

「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～
2008年11月4日 公文書館理の在り方等に関する有識者会議最終報告

P. 19

4 公文書管理のあるべき姿に向けて

(4) 独立行政法人等、立法府、司法府、地方公共団体及び民間の文書

○ 地方公共団体の文書については、それぞれの団体で管理が行われるとともに、このうち歴史的に重要なものなどについて地方公文書館での保存・利用が行われている。こうした地方公共団体の文書管理が自治事務として行われていることにも配慮しつつ、国の公文書管理の在り方の見直しを踏まえ、地方公共団体における公文書管理の在り方の見直しの支援や国立公文書館と地方公文書館との連携強化の在り方などについて検討する。

P. 25

6 公文書管理法に盛り込むことを検討すべき事項について

(7) その他について

○ 地方公共団体は、その保有する文書の適切な管理・利用の実現のために必要な措置を講ずるよう努めること。

公文書等の管理に関する法律(公文書管理法) (修正後)

(地方公共団体の文書管理)

第三十四条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律(行政機関情報公開法)(情報公開法)

1999. 5. 7成立、1999. 5. 14公布、2001. 4. 1施行

(地方公共団体の情報公開)

第二十六条(改正後 第二十五条) 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

公文書等の管理に関する法律(公文書管理法) (修正後)

(目的)

第一条 この法律は、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、もって行政が適正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を目的とする。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律 (行政機関情報公開法) (情報公開法)

1999. 5. 7成立、1999. 5. 14公布、2001. 4. 1施行

(目的)

第一条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。

行政機関が行う政策の評価に関する法律 (政策評価法)

2001. 6. 22成立、2001. 6. 29公布、2002. 4. 1施行

(目的)

第一条 この法律は、行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

「情報公開法制の確立に関する意見」

1996年12月16日行政改革委員会

P.20

「情報公開法要綱案の考え方」

2-(2)開示請求制度の対象となる文書

イ 対象文書の範囲

情報公開法の目的からすると、政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲で、開示請求の対象となる文書を的確に定める必要がある。この見地からは、決裁・供覧等の文書管理規定上の手続的要件で対象文書の範囲を画することは、必ずしも適切ではない。他方、組織として業務上の必要性に基づき保有しているとは言えないものまで含めることは、法の目的との関係では不可欠なものではなく、法の的確な運用に困難が生じたり、適正な事務処理を進める上での妨げとなるおそれもある。このため、本要綱案では、開示請求の対象の範囲を実質要件により画することとし、行政機関の職員が職務上作成し又は取得したものであって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているものとした（第2第2号本文）。

「職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているもの」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや職員の個人的な検討段階にとどまる資料等は、これに当たらないこととなる。

『詳解 情報公開法』

総務省行政管理局 編集

財務省印刷局 発行

2001年2月28日

PP.22~25

(行政文書の定義)

二 行政文書（第二項）

本項は、本法の適用対象となる「行政文書」の範囲を明らかにするものである。開示請求権の対象は、「行政文書」とし、「情報」とはしていない。これは、対象を「情報」とした場合には、その範囲を確定するのが困難であったり、同様な情報が様々な媒体に記録されている場合にどの情報を請求するものであるかの特定が困難となるなどの問題が想定されることによる。

そこで、開示請求の対象（「行政文書」）を、情報が一定の媒体に記録されたものとし、これらの「行政文書」については、後述（第三十七条参照）のとおり、適正な管理を行い、開示請求の対象範囲の明確化にも資することとしている。

また、その範囲について、政府の説明義務が全うされるようにするという本法の目的に照らして必要十分なものとするため、施行前に作成し、又は取得した文書を含め、決裁、供覧等の手続を要件とせず、業務上の必要性に基づき保有している文書であるかどうかの実質的な要件（「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」）で規定するとともに、媒体の種類を幅広くとらえて電磁的記録が含まれることとした。

(1) 「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した」

行政機関の職員が当該職員に割り当てられた仕事を遂行する立場で、すなわち公的立場において作成し、又は取得したことをいい、作成したこと及び取得したことについて、文書管理のための帳簿に記載すること、收受印があること等の手続的な要件を満たすことを要するものではない。

(2) 「文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）」

行政機関において現に事務及び事業において用いられている記録の形式については、上記の媒体によるもので網羅される。

「文書、図画」は、人の思想等を文字・記号又は象形を用いて有体物に可視的状态で表現したものを指し、紙の文書のほか、図面、写真、これらを写したマイクロフィルム等が含まれる。

「電磁的記録」とは、電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によって認識することができない方式で作られた記録を指し、電子計算機による情報処理の用に供されるいわゆる電子情報の記録だけでなく、録音テープ、ビデオテープ等の内容の確認に再生用の専用機器を用いる必要のある記録も含まれる。また、電子計算機による情報処理のためのプログラムについても、第二項ただし書に該当するものを除き、電磁的記録に該当する。

なお、「電磁的記録」には、ディスプレイに情報を表示するため一時的にメモリに蓄積される情報や、ハードディスク上に一時的に生成されるテンポラリファイル等は含まれない。

(3) 「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」

「組織的に用いる」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味する。

したがって、①職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の業務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料、備忘録等）、②職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、③職員の個人的な検討段階に留まるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）などは、組織的に用いるものには該当しない。

作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものといえるかについては、①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、②当該文書の利用の状況（業務上必要として他の職員又は部外に配布されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。

