

公文書管理法いよいよ施行へ

榑野村総合研究所 経営革新コンサルティング部 上席コンサルタント 石井 良一
主任コンサルタント 猪鼻 聡

1. はじめに

近年、年金記録のずさんな管理、海上自衛隊補給艦「とわだ」の航海日誌の誤廃棄、厚生労働省のC型肝炎資料の倉庫への放置など、不適切な文書管理の事例が相次いだ。このため、政府では公文書管理の在り方について検討を進め、平成21年6月24日に「公文書管理に関する法律」（以下、公文書管理法）が成立した。法に基づき、内閣府に公文書管理委員会が設置され、施行令、ガイドラインの検討が進められている。また、各府省では規程の検討が進められており、順調にいけば、平成23年4月から法が施行され、新しい公文書管理がスタートする。

現在、府省の行政文書ファイル数は1,714万ファイル（平成21年度）^{*1}存在する。法施行後は保存対象文書が飛躍的に増大することが見込まれる。膨大な量の文書に対して、効率的かつ適切に公文書管理を行うことが求められる。

これまでの公文書管理は、各府省個別の運用、職員の公文書管理の意識の希薄さ、現用文書の管理と歴史公文書の管理の壁の存在など、多くの問題を有していた。公文書管理法は、一元的な管理体制の確立、レコードスケジュールの導入、内閣総理大臣による廃棄の承認など、先進国でも例を見ない厳格な内容となっており、抜本的な文書管理プロセスの改革を求めるものである。

本論文は、新しい公文書管理のポイントを

説明するとともに、施行に向けての検討課題を整理することを目的としている。

2. 公文書管理のポイント

1) 公文書管理の目的

公文書管理法の目的は、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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であることにかんがみ、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的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史的公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適切かつ効率的に運営されるようにするとともに、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こと」（法1条）と規定されている。

すなわち、公文書は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位置づけられている。フランスでは、公文書管理はフランス革命時にナポレオンが民主主義実現の証拠として国民議会成立等に関わる文書の保存を始めたことにさかのぼるそうである。公文書管理を適切に行うことは、政策の意思決定の過程と結果を将来の国民に説明するために極めて重要なことである。

