

国立公文書館における電子公文書等の保存等に関する取組

日本国 国立公文書館
業務課電子公文書係
篠原 佐和子

はじめに

2024年度会合テーマは「アーカイブズの新たな時代へ：課題と可能性」である。アーカイブズ機関は、デジタル技術の活用により社会変化が勢いを増す新たな時代に、どのような取組により、自らのミッションの実現を目指すのか。変革が進む新たな時代には、公文書管理や公文書館の在り方が問い直され、新たな課題が浮上する。そのような時代の国立公文書館（National Archives of Japan: NAJ）には、これまで以上に、新たな課題に対応するための調査研究や専門的技術的助言が、重要な役割として求められると考えている。

日本の公文書管理制度を概観すると、「公文書等の管理に関する法律」¹（平成21年法律第66号、以下「公文書管理法」。）において、基本的な理念や仕組みが定められており、公文書管理に関する政策の企画・立案・推進は、内閣府が担っている。保存期間が満了するまでの文書は、文書を作成・取得した国の行政機関や独立行政法人等が、それぞれ管理を行っている。そして保存期間が満了した後も永久保存する歴史公文書等は、国立公文書館をはじめとして機関ごとに指定されたアーカイブズ機関に移管され、保存と利用を行っている。

また地方公共団体においては、地方の業務は地方の判断において行うという地方自治の原則を踏まえて、公文書管理法の趣旨にのっとり、自ら施策の策定と実施に努めることとなっている。

国立公文書館は、「国立公文書館法」²（平成11年法律第79号）に基づき設置された、内閣府所管の行政執行法人である。そして公文書管理を担う中核機関として、歴史公文書等の適切な保存及び利用に関することのほか、国の行政機関や地方公共団体に対して、専門的技術的助言を行う役割を担っていることが特徴である³。

このように、我が国では公文書管理法という統一的な枠組みのもと、様々な組織単位でそれぞれ規則を定め公文書管理が行われている。こうした状況下で、国や社会の急速なデジタル化が進展し、記録の電子的管理が推進されている。こうした動きに適合しながら、公文書管理を適切に行っていくためには、専門的知見に基づいた国への提言や支援、適正な業務運営を行うための実務的課題に直面する国の行政機関や地方公共団体への専門的技術的助言という役割が、より一層重要になってきている。

本稿では、最初に、日本の電子公文書等の保存等に関する取組として、近年、急速に推進されている行政文書の電子的な管理に向けた取組の概況を報告する。そのうえで、国立公文書館の電子公

文書等の保存等に関する取組として、近年の調査研究と政府への支援を中心に紹介する。最後に、新たな国立公文書館施設の建設計画が進められていることについて紹介し、今後の抱負を述べる。

1. 日本の電子公文書等の保存等に関する取組

(1) 電子公文書等の保存等に関する取組のはじまり

日本では、2011年の公文書管理法の施行までに、電子公文書等にも対応した制度と情報システムを整備してきた。内閣官房長官のもとに設けられた「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」における専門的な検討などを経て、内閣府は「電子公文書等の移管・保存・利用の具体的方法に係る方針」を2010年3月に策定した。情報システムについては、決裁機能を備えた、政府全体で利用可能な一元的な文書管理システムが2009年3月より運用されていた。そこで公文書管理法に対応するために、その情報システムに対し、内閣府への各種報告機能や、国立公文書館への移管機能を追加した⁴。また国立公文書館では、移管された電子公文書等の受入れや保存を担う「電子公文書等の移管・保存・利用システム」(Electronic Records Archives of Japan: ERAJ)の運用を2011年から開始した⁵。

(2) 電子的管理に向けた動きの本格化

しかしながら、行政文書をどのような媒体で保存するかについては、各行政機関に委ねられてきた。国の文書管理システムは、決裁や文書管理簿の整理・公表に広く使用されたが、大半の行政文書は紙で保存されていた。2022年度の内閣府の調査でも、ようやく新規作成文書の37.6%が電子媒体になったところであった⁶。

こうした行政文書の管理を電子化により確実かつ効果的に実施するため、2019年に「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」⁷(平成31年3月25日内閣総理大臣決定)が定められた。今後作成する行政文書は電子媒体を正本とすることを基本とし、2026年度をターゲットとして本格的な電子的管理を実現することとされた。

(3) 電子的管理に関する制度の見直しとシステム整備

一方、世界的なデジタル化推進の潮流の中で、日本でも国や社会のデジタル化に対応する必要があると、2021年にデジタル庁が設置された。デジタル庁は、国の行政及びサービスのデジタル化施策を広範囲にわたり推進するため、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(2021年12月)を策定し、「公文書管理のデジタル化」についても施策に盛り込まれた⁸。

