの理想型を示せば以下のとおりである。

多くの先進諸国においては、国立公文書館が政府全体の文書管理を一元的に指導・監督しており、その一環として、中間書庫制度について所管していることにかんがみ、我が国においても、専門的知識や技能を有する国立公文書館が、その主体となることが適当である。

中間書庫への公文書等の移送範囲・時期については、米国等の例にならひ、文書作成時に文書類・機関ごとに処理工程スケジュールを定め、文書類型ごとに、中間書庫への移送時期及び国立公文書館への移管の適否を予め定めておくといったきめ細かいシステムの導入が必要である。なお、処理工程スケジュールを導入する場合には、移管基準（「歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置について」（平成13年3月30日閣議決定）等において定める移管に関する基準をいう。）等の一定の基準を満たす文書の中間書庫への移送を義務化する必要がある。

集中管理の場所としては、各府省等の行う通常の公文書等の管理との混在を避け、府省等横断的な効率的で安全な管理を徹底し、最良の設備を備えた理想的な保管環境を提供するという観点から、多くの先進諸国の例にあるように、独立の共用施設で一元的に集中管理することが適当である。

中間書庫において保存期間を満了した公文書等の処分は、各府省等の権限のもとに決定されることとなるが、歴史公文書等の移管を確実なものとするためには、国立公文書館が保存期間満了後の公文書等の廃棄決定に、勧告等により十分関与できる仕組みを整備する必要がある。

また、中間書庫内では公文書等の受入・整理、リストの作成及び評価選別等多岐にわたる業務がある。その運営に当たる人材については、当該業務の内容に照らして、歴史公文書等の評価選別及び文書の保存・管理の専門教育又は適切な研修を受けた専門家（アーキビスト）（以下「専門家」という。）と文書管理担当の一般職員が、それぞれの特性を活かして協力していくことが望ましい。このため、国立公文書館を中心に、中間書庫業務に従事する一般職員に対する適切な研修を実施するとともに、専門家が現用文書管理に関する専門知識を兼ね備え得るよう、その育成に努める必要がある。

さらに、公文書等の媒体についてはデジタル化の急速な進展と電子文書の特性を視野に入れ、電子公文書等についても府省等横断的な基準に基づき管理を行っていくことが適当である。

以上のような理想的な中間書庫制度の実現のためには、必要に応じ、現行の国立公文書館法の改正をはじめ、総合的な文書管理の仕組みを法的に位置付けること（文書管理法（仮称）の制定）を含め新たな制度設計も検討する必要がある。

(2) 当面早期に実現すべきシステム

現下の法制的、財政的制約等を踏まえ、歴史公文書等の散逸防止を早期に図る観点からは、当面5ヵ年程度の間以下システムを実現する必要がある。その際、政府内において、歴史資料として重要な公文書その他の記録の保存及び利用を所掌する内閣府が制度を所管し、集中管理の場所については、内閣府に附属する府省等横断的共用書庫の利用を原則としつつも、各府省等の個別書庫との選択的併用も認めるほか、移送範囲、移送対象機関、運用業務に当たる人材等についても、現実的に対応可能なものとする必要がある。

下記 ii) のとおり公文書等の法的な保有の主体は移送元府省等に留保されること等を前提とすれば、公文書等の整理、リスト作成、評価選別等の中間書庫における作業は、歴史公文書等の移管に向けた作業の一過程と位置付けられる。したがって、当該システムは、法改正によることなく、現行の内閣府設置法（平成11年法律第89号）第4条第3項第43号及び国立公文書館法第15条第1項の規定に基づき、「歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置」の一つとして、各府省等が申し合わせることにより実現することができると考えられる。

以下、早期に実現すべき集中管理システムの諸要素毎に内容を記述する。集中管理の場所については、vii) に記述するように共用施設を活用する場合と各府省等書庫を活用する場合とがあるが、これらの内容はどちらの場合であっても共通して求められるものである。

① 歴史公文書等の確実な保全のための集中管理の仕組みについて

i) 制度の所管

現行法制を踏まえ、内閣府が中間書庫に関する制度自体を所管することとし、そのために必要な体制を整備する。その場合、制度を円滑かつ適切に運用するためには、歴史公文書等の移管に向けた作業の一過程との位置付けからも国立公文書館との密接な連携が不可欠であり、関係事務の委嘱を行うなど同館の専門性・技術性を十分に活用できる仕組みとすることが重要である。

ii) 移送された公文書等の法的な保有主体

公文書等を保存期間満了前に、府省等横断的な共用施設に移送した場合においては、その物理的な占有は移動するが、行政機関情報公開法等に規定される法的な保有の主体は、引き続き移送元府省等となる。

iii) 公文書等の移送範囲等

いわゆる中間書庫に移送される公文書等の範囲については、歴史公文書等の保存期間満了後における国立公文書館への確実な移管に資するという目的に照らし、一定の基準を設けることが現実的である。その場合の基準の内容としては、例えば、イ. 移管基準に基づき、将来国立公文書館に移管することが想定されるもの、ロ. 一定期間以上の保存期間を有するもの、ハ. 特に散逸防止の必要性が高いもの（例：内閣官房等に臨時的に置かれ、廃止された組織で作成・取得された公文書等）等が考えられる。

