

公文書管理に関する行政評価・監視
結果に基づく勧告

平成29年9月

総務省

前 書 き

国の行政機関における文書管理については、平成 23 年 4 月 1 日に施行された公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）により、統一的な文書管理のルールが定められたところである。

しかしながら、平成 24 年度には、原子力安全・保安院において、原子力規制委員会に引き継ぐ 142 ファイルの紛失事案、また、27 年度には、原子力規制委員会における行政文書ファイル管理簿の未公表事案など、公文書管理法施行後も文書管理に関する不適切な事案が発生している。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、公文書管理法に基づいた文書管理の徹底を図る観点から、公文書管理法施行後、一定期間経過した段階における国の行政機関の文書の管理状況について、実態を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

1	行政機関における公文書管理に関する制度の概要	1
2	行政文書の管理状況	4
	(1) 業務プロセスを踏まえた行政文書の整理状況	4
	(2) 作成・取得から長期間が経過している行政文書の保存状況	8
	(3) 行政文書の適切な保存の徹底	11
	ア 引継手続の状況	11
	イ 災害関係文書の取扱状況	14
	ウ 電子文書の管理状況	18
3	適切な文書管理を行うための対応状況	21
	(1) 点検・監査の実施状況	21
	(2) 研修の実施状況	25

1 行政機関における公文書管理に関する制度の概要

(1) 公文書管理法の制定

国の行政機関における公文書管理については、平成13年4月に施行された行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）において、同法の適正かつ円滑な運用に資するため行政文書を適正に管理するものとされ、行政機関の長が行政文書の管理に関する定めを設けること及び行政文書の管理に関する基準等を政令で定めることが規定された。

しかし、平成19年に海上自衛隊補給艦「とわだ」の航泊日誌の保存期間満了前の廃棄、防衛省の装備審査会議の議事録の未作成、C型肝炎関連資料の書庫への放置等の文書管理の問題が発生し、内閣官房に設けられた「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の検討結果を経て、21年6月、行政機関や独立行政法人等における文書の作成、整理、保存、独立行政法人国立公文書館（以下「国立公文書館」という。）への移管、廃棄のライフサイクル全般について統一的な基準を定めた公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）が制定された。

(2) 公文書管理法の施行に向けたルールの整備

平成22年12月、内閣府に設置された公文書管理委員会への諮問、答申を経て、公文書等の管理に関する法律施行令（平成22年政令第250号。以下「公文書管理法施行令」という。）が制定された。

また、内閣府は、各行政機関が適切に公文書管理法第10条第1項の規定に基づく行政文書の管理に関する定め（以下「行政文書管理規則」という。）を制定できるよう、行政文書管理規則の規定例や実務上の留意点を示した「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定。以下「ガイドライン」という。）を示しており、各行政機関は、これらを踏まえ内閣総理大臣の同意を経て、行政文書管理規則を制定している。

(3) 公文書管理法の適正な運用のための通知等の発出

公文書管理法を所管する内閣府において、公文書管理法の適正な運用を確保する観点から、各府省に対し、以下の通知の発出又は資料の提供を行っている。

ア 集中管理

「集中管理の推進に関する方針の策定に関する考え方について」（平成24年7月5日内閣府大臣官房公文書管理課）

イ 点検

「公文書管理自己点検用チェックシートの考え方」（平成23年12月15日関係省庁連絡会議資料）

ウ 研修

(ア) 「行政文書の管理に関する手引き」（平成23年9月8日公文書管理委員会（第10回）配布資料）

(イ) 「各行政機関職員研修用資料参考例」（平成23年9月8日公文書管理委員会（第10回）配布資料）

エ 東日本大震災関係

(ア) 「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」（平成24年4月10日付け府公第86号内閣府大臣官房公文書管理課長通知）

(イ) 「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の移管に係る基本的考え方について」（平成24年6月18日内閣府大臣官房公文書管理課、独立行政法人国立公文書館）

オ 行政文書ファイル管理簿

(ア) 「公文書等の管理・利用に関する情報の公表等について」（平成23年4月11日付け府公第61号内閣府大臣官房公文書管理課長通知）

(イ) 「行政文書ファイル管理簿のインターネットでの公表等に関する留意点について」（平成23年4月11日付け府公第62号内閣府大臣官房公文書管理課長通知）

(4) 行政文書の管理の状況

公文書管理法第9条第1項に基づき、内閣府が各行政機関に対し行政文書の管理状況について調査（以下「管理状況調査」という。）を実施している。

平成29年2月に内閣府が公表した平成27年度の管理状況調査の結果は以下のとおりとなっている。

ア 行政文書ファイル等の保有数

平成28年3月31日現在の行政文書ファイル等数は、1,804万6,295ファイルであり、このうち、本省庁が119万4,977ファイル（全体の6.6%）、施設等機関が94万7,042ファイル（同5.2%）、特別の機関が401万286

ファイル(同22.2%)、地方支分部局が1,189万3,990ファイル(同65.9%)となっている。

イ 紛失等事案の状況

平成27年度に判明した紛失及び誤廃棄事案は、合計211件となっている。これらの紛失等事案については、総括文書管理者(行政機関の長を補佐し、当該行政機関全体を総括する立場で文書管理に当たる者として適当と判断される者(官房長等))への報告がなされ、各行政機関において、職員への指導、復元措置、業務手順の見直しなどといった事案への対応、再発防止策等の措置が採られている。

2 行政文書の管理状況

(1) 業務プロセスを踏まえた行政文書の整理状況

公文書管理のあるべき姿を実現するためには、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することが必要である。

