

- 各府省にとって、移管後の文書が利用しにくいことや、移管後の文書の公開範囲が現用文書と異なることが、移管を躊躇する要因の一つとなっている。

#### (イ) 方向性

- デジタルアーカイブ化をはじめとするITの活用等により、一般の国民や海外からの利用を強力に促進するとともに、各府省が緊急に利用が必要となった場合に、速やかに利用に供することができるようにする。
- 移管後の文書の公開範囲・手続について、原則公開の基本的考え方の下、移管前とシームレスな範囲・ルールとする。

#### (ウ) 具体的方策

- 一般の国民や海外から公文書をより利用しやすくするため、関係機関と連携しつつ、国立公文書館やアジア歴史資料センター等におけるデジタルアーカイブ化やシステムの機能強化を推進するとともに、利用者サービスの具体的な充実方策について検討する。
- 所在情報の一元的な把握・検索機能を充実させるとともに、地方公文書館をはじめとする国内の関係機関との有機的連携を強力に図るための具体的方策について検討する。
- 外国の公文書館など国外の関係機関との連携を強化するための具体的方策について検討する。
- 各府省が業務遂行上利用が必要となった場合に、速やかに利用に供することができるような仕組み・体制を整備する。
- 移管後の文書の公開範囲・手続については、原則公開の基本的考え方の下、移管促進の観点も踏まえ、移管前とシームレスな仕組みとすることとし、その具体的方策について検討する。その際、相当期間が経過した文書の公開ルールの在り方について、国際的動向等を踏まえ検討する。
  - ※ 情報公開法等を直接適用するか、開示請求と別の「利用請求」等の手続を明確化するか、個人情報に誤りがあった場合の訂正の可否・方法をどうするかについての検討が必要。
  - ※ 著作権法との関係整理について検討が必要。

#### (4) 適正運用の確保

##### ア 統一的管理の推進（中間書庫等）

###### (7) 主な問題点

- 各府省における現用文書の管理と国立公文書館における非現用文書の管理が別体系となっていることから、公文書のライフサイクル全体を通じた統一的管理がなされていない。

###### (イ) 方向性

- 作成から利用までの公文書のライフサイクル全体を通じた統一的管理がなされるようにする。

###### (ウ) 具体的方策

- 作成・保存すべき文書の範囲、保存期間の設定、延長・移管・廃棄の判断などの文書管理サイクルの中で、公文書管理担当機関が、基準の設定・チェック等により適切に関与する仕組みとする。

※ 具体的な関与の在り方については、検討が必要。

- 公文書管理担当機関が関与しつつ、文書の保存期間、期間満了後の措置等をあらかじめ定める「レコード・スケジュール」のような仕組みの導入を検討する。

- （再掲）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の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。

- 保存期間満了前の文書の集中管理を行い、文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が評価・選別を行う仕組み（中間書庫）を検討する。

具体的には、作成から一定期間が経過した文書について、各府省の文書管理担当課による集中管理を原則とし、一定期間経過後は自動的に引き継がれる分かりやすい仕組みとする。（例：10年以上保存文書について、6年目以降は集中管理）

あわせて、公文書管理担当機関が各府省共通の集中書庫を設置し、一定期間を経過した文書について、各府省のニーズに応じて、各府省から引き継いで横断的に集中管理する仕組みを検討する。

※ 厳格な管理が必要な文書の取扱いについての配慮、引継後に緊急に利用が必要となったときの利便性の確保が必要。

また、各府省の文書管理担当の体制強化、保存スペースの確保が必要。

※ 対象文書の範囲や、公文書管理担当機関と各府省の分担等については、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。

※ 府省の枠を超えたプロジェクトチーム的な組織の文書については、とりわけ散逸のおそれが高いと考えられることから、組織の解散後は上記の各府省共通の集中書庫に引き継ぐこととするなど、適切なルール化が必要。

