

参 考 资 料

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－ (抄)

(平成16年6月28日 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会第一次報告書)

1 基本的な考え方

(3) 現代の遺産を保存していない我が国の公文書館制度

(略)

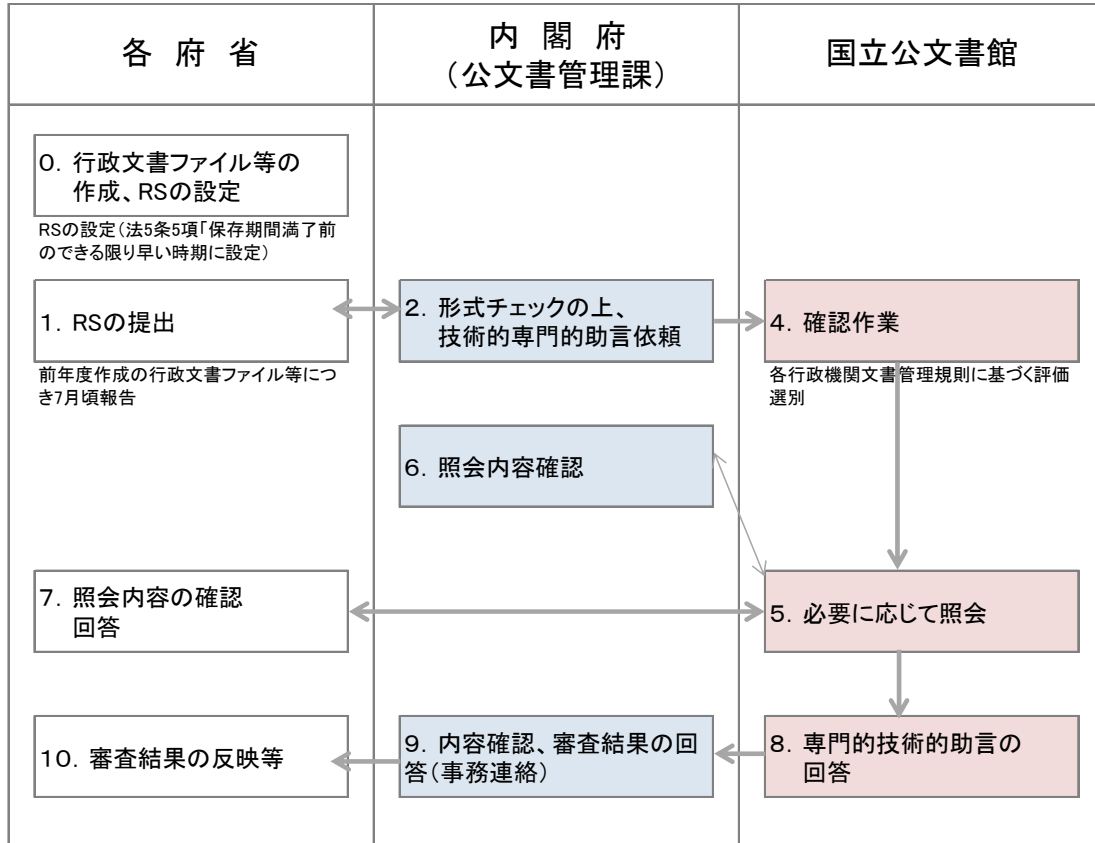
20世紀後半から現代に至る多くの重要な意思決定、すなわち人々の苦難と選択の歴史を現在の日本の公文書館制度は、我々にあるいは、将来の世代に残しているのだろうか。江戸時代、明治時代の先人が我々に残し、現在公文書館に保管されているような貴重な記録を、子孫に対して残しているのだろうか。10年後、30年後の公文書館は、戦後史を題材にした特別展を開催し、同じような感動を将来の国民に伝えることができるのだろうか。現状の制度をこのまま残す限り、残念ながら答えはいずれも「否」といわなければならない。

現実には、戦後の日本についての記録を知りたいければ、むしろ米国の国立公文書館を訪ねた方がよいというのが研究者の一般的な認識である。例えば、国家賠償法（昭和22年法律第125号）の立法過程に関する記録は、我が国の国立公文書館において発見することはできないが、米国の国立公文書館に記録が存在する。10年ほど前に自らの機関で行われた意思決定がどのような経過でなされたかについての記録が当該機関（省庁）に存在せず、米国の国立公文書館で発見されたという話もある。

