

「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」中間報告のポイント

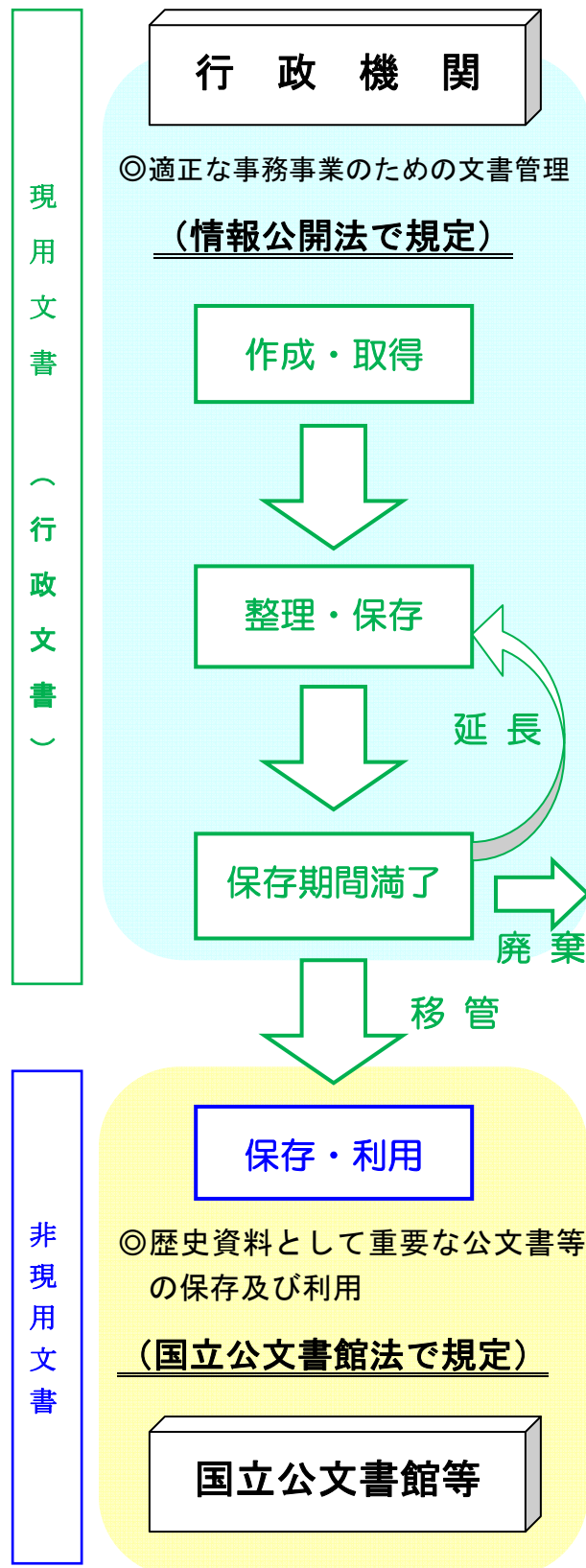
「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～

現状の問題点

- 歴史的存在である公文書への職員の意識が希薄。文書管理のスキルも不十分
- 公文書管理法制が、移管を境に現用と非現用とで別々。移管の場面で不整合
- 文書管理の運用は各府省任せ
 - ・文書が不作成・不存在
 - ・誤廃棄
 - ・不十分なチェック 等
- 国立公文書館への移管が進まない
 - ・協議が整わないと移管不能
 - ・保存延長措置の繰り返し
 - ・劣化・破損等のおそれ 等
- 職員が移管等の判断に迷ったり、文書管理が後回し、おろそかになる
- 国民や海外からの利用が不十分
- 国立公文書館などの公文書管理の体制・施設が貧弱

あるべき公文書管理に向けて

- ◎徹底した意識改革 ～「職員一人一人が公文書管理の主人公」～
 - ・60万人の職員一人一人が公文書管理に関する意識改革とスキル向上を図り、誇りと愛着を持って公文書を作成し、堂々と後世に残す共通認識を作る
- ◎現用・非現用文書を通じた公文書管理法制の創設
 - ・公文書の作成→保存→移管→利用のライフサイクルを通じた法制を創設し、全政府的に統一的・体系的な公文書管理を実現
- ◎統一的な管理ルールの方策とその徹底
 - ・作成・保存すべき文書の範囲等について、業務の内容（例：法律の制定）や文書の性格（例：閣議請議の決裁文書）に応じ類型化した上で、新たな基準を策定
 - ・各府省における定期的な点検・監査の義務付け、公文書管理担当機関による監視機能の強化
- ◎体系的な移管促進の仕組み～専門家の知見の積極活用～
 - ・移管・廃棄の判断に関し、統一基準に基づき、各職員が作成時に判断（「日本版レコードスケジュール」の導入）
 - ・一定期間経過後の文書は集中管理とし、作成時に判断がつかないものは、専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が集中書庫で判断（「中間書庫」制度の導入）
- ◎国民や海外からの利用を強力に促進
 - ・デジタルアーカイブ化による利用促進、地方公文書館との連携による所在情報の一元的な把握・検索機能の充実、外国公文書館との連携強化
- ◎公文書管理に関する国の機能の強化
 - ・公文書管理担当機関の機能・権限の拡充（統一ルールの方策、移管判断に係る権限強化等）
 - ・新たな機能にふさわしい専門的人材の確保、人員の充実（数百人の規模を将来において実現）、施設の計画的整備



10月の最終報告までに残された課題（立法・司法の文書の扱い、IT化に対応した文書管理等）を検討
→ 次期通常国会に公文書管理法案（仮称）を提出

公文書管理担当機関の組織の在り方

<現在>

(現用文書)

総務省

(行政管理局)

(非現用文書)

