

公文書管理改善のためのヒント集 II

公文書管理の在り方検討委員会

従来、公用文書（役所の業務遂行のための文書）と考えられることの多かった公文書が、本来の意味、つまり公共用文書（国民の信託を受けた公務員が業務を遂行するための文書、国民の共有物）として認識され、それに見合った保存管理・活用をすることが「公文書管理法」で規定されました。同法では、現用文書管理から非現用歴史公文書の保存・管理・活用までを一貫したものと捉え、その過程（文書のライフサイクル）を踏まえた適正な管理を求めています。そして、地方自治体においても法律の趣旨を踏まえ公文書を住民目線で管理・保存し、利用に供することが努力義務とされています。

群文協では市町村文書担当職員を中心としたワーキンググループで「公文書管理法と地方自治体の実態を踏まえた公文書管理改善のためのヒント集 I」として、従来の文書管理の中で意識されにくかった歴史公文書の取扱いを中心に改善案をまとめました。今回の「ヒント集 II」では、現用文書の管理を中心に改善策について考えてみました。公文書管理の適正化が業務効率を上げたり業務の透明性を高めたりすることから「文書管理体制の改善は究極の行財政改革」とも言われます。また現用文書が適正に管理することにより、それに続く非現用歴史公文書の保存管理も比較的容易に取り組むことが可能になります。

このヒント集では、文書管理の主要な観点について、複数の類型・段階によって、公文書管理改善のヒントを示しました。また、観点によってはより具体的な類例を記載しました。それぞれの自治体の現状をチェックしより良い姿を考えつつ、できることから取り組むことを通して、各自治体の公文書管理改善が図られることを期待しております。

<文書管理の目的>

【改善のポイント】

従来の文書管理は、行政機関の適正かつ効率的な業務遂行のために管理するという謂わば「行政のための文書管理」という性質が強かったが、公文書管理法ではそれに加え、行政の諸活動を現在及び将来の国民（住民）に説明する責務を全うすることが求められている。

また、文書（公文書等）自体についても、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るもの」と明記されていることから、「利用を前提とした文書管理」、「国民（住民）のための文書管理」という面をより打ち出した形での文書管理をすすめる必要がある。

