

令和2年度における公文書監察の 取組について

令和3年4月

内閣府公文書監察室

(目 次)

I	はじめに	1
II	令和2年度の定期監査①	
	～地方支分部局等における行政文書の管理状況に係る監査～	3
1	本監査について	3
2	監査結果	4
3	監査結果を踏まえた今後の取組の方向性	10
III	令和2年度の定期監査②	
	～行政文書ファイルの管理状況に係る監査～	13
1	本監査について	13
2	監査結果	14
3	監査結果を踏まえた今後の取組の方向性	20
IV	令和2年度の定期監査③	
	～行政文書の管理状況の点検・監査の実施状況等に係る監査～	26
1	本監査について	26
2	監査結果	27
3	監査結果を踏まえた今後の取組の方向性	37
V	公文書監察室が行ったその他の取組等	39
1	実態把握調査（平成31年4月公表）のフォローアップ	39
2	行政文書の紛失・誤廃棄等の原因分析	40
3	公文書管理に関する通報窓口の設置	42
4	国立公文書館職員の派遣	43
VI	公文書管理の適正の確保に向けて	45

I はじめに

一連の公文書をめぐる問題を踏まえ、公文書管理の適正を確保するため、平成 29 年 12 月に「行政文書の管理に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）が改正され、平成 30 年 4 月から、その趣旨を踏まえて改正された各行政機関の行政文書管理規則（以下「文書管理規則」という。）が施行された。その後、平成 30 年 7 月には、行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議において、「公文書管理の適正の確保のための取組について」（以下「閣僚会議決定」という。）が決定され、内閣府において、各府省における新たなルールに基づく取組の実態を的確に把握し、その確実な実施を図ることとされた。

公文書監察室は、閣僚会議決定等を踏まえ、平成 30 年 9 月に発足し、公文書管理の適正を確保するため、第三者的な立場から各行政機関の公文書管理の状況をチェックし、その結果を各行政機関等にフィードバックすることにより、文書管理に係る P D C A サイクルの確立を目指している。

具体的には、

- (i) 各行政機関の文書管理の現場に出向き、実態を調査することにより、不適正な取扱いのチェックを行うとともに、課題や好事例を抽出し、文書管理事務及び制度運用の改善につなげること
 - (ii) 各行政機関からの日常的な相談・問合せ等に対応する中で、文書管理の状況や課題を把握し、それぞれの実情を踏まえた指導を行うこと
 - (iii) 行政文書の紛失・誤廃棄等の不適正事案発生時には、必要な助言・指導を行うとともに、再発防止の観点から、当該行政機関の対応状況を厳正にチェックすること
- 等に取り組んでいる。

令和 2 年度は、引き続き、上記 (i) の取組として、これまでに実施した各行政機関に対する定期監査で把握した課題等を踏まえつつ、①地方支分部局等における行政文書の管理状況、②行政文書ファイルの管理状況、③行政文書の管理状況の点検・監査の実施状況等の 3 つを監査事項とした。上記①の監査は、行政文書ファイル等の約 6 割が地方支分部局において保有されている¹という状況等を踏まえ、地方支分部局等²における行政文書の管理状況や基本ルールの定着の度合い等を、昨年度に引き続き、調査することとしたものである。上記②の監査は、行政文書ファイル管理簿への記載漏れ等の

¹ 令和元年度における行政文書ファイル等の保有割合は、地方支分部局が 58.6%を占めているのに対し、本省庁が 7.0%、施設等機関が 3.9%、特別の機関が 30.5%となっている。（「令和元年度における公文書等の管理等の状況について」令和 3 年 3 月内閣府大臣官房公文書管理課）

² 本監査は、地方支分部局のほか、本省庁以外の施設等機関及び特別の機関を対象とした。

事例がみられることを踏まえ、行政文書ファイル管理の現状や各府省庁の事情等を把握、分析し、文書管理の改善に資するために実施したものである。上記③の監査は、行政機関が実施する行政文書の管理に係る点検及び監査について、その課題や有効な取組事例の把握、検証等を行うため、昨年度に引き続き、実施したものである。いずれの監査においても、ルールに沿った対応が行われているかを厳正にチェックすることに加え、政府全体での継続的な改善・向上につなげることができるよう、課題や工夫事例の把握にも努めた。本年度の定期監査の対象については、巻末別添1～3に掲げるとおりである。

なお、本年度の定期監査に当たっては、新型コロナウイルス感染症に係る感染状況等を踏まえ実施時期に留意するとともに、監査先の行政機関の協力の下、感染防止対策の徹底を行いつつ実施した。

以下では、それぞれの監査の概要を報告する。また、行政文書の紛失・誤廃棄等の事案に係る原因分析及び当室のその他の活動状況についても併せて報告する。

Ⅱ 令和2年度の定期監査①

～地方支分部局等における行政文書の管理状況に係る監査～

1 本監査について

(1) 監査の目的

本監査は、地方支分部局等における行政文書の管理状況や基本ルールの定着度合い等をヒアリングや現物調査を通じて確認し、必要な指導・助言等を行うことをもって、職員の文書管理に係る意識の向上を促すとともに、地方支分部局等における文書管理に係る課題等を把握し、その結果をフィードバックすることにより、地方支分部局等のみならず、政府全体における文書管理に係るP D C Aサイクルの活用により継続的な改善に資することを主な目的として実施した。

(2) 監査の対象

本監査は、昨年度までの監査実施状況や、地方支分部局等における行政文書の保有状況等を踏まえ、人事院、内閣府、宮内庁、消防庁、検察庁、公安調査庁、外務省、文部科学省、海上保安庁、環境省、原子力規制委員会及び防衛装備庁の12行政機関の地方支分部局等の12部署³（別添1参照）を対象に実施した。

(3) 監査の方法

監査対象部署に係る標準文書保存期間基準（以下「保存期間表」という。）、行政文書ファイル保存要領（以下「保存要領」という。）等の文書管理に係る規程類や行政文書ファイル管理簿等を確認するとともに、地方支分部局等における行政文書の管理状況等について書面調査及び実地調査を行った。実地調査は、公文書監察室の職員が、監査対象部署に赴き、ヒアリング及び現物調査を行った。

（ヒアリング）

監査対象部署の文書管理者又は文書管理担当者等から、当該部署における行政文書の管理状況について説明を受けた。また、文書管理事務を適正かつ円滑に行う上での課題や工夫点について聴取した。

（現物調査）

公文書監察室が指定した行政文書ファイル等について、行政文書ファイル

³ 本監査の対象は、基本的には1機関につき1課室であるが、複数の課室を合わせて対象としている機関もあるため、部署と表記した。

管理簿の記載との整合性等の観点から検分するとともに、事務室、書棚、書庫等における整理状況について確認した。

(4) 実施時期

令和2年7月10日から同年12月14日までの間、実施した。

2 監査結果

監査対象部署が、公文書管理に関する法令に従い、ガイドラインに沿った形で、文書管理に着実に取り組んでいることを確認した。また、様々な工夫等の例もあり、より良い文書管理を行おうとする姿勢が見受けられた。

ただ、同時に、更なる改善の余地や見直しを要する事例も見受けられたところである。

こうした監査結果について、政府全体の文書管理に係るPDCAサイクルを通じた底上げを図る観点から、改善・見直しを要するものとして当室が指摘した主な事項と監査対象部署以外でも参考となり得る工夫事例を含め、その概要を記載する。

(1) 行政文書ファイル等の現況

本監査では、現物調査の対象として指定した行政文書ファイル等について、行政文書ファイル管理簿の記載事項と現物の状況（行政文書の内容、保存場所、ファイリング用具の背表紙に記載された情報（以下「背表紙情報」という。）など）との突合等による検分を行った。その結果、対象とした行政文書ファイル等の大半については適正に管理されていることを確認したものの、一部に改善や見直しが必要な状況等が認められた。その主なものは、事務室、書庫等の確認におけるものも含め〔事例1〕のとおりである（〔事例〕に掲げるもののうち、複数部署で共通してみられたものには○を付している。以下同じ。）。他方、紛失・誤廃棄等の防止等のために工夫して取り組んでいる例〔事例2〕もみられた。

〔事例1〕

分類の設定

- ・行政文書ファイル管理簿に記載の行政文書ファイルの分類が、保存期間表の分類と一致していない。

行政文書ファイル等の名称（小分類）の設定

- ・行政文書ファイルの名称がその内容を端的に示すものとなっていない。

保存期間の設定

- ・行政文書ファイルの書誌情報及び背表紙情報について、実際に行政文書が作成・取得された年度となっていないため、保存期間の起算日等との整合性が取れていない。
- ・行政文書ファイルに設定されている保存期間が、保存期間表の保存期間と一致しない。

保存場所

- ・行政文書ファイル管理簿に記載の保存場所と実際の保存場所が異なる。○

ファイリング用具への格納

- ・複数の行政文書ファイルを同一のファイリング用具に格納しているが、行政文書ファイルごとに明確に識別できるようになっていない。○
- ・廃棄協議中の行政文書ファイルについて、複数年度の行政文書ファイルが綴られている1つのファイリング用具に廃棄協議中でないものと一緒に収められている。

背表紙等の貼付

- ・行政文書ファイルに背表紙等が貼付されていない。
- ・異なる行政文書ファイルの背表紙を誤って貼付している。

背表紙情報の内容

- ・複数分冊がある行政文書ファイルについて、分冊表示がない。○
- ・行政文書ファイルについて、背表紙情報がファイル名のみや名称（小分類）及び作成・取得者のみである。○

背表紙情報と行政文書ファイル管理簿の不一致

- ・行政文書ファイル管理簿の記載内容と背表紙情報の内容が異なっている。○

レコードスケジュールの設定

- ・保存期間満了時の措置を移管とすべき行政文書ファイルについて、廃棄となっている。

[事例2]

背表紙の工夫

- ・廃棄協議中である紙媒体の行政文書ファイルについて、背表紙にその旨を示す表示がされており、他の行政文書ファイルと区別されている。○
- ・背表紙に、作成・取得年度ごとや分類ごとに、色による視覚的な区分けを行っている例がある。○

(2) 事務室・書庫等の整理状況

本監査では、監査対象部署の事務室、書庫等に公文書監察室の職員が赴き、行政文書ファイル等の整理状況等の検分を行った。その結果、概ね適正な状

況にあることを確認したが、一部においては、改善・見直しを要する状況があった〔事例3〕。また、紛失・誤廃棄等の防止等のために工夫している例〔事例4〕もみられた。

〔事例3〕

書棚と背表紙の態様

- ・ 書庫内の棚に横一列に薄い多数のファイリング用具に編てつされた行政文書があり、小分類の境目に、文書管理システムから出力した背表紙ラベルを棚にぶら下げる形で貼付している（背表紙ラベルが剥がれ落ち、境目が判別できなくなる可能性あり。）。

〔事例4〕

書棚の整理の工夫

- ・ 書棚に年度がすぐに識別できるような表示を行っている。
- ・ 書棚に保管している行政文書ファイルを把握しやすいように、行政文書ファイルの保存場所を記録した整理票等を作成し、明示している。
- ・ 書棚に保存場所を示すアルファベットを表示するとともに、行政文書ファイルの保存場所の詳細を行政文書ファイル管理簿に明示し、検索が容易になるようにしている。

その他

- ・ 文書管理の意識付けのため、事務室内の視認しやすい場所に保存期間表や公文書監理室作成に係る文書管理の要点を記した資料を掲示している。

(3) 行政文書ファイル管理簿の記載等

① 事例

本監査では、監査対象部署の行政文書ファイル管理簿に記載されている行政文書ファイル等の中から現物調査の対象を指定したが、3部署においては、監査時点において保有されていないものがあつた。これらについて、監査対象部署は、実際には作成・取得していない行政文書ファイル等の情報を行政文書ファイル管理簿に記載していたこと（年度始めに文書管理システム上で小分類を作成し、年度中に該当する行政文書を作成・取得しなかったが、当該小分類を削除しなかった等）が考えられるとしている。

また、本監査を通じ3部署において、行政文書ファイル管理簿への一部行政文書ファイルの記載漏れの事例があることを把握した。これらについて、監査対象部署は、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。）施行以前の文書が大量に存在し事

