

公文書管理の改革に関する最終報告

平成 30 年 7 月 6 日

与党公文書管理の改革に関するワーキングチーム

自民党・公明党の両党では、昨今の公文書をめぐる様々な問題について責任ある対応策を講じ、一刻も早く国民の不信を払拭するため、与党政策責任者会議の下に設置した「公文書管理の改革に関する WT」において精力的に議論を行い、4月27日、政府に対し、「公文書管理の改革に関する中間報告」の申し入れを行った。同中間報告書では、政府に対し、早急に取り組むべき緊急的課題としての【要請事項】を申し入れるとともに、引き続き与党 WT として検討すべきものとして 11 項目の課題を指摘した。

その後、当 WT からの【要請事項】について政府が速やかな対応を取っているか厳しくチェックをするとともに、対応が不十分な場合には追加的な対応を懇請しつつ、11 の継続検討項目について議論を深めてきた。併せて、中間報告後に提出された財務省・防衛省の調査報告についても検証を行い、以下のとおり最終報告を取りまとめた。

一連の問題に対する国民の不信・疑念は未だ完全に払拭されたとは言えず、政府には引き続き真摯な説明と改革の断行を求める。当 WT としても、引き続き、政府の実施状況を厳しくフォローアップするとともに、必要があれば更なる改革の実行を求めていく。

I. 総括

1. 最終報告における検討の基本的考え方

行政の日々の業務では、公文書を用いて議論、検討、意思決定し、その結果を公文書により明らかにし、実施に移している。また、公文書は、過去の経緯を検証する等の意味において将来の仕事のためにも必要である。すなわち、公文書の作成・保存は国家公務員の本質的な仕事そのものであり、決して付随的な業務ではない。また、国家公務員は、主権者たる国民の信託を受けた国政の行政事務を遂行するものであり、公文書は国家公務員のみのものでなく、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資産であることも自覚すべきである。

一連の問題の背景には、こうした公文書に対する基本的認識が決定的に欠落していたと断じざるを得ず、改めて、公文書は、国家の行政運営の土台、国民共有の資産であることを確認するとともに、今般の一連の事案による行政・政治に対する国民の不信を払拭する決意をもって検討を進めた。

その上で、今後政府の隅々までの確な公文書管理を徹底していくためには、PDCA サイクルの徹底と反映が不可欠であり、以下の二つの視点が大切であるとの結論に至った。

① 一般的・抽象的な理念を示すのではなく、日常業務の遂行が自然と的確な公文書

の作成・保存につながるような具体的な仕組みを早急に構築すること。

- ②政府全体、各府省それぞれに、あるべき姿を明示し、出来ることから順次進め、常に運用状況をチェックし、不備があれば改善を求める体制を構築すること。

こうした改革には、一定の期間を要する。だからこそ、一刻も早く具体的な対応方を決定し、その実行に着手しなければならない。改めて、政府には危機感と責任感をもって早急に改革を断行することを求める。

2. 最終報告のポイント

Ⅱ～Ⅳに記載の内容を簡潔にまとめれば以下のとおり。

- (1) 中間報告後公表された財務省・防衛省の調査結果を厳しく検証したが、財務省の報告書については、前代未聞の決裁文書改ざんが何故止められなかったのか、組織全体のガバナンスのあり方も含めた再発防止策の十分な対応が必要であり、財務省は真摯な反省に基づく抜本的・具体的な再発防止策を速やかに講ずべきである。

- (2) 中間報告【要請事項₁】で要請した、新たなルールに基づく各府省の文書管理の徹底と内閣府・公文書管理委員会による実態把握については、実態把握が各府省からの報告を受けるだけの受動的なものに止まっており、実地調査等も含めた詳細な調査を早急に行うべきである。

また、中間報告【要請事項₂】については、e ラーニング研修の導入など政府において一定程度対応が取られているものがある一方、未だ検討段階にあるものが多々見受けられる。電子文書共有フォルダの体系的な管理などについては、内閣府において早急にマニュアル等の作成を行うよう改めて厳しく求める。

- (3) 中間報告で引き続きの検討事項とした項目についての当 WT としての検討結果は以下のとおりである。

《政府 CRO の設置等、公文書管理の実効性ある体制強化》

- ①政府全体の公文書管理の適正の確保を統括する責任者として、内閣府に公文書管理法に定める内閣総理大臣のチェック権限（報告・資料提出の求め、実地調査）を担い行使する独立のハイレベルの責任者（政府 CRO(Chief Record Officer)）を新設し、各府省に対する調査・監督などを行わせるとともに、下記②の各府省 CRO を統率させるべきである。なお、政府 CRO は、効率的・効果的な電子的文書管理等を推進していくため、政府 CIO 等関係機関と連携していく必要がある。

また、既に決定されている新国立公文書館の建設にあわせて人的・質的な充実を図ることによって、国立公文書館の体制を強化し、文書管理に関する専門的知見の集積機能を向上させるべきである。その一環として、アーキビスト養成の取り組みを一層充実させ、資格化することを検討するとともに、政府 CRO の指揮の下、権限を付与したアーキビストを各府省に派遣し、各府省の公文書管理の適正化を