A 段階：「行政のための文書管理」を徹底する。

（適正な管理により保存されるべきものは保存管理がなされている状態を目指す）

→ 必要に応じて過去の文書が参照できるよう整理・保管されている。

B 段階：「利用を前提とした文書管理」をすすめる。

（文書の検索性を高め、文書の積極的な利活用がすすめられる状態を目指す）

→ 情報公開に適正に対応できており、文書の存否について適切に把握している。

C 段階：「国民（住民）と情報共有のための文書管理」をすすめる。

（情報公開、歴史公文書等の公開を積極的にすすめ、そのための適正な管理がなされている状態を目指す）

→ 非現用の歴史公文書等についても適正に管理し、閲覧することができる。

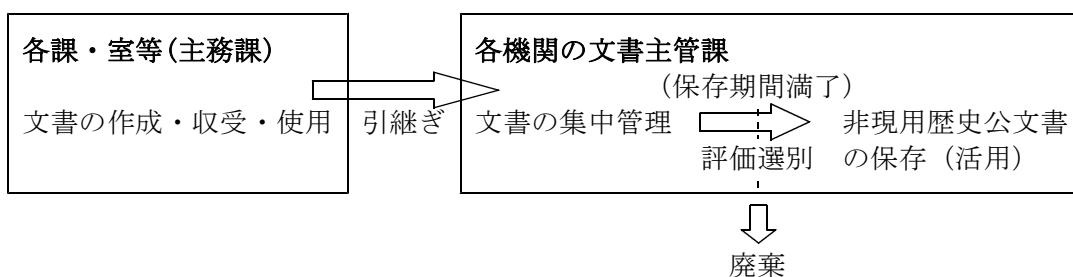
<文書管理の対象>

【改善のポイント】

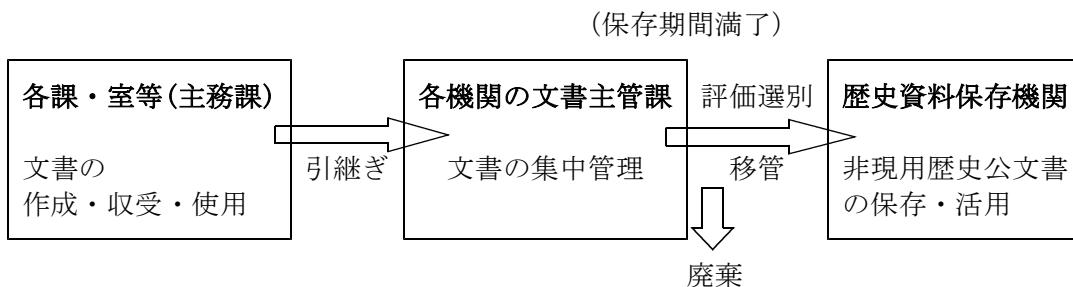
行政の諸活動の説明責任を果たすための文書管理であることから、すべての行政機関（首長部局、各委員会）及び議会、公営企業をその対象とすることが必要となる。また、公の施設の管理において指定管理者制度を導入している自治体については、その文書（公の施設の管理に関わる文書）も対象とすべきであろう。

対象となる文書については、情報公開制度における組織共用文書は当然であるが、より広い範囲について規定しておくことが望ましい。文書のライフサイクルを踏まえ非現用の歴史公文書等も管理の対象とすることが必要である。

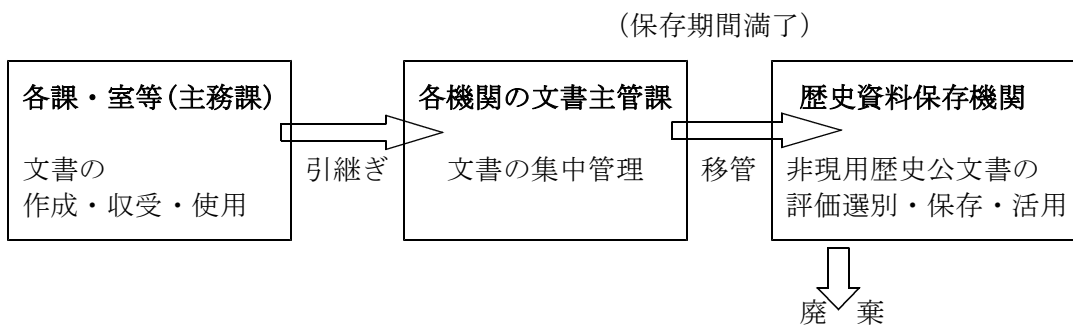
A 型：文書のライフサイクルを踏まえ、各機関の文書主管課によって、非現用歴史公文書等を含めた公文書等の管理を適正に行う。



B 型：文書のライフサイクルを踏まえ、現用文書については各機関の文書主管課、廃棄される非現用文書のうち歴史公文書等に該当するものについては歴史資料保存機関において適正な管理を行う。(歴史資料保存機関がある場合)



C 型：文書のライフサイクルを踏まえ、歴史公文書等の移管を軸とした公文書等の適正な管理を文書主管課、歴史資料保存機関が連携して行う。(歴史資料保存機関がある場合)



<文書の作成>

【改善のポイント】

文書の作成については、意思決定をする場合や事務及び事業の実績等行政機関情報公開法施行令の規定により義務つけられたものは当然であるが、審議または検討の内容その他意思決定の過程に関する事項についても記録することが自治体の諸活動を説明する上では重要である。またこれら作成されるべき公文書が適切に作成されるようにするため、「公文書の作成に関する指針」等を定め遵守するなどの手立ても必要となる。

