

公文書管理委員会
第44回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第44回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成27年9月28日（月）13:30～14:34

場 所：中央合同庁舎第8号館5階共用B会議室

議題：

- 1 開 会
- 2 公文書管理法施行5年後見直しについて
- 3 行政文書管理規則の一部改正について
- 4 その他
- 5 閉 会

出席者：

宇賀委員長、伊集院委員、井上委員、城山委員、保坂委員、三宅委員、
福井審議官、森丘課長

○宇賀委員長 本日は、大変お忙しいところ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ので、ただいまから第44回「公文書管理委員会」を開催いたします。所要1時間程度を見込んでおりますので、よろしく願いいたします。本日は越智大臣政務官に御出席をいただいておりますので、一言御挨拶をいただきたいと存じます。越智大臣政務官、よろしく願いします。

○越智政務官 皆様、こんにちは。内閣府大臣政務官を務めさせていただいております公文書管理担当の越智隆雄でございます。まずは、宇賀委員長を始め、委員の皆様方には専門的な、また第三者的な見地から調査審議を進めていただきまして、心から感謝申し上げる次第でございます。今日は、冒頭2点、簡潔にお話をさせていただきます。

1点目は御報告でありますけれども、今年の8月、衆議院議院運営委員会に設置されました、新たな国立公文書館に関する小委員会におきまして「新たな国立公文書館に関する小委員会中間取りまとめ」が決定されました。新たな国立公文書館建設に向けた議論が着実に進んできているということでございます。

2点目は先生方へのお願い事でございますけれども、公文書等の適切な管理を目的としまして、平成23年4月に施行された公文書管理法は今年4月に施行5年目を迎えたところでございます。同法の附則におきまして、施行後5年を目途として法律の施行状況を勘案しつつ、その規定や運用等について検討を行うこととされておりまして、今年度、公文書管理委員会におきましてはこの見直しについて一定の方向性を示していただきたいと考えております。

委員の先生方におかれましては、是非とも様々な角度からの活発な御議論をお願いしたいと思っております。以上でございます。どうぞよろしく願いいたします。

○宇賀委員長 越智大臣政務官、どうもありがとうございました。それでは、議事を進めます。まず、議題2の「公文書管理法施行5年後見直しについて」の概要、これにつきまして事務局から、それから「公文書等の管理に関する法律」施行後5年後見直しに関する共同提言書について、保坂委員から報告をお願いいたします。

○森丘課長 まず、事務局から概要を御説明いたします。資料1-1でございます。公文書管理法附則第13条第1項でございますが、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案しつつ、行政文書及び法人文書の範囲その他の事項について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」となっていることを受けて検討していただくということでございます。なお、公文書管理法の施行日が平成23年4月1日ですので、来年、平成28年の春に取りまとめたいと考えております。次のページ以降に、衆議院、参議院から法律制定の過程でいただいた附帯決議を資料1-1につけてございます。

資料1-2でございますが、検討事項の(案)といたしております。まず、最初の「○」は「行政文書の管理について」でございます。行政文書、法人文書の範囲、あるいは作成・整理については法律の附則にも明記されているところでございます。先ほど御紹介したと

おりでございます。続きまして「歴史公文書等の評価選別」、その次の「行政文書の廃棄の手續」といったところでございます。公文書管理法制定以前の状況が改善されているかどうかについてということかと考えております。次に、「電子文書の管理」でございます。附帯決議でも、長期保存のための十分な検討を求められているところでございます。その次の「法人文書の管理について」でございますけれども、「国立公文書館等の指定の在り方」ということとございまして、本年の春には東大、東工大も新規に指定したということがございますが、今は大学、独法はどうしていくかという御議論かと考えております。その次に「特定歴史公文書等について」ということとございまして、ここにつきましてはユーザーたる研究者の御意見を聞くことなども考えたいと考えております。その次に「不服審査分科会における審査のプロセス、これまでの議論の整理」ということとございまして、この辺は分科会の先生方と相談してと考えております。それから、その次の「地方公共団体の文書管理について」ということとございまして、自治体における公文書管理及び公文書館の関係でございますけれども、ここは先生方にも御出張いただいているところとございますのでその辺の状況などを含めて御議論いただければと考えております。それから、「公文書管理を担う人材の育成について」と「その他」とさせていただきます。

その次、資料1-3のスケジュールでございますが、10月以降、各検討事項について議論をお願いしたいということとでございます。海外の事例についてはある程度の蓄積はございますけれども、評価選別業務の実情でありますとか、電子文書の長期保存など、なお詳細に調査をしたいというところを調査項目案として列記しております。それから、行政機関からのヒアリングも必要に応じて考えたいと思っております。

このような議論、調査等を踏まえ、来年の春に取りまとめをお願いしたいということとでございます。事務局からは以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。続けて、保坂委員をお願いします。

