

公文書管理法施行 5 年後見直しに
関する検討報告書
(案)

平成 28 年 月 日
公文書管理委員会

— 目次 —

I	はじめに	1
II	5年後見直しに当たっての基本的な考え方	2
III	個別論点と見直しの方向性	4
	(1) 現用文書と非現用文書をつなぐ評価選別の在り方について	4
	(i) 歴史的な価値という視点に立った評価選別	4
	(ii) 評価選別を意識した行政文書の管理の在り方	6
	(2) 特定歴史公文書等について	9
	(i) 特定歴史公文書等の利用サービスの現状	9
	(ii) 特定歴史公文書等の利用請求の審査	10
	(iii) 特定歴史公文書等不服審査分科会	12
	(iv) 国立公文書館等の指定	13
	(3) 地方公共団体における文書管理について	14

参考資料

I はじめに

- 国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等は、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであり、公文書等を適切に管理しその内容を後世に伝えることは国及び独立行政法人等の重要な責務である。
- 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）は、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有する諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的として制定され、平成 23 年 4 月 1 日に施行された。
- 公文書管理法の附則第 13 条においては、「政府は、この法律の施行後 5 年を目途として、この法律の施行の状況を勘案しつつ、行政文書及び法人文書の範囲その他の事項について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされている。
- この規定を受けて、公文書管理委員会（以下「委員会」という。）において、平成 27 年 9 月から公文書管理の在り方について検討を開始し、地方公共団体との意見交換や、公文書等を活用して優れた研究を行っている有識者（以下単に「有識者」という。）からのヒアリング等も含め、6 回にわたって検討を行ってきた。
- 本報告書は、その検討の結果を取りまとめたものであり、今後、本報告書を踏まえ、政府において具体的な措置が講じられることが期待される。
- なお、公文書管理の在り方についての制度見直しは、関連制度や公文書管理をめぐる状況の変化等も踏まえつつ、不断に行われていくべきものである。本報告書を踏まえ必要な措置が講じられた後も、公文書管理制度の運用状況等を注視し、時宜を得た必要な見直しを行うべきである。

Ⅱ 5年後見直しに当たっての基本的な考え方

（公文書管理制度をめぐる過去の議論）

- 公文書管理法が制定される以前から、昭和 46 年の国立公文書館¹の設立を始め、公文書館法（昭和 62 年法律第 115 号）や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「情報公開法」という。）の制定等、公文書管理に関する制度が構築されてきたところだが、諸外国と比較すると、我が国の公文書管理体制は脆弱であるという認識の下、これまで公文書管理制度を充実・強化するための方策が議論されてきた。
- 例えば、平成 16 年に内閣官房長官が設置した「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」においては、我が国の公文書管理制度の問題点として、戦後の日本についての記録が国立公文書館にはほとんど残っておらず、1950 年代を対象とした我が国の歴史研究は関係者へのインタビューや米国の国立公文書館に所蔵する記録で資料を補っており、国立公文書館の所蔵する公文書等は研究に貢献していない等、歴史の実証研究の観点から諸外国に比べて大きな制約があることが指摘されていた（参考資料 1）。

（改善されてきた公文書管理制度）

- しかし、行政機関や国立公文書館等が統一的なルールの下で行政文書等の管理並びに特定歴史公文書等の保存及び利用を行う仕組み²を導入した公文書管理法が施行された現在、我が国の公文書管理の現状が様々な点において改善が見られることが、委員会における検討で明らかになった。
- 例えば第 46 回委員会において有識者からヒアリングを実施したところ、戦前・戦後の自国史を調べるのに他国の公文書館に行かなければならないという状況に関しては、国立公文書館のデジタルアーカイブ等が充実³しており、

¹ 平成 11 年から、国立公文書館は独立行政法人に移行した。以下「国立公文書館」というときは、独立行政法人国立公文書館の設置する公文書館を指す。

² 公文書管理法においては、行政機関及び国立公文書館等の長は、それぞれ行政文書に関する定め（以下「行政文書管理規則」という。）、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関する定め（以下「利用等規則」という。）を定めることとされており、その制定又は変更の際には内閣総理大臣の同意が必要となる。また、当該同意に当たっては、内閣総理大臣は公文書管理委員会へ諮問しなければならない。（公文書管理法第 10 条、第 27 条、第 29 条）

³ 国立公文書館のデジタルアーカイブによる提供冊数は、平成 22 年度は 96,389 冊であったが、平成 26 年度は 145,038 冊に増加している。（平成 26 年度独立行政法人国立公文書

諸外国の研究者からの評価も高いという指摘があった。

（公文書管理法の特長と課題）

- 有識者からのヒアリング等を通じ、公文書管理法の特長として現用文書と非現用文書の管理を一貫したプロセスのなかでつなぐという点にあることが認識され、公文書管理法の施行前と比較して我が国の公文書管理が進歩していることが確認できた一方で、現行制度について改善が必要な点も明らかになった。特に、歴史的に価値のある文書を体系的に移管するための評価選別（行政文書ファイル等⁴が歴史資料として重要なものか否かを判断すること。以下同じ。）業務の実施体制については、諸外国と比べても見劣りする状況にあると言え、我が国の公文書管理制度がより良いものとなるように、必要な措置を講じていくことが重要である。本報告書では、公文書管理法の体系に沿って、大きく（１）現用文書と非現用文書をつなぐ評価選別の在り方、（２）特定歴史公文書等、（３）地方公共団体における文書管理の３つの論点に基づき、委員会における検討内容を整理した。

（国立公文書館の担う役割）

- また、公文書管理制度の向上を図る上では、非現用文書の保存及び利用提供を目的として置かれている、国立公文書館の担う役割も非常に大きい。現在、「国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議」⁵において、今後の国立公文書館に求められる機能・施設の在り方について「基本構想」が議論されているところであるが、本報告書で提言する見直しと相まって、公文書管理制度の更なる充実につながる方向性が示されることが期待される。

館業務実績報告書（平成 27 年 6 月独立行政法人国立公文書館）

⁴ 公文書管理法第 5 条に基づき、各行政機関において、相互に密接な関連を有する行政文書が一の集合物として整理されたもの（行政文書ファイル）及び単独で管理する行政文書を指す。

⁵ 「国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議」は、内閣府特命担当大臣（公文書管理担当）の下で開催されており、その検討状況は以下の URL に掲載されている。

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/index.html>

Ⅲ 個別論点と見直しの方向性

(1) 現用文書と非現用文書をつなぐ評価選別の在り方について

(i) 歴史的な価値という視点に立った評価選別

【現状・課題】

(評価選別の仕組み)

- 公文書管理法の施行により、歴史的に重要な行政文書が、行政機関における評価選別を経て、国立公文書館等に移管される制度が法令で確立された。具体的には、行政文書ファイル等が歴史資料として重要なものか否かを早期に判断する「レコードスケジュール」の仕組みや、行政文書ファイル等の廃棄に当たって内閣総理大臣の同意を必要とする仕組みが導入された（参考資料2）。

(評価選別の基準)

- 公文書管理法の施行と同時に決定された「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定。以下「行政文書管理ガイドライン」という。）⁶では、別表第2において、各行政機関における評価選別の一般的な基準が整理された（参考資料3）。各行政機関は、この一般的な基準を踏まえ、各行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた基準を加えて、当該行政機関の行政文書管理規則を定めることとしている。
- また、行政文書管理ガイドラインにおいては、国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に活かされるような特に重要な政策事項等（以下「重要政策事項等」という。）に関するものについても移管が必要となると整理された。

(評価選別業務の実施体制)

⁶ 行政文書の管理に関するガイドライン：各行政機関における行政文書管理規則の制定に資するよう、当該規則において記載されるべき規定例、その趣旨や意義、実務上の留意点等を解説したもの。

- 上記の仕組みの下、行政文書ファイル等の評価選別が実施されているが、各行政機関の実施体制に着目すると、総括文書管理者等の責任者として位置付けられている職員は、他の業務と兼務する形で公文書管理の業務を担っている。行政機関の職員が、現状の業務環境の中で、公文書管理法に対応した評価選別に積極的に取り組むことができるかどうか、考慮の必要がある。
- また、現状の評価選別業務の進捗状況を見ると、行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置の状況は、平成25年度からは保存期間を「延長」することとされたものが増加している（参考資料4）。これは、各行政機関から提出されたレコードスケジュール付与状況の確認作業が当該年度内に終了せず、結果的に延長手続を行ったことが要因の一つであると考えられるが、これに対し、平成27年度からは増員によって国立公文書館の体制を充実させるよう取り組んでおり、確認作業の円滑化を図るものとしている。
- なお、諸外国においては、フランスのミショネール（Missonaire）やイギリスの記録管理官（Departmental Record Officer）のように、公文書管理の専門職員やトレーニングを受けた職員が行政の現場に入り、文書の管理、評価選別等について指導・助言を行うという仕組みが採用されている。また、記録文書に関する専門家や資料の利用者等を交えて、参加型の評価選別システムの採用を試みている例もみられる（参考資料5）。

【見直しの方向性】

（研究者等の知見・協力を活用した評価選別）

- 各行政機関においては、それぞれの業務内容を前提に、歴史的に価値がある行政文書を主体的に評価選別し、体系的に保存・移管することが重要である。有識者からは、行政機関の職員が「時の経過」、つまり歴史的価値が将来的にここに宿るだろうということを予測することが重要であるという指摘もあり、こうした観点も踏まえ、行政機関における評価選別を支援し、その質を向上させる仕組みについて、公文書を利用する研究者等の知見・協力も得ながら検討すべきである。
- 各行政機関においては、マクロとミクロの両面から適切に評価選別がなされることが重要である。マクロの指標については、特定分野についてマク

ロ・アプレイザル（巨視的な評価の指標・選別）を意識した重要政策事項等の例示について、時の経過も踏まえて、評価の指標の見直し、拡大も視野に検討を加えるべきである。ミクロの指標についても、各行政機関における評価選別の指標が、それぞれの業務内容、組織（事務分掌）や機能に即した実践的な指標としてより細部にわたって作り込まれるような、積極的な措置について検討すべきである。

（専門職員の育成・配置）

- 各行政機関における文書管理業務の体制を充実・強化することが重要である。文書管理の専門職員が行政の現場に入って評価選別の指導・助言を行っている諸外国の例も参考としながら、各行政機関の文書管理業務を支援する仕組みについて、専門職員の育成・配置等含め検討すべきである。

（ii）評価選別を意識した行政文書の管理の在り方

【現状・課題】

（行政文書の範囲）

- 公文書管理法において、「行政文書」は「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（中略）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」と定められている（公文書管理法第2条）。
- 政府においては、「組織的に用いるもの」の判断に当たっては、「文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要がある」とされており、行政文書管理ガイドラインにおいても、「職員が自己の執務の便宜のために保有している写し（中略）は行政文書に当たらない」等、留意事項が整理されている（参考資料6）。
- 公文書管理法の「行政文書」の定義は、情報公開法の「行政文書」の定義と同一であり、行政文書の開示請求等に関する不服審査を担う情報公開・個人情報保護審査会においては、行政文書の範囲に関して判断を行っている答申例が積み重なってきており、安定してきている。また、「組織的に用いるもの」の解釈については、行政機関における事務の実質を鑑みつつ総合的な判断を行っている。なお、諸外国の制度・運用において、現用段

階の行政文書の定義については、情報公開法の枠組みで処理されている傾向にある（参考資料6）。

（行政文書の作成・整理）

- 各行政機関は、行政機関における経緯を含めた意思決定に至る過程や、行政機関の事務・事業の実績を合理的に跡付け、検証することができるように、行政文書を作成しなければならない（公文書管理法第4条）。
- 公文書管理法の施行後には、東日本大震災に対応するために設置された会議等の一部において議事録及び議事概要の一部又は全部が作成されていなかったことが判明したが、委員会はその原因分析及び改善策に関する報告書を取りまとめ、これを受けて行政文書管理ガイドラインの一部が改正された（参考資料7）。
- また、各行政機関は、同一業務に属し、相互に密接な関係を有する行政文書を一つの集合物にまとめなければならない（公文書管理法第5条）が、ファイリングに当たっての望ましい事例や考え方、ノウハウは必ずしも十分に蓄積していない。

（行政文書の保存）

- 各行政機関は、行政文書ファイル等を、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存するとともに、集中管理の推進に努めなければならない（公文書管理法第6条）。
- 集中管理の推進に関しては、国立公文書館が平成23年4月から中間書庫業務を東京都内（港区虎ノ門）で開始したが、内閣府独立行政法人評価委員会からの費用対効果等に関する指摘を踏まえ、平成27年度以降はつくば分館（茨城県つくば市）に中間書庫を移転し、業務を実施している（参考資料8）。

（電子文書の管理）

- 各行政機関が保有する行政文書ファイル等について、その媒体の種別ごとにみると、平成26年度には紙媒体が94.6%、電子媒体が5.2%となっており、紙媒体がその大多数を占めている。
- 紙媒体での利活用にメリットがある一方、電子媒体については、整理・保

存の段階での長期保存フォーマットへの変換コスト費用等、デメリットも想定される。他方で、電子媒体での保存は、保存のスペースをとらない、検索が容易である等の紙媒体にはないメリットもあり（参考資料9）、電子媒体による管理に係るデメリットを解消しながら、その保存を促進していくことも重要である。

（文書管理のための組織運営・人材育成）

- 各行政機関においては、行政文書管理ガイドラインを踏まえながら、各々が定めた行政文書管理規則に基づいて、行政文書の管理体制を構築している。各行政機関の文書管理者は、行政文書が適切に管理されているかを少なくとも年1回点検し、必要があれば改善を指示している（参考資料10）。
- また、各行政機関や国立公文書館が主体となって、文書管理の責任者にとどまらず行政機関の職員一人ひとりの文書管理に関する意識を醸成し、文書管理に関する知識・技能を習得・向上させるために、行政機関の職員を対象に研修を実施している。
- 一方、各行政機関においては、文書管理業務を担う人材には実務的な知識等の専門性が求められると考えており、実務的な研修実施や研修機会の増加等を含む、研修内容の充実や、外部の専門職員を各行政機関に配置すること等についての意見・要望もあがっている（参考資料11）。

【見直しの方向性】

（行政文書の適切な管理に向けての取組）

- 各行政機関において、どういう形で文書を整理しどの媒体で保存するのが望ましいか等について主体的な判断がなされていくことが重要であり、職員の業務内容やその環境を前提としつつ、各行政機関において適切な判断がなされるような仕組みを検討すべきである。
- 公文書管理の運用を向上させるために、具体的な評価・検証を行うことが重要である。過去の歴史的な文書が作成・保存されているか、公文書管理法の趣旨のとおり行政の活動のプロセスをトレースできるような文書が適切に管理されているか、これまで委員会で提言した取組が各行政機関において措置されているか等について、学識経験者等の協力も得て、評価・検証を行うという試みを検討すべきである。

（電子中間書庫等の検討）

- 電子的に作成した文書は、電子媒体で保存・移管されることが効率的であると考えられるところ、諸外国の事例も踏まえ、文書管理の専門職員が電子文書の移管・廃棄を選別する電子中間書庫の検討や、紙文書が持つメリットをできるだけ電子文書でも実現し、電子文書のデメリットを減らすように、電子文書の文書管理システムを改善していくことを検討すべきである。

（研修の充実）

- 行政機関の職員等、受講者のニーズを踏まえ、研修の内容を充実させていくことが重要である。Web・サテライト研修を始めとする多様な研修形態も視野に入れながら、利用者（行政機関職員を含む。）がどういう観点で文書を参照するのかを、研究者等を活用して理解してもらう研修や、電子文書の管理に関する研修等について検討すべきである。

（２）特定歴史公文書等について

（い）特定歴史公文書等の利用サービスの現状

【現状・課題】

（保存・利用の仕組み）

- 国立公文書館においては、公文書管理法の施行以前から、歴史公文書等の保存・利用に関する業務を担っているところであるが、公文書管理法の施行に合わせて、保存・利用に係る仕組みも改められている（参考資料12）。
- 有識者からヒアリングをした結果、公文書管理法の施行後に利用の仕組みやサービスが向上した点は多く、特に利用者が撮影等によって入手した画像データの掲載に関する申請手続が不要となった点は大きなメリットであること、国立公文書館のデジタルデータベース等が充実しており、諸外国の研究者からも好評で、国際的な日本への理解に対して非常に良い影響を与えていること等の指摘があった。

