

「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部改正案に対する国民からの御意見募集の結果と考え方

- 意見募集期間：平成 26 年 12 月 17 日(水)から平成 27 年 1 月 6 日(火)まで

- 意見提出総数：277 通（「個人」：275 通、「団体」：2 通）
（意見の件数：455 件（「個人」：440 件、「団体」：15 件）

- 国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方：別添のとおり

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
別添1			
1	保存	「規則その他の規程により特別の管理が必要となる行政文書が含まれる行政文書ファイル等」は、保存期間満了後、秘密指定解除・満了までの期間については、集中管理ないし書庫等での集約的管理がなされるようにすべき。	今回の改正においては、現行ガイドラインにおける「機密性の高い行政文書ファイル等」を「規則その他の規程により特別の管理が必要となる行政文書が含まれる行政文書ファイル等」に用語の整理を行ったものであり、現行ガイドラインの趣旨を変更するものではありません。 なお、特定秘密である情報が記録された行政文書については各行政機関の行政文書管理規則に定めるもののほか特定秘密保護法関係諸規定に、秘密文書については改正ガイドライン案第10-2及び今後改正される各行政機関の行政文書管理規則等に基づき、管理することとしています。
別添3			
2	特定秘密である情報を記録する行政文書の管理	特定秘密が記載された公文書の適正な管理が担保されているとはいえないので、それが担保される内容とされるべき。	特定秘密である情報が記録された行政文書については改正ガイドライン案第10-1において、各行政機関の行政文書管理規則に定めるもののほか、特定秘密保護法関係諸規定に基づき適正に管理することとしています。
3	秘密文書の区分(指定を含む)	秘密文書は全て「極秘文書」及び「秘文書」に分類するべき。	改正ガイドライン案では、秘密文書を「極秘文書」と「秘文書」に区分することを原則としているところ、各行政機関が行政文書管理規則を改正する際、その業務内容等を踏まえ「極秘文書」及び「秘文書」以外の区分を設定する場合は、公文書管理法上、公文書管理委員会への諮問・答申及び内閣総理大臣の同意が必要となっています。
4		各行政機関の判断で「機密」等の新たな区分を設けるおそれがあるため、「原則として、極秘文書及び秘文書の2つに区分し指定する」のうち、「原則として」は削除するべき。	
5		「極秘文書」「秘文書」の定義が曖昧であるため、各行政機関に秘密文書の指定基準の作成を義務付けるべき。	
6		秘密文書は行政文書単位ではなく、事項単位で指定するべき。	
			秘密文書の管理については、公文書管理法の体系の下で行政文書単位で行うこととしています。また、特定秘密以外の公表しないこととされている情報は極めて多様であることから、どのような文書を秘密文書に指定するかは各行政機関において、その業務内容や組織体制等を踏まえて判断することとしています。