- A 段階：法令・文書管理規程等において作成が義務づけられた文書について、適切に作成されるように手立てを工夫するとともに、職員への意識化を図っている。
→ 行政職員として作成すべき文書を作成している。
- B 段階：法令・文書管理規程等で作成が義務づけられている文書について、その事業等における意思決定や検討の過程についても文書が適切に作成されるように手立てを工夫すると共に、職員への意識化を図っている。
→ (住民の目線で) 住民に対して説明責任を果たせるような文書作成がなされている。
- C 段階：条例或いは文書管理規程等において、行政施策の意思決定や検討の過程も含めた記録が残るよう、作成すべき文書を明確に規定し、それを遵守するための職員の意識化を図っている。
→ 住民との行政情報共有によるより良い地域社会づくりを目指して、より綿密に記録を残すための文書作成を目指している。

<文書の管理・保存>

【改善のポイント】

まず保管場所の問題として、一定期間経過した文書は、集中管理する方が文書の散逸・誤廃棄等のリスクを軽減できる。また分散管理を行う場合でも、文書管理システム等の導入により作成された文書の一元的な目録管理は必要である。文書取り扱いの手法においては、簿冊、ボックスファイリング等それぞれの形態において長所・短所があるため、それぞれ良く理解した上で対応することが大事である。簿冊名、ファイル名等、一見して内容が理解できるようなものをつけるとともに、定期的な点検を実施するようにしたい。

- A 型：文書は各課分散管理しているが、目録については集中管理している。
→ 文書の現物は各課の管理であるが、情報公開用の目録は整備されている。
- B 型：長期保存文書は一定期間後文書主管課による集中管理しているが、一部各課分散管理。目録については集中管理している。
→ 永年保存文書は集中管理がなされ、それ以外の文書は各課で管理しているが、情報公開用の目録は整備されている。
- C 型：文書は基本的に一定期間後文書主管課による集中管理、目録については集中管理している。また、文書の保存管理状況について定期的な点検がなされている。
→ 全ての文書が、基本的に文書主管課の管理下に置かれており、情報公開に対しても適切に対応できる。

<文書管理責任者・担当者>

【改善のポイント】

文書等の管理を統括する責任者を明確にする必要がある。行政機関全体としては首長が責任を持つことになるわけだが、実務的な部分としては、文書主管課長を総括責任者とし各課室長を文書管理責任者とするなど、きめ細やかな体制を構築する必要がある。また、各課室には文書管理担当者を置き文書管理責任者を補佐するとともに文書管理の実務が進められるようにすると良いであろう。

- A 型：文書主管課長を責任者とし、文書の管理・移管・廃棄をすすめる。
(年間の文書発生件数が 5000 件程度を目安)
- B 型：文書主管課長を統括責任者とし、各課室長を文書管理責任者、その補佐として文書管理担当者を置き、文書の管理・移管・廃棄をすすめる。
(年間の文書発生件数が 10000 件以上を目安)
- C 型：文書主管課長を統括責任者とし、各課室長を文書管理責任者、その補佐として文書管理担当者を置き、文書の管理・移管をすすめる。廃棄については歴史資料保存機関等の長をその責任者とする。
(年間の文書発生件数が 10000 件以上を目安とし、歴史資料保存機関がある場合の類例)

<文書管理委員会>

【改善のポイント】

文書管理委員会は、行政機関における文書管理状況について調査し、適切な指導や助言を行うものである。その設置の仕方としては、行政機関の職員のみで構成するやり方、行政職員と有識者および住民代表で構成するやり方などがある。

公文書管理法における公文書管理委員会のように、非現用歴史公文書の利用請求に関わる不服審査も行う場合には、歴史公文書有識者や利用者の立場である住民の代表も含めた構成により設置する必要があるように思われる。