（目録の充実）

- 一方で、資料の検索手段の整備に当たっては、文書の階層構造、すなわち

一つの文書が集合体としてどのような位置付けをもっているのかがわかるようにするとともに、文書件名レベルの詳細な目録についても充実させていくべきとの指摘があった。特に目録は、利用者と資料をつなぐ重要なツールであり、結果として窓口等の負担を軽減するものであることを意識する必要があること、また、職員が資料へのアクセスを支援し、利用についてのアドバイスを通じて、研究者だけでなく一般の方々の利用の入口になっている事例もある、との指摘もあった。

（原本利用の意義）

- 特定歴史公文書等の利用の促進のために、当該文書へのアクセスが容易なデジタルアーカイブの整備も重要である一方で、研究者の視点からは原本利用の価値は一切減じることはなく、こうした点も踏まえて原本利用の運用を継続すべきとの指摘もあった。

【見直しの方向性】

（利用サービスの充実）

- 特定歴史公文書等の利用サービスが向上していることが認められる一方、利用者の声も踏まえ、国立公文書館等において、専門職員の増員等と併せて利用サービスの更なる充実を図る取組が継続されることが期待される。

（ii）特定歴史公文書等の利用請求の審査

【現状・課題】

（利用審査の流れ）

- 国立公文書館等は、特定歴史公文書等の利用請求に対して利用制限すべきか否か等を判断した上で、最終的な利用決定を行うこととされており、制限の内容によっては、移管元行政機関等の意見を参酌することが必要となる（参考資料13）。

（「時の経過」を踏まえた判断）

- 参考として、現用文書に対する情報公開請求における開示・不開示の判断は、「開示請求に係る情報について、開示することによる支障を個別具体的に判断する」とされており、「開示・不開示の判断は、開示請求があった都度なされるのであるから、いったん不開示とされた行政文書であって

も、その後の事情の変化により、開示されるべきものとなることがあることは当然である。」とされている（情報公開法制の確立に関する意見（平成8年12月16日行政改革委員会））。

- 有識者からは、個人情報の判断にグレーゾーンの箇所があり、個々に判断を下すことができないために、事なかれ主義的に全て利用制限をしている印象が強いとの指摘もあり、歴史的な文書であるという点を考慮して、明確に制限すべき事項以外は原則的に公開してほしいという指摘もあった。他方で、いわゆる「忘れられる権利」といった個人情報の保護の在り方をめぐる国際的な議論の潮流についても注視していく必要がある。
- 不服審査分科会においても、「時の経過」の判断に当たっては、一律に法人や個人の情報を不開示決定しているわけではなく、例えば、既に消滅している会社の情報は利用に供したり、死者の情報について遺族の敬愛追慕の念を侵害することが明らかでないような状況であればできるだけ利用に供する判断を行っているとの指摘があったが、諸外国では、死亡後10年経過後に利用に供する、あるいは生存が確認できない場合の判断ルール等を設けている例もみられる（参考資料14）。
- また、国立公文書館においては、作成・取得から30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について、「50年」「80年」「110年を超える適切な年」と一定の期間を目安として定めた審査基準を策定・運用している（参考資料15）。

（目録公開前の判断）

- 諸外国においては、利用請求がなされた段階ではなく、評価選別又は公文書館での目録公開前の段階で、文書の公開範囲に関して、文書管理の専門職員が行政機関に対して指導・助言を行いながら、予め判断を行っておくという運用もなされている。

（利用審査の体制）

- 有識者からは、特定歴史公文書等の利用審査に当たっては、歴史的な観点から判断を下すべき必要があることから、文書管理の専門職員や専門のトレーニングを受けたスタッフが行うべきではないかとの指摘や、国立公文書館等における事務作業が増大しており、現状の運営体制も踏まえた利用審査の効率化や負担の軽減についても配慮が望まれるとの指摘があった。

【見直しの方向性】

（利用審査事務の効率化）

- 利用請求の審査に当たっては、既に「時の経過」を踏まえた判断に基づいた運用を行っているとは評価できるが、国立公文書館等の運営体制も考慮しつつ、研究者を始めとする利用者のニーズ、諸外国における判断ルールや国内外における個人情報の取扱いに係る議論の状況等にも十分配慮しながら、利用審査事務の効率化に向けた検討をすべきである。

（iii）特定歴史公文書等不服審査分科会

【現状・課題】

（制度の創設と答申実績）

- 利用決定に不服がある場合、利用者は当該国立公文書館等に異議申立て⁷を行うことが可能であり、異議申立てを受けた国立公文書館等は委員会の特定歴史公文書等不服審査分科会（以下「不服審査分科会」という。）に諮問することとなる（参考資料 16）。利用処分に対する救済制度が設けられたことは公文書管理法の施行による大きな変化であり、これまでに 4 事例の諮問があり 9 件の答申を交付している（参考資料 17）。

（調査審議プロセスの現状）

- 不服審査分科会の調査審議プロセスについては、諮問庁の利用制限箇所にも矛盾が多いこと等により、情報の公知性の有無を各種刊行物や関係機関等が有する他の情報との照らし合わせなどによって改めて調査する等、調査審議のプロセスが複雑化している。また、今後諮問の案件が増加していくと結果が出るタイミングも遅くなることが想定され、社会的な要望に対して十分に応えられないおそれもあるという意見もあった。
- なお、公文書管理法によって利用請求権が明確化されたことで、これまで細やかな手続きによらず、気軽に使ってもよいと考えていた利用者にとっては、逆に重い利用制度ができたと捉えられるおそれもあるが、欧米等の公文書館は、簡便な利用方法によって一般の方が利用できる姿となっている。

⁷ 平成 28 年 4 月 1 日の改正行政不服審査法の施行後は「審査請求」となる。以下同じ。

【見直しの方向性】

（調査審議の効率化）

- 不服審査分科会の調査審議が効率的に遂行されるためには、利用請求に関する審査が適正になされることが前提であることから、上記の国立公文書館等における利用審査事務の効率化に関する検討と一体となって、不服審査分科会の調査審議の効率化を検討すべきである。

（iv）国立公文書館等の指定

【現状・課題】

（指定の現状）

- 特定歴史公文書等の管理を行うために必要な設備及び体制を整備している独立行政法人等の施設は、特定歴史公文書等を保存し一般の利用に供する施設である国立公文書館等としてその指定を受けることができる（公文書等の管理に関する法律施行令（平成22年政令第250号）第2条第1項第3号）が、これまで国立公文書館等として指定を受けた独立行政法人等の施設は、11施設（平成28年4月予定）にとどまっている（参考資料18）。
- 国立公文書館等に指定された独立行政法人等の施設に委員が赴き、独立行政法人等の担当者と意見交換等を実施したところ、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定。以下「特定歴史公文書等ガイドライン」という。）⁸は指定を受けようとする独立行政法人等の指針となるものだが、当該ガイドラインが簡素に記述されており、具体的にどのように施設を運営すべきか判断できないという指摘があった（参考資料19）。また、当該ガイドラインの解釈には幅があり、実際には柔軟な対応も可能であるが、この点について独立行政法人等とコミュニケーションを十分に図る必要があるとの指摘もあった。
- また、独立行政法人等は行政機関とは異なる固有の事情（例えば、国立大

⁸特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン：各国立公文書館等における利用等規則の制定に資するよう、当該規則において記載されるべき規定例、その趣旨や意義、実務上の留意点等を解説したもの。

学法人は伝統的に学部ごとの独立性が高く、文書の集中管理になじまないといった面がある。)を抱えており、国立公文書館等の指定に関する見直しの検討に当たっても留意する必要がある。

【見直しの方向性】

(特定歴史公文書等ガイドラインの見直し)

- 独立行政法人等に対して、独立行政法人等が抱える固有の背景や事情も踏まえ、長期的な支援を実施することが重要である。国立公文書館等の指定において指針となる特定歴史公文書等ガイドラインについて、指定を目指す独立行政法人等にとって理解しやすいものとなるよう、記述内容の見直しを検討すべきである。

(3) 地方公共団体における文書管理について

【現状・課題】

(現状等)

- 公文書管理法は、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」と定めている（公文書管理法第34条）。
- 内閣府が実施した調査によると、文書管理の条例化や公文書館の設置の状況・考え方は、地方公共団体ごとに様々であることが明らかになっている。例えば、公文書館、図書館、美術館を一体のものとして運用する取組に着手した地方公共団体もある一方で、具体の取組等が進んでいない地方公共団体も多い（参考資料20）。
- また、地方公共団体に委員が赴き、地方公共団体の担当者と意見交換等を行ったところ、文書管理の条例化や公文書館の設置が進まない要因として、住民のニーズや首長の意向が醸成されていないこと、検討に当たっての情報が不足していること、既存の情報公開制度で十分に対応できていること、予算や施設・土地、人的体制の確保が困難なこと、等の理由があることが指摘された。
- 地方公共団体における取組の推進に当たっては、地方公共団体が公文書館

を設置する際に、その利用に対するイメージを職員が持つことも重要である。30～40年かけて地域の住民と一緒に公文書館の利用についてのイメージを作りあげ、地域に定着させた先行事例がある中、近年では条例化を図りその一歩を踏み出した地方公共団体や、公文書館の設置に向けて検討を行っている地方公共団体など、それぞれ取組が始まっている地域もある。利用についてのイメージを地域に根付かせていくには息の長い取組が必要であるが、まずはこうした芽を育てていくことも重要である。

（デジタルアーカイブの取組）

- デジタルアーカイブは、歴史的な事実を文書に基づきたどっていくことを世界中のどこからでも可能にする有効な手段であり、公文書等のデジタルアーカイブ化の取組が全国の地方公共団体において進展していくことは、日本全体として国民共有の知的資源の質の向上につながると考えられる。

【見直しの方向性】

（情報収集・提供、実務的な課題解決への支援）

- 地方公共団体における文書管理の促進に当たっては、地方公共団体ごとに文書管理の実情や住民のニーズが異なっていることを前提に、多様な形態の取組を支援していくことが重要である。地方公共団体の参考となる様々な取組の情報収集・提供や、システム整備・専門職員の不足といった実務的な課題の相談等、地方公共団体の文書管理業務について国や国立公文書館が積極的に支援し、普及・啓発を実施することについて検討すべきである。

公文書管理委員会の開催経緯
(公文書管理法施行 5 年後見直し関連)

- 第44回 日時：平成27年 9 月28日（月）
議題：公文書管理に関する検討事項
今後のスケジュール
- 第45回 日時：平成27年10月28日（水）
議題：地方公共団体における公文書管理及び公文書館の普及
行政文書（法人文書）の範囲について
- 第46回 日時：平成27年12月 4 日（金）
議題：特定歴史公文書等の利用の促進について（有識者ヒアリング）
国立公文書館等の指定の在り方について
- 第47回 日時：平成27年12月24日（木）
議題：不服審査分科会における審査プロセスについて
行政文書の作成・整理について
歴史公文書等の評価選別及び廃棄の手続について
- 第48回 日時：平成28年 2 月 1 日（月）
議題：電子文書の管理について
国立公文書館における中間書庫業務について
適切な公文書管理に必要な組織の運営及び人材の育成につ
いて
- 第49回 日時：平成28年 3 月 3 日（木）
議題：これまでの委員会で述べられた主な意見について
- 第50回 日時：平成28年 3 月23日（水）
議題：公文書管理法施行 5 年後見直しに関する検討報告書（案）

内閣府公文書管理委員会委員名簿

委員長	(東京大学大学院法学政治学研究科教授)	宇賀克也
委員長代理	(ジャーナリスト)	伊集院礼子
委員	(学習院大学法学部教授)	井上寿一
委員	(東京大学大学院法学政治学研究科教授)	城山英明
委員	(中央大学法学部教授)	野口貴公美
委員	(学習院大学大学院人文科学研究科教授)	保坂裕興
委員	(弁護士)	三宅弘

平成26年7月6日付け発令

(敬称略)

参 考 資 料

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
－未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて－ (抄)

(平成 16 年 6 月 28 日 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会第一次報告書)

1 基本的な考え方

(3) 現代の遺産を保存していない我が国の公文書館制度

(略)

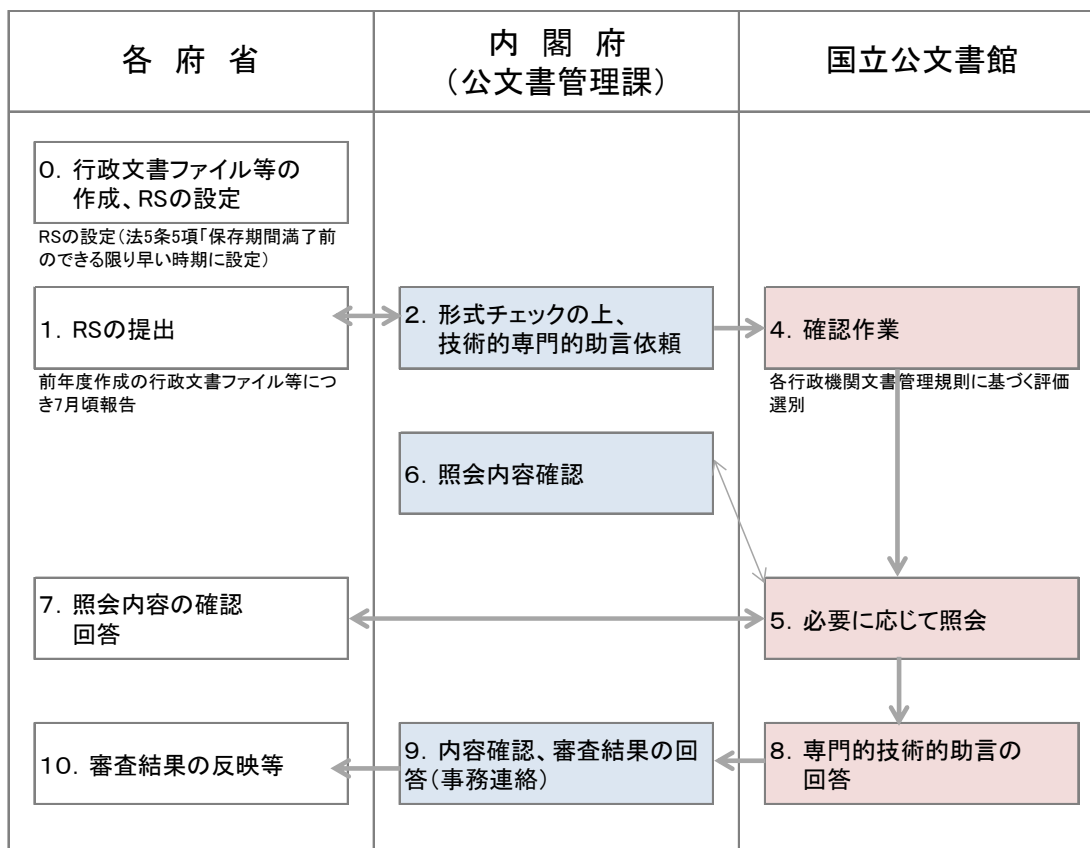
20 世紀後半から現代に至る多くの重要な意思決定、すなわち人々の苦難と選択の歴史を現在の日本の公文書館制度は、我々にあるいは、将来の世代に残しているのだろうか。江戸時代、明治時代の先人が我々に残し、現在公文書館に保管されているような貴重な記録を、子孫に対して残しているのだろうか。10 年後、30 年後の公文書館は、戦後史を題材にした特別展を開催し、同じような感動を将来の国民に伝えることができるのだろうか。現状の制度をこのまま残す限り、残念ながら答えはいずれも「否」といわなければならない。

現実には、戦後の日本についての記録を知りたいければ、むしろ米国の国立公文書館を訪ねた方がよいというのが研究者の一般的な認識である。例えば、国家賠償法（昭和 22 年法律第 125 号）の立法過程に関する記録は、我が国の国立公文書館において発見することはできないが、米国の国立公文書館に記録が存在する。10 年ほど前に自らの機関で行われた意思決定がどのような経過でなされたかについての記録が当該機関（省庁）に存在せず、米国の国立公文書館で発見されたという話もある。

戦後 60 年を経過しようとしているにもかかわらず、戦後を対象とした歴史研究がほとんどなされていないのも公文書等の体系的保存がなされていないことと無関係ではない。1950 年代を対象とした数少ない歴史研究は、ほとんどが、関係者へのインタビューや口述記録や雑誌記事、報道等、さらには米国国立公文書館所蔵の資料で客観的資料の不足を克服しようとしたものであって、国立公文書館所蔵の公文書等は、ほとんど貢献していない。歴史の実証研究という観点からいって諸外国に比べて大きな制約がある。

