

No. 998 (2018. 2.27)

行政機関における文書管理

—国の説明責務に係る論点と改善方策—

はじめに

I 経緯

- 1 各行政機関による個別管理
- 2 国立公文書館の設置
- 3 文書公開制度の整備
- 4 公文書管理法の制定

II 現行制度の概要

- 1 対象となる文書
- 2 行政文書の公開

3 行政文書の管理

III 論点と改善方策

- 1 総説
- 2 文書の作成段階
- 3 文書の廃棄段階
- 4 作成・廃棄の判断主体

おわりに

- 明治期以来、行政機関は個別に文書管理を行っているが、国立公文書館の設置や文書公開制度の整備を経て、平成 23 年に公文書管理法が施行されるに至り、国の説明責務を全うするための統一的な文書管理制度が整備されつつある。
- 行政機関の職員が職務上作成した文書のうち、公文書管理法の適用対象は組織共用文書のみである。行政文書の廃棄には内閣総理大臣との協議が必要だが、保存期間が 1 年未満の場合には、協議を不要とする運用が行われている。
- 国の説明責務を全うするための改善方策として、政府は平成 29 年 12 月に行政文書管理ガイドラインを改正した。一方、野党 6 会派が国会に提出した公文書管理法改正案をはじめとして、より踏み込んだ改善方策も提案されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 おおさこ たけし 大迫 丈志

はじめに

国の行政機関における文書管理（以下「行政の文書管理」という。）は、従来、行政を適正かつ効率的に運営するという内部的な目的の下に行われてきた。しかし、平成 23 年に施行された「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。）は、国の活動を現在及び将来の国民に説明する責務（以下「説明責務」という。）を全うすることを文書管理の目的に加えた（第 1 条）。以来、この新たな目的を達成するための改善が重ねられてきている。本稿では、これまでの経緯と現行制度を概説した上で、説明責務を全うするという観点に着目し、行政の文書管理の論点とその改善方策をまとめた¹。

I 経緯

1 各行政機関による個別管理

行政の文書管理に関する法は、古代の律令制国家において既に存在していたが²、各行政機関が個別に管理を行う現在の体制は、明治期に確立した。明治政府は、当初、江戸幕府に替わる統治の正統性や沿革を記録するとともに、先例や基準を編さんして行政を秩序立てるため、文書管理を徹底し³、各行政機関における文書の取扱いを勅令で統一した⁴。しかし、文書の数が過剰になり、法令の整備も進んだことから、明治 23（1890）年に統一的な定めは削除され、各行政機関が個別に文書管理を行う体制へと移行した⁵。

2 国立公文書館の設置

昭和 46 年、公文書を保管し利用に供する施設として、国立公文書館が設置された。明治期以降の公文書の散逸を懸念する学術界からの声がかきかけである⁶。各行政機関から国立公文書館への公文書の移管は、双方の協議に基づいて行われた。行政機関が設定した保存期間に基づく移管基準が定められたものの、行政機関が移管に同意しない場合には、移管が延期された⁷。

* 本稿におけるインターネット情報は、平成 30 年 1 月 31 日時点のものである。また、肩書は当時のものである。

¹ 公文書管理法は、本稿で扱う行政の文書管理（現用文書の管理）だけでなく、国立公文書館等における非現用文書（保存期間が満了した行政文書）等の保存及び利用のほか、地方公共団体における公文書管理についても定める。公文書管理法全体にわたる論点については、公文書管理委員会「公文書管理法施行 5 年後見直しに関する検討報告書」2016.3.23. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/honbun.pdf>>; ARMA International 東京支部ほか「「公文書等の管理に関する法律」施行後 5 年見直しに関する共同提言書」『レコードマネジメント』70 号, 2016.3 を参照。

² 757 年に施行された『養老令』の「公式令」には、公文書の保管と収蔵目録についての規定（案成条）や、文書の形式別の保存期間に関する規定（文案条）がみられる。松井輝昭「第 1 章 古代・中世における文書の管理と保存」安藤正人・青山英幸編著『記録史料の管理と文書館』北海道大学図書刊行会, 1996, pp.28-32.

³ 若月剛史「日本における官僚制の歴史過程から見る公文書管理」『季刊情報公開個人情報保護』Vol.65, 2017.6, p.4; 渡邊佳子「第 4 章 日本近代における公文書管理制度の構築過程—太政官制から内閣制へ—」安藤正人ほか編『歴史学が問う公文書の管理と情報公開—特定秘密保護法下の課題—』大月書店, 2015, p.129.