戦後60年を経過しようとしているにもかかわらず、戦後を対象とした歴史研究がほとんどなされていないのも公文書等の体系的保存がなされていないことと無関係ではない。1950年代を対象とした数少ない歴史研究は、ほとんどが、関係者へのインタビューや口述記録や雑誌記事、報道等、さらには米国国立公文書館所蔵の資料で客観的資料の不足を克服しようとしたものであって、国立公文書館所蔵の公文書等は、ほとんど貢献していない。歴史の実証研究という観点からいって諸外国に比べて大きな制約がある。

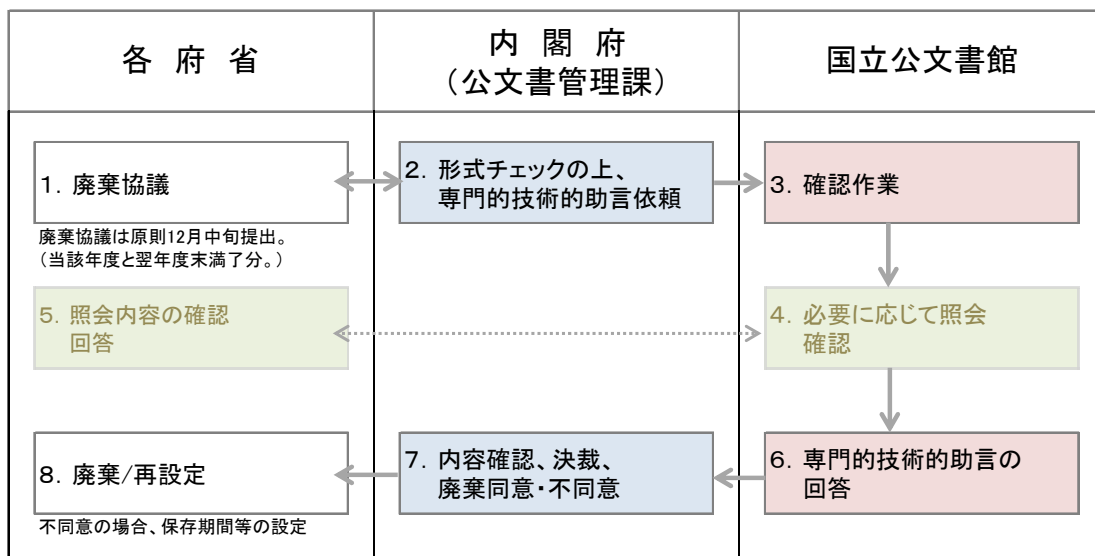
レコードスケジュール及び廃棄協議審査業務の流れ

1 レコードスケジュール審査業務の流れ



※レコードスケジュール(RS:保存期間満了時の措置)

2 廃棄協議審査業務の流れ



行政文書の管理に関するガイドライン（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定）

別表第 2 保存期間満了時の措置の設定基準

1 基本的考え方

法第 1 条の目的において、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」及び「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」とされ、法第 4 条において、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務・事業の実績を合理的に跡付け、検証することができるよう文書を作成しなければならない旨が規定されており、以下の【Ⅰ】～【Ⅳ】のいずれかに該当する文書は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」に当たり、保存期間満了後には国立公文書館等に移管するものとする。

- 【Ⅰ】 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅱ】 国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅲ】 国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅳ】 国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

2 具体的な移管・廃棄の判断指針

1 の基本的考え方に基づいて、個別の行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置（移管・廃棄）の判断については、以下の(1)～(5)に沿って行う。

- (1) 別表第 1 に掲げられた業務に係る行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置については、次の表（用語の意義は、別表第 1 の用語の意義による。）の右欄のとおりとする。

事 項	業務の区分	保存期間満了時の措置
法令の制定又は改廃及びその経緯		
1 法律の制定又は改廃及びその経緯	(1)立案の検討	移管
	(2)法律案の審査	
	(3)他の行政機関への協議	

