

行政文書の管理状況調査について

平成23年9月8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

全ての行政機関（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23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。

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16,349,007ファイルで、その内訳は本省庁が6.8%、施設等機関が6.2%、特別の機関（自衛隊、検察庁、在外公館等）が16.7%、地方支分部局が70.3%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22年度	1,104,795 (6.8%)	1,022,319 (6.2%)	2,731,772 (16.7%)	11,490,121 (70.3%)	16,349,007 (100.0%)
平成21年度	1,084,625 (6.3%)	662,726 (3.9%)	2,785,645 (16.3%)	12,604,981 (73.5%)	17,137,986 (100.0%)

(注1) 東日本大震災による被害を受けた行政文書ファイルについては除外している。

(注2) 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。

(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96.0%と大部分を占めており、電子媒体は3.8%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	16,349,109	100.0
紙	15,691,324	96.0
電子媒体	618,641	3.8
FD、CD、MO	67,843	0.4
共有サーバー	52,487	0.3
一元的文書管理システム	133,387	0.8
総合的文書管理システム	344,098	2.1
電子申請システム	855	0.0
その他	19,971	0.1
その他	39,488	0.2
フィルム	25,006	0.2
カセット・ビデオテープ	4,581	0.0
写真	2,221	0.0
その他	7,680	0.0

(注) 一つの行政文書ファイルに複数の媒体を登録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、表3のとおり、国立公文書館に移管されたものは18,303ファイルであり、廃棄されたものは1,306,582ファイル、保存期間が延長されたものは150,876ファイルとなっている。

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	1,475,761	18,303	1,306,582	150,876
構成比 (%)	100.0	1.2	88.6	10.1

(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。

(参考) 平成19年度からの移管状況推移

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
移管数	7,716	12,331	13,062
(移管率)	(0.7%)	(0.7%)	(1.0%)

※移管率＝国立公文書館への移管数/当該年度の行政文書ファイル数の総計

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】

- 総務省では、紙での決裁において、その処理過程が記録されておらず、経緯が不明であるとの大臣政務官の指摘を踏まえ、決裁の過程で省内幹部の修正が入った場合、修正時点と修正が入った旨を記録するなど、決裁の適正な処理と決裁過程の透明化を実施。
- 国土交通省では、総括文書管理者から省内文書管理者に対しその所管する文書の管理の周知徹底を図るとともに、省内イントラネットに掲載した「文書管理チェックシート」により、個々の職員に対して定期的な自己チェックを励行。

(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】

- 農林水産省では、保存期間満了日の設定については、文書作成者が文書作成後速やかに記載した上で、文書作成者と文書管理担当者が、その記載内容を確認（ダブルチェック）。また、保存期間については、行政文書分類基準表を定期的に見直すことにより、適切な保存期間を設定。
- 経済産業省では、公文書管理法の施行に向けて、保存期間満了日が年度途中の日に設定されている行政文書ファイル等（個別法令等に特に根拠がないもののみ）の、保存期間満了日を年度末に統一。

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】

- 国土交通省では、行政文書ファイル管理簿への登録時において、当該ファイル作成者と文書管理担当者による二重確認を行うよう周知・指導。
行政文書ファイル管理簿への登載漏れをなくすため、下記実地調査を実施。
 - ・ 平成22年10月
大臣官房総務課が管理する書庫内の行政文書ファイルを対象に、行政文書ファイル管理簿への登録状況を調査。
 - ・ 同年11月（国交省文書整理月間）
上記調査の結果、行政文書ファイル管理簿に未登録であることが判明した行政文書ファイルについて、確実な登録を行うよう指示。
 - ・ 同年12月
上記を踏まえ、行政文書ファイル管理簿の登録状況を再確認。

(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】

- 内閣官房では、頻繁に使用することが想定される公文書等については各担当室において管理し、使用頻度が低い公文書等については翌年度当初に総務担当に移送し保管。
- 環境省では、外部倉庫移転に併せ、倉庫内にある文書のリスト化、番号付け

による統一的な管理を行い、貸出・閲覧等を容易にするため文書の検索性の向上を実現。これを踏まえ、使用頻度が高い行政文書ファイル等も積極的に倉庫に預けるよう職員へ周知。

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】

- 警察庁では、原則として5年以上の保存期間が設定された行政文書ファイル等のうち、少なくとも保存期間の半分程度の期間が経過し、かつ、利用頻度が低下し日常的に使用する見込みのなくなったものを中間書庫に保存。
- 農林水産省では、保存期間が30年以上の行政文書で主管課に引き継いだ行政文書については、集中保存・集中管理を実現。また、林野庁では、霞ヶ関の庁舎内の書庫が飽和状態にあることを踏まえ、作成年度の古いものを中心に霞ヶ関以外の庁舎において集中保存・集中管理の実施を工夫。