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
7	秘密文書の区分(指定を含む)	「指定は必要最小限でなければならない」と規定するだけでなく、指定を必要最小限とする具体的な方策を定めるべき。	秘密文書については、秘密文書管理簿の作成や各行政機関の長への管理状況の報告等の管理を求めており、これらにより適正な秘密文書の指定がなされるものと考えています。
8		不必要に大量の行政文書が一の秘密指定とならないよう、秘密文書の指定を行う際の行政文書の単位を示しておくべき。	秘密文書に指定される文書は公文書管理法における行政文書であるため、公文書管理法に規定されているとおり行政文書単位で管理されることとなります。
9		秘密文書の指定について「必要と認める場合」に行政機関の長へ報告するという規定は曖昧である。	御指摘を踏まえ、指定した秘密文書について、指定者が「必要と認める場合」から、「特に重要なもの」について「各行政機関の長にその指定について報告を行うものとする」に修正いたします。
10	秘密文書の指定者	指定できるのは課長レベルではなく、部局長に限ること。	秘密文書の秘密保全の必要性等を踏まえ、極秘文書については部局長、秘文書については課長において指定することとしています。
11	秘密文書の指定期間(延長、解除を含む)	「極秘文書」は特定秘密に準じた期間設定をしているが、「秘文書」については全く限定がなく、無制限に指定が可能となっている。秘文書についても1回の指定における指定期間の上限(2、3、5年など)を定めるべき。	昭和40年事務次官等会議申合せにおいては、秘密文書の指定期間の上限を設けていなかったところ、改正ガイドライン案における秘密文書の指定は、当該行政文書の秘密保全の必要性を踏まえ保存期間中における適正な管理を確保するために行われるものであるため、秘密文書の指定期間は、通じて当該行政文書の保存期間を超えることはできないこととしています。
12		極秘文書については通じての指定期間の上限を10年とすべき。	なお、極秘文書については、その秘密保全の必要性の高さを踏まえ、定期的にその管理の状況を確認するという観点から、5年を超えない範囲内の期間を定めて指定及び指定期間の延長をすることとしており、その趣旨を改正ガイドライン案の留意事項に記載することとします。
13		秘密文書の指定期間が満了し、指定期間の延長の手续がとられなかった場合、秘密文書の指定が自動的に解除となるようガイドライン本則に定めるべき。	秘密文書は、その指定期間が経過したときは、当該指定は、解除されたものとする(改正ガイドライン案「秘密文書の管理に関するモデル要領」第3-2-(1))としていたところですが、御指摘を踏まえ改正ガイドライン案第10にも記載することとします。

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
14	秘密文書の指定期間 (延長、解除を含む)	秘密指定期間の長期化を招かないために、秘密指定期間は原則として30年を超えられないとすべきであり、例外的に30年を超えて秘密指定を行う場合、どのような理由で30年を超えているのかが確認できる仕組みとすべき。	改正ガイドライン案における秘密文書の指定は、当該行政文書の秘密保全の必要性を踏まえ、保存期間中における適正な管理を確保するために行われるものであるため、秘密文書の指定期間は、通じて当該行政文書の保存期間を超えることはできないこととしています。また、行政文書の保存期間を延長する際にはその理由を内閣総理大臣に報告するものとしています。
15		「指定期間は、通じて行政文書の保存期間を超えることができない」との記載は、保存期間を超える秘密指定はできないということではなく、秘密指定を継続するための文書の保存期間の延長が行われるということを含むため、その旨をこの規定ないし留意事項で明らかにすべき。	公文書管理法上、保存期間が満了した行政文書の保存期間を延長することができるのは、その職務の遂行上必要があると認めるときと規定されています。
16	秘密文書の表示	秘密文書には秘密文書の指定期間を表示すべき、そうしないと秘密指定解除の表示がされなかった場合いつまでも秘密文書の指定が残ったままになってしまう。秘密指定期間を表示するとする昭和40年の申合せから後退させるべきではない。	改正ガイドライン案においては、秘密文書の指定が解除された際には秘密指定解除の表示を行うこととしており、外形上、秘密指定期間中か否かを判断することが可能となっているところです。
17	秘密文書管理簿	秘密文書管理簿に「行政文書としての保存満了年月日」「保存期間満了後の措置(移管・廃棄)」を記載すべき。	秘密文書の保存期間及び保存期間満了後の措置(移管・廃棄)は、他の行政文書と同様に行政文書ファイル管理簿において管理されることとなります。
18		秘密文書の指定に際しては、その理由や事情、漏えいによりどのような弊害があるか等を具体的に管理簿等に記載することを求めるべき。	秘密文書管理簿は秘密文書の適正な管理に資するため作成されるものであり、改正ガイドライン案においては、その目的を担保するために必要となる事項を記載しているところです。