		(4)閣議	
		(5)国会審議	
		(6)官報公示その他の公布	
		(7)解釈又は運用の基準の設定	
2	条約その他の国際約束の締結及びその経緯	(1)締結の検討	移管（経済協力関係等で定型化し、重要性がないものは除く。）
		(2)条約案の審査	
		(3)閣議	
		(4)国会審議	
		(5)締結	
		(6)官報公示その他の公布	
3	政令の制定又は改廃及びその経緯	(1)立案の検討	移管
		(2)政令案の審査	
		(3)意見公募手続	
		(4)他の行政機関への協議	
		(5)閣議	
		(6)官報公示その他の公布	
		(7)解釈又は運用の基準の設定	
4	内閣官房令、内閣府令、省令その他の規則の制定又は改廃及びその経緯	(1)立案の検討	移管
		(2)意見公募手続	
		(3)制定又は改廃	
		(4)官報公示	
		(5)解釈又は運用の基準の設定	
閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯			
5	閣議の決定又は了解及びその経緯	(1)予算に関する閣議の求め及び予算の国会提出その他の重要な経緯	移管
		(2)決算に関する閣議の求め及び決算の国会提出その他の重要な経緯	
		(3)質問主意書に対する答弁に関する閣議の求め及び国会に対する答弁その他の重要な経緯	
		(4)基本方針、基本計画又は白書そ	

		<p>の他の閣議に付された案件に関する立案の検討及び閣議の求めその他の重要な経緯（1の項から4の項まで及び5の項(1)から(3)までに掲げるものを除く。）</p>	
6	<p>関係行政機関の長で構成される会議（これに準ずるものを含む。この項において同じ。）の決定又は了解及びその経緯</p>	<p>関係行政機関の長で構成される会議の決定又は了解に関する立案の検討及び他の行政機関への協議その他の重要な経緯</p>	移管
7	<p>省議（これに準ずるものを含む。この項において同じ。）の決定又は了解及びその経緯</p>	<p>省議の決定又は了解に関する立案の検討その他の重要な経緯</p>	移管
<p>複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯</p>			
8	<p>複数の行政機関による申合せ及びその経緯</p>	<p>複数の行政機関による申合せに関する立案の検討及び他の行政機関への協議その他の重要な経緯</p>	移管
9	<p>他の行政機関に対して示す基準の設定及びその経緯</p>	<p>基準の設定に関する立案の検討その他の重要な経緯</p>	移管
10	<p>地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯</p>	<p>基準の設定に関する立案の検討その他の重要な経緯</p>	移管
<p>個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯</p>			

11	個人の権利義務の得喪及びその経緯	(1)行政手続法第2条第8号口の審査基準、同号ハの処分基準、同号ニの行政指導指針及び同法第6条の標準的な期間に関する立案の検討その他の重要な経緯	移管
		(2)許認可等に関する重要な経緯	以下について移管（それ以外は廃棄。以下同じ。） ・国籍に関するもの
		(3)不利益処分に関する重要な経緯	廃棄
		(4)補助金等の交付に関する重要な経緯	以下について移管 ・補助金等の交付の要件に関する文書
		(5)不服申立てに関する審議会等における検討その他の重要な経緯	以下について移管 ・法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの ・審議会等の裁決等について年度ごとに取りまとめたもの
		(6)国又は行政機関を当事者とする訴訟の提起その他の訴訟に関する重要な経緯	以下について移管 ・法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの
12	法人の権利義務の得喪及びその経緯	(1)行政手続法第2条第8号口の審査基準、同号ハの処分基準、同号ニの行政指導指針及び同法第6条の標準的な期間に関する立案の検討その他の重要な経緯	移管
		(2)許認可等に関する重要な経緯	以下について移管 ・運輸、郵便、電気通信事業その他の特に重要な公益事業に関するもの ・公益法人等の設立・廃止等、指導・監督等に関するもの
		(3)不利益処分に関する重要な経緯	廃棄