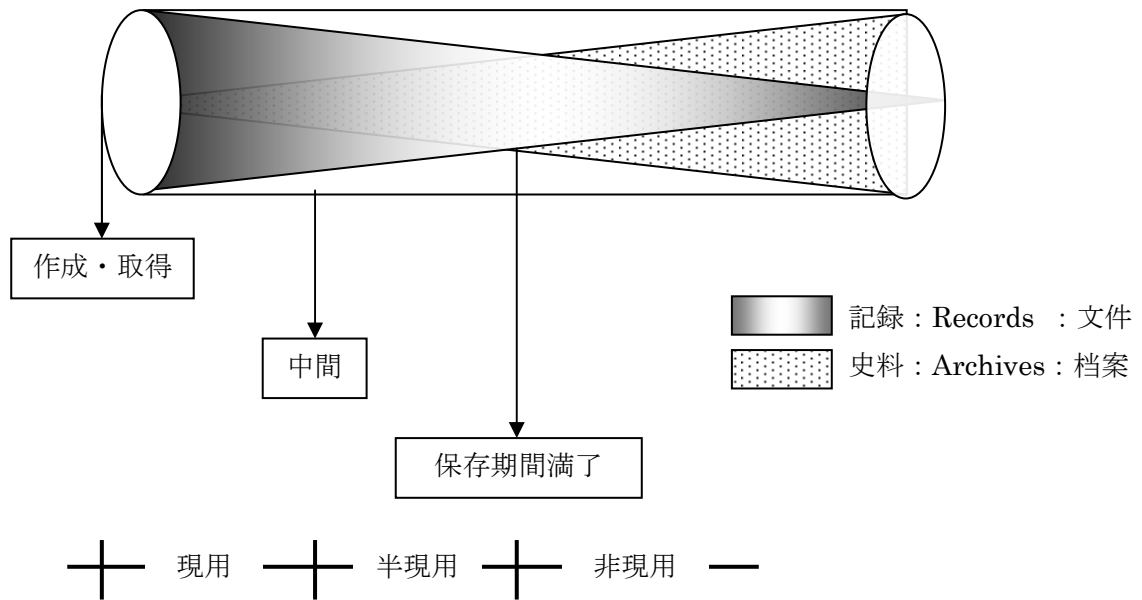
また、どの段階から組織として共用文書たる実質を備えた状態になるかについては、当該組織における文書の利用又は保存の実態により判断されることとなるが、例えば、①決裁を要するものについては起案文書が作成され、稟議に付された時点、②会議に提出した時点、③申請書等が行政機関の事務所に到達した時、④組織として管理している職員共用の保存場所に保存した時点等が一つの目安となろう。

(4) 「当該行政機関が保有しているもの」

「保有しているもの」とは、所持している文書をいう。この「所持」は、物を事実上支配している状態をいい、当該文書を書庫等で保管し、又は倉庫業者等をして保管させている場合にも、当該文書を事実上支配（当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していること。なお、例えば、法律に基づく調査権限により関係人に対し帳簿書類を提出させこれを留め置く場合に、当該行政文書については返還することとなり、廃棄はできないなど、法令の定めにより取扱いを判断する権限について制限されることはあり得る。）していれば、「所持」に該当し、保有しているといえることができる。

また、一時的に文書を借用している場合や預かっている場合など、当該文書を支配していると認められない場合には、保有しているとはいえない。

節目を持つ記録史料連続体



現在の業務記録は、
未来の歴史資料

文件是档案的源頭
档案是文件的归宿

公文書館と原課

	原課	公文書館
権利	保存期間設定権 期間内管轄権 - 開示請求への対応も 期間延長権 - 期限付き	リテンションスケジュール介入権 中間書庫の運用権 評価・選別権・廃棄権
義務	リテンションスケジュール作成義務 半現用公文書の中間書庫への移送義務 非現用公文書の公文書館への移管義務	非現用公文書の永久保管義務 非現用公文書の開示義務 レファレンスサービス等提供義務

January 21, 2009

MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES

SUBJECT: Freedom of Information Act

A democracy requires accountability, and accountability requires transparency. As Justice Louis Brandeis wrote, "sunlight is said to be the best of disinfectants." In our democracy, the Freedom of Information Act (FOIA), which encourages accountability through transparency, is the most prominent expression of a profound national commitment to ensuring an open Government. At the heart of that commitment is the idea that accountability is in the interest of the Government and the citizenry alike.

The Freedom of Information Act should be administered with a clear presumption: In the face of doubt, openness prevails. The Government should not keep information confidential merely because public officials might be embarrassed by disclosure, because errors and failures might be revealed, or because of speculative or abstract fears. Nondisclosure should never be based on an effort to protect the personal interests of Government officials at the expense of those they are supposed to serve. In responding to requests under the FOIA, executive branch agencies (agencies) should act promptly and in a spirit of cooperation, recognizing that such agencies are servants of the public.

All agencies should adopt a presumption in favor of disclosure, in order to renew their commitment to the principles embodied in FOIA, and to usher in a new era of open Government. The presumption of disclosure should be applied to all decisions involving FOIA.

The presumption of disclosure also means that agencies should take affirmative steps to make information public. They should not wait for specific requests from the public. All agencies should use modern technology to inform citizens about what is known and done by their Government. Disclosure should be timely.

I direct the Attorney General to issue new guidelines governing the FOIA to the heads of executive departments and agencies, reaffirming the commitment to accountability and transparency, and to publish such guidelines in the *Federal*

Register. In doing so, the Attorney General should review FOIA reports produced by the agencies under Executive Order 13392 of December 14, 2005. I also direct the Director of the Office of Management and Budget to update guidance to the agencies to increase and improve information dissemination to the public, including through the use of new technologies, and to publish such guidance in the *Federal Register*.

This memorandum does not create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or in equity by any party against the United States, its departments, agencies, or entities, its officers, employees, or agents, or any other person.

The Director of the Office of Management and Budget is hereby authorized and directed to publish this memorandum in the *Federal Register*.

BARACK OBAMA