

公文書管理制度の実証分析

原 田 久

はじめに

第1章 公文書管理法施行後における文書管理の実態

第2章 行政文書ファイル廃棄の計量分析

おわりに——「漢方薬」としての情報公開法——

はじめに

2009（平21）年7月に公文書等の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」と略）が国会で可決・成立し、2011（平23）年4月から施行された。この法律は、行政機関等における現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理とを統一的に規律しており、日本の中央政府レベルにおける公文書管理サイクルを根本的に変えようとする点で画期的な法律である。

公文書管理法の制定過程については、他の法律に比べて興味深いエピソードが幾つも伝えられている。最も有名なエピソードは、福田康夫元首相が公文書管理制度創設の旗振り役として陰になり日向になり尽力したことであろう。また、福田首相時代に初代公文書管理担当大臣に就任した上川陽子元大臣が、公文書管理制度が検討されている最中に新規の公文書廃棄を凍結する（2008（平20）年4月21日）など、次々に公文書管理制度改革を推し進める対応を行ったことも興味深いエピソードである（上川2010）。さらに、公文書管理法案の国会審議では、案の内容に当初は批判的であった民主党が福田の説得に応じて法案修正に協力したことにより、数多くの条項で公文書管理の推進に資する修正が行われたこともつけ加えられよう（原田（三）2011：50）。

他方で、公文書管理法がどのように施行され、その結果、所期の成果を上げているかについては十分な検証がなされてはいない。たしかに、「行政文書の管理に関するガイドライン」（2011（平23）年4月1日内閣総理大臣決定、2012

（平 24）年 6 月 29 日一部改正，以下「新ガイドライン」と略¹⁾が内閣府から提示された後，全ての行政機関が概ねこれに沿った文書管理規程を制定している。しかし，新ガイドラインに沿った規程の制定が，行政機関における公文書管理サイクルについての考え方をすぐさま転換させるわけではないだろう。牧原出が述べるように，日本の行政機関が伝統的に行ってきた文書管理は「決裁文書を作成するため——意思決定を行うため——の文書管理」（牧原 2006：8）であり，行政文書が「歴史資料として重要」（公文書管理法 2 条 6 項）か否かという視点は必ずしも重視されてこなかった。そのため，公文書管理法が施行されたにもかかわらず行政機関によっては何らかの要因により意思決定重視型（＝記録保存軽視型）文書管理が一定程度残存し，これが国立公文書館への行政文書ファイル移管に対する消極的姿勢（＝保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄）につながっている可能性がある。

そこで本稿では，公文書管理法 28 条に基づいて設置された公文書管理委員会による「平成 23 年度における公文書等の管理等の状況について」（2013（平 25）年 2 月 15 日，以下「公文書管理状況」と略²⁾等をもとに，行政機関における公文書管理の実態，とりわけ保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率を規定する要因を分析したい。

日本の行政機関における公文書管理のあり方を規定する要因についての先行研究は決して多くない。例えば，省庁再編前の日本の行政機関における文書管理の現状と課題について論じた文献として北田（1988）がある。北田は，国の行政機関における文書事務の特徴として，「担当者中心」及び「保存重視」を挙げた上で，これらがもたらす課題として「文書の私物化」と「不要文書の氾濫」を指摘している。北田（1988）は当時の日本の行政機関における文書管理の現状を的確に記述しており，今日でも引用される貴重な文献である。しかし，北田は行政機関における文書管理の実態について「わが国の行政機関における文書事務は，各省庁の長い伝統と慣行の上に積み重ねられてきた」と述べるにとどまっている。また，情報公開法制との関係で各省庁の文書管理の変容を論じた井出（1998）は，省庁再編前における「各省庁の規程・規則類は，組織の沿革や事情等を反映して，すこぶる多様な内容のものになっている。加え

1) <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gl.pdf>（なお，2013（平 25）年 6 月 30 日最終閲覧。以下，同じ）

2) <http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2012/20130215/20130215haifu1-1.pdf>

て、同一省庁でも、文書関連の規程・規則は一本化されていず、個別の定めが種々設けられていることが多い」と、行政機関における文書管理規程の多様性を指摘する。しかし、井出は「文書管理の実態が省庁ごとに区々・雑多」となる原因について、立ち入って分析しているわけではない。両文献以外でも公文書管理法の成立が現実味を帯びてきた段階で公文書管理に関する貴重な研究が公表されているが（例えば、魚住 2008；魚住 2006；牧原 2007）、日本の行政機関における公文書管理の実態を規定する要因について掘り下げて論じているわけではない。