務処理が追いつかないことや、本来記載を行うべき時期に例年にない事案への対応により極めて多忙となったこと等が考えられるとしている。

行政文書ファイル等を行政文書ファイル管理簿に記載し公表することは、公文書管理制度の最も基本的な仕組みの一つであることから、漏らすことなく確実な記載が求められるところである。

行政文書ファイル管理簿の誤記載等があった部署に対しては、速やかにその修正を行うとともに、今後、同様の事案の発生防止に取り組むことを求めた。

② 誤記載等を防止するための取組

一方で、本監査を通じ、①のような事案を防止する取組の例〔事例5〕も把握することができた。

〔事例5〕

- ・行政文書ファイル作成時に行政文書ファイル管理簿に記載し、年度末に確認する。このことにより、行政文書ファイル管理簿には記載されているにもかかわらず、実際には保有されていない行政文書ファイルが発生しないようにしている。○
- ・文書管理担当者又は文書取扱事務に従事する者において、年度末から翌年度初めに行政文書ファイル管理簿に記載する際、当該年度に作成・取得した行政文書ファイル等について、過去に作成・取得した行政文書ファイル等との突合を実施し、記載状況を確認している。また、本府省庁からも、RS確認依頼の際に、当該年度の前年度に作成されている行政文書ファイルと同様のものが当該年度の行政文書ファイルの中に見当たらない場合に確認を行う。
- ・本府省庁から送付された行政文書ファイル管理簿への記載手続を説明した文書を配布する際に、当該地方組織内において誤りの多い事例も併せて周知している。

(4) その他の取組状況

上記(1)から(3)に記載した事項のほか、本監査を通じて把握した地方支分部局等の文書管理に係る課題や、参考となり得る取組等の主なものは、以下のとおりである。

① 保存期間表

ガイドラインにおいて、保存期間表は、文書管理者が作成することとされ、各行政機関の文書管理規則の別表第1に基づき、当該文書管理者が管

理する行政文書について、具体的な業務及び文書に即して定めるものとされている⁴。しかし、監査対象部署の保存期間表の中には、その作成に当たって、本府省庁から示されたモデルの内容をそのまま自部署の保存期間表としたため、必ずしも当該部署の具体的な業務及び文書に即したものとなっていない例があった。

また、ガイドラインでは、保存期間の設定は保存期間表に従い行うものとされているほか、作成や分類等、文書管理の各場面において、参酌するものとされているところ⁵、行政文書ファイル管理簿に記載の各行政文書ファイルにつき、保存期間表と整合しない記載がしばしば見受けられた例もあった。

② 共有フォルダにおいて保存する電子文書の取扱い

「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」（平成 31 年 3 月 25 日内閣総理大臣決定）に基づき、各行政機関においては、当面の措置として、共有フォルダ等における体系的管理に着手しているところである。各行政機関においては、「共有フォルダにおける行政文書の電子的管理に関するマニュアル」（2019 年 2 月 1 日策定、2019 年 8 月 30 日改訂内閣府大臣官房公文書管理課。以下「マニュアル」という。）を踏まえ、保存要領の改訂等を行うことにより、各行政機関における電子文書の具体的な取扱いに反映させること等とされている。

監査対象部署においては、マニュアルの「行政文書における名称付与の標準例」等を踏まえた電子文書の体系的管理等や、共有フォルダの構成を行政文書ファイル管理簿上の分類に従った階層構造等、行政文書ファイル等として管理しやすい構造とすることについて、一部実施としている部署もみられた。

③ 廃棄

ア 廃棄の実施

行政文書の廃棄に当たっては、廃棄同意前の行政文書ファイル等を廃棄対象文書に混在させる等の誤廃棄事案も生じているところ、このような事案の防止策として、一部の部署では、基本的な内容ながらこれを丁寧かつ組織的に実践する取組〔事例 6〕がみられた。

⁴ ガイドラインの第 2 ・「管理体制」の 4 (2)⑥並びに第 4 ・「整理」の 3 (1)及び《留意事項》

⁵ ガイドラインの第 4 ・「整理」の 3 (3)並びに第 3 ・「作成」及び第 4 ・「整理」の《留意事項》

[事例6]

- ・廃棄同意を得ている行政文書ファイルを廃棄する際に、文書管理者と文書管理担当で、当該行政文書ファイルの現物をダブルチェックしている。
- ・紙文書については、文書担当が廃棄同意済み文書リストと当該紙文書の現物を確認の上、1か所に集めて廃棄している。また、電子文書については、文書担当の立会いの下、該当する電子ファイルを削除させている。

イ 廃棄同意に係る協議の状況

公文書管理法では、行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならないとされている⁶。この点について、昨年度の監査同様、一部の監査対象部署から、廃棄の協議の手続を行ってから相当の期間が経過しても同意が得られず、協議未了のファイルが書庫の保管スペースを圧迫するなど、文書管理上の負担となっていることが、課題として報告された。

また、一部の行政文書ファイル等について、保存期間満了日が近づいているにもかかわらず保存期間満了時の措置（レコードスケジュール。以下「RS」という。）の確認を受けていないため、廃棄の協議の手続が行えない例があった。

④ 点検・監査

文書管理に関するコンプライアンスを確保し、適正な文書管理を、組織及び職員一人ひとりに根付かせ維持する上では、点検・監査の結果を文書管理の改善・見直しにつなげていくことが重要である。この点に関し、[事例7]のとおり実効的な点検・監査を行うための取組や、点検・監査の結果の活用の例がみられた。

[事例7]

- ・点検においては、行政文書ファイル管理簿への登録状況や、当該ファイル管理簿から抽出した行政文書ファイルの現物と当該ファイル管理簿の登録内容との突合、作成文書が指示どおり作成されているか、日付、件名、保存期間等が適正であるか確認している。
- ・誤廃棄事案が発生したことを踏まえて、点検票の見直しを行っている。
- ・監査の際に前年度の監査での指摘事項についてもフォローアップとして確認を受けている。

⁶ 公文書管理法第8条第2項

⑤ 研修等

研修は、行政文書の管理を適切かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、又は向上させるために極めて重要であり、ガイドラインには、総括文書管理者及び文書管理者について、職員の積極的な研修への参加を促すための責務が定められているところである⁷。本監査では、全ての監査対象部署において、研修に組織として前向きに取り組もうとする姿勢がうかがえた。

一方で、前述のとおり、一部において、公文書管理に関する法令やガイドラインの理解が十分でないことによる行政文書の不適切な取扱いもみられたところである。行政文書がルールにのっとり適正に管理されるためには、公文書管理制度の趣旨や背景等についての職員の理解を深めることが必要であり、研修等の教育訓練の機会が確実に与えられることが重要であると考えられる。この点について、[事例8]の取組を確認した。

また、研修に関する要望をこの機会に聴取したところ、監査対象部署の多くから、遠隔地でも参加が容易なオンライン方式や、都合の良いときに受講できる録画方式による本府省庁等主催の研修の要望が寄せられた。なお、オンライン方式等について、環境が整うことを前提とするところもあった。

[事例8]

- ・本府省庁が作成した研修映像を活用して、文書管理について学んでいる。
- ・国立公文書館その他の機関主催の文書管理に関する研修への参加を奨励し、参加しやすい環境の整備に努めている。
- ・組織全体で年4回の行政文書管理推進月間を設け、掲示物等による行政文書の管理意識を向上させる呼びかけや、具体的作業や点検の依頼を行っている。

3 監査結果を踏まえた今後の取組の方向性

本監査において把握した改善や見直しが必要と考えられる事例の中には、昨年度の本監査において把握したものと類似のものも見受けられた。

例えば、背表紙情報と行政文書ファイル管理簿の相互間の内容の齟齬といった事例や、1つの行政文書ファイルを複数のファイリング用具に格納しているにもかかわらず分冊表示を行っていないものがあるといった事例などである。その要因としては、作業時の確認の不徹底や公文書管理制度の理解が不十分であることが考えられる。本監査は、昨年度とは異なる府省庁の地方支分部局等

⁷ ガイドラインの第9・「研修」

に対して実施したものであり、こうした事例は、府省庁の垣根を越え多くの行政機関に共通するものである可能性がある。

そこで、このことや本監査の結果全体を踏まえ、今後地方支分部局等の文書管理事務の向上を図る上で取り組んでいくことが期待される内容は、次のとおりである。

(1) 文書管理に携わる全ての職員に対する教育・研修の機会の一層の充実

本監査では、先に述べたように、公文書管理制度の正しい理解が十分でないことがうかがえる一部事例の存在を把握したところである。

文書管理事務は、各地に所在する地方支分部局等においても例外なく発生するものであり、文書管理に携わる全ての職員が公文書管理制度について十分に理解を深めた上で業務を遂行する必要がある。そのため、各行政機関は、職員に教育・研修の機会を十分に設けるとともに職員が確実に研修を受講できるよう、組織として引き続き取り組んでいく必要がある。

なお、今年度は新型コロナウイルス感染防止の観点から本府省庁主催のオンライン方式による研修の導入の例もみられたところ、遠隔地にある地方支分部局等の職員の教育・研修の機会の確保、さらに研修の質の確保の観点からも極めて有効な方策であると考えられることから、引き続き積極的な実施が望まれる。

(2) 文書管理に関する事務を促進するための、組織的な取組の推進

本監査では、先に述べたように、作業時の確認が不十分とみられる事例も把握したところである。現実問題として、文書管理に伴う事務作業はヒューマンエラーの可能性を考慮に入れるべきところ、これを防ぐために重層的なチェックが必要と考えられる。仮に、文書管理の各場面でのチェックを、1人の担当者に任せるとすれば、ヒューマンエラーの可能性が高まることとなり、ひいては、行政文書の紛失や誤廃棄といった事故の発生につながりかねない。

そこで、適切なチェックを行い、文書管理に関する事務を行うきっかけを作るための、地方支分部局等における組織的な取組が重要となる。即ち、文書の整理、保存等といった一連の文書管理事務を、適切な時期に適切な形で行うために、地方支分部局等のうち適切な組織単位がまとまって一斉に、作業期間を区切って行うような仕組みを推進していくことが有効と考えられる。

(3) 文書管理者による業務内容に即した文書管理の実践

本監査では、保存期間表に関し、本府省庁から示されたモデルを自部署にそのまま適用したため、同表が当該部署の行政文書の実態に適合しないものとなっていた事例を昨年度に引き続き把握した。

文書管理の根本ルールは全国同一であるが業務の内容やその態様は組織ごとに異なるため、保管すべき行政文書ファイル等の類型や量についても、組織ごとに異なっているものと考えられる。その結果、地方支分部局等の文書管理の運用は本府省庁と全く同じになるとは限らない。

それぞれの組織の文書について最も知り得る立場にあるのは、当該組織の業務内容に最も通じている文書管理者である。地方支分部局等における文書管理者は、このことをしっかりと意識して、自組織の業務内容に即した文書管理を行っていく必要がある。

以上に述べた3点に関しては、各府省庁の公文書監理官（以下「各府省CRO」という。）及び公文書監理官室（以下「CRO室」という。）等が、地方支分部局等の主体的な取組が促されるよう配意しつつ、旗振り役として主導的な役割を果たすことが期待される。

Ⅲ 令和2年度の定期監査②

～行政文書ファイルの管理状況に係る監査～

1 本監査について

(1) 監査の目的

本監査は、公文書管理の基礎となる行政文書ファイルについて、一部の省庁等において、行政文書ファイル管理簿への記載漏れ等の存在が明らかになったこと、電子政府の総合窓口（以下「e-Gov」という。）に掲載している行政文書ファイル管理簿において誤記等が散見されること等を踏まえ、公文書管理法の趣旨を踏まえた行政文書ファイルの作成、行政文書ファイル管理簿への記載及び公表並びに保存期間満了時の措置の徹底を図る観点から、その行政文書ファイル管理の現状や各府省庁の事情等を把握、分析し、文書管理の改善に資することを目的として実施した。

(2) 監査の対象

本監査は、上記目的を踏まえ、内閣府、金融庁、消費者庁、総務省、外務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、原子力規制委員会⁸及び防衛省の13府省庁等（以下「府省庁」という。）の本府省庁に置かれる40課室等（以下「課室」という。）を監査の対象として選定した。

