

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

第 5 回 議 事 要 旨

内閣府大臣官房管理室

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
第5回議事録

日 時 平成17年11月4日(金) 9:26 ~ 12:25
場 所 国立公文書館会議室

- 1 開 会
- 2 移送の基準、評価選別の方法・時期、廃棄のあり方について(論点3)
- 3 移管元省庁等からの行政利用の仕組みについて(論点4)
(休憩)
- 4 歴史的に重要な公文書の確実な保全のための集中管理の仕組みについて(論点1)
- 5 集中管理下における情報公開法への対応について(論点2)
- 6 自由討議
- 7 閉 会

○後藤座長 それでは、定刻ちょっと前なんですけれども、お集まりいただいておりますので、ただいまより第5回の研究会を開催させていただきます。

委員の皆様方には、御多忙のところ、また朝早くからそろって御参集をいただきましてありがとうございます。また、本日は3時間という長丁場になるんですが、よろしく願いをいたします。

それでは、まず本日の予定を簡単に申し上げます。

事務局の方から配布資料の確認の後、本日の議題に従いまして、まず資料3及び資料4について説明をさせていただきます。これは前回討論していない部分ですので、今日はここを先にやらせていただこうかと思えます。その後、この2つの論点につきまして委員の皆さんから御意見をいただきたいと思います。

そして、休憩を挟みまして、次に前回取り上げました2つの論点に戻る形で、事務局の方から資料1及び資料2を説明させていただきます。その後、この2つの論点について再度御意見をいただければと思います。

最後に、1～4のすべての論点について更に総合的に御議論をいただければということです。

そして、来年1月を目途にいたしまして、内閣官房長官の懇談会が開かれる予定ですが、そこで私の方から2度目のこの研究会の審議状況の報告を行うことになっております。その関係もありますので、本日は論点ごとに議論の方向性を少し見出していただければと願っているところです。

それでは、配布資料の確認を木方さんの方からお願いいたします。

○木方補佐 今日は資料を5点用意してございます。

資料1が、前回の改定版ということで「歴史的に重要な公文書の確実な保全のための集中管理の仕組みについて（論点1）」のペーパー。

論点2も同じく、前回のものから改定させていただきました「集中管理下における情報公開法への対応について（論点2）」。

資料3が、新しいものでございます。「移送範囲・評価選別・廃棄の方法・時期等（論点3）」ということで、論点3のペーパーでございます。

資料4が「行政利用の仕組みの整備（論点4）- 移送元省庁による利用のあり方 - 」というペーパーでございます。

最後、資料5が、前回少し御議論が出ました「フランスにおける間接的集中管理について」、若干、事務局の方でまとめた資料でございます。

以上でございます。

○後藤座長 ありがとうございます。

それでは、早速議題に入らせていただきたいと思います。論点3と4をまず一括して取り上げまして、事務局の方から資料3及び4、そして、補足的に資料5について説明をお願いいたします。

○木方補佐 それでは、資料3の方から、お手元のペーパーに沿って御説明させていただきます。

す。「移送範囲・評価選別・廃棄の方法・時期等（論点３）」ということで整理させていただきました。

まず「小論点１ 移送範囲」ということで、こういった範囲の文書を中間書庫に移送するかということで、オプションを３つ用意させていただきました。

まず「オプション１ 移管基準に該当するもの」ということで、移管基準というのは前に資料もお配りしているんですが、国立公文書館に最終的に保存文書として移管されるものの基準に該当するものでございます。それに該当するものをあらかじめ集中管理下に移してしまうというのが１つ目の考え方でございまして、これはオーストラリアなどがこういったやり方を取っております。

メリットといたしましては、移送量が最初に絞り込まれ、施設設備、それから要員の節減につながるといういい点があるかと思えます。

デメリットとしては、でき上がった段階等で早目の評価選別が前提になるということ。それも、しかも最終的に公文書館で保存しているというレベルでの評価選別ですので、かなり厳密な評価選別が前提となってくることが難しい点かと思えます。