内閣府

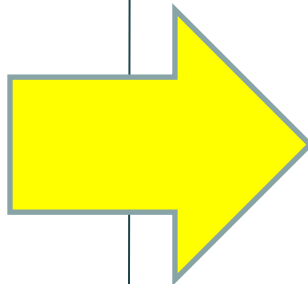
(大臣官房管理室)

国立公文書館

(独立行政法人)

(案1)

国立公文書館を
国に戻し、公文書
管理機能のすべて
を1つの組織に
まとめる



(案2)

国立公文書館を、
司法府・立法府
からの円滑な移管
が可能となるような
「特別の法人」に
改組

内閣府

公文書管理担当機関

(内部部局・外局又は特別の機関)

内閣府・総務省・国立公文書館
の機能を強化した上で一元化

内閣府

制度官庁 (内部部局)

内閣府・総務省の機能を
強化した上で一元化

公文書管理担当機関

国立公文書館

(特別の法人)

「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」
～今、国家事業として取り組む～

平成 20 年 7 月 1 日

公文書管理の在り方等に関する有識者会議 中間報告

公文書管理の在り方等に関する有識者会議（平成20年2月29日内閣官房長官決裁）は、国の機関における文書の作成から国立公文書館への移管、廃棄までを視野に入れた文書管理の今後の在り方及び国立公文書館制度の拡充等について必要な検討を行うため、公文書管理担当大臣の下に、開催することとされたものである。

本年3月12日の初会合以来、計8回の会議を開催し、問題解決に向けて、有識者からのヒアリング、各府省の現状調査結果等の報告聴取、論点討議等を実施し検討を進めてきたところ、今般、基本的な方向性について以下のとおり意見の一致をみたので、中間的な報告として取りまとめを行うこととした。

今後は、最終報告に向けて、残された検討事項を含め、更に掘り下げた検討を進めていくこととするが、「7. 早急に講ずべき事項」については、政府において早急に取り組むことを強く求める。

【目次】

	頁
<u>1. 基本認識</u>	1
<u>2. 公文書管理の改革目標</u>	2
<u>3. 制度設計にあたっての基本的な考え方</u>	3
<u>4. 公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）に向けて</u>	
(1) 作成・整理・保存	4
ア 作成・保存が必要な文書の範囲	
イ ファイルの編集方法等	
ウ 保存期間の設定	
エ 分類・整理	
オ 保存場所	
(2) 延長・移管・廃棄	9
ア 延長	
イ 移管・廃棄	
(3) 移管後の利用	10
(4) 適正運用の確保	12
ア 統一的管理の推進（中間書庫等）	
イ 監視機能の強化	
ウ 人材の確保・資質向上	
エ 効率的な文書管理の推進	
<u>5. 公文書管理担当機関の在り方</u>	
(1) 機能・役割	16
(2) 組織の在り方	16
<u>6. 最終報告に向けて引き続き検討すべき事項</u>	18
<u>7. 早急に講ずべき事項</u>	
(1) 公文書管理担当機関において取り組むべき事項	19
(2) 各府省において取り組むべき事項	20

1. 基本認識

【公文書の意義】

民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある。国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、この根幹を支える基本的インフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。

こうした公文書を十全に管理・保存し、後世に伝えることは、過去・現在・未来をつなぐ国の重要な責務である。これにより、後世における歴史検証に役立てるとともに、我が国の文化等を高めることにもなる。この意味で、公文書は「知恵の宝庫」であり、国民の知的資源でもある。

一方、公文書の管理を適正かつ効率的に行うことは、国が意思決定を適正かつ円滑に行うためにも、また、証拠的記録に基づいた施策（Evidence Based Policy）が強く求められている今日、国の説明責任を適切に果たすためにも必要不可欠であり、公文書を、作成⇒保存⇒移管⇒利用の全段階を通じて統一的に管理していくことが大きな課題となっている。

このような公文書の意義にかんがみ、21世紀にふさわしい公文書管理システムへの道筋を示すことが、当会議に課された使命である。

【我が国の歴史と諸外国の状況】

我が国の公文書管理の歴史を振り返ってみると、律令制度の時代からそれぞれ特徴を持ちながら、同時代の記録を管理し保存するシステムが作られ機能していた。平安時代には、貴族の日記や荘園の権利・義務に関わる記録等も残されていた。また、江戸幕府では、主として八代将軍徳川吉宗の時代に、法令の編纂や幕政の改革（享保の改革）とあわせて、公文書作成の指針や文書管理の体制が整備された。さらに、明治4年に太政官に正院記録局が、明治18年に内閣記録局等が設置されると、欧米（ドイツ等）の記録保存制度に学んだ保存年限制度が導入されるなど、現在の公文書管理・保存の原型が成立した。

しかしながら、その後の火災、震災、空襲、焼却と接收、庁舎移転や行政機構の統廃合によって多くの公文書が失われ、国民の公文書に対する関心も高まりをみせなかった。また、国民への公開という面においては、第二次大戦後の外交史料館・国立公文書館の設立（昭和46年）まで待たなければならないなど世界の趨勢に遅れをとった。そして、近年、文書公開の面では改善をみたものの、現在においても我

が国の公文書管理体制は文書作成・保存・移管等の面では、なお整備が不十分なままである。国立公文書館法では、国の機関として立法及び司法の公文書も移管対象となっているが、実際には移管が進んでいない状況にある。さらに、昨今進んでいる公文書の電子化への対応も急務となっている。

米国では、立法・行政・司法を含めた連邦文書を米国国立公文書記録管理院（NARA）が一括して管理している。常勤職員2,500人、総書架延長930キロのNARAを中心に各省庁に多数の専門家が配置されている米国はもとより、欧州諸国、近隣の中国や韓国と比べても、我が国の公文書管理体制は見劣りする状況である。

【新たな公文書管理システムの構築に向けて】

情報公開法の制定により、公文書の管理について一定のルール化がなされたものの、各府省の具体的な運用レベルの対応は区々となっており、また、職員の公文書管理に対する意識も十分ではない。とりわけ、保存期間満了前の誤廃棄や倉庫への放置など、昨今の公文書管理に係る不適切な事例は、国に対する信頼を失わせるものであり、その再発防止は不可欠である。