⁴ 「各省官制通則」（明治 19 年勅令第 2 号）第 36 条、第 40 条及び第 53 条から第 71 条まで; 渡邊 同上, pp.141-142.

⁵ 若月 前掲注(3), pp.4-5; 渡邊 同上, pp.143-147.

⁶ 日本学術会議「公文書の散逸防止について（勧告）」（昭和 34 年 11 月 28 日庶発第 891 号）

⁷ 太田由紀「意思決定過程を示す文書の作成と移管—国土交通省移管文書・水資源開発基本計画を中心として—」『北の丸』44 号, 2012.1, pp.8-12.

3 文書公開制度の整備

(1) 文書閲覧窓口と行政情報公開基準の整備

昭和 55 年、行政運営上の措置として、行政文書の閲覧が可能となった。ロッキード事件等の疑惑が相次ぎ、行政情報の公開を求める声が高まったことを受け、政府が情報提供に関して採った改善措置の一環である⁸。各行政機関には公開可能な文書の目録を備えた文書閲覧窓口が置かれるとともに、目録にない文書であっても、閲覧に応じられると判断されたものについては閲覧が認められた⁹。ただし、閲覧はあくまで行政の適正かつ能率的な運営に留意しつつ認められ、権利としての開示請求を認めるものではなかった。平成 3 年には、公開・非公開の判断基準を国民に明らかにするため、各省庁統一の行政情報公開基準が定められた¹⁰。

(2) 行政機関情報公開法の制定

平成 13 年、「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。以下「情報公開法」という。）が施行され、何人も、行政文書の開示を請求できるようになった¹¹。

情報公開法には文書管理に関する規定も盛り込まれ、行政機関の長は、開示請求に適正かつ円滑に対応するため、行政文書を適正に管理することとされた。また、内部規範であるためにこれまで必ずしも公表されていなかった各行政機関の行政文書の管理に関する定めは、政令の定める統一的基準に従うこととされ、一般の閲覧にも供されることとなった。¹²

政令では、文書の保存期間は最高 30 年とされた一方で、期間の延長が認められた。保存期間が満了した文書のうち、歴史資料として重要な公文書（以下「歴史公文書」という。）については行政機関の長と内閣総理大臣との合意に基づいて国立公文書館等に移管され¹³、それ以外の文書については廃棄される枠組みとなった。このほか、特別な理由がある場合には、保存期間が満了する前に行政文書を廃棄することができた。¹⁴

4 公文書管理法の制定

平成 23 年、公文書管理法が施行され、現行の制度が整備された。121 年ぶりに行政の文書管理に関する統一的な法が復活したことになる。国立公文書館の設置から現行制度に至るまでの歴史的変遷について表 1 にまとめた。次章では、現行制度について述べる。

⁸ 「情報提供に関する改善措置等について」（昭和 55 年 5 月 27 日閣議了解）総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/koukai_topics01.html>

⁹ 総務庁編『行政の管理と総合調整—総務庁年次報告書— 平成 4 年版』1992, pp.236-237.

¹⁰ 「行政情報公開基準」（平成 3 年 12 月 11 日情報公開問題に関する連絡会議申合せ）；行政情報システム研究所編、総務庁行政管理局監修『解説行政情報公開基準』第一法規出版, 1992, pp.3-38.

¹¹ これにより、行政文書は、行政機関が職務で用いる「公用物」としてのみならず、何人もが利用する「公共用物」としても把握されるようになったと評価される（宇賀克也『行政法概説 3 第 4 版』有斐閣, 2015, p.517）。

¹² 情報公開法旧第 37 条。行政文書の管理については、各行政機関の申合せによりガイドラインが定められた（「行政文書の管理方針に関するガイドラインについて」（平成 12 年 2 月 25 日各省庁事務連絡会議申合せ））。

¹³ 栃木智子「経済産業省（通商産業省）文書の構造と移管のあり方について」『北の丸』43 号, 2011.2, pp.36-40.