公文書管理法では、行政機関の職員は、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ず、作成した文書については分類し、保存期間を設定することとされている。

公文書管理法施行令では、別表で一連の業務プロセスに係る文書が同一の保存期間で保存されるよう、各府省に共通する業務等に関し、当該業務プロセスに係る文書を類型化した上で、その保存期間を定めている。

ガイドラインでは、公文書管理法施行令の別表に具体例を記載したものを別表第1として定め、各行政機関では、ガイドライン別表第1を踏まえた行政文書管理規則別表第1（以下「規則別表第1」という。）を定めている。

各行政機関の職員は、各府省の文書管理の実施責任者である文書管理者（おおむね各課長等）が規則別表第1に基づき定めた標準文書保存期間基準に従い、保存期間を設定することとされている。

今回、行政文書が法令等に基づき適切に整理されているかの観点から、ガイドライン別表第1（規則別表第1）において、業務プロセス（業務に係る行政文書の類型）が多い「法律の制定又は改廃及びその経緯」（本府省）及び「公共事業の実施に関する事項」（地方支分部局）の二つの事項を選定し、該当する行政文書に規則別表第1に記載された保存期間が設定されているか、「具体例」として示されている行政文書が分類・保存されているか調査したところ、以下のような状況がみられた。

ア 平成26年に公布された105法律（議員立法を除く）のうち25法律を所管する12府省における規則別表第1に記載された「法律の制定又は改廃及びその経緯」に該当する行政文書の保存期間の設定状況をみると、おおむね規則別表第1に基づく保存期間が設定されていたものの、以下のような理由から、保存期間を「30年」とすべきところを「10年」と誤って設定されている行政文書が一部（「立案の検討に関する審議会等文書」、「解釈又は運用の基準の設定」に係る訓令、通達又は告示）みられた。

- ① 標準文書保存期間基準において一部の行政文書（「立案の検討に関する審議会等文書」、「解釈又は運用の基準の設定」に係る告示）の保存期間が「10年」と記載しているなど誤っているため。（農林水産省1法律、経済産業省2法律）

なお、これらの保存期間の設定については、調査途上で是正措置が講じられている。

- ② 一部の行政文書（「解釈又は運用の基準の設定」に係る訓令、通達又は告示）について、標準文書保存期間基準では「30年」と記載されているが、当該基準に従い保存期間を設定していないため。（厚生労働省1法律、農林水産省1法律）

また、調査途上で改善されたところであるが、規則別表第1の「法律の制定又は改廃及びその経緯」の具体例として示されている行政文書は保存されてはいるものの、一部が同事項に係るものとして分類されていないものがみられた（内閣府2法律、総務省3法律、財務省2法律、文部科学省2法律、厚生労働省3法律、農林水産省2法律、経済産業省2法律、国土交通省3法律、防衛省1法律）。

イ 平成24又は25年度に新規採択の直轄事業として実施された公共事業のうち、3府省の17事業主体（事業主体とは、当該直轄事業を実施する機関をいう。以下同じ。）における「公共事業の実施に関する事項」に該当する行政文書の保存期間の設定状況をみたところ、以下のような理由から、「事業終了の日に係る特定日以後5年又は事後評価終了の日に係る特定日以後10年のいずれか長い期間」と保存期間を設定すべきところ、3府省11事業主体では、当該保存期間が設定されたものはなく、「1年」、「3年」、「10年」といった保存期間が設定されていた。

- ① 標準文書保存期間基準に、規則別表第1「公共事業の実施に関する事項」の保存期間（事業終了の日に係る特定日以後5年又は事後評価終了の日に係る特定日以後10年のいずれか長い期間）を記載していないため。（農林水産省4事業主体、国土交通省4事業主体）

なお、このような状況となっていることについて、事業主体では、本府省から示された標準文書保存期間基準の例等に従って作成したためとしている。

- ② 標準文書保存期間基準では、保存期間として「事業終了の日に係る特定日以後5年又は事後評価終了の日に係る特定日以後10年のいずれか長い期間」と記載されているが、当該基準に従い、保存期間を設定していないため。(内閣府2事業主体、国土交通省1事業主体)

今回の調査は、法令・ガイドラインに基づく行政文書の整理の基本的な状況を調査したものであり、適切に点検・監査を行うことで容易に発見し得るものと考えられるが、上記のア及びイのような状況からは、公文書管理法の趣旨及び公文書管理法に基づくルールについて、文書管理者を含む職員に十分に徹底されていない状況にあると考えられる。このため、制度所管として各府省に対し研修の実施や点検・監査を行うためのチェックシートを示している内閣府や、歴史公文書等の管理に関して専門的な知見を有し、各府省に研修を行っている国立公文書館についても、更なる取組が求められると考えられる。

【所見】

したがって、関係府省は、法令等に基づき行政文書の保存期間の設定ができるよう、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 各府省において、規則別表第1に基づく保存期間の設定を徹底するため、本調査で調査した以外の事項も含め、標準文書保存期間基準が規則別表第1に基づいているか確認を行うこと。確認の結果、規則別表第1に基づいていない場合は、標準文書保存期間基準を見直し、これに基づき、行政文書の保存期間を設定すること。また、標準文書保存期間基準が規則別表第1に基づいているものの、保有している行政文書に誤った保存期間が設定された行政文書がないか計画的に確認を行い、誤った保存期間が設定されている場合は、必要な是正措置を講ずること。(全府省)
- ② 本調査において規則別表第1に基づき行政文書の保存期間が設定されていない公共事業の実施主体において、規則別表第1に基づき保存期間を設定することができるよう、本府省において文書管理者等に対して法令等の周知徹底を図るとともに、標準文書保存期間基準の具体的な作成方法等について指導等を行うこと。その上で、標準文書保存期間基準を見直し、これに基づき、行政文書の保存期間を設定すること。(内閣府、農林水産省、国土交通

