

「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」中間報告のポイント

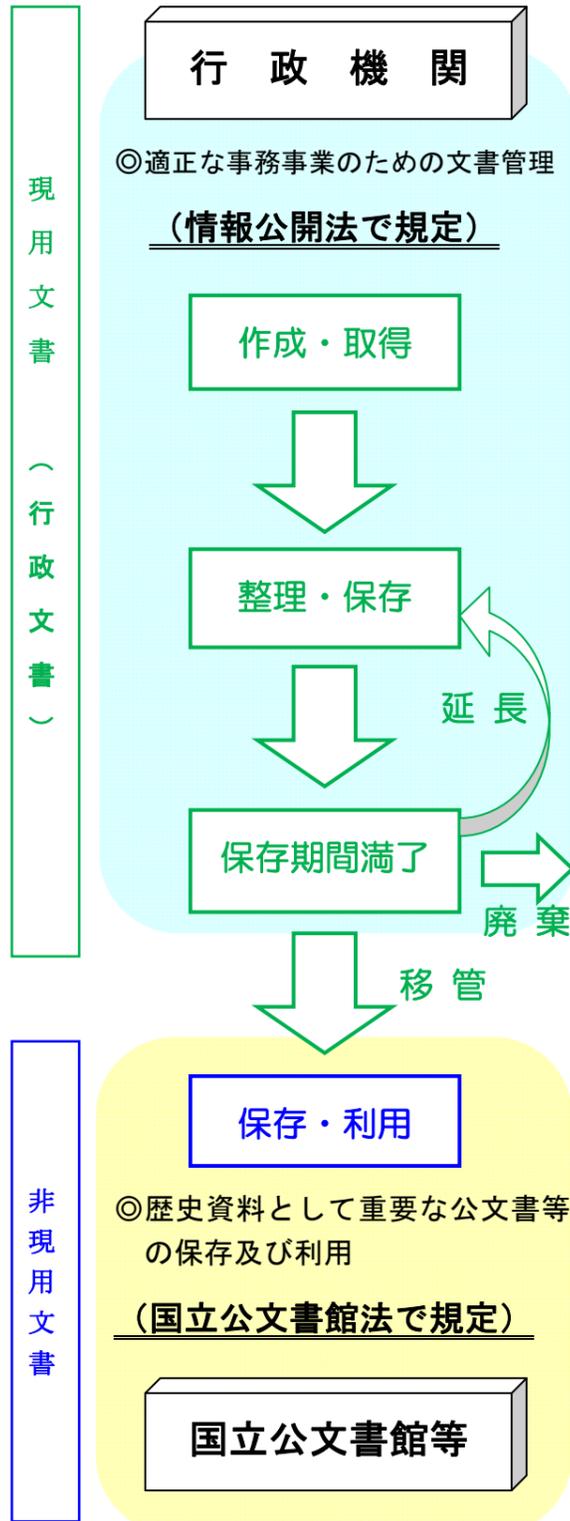
「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～

現状の問題点

- 歴史的存在である公文書への職員の意識が希薄。文書管理のスキルも不十分
- 公文書管理法制が、移管を境に現用と非現用とで別々。移管の場面で不整合
- 文書管理の運用は各府省任せ
 - ・ 文書が不作成・不存在
 - ・ 誤廃棄
 - ・ 不十分なチェック 等
- 国立公文書館への移管が進まない
 - ・ 協議が整わないと移管不能
 - ・ 保存延長措置の繰り返し
 - ・ 劣化・破損等のおそれ 等
- 職員が移管等の判断に迷ったり、文書管理が後回し、おろそかになる
- 国民や海外からの利用が不十分
- 国立公文書館などの公文書管理の体制・施設が貧弱