行政機関の公文書管理に関する新しいタイプの研究として興味深いのは、国立公文書館への移管文書の構造と移管の実態から個々の行政機関における文書管理にアプローチする研究群である（栃木 2011；本村 2011；小宮山 2012；水野 2013）。これらの成果は、各行政機関からの移管文書を本格的に分析した、日本で初めての研究である点で非常に有益である。しかし、国立公文書館への移管文書のみを取り上げるこのアプローチでは、保存期間満了後の行政文書ファイルの廃棄にためらいのない、行政機関における公文書管理サイクルの全貌を捉えることができない。

かつて筆者は、行政学の構成を、①行政官僚制の対内的関係（＝行政官僚制内における統制・調整・共働関係）、②政府体系における行政官僚制の対外的関係（＝政官関係、官民関係、及び政府間関係）、及び、③行政官僚制の対内的関係と対外的関係とを公式的に繋ぐ制度や手続、の3つから捉えたことがある（原田 2011：30-31）。このうち、本稿で取り上げる公文書管理は、情報公開制度・個人情報保護制度や意見公募手続（いわゆるパブリック・コメント手続）と並んで、③の行政官僚制の対内的関係と対外的関係とを公式的に繋ぐ制度や手続に相当する。そこで本稿でも、上記の行政官僚制の対外的関係と対内的関係の双方を視野に入れて公文書管理制度の機能を実証的に分析したい。具体的には、行政機関における保存期間満了後の行政文書ファイルの廃棄率を、適正な公文書管理を推進するための行政機関内部の措置（上述の①の対内的関係に相当）のみならず、保存期間満了前の誤廃棄など行政機関の不適正な文書管理を白日の下に晒してきた、国民からの開示請求という外部ショック（上述の②の対外的関係に相当）、の2つから分析してみたい。その結果、従来は行政機関による行政文書ファイルの廃棄を促進すると懸念されてきた情報公開法が、むしろ行政文書ファイルの廃棄率の低下に一役買って来たことを実証したい。

以下では、「公文書管理状況」から垣間見える行政機関の公文書管理、とり

わけ保存期間満了後における行政文書ファイル廃棄の実態を記述する（＝第1章）。その上で、「公文書管理状況」等のデータを用いて、行政機関における保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率を規定する要因について計量的に分析を行う（＝第2章）。

第1章 公文書管理法施行後における文書管理の実態

さて、公文書管理委員会が公表した「公文書管理状況」は、公文書管理法施行後の我が国の公文書管理制度に関する第1回目の調査であり、しかもそれ以前に内閣官房が公表していた「行政文書の管理状況調査」³⁾と比べて詳細である。以下では、「公文書管理状況」から垣間見える行政機関の公文書管理、とりわけ保存期間満了後における行政文書ファイル廃棄の実態を記述したい。

(1) 行政文書ファイルの保有数

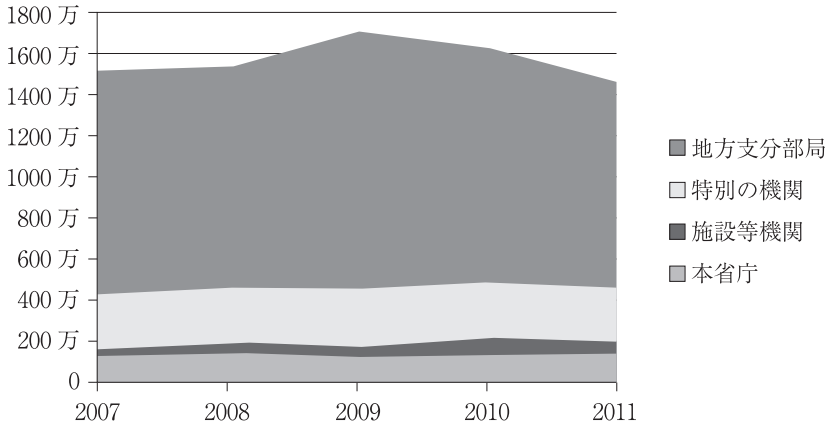
まずは、行政機関がどれくらいの行政文書ファイルを保有しているかをみておきたい。2012（平24）年3月末時点（外務省・会計検査院においては12月31日に保存期間が満了するものが大多数であるため、2011（平23）年12月31日時点の状況）の行政機関における行政文書ファイル保有数は14,672,757ファイルである。保有数は最近5年間では2009（平21）年度末をピークに減少している（図表1）。2011（平23）年度に新規に作成された行政文書ファイル数が2,159,446件であったことを考えれば、公文書管理法施行後にかなりの行政文書ファイルが減少したことになる。