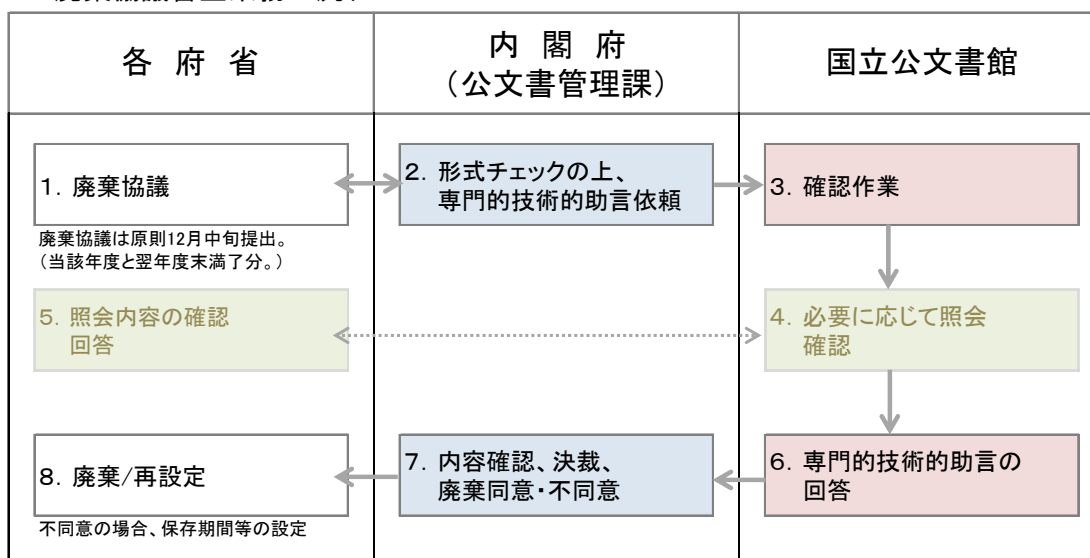
レコードスケジュール及び廃棄協議審査業務の流れ

1 レコードスケジュール審査業務の流れ



※レコードスケジュール(RS:保存期間満了時の措置)

2 廃棄協議審査業務の流れ



行政文書の管理に関するガイドライン（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定）

別表第 2 保存期間満了時の措置の設定基準

1 基本的考え方

法第 1 条の目的において、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」及び「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」とされ、法第 4 条において、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務・事業の実績を合理的に跡付け、検証することができるよう文書を作成しなければならない旨が規定されており、以下の【Ⅰ】～【Ⅳ】のいずれかに該当する文書は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」に当たり、保存期間満了後には国立公文書館等に移管するものとする。

- 【Ⅰ】 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅱ】 国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅲ】 国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅳ】 国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

2 具体的な移管・廃棄の判断指針

1 の基本的考え方に基づいて、個別の行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置（移管・廃棄）の判断については、以下の(1)～(5)に沿って行う。

- (1) 別表第 1 に掲げられた業務に係る行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置については、次の表（用語の意義は、別表第 1 の用語の意義による。）の右欄のとおりとする。

事 項		業務の区分	保存期間満了時の措置
法令の制定又は改廃及びその経緯			
1	法律の制定又は改廃及びその経緯	(1)立案の検討	移管
		(2)法律案の審査	
		(3)他の行政機関への協議	

		(4)閣議	
		(5)国会審議	
		(6)官報公示その他の公布	
		(7)解釈又は運用の基準の設定	
2	条約その他の 国際約束の締結及びその経緯	(1)締結の検討	移管（経済協力関係等で定型化し、重要性がないものは除く。）
		(2)条約案の審査	
		(3)閣議	
		(4)国会審議	
		(5)締結	
		(6)官報公示その他の公布	
3	政令の制定又は改廃及びその経緯	(1)立案の検討	移管
		(2)政令案の審査	
		(3)意見公募手続	
		(4)他の行政機関への協議	
		(5)閣議	
		(6)官報公示その他の公布	
		(7)解釈又は運用の基準の設定	
4	内閣官房令、内閣府令、省令その他の規則の制定又は改廃及びその経緯	(1)立案の検討	移管
		(2)意見公募手続	
		(3)制定又は改廃	
		(4)官報公示	
		(5)解釈又は運用の基準の設定	
閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯			
5	閣議の決定又は了解及びその経緯	(1)予算に関する閣議の求め及び予算の国会提出その他の重要な経緯	移管
		(2)決算に関する閣議の求め及び決算の国会提出その他の重要な経緯	
		(3)質問主意書に対する答弁に関する閣議の求め及び国会に対する答弁その他の重要な経緯	
		(4)基本方針、基本計画又は白書そ	

		の他の閣議に付された案件に関する立案の検討及び閣議の求めその他の重要な経緯（１の項から４の項まで及び５の項(1)から(3)までに掲げるものを除く。）	
6	関係行政機関の長で構成される会議（これに準ずるものを含む。この項において同じ。）の決定又は了解及びその経緯	関係行政機関の長で構成される会議の決定又は了解に関する立案の検討及び他の行政機関への協議その他の重要な経緯	移管
7	省議（これに準ずるものを含む。この項において同じ。）の決定又は了解及びその経緯	省議の決定又は了解に関する立案の検討その他の重要な経緯	移管
複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯			
8	複数の行政機関による申合せ及びその経緯	複数の行政機関による申合せに関する立案の検討及び他の行政機関への協議その他の重要な経緯	移管
9	他の行政機関に対して示す基準の設定及びその経緯	基準の設定に関する立案の検討その他の重要な経緯	移管
10	地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯	基準の設定に関する立案の検討その他の重要な経緯	移管
個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯			

11	個人の権利義務の得喪及びその経緯	(1)行政手続法第2条第8号口の審査基準、同号ハの処分基準、同号ニの行政指導指針及び同法第6条の標準的な期間に関する立案の検討その他の重要な経緯	移管
		(2)許認可等に関する重要な経緯	以下について移管（それ以外は廃棄。以下同じ。） ・国籍に関するもの
		(3)不利益処分に関する重要な経緯	廃棄
		(4)補助金等の交付に関する重要な経緯	以下について移管 ・補助金等の交付の要件に関する文書
		(5)不服申立てに関する審議会等における検討その他の重要な経緯	以下について移管 ・法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの ・審議会等の裁決等について年度ごとに取りまとめたもの
		(6)国又は行政機関を当事者とする訴訟の提起その他の訴訟に関する重要な経緯	以下について移管 ・法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの
12	法人の権利義務の得喪及びその経緯	(1)行政手続法第2条第8号口の審査基準、同号ハの処分基準、同号ニの行政指導指針及び同法第6条の標準的な期間に関する立案の検討その他の重要な経緯	移管
		(2)許認可等に関する重要な経緯	以下について移管 ・運輸、郵便、電気通信事業その他の特に重要な公益事業に関するもの ・公益法人等の設立・廃止等、指導・監督等に関するもの
		(3)不利益処分に関する重要な経緯	廃棄

		(4)補助金等の交付（地方公共団体に対する交付を含む。）に関する重要な経緯	以下について移管 ・ 補助金等の交付の要件に関する文書
		(5)不服申立てに関する審議会等における検討その他の重要な経緯	以下について移管 ・ 法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの ・ 審議会等の裁決等について年度ごとに取りまとめたもの
		(6)国又は行政機関を当事者とする訴訟の提起その他の訴訟に関する重要な経緯	以下について移管 ・ 法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの
職員の人事に関する事項			
13	職員の人事に関する事項	(1)人事評価実施規程の制定又は変更及びその経緯	廃棄 ※別表第 1 の備考二に掲げるものも同様とする。 （ただし、閣議等に関わるものについては移管）
		(2)職員の研修の実施に関する計画の立案の検討その他の職員の研修に関する重要な経緯	
		(3)職員の兼業の許可に関する重要な経緯	
		(4)退職手当の支給に関する重要な経緯	
その他の事項			
14	告示、訓令及び通達の制定又は改廃及びその経緯	(1)告示の立案の検討その他の重要な経緯（1 の項から 13 の項までに掲げるものを除く。）	廃棄
		(2)訓令及び通達の立案の検討その他の重要な経緯（1 の項から 13 の項までに掲げるものを除く。）	以下について移管 ・ 行政文書管理規則その他の重要な訓令及び通達の制定又は改廃のための決裁文書
15	予算及び決算に関する事項	(1)歳入、歳出、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為の見積に関する書類の作製その他の予	以下について移管 ・ 財政法第 17 条第 2 項の規定による歳入歳出等見

		算に関する重要な経緯（５の項(1)及び(4)に掲げるものを除く。）	積書類の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した歳入歳出等見積書類を含む。） ・ 財政法第 20 条第 2 項の予定経費要求書等の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した予定経費要求書等を含む。） ・ 上記のほか、行政機関における予算に関する重要な経緯が記録された文書
		(2)歳入及び歳出の決算報告書並びに国の債務に関する計算書の作製その他の決算に関する重要な経緯（５の項(2)及び(4)に掲げるものを除く。）	以下について移管 ・ 財政法第 37 条第 1 項の規定による歳入及び歳出の決算報告書並びに国の債務に関する計算書の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した歳入及び歳出の決算報告書並びに国の債務に関する計算書を含む。） ・ 財政法第 37 条第 3 項の規定による継続費決算報告書の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した継続費決算報告書

			を含む。) ・ 財政法第 35 条第 2 項の規定による予備費に係る調書の作製の基礎となった方針及び意思決定その他の重要な経緯が記録された文書（財務大臣に送付した予備費に係る調書を含む。) ・ 上記のほか、行政機関における決算に関する重要な経緯が記録された文書
16	機構及び定員に関する事項	機構及び定員の要求に関する重要な経緯	移管
17	独立行政法人等に関する事項	(1)独立行政法人通則法その他の法律の規定による中期目標（独立行政法人通則法第 2 条第 3 項に規定する国立研究開発法人にあっては中長期目標、同条第 4 項に規定する行政執行法人にあっては年度目標）の制定又は変更に関する立案の検討その他の重要な経緯 (2)独立行政法人通則法その他の法律の規定による報告及び検査その他の指導監督に関する重要な経緯	移管
18	政策評価に関する事項	政策評価法第 6 条の基本計画の立案の検討、政策評価法第 10 条第 1 項の評価書の作成その他の政策評価の実施に関する重要な経緯	移管
19	公共事業の実施に関する事項	直轄事業として実施される公共事業の事業計画の立案に関する検討、関係者との協議又は調整及び事業の施工その他の重要な経緯	以下について移管 ・ 総事業費が特に大規模な事業（例：100 億円以上）については、事業計画の立案に関する検討、

			環境影響評価、事業完了報告、評価書その他の重要なもの ・総事業費が大規模な事業（例：10億円以上）については、事業計画の立案に関する検討、事業完了報告、評価書その他の特に重要なもの ・工事誌
20	栄典又は表彰に関する事項	栄典又は表彰の授与又ははく奪の重要な経緯（5の項(4)に掲げるものを除く。）	以下について移管 ・栄典制度の創設・改廃に関するもの ・叙位・叙勲・褒章の選考・決定に関するもの ・国民栄誉賞等特に重要な大臣表彰に係るもの ・国外の著名な表彰の授与に関するもの
21	国会及び審議会等における審議等に関する事項	(1)国会審議（1の項から20の項までに掲げるものを除く。）	以下について移管 ・大臣の演説に関するもの ・会期ごとに作成される想定問答
		(2)審議会等（1の項から20の項までに掲げるものを除く。）	移管（部会、小委員会等を含む。専門的知識を有する者等を構成員とする懇談会その他の会合に関するものを除く。）
22	文書の管理等に関する事項	文書の管理等	廃棄

注

- ①「移管」とされている文書が含まれている行政文書ファイル等はすべて移管することとする。
- ②「廃棄」とされているものであっても、1の基本的考え方に照らして、国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に活かされるような以下の特に重要な政策事

項等に関するものについては、移管が必要となる。

阪神・淡路大震災関連、オウム真理教対策、病原性大腸菌O157対策、中央省庁等改革、情報公開法制定、不良債権処理関連施策、気候変動に関する京都会議関連施策、サッカーワールドカップ日韓共催等

③移管については、当該業務を主管する課室等の文書管理者において行うものとする。

(2) 以下の左欄の業務に係る歴史公文書等の具体例は、右欄のとおりであることから、これらの歴史公文書等を含む行政文書ファイル等を移管することとする。

業 務	歴史公文書等の具体例
各行政機関において実施・運用している制度（例：政策評価、情報公開、予算・決算、補助金等、機構・定員、人事管理、統計等）について、制度を所管する行政機関による当該制度の運用状況の把握等の業務	・ 基本計画 ・ 年間実績報告書等 ・ 施行状況調査・実態状況調査 ・ 意見・勧告 ・ その他これらに準ずるもの
国際会議	・ 国際機関(IMF, ILO, WHO 等)に関する会議、又は閣僚が出席した会議等のうち重要な国際的意思決定が行われた会議に関する準備、実施、参加、会議の結果等に関する文書
国際協力・国際交流	・ 政府開発援助、国際緊急援助の基本的な方針、計画、実施及び評価に関する文書 ・ 国賓等の接遇に関する文書のうち重要なもの
統計調査	・ 基幹統計調査の企画に関する文書及び調査報告書 ・ 一般統計調査の調査報告書
その他	・ 年次報告書 ・ 広報資料 ・ 大臣記者会見録 ・ 大臣等の事務引継書

注 移管については、当該業務を主管する課室等の文書管理者において行うものとする。

(3) 昭和27年度までに作成・取得された文書については、日本国との平和条約（昭和27年条約第5号。いわゆる「サンフランシスコ平和条約」）公布までに作成・取得された文書であり、1の【Ⅰ】【Ⅲ】【Ⅳ】に該当する可能性が極めて高いこと

から、原則として移管するものとする。

- (4) 上記に記載のある業務に係る文書のうち特定秘密である情報を記録する行政文書については、別表第2に定めるもののほか、特定秘密保護法、特定秘密保護法施行令及び運用基準を踏まえ、移管・廃棄の判断を行うものとする。
- (5) 上記に記載のない業務に関しては、1の基本的考え方に照らして、各行政機関において個別に判断するものとする。

保存期間が満了した行政文書ファイル等の移管・廃棄の状況

(単位：ファイル、%)

保存期間満了行政文書ファイル等数		移 管	廃 棄	延 長
平成26年度	3,310,481 (100.0)	13,696 (0.4)	2,307,873 (69.7)	988,912 (29.9)
平成25年度	2,807,495 (100.0)	9,798 (0.3)	1,751,434 (62.4)	1,046,263 (37.3)
平成24年度	2,537,963 (100.0)	12,653 (0.5)	2,309,543 (91.0)	215,767 (8.5)
平成23年度	2,339,901 (100.0)	17,140 (0.7)	2,164,048 (92.5)	158,713 (6.8)

(注) () 内は、行政文書ファイル等数に占める割合を表す。

出典：平成26年度における公文書等の管理等の状況について
(平成28年 2 月内閣府大臣官房公文書管理課)

平成27年度 公文書管理に係る海外現地調査 概要 (抄)

2. 調査概要

(1) 評価選別について

① アメリカ

- 評価選別の対象となる連邦記録は、GRS (General Records Schedule) の対象となる記録とそれ以外の記録に大別される。
- GRS とは、各省庁共通の一般庶務に関する記録の評価選別の基準であり、この対象となる記録のほとんどは廃棄される。
- GRS の対象とならない記録は、政府機関によってレコードスケジュール (RS) が付与され、NARA の Appraiser (評価選別の担当者) により審査が行われる。
- appraiser は現在 26 名おり、政府機関ごとに分けられた 4 つのチームと GRS の担当チーム 1 チームで業務に当たっている。この他、4 名の Supervisor (管理者) がいる。
- 政府機関は、「シリーズ」(≡各部署の業務。一つの政府機関の中で同一の事柄について継続して収集・作成され、まとめて保管される記録を指す。) ごとに RS を付与する。
- Appraiser は、政府機関から取り寄せた RS に付随する情報をもとに RS の審査を行うが、まれに政府機関に赴き調査を行うこともある。
- 人材の育成は、NARA、政府機関それぞれで実施しており、NARA においては NARA の職員向けの研修コースを設けている。

② フランス

- 1969 年に中間書庫による記録の管理が開始され、また 1986 年には各省においてその記録を管理、保存、評価選別を行うミッションと呼ばれるチームが配置されることとなった。
- ミッションはそのリーダーであるミショネールと、アーキビストを含む各省の職員から成り立ち、ミショネールは、文化通信省の省庁間アーカイブサービス部 (SIAF) の職員であり、各省に派遣される形をとっている。
- ミショネールの仕事はいわゆるレコードマネージャーの業務と歴史的に保存すべき記録を選別する業務に区分される。
- SIAF により標準的な記録の管理表が作成されている。また、各省においても個別の事情により記録管理表がミショネールの関与のもとで作成されることがある。この記録管理表には、文書の区分や保存期間、保存