あるべき公文書管理に向けて

- ◎ **徹底した意識改革** ～「職員一人一人が公文書管理の主人公」～
 - ・ 60万人の職員一人一人が公文書管理に関する意識改革とスキル向上を図り、誇りと愛着を持って公文書を作成し、堂々と後世に残す共通認識を作る
- ◎ **現用・非現用文書を通じた公文書管理法制の創設**
 - ・ 公文書の作成→保存→移管→利用のライフサイクルを通じた法制を創設し、全政府的に統一的・体系的な公文書管理を実現
- ◎ **統一的な管理ルール**の策定とその徹底
 - ・ 作成・保存すべき文書の範囲等について、業務の内容（例：法律の制定）や文書の性格（例：閣議請議の決裁文書）に応じ類型化した上で、新たな基準を策定
 - ・ 各府省における定期的な点検・監査の義務付け、公文書管理担当機関による監視機能の強化
- ◎ **体系的な移管促進の仕組み**～専門家の知見の積極活用～
 - ・ 移管・廃棄の判断に関し、統一基準に基づき、各職員が作成時に判断（「日本版レコードスケジュール」の導入）
 - ・ 一定期間経過後の文書は集中管理とし、作成時に判断がつかないものは、専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が集中書庫で判断（「中間書庫」制度の導入）
- ◎ **国民や海外からの利用を強力に促進**
 - ・ デジタルアーカイブ化による利用促進、地方公文書館との連携による所在情報の一元的な把握・検索機能の充実、外国公文書館との連携強化
- ◎ **公文書管理に関する国の機能の強化**
 - ・ 公文書管理担当機関の機能・権限の拡充（統一ルールの策定、移管判断に係る権限強化等）
 - ・ 新たな機能にふさわしい専門的人材の確保、人員の充実（数百人の規模を将来において実現）、施設の計画的整備



10月の最終報告までに残された課題（立法・司法の文書の扱い、IT化に対応した文書管理等）を検討
 → 次期通常国会に公文書管理法案（仮称）を提出

公文書管理担当機関の組織の在り方

<現在>

(現用文書)

総務省

(行政管理局)

(非現用文書)

内閣府

(大臣官房管理室)

国立公文書館

(独立行政法人)

(案1)

国立公文書館を
国に戻し、公文書
管理機能のすべて
を1つの組織に
まとめる

(案2)

国立公文書館を、
司法府・立法府
からの円滑な移管
が可能となるような
「特別の法人」に
改組

内閣府

公文書管理担当機関

(内部部局・外局又は特別の機関)

内閣府・総務省・国立公文書館
の機能を強化した上で一元化

内閣府

制度官庁(内部部局)

内閣府・総務省の機能を
強化した上で一元化

国立公文書館

(特別の法人)

公文書管理担当機関

「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」
～今、国家事業として取り組む～

平成20年7月1日

公文書管理の在り方等に関する有識者会議 中間報告

公文書管理の在り方等に関する有識者会議（平成20年2月29日内閣官房長官決裁）は、国の機関における文書の作成から国立公文書館への移管、廃棄までを視野に入れた文書管理の今後の在り方及び国立公文書館制度の拡充等について必要な検討を行うため、公文書管理担当大臣の下に、開催することとされたものである。

本年3月12日の初会合以来、計8回の会議を開催し、問題解決に向けて、有識者からのヒアリング、各府省の現状調査結果等の報告聴取、論点討議等を実施し検討を進めてきたところ、今般、基本的な方向性について以下のとおり意見の一致をみたので、中間的な報告として取りまとめを行うこととした。

今後は、最終報告に向けて、残された検討事項を含め、更に掘り下げた検討を進めていくこととするが、「7. 早急に講ずべき事項」については、政府において早急に取り組むことを強く求める。

【目次】

	頁
<u>1. 基本認識</u>	1
<u>2. 公文書管理の改革目標</u>	2
<u>3. 制度設計にあたっての基本的な考え方</u>	3
<u>4. 公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）に向けて</u>	
(1) 作成・整理・保存	4
ア 作成・保存が必要な文書の範囲	
イ ファイルの編集方法等	
ウ 保存期間の設定	
エ 分類・整理	
オ 保存場所	
(2) 延長・移管・廃棄	9
ア 延長	
イ 移管・廃棄	
(3) 移管後の利用	10
(4) 適正運用の確保	12
ア 統一的管理の推進（中間書庫等）	
イ 監視機能の強化	
ウ 人材の確保・資質向上	
エ 効率的な文書管理の推進	
<u>5. 公文書管理担当機関の在り方</u>	
(1) 機能・役割	16
(2) 組織の在り方	16
<u>6. 最終報告に向けて引き続き検討すべき事項</u>	18
<u>7. 早急に講ずべき事項</u>	
(1) 公文書管理担当機関において取り組むべき事項	19
(2) 各府省において取り組むべき事項	20