## イ 監視機能の強化

### (7) 主な問題点

- 各府省における点検・監査の実施状況は区々となっており、毎年度、本監査とフォローアップ監査をセットで実施している府省がある一方で、まったく点検・監査を行っていない府省もある。
- 延長・移管・廃棄の判断等について、もっぱら各担当課において行われており、担当課以外の者の関与が十分でない。
- ファイルの登録や廃棄の作業がもっぱら各担当者において行われており、そのチェックが必ずしも十分でないため、ファイルの登録誤り、文書の紛失や誤廃棄等のトラブルを効果的に防止できない。また、トラブルがあったこと自体が判明しにくい。

### (イ) 方向性

- 適正な文書管理を確保するため、各府省において効果的な点検・監査を実施するとともに、必要に応じ公文書管理担当機関がダブルチェックできるようにする。
- 文書管理サイクルの中で、各府省の文書管理担当課や公文書管理担当機関（レコードマネージャー、アーキビスト等を含む。）の専門的知見が活用されるようにする。
- チェック体制を確保することにより、ファイルの登録や廃棄の作業におけるトラブルの防止を図る。

### (ウ) 具体的方策

- 各担当課における自主点検や、各府省の文書管理担当課による監査を義

務付けるとともに、効果的な点検・監査に資するよう、その方法等をマニュアル等で定める。

- 各府省における点検・監査に加え、定期的に、又は必要に応じて公文書管理担当機関が報告徴収や実地検査等を行い、改善が必要な場合には、各府省に対して必要な措置を講ずることを要求できるようにする。
- 延長・移管・廃棄の判断等における各府省の文書管理担当課や公文書管理担当機関の関与の具体的在り方について検討する。
- ファイルの登録や廃棄の作業について、担当者以外の者が確認を行うとともに、文書の紛失や誤廃棄等のトラブルがあった場合の報告等の手続を明確化する。

## ウ 人材の確保・資質向上

### (7) 主な問題点

- 文書管理に関する専門家が十分に養成・活用されていない。
- 文書管理の意義に関する職員の意識・スキルが不十分である。

### (4) 方向性

- 文書管理に関する専門家の知見が、文書管理サイクルを通じて、十分に活用されるようにする。
- 管理職を含め、職員一人一人が文書管理に関する意識を高め、自主的・積極的にそのスキルを向上させるようにする。

### (5) 具体的方策

- 文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）を養成するとともに、公文書管理担当機関又は各府省に配置し、専門的・技術的視点から職員を支援することとし、求められる資質や具体的な職務内容、養成方法について検討する。
- 文書管理に関する研修（各府省共通、各府省個別）を体系的に整備し、適切な役割分担の下で実施することにより、管理職を含めた職員のスキルの向上を図る。また、適正な文書管理は業務の効率化や円滑な行政運営に資するとともに、現在及び将来の国民への説明責任の観点からも必要であるという意識を醸成する。

- 文書の管理状況を業務評価の評価事項に付加する等により、文書管理についてのモチベーションを高める。

## エ 効率的な文書管理の推進

### (7) 主な問題点

- 保存期間や移管等の判断について、その基準が明確でない部分があるため、担当者が判断に迷う場合がある。
- 文書管理に関する事務作業が、特定の時期に集中したり、他の事務に忙殺されるなどにより、後回しにされる場合がある。

### (イ) 方向性

- 保存期間や移管等の判断について、基準の明確化や専門家のサポート等により、各担当者が円滑かつ適正に判断できるようにする。
- 適正な文書管理を確保しつつ、事務作業が必要最小限になるようにし、政府全体として効率的な文書管理体制を確保する。

### (ウ) 具体的方策

- 作成・保存すべき文書の範囲、保存期間の設定、延長・移管・廃棄の判断等について、可能な限り基準を明確化する。
- (再掲) 文書管理に関する専門家(レコードマネージャー、アーキビスト等)を養成するとともに、公文書管理担当機関又は各府省に配置し、専門的・技術的視点から職員を支援することとし、求められる資質や具体的な職務内容、養成方法について検討する。
- 移管に係る事務作業について、簡素化・効率化を図り、事務負担を軽減する。
- 公文書管理担当機関や各府省の文書管理担当課の関与について、適切に役割分担することにより、適正なチェック機能を担保しつつ、政府全体として効率的な仕組みとする。

## 5. 公文書管理担当機関の在り方

4. に掲げた公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）を実現していくために必要となる、公文書管理担当機関の在り方については、次のとおり。