公文書の管理・保存に関しては、公文書館法、情報公開法及び個人情報保護法の制定等により逐次改善が図られてきた。この意味で、公文書管理法の創設は、最後に残された課題であると言える。来年は情報公開法の制定から10年となる大きな節目であり、これを機に、公文書管理の在り方を抜本的に見直し、歴史的に重要な公文書が保存・利用されるよう、職員の意識改革を図るとともに、作成から利用までのライフサイクルを通じた公文書管理法を確立し、公文書管理体制を充実強化することにより、新たに21世紀にふさわしい公文書管理システムを構築していくことが必要である。

2. 公文書管理の改革目標

- (1) 文書の誤廃棄や行方不明を防止するとともに、過去の記録の利用を容易にし、業務の効率化を図るため、随時文書の所在を特定できる文書管理システムを構築し、「文書の追跡可能性（トレーサビリティ）」を確保する。
- (2) 文書作成義務の法定化、文書管理の基準の明確化、公文書管理担当機関の関与等により、文書管理サイクル全体を通して適切な管理を行う体制を整備し、「政府の文書管理に対する信用（クレディビリティ）」を確保する。

- (3) 国民の共有財産、知的資源である公文書の利活用を促進するため、国民に対して、利用機会の更なる充実、利便性の更なる向上を図り、「文書の利用可能性（アクセシビリティ）」を確保する。

以上を通して国の意思決定過程も含め公文書を体系的に整理・保存するとともに、国民の知的資源として後世に伝え、現在及び将来の国民に対する「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たす。

3. 制度設計にあたっての基本的な考え方

- (1) 文書管理サイクルにある障害を除去し、作成された公文書がライフサイクル全体を通じて体系的に保存される仕組みを作る。
- (2) 職員一人一人が、職責を明確に自覚し、誇りを持って文書を作成する仕組みを作る。また、作成した公文書に愛着を持ち、堂々と後世に残せる仕組みを作る。
- (3) 責任の所在を明確にしつつも、基準の明確化、専門家のサポート等により、制度の運用・判断について現場に過重な負担がかからないようにし、業務遂行が効率的・円滑になされる仕組みを作る。
- (4) 適切な研修、人材育成等により、文書の作成・管理のレベルアップがなされる仕組みを作る。
- (5) 国民の共有財産である公文書を広く国民や海外からの利用に供していくため、公文書がより一層移管され、利活用される仕組みを作る。
- (6) 各府省の文書管理の実態・問題点を踏まえ、現に取り組まれている優良事例の土台の上に、あるべき公文書管理の姿（ゴールド・モデル）の実現を目指す。また、その実現に当たっては、必要な実施体制を確保するとともに、明確な実施スケジュールの下に計画的に取り組む。

4. 公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）に向けて

公文書管理のあるべき姿を実現するためには、現在の文書管理の実態や各府省における工夫した取組も参考にしつつ、文書が統一的・体系的に作成・保存され、利用できる仕組みを構築していく必要がある。

当会議では、現状の文書管理の問題点を明らかにした上で、公文書管理のあるべき姿の方向性を見定めつつ、その実現に向けた制度改革の具体的方策について検討を進めてきた。現時点における検討状況は、以下のとおりである。

(1) 作成・整理・保存

ア 作成・保存が必要な文書の範囲

(7) 主な問題点

- 必要な文書が適切に作成・保存されていないのではないか。
- 多くの文書が電子的に作成されているにもかかわらず、保存は依然として紙媒体中心に行われているため、ＩＴを活用した業務の効率化が十分図られていない。
- 現行のガイドラインの規定が抽象的であるため、各課室ごとに、「作成・保存すべき文書」の認識が異なる。

(イ) 方向性

- 適正かつ効率的な意思決定に資するとともに、文書のライフサイクルを通じた利用が十分になされるよう、意思形成過程や事務・事業の実績を合理的に跡付けることができる文書が作成・保存されるようにする。
- 文書管理及びその他の業務を通じたＩＴの活用により、業務の効率化が図られるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 法律で規定するなど、行政の遂行に当たっては、記録としての文書の作成を原則とすること（文書主義）を明確化する。
- 作成・保存すべき文書の範囲について、効率的な文書管理や適正な情報管理の確保の観点も踏まえつつ、業務の内容や文書の性格に応じ類型化した上で、基準を明確化する。

- ※ 基準を策定する際、外形的な基準と定性的な基準をどう使い分けるか、沖縄振興といった業務の内容による切り分け、閣議請議の決裁文書といった文書の性格による切り分けは重層的であるため、どちらを単位とするか、又は両者をどう使い分けるか検討が必要。
 - ※ どのようなレベルの文書を作成・保存するかについては、例えば課長レベルで扱う文書といっても、その性格は様々（検討資料、決裁、参考配布など）であることにも留意。
 - ※ 国会議員との接触の記録など意思形成過程における行政機関外の組織等とのやりとりに関する文書についても最大限作成・保存していくために、どのような方策が考えられるか。
- 業務の効率化や適正な情報管理の観点から、一元的な文書管理システムの活用等により、電子的に作成した文書は電子的に保存するとともに、電子決裁の活用を促進する。

イ ファイルの編集方法等

(7) 主な問題点

- 文書の書式やファイルの編集方法等のルールが明確でなく、各職員任せとなっている。
- 一連の業務プロセスに係る文書が、その個々のプロセスごと（例えば、法案を検討する審議会資料、法案の閣議請議の決裁文書等）に別のファイルに編集され、異なる保存期間で保存されるため、後から一連の業務プロセスの全体像を把握することが困難な場合がある。

(イ) 方向性

- 個々の職員による相違を極力少なくし、組織共有ファイルとして職員誰もが利用しやすいものとする。
- 一連の業務プロセスに係る文書の一覧性を高め、一連の業務プロセスの全体像を把握しやすいものとする。

