

公文書管理委員会

第 18 回 議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第 18 回 公文書管理委員会
議事次第

日 時：平成 24 年 4 月 25 日（水）10:30～11:30

場 所：中央合同庁舎 4 号館 1208 特別会議室

1 開会

2 東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策取りまとめについて

3 政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する記録作成の在り方について

4 その他

5 閉会

○御厨委員長 それでは、本日も大変お忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

委員の定足数を満たしております。ただいまから第18回「公文書管理委員会」を開催いたします。おおよそ1時間程度を見込んでおりますので、どうぞよろしくお願いをいたします。

それでは、議事次第の2「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策取りまとめについて」でございます。

委員の皆様の御了解が得られれば、本日とりまとめを行って、岡田副総理にお渡ししたいと思っておりますので、よろしく願いをいたします。

それでは、まず事務局からの説明をお願いしたいと思います。

○小林課長 事務局でございます。

とりまとめ案につきましては、前回いただきました御意見なども踏まえまして、文章化しておりますとともに、ヒアリング結果などにつきまして、とりまとめの後半に資料として、その他の資料とともに掲げてあるところでございます。

説明は資料1のポイントに沿って説明を申し上げたいと存じます。前回からの変更点につきましては色を変え、赤字にて表記しているところでございます。

まず、原因分析でございますけれども、議事録、議事概要以外の記録が作成されたことは、積極的に評価すべきであるという御意見をちょうだいしたところでございます。

そこで「緊急災害対策本部」の欄でございます。「緊急災害対策本部法は、被害の状況、政府の対応等の記録としては評価すべき」との記述を加えたところでございます。とりまとめ本体の資料2におきましては、4ページの頭のところに該当箇所がございます。

同様の観点から「被災者生活支援チーム」の欄でございます。その活動課題や処理状況等の記録が作成され、保存されていたことは評価すべきとしたところでございます。本体におきましては、同様に4ページ中ほどに該当箇所が位置しております。

「内閣府（公文書管理課）」の欄でございます。ここにつきましては、内閣府が対応しなかった原因について記載すべきとの御意見をちょうだいいたしました。これを踏まえまして、「一義的には各府省が行うべき事務であること等から」としまして、そのように公文書管理課が認識していたことが原因の一つだったという旨の記述としているところでございます。

続きまして、資料1ポイントの右側の改善策でございます。委員からは、歴史的緊急事態に該当するか否かを誰がどのように判断するのかといった御指摘をちょうだいいたしました。そして、柱書きのところでございますけれども、「なお、歴史的緊急事態の該当性は公文書管理担当大臣が閣議等の場で了解を得て判断」としたところでございます。本体では7ページに当該箇所の記述がございます。

次に「1. 作成・保存すべき記録の内容」の欄でございます。歴史的緊急事態の下における文書作成の言わば指標といたしまして、意思決定型と事務事業型に分けた構成として

おります。内容的には前回御議論をいただいた内容を文章化しております。とりまとめ本体では7ページから8ページにかけての記述となっております。

「3. 今後の検討」でございます。この項につきましては、歴史的緊急事態に対応する会議以外にも、さまざまな会議が存在することを踏まえ、首都直下地震に備えるための国立公文書館の特定歴史公文書等を含む電子公文書の在り方について早急に検討としたところでございます。

とりまとめ本体(案)では、10ページとなりますけれども、電子公文書も含めた公文書の管理の在り方、公文書管理体制につきましては御指摘を踏まえた記述としたところでございます。

東日本大震災関連の説明は、以上でございます。

○御厨委員長 簡潔に御説明をいただきました。ただ今の説明について、何か御質問等がございますれば、出していただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

一応、前回のこの会議で議論されたことを集約した形になってはおります。どうでしょうか。野口委員。

○野口委員 済みません。毎回同じことを言って、くどいなと自分でも思うのですが、今日御紹介いただいた資料2の7ページの1のアンダーラインが引いてある、その下の5行ですが、御質問兼確認ですけれども、ここで、4条の規定を踏まえると会議を2種類に分類し、その性格に応じて記録を作成・保存すべき、とありますが、これは、全ての会議をこういうふうに2つに分類する方針を今後取るということではなくて、今回の緊急事態に対しては一つの目安として、こういう形で1について意思決定型であれば、議事録とか議事概要が必要になるであろうとか、事務事業型についてはまた違った記録の作成・保管が必要になるという、目安のようなものとして出されたという理解でよろしいでしょうか。

○御厨委員長 事務局、いかがですか。

○小林課長 今おっしゃられましたように、今回のような東日本大震災のような歴史的緊急事態の下において、文書を作成するに当たりまして、わかりやすい指標、言わば目安のようなものとして意思決定型、事務事業型という2つの型を立てまして、その下において文書の形で記録はともかく残していただくという観点から、このような組み立てとしたところでございます。

一方、委員のおっしゃられましたような観点もございますので、もし御提言をちょうだいできるとしましたときに、政府の方で対応するときに、例えばガイドラインに落とし込むときに表現などは、しかるべく工夫をしたいと考えております。