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
19	秘密文書管理簿	秘密文書は必ず秘密文書管理簿において管理されるべき。	改正ガイドライン案では、秘密文書を秘密文書管理簿で管理することを原則としているところ、各行政機関が行政文書管理規則を改正する際、その業務内容等を踏まえ秘密文書管理簿以外の方法で秘密文書を管理する場合は、公文書管理法上、公文書管理委員会への諮問・答申及び内閣総理大臣の同意が必要となっています。
20	秘密文書の提供、送達	取扱いに厳重な注意が求められるはずの極秘文書についても、封筒に入れればそれでよしとするのであれば、扱いとして軽すぎる。	紙文書である極秘文書の送達に当たっては、秘密文書管理責任者本人又は秘密文書管理責任者が指定した者が責任を持って携行することとしているため、取扱いに厳重に注意するという点は担保されているものと考えています。
21	秘密文書の複製等	秘密文書を複製した場合は、その記録を残すこととし、その旨明記すべき。複製等については、不正な漏えいの抑止を目的とする。	秘密文書については、複製等した文書についても秘密文書として管理することとしていることに加え、秘密文書管理簿において提供先を記載することで漏えいの防止を担保することとしています。
22	秘密文書であった行政文書の廃棄	秘密文書は廃棄するべきではない。	改正ガイドライン案においては、秘密文書の指定期間は当該文書の保存期間を超えることができないこととしていることから、秘密文書の指定期間中に廃棄されることはありませんが、その趣旨を明確にするため改正ガイドライン案の「秘密文書の管理に関するモデル要領」の第10について修正することといたします。 また、秘密文書の廃棄は秘密文書の指定が解除されてから行われるものであり、さらに各行政機関の長は、公文書管理法上、秘密文書であった行政文書を廃棄しようとするときは、他の行政文書と同様に内閣総理大臣の同意を得る必要があります。
23	秘密文書であった行政文書の廃棄	各行政機関が定める秘密文書取扱要領に、緊急時の例外的な秘密文書の廃棄の規定が設けられることは想定しているのか。	各行政機関の秘密文書管理要領については、決定された改正ガイドラインを踏まえ、今後各行政機関において検討されるものですが、いずれにしても公文書管理法にのっとり管理されることとなります。
24	秘密文書の廃棄	秘密文書の廃棄について記録を残すべき。	秘密文書を含む行政文書ファイル等についても、他の行政文書ファイル等と同様に、保存期間が満了し移管又は廃棄された場合は各行政機関が備える移管・廃棄簿に記載されることとなります。

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
25	秘密文書であった行政文書の廃棄	廃棄をもって秘密指定解除という運用は許すべきではない。	改正ガイドライン案においては、秘密文書の指定期間は当該文書の保存期間を超えることができないこととしていることから、秘密文書の指定期間中に廃棄されることはありませんが、その趣旨を明確にするため改正ガイドライン案の「秘密文書の管理に関するモデル要領」の第10について修正することといたします。
26	秘密文書の管理状況の報告	秘密文書の管理状況の報告事項をガイドライン上、明確に定めるべき。	各行政機関における行政機関の長への報告事項については、各行政機関の業務内容、組織体制等を踏まえ、各行政機関において決定することが適切であると考えています。 公文書管理法第9条第1項に基づく管理状況の報告事項については、これまでの管理状況調査等を参考に、今後、検討いたします。
27	秘密文書の管理の適正に関する通報	秘密文書の管理に関する内部通報の仕組みを特定秘密保護法における制度に準じてきちんと構築すべき。現行の法令遵守対応窓口は犯罪行為(刑罰規定に違反する行為)だけを対象としているのではないか。	改正ガイドライン案においては、秘密文書の不適切な管理が行われている場合は各行政機関において設置されている法令遵守対応窓口等に通報することができる旨を規定しています。なお、各行政機関において設置されている法令遵守対応窓口は職務命令違反等もその通報の対象としています。
28		通報の際に秘密文書の内容を漏らしてはならないことを前提としているのか、それとも通報を受ける窓口は、秘密文書を、通報を受ける限りにおいて正当に取り扱うことのできる者とする趣旨か、いずれかであるのかを明らかにしておくべき。	秘密文書に係る通報の窓口は、各行政機関における秘密文書の管理状況等を踏まえ、各行政機関において設置されている法令遵守対応窓口とするかそれ以外の窓口とするか決定されるものですが、いずれにせよ通報者に対して通報等をしたことを理由として不利益な取扱いをしてはならないこととしています。
29	秘密文書と情報公開	秘密文書の指定がされた文書はいずれは公開し、国民が検証できるようにすべき。	秘密文書は公文書管理法に定める行政文書として同法に基づき適正に管理されるものであり、保存期間満了後は、歴史的公文書であれば国立公文書館等に移管されることとなっています。また、改正ガイドライン案においては情報公開法に基づく開示請求がされたときは、秘密文書に指定されていることのみを理由に不開示とすることはできないこと、その都度個別に情報公開法に基づき、開示・不開示の決定を行う必要があることを明記しています。
30		情報公開請求があった際、公文書管理法の目的・趣旨に沿って、国民に公開し、国民の利用に供する方向で取り扱う旨を明記すべき。	

