

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の検討状況について(第2次報告)

報告委員 後藤 仁

1. 検討の経緯 (前回報告以降)

- **平成17年9月7日 第3回研究会 (電子媒体研と合同)**
 - ・国立公文書館見学及び業務説明
 - ・第10回懇談会での議論の概要について
 - ・意見交換
- **平成17年10月14日 第4回研究会**
 - ・歴史的に重要な公文書の確実な保全のための集中管理の仕組みについて(論点1)
 - ・集中管理下における情報公開法への対応について(論点2)
 - ・意見交換
- **平成17年11月4日 第5回研究会**
 - ・移送の基準、評価選別の方法・時期、廃棄のあり方について(論点3)
 - ・移送元省庁等からの行政利用の仕組みについて(論点4)
 - ・歴史的に重要な公文書の確実な保全のための集中管理の仕組みについて(論点1)
 - ・集中管理下における情報公開法への対応について(論点2)

2. 議論の概要

(1) 総論(検討の視点)

従来の意思決定型文書管理に加え、現在、保存型文書管理が求められている。

保存型文書管理の観点を、どの程度現用文書管理に反映させるかには、程度差(バリエーション)があり得る。その程度によって法改正が必要か否かが決まってくるのではない。

移送・移管の促進という観点からは、集中管理システムの制度主体が、現用文書管理及び廃棄の決定に関与できる仕組みが必要。ただし、関与の度合いには程度差がある。

行政文書の保存形態が電子媒体へと移行しつつある点は注視すべきであるが、現状における集中管理システムの設計については、主として紙媒体を念頭に検討することが効率的ではないか。

との意見があった。

(2) 各論

論点1 歴史的に重要な公文書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

各省庁の事務的負担や中間書庫の受け入れ限度等を勘案すると何らかの基準により、移送の範囲を限定するのが適当ではないか。

歴史的公文書の確実な移管という観点からは、原則すべての公文書等を移送対象とすることが重要。そのためには、独立の政府横断的中间書庫の設置(物理的中间書庫方式)にこだわらず、各省庁の書庫等に国立公文書館の職員等が出向き集中管理を行う方式(権限的中间書庫方式)も検討すべきではないか。

との意見があった。

移送の任意性

中核的な文書(例:移管基準該当文書)や廃止された組織の文書等の移送は義務的にし、その他の文書は任意とすることが考えられるのではないか。

との意見があった。

運用業務*に当たる人材

* 中間書庫で考えられる運用業務例：移管文書の評価選別、移送を受けた文書の適切な保存、移送を受けた文書の分類整理等

アーキビストと行政経験者(現職・OB)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のではないか。

その場合、原則的にはアーキビストが指導的な役割を担うべきではないか。

アーキビストの養成に関しては、今後の専門職制度の導入の動き等も視野に入れ、行政経験者に対して高度の研修を行っていくという方法も考えるべきではないか。

との意見があった。

制度の主体

制度の主体については、政府(例:内閣府)または国立公文書館が考えられる。

制度主体をいずれにするにしても、評価・選別の専門性を有する国立公文書館が十分に関与できる仕組みにすることが重要。

との意見があった。

電子化への対応

デジタル化の進展への対応を踏まえ、将来的に紙文書とできる限り共通的な基準をもった電子文書についての中間段階での集中管理が必要ではないか。

との意見があった。

個人情報保護への対応

中間書庫に移送された行政文書は行政機関個人情報保護法の対象であり、移送が目的外提供に該当するか、評価選別等を中間書庫職員が行うことはどうか、移送元省庁・他省庁への行政利用の提供はどうか等法解釈的検討が必要。

中間書庫職員は、国家公務員としての一般的な守秘義務を負うが、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扱いが必要。

との意見があった。

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・機能等を検討することが第一義的に重要。

集中管理を行う場所については、各省庁から独立の共用施設(物理的中間書庫)とすることが新たな仕組みをスタートさせる上で心理的効果も含め望ましいが、スペース、予算、人員、電子文書化の進展等も踏まえ、各省庁の書庫の活用(権限的中間書庫)も視野に入れて、検討すべきではないか。

との意見があった。

論点2 集中管理下における情報公開法への対応について

窓口対応・開示の実施事務はどこで誰が行うか

従前どおり情報公開窓口を各省庁窓口に一元化した方が国民にとって分かりやすく、また、所管行政への知見や原課とのスムーズな連絡調整により、関連する文書の範囲等請求文書を適切に特定することが可能であり、移送元省庁で当該省庁職員が実施事務を行うことが適当。

中間書庫で中間書庫職員が実施事務を行うことは、情報公開法の体系との関係で制度設計上無理があるのではないか。

との意見があった。

判断の主体

文書の内容を熟知しており、適切な開示・不開示の判断ができること、また、不開示情報が誤って開示されてしまう懸念が減り移送の促進が期待できることから移送元省庁が行うことが適当。現在の情報公開法の体系とも整合的。