○保坂委員 本日は、私が関係する4つの団体による共同提言書について、この場におきまして説明をさせていただく時間を頂戴いたしましたことにつきまして厚く御礼を申し上げます。

御手元に配付されている資料1-4をご覧ください。この共同提言書は公文書管理委員会から依頼を受けて作ったものではなく、この表紙にありますARMA International東京支部、記録管理学会、日本アーカイブズ学会、そして学習院大学の研究プロジェクトの4つの団体を中心となりまして、3度にわたり合同の研究集会を重ねて、その結果としてこういった点について公文書管理委員会を始めとする国の側で御検討をいただきたい、そしてこの公文書管理法の法律及び施行については是非ともより良く、より有効なものになるように改善の措置をとっていただきたいという趣旨で、提出させていただいたものでございます。

中身をご覧くださいますと、1ページから2ページにつきましてはこの経緯について、あらましを述べさせていただきました。7月19日に、本共同提言書を確定いたしております。

す。4団体の代表から内閣総理大臣安倍晋三様、この法律の担当大臣である有村様、公文書管理委員会委員長の宇賀先生、また衆参両院の議長様、最高裁判所長官の寺田様、「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館の建設を実現する議員連盟」の谷垣禎一様、そして各政党党首の皆様へ提出をさせていただきました。

4ページからは要点をまとめた「概要」でございまして、共同提言は全体で12点ということとなります。要点のみを見ていただけるようにしたものでございます。

そして、7ページからが本体ということになりますが、同じように要点を引きまして、その後その点に関する現状の課題や考え方を記し、さらに、では実際にはどんな措置を講じればいいのかということについて考えられる例を記させていただきました。ここから先、少々時間をいただきますが、以下の12点について述べさせていただきます。

まず第1点目、「時を貫く国民のための公文書等管理とすること」という見出しをつけましたけれども、内容としては何人も特定歴史公文書等を利用できるという利用請求権、それから「国民の知る権利」、そして公文書等の管理が最終的に国の記録遺産を形成し、多様な利用に供するものであることを、国民の視点からわかるよう法律に明記してもらいたいという提言でございまして、ここにも書きましたように、「国民の視点からわかるよう」というところがポイントでございまして、現在でも法律上の解釈では利用請求権が成り立っているとされるのが普通で、私もそのように考えておりますが、なかなかそれが国民の目からはわかりにくい。また、国民に使ってもらうような体制が整備される方向に向かっているかどうか、そういう点で疑問があるということでございます。これについて少し触れますけれども、公文書管理法、法律の冒頭で公文書等が健全な民主主義の根幹を支える知的資源であるという崇高な思想が示されました。しかし、その目的は行政の適切かつ効率的な運用並びに国及び独立行政法人等の現在及び将来の国民に説明する責務を全うすることとされており、行政管理に主眼を置くものとなっております。内閣総理大臣に対する管理状況報告等によりますと、現状では国や法人等における公文書等管理は遅滞しております。また、独立行政法人国立公文書館への移管も捗々しくはないと言わざるを得ません。また、特定歴史公文書等の利用状況を見た場合にも、それは増加しているとは言えません。このような状況から、国民に対して、もっとわかるように、国民が参加してこの法律を活用してもらえるように、またその体制をつくるようにしていくべきであるというのがこの趣旨でございまして。「必要な措置例」ということでは8ページとなりますが、特定歴史公文書等の利用請求権については、国民の視点からはわかりにくいので、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」におけるように、何人も特定歴史公文書等の利用を請求することができるという条文をしっかりと立てるということを挙げました。

また、「特定秘密の保護に関する法律」の第22条で「国民の知る権利」が使われました。これについては御専門の先生もおられることと思いますので説明を省きますけれども、法律の中に国民の知る権利というものが位置づけられた以上、そのもととなる公文書等の管理を扱うこの法律の中で本格的に位置づけられるべき事柄であると考えました。この法律

の中に盛り込むのが適当ではないかということでございます。また、現在及び「将来」の国民に説明する責務ということが目的に掲げられております。説明責任、これが公文書管理を立ち上げる上で基幹となる、根っことなるということはもちろんなのでありますが、特定歴史公文書等の方について「将来」の国民に説明するために特定歴史公文書等が残されるというふうに現状ではなっていると思われまます。その部分をもう一步踏み込んで、具体的に記録遺産を国として構築するんだということ、そして学習、展示、調査・研究など、多様な利用に供するのだということを明確にする必要があるのではないかとということでございます。

