

行政文書の管理状況調査について

平成 21 年 7 月 31 日
内閣官房公文書管理検討室

1. 調査の目的

- ・ 「今後の行政文書の管理に関する取組について」（平成 20 年 11 月 25 日行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議申合せ）に基づき、各省庁の平成 21 年 3 月末の状況について調査
- ・ 本調査結果は、政令等の検討の基礎資料としても活用

2. 調査結果の概要

- (1) 行政文書ファイル数は、**1,545万4,246 ファイル**（平成 19 年度 1,529 万 6,784 ファイル）
- (2) 平成 20 年度の国立公文書館への移管ファイル数は、**12,331 ファイル※前年度の移管ファイル数の 1.6 倍**（平成 19 年度 7,716 ファイル）
- (3) 国立公文書館の**専門的意見の反映により、移管の促進**
 - ・ 冊子だけでなく、決裁文書も移管
 - ・ 将来重要になる可能性がある会議の開催文書を移管
 - ・ 継続性を把握するため複数年度分の統計資料を移管
- (4) 各省庁において、文書管理の改善に係る取組を実施
 - ・ **集中管理の促進**（1 省庁において新たに実施）
 - ・ **監査・点検実施省庁の増加**（監査は 10 省庁、点検は 3 省庁において新たに実施）

（問い合わせ先）

内閣官房公文書管理検討室
浅井、小野、中井
電話：03-3581-4718

行政文書の管理状況調査について

平成21年7月31日
内閣官房公文書管理検討室

I. 調査の概要

1 目的

「今後の行政文書の管理に関する取組について」（平成20年11月25日行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議申合せ。以下「申合せ」という。）に基づき、各省庁における文書管理の状況について把握。

2 対象機関

すべての行政機関（上記関係省庁連絡会議構成19省庁）について、平成21年3月31日時点の状況を把握。

（参考）「行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議」構成省庁

内閣官房、内閣法制局、人事院、内閣府、宮内庁、公正取引委員会、警察庁、金融庁、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

3 調査結果

各省庁からの報告を取りまとめた結果は、「II. 調査の結果」のとおり。

（注） 本調査結果の表中で用いた「0.0」は、その比率が表章単位に満たないものを示す。

Ⅱ. 調査の結果

1 行政文書の現状

(1) 行政文書ファイル数

各省庁における行政文書ファイル数は、1,545万4,246ファイルで、その内訳は本省が8.4%、施設等機関が4.0%、特別の機関（自衛隊、検察庁、在外公館等）が18.0%、地方支分部局が69.6%となっている。（表1）

表1 行政文書ファイル数（下欄は昨年度の数值）

本省	施設等機関	特別の機関	地方支分部局	計
1,299,283 (8.4%)	610,957 (4.0%)	2,780,415 (18.0%)	10,763,591 (69.6%)	15,454,246 (100%)
1,127,464 (7.4%)	546,063 (3.6%)	2,601,004 (17.0%)	11,022,253 (72.0%)	15,296,784 (100%)

(2) 行政文書ファイルの媒体の種別の内訳

各省庁の行政文書ファイルについて、媒体別にみると、紙媒体が約97%と大部分を占めており、電子媒体は約3%となっている。（表2）

表2 行政文書ファイル数（媒体別）（カッコ内は昨年度の数值）

媒体	ファイル数	構成比(%)
総計	15,460,582 (15,297,559)	100 (100)
紙	14,942,399 (14,783,289)	96.7 (96.6)
電子媒体	434,384 (445,349)	2.8 (2.9)
FD、CD、MO	35,190 (125,002)	0.2 (0.8)
共有サーバー	39,607 (32,941)	0.3 (0.2)
総合的文書管理システム	305,854 (276,955)	2.0 (1.8)
電子申請システム	1,740 (261)	0.0 (0.0)
その他の電子媒体	51,993 (10,190)	0.3 (0.1)

その他		83,799 (68,921)	0.5 (0.5)
	フィルム	31,418 (22,837)	0.2 (0.1)
	カセット・ビデオテープ	4,170 (5,139)	0.0 (0.0)
	写真	14,555 (6,356)	0.1 (0.0)
	その他の媒体	33,656 (34,589)	0.2 (0.2)