2021年には公文書管理委員会にデジタルワーキング・グループが設けられ、デジタルを前提とした公文書管理制度の見直しとシステム整備の方向が提言された⁹。内閣府では、この提言を踏まえ、公文書管理のデジタル化の実現に向けて、ルール全般の見直しと具体化を進めた。2022年にはデジタル化を見据えた業務プロセス改革のための政令やガイドライン等の改正等がなされた¹⁰。さらに2024年2月には、新システム整備を待たずに着手可能な事項が改正された。例えばレコードスケジュールの設定基準表の再整理が行われたほか、電子公文書等を作成・保存する際には、「標準的フォーマット」(Sustainable Formats)を用いることなどが定められた¹¹。この「標準的フォーマット」

に係る改正については、国立公文書館の調査研究結果が採用されたものであり、後ほど詳述したい。

こうした制度の見直しとともに、一連の文書管理業務を、一貫して電子的に可能とする国の新たな文書管理システムを構築することとして、デジタル庁と内閣府によって業務フローや機能の検討が進められている。電子公文書等の整理・保存等に係る新たな仕組みを整備し統一することで、事務処理と電子公文書等そのものの管理の連動、検索性向上と適切な所在把握、改ざん防止などを実現する新システムとして整備する方向である¹²。

これらの国の取組の中で、国立公文書館は、電子公文書等の長期保存のための必要な調査検討を行い、新たな文書管理システムの検討に積極的に参画するなど、国への支援を行っているところである。

2. 国立公文書館における電子公文書等の保存等に関する取組

(1) これまでの取組

国立公文書館では、電子公文書等を長期保存する ERAJ を用いて、2011 年より電子公文書等の受入れ、保存等を行い、経験を蓄積してきた。当時は、オフィスソフトの標準化が進んでおらず、移管された電子公文書等を可能な限り、長期保存に適したフォーマット（PDF/A 又は JPEG2000）に変換し、保存することを基本としてきた。しかし 10 年以上が経過し、長期保存に適したフォーマットに関する技術的变化への対応や、電子公文書等の増加による変換の業務負担、また、一律に一定のフォーマットに変換することによる国民の利便性等が課題として認識されていた¹³。

(2) 電子公文書等の長期保存に関する調査検討

こうしたなか、国の行政文書の電子的管理が推進されることとなり、国立公文書館は「歴史公文書等として長期間安定的に利用可能とするための措置について検討を行うこと」¹⁴が求められた。そこで国立公文書館は、近年の技術変化を踏まえて、長期保存に関する業務の効率化等の課題に取り組むため、2022 年から調査検討を開始した。国内外における長期保存の取組や国際標準化の動向等を調査し、電子公文書等の作成及び保存に各府省等が利用できるフォーマットとして、長期保存上のリスクが少ない「標準的フォーマット」を取りまとめることとした。

一般的なオフィス環境で使用されている Word や Excel 等は、2007 以降のバージョンは Office Open XML (OOXML) として国際標準化されており、これまで国立公文書館が長期保存用に変換していた PDF/A と比較しても、諸外国において長期保存のリスクが著しく高いわけではないとされている。長期保存と文書管理業務効率化の観点から、これら OOXML を「標準的フォーマット」としてよいかの検証が必要であった。

また日本独自の事情も考慮を要した。例えば、東アジアの国々には「縦書き」の文化がある。日本にも、簡単に縦書き文書の体裁を整える機能など、日本語による文書作成に最適化したソフトウェアがある。近年は、グローバルに対応したソフトウェアへの移行が進んでいるが、日本の一部の機関では、これらローカルなソフトウェアで作成した独自のフォーマットが用いられている。これらが「標準的フォーマット」となり得るか検討が必要であった。

「標準的フォーマット」の検討にあたり、国立公文書館では、フォーマットの長期保存にあたってのリスク評価の考え方を整理し、評価基準と評価点を設定した「リスク評価基準表」を作成した。そして「標準的フォーマット」の候補となるフォーマットの技術情報を整理し、リスク評価基準表に基づき評価を行った。その結果、国際標準化されている OOXML などは評価点が高く長期保存のリスクが低いことが確認された。一方、ローカルなソフトウェアによるフォーマットは評価点が低く、長期保存にあたってのリスクが高いことが確認された。また「標準的フォーマット」が定められた後の文書作成、保存等の運用に向けて、フォーマット判定やフォーマット変換機能を実証検証し確認した。