○御厨委員長 野口委員、いいですか。

○野口委員 はい。

○御厨委員長 他にいかがでしょうか。加藤委員。

○加藤委員 前は失礼しました。議事録を送っていただいたので、各委員の御意見など

を拝読してきまして、いろいろな方が一番大事な勘所を質問してくださっていると思いました。

今の点ですけれども、平時においてはガイドラインの別表を今後また時間をかけながら4条2号についても考えていくという方向が一つあるかと思います。一方、緊急時には、このガイドラインを立体化する、これは委員長の言葉ですけれども、立体化して考えてゆくために、ガイドラインの会議体の区別をより精密にしてゆくとともに、緊急時には4条を読み込んで用いる、という立場でしょうか。

第4条の成立経緯に関しましては、両院の委員会におきまして、多くの修正が入りました結果、基本的に現在の形に仕上がったわけですね。事務の経緯と決定の経緯という点について。ですから、この2点については、せっかくの修正の精神が脱落しないようにしていただきたいと思います。今回は、4条を読み込むかたちで、緊急時の対応ということで特に対応をとったという立場で進みたい。その点を野口委員とともに、私も強調しておきたいなと思います。

以上です。

○御厨委員長 ありがとうございます。

他にいかがでしょうか。三宅委員。

○三宅委員 今回の点ですが、例えば8ページの下から6～7行目の間くらいに、注のようなことでコメント的に書けませんでしょうか。今回の報告においては公文書管理法4条について歴史的緊急事態に対応する会議等の必要性にかんがみて、このように解釈したものであるとかいうような、野口委員がおっしゃったようなことを少しとどめておけば、ガイドラインにつなげるときにも橋渡しになるので、文案はお任せしますけれども、少しあった方がよろしいかなという感じがします。最後は委員長にお任せします。

○御厨委員長 お任せも困ってしまうのですが、事務局どうしますか。

○小林課長 それでは、今回のおとりまとめ案が平常時のものではなくて、あくまで歴史的緊急事態とその緊急事態に対応するために、便宜解釈するものであるという趣旨の留意事項という形で、三宅先生、野口先生、加藤先生がおっしゃられた御趣旨を8ページの下から6～7行目のところにしかるべく加えるという形でよろしゅうございますでしょうか。

○御厨委員長 事務局は柔軟に対応してくれましたので、それを入れるということでいいですね。では、委員の皆さんもそれでOKですね。

他にまだございますでしょうか。これで一応よろしいということになりましょうか。

それでは、この後は委員会としてのとりまとめになります。報道が入ってまいりますので、お待ちください。

(報道関係者入室)

○御厨委員長 それでは、ここに委員会としてのとりまとめを行いたいと思います。

ここで委員長の私から、公文書管理を担当される岡田副総理へ、とりまとめをお渡ししたいと存じます。

（「とりまとめ」を御厨委員長から岡田副総理へ手交）

○御厨委員長 それでは、岡田副総理から一言いただきたいと存じます。よろしくお願いいたします。

○岡田副総理 それでは、2月からこの問題について、各委員の皆様方に熱心に御議論をいただき、本当にありがとうございました。

今回の原因の分析につきましては、議事録作成などを行う自覚がなかったとか、あるいは記録の作成に対する認識全般が甘かったという厳しい御指摘をいただいたところでございます。そして、東日本大震災のような国民の生命・身体・財産に大規模かつ重大な被害が生じる緊急事態、この中では歴史的緊急事態と表現していただきましたが、そういう場合の政府全体として対応する会議について、改善策を御提言いただきました。

まず、歴史的緊急事態に当たるかどうかということについては、公文書管理担当大臣が閣議等の場で了解を得て判断をするということで、明確にいたしました。その上で、特に意思決定型の会議などにつきましては、発言者及び発言内容を記録した議事録または議事概要などを作成し、保存するということをお決めいただきました。そして、事前にそういった議事録等を作成するだけのことが不可能な場合には、事後作成の場合の期限として、原則3か月ということもお決めいただいたところでございます。

今回いただいたこの御提言につきまして、ガイドラインの改正などによって、運用ルールとして明確化するなど、必要な措置を早急に取りさせていただきたいと考えております。なお、この議論の中でいろいろと波及して新たな問題が出てまいりました。法4条2号に掲げられている会議などの記録作成についての検討、あるいはそもそもこの法の全体の運用状況などについて検証した上で、必要な改正あるいは運用の改善なども行っていく必要があるかと思っております。そういう問題について、引き続き御検討いただきたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

○御厨委員長 岡田副総理、どうもありがとうございました。

それでは、ここで報道のカメラの方々には退室をお願いしたいと思います。

（報道関係者退室）

○御厨委員長 それでは、続きまして、議題3の「政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する記録作成の在り方について」、これから議論を行いたいと存じます。