(注) 一つの行政文書ファイルに複数の媒体を登載している省庁があるため、媒体ごとの数値の合計と表1の合計は一致しない。

(3) 保存期間が満了した行政文書ファイルの措置状況

保存期間が満了したファイルについての移管・廃棄・延長の状況をみると、国立公文書館に移管したものは1万2,331ファイルであり、廃棄したものが170万1,179ファイル、延長したものが11万5,162ファイルとなっている。(表3)

表3 保存期間が満了した行政文書ファイルについての移管・廃棄・延長状況

区分	総計	移管	廃棄	延長
行政文書ファイル数	1,828,672	12,331	1,701,179	115,162
構成比 (%)	100.0	0.7	93.0	6.3

(注) 各省庁から国立公文書館に申出のあったファイル数をもとに算出

2 申合せに基づく取組状況等

(1) 行政文書の作成について

申合せにおいて、「各府省庁においては、その意思決定並びに事務及び事業の実績については、軽微なものを除き、文書を作成することを徹底する。特に、政策の決定及びその経緯等に関しては、所要の文書を作成することの徹底を図る」とされているところであり、申合せに関する通知の発出や関係資料の配布による周知徹底が行われているほか、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 宮内庁、文部科学省及び防衛省では、それぞれ文書管理担当室長からの文書管理者あて文書、官房長(総括文書管理者)決定、文書管理マニュアルにより、議事概要を作成する会議を明確化。

- 金融庁、文部科学省及び厚生労働省では、文書管理マニュアルを作成し、文書の作成、保存・整理等の適切な文書管理の方法等について、職員に対して分かりやすく明示。また、当該マニュアルを全職員が閲覧できるポータルサイトに掲載するとともに、全職員が参加する情報管理研修において活用するなどし、周知。

(2) 保存期間の設定等について

ア 保存期間の設定

申合せにおいて、「各府省庁においては、行政文書及び行政文書ファイルの作成時に保存期間の満了する日の確実な設定を行う」とされているところであり、申合せに関する通知の発出や関係資料の配布による周知徹底が行われているほか、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 総務省では、電子決裁（「総合文書管理システム」の仕様として、決裁文書の起案時には必ず保存期間等を設定しなければならないこととしている）の使用を励行。
- 内閣法制局及び外務省においては、総括文書管理者による保存期間の確実な設定の点検や、複数者による確認を実施。

イ 行政文書ファイル管理簿へのファイル情報の登載

申合せにおいて、各府省庁は「行政文書ファイル管理簿へのファイル情報の登載時における複数者による確認の徹底を図る」とされているところであり、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 国土交通省では、「文書管理チェックシート」（同シートに「行政文書ファイル管理簿へのファイル情報の登載時における複数者による確認を行っているか」という項目を設定）を作成し、各職員が定期的に自己チェックするよう周知。

また、関連した取組として、法務省及び国土交通省では、行政文書ファイル管理簿への登載時において、同管理簿に入力した情報がそのままファイルの背表紙のラベルの印刷事項としても利用できるようにコンピュータソフトを工夫し、行政文書ファイル管理簿の情報と個々の行政文書ファイルの背表紙の記載に齟齬を生じさせない措置を講じている。

ウ 保存期間の見直し状況

申合せにおいて、各府省庁が保存している文書について「改めて業務上の必要性等を検討して保存期間の見直しを行う」とされているところであり、当該見直し状況について調査したところ、保存期間の見直しが行われた件数は、14省庁254件であった。

また、保存期間を見直した主な事例は、表4のとおりである。

表4 保存期間の見直しの具体例

行政文書名	内容	見直し理由
○ 関連する行政文書の保存期間に合わせた事例		
基礎給与簿	3年	会計法第30条に基づき設定された計算書の証拠書類等の保存期間（5年）に合わせることにした。
給与支払状況報告に関する文書	→5年	
出勤簿関係、旅費関係書類		
算定資料	3年 →5年	補償金調書の保存期間（5年）に合わせることにした。
税制改正関連資料	3年 →10年	税制改正要望書の保存期間（10年）に合わせることにした。
○ 法令等の改正に伴い見直した事例		
職権表示登記等書類 つづり込み帳	5年 →30年	不動産登記規則の改正に伴い、職権表示登記等書類つづり込み帳の保存期間が30年に改正されたことから、見直しを行った。
宿舍貸与申請承認書	3年 →5年	「宿舍の貸与に関する取扱いについて」（平成13年3月23日付財理第1032号）の改正（平成20年9月29日付財理第4002号）により保存期間が定められたことから、見直しを行った。