1. 基本認識

【公文書の意義】

民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある。国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、この根幹を支える基本的インフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。

こうした公文書を十全に管理・保存し、後世に伝えることは、過去・現在・未来をつなぐ国の重要な責務である。これにより、後世における歴史検証に役立てるとともに、我が国の文化等を高めることにもなる。この意味で、公文書は「知恵の宝庫」であり、国民の知的資源でもある。

一方、公文書の管理を適正かつ効率的に行うことは、国が意思決定を適正かつ円滑に行うためにも、また、証拠的記録に基づいた施策（Evidence Based Policy）が強く求められている今日、国の説明責任を適切に果たすためにも必要不可欠であり、公文書を、作成⇒保存⇒移管⇒利用の全段階を通じて統一的に管理していくことが大きな課題となっている。

このような公文書の意義にかんがみ、21世紀にふさわしい公文書管理システムへの道筋を示すことが、当会議に課された使命である。

【我が国の歴史と諸外国の状況】

我が国の公文書管理の歴史を振り返ってみると、律令制度の時代からそれぞれ特徴を持ちながら、同時代の記録を管理し保存するシステムが作られ機能していた。平安時代には、貴族の日記や荘園の権利・義務に関わる記録等も残されていた。また、江戸幕府では、主として八代将軍徳川吉宗の時代に、法令の編纂や幕政の改革（享保の改革）とあわせて、公文書作成の指針や文書管理の体制が整備された。さらに、明治4年に太政官に正院記録局が、明治18年に内閣記録局等が設置されると、欧米（ドイツ等）の記録保存制度に学んだ保存年限制度が導入されるなど、現在の公文書管理・保存の原型が成立した。

しかしながら、その後の火災、震災、空襲、焼却と接收、庁舎移転や行政機構の統廃合によって多くの公文書が失われ、国民の公文書に対する関心も高まりをみせなかった。また、国民への公開という面においては、第二次大戦後の外交史料館・国立公文書館の設立（昭和46年）まで待たなければならないなど世界の趨勢に遅れをとった。そして、近年、文書公開の面では改善をみたものの、現在においても我

が国の公文書管理体制は文書作成・保存・移管等の面では、なお整備が不十分なままである。国立公文書館法では、国の機関として立法及び司法の公文書も移管対象となっているが、実際には移管が進んでいない状況にある。さらに、昨今進んでいる公文書の電子化への対応も急務となっている。

米国では、立法・行政・司法を含めた連邦文書を米国国立公文書記録管理院（NARA）が一括して管理している。常勤職員2,500人、総書架延長930キロのNARAを中心に各省庁に多数の専門家が配置されている米国はもとより、欧州諸国、近隣の中国や韓国と比べても、我が国の公文書管理体制は見劣りする状況である。

【新たな公文書管理システムの構築に向けて】

情報公開法の制定により、公文書の管理について一定のルール化がなされたものの、各府省の具体的な運用レベルの対応は区々となっており、また、職員の公文書管理に対する意識も十分ではない。とりわけ、保存期間満了前の誤廃棄や倉庫への放置など、昨今の公文書管理に係る不適切な事例は、国に対する信頼を失わせるものであり、その再発防止は不可欠である。

公文書の管理・保存に関しては、公文書館法、情報公開法及び個人情報保護法の制定等により逐次改善が図られてきた。この意味で、公文書管理法の創設は、最後に残された課題であると言える。来年は情報公開法の制定から10年となる大きな節目であり、これを機に、公文書管理の在り方を抜本的に見直し、歴史的に重要な公文書が保存・利用されるよう、職員の意識改革を図るとともに、作成から利用までのライフサイクルを通じた公文書管理法を確立し、公文書管理体制を充実強化することにより、新たに21世紀にふさわしい公文書管理システムを構築していくことが必要である。

2. 公文書管理の改革目標

- (1) 文書の誤廃棄や行方不明を防止するとともに、過去の記録の利用を容易にし、業務の効率化を図るため、随時文書の所在を特定できる文書管理システムを構築し、「文書の追跡可能性（トレーサビリティ）」を確保する。
- (2) 文書作成義務の法定化、文書管理の基準の明確化、公文書管理担当機関の関与等により、文書管理サイクル全体を通して適切な管理を行う体制を整備し、「政府の文書管理に対する信用（クレディビリティ）」を確保する。