(2) 保存期間が満了した行政文書ファイルの措置の状況

次に、図表2は保存期間満了後における措置の内訳の変化を示している。先に触れた、公文書管理法施行後における行政文書ファイルの保有数を減少させた最大の要因は、保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄である。2011（平23）年度に保存期間満了時を迎えた2,339,901件の行政文書ファイルのうち廃棄されたそれは2,164,048件となり、廃棄数は2010（平22）年度に比べて857,466件の増加となった⁴⁾。その結果、保管期間満了後の措置のうち廃棄が占める割合は88.6%から92.5%へと約4%上昇している。これに対して、2011（平23）年度における行政文書ファイルの国立公文書館等への移管数

3) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyouseibunshou/>

図表1 行政文書ファイルの保有数(全行政機関)



出典：内閣官房及び公文書管理委員会のデータをもとに筆者作成

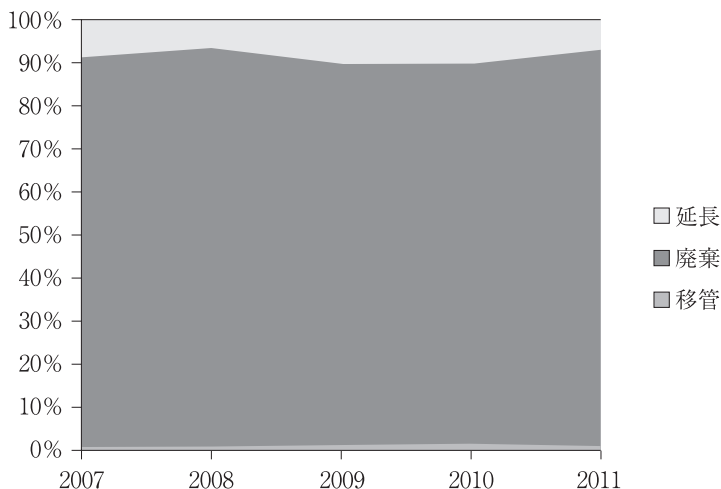
は2010(平22)年度に比べて1,163件の減少となり、移管率は1.2%から0.7%に下がった。2011(平23)年度の移管数には、公文書管理法施行令2条により国立公文書館に準じる機能を有するとされた宮内庁公文書館及び外交資料館への移管数も含まれている。この移管数を差し引くと、国立公文書館への移管実数は6,087件となり(移管数全体のうちの57.8%)、前年度比で12,216件減少している。

この結果は、公文書管理法施行により行政機関から国立公文書館等への行政文書ファイルの移管率が上昇し、廃棄率が減少するのではないかという大方の予想に反する結果である。政府がオフィシャルに述べたことはないが、公文書管理法の成立時には、「政府は……移管率を現在の0.7%から諸外国並みの2~5%に引き上げ、公文書の誤廃棄の防止を目指すとしている⁵⁾」という新聞報道がなされていた。また、公文書管理法案の国会審議でも、政府は、英米独加の諸国における公文書館への移管率と「比ばまして、我が国におきましては0.7あるいは0.8というのは極めて低い、今は極めて低いというのが現状で

4) 但し、2010(平22)年度までは、廃棄数等は「各省庁から国立公文書館に申出のあったファイル数を基に算出」していたことに留意する必要がある。<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyouseibunshou/chosa/22.pdf>

5) 読売新聞2009(平21)年6月25日朝刊2面。

図表 2 保存期間満了後の措置の内訳（百分率）



出典：内閣官房及び公文書管理委員会のデータをもとに筆者作成

ざいます。そういうことで、本法案が仮に通って、適正な文書管理が行われ、適正な移管が行われた場合について、推測することはなかなか難しいわけですが、アメリカが2~3%ということですので、最終的にはそういう方向になるのではないかなというふうに推測をしているところ」という答弁をしている（衆議院・内閣委員会における山崎・内閣府大臣官房審議官発言（2009（平21）年5月27日）、なお強調点筆者）。さらに、「公文書管理状況」について審議した公文書管理委員会（委員懇談会）でも、ある委員からは「移管率は高ければいいというものではないのですが、0.7%というのは必ずしも高くない数字かなという感触を持つ」⁶⁾という発言がなされている（宇賀克也発言）。

但し、注意すべきは、国立公文書館等への行政文書ファイルの移管率、及び移管率と裏腹の関係にある保存期間満了後における行政文書ファイル廃棄率が行政機関で異なることである。図表 3 は、行政機関における保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率を示している。行政機関全体を通して言えば、行政文書ファイルの廃棄率は概して高いが、廃棄率が100%の国家公安委員会と