まず、これも事務局の方から説明をお願いいたします。

○小林課長 事務局でございます。

政府の重要な意思決定に関わる会議に関する記録作成の在り方につきまして、論点整理の案といたしまして、5つをお示ししたものでございます。

まず1つ目の論点といたしまして、そもそもどのような会議を記録に残すべきかという対象の問題がございます。これにつきましては、意思決定に至る過程もさまざまであるなど、その多様性をどのように考慮するかという点がございます。

2つ目の論点といたしましては、記録を残すべきであるとして、では、会議の記録をど

のような形で残すのが適切合理的であるのかという論点でございます。ガイドラインに置きましても、閣議、関係行政機関の長で構成される会議、省議につきましても、具体例といたしましては、検討過程における調査研究、行政機関の協議などが示されております。この点につきましても、資料5のガイドライン抜粋も適宜参照していただければと存じます。

また、実態上の閣議や閣僚会議の多くでは、議事概要・議事録を作成しておりませんが、発言要旨や記者会見録などを記録として作成・保存しているところがございます。更に自由闊達な忌憚のない意見交換をどのように確保するのかといった観点もでございます。

次のページ、3点目の論点といたしましては、誰が記録作成の義務を負うのかという論点でございます。これは複数の行政機関が関わる会議において、いずれの行政機関の職員が記録の作成を担当するのかを明確にする必要があるとの観点でございます。

次の論点といたしまして、記録の作成と情報公開制度及び当該制度の実際の運用との関係をどのように考えるかという点でございます。これは作成・保存と公開は分けて考える必要があるわけでございますけれども、相互に関係していることから、その関係を検討する必要もあるという点でございます。

行政文書につきましては、開示請求がなされた場合には、現行の情報公開法上は個人情報、外交・安全保障等の情報公開法上の非開示事由に該当する部分以外は開示される仕組みとなっております。これとの関係をどのように考えるかという点でございます。この点につきましては、参照条文として資料4の2～3ページ目に行政機関情報公開法の非開示情報に関する箇所を添付してございますので、適宜参照いただければと存じます。

また、議事録・議事概要の扱いにつきまして、口頭にて米国や欧州諸国の例を紹介させていただきますと、議事録・議事概要につきまして、法令レベルで一律の記述をしている国はないようございまして、慣行により会議ごと、政権ごとに扱いはまちまちであるというのが実態であるようでございます。

なお、内規レベルでは、これはドイツの例でございますけれども、閣議については逐語的ではない議事録を作成し、これを対外非とした上で原則として30年経過後に公開するという運用をしているようでございます。

最後に5点目の論点といたしまして、記録の作成と効率的な行政運営のバランスについての論点でございます。これは文書作成により記録を残すことは重要である一方、これに投じられる費用、コストとの兼ね合いをどのように考えるべきかという点でございます。

事務局からの説明は、以上でございます。

○御厨委員長 ありがとうございました。

それでは、今日はこれからの時間を御説明いただいたこの問題につきまして、御意見、御質問、同時にまたフリートークをしたいと考えておりますので、非常に論点としてはかなり大きいといえますか、これ自体やや議論すると本当に一つひとつ、相当時間が必要だと思いますが、今日のところはお気づきになった点について、フリートークという形にし

たいと思いますが、いかがでございましょうか。

野口委員。

○野口委員 最初なので、少し大きな話をさせていただいてもいいのかなと思いますので、お話をさせていただきたいのですが、今回の一連のことを踏まえて、大きく2つ検討しなければならないことがあると思います。

1つは、まさに作成管理のためのガイドライン、今日ペーパーで出していただいたような話であり、岡田副総理からお話のあったような内容、すなわち、会議体の中身を見直しつつ、どういう会議で、それぞれ多様な会議がある中で、どういう記録が作成管理されていかなければならないのかという側の話があると思います。

もう一つ、議論しておいた方がいいと思われるのは、執行管理の面です。これはまさに内閣府であるとか公文書管理委員会の話になってくると思いますが、何でそう思ったかと申しますと、何に向けたガイドラインなのかというのを意識しておく必要があるのではないかと考えるからです。作成管理のためのガイドラインは、まさに各省庁が分担管理原則に基づいて行う文書管理の在り方について、ガイドとしてはこういうものがあるよというものを示すものであって、責任主体は当然、文書を作成するところにあるわけです。しかしながら一方において、執行管理の面、すなわち、公文書管理の法制度を動かしていく諸官庁の責任であったり、公文書管理委員会の責任というものがあるので、それらを分けて、二つの点について議論をした方がいいのだろうと思います。

4条の2号、3号の話というのは前者の話であるわけですが、後者の話、例えば、今回の報告書のにも出てきたように、歴史的に日本としてとても重要な事柄が発生した場合には、別途の手だてをして、きちんと管理をしていかなければならないという議論もしておいた方がいいのかなという気がしております。その、後者の話は今回はしないということなんでしょうか。