### (1) 機能・役割

- 公文書管理担当機関は、公文書管理に関するいわば「司令塔」として、①公文書管理に関する法令等の企画・立案・調整、②作成・保存・移管等の公文書管理に関する基準の策定・改定、③文書の延長・移管・廃棄への関与、④文書管理の実施状況の把握と不適切な実態の是正、⑤移管を受けた文書の保存・利用、⑥専門的知見を活用した各府省・地方公共団体等の支援、⑦国内・国外の関係機関との連携、等の機能を担うべきである。
- 上記機能を果たすに当たっては、例えば、「公文書管理委員会（仮称）」のような有識者の意見を聴く場を設け、基準の策定等に当たっては、それに諮った上で決定することが考えられる。

### (2) 組織の在り方

- 公文書管理担当機関は、上記の機能・役割を果たすために必要な権限・機能を持つべきである。内閣府、総務省、独立行政法人国立公文書館から成る現状の体制のままでは、公文書管理担当機関全体としてこのような機能・役割を果たすことは難しいと思われる。
- その一方で、立法府・司法府の公文書の受入れが実態として進んでおらず、将来の円滑な受入れを念頭に置いた場合、行政部内の機関のままでは調整が円滑に進まない可能性もある。従って、現在、独立行政法人とされている国立公文書館を、行政部門を越えてより広く職務を果たすことが可能な「特別な法人」に改める方が制度改正の目的に沿うのではないかという考え方もある。
- 以上を勘案すると、組織形態としては、ライフサイクルを通じた統一かつ効率的な文書管理を実現するため、現在、内閣府（非現用文書）と総務省（現用文書）に分かれている文書管理に関する事務を内閣府に一元化することとし、あわせて、国立公文書館が持つ機能について、①国に戻して文書管理機能のすべてを一つの組織にまとめ内部部局・外局又は特別の機関として位置付ける案と②各府省や司法府・立法府からの円滑な移管が可能となるような権限を持つ「特別な法人」に改組する案の2つを軸に検討すべきである。
- 上記役割・機能を果たしていくためには、諸外国の例も参考としつつ、新た

に果たすべき機能に対応する上でふさわしい数百人の規模を将来において実現すべく、今後、人員の着実な充実を図るとともに、施設の計画的整備を図る必要がある。

- 公文書管理担当大臣を設けるとともに、現在の国立公文書館長の立場にある者を、その職務の重要性が高まることに応じて、米国のNARA長官（The Archivist of the United States）の例も参考にしつつ、より格の高い存在として位置付けることも考えられる。

## **6. 最終報告に向けて引き続き検討すべき事項**

### **【行政機関以外の文書の取扱いについて】**

- 対象文書について、行政文書以外の独立行政法人、地方公共団体の文書の取扱いをどう考えるか。適切な管理についての「努力規定」に止めるか、独立行政法人等については、情報公開法と同様の仕分けの法の網をかけるべきか。
- 立法府及び司法府の公文書については、国立公文書館法に基づき国の機関として既に制度上は国立公文書館への移管は可能となっているところであるが、その実効性を更に高めるためにはどのような方策が考えられるか。
- 民間に保存されている歴史的文書の取扱いについてどう考えるか。民間に対して文書管理の義務を課すことはできないのではないか。民間の文書について寄贈・購入等により公文書管理担当機関が受け入れる仕組みを作るべきか。
- 国の機関から独立行政法人にあるいは独立行政法人から民間法人に組織形態の変更があった場合の文書の管理についてどう取り扱うべきか。組織形態の移行前の文書について適切に管理するために、どのような方策が考えられるか。

### **【公文書を保存・利用する機関について】**

- 国立公文書館以外に、公文書の移管を受けて保存し、利用に供している機関（外務省外交史料館、宮内庁書陵部）について、これまでの経緯・実績も踏まえつつ、作成から利用までの全段階を政府全体として統一的に管理していくために、どのような方策が考えられるか。