支援させる枠組みも検討する必要がある。

- ②各府省における公文書管理の体制を強化するため、文書管理の責任者である官房長等を実務面からサポートするとともに、政府 CR0 と連携して各府省の文書管理状況をチェックする各府省 CR0 を新設すべきである。
- ③公文書管理の違反等に関する公益通報を実効あるものとするため、政府 CR0 及び各府省 CR0 を中心とした公文書管理に関する公益通報専属の窓口を各府省及び内閣府にそれぞれ新設すべきである。

《電子的手法による体系的、効率的文書管理の充実》

- ④行政機関は、組織として用いた公文書について国民に対する説明責任を果たすことが必要であり、その際、組織的な確認、検討を経ない職員個人限りの文書が混在していると、政府の組織的な意思決定過程等の理解をミスリードすることになりかねず、組織的に用いられた公文書と職員個人限りの資料が混在した状態は厳に避けるとともに文書の実態と形態を揃えて、適切な場所に保存しなければならない。そのためには、電子文書について体系的で分かりやすい共有フォルダ構造を構築する必要があり、各府省の文書管理者（各課長等）が責任をもって業務の実情を踏まえた検討を行い、決定すべきである。また、新たな共有フォルダ構造の構築にあたっては、既存のフォルダの改築ではなく、新規にフォルダを作成し順次移行する「新築、順次引っ越し」方式とすべきである。内閣府は、今後のフォルダ整理のあり方に関して、本年度中に各府省共通マニュアルを整理・発出すべきである。
- ⑤行政文書を共有する方法を適正化することで文書の所在を所管課が確実に把握するため、特に厳格な管理が必要な行政文書については他部署へコピー供与はせず閲覧権限を付与することとする一方、コピーを供与する場合には、所管課において供与履歴を管理し、供与先の保有・廃棄状況を把握する等の対応を取るべきである。また、共有が広く可能な情報については、府省内掲示板の活用を検討すべきである。
- ⑥電子メールの保存・保管について、先ずは、内閣府において、どのような電子メールが意思決定過程等の跡付け等に必要なものとして共有フォルダ等に保存すべき電子メールであるかについて具体例を示し明確にすべきである。また、内閣府においては、諸外国の例も研究の上、例えば、一定期間経過時に、作成者や第一取得者等の職員に分類整理を促し、その整理に従って電子メールが共用の保存場所に保存されることとなる等の仕組みについても検討すべきである。

《各府省における情報公開体制の整備》

- ⑦各府省における情報公開対応の体制を強化するためには、各部局に対する指導・助言等の機能強化が不可欠であり、公文書管理徹底のための各府省 CR0 の体制は、情報公開に関する指導・助言等も一体的に行う体制として構築すべきである。また、各府省の実情に応じ、開示請求対応に経験・知見を持つ者（再任用職員を

含む)を官房等に確保し、各部署の作業を補助させることも検討すべきである。

《電子決裁システムへの移行の加速》

- ⑧電子決裁システムへの移行について、業務プロセス全体の見直しと電子化と併せて移行を加速化すべきである。その際、総務省は業務改革(BPR)を推進する立場から、業務プロセスの見直しを各省任せにせず、必要な助言等を行うとともに、速やかに、電子決裁への移行についての政府方針を取りまとめ、電子決裁への移行進捗状況を継続的にフォローすべきである。また、総務省及び各府省は、文書管理システムの処理能力の向上を含め、電子決裁の使い勝手が向上するようシステム改修を行うべきである。併せて、会計事務についても、会計検査の際の証拠書類、検査資料提出を電子的に行うことを含め、業務を効率化するため、電子化を進めるべきである。これに資するよう、官庁会計システム(ADAMS)の次期更改の際に電子決裁機能を追加すべきである。

《刑法犯罪に至らない不正・不当な行為への対応策》

- ⑨刑法犯罪に至らない不正・不当行為への対応として、人事管理の中で、適切な文書の作成・保存を奨励し、評価することにより、組織全体としての「文化」を築き上げていく仕組みをビルトインすべきである。その上で、人事評価において、公文書管理への取組を明確に評価項目の一つとして位置づけ、処遇に反映することとし、内閣人事局において早急に検討し、実施に移すべき。更に、懲戒処分について、各府省の指針となる人事院の「懲戒処分の指針」では、不適切な公文書管理を行った場合の扱いが具体的に明示されていないことから、人事院において、同指針に「公文書に関する不適切な取り扱い」を重大な非違行為として明記するとともに、適正な公文書管理を求める国民の意識の高まりを十分反映した厳しい処分基準を定めることを求める。