なお、当面、移送される公文書等の媒体の大半が紙媒体であると想定されるため、それ

を念頭に施設整備を含めた制度設計を行うことが適当である。

iv) 移送の義務性

移送を義務とするか任意とするかについては、当面、ある程度の任意性を各府省等に残す場合にも、保存期間 30 年以上等の定型的移管基準に該当する公文書等や、廃止されることが予定される組織において、作成・取得された公文書等について、適当な引継ぎ先がないことが明らかになったものは、移送を義務的にすることが適当である。

v) 運用業務の内容

中間書庫においては、イ. 移送を受けた公文書等の受入・整理、ロ. 保管する公文書等のリストの作成、ハ. 劣化やセキュリティ等に配慮した適切な保管、ニ. 移送元府省等による行政利用への的確な対応、ホ. 破損した公文書等の修復・媒体変換、ヘ. 移管すべき公文書等の評価選別 等の運用業務が想定される。なお、特にイ.、ロ.、ホ.、ヘ. の業務を効率的に遂行するためには、各府省等から移送される行政文書及び行政文書ファイルの名称が、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」（平成 12 年 2 月 25 日「各省庁事務連絡会議申合せ」）に沿って、当該文書等の内容を適切に反映した明確なものとなっていることが望まれる。

vi) 運用業務に当たる人材

上記 v) の運用業務については、上記 i) を踏まえ、国立公文書館より、専門家を派遣し、指導・監督的役割を担わせるとともに、行政経験豊かな者等を、同館において適切な形態で雇用し、十分な研修を行った上で派遣することにより、重要な役割を担えるようにしていくことが適当である。

vii) 集中管理の場所（共用施設と各府省等書庫の併用）

集中管理の仕組みについては、あるべき権限・機能を明確にし、スペース、予算、人員、電子文書化の進展等も踏まえ、各府省等の現用文書を共通基準のもとに管理していくことが第一義的に重要である。

集中管理を行う場所（中間書庫）については、独立の共用施設を設ける場合と、各府省等の書庫スペースを活用する場合が考えられる。

当面、独立の共用施設を設ける一方、現下の厳しい財政事情に配慮し、移送範囲、移送時期等についての各府省等共通基準の下での運用を前提として、書庫スペースに余裕のある府省等については、当該府省等の書庫を活用することとする併用型の制度設計を行うことにより、集中管理の円滑な実現を図る必要がある。

ただし、各府省等の書庫を活用する場合には、内閣府において、国立公文書館との密接な連携の下、上記 vi) の人材の派遣などを通じ、できる限り共用施設との運用上の一体性を確保し、各府省等共通基準に基づく集中管理を実効的に行う必要がある。

② 集中管理下における個人情報保護及び情報公開等への対応について

i) 個人情報保護への対応

中間書庫に移送された行政文書に、個人情報が含まれる場合、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。）の対象となる。移送を受けた中間書庫においては、基本的に移送元府省等からの委託に基づき、当該個人情報を含む行政文書についての受入・整理、リスト作成や評価選別等を行うなど委託の範囲内に限って個人情報を利用することになると考えられることから、中間書庫は、個人情報の取扱いの委託を受けた者として、同法第 6 条第 2 項の規定に基づき安全確保の措置を十全に講ずる必要がある。また、中間書庫の職員は、個人情報の取扱いに従事する者として、同法第 7 条の規定に基づき個人情報を適切に取扱う必要がある。

ii) 情報公開等への対応

現用段階の公文書等を府省等横断的に集中管理するシステムの導入に当たって、中間書庫に移送された文書は、行政文書として、行政機関情報公開法第 3 条及び行政機関個人情報保護法第 12 条に基づく開示請求等の対象となる。

上記 ii) で述べたとおり、中間書庫への移送は、法的な公文書等の保有関係に変更を及ぼすものではないことから、移送前と同様に、それらの開示請求等への対応は、移送元府省等により行うこととなる。