### **【IT化や地方分権改革等への対応について】**

- ライフサイクルを通じたIT化に対応した文書管理の在り方をどのように考えるか。IT政策ロードマップ（平成20年6月11日IT戦略本部決定）の推進状況、今後の技術革新や国際標準の動向等も踏まえて更なるIT化を推進し、IT化に対応したルールの策定など必要な方策を講ずべきではないか。また、移管後の記録媒体の劣化等のリスクへの対応が必要ではないか。
- 地方分権改革による地方への権限移譲等の動向も踏まえ、地方公文書館をはじめとする地方公共団体における歴史的な公文書の保存・利用の充実のため、どのような方策を講ずべきか。

### **【公文書管理担当機関の研究機能等の強化について】**

- 公文書管理担当機関が果たすべき役割や機能について、研究機能の強化や人材育成機能の強化などについても検討を加えるべきではないか。

## 7. 早急に講ずべき事項

あるべき公文書管理の実現に向けた取組は喫緊の課題であり、一刻の猶予も許されない。

現状では各府省の具体的な運用レベルの取組は区々であり、詳細なガイドラインの作成、定期的な点検・監査の実施など工夫した取組を行ったり、文書管理の改善に着手している府省があることは評価できるものの、文書管理サイクル全体を通じた総合的・体系的な取組にはなっておらず、各府省を通じて改善すべき点は多々ある。このような状況にかんがみれば、文書管理の適正化に向けた取組は急務である。

また、あるべき公文書管理の姿（ゴールド・モデル）を実現するためには、公文書管理法（仮称）の制定など抜本的な制度改革を行うことが必要。改革は一朝一夕に成るものではなく、今から必要な取組を進め、制度改革の礎を築いていくべき。今後、公文書管理担当機関と各府省とが、当会議の議論も踏まえ、互いの役割を認識しつつ、密接に情報を共有し、政府一丸となった取組を早急に進めることが肝要。

このため、当会議として、来年度要求も念頭に置きつつ、以下の事項に早急に取り組むことを強く求める。

### (1) 公文書管理担当機関において取り組むべき事項

- 文書管理を適切に行うためには、今後、多数の文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が必要となることは確実であり、これら専門家の早急な養成と確保が不可欠であることから、内閣府及び国立公文書館においては、来年度から中核となる専門家を確保するとともに、今後、専門家に求められる具体的要件や養成方法などの検討を行うこと。
- 公文書を国民等の利用に供するための最適の仕組みの検討を行うとともに利便性や機能の充実に対応した施設整備に関する早急な検討を行うこと。
- 各府省独自又は各府省共通の集中書庫での保存、文書の評価・選別の仕組み（中間書庫）の確立に向けて、内閣府が行っている実証的パイロット事業を関係機関の協力を得て強力に推進し、その実証結果に基づく知見を逐次各府省に提供していくこと。
- 各府省が必要以上の保存期間延長措置を講ずることにより移管が進まない現状にかんがみ、制度改革前に可能な改善を図るため、国立公文書館の持つ知見をより活かせるよう移管過程を工夫するとともに、国立公文書館における行政利用の更なる利便性向上方策を講ずること。

- 来館しなくとも国立公文書館の所蔵文書の利用が可能となるデジタルアーカイブ化について、制度改正以後も重要な措置であることにかんがみ、より一層推進すること。また、電子文書化の進展に応じた電子文書による移管についての取組も推進すること。
- 各府省を通じて電子文書の管理が標準化され、効率的かつ適正な文書管理がなされるよう、所要のルール化を図るとともに、一元的な文書管理システムの整備を推進すること。
- これまで文書管理に関し十分な研修・啓発や資質向上が図られていなかった現状にかんがみ、各府省に対し公文書管理の優良事例等の情報提供を行うとともに、政府全体として文書管理の改善に関する集中的な取組期間を設けるなど、各府省職員への研修・啓発活動を強化すること。