《外交・防衛機密に関する情報公開のあり方》

- ⑩外交・防衛機密に関する情報公開については、国民の関心も高く、国民に状況を的確に説明する責任がある一方で、その特殊性から、国の安全や利益を損わないよう、特に慎重な判断が必要であり、多くの時間とマンパワーを要する状況になっている。この点、そもそも防衛機密などを厳格に管理する観点からは、何が公開してはいけない情報なのか、業務遂行過程において常に意識しておくべきものであり、まずは、外務・防衛両省において、機微情報を含む文書について、作成・保存の段階において、何が公開すべき種類の情報で、何が不開示とすべき種類の情報であるかを考え、できるかぎり両者を区分した書式・様式とすることを早急に検討すべきである。その上で、外務省・防衛省を中心に、必要な説明責任を果たすことを前提に、各国の制度の下での特例法や運用実態などの把握により一層努め、引き続き研究を深めていくこととする。併せて、国の安全の確保等から公開を控えるべき情報を除き、Webサイト等での積極的な情報提供に努めるべきである。

Ⅱ. 「中間報告」後における財務省・防衛省の調査結果の評価

1. 森友学園問題

- (1) 本年6月4日、財務省は、調査報告書を公表。
- (2) 改ざんした決裁文書を国会に提出、国会で存否が問題になっている応接録の廃棄を行ったことは、国会に対する冒涇であり、国民の共有資産である公文書を私物化する言語道断の行為であり、財務省は猛省すべき。
- (3) 報告書では、改ざんや廃棄に至った経緯・事実関係について一定の整理がされているが、十分な再発防止策がとられる必要がある。なぜこうした前代未聞の行為を進めることができ、また、誰も止めることができなかつたのか、組織全体のガバナンスのあり方も含め、真摯な反省に基づく抜本的かつ具体的な再発防止の取組みを速やかに行うことが必要である。

2. 自衛隊日報問題

- (1) 本年5月23日、防衛省は、イラク日報の問題について調査報告書を公表。
- (2) 大臣からの探索指示を受け、現場では日報の存在を確認しながらなぜ1年以上も大臣に報告をしていなかったのか。報告書によれば、防衛大臣の指示を組織内に徹底できなかつた、部局における普段からの意思疎通が不十分で、探索をした担当者と文書の存在を認知していた者との情報共有ができていなかったこと等が指摘されている。「隠蔽」の意図がなかつたとしても、公文書管理に対する意識が不十分であり、シビリアン・コントロールにも関わりかねない重大な問題をはらんでおり、こうした事務処理は不適切と言わざるを得ない。
- (3) 防衛省では、防衛大臣の指示・命令を履行する体制の強化、監察組織の新設など公文書管理・情報公開のチェック体制の強化、電子行政文書を一元的に保有・把握するための体制の検討や、統幕における専属体制の強化等などを進めることとしており、こうした再発防止策を確実に実施することが求められる。

Ⅲ. 中間報告での「要請事項」に対する政府の対応と評価

「中間報告」における【要請事項】への政府の対応状況について検証したところ、以下のとおり、取組みが進められているものも多々ある一方、未だ検討途上の事項が多く見られる結果となった。改めて、政府に対し、速やかに具体的な対応を行うよう求める。

1. 【要請1】

- ①内閣府から新たなルールに基づく各府省の文書管理の状況について報告を受けたが、各府省からの報告を前提とした、受動的で未だ概括的なものに過ぎず、各府省の現場の実態を確認するものとはなっていない。

- ②内閣府においては、新たなルールに基づく各府省の文書管理の具体的な運用レベルの実態について、実地調査等も含めて詳細な調査を行い、公文書管理委員会に報告するとともに、各府省の管理の実態を継続的に把握すること。
- ③また、文書管理担当者については、新たなルールの下では、各課に一人の設置が求められているが、各課必ずしも1名に限ることなく、実態に応じて各係や各班の状況を把握できる複数の担当補佐を文書管理担当者として指名すべきである。
- ④行政文書の判断として、1年未満保存文書の判断基準は外形的に示することができるレベルは提示されたが、運用する中で、さらに精度をあげるよう努めること。

2. 【要請2】

- ①電子文書の共有フォルダ等での体系的管理等、他部署・他課等との文書共有ルールについては、未だ具体的なものとなっていないのは遺憾。早急に、考え方や留意点をガイドライン等で明確に示すこと。内閣府は、システム整備を要せず実現可能なものについて、速やかに結論を出し、各府省に指示を行うべきである。なお、自衛隊日報のように掲示板へのアクセス履歴が残らない仕組みのため、組織内に文書が散在するようなことが今後なきよう、適切にアクセス権を付与できるようシステム改修も含めた改善を行うべきである。
- ②文書の位置付けや確度明示の全府省共通の「ひな型」については、内閣府において、各府省に具体的な提示を行なったが、今後、各府省が共通の「ひな型」に沿って文書管理を始めるよう、内閣府は、各府省に指導すること。
- ③電子決裁の推進については、業務プロセスやシステム見直しが必要であり、総務省において、各府省の実態把握結果を踏まえつつ、速やかに政府方針をまとめるべき。
- ④決裁後の修正の範囲、修正手続の明確化については、決裁後の修正は禁止であることを再確認するとともに、必要な場合は取り直しを行うこととし、明らかな誤字脱字など例外的に修正を行う場合には、決裁権者の了解の下、修正権限を与えられた者だけが修正等を行うべきである。内閣府において、速やかに詳細を整理して各府省にルールを提示し、各府省はこれを、「文書取扱規定」等に反映すべきである。また、総務省は、文書管理システムについて、ルールを踏まえた改修を早急に実施すべきである。