		(4)補助金等の交付（地方公共団体に対する交付を含む。）に関する重要な経緯	以下について移管 ・補助金等の交付の要件に関する文書
		(5)不服申立てに関する審議会等における検討その他の重要な経緯	以下について移管 ・法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの ・審議会等の裁決等について年度ごとに取りまとめたもの
		(6)国又は行政機関を当事者とする訴訟の提起その他の訴訟に関する重要な経緯	以下について移管 ・法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの
職員の人事に関する事項			
13	職員の人事に関する事項	(1)人事評価実施規程の制定又は変更及びその経緯	廃棄 ※別表第1の備考二に掲げるものも同様とする。 (ただし、閣議等に関わるものについては移管)
		(2)職員の研修の実施に関する計画の立案の検討その他の職員の研修に関する重要な経緯	
		(3)職員の兼業の許可に関する重要な経緯	
		(4)退職手当の支給に関する重要な経緯	
その他の事項			
14	告示、訓令及び通達の制定又は改廃及びその経緯	(1)告示の立案の検討その他の重要な経緯（1の項から13の項までに掲げるものを除く。）	廃棄
		(2)訓令及び通達の立案の検討その他の重要な経緯（1の項から13の項までに掲げるものを除く。）	以下について移管 ・行政文書管理規則その他の重要な訓令及び通達の制定又は改廃のための決裁文書
15	予算及び決算に関する事項	(1)歳入、歳出、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為の見積に関する書類の作製その他の予	以下について移管 ・財政法第17条第2項の規定による歳入歳出等見

		<p>算に関する重要な経緯（5の項(1)及び(4)に掲げるものを除く。）</p>	<p>積書類の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した歳入歳出等見積書類を含む。）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政法第 20 条第 2 項の予定経費要求書等の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した予定経費要求書等を含む。） ・ 上記のほか、行政機関における予算に関する重要な経緯が記録された文書
		<p>(2)歳入及び歳出の決算報告書並びに国の債務に関する計算書の作製その他の決算に関する重要な経緯（5の項(2)及び(4)に掲げるものを除く。）</p>	<p>以下について移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政法第 37 条第 1 項の規定による歳入及び歳出の決算報告書並びに国の債務に関する計算書の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した歳入及び歳出の決算報告書並びに国の債務に関する計算書を含む。） ・ 財政法第 37 条第 3 項の規定による継続費決算報告書の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した継続費決算報告書

			を含む。) <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政法第 35 条第 2 項の規定による予備費に係る調書の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した予備費に係る調書を含む。) ・ 上記のほか、行政機関における決算に関する重要な経緯が記録された文書
16	機構及び定員に関する事項	機構及び定員の要求に関する重要な経緯	移管
17	独立行政法人等に関する事項	(1)独立行政法人通則法その他の法律の規定による中期目標（独立行政法人通則法第 2 条第 3 項に規定する国立研究開発法人にあっては中長期目標、同条第 4 項に規定する行政執行法人にあっては年度目標）の制定又は変更に関する立案の検討その他の重要な経緯 (2)独立行政法人通則法その他の法律の規定による報告及び検査その他の指導監督に関する重要な経緯	移管
18	政策評価に関する事項	政策評価法第 6 条の基本計画の立案の検討、政策評価法第 10 条第 1 項の評価書の作成その他の政策評価の実施に関する重要な経緯	移管
19	公共事業の実施に関する事項	直轄事業として実施される公共事業の事業計画の立案に関する検討、関係者との協議又は調整及び事業の施工その他の重要な経緯	以下について移管 <ul style="list-style-type: none"> ・ 総事業費が特に大規模な事業（例：100 億円以上）については、事業計画の立案に関する検討、

			<p>環境影響評価、事業完了報告、評価書その他の重要なもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総事業費が大規模な事業（例：10億円以上）については、事業計画の立案に関する検討、事業完了報告、評価書その他の特に重要なもの ・工事誌
20	栄典又は表彰に関する事項	栄典又は表彰の授与又ははく奪の重要な経緯（5の項(4)に掲げるものを除く。）	<p>以下について移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・栄典制度の創設・改廃に関するもの ・叙位・叙勲・褒章の選考・決定に関するもの ・国民栄誉賞等特に重要な大臣表彰に係るもの ・国外の著名な表彰の授与に関するもの
21	国会及び審議会等における審議等に関する事項	(1)国会審議（1の項から20の項までに掲げるものを除く。）	<p>以下について移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大臣の演説に関するもの ・会期ごとに作成される想定問答
		(2)審議会等（1の項から20の項までに掲げるものを除く。）	移管（部会、小委員会等を含む。専門的知識を有する者等を構成員とする懇談会その他の会合に関するものを除く。）
22	文書の管理等に関する事項	文書の管理等	廃棄

注

- ①「移管」とされている文書が含まれている行政文書ファイル等はすべて移管することとする。
- ②「廃棄」とされているものであっても、1の基本的考え方に照らして、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ような以下の特に重要な政策事

