

上川大臣の各省庁視察結果の概要

I. 視察の概要

1. 趣旨

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の検討に資するため、上川公文書管理担当大臣が、各省庁を往訪し、各省庁の担当者（総括文書管理者、文書管理担当課長等）から文書の作成、保存、移管、延長、廃棄等の状況についてヒアリングを行うとともに、書庫等における文書の管理状況を視察し、各省庁の文書管理の現状を把握する趣旨により実施。

2. 対象・時期

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を構成する19省庁を対象に、以下のとおり、平成20年4月4日（金）から4月25日（金）までの間、逐次実施。

〈視察日程〉

- 4月4日（金）厚生労働省
- 4月9日（水）金融庁、国土交通省、公正取引委員会
- 4月10日（木）農林水産省
- 4月11日（金）防衛省、経済産業省、宮内庁
- 4月14日（月）文部科学省、人事院
- 4月15日（火）法務省、内閣法制局
- 4月16日（水）内閣官房、内閣府、警察庁、総務省
- 4月17日（木）財務省
- 4月21日（月）環境省
- 4月25日（金）外務省

3. 視察結果の概括

- 各省庁においては、法令及び文書管理規則等に基づき、総括文書管理者の下、各課長等が文書管理者等となり、適切な文書管理を推進することとされているが、各省庁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を整備したり、定期的な監査・点検を実施するなど、具体的な運用レベルにおいて、省庁の文書管理総括セクションのイニシアティブにより、省庁全体で適切な文書管理を確保する取組を推進している先進的な省庁がある一方で、必ずしも規則どおりの運用がなされていないケースも散見された。

- また、各省庁の業務の特徴、及び、取り扱う文書の性格等により、例えば、一定期間経過後の文書の保存場所について、官房文書課等の書庫に集中保存・集中管理をしている省庁もあれば、各原課で分散保存・分散管理をしている省庁もあり、区々となっていた。また、保存期間の延長により国立公文書館に移管されず、永久保存に近い状態となっている文書の利用頻度は年数回程度のケースが多いことや、電子決裁率の低迷も含め、文書の電子化が十分進捗していないことも明らかとなった。

- 各論点ごとの詳細は、次頁以降の「Ⅱ. 論点ごとの取組について」のとおりであり、特に、今般の視察により、他省庁の参考となるような特徴的な取組例が把握できたことから、その具体的事例を掲げた。

- 併せて、①文書管理に関する各省庁からの意見・要望について把握（資料5「文書管理に関する各省庁の意見・要望等」参照）するとともに、②各省庁に在籍している民間からの出向者から、民間と官庁とで文書管理がどのように異なるか、問題点はあるか、改善の提案はないかなどについて把握した。（資料6「各省庁の文書管理に関する民間出向者の意見・提案」参照）

Ⅱ. 論点ごとの取組について

1. 文書の作成・保存

(1) 集中管理と分散管理

- 一定期間経過後の文書の管理については、文書管理担当課が管理する書庫で集中的に管理する場合と、各部局・課室の分散管理に委ねている場合に大別される。
- 分散管理を採用する省庁について、その理由を聴取したところ、①業務の特徴上、機微情報を扱う部局が多く、当該情報へのアクセスを関係者に限定する必要があること、②文書の利用頻度が高く、各部局に保存して迅速なアクセスを確保する必要があること、③省庁内の業務の特徴が多種多様で、組織的にも規模が大きいことから、部局別に管理することが適当であることなどが上げられた。
- 一方、集中管理を採用する省庁においても、いかなる文書を集中管理・保存するかについては、区々である。また、集中管理の場合でも、文書管理担当課への文書の引継ぎについて、保存期間による明確な基準が定められていない場合も見受けられた。

(2) 保存場所

- 保存場所については、各課室の執務室内の書架と書庫を併用している省庁が多い。書庫については、集中管理の場合には、1つ又は少数の書庫において文書管理担当課が管理しているが、分散管理の場合でも、各部局ごとに書庫を設けている場合、文書管理担当課が管理する書庫を各部局に提供している場合、両者を併用している場合がある。
- 事務室内の書架と書庫を併用する場合の文書の振分けについては、各省庁とも、利用頻度など執務上の必要性が高いものは執務室内、執務上の必要性が低いものは書庫で保存しているが、その具体的基準は必ずしも明確にはなっておらず、実態上は、保管スペースの制約から、執務室内に収容でき

なくなった文書を書庫に移し替えている場合が多い状況が見受けられた。

- また、庁舎内の書庫・倉庫の容量に制約があることから、行政文書ファイルを保存するため、外部の倉庫を借り上げている省庁も少なくなく、外部倉庫の借上等のための費用が約2,500万円（平成19年度）に上っている省庁もある。

<特徴ある取組例>

- 総務省では、地下に整備した自動書庫において分散管理がなされており、各課ごとに付与された専用パスワードを用いて必要なファイルを自動で取り出すことができる仕組みとなっている。