期間満了後の処置などが記載されている。各省の文書を廃棄するためには、SIAF より各省に派遣されたミッショネールによる廃棄の許可 (visa) が必要である。廃棄の許可を得ない場合の廃棄につき、制裁が用意されている。

③イタリア

- 政府機関の文書の廃棄選別業務は廃棄管理委員会において実施される。委員は 4 名（作成した政府機関の長、文化財・文化活動・観光省の担当者、国立中央文書館長の委任を受けた館担当者、内務省）で、作成した政府機関が委員会を招集する。
- 委員会では、「保存計画書」と「判例集」を基準に判断し、廃棄報告書を作成する。廃棄報告書は、「シリーズ」単位で作成され、当該報告書をアーカイブズ総局が承認し、確定となる。
- 「保存計画書」とは、どの省のどの部局の何の事業の文書を、何年保存するか、その後廃棄か移管か、等が表形式で書かれている。
- 廃棄選別を行う際は、「シリーズ」の内容を理解することが目的であるため、全ての行政文書ファイルのリストを見るわけではなく、一部を見る。必要に応じ、実際の文書の中身を確認する。

④イギリス

- 評価選別は政府機関の責任のもと、イギリス国立公文書館 (TNA) のアーキビストと共に行う。
- TNA の評価選別担当者は 11 名。それぞれ政府機関ごとに担当があり、必要に応じて政府機関と直接コンタクトを取る。最終的な承認は、TNA が与える。
- ファイル単位での評価選別は廃止し、マクロの視点で行っている。“シリーズ”ごとに質問・回答表を作成し、その基準を添付し、その判断の根拠とする。
- TNA から政府機関に対して評価選別におけるガイダンスを提供している。また、政府機関からの電話やメールの質問も随時受け付けている。

⑤ドイツ

- 連邦公文書館法は、原則として全ての文書を連邦公文書館に引き渡すべきことを国家機関に義務づけており、引き渡しの実際上の基準及び手続は、各国家機関と連邦公文書館との個別の取決めによる。
- 連邦公文書館としての評価選別の戦略と方針、選別の結果はウェブで公

表している。連邦各省の局課レベルで「アクテンプラン」（文書の作成計画—発生し得る文書のリスト）を作成しているが、実態としては当該業務を担当する部署と協議・調整が必要となる。

- 連邦公文書館のアーキビストが、「アクテンプラン」、組織・政策の分析や文書の対照を行い、判断のためのカタログを作り込んで、移管・廃棄の理由付けについてもクリアーにしていく。
- ドイツにおける中間書庫の制度は、連邦公文書館がスペースを国家機関に割り当て、各国家機関がその判断に応じて移送したものを物理的に管理するものであり、全ての文書を移送することを意図するものではない。
- 中間書庫に移送された文書に対する評価選別は、基本的にはカタログのみをチェックする方法で行うが、必要に応じて実際の記録をアーキビストが見て評価する。昨年は約 18 万 5,000 ユニット（我が国の行政文書ファイルの概念に近い。）を評価した（常用文書・各機関が保存年限まで自ら保存していた文書については別途移管を受けて評価選別を行う。）。
- 評価担当として最大で 39 名のアーキビストがいるが、全員が実際に従事している訳ではない。また、移管・廃棄の判断と承認は、ユニットをまとめたシリーズレベルで行う。

行政文書の範囲について

◎衆議院議員中川秀直君提出仙谷官房長官の「私的メモ」の定義に関する再質問に対する答弁書（平成 22 年 12 月 7 日閣議決定）

一、五及び六（公文書管理法における「組織的に用いるもの」の解釈）について

一般論としては、公文書等の管理に関する法律（中略）において、どのような文書が「組織的に用いるもの」として行政文書に該当するかについては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（中略）の場合と同様に、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要があるものと考える。

◎行政文書の管理に関するガイドライン（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定）

第 3 作成

《留意事項》

〈文書主義の原則〉

- 職員が自己の執務の便宜のために保有している写し（正本・原本は別途管理）は行政文書には当たらないが、このような個人的な執務の参考資料は必要最小限のものとすべきである。また、職員が起案の下書きをしている段階のメモも、一般的には行政文書には当たらないが、当該メモに行政機関における法律立案の基礎となった国政上の重要な事項に係る意思決定が記録されている場合などについては、行政文書として適切に保存すべきである。

〈取得〉

- 「行政文書」の要件である「取得」の時点は、行政機関の職員が実質的に取得した時点で判断されるものであり、必ずしも、受領印の押印や文書管理システムへの登録などの手続的な要件を満たした段階ではない。（中略）
- 委託事業に関し、説明責務を果たすために必要な文書（例：報告書に記載された推計に使用されたデータ）については、仕様書に明記するなどして、委託元の行政機関において適切に取得し、行政文書として適切に管理することが必要である。

◎情報公開・個人情報保護審査会答申における判断

【事例１】平成13年度（行情）答申第145号；水俣病認定検討会の議事録等の不開示決定（不存在）に関する件

諮問庁は、水俣病認定検討会開催当時（昭和50年～52年）の担当者複数名に文書の作成、配付等の状況について確認した結果次のとおり説明している。

同検討会の議事録・会議録は作成されていなかったが、担当者メモは作成されていたと推測される。また、これらのメモは、あくまで担当者個人のメモという認識であって、組織として活用されたものではない。

（中略）

大阪高裁調査嘱託回答書の作成に際しては、当時水俣病認定検討会に関するファイルが2冊保存されており、担当者はこれを基にして同検討会の全体会議及び小委員会の開催期日を特定したとしていることから、当該ファイルには、前記の担当者メモがつづられていた可能性がある。当該2冊のファイルは現存しておらず、その事情として、法施行前の環境庁文書管理規程では、管理の対象となる「文書」の定義が明らかでなかったことなどから、担当者メモがつづられていたような当該ファイルは正式に保存されるべき文書ではないと解され、その後の執務室の移動や法の施行準備に伴う文書整理の際に廃棄されたものと思われる。

当該ファイルが大阪高裁調査嘱託回答書の作成に利用されたものであること、52年環境保健部長通知の水俣病の認定の判断条件は現在でも基準とされているものであり、当該ファイルがその検討経緯を示すものであった可能性のあることからみれば、当該ファイルは、作成等に関与した職員個人のメモ等というよりも、組織としての共用文書の実質を備えた重要な文書と言い得るものであって、その保存、廃棄の状況が明確でないことは、文書管理上問題があったものと言わざるを得ない。

【事例２】平成24年度（独情）答申第39号；特定学校法人との間で締結された土地譲渡契約に基づく協議内容の不開示決定（不存在）に関する件

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、別紙の2のⅡは、機構の特定職員が作成したとされる会議メモ（個人メモ）であり、機構から同職員に貸与されたパソコンに保存されているものであるが、同メモは職務上作

成されたものではなく、組織的に用いられるものではないため、機構が保有する法人文書には該当しない旨説明する。

当審査会において、諮問庁から別紙の２のⅡの提示を受け確認したところ、別紙の２のⅡは、機構の特定職員が特定年月日に特定学校法人の担当者と行った打ち合わせの内容が記載されたものであり、本件土地の引渡しの時期及び現地での境界確認作業についての記載が認められる。

したがって、別紙の２のⅡは、職務遂行上、特定職員により作成されたものと見ることができる。

また、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、上記の打ち合わせに機構側として参加したのは特定職員のみであり、同職員は、本件土地の引渡し日を確認できる文書の作成について組織として当然期待されていたと見ることができ、個人メモ以外にそれに該当する文書は存在せず、さらに、同メモの記載内容を基に本件契約に係る後述の別紙の２のⅢないしⅥの作成等が、同職員によって行われたと見るほかない状況から判断すると、別紙の２のⅡについて法人文書としての組織共用性が認められるので、これを本件対象文書として特定すべきである。

【事例３】平成２６年度（行情）答申第５８６号；「事務引継書（民事局総務課分）」の開示決定に関する件（文書の特定）

引継ぎに際し、前任者個人の判断で便宜的にメモを作成し、後任者へ交付した場合（中略）、当該メモの作成・利用・保存・廃棄については、そのいずれの過程においても組織としての関与は何ら存在せず、専ら職員個人の便宜的判断に委ねられているものと認められるのであって、当該職員の職務内容そのものの実施において直接的に用いられるものではないことからすれば、たとえ当該職員が当該メモを廃棄せずに保有していたとしても、そのことのみをもって、行政機関の職員が組織的に用いるものとして当該行政機関が保有しているものということはできず、法２条２項に規定する行政文書には当たらない。

【事例４】平成２２年度（行情）答申第５３７号；司法書士試験の記述式の模範解答及び採点要領の不開示決定（不存在）に関する件

採点メモについては、当該採点メモの送付を受けた各試験委員が、不動産登記に係る試験問題の答案の採点に当たり、これを参考としたか、あるいは、採点に関して行った各試験委員間の打合せにおいて、各試験委員共通の認識となったか否かについては定かではないとしても、当該メモは、当該各試験委員間

で一時であっても採点という行政事務の参考に資するため共有していたものであると認められる以上、諮問庁の認識とは異なり、組織共用性がある文書と言え、行政文書であると認められる。

【事例５】平成２２年度（行情）答申第３９０号；平成１８年新司法試験の論文試験に係る採点基準に該当する文書等の不開示決定（不存在）に関する件

考査委員が採点を実施するに当たり、個別の問題の採点基準が作成されている事実はなく、また、仮に個々の考査委員が各自の必要性から作成したメモが存在したとしても、これらは組織共用文書とは言い難く、本件対象文書には該当しないと言うべきである。

◎諸外国における行政文書（法人文書）の範囲

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	日本
情報公開の 対象	記録(☆★)※1、※2	記録された情報(★) 業務上、規律上、法律 上及び説明責任にとっ て必要とされるもの(◆)	国、地方公共団体、他 の公法上の法人又は公 役務の管理を課せられ た私法人によって、公役 務の任務の枠内で作成 又は保有されているも の(例示略)(★)	職務上の情報(★) 情報の保持者の種類及 び記録の様式を問わず、 連邦の責務を達成する ために作成取得されたも の(◆)	行政機関又は独立行政 法人等により職務上作 成取得され、組織的に 用いるものとして、保有 されているもの(☆★)
国立公文書 館の受入対 象	【国立公文書記録管理局】 ①政府機関、連邦議会、 最高裁判所の記録のうち、 NARA館長が歴史的価値 等を認定したもの ②大統領等政府高官に関 する書類等(☆) 【記録の廃棄】 政府機関が法、又は業務 遂行に際して作成取得し、 政府の諸活動の証拠とし て、あるいは情報としての 価値により保存されるもの (☆)	①～③のうち、永久保存 の価値があるもの(☆) ①行政官庁、委員会等 の記録 ②団体・施設における行 政上の記録 ③司法府の記録	①及び②のうち、歴史的 意義を有するもの(☆) ①国、地方公共団体、 公施設法人及びその他 の公法人又は同様の任 務を有する私法上の自 然人又は法人の公役務 の範囲内で生じたもの ②裁判所付属吏の作成 原本及び帳簿類	連邦議会、大統領、裁判 所、行政府、公法上の団 体、施設、財団、その他 の機関等の記録で引渡 しの申出があったものの うち、永続的価値がある として国立公文書館との 間で了解したものの(☆)	①上記のうち、歴史資 料として重要なもの ②法人その他の団体、 個人から寄贈・寄託され たもの(☆)
関係法令等	☆連邦記録法 ★情報自由法	☆公記録法 ★2000年情報自由法 ◆2000年情報自由法第46 条に基づき制定された記 録管理に関する大法官の 実務規範	☆文化遺産法典 ★行政記録アクセス法	☆連邦公文書館法 ★情報自由法 ◆連邦諸省における記録 文書の作成及び管理に関 する指針	☆公文書管理法 ★情報公開法

※1 アメリカの情報自由法においては、明文の規定はないものの、判例法上の管理テストによって組織共用文書が対象となっている(宇賀克也「情報公開法：アメリカの制度と運用」日本評論社2004年)

※2 アメリカにおいては、NARAによって出されるガイドライン・通達等により、初期段階のドラフト、概略メモ等の仕掛ファイルについても、次の要件を満たす場合には、「連邦記録」として確実に維持されなければならないとされている。

①作成者のみでなく、業務目的のために職員間で回覧したり、又は入手可能な状態にしたりしてある場合(ここでいう「業務目的」とは、承認、コメント、処置、勧告、フォローアップ、責務の担当者と機関業務につき連絡を取る、等が含まれる)

②貴重な情報が含まれる場合(例えば、機関の基本的な方針、意思決定、処置又は責任に関する公式見解、執行について理解を助ける的確な注釈、コメント等)

○東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案について

・背景

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災に対応するために設置された一部の会議等において、議論の中身を記載した議事録が作成されていなかったことが判明し、東日本大震災のような歴史的に極めて重大となる事案に対応するために設置された会議等で議事内容の記録が未作成という事態の再発を防止するため、政府からの意見を求められた公文書管理委員会において原因分析及び改善策の取りまとめを行った。

・対応

公文書管理委員会の取りまとめを踏まえ、政府においては、「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部を改正し、歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成の確保のための指針を策定した。具体的には当該会議等のうち①政策の決定又は了解を行う会議等（政策の決定又は了解を行う会議等に該当するか否かについては公文書管理を担当する大臣が閣議等の場で了解を得て判断）については、開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記載した議事の記録、決定又は了解を記録した文書、配布資料等を作成すべきとし、②政策の決定又は了解を行わない会議等については、活動期間、活動場所、チームの構成員、その時々々の活動の進捗状況や確認事項（共有された確認事項、確認事項に対して構成員等が具体的に採った対応等）を記載した文書、配布資料等を作成すべきとした。また、歴史的緊急事態に対応する行政機関においては、事前にマニュアル等を整備又は改正し、作成すべき記録、事後作成の場合の方法・期限、記録の作成の責任体制、記録の作成も含めた訓練等を行うことを明確化する等の措置を講ずる必要がある旨を明記した。

○閣議及び閣僚懇談会並びに閣僚会議等の議事の記録の作成について

・背景

上記の東日本大震災の事例にとどまらず、政府においては、重要な意思決定にかかわる会議等について後世の検証に堪え得る記録作成が行われるべきとの考えの下、平成 24 年より、政府の要請を受けて、公文書管理委員会にて公文書管理制度の目的に照らしてどのような会議について記録を作成・保存すべきかを検討し、基本的な考え方を取りまとめた。

・対応

公文書管理委員会の取りまとめを踏まえ、政府において、①閣議及び閣僚懇談会については、「閣議等の議事の記録の作成及び公表について」（平成26年3月28日閣議決定）を決定し、開催日時、開催場所、出席者、議事結果、発言者名及び発言内容を記載した議事の記録を作成するものとし、②国務大臣を構成員とする会議又は省議については、「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部を改正し、開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記載した議事の記録を作成するものとした。

国立公文書館における中間書庫業務について

○中間書庫業務の現状

・平成 26 年度 独立行政法人国立公文書館業務実績報告書（抄）

7. 中間書庫

概 要

公文書管理法第 6 条第 2 項により、行政機関の長は、行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならないとされている。また、行政機関における集中管理の推進に資するよう、同法の附則により改正された国立公文書館法（平成11年法律第79号）において、館が行政機関からの委託を受けて行政文書の保存を行う業務（以下「中間書庫業務」という。）を行うことができるものとされている。

これを受けて、館は、平成23年 4 月に中間書庫業務を開始したが、当初は、各府省からのニーズを踏まえ、霞ヶ関から半径 5 km 以内で交通の利便性が良い場所という前提で募集を行い、実施場所を港区虎ノ門とした。

しかしながら、平成 24 年度業務実績評価で内閣府独立行政法人評価委員会から中間書庫業務に関し、「対費用効果からの長期的な検討や、運用の在り方等見直しの検討を行うことが期待される。」との指摘を受けたことも踏まえ、館としても今後の中間書庫の在り方について、行政機関へのヒアリングを行いつつ、検討を行った。その結果、平成 27 年度以降、中間書庫をつくば分館に設置することとし、委託機関と調整の上、平成 27 年 3 月につくば分館への書架の移設、受託文書の搬送等を行った。

実 績

（1）平成25年度保存期間満了文書の移管等

4 月に、平成25年度末までに保存期間が満了した受託文書のうち、保存期間満了時の措置が移管と確定し、委託機関から移管通知のあった文書2,451冊（4 機関）について、各機関に確認の上、中間書庫において箱詰めを行い、中間書庫からつくば分館に搬出した。