これらの結果に基づき、長期保存のリスクが低いと判断された「標準的フォーマットの候補」の中から、国際標準化されていること及び行政文書の保存フォーマットとして広く利用されていることを条件として選別し、「標準的フォーマット」案を整理して国に提案した¹⁵。

国では、この国立公文書館の提案を採用する形で、ガイドライン等を改正し、電子公文書等の作成・保存に「標準的フォーマット」を用いることを定めたところである。また、行政機関等と国立公文書館の役割分担を検討し、基本的な考え方が以下のとおり整理された¹⁶。

- 行政機関等は、長期に保存するものは、原則「標準的フォーマット」で作成、保存する
- 行政機関等は、「標準的フォーマット」については、そのまま移管
- 行政機関等は、「標準的フォーマット」以外については、「標準的フォーマット」に変換して移管
- 国立公文書館は、「標準的フォーマット」への変換について、行政機関等へ技術的な助言を実施
- 国立公文書館は、定期的にフォーマットのリスク評価を実施

ファイル・フォーマット類型	「標準的フォーマット」	国際標準
文書作成・ 表計算・ プレゼンテーション	PDF/A-1、A-2 PDF1.7 Word2007以降 Excel2007以降 PowerPoint2007以降	ISO 19005 ISO 32000 ISO-IEC 29500 ISO-IEC 29500 ISO-IEC 29500
画像	JPEG2000 PNG JPEG	ISO-IEC 15444 ISO-IEC 15948 ISO-IEC 10918
音声・動画	MP3 MPEG2 MPEG4	ISO-IEC 11172 ISO-IEC 13818 ISO-IEC 14496

つまり、これまでは、行政機関等がそれぞれ使用しているフォーマットで電子公文書等を作成・保存してきたが、今後は、文書の作成段階から原則「標準的フォーマット」で作成・保存することとなった。また「標準的フォーマット」で作成・保存されていない場合には、行政機関等が「標準的フォーマット」への変換を行い、国立公文書館はその助言を行うこととなったのである。

このルールを着実に実行していくため、今後、国の新たな文書管理システムにおいても、「標準的フォーマット」であるかをチェックする機能や、「標準的フォーマット」へ変換する機能を実装する

方向で、要件の検討が進められている。

(3) 今後の取組

今後、国立公文書館が行う技術的支援や助言は、より幅広く、積極的な関与が求められ、技術水準も高度化、広範囲に及ぶものと思われる。また「標準的フォーマット」によるルールを運用していく上での課題（「標準的フォーマット」への変換が困難である場合の対処、「標準的フォーマット」の定期的な見直しなど）は残っている。新たな技術やサービスの変化に追いついていくことの困難はあるが、これらに対応するべく、これまでの知見と、新たな知識の習得、発想の転換の柔軟性をもって、継続的な調査研究に取り組んでまいりたい。

また、国と社会のデジタル推進の流れのなかで、地方公共団体においても電子公文書等の作成・保存が推進される動きがあるが、公文書管理のルールや施設等の整備、電子化の状況は様々であることに加えて、公文書管理の専門職員がない場合もあり、国立公文書館の技術的支援が必要になっている。電子公文書等の作成や保存に関わる者を中心に、まず基本的な知識を獲得し、それぞれの業務に適用させていく取組を促すことが重要である。このため、国立公文書館では、電子公文書等の長期保存に関する取組において蓄積してきた情報や知見を整理し、電子公文書等の長期保存を念頭に置いた文書の作成・保存に関する基礎知識、取り扱い上の留意事項などを整理して情報提供を行う取組を進めている。

おわりに

日本では、「新たな国立公文書館建設に関する基本計画」¹⁷（平成30年3月30日 内閣府特命担当大臣決定）が策定され、「世界に誇れる国民本位の施設の実現を目指すこと」として新たな国立公文書館の建設が進められている。新たな国立公文書館は「国のかたちや国家の記憶を伝え将来につながる「場」としての機能を果たすこと」「民主主義の根幹を支える知的資源である歴史公文書等の保存・利用等に係る取組推進の拠点としての役割を果たすこと」を主な目的としている。また「デジタル化の進展等、時代の変化による国立公文書館に求められる役割の変化に柔軟に対応できるような施設とする」こととされている。

こうした新たな国立公文書館は、電子データで文書が作成、管理、保存、利用される、「デジタル時代」に開館する。我々は、公文書の電子化への対応と並行して、我々自身の業務やサービスのデジタル化にも対応していくことが期待されている。歴史公文書等の保存及び利用に関する各種サービスが電子的に行われ、それを支える業務もデジタル化し、現実世界と電子の世界がシームレスに一体化した「新たな時代」の公文書館の可能性が拓かれていると言える。我が国の公文書管理を担う中核的な施設たる「Center for Archives」としての地位の確立を目指し、新たな国立公文書館の開館により期待される業務やサービスの検討に着手し、適切な業務体制、システム全体の適切な整備等を図っているところである。