6) <http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2012/20130215/20130215gijiroku.pdf>

図表3 保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率 (%)

組織名	廃棄率	組織名	廃棄率	組織名	廃棄率
内閣官房	67.7	法務省	99.1	水産庁	98.7
内閣法制局	22.9	公安審査委	100	経済産業省	89.3
人事院	39.7	公安調査庁	36.6	資源エネ庁	85.7
内閣府	92.5	検察庁	91.2	特許庁	94.9
宮内庁	65.2	外務省	59.8	中小企業庁	89.1
公正取引委	85.5	財務省	88.8	国土交通省	84
国家公安委	33.3	国税庁	98.7	運輸安全委	93.5
警察庁	93.2	文部科学省	21.4	観光庁	97.8
金融庁	53.2	文化庁	5.8	気象庁	99.8
消費者庁	88.2	厚生労働省	97.6	海上保安庁	100
総務省	91.8	中央労働委	83.2	環境省	63.9
公害調整委	78.4	農林水産省	98.5	防衛省	99.6
消防庁	98.8	林野庁	91.1	会計検査院	84.4

出典：筆者作成

5.8%の文化庁との間に実に約16倍の差異が生じていることも事実である。

たしかに、保有する行政文書ファイルの性格は行政機関の業務特性に応じて異なるであろう。また、「新ガイドライン」における「具体的な移管・廃棄の判断指針」は、「業務の区分」に応じた保存期間満了後の措置を定型的に示している。したがって、行政文書ファイル廃棄率が他に比べて恒常的に高くなる、あるいは低くなる行政機関が存在することは十分考えられる。他方で、この判断指針の決定により、保存期間満了後の措置に関する行政機関の裁量がなくなったとは決して言えないことも事実である。なぜならば、例えば、「質問主意書に対する答弁に関する閣議の求め及び国会に対する答弁その他の重要な経緯」という業務に係る行政文書ファイルは「移管」することになっているものの、「重要」かどうかの判断を行うのは各行政機関だからである。実際、「具体的な移管・廃棄の判断指針」において掲げられた63の「業務の区分」のうち、「……その他の重要な経緯」について（一部）移管するとされたものは18業務に上っている。

（3）廃棄に係る協議の状況

（2）で述べた保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄と関連して言及すべき仕組みとして、行政機関の長が、保存期間が満了した行政文書ファイルを廃棄しようとするときに、あらかじめ内閣総理大臣に協議しその同意を得なければならないとする事前協議制が挙げられる（公文書管理法8条2項）。この条項は、衆議院における与野党の修正協議段階で、行政機関の長による行政文書ファイルの恣意的な廃棄に歯止めをかけるために盛り込まれたものである。2011（平23）年度については、内閣総理大臣（実際には内閣府公文書管理課）が2,125,146件の行政文書ファイルについて廃棄に係る協議を行っている。

しかし、200万を上回る行政文書ファイルについて、わずか10名程度の職員しか配置されていない内閣府公文書管理課が効果的に廃棄の是非を審査しうるかについては当初から疑問視されていたところである。例えば、参議院内閣委員会の審議では、大量の行政文書ファイルを公文書管理課職員がチェックするという仕組みは「絵にかいたもちという、規定上はそれはきれいな規定があるけれども、実際、じゃ、内閣総理大臣がそんな判断できるのかということになってくると、およそおぼつかないというふうに思う」という指摘がなされていた（参議院・内閣委員会における松井孝治・参議院議員発言（2009（平21）年6月23日））。これに対して、政府提案の公文書管理法案に対する修正提案者の一人であった枝野幸男・衆議院議員は、事前協議制は第三者によるチェックというよりは、内閣総理大臣の責任・判断で廃棄するしないを最終的に判断させることにより、むしろ「おかしなものを捨てさせないというためには、変なことをやったら大変なことになりますよという責任の所在…〔を〕明確にさせる」ことを重視していると述べている（参議院・内閣委員会，2009（平21）年6月23日。なお〔 〕内筆者）。

結果として、法案審議時点の予想通り、内閣総理大臣による廃棄に対する不同意は全体の0.01%（243件）にとどまった。したがって、内閣総理大臣による廃棄に係る事前協議制が行政機関の長による行政文書ファイル廃棄の判断をほとんど覆すには至っていないというのが実情である。当時の内閣府公文書管理課長は、行政機関の長による廃棄の判断を不同意とした理由について、「内閣府及び国立公文書館において、ガイドラインの別表第2に示される『保存期間満了時の措置の設定基準』及び各行政機関の行政文書管理規則に照らして、慎重に廃棄の是非を判断したところ、例えば、『統計調査』や『広報資料』に該当する歴史資料として重要な公文書であると認められた」ためであるとして