(3) 整理方法

- 文書の具体的な整理方法については、文書の的確な保存・管理を確保したり、必要な文書に速やかにアクセスできるようにするため、各省庁において様々な工夫がなされている。

<特徴ある取組例>

- 警察庁では、①保存期間が1年以上の行政文書ファイル、②保存期間が1年未満の行政文書の簿冊、③個人文書の簿冊ごとに色等の異なるシールを背表紙に貼付することにより、容易に見分けがつくように管理されている。
- 外務省では、官房総務課において集中管理しているすべてのファイルに一意的管理番号、QRコードが付されたシールを貼付してシステム管理を行っている。これにより貸出しについては、借りた職員の氏名、部局、貸出日、返却日等について、システムによる検索が可能でファイルの所在確認が容易に行える。
- 経済産業省では、行政文書ファイルごとに一意のファイル番号を付与し、キーワード等からファイルの情報を検索できるようになっている。
- 防衛省では、業務の効率化等の観点から、マニュアルにおいて、以下のよう

※ 防衛省文書管理マニュアル（管理者用）21頁～30頁

<整理の方法>

ファイリングシステム、行政文書ファイルによる整理、件名のリスト、専用ファイルによる整理、仕掛けファイル、キャビネットにおける保管、

図画・写真・フィルム等の整理、電磁的記録の整理、バックアップ、行政文書ファイルの背表紙の表示

<保存の方法>

保存する媒体と電磁的記録の整理・保存、原本の保存と検討過程の文書の保存、原本とそれ以外の文書の保存期間、外部から取得した文書等の保存期間、記録媒体の変換

- また、組織的に用いられる行政文書に該当しない個人の覚え・メモ等の個人文書の扱いについて聴取したところ、多くの省庁において、行政文書と混在しないように、各職員の机や、その周辺に置いておくことが適当と考えており、また、その期間は各職員の判断で必要と考える期間または職員の在職期間が適当としている。ただ、視察の際、執務室や書庫の書架において、行政文書と個人文書が混在している事例も見受けられた。

<特徴ある取組例>

- 金融庁や防衛省では、マニュアルにおいて、行政文書と個人文書の区分や取扱について、具体的かつ明確に言及している。

★金融庁文書管理等の手引き 4 頁～6 頁

★防衛省文書管理マニュアル（管理者用） 5 頁～6 頁

2. 文書の移管、廃棄、保存期間の延長

(1) 移管

- 国立公文書館への文書の移管については、当該年度に保存期間が満了する行政文書ファイルについて、各省庁が移管・廃棄・延長の第一次的な判断をした上で、リストを内閣府（国立公文書館）へ提出し、移管協議を経て、移管について合意されたものが移管されることとなる。
- 移管に当たっては、総括文書管理者又は文書管理担当者が内容の確認、決裁等で関与することとされている省庁も多いが、文書の内容・性質等については原課が最もよく把握していること等から、省庁内での調整においては原課の判断が基本的に尊重されている状況が見受けられた。

(2) 廃棄

- 廃棄については、文書管理規則等に基づき、延長又は移管されるものを除いて、各省庁の判断により廃棄されている。廃棄の決定に当たっては、総括文書管理者又は文書管理担当者が内容の確認、決裁等で関与することとされている省庁もあるが、実質的には、原課の判断が基本的に尊重されている状況が見受けられた。

<特徴ある取組例>

- 金融庁では、廃棄文書について、国立公文書館との移管協議が完了するまで廃棄しないよう、手引書や指示文書で徹底している。
- 農林水産省では、保存期間が満了した行政文書を廃棄するときは、当該行政文書の目録を作成し、庶務課の文書管理者の承認を受けることとしている。

(3) 保存期間の延長

- 保存期間を延長する場合の延長期間については、一般的には当初の保存期間と同じ期間とする（例えば、5年保存の文書については更に5年延長する）場合が多いようであるが、業務遂行上の必要性等に照らし、当初の保存期間と異なる期間を設定するケースも少なからず存在しており、一概に傾向があるとは言えない。
- 保存期間が長い文書については、各省庁とも、延長により、実態上は永久保存同様となっている文書が存在しており、中には明治時代に作成され、通算の保存期間が100年を超えている場合（例：大勲位・桐花番号原簿）もある。このような文書であっても、年に数回の利用頻度がある状況（例：大勲位・桐花番号原簿の利用頻度は年3～4回。なお当該文書は番号原簿のため、現在も受賞者の記載を継続中）も明らかとなった。
- 一方、保存期間が1年未満の行政文書については、多くの省庁で保存期間を延長したケースはないとの回答であったが、一部の省庁で、必要に応じ保存期間の延長を行ったケース（例：関係職員に対して周知するために作成した事務連絡等の行政文書について、当初、当該周知のために必要な期間を保

存期間として設定したものの、その後、関連情報等（保存期間1年以上の行政文書）とともに保存することが適当であると判断したため、当該事務連絡等は、その他関連情報等の保存期間と同一として保存しているもの）もあった。