説明を進めますが、大きな2点目が「適切で効率的な行政等運営のための方策」であります。行政等の適切で効率的な運営のために、政令により点検・監査の方法及び基準を定め、公文書等管理上の問題を発見し、解決していく体制を構築するとともに、その効果測定を行って内閣総理大臣に報告することを法律に明記するというものでございます。現状でも、点検・監査はガイドラインの中で位置づけられ、それが実施され、それに基づき内閣総理大臣に対して管理状況の報告が上げられております。しかし、その内容の管理状況報告を見てまいりますと、ところどころではどうだろうかという点が出てくるのでありますが、必ずしもそれにしっかりと手を当てて改善していく体制になっていないのではないかとこの点に注目したわけでありまます。もう一段踏み込み、政令等によりそれを位置づける。また、管理状況を報告するだけではなく、効果測定を行って自ら評価をし、内閣総理大臣に報告するようにすべきだということを2点目で挙げさせていただきました。「必要な措置」の例としては9ページになりますけれども、政令により公文書等管理に関する点検・監査の方法及び基準等を定めるとともに、効果測定及び評価を行って内閣総理大臣に報告することを法律に明記する。また、この実施に当たっては以下の項目3で提案する独立行政法人国立公文書館や、項目8で提案する専門職員が関与して実施することを明確にするべきだとしました。

大きな3番目は、「独立行政法人国立公文書館の権限強化及び組織の拡充」についてであります。公文書等管理の実務に関し、独立行政法人国立公文書館の監督・指導等の権限を強化し、それにふさわしい位置づけの組織に変更するとともに、その人員・予算規模を拡充する必要がある。また、司法府及び立法府、並びに地方公共団体における公文書等管理についても、それぞれにふさわしい範囲内で国立公文書館が協力できるようにするべきだということでございます。これは参議院の附帯決議の19番目、また20番目に関連するものです。また、大臣の下に置かれている国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議におきましても既に議論されていることであろうと思われまます。9ページ目の下から3行目のところに触れますけれども、総じて独立行政法人国立公文書館は、日本における公文書等管理の背骨となるべき存在であり、それにふさわしい整備をする必要があります。すなわち、提言項目の8で述べる専門職員資格制度の構築を推進するとともに、高度な能力・技術を備えた専門職員を相当数擁することが必要であるということ、監督・

指導及び助言等に関し、明確な権限を持つこと、それにふさわしい位置づけの組織に変更することが必要であること、及び人員及び予算等の規模を拡充することです。また、それにあわせて国の機関のみならず地方公共団体における公文書等管理推進についても、一定の範囲でイニシアチブを発揮することが求められると考えられます。「必要な措置例」としては、国立公文書館を独立行政法人から、日本における公文書等管理全体に関する権限と体制を持つことのできる位置づけの組織に変更するということが、併せて「国立公文書館法」を改正する必要があること、また、項目8で提言するようなレコードマネージャー及びアーキビスト等専門家を早急かつ最大限に採用し、配置して、動かしていくことが重要ではないかということでございます。

大きな4点目は法人文書等管理に関するもので、その支援と設置公文書館における一定の範囲での多様な運営を認めていくようにするべきであるということでございます。法人文書等の管理については、独立行政法人等が業務の性質、人材、予算、規模等の点で行政機関とは大きく異なると思われまふ。したがって、必要に応じてより適切な支援が必要であると考えられます。また、その設置する公文書館においては一定の範囲で柔軟かつ多様な運営ができるようにすることが必要なはずだと考えております。現状の課題ですけれども、現在、公文書管理法で対象としている法人の数は合計で198法人です。このうち、「国立公文書館等」の指定を受けた法人は10法人のみであります。また、国立公文書館に移管をした実績を持つ法人は5法人のみであります。すなわち、198法人中15法人のみが実際に動きを取っているということになるのですが、逆に言えば残りの法人は明確な動きを取り得ていないということになる。すなわち、独立行政法人等から国立公文書館等に歴史公文書等を移管するシステムというのは、大きく見たところ機能していないと見られるのであって、改善する必要があると考えます。その際、独立行政法人国立公文書館への移管だけでは、実現性の問題や法人等による業務利用に支障をきたすという問題などもありますので、併せて独立行政法人等による「国立公文書館等」の設置を促すことが必要であり、それにより移管先を増やすということが実際には必要になると考えております。ただし、現状では「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」に従い国立公文書館等の指定が行われるわけですけれども、その要件が厳し過ぎるということがあって、例えば国立大学などで大学文書館を設置し、国立公文書館等に指定をしてもらうということが難しいという状況にあります。これに関する必要な措置の例としては、独立行政法人等にふさわしい法人文書管理等の全般にわたるガイドラインを新たに制定する必要があるのではないかと考えました。また、法人文書等の管理、「国立公文書館等」の指定については、予算措置を含め、より適切な支援措置を講じる必要があるということでございます。

大きな5点目として、「保存体制の強化」について触れさせていただきます。東日本大震災及び日本年金機構の情報流出の経験等を踏まえ、公文書等の保存においては中間書庫の有効活用、並びに防災・復旧計画及びセキュリティ対策等の策定が不可欠であること、また、特定歴史公文書等の保存については、耐震・防火等の対策及び防災・復旧計画の策