いる。実際の作業としては、「人員と予算につきましては……必ずしも十分ではない中であって、担当スタッフの尽力、国立公文書館などの御協力もいただきながら処理しております。その方法といたしましては、例えば管理簿などの件名から容易に判断できるものにつきましては、そのように判断いたしますし、これはよく精査したほうがよいと思われるものにつきましては、しかるべく内容を精査した上で判断⁷⁾しているという。

以上、本章では、「公文書管理状況」から垣間見える行政機関の公文書管理、とりわけ保存期間満了後における行政文書ファイル廃棄の実態を記述してきた。公文書管理法施行後における公文書管理の実態としては、行政機関における行政文書ファイルの保有数が減少したこと、行政機関における保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率が当初の予想に反して増加したこと、及び、内閣総理大臣による廃棄に係る事前協議制が行政機関の長による行政文書ファイル廃棄の判断をほとんど覆すには至っていないこと、の3点を指摘した。つまり、公文書管理法が施行されたにもかかわらず、行政機関によっては何らかの要因により意思決定重視型 (= 記録保存軽視型) 文書管理が一定程度残存し、これが保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率の高さにつながっている可能性がある。

そこで、次章では、「公文書管理状況」等のデータを用いて、保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率を規定する要因について実証的に分析を行うことにする。

第2章 行政文書ファイル廃棄の計量分析

保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率が行政機関で異なるのはなぜだろうか。「公文書管理のあり方等に関する有識者会議」にいうところの「公文書管理のあるべき姿 (ゴールド・モデル)⁸⁾」を実現しつつある行政機関とそうでない行政機関との違いに影響を与えている要因とは何だろうか。本章では、「公文書管理状況」等のデータを用いて、行政機関における保存期間満了後の行政文書ファイルの廃棄率を規定する要因を計量的に分析したい。まずは、この問いに関係する先行研究をレビューし、その到達点と課題を析出する

7) <http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2012/20130215/20130215gijiroku.pdf>

8) <http://www.archives.go.jp/law/pdf/yushiki081104.pdf>

ことから議論を始めよう。

(1) 先行研究のレビュー

「はじめに」で述べたように、公文書管理の実態に対する日本行政学の関心は非常に薄い。しかし、各行政機関における公文書管理のあり方に差異をもたらす要因を分析しようとする本稿にとって興味深い文献が、先に引用した井出(1998)である。

井出は、情報公開法施行前の段階(1998(平10)年)において、「廃棄の励行が、文書管理とりわけファイリング・システムの最重要項目の一つに挙げられてきた」ことを指摘した上で、「情報公開法の適用の下で、文書廃棄への誘因が強く働くようなことがあれば、事態はさらに深刻になりかねない。情報公開への抵抗が働くとき、ファイリング・システムの機能が、文書廃棄の促進効果を持ち、文書不存在の増大につながりやすいことに留意する必要がある」と述べ、情報公開法の施行が行政文書ファイルの廃棄の誘因になることを懸念していた。したがって、井出の見解を前提に考えるならば、行政機関に対する開示請求件数が多くなればなるほど行政機関における行政文書ファイルの廃棄率は高くなると予想される。しかし、情報公開法が施行されて10年以上が経過し情報公開制度が定着した現在、行政文書ファイルの廃棄は行政機関にとって都合の悪い文書の開示を忌避するためだけに行われているのだろうか。

「はじめに」で述べたように、我が国の行政機関における伝統的な文書管理は意思決定重視型文書管理である。牧原 出が述べるように、「本来はファイリング・システムなど文書の効率的な整理・保存を指すアメリカの『文書管理』は、日本では伝統的な稟議制を核とする意思決定方式を指すものとして受容」(牧原2006:252)されてきた。1967(昭42)年から毎年11月に全行政機関をあげて実施されていた「文書管理改善週間」における発想も「もう今要らないものは捨ててしまう」(2009(平21)年5月29日衆議院・内閣委員会における尾崎 護参考人発言)であった。つまり、行政文書ファイルの廃棄率は行政機関における伝統的な意思決定重視型文書管理(=記録保存軽視型文書管理)の浸透度を端的に示す指標である。多くの場合、廃棄するのは隠そうとするからではなく、意思決定を行うにあたって要らないからなのである。情報公開法施行前に一部の行政機関で行われたといわれる行政文書の大量廃棄についても、瀬畑(2011:95)は、「各行政機関が一般の請求者に見られたくないという文書を廃棄するといった『隠蔽』の意図もあったかもしれない……。しかし、そ