今回の資料全般について、前回についてフィージビリティというふうに入れたんですけれども、ややわかりづらいということもあって、今回は端的にメリット、デメリットのみ記させていただきます。

「オプション２ 一定期間以上の保存期間を有する文書」ということで、行政文書にはみんな保存期間というものが付されているんですが、例えば１０年保存とか、３０年保存文書といった保存年限で区別をして、そういったものについては中間書庫の方で集中管理に移すというような区切り方でございます。これは、後藤先生が館長を務められた神奈川県などがこういったやり方を取られていると聞いております。

メリットとしては、後になりまして、実際に公文書館に移管する際の評価選別が中間書庫で行うことになるので、そういう意味では現物による評価選別が可能になって、移管文書自体の質と量も確保されるであろうということです。移送、移管という２段階の最初の移送の部分のスケールが大きくなりますので、母数が大きいだけに、質量とも移管文書が確保されやすいというメリットがあると思えます。

一方、デメリットとしては、移送量が増える分、規模の大きな施設設備、要員が必要になるという、これは当たり前のことでございます。

それから、１０年文書・３０年文書になりますと、繁用的な文書・秘密文書・個人情報等が含まれている可能性が高いということで、こういった文書の中間書庫への移送に対する懸念は比較的増大してしまうということかと思えます。

「オプション３ 各省と公文書館が移送について合意したもの」ということでございます。移送と移管の用語については、前回と同様に、移送が中間書庫への移動、移管が最終的な公文書館への移動、そしてそれからの保存というふうに区別して使わせていただいております。

このオプション３の場合は、記録作成後、早期に評価選別の上、公文書館も関与して記録処

分スケジュールというものを作成して、移送文書を決定していくということでございます。これは、アメリカ、カナダがこういうやり方を取っております。

これは、評価選別を早期に行うという点ではオプション１と同じなのですが、オプション１の場合は中間書庫に移すものがそもそも最終的に公文書館に移管されるものを移すという考え方なのに対して、オプション３は評価選別はもう済んでいるので、最終的に移る文書は決まっているんですけれども、中間書庫ではとりあえず、それにプラスαの最終的に移らないものも一旦は集中管理下に移すというやり方を取っているという点で、そこに相違がございます。この場合は、非常に共同書庫という色合いが強くなりますので、各省庁にとっては利用もしやすいし、理解も得られやすいのではないかと思います。

一方、難しい点は記録処分スケジュールの作成というのが大変だと考えております。アメリカなどでも詳細な規則があって、それに基づいて記録処分スケジュールをつくっていくという、その過程が非常に労力が必要になるということです。

それから、記録処分スケジュール自体へ公文書館が関与していくということが前提になりますので、現在、歴史的な公文書にしか関与していない公文書館が現用記録管理に関与するというので、これは新しい制度の創設が必要になってくるということでございます。次に、この移送範囲とも非常に深く関連しますが「小論点２ 移送時期」でございます。これは２つのオプションでございます。

まず、文書が作成される。それで、一定年経過した後に中間書庫に移すというスキームを取るやり方でございます。これは、例えば１０年・３０年といった保存文書を作成した後、５年経過すれば移すといったようなルールをあらかじめ決めておくというものでございます。これは神奈川県などがそういうふうに行われていると聞いております。

メリットといたしましては、例えば作成後５年程度であれば現用性が徐々に薄まっているので、移送時期というのを相対的に適当な時期に設定することができるということです。

一方、難しい点は、これは「中間書庫における廃棄を実施する権限が必要」と書いてございますけれども、この辺は論理的に必ずしもそうではないかもしれないんですけれども、少なくとも地方でこういう制度を取っているところでは、一旦多くの文書を収集する。そして評価選別を行って、公文書館で永久保存するものをまず区別する。残ったものは廃棄する。そこがワンセットの権限として中間書庫機能に付与されていることが多いということでございます。これは後に触れますけれども、現在の各省庁の文書管理の分立性とは非常に異なった仕組みが必要になってくるということで、困難な点の一つではないかと考えております。