また、委員の構成によっては、保存期間満了文書の評価選別についても担当することも可能となる。

- A 型：職員のみによる委員構成
(情報公開・個人情報保護審査会とは別置、現用・非現用文書管理状況に関するチェックのみ)
- B 型：情報公開・個人情報保護審査会との併設
(現用・非現用文書に関わる審査、文書管理状況に関するチェック)
- C 型：情報公開・個人情報保護審査会委員＋歴史公文書有識者による委員構成
(現用・非現用文書に関わる審査、文書管理状況に関するチェック、制度化の仕方によっては選別も可)

<文書の保存期間>

【改善のポイント】

従来の文書管理規程等で定められている保存期間について、再度見直す必要がある。不必要に長い保存期間を設定していないか、逆に短くしすぎていないかなど、業務内容と照らしてみる必要がある。

また、自治体によっては、最長保存期間が永年保存文書であったり、長期 30 年保存文書であったりする。歴史公文書としての移管先が確保できている場合には、長期 30 年として、保存期間満了後は非現用文書として移管する方がその後の幅広い活用につながると思われるが、移管先が明確でない場合には、歴史公文書を永年保存に位置づけて、まずは確実に保存するなどの対応が必要となろう。

A 段階：歴史公文書等を永年保存に位置づけ保存管理する。(保存重視)

→ 歴史公文書を保存している。

B 段階：当初永年保存文書と規定されたものでも、歴史公文書等については移管し、保存・利活用を図る。(活用可能性の拡大)

→ 歴史公文書を保存し、利用できるようになっている。

C 段階：長期 30 年等、文書はすべて有期限化し、移管、評価選別を行い、歴史資料保存機関等において、保存・利活用を図る。(専門機関での保存、管理、活用)

→ 歴史公文書を適正に保存し、積極的な利活用をすすめている。

<保存期間の延長>

【改善のポイント】

事業の進行状況に応じて、文書の保存期間を延長することがあるが、文書保存管理上、必要最小限の延長とするべきである。その都度、内容を十分検討し、本当に必要であれば基本的に 1 年単位で延長していくようにする。

A 段階：延長の年数又は回数を制限し、不必要な延長を少なくする。

→ やみくもに保存期間を延長することを規程等により防いでいる。

B 段階：保存期間延長のメリット・デメリットについて役所内部で内容を検討する機会を持ち、不必要な延長は避けるようにする。

→ 特に保存期間延長のデメリットについて、役所内部で共通理解が図られ、意識された対応がなされている。

C 段階：文書は最終的には公開されることを前提として、保存期間の延長についても、文書管理委員会等で検討することにより、不必要な延長は避けるような仕組みを構築する。

→ 文書のライフサイクルを踏まえ、適正な保存期間を設定するための検討がなされるとともに、期間満了後の保存活用についても理解が図られている。

<保存文書の利用>

【改善のポイント】

書庫等で一括管理している文書は、書庫外に持ち出す場合、利用簿に利用者名、利用期間、利用目的等を明記し、チェックができるようにする。また、利用した文書は速やかに返却するようにする。庁舎外へは基本的に持ち出さないようにする。

「住民共有の知的資源」としての取扱を考えていく。

- A型：保存文書利用簿等を準備し、その出納について必要事項を記入し、管理を徹底する。
→ 文書の利用状況（出納状況・存否も含めて）を文書主管課が把握している。）
- B型：保存文書利用簿等を準備し、管理を徹底するとともに、庁外への持ち出しを禁止し、どうしても持ち出す場合には、特別な許可制度を設けるようにする。
→ 文書主管課の管理において、紛失等を最小限に留める工夫がなされている。
- C型：「住民共有の知的資源」として、原本の保存管理を徹底し、どうしても持ち出す必要がある場合には、複写物を用いる等の方法をとるようにする。
→ 作成された文書の原本が、確実に保存管理されている。