なお、中間書庫では、公文書等の散逸が防止されるとともに、適切な保管等により文書の所在がより明確化し、検索が容易になり、行政文書開示請求に対する対応がより迅速になることも期待される。

③ 移送対象機関等

i) 移送対象機関

最終的な国立公文書館への移管対象となる公文書等の多くが移送元府省等のうち本府省等に在ることや、中間書庫の地理的利便性・容量等を考えると、当面、本府省等を対象機関とすることが適当である。

ii) 移送時期

当面、義務的な移送対象とすべき公文書等（例：定型的移管基準該当文書）については、利用頻度が一定程度低下すると考えられる、一定年経過後までに移送することとすることが適当である。例えば、保存期間 10 年以上の公文書等について、文書作成から 5 年後までに移送するといった具体的な移送時期の設定を検討する必要がある。また、廃止されることが予定される組織で、作成・取得された公文書等について、適当な引継ぎ先のないことが明らかになったものは、散逸の防止を図るため、できる限り速やかに移送することが適当である。

iii) 移送すべき公文書等の選定

当面、 iii) で述べた一定基準を満たす重要な公文書等の散逸防止及び効率的な移送の観点からは、公文書等の作成時からできるだけ早期に当該基準に基づき中間書庫に移送すべき公文書等の選定を行うような仕組みを整備することが適当である。その場合、まず、義務的な移送対象文書の選定を先行する方法も考えられる。

iv) 移管すべき公文書等の評価選別

中間書庫に移送された公文書等については、専門家が中心となって、保存期間満了後に国立公文書館に移管すべき公文書等の評価選別を行うことが適当である。なお、評価選別の方法については、明確な基準を定め、できる限り効率的なものとする必要がある。

v) 廃棄決定への関与

中間書庫に移送された公文書等の国立公文書館への移管の促進という観点からは、移管手続の中で各府省等に対して行う移管の協議と同様に、内閣府が、国立公文書館の専門的知見による意見を聴いて、現に中間書庫にある各府省等の公文書等の廃棄に対し意見を述べるといった手続を整備することが適当である。

④ 行政利用の仕組みの整備

i) 利便性の確保

中間書庫は、各府省等の業務の効率化等にも資するものとすべきであり、イ. 各府省等から移送されてきた公文書等の受入・整理及びリストの作成、ロ. 移送元府省等からの行政利用の要請に対して、リストを容易に検索し、迅速に提供するシステムの運用、ハ. 各府省等からの公文書等の所在等に関する問合せに適切に対応できるリファレンス機能、ニ. 専門的技術によって行う保存・修復、ホ. 保存期間が満了し廃棄することとなった文書の廃棄（焼却、溶解）の代行 等の各府省等にとって利便性の高い機能を整えることが適当である。

ii) 迅速性の確保

独立の共用施設を設置する場合には、利用府省等からのアクセスの迅速性を確保するため、紙媒体での利用を想定すれば、可能な限り移送元府省等（霞が関等）から近距離にあることが必要であり、その場合は、予算上の制約等も考慮し、新規の建築に加え、既存施設の利用等も視野に入れて、立地場所を検討することが適当である。

また、移送元府省等からの利用要求に対し、例えば、24時間以内に原本を配達する等迅速な配送サービスを行う等の機能を整備していくことが望ましい。

iii) 安全性の確保

中間書庫に移された公文書等には、秘密文書等の非公開文書も含まれることが想定されるため、守秘義務を徹底するとともに、個人情報保護については行政機関個人情報保護法を踏まえた細心の取扱いを行うことが必須である。

公文書等の保管環境については、自然災害及び事故等から公文書等を保護するため、火災・煙探知機、消火設備、切な照明設備、定温・定湿度管理等、公文書館と同等の保管機能を持たせることが望ましい。このような観点から、中間書庫の保管環境について満たすべき一定の基準を設けることを検討する必要がある。

また、行政利用のための原本配送時の事故発生に備えた安全対策の徹底、ハッカーやコンピュータ・ウイルス等のサイバー攻撃等への防御対策、自然劣化の防止対策等、保管文書の安全性の確保のための機能を整備することが適当である。

3 中間書庫システムの実現に向けて

この第 章においては、中間書庫システムのあり方についてできる限りの議論を尽くし、特に、当面早期に着手すべき事項について具体的方向性を示している。

また、本章では中・長期的に実現を目指すべき理想的な中間書庫システムのあり方についても言及している。これについては、専門家の本格的養成体制の整備等より抜本的な制度改革があって初めて実現可能となる事項も多い。