また、保存期間満了時の措置が廃棄となる文書等、委託解約の申込みがあった188冊（2 機関）を委託機関に返却した。

（2）中間書庫業務委託に関する意向調査に基づく新規受託

5 ～ 6 月に平成 26 年度中間書庫業務委託の意向調査を実施し、委託の希望があった行政文書について各機関との協議・調整を行った。その結果、希望の

あった3機関（内閣府、金融庁、厚生労働省）から新たな行政文書（22 ファイル 1,188 冊）を受託した。

受託実績

年度	23 年度末	24 年度末	25 年度末	26 年度末
受託文書数	1,032 ファイル 4,911 冊	563 ファイル 5,201 冊	627 ファイル 8,934 冊	544 ファイル 7,483 冊
委託行政機関及びその内訳	6 機関 内閣官房、内閣府、警察庁、総務省、法務省、厚生労働省	5 機関 内閣官房、内閣府、警察庁、総務省、厚生労働省	5 機関 内閣官房、内閣法制局、内閣府、総務省、厚生労働省	6 機関 内閣官房、内閣法制局、内閣府、金融庁、総務省、厚生労働省

（３）受託文書の保存及び管理

受託文書の劣化防止のための措置として、受託文書のほこり取りを行った。また、委託機関からの一時利用申込みに対応した。

平成27年1～2月、平成26年度末までに保存期間が満了する予定の受託文書を各委託機関に通知し、保存期間満了時の措置の確認を行った。また、3月末現在の受託状況報告書を、各委託機関に送付した。

（４）中間書庫の移転準備及び実施

8月、つくば分館において提供する中間書庫業務のサービス内容を検討するにあたり、今後の中間書庫の利用予定及び同書庫に必要とされているサービスを事前に把握することを目的として、行政機関21機関を対象にヒアリング調査を行った。その主な結果は、次のとおりである。

- ・つくば分館移転後も委託機関数及び受託文書数に大きな変動はない。
- ・平成27年度以降に利用を希望する機関は7機関あるが、その他の14機関については機関内に保管スペースが確保できている等の理由により、当面館の中間書庫の利用を予定していない。
- ・各機関とも委託中の文書の一時利用の利便性を最も重視し、概ね申込みから24時間後には利用できることを希望している。

これらの結果をもとに、「独立行政法人国立公文書館中間書庫業務要綱」（平成23年3月15日館長決定）及び「独立行政法人国立公文書館中間書庫業務実施要領」（平成23年3月24日統括公文書専門官決定）を改正するとともに、本館での一時利用の要望に応えるため、本館まで受託文書を運搬する方法の検討等を行った。

紙媒体と電子媒体の管理におけるメリット・デメリット

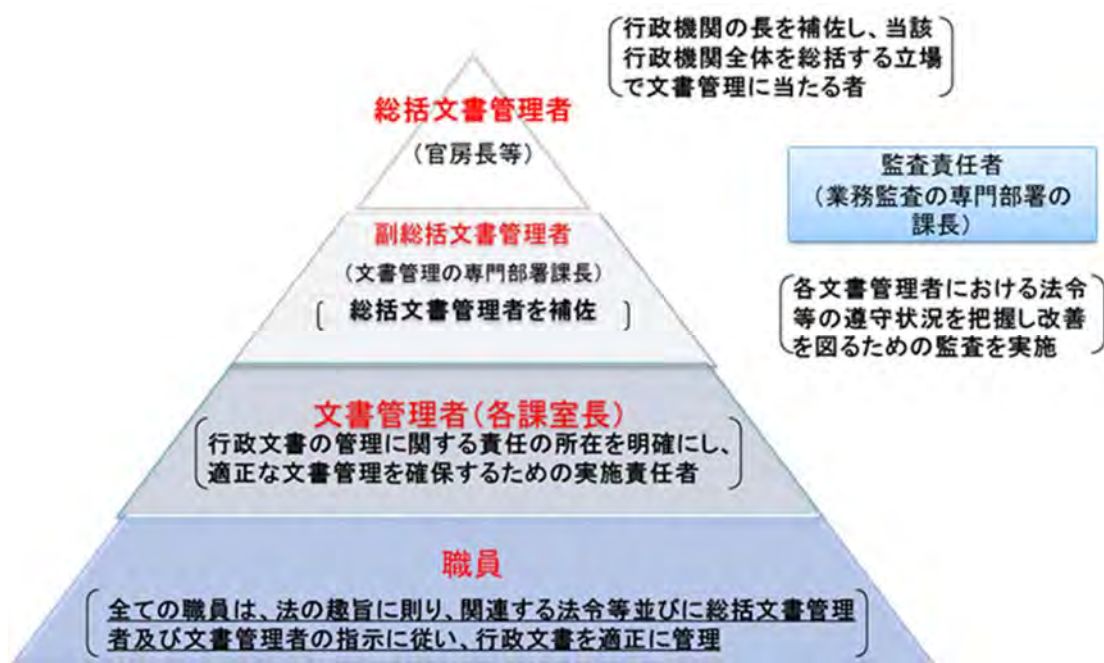
区分	紙媒体		電子媒体	
	メリット	デメリット	メリット	デメリット
整理 保存	・誤って消去したり、書き換えてしまうリスクが少ない ・将来にわたって内容の確認が可能	・事務所に近接する位置に保存のためのスペースが必要 ・災害時に紙文書が喪失すると、復旧が不可能と	・サーバー等へ集約することにより、保存スペースの削減が可能 ・災害時における文書喪失リスクは、バックアップの分散管理等で可能	・誤って消去したり、書き換えてしまったりした場合に復元が困難 ・長期保存フォーマットへの媒体変換が必要 ・セキュリティの確保が心配 ・サーバー等の容量が課題
利活用	・紙文書の方が見やすい、使いやすい ・裁判等で使用する可能性がある文書は紙媒体が安心 ・相互に密接に関連を有する行政文書をまとめたファイルで扱える ・システムエラーの影響を受けない	・個別の文書や文書内の記載事項を探す場合に、行政文書ファイルを1つずつ開いて探す必要がある ・複製、共有のためのコストが発生 ・再加工や引用がしにくい	・個別の文書や文書内の記載事項を探す場合、広い範囲を対象に文字列の検索ができるため ・複製が容易であるため、類似の文書を作成しやすい ・共有が容易 ・再加工や引用が容易	・地図や工事の図面などは、PC等の画面だと全体像の把握が困難 ・紙文書と電子文書が混在する行政文書ファイルは、業務上使いにくい ・システムエラー時の業務への影響が大きい
移管 廃棄	—	・作業、輸送コストが高い ・廃棄処分に係るコストが高い	・作業、輸送コストが低い ・廃棄処分に係るコストが低い	—

(参考) 非現用文書の管理において想定される電子媒体のメリットとデメリット

区分	電子媒体	
	メリット	デメリット
保存	・デジタルアーカイブの構築が容易 ・サーバー等へ集約することにより保存スペースの削減が可能 ・災害時における文書喪失リスクは、バックアップの分散管理等で可能	・バックアップ、セキュリティ確保に係るコストが発生 ・誤って消去したり、書き換えてしまったりした場合に復元できない ・見読性確保・長期保存のための媒体変換が必要
利活用	・検索性が高い ・遠隔地からの閲覧が容易 ・複数人が同時に利用可能	・地図や工事の図面などは、PC等の画面だと全体像の把握が困難 ・システムエラー時の業務への影響が大きい

文書管理に係る指導・監督の仕組み

＜行政機関の標準的な文書管理体制＞



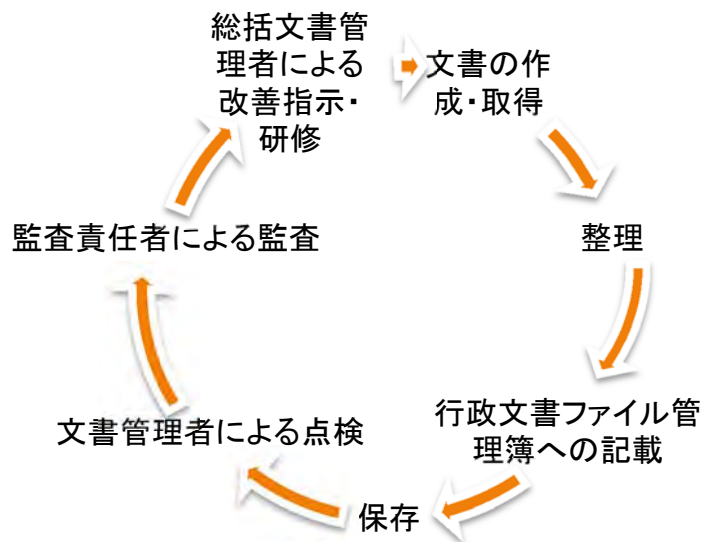
- ※ 1 文書管理者は年 1 回の点検を行う
- ※ 2 監査責任者は行政文書の管理状況についての監査を行う
⇒結果は総括文書管理者に報告
- ※ 3 総括文書管理者は点検又は監査の結果に基づき必要な改善措置を講ずる

(参考) 平成 26 年度の管理状況調査によると、行政機関全体の文書管理者数は 24,411 人、行政文書ファイル等の数は 16,582,435 ファイルとなっており、一人の文書管理者が管理する行政文書ファイル等の数は平均すると約 679 ファイルとなる。

- ・ 各行政機関の文書管理者は、年 1 回、次のような項目について点検を行うこととされている。
 - ✓ 作成すべき行政文書が適切に作成されているか。
 - ✓ 行政文書ファイル等の保存場所は適切か。
 - ✓ 行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間満了日及び保存場所等が行政文書ファイル管理簿に適切に記載されているか。
 - ✓ 移管すべき行政文書ファイル等が適切に移管されているか。
 - ✓ 誤廃棄を防止する措置は採られているか。
 - ✓ 職員に対する日常的指導は適切になされているか。 等

- ・これらの文書管理の仕組みを文書に着目し整理すると以下のような流れとなる。

＜文書に着目した文書管理の流れ＞



- ・このような各行政機関の主体的な文書管理に加え、内閣府においては各行政機関からの管理状況報告を踏まえ、必要に応じて資料提出の求めや勧告等を行うこととしている。

文書管理の組織体制、人材育成に関する行政機関からの意見・要望

(※各行政機関に対しアンケート調査を実施)

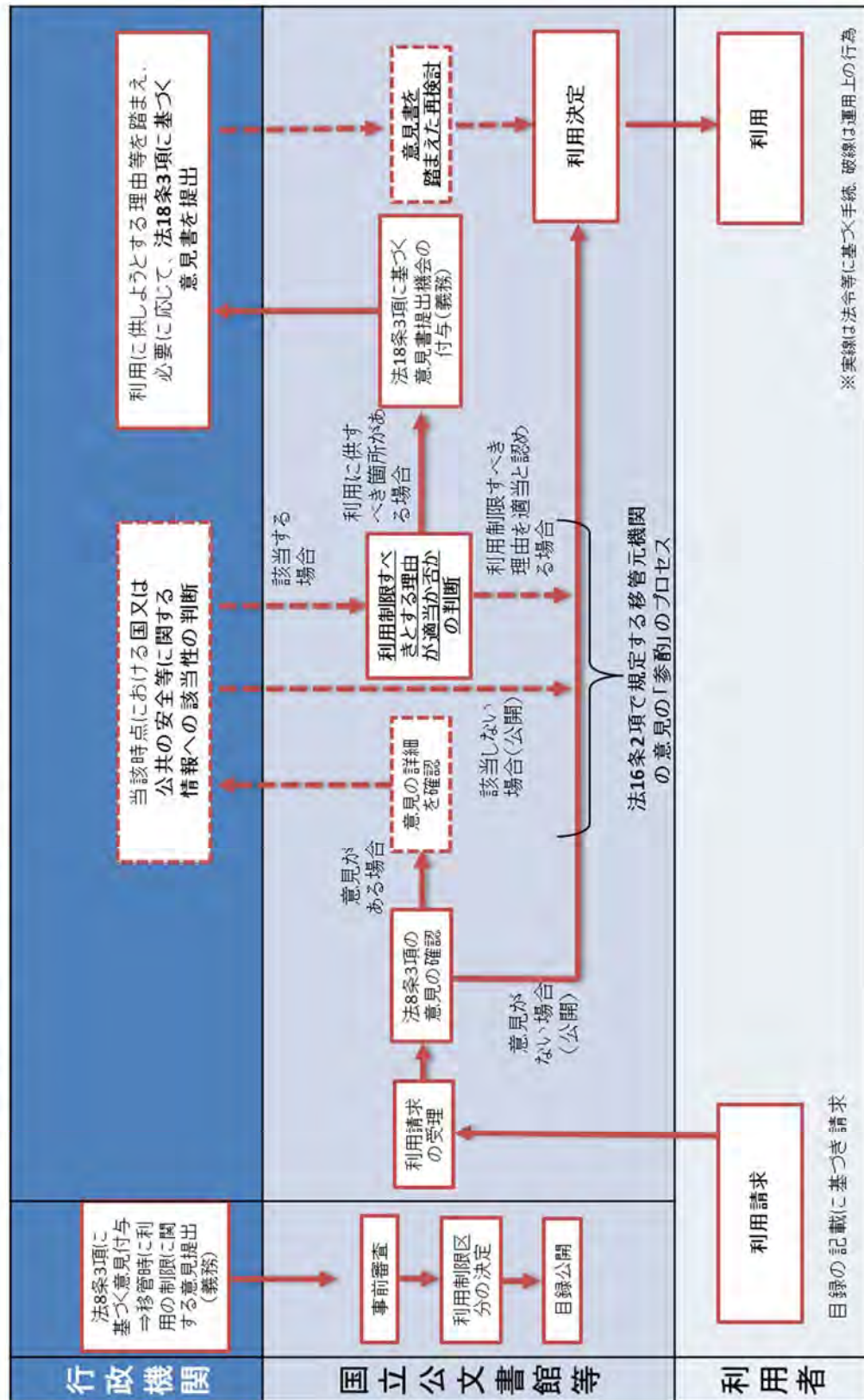
- ・研修の内容等についての意見・要望
 - 公文書管理制度の関係諸規程の理解を高める研修や一元的文書管理システムの操作方法、レコードスケジュールの設定方法等の実務的な研修を行って欲しい
 - バリエーションに富んだ短時間で個別業務に特化した研修、“職員全体”の行政文書の管理に対する意識の向上に資する研修を行って欲しい
 - 管理職級や監査責任者、地方機関（出先機関等）職員向けの研修を行って欲しい
 - 各行政機関で使える研修資料や研修を撮影した映像等、サテライト・web研修の場を提供して欲しい
 - 全体的な研修機会の増加をお願いしたい
 - 内閣府、（独）国立公文書館からの講師派遣を増やして欲しい
- ・人材、組織体制についての意見・要望
 - アーキビスト等の外部の専門職を各省に配置することを検討して欲しい
 - 行政機関の文書管理担当職員数の少なさも課題であることを明らかにした上で、行政機関における人材の確保、体制強化についても支援をして欲しい
- ・その他文書管理業務の進め方等についての意見・要望
 - 文書管理業務の習得度に応じたきめ細やかな文書管理マニュアル、資料等の整備をして欲しい
 - 内閣府、（独）国立公文書館にあった行政機関からの照会事例を全体で共有して欲しい

特定歴史公文書等の利用等に係る仕組みの比較
(独立行政法人国立公文書館が設置する国立公文書館の場合)

	公文書管理法施行後	公文書管理法施行前
根 拠	権利として利用 * 利用の目的は問われない	行政サービスの一環として利用 * 調査研究を目的とした利用
条 件	請求数に制限なし	1 回 5 冊まで(運用上) * 審査終了後に次の申請が可能となる
処分時の措置	非公開等の理由を詳記(義務)	非公開等の理由の付記は任意
救済制度	不服審査や訴訟の提起が可能	不服の申出が可能 * 館が自主的に設けた仕組み
処理期限	利用等規則(※)で期限を規定	30 日以内の審査終了を励行(運用上)
公開基準	時限を設けず「時の経過」を考慮	30 年経過を期として「時の経過」を考慮 * 30 年未経過は情報公開法の規定を準用
提供範囲	寄贈・寄託文書も提供可能に	寄贈・寄託文書は提供できず
閲 覧	デジタルカメラ等での撮影が可能	デジタルカメラ等での撮影は不可
複 写	規定の手数料により館が交付 * 手数料単価は利用等規則で規定	利用者と委託業者が個別に契約
昼休み	請求の受付や文書の出納を実施	申請の受付や文書の出納を休止
二次利用	目的を問わず利用可能	有償・営利の出版掲載等には一定の使用料が発生
保 存	永久保存義務 * 廃棄には内閣総理大臣の同意が必要	随意に廃棄することも可能