- (3) 国民の共有財産、知的資源である公文書の利活用を促進するため、国民に対して、利用機会の更なる充実、利便性の更なる向上を図り、「文書の利用可能性（アクセシビリティ）」を確保する。

以上を通して国の意思決定過程も含め公文書を体系的に整理・保存するとともに、国民の知的資源として後世に伝え、現在及び将来の国民に対する「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たす。

3. 制度設計にあたっての基本的な考え方

- (1) 文書管理サイクルにある障害を除去し、作成された公文書がライフサイクル全体を通じて体系的に保存される仕組みを作る。
- (2) 職員一人一人が、職責を明確に自覚し、誇りを持って文書を作成する仕組みを作る。また、作成した公文書に愛着を持ち、堂々と後世に残せる仕組みを作る。
- (3) 責任の所在を明確にしつつも、基準の明確化、専門家のサポート等により、制度の運用・判断について現場に過重な負担がかからないようにし、業務遂行が効率的・円滑になされる仕組みを作る。
- (4) 適切な研修、人材育成等により、文書の作成・管理のレベルアップがなされる仕組みを作る。
- (5) 国民の共有財産である公文書を広く国民や海外からの利用に供していくため、公文書がより一層移管され、利活用される仕組みを作る。
- (6) 各府省の文書管理の実態・問題点を踏まえ、現に取り組まれている優良事例の土台の上に、あるべき公文書管理の姿（ゴールド・モデル）の実現を目指す。また、その実現に当たっては、必要な実施体制を確保するとともに、明確な実施スケジュールの下に計画的に取り組む。

4. 公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）に向けて

公文書管理のあるべき姿を実現するためには、現在の文書管理の実態や各府省における工夫した取組も参考にしつつ、文書が統一的・体系的に作成・保存され、利用できる仕組みを構築していく必要がある。

当会議では、現状の文書管理の問題点を明らかにした上で、公文書管理のあるべき姿の方向性を見定めつつ、その実現に向けた制度改革の具体的方策について検討を進めてきた。現時点における検討状況は、以下のとおりである。

(1) 作成・整理・保存

ア 作成・保存が必要な文書の範囲

(7) 主な問題点

- 必要な文書が適切に作成・保存されていないのではないか。
- 多くの文書が電子的に作成されているにもかかわらず、保存は依然として紙媒体中心に行われているため、ITを活用した業務の効率化が十分図られていない。
- 現行のガイドラインの規定が抽象的であるため、各課室ごとに、「作成・保存すべき文書」の認識が異なる。

(イ) 方向性

- 適正かつ効率的な意思決定に資するとともに、文書のライフサイクルを通じた利用が十分になされるよう、意思形成過程や事務・事業の実績を合理的に跡付けることができる文書が作成・保存されるようにする。
- 文書管理及びその他の業務を通じたITの活用により、業務の効率化が図られるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 法律で規定するなど、行政の遂行に当たっては、記録としての文書の作成を原則とすること（文書主義）を明確化する。
- 作成・保存すべき文書の範囲について、効率的な文書管理や適正な情報管理の確保の観点も踏まえつつ、業務の内容や文書の性格に応じ類型化した上で、基準を明確化する。

- ※ 基準を策定する際、外形的な基準と定性的な基準をどう使い分けるか、沖縄振興といった業務の内容による切り分け、閣議請議の決裁文書といった文書の性格による切り分けは重層的であるため、どちらを単位とするか、又は両者をどう使い分けるか検討が必要。
 - ※ どのようなレベルの文書を作成・保存するかについては、例えば課長レベルで扱う文書といっても、その性格は様々（検討資料、決裁、参考配布など）であることにも留意。
 - ※ 国会議員との接触の記録など意思形成過程における行政機関外の組織等とのやりとりに関する文書についても最大限作成・保存していくために、どのような方策が考えられるか。
- 業務の効率化や適正な情報管理の観点から、一元的な文書管理システムの活用等により、電子的に作成した文書は電子的に保存するとともに、電子決裁の活用を促進する。