¹⁴ 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」（平成 12 年政令第 41 号）旧第 16 条

表1 行政の文書管理（現用文書の管理）に関する制度の歴史的変遷

	国立公文書館の設置(昭和46年)	情報提供に関する改善措置等について(閣議了解)(昭和55年)	情報公開法施行(平成13年)	公文書管理法施行(平成23年)
文書管理制度の理念	行政運営の能率化		情報公開法の適正かつ円滑な運用に資すること	行政の適正かつ効率的な運営/国の説明責務を全うすること
所管	行政管理庁・総務庁		総務省	内閣府
文書管理の根拠規定	各行政機関が定める内部規範(訓令) ※公表の義務なし		各行政機関が定める内部規範(訓令) ※公表義務あり	公文書管理法 各行政機関が定める行政文書管理規則 ※公表義務あり
内部規範に関する統一基準	なし		法律・政令による定め 各行政機関申合せによるガイドライン	法律・政令による定め 内閣総理大臣が定めるガイドライン
文書の公開	規定なし	開示請求権は認められず ・行政運営上の措置として実施 ・公開基準として「行政情報公開基準」を制定	何人も開示請求権を有する ・不開示情報でない限り、原則として開示 ・不開示決定等に対しては不服申立てや訴訟が可能	
文書の廃棄	各行政機関の内部規範に基づき廃棄		保存期間満了後に廃棄 特別の理由がある場合には、保存期間満了前に破棄できる	内閣総理大臣の同意が必要(1年未満保存文書を除く)
文書の保存期間	統一規定なし(永年保存も設定可能)		最高で30年 延長が可能	最高で30年 延長する場合は理由を明記
国立公文書館等への文書の移管対象	作成からの経過年数等、一定の基準を満たした行政文書のうち、各省庁との合意が成立したもの		保存期間が満了した歴史公文書のうち、各省庁との合意が成立したもの	保存期間が満了した歴史公文書

(出典) 法令等を基に筆者作成。

II 現行制度の概要

1 対象となる文書

公文書管理法に基づく管理の対象となる行政文書の定義は、情報公開法に基づく開示の対象となる行政文書の定義と同一である。すなわち、行政文書とは、行政機関の職員が職務上作成し又は取得した文書であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるもの(以下「組織共用文書」という。)として、当該行政機関が保有しているものをいう(公文書管理法第2条第4項)¹⁵。したがって、職務上作成又は取得した文書のうち、職員が個人で用いるもの(以下「個人用文書」という。)は行政文書ではなく、以下で概説する開示や管理の対象とはならない。他方で、文書には電磁的記録も含まれるため、電子メール等の電子文書も組織共用文書に該当すれば行政文書となり得る。

2 行政文書の公開

行政文書は、開示請求があった場合には、原則として開示される(情報公開法第5条)。個

¹⁵ ただし、市販されている新聞・雑誌等や、特別の管理に関するルールにより管理されている学術研究用の資料等については、行政文書の定義から除外されている(公文書管理法第2条第4項ただし書)。

人の権利利益や公益を害するおそれがある等の情報（不開示情報）が当該行政文書に含まれているときは、不開示情報を黒塗りにする等の措置により除外した上で開示される（同法第6条）。請求のあった行政文書の全てが不開示情報に該当する場合や、行政文書が現に保有されていない場合には、不開示決定が出される。文書自体は物理的に存在するが、行政文書の要件を満たしていないと解される場合にも、不開示決定が出される¹⁶。

不開示決定等に不服がある開示請求者は、審査請求を行うことができる。審査請求を受けた行政機関の長は、原則として、総務省に設置された情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問しなければならない（情報公開法第19条）。審査会は、審査請求に係る行政文書を閲覧する権限を持ち（インカメラ審理）¹⁷、第三者的立場から審査を行う。

3 行政文書の管理

(1) 行政文書管理規則

行政の文書管理は、各行政機関の長が定める行政文書管理規則（以下「管理規則」という。）に基づいて行われる（公文書管理法（以下この3において「法」という。）第10条）。公文書管理制度を所管する内閣府は、管理規則の規定例や留意事項を示した「行政文書の管理に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）¹⁸を公表している。管理規則を制定又は変更するときは、内閣府の主任の大臣である内閣総理大臣に協議し、同意を得なければならないため（同条第3項）、ガイドラインは行政機関にとって実質的な運用指針となっている。

(2) 文書の作成

行政機関の職員は、業務上の必要に応じて行政文書を作成するのが通常だが¹⁹、法令の制定又は改廃及びその経緯等の事項については、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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成する義務がある（法第4条）。作成義務のある文書の具体例は、ガイドラインの別表第1に示されている。