さらに、各府省は、それぞれ決裁文書に記述する内容や編綴する資料の在り方の考え方を明確化し、速やかに内閣府・公文書管理委員会に報告することとする。
- ⑤e-ラーニング研修については、内閣府において、研修の拡充に向けた対応が進められており、その効果を検証しながら、実施すること。また、公文書管理者向けの対人の「特別な研修」は年内に実施し、遅くとも、平成31年度から新たな研修体系を稼働させるべき。

IV. 今後の検討事項の検討結果と政府への新たな申入れ事項

1. 公文書管理の実効性ある体制強化

(1) 公文書管理の専門官やアーキビスト含む内閣府、国立公文書館の体制整備

- ①内閣府は、公文書管理制度を所管し、政府全体の文書管理を監督・統率する立場にあるが、専任の幹部が不在で、官房業務を多く抱える官房長や官房審議官の兼務となっている。十分な体制を整備してきているとは言えず、政府全体の公文書管理の適正化を図るため、公文書管理法に定める内閣総理大臣のチェック権限（報告・資料提出の求め、実地調査）を担い行使する独立のハイレベルの責任者（政府 CR0 (Chief Record Officer)）を内閣府に速やかに新設すべきである。
- ②政府 CR0 には、各府省の CR0 と密に連携しつつ、各府省の文書管理の状況を一元的に把握し、各府省に対する監視、助言・指導、監査・実地調査等を行うための強い権限を付与すべきである。同時に、政府 CR0 を支えるスタッフ（公文書管理課）の体制を大幅に強化する必要がある。
- ③既に決定されている新国立公文書館の建設にあわせて人的・質的な充実を図ることによって、国立公文書館の体制を強化し、文書管理に関する専門的知見の集積機能を向上させ、政府 CR0 がその知見や人材を活用できるようにすべきである。そうした取組みの一環として、アーキビスト養成の取組みを一層充実させ、歴史的文書のみならず、日常の公文書管理についての専門的知見も備える者とし、求められる能力の種類や水準、職務、キャリアパス等を明確にし、資格化することについても検討する。政府 CR0 の指揮の下、権限を付与したアーキビストを各府省に派遣し、各府省の公文書管理の適正化を支援させる枠組みも検討する必要がある。更に、将来的には、各府省においてもアーキビストを育成することを検討する。
- ④なお、政府 CR0 においては、効率的・効果的な電子的文書管理等を推進していくため、政府全体の IT 化を統轄する政府 CIO 等関係機関との連携体制を構築すべきである。

(2) 文書管理を専門的・客観的にチェックする各府省のガバナンス体制の構築

- ①政策の経緯等を保存するところまでが政策形成活動であることを踏まえれば、公文書管理は業務遂行そのものである。各府省の公文書管理は、業務とあわせて統率することが不可欠であり、引き続き、各府省の政策、業務遂行全体を管理し、責任を持つ官房長等が、府省全体の文書管理を統率する役割を担う必要がある。
- ②他方で、官房長等は多様で広範な官房業務を抱えていることから、上述政府 CR0 と連携しつつより実務的・詳細なコントロールを確保するため、文書管理の総括を主たる業務とする実質の統括官としてハイレベルの各府省 CR0 を各府省に新設すべきである。各府省 CR0 は、政府方針を踏まえた各府省内の対応方針の整理、官房長が持つ文書管理権限（管理状況の報告聴取および資料提出、各部局への助言・指導、監査・実地調査）に基づく実務を担うこととし、厳正な管理体制を構築する。

今年度、内閣府において試行運用されているアーキビストの派遣について、効果を検証した上で、全省に展開するかどうか検討すること。その上で、前述の各府省 CR0 と各府省に派遣されるアーキビストによる第三者的な点検・監査によって、適正な管理・保存・廃棄を行うこと。特に、今回問題のあった財務省と防衛省については、その要否を検討した上で、必要であれば今年度中にも実施すべきである。

併せて、各府省 CR0 を支える体制や実質的な廃棄協議を行うためにも公文書管理課の体制を整備し、強化すべきである。

- ③なお CR0 設置の後も、文書管理の主体は、府省内の各部局、とりわけ各府省の業務遂行の基本単位としての課であり、各課長等（文書管理者）が責任感を持って取り組まなければならない。また、各部局の局長等が十分に監督責任を果たすべきは言うまでもない。こうした各部局の体制について、新たなガイドラインでは、各課に文書管理担当者（補佐級）を置くこととされているが、総括補佐等必ずしも各課 1 名に限ることなく、実態に応じて各係や各班の個別の業務分野の内容や状況を詳細に把握できる複数の担当補佐を文書管理担当者として指名すべきである。