省)

また、制度所管である内閣府は、歴史公文書等の管理に関して専門的な知見を有する国立公文書館を活用しつつ、上記①及び②の各府省の取組が円滑に行われるよう、各府省に対し支援を行う必要がある。

(2) 作成・取得から長期間が経過している行政文書の保存状況

国の活動や歴史的事実を記録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り、長期間保存されている文書については、劣化、散逸等しないようにすることが必要である。

公文書管理法では、行政機関の長は、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とされている。

これを踏まえ、ガイドラインにおいて、総括文書管理者は、行政文書ファイル等の適切な保存に資するよう、行政文書ファイル保存要領や集中管理の推進に関する方針を作成するものとされ、文書管理者等は、これらに従い、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、適切に保存しなければならないとされている。

一方、作成・取得から長期間が経過している行政文書のうち、昭和 27 年度までに作成・取得された文書については、ガイドラインにおいて、日本国との平和条約（昭和 27 年条約第 5 号。いわゆる「サンフランシスコ平和条約」）公布までに作成・取得された文書であり、①国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書、②国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書、③国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書に該当する可能性が極めて高いことから、原則として国立公文書館等に移管するものとされている。

なお、国立公文書館では、永久保存に資するよう、書庫等について、温度（22 度に設定）、湿度（55%に設定）、照度（蛍光灯は紫外線除去されたものを使用）の管理を行っている（「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定））。

また、公文書管理法施行令では、行政機関の長は、職務の遂行上必要があると認めるときは、その必要な限度において、一定の期間を定めて当該保存期間を延長することができ、この場合において、管理状況調査で延長

期間や理由を内閣総理大臣に報告することとされている。さらに、ガイドラインでは、内閣府は、職務遂行上の必要性が乏しいにもかかわらず、保存期間が通算で60年を超える場合など、延長期間・理由に合理性がないと考えられる場合は、改善を求めることができるとされている。

ちなみに、平成27年度の管理状況調査によれば、27年度に保存期間が満了した行政文書ファイル等289万6,731ファイルのうち、各行政機関から国立公文書館等に移管することとされたものは9,614ファイル(0.3%)にとどまっている一方、国立公文書館等に移管せず、各行政機関において保存期間を延長することとされた行政文書ファイル等のうち、通算の保存期間が60年以上となるものは7,030ファイルとなっている。

今回、作成・取得から長期間経過している文書が適切に保存されているかの観点から、昭和27年度までに作成・取得された文書について、行政文書ファイル管理簿から該当するものを保有している14府省(本府省及び4府省の12地方支分部局)の137ファイル(1機関当たり5ファイル程度)を抽出し、文書の保存及び利用の状況を調査したところ、10府省の32ファイル(法律の制定のファイル等)について、以下のような状況がみられた。

- ① 文書に記載された文字情報を損ねるような破損のあるもの(以下「破損」という。)(宮内庁1ファイル、警察庁1ファイル、総務省3ファイル、法務省2ファイル、財務省2ファイル、経済産業省7ファイル、防衛省1ファイル)
 - ② 褪色により文字が読めなくなっているもの(以下「文字褪色」という。)(宮内庁1ファイル、警察庁1ファイル、総務省2ファイル、文部科学省1ファイル、国土交通省1ファイル、防衛省1ファイル)
 - ③ とじられた簿冊の製本がゆるみ、ページが外れ、散逸のおそれがあるもの(以下「製本不良」という。)(警察庁1ファイル、法務省4ファイル、経済産業省6ファイル、国土交通省3ファイル、環境省1ファイル)
- これらの行政文書ファイル等については、国立公文書館のように温度・湿度・照度が管理されている事務室又は書庫で保存されておらず、半数以上が年に1回の利用もなく、保存期間満了日は10年以上先となっている。

また、これら10府省の行政文書ファイル保存要領や集中管理の推進に

関する方針には、作成・取得から長期間が経過している行政文書の保存に着目した規定等もなく、これらの行政文書ファイル等を管理する文書管理者は、①点検・監査により、文書の保存状態を把握しておらず、②内閣府や国立公文書館に文書の保存状態について報告する仕組みもないことから、内閣府や国立公文書館から点検・監査方法や対処方法について、特段の指示も受けていないとしている。

【所見】

したがって、関係府省は、作成・取得から長期間が経過している行政文書について、現在及び将来の国民の利用が確保されるよう、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 本調査において、破損、文字褪色又は製本不良といった保存状態に問題があった行政文書ファイル等については、速やかに、内閣府に相談すること。この場合において、年に1回の利用がないなど、保存理由に合理性がないものについて国立公文書館等に移管するなど、適切な措置を講ずること。(宮内庁、警察庁、総務省、法務省、財務省、文部科学省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省)
- ② 保存期間が通算で60年を超えるものなど作成・取得から長期間が経過している行政文書について、管理状況調査の仕組みを活用することなどの方法により、保存状態や利用状況を内閣府に報告すること。この場合において、当該行政文書に破損、文字褪色又は製本不良のあるものや各府省で利用されていないものについては、内閣府、国立公文書館と相談の上、国立公文書館等に移管を行うなど適切な措置を講ずること。(全府省)

