

行政文書の管理に係る取組の実態把握調査の結果について【概要】

平成31年4月23日(火)
第76回公文書管理委員会資料
内閣府公文書監察室

1. 調査の趣旨・目的

資料1-1

「公文書管理の適正の確保のための取組について」(平成30年7月行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議決定)を受け、平成29年末に改正された行政文書の管理に関するガイドラインによる新たなルールについて、各府省の取組実態を把握するために実施するもの。

実地調査を含む実態把握を通じて、新たなルールの定着を図るとともに、文書管理のPDCAサイクルの確立に資することを目的とする。

2. 調査の経緯・本報告の位置付け

調査項目：①電子文書の保存、②正確性の確保、③1年未満保存文書、④文書管理担当者の指名に関するルールについての取組状況

- 昨年10月～ 項目①の実地調査及び項目③④の書面調査等を先行的に実施 → 昨年12月 結果を報告・公表
- 本年1月～2月 項目②③に係る実地調査を実施 → 今回の主な報告事項

3. 調査の主な内容等

【主な調査項目】 ※ルールとの対応関係について次頁のイメージ図参照

- I 行政機関外部の者との打合せ等の記録に係る正確性の確保
- II 1年未満保存文書(①該当するとされた行政文書の内容等、②保存期間表に設定された類型の適切性等)
- III 政策立案に係る行政文書の管理状況

【調査方法】

- 公文書監察室職員が調査対象部署(当室が選定した13府省・52部署)に赴いて、実地調査(ヒアリング・行政文書の確認等)を実施
- 国立公文書館職員が同行(専門的見地からの助言等のため)

行政文書の作成及び整理のルールと今回の調査の対象(イメージ図)

作成に関するルール

<文書主義の原則>

行政機関の職員は、意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は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。



政策立案や事務・事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等の記録は文書を作成

外部の者との打合せ等の記録に係るルール

I 外部の者との打合せ等の記録文書の内容及び正確性の確保の状況を調査

- ① 打合せ等の記録における相手方の発言部分等に関する正確性の確保
- ② 記録を確定し難い場合、その旨を判別できるよう記載

整理に関するルール

- ・ 文書管理者が規則別表に基づき保存期間表を作成
 - ・ 保存期間表に従い保存期間の設定
 - ☞ 歴史的公文書等に該当する行政文書は、1年以上
 - ☞ **意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付け又は検証に必要となる行政文書は、原則1年以上**
- それ以外、1年未満とできる(以下の類型を例示)

II-1 該当するとされた行政文書の内容等を調査

- ① 別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し
- ② 定型的・日常的な業務連絡、日程表等
- ③ 出版物や公表物を編集した文書
- ④ ○○省の所掌事務に関する事実関係の問合せへの応答
- ⑤ 明白な誤り等の客観的な正確性の観点から利用に適さなくなった文書
- ⑥ 意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書
- ⑦ 保存期間表において、保存期間を1年未満と設定することが適当なものとして、業務単位で具体的に定められた文書

II-2 設定された類型の適切性等を調査

※ 廃棄の際に公表を要しない

III 政策立案過程について、上記のルールに従って、行政文書が作成され、適切な保存期間の設定を含む管理が行われているか等を調査

I 外部の者との打合せ等の記録に係る正確性の確保

平成30年4月以降の政策立案を行った23部署の行政文書ファイルを確認し、外部の者との打合せ等の記録文書の内容及び正確性確保の状況を調査

調査結果

- ◎ 外部の者と「政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等」が行われたとした部署全てにおいて、当該打合せ等の記録の文書を作成。

※ 上記以外の部署では、他の行政機関と文書による協議は行っているが、対面・電話の打合せは行っていないとする例や、打合せ等を行い、その記録文書を作成したが、「政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等」には該当しないと判断したとする例がみられた。