項等に関するものについては、移管が必要となる。

阪神・淡路大震災関連、オウム真理教対策、病原性大腸菌O157対策、中央省庁等改革、情報公開法制定、不良債権処理関連施策、気候変動に関する京都会議関連施策、サッカーワールドカップ日韓共催等

③移管については、当該業務を主管する課室等の文書管理者において行うものとする。

(2) 以下の左欄の業務に係る歴史公文書等の具体例は、右欄のとおりであることから、これらの歴史公文書等を含む行政文書ファイル等を移管することとする。

業 務	歴史公文書等の具体例
各行政機関において実施・運用している制度（例：政策評価、情報公開、予算・決算、補助金等、機構・定員、人事管理、統計等）について、制度を所管する行政機関による当該制度の運用状況の把握等の業務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基本計画 ・ 年間実績報告書等 ・ 施行状況調査・実態状況調査 ・ 意見・勧告 ・ その他これらに準ずるもの
国際会議	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際機関(IMF, ILO, WHO等)に関する会議、又は閣僚が出席した会議等のうち重要な国際的意思決定が行われた会議に関する準備、実施、参加、会議の結果等に関する文書
国際協力・国際交流	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府開発援助、国際緊急援助の基本的な方針、計画、実施及び評価に関する文書 ・ 国賓等の接遇に関する文書のうち重要なもの
統計調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基幹統計調査の企画に関する文書及び調査報告書 ・ 一般統計調査の調査報告書
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 年次報告書 ・ 広報資料 ・ 大臣記者会見録 ・ 大臣等の事務引継書

注 移管については、当該業務を主管する課室等の文書管理者において行うものとする。

(3) 昭和27年度までに作成・取得された文書については、日本国との平和条約（昭和27年条約第5号。いわゆる「サンフランシスコ平和条約」）公布までに作成・取得された文書であり、1の【I】【III】【IV】に該当する可能性が極めて高いこと

から、原則として移管するものとする。

- (4) 上記に記載のある業務に係る文書のうち特定秘密である情報を記録する行政文書については、別表第2に定めるもののほか、特定秘密保護法、特定秘密保護法施行令及び運用基準を踏まえ、移管・廃棄の判断を行うものとする。
- (5) 上記に記載のない業務に関しては、1の基本的考え方に照らして、各行政機関において個別に判断するものとする。

保存期間が満了した行政文書ファイル等の移管・廃棄の状況

(単位：ファイル、%)

保存期間満了行政文書ファイル等数		移 管	廃 棄	延 長
平成26年度	3,310,481 (100.0)	13,696 (0.4)	2,307,873 (69.7)	988,912 (29.9)
平成25年度	2,807,495 (100.0)	9,798 (0.3)	1,751,434 (62.4)	1,046,263 (37.3)
平成24年度	2,537,963 (100.0)	12,653 (0.5)	2,309,543 (91.0)	215,767 (8.5)
平成23年度	2,339,901 (100.0)	17,140 (0.7)	2,164,048 (92.5)	158,713 (6.8)

(注) () 内は、行政文書ファイル等数に占める割合を表す。

出典：平成26年度における公文書等の管理等の状況について
(平成28年2月内閣府大臣官房公文書管理課)

平成27年度 公文書管理に係る海外現地調査 概要 (抄)

2. 調査概要

(1) 評価選別について

① アメリカ

- 評価選別の対象となる連邦記録は、GRS (General Records Schedule) の対象となる記録とそれ以外の記録に大別される。
- GRS とは、各省庁共通の一般庶務に関する記録の評価選別の基準であり、この対象となる記録のほとんどは廃棄される。
- GRS の対象とならない記録は、政府機関によってレコードスケジュール (RS) が付与され、NARA の Appraiser (評価選別の担当者) により審査が行われる。
- appraiser は現在 26 名おり、政府機関ごとに分けられた4つのチームと GRS の担当チーム 1 チームで業務に当たっている。この他、4名の Supervisor (管理者) がいる。
- 政府機関は、「シリーズ」 (≡各部署の業務。一つの政府機関の中で同一の事柄について継続して収集・作成され、まとめて保管される記録を指す。)ごとに RS を付与する。
- Appraiser は、政府機関から取り寄せた RS に付随する情報をもとに RS の審査を行うが、まれに政府機関に赴き調査を行うこともある。
- 人材の育成は、NARA、政府機関それぞれで実施しており、NARA においては NARA の職員向けの研修コースを設けている。