また、制度所管である内閣府は、国立公文書館の専門的知見も活用しつつ、各府省において、作成・取得から長期間が経過している行政文書の適切な保存が確保されるよう、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 本調査で確認した保存状態の確認の視点(破損、文字褪色及び製本不良)を参考にしつつ、上記②の各府省からの内閣府への報告の具体的な方法及び報告内容について各府省に提示すること。
- ② 各府省から、作成・取得から長期間が経過している行政文書の取扱いについて相談を受けた場合は、適切な支援を行うこと。

(3) 行政文書の適切な保存の徹底

ア 引継手続の状況

行政機関の組織改編の際に、行政文書ファイル等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とされ、組織改編・廃止があった場合には行政文書ファイル等が散逸等しないようにすることが必要である。

公文書管理法において、行政機関の長は、当該行政機関について統合、廃止等の組織の見直しが行われる場合には、その管理する行政文書について、統合、廃止等の組織の見直しの後においてこの法律の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならないこととされている。また、独立行政法人等は、当該独立行政法人等について民営化等の組織の見直しが行われる場合には、その管理する法人文書について、民営化等の組織の見直しの後においてこの法律の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならないこととされている。

これを踏まえ、ガイドラインでは、総括文書管理者は、行政文書管理規則に基づく行政文書ファイル保存要領において引継手続を記載することとされ、同保存要領に組織の新設・改正・廃止の場合の引継手続を記載することとされている。

今回、引継時における行政文書の紛失・誤廃棄等の防止が図られているかの観点から、平成23年4月の公文書管理法施行後に、①行政機関の新設、②行政機関間の事務移譲、③所管する独立行政法人の廃止、④国から都道府県への権限移譲による文書の引継ぎを行った14府省26事例を抽出し、引継手続等の状況を調査したところ、以下のような状況がみられた。

(7) 他の行政機関等への文書の引継手続について、①府省全体の手続について記載されている行政文書ファイル保存要領に定めがあるもの、②個別の引継事例ごとに引継方針等を定めているものがみられた。

上記①のうち、行政文書ファイル保存要領に他の行政機関への引継手続について明記されているものは4府省であり、1府省においては、目録や行政文書ファイル管理簿の作成等、具体的な引継手続が記載されている。

また、それぞれの引継事例ごとに引継方針を明文化しているものは

4 府省 5 事例あり、この内容をみると、①引き継ぐ行政文書ファイル等（以下「引継ファイル等」という。）の範囲・理由（4 事例）、②引継ファイル等の特定による引継リストの作成（2 事例）、③行政文書ファイル管理簿の取扱い（1 事例）、④引継関係文書の取扱い（1 事例）、⑤引継スケジュール・方法（1 事例）が記載されている。

さらに、行政文書ファイル保存要領や引継方針で上記の事項は記載していないものの、①省内の引継手続に準じて、文書の引継後、当該府省の副総括文書管理者に引継状況を報告しているもの（1 事例）、②引継元担当者が引継先に行政文書を持参し、その場で、引継リストと現物の突合作業をしているもの（1 事例）、③引継先府省から引継元府省に対し、引継前に保存期間が満了する行政文書ファイル等について、廃棄手続を行うよう要請しているもの（1 事例）がみられた。

一方、引継ぎの範囲や内容が不明確であるために、以下のような事例もみられた。

- ① 平成 28 年 4 月に、引継元府省から簿冊を背表紙がないまま 2 冊受領しただけで、引継リストもなく、中にどのようなものが入っているか分からないため、調査日（平成 29 年 3 月末）時点においても、内容の整理に時間を要しており、行政文書ファイル管理簿の記載・公表ができなかったもの（1 事例）
 - ② 平成 24 年 9 月に、引継リストの送付を受けたものの、その様式が府省により区々となっているために、調査日（平成 29 年 3 月末）時点においても、行政文書ファイル管理簿の記載・公表ができなかったもの（1 事例）
 - ③ 引継ファイル等の背表紙がなく特定が困難であったもの（1 事例）
- (イ) 制度所管である内閣府は、引継手続について、具体的なルールや過去の引継事例等も示しておらず、引継ぎの範囲や内容が不明確であることから、各府省からは、内閣府に対し以下のような支援をしてほしいとの意見・要望が聴かれた。
- ① 引継時のルール（引継方針、引継リスト、受領証、引継ファイル等の移管・廃棄の処理、行政文書ファイル管理簿の記載・公表、標準文書保存期間基準の取扱いなど）の提示（12 府省）

② 各府省の引継事例を収集・提示（3府省）

【所見】

したがって、制度所管である内閣府は、各府省における他の行政機関等への文書の引継時における行政文書の紛失・誤廃棄等の防止を図る観点から、引継事例の収集、分析及び整理を行い、以下の事項について、各府省に提示するなど、各府省が適切に引継ぎを実施するための支援を行う必要がある。

(ア) 引継元機関に対する支援

- ① 引継方針の作成（引継元と引継先の協議による作成、引継ファイル等の範囲の特定、引継リストの作成・提示、行政文書管理規則、標準文書保存期間基準等の提出・保存、引継スケジュール、引継ファイル等の引渡し）
- ② 行政文書管理規則及び標準文書保存期間基準の見直し（見直す場合の手続）
- ③ ファイル管理簿（行政文書ファイル管理簿及び法人文書ファイル管理簿）の取扱い（追記、削除、公表等）
- ④ 制度所管への報告及び相談（制度所管である内閣府への報告、相談の時期・内容等）