(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
社会的に関心の高い公共事業の環境モニタリングに係る文書 (農林水産省)	廃棄→移管	平成13年3月30日付け各府省庁官房長申合せにおいて移管の対象になっていなかったため廃棄予定であったが、「社会的な関心の高い公共事業については、後から検証できるようより多くの資料を残していく必要があると考えられるため、既に移管の対象となっている文書に加え、環境モニタリングに関する文書についても移管すべき」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。
審議会に係る文書 (経済産業省)	廃棄→移管	審議会での配付資料であって特に意思決定に係る内容ではないとして廃棄予定であったが、「単に配付資料といっても、意思決定の過程に係る資料と考えられる。審議会の文書については、過去の検討過程を跡付ける資料、沿革がわかる資料として、

		後世の検証に資する資料が多いので移管していただきたい。内容が公表、非公表であるかどうかにかかわらず、また、一般に公開されているか否かは、移管の判断基準とはならない」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。
法令に係る文書 (経済産業省)	廃棄→移管	過去HPに掲載されており、今後も使用する可能性が低いことから廃棄予定であったが、「使用する可能性が低いか否かにかかわらず、またHPに掲載されているか否かにかかわらず、規程類やその作成・改廃経緯に関する重要な文書に該当するのではないか」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。
国際条約等関係に係る文書 (経済産業省)	廃棄→移管	他省庁が取りまとめ省庁となっている案件で、かつ当該省関係の文書が少なかったことから廃棄予定であったが、「取りまとめ省庁になっていなくても、貴省としての対応の経緯がわかる資料が入っているならば移管していただきたい」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。
国土庁重点事項等 (平成10年～13年度) (国土交通省)	廃棄→移管	平成13年3月30日付け各府省庁文書課長等申合せの別表の分類区分のいずれにも当たらないため廃棄予定であったが、「国土庁がまとめた重点事項は、その当時何が重要と考えられていたのかを跡づけられる資料として、省の基本計画や政策評価にもつながるものである。長期にわたって編冊されていることから、経年で追うことができる貴重なものである」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。
本庁庁舎移転・保存10年文書(移転実施計画関連) (防衛省)	廃棄→移管	防衛省庁舎の六本木から市ヶ谷への移転(平成12年)に際し、人員・物品等の移転に関する調整資料等をつづったものであり廃棄予定であったが、「防衛庁50年史に庁舎移転に関する記述がないことから、移転事業の実際を知る文書である」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。

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、14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】

- 警察庁では、警察庁内全所属について書面監査を実施した後、各所属の文書管理担当者立ち会いの下、実地監査を実施。
- 厚生労働省では、各部局の総括課長が各部局内課室を対象とする書面監査を実施し、その監査結果に基づき、総括課がヒアリングや執務室等視察による確認を行い、大臣官房総務課情報公開文書室で取りまとめて総括文書管理者（官房長）へ報告。

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 保存場所において「行政文書」と「個人文書」の混在はないか。
- ④ 文書管理者は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。
- ⑤ 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か。
- ⑥ 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が行政文書ファイル管理簿に適切に記載されているか。
- ⑦ 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。
- ⑧ 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。
- ⑨ 誤廃棄を防止する措置はとられているか。
- ⑩ 文書管理担当職員、一般職員に対する指導・監督は適切になされているか。
- ⑪ 異動や組織改編に伴う事務の引継ぎの際、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22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	17	0	0	0	11	1	13
紛失	20	3	0	0	16	8	0
文書作成義務違反	1	1	0	0	0	0	0
その他(放置等)	21	2	0	0	17	7	0

(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
新規採用職員 研修	16省庁	約560回	約6,400人
管理者職員研 修	9省庁	約310回	約7,800人
国立公文書館 の主催する研 修への派遣	17省庁	約60回	約300人
その他	19省庁	約8,200回	約342,000人

(注1) 複数回答あり。

(注2) その他については「文書担当者研修」、「職員研修」、「文書管理システム研修」、「一元的文書管理システムの操作研修」等がある。

表7 文書管理に係る研修の主な内容

区分	研修の主な内容	省庁数
新規採用職員 研修	法制度の目的・概要	16
	文書管理規程の内容	15
	ファイリングの手法	13
	行政文書ファイル管理簿の意義・機能	14
管理者職員研 修	法制度の目的・概要	9
	文書管理規程の内容	9
	ファイリングの手法	7
	行政文書ファイル管理簿の意義・機能	8
国立公文書館 の主催する研 修への派遣	法制度の目的・概要	16
	文書管理規程の内容	8
	ファイリングの手法	8
	行政文書ファイル管理簿の意義・機能	10
その他	法制度の目的・概要	18
	文書管理規程の内容	18
	ファイリングの手法	14
	行政文書ファイル管理簿の意義・機能	15

