

## 先進国にふさわしい文書管理の在り方について（方向性）（第一次案）

公文書管理検討室

## 1. 現状認識

- (1) 保存期間満了前の誤廃棄や倉庫への放置など、文書管理に係る不適切な事例は、行政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。一方で、過度に厳格な文書管理のため行政の現場が委縮したり、事務遂行が停滞することのないよう留意が必要
- (2) 情報公開法の制定により、文書管理について一定のルール化がなされたが、各府省の具体的な運用レベルの対応は区々。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、文書管理の在り方を抜本的に見直す必要
- (3) 将来の国民への説明責任という観点から文書の適切な作成・保存が必要という職員の意識が十分でなく、国立公文書館への文書の移管が進んでいない現状も踏まえ、歴史的に重要な公文書が保存されるよう、職員の意識改革を図るとともに、公文書管理担当部門の機能強化が必要

## 2. 文書管理の理念

- (1) 文書作成義務の法定化、文書ファイルの標準化等により行政の意思決定過程を通じた文書を体系的に保存し、「文書を通じた説明責任（アカウントビリティ）」を果たす
- (2) 文書の誤廃棄や行方不明を防止するとともに事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
- (3) 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、「文書の信用（クレディビリティ）」を確保する

→ 以上の3つを通して先進国にふさわしい文書管理体制の確立を目指し、「行政全体に対する信頼（リライアビリティ）」を確保する。

### 3. 制度設計に当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、作成された文書が一貫してかつ体系的に保存される仕組みを作る。
- (2) 適切な研修、人材育成等により、文書の作成・管理をレベルアップするとともに、職員全員が自分のミッションを明確に自覚して誇りを持って文書を作成し、愛着を持って堂々と歴史に残せる仕組みを作る。
- (3) 文書管理の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荷がかからないようにし、業務遂行が効率的・円滑になされるような仕組みを作る。
- (4) 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、あるべき文書管理の仕組み（ゴールド・モデル）の実現を目指し、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、計画的に取り組む。
- (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、公文書がより一層利活用される仕組みを作る。

### 4. 文書管理の適正化のための論点及び方向性

#### (1) 文書の作成

- 行政の遂行に当たっての文書主義を法律で明確にすべきではないか。
- 作成・保存すべき文書についてどう考えるべきか。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、業務の内容や文書の性格に応じ、外形的基準と定性的基準を明確化すべきではないか。意思決定に関わ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。

## (2) 整理・保存

- 必要な文書が、利用しやすい形で保存されるためには、作成された文書が適切に整理・保存されることが必要不可欠であり、その重要性を十分認識した上で具体的方策を検討すべきではないか。
- 政策立案・決定過程の一層の明確化を図り行政の説明責任を果たすためには、政策類型や文書の性格に応じ保存すべき文書の範囲を明確化し、行政文書ファイル作成の標準化を図るべきではないか。その際、業務や文書を定型・非定型に分けて考えていくことが必要ではないか。
- 分類・保存方法、保存期間などについて、基準の精緻化・明確化を図るべきではないか。
- 米国のように文書の保存期間、期間満了後の措置などを定めた「レコード・スケジュール」のようなものを導入することは可能か。例えば、行政文書ファイルに登録する際、保存期間満了後の移管・廃棄の評価・選別を一次的に行うことは可能か。
- 保存方法については、重要文書の散逸防止や文書管理の効率化を図るためには、一定期間終了後に原課から文書管理担当課に管理を移管すべきではないか（例えば、10年以上保存する文書については6年目に文書管理担当課で管理することとするなど）。
- プロジェクトチームのように一定期間終了後に組織が解散となる場合にも、文書が適切に保存されるよう、方策を検討すべきではないか。
- 整理・保存が適正に行われるよう、監査等のチェック体制の充実強化を図る必要があるのではないか。そのため、監査等について法令で義務付けてはどうか。その場合、外部からの視点を導入する必要があるのではないか。
- 文書管理に関する研修を体系的に整備し、職員が自主的・積極的にこれらの研修に取り組む仕組みを設けるべきではないか。各府省による研修に加え各府省共通の研修も設け、適切な役割分担の下、職員の資質向上を図っていくべきではないか。