定、それらの定期的点検・監査、並びに特に重要な特定歴史公文書等の複製物等の作成・保存が不可欠であることを法律に明記して保存体制を強化する必要があると考えました。現状の課題ですが、公文書等の保存に関し、法律の第6条第2項により集中管理の推進に務めるよう求めておりますけれども、安全適正な公文書等の維持保存を確実にし、保管する歴史公文書等の確実な移管を推進するためには府省ごとの集中管理では不十分であり、衆参両議院における法律案の附帯決議にも謳われた中間書庫制度の導入が不可欠です。歴史公文書等の移管については「レコードスケジュール」の仕組みが導入されたわけですが、これを活かすためにも中間書庫制度が必要です。すなわち、公文書管理課や国立公文書館等のアーキビスト等が各府省を支援し、最終的な評価選別及び廃棄や移管を確実かつ効率的に決定し、実施していくためには、公文書等が一定年数経過後に一カ所の共通書庫にまとめられ、体系的に整理・管理・保存されていく必要があるということでございます。これに関し私たちは、法律が制定された後に東日本大震災を経験し、公文書等を喪失するという経験してまいりました。その経験を踏まえる意味でも、一層の保存強化が求められると考えております。「必要な措置例」としては、(1) 法律において集中管理の推進にとどまらず、中間書庫の運用推進を明記すること、(2) 公文書等の保存においては防災・復旧計画及びセキュリティ対策等の策定が不可欠であること、また、特定歴史公文書等の保存においては、耐震・防火等の対策及び防災・復旧計画の策定、その定期的点検・監査、並びに特に重要な特定歴史公文書等の複製物等の作成・保存が不可欠であることを法律に明記する必要があると考えます。

大きな6点目は、「電子文書管理の推進」です。公文書等の作成、整理、保存、利用、長期保存及びセキュリティ管理等をデジタル情報技術により行う方策を確保するとともに、その方策による管理が十分可能であると見込まれる業務については電子決裁を含む電子文書管理を義務づけるとともに、電子文書処理の環境整備、情報保存バックアップ、長期における確実な保存及び迅速な公開を推進することを法律に明記する。これは1つ前の点、保存体制の強化の話にも関連するものでありますが、デジタル情報技術を使って保存と公開を促進するという観点が必要であるということでございます。13ページに入りまして1点だけ触れますが、海外の例では電子文書への取組が進んでいて、国立公文書館等への移管を電子化により行うことについて目標年度を定めている国が出てきております。一例を挙げるならばアメリカですけれども、2019年の12月31日以降は永久保存する文書については全て電子文書とする、デジタル文書とするということが定められ、デジタル文書でアメリカの国立公文書館に移管を受け入れるということが定められております。「必要な措置例」として1点目、真正性、信頼性、完全性、利用性、これはISOの15489でありまして、「記録管理」という国際標準の中で出てくる記録に求められる要件ですけれども、それらを確認しつつ、電子文書の作成、整理、保存、利活用、長期保存に至るライフサイクル管理及びセキュリティ管理等を実現する電子文書管理体制を整備することが必要です。それにより、公文書等管理全般の効率化、利活用の促進等を図ることを法律に明記していただ

きたいということです。2点目に、関連する国際標準等を参考にしながら、政令やガイドラインにより「電子文書管理の望ましい在り方」を示すことが望ましいと考えております。

大きな7点目は「地方公共団体における文書等管理の推進」についてです。これは、公文書管理法の第34条に関するものです。地方公共団体においても、法律の趣旨に基づき文書等管理に取り組まなければならないことを明記することが必要だと考えます。また、地方公共団体における文書等管理が自治事務であるということ尊重しなければならないのですが、しかし、文書管理に取り組まなくてもいいわけではなくて、それはやらなければならないことだということ、そして、その内容を示していくことが求められると考えます。また、国と地方の双方が意見・情報交換等の交流ができるような体制を作っていくことが求められると考えております。現状の課題でございますが、全国に1700余りある地方公共団体における公文書管理条例の制定数は20に満たない状況です。また、地方公共団体が設置する公文書館の数は70館をわずかに超える程度でございます。その一方で、公文書の改ざんや誤廃棄・紛失等が跡を絶たない状況にあります。この法律が地方公共団体には必ずしも理解されていないか、または必要な施策を策定・実施しがたい状況にあると見るべきではないでしょうか。この状況に鑑みまして、地方公共団体においても文書等管理に取り組まなければならないことを法律に明記するべきであると考えます。また、「望ましい基準」を定めて、文書ファイル管理簿及びレコードスケジュールを用いた管理の確立、地方公文書館の設置、場合によっては公文書館の設置というよりは歴史公文書等の保存・利用プログラムの策定というものでも良いのかもしれませんが、そういうことを具体的に示すことが必要であるということです。ただ、その際、私どもも地方公共団体の御担当の方に意見を聞いて回ったところですが、地方公共団体が自治事務として行ってきた文書等管理に係る多様な取組やこれまでの実績を尊重することに留意する必要があるわけございまして、例えば国に比べて文書量が少ない地方公共団体においては、公文書館が直接関与することにより、よりきめ細かい文書の評価選別を行ってきている例があります。また、地域の歴史、文化、伝統、記憶等を伝える記録資料、現場の方々の言葉を借りれば「地域史料」ということになるのですが、そういった資料を重視した収集・保存活動の実績もあるということに私どもは注目する必要があると思います。その上で、提言項目3で述べた独立行政法人国立公文書館を始めとする国による専門的・技術的な協力・支援体制を構築する必要、またはこの後8番目で述べる専門職員の配置が不可欠であると考えております。「必要な措置例」としては、1点目、地方公共団体においても文書等管理に取り組まなければならないこと及び政令により「望ましい基準」を具体的に示すことを法律に明記することです。2点目としては、国による専門的・技術的な協力・支援体制の構築及び地方から国に対し要望や提言を述べる定期的な機会等の設定を、何らかの法的な措置により実現していただきたいということでもあります。