(注1) 複数回答あり。

(注2) その他については「文書担当者研修」、「職員研修」、「文書管理システム研修」、「一元的文書管理システムの操作研修」等がある。

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】

- 人事院では、総括文書管理者の指示により、文書管理担当課長(総務課長)が文書管理担当職員とともに集中管理倉庫の点検を実施し、保存期間が長期となる保存箱(30年)の表示について、表示が剥がれているもの、表示が不完全なものなど十数個の不適切事例を確認。これらについて作成課の文書管理担当者とともに保存箱の内容、引継票との照合を行い、是正済。
- 公正取引委員会では、総括文書管理者自らが目視の監査を実施することとし、監査により文書管理が不十分である点が見受けられた課室等に対し、その点を指摘し、次回監査までに改善を図るよう指導。

3 東日本大震災の影響により調査困難な状況

本調査の報告に当たっては、東北地方に所在する地方支分部局を中心に、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の影響のため、被災官署への業務支援、行政文書の流失、被災庁舎への立入禁止等の理由により、行政文書の管理状況についての調査が困難な状況が報告されており、調査報告自体が困難な官署の状況及び被害を受けた行政文書ファイルの状況は以下のとおりである。

(1) 調査報告が困難な官署の状況

東日本大震災による被害やその対応のため、本調査に対する報告が困難な官署の状況は、表8のとおり、被災した官署への業務支援、津波による庁舎水没、庁舎倒壊の危険等による立入制限等の理由により調査報告困難な状況がみられる。

表8 調査報告が困難な官署の状況

行政機関名	官 署 名	調査報告困難な状況
法務省(3)	仙台法務局	・気仙沼支局が水没 ・管内被災局への業務支援等
	盛岡地方法務局一関支局、同大船渡出張所	・庁舎立入制限
財務省(9)	函館税関八戸税関支署、同大船渡税関支署 釜石出張所、同宮古税関支署、横浜税関仙 台塩釜税関支署、同仙台塩釜税関支署石巻 出張所、同仙台塩釜税関支署気仙沼出張所、 同仙台空港税関支署、同小名浜税関支署、 同小名浜税関支署相馬出張所	・庁舎水没 ・他署への業務支援
国税庁(2)	大船渡税務署、須賀川税務署	・庁舎水没 ・庁舎立入制限
厚生労働省(3)	気仙沼公共職業安定所、富岡労働基準監督 署、相双公共職業安定所富岡出張所	・庁舎水没 ・庁舎立入制限 ・福島第一原発事故避難区域内
国土交通省(6)	東北運輸局岩手陸運支局宮古庁舎、同宮城 運輸支局気仙沼海事事務所、同宮城運輸支 局石巻海事事務所、同福島運輸支局小名浜 庁舎、航空保安大学校岩沼研修センター、 東京航空局仙台空港事務所	・庁舎水没 ・庁舎周辺の液状化
防衛省(2)	航空自衛隊松島基地、東北防衛局	・庁舎水没 ・保管場所水没

(注) 平成23年3月31日現在で、各行政機関において把握している状況である。

(2) 被害を受けた行政文書ファイル

東日本大震災による被害を受けた行政文書の状況が把握できた行政機関からは、当該被害を受けた行政文書ファイル数についての報告がなされており、表9のとおり、その被害が把握された行政文書ファイル数は26,445ファイル、うち文書ファイル管理簿から削除されたものが673ファイル、その処理について検討しているものが25,808ファイルとなっている。これらの被害は、平成23年3月31日現在で、各行政機関において把握しているものであり、その後、被害状況が詳細に判明することにより被害を受けた行政文書ファイル数はさらに増大することが考えられる。

表9 被害を受けた行政文書ファイル

行政機関名	被害を受けた行政文書ファイル数		
		行政文書ファイル 管理簿から削除	処理検討中
警察庁	170	130	40
財務省	4,436	—	4,436
国税庁	3,144	—	3,144
厚生労働省	1,139	—	1,139
農林水産省	10,871	65	10,806
国土交通省	6,685	442	6,243
合計	26,445	637	25,808

(注) 平成23年3月31日現在で、各行政機関において把握している被害状況である。