イ ファイルの編集方法等

(7) 主な問題点

- 文書の書式やファイルの編集方法等のルールが明確でなく、各職員任せとなっている。
- 一連の業務プロセスに係る文書が、その個々のプロセスごと（例えば、法案を検討する審議会資料、法案の閣議請議の決裁文書等）に別のファイルに編集され、異なる保存期間で保存されるため、後から一連の業務プロセスの全体像を把握することが困難な場合がある。

(イ) 方向性

- 個々の職員による相違を極力少なくし、組織共有ファイルとして職員誰もが利用しやすいものとする。
- 一連の業務プロセスに係る文書の一覧性を高め、一連の業務プロセスの全体像を把握しやすいものとする。

(ウ) 具体的方策

- 必要な文書が漏れなく作成され、適切に保存されるように、文書の書式やファイルの編集方法等をマニュアル等で定める。その際、一連の業務プロセスに係る文書が適切な形で一連のファイルに編集されるようにする。

※ マニュアル等の策定に当たっては、例えば、法案を検討する審議会資料は、法案検討の業務プロセスの記録であると同時に、審議会の活動記録でもあるので、法案検討の業務プロセスというパッケージで保存した場合、審議会の活動記録としては、その全体像を把握することが困難になる点にも留意が必要。

※ 電子媒体のファイルについては、特に、適正な情報管理（個人情報保護対策等）に留意することが必要。

ウ 保存期間の設定

(7) 主な問題点

- 同一の制度の下、各府省に共通する文書について、府省により異なる保存期間を設定している場合がある。
- 業務遂行上の必要性を十分検討することなく、情報公開法施行令別表第2に定める最低保存期間をそのまま保存期間として設定している場合がある。
- （再掲）一連の業務プロセスに係る文書が、その個々のプロセスごと（例えば、法案を検討する審議会資料、法案の閣議請議の決裁文書等）に別のファイルに編集され、異なる保存期間で保存されるため、後から一連の業務プロセスの全体像を把握することが困難な場合がある。

(イ) 方向性

- 同一の制度の下、各府省に共通する文書については、原則として、同じ保存期間が設定されるようにする。
- 業務遂行上の必要性に対応するとともに、一連の業務プロセスに係る文書の一覧性を高める観点から保存期間が設定されるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 同一の制度の下、各府省に共通する文書については、公文書管理担当機関等において、業務の内容や文書の性格に応じ類型化した上で、具体的な保存期間基準を定める。それ以外の文書についても、各府省（部局）において、業務の内容や文書の性格に応じ、保存期間基準を具体的に定める。
- 基準の策定に当たっては、公文書管理担当機関において、業務遂行上の必要性を踏まえた保存期間の設定ルールの在り方、法律の制定など一連の業務プロセスに係る文書の保存期間の在り方等について併せて検討する。

エ 分類・整理

(7) 主な問題点

- ファイル名が抽象的であることなどから、業務遂行上必要な文書がどのファイルに収載されているか特定しにくい場合がある。また、移管すべき文書かどうか判断が困難な場合が多い。
- 人事異動や組織改編の際、ファイルの引継ぎが十分でなく、文書の散逸等の原因となっている。
- 組織共用のスペースで個人文書が保管されている場合がある。

(イ) 方向性

- 業務の効率化や、移管の是非の判断、開示請求者の利便に資するため、それぞれの文書がどのファイルに収載され、どこに保存されているか特定しやすくする。

(ウ) 具体的方策

- 分類基準を工夫するとともに、一般の方々への分かりやすさや移管基準を意識したファイル名の設定など、ファイル管理簿の記載方法についてマニュアル等で定める。
 - ※ 人事異動や組織改編の際にファイルの引継ぎを容易にするためにも、ファイル管理簿上の分類について、組織だけでなく業務内容も分かるような工夫が必要。
 - ※ ファイル名の設定については、個人情報等の不開示情報が表示されないようにすることが必要。
- ファイルの検索性を高めるため、コード番号の付与、背表紙表示の統一、カラーシールの貼付、時系列配列など、整理方法の工夫を図る。
- 電子文書の管理上必要なメタデータ（件名、作成者、保存期間、行政文書ファイルとのリンク情報等）の標準化を図る。
- 組織的に用いる文書について、その性格等に応じ作成段階から適切に保存し、個人文書と混在することのないよう、マニュアル等で徹底する。
- 業務の効率性向上等に資する文書の分類・整理の在り方や工夫について、公文書管理担当機関からの情報提供を進める。