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
31	従前の秘密文書	従前の秘密文書については遅くとも1年以内に改正ガイドラインに基づき管理されるようにすべき。	公文書管理法が施行された際、法施行前に作成・取得された行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置の設定について3年以内を目途に作業を終えることとしており、これを参考に3年としたものです。
32	秘密文書管理要領	秘密文書管理要領は公表されるべき。	秘密文書管理要領については、各行政機関の業務内容、組織体制等を踏まえ、その公表や策定の手続も含めて、各行政機関において検討されるものと考えています。
33		秘密文書管理要領の内容について、外部から関与できる仕組みを設けるべき。	
34		秘密文書については点検・監査・報告を重点的に行うべき。	秘密文書は公文書管理法に定める行政文書であり、同法に規定されている点検・監査・報告を行うこととしています。なお、秘密文書の管理状況については、行政機関の長に報告を行うとともに、公文書管理法第9条第1項に基づく管理状況報告の対象となる旨ガイドラインにおいて明記しています。
35	その他改正ガイドライン案への御意見	秘密文書の指定期間の延長や指定解除と同時に当該行政文書を廃棄する場合は、行政機関の長の承認を得るべき。	秘密文書は、極秘文書については各部局長が、秘文書については各課長が指定することとしているところ、指定期間を延長する場合についても指定者が判断することとしており、両者の整合を図っているところです。なお、秘密文書の管理状況については行政機関の長へ報告を行うものとしています。 また、秘密文書の廃棄は秘密文書の指定が解除されてから行われるものであり、さらに各行政機関の長は、公文書管理法上、秘密文書であった行政文書を廃棄しようとするときは、他の行政文書と同様に内閣総理大臣の同意を得る必要があります。
36		秘密文書の誤廃棄の防止のためにも行政文書ファイル管理簿に秘密文書(特定秘密も含む)の存在の有無、秘密の指定期限等を記載する欄を設けるべき。行政文書ファイル管理簿と秘密文書管理簿をリンクさせることが必要。	行政文書ファイル管理簿は、行政文書の適切な管理及び行政機関における行政文書ファイル等の保有状況を国民に明らかにすることを目的とするものであり、秘密文書の指定の有無を記載しなくとも、当該目的は達成されるものと考えています。 なお、秘密文書の廃棄は秘密文書の指定が解除されてから行われるものであり、さらに各行政機関の長は、公文書管理法上、秘密文書であった行政文書を廃棄しようとするときは、他の行政文書と同様に内閣総理大臣の同意を得る必要があります。