大きな8点目ですけれども、「専門職員資格制度の構築と専門職員の配置」についてです。これは本日、先ほど公文書管理課より説明がありました検討事項案の中でも「人材の

育成について」ということで取り上げられているものでございます。公文書等管理を着実に推進するためには、専門的能力・技術を持つ専門職員（レコードマネージャー及びアーキビスト等）の育成と配置が不可欠です。専門職員資格制度を構築するとともに、一定の猶予期間を設けながら、国立公文書館等及び地方公共団体が設置する公文書館並びに全ての国の機関等への配置を義務づけることが必要であると考えております。現状の課題でございますが、行政機関等の職員は関連する文書を一の集合物として文書ファイルにまとめ、保存年限及び保存期間満了後の廃棄または移管の措置を決めます。さらに、文書ファイル管理簿を作成して管理することとされております。これに関し、中国や韓国を含む世界の主要国では、レコードマネージャー及びアーキビスト等の専門職員制度を運用し、行政機関等における公文書等管理の実務を専門の立場から支援し、実効性を高めることを行って、それがスタンダードとなっております。日本は、現状ではこの専門職員制度を欠落させたままであって、世界の水準から遅れをとっていると言わざるを得ません。内閣総理大臣への管理状況等報告において、レコードスケジュール付与及び廃棄、移管の措置の決定等が滞っている様子が知られますけれども、また、特定歴史公文書等の利用が必ずしも数がふえていないということが知られますが、そういうことの主要な原因の一つがここにあると考えております。「必要な措置例」としては、2点挙げさせていただきました。政令により、公文書等管理の実務を監督・指導し、公文書館等の業務を専門の立場から担当する専門職員の資格制度を設けること、その資格制度を職員の採用及びキャリアパスに用いること、そして一定の期間内に国立公文書館等及び地方公文書館並びに全ての国の機関に配置、あるいは国立公文書館等からそこに派遣することを義務づけるということであり、また、2点目として、これに伴い「公文書館法」、本日の資料にも掲載されておりますが、1987年に制定された法律であります。その附則第2項、「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第4条第2項の専門職員を置かないことができる。」となっておりますが、この専門職員制度を確立し、専門職員を養成し、配置することを進めていただき、この附則条項を削除していただきたいということです。

大きな9点目、「計画的な公文書等管理政策の推進及び5年見直しの継続実施」でございます。公文書等管理の著しい遅れの整備、グローバル環境における公文書等管理の新しい課題への対応、情報技術の発展への対応及びサイバー攻撃など、公文書等管理を脅かす問題の出現等を勘案して、公文書等管理政策を計画的に推進すること、及び5年ごとの見直しを継続的に実施することを法律に明記し、じっくりと取り組んでいただきたいということです。随分時間を頂戴しておりますので、少し端折りながら進めさせていただきます。

「必要な措置例」としては、現在の公文書管理法附則第13条第1項における「この法律の施行後五年を目途として」を削除し、「五年ごとに継続的な見直しを行う」旨の文章を加える必要があります。

大きな10番目は「罰則規定」です。特定秘密保護法及び個人情報保護法には罰則規定が設けられておりますが、行政機関及び独立行政法人等の情報基盤を支える公文書管理法に

は罰則規定が設けられておりません。国に損害を与え、または国民の権利を毀損する悪質な違反に対しては一定の罰則を設ける必要があるのではないかと考えました。現状の課題のところでは、アメリカあるいは韓国においてもそのように公文書管理が位置付けられているということについて触れています。「必要な措置例」としては、公文書管理法の中に、国に損害を与え、または国民の権利を毀損する悪質な違反に関する罰則規定を設けるとさせていただきます。