オ 保存場所

(7) 主な問題点

- ファイルが必ずしも統一的に管理されておらず、保存が場当たりのとなっている場合がある。
- 特に、延長により実態上は永久保存同様になっているなど、長期間保存されている文書について、紙の劣化や破損等のおそれがある。
- (再掲) 人事異動や組織改編の際、ファイルの引継ぎが十分でなく、文書の散逸等の原因となっている。

(イ) 方向性

- 長期保存される文書を中心に、統一的な管理(全省・各府省内)を推進することにより、組織の改編・廃止があつた場合も含めて、ファイルが、劣化・散逸等しないようにする。

(ウ) 具体的方策

- 集中管理の仕組みの導入(後掲)
(4(4)ア「統一的管理の推進(中間書庫等)」参照)

(2) 延長・移管・廃棄

ア 延長

(7) 主な問題点

- 保存期間満了時の延長の是非や延長期間の判断について、もっぱら各担当課において行われており、公文書管理担当機関や各府省の文書管理担当課等の十分なチェックが行われていない。
- 延長理由が必ずしも具体的ではなく、延長期間が必要以上に長期となっている場合がある。

(イ) 方向性

- 保存期間の延長の適正性を確保するとともに、業務遂行上の必要性に応じた適切な延長期間が設定されるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 保存期間の延長や延長期間の適正性を確保するため、公文書管理担当機関が基準を策定するとともに、公文書管理担当機関や各府省の文書管理担当課等がチェックする仕組みとする。

※ 具体的なチェックの在り方や、公文書管理担当機関と各府省の文書管理担当課等との機能分担については、政府全体としての適正かつ効率的な文書管理体制の確保の観点からの検討が必要。

※ 基準において、延長期間の上限を設けることも考えられる。

イ 移管・廃棄

(7) 主な問題点

- 現在、各府省と内閣府（国立公文書館）が合意しない限りファイルが移管されない仕組みであるため、各担当課の判断が優先され、内閣府（国立公文書館）の専門的意見が尊重されず、移管が進まない。
- 保存期間満了後に移管の是非を判断する仕組みであるため、最も内容を熟知していると考えられる当該ファイルの作成者が移管・廃棄の判断に関与しない。
- 各府省からは、移管基準の更なる具体化・明確化の要望がある。

(イ) 方向性

- 歴史的に重要な文書がきちんと移管されるよう、移管・廃棄の是非について、より適切かつ効率的に判断できるようにするとともに、公文書管理担当機関の専門的意見が反映されるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 移管・廃棄の是非について、より適切かつ効率的に判断できるよう、移管基準の更なる具体化・明確化を図り、基準に適合するものについては、原則移管とするとともに、公文書管理担当機関の判断を優先する仕組みの在り方を検討する。

- ①各府省の判断で廃棄可能な文書の範囲について、廃棄基準で限定列挙する、②廃棄に当たっては原則として公文書管理担当機関による何らかのチェックを経るようにする、などの仕組みを検討する。また、各担当課の判断を各府省の文書管理担当課等がチェックする仕組みとする。

※ 公文書管理担当機関の具体的な関与の範囲、在り方については、引き続き検討が必要。また、公文書管理担当機関と各府省の文書管理担当課等との機能分担については、政府全体としての適正かつ効率的な文書管理体制の確保の観点からの検討が必要。

- ファイル管理簿にファイルを登録する際、保存期間満了後の移管・廃棄の扱いについて、公文書管理担当機関が定める統一的基準に基づき一次的な評価・選別を行う仕組みを検討する。

※ このような仕組みを採る場合、統一的基準により判断できないものについては、その後の適切な段階（例：中間書庫（集中書庫）への引継ぎ時やその後の保存時）において判断することも可能とすべき。

(3) 移管後の利用

(ア) 主な問題点

- 一般の国民や海外からの利用がまだまだ十分とは言えない。
- 移管後の文書は、情報公開法等の適用対象外となることから、国民の利用に関する法令上の手続的保障がなされていない。

※ 国立公文書館の利用規則における不服申出の仕組みはある。