国の機関が意思決定及び業務遂行を適正かつ円滑に行うとともに、公文書等を広く国民に公開して「説明責任」を果たすためには、公文書等のライフサイクル全体を見通した管理を適切に行う必要がある。このような観点から見れば、理想型の実現を目指して息の長い取組を行っていくことは重要である。特に、その実現までには長期間を要すると考えられることから、可能な限り早期に必要な取組を開始する必要がある。

しかし一方において、本報告書が、我が国行政の現行制度を前提として、当面5ヵ年程度の措置として提案している「併用型」システムは、公文書等の散逸防止、移管の促進、各府省等の文書管理の効率化等の観点から即効性に富んだ極めて合理的なものであり、その実現に向けた具体的な取組を速やかに行っていく必要がある。

そして、このような併用型システムの実現は、公文書等のライフサイクル全体を見通した適切な管理に向けた大きな第一歩となるであろう。

Ⅲ 電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方

1 検討の視点と論点の整理

公文書等のライフサイクルにおける最終段階で、歴史資料としての適切な保存・利用の万全を期すためには、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、電子公文書等についても同様であることは、いうまでもない。

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

ン並びに府省等内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、各府省等では、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、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。しかしながら、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。

一方、平成17年度に内閣府が実施した調査によれば、各府省等では、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。

検討に当たっては、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当たっては、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る必要がある。

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、各府省等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情報公開法及び行政機関個人情報保護法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、独自に各府省等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、及び 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 及び 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 及び 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。

[基本的視点 、 及び 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 及び に関連]

検討に当たっては、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、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ような長期保存の対象に含まれるとの認識を前提とした³。

2 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、

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）]（http://www.archives.go.jp/hourei/ICASTUDY16_ELECTRONIC_RECORDS_JPN.pdf）42頁）。

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。

① セキュリティ確保等の必要性

i) 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嚴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。

ii) 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・ウイルス、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、各府省等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、i) 及び ii) 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。

② 媒体変換の必要性

i) 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。媒体変換に当たっては、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。

ii) 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、これらの複製物はい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る。

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。

iii) 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及び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切である。

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。

③ メタデータ標準化等の必要性

i) 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。

ii) 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当たっては、電子公文書等の作成時

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 - 記録保存 - 第1部：総説」2頁による。なお、ISO15489 は、記録保存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。

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 - 記録保存 - 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）。

にメタデータが自動又は職員の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。

④ フォーマット標準化等の必要性

i) 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されている。

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。

ii) 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

今後各府省等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等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。

① 保存すべき電子公文書等の範囲の特定の必要性

i) 「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当たっては、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」として保存する必要があるが、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」の策定に当たって充足すべき要件として位置付ける必要がある。

ii) 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。

イ. テキスト文書の「見たい目」

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「見たい目」（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。

ロ. ハイパーテキスト⁶のリンク情報

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、

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/>))。

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。

ハ、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。

二、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。

② 電子公文書等の「原本性」確保及びその技術的課題

i) 「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当たっては、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。

ii) 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、検討に当たっては、保存期間満了前に一定の集中管理の下に移送することにより長

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。

① 移送時期の考え方

i) 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等において適正に管理することとされている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、各府省等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、各府省等に対して専門的・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、各府省等は、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。

ii) 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。

iii) 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等する場合、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等有したまま、各府省等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。

iv) 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、移送後も各府省等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、移送後も各府省等が電子媒体による行政文書を保管することとすれば、各府省等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付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、各府省等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。

② 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

i) 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、各府省等の任務・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

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。

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。

ii) 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ともに、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。

③ 移送方法

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

i) 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) iii) 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。

ii) 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。

iii) 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、セキュリティや安定性の確保の観点から、政府内専用ネットワークである「霞が関WAN」を活用することが考えられる。この場合、必要に応じて、各府省等及び内閣府・国立公文書館等のインフラの整備も検討する必要がある。

iv) 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等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等が負うので、保存期間満了前の移送の場合には、各府省等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、各府省等及び内閣府・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、各府省等は、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等が負いながら、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いえる。

(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等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。

① 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。

② 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、各府省等の事務負担・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

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。

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。

③ ウェブ上の歴史公文書等の保存に関する技術的課題

i) 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等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。

ii) 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。

イ. 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。

ロ. 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。

ハ. ウェブページの構造は時間の経過ととも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。

ニ. 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、各府省等のウェブページの作成・運用のあり方に関し、各府省等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。

④ 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必要がある。

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。

3 求められる取組

2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、「a 直ちに取組を開始すべき事項」と「b 継続的な取組が必要とされる事項」とに整理した。（〔 〕内は、関連する「2 論点の検討結果」の論点番号）。

a 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の協力関係の構築に努めること。[]

b 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 a に掲げた事項については、その緊急性にかんがみ、今後 5 ヶ年程度の間に成果を挙げるのが望ましい。そのうち、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当たっては、関係する既存の規程及びガイドライン等を長期保存等の観点から精査し、必要に応じ、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。