(イ) 引継先機関に対する支援

- ① 引継方針の協議（引継元と引継先の協議による作成、引継ファイル等の範囲の特定、引継リストの入手・確認、行政文書管理規則、標準文書保存期間基準等の入手・保存、引継スケジュール、引継ファイル等の受領確認等）
- ② 行政文書管理規則及び標準文書保存期間基準の改正
- ③ ファイル管理簿（行政文書ファイル管理簿及び法人文書ファイル管理簿）の取扱い（記載、公表等）
- ④ 制度所管への報告及び相談（制度所管である内閣府への報告、相談の時期・内容等）

イ 災害関係文書の取扱状況

東日本大震災への対応等の歴史公文書等は、適切に保存を行い、紛失等が生じることのないように留意する必要があるとされ、また、ガイドラインでは、このような災害等の非常時における行政文書の取扱いについてのルールの必要性も認められている。

ガイドライン別表第2では、国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるような特に重要な政策事項等に関するものについては、保存期間満了時の措置が「廃棄」とされているものであっても国立公文書館に移管することとされており、この重要な政策事項として、阪神・淡路大震災関連、オウム真理教対策、病原性大腸菌O157対策等が示されている。

また、東日本大震災への対応については、「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」(平成24年4月10日付け府公第86号内閣府大臣官房公文書管理課長通知)において、国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなものといえることから、「廃棄」とされているものでも国立公文書館に移管となることがあるとされており、また、行政文書ファイル等の名称に、「東日本大震災」や「東日本大震災関連」等と入れることや、行政文書ファイル管理簿の備考欄に「東日本大震災関連を含む。」等と記述することとされている。

一方、災害等の非常時における行政文書の取扱いについては、ガイドライン第11補則により、各行政機関の必要性等に応じ定めるものとされている。

今回、災害等に関する歴史公文書等を適切に保存することや、被災時における行政文書の取扱いをより適切に行う観点から、本府省や地方支分部局で非常災害対策本部が設けられた大規模災害(広島土砂災害、熊本地震等)に対応したと考えられる16府省(本府省及び18地方支分部局)を抽出し、災害等に関する文書の整理・保存状況や被災時における行政文書の取扱いを調査したところ、以下のような状況がみられた。

(ア) 非常災害対策本部が設けられた大規模災害における行政文書の取扱い

- ① 現地対策本部が設置された3府省の5地方支分部局における同本部の文書の整理・保存状況をみたところ、1府省の1地方支分部局では、「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」の取扱いに準じて、行政文書ファイル管理簿の行政文書ファイル等の名称に災害名を記載している一方、行政文書ファイル管理簿の行政文書ファイル等の名称に具体的な災害名を記載していないものが2府省の4地方支分部局でみられた。

なお、行政文書ファイル等の名称に災害名を記載しなければ、当該ファイルに記録された情報を将来の災害発生時において活用する際に、容易に探索できず、事務が遅延することや、内閣府や国立公文書館の保存期間満了時の措置の審査において、具体的にどのような災害に対応した文書か明らかとされず、移管か廃棄かの適切な判断がなされないおそれがある。

- ② 1府省では、熊本地震について、府省の非常災害対策本部を設置したこともあり、当該府省において移管の措置を採るべきものが含まれ得ると考えたことから、適切に作成・保存しているか点検・監査において確認していた。

(イ) 災害等の非常時における行政文書の取扱い

各府省の行政文書管理規則やこれに基づく細則では、1府省で移管文書のバックアップについて定めている例を除き、災害等の非常時における行政文書の取扱いを定めてはいない。

(ウ) 制度所管である内閣府の取組

内閣府は、大規模災害における行政文書の取扱いについて、ガイドラインで例示している阪神・淡路大震災関連や上記通知で示している東日本大震災への対応を除き、特段の対応を示しておらず、災害等の非常時における行政文書の取扱いについてもガイドライン第11補則で記載の事項以外は示していない。

(エ) 各府省の意見・要望

上記のとおり、内閣府の取組が不十分であることから、各府省から

は、災害等に関する文書の保存や被災時における行政文書の取扱い等について、以下のような支援をしてほしいとの意見・要望があった。

- ① 大規模災害における行政文書について、適切な保存や保存期間満了時の措置の審査の効率化の観点から、東日本大震災の行政文書ファイル等の取扱いと同様、行政文書ファイル等の名称に具体的な災害名を記載するとともに、保存期間満了時の措置を「移管」と設定するような通知の発出（8 本府省、2 府省の 2 地方支分部局）

また、当該通知には、大規模災害関係のみならず、その他の移管すべき重要な政策事項等（伊勢志摩サミット、東京オリンピック等）も記載（2 本府省）

- ② 被災等で破損した文書の復元や修復について知見や相談先もないことから、文書が被災した場合の対応のための国立公文書館における相談窓口の設置等（4 本府省）
- ③ 個人情報に記載された行政文書が多く災害時に持ち出す文書の指定に苦慮していることや、今後発生が危惧される災害に備える必要があるため、災害時の文書の持ち出しや災害発生後の文書の原状回復についての取組事例や方針の明示（3 本府省、5 府省の 7 地方支分部局）

【所見】

したがって、制度所管である内閣府は、災害等に関する歴史公文書等を適切に保存することや、被災時における行政文書の取扱いをより適切に行う観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① ガイドライン別表第 2 の「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に活かされるような特に重要な政策事項等」に何が該当するかについて、より明確化を図ること。また、これらに該当する行政文書ファイル等であることを明らかとするため、「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」の取扱いに準じ、行政文書ファイル等の名称に具体的な災害等名を付すことについて、併せて示すこと。
- ② 被災時における行政文書の取扱いについて、各府省にとって参考となるような取組事例を収集し、各府省に示すこと。また、各府省において被災した