3. IT化に対応した文書管理

- 各省庁とも、文書管理システムの導入が進んでいるが、例えば電子決裁機能の有無など、その内容・活用状況は、省庁によりばらつきが見られる。
- また、行政文書ファイル管理簿に登載されている行政文書ファイルの大部分は紙媒体であったり、電子決裁機能が整備されている省庁においても電子決裁率が必ずしも高くないなどの状況が見られた。

<特徴ある取組例>

- 金融庁では、「文書管理等の手引き」において、文書の機密性を考慮し、必要に応じて文書毎にパスワードを設定すること、外部記録媒体の保管方法等、電子文書の保存・整理について、具体的に定めている。
- 文部科学省では、文書処理規則（訓令）において、内部事務のペーパーレス化による効率化を図るため、省内における会議の開催案内その他軽微な案件に係る連絡、照会及び回答に係る文書については、書類による配布を行わず、電子掲示板等に掲示する旨の規定を設けている。

4. 適正運用の確保

(1) 文書管理担当組織

- ガイドラインでは、総括文書管理者（官房長等）、文書管理者（各課長等）、文書管理担当者（各課等の補佐又は係長）を置くこととしており、すべての省庁において、これらの者が指名されている。
- これに加え、省庁によっては、①総括文書管理者を補佐するための副総括文書管理者等を置き、官房の文書管理担当課長を充てている例、②各部局の

文書管理を総括するため、部局総括文書管理者、文書取扱主任等を置き、各部局の筆頭課の課長や担当者を充てているケースも見られる。

(2) 研修等

- 各省庁における文書管理に関する研修については、文書管理担当が主催する場合と、新規採用等の際に人事担当が主催する研修の中で文書管理の研修を行う場合とがあるが、文書管理に対する意識の高い省庁ほど研修に力を入れている状況が見受けられた。

<特徴ある取組例>

- 金融庁では、全職員が最低、年1回の研修を受講できるよう、19年度は15回の研修を実施。
- 経済産業省では、新規採用職員を対象とする総合文書管理システムの研修のほか、行政文書の年度末集中整理説明会等の研修を実施している。

(3) 文書の引継ぎ

- 異動期等においては、文書の散逸、紛失等の可能性が高く、文書の引継ぎが疎かになると、異動後の体制において業務に支障が生じることから、引継時の行政文書ファイルの目視による確認や、文書管理者の引継確認書の作成等について、マニュアルで明確に定めている例が見られた。

<特徴ある取組例>

- ★金融庁文書管理等の手引き 40頁
- ★防衛省文書管理マニュアル（管理者用） 50頁～51頁

(4) 点検・監査

- 文書管理状況の点検については、従来から取組を行っている先進的な省庁、昨今の不適正事案の発生等を踏まえ点検を実施した省庁があるほか、平成19年12月の申合せを受け、全省的に点検が実施されており、その結果判明した不適切な管理状況は、改善が図られつつある状況が見受けられた。

＜点検の実施状況の例＞

- 金融庁では、毎年9～10月に監査を実施し、翌年2～3月にそのフォローアップ監査を実施するとともに、総括文書管理者をトップとする文書管理委員会を設置して問題意識等の共有を図っている。
- 財務省では、平成19年度に試行的な内部点検を実施し、平成20年度以降、体制、方法等について必要な見直しを行った上で、定期的な点検及び監査を実施していく予定。
- 文部科学省では、平成19年度以降、文書管理方法の改善を図るため、毎年度2回文書整理週間を実施することとした。
- 厚生労働省では、C型肝炎関連資料の事案を受けて、調査PTが実施した調査結果を踏まえ、①平成20年1～2月に、文書管理監査実施要領（自主点検チェックシート、監査チェックシート等）を定め、監査を実施、②平成19年12月～平成20年4月にかけて、各部局に倉庫整理計画を作成させ、計画的に倉庫整理を実施、③外部の目も入れた見直しを行うため、平成20年3月から、民間からの出向者や外部有識者からの意見を参考にしながら、文書の在り方についての検討を行っている。
- 経済産業省では、平成17年度に情報管理点検監査を実施、平成18年度からは毎年10月にクリーンキャンペーンを実施しており、各課室ごとに点検を行う一方、その後文書管理担当課が実地監査を含めたチェックを行い、その結果を点数化しイントラネットでも公開している。
- 防衛省では、補給艦「とわだ」の航泊日誌誤破棄事案を受け、平成19年10月に文書管理状況調査を実施。その結果を受け、①文書管理マニュアルを活用した教育、②管理状況のチェック体制の強化（文書管理検査マニュアル及びチェックリストの作成等）、③廃棄手続の厳格化、④人事異動時、組織改編時の事務引継における義務の設定、⑤規則体系の簡素化・一覧性向上等、⑥毎年5～7月を文書管理徹底期間とし、文書管理者による点検、文書管理監督者等による再点検の実施、等の改善措置を講じた。