(3) 保存場所等について

ア 保存場所の整理・整頓

申合せにおいて、「行政文書ファイルの保存場所（書庫等）の整理・整頓を徹底するとともに、個人文書と混在させないようにする」とされているところであり、このうち保存場所の整理・整頓については、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 金融庁では、各課室で執務室や書庫のキャビネットにアルファベット等を付し、キャビネットごとに行政文書とそれ以外の文書の区分状況の一覧表を作成。
- 財務省では、行政文書ファイルの検索を容易にするため、執務室及び地下書庫等において、係単位で行政文書ファイルの保存場所を区分し、更に行政文書ファイルの作成年度ごとに区分。

また、行政文書を個人文書と混在させないようにするため、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 公正取引委員会では、行政文書と個人文書の区分と管理方法を明示した他府省庁の優良事例を用いるなど、行政文書と個人文書の定義を改めて周知し、これらの峻別を徹底。
- 外務省では、行政文書ファイルには、文書管理システムにおいて印刷した背表紙を必ず貼付することとし、個人文書との識別が容易にできるようにするとともに、行政文書は共有の書棚等に保存するよう徹底。

イ 保存方法

行政文書の保存形態は、大きく次の3つの方式に分けることができる。

- ㊦ 分散保存・分散管理方式
各原課ごとに分散した書庫等に保存し、管理も当該原課に任せる方式
- ㊧ 集中保存・分散管理方式
文書管理担当課が管理する書庫等に集中して保存しているが、管理は各原課に任せる方式
- ㊨ 集中保存・集中管理方式
文書管理担当課が管理する書庫等に集中して保存し、管理も文書管理担当課が一元的に行う方式

各省庁（本省）における文書の保存方法を類型化すると、大きく次の2つに分かれており、集中管理が8省庁、分散管理が11省庁となっている。（表5）

- ① 集中管理（上記㊦㊨の併用）
作成後一定期間が経過した文書について、文書管理担当課が、その管理する書庫等において集中的・統一的に保存・管理する方法※
（※ 原課が文書を使用する場合に、文書管理担当課の承認や貸出簿への記載など、文書管理担当課が一定の関与）
- ② 分散管理
各原課がすべての文書を管理する方法

- ② - 1 文書管理担当課が管理する書庫等を併用する方法（上記⑦⑧の併用）
- ② - 2 保存場所も含めすべて各原課が管理する方法（上記⑦）

表5 行政文書の保存方法

管理方法 保存場所	集中管理（一部集中を含む） <上記①>	分散管理 <上記②>
集中 （一部集中を含む）	8省庁 （人事院、法務省、外務省、 文部科学省、厚生労働省、 農林水産省、経済産業省、 防衛省）	4省庁 （公正取引委員会、総務 省、国土交通省、環境省） <上記②-1>
分散	—	7省庁 （内閣官房、内閣法制局、 内閣府、宮内庁、警察庁、 金融庁、財務省） <上記②-2>

ウ 集中管理の検討

申合せにおいて、「作成又は取得から一定期間が経過した行政文書ファイルについて、文書管理担当課による集中管理の実施について検討する」とされているところであり、既に集中管理を実施している省庁への視察、部内検討を行っているほか、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 経済産業省では、本省内に集中管理書庫を設け、一部部局において、作成後5年を経過した行政文書ファイル等を保存。

なお、中間書庫の利用、必要性に関する意見・要望についても調査したところ、以下のような回答があった。

- ① 内閣府において中間書庫を設置する場合には、各省庁が利用しやすいよう、霞が関周辺に設置してほしい。（内閣官房、内閣法制局、財務省）
- ② 中間書庫の保存に関する基準を設けてほしい。（国土交通省）
- ③ 今後予想される文書量の増加に対応し、中間書庫を拡充してほしい。（農林水産省）

（4）延長、移管又は廃棄について

ア 国立公文書館等の専門的意見の反映

申合せにおいて、「行政文書ファイルの保存期間満了時における延長、移管又は

廃棄の判断に当たり、国立公文書館等の専門的意見が反映されるようにする」とされているところであり、以下のような具体的取組が行われている。(表6)