（３）公益通報者を保護する仕組み

- ①国の行政機関に対する内部の職員等からの通報については、公益通報者保護法を踏まえ、ガイドラインに基づき、既に、各府省に通報窓口が設けられ、通報者等の保護を徹底することとされている。しかしながら、今回こうした既存の枠組みが機能しなかったことを踏まえ、公文書管理に関する事案については、別途、各府省の CR0 の下に公文書管理専門の通報窓口を設け、省内の職員からの通報・相談を受け付けられるようにすべきである。なお、職員が通報を行ったことにより不利益な取扱いを受けることがないことを明確にするなど、通報窓口の信頼性及び独立性を確保すべきである。
- ②併せて、新設する政府 CR0 の下に、公文書管理に関わる問題の各府省共通の通報窓口を設置することとし、各省内部での通報・相談では迅速・的確な対応が困難な案件など、各府省の職員が直接内閣府に通報・相談することも可能とし、政府 CR0 の各府省に対する調査・指導等により、法令等の遵守を徹底する必要がある。

（４）適正な廃棄を担保する業務サイクルの構築と運用

- ①電子・紙の媒体に関わらず、業務サイクルとして廃棄を明確化すること。例えば、月末や四半期・半年ごとに廃棄を促す日や週間を設定し、通常廃棄の文書と、機密性が高く溶解等の処理を行う必要のある文書を適切に分別廃棄するよう全府省で構築し徹底して運用すべき。
- ②1 年未満文書に該当する文書であっても、重要・特異な情報や合理的跡付け検証に必要な場合は 1 年以上保存となるが、どのような文書が該当するのか、今後の運用の中で事例集をまとめて公表すること。

2. 電子的手法による体系的、効率的文書管理の充実

公文書について、検索性の向上、適切な履歴等を確保するためには、電子的作成・管理を原則化することが効果的。今後、デジタル・ガバメント実行計画やデジタル・ファースト法案も踏まえ、電子管理を前提とした業務プロセスに見直しを行っていく必要がある。なお、紙管理の時代に作成したもの、紙で国民から申請されたもの等については、スキャン作業等を行うことは非現実的であり、紙媒体での適切な管理が適当である。

こうした見直しをスピード感を持って迅速に進めていくためには、二段階のアプローチで望むことが必要である。第一段階は、システム整備等の手段から議論するのではなく、まずは何を實現すべきかを考えることである。そして、その實現のために直ちに行える手段（現行のシステムやソフトウェアの機能の活用や、職員の判断や作業を介在させる等）を検討し、速やかに実行に移すべきである。その上で、第二段階として、作業の正確性向上・効率化、職員の負担軽減、不正アクセス防止、機密の確保等の観点から、ルールの変更等より抜本的な取組みについて内閣府において検討を進め、システム上の対応をする方が望ましいものがあれば、総務省とともに検討すべきである。

この二段階アプローチの下で、以下の（１）～（４）の諸点について、各府省は、現行の各省 LAN システムの下でも実施可能なものから取り組むこととし、具体的な取組み状況を内閣府に報告し確認を受けることとする。内閣府は、各府省が速やかに着手できるよう、必要な指示、助言等を行う。その上で、内閣府においては、以上の取組みを確実、容易に行えるよう、抜本的な電子文書化の推進について検討し、本年度中にその方針をとりまとめ、それに関連するシステムの整備を総務省とともに検討すべきである。

（１）体系的な共有フォルダ構成

- ①行政機関は、組織としての意思決定等の過程や実績について、組織として用いた公文書の開示等を通じて、現在、将来の国民に対する説明責任を果たしていくことが求められている。その際、組織的な確認、検討を経ない職員個人限りの文書が混在していると、政府の組織的な意思決定過程等の理解をミスリードすることになりかねない。したがって、組織的に用いられた公文書と職員個人限りの資料が混在する状態を厳に避けることが重要であり、文書の実態と形態を揃えて、電子文書であれば、意思決定過程の跡付け等に必要なものは所定の業務フォルダに、組織的な検討や内容確認等を経て随時その内容が更新されるものは検討中フォルダに、個人の参考資料や検討資料等は個人フォルダに保存し、厳格な公文書管理を担保する必要がある。そのためには、相互に密接な関連を有するものを行政文書ファイルにまとめ、分かりやすい名称を付し、事務・事業の性質や内容等に応じて系統的に分類しなければならない。電子文書管理のための共有フォルダについても体系的なものとして構築し、意思決定過程の跡付け等に必要なファイルを保存する必要がある。
- ②共有フォルダ構築にあたっては、現在の行政文書ファイル管理簿の分類を所与として、それに共有フォルダの構造を合わせるだけでは意味がない。