(3) 保存期間の設定と管理

行政文書には、それぞれ保存期間が定められる（法第5条第1項）。各行政機関に共通する文書類型の保存期間は、ガイドラインの別表第1に示されている²⁰。単独で管理することが適当であると認められる行政文書を除き、相互に密接な関連を有する行政文書はファイル単位にまとめられ（同条第2項）、行政文書ファイル等²¹ごとに保存期間を定めた上で管理される（同条第3項）。行政文書ファイル等のうち、保存期間が1年以上に設定されたものの一覧（行政文書ファイル管理簿）は公表されている（法第7条）²²。歴史公文書については、その存在を一

¹⁶ 宇賀克也『情報公開と公文書管理』有斐閣、2010、p.77。

¹⁷ 「情報公開・個人情報保護審査会設置法」（平成15年法律第60号）第9条第1項

¹⁸ 「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・平成29年12月26日最終改正）内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gl.pdf>>

¹⁹ 加藤聖文「第6章 日本の官僚制と文書管理制度」安藤ほか編 前掲注(3)、p.184。

²⁰ 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律 第3版』第一法規、2015、pp.75-76。

²¹ 行政文書ファイルのほか、単独で管理される行政文書を含む概念である（公文書管理法第5条第5項）。

²² 政府情報の電子窓口で検索することができる。「行政文書ファイル管理簿の検索」電子政府の総合窓口 e-Gov ウェブサイト <<http://files.e-gov.go.jp/servlet/Fsearch>>

般に知らせて保存、移管を適正に行う観点から、保存期間を1年以上に設定しなければならない（「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）（以下この3において「令」という。）第8条第3項）。

(4) 保存期間満了時の措置

行政文書ファイル等の保存期間が満了したときの措置は、保存期間満了前のできる限り早い時期に定めなくてはならない（法第5条第5項）。措置は2種類あり、歴史公文書に該当するものについては国立公文書館等へ移管され、それ以外の行政文書ファイル等は廃棄されることになる（法第8条第1項）。

保存期間が満了した行政文書ファイル等は、あらかじめ定めたとおりに廃棄又は移管される。ただし、職務の遂行上理由がある場合には、保存期間満了時に保存期間を延長することができる。この場合には、延長する期間と理由を内閣総理大臣に報告しなければならない。（令第9条第2項）

行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。廃棄について内閣総理大臣の同意を得られなかった行政文書ファイル等については、新たな保存期間を設定しなければならない。（法第8条第2項）

ただし、内閣府は、歴史公文書等の適切な移管の確保が廃棄に係る協議の目的であると解釈した上で、行政機関の長が歴史公文書等に該当しないと判断したもののうち、保存期間が1年未満に設定された行政文書ファイル等（以下「1年未満保存文書」という。）の廃棄については、協議を不要とする運用を行っている²³。

ここまで述べてきた公開と管理の在り方について、文書の類型別に整理しておく（表2）。

表2 文書の類型別にみた公開・管理の在り方

文書の性質	職務上作成・取得された文書			
	個人用文書	組織共用文書（「行政文書」）		
		行政機関の長が歴史資料として重要である（「歴史公文書等」に該当する）と判断しなかったもの	行政機関の長が歴史公文書等に該当すると判断したもの	
文書の保存期間	-	1年未満	1年以上30年以内（一部は常用（無期限））	
行政文書ファイル管理簿への記載	-	なし	記載される	
保存期間満了後の措置	-	廃棄（又は保存期間延長）	国立公文書館等へ移管（又は保存期間延長）	
廃棄に係る内閣総理大臣との協議	-	不要	必要	（廃棄されない）
文書の開示	-	不開示情報を除外した上で開示		

（出典）法令等を基に筆者作成。

²³ 「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第8条第2項の同意の運用について」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/douinounyou.pdf>> なお、行政機関の長が歴史公文書等に該当すると判断した行政文書ファイル等はそもそも廃棄されないため、法第8条第2項の同意の対象となるのは全て行政機関の長が歴史公文書等に該当しないと判断した行政文書ファイル等である。にもかかわらず、このうち1年未満保存文書だけが協議不要とされていることに注意が必要である。

(5) 公文書管理委員会

公文書の管理について外部有識者や専門家の知見をいかすため、内閣府に公文書管理委員会（以下「委員会」という。）が置かれている。内閣総理大臣が管理規則の制定・変更について同意を行うに当たっては、委員会への諮問が義務付けられている（法第 29 条）。他方で、行政文書の廃棄について内閣総理大臣が同意を行うに当たっては、委員会への諮問は義務付けられていない²⁴。