表6 移管等の判断に当たり国立公文書館等の専門的意見が反映された具体例

行政文書の類型	意見前→ 意見後	内 容
基本方針に係る決裁文書	廃棄→移管	決裁文書のうち、決裁鑑（決裁権者の押印部分）以外については、冊子化したものを既に移管していたため、基本方針に係る決裁文書は廃棄する方針であったが、「決裁鑑自体が意思決定に係る重要な文書である」との国立公文書館の意見を踏まえ、廃棄を移管に変更した。
政策評価書に係る決裁文書	廃棄→移管	製本された政策評価書（冊子版）のみを移管しようとしたところ、「最終版だけではなく、政策評価担当課が起案した決裁文書も重要である」との国立公文書館の意見を踏まえ、廃棄を移管に変更した。
会議の開催文書 （課長レベルの会議）	廃棄→移管	「現在は問題となっていない伝染病に係る会議であっても、将来、伝染病が発生すれば、重要になる可能性がある」との国立公文書館の意見を踏まえ、廃棄を移管に変更した。
租税関係等	延長→移管	国立公文書館から、歴史資料として重要な行政文書について、具体的な文書の類型（税務関係資料）を示して移管するよう要請があったため、これらに係る行政文書ファイルについて、延長を移管に変更した。
統計資料	廃棄→移管	単年度分の統計資料について移管しようとしたところ、「政策の継続性を把握する観点から、複数年度分を移管する必要がある」との国立公文書館の意見を踏まえ、当該年度分以外の年度分の統計資料について、廃棄を移管に変更した。
補助金実施要領等	廃棄→移管	「数年前に移管した歴史的価値のある文書と同種である」との国立公文書館の意見を踏まえ、廃棄を移管に変更した。

イ 誤廃棄の防止

申合せにおいて、「各府省庁における廃棄作業に当たっては、複数者による確認の徹底を図る」とされているところであり、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 内閣法制局、人事院、法務省、外務省、財務省及び農林水産省では、複数者による廃棄文書と廃棄目録の突合を実施。
- 警察庁及び農林水産省では、周知徹底を図るための説明会を開催。
- 法務省では、複数者による確認の実施の有無についての点検を実施。

(5) 行政文書の管理体制について

ア 監査・点検の実施状況

文書管理担当課等において、文書管理状況について定期又は随時に行う「監査」、文書管理者において自ら管理責任を有する行政文書の管理の状況について定期又は随時に行う「点検」について、各省庁の実施状況をみると、実施省庁数は、年々増加傾向にあり、平成20年度においては、18省庁において監査が行われるとともに、全19省庁において点検が実施されている。(表7)

表7 監査・点検の実施状況(過去3か年分)

年度	監査	点検
平成18年度	6省庁	11省庁
平成19年度	8省庁	16省庁
平成20年度	18省庁	19省庁

イ 監査内容等

監査の実施体制、項目、対象のほか、監査により把握された問題点及び改善措置の状況は、表8のとおりとなっている。

表8 監査内容等

区分	内容	省庁数	
体制	文書管理担当課	18	
	人数	2名以内	0
		3～4名	18
	担当課以外も監査に参加	1	
項目	行政文書ファイル管理簿の記載状況	8	
	行政文書の保存・管理状況	18	
	文書の接受・管理状況	3	

対 象	全文書管理者	16
	文書管理者単位で抽出して実施	3
把握された 問題点等 (主なもの)	行政文書と行政文書以外の文書の混在	4
	背表紙が表示されていない(必要事項の記載がない)	6
	行政文書ファイルの存在	2
改善措置の 状況 (主なもの)	行政文書ファイル管理簿に未登録の行政文書ファイルが存在	2
	問題点、改善策を通知	7
	行政文書と個人文書の整理の実施	5
	管理状況のばらつきを是正するため「文書事務ハンドブック」を作成・配布	1
	庁内LAN掲示板や庁内放送を利用した意識啓発	2

(注) 複数回答あり。

ウ 点検内容等

点検の実施体制、項目、実施者のほか、点検により把握された問題点及び改善措置の状況は、表9のとおりとなっている。

表9 点検内容等

区 分	内 容	省庁数
体 制	係単位で実施	0
	各課(文書管理者単位)で実施	17
項 目	行政文書ファイル管理簿の記載状況	13
	行政文書の保存・管理状況	11
	文書の接受・管理状況	2
実施者	全文書管理者	14
	一部の文書管理者	2
把握された 問題点等 (主なもの)	行政文書と行政文書以外の文書の混在	3
	行政文書ファイル管理簿の記載の不備や誤り	12
	行政文書ファイルの背表紙の記載事項の不備	6
	使用頻度の低い文書が多数存在し、室内の書庫が飽和状態	1
改善措置の 状況 (主なもの)	点検結果を各課室に通知し、改善状況について確認	6
	行政文書ファイル管理簿の修正	5
	使用頻度の低い文書は書庫内の書棚へ移動	1