まずは、体系的な電子文書の管理の観点から望ましい共有フォルダの構造につい

て、組織内の業務全体を管理し、その業務遂行に責任を有する文書管理者（各課長等）が責任を持って検討し決定することから始めるべきである。

なお、こうした作業の結果、行政文書ファイル管理簿と構築したフォルダ構造に齟齬が生じた場合は、フォルダ構造を反映した見直しを速やかに行う。行政文書ファイル管理簿上の分類、名称等を内容が理解しやすいものとすることにより、情報公開請求をする国民が、自分が希望する情報が記載されている行政文書ファイルを特定しやすくなる効果もあり、行政機関、国民双方の負担軽減にもなる。

- ③行政機関が保有する全ての文書について、一度に新たなフォルダ構造に移行させようとすると、短期間に膨大な作業が必要となるほか、作業の際にファイルが散逸するリスク等がある。このため、一つの方法として、従来のフォルダ構造下でのファイル管理を継続しながら、別途新たに、正しく構成し直した行政文書ファイル管理簿に沿ってフォルダ構造を作り、新規に作成する文書や、利用した文書などから移行する「新築、順次引っ越し」方式を採用すべきである。

この方法においても、完全移行には数年以上かかると考えられる。内閣府は、各府省が作業に着手するよう直ちに指示を行うとともに、今後のフォルダの整理のあり方に関して、本年度中に各府省共通のマニュアルを整理すべきである。

- ④なお、一度フォルダ構造を改めたとしても、個々の職員が自由にフォルダを追加し、検討中の文書と決定済みの文書、個人メモ等を混在させては意味がない。文書管理者は、文書管理担当者を活用しつつ、個々の文書を保存する際の確認を確実にを行うとともに、フォルダの状況について、自ら定期的に確認する必要がある。

（２）文書の所在を所管課が確実に把握する仕組み

- ①現在の実務では、他部署・他府省との電子文書の共有については、メールにファイルを添付して送信・共有するのが一般的であり、当該文書の本来の所管課においても、どの範囲でコピーが保有されているか把握できていない状況。このような中で、情報公開請求に対して「不存在」とした文書が所管部局以外から発見されるという事態が起きている。
- ②今後は、所管課において「原本」を確実に保存・管理するとともに、省内におけるコピーの所在を確実に把握できるよう、以下の対応とすべきである。なお、府省内で広く共有する文書については、府省内掲示板の活用等を検討すべきである。その上で、他部署・他課等と共有する場合の留意点や考え方をガイドライン等に明記すること。
- a) 特に厳格な管理が必要なものについては、他部署へコピー供与せず、閲覧権限を付与する、
 - b) コピーを供与する場合には、所管課において供与履歴を管理し、供与先の保有・廃棄状況を把握する、
 - c) コピー文書には、ファイル名に、コピーである旨、所管課、廃棄期限を記載することで、コピー文書としての適正な保管、廃棄を行う。

(3) 標準書式の作成

- ①現在は、文書の位置づけをファイル名や文書内の記載等により確認することができないものが多いため、体系的な整理を進めていく上で支障となっているほか、発見された文書がどのような位置づけのものであるか（最終結果か検討中段階か等どの段階か、個人メモか等）が議論になる例もみられる。
- ②公文書管理を効率的、確実に進めるよう、また、情報公開請求等にも的確に対応できるように、ファイル名や文書内において、作成時点、文書の段階（検討中等）、保存期限、不開示情報の有無等の必要事項を明示することで位置づけや確度を明らかにできるように、内閣府において、速やかに標準的な書式を定め、各府省に通知する。

(4) 電子メールの保存・保管に関するシステムの見直し

- ①新たなガイドラインでは、電子文書は文書管理者の確認の上、共有フォルダ等の共用の保存場所に保存するものとされ、電子メールについても、意思決定過程等の跡付け・検証に必要となるものは、作成者又は第一取得者が速やかに共有フォルダ等に移して保存することとしている。しかしながら、行政機関の職員は、日々無数かつ様々な内容の電子メールを取り扱っており、保存すべきか否かの判断が適切に行われなかったり、職員の自発的な対応のみに委ねたのでは、必要なメールの共有フォルダ等への保存作業が後回しになったり、保存すべき電子メールが共有フォルダ等に保存がなされないリスクが回避できない。
- ②このため、内閣府において、どのような電子メールが行政文書として意思決定過程等の跡付け等に必要なものとして共有フォルダ等に保存すべき電子メールであるかについて具体例をガイドライン等に示すことにより明確にすべきである。その上で、判断に迷うメールは一時保存フォルダに移して、後からまとめて点検できるようなシステムを整備すること。なお、一定時期がきたら自動で廃棄するシステムは今後使用しないこと。

また、内閣府において、諸外国の例も研究の上、例えば、一定期間経過時に、作成者や第一取得者等の職員に分類整理を促し、その整理に従って電子メールが共用の保存場所に保存されることとなる等の仕組みについても検討すべきである。