- ◎ 打合せ等の記録の文書の相手方の発言部分等については、相手方への確認等により、正確性の確保が図られていた。

※ 相手方への確認以外の方法としては、相手方指摘内容を反映した資料を作成・提出し、確認を得ること等で正確性を確保。

- ◎ ただし、相手方の発言部分に関し、「相手方確認済み」等と相手方への確認により記録を確定した旨を記載したものはなかった。

- ◎ 「政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等」への該当性は判断が分かれている。該当しないと判断された打合せ等でも、記録が文書で作成され、保存されている例があった。

調査結果への考え方

- ◎ 行政文書の正確性を確保する観点から、相手方に確認している場合には「**相手方確認済み**」であることを記載する運用の定着を図る必要。

（相手方による確認を経ていない場合は、原則として、未確認である旨の記載が必要。）

- ◎ **政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼさないと判断される打合せ等**※であっても、相手方の発言等を記載した文書を作成し保存する場合は、その記載内容について**確定したものか否かを判別できるような運用の検討が必要**。

※ ガイドラインでは、記録文書の作成は求められない。

Ⅱ-1. 1年未満保存文書（第②④⑤⑥類型の状況）

〔各府省において各類型に該当すると判断した行政文書139件の内容等を調査〕

(1) 第②類型の状況【定型的・日常的な業務連絡、日程表等】

調査結果

- ◎ 毎週・毎月の連絡など、比較的高い頻度のものから、頻度は高くないが、年度ごとなどの定期的・定例的に行われる連絡まで、本類型に該当するとされていた。
- ◎ 典型的な「業務連絡」以外にも、以下の文書がみられた。
 - ・帳簿類（例：電報・特殊郵便物等接受簿）
 - ・部署内で共有する目的で保存している文書（例：自部署の配置図）

調査結果への考え方

- ◎ 本調査で確認した文書の内容は、「定型的」又は「日常的」の一般的な解釈を逸脱するものではなく、妥当な運用。
 - ※ 左の帳簿類等も、日常的又は定例的に作成・取得し、共有しているものは、「定型的・日常的なもの」に該当。
- ◎ ただし、定型的・日常的であっても、**事務及び事業の実績の合理的な跡付け・検証に必要であれば、1年以上保存であることに留意する必要。**

(2) 第④類型の状況【〇〇省の所掌事務に関する事実関係の問合せへの応答】

調査結果

- ◎ 「問合せへの応答」の範囲については、照会・問合せに対する回答文書以外にも、以下のような文書がみられた。
 - ・回答の前提となる当該部署への照会・問合せ文書（例：自府省内からの通知文書の体裁についての問合せ）
 - ・回答をするために省内の関係部署へ依頼する文書（例：他府省からの照会に関し、自府省内に該当の有無を照会する文書）
- ◎ 「事実関係の問合せ」の範囲については、以下のように**範囲の解釈に幅がみられた。**
 - ・誰が答えても主観が入らないものが事実関係であり、意見照会等は、「事実関係の問合せ」には該当しない
 - ・意見を求める行政機関間の協議も「事実関係の問合せ」に該当する場合がある

調査結果への考え方

- ◎ 「問合せへの応答」の範囲については、問合せ文書や、問合せがあつてから応答文書を作成するまでの間の一連の文書についても、第④類型に該当すると判断するのは、許容される。
- ◎ 「事実関係の問合せ」の範囲については、新たに当該行政機関における意思決定をしなくても応答できるもののことを指すのが一般的。協議文書のように、**相手方の質問や意見を確認するためのものに対しては、「事実関係の問合せ」の範囲を広く解釈しすぎないように、運用上注意が必要。**

(3) 第⑥類型の状況【意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書】

調査結果

- ◎ 意思決定の案の段階のもの(例: 決裁途上で加筆修正される前の通知文書案)が該当するとされていた一方で、意思決定する内容の確認や検討等のために作成したものの(例: 課室内で検討するために作成した研修実施案)もみられた。

