

「行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正案」に対する意見提出用紙

氏名	特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス 理事長 三木 由希子
住所	東京都新宿区三栄町 16-4 芝本マンション 403
電話番号	03-5269-1846
FAX 番号	03-5269-0944

御意見

・ 該当箇所

第 3-2 (2) (P4) 及び留意事項「別表第 1 の業務に係る文書作成」(P5)

・ 意見内容

一定の条件に該当する打合せ等については、電話なども含めて記録を作成することを義務付けることのみに限れば歓迎する。電話、メールでの確認など形式を問わず当該記録に該当すること、この場合のメールは P18 及び P21-22 に記述のある保存の対象となることをより明確にするため、留意事項に説明を追加すべき。

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事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等について記録の文書作成を義務付ける趣旨だが、別表第 1 の「事項」に関する打合せ等に限定したものとなっている。類型として「事項」に掲げるもの以外は想定されないという前提なのか、それとも「事項」に掲げているものに限って義務付けるという趣旨なのか、いずれについてか明らかにされたい。なお、「行政文書の管理のあり方等に関する検討チーム」の 9 月 8 日段階の素案では「別表第 1 に含まれない事項についても同様」としており、別表第 1 に含まれない事項が想定し得ると理解できる。

また、文書の作成については、改正前のガイドラインの留意事項で標準文書保存期間基準を参酌することを求めており、打合せ等の記録の作成義務と保存期間基準との関係がわかりにくい。打ち合わせ等の記録について保存期間基準で明示することを事実上求める趣旨になるのか。各行政機関の保存期間基準を比較したところでは、同じ行政機関内でも作成の仕方が異なり、行政機関間で比較するとさらに相違点が目立つため、標準的な基準とは何かという点ではそれなりの理解の違いが各行政機関にあるとも理解できる状況であり、文書の作成義務との関係について、留意事項での表記・説明で趣旨の明確化などを図るべきではないか。

・ 該当箇所

第 3-3 (1) (P4) 及び留意事項「適切・効率的な文書作成」(P6)

・ 意見内容

「正確性」とは何かを定義できないことから手順を設け、それを実施することを「正確性」としているとして理解される。ここでいう「文書の作成」とは、第3-1及び2で作成するとしているものに限定している趣旨か、法2条4項に定める「職員が職務上作成し、又は取得した文書」にいう「文書」を指すのかを明確にされたい。第3は「作成」についてであり、法4条にのみ対応するものとして定められているとはいえ、第3-3(1)は行政機関の職員が職務上作成取得する文書全般に係るものと読まざるを得ない。どの範囲において「正確性」の確保の手順を求めるのかは、本ガイドライン改正を検討するにあたり極めて重要な要素である。この点は、ガイドライン改正案のパブリックコメントを実施する段階で本来は明解されていなければならないものである。

「正確性」を確保する手順として確認を複数で行った時点で当該文書は行政文書に該当することになるが、手順を行う中で修正がされた場合は、修正前の行政文書は第4-3(6)⑤に該当して1年未満保存に該当するかを明らかにされたい。

正確性確保の対象となる「文書」が明らかではないため評価検討が十分にできるものではないが、正確性を確保するための手順は、複数の職員とともに文書管理者（実質的には新設される文書管理担当者であろう）による確認を行うこととされている。文書が職員の作成するもの一般を指すならば、行政文書として保存されるものはすべからず文書管理者による確認を経たものという形式的な要件が、手順という方法論をもって課されたことになる。これは、行政文書に係る定義について法改正をせずに、実務上の手順をもって行政文書の範囲を変更するものであり、ガイドラインで定める範囲を逸脱するきわめて不適当なものである。

確認という手順をもって正確性の確保を行う場合、形式的手順をもって内容や質にかかわらず正確性が確保されることになること、正確性とは何かということ定義づけることも不可能であること、評価や受け止めなどはその時点での組織や担当レベルでの認識を示すものであって、定義不可能な正確性が求められるものではないことなどの問題がある。この規定を設けることは、文書の内容の形骸化を招き行政文書とそれ以外を形式的に区分させるだけでなく、行政文書として記録されることと、行政文書以外の文書に記録されることの二重化を招くことになるため、適当ではない。

何らか措置が必要なのであれば、正確性の確保ではなく、政府の諸活動を記録する文書の質（誠実に記録を作成すること、評価判断については文書作成時点での理解を反映し修正は文書によって行い検証可能にすることなど）の向上を求めるべきである。

・ 該当箇所

第3-3(2)(P4)及び留意事項「適切・効率的な文書作成」(P6)