これら監査対象は、いずれも国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第8条並びに内閣府設置法（平成11年法律第89号）第37条及び第54条に定める合議制の機関（分科会、部会、小委員会等を含む。以下「審議会等」という。）の事務を担当する課室である。

審議会等は大半の府省庁に設置され、その事務において議事録、議事概要などの議事の記録といった移管の対象となる文書が毎年度作成される場合が多いことから、審議会等に係る行政文書の管理状況を確認及び検証することとしたものである⁹。

また、監査対象の選定に当たっては、本監査に先立って、公文書監察室において全ての審議会等¹⁰に係る行政文書ファイルの作成状況をe-Govに掲載

⁸ 原子力規制委員会は、環境省の外局であり、その事務局として原子力規制庁が置かれているが、本省とは別に原子力規制庁独自で公文書監理官（各府省CRO）を設置していることから、監査対象として明記した。

⁹ 監査対象は、行政文書ファイルの管理状況に関する横断的な課題を抽出し、分析するために選定したものであり、本監査においては各審議会等の議事内容やその妥当性等を検証することを目的とはしていない。

¹⁰ 「審議会総覧（平成31年）」（内閣人事局作成）に掲載されている15府省庁、129審議会等。

されている各府省庁の行政文書ファイル管理簿から検索、確認を行った。その上で、審議会等の議事の記録等に関連する行政文書ファイル等の掲載の有無及び記載内容、各府省庁の審議会等の設置数等を勘案して、監査の対象を13府省庁の42審議会等を担当する40課室（別添2参照）としたところである。

(3) 監査の方法

本監査では、上記(2)の監査対象に対し、e-Govに掲載されている行政文書ファイル管理簿の情報を基に、公文書管理法施行後の平成23年度以降の審議会等に係る行政文書ファイルの作成及び管理状況、保存期間満了時の措置、保存期間表等について、実地調査又は書面調査にて確認を行った。

① 実地調査

4府省庁4審議会等を担当する4課室¹¹に対し、文書管理の体制、点検及び監査の実施状況、研修の受講状況等について、事前に書面にて確認した。また、後日、公文書監察室職員が当該課室に赴き、当室が指定する議事の記録に関連する行政文書ファイルの作成状況を直接確認するとともに、行政文書ファイル管理簿への記載状況、保存期間満了時の措置の整合性、行政文書の管理に係る隘路等について当該課室などから聴取した。

② 書面調査

13府省庁38審議会等を担当する36課室に対し、上記実地調査と同様の事項について書面にて照会し、回答を徴取した。

(4) 実施時期

令和2年9月23日から同年12月10日までの間、実施した。

2 監査結果

本監査は、行政文書ファイル等に関連する制度や仕組み等を踏まえて、各府省庁における、行政文書ファイル等の管理の現状確認及び検証を行ったものである。上記1(2)で示したとおり、監査対象は審議会等に係る事務を担当する課室であり、その事務において、毎年度、議事の記録、開催経緯など同種の文書を作成することが多い。また、審議会等の議事の記録、諮問、答申等は、公文書管理法第2条第6項の歴史公文書等に該当しうるものであり、ガイド

¹¹ 監査対象の中から、e-Govの掲載状況、当室の他監査の実施状況等を勘案して、4課室を選定した。

ラインの別表第1及び第2において、保存期間10年、RSを「移管」として管理することが標準とされている。

当室では、そうした点に着目し、文書管理者において、法令にのっとり行政文書ファイルが作成され、行政文書ファイル管理簿への記載及び公表が行われているか、RSの設定が行われているか等について、監査対象からの回答等を基に検証を行った。

(1) 行政文書ファイルの管理に関連する制度等

① 行政文書ファイル管理簿の調製及び公表

行政文書については、公文書管理法第5条第2項において、単独で管理することが適当であると認めるものを除き、相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合物（公文書管理において「行政文書ファイル」という。）にまとめなければならないとされている。

また、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（公文書管理において「行政文書ファイル等」という。）は、公文書管理法第7条第1項において、行政機関の長は、その適切な管理のため、原則として、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他の必要な事項を行政文書ファイル管理簿に記載するとともに、同条第2項において、行政文書ファイル管理簿について、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならないと定められている。

このことを受け、ガイドラインでは、行政文書ファイル管理簿に関する規定例や実務上の留意点を提示し、それを踏まえ、文書管理規則において同様の規定が設けられている。さらに、内閣府ではガイドラインのほか、適正な運用を図るため、各府省庁に対し、実務上の取り決め等に関する通知を発出してきたところである¹²。

② 保存期間表

行政文書ファイル等の保存期間は、各文書管理者が、担当する具体的な業務及び文書に即して定めた、保存期間表に従い、設定される。この保存期間表は、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。以下「公文書管理法施行令」という。）の別表を基に定められたガイドラインの別表第1（行政文書の保存期間基準）を踏まえた、文書管理規則の

¹² 「公文書管理の管理・利用に関する情報の公開等について」（平成23年4月1日内閣府大臣官房公文書管理課長通知）、「行政文書ファイル管理簿のインターネットでの公表等に関する留意点について」（平成23年4月1日内閣府大臣官房公文書管理課長通知）

別表第1に基づき定められるものである¹³。

また、RSについては、公文書管理法第5条第5項により、保存期間満了前のできるだけ早い時期に移管又は廃棄の措置をとるべきことを定めなければならないこととされており、ガイドラインでは、別表第2（保存期間満了時の措置の設定基準）として示し、各府省庁では文書管理規則の別表第2として定めている。

一般的に保存期間表は、文書管理規則の別表第2で示す保存期間満了時の措置を付記して作成される場合が多く、文書管理者は保存期間表を参照して行政文書を分類し、行政文書ファイル等として管理を行うとともに、業務等を踏まえて、定期的に保存期間表を見直すこととなる。

③ 行政文書ファイル管理簿の作成

行政文書ファイル管理簿の作成に当たっては、行政文書の管理や電子決裁において一元的な文書管理システム（以下「文書管理システム」という。）を利用している府省庁については、公文書管理法施行令で定められた記載事項の帳簿が当該システムにて自動的に作成される仕組みとなっている。この文書管理システムは、各府省庁が共通して利用する情報システムの一つとして、総務省が整備したものであり、各府省庁は、原則として、1年未満保存文書とされるものを除き、全ての行政文書ファイル等の情報を入力する必要がある。一方、文書管理システムを利用しない省庁においても、上記帳簿に準じた行政文書ファイル管理簿を整備し、システムの利用と同様に全ての行政文書ファイル等の情報を記載する必要がある。

また、こうして作成又は更新される行政文書ファイル管理簿は、適宜、各府省庁から総務省に情報掲載を依頼すること¹⁴により、総務省が管理する政府のポータルサイトであるe-Govを通じて、インターネット上に公表される仕組みとなっている。

(2) 行政文書ファイルの管理状況（監査結果）

当室が監査した行政文書ファイルの管理の現状については、監査した多くの課室において、保管する一部の行政文書ファイル等に関し、行政文書ファイル管理簿への記載が行われていない、RSの設定が保存期間表と相違しているなど、公文書管理法、文書管理規則等で求められている文書管理の

¹³ 公文書管理法第5条第1項及び第3項において、行政機関の長は、政令で定めるところにより、行政文書ファイル等について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならないとされている。

¹⁴ 令和2年11月から、総務省を介さずに、各府省庁での操作においてもe-Govへの掲載及び更新が可能となっている。

要件を満たしていない状況がみられた¹⁵。

以下では、各府省庁に予防的な改善を促す観点から、当室が把握した実態等について、その概要を記載している。

なお、いずれの事例においても議事の記録等の行政文書は作成又は取得されており、行政文書ファイル管理簿への記載、保存期間満了時の措置の修正等が不可能な状態となっているものはなかった。

① 行政文書ファイル管理簿の記載及び公表の状況

審議会等に関連する行政文書ファイル等をe-Govに掲載されている行政文書ファイル管理簿（以下「e-Gov管理簿」という。）において検索した際、確認することが困難な行政文書ファイル等があった41審議会等の39課室について、当室が、当該行政文書ファイル等の管理状況等を調査したところ、37審議会等の35課室¹⁶において、行政文書ファイル管理簿への記載漏れなど以下の状況がみられた。

ア 行政文書ファイル管理簿への記載漏れ

議事の記録、諮問、答申等の審議会等に関連する行政文書¹⁷（以下「関連する行政文書」という。また、それらを取りまとめ、編てつ等したものを「関連する行政文書ファイル」という。）について、行政文書ファイルとして、文書の取りまとめ、編てつ等を行っていない、他の年度と同種の行政文書ファイルに綴ってしまった、又は行政文書ファイルは作成しているものの、その情報が行政文書ファイル管理簿に記載されていない（以下、Ⅲ、Ⅳにおいて「管理簿未記載等」という。）状況が25審議会等の23課室においてみられた。

こうした状況について、各課室は以下のような原因が考えられるとしている¹⁸。

- ・担当者の作業が漏れ、上司等の確認も漏れていたことが重なった。
- ・文書管理システムに当該年度の小分類（行政文書ファイル名）を設定しておらず、職員が行政文書ファイルの作成の必要性に気付かなかった。

¹⁵ 調査の結果は、令和2年9月23日時点の状況を基に記載している。

¹⁶ 4審議会等4課室については、当該年度等に審議会等が開催されなかったことによるファイルの不存在やファイル名の変更などにより、当室による検索が困難であったもの。

¹⁷ 審議会等の事務にて作成又は取得される文書としては、議事録、議事概要、議事要旨などの議事の記録や諮問・答申、議事で説明する関連資料、開催通知、委員の委嘱関連文書などがある。

¹⁸ 事例の発生原因については、過去の文書管理の状況も含め、現在の担当者が考えられる可能性を検討した上、回答するよう当室が求めたものである。

- ・職員が、行政文書は決裁を得た文書であると解釈し、決裁文書については、行政文書ファイル等として行政文書ファイル管理簿への記載はしていたが、決裁を要しない議事の記録などの文書については、編てつ等はしていたものの、行政文書ファイル管理簿への記載はしていなかった。
- ・文書管理規則を十分に理解せず、年度末に開催された審議会等に係る議事の記録について、翌年度の同種の行政文書ファイルに綴ってしまった。
- ・委員等の外部の有識者への決裁が必要なため、紙決裁にて処理したが、その後の文書管理システムへの入力等を失念してしまった。
- ・審議会等の名称が変更された際に行政文書ファイル管理簿への記載を失念してしまった。
- ・審議会等の事務を担当する課室と文書の作成・保存等を行う課室が分かれていたため手続に遺漏が発生した。
- ・公文書管理制度の理解が不十分で、各府省庁のホームページでの公開をもって文書管理としては十分と考え、結果的に公文書管理法等で求められる行政文書ファイル管理簿への記載等の手続に遺漏が発生した。

このように、管理簿未記載等の発生については、各課室の文書管理を担当する職員が文書管理システムの入力や文書の編てつ作業を失念していたことに加えて、行政文書の定義、文書管理システムの操作方法、公文書管理制度等について、十分に理解していなかったことがその要因と推測することができる。

また、当室が確認した中には、職員が公文書管理制度を十分に理解していなかったこと、文書管理者等による確認が不十分であったこと等が重なり、複数年度にわたり管理簿未記載等が発生している事例もあった。

イ 関連する行政文書ファイルのe-Gov等への掲載に関する手続漏れ等

関連する行政文書について、行政文書ファイルとして整理され、行政文書ファイル管理簿への記載も行われているものの、掲載手続の不備等によりe-Gov管理簿への掲載がなされていない状況が6審議会等の6課室においてみられた。

こうした状況については、担当者等が総務省にe-Gov管理簿への掲載依頼を失念したことで発生したものが大半であり、当室が確認した中では、考えられる原因として、震災対応のため業務が逼迫し、掲載依頼を

失念したためとしている事例があった。また、行政文書ファイル管理簿への記載が遅れたなどの理由により、e-Gov管理簿への掲載が保存期間満了後となってしまう廃棄同意を得ていない行政文書ファイル¹⁹について、担当者が掲載の手続を誤認し、保存期間が到来した行政文書ファイルは新規掲載が出来ないと誤解したため、総務省への掲載依頼をしていなかったという事例もあった。