(ウ) 具体的方策

- 必要な文書が漏れなく作成され、適切に保存されるように、文書の書式やファイルの編集方法等をマニュアル等で定める。その際、一連の業務プロセスに係る文書が適切な形で一連のファイルに編集されるようにする。

※ マニュアル等の策定に当たっては、例えば、法案を検討する審議会資料は、法案検討の業務プロセスの記録であると同時に、審議会の活動記録でもあるので、法案検討の業務プロセスというパッケージで保存した場合、審議会の活動記録としては、その全体像を把握することが困難になる点にも留意が必要。

※ 電子媒体のファイルについては、特に、適正な情報管理（個人情報保護対策等）に留意することが必要。

ウ 保存期間の設定

(7) 主な問題点

- 同一の制度の下、各府省に共通する文書について、府省により異なる保存期間を設定している場合がある。
- 業務遂行上の必要性を十分検討することなく、情報公開法施行令別表第2に定める最低保存期間をそのまま保存期間として設定している場合がある。
- （再掲）一連の業務プロセスに係る文書が、その個々のプロセスごと（例えば、法案を検討する審議会資料、法案の閣議請議の決裁文書等）に別のファイルに編集され、異なる保存期間で保存されるため、後から一連の業務プロセスの全体像を把握することが困難な場合がある。

(イ) 方向性

- 同一の制度の下、各府省に共通する文書については、原則として、同じ保存期間が設定されるようにする。
- 業務遂行上の必要性に対応するとともに、一連の業務プロセスに係る文書の一覧性を高める観点から保存期間が設定されるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 同一の制度の下、各府省に共通する文書については、公文書管理担当機関等において、業務の内容や文書の性格に応じ類型化した上で、具体的な保存期間基準を定める。それ以外の文書についても、各府省（部局）において、業務の内容や文書の性格に応じ、保存期間基準を具体的に定める。
- 基準の策定に当たっては、公文書管理担当機関において、業務遂行上の必要性を踏まえた保存期間の設定ルール の在り方、法律の制定など一連の業務プロセスに係る文書の保存期間の在り方等について併せて検討する。

エ 分類・整理

(7) 主な問題点

- ファイル名が抽象的であることなどから、業務遂行上必要な文書がどのファイルに収載されているか特定しにくい場合がある。また、移管すべき文書かどうか判断が困難な場合が多い。
- 人事異動や組織改編の際、ファイルの引継ぎが十分でなく、文書の散逸等の原因となっている。
- 組織共用のスペースで個人文書が保管されている場合がある。

(4) 方向性

- 業務の効率化や、移管の是非の判断、開示請求者の利便に資するため、それぞれの文書がどのファイルに収載され、どこに保存されているか特定しやすくする。

(5) 具体的方策

- 分類基準を工夫するとともに、一般の方々への分かりやすさや移管基準を意識したファイル名の設定など、ファイル管理簿の記載方法についてマニュアル等で定める。
 - ※ 人事異動や組織改編の際にファイルの引継ぎを容易にするためにも、ファイル管理簿上の分類について、組織だけでなく業務内容も分かるような工夫が必要。
 - ※ ファイル名の設定については、個人情報等の不開示情報が表示されないようにすることが必要。
- ファイルの検索性を高めるため、コード番号の付与、背表紙表示の統一、カラーシールの貼付、時系列配列など、整理方法の工夫を図る。
- 電子文書の管理上必要なメタデータ（件名、作成者、保存期間、行政文書ファイルとのリンク情報等）の標準化を図る。
- 組織的に用いる文書について、その性格等に応じ作成段階から適切に保存し、個人文書と混在することのないよう、マニュアル等で徹底する。
- 業務の効率性向上等に資する文書の分類・整理の在り方や工夫について、公文書管理担当機関からの情報提供を進める。

オ 保存場所

(7) 主な問題点

- ファイルが必ずしも統一的に管理されておらず、保存が場当たりのとなっている場合がある。
- 特に、延長により実態上は永久保存同様になっているなど、長期間保存されている文書について、紙の劣化や破損等のおそれがある。
- (再掲) 人事異動や組織改編の際、ファイルの引継ぎが十分でなく、文書の散逸等の原因となっている。

(イ) 方向性

- 長期保存される文書を中心に、統一的な管理（全省・各府省内）を推進することにより、組織の改編・廃止があつた場合も含めて、ファイルが、劣化・散逸等しないようにする。

(ウ) 具体的方策

- 集中管理の仕組みの導入（後掲）
（４（４）ア「統一的管理の推進（中間書庫等）」参照）

(2) 延長・移管・廃棄

ア 延長

(7) 主な問題点

- 保存期間満了時の延長の是非や延長期間の判断について、もっぱら各担当課において行われており、公文書管理担当機関や各府省の文書管理担当課等の十分なチェックが行われていない。
- 延長理由が必ずしも具体的ではなく、延長期間が必要以上に長期となっている場合がある。

(4) 方向性

- 保存期間の延長の適正性を確保するとともに、業務遂行上の必要性に応じた適切な延長期間が設定されるようにする。

(5) 具体的方策

- 保存期間の延長や延長期間の適正性を確保するため、公文書管理担当機関が基準を策定するとともに、公文書管理担当機関や各府省の文書管理担当課等がチェックする仕組みとする。

※ 具体的なチェックの在り方や、公文書管理担当機関と各府省の文書管理担当課等との機能分担については、政府全体としての適正かつ効率的な文書管理体制の確保の観点からの検討が必要。

※ 基準において、延長期間の上限を設けることも考えられる。

イ 移管・廃棄

(7) 主な問題点

- 現在、各府省と内閣府（国立公文書館）が合意しない限りファイルが移管されない仕組みであるため、各担当課の判断が優先され、内閣府（国立公文書館）の専門的意見が尊重されず、移管が進まない。
- 保存期間満了後に移管の是非を判断する仕組みであるため、最も内容を熟知していると考えられる当該ファイルの作成者が移管・廃棄の判断に関与しない。
- 各府省からは、移管基準の更なる具体化・明確化の要望がある。