3. 各府省における情報公開への対応体制の整備

- ①情報公開は、政府の説明責任を全うするための重要な業務であるが、各府省の実務においては、対象文書の特定・探索と開示・不開示の判断に時間・労力を要している。情報公開対応において、請求対象文書の特定・探索事務を的確かつ迅速に行う観点からも、公文書の検索・利用が容易な形で体系的に管理することが必須である、まずは、上記の電子的管理への移行を早急かつ具体的に進める必要がある。
- ②その上で、情報公開制度は、説明責任の要請と、個人や法人、国の安全確保などの権利・利益の保護の要請とのバランスの上で成り立つものであり、開示・不開示の判断が困難な場合も多々あることから、各部局の判断が迅速・的確に行えるよう、

各部局に対する指導・助言等の機能を強化する必要がある。

- ③そのため、公文書管理の徹底のための各府省 CRO の体制は、省内の対応事例、審査会答申・判例の提供等、情報公開に関する指導・助言等も一体的に行う体制として構築すべきである。また、各府省の実情に応じ、大量の文書請求に対応する等のため、開示請求対応に経験・知見を持つ者（再任用職員を含む）を官房等に確保し、各部局の作業を補助させることも検討する必要がある。

4. 電子決裁システムへの移行の加速

- ①総務省による実態把握の結果、困難のないものは既に電子決裁が行われており、電子決裁がなされていないものについては、何らかの「業務上の困難」が存在している。例えば、現在、国民からの申請が紙でなされるもの、膨大な紙の添付資料や大きなサイズの添付図面がある決裁は、原本が紙である以上、紙をベースに意思決定を行うこととなる。決裁の場面だけで原本を電子化することは、そのための作業に時間を費やし、国民へのレスポンスが遅くなるなどの問題があるほか、そのためだけに機器を導入するのも非効率である。
- ②したがって、業務プロセス全体を見直して、入り口（申請等）から出口（許可等）までを一貫して電子化する中で、電子決裁を実現することが必要である。政府は、デジタル・ガバメント実行計画に基づき、6 月末に各府省が中長期計画をまとめるなど、申請から、その審査・決裁・通知までを一貫して電子で行うという発想の下、「手続オンライン化」「添付書類の撤廃」の検討を進めている。各府省は、これとあわせ、業務プロセス全体の電子化の中で電子決裁を行うことについて検討し、結論を得るべきである。
- ③その際、総務省は業務改革（BPR）を推進する立場から、業務プロセスの見直しを各省任せにせず、必要な助言等を行うとともに、各府省の検討を踏まえ、電子決裁への移行についての政府方針を速やかに取りまとめる、電子決裁への移行進捗状況を継続的にフォローすべきである。
- ④併せて、総務省及び各府省は、文書管理システムの処理能力向上を含め、電子決裁の使い勝手が向上するようシステム改修を行うべきである。総務省は、文書管理システムについて、決裁終了後文書の修正について内閣府が定めるルールを速やかに反映するほか、各府省の意見を聴きながら、秘匿性の高い決裁についての閲覧者制限機能の導入、府省をまたぐ電子決裁を可能にするなど、使い勝手の向上に取り組むべきである。改修に当たっては、現行のシステム構成の下で対応可能なものについては、直ちに着手、システム構成自体の見直しが必要となるものも、文書管理システム及び連携するシステムの更改時期などを踏まえ計画的に進めるべきである。
- ⑤なお、従来、電子決裁率（平成 28 年度 91.4%）の調査対象に入っていなかった、「業務環境上の制約」があるものの中には、セキュリティ等の観点から、文書管理システムに接続せず、また、独自の電子決裁機能も有しない業務システムがある。これらについても、各府省は、セキュリティ確保を優先しつつも、文書管理システ

ムへの接続又は独自の電子決裁システムの搭載を検討すべきである。

併せて、会計事務についても、会計検査の際の証拠書類、検査資料提出を電子的に行うことを含め、業務を効率化するため、電子化を進めるべき。これに資するよう、官庁会計システム（ADAMS）の次期更改の際に電子決裁機能を追加すべきである。

5. 刑法犯罪に至らない不正・不当な行為への対応策のさらなる検討

- ①民主主義の土台を成し、国民共有の資産である公文書について、決裁文書の改ざんなど不適正な取扱いがなされないようにするためには、厳正かつ体系的な内部統制が行われる必要がある。内部統制の土台は、「公文書の意義を心から理解し、大切に作る組織文化」を政府全体に確実に根付かせることであり、そのために、当 WT では既述のとおり、日常の業務遂行が自然と的確な公文書の作成・保存につながる具体的仕組みとガバナンス体制の構築を図る中で、常に PDCA を回していくことを提言するものである。
- ②その上で、不正・不当な行為を抑止していく観点からは、公文書管理に関する仕事ぶりを人事によりの確に反映させることが必要である。国家公務員法上、職員の任用、給与等の人事管理は、毎年度の人事評価に基づいて行わなければならないこととされており、職員の昇進、昇給、逆に降任や降給を左右することとなるなど、個々の職員にとって、長い公務員生活の全ての局面で人事評価は極めて重要な意味を持つ。人事評価は、公務員の意識や行動を具体的に变革させ、定着させていく上でも有効なツールといえる。したがって、今後は、職員の公文書管理への取組を明確に評価項目の一つとして位置づけ、職員の取組状況を処遇に反映すべきであり、内閣人事局において早急に検討し、実施に移すべきである。
- ③更に、国家公務員法においては、職員に職務上の義務への違反、国民全体の奉仕者たるにふさわしくない非行等の非違行為があった場合には、これに対する行政上の秩序罰として、免職、停職、減給、戒告といった懲戒処分を課すことによって公務員関係における秩序を維持するとともに、非違行為を抑止する効果を持たせている。懲戒処分については、実行者のみならず監督責任を問うことも可能であり、責任の軽重に応じて関係者をすべて処分することができることから、内部統制上の重要な手段としてその統制力が十分に発揮されるよう整備する必要がある。

