

公文書等の中間段階における集中管理 のあり方に関する報告（たたき台）

A案

平成18年 月

公文書等の中間段階における集中管理のあり方に関する研究会

目次

	頁
1 研究会と本報告書の位置づけ . . .	
2 検討の視点 . . .	
3 個別論点の検討結果 . . .	
4 まとめ . . .	
5 おわりに . . .	

1 研究会と本報告書の位置づけ

「公文書等の中間段階における集中管理のあり方に関する研究会」(以下「研究会」という。)は、平成16年6月に出された「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」(以下「懇談会」という。)報告で、いわゆる中間書庫システムの早急な構築が求められるとされたことを受け、その具体像を検討すべく、平成17年5月から内閣府で開催されているものである。

研究会においては、懇談会報告で示された一定の方向性に沿って、その具体化を図ることを目的として、専門的・実務的観点からの検討がなされた。すなわち、

将来の国民に対する説明責任を全うするための、公文書等の国立公文書館への確実かつ適切な移管

専門家による歴史的に重要な移管文書の統一的かつ適切な評価選別

良好な状態での保管・管理

各行政機関の文書管理コストの低減

等を実現するため、何らかの中間書庫システムの早急な整備が必要であるという基本認識に立って、地方公共団体や諸外国における実例も十分参考にしながら、個別論点を整理して議論が行われた。

本報告書は、合計 回に及ぶ研究会の熱心な検討の集大成であり、懇談会における総合的検討を経て、中間書庫システムの実現に資することを目的としている。

2 検討の視点

公文書等には、作成から保管、それに続く廃棄又は移管というライフサイクルがある。最終段階での歴史的公文書等の移管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が高い一定の公文書等について保存期間満了前から府省等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」であり、このような意味での中間書庫システムは、諸外国や地方公共団体の一部で採用されている。また、このようなシステムは、各行政機関にとっても、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。

研究会においては、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と対照しつつ、歴史的公文書等の散逸防止を早急に図る観点から、各府省等の分担管理体制という我が国の行政システム等を踏まえ、当面数ヵ年程度の期間内に実現すべきシステムを現実的に検討することとした。

~~同様の観点から、中間書庫に移送される公文書等の媒体についても、当面の移送対象としては、紙媒体を中心とした制度設計の提言を行っている。~~

ところで、中間書庫システムの導入は、これまで各府省等が業務執行の遂行及び当該業務遂行についての行政文書開示請求に対する適切な対応を主な目的として行ってきた現用文書管理に、将来への説明責任を果たすための国立公文書館への移管に向けた適切な保存という新たな視点を加味していくという側面がある。この文書管理における二つの要素を仮に意思決定型文書管理と保存型文書管理と名付ければ、その双方をいかにバランスよく有機的に融合させるかが、検討に当たっての一つの基本的視点となった。

また、将来国立公文書館に移管されるべき歴史的公文書等の散逸防止に向け、府省等横断的な文書管理を行う場合には、歴史的公文書等の保存・管理の専門機関である国立公文書館が、その運営にあ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、現行の各府省等の文書管理に関する分担制に照らしながら、どこまで広げることができるかということも、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にあって、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負担を強いるものであってはならないため、全政府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に十分に配慮した。

3 個別論点の検討結果

(1) 歴史的に重要な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

公文書等の移送範囲

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、できるだけ対象を広範囲とすることが望ましいが、歴史的に重要な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た場合、一定の基準を設け、将来、移管対象となる蓋然性の高い公文

¹ 本報告書において、「移送」とは、公文書等を保存期間満了前に、いわゆる中間書庫に物理的に移すことをいい、「移管」とは、国立公文書館法第15条に規定する保存期間満了後の内閣総理大臣（国立公文書館）への移管を指す。

書等とすることが現実的である。

その場合の基準としては、当面、移管基準に該当する公文書等(例：豪州)、一定期間以上の保存期間を有する公文書等(例：神奈川県)といったものが考えられるが、将来的には、米国等の例を参考に文書類型ごとに処理工程のスケジュールを予め定めておくといったきめ細かなものとするのが望ましい。

移送の義務 / 任意性

移送の任意性については、移送対象を一定の基準を満たすものとした場合、それらすべてを義務的にすることが考えられるが、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、正式の引継ぎ先がない廃止された組織で作成・取得された公文書等は、移送を義務的にすることが適当である。

運用業務に当たる人材

中間書庫においては、移送を受けた公文書等の受入・整理、リストの作成、公文書等の適切な保管、行政利用への対応、破損公文書等の修復・媒体変換、移管文書の評価選別等の運用業務が想定される。これらの業務を遂行するには、中・長期的には歴史的公文書等の評価選別及び文書管理の専門教育を受けた専門家(アーキビスト)を文書管理の専門職として正式に位置づけ、行政官とともにそれぞれの特性を活かして協働していくことが望ましい。当面は、国立公文書館等が行政官OB等に適切な研修を行い、専門家の指導・監督の下、中間書庫における運用業務で重要な役割を担えるようにしていくことが適当である。

制度の主体

中間書庫制度の主体については、中・長期的には、諸外国と同様に、国立公文書館に政府の文書管理全体を指導・監督する権限を付与し、中間書庫も国立公文書館が一元的に所管することが望ましいが、当面は、現行法制を踏まえ、内閣府とする。その場合、中間書庫制度を円滑に運用するためには、その運営を国立公文書館に業務委託する等、国立公文書館の専門性・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。

移送文書の媒体

デジタル化の急速な進展と電子文書の脆弱性を視野に入れると、中・

長期的には、「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会」の成果を踏まえ、電子文書についても何らかの形で中間段階での集中管理を行っていくことが適当である。しかしながら、当面構築すべき中間書庫システムについては、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ことから、それを念頭に制度設計を行うことが適当である。