・ 意見内容

行政機関内部での正確性確保の手順に関しては、前掲と同意見。

行政機関外部の者には、他省庁のみならず国会議員、その他の公職者、業界団体、企業、専門家、市民社会組織などあらゆるものが含まれることになり、行政機関はともかく、その他について現実的に相手に記録された発言内容の確認を求めることがどのよう

な手順や実務が想定されているのか不明である。どのような想定においてこのような手順が機能すると想定されているのか明らかにされたい。

また、相手方の確認を経るという手順をもって正確性を確保する点は、正確性とは何かを定義できないことに由来するものと思われるが、相手方の確認によってかえて事実関係の記録内容への介入（趣旨や背景など発言内容についての説明が事後的に付け加えられることによって、事実関係が相手方に望ましいものとして記録されるようなもの）になった場合は、相手方にとっては望ましい正確性であるが、政府の記録としては説明責任を図る観点からは適切とは言えないものとなり、本末転倒な事態を招く。相手方による介入的修正や削除に対しては、修正前と修正内容の両方を記載することを徹底する旨、ガイドラインで定めるべきである。なお、記録が確定し難い場合については、相手方に確認を求めずに記録を残すことをもっぱら想定しているのか、介入的な修正が求められる場合を想定しているのか、両方を想定したものかの趣旨を明らかにすべきである。

本意見は、本規定については、そもそも相手方の発言を相手方に確認をするということ自体には反対だが、改正案が示されている以上はそれに対する意見を述べているに過ぎない。本来、行政機関に影響を与えるような打合せ等を行う相手方は、影響力を行使することの責任として自ら記録を作成することが当然に要請されている。国家戦略特区に関しては、文科省の文書に問題があったのではなく、規制改革を求めるある意味政策的に強い介入をもって改革を進めようとする内閣府に記録がないことが、きわめて無責任であり、かつ介入的改革をするに足る資格のある組織体制になっていなかったということに過ぎない。そのため、そもそもは両方が記録をそれぞれ作成していることが当たり前であること、それぞれが異なる認識・理解のもとで業務を行っていたのであれば、それがわかった時点で是正して記録し、議論すればよいだけであって、記録を作っていない相手方を守る必要性も責任もない。それは、行政機関に限らず、外部との関係でも同じである。以上のことから、本規定は両者が記録を作成することを徹底すること、行政機関以外の外部の場合であっても、行政機関に影響力を行使する非常は相応の責任が発生していることを定めるべきである。

・ 該当箇所  
第 4-3 (2)

・ 意見内容

保存期間表を総括文書管理者に報告することは歓迎する。

しかしながら、当法人で各省庁の本省分の保存期間表を確認した限りでは、同じ行政機関であっても同一行政文書や業務類型であっても保存期間が異なるものが見受けられたり、保存期間表の作成方法が異なっているものもある状況であり、評価や整理が必要と言える。また、例えば警察庁は保存期間表が他の行政機関とは異なり、保存期間の記載はあるものの、保存期間満了後の措置の記述がないなど、同じ保存期間表であってもその記述内容が異なっているものもある。保存期間表は、行政文書ファイル管理簿に登録される保存期間や保存期間満了後の措置に実務レベルで最も参照されるもののはずであり、個別

の行政文書ファイル管理簿の確認以上に、保存期間表の審査ないし評価をして妥当性を確保する必要性が高いと言える。

したがって、保存期間表は総括文書管理者に報告するだけでなく、その内容についての審査を行うプロセスを設けるべきである。

- ・ 該当箇所  
第 4-3 (4)

- ・ 意見内容

歴史公文書等に該当するとされた行政文書は 1 年以上とするとしているが、財務省は歴史公文書等に該当しなければ 1 年未満と反対解釈していたのであるから、そのような反対解釈は許されないことを、留意事項で示すべきである。歴史公文書等に該当する類型は基本的には 10 年を超えるものであり（別表第 2）、別表第 1 も多くが 5 年を超える事項と類型の保存期間を示しているものであって、そもそも比較的短期間の保存となるものを示していない。このような別表の作成実態にあるにもかかわらず、歴史公文書等の該当性を基準として 1 年以上としていることは現実的ではないのみならず、都合のよい反対解釈により不当に保存期間を短くすることになる。ガイドラインによる改正では足りないため、別に検討を要するが、ガイドラインでは少なくとも保存期間を不当に短くする反対解釈は許されないことを示すべきである。

- ・ 該当箇所  
第 4-3 (5)