(注) 複数回答あり。

エ 不適切な文書管理に係る処分等の状況

各省庁における平成20年度の不適切な文書管理に関する処分等事案は、表10のとおりとなっている。

表10 不適切な文書管理の事例に対する処分等

事案の内容	事案の 件数	処分等の種類・対象別の内訳(件数)					
		懲戒処分			その他(厳重注意等)		
		本人	監督者	文書管 理者等	本人	監督者	文書管 理者等
誤廃棄	15	0	0	0	6	4	10
紛失	27	0	2	0	20	5	18
その他(放置等)	8	1	0	0	6	1	1

(注) 同一事案において、処分等の種類が懲戒処分とその他の両方、対象が本人と監督者、文書管理者等の複数に及ぶ場合がある。

オ 文書管理に係る研修の実施状況

申合せにおいて、「職員研修などの機会を通じて、適正な文書管理が、行政の適正かつ効率的な運営とともに、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たしていく上で必要であることの意識啓発や文書管理に関する知識・技術の習得に努める」とされているところである。

各省庁における文書管理に関する研修の実施根拠を見てみると、通知等や文書管理規程に根拠を有しているものが多い。(表11)

表11 文書管理に係る研修の実施根拠

区分	根拠	省庁数
専ら文書管理に限った研修を行っている場合	文書管理規程	8
	通知等	6
	その他	3
他の研修と併せて文書管理の研修を行っている場合	文書管理規程	7
	通知等	7
	その他	14

(注) 複数回答あり。

また、平成20年度においては、全19省庁において文書管理に係る研修が実施されており、その実施状況は表12のとおりである。

表12 文書管理に係る研修の実施状況

区 分	実施省庁数	実施延べ回数	参加延べ人数
専ら文書管理に限った研修を行っている場合	12省庁	約5,700回	約240,000人
他の研修と併せて文書管理の研修を行っている場合	19省庁	約740回	約21,000人

(注) 複数回答あり。

平成20年度に各省庁が実施した文書管理に係る研修の内容は、表13のとおりとなっている。

表13 文書管理に係る研修の主な内容

区 分	研修の内容	省庁数
専ら文書管理に限った研修を行っている場合	文書の作成	4
	個人情報保護・セキュリティ	4
	文書管理システム	7
	行政文書の移管	9
他の研修と併せて文書管理の研修を行っている場合	文書の作成	10
	個人情報保護・セキュリティ	8
	文書管理システム	12
	行政文書の移管	4

カ 文書管理の改善状況

申合せにおいて、「総括文書管理者は、自らの府省庁の実態を十分に把握・評価するとともに、他府省庁における工夫した取組、有識者会議の議論等を踏まえ、自らの府省庁の文書管理の在り方を再検討し、改善を進める」とされているところであり、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 内閣官房、内閣府、警察庁、金融庁、総務省、外務省及び厚生労働省では、総括文書管理者が地下書庫・原課執務室の目視点検・監査を実施。
- 経済産業省では、分散保存・分散管理方式から、可能な範囲で集中保存・集中管理方式に改めることとし、集中管理書庫を設置。
- 文部科学省では、新たな文書管理体制への移行等について検討する「プロジェクトチーム」を設け、文書作成や情報公開について文書のライフサイクルを通じて管理するための担当室を新設。

また、申合せにおいて、「業務の効率化や適正な情報管理の観点から、電子文書の管理に関し、平成21年3月から各府省庁が順次運用開始を予定している一元的な文書管理システムを最大限活用するため、文書管理規則等の関係規程の見直しなど、必要な準備を進める」とされているところであり、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 内閣官房、内閣府及び経済産業省（特許庁）では、平成21年度に一元的文書管理システムを導入予定であることから、同システムの運用に対応すべく文書管理規則を改正。

なお、平成20年12月に内閣官房公文書管理検討室は「文書管理に関する各府省庁の優良事例集」を作成・配布した。当該事例集については各省庁から文書管理事務の参考となったとの回答があったところであり、特に参考となった事例としては、①文書管理者用・一般職員用の別に実態に合わせたマニュアルを作成している事例、②省内の行政文書ファイルの背表紙の表示を統一している事例、③行政文書の廃棄に当たり、廃棄簿を作成し、文書管理担当課の承認を受けることとしている事例などが挙げられている。