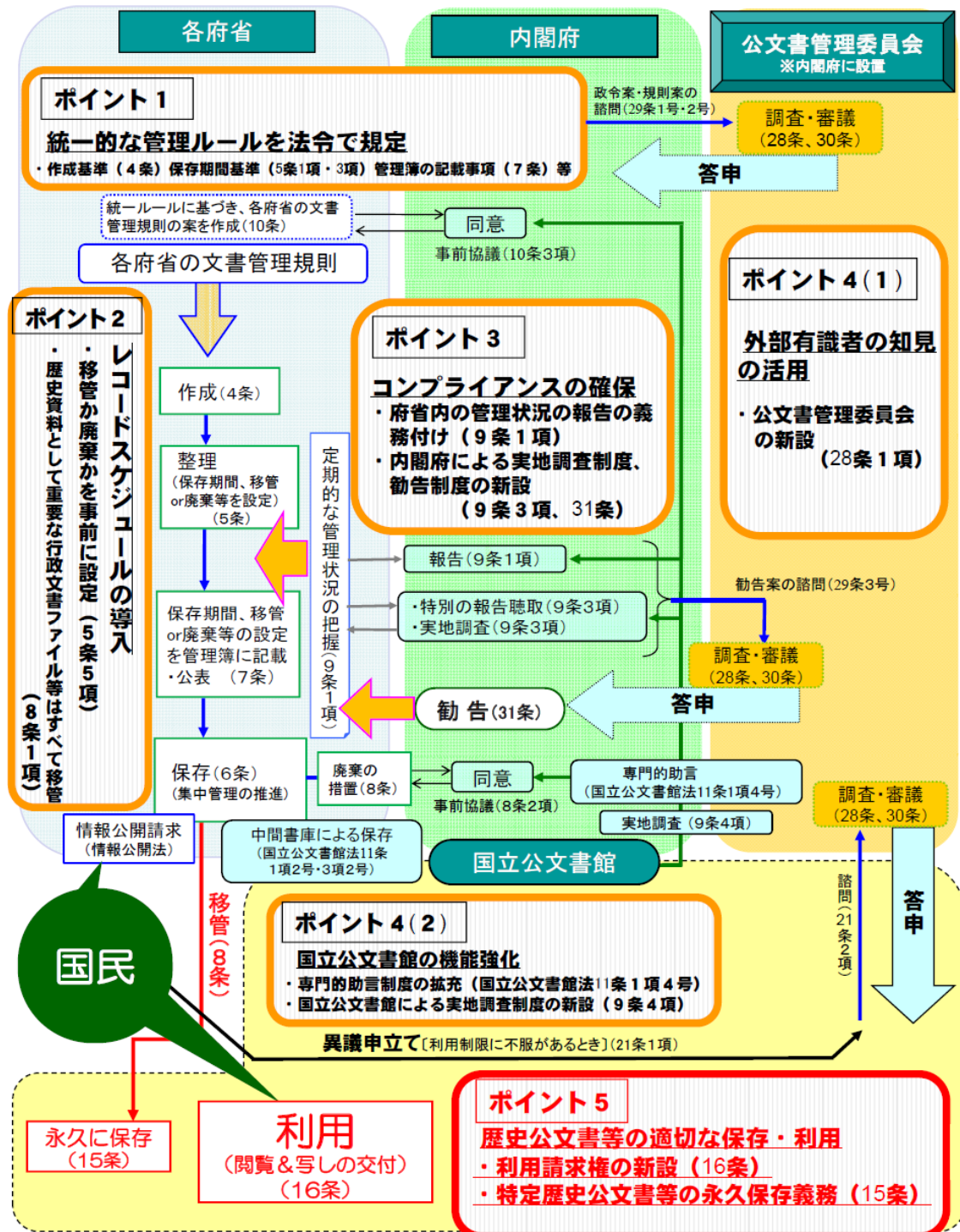
*1 内閣官房「行政文書の管理状況調査について」平成22年8月

2) 公文書管理法の特徴

公文書管理法の特徴は、統一的な管理ルールの設定、レコードスケジュールの導入（文書作成時に保存期間、満了後の措置を設定）、コンプライアンスの確保、外部有識者の知見の活用、国立公文書館の機能強化、歴史公文

書等の利用促進にある。特に、作成、保存期間、管理簿の記載事項などの統一的な管理ルールの設定、廃棄についての内閣総理大臣の同意の要件化により、これまで府省ごとに行われた公文書管理が大きく変わることになる。

図表 1 公文書管理法のポイント



出所) 内閣府資料

3) 公文書管理の対象機関

公文書管理法の対象は、府省が作成する文書(行政文書)、独立行政法人、国立大学法人、一部の特殊法人が作成する文書(法人文書)である。地方公共団体にも努力義務を求めており(法34条)、わが国の公的機関のほぼすべてが対象となるといえよう。

4) 電子での文書管理への対応

「行政文書の管理に関するガイドライン案」*2(以下、ガイドライン案と呼ぶ)において、行政文書の定義を「省の職員が職務上作成し、又は取得した文書(図面及び電磁的記録を含む)であって、省の職員が組織的に用いるものとして、省が保有しているもの」としている。これまでは Word や PowerPoint 等で作成した電子文書を印刷し、紙文書としてファイリングし保存していたが、電子文書をシステム*3上で保存することに道を開いた。これにはメールやブログなども含まれる。

先進各国は紙文書から電子文書への移行期にある。イギリスでは現用文書はほとんど電子文書での管理になっており、この結果、府省オフィスではノンペーパーが実現している。さらに、平成23年4月から国立公文書館では電子文書の受け入れシステムが稼働する予定である。わが国においても電子文書による公文書管理への移行が急速に進むと思われる。

5) 公文書管理体制

公文書管理体制は、府省全体の公文書管理の司令塔として内閣府に公文書管理担当が配置され、各府省では総括文書管理者(官房長等)の下に公文書管理担当(文書課等)が配置される。文書管理は職員自らが行うもので

あり、各課の文書管理者(課長等)が務めることとなる。また、文書管理の監査を行う監査責任者が配置される。

国立公文書館は、専門的助言や人材育成などを行うほか、公文書管理が適切に行われているか内閣官房とともに実地調査を行う権限を与えられている。

内閣府には外部有識者による公文書管理委員会が設置され、公文書管理の施行令やガイドライン等の検討、公文書管理に関する勧告に関する審議などを行うこととなる。

6) 文書の作成、整理、保存

法に基づき、作成、保存される文書は、最終的な決定文書のみならず、局長や課長における政策決定の経緯、過程についての文書も含めるものとされる。具体的には、三役等からの指示文書、課長決裁を得るために提出した文書が想定されよう。

文書を適切に管理するためには、同種の文書をファイリング(行政文書ファイル)し、それに名称、分類、保存期間、満了日、満了後の措置、保存場所を明記し、管理することが重要である。ガイドライン案は、具体的に文書種別をあげ、保存期間、満了後の措置を示している。これにより、文書の適切な管理が進むものと期待される。

ここで留意すべきは、紙文書と電子文書の連動である。紙文書と電子文書は各課で併存することとなるが、同一の分類に基づき、文書管理システムで行政文書ファイルが管理されなければならない。紙文書の場合は、職員は文書管理システムを用いて行政文書ファイルを作成し、そこに書架番号を入力し、所在を明らかにする必要がある。

*2 第2回公文書管理委員会(平成22年8月31日)提出資料

<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/22/220831haifu.html>

*3 現在、文書管理業務の業務・システム最適化計画に基づき、政府全体で利用可能な一元的文書管理システムが、順次、府省に移行導入されている。当面はこのシステムもしくは現行システムで文書管理が行われよう。