III 論点と改善方策

1 総説

(1) 説明責務に係る論点

行政の文書管理制度とその運用に対しては、国の説明責務を全うするという観点からの批判がある。平成 29 年 1 月に召集された第 193 回国会においては、政府が公文書管理法や管理規則に基づいて適正に文書管理を行っていることを説明しつつ、文書については、組織共用文書として作成されておらず、又は既に廃棄されたとして、示されないという事態が相次ぎ、衆議院解散に伴う同年 10 月の総選挙の争点ともなった²⁵。

行政文書が行政機関において適切に管理され、開示の対象とされるための論点として、①行政文書の作成、及び②行政文書の廃棄の局面における制度と運用の在り方が挙げられる。加えて、③行政文書の作成・廃棄に係る適切な判断主体の在り方についても論点となっている。

(2) 近年の改善に向けた取組

国会で行政文書の管理の在り方が問題とされたこと等を受け、政府は、内閣官房・内閣府・総務省からなる検討チームにおいて改善方策をまとめ、平成 29 年 9 月に内閣府事務次官から各行政機関に通知を発出した²⁶。また、同年 12 月にはガイドラインの改正が行われた。改正されたガイドライン（以下「改正ガイドライン」という。）は、公文書管理法施行 5 年目を契機として委員会で検討された公文書管理法の制度と運用の見直しについての報告書（以下「委員会報告書」という。）を踏まえたものであるとともに²⁷、上記の内閣府事務次官通知の内容も含んでいる。一方、国会においては、同月、野党 6 会派が公文書管理法の改正案（以下「野党改正法案」という。）²⁸を第 195 回国会に提出した。

以下、改正ガイドラインと野党改正法案の内容について、論点ごとに分析する。

²⁴ 同意が求められる件数が膨大な数に上り、委員会において、かかる膨大な件数の審査を行うことは実際困難であると思われるためだと説明されている（宇賀 前掲注(20), p.105）。

²⁵ 「政策を問う 2017 衆院選 暮らしどうなる 各党公約は」『朝日新聞』2017.10.11.

²⁶ 内閣府事務次官「公文書管理法に基づく行政文書の取扱いについて（通知）」（平成 29 年 9 月 21 日府公第 186 号）<<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/20170921jikantsuuchi.pdf>>

²⁷ 公文書管理委員会 前掲注(1), p.3.

²⁸ 「公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案」（第 195 回国会衆法第 4 号）

2 文書の作成段階

(1) 従来の文書作成の特徴

行政機関の外からみて重要と思われる文書が必ずしも作成されていないのは、意図的な隠蔽が行われているためではなく、重要な情報についての認識が行政機関の内外で異なっているためであるという指摘がある²⁹。従来、行政機関は、意思決定過程の記録として主に決裁文書を行政文書として作成し、保存する傾向にあった³⁰。政府は、決裁文書には意思決定過程が集約されているとの立場をとる³¹。これに対し、決裁文書には意思決定の最終段階しか記載されておらず、内容形成過程での意見交換の状況や内容形成の過程そのものの動態等は文書化されていないという指摘がある³²。研究者の立場からは、会議資料その他参考のための部内資料、実務担当者のメモ、立案のための調査資料から察知し得ることが多いとの意見があり³³、さらには、公文書のみならず関係者個人の私文書にも依拠しなくては、行政の意思決定過程が理解できないという意見もある³⁴。

(2) 作成義務の範囲の明確化

従来の文書管理においては作成されなかった行政文書が作成されるようになれば、意思決定過程の検証が容易になり得る。改正ガイドラインでは、別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等の記録についても、行政文書として作成することが明記された(第3-2-(2))。これに対応して、行政機関外部の者との打合せ等の記録の作成に当たっては、行政機関側の出席者による確認を経るとともに、可能な限り相手方の確認等により正確性の確保を期することも定められた(第3-3-(2))。

(3) 個人用文書と組織共用文書の区別の徹底

行政機関の職員が文書を作成しても、個人用文書と判断される限りは管理の対象とならない。政府は、文書が組織共用文書に該当するかどうかについて、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況等を総合的に判断する必要があると考えている³⁵。これに対し、行政の文書管理が個人単位で行われる傾向にあり、決裁文書のような組織共用文書を担当者が保管する一方で、同一文書を複数の職員が重複して保有するといった状況がみられる等³⁶、両者の区別が必ずしも明確ではないため、恣意的に分類される余地があるという指摘がある³⁷。委員会報告書は、情報開示請求に係る審査会の行政文書の範囲に関する答申例が蓄積されており、両者の区別に関する運用は安定していると評価している³⁸。

²⁹ 加藤 前掲注(19), pp.184-185.