新たな国立公文書館の開館は数年先であるが、EASTICA 加盟メンバーやその他の国々の知識や経験に学びながら、しっかり取り組んでいく。

以上

-
- 1 「公文書の管理に関する法律」 <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3140> (参照、2024年8月26日)。
 - 2 「国立公文書館法」 https://www.archives.go.jp/english/basic_laws/national_archives.html (参照、2024年8月26日)。
 - 3 「国立公文書館法」第11条第1項4、第3項1。
 - 4 夏目哲也「公文書管理法施行に伴う一元的な文書管理システム及び電子政府の総合窓口 (e-Gov) の取組状況」、『アーカイブズ』44号、国立公文書館、2011年6月30日、p24-27、https://www.archives.go.jp/publication/archives/wp-content/uploads/2015/03/acv_44_p23.pdf (参照、2024年8月26日)。
 - 5 風間吉之「電子公文書等の移管・保存・利用システムについて」、『アーカイブズ』47号、国立公文書館、2012年6月1日、p33、https://www.archives.go.jp/publication/archives/wp-content/uploads/2015/03/acv_47_p33.pdf (参照、2024年8月26日)。
 - 6 内閣府大臣官房公文書管理課「令和4年度における公文書等の管理等の状況について」、令和5年10月、p.7、https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/houkoku/2022/pdf/2022_houkoku.pdf (参照、2024年8月26日)。
 - 7 「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」(平成31年3月25日内閣総理大臣決定)
<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/densi/kihontekihousin.pdf> (参照、2024年8月26日)。
 - 8 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」、2021年12月24日、p.94、
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/681a8306-6d79-4082-925a-a8ba82e97d9d/f6105c38/20211224_policies_priority_doc_01.pdf (参照、2024年8月26日)。
 - 9 公文書管理委員会デジタルワーキング・グループ「デジタル時代の公文書管理について」、2021年7月、<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/digitalwg/houkokusho.pdf> (参照、2024年8月26日)。
 - 10 「公文書等の管理に関する法律施行令」(令和4年1月26日公布・施行)、「行政文書の管理に関するガイドライン」(令和4年2月7日改正)、「行政文書の管理に関する公文書管理課長通知」(令和4年2月10日決定)が改正・決定等された。改正内容のポイントは、第91回公文書管理委員会 資料1-1「公文書管理法施行令・ガイドラインの改正案について(ポイント)」(令和3年11月内閣府公文書管理課)を参照。<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2021/1108/shiryu1-1.pdf> (参照、2024年8月26日)。
 - 11 第104回公文書管理委員会 資料2-2「行政文書の管理に関するガイドライン及び行政文書の管理に関する公文書管理課長通知 見直しイメージ(概要)」
<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2024/0123/shiryu2-2.pdf> (参照、2024年8月26日)。
 - 12 第99回公文書管理委員会 資料4-1「新たに整備する行政文書の管理のための情報システム<整備のポイント>」、<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2022/1109/shiryu4-1.pdf> (参照、2024年8月26日)。
第106回公文書管理委員会 資料2「新たに整備する行政文書の管理のための情報システムに係る検討状況について」(2024年4月22日デジタル庁省庁業務サービスグループ)、
<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2024/0422/shiryu2.pdf> (参照、2024年8月26日)。
 - 13 第99回公文書管理委員会 資料4-3「電子公文書等の長期保存フォーマットを含む長期保存に関する調査検討」の状況について、令和4年11月、国立公文書館、p1、
<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2022/1109/shiryu4-3.pdf> (参照、2024年8月

26日)。

¹⁴ 前掲注(7)。3. 今後目指すべき電子的管理の在り方(3)その他、電子的管理において充足すべき事項 ①長期保存への対応 を参照。

¹⁵ 第104回公文書管理委員会 資料1「電子公文書等の長期保存フォーマットを含む長期保存に関する調査検討」の状況について、令和6年1月、国立公文書館、
<https://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2024/0123/shiryoku1.pdf> (参照、2024年8月26日)。

¹⁶ 「行政文書の管理に関する公文書管理課長通知」1-2、1-4、1-6、2-6、
<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/tsuchi1.pdf>、
<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/tsuchi2.pdf> (参照、2024年8月26日)。

¹⁷ 「新たな国立公文書館建設に関する基本計画」(平成30年3月30日 内閣府特命担当大臣決定)、
https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/shinkan/pdf/keikaku_honbun.pdf (参照、2024年8月26日)。