

公文書管理の適正の確保のための取組について

平成30年 7月20日

行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議

1. 基本的な考え方

一連の公文書をめぐる問題により、行政への信頼が損なわれている。再発防止が喫緊の課題であり、このために平成30年6月5日の本閣僚会議において内閣総理大臣から示された方針に基づき、職員一人ひとりが、公文書は国家公務員の所有物ではなく健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源であり、行政文書の作成・保存は決して付随的業務ではなく、国家公務員の本質的な業務そのものであることを肝に銘じて職務を遂行し、公務員文化として根付かせていくとの理念の下、コンプライアンス意識改革への取組や、信頼を損なう事態を発生させないための仕組みやルールについて検討を行ってきた。

本取りまとめは、検討の結果として公文書管理の適正化に向けて必要となる施策を取りまとめたものである。全ての閣僚が、本取りまとめにおける施策の実施・実現に全力で取り組むことが必要である。

2. 取組の方向性

文書管理の状況を常にチェックする体制を構築して文書管理のPDCAサイクルを確立するとともに、これまでのともすれば各府省任せの文書管理から、政府全体で共通・一貫した文書管理へと考え方の転換を図り、文書管理の実務を根底から立て直すことを目指す。

このため、内閣府は、各府省の実態を的確に把握した上で、電子的な行政文書管理の分野等において積極的に各府省統一のルール策定を進め、内閣府にいわゆる「政府CRO (Chief Record Officer)」を設け、ルールに基づく各府省の取組状況のチェックを行う。各府省においてもいわゆる「各府省CRO (Chief Record Officer)」を新設し、各府省内のガバナンスを強化する。

その上で、公文書管理の取組の人事評価への反映や、特に悪質な事案には重い懲戒処分が行われることを含めた不適正な公文書管理に対する懲戒処分の明確化といった人事制度面の取組を進める。

これらにより、日常の業務遂行が自然と的確な行政文書の作成・保存につながる仕組みを早急に構築し、公文書管理のあるべき姿を定め、実施できることから順次、実行に移していく。

3. 公文書管理の適正を確保するための取組

公文書管理の適正を確保するため、行政文書の管理に関するガイドラインが昨年末に改正され、それに従って改訂された各府省の行政文書管理規則が本年4月から施行されている。まずは、各府省において行政文書の作成・保存から廃棄までの各段階における新たなルールの遵守を徹底することが求められる。内閣府は各府省における取組の実態を的確に把握し、その確実な実施を図る。

また、財務省、防衛省においては、それぞれの省において発生した事案の調査結果を踏まえて定めた再発防止策を着実に実行することが重要である。

その上で、更なる公文書管理の適正を確保するための取組として、新たに以下を推進するものとする。

(1) 公文書に関するコンプライアンス意識改革を促す取組の推進

公文書に関するコンプライアンス意識の改革を促すため、①職員一人ひとりに働きかけるための取組、②人事制度面での取組を進めるとともに、③内閣府及び各府省における体制の強化を図る。

① 職員一人ひとりに働きかける取組

ア. 公文書管理に関する研修の充実強化

職員のコンプライアンス意識の改革を着実に促すためには、職員の一人ひとりに対し職階に応じた研修を行い、それぞれの職責に応じて、公文書管理に対する自覚を促しルールに従った適正な管理を行わせることが基本となる。

内閣府は、各府省の総括文書管理者、副総括文書管理者等の管理責任を負う者全員を対象とする全体研修を今夏に実施し、責任者としての役割・使命を自覚して各府省における行政文書管理に取り組むよう促す。また、内閣府・国立公文書館は、研修教材・研修手法の一層の充実を図る。

各府省において、総括文書管理者は、全ての文書管理者及びそれ以上の幹部職員並びに文書管理担当者を対象とする対面方式での研修を今秋までに実施するとともに、来年度以降も毎年度それらの職の新任の者全てを対象として同様に実施する。また、e-ラーニング等も活用して、速やかに全ての職員が確実に研修を受講するよう取り組む。さらに、来年度以降、新規採用の職員に対する採用時の研修の項目に公文書管理を必ず取り入れることとする。

② 人事制度面の取組

ア. 公文書管理の取組を人事に反映する仕組み

コンプライアンス意識の改革を制度面からも促進するため、公文書管理の取組を人事評価制度に明確に位置付ける。

具体的には、本年秋に実施する人事評価から、各職員の行政文書の管理の状況を適切に反映させることとし、内閣官房は各府省に対してその確実な実施を求め、各府省は人事評価実施規程等を変更して行政文書の適正な管理が人事評価の対象である旨を職員に周知する。

イ. 不適正な公文書管理に対する懲戒処分の明確化

コンプライアンス違反に対する抑止効果を高めるため、公文書管理法や各府省の行政文書管理規則に反する不適正取扱事案に対し科される懲戒処分を明確化する。

具体的には、刑法上の罰則には必ずしも当たらない行政文書の不適正取扱事案についても懲戒処分の対象となることを明確化し、中でも、決裁文書の改ざんや行政文書の組織的な廃棄など、特に悪質な事案については、免職を含む重い懲戒処分が行われることを明示する方向で、人事院において検討が進められている。

③ 体制面の取組

ア. 実効性あるチェックを行うための体制整備

コンプライアンスの確保を確実に行うためには、実効性のあるチェック体制を構築することが重要である。このため、各府省の行政文書の管理の在り方について、内閣府において第三者的な立場からチェックを行うための体制を整備する。各府省においては自ら適正な管理を行うための体制を整備する。これにより、各府省自らの検証に加え第三者的視点からも行政文書管理の状況が厳しく検証され、不適正な取扱いが見過ごされない仕組みを構築する。