(イ) 方向性

- 歴史的に重要な文書がきちんと移管されるよう、移管・廃棄の是非について、より適切かつ効率的に判断できるようにするとともに、公文書管理担当機関の専門的意見が反映されるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 移管・廃棄の是非について、より適切かつ効率的に判断できるよう、移管基準の更なる具体化・明確化を図り、基準に適合するものについては、原則移管とするとともに、公文書管理担当機関の判断を優先する仕組みの在り方を検討する。

- ①各府省の判断で廃棄可能な文書の範囲について、廃棄基準で限定列挙する、②廃棄に当たっては原則として公文書管理担当機関による何らかのチェックを経るようにする、などの仕組みを検討する。また、各担当課の判断を各府省の文書管理担当課等がチェックする仕組みとする。

※ 公文書管理担当機関の具体的な関与の範囲、在り方については、引き続き検討が必要。また、公文書管理担当機関と各府省の文書管理担当課等との機能分担については、政府全体としての適正かつ効率的な文書管理体制の確保の観点からの検討が必要。

- ファイル管理簿にファイルを登録する際、保存期間満了後の移管・廃棄の扱いについて、公文書管理担当機関が定める統一的基準に基づき一次的な評価・選別を行う仕組みを検討する。

※ このような仕組みを採る場合、統一的基準により判断できないものについては、その後の適切な段階（例：中間書庫（集中書庫）への引継ぎ時やその後の保存時）において判断することも可能とすべき。

(3) 移管後の利用

(ア) 主な問題点

- 一般の国民や海外からの利用がまだまだ十分とは言えない。
- 移管後の文書は、情報公開法等の適用対象外となることから、国民の利用に関する法令上の手続的保障がなされていない。

※ 国立公文書館の利用規則における不服申出の仕組みはある。

- 各府省にとって、移管後の文書が利用しにくいことや、移管後の文書の公開範囲が現用文書と異なることが、移管を躊躇する要因の一つとなっている。

(イ) 方向性

- デジタルアーカイブ化をはじめとするITの活用等により、一般の国民や海外からの利用を強力に促進するとともに、各府省が緊急に利用が必要となった場合に、速やかに利用に供することができるようにする。
- 移管後の文書の公開範囲・手続について、原則公開の基本的考え方の下、移管前とシームレスな範囲・ルールとする。

(ウ) 具体的方策

- 一般の国民や海外から公文書をより利用しやすくするため、関係機関と連携しつつ、国立公文書館やアジア歴史資料センター等におけるデジタルアーカイブ化やシステムの機能強化を推進するとともに、利用者サービスの具体的な充実方策について検討する。
 - 所在情報の一元的な把握・検索機能を充実させるとともに、地方公文書館をはじめとする国内の関係機関との有機的連携を強力に図るための具体的方策について検討する。
 - 外国の公文書館など国外の関係機関との連携を強化するための具体的方策について検討する。
 - 各府省が業務遂行上利用が必要となった場合に、速やかに利用に供することができるような仕組み・体制を整備する。
 - 移管後の文書の公開範囲・手続については、原則公開の基本的考え方の下、移管促進の観点も踏まえ、移管前とシームレスな仕組みとすることとし、その具体的方策について検討する。その際、相当期間が経過した文書の公開ルールの在り方について、国際的動向等を踏まえ検討する。
- ※ 情報公開法等を直接適用するか、開示請求と別の「利用請求」等の手続を明確化するか、個人情報に誤りがあった場合の訂正の可否・方法をどうするかについての検討が必要。
- ※ 著作権法との関係整理について検討が必要。

(4) 適正運用の確保

ア 統一的管理の推進（中間書庫等）

(7) 主な問題点

- 各府省における現用文書の管理と国立公文書館における非現用文書の管理が別体系となっていることから、公文書のライフサイクル全体を通じた統一的な管理がなされていない。

(イ) 方向性

- 作成から利用までの公文書のライフサイクル全体を通じた統一的な管理がなされるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 作成・保存すべき文書の範囲、保存期間の設定、延長・移管・廃棄の判断などの文書管理サイクルの中で、公文書管理担当機関が、基準の設定・チェック等により適切に関与する仕組みとする。

※ 具体的な関与の在り方については、検討が必要。

- 公文書管理担当機関が関与しつつ、文書の保存期間、期間満了後の措置等をあらかじめ定める「レコード・スケジュール」のような仕組みの導入を検討する。

- （再掲）ファイル管理簿にファイルを登録する際、保存期間満了後の移管・廃棄の扱いについて、公文書管理担当機関が定める統一的基準に基づき一次的な評価・選別を行う仕組みを検討する。

- 保存期間満了前の文書の集中管理を行い、文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が評価・選別を行う仕組み（中間書庫）を検討する。

具体的には、作成から一定期間が経過した文書について、各府省の文書管理担当課による集中管理を原則とし、一定期間経過後は自動的に引き継がれる分かりやすい仕組みとする。（例：10年以上保存文書について、6年目以降は集中管理）

あわせて、公文書管理担当機関が各府省共通の集中書庫を設置し、一定期間を経過した文書について、各府省のニーズに応じて、各府省から引き継いで横断的に集中管理する仕組みを検討する。

※ 厳格な管理が必要な文書の取扱いについての配慮、引継後に緊急に利用が必要となったときの利便性の確保が必要。

また、各府省の文書管理担当の体制強化、保存スペースの確保が必要。

※ 対象文書の範囲や、公文書管理担当機関と各府省の分担等については、政府全体としての適正かつ効率的な文書管理体制の確保の観点からの検討が必要。

※ 府省の枠を超えたプロジェクトチーム的な組織の文書については、とりわけ散逸のおそれが高いと考えられることから、組織の解散後は上記の各府省共通の集中書庫に引き継ぐこととするなど、適切なルール化が必要。