それから、大きな11番目は「秘密等の取扱い」についてです。特定秘密保護法に基づき、特定秘密の指定がなされた行政文書ファイル等については、①行政機関情報公開法による開示請求、または②公文書管理法による特定歴史公文書等利用請求の対象に確実にするようにし、「現在及び将来の国民に説明する責務」、法の第1条を全うすることができるよう法律を整備すべきであるということです。実際には何を言っているのかと申しますと、現状の課題のところの第1段落で触れているように、特定秘密保護法の第4条第6項では、特定秘密の指定が30年を超えてさらに延長をする場合に、それについて内閣の承認が得られなかった行政文書ファイルについて国立公文書館に移管することを義務づけております。ただし、そのみであって、逆に言えば30年を超えて延長したものが全体の長さとしては例えば50年、特定秘密として保存、管理された後、国立公文書館等へ移管されずに廃棄される例があるというふうに法律上はなっているということです。必要な措置例の1点目は、それについて述べたものでございます。2点目は、特定秘密保護法に基づき特定秘密に指定された全ての行政文書ファイル等のうち、保存期間満了後の措置が「廃棄」とされるものについては、特定秘密の指定の解除後、「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」までの一定期間、保存期間を満了できないことにすることを公文書管理法に明記する必要があると考えます。特定秘密の指定期間が終わると同時に廃棄されるということは、国民の目に触れる機会が一度もないまま廃棄されるということでありまして、それについて一定の期間、保存期間を満了できないようにして、情報公開法、あるいは公文書管理法の対象となるようにすべきだという考え方でございます。

大きな12点目は、「その他の検討すべき課題」として挙げさせていただきました。これについては、さらにどのように実現していくかという検討が必要であろうということで、その他としてまとめさせていただきました。国の統治機構全体における適切な公文書等管理を確保するという課題が1点目。それから、文書ファイル管理簿の作成・管理方法、実際にどういうふうにするかという課題。特に「不開示情報」の取扱いに関する技術上の問題があるだろうということ、これが2点目です。そして、3つ目が第三者機関等を設立して公文書等管理のレベルを向上させていく必要があるのではないかとということです。そのような方策なども検討し、公文書等管理を通じた行政改革をさらに一層促進していく必要があるのではないかとということについて触れさせていただきました。

以上、12点にわたる共同提言書を提出し、提案させていただきました。公文書管理法が施行して4年余りが経過しておりますが、その間に新たに法律を実際に動かして分かって

きた課題等があります。それを放置することなく、次の5年、あるいは10年をこの改善によって法律がより有効に機能するようにして、国と国民、そしてまた多くの人々に応えていく必要があるのではないかというふうに考え、このような共同提言書を提出させていただきました。是非、委員会におきましても参考にしていただき、必要な改善措置をとっていただきたく、改めてお願い申し上げます。どうもありがとうございました。

○宇賀委員長 ありがとうございました。以上の公文書管理法施行後5年後見直しにつきまして、御意見や御質問等がありましたらお願いします。では、三宅委員どうぞ。

○三宅委員 詳細な共同提言を發表していただきましたので、かなりの部分、課題はもうほとんど見えているのではないかと思います。幾つか補足で資料の準備等もしていただきたいという事務局へのお願い等もございますので、少し思いつき程度でございますが、述べさせていただきます。

まず、共同提言書の8ページのところで知る権利の規定について盛り込むべきだということがございます。確かに、例えば情報公開法の制定時並びに公文書管理法の制定時において、知る権利については自由権的性格と請求権的性格が両方あって、非常に曖昧な点があるので、法律には盛り込まないという議論がそのまま踏襲されたところがございますが、確かに特定秘密保護法の中で知る権利という言葉が入っております。この条文の中での位置づけや、どういう経過で入ったのかということについては少し国会の討議資料を調べていただいて、学者の論文の中にはもう既に立教大学の渋谷先生の論文のように、自由権的性格としての知る権利の範囲と請求権的性格としての知る権利の範囲に齟齬があるようなものではないはずだから、当然その知る権利の中にはその両方の意味を含んでいると解していいというふうな学説も出ておりますので、そのあたりを少し検証させていただければと思うところがございます。それから、10ページから11ページにかけては「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」の求める要求が厳し過ぎるという点でございます。移管実績のある独立行政法人等で法人文書の移管管理が進んでいないという点ですが、もしもこの要件が厳し過ぎるということで実現が難しいということが具体的にあるとすると、それはもうガイドラインの見直し等もせざるを得ないのではないかと思いますので、そのあたりは事務局の方で精査していただいて、どうして移管等が進まないのかについての原因分析をさらに深めていただければと思います。それから、11ページの5の「保存体制の強化」のところですが、従前、国立公文書館は私も有識者として2003年から有識者会議に出ておりましたが、当時から特定歴史公文書等の保管について複製物は電子情報によるよりも、当時の技術水準等というマイクロフィルムがふさわしいということで、これまでマイクロフィルムによる複製が行われてきたということですが、この共同提言書では複製物等についてということで、12ページで「デジタル化による場合を含む」とございます。また、中間書庫の運営推進等の新たな御提言がありますので、この12ページの6のところのデジタル情報技術の推進発展とともに、複製物の管理の在り方はどういうものが望ましいのかということについても少し色々比較して、その手段