4 電子公文書等の適切な管理等の実現に向けて

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、そ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、文書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、本府省等の職員1人当たり1台を超えるPC端末の整備が行われ個々の職員が机上のPC端末で電子公文書等を作成するようになった。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、まさに各府省等の個々の職員が働く最前線から管理を始めることにほかならない。

また、作成したシステム（ハードウェア・ソフトウェア）の寿命以上の期間にわたって保存する電子公文書等は長期保存のための措置の対象であるという考え方に基けば、移管対象に該当するか否かにかかわらず、政府全体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いえる。したがって、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。その際には、国立公文書館が各府省等に対して専門的・技術的助言を与える等協力・支援を行うことが求められる。

さらに、電子公文書等の長期保存の取組は、「e-Japan戦略」が策定されてから既に5年が経過していることに照らして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り、そのためには政府全体での取組が必要である。中でも内閣府及び国立公文書館には、関係機関と緊密に連携しつつ、ガイドライン及びフォーマット等の策定において中心的な役割を担っていくことが期待される。

むすび

国の機関は、意思決定及び業務遂行を適正かつ円滑に行うとともに、歴史公文書等を含めその活動の記録である公文書等を広く国民に公開して「説明責任」を果たしていく必要がある。そのため、懇談会は、媒体の別を問わず公文書等の「現用」段階から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との認識に基づいて、本報告書を取りまとめた。

その提言内容は、公文書等が「非現用」となる保存期間満了時における移管の取組のみならず「現用」段階での取組の強化を求めており、政府において以下の諸点に留意しつつ、実務的な検討を直ちに開始すると同時に、中・長期的には段階的かつ着実な実行に移していくことを要請したものである。

第一に、内閣府及び国立公文書館は関係機関との緊密な連携の下、各府省等の文書管理及び情報システム管理の担当部局と協力関係を構築するとともに各府省等の実務の最前線で働く個々の職員の理解を得ること。また、各府省等においても、公文書等の適切な管理の重要性に照らして内閣府

及び国立公文書館に対して協力すること。

第二に、本報告書の提言内容に基づく取組を政府全体の施策の中で明確に位置付けるため、関連性の深い他の施策との連動性を高めるよう努めること。

第三に、専門的知見を有する民間の人材を活用するなど、さまざまな形で体制を充実すること。また、情報化統括責任者（CIO）補佐官の例等を参考にしつつ、各府省等の公文書等管理について、高度の知識及び技術等を有する外部専門家等を適切に活用する方法等についても検討すること。

第四に、内閣府及び国立公文書館においては、媒体を問わず公文書等の管理・移管・保存のあるべき理想型の実現へ向けた取組を継続していくこと。その場合には、必要に応じて国立公文書館法の改正や総合的な文書管理法制の整備等を含め幅広い観点から検討すること。

第五に、提言の実行に当たっては、現用文書管理や電子文書管理についても知見を併せ持つ専門家が重要な役割を果たすことが期待されるが、我が国においては、専門家の資質、要件、付与される身分などが未だ明確とはなっていないことから、それらについて内閣府及び国立公文書館等において早急に検討すること。

本報告書の提言内容の実現は決して容易なことではない。その過程において内閣府及び国立公文書館の積極的な役割が期待される。それと同時に、いうまでもなく各府省等の理解と協力が不可欠である。当懇談会としては、中間書庫システム及び電子公文書等の管理・移管・保存に必要な取組が政府全体において着実に実を結んでいくよう強く希望するものである。

公文書等のライフサイクル全体を見通した管理は、「現用」・「非現用」の両段階を通じた「記録保存型文書管理」という視点を鮮明にし、その統一性・安定性・効率性を向上させるだけでなく、国の機関のあり方を全般的により適正かつ効率的で透明性の高いものへと変えていく契機となり、ひいては、よりよい社会の実現につながっていくことが期待できる。特に行政機関については、国民に提供するサービスの向上や国民の期待に応える効率的でスリムな行政の実現を目指す改革の礎ともなり得るであろう。このような取組はいわば次世代への「説明責任」を果たすための「公文書ルネッサンス」ともいえる画期的なものであり、その進展により国の機関における公文書等管理のあり方が21世紀の我が国にふさわしいものとなることを期待したい。

なお、本報告書が取り上げた課題は、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よる文書管理にも共通するものであろう。本報告書が、そのような機関等の文書管理についても、その統一性・安定性・効率性等の向上を促す契機となれば幸いである。