ウ 関連する行政文書ファイルの分類相違

審議会等の議事の記録、諮問、答申等は、ガイドラインの別表第1及び第2において、保存期間10年、RSを「移管」とすることが標準とされる行政文書であるが、審議会等に係る委員委嘱、開催通知や会計関係書類などの、保存期間やRSが異なる行政文書ファイルに綴じられているという状況が6審議会等の6課室においてみられた。

こうした状況について、各課室は、文書管理の担当者の交代に際し、引継ぎが不十分であったことなどにより行政文書の分類を誤り、別の行政文書ファイルに綴ってしまった、また、当時の担当者が委員委嘱に係る文書と議事の記録等とが保存期間及びRSが異なることを十分に理解していなかったため、一部の年度について委員委嘱関連のファイルに綴ってしまった、などが原因として考えられるとしている。

② 移管すべき行政文書の管理状況

審議会等に関連する行政文書ファイル等のうち、議事の記録等RSの設定を「移管」とすることとされているものについて、当室がe-Gov管理簿において検索した際、「廃棄」となっている又は「移管」とするものが見当たらなかった34審議会等の32課室について、RSの設定の状況等を調査したところ、33審議会等の31課室²⁰において、RSの設定が保存期間表で示されているものと相違しているなど、以下の状況がみられた。

ア 移管対象文書のRS未設定及び設定誤り

議事の記録等の行政文書について、管理簿未記載等で、RSが明らかでない、又は関連する行政文書ファイルについて、RSの設定が文書管理規則の別表第2や保存期間表で示されるものとは相違している状況が26審議会等の24課室においてみられた。

¹⁹ 行政文書ファイルを廃棄するためには、公文書管理法第8条第2項に基づき内閣総理大臣の同意が必要とされる。

²⁰ 1審議会等1課室については、別の分類で移管文書として保存されていたため。

こうした状況の考えられる原因としては、管理簿未記載等については、上記①のアで示したとおりであるが、RSの設定が文書管理規則の別表第2や保存期間表で示されるものと相違していることについて、関係する課室は、文書管理システムへの入力の際、RSを「廃棄」と設定する他の行政文書ファイルと見誤って入力した、誤った前年度のRSの設定を、保存期間表等を確認せず、引き継いで入力したなどが原因として考えられるとしている。

イ 保存期間表の設定等の誤り

保存期間表に示すRSが、文書管理規則の別表第2で示されるRSとは異なっており、職員がその保存期間表に沿ってRSの設定を行ったため、「移管」とすべきところを「廃棄」となっている状況が7審議会等の7課室においてみられた。

この状況の発生については、保存期間表の作成又は改定時における、確認漏れ等が考えられるとしている。

3 監査結果を踏まえた今後の取組の方向性

行政文書の管理において、行政文書ファイル管理簿の記載及び公表並びに歴史公文書等の移管は、前述のとおり公文書管理法で定められた措置である。また、行政文書ファイル管理簿は、行政機関の職員が適正かつ効率的に業務を行うための管理ツールであるとともに、公文書管理法第1条に示す目的を達成するために欠かすことのできない必要不可欠なツールでもある²¹。そのような措置において、本監査で示した行政文書ファイル管理簿への記載及び公表漏れやRS設定の相違等の手続漏れ等（以下「手続漏れ等」という。）が発生していることは、行政文書の管理にとって看過できない事態であり、速やかな対処が求められる。

上記2の監査の結果にて示すとおり、手続漏れ等はヒューマンエラーや公文書管理制度の理解が不十分であったことが、その大きな原因であると考えられる。したがって、同様の事態を発生させないためにも、行政文書の作成又は取得時における必要な手続の確認、手続漏れ等を事後的に発見、修正等するための点検や監査、職員のスキルアップのための研修等の取組が、確実かつ的

²¹ ガイドラインの留意事項では、行政文書ファイル管理簿の主な機能として次のことが掲載されている。

- ・ 国民と行政機関との情報共有化ツール
- ・ 行政文書の作成・取得から移管・廃棄までの現況の管理ツール
- ・ 意思決定の判断材料である情報の検索データベース
- ・ 行政文書の管理状況の監督及び実地調査等における検証ツール
- ・ 国立公文書館等への移管予定又は廃棄予定に関するデータベース

確に実施されていることが重要である。

今回、本監査では、行政文書ファイルの管理状況の確認に併せて、監査対象となった課室における点検、監査、研修等の実施状況の確認も行った。その結果を踏まえ、当室としては、手続漏れ等の予防的な改善のため、以下の点に留意した取組が必要であると考えている。

(1) 行政文書の作成又は取得時における確認の徹底

文書管理にとって、最も重要なことは、行政文書の作成又は取得時に、関連文書の編てつ、行政文書ファイル管理簿への記載など文書管理規則等に即した取扱いが確実に行われることである。当室の調査では、監査対象とした40課室のうち31課室において、文書作成時や年度末のファイル確定時に行政文書ファイルの作成、行政文書ファイル管理簿への記載等の抜け漏れ確認を実施しているとしているが、結果的には、手続漏れ等の防止に結びついていない状況がうかがえる。

監査対象が回答した手続漏れ等の原因からも、担当者のヒューマンエラーによる手続等の失念とするものが多く、実際に特定年度だけに行政文書ファイル管理簿への記載漏れや保存期間満了時の措置の相違が発生しているケースも多くみられた。そうしたことから、年度末等の行政文書ファイル等の確定時において、必要な手続の実施状況を複数人で確認するなど、実効性のある確認の実施が望まれるところである。

その際、文書管理者や職員が行う確認事項の例としては次のようなことが考えられる。

- ・文書管理者が所掌する事務事業に応じた文書が作成され、それが行政文書ファイルとして整理され、行政文書ファイル管理簿に掲載されているか
- ・例年の状況等と比較して行政文書ファイル等に過不足はないか、又は相違点はないか
- ・RSを設定し、内閣府へのRS確認²²を申請したか

などであり、こうした確認を着実に実施することで、大半の手続漏れ等は防止できるものと考えられる。

(2) 公文書管理制度の職員への浸透

今回の監査において、手続漏れ等の原因として、ヒューマンエラーとともに多かったのは、文書管理担当をはじめとした職員の公文書管理制度に対

²² 「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）に基づく行政文書ファイル等の移管・廃棄等に関する手順について」（平成23年4月1日内閣府大臣官房公文書管理課長決定）によると、毎年5月頃に、行政文書管理状況報告の一環として、前年度作成分について内閣府に提出することとなっている。

する理解が不十分であることである。具体的には、

- ・どのような文書が行政文書に該当するか理解しておらず、決裁を要しない文書は行政文書に当たらないとして小分類（行政文書ファイル名）を設定していなかった
- ・行政文書ファイル管理簿に記載といっても、それをどのように記載すればいいのかわからない、また、それが文書管理システムと結び付かない
- ・議事録や議事概要などの議事の記録を省庁のホームページにも掲載しているが、行政文書として、公文書管理上の管理が別途必要であることまでは知らなかった

などである。

各府省庁とも全職員に対してe-ラーニングによる文書管理研修を実施しており、また、監査対象とした40課室のうち7課室では、1名以上の職員を国立公文書館が主催する研修に参加させたりもしている。しかしながら、監査結果から、一部の課室においては、その効果が発揮されているとは言い難く、行政文書は日々作成、取得されるが、それを取り扱う公文書管理制度は身近なものとなっていない状況がうかがえる。

こうしたことから、公文書管理制度全般の理解の向上とともに、文書管理プロセス（行政文書ファイルの編てつ、背表紙等の作成、行政文書ファイル管理簿への記載、移管・廃棄等）に沿った必要な作業を具体的に明示し、周知していく必要があると考えられる。

なお、今回の監査を契機に、職員が作成又は取得する文書と公文書管理制度との結びつきを意識させるため、書庫、書棚に保存期間表を貼り付けるなどの取組を始めた課室もあった。

(3) 効果的な点検方法の検討

本監査の結果にて示した手続漏れ等については、職員の文書管理への不慣れやヒューマンエラー等により、ある程度の発生は避けられないものと考えられる。そのため、そうした手続漏れ等を、速やかに発見し、適正な状態にするための効果的な点検の実施が望まれるところである。

点検に関しては、ガイドラインにおいて、文書管理者は、少なくとも毎年度一回行い、その結果を総括文書管理者に報告しなければならないとされ、その方法については、サンプル調査により抽出した個別の行政文書について点検することを想定している²³。

今回監査対象とした課室に点検の内容等について確認したところ、表1

²³ 改正「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成29年12月26日一部改正）に関する解説集（平成30年1月31日、内閣府大臣官房公文書管理課）【第8 点検・監査及び管理状況の報告等】Q1

のとおり、大半の課室において、本監査に関連する内容が点検項目に設定されているものの、今回の手続漏れ等の発見には至っていないケースが多い。

さらに、今回の監査で判明した手続漏れ等について、なぜ、今までの点検で発見できなかったかについて、確認したところ

- ・今までの点検の範囲（年度等）に含まれていなかった
- ・点検の着眼点として考えられていなかった
- ・点検する者の文書管理に対する理解が不十分なため、不適切な状況であることに気付かなかった
- ・過年度の文書全て確認することは困難
- ・点検する人員が足りない

などの回答があるとともに、実地調査において、業務多忙等により各職員の確認が甘くなり、結果的に手続漏れ等が気付かないままにされていた可能性もあるのではないかとの声も聞かれた。

こうしたことから、CRO室は、点検のために抽出する行政文書の抽出方法や点検の際の着眼点などを検証した上、それらが確実に履行されているか確認できる方法について検討する必要があると考えられる。

表1 監査対象とした課室における点検項目の設定状況 (単位：課室)

点検内容	設定あり	設定なし
行政文書ファイルと行政文書ファイル管理簿の突合確認	38	2
行政文書ファイル管理簿の記載内容の確認	37	3

※ 本表は、各府省庁の回答を基に当室にて作成。

(4) 各行政機関が行う監査の在り方の検討

本監査では、監査対象とした課室に対する当該府省庁の監査責任者が実施した監査の直近の受検状況についても確認を行った。その結果、調査した課室のうち表2のとおり、大半の課室において、近年に受検したとするが、点検同様、監査においても、今回判明したような手続漏れ等の確認が監査の着眼点として考えられていない、少ない監査時間で、全てを確認することはできないなどの理由で、手続漏れ等の発見には至っていないケースが多い。

監査に関しても、ガイドラインにおいて、監査責任者は、少なくとも毎年度一回行い、その結果を総括文書管理者に報告しなければならないとされているが、地方官署や文書管理者が多い省庁においては、同一年度に省庁内の全文書管理者を監査することは難しく、複数年度をかけている場合もあり、また、監査の時間も1か所当たり1～2時間程度が現状である。

実際のところ、各府省庁の監査は、文書管理者が行う点検を踏まえて、2次点検的に実施される場合が多いように見受けられるが、適正な文書管理

の維持に当たっては、点検が効果的になるような監査の実施が望まれるところである。

なお、本監査におけるCRO室とのヒアリングで、自らの省庁の監査体制や効果等を勘案し、省庁内の文書管理者を計画的に巡回する方法ではなく、監査責任者が重点的に確認する行政文書を定め、行政文書ファイル管理簿等で状況を確認し、関係する文書管理者等に書面での照会を行った上、必要に応じて実地の確認を行うとする省庁もあった。

表2 監査対象とした課室に対する各府省庁の監査の実施状況 (単位：課室)

年度	令和2年度	令和元年度	平成30年度	平成29年度	平成28年度	平成27年度	未実施
実施数	5	13	9	8	3	1	1

※ 本表は、直近の当該監査の実施時期について、各府省庁の回答を基に当室にて作成。

(5) CRO室等と各文書管理者等との問題の共有

行政文書ファイル管理簿への記載が十分に行われていない状況については、当室が過去に実施した調査でも確認されていたところである²⁴。こうした状況を受け、当室では、令和元年12月に当室から文書にて、手続漏れの有無の確認や追加記載・公表等を進める上での留意事項を示すなどの情報提供等を行ってきた²⁵。

本監査において、上記の情報提供等について、知っていたか否かを確認したところ、監査対象とした40課室のうち18課室が知らなかったとしており、また、知っているとした22課室においても具体的に点検や確認を行ったとしたのは10課室であった。

