

行政文書の管理状況調査について

平成22年8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を構成等する20省庁）について、平成22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」構成等省庁
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、消費者庁、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17,137,986ファイルで、その内訳は本省庁が6.3%、施設等機関が3.9%、特別の機関（自衛隊、検察庁、在外公館等）が16.3%、地方支分部局が73.5%となっている。（表1）

表1 行政文書ファイル数

年度	本省庁	施設等機関	特別の機関	地方支分部局	計
平成21年度	1,084,625 (6.3%)	662,726 (3.9%)	2,785,654 (16.3%)	12,604,981 (73.5%)	17,137,986 (100.0%)
平成20年度	1,299,283 (8.4%)	610,957 (4.0%)	2,780,415 (18.0%)	10,763,591 (69.6%)	15,454,246 (100.0%)

(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96.4%と大部分を占めており、電子媒体は3.0%となっている。（表2）

表2 行政文書ファイル数（媒体別）

媒体	ファイル数	構成比(%)
総計	17,139,046	100.0
紙	16,519,199	96.4
電子媒体	521,546	3.0
FD、CD、MO	38,030	0.2
共有サーバー	43,720	0.3
一元的文書管理システム	66,315	0.4
総合的文書管理システム	290,701	1.7
電子申請システム	529	0.0
その他	82,251	0.5
その他	98,301	0.6
フィルム	34,283	0.2
カセット・ビデオテープ	5,869	0.0
写真	18,200	0.1
その他	39,949	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移管・廃棄・延長の状況をみると、国立公文書館に移管されたものは13,062ファイルであり、廃棄されたものは1,131,259ファイル、保存期間が延長されたものは127,755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	1,272,071	13,062	1,131,259	127,755
構成比 (%)	100.0	1.0	88.9	10.0

(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基に算出した。

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、申合せを踏まえた通知の発出や研修会の開催等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】

- 宮内庁では、内部規程等に基づき設けられている会議のうち、議事概要の作成が必要なものを明確にし、職員が参照可能な職員情報ボードに掲載して周知。
- 総務省では、政務三役会議についてインターネットを通じた動画配信を実施（併せて会議資料及び議事概要をホームページに掲載）。

(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、申合せを踏まえた通知の発出や研修会の開催等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、起案者による仮登録、課室の文書管理者による承認・本登録等というダブルチェック機能を有する電子決裁を推進することで、確実な保存期間の設定を確保。

(注) 平成21年度総務省本省における電子決裁率83.4%

- 経済産業省では、文書管理規程により、職員は行政文書を作成する時点でその保存期間を設定するよう定めており、文書管理者はその保存期間が適切であるかを確認（ダブルチェック）し、不適切と認めたときはこれを修正。

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、各府省庁においては「行政文書ファイル管理簿へのファイルの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】

- 公正取引委員会では、平成22年3月の一元的な文書管理システムの導入に際して、過去に登載した行政文書ファイルの記載も含め、全ての行政文書ファイルの記載状況の一括点検を実施。
- 厚生労働省では、文書整理週間の中において、行政文書ファイル管理簿への登載に当たって複数者による確認を行っているかの点検を実施。

(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、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 文部科学省では、行政文書と個人文書とが混在しないように、行政文書はファイリングして共有の書棚で管理し、個人文書は個人の机で管理することになっている。これらの状況を徹底するために、職員全員で年に数回、大規模な事務室内の整理・整頓を実施。
- 国土交通省では、文書管理チェックシートを作成し、当該チェックリストに「行政文書と個人文書との混在をさせないように整理しているか」という項目を設け、職員各位が定期的に自己チェックするよう周知。

イ 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、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 農林水産省では、書庫の整理等を行いスペースを確保することにより、平成21年度から水産庁において集中管理を実施。
- 経済産業省では、集中書庫として必要なスペース調査を実施。