○御厨委員長 それは事務局に聞いたわけですね。

○野口委員 はい。

○御厨委員長 では、事務局お答えください。

○岡田副総理 それは一般的なルールを御議論いただいたわけで、そういった歴史的な事態を除くという話ではないというわけです。法律の一般的なルールとして御議論をいただきたい。しかし、それが歴史的な事態とそうでない事態で全く違うような話であれば、それは分けて議論をした方がいいと思いますが、議論をしないということでは勿論ありません。

○御厨委員長 岡田副総理にお答えいただきありがとうございました。

○野口委員 ありがとうございます。とても重要なことを御示唆いただいたと思います。そうすると資料3を議論する前提として、ここでどこまで議論をするのかという話があるのではないかと思います。「自覚がない」という話がキーワードとして、前段の議論で出てきておりましたけれども、パターンナリストティックに「こうしなさい」と各省庁に示してあげることが、果たして、各省庁に「自覚」を持たせる上でどうかという話もあるのではな

いかと思います。むしろ今、現場でどういう形で4条の2号とか3号とかのガイドラインに即した文書管理規則の運営というのがなされているのかということからスタートして、そこで1年動かしてみて、いろいろと問題があったけれども、ガイドラインの規定をもしかすると、こう書いた方がいいのかもしれないみたいな話を拾っていくという方法、つまり、各省庁の方に既に考えていただいている方法を我々が勉強して、その上で、統一ガイドラインとしてさらに付言すべき点があるのだとしたらこうだとか、現行のガイドラインを改正すべき点があるのだとしたらこうだというような話をする方がよろしいのではないのでしょうか。

この場において、このような記録を残すべしという話をしても、それを何らかの形で各省庁の文書管理の現場に浸透させていかなければなりませんので、まずは、各省庁において現状、どのような管理がどのような努力の下に行われているのかということ拾い上げて、そこを後押ししてあげる導き方がないのかという議論の仕方もあるのではないかと思います。

○岡田副総理 今日この資料3で御議論をいただいているのは、要するにいろいろな運用はそれぞれの現場であると思いますが、そもそもどこまでかということの基準がはっきりしていない。法4条2号で書いてあるのですが、具体的にこれはどこまで入るのかということについてはかなり幅があるので、そこは示してやらないといけない。各省に任せておく話ではない。そういったことについて、もう少し明確にした方がいいのではないかと。

明確にした結果、それは法改正になるのか、あるいはガイドラインの改正になるのか。そこは中身に依じてということですが、余り明確でない基準を示して、各省庁にお任せしているという状況は改善する必要があるのではないかと。各省庁がこうしているからということよりも、基本的な法を執行するものとして、もうちょっと明確な基準を示した方がいいという考え方です。

○野口委員 ありがとうございます。結論に結び付いていく点では、齟齬はないとは思いますが、議論のための情報として、今、各省庁の文書管理規則の中で、それぞれ性質の違う省議とか会議をどのように位置づけて、どのように運営されているのかということの情報をいただかないと、何も無いところで議論をするのは非常に難しいのかなと。

○御厨委員長 事務局、どうぞ。

○幸田審議官 例えば閣僚会議でありますとか省議でありますとか、その辺がどのような議事内容の記録の作成状況になっているのかイメージを持っていただくためにも、次回までにとりまとめられる分について、少し御提示をさせていただきながら、また御議論をいただきたいと思います。

○御厨委員長 三宅委員。

○三宅委員 これは5つ論点があるので、事前にメールで送っていただいて、何か基準になるようなものが出せるのかなと思って私も考えたのですが、会議の記録を残すというのは、恐らく会議は複数の人が発言をして、それによって一つの結論に至る過程があって、

その過程はやはり残した方がいいだろうという、今までそういうような暗黙の了解みたいなものがある、特に審議会などは人数が多いですから、その中から成案の最終的な報告がまとまるまでの過程をどういうふうに収め取るのかは非常に大事だということで、議事録ないし議事概要を作る。

議事概要と議事録の違いは何かというと、議事録はほとんどテープ起こしが多いですね。私もいろいろな審議会を出させていただいて、テープ起こしでない議事録を作ったケースがあるんです。それはかなり事務方の能力が高くて、個々の発言者の発言をきっちり要約できる人でないとなかなかできなくて、結局その要約の仕方はまた手を入れたりすると、かえって時間がかかるので、逐語のテープ起こしの方がいいだろうというのが一般的に今、国の大きな政策決定に関わることになっていますね。

私自身はそういう形で議事録を作ることが、かなり社会的にそういうのだという認識みたいなものがどうもできているものですから、それがないと議事録ができていないのはおかしいという新聞論調になったりしているところがあると思いますけれども、実際のところは技術的なことによって逐語訳ができているところもあると思います。会議によっては逐語的なものでなく、ある程度、例えば閣僚会議とか政務三役会議などで決まる過程の中で、決まった結論とこの大臣はどういう発言を主としてされたのかという概要が出るようなものもあっていいと思います。

