

公文書等の中間段階における集中管理 の仕組みに関する報告（案）

平成 1 8 年 3 月

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

目次

	頁
1 研究会と本報告書の位置づけ	. . .
2 検討の視点	. . .
3 検討結果	. . .
(1) 中・長期的に目指すべきシステムについて	. . .
(2) 当面早期に構築すべきシステム	. . .
4 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

専門家による歴史資料として重要な移管すべき公文書等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期の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(本報告においては、国の機関が作成し又は取得した、各種の公文書その他の記録をいう。)には、作成・取得から保管、それに続く廃棄又は移管というライフサイクルがある。最終段階での歴史資料として重要な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6月、公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会報告書(「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」)より)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。

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を想定しつつ、歴史資料として重要な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、早期に実現すべきシステムを現実的に検討することとした。

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、主に業務遂行の必要性に応えるとともに、当該業務遂行についての説明責任を果たすべく行政文書開示請求に対し適切に対応することを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記録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、歴史資料として重要な公文書等の保存・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、現行の各府省等の行政事務の分担管理体制に照応した文書管理との整合性を保ちながら、どこまで広げるべきかということも、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。

3 検討結果

(1) 中・長期的に目指すべきシステムについて

研究会の議論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。

中間書庫制度については、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¹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決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、歴史資料として重要な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。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行政官の研修について検討するとともに、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、その育成に努めるべきである。

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。

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府省等横断的な基準に基づき管理を行っていくことが望ましい。

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や文書管理法(仮称)の制定といった法整備を検討するべきである。

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。

(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、歴史資料として重要な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構築すべきである。その際、内閣府が制度を主管し、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、各省庁の個別書庫との併用も認めるほか、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べきである。

このようなシステムは、下記イ)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、歴史資料として重要な公文書等の移管に向けた作業の一過程と位置づけられることから、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(平成11年法律第115号)第15条第1項の規定に基づき、「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」の一つとして、各府省等が申合せることにより実現することができると考えられる。

歴史資料として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

イ) 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、以下「行政機関情報公開法」という。)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。

ロ) 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、歴史資料として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書等とすることが現実的であり、例えば、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公文書等、一定期間以上の保存期間を有する公文書等といったものが考えられる。

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。

八) 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、適当な引継ぎ先がない廃止された組織において、従前、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。

二) 運用業務の内容

中間書庫においては、移送を受けた公文書等の受入・整理、保管する公文書等のリストの作成、劣化やセキュリティ等に配慮した適切な保管、移送元府省等による行政利用への的確な対応、破損した公文書等の修復・媒体変換、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、上記の諸業務を効率的に行うためには、中間書庫に移送される段階で、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。

ホ) 運用業務に当たる人材

上記二)の運用業務については、国立公文書館等が行政経験豊かな者等を適切な形態で雇用し、十分な研修を行った上で、歴史資料として重要な公文書等の評価選別及び文書の管理・保存等について専門家の指導・監督の下、重要な役割を担えるようにしていくことが適当である。

ヘ) 制度の主管

現行法制を踏まえ、内閣府が制度を主管することとし、府内において責任体制を確立することとする。その場合、中間書庫制度を円滑かつ適切に運用するためには、中間書庫の運営を国立公文書館に業務委託する等、その専門性・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。

ト) 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(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。

現下の厳しい財政事情に配慮する場合、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、独立の共用施設を設

ける一方、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べきである。

ただし、府省等の書庫を活用する場合には、内閣府において、国立公文書館との連携の下、当該書庫に、専門家及び十分な研修を受けた行政経験者等を派遣し、その運用に当たらせるなど、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。

集中管理下における個人情報保護及び情報公開への対応について

イ) 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い、その限りで個人情報を利用することになると考えられることから、中間書庫の職員は、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。

ロ) 情報公開への対応

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あたって、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の対象となる。

上記イ)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、これらの開示請求への対応は、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。

移送対象機関等

イ) 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。

ロ) 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薄まると考えられる、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べきである。また、適当な引継ぎ先のない廃止された組織で、従前、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。

ハ) 移送すべき公文書等の選定

当面、ロ)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。

ニ) 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る。

ホ) 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、当面、例えば、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、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きを整備することが適当である。

行政利用の仕組みの整備

イ) 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、a)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、b)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、c)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、d)専門的技術によって行う保存・修復、e)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。

ロ) 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。

ハ) 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 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, 早期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, 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, このような理想型の実現を目指しつつ, 当面の実務的な対策を推進していくことは, 極めて重要である。

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、記録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に向けた努力を怠ってはならないと考える。

本報告書が、懇談会における総合的な議論において、大いに活用されることを期待するものである。