ウ 引継手続

文書管理者の異動や組織改編の際の行政文書ファイル等の引継手続については、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 農林水産省では、組織改編等による行政文書ファイル等の引継要領を作成。具体的には、i) 移管する行政文書ファイルの抽出、ii) 移管する行政文書ファイル管理簿の作成、iii) 移管する行政文書ファイルの確認、iv) 引継目録の作成、v) 引継目録等による移管の実施、vi) 引継目録を文書管理者へ提出等の手順について明記。
- 防衛省では、文書管理規則において、組織改編等による引継ぎについて規定するとともに、文書管理者、文書管理担当者及び文書管理担当者補助者を対象として作成・配布している「文書管理マニュアル（管理者用）」により、文書管理者の異動、組織改編等による引継ぎについて徹底。

(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、「各府省庁における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、表4のとおり、具体的取組が行われている。

表4 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
地方支分部局の保有する公共事業の事業計画に関する文書	廃棄→移管	「地方支分部局が保有する公共事業の事業計画に関する文書であっても、後世までの影響も大きく、多くの国民の生命・財産・権利等にも密接に絡んでくるものは、極めて重要な文書である」との意見を踏まえ、廃棄を移管に変更した。
中近東大使会議に関する文書	廃棄→移管	「大使会議関係文書は、当該時期の当該地域情勢や当該地域各国とわが国との外交関係を包括的に把握し得るものであり、歴史資料として重要」との意見を踏まえ、廃棄を移管に変更した。

国際会議等に係る文書	廃棄→移管	「少なくとも経済産業省に関連する事案については、会議等の内容、対処方針等について、検討・決定までの過程や会議結果が分かる文書である」との意見を踏まえ、廃棄を移管に変更した。
新たな分野における特許と競争政策に関する研究会関係資料	廃棄→移管	「これまで移管されたことのある性質のものではないが、歴史的見地から見て、公正取引委員会の調査・研究業務に関する重要な資料である」との意見を踏まえ、廃棄を移管に変更した。
工事関係書類	移管→廃棄	「他部局から同一の文書が移管済みであり、業務内容に係る報告文書の複写物を重複して移管する必要はない」との意見を踏まえ、移管を廃棄に変更した。

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、保存期間が満了した行政文書の廃棄に際し、同一原課内において職員と文書管理担当者が廃棄文書と廃棄目録との突合を実施するとともに、併せて他部局の職員も関与させて突合を実施するなどの取組が行われている。

(5) 行政文書の管理体制について

ア 監査の実施

文書管理担当課等において、各文書管理者の文書管理状況をチェックし改善を図るための「監査」については、18省庁で実施されており、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、監査における指摘事項を確実に改善するため、監査で指摘を受けた職員が自ら改善することができるよう、監査とフォローアップ監査の実施時期の間隔を人事異動の間隔よりも短い1年以内に設定。
- 厚生労働省では、週1回の自己点検、月1回の課内点検、年1回の文書整理週間における文書整理を行うとともに、年1回、部局及び省全体で監査を実施。
- 国土交通省では、業務全体の監査に関する基本計画の中に文書管理の監査を記載。また、一定期間（例：3年）内に、地方支分部局も含めて監査できるよう、業務監査担当課が業務全体の監査の一環と位置づけて監査計画を策定。
- 環境省では、文書管理者から提出される点検結果を踏まえて監査部局による監査を実施。

イ 点検の実施

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状況をチェックし改善を図るための「点検」については、大部分の文書管理者が年1回程度の点検を実施しており、各省庁における主な点検項目は、以下のとおりである。

- ① 作成すべき行政文書が適切に作成されているか。
- ② 行政文書ファイル等の保存場所は適切か。
- ③ 行政文書ファイル等の保存場所を的確に把握しているか。
- ④ 行政文書ファイル等は識別を容易にするための措置が講じられている。
- ⑤ 行政文書ファイル等の分類、名称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。
- ⑥ 廃棄するとされた行政文書ファイル等は適切に廃棄されているか。
- ⑦ 誤廃棄を防止する措置は採られているか。
- ⑧ 職員に対する指導・監督は適切になされているか。
- ⑨ 適切に行政文書ファイル等が引き継がれているか。

ウ 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21年度の不適切な文書管理に関する処分等事案は、表5のとおりとなっている。