### (3) 延長・移管・廃棄

- 延長・移管・廃棄の判断を統一的・整合的に行う仕組みを考える必要があるのではないか。その際、公文書管理担当機関が統一的な基準を策定し、判断基準の明確化を図るべきではないか。
- 各府省の延長・移管・廃棄の判断に際して、公文書管理担当機関の関与はどうあるべきか。現行のように、各省が保存期間満了時に方針を決め、各省と内閣府（国立公文書館は意見をいう立場）が合意しない限り文書が移管されない、という仕組みでは、各府省側の判断が優先され、内閣総理大臣と国立公文書館側の専門的意見が尊重されないということになるとの批判があるが、これについては、公文書管理担当機関に新たな権限を付与すればよいのか。権限以外の問題はないのか。権限の強弱に応じて、各府省からの届出、報告徴収、承認等の関与が考えられるが、文書管理の適正性確保や、事務の効率性との関係で、どの程度の権限を付与すべきか。
- 中間段階において文書の評価・選別を行う仕組み（中間書庫）が必要ではないか。対象文書の範囲や、中間書庫を各省ごとに設けるか、各府省共通に設けるかについては、個々の文書の保存期間や性格等の違い、各府省の文書管理の適正性や効率性との関係を踏まえ検討すべきではないか。
- 延長・移管・廃棄について文書管理の専門家（レコードマネージャー・アーキビスト）を公文書管理担当機関又は各府省に配置し、専門的・技術的視点から関与していくべきではないか。

### (4) 文書の利活用の促進

- 現用（中間段階を含む）、非現用のライフサイクルの中で、文書が、それぞれの位置付けに応じ、より一層利活用がなされるようにするために、どのような方策が考えられるか。
- 移管後の文書の公開ルールはどうあるべきか。現用文書と非公開の範囲について整合性をとるべきではないか。国民のためには、法令で定めるルールにのっとって原則公開するという基本方針を保持しつつ、どのような手段・方法を講じることが可能か。

(5) 公文書管理担当機関の機能・役割

- ①作成・保存すべき文書の範囲、保存期間、分類等についての基準作り・改訂、②延長・移管・廃棄に関する基準作り・改訂、重要文書の延長・移管・廃棄への関与、③監査・研修に関する基準作り・改訂やその実施などが公文書管理担当機関の主たる機能ではないか。
  
- 上記機能を果たすに当たっては、例えば、「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、それに諮った上で決定することとしてはどうか。

(6) 公文書管理担当機関の組織の在り方

- 公文書管理担当機関は、上記の機能・役割を果たすために十分な権限・機能を持つべきではないか。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は、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のではないか。
  
- その一方で、立法府・司法府の文書の受入れも念頭に置いた場合、行政部門内の機関のままでは調整が円滑に進まない可能性もあり、現在の国立公文書館のような文書受入れ・保存機関としては独立行政法人とは別の、行政部門のみを対象とするのではない「特別な法人」にすることも考えられないか。
  
- 以上を勘案すると、組織形態としては、①制度官庁・公文書館の機能を内閣府に一元化し、内部部局・外局又は特別の機関として位置付ける案、②制度官庁（内閣府に一元化）及び公文書館の機能を一体化せずにそれぞれ機能を強化し、国立公文書館の組織形態については、上記のような特別の法人とする案、③総務省及び内閣府に分かれている現状を踏まえ、企画事務を行う二つの制度官庁、実施事務を行う国立公文書館をそれぞれ拡充・強化する案の3つを軸に検討すべきではないか。
  
- 上記役割・機能を果たしていくためには、人員・施設の計画的整備を図り、先進国にふさわしいものにしていく必要があるのではないか。

(7) その他

- 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。行政文書と同様の法の網をかけるのは現実的でなく、適切な管理・保存等についての「努力規定」に止めるのか。
- 立法府及び司法府の文書については、国立公文書館法に基づき国の機関として既に国立公文書館における文書収集対象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。
- 民間の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は作るべきか。
- 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保存等についてどう取り扱うべきか。少なくとも組織形態の移行前の文書については、元の組織で適切に管理するようにすべきか。
- IT化に対応した文書管理、デジタル・アーカイブス化についてどう考えるのか。IT化を推進する一方で、今後の技術革新や記録媒体の劣化等のリスク（紙媒体の優位性）も考慮することが必要ではないか。