文書の修復への対応が可能となるよう、国立公文書館の専門的な知見を活用し、支援を行うこと。

ウ 電子文書の管理状況

電子文書は、記録媒体が環境の変化の影響を受けやすい、媒体寿命が短い、人間による直接的な視認性・見読性を欠いている等の特性を有しており、定期的に媒体変換を行う必要があることなど、特性を踏まえた上で、長期保存するために講ずべき措置が検討されてきているところである。

公文書管理法では、行政機関の長は、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保存しなければならないとされている。

これを受け、ガイドラインにおいて、総括文書管理者は、行政文書管理規則に基づく行政文書ファイル保存要領に電子文書の保存場所・方法を記載し、文書管理者はこれに従い、行政文書ファイル等について、保存期間の満了する日までの間、適切に保存しなければならないこととされている。さらに、電子文書の保存場所・方法について、各府省庁の情報セキュリティポリシーに留意し、①改ざん、漏えい等の不適切な取扱いを防止、②一定期間経過後の集中管理、③移管のための長期保存フォーマットへの変換等、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の場所、記録媒体等についての考え方を行政文書ファイル保存要領に記載することとされている。その記載例として、①電子文書の正本・原本は、文書の改ざんや漏えい等の防止等の観点から文書管理システム(総務省が文書管理業務の業務・システム最適化計画(平成19年4月13日各府省情報化総括責任者(CIO)連絡会議決定)に基づき整備した政府全体で利用可能な一元的な文書管理システムをいう。)で保存すること、②文書管理システム以外で保存する電子文書がある場合には、適切なアクセス制限を行うこと、③長期に保存する電子文書については、国際標準化機構(ISO)が制定している長期保存フォーマットの国際標準等で保存することなど、利活用が可能な状態で保存することなどが示されている。

なお、平成27年度の管理状況調査によれば、28年3月31日時点で各行政機関が保有する行政文書ファイル等数は1,804万6,295ファイルとなっており、このうち、電子媒体のものは99万6,157ファイル(全体の5.5%)

となっている。

今回、長期間にわたり保存されている電子文書が利用可能な状態で保存されているかの観点から、平成26年度の管理状況調査において電子文書を保有していた18府省(本府省及び9府省の22地方支分部局)について、行政文書ファイル管理簿上、電子媒体とされているもののうち、文書管理システム又は組織共有フォルダ(注)を除いた記録媒体の185ファイルを抽出し、利活用が可能な状態となっているか調査したところ、以下のような状況がみられた。

(注) 文書管理システム又は組織共有フォルダは、行政文書ファイル保存要領において、文書の改ざん等の防止等の観点から正本・原本の保存場所とされている。

- ① 作成・取得から20年以上経過しているなど、長期間保存されているフロッピーディスクやDAT(デジタルオーディオテープ)に記録された電子文書(3府省5ファイル)について、ワープロ専用のフロッピーディスクであったことや旧システムがなければ本来のデータを閲覧することができないことなどから、一部又は全ての文書の閲覧ができず、利活用することができなくなっていた。(法務省2ファイル、厚生労働省2ファイル、環境省1ファイル)

ただし、これら5ファイルには紙文書のバックアップがあった。

- ② 上記①の3府省においては、電子文書の利活用が可能な状態であるか否かについて、点検・監査において確認をしていない。

一方、制度所管である内閣府は、電子文書が利活用可能であるかどうかを確認するための具体的な点検・監査の方法について、各府省に対し、特段示していない。

【所見】

したがって、関係府省は、電子文書について、保存期間の満了する日までの間、適切な保存及び利用を確保する観点から、長期間にわたり記録媒体に保存されている電子文書について、本調査を参考にして、定期的に利活用が可能か否か現物を閲覧することにより確認し、利活用することができないものは是正措置を講ずる必要がある。(全府省)

また、制度所管である内閣府は、各府省に対し、電子文書について、利活用が可能か否かを確認するための支援を行う必要がある。

3 適切な文書管理を行うための対応状況

(1) 点検・監査の実施状況

適正な文書管理を、組織及び職員一人ひとりに根付かせ維持するためには、点検・監査の効果的な実施が必要であり、点検・監査の中で具体的な指導を継続することにより、組織としての文書管理レベルの向上と職員一人ひとりの文書管理スキルの向上を図ることとされているところである。

ガイドラインでは、文書管理者は、自ら管理責任を有する行政文書の管理状況について、少なくとも毎年度一回点検を行うこととされ、監査責任者(当該行政機関の業務監査等の専門部署の課長等)は、各文書管理者における法令及び訓令等の遵守状況を把握し改善を図るため、少なくとも毎年度一回、監査を行うこととされており、総括文書管理者は、これらの点検又は監査の結果等を踏まえ、行政文書の管理について必要な措置を講ずることとされている。また、点検項目の例や監査の実施例については、留意事項として示されており、監査責任者は、①監査計画、監査要領や監査マニュアルを作成するとともに、文書管理者の点検結果等を十分に活用することにより、計画的かつ効果的に監査を実施すること、②監査実施後は、監査報告書を作成し、文書管理者における必要な改善を促すとともに、監査手法の有効性の検証や評価を行うことが重要であるなどとされている。

また、内閣府は、平成23年12月、「公文書管理自己点検用チェックシートの考え方」(平成23年12月15日関係省庁連絡会議資料)により、公文書管理法、公文書管理法施行令、ガイドライン及び行政文書管理規則に沿った文書管理を着実に実施するため、国の行政機関においてチェックが必要な事項をまとめたチェックシートを示し、点検・監査に活用することとしており、チェックシートによるチェックに加え、行政文書ファイル管理簿の記載事項が実態と合致しているかについて併せて確認するなど、自己点検が形骸化しないよう必要な対応をとることとしている。