(※) 公文書管理法により、国立公文書館等の長は、利用等規則を、公文書管理委員会の議を経て、内閣総理大臣の同意を得た上で設ける義務を課せられている。

国立公文書館等における利用決定のプロセス (移管元行政機関等の意見に係る特定歴史公文書の利用請求から利用までの流れ)



「時の経過」を踏まえた判断の事例について

○行政改革委員会行政情報公開部会における議論

【第 48 回部会（平成 8 年 7 月 26 日）議事録より】

角田禮次郎部会長）もう一つ、限時的公開とかいう考え方もあるわけだが、その限時的公開というのは、さきほど成田委員も指摘したのだが、例えば、外国のように秘密を指定して、その秘密を情報公開法の中で非公開事項として取り入れるとか、あるいはそうでないとしても事項的な決め方をしている場合は、ある時期になったら公開するという限時的公開の制度が結びつくわけである。ところが、我が情報公開法というのは定性的になっているから、請求があったその都度、支障があるかどうかを判断することになるわけだから、そういう意味では固定していない。毎日、今日は非公開でも来月は公開されるかもしれない。だから常に請求時点における勝負であるという意味から見れば固定していないわけだから、30 年経ったら非公開事項は全て公開するのだという考え方にそもそもなじまないのではないかという気がする。

もう一つ言えば、そういう制度を採っていても、30 年経ったら 100%公開するというわけではなくて、やはりその時に公開・非公開を判断して、非公開にすべきものは非公開にするというような規定も入っているようだから、そういう意味では私は限時的公開の規定はあまり意味がないのではないかという気がしている。

ただもう一つ言えば、今のは一般論で、歴史的研究の対象になるような文書という概念がもう一つあるわけであるが、そういうものは普通の文書ではなくて、まさに歴史的研究の対象になる文書だから、それは公文書館とか外交史料館に送って、そちらの方の公開の問題として考えるべき問題ではないかと思う。（後略）

○諸外国における運用例

①イギリス

「閣議議事録等の文書の作成及び一定期間経過後公開等制度に関する調査報告書」（平成 24 年 12 月）現地ヒアリング概要より抜粋

- ・公記録法は、情報が物理的に置かれる場所を規定する。これに対して、情報自由法は、閣議に関する文書を他の文書と同様に規律し、一定の場合になぜ公開されえないかも規律する。作成後 30 年経過する前であれば、内閣府に閣議文書がある段階で公開を

拒否することが可能である。それが情報自由法 35 条による除外であり、連帯責任の原則を守り大臣間の自由な意見交換を確保するためである。国民の中にはこれを不服として申し立てる場合があるが、この場合は、情報コミッショナーが開示の可否を判断する。情報コミッショナーによる裁決で開示と判断されたにもかかわらず、政府が拒否権を発動した事例がこれまでに 3 度ある。このうち、2 度が閣議に関するものである。

- ・ 一定の情報、たとえば、個人情報、国家安全保障情報は非公開の扱いを受ける。国民は、情報自由法の下で開示請求を行うことができるが、その場合、各省は、内閣府に公開の可否を照会する。そこで、たとえ非公開との決定がなされたとしても、それは時限的な措置にすぎない。
- ・ 移管までの期間を 30 年から 20 年に短縮することについては、2013 年 1 月から 10 年間で段階的に進められる予定である。

② ドイツ

i) 「閣議議事録等の文書の作成及び一定期間経過後公開等制度に関する調査報告書」 (平成 24 年 12 月) 現地ヒアリング概要より抜粋

- ・ 「閣議録は」基本的に 30 年後に公開しなければならないが、公開を拒否できるための事由はあるかどうかの議論をすることだ。次に、「30 年より前に公表されることはあるか？」という質問に対しては、原則としては「ない」、という答えになる。あるとすれば、連邦議会や報道から申請がされて検討して・・・ということはあるかもしれないが、基本的にはない。

ii) バイエルン州公文書館法 (1989 年 12 月 22 日制定)

第 10 条 (州公文書館の利用)

(1) 州公文書館において保存される記録資料は、次項以下に規定する基準及び利用規則に則り、官庁、裁判所、その他の公的機関、自然人及び法人が利用の申し込みをすることによって、これを使用することができる。

(2) 州公文書館において保存される記録資料は、目的が正当と認められ、かつ保護期間に反しない限りにおいて、これを利用することができる。目的の正当性は、利用が公務目的、学術目的、郷土研究目的、家族史作成目的、法的目的、教育目的又は出版目的及び正当な個人利益の擁護を実現するときには、特にこれを認めるものとする。以下の場合には、その限りにおいて利用許可は拒否され又は条件が付される。

- 1 ドイツ連邦共和国又はその各州の利益が損なわれると想定する理由がある場合。

- 2 当事者又は第三者の保護されるべき利益が妨げとなっていると想定する理由がある場合。
- 3 秘密保持が要請されていることを理由とする場合。
- 4 記録資料の保存状態が損なわれる場合。
- 5 不当な行政上の経費が必要となると見込まれる場合。

(3) 法規により、又は第 4 項の規準に則って別に定めない限り、その作成に当たって公表すべきものと定められている文書を除く記録資料は、その作成から 30 年を経過するまでは利用対象から除外される。自然人に関連する記録資料(個人関係記録資料)は、当事者の死亡の後 10 年を経過してから利用することができる。死亡の日が明らかでなく、又は〔死亡の日を〕確定するために不当な経費が必要とされる場合は、保護期間は当事者の誕生の後 90 年を経過したときに終了する。(後略)

(4) 法規が別の定めをせず、かつ当事者又は第三者の保護されるべき利益が妨げとなっていないときは、引渡し機関〔州の全ての官庁・裁判所及びその他の公的官署〕の同意を得て、利用の場合ごとに又は記録資料のグループについて、保護期間を短縮することができる。個人関係記録資料については、保護期間の短縮は、当事者がそれを承諾している場合又は企図されている学術上の目的の達成、現在する立証困難の除去及び引渡し機関若しくは第三者の大多数の利益のために存在するその他の理由に必須とされる場合であって、当事者又は第三者の保護されるべき利益が妨げとならないことが確証されているときに限り、認められる。保護期間は、公の利益が存するときは、引渡し官庁の同意を得て最長で 30 年間延長することができる。

第 11 条 (保護権)

- (1) 当事者の開示請求に関するデータ保護法令の規定は、この法律により影響を受けない。〔当該データの〕開示機関に対しては、公文書館は記録の閲覧を許可することができる。
- (2) 当事者による法に基づく訂正請求は、訂正の対象となる記録部分の周囲に正しい記述を補記する方法によって実施するものとする。それが不可能であるときは、記録には特にその旨を示す印を付さなければならない。
- (3) 当事者は、誤った事実が維持されることによって侵害を被るおそれがあることを証明したときは、当該個人に関係する記録に反論を付記することを請求することができる。但し、法的確定力のある裁判所の判決若しくは拘束力のある官庁の裁断に含まれている確定事項については、これを適用しない。当事者本人の死亡の後には、反論の

付記はそれを主張する正当な利益を有する承継人若しくは配偶者、子及び親がこれを請求することができる。

(4) 公文書館への引渡しの時点までに、引渡し機関において廃棄されているべきであった書類は、廃棄されなければならない。他の規定による廃棄義務が公文書館への引渡し後になってから生じたときは、書類は廃棄されてはならない。この書類は、作成の後 60 年を経過するまでは、利用することが当事者の利益に資すると認められるとき又は当事者の承諾があったときに限り、利用することができる。

※訳文は上代庸平編『アーカイブズ学要論』（尚学社、2014 年）資料編 外国の法令Ⅱドイツ（上代庸平訳）を参照。

③フランス

永野晴康「フランス文書保存制度の諸相－2008 年法律による公文書保護制度を中心に」（抄）
（※）

3. 閲覧制度

3.2 閲覧と期間

2008 年法律は、公文書の自由閲覧原則を定めている。しかし、文書の性質によっては、この原則に服させることで、特定の個人や国家や不利益を生じさせるものも存在する。そこで、L213-2 条第 I 段は、文書の性質を考慮した上で、時の経過との関係からこの原則に対する例外制度を設けた。その期間は、25 年、50 年、75 年、100 年という 4 つの期間に限定されている。ただし、この期間は、法が文書担当行政に対し、閲覧禁止を絶対的に義務付けているものではない。後述するように、閲覧が禁止される期間であっても、例外的に閲覧が認められる場合が存在する。このようなものとして、閲覧請求者へ個別的に閲覧が認められる場合と一般的に閲覧が認められる場合の 2 つの場合が存在する。

(1) 25 年での閲覧可能な場合

文書の日付又は全体として一体的な書類の中に含まれる最新の文書の日付から 25 年で公開可能となるものにつき、L213-2 第 I 段 1 号が規定している。

1 号 a)によれば、閲覧させることが、政府及び執行権に属する責任ある当局の審議の秘密、対外関係の遂行、通貨及び予算、商工業に関する秘密、税務及び関税違反の権限ある部局による調査、統計に関する秘密を侵害する文書が、この 25 年での公開の対象となる。ただし、後述の第 4 号及び第 5 号で規定された私的な事実や行為と関係を有する質問事項によって収集されたデータが問題となっている場合を除く。

私的な事実や行為に関する情報は、強い保護の対象となるが、それが未成年である場合には、いっそう強い保護の対象となっている。

1号b)によれば、1978年1月17日の法律78-753号第6条I段1号で規定された文書は、同様に、25年での公開の対象となる。すなわち、行政文書公開法の不開示事由に該当する文書である。ただし、これらの文書が、その内容を理由に、本条I段の3号又は4号の適用領域に該当する場合、1人又は複数のために行なわれた役務の提供の契約の枠組みにおいて作成された文書は除かれる。

このように、行政文書公開法の不開示事由が、公文書の閲覧制度と密接に関連している制度となっており、行政文書公開法の不開示事由は、原則として25年の期間で閲覧が可能となっている。

同条2号は、医療の秘密に関する文書について規定している。この条文は、閲覧が可能となる期間として25年という数字を挙げているが、1号と比べてその期間の起算方法に特色がある。閲覧させることが医療の秘密を侵害する文書について、関係人の死亡の日付から25年で公開可能となる。ただし、死亡の日付が分からない場合を考慮して、死亡日が判明しない場合、当該人物の出生の日から120年の期間の経過により閲覧が可能となる。

(2) 50年で閲覧可能な場合

同条3号は、文書の日付又は書類の中に含まれる最新の文書の日付から50年で公開可能となる文書を定めている。そのような文書とは、閲覧させることが国防の秘密、対外政策の遂行における国家の基本的利益、国家の安全保障、公的安全、個人の安全又は私的生活の保護を侵害する文書である。ただし、後述する4号及び5号に規定された文書は除かれる。

この50年の期間は、名前の特定される自然人若しくは容易に識別可能な自然人についての価値の評価や判断に関わる文書又は人物に損害をもたらすおそれのある条件における人物の行為を明らかにする文書に適用される。さらに、この50年の期間は、人々の拘禁のために使用された建造物等に関する文書についても適用される。

(3) 75年で閲覧可能な場合

同条4号は、文書の日付又は書類の中に含まれる最新の文書の日付から75年で公開となる文書を規定している。それには、5つの場合が存在する。すなわち、a)閲覧させることが統計に関する秘密に侵害をもたらす文書について、私的な事実及び行為と関係を有する質問書によって収集された情報が問題となる場合。b)司法警察の部局によって実施された調査に関する文書。c)裁判所に提起された事件に関する文書。ただし、判決及び裁判の決定の執行に関する特別な規定のある場合を除く。d)裁判所付属吏の正本及び帳簿類。e)民事的身分の出生及び婚姻の登録。この場合、その登録の完結から期間が進行する。

これらの5つの場合において、関係人が死亡した場合、その死亡の日付から25年の期間が経過すると、前述の75年の期間に達していない場合であっても、死亡の日付から25年の期間で閲覧が可能となる。当該関係人の利益を保護する必要性が軽減したからである。

(4) 100年で閲覧可能な場合

同条5号は、文書の日付又は書類の中に含まれる最新の文書の日付から100年で公開となる文書を規定している。

5号1項によれば、4号に該当する文書であって、それが、なおかつ未成年に関するものである場合である。すなわち、本来75年の期間が適用される4号該当文書につき、成年に関わる文書であれば、閲覧が可能となる期間が100年に延長されている。ただし、関係人が死亡した場合、その死亡の日付から25年の期間が経過すると、前述の100年の期間に達していない場合であっても、死亡の日付から25年の期間が適用される。当該関係人の利益を保護する必要性が軽減したからである。未成年の人権に関しては、このように強い保護の対象となっている。

同様に、国防の秘密に該当し又は該当していた文書であって、その公開によって名前の特定される人物又は容易に識別可能な人物の安全に侵害をもたらす性質の文書は、100年の期間の経過で閲覧可能になる。

国防の秘密に関しては、同条3号により50年の期間と規定されているが、公開することによって特定の個人に危険が及ぶことを防止するために、閲覧可能となる期間が延長されている。

最後に、閲覧させることが個人の性的生活の秘密を侵害する判決及び裁判の決定の執行に関して、特別な規定の場合を除いて、司法警察部局によって実施された調査、裁判所に提起された事件に関する文書についても同様に、100年で閲覧可能となる。

(5) 閲覧不可能な場合

以上、一定の期間の経過によって閲覧が可能となる文書について取り上げてきた。しかし、文化遺産法典は、一定の時の経過によっても閲覧可能とならない特殊な文書についての規定を用意している。すなわち、核兵器など国家の防衛、国家の安全保障上、極めて重大な利益に関わる文書については、時の経過とは関係なく閲覧が禁止される。いわゆる大量破壊兵器 (*armes de destruction massive*) に関する文書について、特別な扱いが用意されている。

L213-2 条 II 段が明示しているものとして、まず、「核兵器、生物兵器、化学兵器 (*des armes nucléaires, biologiques, chimiques*)」がある。同様に、これらの兵器と「同水準の直接的又は間接的破壊効果を有するその他のあらゆる兵器 (*toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue*)」についても、この条文が規定するところである。これらの兵器を「構想し、製造し、利用し又は設

置することを可能にする情報の普及をもたらすおそれがある公文書」は、時の経過と関係なく、閲覧不可能な文書となる。

（６）法定期間の例外

閲覧に関して、前述した 25 年から 100 年の期間の経過が要求されている場合であっても、例外的に閲覧の可能な場合が存在する。それは、閲覧請求に由来する個別的な場合と、閲覧請求に由来しない一般的な場合である。

L213-3 条 I 段は、閲覧請求のある個別的な場合に、閲覧が可能な場合を規定する。閲覧の請求が行われた場合、文書担当行政は例外的に当該請求人にのみ文書の閲覧を許可することができる。ただし、閲覧の許可が申請者に認められるのは、これらの文書の閲覧に関係する利益が、法律上保護が意図された利益への過剰な侵害をもたらさない場合に限定される。すなわち、当該文書の閲覧についての利益と法が保護を意図した利益とを比較した上で、当該文書の閲覧請求を認めるか否かが判断される。この例外的な閲覧の許可は、文書を移管した行政庁の合意の後に、文書担当行政によって認められる。ただし、公証人の正本及び帳簿類に関して、公証人会の組織を含んでいる共和暦 11 年ヴァントーズ（風月）25 日の法律（loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat）の第 23 条の規定を別とする。

閲覧請求への応答時期は、同条第 2 項によれば、申請の登録から 2 ヶ月を超えることはできない。

一方、個別の閲覧請求のない場合であっても、法定期間満了前に、公文書の閲覧を可能とする制度がある。L213-3 条 II 段は、閲覧請求のない場合であっても閲覧が可能な場合を規定する。文書担当行政は、同様に、文書を移管した行政庁の合意の後に、公文書の一体の書類又はその書類の一部の事前の公開を決定することができる。

（７）協定

文化遺産法典は、公文書の閲覧制度につき、共和国大統領や首相が、移管公文書の取扱や保存、閲覧等の条件につき、自らの意思を反映できる制度を用意している。すなわち、L213-4 条 1 項によれば、共和国大統領、首相、その他の政府の構成員に由来する公文書の移管は、前述の L213-2 条で法定された期間、移管者と文書担当行政との間で、協定（protocole）の署名が伴われることができる。この協定は、移管される一体の書類の取扱、保存、活用又は閲覧の条件に関するものである。また、この文書は、共和国大統領、首相、その他の政府の構成員に由来するものに限定されない。同条第 2 項によれば、この協定の規定が、同様に、署名者である共和国大統領、首相、その他の政府の構成員の協力者に由来する公文書にも適用されることができる。さらに、同条第 3 項によれば、L213-3 条の適用に関して、一体の書類の事前の閲覧や公開を許可するために要求される移管者の合意は、協定の署名者によって与えられる。同条 4 項によれば、この協定の効果は、署名