当室からの情報提供等は、CRO室を通じて行われる。CRO室も、各課室間で文書管理の状況に差異があることは感じているものの、省庁によってはCRO室の人員、業務量等の問題もあり、監査以外で直接的に各文書管理に対して指導・助言する機会は少なく、結果的に、その他の指示事項については、文書での伝達に終始しているケースも見受けられる。

しかし、CRO室は、各府省庁の行政文書の管理の実質責任者である各府省CROの下、行政文書の管理の適正性や統一性を確保する役割を担っている²⁶。そうした役割に鑑み、行政文書ファイルの管理方法等について、文書管理者等の状況に応じた細やかな指導・助言を行いつつ、全体の文書管理の向上を図る対応が望まれるところである。また、過去に他行政機関で発生

²⁴ 「行政文書の管理に係る取組の実態把握調査」(平成31年) IV 3(1)

²⁵ 「行政文書ファイル管理簿への記載・公表に関する点検・確認について」(令和元年12月16日事務連絡)

²⁶ 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20日行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議) 3. (1)③ (イ) 参照

した文書管理に関する問題等はどの行政機関でも起こり得ること、文書管理を疎かにすることが、行政運営に大きな支障を発生させる可能性があること等を伝え、文書管理者等に日々の文書管理の重要性を再認識させる取組も必要と考えられる。

最後に、今回の監査結果からうかがえる手続漏れ等の原因については、そのほとんどが審議会等の文書管理に特有なものではなく、今回監査の対象としなかった事務事業においても同様の手続漏れ等が発生している可能性も考えられる。

したがって、改めて、全ての文書管理者において、毎年度発生する文書や決裁を要しない文書、保存期間満了時の措置が移管とされる法律の制定に関する文書や補助金の要綱等を中心に、行政文書ファイルの作成、行政文書ファイル管理簿への記載及び公表、保存期間満了時の措置等の確認が望まれるところである。

なお、今回の監査でみられた手続漏れ等について、関係する課室では、それらを速やかに改善するとして、手続、修正等を進めている。また、本監査の結果から、今回みられた同一の事態が、他の事務事業等でも発生している可能性もあることから、令和3年3月に事務連絡を発出し、全行政機関に対し行政文書ファイルの管理状況を確認し、必要に応じて手続、修正等を行うように依頼したところである。

IV 令和2年度の定期監査③

～行政文書の管理状況の点検・監査の実施状況等に係る監査～

1 本監査について

(1) 監査の目的

本監査は、適正な文書管理のためには、各府省CRO等を中心に実効性あるチェックが行われることが重要であることから、監査対象となった府省庁における行政文書の管理に係る点検及び監査について、その実施状況を確認するとともに、実効性の検証、課題や工夫点、取組事例等を把握し、その結果を共有することにより、各行政機関において、当該機関の規模や組織体制、行政文書の管理状況に応じた実効性ある点検及び監査が計画的に実施され、文書管理の継続的な改善・向上に資することを目的として実施した。

なお、令和2年度においては、Ⅱ、Ⅲに記載した定期監査においても、行政文書の管理状況の点検・監査について、それぞれ地方支分部局等、行政文書ファイルの作成や行政文書ファイル管理簿への記載状況等という観点から監査を行っている。本監査においては、それらの結果を踏まえつつ、(3)に示す方法で監査を実施しているが、点検・監査の在り方に関しては、他の定期監査において得られた知見についても併せて記載している。

(2) 監査の対象

本監査は、人事院、内閣府、宮内庁、最高検察庁、外務省、経済産業省、国土交通省及び環境省の8行政機関のCRO室を対象に実施した（別添3参照）。

上記監査対象機関の選定に当たっては、本年度の定期監査における地方支分部局等に対する監査及び行政文書ファイルの管理状況に係る監査の対象となった行政機関の本府省庁から、これらの監査結果等を踏まえて選定した。

(3) 監査の方法

対象機関から事前に提出された点検及び監査に関する資料（実施要領、チェックリスト、結果報告書等）、地方支分部局等に対する監査及び行政文書ファイルの管理状況に係る監査の結果等の情報を踏まえて、各対象機関における点検及び監査の実施状況、結果の活用や有効性の評価、課題、取組事例等について、書面調査及びヒアリングを行った。

① 書面調査

書面調査では、対象機関における点検及び監査の実施状況、結果の活用や有効性の評価、結果を踏まえた見直しの検討状況等について書面にて質問し回答を得た。

② ヒアリング

書面調査の回答を確認した後、公文書監察室の職員が、CRO室に赴いて、ヒアリングを実施した。ヒアリングでは、本年度に実施した他の定期監査等も踏まえ、書面調査の回答について具体的に確認が必要な事項や点検及び監査の実効性、課題、取組等について聴取した。

(4) 実施時期

令和2年12月2日から令和3年2月10日までの間、実施した。

2 監査結果

適正な文書管理のためには、各行政機関において実効性のある点検及び監査が行われること、その結果を組織全体として文書管理の改善に活用していくことが重要であるところ、各対象機関において、ガイドラインに沿って、それぞれの組織規模、業務内容、行政文書の量等の文書管理をめぐる状況を踏まえて、点検及び監査を実施していることを確認した。また、各CRO室では、点検及び監査に関する問題点等を認識し、実効性のあるものとするための検討や見直し等が行われるなど、それぞれの課題に応じて真摯に取り組んでいる状況がみられた。一方で、点検及び監査におけるCRO室の関与の状況や対象範囲、手法等については対象機関によって幅がみられ、課題も見受けられた。

以下では、各府省CROを中心に、点検及び監査の実効性をさらに高め、適正な文書管理に関するチェック機能の向上のための取組に資する観点から、本監査を通じて把握した状況や事例等の概要を記載する。なお、特段の記述がない限り、記載した状況等は、令和元年度に実施された点検及び監査に関するものである。

(1) 点検の実施状況

① 点検の実施実績

本監査では、令和元年度に実施した点検の実績について報告を求めたところ、8機関において、当該機関の全ての文書管理者が行政文書の管理状況について点検を実施しており、点検の企画及び結果の取りまとめ等にCRO室が主体的な役割を果たしているとしている。

点検の実施時期については、各対象機関によって異なるが、8機関とも

年間を通じた当該組織全体の業務の状況を考慮し、比較的文書整理に集中しやすく点検を実施しやすい時期をそれぞれ選定していた。

② 点検の方法

8機関において、CRO室から文書管理者に対して点検項目を示し、実施要領、点検用チェックシート等を配布して点検を実施していた。8機関とも点検用チェックシート等により職員の文書管理に関する理解や意識の向上を図るとともに、7機関では実際の行政文書ファイル等の確認を行うこととしていた。

③ 点検範囲

点検の対象とする行政文書ファイル等の範囲については、8機関とも指定はしていないとしているが、その考え方には幅がみられた。

[点検範囲についての考え方の例]

- ・ 現有文書には管理責任が及ぶため、全ての現有文書をチェックしている。
- ・ 集中管理に移行済みの行政文書ファイル等は、集中管理に移行の際に点検を行っているため、点検範囲としていない。
- ・ 新たに作成・取得、又は延長した行政文書ファイル等については特に留意して点検している。

④ 点検項目

ア 行政文書ファイル管理簿と行政文書ファイル等との突合

7機関において点検項目（点検用チェックシートの確認のみを含む。）とされており²⁷、1機関では点検項目とはしていなくても行政文書ファイル管理簿と行政文書ファイル等との突合は実施するものと認識していた。

[点検における行政文書ファイル管理簿と行政文書ファイル等との突合の例]

- ・ 点検用チェックシートに点検項目を設定し、重点項目として文書管理者用のみに全件突合を行うよう指示を記載するとともに、突合の確認手順等を示している。
- ・ 各職員が点検結果を記入する点検用チェックシートの記入要領に確認方法を提示している。

イ 共有フォルダの整理等

ガイドラインでは、電子文書の保存場所・方法として、共有フォルダ

²⁷ 点検用チェックシートの項目には行政文書ファイル等と行政文書ファイル管理簿の突合が含まれているが、点検時に現物の突合までは指示をしていないとする機関があった。

を保存先として活用する際は、共有フォルダについて、行政文書ファイル管理簿上の分類に従った階層構造にする等、共有フォルダの構成を行政文書ファイル等として管理しやすい構造とすることとされ、個人的な執務参考資料については、適切にアクセス制限を行った個人用フォルダに置くことを徹底する必要があるとされている²⁸。

本監査では、対象機関の点検項目に、行政文書ファイル等を保存している共有フォルダについて、保存期間表と一致するよう整理しているかなど共有フォルダの整理について確認する項目が含まれていたか、電子媒体の個人的な執務参考資料は「個人用フォルダ」等の個人専用の領域に区分するようにしているかを確認する項目が含まれていたか等について監査を行った。

共有フォルダの整理については、6機関において点検項目としていたが、一方で、チェック体制を含め、共有フォルダにおける体系的管理については未整備であることなどを理由として点検項目としていない機関もあった。

個人的な執務参考資料の「個人用フォルダ」等個人専用の領域との区分について点検項目としていたのは4機関であった。

【共有フォルダの整理に係る点検項目の例】

- ・保存要領に「電磁的に記録された文書の保存場所・方法」に基づく保存について記載しており、点検に当たっては、電子文書について当該保存要領に基づく保存等がなされているかを点検し整理することを重点項目の1つとし、共有フォルダの階層構造について点検項目としている。
- ・点検用チェックシート（文書管理者用）を活用し、電子文書の保存について不適合な点はないか具体的にチェックさせている。

【点検用チェックシートの項目例】

電子文書の保存について不適合な点（以下の状況の有無）をチェックする。

- ・電子文書の正本・原本について文書管理システム等の共用部分以外で保存されているものがある
- ・長期保存の電子文書について長期保存フォーマットで保存されていない
- ・電子文書についてセキュリティポリシーの規定によるアクセス制御がされていない。必要に応じたパスワードの設定、暗号化、電子署名の付与、バックアップが

²⁸ また、閣僚会議決定においては、電子的な行政文書について、文書管理者が一元的に管理できるよう、所在情報を的確に把握できる仕組みを構築することとされており、「行政文書の電子的管理についての基本的方針」においては、今後作成する行政文書は電子的に管理することを基本とするとされ、当面の措置として、共有フォルダ等での電子的管理に遅滞なく着手する、各行政機関は共有フォルダで行政文書の電子的管理を行うに際し、体系的管理を行うことや、むやみな複製の抑制、閲覧・アクセス制御を行うこととされている。

なされていない

ウ 正確性の確保

文書の作成に当たり内容について複数の職員による確認を経た上で文書管理者が確認を行うなどの正確性の確保に関して、7機関において点検項目としていた。²⁹

エ 保存期間表

保存期間表の設定が適切であるか確認し、必要に応じて見直しを求めることに関しては、7機関において点検項目としていた。

オ 1年未満保存文書

保存期間を1年未満とすることができる7類型の該当性について適切に判断して保存期間を設定しているかの確認に関しては、4機関において点検項目としていた。点検項目としている機関では、7類型の該当性等の理解の確認を行う観点から点検項目としており、点検項目としていない機関では、研修等において1年未満保存文書に該当する7類型を明示し周知しているとするところもあった。

(2) 点検結果の報告及び活用

① 点検結果

点検結果については、8機関ともCRO室において文書管理者から報告を受けて取りまとめを行い、総括文書管理者に報告を行っていた。

[点検において把握された主な改善を要する事項の例]

- ・電子文書の共有フォルダへの保存等の不備、行政文書ファイル管理簿への登録漏れがあった。
- ・外部との折衝の記録について事後確認の有無や行政文書のヘッダーに必要な記載事項が記載されていなかった。
- ・ファイリング用具の背表紙情報の表示が不適切であった。
- ・事務室から書庫へ移動させた行政文書ファイル等について、行政文書ファイル管理簿の「保存場所」の記載が変更されていなかった。

② 点検結果の活用

²⁹ 点検項目としていない機関では、その理由として原課の作業負担を鑑み、点検項目についてはポイントを絞って年度によって入れ替えを行うとしている。

8機関とも、点検結果について、監査に活用する、執務資料の作成や会議、研修等を通じて注意喚起を行うなどにより活用するとしていた。

[点検結果の監査への活用の例]