³⁰ 牧原出「第5章 「記録保存型文書管理」と「意思決定型文書管理」」総合研究開発機構・高橋滋共編『政策提言 公文書管理の法整備に向けて』商事法務, 2007, p.253.

³¹ 一例として、第193回国会衆議院総務委員会議録第11号 平成29年4月4日 p.7。(三木亨総務大臣政務官発言)

³² 縣公一郎「第4章 法令の制定と省庁の意思決定」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第4巻(政策と管理)』有斐閣, 1995, p.129.

³³ 津田秀夫「近代公文書学成立の前提条件」『史料保存と歴史学』三省堂, 1992, p.163.

³⁴ 加藤 前掲注(19), pp.186-187.

³⁵ 「衆議院議員中川秀直君提出仙谷官房長官の「私的メモ」の定義に関する再質問に対する答弁書」(平成22年12月7日)

³⁶ 北田祐幸「国の行政機関における文書管理の現状と課題」『自治研究』64巻1号, 1988.1, pp.89-90.

³⁷ 井出嘉憲「文書管理の状況と課題—「公開」と「管理」の交錯—」『法律時報』70巻6号, 1988.5, p.31.

³⁸ 公文書管理委員会 前掲注(1), pp.6-7.

ガイドラインには従前から両者の区別を徹底することが定められていたところ、改正ガイドラインでは、特に電子メールを含めた電子文書の取扱いが明記され、行政文書に該当するものは共有フォルダに移し、個人用文書は適切にアクセス制限を行った個人用フォルダに置くことを徹底することとされた（第5）。

（4）行政文書の定義拡大

行政の意思決定過程を明らかにするという観点からは、行政機関の職員が作成した文書は全て行政文書として管理の対象とすることが考えられる。このような考え方にに基づき、野党改正法案は、行政文書の定義に個人用文書をも含むこととしている。

政府は、行政機関があくまで組織として国の説明責務を全うすることが公文書管理制度の目的であることから、組織共用文書であることを行政文書の要件とすることには合理性があるとの立場をとる³⁹。また、委員会報告書でも、公文書管理法附則第13条で義務付けられていた行政文書の範囲についての検討を行ったものの、上記のとおり個人用文書と組織共用文書との区別に関する運用が安定していること等から、行政文書の定義変更には踏み込まなかった⁴⁰。

3 文書の廃棄段階

（1）1年未満保存文書の扱い

行政文書のうち1年未満保存文書は、行政ファイル管理簿に記載されず、内閣総理大臣の同意を得ずに廃棄することができる運用が行われている。これまで、1年未満保存文書についての基準は、ガイドラインに規定がなく、管理規則にも定められていない例が少なくなかったため⁴¹、行政文書の全体像を把握することが困難な状況であった⁴²。行政文書が網羅的でなく断片的にしか保存されていなければ、国民に政策決定の正当性を納得させるものとはならないだろうという指摘がある⁴³。

（2）1年未満保存文書の類型化

どのような種類の行政文書が1年未満保存文書に含まれているのかが明らかになれば、行政文書の全体像を把握することにつながる。改正ガイドラインでは、1年未満保存文書の類型を例示列挙するとともに、それ以外の類型については、どのような業務に係るものについていつ廃棄したのかを記録し、一定の期間ごとに一括して公表することとした（第4-3-(6)及び第7-2-(3)）。

（3）1年以上の保存期間の義務付け

意思決定過程や事務及び事務事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、作成義務がある以上、歴史公文書等に該当しないものであっても、その存在を明らか

³⁹ 第193回国会衆議院決算行政監視委員会議録第6号 平成29年6月5日 p.16. (安倍晋三内閣総理大臣発言)

⁴⁰ 公文書管理委員会 前掲注(1), pp.6-7.

⁴¹ 「各府省庁における保存期間1年未満文書の取扱い」(第56回公文書管理委員会資料2)内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2017/20170830/shiryoku2.pdf>>

⁴² 内閣府大臣官房公文書管理課「公文書管理委員会第56回議事録」2017.8.30, p.18. <<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2017/20170830/20170830gijiroku.pdf>>

⁴³ 山田洋「第10章 公文書保存における法制度的課題」『リスクと協働の行政法』信山社, 2013, p.183.