「オプション２ スケジュールにより決定」ということで、先ほど申し上げた記録処分のスケジュール表というものをつくって、その中で移送時期というのを決定していくといったようなやり方。

もう一つは、移送に合意した時点の任意のところで移送するというところでございます。例えば、オーストラリア、先ほど申し上げましたように、移送する範囲としては公文書館で永久に保存する文書を移送するということになるわけですが、いつの時点で移送するかという

のは、25 年までの間の公文書館と各省庁が合意した任意の時点で移送することができるという仕組みになっております。これは比較的フレキシブルな仕組みではなかろうかと思えます。

この場合のメリットですけれども、文書作成から比較的早期の時期に移送時期が決められますので、文書散逸防止には効果的ではないかということ。

デメリットと書いてございますけれども、難しい点は、先ほども申し上げたような記録処分スケジュールといったものの作成が前提になってくるということでございます。あるいはオーストラリア型を取れば、早期の評価選別というのが必要になってくるということでございます。

今の論点とも関連しまして「小論点 3 評価選別の時期」でございます。ここでの評価選別というのは、国立公文書館が最終的に保存するという文書の評価選別という意味であります。

まず、最初の考え方でありまして、中間書庫への移送後にこういった評価選別を行うということでありまして、これは移送後に中間書庫の制度主体が内閣府になるのか、公文書館になるのかという議論は別にありますけれども、そこが評価選別を行うということでございます。ドイツなどはこういうやり方を取っていると聞いております。

メリットは、当然、現物を見ながらの評価選別が可能になるということ。

一方、デメリットとしては多数の専門的なアーキビストの確保が必要になるということ。それから、すべての文書を精査するということで、時間が必要になる。これは、今のマンパワーと反比例する関係にはあると考えられます。

一方、右側のエリアに書いてございます「オプション 2 中間書庫への移送前の評価選別」というのは、オーストラリア、北米などがそうですが、公文書の作成時あるいは作成早期に記録処分スケジュールを作成するというところでございます。

ただし、これは、この記録処分スケジュールを作成するに際しては、当然、公文書館が一定の関与をすることが前提になるだろうということでございますので、各省庁だけで評価選別するというのは大変難しいということでもありますので、公文書館が一定のアシスト、助言、アドバイスをすることになるかと思えます。この場合は、評価選別が移送前に行われますので、散逸防止には非常に効果的であろうと。

それから、これは別途、電子媒体系の方でも検討しておりますけれども、早い時期に最終的に保存される文書を確定すれば、そこに的を絞って長期保存できるということですので、そういう点では非常に効果的ではなかろうかと。

デメリットは、評価選別が必ずしもアーキビストにより専門的に行われないという点かと思えます。

最後に「小論点 4 中間書庫と廃棄権限」ということで、前回の御議論で非常に示唆をいただきました。これは、中間書庫機能がちゃんと機能するためには、ある意味、廃棄権限とセットでなければいけないのではないかとといった御議論をいただいたかと思えます。最初に「オプション 1 公文書館が廃棄に関与する場合」でございます。

これは、中間書庫において公文書館が評価選別を行い、廃棄文書の決定に関与し、保存期間満了後に廃棄するということが可能になるというメリットがあります。評価選別と表裏の関係

に立つということです。

中間書庫の運用によって、移管対象文書の不適切な廃棄を防ぎ、保存期間が満了し公文書館に移管されるまで、良好な環境で確実に保存ができるというメリットがございます。一方、困難な点としては、先ほどから言っているように、文書管理権限は基本的に各省庁が分担してございますので、廃棄権限の方に制約を加えることになるということでもありますので、現行法令の改正が必要になってくるということになるかと思えます。

「オプション２ 公文書館が廃棄に関与しない場合」ということで、これは今の制度と同じでございますので、現行の文書管理権限の分担管理体制と整合的であると。

一方、デメリットとしては、中間書庫において、公文書館が移管対象と判断しても、保存期間満了時に各省の意向で廃棄されることがあり得るということでございます。これは、公文書館が評価選別を一生懸命行って、移管したいと思っても、最終的に廃棄権限を留保されていた場合には各省庁が廃棄するという可能性は排除できないということで、その場合は移管促進という重要な意義が没却されてしまうおそれがあるということでございます。（注）で示してございますように、現行制度というのは、廃棄権限は各省庁にあるということになってございますので、オプション２の場合は、中間書庫は導入したけれども、その権限には手を付けないというようなことになるということでございます。