- ・点検結果について、監査対象部局に自己評価のまとめを作成させ、監査における指摘材料とするなど監査で活用している。

(3) 監査の実施状況

① 監査実績

監査については、8機関において実施していたが、監査対象としている部署に対する監査の実施頻度については、組織規模等に応じて幅がみられ、2機関において毎年度全ての部局等に対して監査を実施するとしていた一方で、6機関では複数年度の監査計画を作成するなどして、毎年度の監査対象とする部署を選定して実施するとしていた。

[行政文書管理の監査方針の作成の例]

- ・文書管理者が非常に多いこともあり、全体の文書管理の底上げを目的として組織の規模等に応じてバランス良く計画的に監査するため、あらかじめ行政文書管理の監査方針を定めて、部局別の監査の頻度や方法等を明確化している。

② 監査の実施体制

監査の実施体制については、本府省庁内の部署については8機関ともCRO室が担当しているが、外局及び地方支分部局等については、組織規模等に応じて幅がみられ、全文書管理者を監査対象とすることが困難であるためCRO室以外の地方支分部局の主任文書管理者が点検や業務監査等を通じて文書管理の状況把握や指導を行っている機関もみられた。

[CRO室の地方支分部局等の監査に対する関与の例]

- ・地方支分部局については、文書管理規則に基づき置かれた監査担当者が、CRO室から送付された監査項目等に沿って実施している。
- ・本省庁と外局等では文書管理規則が別々であり、監査については外局等が独自に実施するが、CRO室(本省庁のみ)から点検結果や総括文書管理者の指示等について組織全体への共有を図っている。

③ 監査の方法

6機関において書面監査と実地監査の両方を用いたとしており、2機関においては実地監査のみを実施したとしているなど監査手法には幅がみられるが、8機関のCRO室において、実地監査で実際の行政文書ファ

イル等の保存状況の確認等を行うことは重要と認識していた。また、監査の実施体制や時間的な制約から、書面監査と実地監査を監査対象部局に応じて使い分けて実施している工夫もみられた。

④ 監査範囲（対象とする行政文書（行政文書ファイル等）の範囲）

監査対象とする行政文書の範囲については、監査実施年度（又は前年度）に作成・取得した行政文書を対象とする機関（2機関）、前回の監査以降3年度分に作成・取得した行政文書を対象としている機関（1機関）があり、また、平成23年4月1日（公文書管理法の施行日）以降に作成・取得した行政文書のうち、集中管理に移行済み（保存期間が5年以上の行政文書ファイル等は集中管理を行っている。）の文書以外の行政文書を対象に実施している機関（1機関）もあった。

なお、上記における、前回の監査以降3年度分に作成・取得した行政文書を監査対象としている1機関と、特に対象範囲を指定せずに管理する全ての行政文書を対象としている4機関については、実地監査において、監査対象とした部署が管理する行政文書ファイル等の中から一部を抽出し監査を行っていた。

また、8機関において、事務室や書庫等の整理状況の確認も監査対象としていた。

⑤ 監査項目

ア 行政文書ファイル管理簿の記載内容と行政文書ファイル等との突合

7機関において、行政文書ファイル管理簿の記載内容と行政文書ファイル等との突合を監査項目としており、具体的な実施方法については工夫がみられた。

[監査における行政文書ファイル管理簿と行政文書ファイル等との突合の例]

- ・現物確認については、抽出して会議室に運んで確認するのではなく、行政文書ファイルがキャビネット、書庫に保存されている状況で確認している。
- ・事前に監査対象とした部署の行政文書ファイル管理簿から法施行前と後の両方から行政文書ファイル等を選定して前日に通知し抽出調査を実施。当日は抜き打ちで行政文書ファイル等と行政文書ファイル管理簿の突合を数件実施している。
- ・地方支分部局等については、前年度中に延長等を行い書誌情報に変更が発生している行政文書ファイル等について、対象を指定して係単位で監査を実施している。

イ 共有フォルダの整理等

本監査では、各対象機関の監査項目に、行政文書ファイル等を保存し

ている共有フォルダについて、保存期間表と一致するよう整理しているかなど、共有フォルダの整理について確認する項目が含まれていたか、電子媒体の個人的な執務参考資料は「個人用フォルダ」等の個人専用の領域に区分するようになっているかを確認する項目が含まれていたか等について監査を行った。

共有フォルダの整理については、6機関において監査項目としていたが、具体的な確認方法には幅がみられ、聴取事項としているのみで実際に端末からフォルダを確認することはしていないとする機関や、共有フォルダの保存状況を確認する際には、規則との適合性を見るのではなく、保存方法等の指導や必要な注意事項の伝達等を行っているとする機関もあった。また、監査項目としていない機関の中には、監査の際に（紙媒体の行政文書ファイル等の現物確認と併せて）、全ての共有フォルダではないが共有フォルダの体系、保存内容を確認しているとする機関もあった。

個人的な執務参考資料の「個人用フォルダ」等個人専用の領域への区分について監査項目としていたのは4機関であった。

電子文書の保存の状況等については、電子文書での保存は進んでいない、共有フォルダに保管されている文書は少ない、サーバー容量の問題のため共有フォルダでの文書管理に限界がある、紙媒体で保存している行政文書ファイル等が多いが、実際は電子媒体で作成、出力し、保存しているのが現状であるといった声も聞かれた。

[監査における共有フォルダの確認の例]

- ・書面監査ではチェックシートにより、実施状況（管理者：階層構造を指示したかなど）について回答を求め、実地監査では直接共有フォルダの階層化及び名称標準化について目視にて状況を確認した。
- ・電子文書の保存場所・方法についての監査項目の例（抜粋）
 - ① 電子文書の共用の保存場所への保存の状況（正本、原本の保存など）
 - ・セキュリティの設定状況（電子文書へのアクセス権、パスワードの設定など）。
 - ・長期保存電子文書の保存の状況について（ISOの長期保存フォーマットによる保存など）。
 - ② 共有ドライブの利用方法について
 - ・共有ドライブはどのような種別及び容量のものを設け、どのような組織体系で利用しているか。
 - ・それぞれの共有ドライブに保存している行政文書の具体的な類型。
 - ③ 共有フォルダの整理等
 - ・文書管理者等が共有フォルダの階層構造を決定しているか。

・共有フォルダ内の階層構造は、行政文書ファイル管理簿上の分類に即して作成する等、電子文書が管理しやすい構造としているか。

④ 保存期間1年未満の行政文書を保存する共有フォルダ内において、随時その内容が更新される電子文書を保存する場合、「作業中」又は「検討中」という名称のサブフォルダを作成し、他の行政文書と区別して管理しているか。

⑤ 共有フォルダへの電子文書の保存に関する禁止事項（共有フォルダの中に個人用フォルダを作成しない、個人的な執務参考資料等は個人が管理する領域等に保存する）は遵守されているか。

⑥ 電子媒体と紙媒体の同一文書が存在する場合の保存方法。

また、電子文書の保存等の新たな文書管理ルールに的確に対応していくため、本省の全課室を対象として電子的管理に関する随時監査を実施し、必要に応じて電子文書の保存等に関する知識の普及等を行った機関もあった。

電子的管理に関する監査については、8機関において、これまで文書を紙媒体で管理することを基本としており、行政文書の電子化の流れに即した電子的管理におけるチェックに関しては今後の課題との認識がみられた。

ウ 保存期間表

5機関において監査項目としており、監査項目とはしていないが、監査において保存期間表の内容等について意見交換を行っている機関もあった。

(4) 監査結果の報告及び活用

① 監査結果

8機関において、主にCRO室が取りまとめて総括文書管理者に報告をしており、7機関において主な改善を要する事項を把握したとしている。

[監査において把握された主な改善を要する事項の例]

- ・保存期間表における分類等が異なる行政文書及び保存期間が異なる行政文書を1つの行政文書ファイルに編てつ等していた。
- ・行政文書ファイルの背表紙情報等に不備があった。
- ・行政文書ファイル管理簿への記載誤り等があった。
- ・行政文書ファイルと個人的な執務参考資料が混在していた。

② 監査結果の共有

8機関において、監査結果の共有を図っており、共有することにより組織全体での文書管理に関する意識の向上等に役立つとしている。

[監査結果の共有の例]

- ・ 監査で把握した留意点等を省内研修で解説し、その研修資料及び研修動画を省内イントラネットに掲載することで共有した。
- ・ 幹部会、課長級定例会等を通じて、省内監査の結果を共有し、文書管理に関する注意喚起を行った。
- ・ 監査結果が良くなかった部局の幹部に対し、CROが本省内部部局の者に対しては直接面談して、地方支分部局等の者については本人宛のメールで改善を求めるなど文書管理の重要性を認識させ、文書管理に積極的に関与させるための取組を行った。

③ 監査後に講じた措置

点検・監査の結果等を踏まえ、5機関において、総括文書管理者が措置を講じたとしており、公文による行政文書ファイル管理簿への記載等の注意喚起等が行われていた。また、監査における指摘事項に関する改善状況についても報告を受けるなどして把握されていた。一方で、改善すべき事項については全て改善済みである等の理由により、総括文書管理者による措置を講じなかったとする機関もみられた。

[総括文書管理者が講じた措置の例]

- ・ 監査の結果等を踏まえ、文書管理の取組が不十分な状況がみられたことから、全部署を対象として副総括文書管理者から通知を発出し、年度末や4月期の人事異動の時期に合わせて、令和元年度に作成又は取得した行政文書等の整理・保存、文書管理者の異動や組織改編に伴う引継の実施、行政文書ファイル管理簿への記載、保存期間表の見直し等を行う文書整理特別期間（1か月）を設けた。

(5) 点検及び監査の効果の評価

① 点検について

点検の効果については、8機関において点検を定期的に行うことが公文書管理制度の浸透の機会となっているとされ、7機関において行政文書ファイル等の管理状況を確認することによる不適切な状況の発見・是正の機会となっていると認識されていた。行政文書ファイル管理簿の記載内容と実際に保存されている行政文書ファイル等の現況が一致しているかについて確認することは、行政文書ファイル等の紛失・誤廃棄や行政文書ファイル管理簿への記載漏れを防止するために有効であると考えられていた。また、5機関において点検の結果を監査につなげることで実効

性を高めているとしている。一方で、点検結果の捉え方には幅がみられ、点検が有効に機能せず、点検結果が文書管理の状況を正確に反映しているとは限らない可能性があり得る³⁰として、点検の実効性をどのように確保するかを課題として認識している機関もあった。

② 監査について

8機関において、実地監査により実際の行政文書ファイル等の保存状況の確認を行うことが文書管理についての理解や意識を高めるために効果がある、監査が文書管理の重要性の浸透につながると認識されており、行政文書ファイル管理簿と行政文書ファイル等との現物の突合を行うことは、監査を実効的なものとするために有効とされていた。また、監査において対面で文書管理の方法を伝達し共有する機会を設けることや監査を実施した翌年度のフォローアップが必要としている機関もあった。

(6) 点検及び監査の見直しに関する状況

点検及び監査の見直しについて、7機関において、より実効的な点検及び監査を実施するための取組がみられた³¹。

[点検及び監査の見直し、実効性を高めるための取組の例]

- ・ 監査を主に担当するラインが新設され、点検項目についてよりの確な回答が得られるよう見直すとともに、監査については令和2年度から行政文書ファイル等の現物の抽出によるチェックを実施するよう見直した。
- ・ 行政文書に係る点検・監査実施については、従来行っていた業務監察の一項目としてではなく、CRO室が主体となって実施するようになり、文書管理者の意識も高くなった。
- ・ 点検について、行政文書ファイル管理簿と現物ファイルとの突合調査の手法を取り入れるなど、より実効的な内容となるよう見直しを行った。
- ・ 監査について、行政文書ファイル等と行政文書ファイル管理簿の突合（抽出）、廃棄協議中文書の状況確認、点検結果の自己評価をした上での実地監査を行うよう見直した。
- ・ 監査実施後に、必要に応じて改善状況についてフォローアップを行うことで文書管理の適正化と監査の実効性確保を図ることとした。