表5 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	9	0	0	0	4	1	4
紛失	22	0	0	0	11	7	4
その他(放置等)	20	1	0	0	17	1	2

(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、処分等の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。

エ 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り、表6及び表7のとおり研修が実施されている。

表6 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	13省庁	約5,600回	約224,000人
他の研修と併せて文書管理の研修を行っている場合	18省庁	約1,900回	約50,000人

(注) 複数回答あり。

表7 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	11
	個人情報保護・セキュリティ	9
	文書管理システム	12
	行政文書の移管	12
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	16
	個人情報保護・セキュリティ	14
	文書管理システム	13
	行政文書の移管	12

(注) 複数回答あり。

オ 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】

- 内閣法制局では、総括文書管理者が自ら各部課から保存期間の延長理由を聴取することにより、不必要な延長がないよう指導。
- 警察庁では、総括文書管理者自ら書架及び個人機の周囲における文書の管理状況について目視点検を実施。
- 外務省では、総括文書管理者自らが歴史的文書の保管・展示状況及び保存されている行政文書ファイルの管理状況の目視点検を実施。

3 公文書管理法の施行に向けた取組

(1) 作成・取得

行政文書の作成については、公文書管理法4条により、行政機関の職員は、法1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の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こととされている。

また、公文書管理法の附帯決議（参議院）及び国会審議において、行政機関による委託事業に係る元データが確実に取得される仕組みを検討することとされている。

このような公文書管理法の規定や附帯決議等を踏まえ、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 内閣官房では、公文書管理法の趣旨にかんがみ、政務三役会議における決定又は了解及びその経緯について、政務三役会議全体を通じて、少なくとも決定事項又は了解事項が明記され、また、主な発言がまとめられた議事概要を作成し、会議に付された資料とともに保存。
- 宮内庁では、公文書管理法に関する解説を職員が参照可能な職員情報ボードに掲載し、公文書管理法における文書作成義務の規定とその趣旨を周知するとともに、庁内で実施している文書管理研修の場や文書管理状況の監査の際に、文書作成義務について具体的に説明・周知。
- 総務省では、調査・研究の委託事業の契約に当たり、その仕様書において、最終報告書にその元データを併せて添付して提出することを明記。

(2) 整理

公文書管理法5条1項及び3項において、行政文書を作成・取得したとき又は行政文書ファイルをまとめたときは、分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間満了日を設定しなければならないこととされている。

また、法5条5項では、保存期間の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置を定めなければならないこととされている。

このような規定を踏まえ、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 外務省では、行政文書ファイル管理簿に登載された行政文書ファイルの保存期間について、適切に設定されているかどうかの見直しを行い、過去に「永年保存」とされたファイルについても、有期限化を検討。
- 経済産業省では、保存期間の満了時期が年度途中の日となっているものを、

年度末に統一する方向で検討。

- 経済産業省（特許庁）では、公文書管理法5条5項の対応（保存期間が満了したときの措置の設定）を先行的に実施し、現在、行政文書ファイル管理簿に登録しているすべての行政文書ファイルに「保存期間満了時の措置予定」を設定。

(3) 保存

公文書管理法6条において、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、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しなければならないこと、また、集中管理の推進に努めなければならないとされている。

このような規定を踏まえ、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】（再掲）

- 農林水産省では、書庫の整理等を行いスペースを確保することにより、平成21年度から水産庁において集中管理を実施。
- 経済産業省では、集中書庫として必要なスペース調査を実施。

(4) 研修

公文書管理法32条1項において、公文書等の管理を適正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、及び向上させるために必要な研修を行うものとするとしている。

このような規定を踏まえ、以下のような具体的取組が行われている。

【具体例】

- 警察庁では、文書管理担当者を集め「公文書管理法施行に向けた説明会」を開催し、法の内容等を周知。
- 総務省では、法の内容等の理解を深めるため、文書管理者を国立公文書館開催の「公文書保存管理講習会」、「公文書等職員研修会」に参加させ、研修後、部局内の職員にその内容を周知。