にしておくことが望ましい。このため、改正ガイドラインでは、そのような行政文書は原則として1年以上の保存期間を設定することを明記した（第4-3-(5)）。

野党改正法案では、国会でその廃棄が問題視された電磁的記録及び行政機関の外部との交渉記録について、保存期間1年以上に設定することを義務付けている。

(4) 廃棄に係る協議範囲の拡大

さらに進んで、1年未満保存文書の廃棄についても内閣総理大臣との協議を要することとすべきであるという主張もある⁴⁴。政府は、対象文書の数が膨大であるため、全ての廃棄予定文書を審査すると行政コストが過大になると答弁している⁴⁵。協議手続については、大量の行政文書をわずかな職員が審査することとなるため、廃棄の是非を適切に判断し得るか疑問であるとの指摘が公文書管理法案の審議において既になされていた⁴⁶。

(5) 外国の状況—アメリカ—

内閣総理大臣との協議手続のように、外部機関の審査によって適正な廃棄を担保する仕組みとして、アメリカの国立公文書記録管理院（National Archives and Records Administration: NARA）長官による廃棄の承認手続がある（表3）。

表3 廃棄手続の日米比較

	日本	アメリカ
廃棄に係る法令の定め	行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書を廃棄しようとするときは、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない	行政機関の長は、保存期間が満了した記録を廃棄するときは、NARA 長官の承認を得なければならない
廃棄に係る協議・承認の対象	行政文書ファイル等	記録（レコードスケジュール（RS）単位）
協議・承認の手続	<ul style="list-style-type: none"> 提出された協議書に基づく判断 必要な場合は、内閣府・国立公文書館が報告・関係資料の提出を求め、実地調査を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 提出されたRSと記録目録に基づく判断 連邦官報へ掲載し、利害関係人に意見を述べる機会を与える
個別の協議・承認が必要なもの	保存期間が1年以上に設定された行政文書ファイル等	一般レコードスケジュール（GRS）に記載されていない、各行政機関に固有な種類の記録
個別の協議・承認が不要なもの	保存期間が1年未満に設定された行政文書ファイル等	<ul style="list-style-type: none"> GRSに記載された、各行政機関に共通する種類の記録 過去に廃棄の承認を得た種類の記録

（出典）法令・ガイドライン等を基に筆者作成。

各行政機関の長は、我が国の行政文書に相当する記録（Record）を廃棄する場合には、原則として⁴⁷、NARA 長官から廃棄の承認を得なければならない。承認に係る審査はレコードスケジュール（Record Schedule: RS）⁴⁸単位で行われる。NARA 長官は、時の経過によって保存を継続する価値が失われたかどうかを判断する。また、承認に先立ち、記録の廃棄について連邦

⁴⁴ 「公文書管理委委員長代理 三宅弘氏に聞く 森友交渉記録「破棄」」『東京新聞』2017.5.23.

⁴⁵ 第193回衆議院予算委員会議録第13号 平成29年2月20日 p.30.（稲田朋美防衛大臣発言）

⁴⁶ 第171回参議院内閣委員会議録第9号 平成21年6月23日 pp.14-15.（松井孝治参議院議員発言）

⁴⁷ 米国大陸外における戦時中の廃棄等といった例外が認められている（合衆国法典第44編第3311条）。

⁴⁸ 記録の処分予定を定めたもの。一定年数が経過して行政機関が当該記録を必要としなくなった場合にNARAへ移管又は廃棄すること等の処分が定められる。“What is a records schedule?” NARA website <<https://www.archives.gov/records-mgmt/faqs/scheduling.html#schedule>>

官報に掲載し、利害関係人に意見を述べる機会を与えなければならない⁴⁹。

ただし、全ての記録を個別に審査するわけではなく、各行政機関に共通する記録類型については、一般レコードスケジュール（General Record Schedule: GRS）を定め、一定の保存期間を経た後の廃棄を一括して承認している。また、過去に廃棄の承認を得た記録と同種の記録についても、再度承認を得る必要はない。各行政機関に特有の記録を主に審査することにより、行政コストを抑えつつ、行政機関の記録の全体像を把握することが可能となる。