者の死亡の場合に消滅する。また、協定の効果は、前述の 25 年から 100 年の法定の期間の満了によって消滅する。最後に、同条 5 項によれば、文書に関する 2008 年の法律の公布に先立って移管された公文書は、その当時署名された協定によって規律され続ける。しかしながら、署名当局によって選任された受任者に関するこれらの協定の条項は、署名者の死亡後 25 年で適用を終了する。

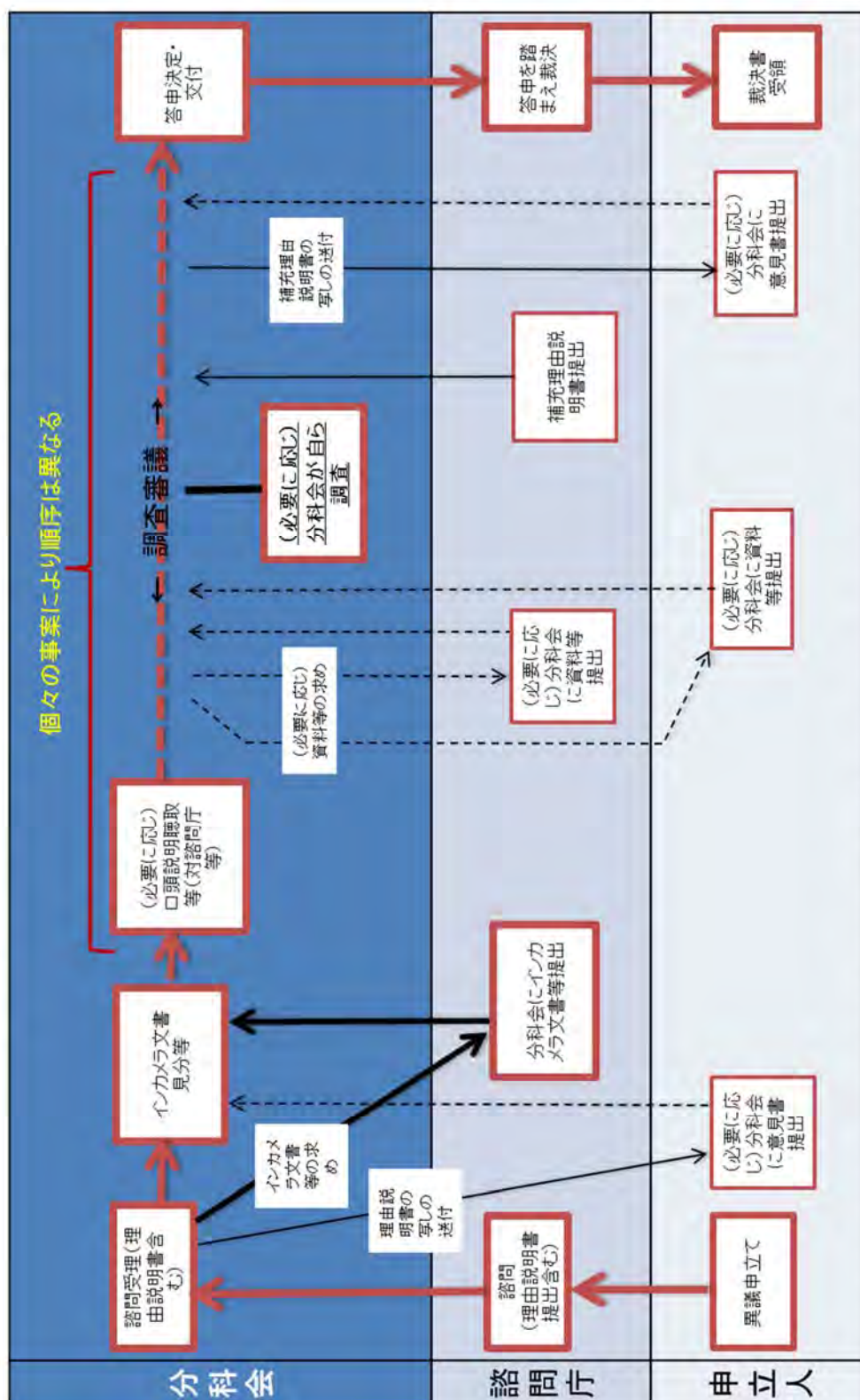
※出典：『城西情報科学研究』20(1)、2010年3月

公文書管理法施行後の個人情報の公開基準(独立行政法人国立公文書館における
公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準)(抄)

30 年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について

特定歴史公文書等に記録されている情報	一定の 期間(目 安)	該当する可能性のある情報の種類の例 (参考)
個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	50 年	イ 学歴又は職歴 ロ 財産又は所得 ハ 採用、選考又は任免 ニ 勤務評定又は服務 ホ 人事記録
重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	80 年	イ 国籍、人種又は民族 ロ 家族、親族又は婚姻 ハ 信仰 ニ 思想 ホ 伝染性の疾病、身体の障害その他の健康状態 ヘ 刑法等の犯罪歴(罰金以下の刑)
重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人又はその遺族の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	110 年 を超え る適切 な年	イ 刑法等の犯罪歴(禁錮以上の刑) ロ 重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態
(備考) 1 「一定の期間」とは、個人の権利利益を害するおそれがあるかについて検討を行う期間の目安を参考として示したものである。本期間の起算日は、当該情報が記録されている歴史公文書等の作成又は取得の日に属する年度の翌年度の4月1日とする。 2 「該当する可能性のある情報の種類の例」とは、この表の左欄にいう「個人情報」又は「重要な個人情報」にそれぞれ該当する可能性のある一般的な情報の類型を例示したものであって、特定歴史公文書等に記録されている情報がこの表のいずれに該当するかについては、当該情報の具体的性質、当該情報が記録された当時の状況等を総合的に勘案して個別に判断するものとする。 3 「刑法等の犯罪歴」には、犯罪の被害者の情報を含む。 4 「刑法等の犯罪歴(禁錮以上の刑)」の「一定の期間」は110年を目途とする。「重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態」についての判断に当たっては、疾病の程度、医療の状況及び疾病に対する社会の受け止め方等を考慮し、「一定の期間」は140年を目途とする。		

不服審査分科会における一般的な調査審議プロセス



→ 上記の流れは、法令の規定等を踏まえた分科会調査審議手続きの一般的な例であり、實際上、個々の諮問事件によって手続きは異なる。

不服審査分科会におけるこれまでの諮問・答申状況

- 公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会においては、これまで4事例(10件)の諮問(国立公文書館・宮内公文書館)があり、9件の答申を交付(1件については申立ての取り下げにより答申に至らず)

【平成23年度】諮問庁：独立行政法人国立公文書館

「原子力発電検査基盤整備事業」の一部利用決定に関する件 ほか2件(答申第1～3号)
 概要：平成12～15年度において経産省が行った委託事業に係る予算執行、実績報告等を綴った文書
 ⇒ 利用を制限する理由の付記に不備があったことから、取り消しの上、既に存在しない法人の印影等について、利用に供すべき旨を付言した

【平成24年度】諮問庁：宮内庁長官

「侍従職「業務日誌」昭和33年」の利用請求に関する件(答申第1号)
 概要：本来は内親王殿下のお手許文書として、皇室に帰属するものであるが、宮内庁書陵部が保有し、利用に供していた文書を、法施行前に「本来の場所にお戻した」もの
 ⇒ 利用請求された文書が皇室の私的な文書として、請求の時点で当該施設が保有しておらず、法の定めに従い、目録に記載のない文書の利用請求に対して利用することができない旨の決定をした原処分は妥当であった

【平成25年度】諮問庁：独立行政法人国立公文書館

①「経済協力・韓国27・日韓請求権問題参考資料(第3分冊)」の一部利用決定に関する件(答申第1号)
 ②「経済協力・韓国26・日韓請求権問題参考資料(第2分冊)」の一部利用決定に関する件(取り下げ)
 概要：昭和38年に日韓請求権交渉上の要求項目について、参加した大蔵省の職員が作成した部内検討資料
 ⇒ 現用文書の開示又は同館が既に公開している情報、他の記載内容からその内容が明らかになる情報は、北朝鮮との交渉上不利を被るおそれ、若しくは韓国との関係において、今後の外交上のやりとりを不利にするおそれがあるとの移管元行政機関の長が認めることにつき相当の理由があるとは認められなかった

【平成26年度】諮問庁：独立行政法人国立公文書館

「日本経済短期大学(昭和45～昭和60.4)」の一部利用決定に関する件 ほか3件(答申第1～4号)
 概要：学則の変更や学科の廃止等に際して文部省の認可を求めるために提出した書類を決定文書とともに綴ったもの
 ⇒ 大学等の教員としての教育研究活動に係る個人に関する情報の取扱い、さらに、個人の死亡などによる時の経過等を踏まえ、一部の情報について利用に供するべきとした

国立公文書館等の一覧

(平成 28 年 4 月 1 日予定)

- 公文書等の管理に関する法律第二条第三項第一号の規定に基づく国立公文書館等【1施設】

施設 の 名 称	所 在 地
独立行政法人国立公文書館	東京都千代田区北の丸公園 3－2

- 公文書等の管理に関する法律施行令第二条第一項第一号の規定に基づき国立公文書館等として宮内庁長官が指定した施設【1施設】

施設 の 名 称	所 在 地
宮内庁書陵部図書課宮内公文書館	東京都千代田区千代田 1－1

- 公文書等の管理に関する法律施行令第二条第一項第二号の規定に基づき国立公文書館等として外務大臣が指定した施設【1施設】

施設 の 名 称	所 在 地
外務省大臣官房総務課外交史料館	東京都港区麻布台 1－5－3

- 公文書等の管理に関する法律施行令第二条第一項第三号の規定に基づき国立公文書館等として内閣総理大臣が指定した施設【11施設】

施設 の 名 称	所 在 地
国立大学法人東北大学学術資源研究公開センター史料館公文書室	宮城県仙台市青葉区片平 2－1－1
国立大学法人東京大学文書館	東京都文京区本郷 7－3－1
国立大学法人東京外国語大学文書館	東京都府中市朝日町 3－1 1－1
国立大学法人東京工業大学博物館資料館部門公文書室	東京都目黒区大岡山 2－1 2－1
国立大学法人名古屋大学大学文書資料室	愛知県名古屋市千種区不老町
国立大学法人京都大学大学文書館	京都府京都市左京区吉田河原町 1 5－9

国立大学法人大阪大学アーカイブズ	大阪府箕面市栗生間谷東 8－1－1
国立大学法人神戸大学附属図書館 大学文書史料室	兵庫県神戸市灘区六甲台町 1－1
国立大学法人広島大学文書館	広島県東広島市鏡山 1－1－1
国立大学法人九州大学大学文書館	福岡県福岡市東区箱崎 6－1 0－1
日本銀行金融研究所アーカイブ	東京都中央区日本橋本石町 1－3－1

国立公文書館等の指定に関する現状の分析と課題

① 国立公文書館等の指定について、必要性がないと判断されている背景

＜平成 25 年度に内閣府及び国立公文書館が実施したアンケート調査＞

- ・独立行政法人・特殊法人（全 113 法人中 80 法人が回答）においては回答した法人の全てが国立公文書館等への指定を検討していない又は予定がないと回答。
- ・国立大学法人・大学共同利用機関法人（全 83 法人）のうち、約 8 割の法人が国立公文書館等への指定を検討していない又は予定がないと回答。
- ・その理由として、移管すべき文書がない又はわずかである、場所や施設（設備）の確保が困難、という回答が半数以上を占めている。

＜平成 26 年度に内閣府が実施した委託アンケート調査＞

- ・回答があった 130 法人中、121 法人が指定を受ける必要性を感じないと回答。
- ・その理由としては、歴史的に重要な公文書は全て国立公文書館へ移管すれば良い、歴史的に重要な公文書を保有していない、施設の利用ニーズが期待されない、歴史資料等保有施設の指定のみで充分であるから、との回答が主なもの。

② 歴史公文書等の移管の状況及びその背景

- ・独立行政法人等から国立公文書館への移管することとされたファイル数は、平成 23 年度 9 ファイル、平成 24 年度 131 ファイル、平成 25 年度 31 ファイル、平成 26 年度 3 ファイルと概して低調である。
- ・他の国立公文書館等、殊に大学に設置された国立公文書館等の移管ファイル数及び移管率は下表のとおり。もちろん、移管率は文書の質の面をもカバーするものではないが、施設間でバラつきが大きく、国立公文書館に比して、当該施設側の裁量で多くの法人文書が移管されている（「歴史公文書等」と考えているものの幅が大きい）ことがうかがえる。

	平成 26 年度	平成 25 年度	平成 24 年度	平成 23 年度
東北大学	292 (14.0%)	68 (1.6%)	243 (3.8%)	84 (2.4%)
東京大学	—	—	—	—
東京工業大学	6 (0.2%)	—	—	—
名古屋大学	476 (7.2%)	394 (6.8%)	447 (9.5%)	176 (7.6%)
京都大学	1,443 (11.3%)	3,009 (44.7%)	2,685 (26.4%)	3,159 (32.7%)
大阪大学	1,566 (11.0%)	2,954 (28.0%)	—	—
神戸大学	619 (11.7%)	448 (27.3%)	288 (14.8%)	192 (5.2%)
広島大学	1,147 (25.9%)	900 (32.8%)	657 (20.8%)	0
九州大学	36 (0.6%)	36 (0.7%)	354 (1.3%)	27 (0.5%)

単位：ファイル（％は移管率（当該年度の保存期間満了ファイル数中レコードスケジュールが移管とされた割合）。実際の移管受入は翌年度に行われる。）

東京大学及び東京工業大学は平成 27 年 4 月 1 日新規指定。

- ・制度上、国立公文書館に歴史公文書等に移管する法人からの移管が進んでいない理由としては、アンケート調査によれば、そもそも歴史的に重要な公文書を保有していない、歴史的に重要な公文書については長期の保存期間を設定している、との回答が主であるが、法人文書については何が歴史的に重要な公文書に該当するのかについて、明確な基準やガイドラインが存在しないことから、一部には公文書の重要性の判断が困難であるとの指摘もある。
- ・国立公文書館においては、法人からの問い合わせに対して専門的技術的助言を行っているが、個別的な対応に止まっている。
- ・さらに、アンケート調査によれば、多くの法人において現用文書を保存するスペースが手狭になってきており、その確保について具体的に検討する予定も立っていない。

③施設の指定に係る要件に対する認識

i) 運用面での課題

- ・施設の指定に係る要件は、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドラインに示されているが、運用面での課題は、必ずしも法令改正を必要とするものではない。
- ・運用面での課題について、平成 26 年度にフォローアップを行った既存指定施設（5 法人）等からの意見としては、恒常的に温湿度管理を行うことができる施設や設備が（ランニングコストを含めて）確保できない、くん蒸

施設が整備できない、消火設備が整備できない、利用者対応を行うための常勤職員が確保できない、少ない利用者に対して平日フルタイムで窓口（閲覧室）を開くのが厳しい、寄贈・寄託資料について 1 年以内の目録公開が難しい、写しの交付について多様なメニューへの対応や低廉な手数料設定が難しい、といったもの。

- ・平成 26 年度に既存指定施設へのフォローアップ（5 法人）や、指定を希望する法人との意見交換（4 法人）を実施し、積極的なケアに努めたが、その過程で、指定を希望する法人におけるこうした認識が、一部誤解に基づき、必ずしも懸念要因にはならないことがクリアになるケースが多く、サポートが重要であることが理解できたところ。

＜国立公文書館等の指定を受けるための要件（いわゆる「ハードル」）が厳しいとの指摘に対する考え方＞

温湿度管理が可能な施設・設備

…湿度については十分な留意が必要であるが、施設の置かれた環境やスペックに応じて、書庫の温度が年間を通して緩やかに変動があることについては支障がないと考えている（人為的な管理を行っていない施設も指定を受けている）。

くん蒸施設

…必置ではない（くん蒸施設がある方が稀である）

※くん蒸：主に害虫駆除や防カビ・殺菌の目的で、薬剤（ガス）を資料に浸透させる方法

消火設備

…必ずしもガス式消火（イナージェンガス、二酸化炭素ガス）である必要性はない。水を使用した消火は避けたいが、薬剤式（保存に影響を与えない中性薬剤を利用したものが望ましい）でもやむを得ない。