³⁰ 文書管理者が文書管理に対する高い意識で点検に取り組んだ場合には不備を把握することができるとしているところもあった。

³¹ 監査手法の有効性の評価については、5機関において行ったとしていた。

3 監査結果を踏まえた今後の取組の方向性

文書管理に関するコンプライアンスを確保し、適正な文書管理を組織及び職員一人ひとりに根付かせ維持するためには、点検及び監査の効果的な実施が必要である。このためガイドラインでは、少なくとも毎年度一回、紙文書であるか電子文書であるかにかかわらず、職員による行政文書の作成や保存が適切に行われているかどうか点検及び監査を実施し、その中で具体的な指導を継続することにより、組織としての文書管理レベルの向上と職員一人ひとりの文書管理スキルの向上を図ることとされている。

今回の監査において、対象となった機関のCRO室では、定期的な点検が公文書管理制度の浸透の機会であり、かつ、行政文書の保存状況を見直すことによる不適切な状況の発見・是正、文書管理者に対する意識付けの機会と捉えており、また、監査では実地で実際の行政文書ファイル等の保存状況の確認等を行うことは重要であると認識していた。そして、それぞれの組織における文書管理の状況や組織規模、業務内容等を踏まえて、点検及び監査を時間・人員の制約がある中で、実効性のあるものとするための課題を認識しつつ、試行錯誤している状況がうかがわれた。

各行政機関には、各府省CRO等を中心に、組織全体の文書管理の向上に必要な点検及び監査の在り方を検討し、実効性のあるチェック機能の向上に継続的に取り組むことが求められるところ、本監査の結果から、各府省CRO等において、それぞれの組織規模や文書管理の状況等が異なることに留意した上で、次のような点を検討の視野に入れて取り組むことが適正な文書管理につながるのではないかと考えられる。

(1) 実効的な点検の実施

点検では、職員の文書管理に対する理解や意識の向上とあわせて、自らが作成、保存し、管理をしている文書の状況を実際に確認することによって、背表紙の貼付漏れや記載誤り等のチェックや行政文書ファイル等の所在確認を行うことにより、行政文書の紛失・誤廃棄を未然に防止することができるなど、文書管理のコンプライアンスの確保がより実効的なものとなると考えられる。そのためには、点検用チェックシートによる書面による確認にとどまらず、行政文書ファイル等と行政文書ファイル管理簿との突合等を通じた現物確認を確実にを行うことが望まれる。

また、当該監査とは別に行った行政文書ファイルの管理状況に係る監査において、Ⅲ 3 (3)に記載したように、管理簿未記載といった手続漏れ等について、点検に際して発見できなかった例があった。行政文書の管理に対する不備について、点検の機会を通して把握することができるよう、継続して検

証を行い、その内容を適時見直していくことが必要と考えられる。

(2) 効果的な監査手法の検討

監査については、点検以上に組織規模や業務内容、文書量等により効果的な手法が異なるものと考えられ、CRO室において自らの組織にとって最も効果的な手法を検討することが重要である。その際、実地監査の重要性を踏まえ、実際の行政文書ファイル等と行政文書ファイル管理簿との突合等を通じた現物確認の在り方（確認する行政文書ファイル等の抽出件数、抽出方法等）や当該組織における法令や計画の策定、組織の改編・新設等の重要な出来事等を踏まえた監査の着眼点を検討することが有効である。

(3) 電子的管理における点検及び監査方法の検討

今回の監査では、既にガイドラインで示されている電子文書の保存について、共有フォルダの整理等を点検項目又は監査項目としてチェックを実施している機関も多く、中には本省の全ての課室を対象として電子文書の保存等に関する随時監査を実施しているところもみられた。一方で、対象機関の全てのCRO室において、これまで紙媒体で管理することを基本として点検及び監査を行ってきたが、電子化の流れに即した電子的管理におけるチェックを行うことについては、今後の課題と認識されていた。

電子化の流れが加速していく中で、共有フォルダの整理など電子媒体での文書管理を適切に進めていくためには、地方支分部局等も含めて、文書管理ルール全般に係る知識やスキルの向上が必要であるとともに、各行政機関の実務、文書管理の状況等を踏まえた電子的管理におけるチェックの在り方についても検討が必要と考えられる。

(4) CRO室等の関与の在り方に関する検討

今回の監査では、全体として、大規模な行政機関において、地方支分部局等も対象とする点検及び監査について、CRO室がどのように関与していくのかが検討課題となっている現状がみられた。点検及び監査における各府省CRO等の役割の重要性を踏まえ、その関与の在り方については、それぞれの組織の特徴を踏まえて検討し、各行政機関におけるチェック機能の向上に継続的に取り組んでいただくことが望まれる。

V 公文書監察室が行ったその他の取組等

1 実態把握調査（平成 31 年 4 月公表）のフォローアップ

(1) 今回の調査について

「行政文書の管理に係る取組の実態把握調査報告書」（平成 31 年 4 月公表。以下「実態把握調査報告書」という。）では、平成 29 年末に改正された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した。その中で、1 年未満保存文書については、第⑦類型の設定状況や、設定された類型及び該当する行政文書の確認結果に対して、一部の類型について具体化が必要である旨指摘した上で、保存期間表については、随時見直し・更新を行い、文書管理担当部署が、その状況について十分把握し、必要な助言・指導等を行う必要があることを「調査結果への考え方」「調査結果を踏まえた今後の取組の方向性」において記載している。

今回のフォローアップにおいては、実態把握調査を行った 1 府 12 省庁³²に対して書面による調査を行い、実態把握調査報告書で示した文書管理担当部署の役割に関し、その取組の状況を把握した。

(2) 調査結果及び今後の方向性

書面調査においては、1 年未満保存文書に係る保存、廃棄の方法やそれに関する文書管理者の役割、CRO 室における対応、研修の状況等について CRO 室に質問し、回答を得た。

書面調査の結果、1 府 12 省庁の CRO 室において、次のような取組状況を確認した。

- ・ 1 年未満保存文書に係る保存、廃棄の方法や、廃棄における文書管理者の役割については、各府省で定めた文書管理規則に基づき、文書管理者の指示の下、保存、廃棄を行っている。
- ・ 一部の府省庁では、紙媒体で作成した 1 年未満保存文書を、1 年以上保存するものと別ファイルで整理するなど明確に区別する、電子媒体で作成した 1 年未満保存文書のファイル名に、作成日等とともに廃棄すべき時期を明記するなど、適切な管理を図る上での工夫を行っている。
- ・ 1 年未満保存文書と個人的な執務参考資料を区別するためにも重要な、保存期間等の表示に係る運用状況については、年度ごとに定期的に行われる自己点検や、監査の項目に盛り込むなど、確認できるような運用がな

³² 具体的には、内閣府、警察庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省である。

されている。

- ・各文書管理者における第⑦類型の設定に関し、多くの府省庁で、各文書管理者が行う保存期間表の見直しに際し助言を行うほか、第⑦類型に係る例を示すなどの関与を行っている。
- ・文書管理に関する研修を充実させる中で、1年未満保存文書に係るルールについても、資料に明記し職員に対して研修を行っている。
- ・一部の省庁では、直近の事例を取り上げ職員が関心を持ちやすくする、1年未満保存文書について改正ガイドラインによる変更があったことが分かるよう、力点を置いた研修用資料を作成するなど、職員に対してより伝わりやすい方法を工夫している。

また、当室では、1府12省庁の本府省庁関係の保存期間表における第⑦類型の設定状況を確認したところ、保存期間表においては、行政文書の類型や具体例を記載するなど、包括的な設定とならないような記載をしている状況が確認できた。なお、実態把握調査報告書において、保存期間表において第⑦類型として定めた類型が、運用上、広範囲の文書を包含し得るものであり、業務単位で具体的に定めることを求めるガイドラインの趣旨を踏まえて、更に具体化されることが適切であるとしたものとして示したものについては、すでに見直しがなされていた。

CRO室においては、引き続き、保存期間表に設定した類型と具体的な文書にずれが生じないように、保存期間表の更新・見直しに際し、府省庁内の各課室に対し助言等を行うことが必要である。その上で、1年未満保存文書をより適正に管理するためには、①1年未満保存文書と行政文書ではない個人的な執務参考資料等を峻別するための表示や保存等の工夫、②1年未満保存文書に係るガイドラインのルール³³が確実に全ての職員に理解されるような研修の実施等を行うことも効果的であると考えられる。

2 行政文書の紛失・誤廃棄等の原因分析

公文書監察室では、各行政機関において、行政文書の紛失・誤廃棄等があった場合、当該機関のCRO室からその旨の連絡を受けるとともに、紛失・誤廃棄等の原因や再発防止策を聴取し、必要な指導・助言を行っている。

以下に、令和2年度を中心に、これまでCRO室から、当室に報告のあった行政文書の紛失・誤廃棄等の事案について、その原因と考えられるものを、

³³ 1年未満文書に係るガイドラインのルールとしては、ガイドラインの第4・「整理」の3(5)～(7)及び第7・「移管、廃棄又は保存期間の延長」の2(3)に掲げる事項がある。

ガイドラインに照らしてどのように問題があったかという観点から整理した。

文書管理者のみならず各職員が、どのような場合に紛失等が発生するのかという点を把握することは、行政文書の紛失・誤廃棄等を防止する上で効果的であると考えられる。このため、各府省庁において、以下の事案も参考に、それぞれの業務の特性等も踏まえつつ、職員に対し研修等の機会を通じ、効果的な注意喚起を行っていくことが必要である。

(1) 文書の作成・整理に際して問題があったもの

① 行政文書ファイルの背表紙等に必要事項が適切に表示されていない

- ・分冊表示がされていないことにより、管理が不十分となり、誤って廃棄をしてしまった可能性がある事例
- ・背表紙情報と行政文書ファイル管理簿の記載内容が一致していなかったため所在確認が困難となり、誤って廃棄をしてしまった可能性がある事例

② 編てつ前の取得文書の扱いが不適切であった

- ・申請書等を受領後に、事務処理を怠り、そのまま放置をしたことにより、紛失した可能性がある事例
- ・保存期間1年以上の行政文書として保存すべき文書であったにもかかわらず、行政文書ではないと誤認してしまい、結果的に、文書をファイルに編てつせず、紛失等をした事例
- ・保存期間が1年以上であったにもかかわらず、類似の文書が1年未満であったことから保存期間を1年未満であると誤解し、廃棄をしてしまった事例

(2) 文書の保存に際して問題があったもの

① 定期的な文書の所在確認がされないまま紛失していた

- ・定期的な点検の時期に、保存する文書の所在確認をしていなかったため、紛失したことの発見が遅れ、紛失した文書の復旧が困難となった事例

② 文書の編てつ後において、文書の扱いが不適切であった

- ・文書を利用した際に、元のファイルに戻すことを忘れ、近くに置いていた廃棄する文書の束に紛れて廃棄をしてしまった可能性がある事例
- ・事務室内の清掃の際に、保存すべき場所に行政文書ファイルが戻されておらず放置されていたため、当該文書の管理を担当する職員とは別

の職員が誤ってごみと認識し、廃棄をしてしまった事例

③ 文書の管理者や保存場所を変更した際に文書が紛失した

- ・組織再編により、文書の引き継ぎを行った際、現物との照合が不十分であったため、紛失した可能性がある事例
- ・庁舎の引っ越しに伴う執務室の移動に際し、現物との照合が不十分であったため、紛失した可能性がある事例

(3) 文書の廃棄に際して問題があったもの

① 保存期間満了前の行政文書ファイル等を廃棄対象文書に混在させた

- ・廃棄対象文書の選別・特定において、廃棄協議済リストとファイル現物との照合・確認を行っておらず、誤って保存すべき文書まで廃棄をしてしまった事例

② 保存期間満了後であるが、内閣府の廃棄同意を得る前に文書を廃棄した

- ・ガイドラインにおけるルールを担当職員が理解していなかったことにより、廃棄同意を得る前に廃棄をしてしまった事例
- ・廃棄同意のルールがあること自体は理解していたが、すでに廃棄同意があったものと誤解し、同意を得ずに廃棄をしてしまった事例

③ その他

- ・公文書管理法のルール自体の理解が不十分であったため、行政文書ファイル管理簿に記載しないまま、廃棄協議を経ずに廃棄をしてしまった事例
- ・保存期間が1年以上の行政文書として保存すべき行政文書であったにもかかわらず、当該文書が、別途、正本・原本が管理されている行政文書の複製であったことから複製であれば廃棄をしても問題ないと誤解し、廃棄協議を経ずに廃棄をしてしまった事例