についても比較できるような準備をしていただければありがたいと思っております。恐らく、アメリカで2019年12月31日以降は電子文書として永久保存するという形のところを考えますと、今後電子文書への取組、この6のところと5のところは関連して保存の在り方、管理の在り方について電子文書への取組が進むにつれて、その形態について幾つか新たに議論しなければいけない点があるのではないかと考えているところでございます。

最後にもう一点、18ページのところで特定秘密保護法、秘密等の取扱いのところです。18ページの「現状の課題と考え方」の2段落目のところで、国立公文書館等への移管の義務づけに該当しない行政文書ファイル等について、すなわち指定の有効期間が通じて30年を超えないものについては、国立公文書館等への移管が法律上義務づけられていないということで、そういうものについて移管が義務づけられないことによって廃棄に至るようなものについてはどの程度のものがあるのか。これは恐らく秘密のレベルにもよるとは思うんですけども、そういうものとその廃棄の実態みたいなものももう少し踏まえて議論させていただければと思うところでございます。幾つかありますが、御議論とか調査とかをしていただくことについて、共同提言書を踏まえまして意見とともに事務局での調査等についてもお願いしたい点について全般的に、雑駁ですけれども述べさせていただきました。以上でございます。

○森丘課長 検討させていただきます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。他はいかがでしょうか。城山委員、どうぞ。

○城山委員 本日、保坂委員の方からお話いただいた中で、今日最初に御説明いただいた資料1-2の関係で、必ずしもそこにカバーされていないのかなというあたりの論点に関する指摘と、あとは若干のコメントといいますか、御質問をさせていただきたいと思えます。1つは、この提言でいいます2番目のところで点検・監査の話というのを書かれていて、もちろんこれは人材育成の話とも密接にリンクするんだと思えますけれども、実際に現場での文書管理の在り方をどう改善していくのかという仕組みを考えることがすごく重要なんだろうと思えます。そういう意味でいうと、これは必ずしも行政文書、法人文書、色々な個別の文書ではなくて、横割りのどういうふう組織の能力育成をしていくかという課題かと思えます。そういう意味でいうと、今の資料の1-2は人材育成というところに絞っているんですけども、恐らくそういう人材を使ってということかと思えますが、どうやってその管理の在り方というのをより改善していくのか。そういう仕組みの話というのもやはり触れた方が良いのかなというのが、多分この提言書の一つのポイントかと思えます。その時に、この点検・監査で御提案いただいているのは効果測定と評価という形なのですが、多分、現状の仕組みでいうと、これはたしか管理マニュアルでしたか。第8に点検・監査というのがあって、それが実際どう運用されているかというあたりの、単なる来たものをそのままホチキスではない以上のことがどういうふうにできているのかあたりを現実的には考えなければいけませんけれども、そこに関する課題というのを抽出して、改善すべきことは入れていく必要があるかと思えます。恐らく、この提言書の中でそれと

若干関連しているのは、3. のところに組織の話を入れられていて、これも今回の検討事項案には直接は入っていない話かと思います。それで、多分保坂委員に御説明いただいた提言だと、監督指導の権限を強化するというのは独法自身の話としてそこを強化し、ただ、場合によって最終的にはそのふさわしい位置づけの組織に変更しろということを行っているので、ではこれは独法ではなくして行政機関にしろという話なのかと思います。

そのあたり、もし何かあれば補足していただきたいのですが、そういうような書き方になっているかと思うんですが、多分、附帯決議等の話を見ると総括的な管理機関の在り方だとか、あとは司令塔機能をどうするかというような話があって、独法という形を仮に維持するんだとすると、むしろ公文書管理の方の内閣府の方の組織の話をどう考えるんですかということかと思います。そういう意味でいうと、従来の体制でどういうふうにある種の点検・監査をやってきて、何ができて、何ができていなかったのか。あとは、これはたしか条文上だと31条か何かで、一応内閣総理大臣は勧告もできるということになっていて、恐らく勧告はやっていないのではないかと思います、やはりそういう手段だけあってもなかなか現実には使えないというときに中間のツールですね。独法ではなくてむしろ行政サイドかなという気は私個人的にはしますが、そういう仕組みをどうやって考えるかということが多分、関連する問題として出ているのではないかと思います。以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。他はいかがでしょうか。特によろしいでしょうか。ありがとうございます。それでは、続きまして議題3の「行政文書管理規則の一部改正について」の概要を、事務局から説明をお願いします。