<文書の移管・廃棄>

【改善のポイント】

保存期間を満了した文書については、移管先を定め、そこで歴史公文書としての評価選別を実施し、その後、歴史公文書以外の不要なものについて廃棄できるようにしたい。

移管先が定まっていない場合は、文書主管課及び文書主管課指導のもと各主務課において評価選別を行った後、歴史公文書については一括して文書主管課で保存、それ以外の文書については廃棄とするようにしたい。

保存期間満了で一律に廃棄することだけは避けなければならない。

- A型：文書主管課及び文書主管課指導のもと各主務課において評価選別を行い、歴史公文書等については一括して保存、それ以外を廃棄するようにする。
→ 評価選別により歴史公文書の保存を図る。
- B型：文書主管課は、保存期間満了予定文書目録を歴史資料保存機関に送り、歴史資料保存機関は必要に応じて現物を見ながら評価選別を行い、歴史公文書等については歴史資料保存機関に移管、それ以外の文書は廃棄とする。（文書主管課長が廃棄権を持つ場合）
→ よりの確な歴史公文書評価選別のための連携を図る。
- C型：保存期間満了文書については、軽易なものを除き、全て歴史資料保存機関に移管、歴史資料保存機関は評価選別を行い、歴史公文書等は保存、それ以外のものは廃棄するようにする。（文書の廃棄権限を、歴史資料保存機関の長が持つ場合）
→ 保存期間満了文書の移管を軸として、歴史公文書の評価選別を適正に行うための制度設計を図る。

<歴史公文書の保存>

【改善のポイント】

公文書管理法においては、現用文書・歴史公文書等の一貫した管理が求められている。従来、現用文書の部分については、文書管理規程等でその保存管理方法・扱い方の詳細が規定されていたが、歴史公文書等の保存管理についても同様に考えていく必要がある。

どのように歴史公文書等を選び出すか（評価選別）、どこでどのように整理し保存管理するか、どのような形で活用を図るか、自治体としての方針をまとめておく必要がある。

A 段階：文書の保存期限が満了した時点（永年保存文書においては、一定期間経過した時点）で、選別収集基準に基づき、歴史公文書を選別し保存できる体制を整える。

→ 歴史公文書を選別する機会が設けられている。

B 段階：文書主管課と歴史資料保存機関等との連携を構築し、しかるべき段階で選別収集基準に基づき歴史公文書を選別し、保存・管理し、活用をすすめる。

→ 歴史公文書を移管する仕組みが整っている。

C 段階：リテンションスケジュール（レコードスケジュール）に基づき、歴史資料保存機関等に歴史公文書の移管が確実に行われ、適切な保存管理、積極的な活用をすすめる。

→ 文書の作成段階から歴史公文書が想定され、適確に移管する仕組みが整っている。

チェック表（市町村： 年 月 日時点）

観 点	現 状	目指す姿	取り組めること(すべきこと)
文書管理の目的	A B C	A B C	
文書管理の対象	A B C	A B C	
文書の作成	A B C	A B C	
文書の管理・保存	A B C	A B C	
文書管理責任者・担当者	A B C	A B C	
文書管理委員会	A B C	A B C	
文書の保存期間	A B C	A B C	
保存期間の延長	A B C	A B C	
保存文書の利用	A B C	A B C	
文書の移管・廃棄	A B C	A B C	
歴史公文書の保存	A B C	A B C	

【参考資料】

公文書管理法の目的

公文書等……国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録

健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るもの

<すべきこと>

行政文書等の適正な管理、
歴史公文書等の適切な保存
及び利用等

<手だて>

国民主権の理念にのっとり、
公文書等の管理に関する基本
事項を定めること等

<ねらい>

◇行政が適正かつ効率的に運営
されるようにする

◇国及び独立行政法人等の有する
その諸活動を現在及び将来の国
民に説明する責務が全うされるよ
うにする

法による公文書管理のイメージ

(文書のライフサイクルを捉えた管理の形)