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
37		秘密文書を含む行政文書ファイルのレコードスケジュールは改めて、内閣府並びに国立公文書館において確認に供されるべき。	秘密文書を含む行政文書ファイル等についても、他の行政文書ファイル等と同様、内閣府及び国立公文書館においてレコードスケジュールの確認を行うこととしています。
38		「特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密保全を要する行政文書」は、特定秘密以外であるから、その中に特定秘密はもととないのに、なぜ括弧書きの中で「特定秘密である情報を記録する行政文書を除く。」と追加書きするのか。	特定秘密である情報と特定秘密以外の公表しないこととされている情報の両者が記載されている行政文書が存在しうることからこのような記載としたものです。
39	その他改正ガイドライン案への御意見	不適切な破棄、紛失、秘密漏えいに対する罰則がないことは問題。	本ガイドライン上、罰則は設けていませんが、違反があった場合には、国家公務員法等に基づく懲戒処分などの対象となり得ます。
40		「秘密文書移管・廃棄簿」を毎年作成し、国立公文書館などで永年保存すべき。	秘密文書を含む行政文書ファイル等についても、他の行政文書ファイル等と同様に、保存期間が満了し移管又は廃棄された場合は各行政機関が備える移管・廃棄簿に記載されることとなります。
41		「公表しないこととされている情報」というのは、語義が広すぎる。「公表しないこととされている」とすると、秘密指定がされている情報だけでなく、機密性2情報、情報公開法の不開示規定該当情報など広い範囲を指し示すことになる。	改正ガイドライン案の別添3の第10の留意事項において、〈特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書のうち秘密文書に該当しない行政文書の管理〉についても記載しています。 なお、平成26年6月に成立した国会法等の一部を改正する法律において「行政機関が保有する特定秘密以外の公表しないこととされている情報の取扱いの適正を確保するための仕組みを整備する」こととされています。
42		第三者機関を設置するなど秘密文書の運用を国民が監視できるものにする必要がある。	改正ガイドライン案においては、秘密文書について他の行政文書と同様に公文書管理法にのっとり適正に管理されるとともに、情報公開法の対象となることも明記しています。また、秘密文書の管理の状況については各行政機関の長へ報告するとともに、公文書管理法第9条第1項に基づき内閣総理大臣へ報告され、その概要は同法第9条第2項において公表されることとなっています。

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
別添4			
43	別表第2 保存期間満了時の措置 の設定基準	「以下の特に重要な政策事項等に関するもの」の列記に「特定秘密保護法制定」「安全保障にかかる法律・条約・協定等の制定及び改訂等」を入れるべき。	御指摘の「以下の特に重要な政策事項等に関するもの」として列挙されている事項は、「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に活かされる」ものの例示であり、ここに列挙されていないものも、「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に活かされる」ものに該当するものは移管が必要となります。
その他			
44	—	秘密文書の指定・管理については政令、省令、ガイドラインなどではなく立法によって措置されるべき。	特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書の管理については、公文書管理法の体系下の「行政文書の管理に関するガイドライン」に位置付けることといたしました。
45	—	今回のパブコメは短期間で不適切である。	改正ガイドライン案に関する意見公募手続は、当該改正案が行政手続法第39条の命令等に該当するものではないため、任意の意見公募手続として行ったものです。
46	—	パブコメの意見を全て公開するべき。	
47	—	ガイドライン案について公開の場での議論を行うべき。	
48	—	改正ガイドライン案に反対である。無制限に「秘密」の広がる可能性のあるガイドライン改正案は認めることはできない。	今回意見公募手続を行った改正ガイドライン案は、公表しないこととされている情報が記録された行政文書を公文書管理法の体系下で適正に管理することをその趣旨とするものであり、また当該改正案の中でも秘密文書は情報公開法の対象となることを明記しています。
49	—	特定秘密に指定された以外の案件についても特定秘密と同様の取り扱いをしてしまう恐れがあり、国民の目から一層遠いものとしてしまう恐れがある。	

行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方

番号	区分	御意見の要旨	御意見に対する考え方
50	—	特定秘密保護法に反対である。情報は国民に広く公開されるのが民主主義国家としてのあり方である。	今回意見公募を行った改正ガイドライン案に直接関係のない御意見なので回答は控えさせていただきます。なお、改正ガイドライン案の中でも秘密文書は情報公開法の対象となることを明記しています。
51	—	行政文書として管理されるべきものが個人的な執務の資料(個人情報)となり行政文書(秘密文書を含む)としての管理対象から除外される事態を防止すべき。	秘密文書は公文書管理法に定める行政文書として、同法に基づき適正に管理されるものです。