紙文書は業務効率を考え、抜本的に削減することを考えるべきである。できるだけ電子文書での保存に切り替える、個人で文書を保有せず組織で文書を共有する、個人の書棚は最低規模にする、机には文書を置かない、職場の書庫には2年程度しか置かず文書課の書庫に移動させる、などの措置が有効であろう。

7) 文書の移管、廃棄

文書の移管は、レコードスケジュールの設定により、これまでよりも順調に進むことが期待される。当初設定した保存期間が満了した場合にはできるだけ延長はしないこととし、廃棄か移管がなされることとなる。

廃棄については、内閣総理大臣の承認が必要となった。各府省から廃棄予定文書リストが内閣府に送付され、それを確認することとなる。この承認は、廃棄停止措置をとる場合も想定される。

8) 点検、監査、管理状況の報告

これまでにはなかった監査規定が盛り込まれたことは、文書管理適正化の重要な一歩である。

各府省では文書管理者が日常的に点検をするとともに、監査責任者は毎年度1回監査を行い、問題点を洗い出す。その結果は内閣府に報告され、問題が大きい場合には実地調査、改善勧告がなされることとなる。

3. 府省における検討課題

現在、法施行に向けて、各府省では規則案の作成を行っているところであろうが、今後の重要な検討課題を示すと次のとおりである。

1) 文書の棚卸、分類、レコードスケジュールの検討

文書については、府省共通業務に関する文書と省独自業務に関する文書がある。前者については、ガイドライン案に保存期間、保存期間満了時の措置の基準が示されているが、後者については各府省で検討することとなる。

改めて、各府省で作成する文書を棚卸し、分類し、レコードスケジュール基準を作成する必要がある。この分析を通じて、文書の無駄を明らかにする効果も期待される。また、各府省ではこれまで移管がされずに、府省の書庫や図書室等で保存されている歴史的な文書等があると思われるが、法施行を契機に移管を進める必要もあろう。

2) 情報マネジメントの推進

欧米においては、もはや「文書管理」という言葉は使っていない。レコードマネジメントもしくはインフォメーションマネジメントと呼んでいる。文書の電子化の進展、メールの普及、内部統制の重視、ナレッジマネジメント（知識、知恵の共有）の推進、業務効率化の推進などがその背景にある。担当課は、インフォメーションマネジメントユニットというように名称、役割も変化させ、さまざまな媒体の情報を総合的、体系的に管理し、組織での情報共有、利用を推進し、業務の効率化を図るナレッジ・インフォメーションマネジメントを行っている。わが国においても、文書課の役割を見直す時を迎えている。

3) 体制整備

そこで、公文書管理で最も重要であるのが、各府省の公文書管理の司令塔、支援役となる文書課であろう。現在は数名程度の職員が兼務で、情報公開、文書管理システムの管理などの公文書管理を行っている状況である。

今後は、文書課職員に公文書管理専任職員を配置し、「知識・情報マネージャー」のような肩書を与え、公文書管理の現場の支援及び府省全体のナレッジ・インフォメーションマネジメントをリードしていくことが望まれる。

4. その他の機関における検討課題

独立行政法人、国立大学法人等については、国の動向、ガイドラインの策定を見守っていることかと思う。しかしながら、施行後は府省と同様な管理が求められることから、早急な体制整備が必要である。独立行政法人、国立大学法人等においても、紙文書から電子文書への移行が求められよう。府省の一元的文書管理システムは霞が関 WAN を通じてのみ利用可能であり、独立行政法人、国立大学法人等については活用できない。そのため、文書管理システムの効率的整備と活用が検討課題である。

地方公共団体は、努力義務が課されているだけで法に従う必要はないが、適切な管理ができていない団体はそれほど多くない。文書館を持っている団体は少数に留まる。熊本県では、「行政文書等管理のあり方検討委員会」を設置し、平成 22 年 6 月に提言書をまとめ、法を踏まえた規程や体制整備の方向性を示した。こうした検討に入った地方公共団体は少数である。今後、地方公共団体においては、公文書管理法も参考に、団体の状況も勘案し、公文書管理条例の制定が望まれる。検討にあたってその後の運用も念頭に、第三者委員会の設置も検討されよう。

5. おわりに

本論文では、2011 年 4 月からの施行が予定される公文書管理法に関して、動向、特に現用文書の管理についての検討課題を中心に述べた。適切に文書を管理することは行政機関の務めでもある。国民も現状では公文書管理法に関する関心はあまり高くないように思うが、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」がいかに関適切に管理されるかを注視していく必要がある。

筆者

石井 良一 (いしい りょういち)
株式会社 野村総合研究所
経営革新コンサルティング部
上席コンサルタント
専門は、公共経営、地域再生、人材マネジメント など
E-mail: r-ishii@nri.co.jp

筆者

猪鼻 聡 (いのhana さとし)
株式会社 野村総合研究所
経営革新コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、公共経営、公会計、内部統制、管理会計 など
E-mail: s-inohana@nri.co.jp