特に昨今の主要な大臣のお集まりになった会議などは、最終的な結論が出るだけだと、ここで加藤委員が以前、議論でおっしゃったように、歴史的に見て明治憲法の制定時とか、1945年8月14日、15日の御前会議のときに、だれがどういう発言をしたのかというのは、そういう歴史は残しておかなければいけないというところからすると、何らかの概要的なものでもかなりの部分は本来的には残す方向で話を詰めていった方が多分いいんだろうと思います。開示不開示は後で判断しますけれども。

そのときに情報公開法の制定からずっと私も関わっていますので、そのときに閣議をなぜ除外したのかと。内閣というのは対象機関から外したのは、内閣官房に主要な意思決定に関わる文書が残っているから、あえて閣議、内閣自体を対象機関にする必要はないだろうという形で、内閣官房が情報公開法の対象機関になれば、記録が残るだろうということできているわけですが、平成11年6月3日の官房長官国会答弁の後で、内閣は連帯責任を負っておりというようなことは、結果的に見れば後づけでこういうような説明がされたのではないかと思います。

ただ、そうだとすると、明示的に議事録を作らなくていいというものは何かと言ったら、連帯責任を負った人々の決定がなされたものについては、こういうようなメルクマールができて、閣議がそうだとすると閣議の準ずるような会議について、同じように連帯責任を負っているような、かつ自由で忌憚のない意見交換が必要だというようなものについては、明示的に除外はあってもいいけれども、一般的にだれがどういう発言をして、最終的な意思決定になったかという形はある程度はやはり残しておく必要が、特に特定歴史公文書と

というような制度の中の位置づけが今回できると、かなり必要になってくるのではないかと
いう気がしています。

それで④と⑤のところで、先ほどドイツの閣議のケースを出されたんですけども、情
報公開法を作るときの立付けで、時限秘的な規定を置くかどうかという議論を従前したん
です。時限秘というのは、つまり何年かはとにかく非公開にして、何年か経ったら出しま
しょうと。我々も弁護士会などで時限秘的な規定を置いたらどうかと。そうすると不都合
なものがあったとしても、原則公開に何十年か経てばなるという形でいいでしょうという議論を
したのですが、情報公開法をつくる時には情報の性質によって判断をするということで、
時限秘的なものは設けないということになりましたし、公文書管理法を作るときも同じよ
うに 30 年ルールというものを明確にして、30 年経ったら原則公開だけれども、例外的に
非公開にしましょうというような規定は設けないというのが、日本の情報公開法と公文書
管理法の一つの立付けになっているわけです。

実際はどういう運用がされるのかというと、これは④の 2 番目のところの「個人情報、
外交・安全保障等の情報公開上の非開示事由に該当する」ということで、特に外交・安全
保障については、行政機関の長がこれを公開すると支障があるおそれがあると認めるに足
りる相当の理由があると。相当の理由という広い行政機関の長の判断によって、その判断
をするに当たって合理的かどうかのところを裁判所などはチェックをするということだけ
で、かなり非公開にする裁量を広めて、時限秘ではないけれども、広げる取扱いにしまし
たね。それだったものですから、実際問題は時限秘という形はもう取らないで、今日まで
来ている。

これで例えば公文書管理法の下で時限秘的なものを考えるとすると、情報公開法との関
連ですね。法解釈的なものがどこかに出てきそうな感じがして、公文書管理法だけではな
かなか準備できないのではないかと思うんです。よほど考えるとすると、例えば公文書管
理法で重要な文書については、規則上 30 年は行政機関の長が相当と認める理由があるもの
とみる運用にしますというような形ですとしても、情報公開法の下では独自に判断をさ
れることにはなると思うので、その辺のことを本来的には考えるとすると、④は運用の関
係はどう考えるか。

公文書管理法だけではいかない問題が出てくるのではないかという気がして、いまして、
現在、衆議院に情報公開法の改正案が提案されて、1 年つるしの状態になっていますけれ
ども、あれはとりあえず、その作成に関わった者としては、早期に制定を是非お願いした
いと思っていますが、それとは別個の問題として考えておく必要が本来的には出てくるの
ではないかという気はしています。その辺が気になっているところです。

○御厨委員長 今の情報公開法との関係の話ですが、いかがでしょうか。

○岡田副総理 今の先生のお話の中で、平成 11 年の官房長の国会答弁ですけども、これ
は、内閣が連帯をして責任を負っており、閣議の議事概要、議事録が作成・公開されれば、
忌憚のない意見交換が阻害されるということになっているわけですが、ここでは「作成」

ではなく、「作成・公開」と言っているので、議事録・議事概要の作成すること自身が自由で忌憚のない意見交換を阻害することにはならない、作成・公開するところまでパッケージで言っている話でありますので、ここでは情報公開法というのは当然念頭にあって、情報公開法ではどうも外交安全保障以外のことは読めそうもないということがあって、こうしたラインの答弁になっていると思うんです。