なお、平成27年度の管理状況調査では、全文書管理者2万3,941人のうち2万3,938人(99.9%)が点検を行い、改善措置を実施しているとしており、また、監査についても、行政機関45機関中42機関(93.3%)で実施し、指摘事項があった31機関については、点検を行い改善措置を実施していることとなっている。

今回、適正な文書管理を確保するための点検・監査について、実効性のあるものとなっているかの観点から各府省を調査したところ、以下のような状況がみられた。

ア 全本府省（19府省）及び35地方支分部局（監査を実施していると考えられる3～4機関を抽出）における平成27年度及び28年度の点検・監査の取組等について調査したところ、以下のように、効果的な点検・監査を行うための独自の取組を実施している府省がある一方、各府省からは、点検・監査の具体的な手順や手法等についての事例の提示等、内閣府、国立公文書館の支援を求める意見・要望も聴かれた。

(7) 各府省の取組

① 点検・監査の担当職員における視点や手法の共有

1 本府省において、点検・監査の指示文書のほか、東日本大震災関係の行政文書ファイル等について、一般的な行政文書ファイル等では廃棄となる場合でも移管が必要となる場合があると明記するなど「点検項目に係る留意事項」を示した文書を配布している。

また、当該府省内の監査対象者に執務の参考として、監査の目的、監査体制及び監査手法のほか、重点的に確認する事項を記載した「監査項目のねらい」、具体的なチェックポイントを示した「確認ポイント」等を記載したマニュアルを作成・配布している。

これらについて、本府省及び1地方支分部局において、監査担当職員が監査の際に参考にしている。

② 点検・監査の改善策の評価

1 府省の1地方支分部局において、点検・監査後、実施した改善策（注意喚起等）の効果について、次回の点検時に把握し、「問題点が改善されており一定の効果はあったものの、一部問題があるため継続した取組が必要等」と評価している。

(4) 内閣府、国立公文書館への意見・要望

① 内閣府において、他府省から監査事例や監査における指摘事項を収集し、監査手法、マニュアル、指摘・誤りが多い事例や事例をチェックするためのシート、再発を防止するために工夫している事例等を示してもらいたい。（6本府省）

- ② 内閣府において、チェックシートだけでなく、点検・監査に当たり準備すべき資料の作成方法(一元的な文書管理システムからの行政文書ファイル管理簿の出力等) やその確認方法等、点検・監査の手順や手法を示してほしい。(2 本府省、1 府省の1 地方支分部局)
- ③ 国立公文書館から保存期間満了時の措置の間違いやすい部分のチェックパターンを示してもらいたい。(1 本府省)

一方、制度所管である内閣府は、公文書管理自己点検用チェックシートは提示しているものの、点検・監査の具体的な手順や手法を各府省に提示していない。

イ 今回の調査において、以下のような状況がみられたところであり、適正な文書管理のためには、より実効的な点検・監査が必要と考えられる。

(ア) 項目2において指摘したとおり、①規則別表第1に基づいた標準文書保存期間基準の作成、行政文書の分類、保存期間の設定、②作成・取得から長期間が経過している行政文書の保存、③長期間にわたり記録媒体に保存されている電子文書の保存について問題があり、これらの事項については、行政文書ファイル等の現物確認による点検・監査によりチェックが可能である。

(イ) 「項目2(2) 作成・取得から長期間が経過している行政文書の保存状況」及び「項目2(3)ウ 電子文書の管理状況」において調査した行政文書ファイル等について、電子政府の総合窓口で公表されている行政文書ファイル管理簿において法令等で定められた記載事項やルールに則して適切に記載されているか確認したところ、16府省で誤記がみられた。

誤記の内容は、①ファイルの内容から作成・取得年度等が誤っていると考えられるもの(4府省)、②媒体の種別が誤っているもの(9府省)、③保存場所に誤りのあるもの(13府省)であり、これらは、行政文書ファイル等の現物確認による点検・監査によりチェックが可能である。

【所見】

したがって、制度所管である内閣府は、各府省における点検・監査について、実効性のあるものとする観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 各府省において効果的な点検・監査を行うための取組事例を収集、整理及

び分析し、提示すること。

② 調査で把握した以下の事項を少なくとも含む行政文書の点検・監査方法について、整理・分析を行い、上記の各府省の取組事例も参考にしつつ、具体的な点検・監査方法を記載した公文書管理自己点検用チェックシートを提示すること。

- i) 規則別表第1に基づいた標準文書保存期間基準の作成
- ii) 規則別表第1及び標準文書保存期間基準に基づく分類
- iii) 規則別表第1及び標準文書保存期間基準に基づく保存期間の設定
- iv) 行政文書ファイル管理簿の記載・公表
- v) 作成・取得から長期間が経過している行政文書の保存
- vi) 長期間にわたり記録媒体に保存されている電子文書の保存

また、関係府省は、内閣府が見直した公文書管理自己点検用チェックシート等を踏まえ、計画的に点検・監査を実施する必要がある。(全府省)

(2) 研修の実施状況

各職員が高い意識の下、法に基づき適正な文書管理を行うためには、文書管理に関する知識及び技能を習得させ、又は向上させるための研修の実施が不可欠である。

公文書管理法では、行政機関の長は、当該行政機関の職員に対し、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されている。また、国立公文書館は、行政機関の職員に対し、歴史公文書等の適切な保存及び移管を確保する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されている。