## (2) 各府省において取り組むべき事項

- 総括文書管理者は、自らの府省の文書管理の実態を十分に把握・評価すること。実態把握・評価に当たっては、「行政文書の管理の徹底について」（平成19年12月14日関係省庁連絡会議申合せ）に基づく調査・点検結果はもとより、直接書庫や執務室に足を運び、ファイルの保存状況等を把握するとともに、現場職員の生の意見を聞くこと。
- 総括文書管理者は、自ら行った評価に基づき、他府省における工夫した取組、当会議の議論等を踏まえ、自らの府省の文書管理の在り方を再検討し、改善を進めること。
- とりわけ、現行のルールすら徹底されていない現状にかんがみ、地方支分部局等も含め、①行政文書の作成時の保存期間の確実な設定、②行政文書ファイル管理簿へのファイル情報の確実な登載、③ファイルの保存場所（書庫等）の整理・整頓を徹底すること。また、④組織的に用いる文書を作成段階から適正に管理し個人文書と混在させないことについて、地方支分部局等も含め徹底すること。
- 業務の効率化や適正な情報管理の観点から、電子文書の管理に関し、一元的な文書管理システムを最大限活用するため、文書管理規則等の関係規程の見直しなど、必要な準備を進めること。
- 文書管理に対する職員の意識を高めるため、管理職をはじめとする職員全員に、適正な文書管理が業務の効率化や円滑な行政運営に資するとともに、現在及び将来の国民への説明責任の観点からも必要であるという意識を醸成するなど、啓発活動を効果的に行うこと。

# 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

# 公文書管理の在り方等に関する有識者会議の開催について

平成20年2月29日

内閣官房長官決裁

## 1. 趣旨

新たな文書管理法制の在り方を含む、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検討を行うため、公文書管理の在り方等に関する有識者会議（以下「会議」という。）を開催する。

## 2. 構成

- (1) 会議は、別紙に掲げる有識者により構成し、公文書管理担当大臣の下に開催する。
- (2) 会議の座長は、互選により決定する。
- (3) 会議は、必要に応じ、関係大臣その他関係者の出席を求めることができる。

## 3. その他

会議の庶務は、内閣府及び総務省の協力を得て、内閣官房において処理する。

## 公文書管理の在り方等に関する有識者会議

### メンバー

- あさくら としお  
朝倉 敏夫 (読売新聞東京本社専務取締役論説委員長)
- う が かつや  
宇賀 克也 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
- ◎ おざき まもる  
尾崎 護 ((財) 矢崎科学技術振興記念財団理事長)
- かとう たけお  
加藤 丈夫 (富士電機ホールディングス相談役)
- かとう ようこ  
加藤 陽子 (東京大学大学院人文社会系研究科准教授)
- ごとう ひとし  
後藤 仁 (神奈川大学法学部教授)
- たかはし しげる  
高橋 滋 (一橋大学大学院法学研究科教授)
- たかはし のぶこ  
高橋 伸子 (生活経済ジャーナリスト)
- のぐち きくみ  
野口貴公美 (中央大学法学部准教授)

(◎座長、○座長代理)

## 「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の開催状況

- |       |     |  |
|-------|-----|--|
| 3月12日 | 第1回 | 座長互選、現状の説明   |
| 3月31日 | 第2回 | 国立公文書館制度の拡充等について <ul style="list-style-type: none"><li>・ 文書管理行政と国立公文書館について</li><li>・ 制度官庁の主な機能・権限の在り方について</li></ul>                |
| 4月9日  | 第3回 | 有識者からのヒアリング（高橋滋委員、宇賀克也委員） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 文書管理法制全般について</li></ul> 論点討議                                      |
| 4月28日 | 第4回 | 有識者からのヒアリング（村松岐夫学習院大学教授） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 行政学の視点からの文書管理について</li></ul> 論点討議                                  |
| 5月15日 | 第5回 | 文書管理状況調査結果（本省分）及び各省視察結果の報告<br>有識者からのヒアリング（石原一則神奈川県立公文書館副主幹） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 地方公文書館、中間書庫について</li></ul> 論点討議 |
| 5月28日 | 第6回 | 有識者からのヒアリング（野口貴公美委員） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 諸外国の制度について</li></ul> 論点討議   |
| 6月11日 | 第7回 | 中間報告に向けた論点討議<br>文書管理状況調査結果報告   |
| 6月23日 | 第8回 | 中間報告案審議  |
| 7月1日  |     | 中間報告を取りまとめ、上川公文書管理担当大臣に提出  |