図表 4 審査会答申のうち行政機関（諮問庁）の判断が妥当ではないと判断された割合（％）

年 度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
答申数 (a)	114	120	114	133	117	131	140	173
不存在が妥当でない件数 (b)	5	6	6	5	8	8	15	15
b/a (％)	4.4	5	5.3	3.8	6.8	6.1	10.7	8.7

出典：脚注⁹⁾に記載

うした理由だけでこれだけの大量廃棄が発生するとは思えない。その多くは、まさに彼らが日常的に運用していた文書管理の論理だけによって、不要と見なされた上で粛々と廃棄されていった」という認識を示している。

(2) 行政文書ファイルの廃棄率を規定する組織外的要因

文書管理に関する「もう今要らないものは捨ててしまおう」というかつての発想は、文書開示請求における文書不存在を理由とする不開示決定及びこれに対する批判という外部ショックによって徐々に見直しを迫られつつある。

各行政機関が情報公開法や個人情報保護法に基づく文書開示請求に対して文書不存在を理由とする不開示決定を行い、開示請求者が不服申し立てを行った場合には、内閣府情報公開・個人情報保護審査会が行政機関（諮問庁）による判断の妥当性を審査することになっている。このうち、行政機関（諮問庁）の判断が妥当ではないと判断されたもの、つまり「文書が存在するとされたもの等」は、年度によって異なるが答申総数の約4～11%に上る（図表4）。つまり、行政機関による文書不存在を理由とする不開示決定のうち一定割合は、不服申し立ての段階で覆されているのである。

そのため各行政機関は、文書開示請求に対して文書不存在を理由とする不開示決定を行うにあたり、不適正な文書管理だと外部から指摘されぬよう対策を講じてきた。例えば、行政の透明化のあり方を検討した「行政透明化検討チーム」が実施したアンケート（2010（平22）年5月26日¹⁰⁾）によれば、行政機関は文書不存在を理由とする不開示決定に先立ち、(1)情報公開担当課室等による

9) <http://www8.cao.go.jp/jyouhou/>

10) http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_07.pdf

再確認（32 回答中 18）、(2) 決裁過程における不存在事実の確認（32 回答中 1）、(3) 政務三役への説明（32 回答中 1）、(4) 必要に応じて他部局への照会を実施（32 回答中 1）等、の対応を行っている。つまり、全体のうち半数以上の行政機関が、文書不存在を理由とする不開示決定の客観性を担保するために何らかの措置を講じているのである。

このことに鑑みれば、文書不存在を理由とする不開示決定を行うことの多い行政機関は、文書不存在が例えば意図的な廃棄や誤廃棄によるものではないことなど自らの文書管理の適正さを内外に説明せざるを得ず、その結果、他の行政機関に比べて適正な公文書管理サイクルの実現に努めてきたと推察することができる。つまり、行政機関における保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率を規定する組織外的要因は、文書不存在を理由とする不開示決定に対する外部からの批判である。したがって、情報公開法制定段階における井出の懸念とは異なり、不開示決定における文書不存在比率が行政機関において高ければ高いほど、行政機関における適正な文書管理への意識が高まり、結果として保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率が低下すると予想される。

(3) 行政文書ファイルの廃棄率を規定する組織内的要因

次に、保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率に影響を与える組織内的要因としては、文書管理者一人当たりの職員数を挙げることができる。文書管理者とは、「新ガイドライン」によれば、行政文書の管理に関する責任の所在を明確にし、適正文書管理を確保するための文書管理の実施責任者である。文書管理者には各課長（参事官、室長を含む）が指定されることが通例である。文書管理者は各組織における公文書管理の要に位置しており、彼（女）らのコントロール・スパンの大小が適正文書管理のあり方を規定すると想定される。

具体的に見れば、文書管理者に期待される役割は、「新ガイドライン」では下記の通り多岐にわたる。

- ・ 個々の文書の作成時における職員への日常的な指示
- ・ 標準文書保存期間基準の作成
- ・ 他の行政機関等から取得した文書の正本・原本の管理
- ・ 一つの行政文書ファイルを複数のファイリング用具を用いてまとめる際の個数管理（例：背表紙における分冊表示）。