イ 監視機能の強化

(7) 主な問題点

- 各府省における点検・監査の実施状況は区々となっており、毎年度、本監査とフォローアップ監査をセットで実施している府省がある一方で、まったく点検・監査を行っていない府省もある。
- 延長・移管・廃棄の判断等について、もっぱら各担当課において行われており、担当課以外の者の関与が十分でない。
- ファイルの登録や廃棄の作業がもっぱら各担当者において行われており、そのチェックが必ずしも十分でないため、ファイルの登録誤り、文書の紛失や誤廃棄等のトラブルを効果的に防止できない。また、トラブルがあったこと自体が判明しにくい。

(i) 方向性

- 適正な文書管理を確保するため、各府省において効果的な点検・監査を実施するとともに、必要に応じ公文書管理担当機関がダブルチェックできるようにする。
- 文書管理サイクルの中で、各府省の文書管理担当課や公文書管理担当機関（レコードマネージャー、アーキビスト等を含む。）の専門的知見が活用されるようにする。
- チェック体制を確保することにより、ファイルの登録や廃棄の作業におけるトラブルの防止を図る。

(v) 具体的方策

- 各担当課における自主点検や、各府省の文書管理担当課による監査を義

務付けるとともに、効果的な点検・監査に資するよう、その方法等をマニュアル等で定める。

- 各府省における点検・監査に加え、定期的に、又は必要に応じて公文書管理担当機関が報告徴収や実地検査等を行い、改善が必要な場合には、各府省に対して必要な措置を講ずることを要求できるようにする。
- 延長・移管・廃棄の判断等における各府省の文書管理担当課や公文書管理担当機関の関与の具体的在り方について検討する。
- ファイルの登録や廃棄の作業について、担当者以外の者が確認を行うとともに、文書の紛失や誤廃棄等のトラブルがあった場合の報告等の手続を明確化する。

ウ 人材の確保・資質向上

(7) 主な問題点

- 文書管理に関する専門家が十分に養成・活用されていない。
- 文書管理の意義に関する職員の意識・スキルが不十分である。

(4) 方向性

- 文書管理に関する専門家の知見が、文書管理サイクルを通じて、十分に活用されるようにする。
- 管理職を含め、職員一人一人が文書管理に関する意識を高め、自主的・積極的にそのスキルを向上させるようにする。

(5) 具体的方策

- 文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）を養成するとともに、公文書管理担当機関又は各府省に配置し、専門的・技術的視点から職員を支援することとし、求められる資質や具体的な職務内容、養成方法について検討する。
- 文書管理に関する研修（各府省共通、各府省個別）を体系的に整備し、適切な役割分担の下で実施することにより、管理職を含めた職員のスキルの向上を図る。また、適正な文書管理は業務の効率化や円滑な行政運営に資するとともに、現在及び将来の国民への説明責任の観点からも必要であるという意識を醸成する。

- 文書の管理状況を業務評価の評価事項に付加する等により、文書管理についてのモチベーションを高める。

エ 効率的な文書管理の推進

(7) 主な問題点

- 保存期間や移管等の判断について、その基準が明確でない部分があるため、担当者が判断に迷う場合がある。
- 文書管理に関する事務作業が、特定の時期に集中したり、他の事務に忙殺されるなどにより、後回しにされる場合がある。

(イ) 方向性

- 保存期間や移管等の判断について、基準の明確化や専門家のサポート等により、各担当者が円滑かつ適正に判断できるようにする。
- 適正な文書管理を確保しつつ、事務作業が必要最小限になるようにし、政府全体として効率的な文書管理体制を確保する。

(ウ) 具体的方策

- 作成・保存すべき文書の範囲、保存期間の設定、延長・移管・廃棄の判断等について、可能な限り基準を明確化する。
- (再掲) 文書管理に関する専門家(レコードマネージャー、アーキビスト等)を養成するとともに、公文書管理担当機関又は各府省に配置し、専門的・技術的視点から職員を支援することとし、求められる資質や具体的な職務内容、養成方法について検討する。
- 移管に係る事務作業について、簡素化・効率化を図り、事務負担を軽減する。
- 公文書管理担当機関や各府省の文書管理担当課の関与について、適切に役割分担することにより、適正なチェック機能を担保しつつ、政府全体として効率的な仕組みとする。

5. 公文書管理担当機関の在り方

4. に掲げた公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）を実現していくために必要となる、公文書管理担当機関の在り方については、次のとおり。

(1) 機能・役割

- 公文書管理担当機関は、公文書管理に関するいわば「司令塔」として、①公文書管理に関する法令等の企画・立案・調整、②作成・保存・移管等の公文書管理に関する基準の策定・改定、③文書の延長・移管・廃棄への関与、④文書管理の実施状況の把握と不適切な実態の是正、⑤移管を受けた文書の保存・利用、⑥専門的知見を活用した各府省・地方公共団体等の支援、⑦国内・国外の関係機関との連携、等の機能を担うべきである。
- 上記機能を果たすに当たっては、例えば、「公文書管理委員会（仮称）」のような有識者の意見を聴く場を設け、基準の策定等に当たっては、それに諮った上で決定することが考えられる。

