

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

審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、仮に個々の審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つ 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、判例法上の管理システム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5km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的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

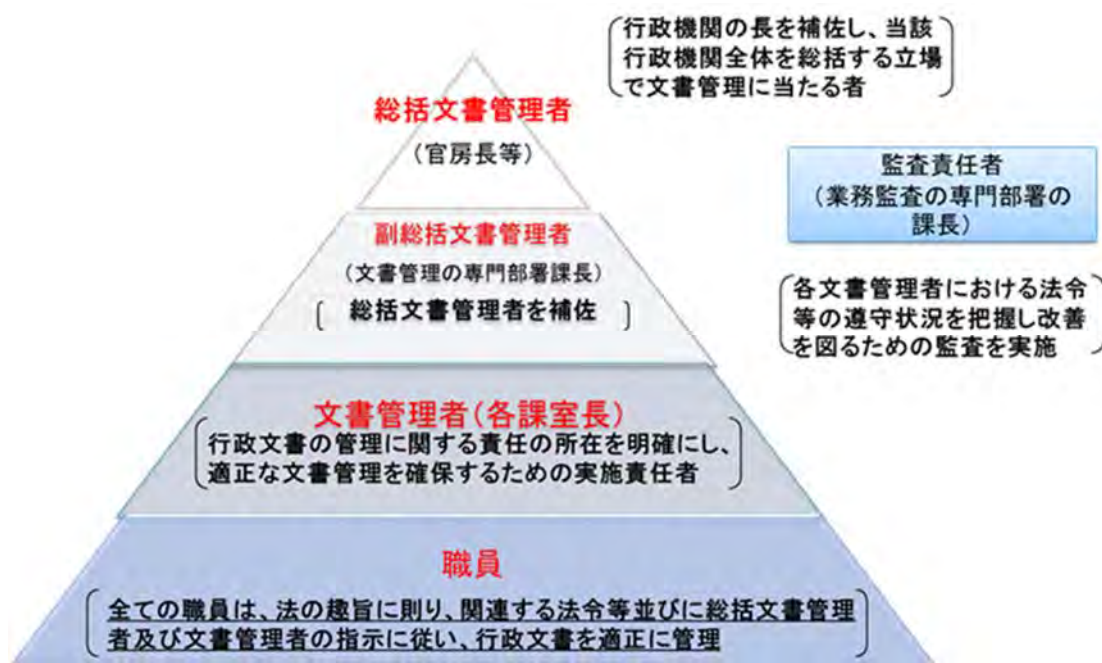
区分	紙媒体		電子媒体	
	メリット	デメリット	メリット	デメリット
整理 保存	<ul style="list-style-type: none"> ・誤って消去したり、書き換えてしまうリスクが少ない ・将来にわたって内容の確認が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・事務所に近接する位置に保存のためのスペースが必要 ・災害時に紙文書が喪失すると、復旧が不可能と 	<ul style="list-style-type: none"> ・サーバー等へ集約することにより、保存スペースの削減が可能 ・災害時における文書喪失リスクは、バックアップの分散管理等で可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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	—	<ul style="list-style-type: none"> ・作業、輸送コストが高い ・廃棄処分に係るコストが高い 	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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>



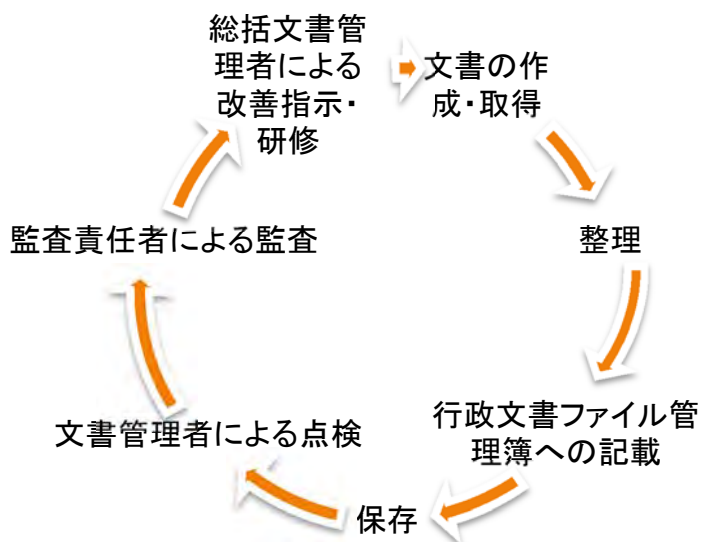
- ※ 1 文書管理者は年 1 回の点検を行う
- ※ 2 監査責任者は行政文書の管理状況についての監査を行う
⇒結果は総括文書管理者に報告
- ※ 3 総括文書管理者は点検又は監査の結果に基づき必要な改善措置を講ずる

(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)