3 公文書管理に関する通報窓口の設置

公文書監察室においては、行政機関の職員等（現に行政機関に属する者及びかつて当該行政機関に所属していた者をいう。）から内閣府独立公文書管理監に対する通報窓口を設置している。

職員等からの通報は、原則として、当該行政機関に設置された各府省CROに対する通報窓口に行われ、当該各府省CROより調査を行わない旨

の通知又は調査結果の通知が行われた後に、独立公文書管理監への通報を行うことができることとしている。

なお、令和2年度において、内閣府独立公文書管理監に対する公文書管理に係る通報はなかった（令和3年3月末時点）。

4 国立公文書館職員の派遣

(1) 作成・取得から長期間が経過した行政文書の管理に係る専門的助言等

本年度の定期監査の一つである地方支分部局等における行政文書の管理状況に係る監査に合わせて、監査対象部署の一部の協力を得て、昭和27年度までに作成・取得された文書³⁴等の長期間にわたり保存している行政文書について、その現物の保存状態や保存環境について実地で確認等を行った。

その実施に当たっては、専門的見地から必要な助言等を行うため、国立公文書館に協力を求め、同館職員の派遣を受けた。

この取組を通じて、作成・取得から長期間が経過した行政文書について、当該機関における保管状況や業務上の利用状況等を把握するとともに、調査協力機関に対して、助言や情報提供等を行った。

また、昨年度及び本年度の取組を踏まえて、当該文書の整理、保存及び移管に当たっての以下の留意事項や相談先等を各府省の公文書監理室に対して周知した。

- ・行政文書ファイル管理簿に登録していない文書については、劣化により判読・判別できない状態ではないことを確認した後で、まずは登録すること
- ・温湿度・照度の調整、書庫への立ち入り制限、破損の防止など、適切な方法で整理・保存を行うこと
- ・現に使用しない文書は、延長せずに速やかに移管すること（移管元行政機関等の利用に必要な手続を行えば、移管後に移管元行政機関等において閲覧することが可能であること）

(2) 将来移管すべき行政文書の管理に関する各府省との意見交換

本年度の定期監査の一つである行政文書の管理状況の点検・監査の実施状況等に係る監査に合わせて、監査対象部署の協力を得て、将来移管すべき文書の管理状況や課題等についての意見交換を行った。その実施に当た

³⁴ ガイドラインでは、昭和27年度までに作成・取得された文書について、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」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されている（別表第2の2(3)）。

っては、専門的見地から必要な助言等を行うため、国立公文書館に協力を求め、同館職員の派遣を受けた。

この取組を通じて、将来移管すべき行政文書について、調査協力機関における管理状況や課題等を把握するとともに、当該機関に対しては、

- ・新型コロナウイルス感染症に係る行政文書については、歴史的緊急事態に決定されたことを踏まえて、該当する文書を把握した上で、行政文書ファイルを作成し、行政文書ファイル管理簿に必要な事項を記載するとともに、保存期間満了時の措置は原則移管とする必要があること
- ・移管・廃棄簿については、総括文書管理者が調製することとなっており、毎年度作成・保存し、保存期間満了後に移管する必要があること
- ・法令、規則、計画等に係る文書については、移管となる可能性が高いことから、該当する文書を把握し、保存期間満了時の措置を確認するなど、適切に管理する必要があること

等、基本的な制度の説明及び各機関の課題等に応じて必要な助言を行った。

VI 公文書管理の適正の確保に向けて

令和2年度においては、Ⅱ～Ⅳに記載した3つの定期監査を実施した（対象については、それぞれ、巻末別添1～3参照）。これにより、公文書監察室が平成30年9月に発足した後、各府省CROが置かれた行政機関の約7割について定期監査の対象としたことになる。これまでの監査を通じ各府省の行政文書管理の大まかな状況を把握してきたところ、CRO室を中心に、公文書管理の適正の確保に向けた取組は着実に進展しているものと考えている。他方で、依然として、行政文書の紛失・誤廃棄等の不適切な取扱いの事案も数多く発生している。また、こうした事案に至らなくとも、本年度の定期監査においては、改善・見直しを要する管理状況も散見されている。

本年の公文書監察室の取組を通じて明らかとなった横断的な課題としては、ガイドラインで規定された研修や点検・監査について、職員に対して公文書管理のルールについての的確に伝え、理解させることはもとより、職員が、その理解を基にし、正確で適正な文書管理業務の遂行につなげられるよう、CRO室において、各府省の実情に応じた効果的な研修、点検、監査の在り方を不断に検討し、実施をしていくことの重要性である。

ガイドラインにおいては、行政文書のライフサイクルに応じて、作成、整理、保存、移管、廃棄の各段階において、職員や文書管理者が行うべき業務が規定されている。そのための必要な知識や技能を得るために、総括文書管理者は研修を実施することとされており、各行政機関においては、自ら主催する研修のほかe-ラーニングの活用や国立公文書館主催の研修に職員を参加させるなどしているところである。一方で、Ⅲで指摘したように、行政文書ファイル管理簿への記載に係る手続漏れ等のように公文書管理制度の根幹にかかわる事例がみられたことも事実であり、公文書管理制度の職員への浸透については課題もみられる。

こうした現状を踏まえ、各府省CRO及びCRO室においては、研修によって、当該行政機関における職員一人ひとりがそれぞれの職責・業務に応じて、行政文書の管理に係る必要な知識や技能を不足なく身に付け、実務において実践しているか、そして行政文書の点検・監査を行うに当たっては、自らの行政機関の課題等を認識しながら、行政文書の不適切な取り扱いを見過ごすことのないような手法となっているか等、今一度、見直してみることが重要である。

とりわけ、行政文書の点検は、ガイドラインにおいて文書管理者が少なくとも毎年度1回実施することとされており、文書管理の状況をチェックする貴重な機会である。この機会を活かし、行政文書ファイル管理簿への記載状況を確認したり、すでに行政文書ファイル管理簿に記載し保存している文書について、ガイドラインに照らし問題が生じていないか確認をすることにより、行政実務の円滑な遂行につながることはもとより、行政文書の紛失・誤廃棄等の防止につながることもできる。当然、業務の繁忙や保有する行政文書の量やその保管場所等の問題もあり、毎年度全ての行政文書ファイルについてこうした確認をすることは困難な場合もあるが、各府省庁等の実情に応じて数年の単位で計画的に工夫をしながら取り組むことも必要なことと考えられる。加えて、文書管理者等が、CRO室が示した着眼点等を踏まえ、点検をきちんと行うことができるよう、必要な研修の実施等を行うことも求められることである。

こうした点を踏まえ、各府省CRO及びCRO室においては、業務内容や文書管理の状況、外局や地方支分部局等も含めた体制等自らの組織の特性、さらに、過去に行政文書の紛失・誤廃棄等の事案があった場合には、その原因をよく分析したうえで、効果的な研修や点検・監査の実施を図るとともに、適切な公文書管理に向けた取組を更に進めるため、自らの機能強化も含め、引き続き主導的な役割を果たしていただきたいと考える。

なお、本報告書で取り上げた工夫事例等の多くは、現物ファイルへの背表紙の記載や書庫・書棚など、基本的に紙媒体で保存されたものの取扱いに係るものが多くなっている。他方で、今後作成・取得する行政文書については、電子媒体を正本・原本として体系的に管理することが基本とされている。そのため、現在保有する紙媒体の行政文書について、引き続き適正な管理に努めつつ、電子的な管理の実施に積極的に取り組んでいく必要がある。

また、当室の活動を公文書管理制度の運用にフィードバックすることも重要である。廃棄協議に係る協議の現状（Ⅱ－２－(4)③イ参照）への対応を含め、定期監査等で把握した課題について、運用改善に活かされるよう、制度を所管する公文書管理課との共有等を図っていく。

【別添 1】

地方支分部局等における行政文書の管理状況に係る監査 対象部署一覧

行政機関名	監査対象部署
人事院	中部事務局第二課
内閣府	沖縄総合事務局農林水産部食料産業課
宮内庁	京都事務所庶務課
消防庁	消防大学校
検察庁	札幌高等検察庁総務部検務課
公安調査庁	四国公安調査局総務部総務管理官
外務省	外務省研修所
文部科学省	日本学士院事務局
海上保安庁	第六管区海上保安本部警備救難部環境防災課
環境省	東北地方環境事務所総務課
原子力規制委員会	原子力安全人材育成センター規制研修課
防衛装備庁	航空装備研究所管理部総務課

(部署名等は公文書監察室が定期監査を行った時点のもの)

【別添 2】

行政文書ファイルの管理状況に係る監査 対象課室一覧（※は実地調査を実施）

行政機関名	監査対象課室	関係する審議会等
内閣府	政策統括官（政策調整担当）付参事官（障害者施策担当）	障害者政策委員会
	食品安全委員会事務局評価第二課 ※	食品安全委員会（肥料・飼料等専門調査会）
	宇宙開発戦略推進事務局（担当参事官）	宇宙政策委員会
	子ども・子育て本部（担当参事官）	子ども・子育て会議
金融庁	監督局銀行第二課	金融機能強化審査会
	証券取引等監視委員会事務局総務課	証券取引等監視委員会
消費者庁	消費者教育推進課	消費者教育推進会議
総務省	情報流通行政局総務課	情報通信行政・郵政行政審議会
	総合通信基盤局電気通信事業部料金サービス課	情報通信審議会（電気通信事業政策部会）
	消防庁総務課	消防審議会
外務省	大臣官房人事課	外務人事審議会
文部科学省	総合教育政策局政策課	中央教育審議会
	高等教育局高等教育企画課大学設置室	大学設置・学校法人審議会
	高等教育局国立大学法人支援課国立大学戦略室 ※	国立大学法人評価委員会
	文化庁政策課	文化審議会（総会及び文化政策部会）
厚生労働省	医政局総務課	社会保障審議会（医療分科会）
	医政局医事課	医道審議会
	健康局がん・疾病対策課	がん対策推進協議会
		肝炎対策推進協議会
		アレルギー疾患対策推進協議会
	医薬・生活衛生局食品基準審査課	薬事・食品衛生審議会（食品衛生分科会）
	医薬・生活衛生局水道課	厚生科学審議会（生活環境水道部会）
保険局医療課	中央社会保険医療協議会	
農林水産省	大臣官房政策課 ※	食料・農業・農村政策審議会
	経営局保険課	農漁業保険審査会
	水産庁漁政部漁政課	水産政策審議会
経済産業省	経済産業政策局産業構造課	産業構造審議会
	商務情報政策局産業保安グループ 鉱山・火薬類監理官	中央鉱山保安協議会
	資源エネルギー庁長官官房総務課 ※	総合資源エネルギー調査会（基本政策分科会）
	資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー部新エネルギー課	調達価格等算定委員会
	中小企業庁事業環境部企画課	中小企業政策審議会
国土交通省	国土政策局地方振興課	国土審議会（豪雪地帯対策分科会ほか）
	不動産・建設経済局建設業課	中央建設業審議会
	水管理・国土保全局河川計画課	社会資本整備審議会（河川分科会）
	住宅局建築指導課	中央建築士審査会
	海事局総務課	交通政策審議会（海事分科会）
環境省	大臣官房環境保健部環境保健企画管理課特殊疾病対策室	臨時水俣病認定審査会
	自然環境局国立公園課	中央環境審議会（自然環境部会）
原子力規制委員会	原子力規制庁長官官房放射線防護グループ 放射線防護企画課	放射線審議会
防衛省	大臣官房文書課	防衛施設中央審議会
	人事教育局人事計画・補任課	防衛人事審議会
	防衛装備庁長官官房監察監査・評価官	防衛調達審議会

（課室名等は公文書監察室が監査を行った時点のもの）

【別添 3】**行政文書の管理状況の点検及び監査の実施状況等に係る監査 対象機関一覧**

行政機関名	監査対象機関
人事院	事務総局公文書監理室
内閣府	大臣官房総務課
宮内庁	長官官房秘書課調査企画室
最高検察庁	公文書監理官室
外務省	大臣官房総務課公文書監理室
経済産業省	大臣官房情報システム厚生課
国土交通省	大臣官房総務課公文書監理・情報公開室
環境省	大臣官房総務課

(課室名等は公文書監察室が監査を行った時点のもの)