以下、参考ということで非常にたくさん資料を付けてございまして、これは行政文書の廃棄に関する諸規定が国内、それから海外の事例まで、一応、体系的に整理されているということでございますので、御参考にしていただければと思います。

資料４でございます。「行政利用の仕組みの整備（論点４）－移送元省庁による利用のあり方－」ということで、中間書庫に移ってくる文書というものは、（注）で書いてありますけれども、国立公文書館に最終的に移管される文書が歴史的公文書であるのに対し、中間書庫に入ってくるものは半現用文書と呼ばれるものでございまして、基本的には各省庁がそれを利用することができるようにするということが前提になると思います。当然、業務上でもまだ使用される可能性のある文書でございますので、そこをどういうふうに仕組むかというのが非常に大事になってくると考えております。

まず、恐縮ですが、４ページに（参考）ということで、昨年３月に内閣府の方で行ったアンケート調査の結果を添付させていただいております。

これは、各省庁に対して１８機関の文書担当者の方に御回答いただいたアンケートですが、我が国において中間書庫を設置した場合に、利用を前向きに検討するのはどのような条件を満たした場合ですかというところで、一番多いのが「d 文書を必要な時に支障なく利用できること」ということでございます。ですから、これは比較的、各省庁にとって非常に関心が高いところであるし、中間書庫が機能する場合の前提条件になるようなところではないかと考えております。

それでは、１ページでございますけれども、そういう機能でございますので、基本的に何か対立項があるといったようなことではないのかと思います。ただ、機能をどこまで持たせるか

というのに幅があるというので、当然、予算上の制約とか、設備上の制約、要員の制約、いろいろ係ってくるかと思います。

大事なことは、まず「小論点1 利便性の確保」ということで、以下のような機能がいろいろ考えられるんですけども、どこまで中間書庫でできるのかというような整理の仕方になるかと思います。

移送されてきた文書について、分類整理を行って、目録を作成するという。これは、比較的未整理な文書がどんどん入ってくるということになりまして、それを分類整理してあげるということは相当な文書管理機能の代替を各省に対して行うサービスをするということになるかと思います。

移送元の省庁からの要求に対して、文書管理システムなどを導入することによって容易に検索し迅速にその文書を提供することができるような機能。

各府省庁から文書内容等に対する問い合わせがあった場合には、それに適切に対応できるリファレンス機能を備える。

保存期間が満了した文書について、安全かつ確実に廃棄を行う。

それから、専門技術による保存・修復を行うといった機能が考えられるかと思います。これをすべてやるのかどうかというのが、考え方になるかと思います。

「小論点2 迅速性の確保」ということで、どれくらい迅速にデリバリーできるかということです。

よく言われるんですが、利用省庁からのアクセスの迅速性を確保するため、可能な限り移送元省庁、基本的に霞が関周辺から近距離にあるということ。実は、これが一番難しい条件なのかもしれません。

移送元省庁からの文書の要求に対し、例えば24時間以内に配達するといったような迅速な配送サービスを行うということ。

国会質問、災害等の緊急時対応のため深夜でも対応できる24時間体制をとるということ。これは、要員面の手当の問題と絡んでくるかと思います。

それから、移送元省庁からの要求に対してはファイル自体を送付せず、電子化し、セキュリティを確保した上でオンライン等にて送付するというところでございます。これは、紙文書を中間書庫の方で電子化することとセットになっているということでございます。これも予算上の措置が必要になるかと思います。

「小論点3 安全性の確保」。これも各省庁、非常に御懸念のある点かと思います。

現用文書でございますし、秘密文書も含まれておりますので、守秘義務を徹底するという。それから、個人情報保護については行政機関個人情報保護法を踏まえた細心の取扱いを行うということ。これは当然やらなければいけないことであろうと思います。