これを踏まえ、ガイドラインにおいて、総括文書管理者は、職員に対し、行政文書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、又は向上させるために必要な研修を行うものとされ、文書管理者は、総括文書管理者及び国立公文書館その他の機関が実施する研修に職員を積極的に参加させなければならないとされている。これらについては、各府省の行政文書管理規則においても規定されている。さらに、総括文書管理者において、文書管理に関する専門的知識を有する人材の計画的育成の観点からも、研修の実施後、当該研修の効果を把握するなどして、体系的・計画的な研修の実施に留意する必要があること、職員それぞれの職責やレベルに応じた研修を行うことが効果的であることとされ、実施例として、①新規採用職員研修、②新任の管理者職員（文書管理者）研修が示されている。

なお、平成27年度の管理状況調査によれば、各行政機関は延べ2万1,701回の研修を実施しており、このうち、一般職員を対象とした研修が1万1,167回と約半数（51.5%）を占めており、文書管理の実施責任者たる文書管理者への研修は1,234回（5.7%）となっている。また、同年度の研修の参加職員数は、延べ47万9,997人となっており、このうち、総括文書管理者が実施する研修への参加が47万1,427人と研修参加者の大半（98.2%）を占めており、国立公文書館が実施する研修が593人（0.1%）となっている。

今回、公文書管理を適正かつ効果的に行うための研修が実施されているかの観点から各府省を調査したところ、以下のような状況がみられた。

ア 全本府省（19府省）及び35地方支分部局（研修を実施していると考え

られる3～4機関を抽出)における平成25年度から28年度までの研修における取組等について調査したところ、以下のとおり、各府省において効果的な研修を行うための独自の取組を実施している府省がある一方、多くの府省から、適正かつ効果的に研修を行うために内閣府、国立公文書館の支援が必要との意見が聴かれた。

(ア) 各府省の取組

① 幹部職員への研修

1 本府省において、文書管理者である各局総務課長クラス以上の幹部職員を対象に、組織のトップマネジメント層として認識すべき事項として文書管理に関する研修を実施している。

② 地方支分部局への研修

内閣府、国立公文書館の職員による派遣研修の効果的活用として、1 本府省において、地方支分部局における研修が不十分であるとの認識の下、内閣府及び国立公文書館から同意を得て、平成28年度に当該本府省が実施した内閣府、国立公文書館の講師等による研修の資料に説明音声を入れたものを地方支分部局に配布している。

③ 点検・監査結果を踏まえた研修マニュアルの作成

1 本府省において、研修資料や点検・監査結果等を踏まえ、法制度のほか、文書管理システムの操作方法を示した研修マニュアルを作成している。本府省や1 地方支分部局では、同マニュアルを用い、研修を実施している。

④ 監査結果を踏まえた研修資料の作成

1 本府省において、5年間の監査結果を踏まえた留意点や監査により把握した推奨事例を研修資料に記載し、研修を実施している。

⑤ アンケートを踏まえた研修内容の見直し

1 本府省において、平成27年度の研修において出席者にアンケートを行い、その結果、基礎的な内容の研修よりも保存期間満了時の措置の審査の方法等、具体的業務について研修してほしいとの要望があったため、28年度から、基礎的な内容の基礎研修のほか、保存期間満了時の措置の審査について研修する応用研修を実施している。

(イ) 内閣府、国立公文書館への意見・要望

- ① 問題事例に対応した実践的なものや文書管理者向けのものなど、研修資料やマニュアルを提供してもらいたい。(11 本府省、6 府省の 7 地方支分部局)
- ② 法制度は内閣府、文書管理システムは総務省が研修を別々に実施しているが、法制度を踏まえて、システム操作を行い行政文書ファイル管理簿に記載するので、これらをリンクさせた研修や、研修資料の提供をしてもらいたい。(8 本府省)
- ③ 組織規模からも文書管理に関する専門的知識を有する職員がいないため、内閣府や国立公文書館の職員を講師として派遣するなど、内閣府、国立公文書館による支援を行ってもらいたい。(1 本府省、5 府省の 6 地方支分部局)

一方、制度所管である内閣府は、各府省の研修事例を収集し、提示するなどの取組は実施していない。

イ 項目2及び3(1)において指摘した事項を踏まえると、標準文書保存期間基準の作成や点検を行う文書管理者、監査担当者を含め、各職員について、公文書管理法の趣旨及びガイドライン等のルールの遵守を図る必要性は高いと考えられる。

【所見】

したがって、各府省において公文書管理を適正かつ効果的に行うための研修を実施する観点から、制度所管である内閣府は、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 幹部職員への研修の実施、地方支分部局への研修の実施、点検・監査を踏まえた実践的なマニュアル及び研修資料の作成、アンケートを踏まえた研修内容の見直しなどを含めた各府省の事例を収集し、各府省に対し、提供すること。
- ② 各府省からの意見・要望を踏まえ、法制度とシステム操作をリンクさせた研修、幹部職員への研修、地方支分部局への研修について、国立公文書館の研修、内閣府職員の派遣研修の実施等により、各府省への支援を行うこと。
- ③ 各府省に対し、項目 3(1)で指摘した点検・監査の方法等を示した場合は、

その趣旨や具体的な方法について、国立公文書館の研修、内閣府の職員の派遣研修や研修資料の提供により、周知徹底を行うこと。

また、関係府省は、内閣府からの指示や支援を踏まえ、職員に対し、計画的に研修を実施する必要がある。(全府省)