実は閣議というのは、実際には事前に調整された文書を閣僚が読み合うというのが実態で、自由な意見交換では閣僚懇でやる。時々そうしない人もいますけれども、基本的にはそういうことです。閣僚懇で忌憚のない意見交換をするということは非常に意味のあることですが、そこでの閣僚同士のやり取りが全く未来永劫記録に残らないということが果たしていいのかどうかというのが1つ、異論の余地があると思います。

とは言え、すぐにそれを余り時間を置かずオープンにするということも適切とは思えない。その辺をどういうふうにして調和させていったらいいのか。それは閣議、閣僚懇だけではなく、ほかの重要な会議についても言えると思いますので、その辺をどういうふうに整理していったらいいだろうということです。

○御厨委員長 加藤委員、どうぞ。

○加藤委員 2点ほどあります。後者の点は今の岡田副総理の御発言につながりますが、1点目は幸田審議官からも御説明がございましたように、まずは我々の元に現用文書のパターンで、例えば省議のいい例と関係行政機関の長で構成される会議などの会議例、各省の協議案がきれいにそろったような、そういうものを一つ、二つ見せていただくことで、我々が学ぶというのが一つ。

あとは国立公文書館の方に既に移管されているものの中で、例えば戦後の重要な法律関係でもいいんですけども、そこからも関係行政機関の長で構成する会議と省議の何かいい例、そういうものを幾つか現物で見せていただくことで、現用・非現用双方の会議体の文書がいったいどのようなかたちで残されている、現物自体になじむということをやってみたい。あとは今、岡田副総理がおっしゃったような関係閣僚懇談会というような、我々が余りわからないような会議体の実態がいかなるものであるのか悉皆的に教えていただいて、このガイドラインのところの擦り合わせていくというのが一つあるのかなと思いました。

今、申し上げた国立公文書館を関与させるということは、基本的には今後大事なことだと思います。国立公文書館の専門家などは、公開請求とか不開示決定とか、そのような日々の事務に習熟されていて、海外の開示の例とか閣議の先ほどの例などもよくわかっておいでだと思います。ですから、そのような専門家の意見なども聞きながら、ここは両者から文書自体と今も行政官の方々からの聴取ということを両方やっていく必要がある。

2点目です。先ほど、作成と公開ということでの情報公開法との擦り合わせについて申し上げれば、確かに懸念があります。例えばこれはいいことなんですけど、4月13日の日経新聞の夕刊でしたか。原子力災害対策本部の職員のメモが情報公開法で公開されました。

となりますと、我々が問題にしました後で作成・公開された議事概要と、その元となった職員のメモが突き合わすことが可能となった。実際には、ある大臣の意見などについて、その方の了解が得られなかったということで、議事概要から落とされていた発言もあったということです。本当に情報公開法の威力は大きいと思います。

ただ、私もここで高度に政治的な会議というものについての判断が、情報公開法の不開示の条項だけで守られるとは思わないです。その公開の先ほどの時限秘ということはやりたくないし、議事録や議事概要の作成を明示的に免除すべきというケースを容易に提示したくはないのですけれども、確かに録音体は、例えば10年は閣僚懇談会の場合は出せないとか、そういうような非常に高度な政治決定について、全体としての電子媒体そのものの扱いは、今後はやはり考えておく必要があると思っています。そのようにしないと、そもそも議事録の作成がなされない恐れが出てくるからです。

以上です。

○御厨委員長 他にいかがでしょうか。石原委員。

○石原委員 先ほどの岡田副総理の御発言に関してですが、原則的に考えれば、公文書はそもそも事業や会議体など、いろいろな仕事、役所の仕事の副産物ですね。その重要な公文書が今回は残らなかった。議事録が残らなかったということが問題ですから、重要な会議体とは何かということを事前に把握しておく必要があります。

これは文書管理の基本でありまして、公文書は仕事や会議や事業の副産物です。つまり公文書の管理には事前にそういった仕事や会議をきちんと把握しておくことが必要であるということ。ですから、それをどこがどういうふうに把握するかというのが、今、議論になっているわけでありまして、これは繰り返しになりますが、やはりそれをコントロールできる機関が必要であると。日本政府の仕事は膨大な量がありますし、私が勤務している神奈川県庁の公文書の量とは比較にならないわけです。比べものにならないくらい国の方が多いわけです。

ですから、それを事前にどういう組織や機能がどれだけ、どのくらいの量を作成するかを把握して、それを今後作られようとしている行政文書のレコードスケジュールに落とし込んでいく。さまざまなガイドラインにも落とし込んでいくという作業が必要になる。それを、ガイドラインを作って、全て各省庁にお任せでは、やはり実効性は担保されない。事前に申請あるいは届出のような制度を作って、それならよろしいとか、それは足りませんとか、そういったことをコントロールする制度を作る必要があると私は思います。

以上です。

○御厨委員長 では、杉本委員。

○杉本委員 少し違う観点になるかもしれないですけども、⑤の記録の作成と効率的な行政運営のところですか。作成に関するコストをここでは挙げられてはいるのですが、実際に作られた記録をいかにうまく活用していくかということまで立ち入って議論をしておかないといけないのではないかと、常々思っています。それはなぜかということ、作られた