調査結果への考え方

- ◎ 第⑥類型については、意思決定する内容そのものが記載された文書の案の段階のものに限定するものではない。

- ◎ 意思決定過程の途中段階で作成されるものであるため、特に、**意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付け・検証に必要な文書は、原則として1年以上の保存期間を定めるものとされていることを踏まえ、適切に判断が行われる必要。**

(その過程を経る前後で当該文書の内容に変更がなかったとしても、1年以上の保存期間を定めることが適切な場合もある。)

※ ケース・バイ・ケースではあるが、調査で確認した以下の例などは、意思決定過程及び事務・事業の実績について事後に確認可能とするために必要という判断もあり得る。

(例)

- ・法律の施行通知の案(関係府省に照会した段階の行政文書で、他府省からのコメントが記載)
- ・府省令で定める基準に関し、外部への事前説明会の実績に関する資料

※ 第⑤類型【明白な誤り等の客観的な正確性の確保の観点から利用に適さなくなった文書】に該当するとされた行政文書は、文書の内容に係る修正ではなく、年度や日付等に誤りがあったものであり、適切に運用されていた。

Ⅱ-2. 1年未満保存文書（第⑦類型の状況）

(1) 各府省における設定状況

調査結果

- ◎ 保存期間表への第⑦類型の設定状況は、大半の文書管理者が設定する府省から、設定する文書管理者がいない府省まで、府省間の違いが大きい。
- ◎ 文書管理担当部署の対応にも、設定された第⑦類型の内容面までチェックする府省から、確認は行わない府省まで、違いがみられた。

調査結果への考え方

- ◎ 個々の文書管理者は、業務の実態に適したものとなっているかという観点から、保存期間表を随時見直し。
- ◎ 見直し・更新の状況については、文書管理担当部署が十分把握して、必要な助言・指導を行う必要。

(2) 設定された類型及び該当する行政文書の確認結果

〔第⑦類型として保存期間表に設定された32類型について、その設定理由等を聴取するとともに、それらに該当すると判断された行政文書93件の内容等を調査〕

調査結果

- ◎ 多くがおおむね妥当な運用であったが、一部には、以下のようなものもみられた。
 - ・ 保存期間を1年未満とすることについて十分な検討が必要なもの（例：職員向け研修資料、マニュアル類）
 - ・ 広範囲の文書を包含し得るなど、更なる具体化が必要であるもの（例：類型：上記以外の庶務に関する文書）
- ◎ 当該類型に該当する文書を作成・取得することが想定されないにもかかわらず、文書管理担当部署が作成したモデル・参考例を引用して第⑦類型として設定したとする事例がみられた。

調査結果への考え方

- ◎ 第⑦類型の見直しを行い、又は新たに定める際は、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付け・検証の観点から該当性を十分確認するとともに、類型を十分に具体化することが必要。
- ◎ 運用の中で保存期間表の見直しを継続していく必要。当該課室の業務をよく分析した上で、職員の意識の向上や文書整理の効率性の観点も踏まえながら、第⑦類型を設定していくことが望ましい。

Ⅲ 政策立案に係る行政文書の管理状況

法令や閣議決定された基本方針等の立案を行った26部署における行政文書ファイル等を選定し、政策立案に係る行政文書の管理状況について調査

(1) 決裁文書、審査の過程が記録された文書及び行政機関協議文書

調査結果

- ◎ 政令案の審査の過程等の法制局提出資料や行政機関協議文書については、原案に変更がなかったとして保存期間を1年未満としている事例がみられた。

調査結果への考え方

- ◎ 政令案の審査の過程等の法制局提出資料や行政機関協議文書は、ガイドラインにおいて、歴史公文書等とされている。
原案のまま了解が得られた事実等が、事後に検証等を行う上で重要な経緯となる可能性もあるため、原案に変更がなかったとしても歴史公文書等として1年以上の保存期間を設定し取り扱うことが適切。