- ・ 意見内容

趣旨は賛成であり歓迎する。

しかし、1 年以上としていることで、1 年以上であれば 1 年でもよいという反対解釈の原因になりうるので、当該行政文書は、説明責任が要求される期間は保存しなければならないとすべきである。本規定は、1 年未満の保存期間の基準ではなく、行政文書の保存期間の設定に係る基本原則を示したものと位置付けるべきものなので、1 年未満と 1 年以上を区分するものとしてだけでなく、1 年以上の保存期間の行政文書であって、別表等で明示されていないものについての保存期間設定の基本原則であること、これに基づいて既存の保存期間表を見直す必要があることについても、ガイドラインに明示すべきである。

- ・ 該当箇所  
第 4-3 (6) 及び留意事項 (P13)

- ・ 意見内容

1 年未満の保存期間となりうる行政文書の類型化をしており、基準のない現行制度が

らずれば前進とは言える。しかしながら、いくつか検討すべき点がある、

「日程表」が含まれているが、そこには政務や幹部職員のものも含まれるとのことである。しかし、これらの日程表は組織の活動記録という側面もあり、1年未満の保存期間は不適當である。むしろ、俯瞰的な組織活動の記録として、比較的短期保存の行政文書としたとしても、歴史公文書等として移管対象とするのが妥當である。

「明白な誤り等の客観的な正確性の観点から…」とあるが、ここでは正確性に客観的という言葉がついている。第3-3では「正確性」とのみ記載し客観性は求めているが、同じ「正確性」という言葉を用いており、同趣旨であると理解される。これについては、留意事項において極めて限定的としているが、一方で第3-3で正確性確認の手順を経た結果修正されたものは、正確性に欠けるということになるため、本基準により1年未満で廃棄となると読むことができる。前掲でも指摘しているが、そのような廃棄も当然に含まれるか否かを明らかにされたい。これについては、「客観的な正確」としていることから、第3-3を想定していないのであれば、それを明示的に留意事項などに記述すべきである。

また、留意事項で該当しない場合として「意思決定に与える影響が極めて小さいことが見込まれるもの」としているが、公文書管理委員会での説明趣旨からすると、影響のないものを除外するとするよう修正すべきである。

保存期間表での定めは、前述のとおり保存期間表を審査する仕組み長く、現行の運用委においては同一行政機関内でもばらつきがある状況であることから、すでに述べた通り、保存期間表に掲載するだけでなく審査の仕組みが必要である。それは、①～⑥は例示にすぎず、実質的には⑦で救い上げられるものが多いと想定されるからである。

保存期間1年未満の行政文書の類型や実態が不明である以上は、今回のガイドラインの改正を当面の措置とし、調査研究による実態把握の上、それなりの客観的根拠に基づいた基準の再検討ないし1年未満類型の整理を行うことを今後の課題として位置づけられたい。

・ 該当箇所

行政文書ファイル保存期間要領（例）1及び2（共用部分への保管）

・ 意見内容

紙文書・電子文書ともに、「共用の保存場所に保存する」場合は「文書管理者による確認の上」とする手順が追加された（実質的には文書管理担当者による確認であると思われる）。「行政文書ファイル保存要領」となっているが、この手順の対象となっているのは「文書」となっており、ファイル単位で保存する場合の確認とはなっていない。仮に、文書の正確性確保に関する措置が、職員が職務上作成する文書すべてについて求めるものではないとしても、共用場所に保存するためには文書管理者の確認を要する手順を加えると、実質的に行政文書として明確に保存される文書は文書管理者の確認を経ているという形式的な手順を経たものに限定されることになり、行政文書の範囲を法の改正によらずに狭めるものである。共用場所への保管がされていない文書について情報公開請

求を受けて探索をしているのかについては、論理的には探索対象となり得るものの、実務としては共用部分のみを探索していると思われる実態にある。個人文書とすることを徹底する趣旨がガイドラインに従来から含まれてる以上は、共用場所に保管されていない＝個人文書として扱われる実態にあることが想定される。このような実態の上に、形式的な手順として文書管理者の確認を経ることで、行政文書は事実上、文書管理者の関与を経たものに限定されることになる。このような運用を招きかねない保存要領（例）には反対であり、改正によって追加された当該部分は削除すべきである。

・ 該当箇所

第 5 の留意事項「電子文書の保存場所・方法」のうち電子メールに係る部分（P18）及び行政文書ファイル保存期間要領（例）の 2 のうち電子メールに関する部分（P21-22）