4 作成・廃棄の判断主体

(1) 行政機関自らが判断する体制

行政文書の作成や廃棄の制度が適切に運用されるには、作成や廃棄に当たり、国の説明責務を全うすることを踏まえた判断がなされていることが前提となる。しかし、平成28年に総務省が実施した各行政機関における行政文書の整理状況の調査によると、適切に点検・監査を行うことで容易に発見できるような誤りがみられる等、「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」という⁵⁰。かかる状況を改善する方向性としては、行政機関内部における改善と、行政機関外部の関与による改善の2つが考えられる。

(2) 行政機関内部における改善

改正ガイドラインでは、行政機関内部における改善が進められた。体制面の強化として、文書管理者に加え、文書の作成や保存の各段階で生じる文書管理者の事務を補佐するため、内容に応じた実務的補佐体制を置くこととされた（第2-4）。また、各職員が少なくとも毎年度1回、公文書管理に関する研修を受けられる環境を提供することとされた（第9-1）。

(3) 行政機関外部の関与による改善

公文書管理法の趣旨を踏まえた判断がなされるための方策として、行政機関外の専門家や委員会等の第三者機関を判断に関与させる仕組みが考えられる。内閣府は、各行政機関の業務プロセス等を最もよく理解する当該行政機関において公文書管理を行うことが重要であるとの立場をとる⁵¹。一方で、文書管理は片手間にできるものではなく、文書管理の専門官を配置することが合理的であるとの意見がある⁵²。委員会報告書では、行政機関の文書管理業務を支援するため、公文書管理の専門職員の育成・配置等について、公文書を利用する研究者等の知見・協力を得ながら検討することとされた⁵³。これを受け、内閣府において試験的に専門職員を配置し検証を行う等の対応案が示されている⁵⁴。

⁴⁹ 宇賀 前掲注(20), p.105.

⁵⁰ 総務省行政評価局「公文書管理に関する行政評価・監視結果報告書」2017.9, p.10. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000507803.pdf>

⁵¹ 内閣府大臣官房公文書管理課「「行政文書の管理に関するガイドライン」改正案に対するパブコメ意見概要」（第59回公文書管理委員会資料2-1）2017.12.20, p.3. <<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2017/20171220/shiryou2-1.pdf>> なお、委員会が廃棄判断に関与しない理由として、前掲注(24)を参照。

⁵² 加藤 前掲注(19), pp.211-212.

⁵³ 公文書管理委員会 前掲注(1), pp.5-6.

⁵⁴ 「公文書管理法施行5年後見直しの対応案（スケジュール案）」（第53回公文書管理委員会資料2-2）2017.2.21.

(4) 外国の状況—フランス—

外部から専門職員を行政機関に派遣する制度として、フランスの例がある。公文書管理を所管する公文書館局は、文書管理の専門官（ミシヨネール。missionnaire）を各省に派遣している。各省における専門官の役割は、公文書館局と各省との交渉によって決まるため、省によって異なるが、省によってはミシヨネールが常駐して文書管理に関与する場合があり、文書の検査・確認（廃棄文書の識別、移管の許可、文書管理表⁵⁵の確認）等を実施する。この場合には、省の職員である文書担当官とチームを組む。ミシヨネールは、各省からの抵抗に遭いつつも、科学的・技術的な文書管理を推進しているとされる。⁵⁶

おわりに

文書管理に割ける人員や予算が限られており、文書の評価選別業務の実施体制が「諸外国と比べても見劣りする状況にある」と評される現状においては⁵⁷、行政の効率的な運営を妨げない範囲で運用上の改善を進めていくことが現実的であるといえる。一方で、文書管理の専門官を配置する等の制度上の改善により、短期的には行政コストが増大したとしても、長期的には業務の効率化につながるという指摘もある⁵⁸。現在のみならず将来の国民に対しても説明責務を負っていることも踏まえ、長期的見地に立った議論が望まれる。

内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2016/20170221/shiryoku2-2.pdf>>

⁵⁵ 文書の 카테고리、保存期間、最終的な処分等を記載したもの。牧原 前掲注(30), p.261.

⁵⁶ 同上, pp.256-263; 小宮山敏和・太田由紀「フランスの公文書館制度及びフランス国立公文書館視察報告」『アーカイブズ』52号, 2014.3, p.31.

⁵⁷ 公文書管理委員会 前掲注(1), p.3.

⁵⁸ 加藤 前掲注(19), p.211.