窓口（閲覧室）の運営

…必ずしも職員を窓口（閲覧室）に常駐させておく必要性はなく、窓口利用者にきちんと対応できる体制が整っていればよい。

寄贈・寄託文書の目録公開

…一般的には、寄贈・寄託の契約行為を成立させる上で、点数等を確定した目録の作成や利用条件を設定しておくことが適切であると考

えられる。契約の発効をもって受入れの起点とすれば、そこから原則 1 年以内の排架と目録公開について困難があるとは考えられない。

手数料の設定

…ガイドラインではマイクロフィルムなど多様なメニューが例示されているが、その選択は施設側が可能なものでよい。また、手数料はあくまでも実費を請求するものであり、写しの作成作業を外注することが必要である場合は、その費用を転嫁することについては支障がない。

- ・平成 27 年度から新たに国立公文書館等としての指定を受けた法人側の担当者によれば、ガイドラインが指定の要件として、何を、どの程度まで求めているのかについて、記述や説明が不十分なのではないかとの意見があったところ。

ii) 施設面での課題

- ・これまでに指定を行った施設のスペック及び体制（指定時）は下表のとおり。近年の傾向としては、より小規模な施設・体制でも指定を受けられる素地が固まりつつあることがうかがえる。

	書架延長	所蔵 ファイル	専属 職員	指定	設置	備考
東北大学	900m	5, 000	6 名	H23	H12	併
名古屋大学	490m	24, 586	7 名		S60	併 (H25)
京都大学	13, 340m	29, 663	9 名		H12	
神戸大学	564m	18. 531	9 名		H22	併
広島大学	2, 056m	14, 227	4 名		H16	併
九州大学	950m	6, 200	4 名		H17	
大阪大学	1, 600m	—	5 名	H25	H24	併
東京大学	324m	16, 200	7 名	H27	S62	併・2 施設体制
東京工業大学	340m	—	3 名		H25	
【参考】指定に向けた準備を進めている法人						
東京外国語 大学	(309m)	25, 000	3 名		H24	現在は事前予約制

(※1) 大阪大学及び東京工業大学は指定時に特定歴史公文書等となる資料を保有していない。

(※2) 「併」は同一施設の他の部門が歴史資料等保有施設としての指定を併せて受けているものの。

- ・ 指定に向けた準備を進める上で、最も障害となっているのは、保存及び利用のためのスペースの確保である（平成 25 年度のアンケート調査では、国立大学法人等のうち、準備を進めている 8 法人中 6 法人、検討を行っていないとした 68 法人中 39 法人が、場所や施設の確保がネックになっていると回答しており、このような傾向は平成 26 年度の調査においても確認できる）。

特に書庫については、一部の既存施設においても満架が近づきながら、新たな場所を確保することが難しい状況にある（数値は平成 25 年度末現在）。

	総書架延長	排架済（率）	備考
東北大学	510m	730m（143%）	耐震工事により仮移転中
名古屋大学	788m	622m（79%）	H25 年度に書庫を増設
京都大学	13,205m	1,235m（9%）	
神戸大学	572m	459m（80%）	
広島大学	2,063m	932m（45%）	
九州大学	1,131m	1,028m（91%）	H30 年度に移転の予定あり。
大阪大学	1,600m	7m（0.4%）	H25 年度より受入開始

(※) 排架済の延長には、目録記載後に排架予定の文書の量を加算した。

地方公共団体の文書管理の現状

平成27年2月に1,788の地方公共団体を対象に公文書の管理状況について調査（平成26年度「公文書管理の在り方に関する調査」（一般社団法人 行政管理研究センター））を実施（914団体より回答）。

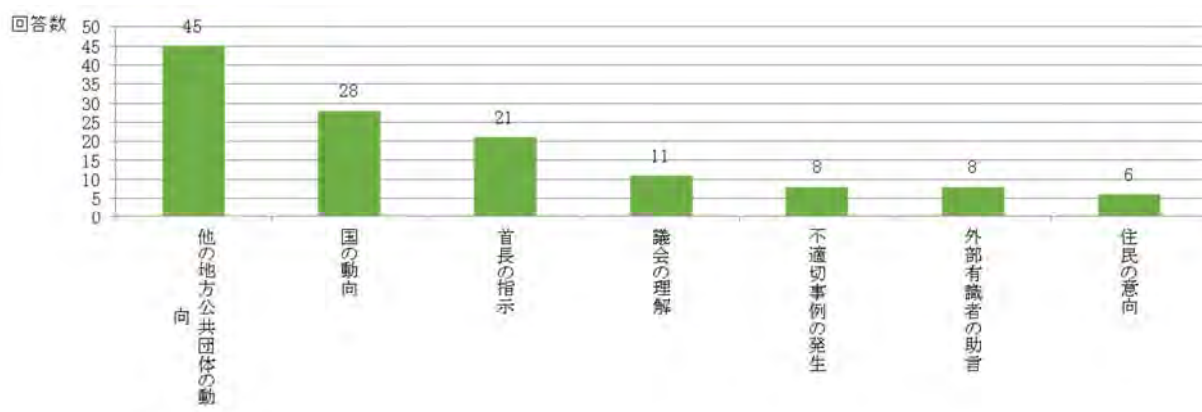
①公文書管理の条例化について

・アンケート調査に回答した914団体中、公文書管理の条例化を行っている団体は88団体、条例化に向けて具体的に検討している団体は16団体、具体的には検討していない団体は783団体（無回答27）。

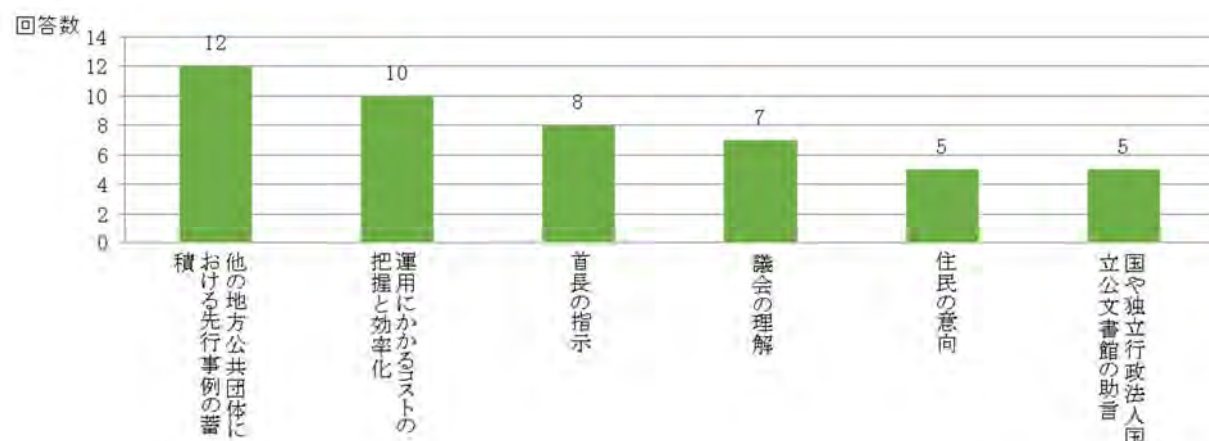
都道府県：鳥取県、島根県、香川県、熊本県の4団体

市町村：北海道ニセコ町、愛知県名古屋市、大阪府大阪市等の84団体

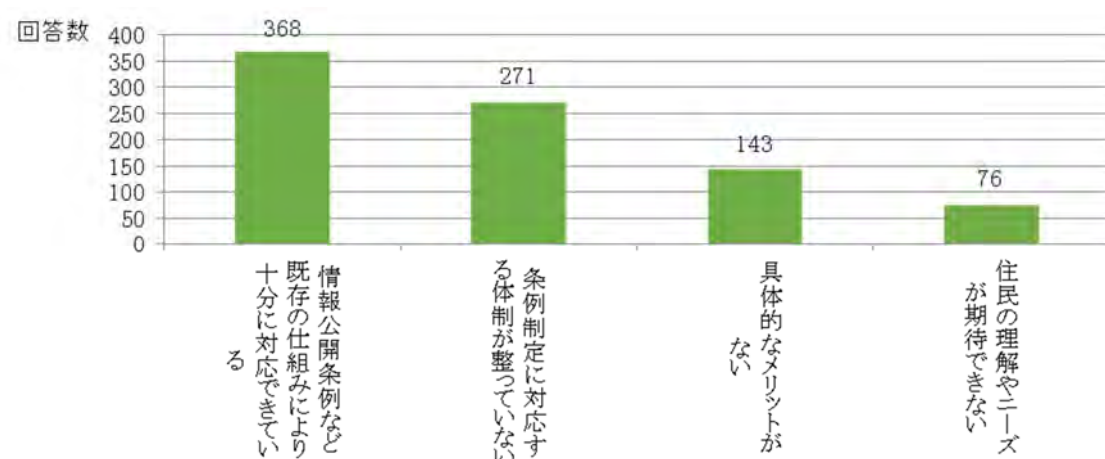
・条例化している団体（88団体）に条例化を実現するために重要であった要素について聞いたところ、i）他の地方公共団体の動向、ii）国の動向、iii）首長の指示という回答が順に多かった（複数回答可）。



・制定に向けて検討していると回答した団体（16団体）に条例化を推進するために必要な要件について聞いたところ、i）他の地方公共団体における先行事例の蓄積、ii）運用にかかるコストの把握と効率化、iii）首長の指示という回答が順に多かった。（複数回答可）



・具体的には検討していないと回答した団体（783 団体）に条例化を具体的に検討していない理由について聞いたところ、i）情報公開条例などの既存の仕組みで対応可能、ii）条例制定に対する体制が未整備、iii）具体的なメリットがないという回答が順に多かった。（複数回答可）



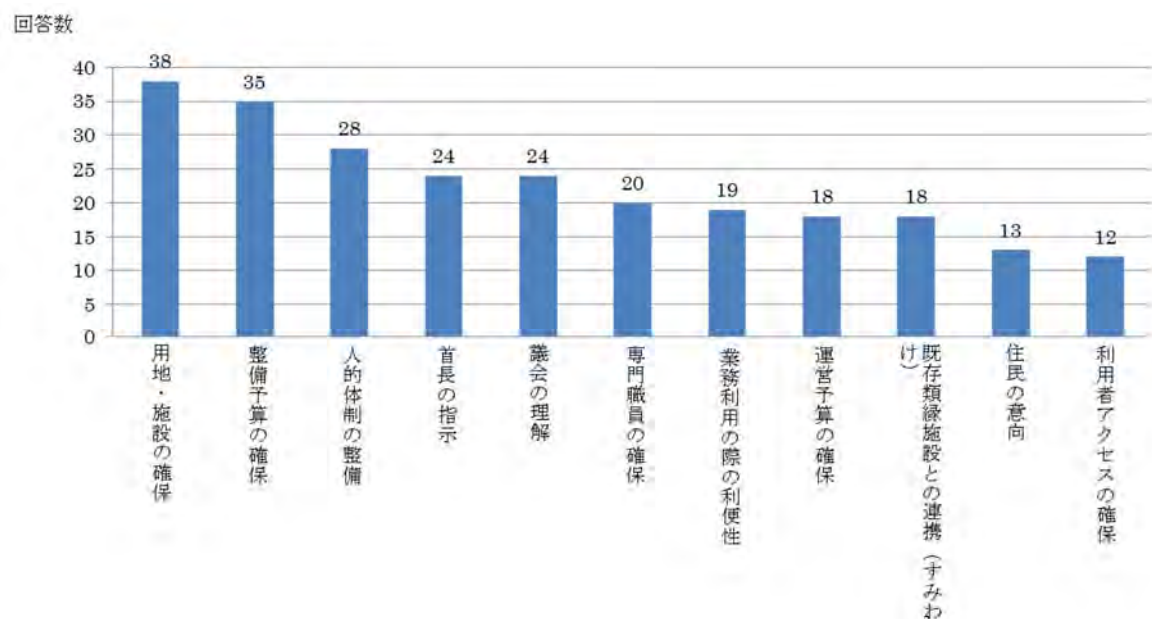
②公文書館の設置について

・回答した 914 団体中、公文書館等を設置している団体は 80 団体、設置に向けて具体的に検討している団体は 14 団体、具体的には検討していない団体は 774 団体（無回答 46）。

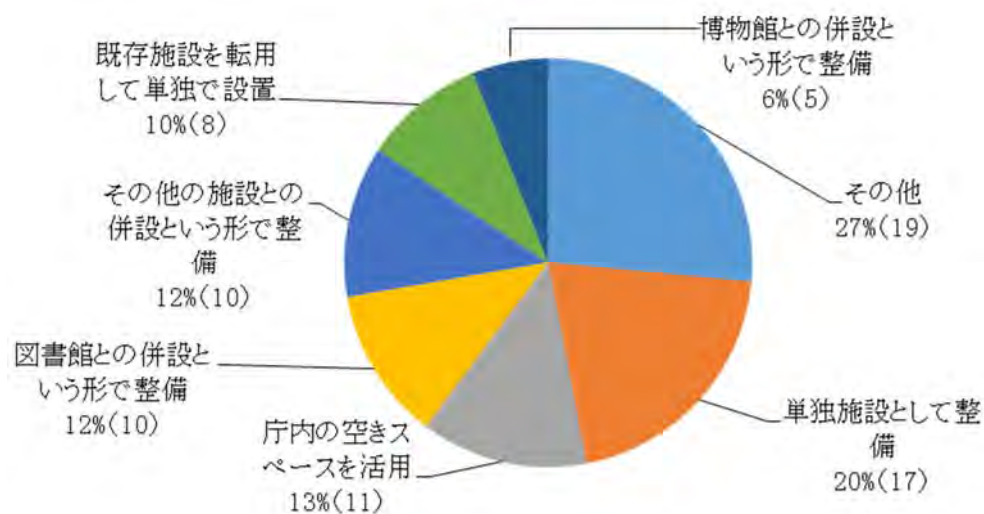
都道府県＝神奈川、福岡県、鳥取県等の 28 団体

市区町村＝大阪府大阪市、熊本県天草市等の 52 団体

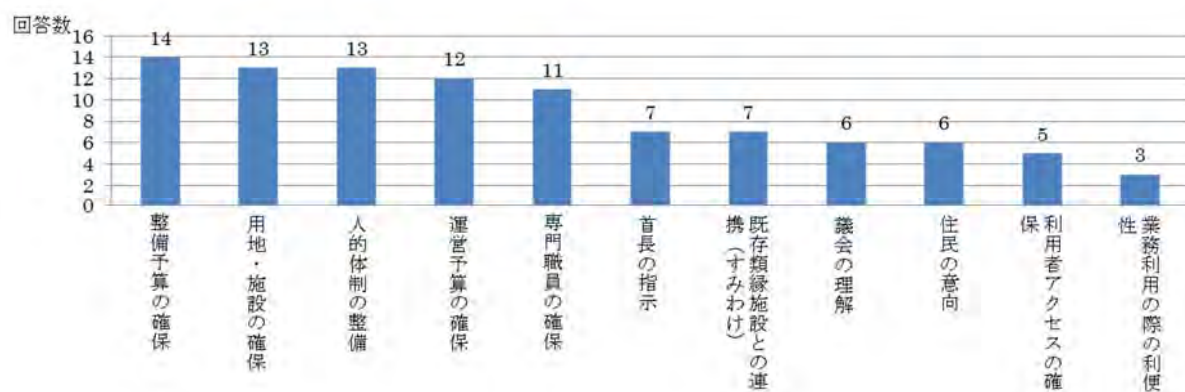
・公文書館等を設置している団体（80 団体）に公文書館等の施設を整備及び確保するに当たって重要となった条件について聞いたところ、i）用地・施設の確保、ii）整備予算の確保、iii）人的体制の整備という回答が順に多かった（複数回答可）。



・公文書館等を設置している団体（80 団体）に公文書館等の施設をどのようにして整備及び確保したのかについて聞いたところ、i）単独施設として整備、ii）庁内の空きスペースを活用、iii）図書館との併設という形で整備、その他の施設との併設という形で整備という回答が順に多かった。



・公文書館等の設置に向けて具体的に検討していると回答した団体（14 団体）に公文書館等の設置のために必要な条件について聞いたところ、i）整備予算の確保、ii）用地・施設の確保、人的体制の確保、iii）運用予算の確保という回答が順に多かった。（複数回答可）



・公文書館等の設置に向けて具体的に検討していないと回答した団体（774 団体）に公文書等の設置の具体的な検討が進まない理由について聞いたところ、i）情報公開制度により十分に対応できている、ii）具体的なメリットがない、iii）住民の理解やニーズが期待できないという回答が順に多かった。（複数回答可）