プラスαは、自然災害等による滅失・棄損といった事故から文書を保護してくれる機能を備えるということで、火災・煙探知機、エナージェンガス消火設備、照明設備、それから定温・定湿度管理といったことで、恐らく、これは基本的に、今、国立公文書館で行っている永久保

存文書の管理体制をそのまま半現用文書を保存する中間書庫にも適用していくということです。

原本配送時の事故発生に備えた安全対策の徹底。ドライバーの選定なども難しくなるかもしれません。

ハッカーやコンピュータウイルス等のサイバー攻撃でございます。これは、各省のシステム障害の問題もございますし、電子中間書庫といったようなことがあれば、そういった原本自体に対する棄損のおそれもあるということで、これへの防御対策。

配送時の安全を確保するということ。

それから、自然災害等による避け難い原本の破損、散逸等の危険に備え、バックアップ体制としてマイクロフィルム等に落としていくことが必要ではないかといったようなことが考えられるかと思えます。こういうものもフルスタックでやるのかどうかという問題があるかと思えます。

以上が、資料3、資料4ですが、補足といいますか、前回、フランス型ということで御議論が出ておりました点を簡単に事務局で整理いたしました。

フランスで特徴的なのは、施設としての大きな共同の中間書庫を置かずに、各省庁による間接的な集中管理といったものを奨励しているということでございます。

ここに至るまでには仕組みの変遷がございました。1969年にフォンテンヌブローに現代公文書館センターというものを設置して、そこで中間段階の公文書の集中管理を開始いたしました。

ただ、1986年に至りまして、評価選別が追いつけないという状況が起きました。これは、各省庁がかなり大量の文書を送ってきて、まず書庫のスペース不足が起って来ました。

もう一つは、大量の文書をさばくだけのアーキビストがいなかったということで、結局、1986年になって中間文書の受け入れを停止するということになりました。

現在は、1958年以降に作成された最終文書のみを受け入れているといったようなことを伺っておりまして、言わば国立公文書館の現代分館みたいな形での運用になっているということでございます。

ところが、2001年11月になりまして、当時のジョスパン首相だったかと思いますが「中央行政機関及び国の公施設法人における文書管理に関する首相通達」というものを出しまして、各省庁及び公施設法人における中間書庫の集中管理を義務付けるという通達を発したということでございます。これは、フォンテンヌブローの中間書庫機能がなくなった以降、各省庁の文書管理に対して非常に懸念が広がったという背景があったようでございます。

公施設法人というのは、日本で言いますと現業的な法人です。病院とかそういった公役務を担っているところとか、あるいは公社といったようなところ、そういったものを公施設法人というのでございますけれども、そういうところも含めたところでの集中管理を奨励するというのでございます。

「首相通達」というものの概要を、関係部分のみ簡単に抜粋しております。

まず、中間文書の管理機能を各省庁において明確化せよということでありまして、そういっ

た機能をきちっと明確にしないでというのがまず 1 点でございます。

それから、だれが行うかということで、文書管理技術を有して、権限遂行に適した手段を有するという担当官、agent というものを任命し、これにゆだねなければならないということでございます。

文書管理技術については、一応、カテゴリーが設けられていて、一定のカテゴリーに属する方に担当官をさせなければいかぬということになっているようでございます。

今、申し上げた担当官の役割ですけれども、この方が中間文書を適切な設備の場所に収集し、一覧表を作成する。

更に、現用文書についても管理環境を監視し、文書分類に関する関心を高めるなどの教育・研修を行う。

管理下の公文書の各部局への提供を行う。

最終文書保存の国立公文書館との恒常的な連絡を行う。

基準が遵守されているか注意する。それから、規則に欠けがある場合には、公文書管理局、これは文化省にございますけれども、そこと連携して、そういった文書管理規則の作成に参画する。