- ・年度末時点で保有している行政文書ファイル等（単独管理の行政文書を含む）の現況に関する記載内容の確認・確定
- ・保存期間満了時までの行政文書ファイル等の適切な保存
- ・保存期間満了後の行政文書ファイル等を国立公文書館等に移管し又は廃棄する時点における、行政文書ファイル管理簿の記載の削除や移管・廃棄簿への記載
- ・保存期間満了前の時点における行政文書ファイル等の措置の決定
- ・保存期間後における行政文書ファイル等の独立行政法人国立公文書館への移管又は廃棄。また、行政文書等を破棄する場合の内閣府との協議
- ・保存期間の延長及び保存期間満了日の延長
- ・行政文書の管理状況についての点検と点検結果の報告
- ・行政文書ファイル等の紛失及び誤廃棄が判明した場合の報告
- ・職員による文書管理研修への参加促進

したがって、文書管理者一人当たり職員数が少なければ少ないほど、文書管理者による適正な公文書管理に向けたコントロールが及び、結果として保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率が低下すると予想される。

(4) データセット

以下では、保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率を被説明変数とし、文書開示請求に対する全不開示決定のうち文書不存在を理由とする不開示決定の割合、及び文書管理者一人当たり職員数の2つを説明変数とする重回帰分析を行う。分析対象とする行政機関は、「公文書管理状況」及び総務省行政管理局「平成23年度における行政機関及び独立行政法人等の情報公開法の施行の状況について」¹¹⁾に掲げられた41行政機関のうちデータの欠損のある2行政機関（国家公務員制度改革推進本部及び復興庁）を除いた39行政機関である。

保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率については、「公文書管理状況」の「資料4 保存期間が満了した行政文書ファイル等の移管・廃棄等の状況」に掲げられた行政文書ファイルの廃棄数を行政文書ファイルの保存期間満了数で除している。文書管理者一人当たり職員数の算出にあたっては、「公文書管理状況」の「資料10 研修の実施状況（研修の実施回数）」に記載さ

11) http://www.soumu.go.jp/main_content/000192549.pdf

図表5 記述統計

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
廃棄率	39	.06	1.00	.7939	.24676
不存在率	39	.00	1.00	.1768	.22706
職員数	39	4.00	144.75	23.9024	23.59399

出典：筆者作成

図表6 重回帰分析の結果

	標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率
	B	標準誤差	ベータ		
定数	.815	.059		13.828	.000*
不存在率	-.398	.168	-.366	-2.369	.023*
職員数	.002	.002	.197	1.275	.210

出典：筆者作成。なお、* $p < 0.05$

れた文書管理者数を（財）行政管理研究センター編『行政機構図』（2011（平23）年度版）に掲載された職員数（2011（平23）年度末予算定員¹²⁾）で除している。全不開示決定のうち文書不存在を理由とする不開示決定の割合（不存在率）については、「平成23年度における行政機関及び独立行政法人等の情報公開法の施行の状況について」の「6 不開示理由の内訳」に記載された行政文書の不存在数を不開示情報該当数で除している。

(5) 分析結果

まず、3変数の記述統計であるが、図表5の通りである。既に指摘した通り、廃棄率の平均値が高く39行政機関の平均廃棄率は79.4%となっている。また、不存在率については39行政機関の平均値で17.7%となっており、文書開示請求に対する不開示決定の少なくない割合が文書の不存在であることを物

12) 但し、国家公安委員会の職員数については、同委員会の庶務を担っている警察庁大臣官房会務官室の職員数（15名、2010（平22）年11月30日現在）を用いている。また、警察庁の職員数については、警察庁の総職員数から会務官室の職員数を差し引いた職員数を用いている。

語っている。

次に、**図表6**を用いて重回帰分析の結果を記述する。

モデル全体の分散分析の結果を表すF値は5%有意であり、求めた重回帰式は予測に有効である。他方で、修正済み決定係数 R^2 は0.107であり、当てはまりがよいとは言えない。

次に、方程式中の説明変数についてであるが、不存在率が1%有意であり変数としての妥当性が検証された。また変数の符号はマイナスである。つまり、不開示決定における不存在率が高ければ高いほど保存期間満了時における行政文書ファイルの廃棄率が低くなっている。この分析結果は、公文書管理法に先立って制定された情報公開法に基づく文書開示請求という外部ショックが行政機関における適正な公文書管理を促し、結果として保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率の低下をもたらしているという本稿の仮説をサポートしている。逆に、文書管理者一人当たり職員数の変数は5%有意とはならなかった。