(2) 組織の在り方

- 公文書管理担当機関は、上記の機能・役割を果たすために必要な権限・機能を持つべきである。内閣府、総務省、独立行政法人国立公文書館から成る現状の体制のままで、公文書管理担当機関全体としてこのような機能・役割を果たすことは難しいと思われる。
- その一方で、立法府・司法府の公文書の受入れが実態として進んでおらず、将来の円滑な受入れを念頭に置いた場合、行政部内の機関のままで調整が円滑に進まない可能性もある。従って、現在、独立行政法人とされている国立公文書館を、行政部門を越えてより広く職務を果たすことが可能な「特別な法人」に改める方が制度改正の目的に沿うのではないかという考え方もある。
- 以上を勘案すると、組織形態としては、ライフサイクルを通じた統一的かつ効率的な文書管理を実現するため、現在、内閣府（非現用文書）と総務省（現用文書）に分かれている文書管理に関する事務を内閣府に一元化することとし、あわせて、国立公文書館が持つ機能について、①国に戻して文書管理機能のすべてを一つの組織にまとめ内部部局・外局又は特別の機関として位置付ける案と②各府省や司法府・立法府からの円滑な移管が可能となるような権限を持つ「特別な法人」に改組する案の2つを軸に検討すべきである。
- 上記役割・機能を果たしていくためには、諸外国の例も参考としつつ、新た

に果たすべき機能に対応する上でふさわしい数百人の規模を将来において実現すべく、今後、人員の着実な充実を図るとともに、施設の計画的整備を図る必要がある。

- 公文書管理担当大臣を設けるとともに、現在の国立公文書館長の立場にある者を、その職務の重要性が高まることに応じて、米国のNARA長官（The Archivist of the United States）の例も参考にしつつ、より格の高い存在として位置付けることも考えられる。

6. 最終報告に向けて引き続き検討すべき事項

【行政機関以外の文書の取扱いについて】

- 対象文書について、行政文書以外の独立行政法人、地方公共団体の文書の取扱いをどう考えるか。適切な管理についての「努力規定」に止めるか、独立行政法人等については、情報公開法と同様の仕分けの法の網をかけるべきか。
- 立法府及び司法府の公文書については、国立公文書館法に基づき国の機関として既に制度上は国立公文書館への移管は可能となっているところであるが、その実効性を更に高めるためにはどのような方策が考えられるか。
- 民間に保存されている歴史的文書の取扱いについてどう考えるか。民間に対して文書管理の義務を課することはできないのではないか。民間の文書について寄贈・購入等により公文書管理担当機関が受け入れる仕組みを作るべきか。
- 国の機関から独立行政法人にあるいは独立行政法人から民間法人に組織形態の変更があった場合の文書の管理についてどう取り扱うべきか。組織形態の移行前の文書について適切に管理するために、どのような方策が考えられるか。

【公文書を保存・利用する機関について】

- 国立公文書館以外に、公文書の移管を受けて保存し、利用に供している機関（外務省外交史料館、宮内庁書陵部）について、これまでの経緯・実績も踏まえつつ、作成から利用までの全段階を政府全体として統一的に管理していくために、どのような方策が考えられるか。

【ＩＴ化や地方分権改革等への対応について】

- ライフサイクルを通じたＩＴ化に対応した文書管理の在り方をどのように考えるか。ＩＴ政策ロードマップ（平成20年6月11日ＩＴ戦略本部決定）の推進状況、今後の技術革新や国際標準の動向等も踏まえて更なるＩＴ化を推進し、ＩＴ化に対応したルール策定など必要な方策を講ずべきではないか。また、移管後の記録媒体の劣化等のリスクへの対応が必要ではないか。
- 地方分権改革による地方への権限移譲等の動向も踏まえ、地方公文書館をはじめとする地方公共団体における歴史的な公文書の保存・利用の充実のため、どのような方策を講ずべきか。

【公文書管理担当機関の研究機能等の強化について】

- 公文書管理担当機関が果たすべき役割や機能について、研究機能の強化や人材育成機能の強化などについても検討を加えるべきではないか。

7. 早急に講ずべき事項

あるべき公文書管理の実現に向けた取組は喫緊の課題であり、一刻の猶予も許されない。

現状では各府省の具体的な運用レベルの取組は区々であり、詳細なガイドラインの作成、定期的な点検・監査の実施など工夫した取組を行ったり、文書管理の改善に着手している府省があることは評価できるものの、文書管理サイクル全体を通した総合的・体系的な取組にはなっておらず、各府省を通じて改善すべき点は多々ある。このような状況にかんがみれば、文書管理の適正化に向けた取組は急務である。

また、あるべき公文書管理の姿（ゴールド・モデル）を実現するためには、公文書管理法（仮称）の制定など抜本的な制度改革を行うことが必要。改革は一朝一夕に成るものではなく、今から必要な取組を進め、制度改革の礎を築いていくべき。今後、公文書管理担当機関と各府省とが、当会議の議論も踏まえ、互いの役割を認識しつつ、密接に情報を共有し、政府一丸となった取組を早急に進めることが肝要。

このため、当会議として、来年度要求も念頭に置きつつ、以下の事項に早急に取り組むことを強く求める。

(1) 公文書管理担当機関において取り組むべき事項

- 文書管理を適切に行うためには、今後、多数の文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が必要となることは確実であり、これら専門家の早急な養成と確保が不可欠であることから、内閣府及び国立公文書館においては、来年度から中核となる専門家を確保するとともに、今後、専門家に求められる具体的要件や養成方法などの検討を行うこと。
- 公文書を国民等の利用に供するための最適の仕組みの検討を行うとともに利便性や機能の充実に対応した施設整備に関する早急な検討を行うこと。
- 各府省独自又は各府省共通の集中書庫での保存、文書の評価・選別の仕組み（中間書庫）の確立に向けて、内閣府が行っている実証的パイロット事業を関係機関の協力を得て強力に推進し、その実証結果に基づく知見を逐次各府省に提供していくこと。
- 各府省が必要以上の保存期間延長措置を講ずることにより移管が進まない現状にかんがみ、制度改正前に可能な改善を図るため、国立公文書館の持つ知見をより活かせるよう移管過程を工夫するとともに、国立公文書館における行政利用の更なる利便性向上方策を講ずること。