中間書庫の制度主体が行うことについては、文書の内容を熟知しているとは言えず、きめ細かな判断は困難であり、また情報公開法の体系との関係で制度設計上無理がある。

との意見があった。

文書の所在の明確化

中間書庫を設置し、直接・間接を問わず中間段階の文書を集中管理することで、文書の所在が明確化し、情報公開請求に対する文書不存在による不開示決定の減少等の効果が期待される。

何らかの政府横断的な集中管理が実現されれば、複数省庁をまたがった開示請求や文書探索が容易になることが期待される。

との意見があった。

論点3 移送範囲・評価選別・廃棄の方法・時期等

移送対象機関

最終的な移管対象となる文書の多くが本省庁にあることや、中間書庫の容量等を考えると、当面、本省庁を対象機関とすることが適当ではないか。

との意見があった。

移送範囲

原則すべての行政文書を移送することとし、その場合は、独立施設の中間書庫方式(物理的中間書庫方式)でなく各省庁の書庫等を活用して行う権限的中間書庫方式も検討すべきではないか。

保存期間を満了した行政文書は期間延長するものを除きすべて観念的に廃棄し、集中管理下に移送し、その制度主体が選択的に評価選別を行い、物理的に廃棄を行う際に、移送元省庁に通知するという方式(例:沖縄県)が参考になるのではないか。

事務負担等の観点からは、一定範囲の行政文書を移送することが現実的であり、その場合の基準としては、移管基準に該当する文書(例:豪州)、一定期間以上の保存期間を有する文書(例:神奈川県)、処分スケジュールにより各省庁と移送について合意した文書(例:米国、カナダ)といった方法が考えられるのではないか。

との意見があった。

移送時期

文書作成から例えば5年後といった一定年経過後であれば、現用性も薄まり、移送時期として適当ではないか。(例:神奈川県)

遅くともいつまでには移送ということを決めて、その間のいつ移送するかについては、移送元省庁の任意とすることも考えられるのではないか。(例:豪州)

文書ごとに処分スケジュールを決めて、その中で移送時期を確定することは事務負担も大きく困難ではないか。

との意見があった。

評価選別の時期

集中管理下に移送された文書を、アーキビストが専門的な見地から評価選別を行うことが適当ではないか。

移送後にアーキビストが評価選別を行う仕組みを採る場合は、移送文書の範囲を一定程度に絞らないと膨大な事務量が発生する懸念がある。

文書の散逸防止、効率的な移送の観点からは、公文書の作成時に一定の基準に基づき評価選別を行うような仕組みも考えられるのではないか。また、早期の評価選別は電子文書の長期的保存措置の観点からも有効ではないか。

との意見があった。

集中管理と廃棄権限

移送・移管の促進という観点からは、集中管理システムの制度主体が、廃棄文書の決定に関与できる仕組みが必要。

集中管理下に移送された文書であっても、管理権限は移送元省庁にあり、各省庁の意向を無視することはできないのではないかと。

省庁の廃棄文書の決定に集中管理システムの制度主体が関与する度合いには程度差があり得る。最も強いものとしては、省庁の廃棄を止めることができる勧告権を付与することも考えられるのではないかと。

との意見があった。

論点4 行政利用の仕組みの整備

利便性の確保

イ) 移送元省庁からの要求に対して文書管理システム等により容易に検索し迅速に提供すること、ロ) 各府省庁からの文書内容等に関する問合せに適切に対応できること(リファレンス機能)、ハ) 保存期間が満了した文書について安全かつ確実に廃棄(焼却、溶解)を行うこと、ニ) 専門的技術によって保存・修復を行うことといった機能が必要ではないか。

各省庁の書庫を活用した権限的中間書庫方式を採る場合は、移送されてきた文書について、分類整理を行い、目録を作成することも考えられるのではないか。

との意見があった。

迅速性の確保

物理的中間書庫方式を採る場合は、利用省庁からのアクセスの迅速性を確保するため可能な限り移送元省庁(霞ヶ関等)から近距離にあることが必要ではないか。

イ) 移送元省庁からの文書の要求に対し、例えば24時間以内に配達する等迅速な配送サービスを行うこと、ロ) 国会質問や災害等緊急時への対応するため深夜でも対応できる24時間体制をとること、ハ) 移送元省庁からの要求に対しファイル自体を送付するのではなく、当該文書を電子化し、セキュリティーを確保した上でオンライン等で送付することといった機能が必要ではないか。

との意見があった。

安全性の確保

現用文書であるとともに秘密文書も含まれることから、守秘義務を徹底。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が必要。

イ) 自然災害等の滅失・棄損をもたらす事故等から文書を保護する設備 (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)、ロ) 原本配送時の事故発生に備えた安全対策の徹底、ハ) 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、ニ) 移送元省庁からの文書の要求に対し安全にこれを配送 (24時間以内等に) する仕組み、ホ) 自然災害等による避け難い原本の破損、散逸等の危険に備えてマイクロフィルム等によるバックアップ体制といった機能が必要ではないか。

との意見があった。