本稿の計量分析の結果からすれば、保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率の低下には、情報公開法制定時に懸念されたこととは反対に、公文書管理法に先立って制定された情報公開法に基づく文書開示請求という外部ショックが正の影響を与えてきたといえることができる。

但し、上述したように修正済み決定係数 R^2 の値が小さいことからすれば、廃棄率の増減に影響を及ぼすその他の説明変数の存在を否定できない。特に、本公文書管理法が施行される以前の段階から、各行政機関の廃棄率にそもそも差異を生じさせてきた組織内的要因を本稿は捉えきれてはいない。外部ショックを契機とする文書管理者による適切な公文書管理への取り組みは、この組織内的要因がもたらす公文書廃棄への誘因に対する抑制効果を与えるに過ぎない。今後の課題である。

おわりに——「漢方薬」としての情報公開法——

本稿では、行政機関における公文書管理の実態を記述した上で、行政機関における保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率を規定する要因を分析した。

第1章では、行政機関における公文書管理の特徴として、行政文書ファイルの保有数が減少したこと、保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率が当初の予想に反して増加したこと、及び、内閣総理大臣による廃棄に係る事前協議制が行政機関の長による行政文書ファイル廃棄の判断をほとんど覆すに

図表 7 諸外国における国立公文書館設置年と情報公開法成立年

国名	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
国立公文書館設置年	1934年	1838年	1919年	1790年	1971年
情報公開法成立年	1966年	2000年	2005年	1978年	1999年

出典：各種資料を基に筆者作成

は至っていないこと、の3点を指摘した。つまり、公文書管理法が施行されたにもかかわらず、行政機関によっては意思決定重視型（＝記録保存軽視型）文書管理が一定程度残存し、これが保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率の高さをもたらしている可能性がある。

続いて第2章では、「公文書管理状況」等のデータを用いて、行政機関における保存期間満了後の行政文書ファイル廃棄率を規定する要因を計量的に分析した。その結果、公文書管理法に先立って制定された情報公開法に基づく文書開示請求という外部ショックが行政機関における適正な公文書管理を促し、結果として保存期間満了後における行政文書ファイルの廃棄率の低下をもたらしていることを指摘した。

比較的早期に国立公文書館が設置され、記録保存重視型文書管理が浸透した英米独仏とは異なり、日本では国立公文書館の設置が遅れた（図表7）。そのため、記録保存重視型文書管理とは異質の意思決定重視型文書管理が我が国の行政機関に普及することとなった。たしかに、保存期間満了後に廃棄されている行政文書ファイル数の多さから推測するならば、公文書管理の要諦は廃棄だとする発想は今なお根強く、日本の行政機関に記録保存重視型文書管理が浸透するにはまだ時間がかかりそうである。しかし、本稿の分析結果は、2011（平23）年に施行された公文書管理法によるインパクトとは別に、情報公開法がその10年以上に及ぶ施行実績を通じ、我が国の行政機関における公文書管理の“体質”を「漢方薬」よろしくじわりじわりと変えてきたことを示唆している。

参考文献

- 井出嘉憲 1998. 「文書管理の状況と課題」 法律時報 70 巻 6 号
- 魚住弘久 2008. 「行政文書と行政管理のあいだ」 都市問題 99 巻 10 号
- 同 2006. 「日本における行政文書史料の状況」, <http://www.juris.hokudai.ac.jp/global-g/eastasia/japan.pdf>

- 上川陽子 2010. 「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」アーカイブズ学研究 13号
- 北田祐幸 1988. 「国の行政機関における文書管理の現状と課題」自治研究 64巻1号
- 行政管理研究センター編 2011. 『行政機構図』(行政管理研究センター)
- 小宮山敏和 2012. 「農林水産省の文書管理と移管文書の特徴」北の丸 44号
- 瀬畑 源 2011. 『公文書をつかう』(青弓社)
- 栃木智子 2011. 「経済産業省(通商産業省)文書の構造と移管のあり方について」北の丸 43号
- 原田三朗 2011. 「静かな革命 公文書管理法がつくる行政のかたち② 公文書管理法の誕生」法律のひろば 1877号
- 原田 久 2011. 『広範囲応答型の官僚制』(信山社)
- 牧原 出 2007. 「『記録保存型文書管理』と『意思決定型文書管理』」高橋 滋編 『政策提言——公文書管理の法整備に向けて』(NIRA)
- 同 2006. 「『公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会』について」アーカイブズ 25号
- 水野京子 2013. 「内閣法制局移管文書について」北の丸 45号
- 本村 慈 2011. 「文部省・文部科学省における文書管理と国立公文書館移管文書」北の丸 43号