廃棄文書リストというものを承認審査に付す。

それから、移管の準備を行うといったようなことを担うようでございます。

そういった担当官の役割に対して、今度は国立公文書館、それから各省庁の担当部局が支援を行っておりまして、それは文書保存機関への移管の準備または担当官の養成についての方法面での支援及び助言の提供、あるいは保存の必要性評価等々に対する規則の適用などについての助言といったことを行っていると。

更に、国立公文書館は、外務省と国防省を除くところに常勤または非常勤として担当官を派遣することができるということ。

それから、国立公文書館が派遣した担当官というものは、文書管理に伴う諸措置に関する手続の精緻化や移管事務における移管元省庁と国立公文書館との協力を円滑化するための任務に従事するといったようなことが規定されております。

「(2) 中間段階における公文書管理に対する統制」ということで、「内部的統制」として、まず各省庁は、公文書の良好な管理に留意する責任を負う。

年次報告書の中で、中間文書の措置の総括を含めることが適当であると。更に、内部監察の使命の中にそういったものを盛り込むべきだといったようなことが規定されております。

「公文書管理局の指導による統制」ということで、文化省の公文書管理局は、外務省及び国防省を除く各省庁の公文書の統一的管理についての統制を行う。

同局は、関係する各省庁と協力の上、公文書の選別と保存に関して適用される規則を策定する。

それから、各省庁の書庫の機能、特に保存の物理的条件や行政利用期間の期限が到来した中間文書の帰趨については、公文書管理局長により任命された保管者、conservateur により実行

されるということでございます。

以下、3番が、今年2月に私どもが出張したときに聞いてきたことでございますが、現在、フォンテンヌブローの現代公文書館からは15人のアーキビストが、さっき言った conservateur という形で各省庁に派遣され、中間文書の集中管理・移管事務等の監督・助言に当たっているということでした。

それから、実際の設備として、内務省、法務省では、省の設備として新たに中間書庫を設置することとしているということでした。

ただ(注2)で書いてございますけれども、実際に公文書館から派遣された15人の保管者の方と、恐らく各省庁で任命されている担当官という人の共同関係、ともにどういうふうに働いているかというところ。更に、そういった人たちがどの程度の各省庁の部局に対する統制力を持っているのかといった点については、残念ながら今の時点では詳しくはわかっていないということでございます。

済みません、長くなりました。

○後藤座長 ありがとうございます。それでは、ただいまの説明に関しまして、御意見、御質問を自由に出していただきたいと思います。

どうぞ、お願いいたします。

○瀧上委員 最近の議論の中で、フィージビリティの問題をどう考えるかということと、ある前提を置いた上であるべき姿を考えるかどうかという、どういうアプローチを取っているかといったことによって、この研究会として研究する論点も、とりまとめていく内容も変わってくるという議論が前回もあったと思います。

そこで、今、資料のお話を聞いた範囲では、フランスの場合は別として、各省ではなくて、つまり中間書庫として集中管理を前提として各省から切り離した形でそういった中間書庫を設ける。そうした場合の論点ということでいろいろ整理をされているように聞きましたが、そういったある前提を置いた上での整理ということであれば、各省から切り離した形の集中管理ということを前提とすれば、どうしても文書管理権限との調整をしないと、各省から切り離した文書の集中管理というのは難しいと思うんです。

というのは、文書管理というのは、国の場合には都道府県とか市町村は管理権限は知事とか市長なんです。ところが、国の場合には各省大臣なんです。つまり、文書管理の管理権限との関係で言えば、本来、県が中間書庫を設けているという考え方から対するのであれば、各省が中間書庫を設けるということなんです。

本来的に、今の文書管理の分担管理という仕組み、つまり行政事務の実施と一体的なものであると考えるとすると、その各省庁が分担管理するという前提を考えた案、フィージビリティというふうなことになるのと、そこも議論をしておかないと、ある前提を置いたとすればということでの話で、前提が崩れたら全部崩れてしまうようなことで整理をしてもどうかなと思うんです。

更に、もう一つ、これは別の要素として、公文書館の機能として、今、内閣府と公文書館と

が切り分けられているこういった機能も、それに関連して併せて見直しを行うのかどうかとか、どこまで議論の範囲を広げていくかといったことによって、ここでの検討内容も変わってくると思うんです。