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、行政機関個人情報保護法の対象となる。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ことになると考えられることから、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。

集中管理の場所

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については、共通基準の下での運用を前提として、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が、新たな仕組みをスタートさせる上での心理的効果の観点も踏まえ、独立の共用施設を設けることを原則とすることが適当である。ただし、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も視野に入れた併用型の制度設計を検討すべきである。

(2) 集中管理下における情報公開法への対応について

情報公開法の現行の体系上、中間書庫に移送された保存期間満了前の行政文書についての開示請求等への対応については、中間書庫移送前と同様、移送元府省等の職員が行うことが適当である。

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明確化し、探索が容易になり、行政文書開示請求に対する対応の迅速化も期待される。また、このような観点からは、中間書庫に移送される行政文書又は行政文書ファイルの名称が統一的な基準により付

与されていることが望まれる。

(3) 移送対象機関等

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本府省等にあることや、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。

移送時期

当面、義務的な移送対象とすべき公文書等(例：移管基準該当文書)については、利用頻度が一定程度薄まると考えられる文書作成から例えば5年後といった、一定年経過後(例：神奈川県)までに移送することが適当である。また、正式の引継ぎ先のない廃止された組織で作成・取得された公文書等については、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。

移送すべき公文書等の選定

当面、(1) 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ある。また、移送すべき公文書等の選定を早期に行うことは、電子文書の長期的保存措置の観点からも適当である。

移管すべき文書の評価選別

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、できる限り効率的なものとする必要があり。

集中管理と廃棄権限

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、中・長期的には、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十分関与できる仕組みが必要である。ただし、当面、例えば、内閣府は、国立公文書館の専門的知見に基づく意見を聴いて、各府省等の公文書等の廃棄に対し正式に意見を述べることもできるといった仕組みを整備

することが適当である。

(4) 行政利用の仕組みの整備

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るべきであり、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 等の各府省等のニーズに応える機能を整えることが適当である。

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(霞ヶ関等)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公文書等の利用要求に対し、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。

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り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、エナージェンガス消火設備、適切な照明設備、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。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ー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。

4 まとめ

3で述べた個々の議論を踏まえ、中・長期的な視点を前提として中間書庫としてあるべき理想形を示せば以下のとおりである。

中間書庫を担う制度主体としては、多くの先進諸国において、国立公文書館が政府全体の文書管理を一元的に指導・監督していることに鑑み、その一環として、専門的知識や技能を有する国立公文書館が、その制度主体となることが望ましい。

中間書庫への公文書等の移送範囲・時期については、米国等の例にならい、文書作成時に文書類型・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おくきめ細かいシステムの導入が必要である。スケジュール導入に際しては、移管基準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ことが望ましい。

集中管理の場所としては、政府横断的な一元的・効率的な管理を徹底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望ましい。

また、中間書庫内での公文書等の受入・整理、リストの作成及び評価選別等運営に当たる人材については、当該業務の専門性に照らして、歴史的公文書等の評価選別及び文書管理の専門教育を受けた専門家と行政官が、それぞれの特性を活かして協働していくことが望ましい。

中間書庫において保存期間を満了した公文書等の廃棄は、各府省等の権限のもとに決定されることとなるが、歴史資料として重要な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べきである。

以上のような将来目指すべき中間書庫の運営のためには、必要に応じ、現行の国立公文書館法の改正や文書管理法(仮称)の制定といった法整備も検討する必要がある。

一方、現下の財政的制約等を踏まえながら、歴史資料として重要な公文書等の散逸防止を早急に図る観点からは、当面、以下の措置を講ずるべきである。

制度の主体は、現行法制を踏まえ内閣府とし、実際の運用は業務委託等により国立公文書館が中心となり実施することが適当である。

移送範囲については、現行の移管基準に該当する公文書等や一定期間以上の保存期間を有する公文書等といった分かりやすいものとし、利用頻度の低

くなる 5 年程度を経過した時点に移送することが適当である。また、移送対象機関については、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本府省等にあることや、中間書庫の地理的利便性・容量等を考え、本府省等とすることが適当である。

中間書庫の運営は、内閣府の業務委託等を受けた国立公文書館が中心となるが、その際、行政経験の豊かな行政官 OB 等に適切な研修等を行った上で、非常勤職員として雇用し、活用していくことが適当である。

集中管理の場所は、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方式も併用しつつ、新たな仕組みをスタートさせる上での心理的効果という観点も踏まえ、独立の共用施設での集中管理を原則とする。

また、保存期間満了後の公文書等の廃棄決定については、内閣府が国立公文書館の意見を聴いて、各府省等に正式に意見を述べる仕組みを整備すべきである。

5 おわりに

本研究会での検討は、時間的制約のある中で、できる限りの議論を尽くし、特に、当面、早急に着手すべき事項について、専門的、技術的見地からの具体的方向性を示している。

また、報告書の中では、中・長期的に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。これらについては、国立公文書館法の改正をはじめ、公文書等のライフサイクル全般を規律する総合的な文書管理法制の確立、文書管理の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。公文書館制度の充実が国の基本的責務であることに鑑みれば、このような理想型を常に頭に描きながら、当面の実務的な対策を立てていくことは、極めて重要なことである。

公文書等のライフサイクルの最終段階における国立公文書館への移管を適切なものとするためには、現用段階からの適切な管理・保管が不可欠であり、このような観点から、政府の現用文書管理は、従来からの意思決定型文書管理に加え、保存型文書管理の視点をも取り入れていくべきである。また、中間書庫制度も含め、我が国の公文書館制度は、政府機能の発展や変化に合わせ、理想の姿に向かって常にその改革を怠ってはならないと考える。

本報告書を、懇談会における総合的な議論において大いに参考にしていただければ幸いである。