② フランス

- 1969 年に中間書庫による記録の管理が開始され、また 1986 年には各省においてその記録を管理、保存、評価選別を行うミッションと呼ばれるチームが配置されることとなった。
- ミッションはそのリーダーであるミショネールと、アーキビストを含む各省の職員から成り立ち、ミショネールは、文化通信省の省庁間アーカイブサービス部 (SIAF) の職員であり、各省に派遣される形をとっている。
- ミショネールの仕事はいわゆるレコードマネージャーの業務と歴史的に保存すべき記録を選別する業務に区分される。
- SIAF により標準的な記録の管理表が作成されている。また、各省においても個別の事情により記録管理表がミショネールの関与のもとで作成されることがある。この記録管理表には、文書の区分や保存期間、保存

期間満了後の処置などが記載されている。各省の文書を廃棄するためには、SIAF より各省に派遣されたミッショネールによる廃棄の許可 (visa) が必要である。廃棄の許可を得ない場合の廃棄につき、制裁が用意されている。

③イタリア

- 政府機関の文書の廃棄選別業務は廃棄管理委員会において実施される。委員は 4 名（作成した政府機関の長、文化財・文化活動・観光省の担当者、国立中央文書館長の委任を受けた館担当者、内務省）で、作成した政府機関が委員会を招集する。
- 委員会では、「保存計画書」と「判例集」を基準に判断し、廃棄報告書を作成する。廃棄報告書は、「シリーズ」単位で作成され、当該報告書をアーカイブズ総局が承認し、確定となる。
- 「保存計画書」とは、どの省のどの部局の何の事業の文書を、何年保存するか、その後廃棄か移管か、等が表形式で書かれている。
- 廃棄選別を行う際は、「シリーズ」の内容を理解することが目的であるため、全ての行政文書ファイルのリストを見るわけではなく、一部を見る。必要に応じ、実際の文書の中身を確認する。

④イギリス

- 評価選別は政府機関の責任のもと、イギリス国立公文書館 (TNA) のアーキビストと共に行う。
- TNA の評価選別担当者は 11 名。それぞれ政府機関ごとに担当があり、必要に応じて政府機関と直接コンタクトを取る。最終的な承認は、TNA が与える。
- ファイル単位での評価選別は廃止し、マクロの視点で行っている。「シリーズ」ごとに質問・回答表を作成し、その基準を添付し、その判断の根拠とする。
- TNA から政府機関に対して評価選別におけるガイダンスを提供している。また、政府機関からの電話やメールの質問も随時受け付けている。

⑤ドイツ

- 連邦公文書館法は、原則として全ての文書を連邦公文書館に引き渡すべきことを国家機関に義務づけており、引き渡しの実際上の基準及び手続は、各国家機関と連邦公文書館との個別の取決めによる。
- 連邦公文書館としての評価選別の戦略と方針、選別の結果はウェブで公

表している。連邦各省の局課レベルで「アクテンプラン」（文書の作成計画—発生し得る文書のリスト）を作成しているが、実態としては当該業務を担当する部署と協議・調整が必要となる。

- 連邦公文書館のアーキビストが、「アクテンプラン」、組織・政策の分析や文書の対照を行い、判断のためのカタログを作り込んで、移管・廃棄の理由付けについてもクリアーにしている。
- ドイツにおける中間書庫の制度は、連邦公文書館がスペースを国家機関に割り当て、各国家機関がその判断に応じて移送したものを物理的に管理するものであり、全ての文書を移送することを意図するものではない。
- 中間書庫に移送された文書に対する評価選別は、基本的にはカタログのみをチェックする方法で行うが、必要に応じて実際の記録をアーキビストが見て評価する。昨年は約 18 万 5,000 ユニット（我が国の行政文書ファイルの概念に近い。）を評価した（常用文書・各機関が保存年限まで自ら保存していた文書については別途移管を受けて評価選別を行う。）。
- 評価担当として最大で 39 名のアーキビストがいるが、全員が実際に従事している訳ではない。また、移管・廃棄の判断と承認は、ユニットをまとめたシリーズレベルで行う。