(2) 府省内の経緯に関する文書

調査結果

- ◎ 府省内の経緯について、具体的にどの範囲の行政文書を作成し、保存するかについては、調査対象部署により差がみられた。

調査結果への考え方

- ◎ 法令の制定や閣議案件について、最終的には行政機関の長が決定するが、その立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成する必要がある(ガイドライン留意事項)とされている趣旨等も踏まえ、適切な判断がなされる必要がある。

(3) 複数の部署が政策立案過程に関連する場合等の保存状況

調査結果

- ◎ 同一府省内の複数の部署が一つの政策立案過程に関係する場合、他の部署が担当した文書について、決裁を起案する部署の管理する当該政策に関連する行政文書ファイルにまとめられていない事例があった。

※ 法律案の立案の担当部署と、立案の基礎となった審議会の審議及び答申の担当部署が異なる場合など。

調査結果への考え方

- ◎ 業務の円滑な遂行及び事後の検証の観点から、他の部署が担当する行政文書についても関係文書であることが分かるように紐づけを行うなどの**アクセスを容易にする工夫**を行うことが適当。

(4) 保存期間表の適切性

調査結果

- ◎ 実際に取得・保存されている行政文書が保存期間表に具体例として示されておらず、業務プロセスの現状とかい離が見られる事例があった。
- ◎ 政策立案過程の文書について適切に保存期間等が設定されていない等、保存期間表の定め方に起因すると考えられる状況が生じている例がみられた。

調査結果への考え方

- ◎ 保存期間表を定めた後も、**実際に作成される行政文書との整合性をみながら、文書管理者が見直しを行うことが重要**である。また、行政文書管理規則の別表に基づき、業務内容や業務プロセスに応じた**具体的かつ過不足ない記載となっているか否かを確認**することも重要。

※ I～Ⅲのほか、報告書には、「Ⅳ その他」として、地方支分部局等を有する府省に対するヒアリング結果、文書管理担当者の指名の状況（書面調査結果への補足事項）及び本調査の過程で把握した事項についても記載している。

調査結果を踏まえた今後の取組の方向性

本調査の結果(まとめ)

- ◎ 新たなルールについて、おおむね各府省に浸透している状況を把握することができた。
- ◎ 他方で、今後の運用改善が必要な事項や、ルールの解釈に差が生じている状況もみられた。
※ 今後の改善策等を「調査結果の考え方」として提示(3~8頁参照)

<横断的課題>

- 跡付け・検証の確保の観点(打合せ等記録の作成・確定稿である旨の記載、1年未満保存文書の該当性判断 等)
→ 文書の作成・保存の必要性に係る判断の拠り所を明確化し、定着させる。
(現在の担当者が分かればよいという姿勢ではなく、将来の担当者等にも経緯等が分かるようにする等)
- 保存期間表の適正化の観点
→ 保存期間表の重要性を認識し、その不断の見直しを行う。
(業務の内容・プロセスに照らし、過不足のない適切なものにする。文書管理担当部署が状況を把握し、文書管理者に対する助言・指導を行う。)

今後の取組の方向性

- ◎ 本調査の結果を踏まえ、文書管理の更なる改善につなげていく取組を着実に実施していく必要。
※ その際、各職員が、文書管理の改善が業務の効率化・適正化に資することを実感し、好循環を作ることが重要。

<内閣府>

- 調査結果を踏まえ、ルールの考え方や留意点を明確化(解説集・研修教材等による周知等)
- 政府CRO・公文書監察室は、今般の調査で得られた知見も活用し、各府省の文書管理事務の実態を踏まえながら重点的な監査項目を設定する等により、文書管理事務全体の底上げを図っていく。

<各府省>

- 今年度新設された各府省CRO(公文書監理官)が、改善が必要な点は自ら主導して改善。公文書監理官室が、文書管理者に専門的見地からの支援を提供するとともに、実効性あるチェックを実施。
- 文書管理者(課長等)が、文書管理事務の実施責任者としての役割(保存期間表見直し等)を主体的に果たす。