- 来館しなくとも国立公文書館の所蔵文書の利用が可能となるデジタルアーカイブ化について、制度改正以後も重要な措置であることにかんがみ、より一層推進すること。また、電子文書化の進展に応じた電子文書による移管についての取組も推進すること。
- 各府省を通じて電子文書の管理が標準化され、効率的かつ適正な文書管理がなされるよう、所要のルール化を図るとともに、一元的な文書管理システムの整備を推進すること。
- これまで文書管理に関し十分な研修・啓発や資質向上が図られていなかった現状にかんがみ、各府省に対し公文書管理の優良事例等の情報提供を行うとともに、政府全体として文書管理の改善に関する集中的な取組期間を設けるなど、各府省職員への研修・啓発活動を強化すること。

(2) 各府省において取り組むべき事項

- 総括文書管理者は、自らの府省の文書管理の実態を十分に把握・評価すること。実態把握・評価に当たっては、「行政文書の管理の徹底について」（平成19年12月14日関係省庁連絡会議申合せ）に基づく調査・点検結果はもとより、直接書庫や執務室に足を運び、ファイルの保存状況等を把握するとともに、現場職員の生の意見を聞くこと。
- 総括文書管理者は、自ら行った評価に基づき、他府省における工夫した取組、当会議の議論等を踏まえ、自らの府省の文書管理の在り方を再検討し、改善を進めること。
- とりわけ、現行のルールすら徹底されていない現状にかんがみ、地方支分部局等も含め、①行政文書の作成時の保存期間の確実な設定、②行政文書ファイル管理簿へのファイル情報の確実な登載、③ファイルの保存場所（書庫等）の整理・整頓を徹底すること。また、④組織的に用いる文書を作成段階から適正に管理し個人文書と混在させないことについて、地方支分部局等も含め徹底すること。
- 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、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こと。
- 文書管理に対する職員の意識を高めるため、管理職をはじめとする職員全員に、適正な文書管理が業務の効率化や円滑な行政運営に資するとともに、現在及び将来の国民への説明責任の観点からも必要であるという意識を醸成するなど、啓発活動を効果的に行うこと。

公文書管理担当機関の組織の在り方

<現在>

(現用文書)

総務省

(行政管理局)

(非現用文書)

内閣府

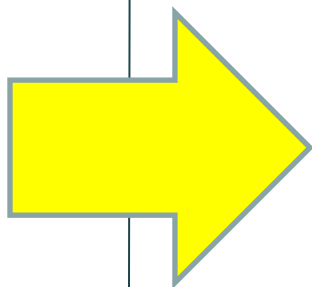
(大臣官房管理室)

国立公文書館

(独立行政法人)

(案1)

国立公文書館を
国に戻し、公文書
管理機能のすべて
を1つの組織に
まとめる



(案2)

国立公文書館を、
司法府・立法府
からの円滑な移管
が可能となるような
「特別の法人」に
改組

内閣府

公文書管理担当機関

(内部部局・外局又は特別の機関)

内閣府・総務省・国立公文書館
の機能を強化した上で一元化

内閣府

制度官庁 (内部部局)

内閣府・総務省の機能を
強化した上で一元化

公文書管理担当機関

国立公文書館

(特別の法人)

公文書管理の在り方等に関する有識者会議の開催について

平成20年2月29日

内閣官房長官決裁

1. 趣旨

新たな文書管理法制の在り方を含む、国の機関における文書の作成から国立公文書館への移管、廃棄までを視野に入れた文書管理の今後の在り方及び国立公文書館制度の拡充等について検討を行うため、公文書管理の在り方等に関する有識者会議（以下「会議」という。）を開催する。

2. 構成

- （１）会議は、別紙に掲げる有識者により構成し、公文書管理担当大臣の下に開催する。
- （２）会議の座長は、互選により決定する。
- （３）会議は、必要に応じ、関係大臣その他関係者の出席を求めることができる。

3. その他

会議の庶務は、内閣府及び総務省の協力を得て、内閣官房において処理する。

公文書管理の在り方等に関する有識者会議

メンバー

- | | | |
|---|--------------------|-----------------------|
| | あさくら としお
朝倉 敏夫 | (読売新聞東京本社専務取締役論説委員長) |
| ○ | う が かつや
宇賀 克也 | (東京大学大学院法学政治学研究科教授) |
| ◎ | お ざ き まもる
尾崎 護 | ((財) 矢崎科学技術振興記念財団理事長) |
| | かとう たけお
加藤 丈夫 | (富士電機ホールディングス相談役) |
| | かとう ようこ
加藤 陽子 | (東京大学大学院人文社会系研究科准教授) |
| | ごとう ひとし
後藤 仁 | (神奈川大学法学部教授) |
| | たかはし しげる
高橋 滋 | (一橋大学大学院法学研究科教授) |
| | たかはし のぶこ
高橋 伸子 | (生活経済ジャーナリスト) |
| | のぐち き く み
野口貴公美 | (中央大学法学部准教授) |

(◎座長、○座長代理)

「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の開催状況

3月12日	第1回	座長互選、現状の説明
3月31日	第2回	国立公文書館制度の拡充等について ・ 文書管理行政と国立公文書館について ・ 制度官庁の主な機能・権限の在り方について
4月9日	第3回	有識者からのヒアリング（高橋滋委員、宇賀克也委員） ・ 文書管理法制全般について 論点討議
4月28日	第4回	有識者からのヒアリング（村松岐夫学習院大学教授） ・ 行政学の視点からの文書管理について 論点討議
5月15日	第5回	文書管理状況調査結果（本省分）及び各省視察結果の報告 有識者からのヒアリング（石原一則神奈川県立公文書館副主幹） ・ 地方公文書館、中間書庫について 論点討議
5月28日	第6回	有識者からのヒアリング（野口貴公美委員） ・ 諸外国の制度について 論点討議
6月11日	第7回	中間報告に向けた論点討議 文書管理状況調査結果報告
6月23日	第8回	中間報告案審議
7月1日		中間報告を取りまとめ、上川公文書管理担当大臣に提出