文書、副産物であるというお話だったのですが、そういう形でしか、ある種伝わっては来ないと思います。

ですから、特に直接そこで話を聞かない人の方が当然多いわけですので、どういう決定がなされたか。その決定がちゃんと実行されたかということを検証していこうとするときに、文書がいかに使いやすい形になっていたかというところまで立ち入って、管理をしていかないといけないと常々思っています。特に縦方向に情報は流れやすいのですが、横方向に情報は流れにくいというところがあります。こういう公文書管理は横方向に文書を流していくためにも役立たないと意味がないであろうと感じています。

そういう意味、ここではレコードスケジュールとよく出てきますが、レコードのライフサイクル全体として考えて、こういう議論をしていただければと常々思っております。

以上です。

○御厨委員長 岡田副総理、どうぞ。

○岡田副総理 この紙をつくった問題意識は、さっきの閣議の話もあるのですが、要するにどの範囲まで本当に記録を残すのか。物事を決めるときに課内で議論をしますね。課でペーパーがまとまれば、局長のところで議論をしますね。それを政務三役、私どもの方に行って議論して、物によっては省を超えて各省とやる。

いろいろな無数の会議や非公式、公式の根回しとか、いろいろなことがあるわけですが、そんなものは全部残していたら、記録に残すだけで役所が一つ必要になるわけですから、どこまで残すということが必要なのか、望ましいのかということはある程度きちんと示してやらないと、各省庁も困ってしまうのではないかと。ですから、こうした問題について、委員の先生方のお知恵をいただきたいということでもあります。そもそも日本というのは根回し文化もありますから、公私に根回しをしながら物事を決めていく。会議というのは最後のところで形式みたいなのところがあります。その辺をどう考えていくべきなのか。

○御厨委員長 多分すごく大きい話だと思います。今、根回しと言われましたし、会議の最後の落とし込みだけだとすれば、会議のところで残してもしょうがないのかなという話になる。しかし、根回しのすべてを恐らく残すことはできないだろうしという、この国のそういう物事の決め方の本質的な議論にある程度、入らざるを得ない。しかし、それは公文書管理委員会のできるのかどうか。そういう問題があるわけです。

すごく大きい問題なんだけれども、我々として切り分けていって、この程度は言えるところを少し議論しないと、多分この議論は下手をすると拡大・拡散すると。いろいろなことを言ってしまうものですから、言うことは簡単。しかし、それを現実にやるというのは、なかなか大変だろうなということで、微妙に今日は岡田副総理の問題意識と我々の意識は、重なるところがあり、ずれるところがありという感じですけども、三宅委員、どうですか。

○三宅委員 難しいですね。先ほど岡田副総理の閣僚懇談会は全く記録に残さないののでい

いのかということからすると、本当に自由で忌憚のない意見交換が阻害されるのであれば、その部分だけは作らないのか、非公開にするのかはともかく、残していただいた方が多分実質的な意思決定にとって非常に重要な発言などがあって、これが閣僚懇談会の場合は連帯責任では多分ないのでしょうから、このメルクマールからすると残した方がいいのではないかというところがあります。

いろいろな文書が全部残っては、それで対応できないのではないかというところは、文書のライフサイクルと同時に、役所の中でのレコードマネジメント、レコードマネジャーとかアーキビストの養成なりで、一つ仕事が終わったときに文書がたくさん残りますね。私は外務省の文書の青書をつくる過程の話をして、たしか国立公文書館の有識者会議で聞いたことがあるのですが、かなり歴史的なものが残っているものを開示するようにする判断過程の中で、いらぬものをかなり抜いて、最終的にかなりの時限が経ってから、必要なものだけ残していく。

しかし、それはそれを残していいかどうかの判断をする人の力量がないと、それがなかなかできないので、本当は年輩になった人が外の外郭団体に行くのではなくて、役所の中でアーキビストとして、かつて自分のやった仕事をかなり精査するような、そういうシステムでもできると、実際問題の運用として、たくさんある文書を時間をかけて少なくしていく過程の作業などは、かなり効率的にできるようになるのではないかと思います。法律の改正なり解釈だけではなくて、制度なり人をどうやってつくるかの問題にも絡んでくるので、それは多分、石原委員がおっしゃったような、もうちょっと大きな象徴的なもので運用する必要があるのではないかと。

それを組織として考えると、そういうようなものの必要性も出てくるのかもしれませんが、その辺のことも少し考えないといけない問題なので、一概に公文書管理法と情報公開法の文書、条文を整合するという話でもないような感じがします。そこが余り歯切れのいい話ではできませんけれども、そんなところですかね。

○御厨委員長 ほかにいかがでしょうか。野口委員、どうですか。

○野口委員 石原委員がおっしゃったことは、私もすごく大切だと思っていて、御厨委員長の御発言にもありましたが、一つには公文書管理委員会でもどこまで何を言うのかという話と関連して、仕組みをつくった上でそれを監視して、動かしていく。私が最初に言った法執行のための仕組み、執行管理のための仕組みについて、同時に考えておかなければいけないのかなという気がしております。