この点、公文書管理法上の違反行為についても、財務省の決裁文書改ざん等に関連して当時の担当局長等が処分されたとおり、職務上の義務違反として懲戒処分の対象となる一方で、これまで、各府省が懲戒処分を検討する際の指針となる人事院の「懲戒処分の指針」では、秘密漏洩、入札談合関与、横領等について具体的記載があるものの、不適正な公文書管理を行った場合の扱いは具体的に示されておらず、こうした行為の非違行為としての評価や具体的な処分の基準などが明らかではなかった。

職員に対して、公文書の不適切な取扱いは重大な非違行為であることを明示して、適切な文書管理への自覚を求めるとともに、今後、万一不適切な行為があった場合に、各府省が速やかに厳正な処分を行えるよう、人事院において、「懲戒処分の指

針」に、適正な公文書管理を求める国民の意識の高まりを十分反映した厳しい処分基準を定めることを求める。

6. 外交・防衛機密に関する情報公開のあり方

- ①防衛や外交は国民の関心も高く、政府として国民に状況を的確に説明する責任がある。一方で、防衛・外交の特殊性から、国の安全や利益を損わないよう、開示・不開示の判断を含め情報公開にあたっては特に慎重な判断が必要となる。その結果、一つ一つ不開示情報を特定していく際、マンパワーが必要となり、現場の負荷が大きく、他の業務に支障が生じている状況。実際、統計上も、防衛省や外務省については、原則 30 日以内の開示決定期限を延長して対応している割合や、不服申立てが行われる件数・割合が他府省と比べて著しく高くなっている。このため、例えば、部隊の運用等に関わる文書は「行政文書」から除外する、オペレーション中は開示請求への対応を停止する等の特別な取り扱いが必要との指摘がある。
- ②こうした点も踏まえ、現行の情報公開法は、外交・防衛情報について、他の不開示事由とは異なり、大臣の判断を一定程度尊重する規定ぶりとしている。また、諸外国の一般的な情報公開法制においても、開示請求自体の対象から除外としているのは、諜報活動、対テロリズム対策等であり、外交・防衛情報について、司法判断を抑制的に行う例などがあるが、開示請求の対象にはなっている。諸外国における枠組みも基本的にわが国と大きな違いはないが、特例法の状況や運用実態については必ずしも十分に明らかではない。
- ③したがって、まずは、外交・防衛情報の情報公開のあり方について、外務省・防衛省を中心に、必要な説明責任を果たすことを前提に、各国の制度の下での特例法や運用実態などの把握により一層努め、ルールの内実について引き続き研究を深めていく必要がある。
- ④また、そもそも防衛機密などを厳格に管理する観点からは、何が公開してはいけない情報なのか、業務遂行過程において常に意識しておくべきものであり、外務省・防衛省においては、機微情報を含む文書について、作成・保存の段階において、何が公開すべき種類の情報で、何が不開示とすべき種類の情報であるかを考え、できるかぎり両者を区分した書式・様式とすることを早急に検討。

なお、国民の関心の高い情報を提供することは、国民への説明責任を果たす観点から重要であり、結果として、国民の開示請求負担の軽減、行政機関の開示請求対応の負担の軽減にもつながることになる。このため、国の安全の確保等から公開を控えるべき情報を除き、Web サイト等での積極的な情報提供に努めるべきである。

V. おわりに

一連の問題を受けて、かつてないほど公文書管理の在り方について国民的関心が高まっている。公文書管理は、民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源であり、国家の行政運営の土台となるものであり、公文書の適正な管理を徹底することが、一連の問題に対する再発防止策であるとともに、国民への説明責任の充実、的確・効率的な行政運営にも資することになるものである。

こうした流れの中で、政府において公文書管理の充実に向けた真摯な取組みを速やかに行うべきであり、また、内閣府及び総務省は、スピード感を持って、公文書管理の向上のための具体的方策を取りまとめ、速やかに実行に移し、各府省の職員の意識を改革し、実務を実際に変えさせることが重要である。そして、各府省においても、内閣府の方針等を踏まえて、幹部自らが責任をもって、府省内の公文書管理の在り方を変革すべきである。

今後とも、「与党公文書管理の改革に関する WT」を存置し、政府の公文書管理の取組みを厳しくフォローアップしていくとともに、必要があれば更なる改革についても検討して行くものとする。