○森丘課長 それでは、資料2-1「行政文書管理規則の改正等について」を御説明させていただきます。「改正等の趣旨」でございますけれども、平成27年10月1日でございますが、文部科学省にスポーツ庁が、防衛省に防衛装備庁が新設される。それから、農林水産省におきまして組織再編が行われるということでございまして、各行政機関の文書管理規則の所要の改正をするという内容でございます。

「改正等の内容」でございます。まず文部科学省でございますけれども、これはスポーツ庁の新設に伴い文書管理規則の対象範囲に追加等をするというものでございます。次に、農林水産省も組織改正に伴い文書管理規則に記載されている組織を変更するというものでございます。その次に(3)防衛省でございますけれども、防衛装備庁の新設に伴うものでございます。まず、防衛省本省の文書管理規則につきましては、防衛装備庁に係る規定を削除するというものでございます。それから、防衛装備庁の文書管理規則を新たに制定するというものでございます。防衛装備庁は新たに文書管理規則を制定することになりますけれども、防衛省の規則と概ね同じ内容となっております。

そういうことでございまして、資料2-2以降にそれぞれの新旧対照表をつけておりますけれども、説明は時間の関係もございまして省略させていただきたいと思っております。

○宇賀委員長 ありがとうございます。以上の行政文書管理規則の改正等につきまして御意見、御質問等がありましたらお願いします。では、城山委員どうぞ。

○城山委員 ある意味、好奇心に基づく質問なのですが、庁の場合に独立した規則をつくるかどうかというのは個々の任意の判断ということですか。あるいは業務の性質等も考えてこういうふうになっているという整理になるのでしょうか。

○森丘課長 経緯に依存しているということのようでございまして、公文書管理法ができた時にそれぞれの文書管理規則を制定したわけですけれども、3つぐらいの機関、外局についてはそれぞれの文書管理規則を制定しているということでございます。

○宇賀委員長 よろしいでしょうか。他はいかがでしょうか。それでは、各省庁の行政文書管理規則の改正案につきましては原案どおり了承するというところでよろしいでしょうか。

(「異議なし」と声あり)

○宇賀委員長 ありがとうございます。それでは、次に議題4の「その他」ですけれども、新たな国立公文書館に関する中間取りまとめ及び平成28年度の公文書管理関連予算概算要求等につきまして、事務局から説明をお願いします。

○森丘課長 資料3-1、新たな国立公文書館の関係でございますけれども、小委員会の中間取りまとめというものを配らせていただいております。概要の方で御説明申し上げますけれども、衆議院の議院運営委員会で4月17日に「新たな国立公文書館に関する小委員会」というものが設置されました。この小委員会が4回開催されまして、視察も2回行っております。この8月25日に、小委員会としての中間取りまとめというものをまとめていただいております。建設候補地、下の4番の四角の中にございますけれども、A案、B案の2カ所を候補地としておりまして、その2カ所につきまして調査・検討を進めるということとされております。以上が、新たな国立公文書館に関する中間取りまとめでございます。

続きまして資料3-2でございますけれども、公文書管理関連の平成28年度の予算要求について御説明いたします。主な内容でございますけれども、(1)でございますが、「国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討」でございます。28年度の概算要求額は1億円とさせていただいております。その内容でございますけれども、先ほど御紹介した衆議院議院運営委員会の小委員会の検討状況を見つつ、施設・設備の具体的な内容、必要な規模等に関するより詳細な調査を実施しているという予算でございます。(2)でございますけれども「国立公文書館等における人員体制の強化」ということでございまして合計31名、これは非常勤職員も含めてでございますが、内閣府と国立公文書館で要求ということでございます。次の「その他」は省略させていただきます。以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。以上の新たな国立公文書館に関する中間取りまとめ及び平成28年度公文書管理関連予算概算要求等につきまして御意見、御質問がありましたらお願いします。三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 「新たな国立公文書館に関する小委員会中間取りまとめ」の件でございますが、建設候補地についてはA案とB案というものが今のところ挙げられているということで、これは恐らく立法府の方の所管の土地ではないかと思うんですが、国立公文書館なり

国会図書館の共用というような新たなテーマにもなっているところ、小委員会のほうで中間的に取りまとめていただいて議院運営委員会の方にお諮りいただき、国会のほうでの意思決定にも運ばれるようなものではないかと考えておりますが、この辺、立法府と行政府でのお話の調整状況というのはどのようになっているんですか。あまり触れられないところは触れられなくても結構ですが、概括的にお話できる場所があれば御説明いただければと思いますが。

○森丘課長 今後、御相談して調整していくという状況でございます。

○宇賀委員長 よろしいでしょうか。他はいかがでしょう。特によろしいでしょうか。それでは、以上で第44回の公文書管理委員会を終了いたします。委員の皆様には、お忙しいところありがとうございました。