具体的には、

- (ア) 内閣府では、今秋までに、特定秘密の指定等の適正を確保するための検証・監察事務を現在担っている独立公文書管理監を局長級に格上げし、各府省における行政文書の管理状況について常時監視するなどの一般の行政文書のチェック機能を追加する。併せて、この独立公文書管理監（「政府CRO」と通称）の下に、同機能を担当する審議官を配置するとともに、増員を行って「公文書監察室（仮称）」を設置する。

また、各府省における適正な行政文書管理を促進するため、公文書管理

の専門的知識を持つ職員を内閣府・国立公文書館から政府CROの指揮の下、派遣する仕組みについて、平成30年度の内閣府を派遣先とした試行的な実施の成果を踏まえ、平成31年度より派遣先府省の拡大を含め拡充を図る。派遣に必要な公文書管理の専門的知識を持つ人材の確保及び歴史公文書等該当性の評価選別のチェック機能拡充等のための内閣府・国立公文書館の体制強化について、平成31年度に必要な措置を講ずる。

(イ) 各府省において、総括文書管理者の機能を分担し、各府省における行政文書の管理及び情報公開の実質責任者となる「公文書監理官（仮称）」（「各府省CRO」と通称）を大臣官房等に設置する。公文書監理官は審議官級など、適切なチェック機能が働くクラスとする。また、公文書監理官の下に、府省内の行政文書の管理及び情報公開への対応の適正性や統一性を確保するため、「公文書監理官室（仮称）」を設置する。これらの各府省における体制整備について、平成31年度に必要な措置を講ずる。それに先立ち、今夏に、大臣官房審議官等の中から「公文書管理担当」を職務発令する。

また、公文書監理官室には、各府省プロパー職員のほか、公文書管理の研修を受けたOB職員など公文書管理に係る専門的知見や実務経験を有する者を配置することを検討する。

(ウ) 「公文書監察室」及び「公文書監理官室」において、職員からの公文書管理に係る通報を受け付ける窓口を設置する。

(2) 行政文書をより体系的・効率的に管理するための電子的な行政文書管理の充実

一連の公文書をめぐる問題において、不存在と決定された行政文書が後刻発見される事案が発生する等、行政文書の確実な所在把握が課題となっている。行政文書を電子的に管理することにより、体系的・効率的な管理を進めることで、行政文書の所在把握、履歴管理や探索を容易にするとともに、職員一人ひとりにとって文書管理に関する業務の効率的運営の支援につながり、ひいては文書管理の質の向上をもたらすことが期待される。

まずは現在電子化されている行政文書の効率的な管理を進めるため、電子的な行政文書の所在情報把握ができる仕組みを構築する。さらに作成から保存、廃棄・移管まで一貫して電子的に管理する仕組みについても検討する。

ア. 電子的な行政文書の所在情報管理の仕組みの構築

情報公開への対応をはじめ、行政文書の利用を適正に行うため、どのような行政文書がどこにあるか、所在を把握し管理することが必要である。電子的な行政文書について、当該行政文書の原本に責任を持つ文書管理者が一元的に管

理できるよう、所在情報を的確に把握できる仕組みを構築する。

このため、

- ・ 行政文書の所在の把握及び管理に当たり、共有フォルダにおける体系的管理を適正に行うための、体系的保存の標準例及びそれを実現するための各府省共通のマニュアル作成
- ・ 電子的な行政文書検索の効率向上のための、文書ファイル等の名称や文書属性等の付与・明示の方法の標準化
- ・ 複製された行政文書が把握されず散在していることが検索に困難をもたらすことから、複製された行政文書の所在把握のための、特に厳格な管理が必要な行政文書についての閲覧制限等、複製や共有の手順の共通ルール作成
- ・ 共有フォルダで保存すべき電子メールの基準作り等選別・保存を支援する仕組み作り

等について、内閣府において、その具体策を総務省等の協力を得て検討を進め、可能なものから早期に各府省での導入を促す。

イ. 作成から保存、廃棄・移管まで一貫して電子的に行う仕組みの検討

効率的・確実な文書管理の確立に向けて、今後作成する行政文書は電子的に管理することを基本とする。そのためには、行政文書の作成から保存、廃棄・国立公文書館等への移管までを一貫して電子的に行うための仕組みの確立が必要である。

このため、内閣府において、総務省等の協力を得て、機密の確保、改ざん防止等に十分配慮した、一貫した電子的な文書管理の在り方について、本年度中に基本的な方針を策定する。

(3) 決裁文書の管理の在り方の見直し、電子決裁システムへの移行の加速

決裁文書は、行政機関の意思決定を記録・表示した行政文書であるため、その改ざんはあってはならないことであり、その管理は通常の行政文書よりも厳格になされなければならない。このため、一旦決裁が終了した後の決裁文書の修正は認めないこと、修正が必要な場合は、新たな決裁を取り直すことを再確認しルール化する。

具体的には、起案段階及び決裁過程における決裁文書の内容チェックを徹底すること、さらに、再度の決裁を経ずに決裁終了後に決裁文書の内容を修正することを禁止すること及び再度の決裁を経る際の手続等のルールの詳細を内閣府で速やかに定め、これに基づき各府省に文書取扱規則等の改正を求める。総務省等は、このルールを電子決裁のシステムに反映する。

なお、決裁時点において未確定である事項を、確定後に追記することを明示

した上で決裁を取り、事後にその内容を追記することは、修正には当たらないものとし、内閣府において、そのための手順について定める。

また、決裁文書に記載する内容や編てつすべき書類については、決裁の性格・内容を踏まえ、各府省において検討を進め、順次明確化を図る。

各府省は、「電子決裁移行加速化方針」（平成30年7月20日デジタル・ガバメント関係会議決定）に基づいて、計画的に電子決裁への移行を推進する。