・ 意見内容

電子メールについて、法 4 条の文書の作成義務に定める文書で行政文書に該当する電子メールの保存について留意事項で取り扱いを示したことは歓迎する。しかしながら、「行政文書に該当する電子メール」としている点が、行政文書に該当しない電子メールがあるようにも読めるものとなっている。法 4 条は文書の作成義務であり、行政文書としての作成義務として規定がされておらず、法 4 条に該当する文書については、ガイドライン第 3 の留意事項にて行政文書となるとして。電子メールについても、法 4 条に該当するものは行政文書であると断定するべきであるし、電子メールは行政文書に原則として該当することを明らかにし、内容によって除外されうる場合があるという原則を明確にすべきである。

また、電子メールは作成者、第一取得者が共有フォルダ等に移すものとしているが、行政文書ファイル保存要領（例）によれば、この措置は文書管理者の確認がされているという条件が整っていることを前提にしていることに加え、作成者・第一取得者という職員個人の判断に依存している点で実効性に疑問がある。次年度以降、電子文書の管理についての検討が予定されていることから、この措置は暫定的なものであることを確認されたい。その際、電子メールについては、一定の役職の者については包括的に管理システムに移行するなど、職員個人の判断に依存するだけではない、プロセスを効果的に保管する方法を検討されたい。

・ 該当箇所

第 6 の留意事項のうち「保存期間欄」「保存期間満了日欄」（P25）、第 7 の留意事項のうち「保存期間の延長」（P30）

・ 意見内容

保存期間の延長を行う場合の保存期間、満了日の更新を行うことを求めることは歓迎する。

しかし、南スーダン日報問題では 1 年未満と防衛省が主張していたものが 1 年以上保

存されており、1年未満保存期間と形式的にしながら、業務の必要性から保有が継続されているものと理解されるところである。そこで、1年未満保存の行政文書であっても、1年を超えて保有をしている場合は、行政文書ファイル管理簿への登録並びに保存期間の設定を行うことを併せて求めるべきである。

- ・ 該当箇所  
第7-2(4)

- ・ 意見内容

移管文書について、利用制限の対象箇所と理由を具体的に記載することを求めることは歓迎する。

当法人も協力して議員立法過程文書を国立公文書館に寄贈するための作業を行った経験からすると、利用制限箇所の具体的な特定に加えて、いつまで利用制限をするのかについても明らかにするよう求められて作業を行った。その趣旨としては、国立公文書館が利用ができない文書の保管をするところではないとのことであり、したがって、行政機関からの移管に際しても、利用制限を行うにしてもその期間を一義的に明確に定め、利用制限が解除されるスケジュールを設定し、その期間が到達する前に利用請求を受けた場合は、その時点で個別具体的な審査を行って利用制限の可否を判断し、当該期間が到達したら自動的に利用制限解除を行うなど、利用制限が解除される具体的措置まで織り込むべきである。

- ・ 該当箇所  
第8の点検監査について

- ・ 意見内容

今回の改正内容に含まれていないが、点検監査は当法人が2015年に各行政機関に点検監査項目を情報公開請求により収集して調査したところ、同じ行政文書の管理についての点検監査をしているとは思えないほどその実施内容にばらつきがあった。点検監査を行うにしても、それを行ったということが重要なのではなく、それを効果的に行い、より妥当な行政文書の管理が行えるよう、実務を支援するようなフィードバックをすることに本来の意義があるはずである。そこで、ガイドライン改正とは別に、各行政機関における実施内容や実施方法を支援するため調査研究を行い、実効性を確保することを検討されたい。

- ・ 該当箇所  
別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準について

- ・ 意見内容

移管基準の改正は歓迎する。

しかしながら、移管基準で欠落しているのは、特定秘密及びその他の秘密指定文書、秘密指定されていないが時が経過しなければ公開等がなされることのない非公開分野についての移管基準である。特定秘密については、特定秘密の指定を30年を超えて行うことが内閣に承認されなかったものについて特定秘密保護法は移管義務を課し、30年の特定秘密文書については統一基準で移管を求めているにとどまっている。改正案の移管基準は、政策等の重要性から判断するという考え方に立っているが、ここには特定秘密、その他の秘密指定及び非公開で現用文書としては検証がされることがなく、歴史文書として移管がされなければそもそも政府活動の検証そのものが全くなされないであろう分野をカバーしているとは読めない。防衛、外交、情報収集活動、治安維持活動などは現用文書としての情報公開がほとんどされず、歴史文書としての移管も、外交分野を除き、国立公文書館に移管された文書群を見る限り行われているとは言い難く、実質検証が及んでいない、あるいは極めて及びにくい政府活動分野となっている。そのため、移管基準には一定の政府活動分野（防衛、外交、情報収集活動、治安維持活動など）について移管基準を設けることを検討すべきである。