アメリカの制度などを見てみますと、非常にバランスよく運営されていて、制度の一定のところまでは法律や規則などの諸規定で決めているわけですが、同時に、それらの諸規定の執行や運用をチェックしていく仕組みが非常に整っているように思います。仮に例えばこの会議でこの情報記録がないというのはどういうことかという事態が明らかになったときに、それをきちんと統制していくための仕組みも両建てでそろっている、これが、うまく機能している理由の一つではないかと思えます。

アメリカの仕組みがうまく運営されているかについての評価はいろいろとあるようですけれども、そういうバランスのいい仕組みはあるなど思っております、石原委員がおっしゃったように、後段の部分も非常に重要になってきているのかなという気がします。今日いただいているペーパーのなかに、諸外国の制度や運用の在り方も参考にと書いてある部分につきましても、是非、諸外国の規定の比較、例えば、どの会議でテープで録るという決まりがありますとか、ありませんとかいうだけではなくて、運用の実態面、規定の内容をどうやって執行管理しているのかという辺りまで調べて見ると、日本の制度にも参考になりそうな点が出てくるのかなという気がいたしました。

○御厨委員長 他にいかがですか。今日はフリートークですから是非。杉本委員。

○杉本委員 石原委員がおっしゃった、専門家がいなくて、あるいは役所の体制が不十分であるとか、基本的な問題であろうかと思えます。量が少ない間は専門的な知識がなくても耐え得ることだろうと思えます。今の文書、情報の生産量は、そういう意味では、ある程度の専門家が入ってこないとできない量になっているのではないかと思います。勿論そこではシステムの助けを得た上で行うという話であろうと思えます。

ですから、それは役所の人事のシステムと専門家のシステムはなかなかうまく合わないのかもしれないですが、何年間かその役に就く人でもって解決できるような量は超えてしまっているのではないかと感じます。そうかと言って、今の状況ですぐに専門家を雇ってくださいというのもうまくいかないであろうかとは思いますが、そうした立場の人がいて、かつそれによって全体の行政、ビジネスがうまく回っていくんだという観点が必要であろうと強く思います。

○御厨委員長 フリートークですから、言おうと思えば、幾らでも言えてしまうという状況ではありますが、余り星雲状態になっても困るので、まだまだこれは続くと思えます。どういことを岡田副総理がお考えで、それに対して我々の方としては、どういう対応ができるのかということについて、今日はお話がいろいろと出たと思えます。

感じられるのは、言い方はあれですが、これは非常に悩ましい問題でありまして、つまりどちらが立つかということ、どちらも立たないという感じのところがあって、そこをどう塩梅していくかというのは、この国では余り今までしてこなかったことなので、その塩梅を決めるのをどうしたらいいか。この公文書管理委員会に要請されるのは、そういう塩梅の仕方みたいなものを少し具体的にという話だろうと思えますので、それに限らずですが、今日はそんな感想を私としては持ちました。

したがって、この問題については引き続き議論をしていきたいと思っておりますけれども、どうでしょう。岡田副総理からまだ御発言があれば。

○岡田副総理 いろいろと厄介なことをお願いしているのですが、今日は思い切り風呂敷を広げてみていただいて、最後にどうたたむかは次の問題だと思います。

○御厨委員長 星雲状態でよろしいという御発言のようでございますので、またまた悩ましいという話でございますが、中塚副大臣、大串政務官、よろしゅうございましょうか。

それでは、最後に次回の開催予定について、事務局から説明をお願いいたします。

○小林課長 事務局でございます。

次回の開催日程の前に、1つ目の震災関係でちょうどいたしました留意事項の案文を早速事務で用意いたしましたので、御披露させていただきたいと存じます。資料の該当箇所は資料2の8ページ目の下から6行目、ちょうど2ポツの上のところでございます。読み上げさせていただきます。

「なお、以上の(1)意思決定型の会議等、(2)事務事業型の会議等の分類については、歴史的緊急事態に対応するために必要な改善策として便宜行ったものである」でございます。

○御厨委員長 いかがでしょうか。よろしゅうございますか。

では、そういうことでございます。

○小林課長 事務局でございます。

次回の日程につきましては、所要の調整を施しました後、後日しかるべき手段で御連絡を申し上げます。

また、本日おとりまとめいただきましたとりまとめにつきましては、政府においてガイドラインの改正案を作成し、パブリック・コメントを経て、当委員会にお諮りさせていただきますので、よろしくお願ひ申し上げます。

○御厨委員長 それでは、これまでの審議全体に関して、御質問等はございますか。

特にございませんでしたら、以上で第18回「公文書管理委員会」を終了させていただきます。

なお、この後、6階の605会見室におきまして、私から報道関係者の方々に対してのブリーフィングを予定しております。御承知おきいただきたいと思います。

それでは、皆様、今日もお忙しいところをありがとうございました。