そこは前回もフィージビリティの問題も考え、また、ある前提を置いて集中管理ということで、第三者的なところでの集中管理を置くことも考える。こういうふうな両方の議論があったんですけれども、そこは、これからこの議論を集約化していくに当たってどういう方向に考え方を絞っていくか。そこら辺のところが出発点となって、今の「集中管理したとすればこういう問題がある」という話をどう考えるかという議論になってくると思うんです。そこはどうなんでしょうか。

文書管理という問題、特に非現用の場合には、本来、各省の分担管理の事務と切り離されて、公文書館の方に全部管理権限も移るということになりますね。

ところが、現在は非現用の文書ですら各省が最終的に廃棄権限を持っていて、各省庁と合意がないと公文書館に移らない。しかし、それについて強制的に全部中間書庫を持ってくるかなどという話になると、現状の非現用の文書すら飛び越えた議論になってしまうわけです。だから、そこまで一気に公文書館の機能というのを全面的に各省庁の文書管理まで影響を及ぼすようなあるべき論を考えてスタートするのかどうかによって、これからかなり議論の集約の仕方が違うと思います。そこら辺はどうなんでしょうか。

○高橋委員 それに関連して、私も各省の文書管理権限の問題を意識して議論する必要があるということをこれまでも随分言ってきました。ただ、懇談会のときに、中間書庫に文書を持ってくると、それが何を意味するかがあの段階では詰まっていなかったと思うんですが、あそこを前提とするからには、少なくとも評価選別の権限というのは内閣府または国立公文書館に行くべきだということが、最小限あったのではないかなと思うんです。

だから、各省の分担管理原則で文書管理権限があって、例えば情報公開とか、今までも言ってきましたが、供用の話とか個人情報保護もそうだと思いますが、これは現用である以上は各省にゆだねざるを得ないということはそうだと思うんです。

少なくとも、あそこの懇談会の報告は、各省合意の上である以上は、そこまでの評価選別の権限ないしは、前回、ここの資料3の廃棄権限の話をしました。少なくとも廃棄に関して何らかの、同意権というところまで行くかどうか、諸外国に並んでなかなか難しいかもしれませんが、何らかの勧告権が要るのではないかと私は前々から言っていますが、そのような権限があるという制度設計は懇談会から引き継いだ前提ではないかという気はしています。

○木方補佐 私は、資料をつくるに当たって今回注意した点というのは、前回、まず場所ありきといいますか、場所が各省庁から分離したところにあるということが前提になっているというようなお話があり、確かにそういったことでつくってございましたので、今回は資料1、資料2の方も改定させていただいて、基本的には機能を中心に御論議いただいて、場所についてはある意味では独立した施設を設けるということと、各省庁に分散して、バーチャルな形での集中管理という両方があり得るということを前提にして資料を作成させていただいたという

のが資料作成のときの考え方です。

それから、今、瀧上先生がおっしゃった御議論は非常に根本的な部分かと思います。一方、本研究会、後藤座長がよく経緯は御存じかと思うんですが、懇談会での議論を一応の前提としているということになりますと、その意味では高橋先生が言及されたような形で、評価選別機能と廃棄への何らかの関与といった機能を公文書館に付与するというような方向での懇談会での御議論が一つの前提にはなっているのかなという気がしています。

ただ、必ずしもそれが絶対かどうかというのはまた研究会の御判断であらうかと思うんですが、それが一つの前提となり得るということになると、そうしますと各省庁の分担管理体制といったものについて、文書管理権限について少なくとも微修正を加えるということについては、ある意味、最初から許容されている範囲のことではないかと考えていまして、各省庁の文書管理権限の分担制に全く手を付けないという前提での御議論にはならないのではないかと私は考えておりますが、座長いかがでしょうか。

○後藤座長 重要なポイントを指摘していただきました。

最初にといいますか、一番底に流れている問題意識は、とりあえず歴史資料としての公文書をきちんと残さなくてはいけないというものでした。そうしたかなり強い問題意識があったものですから、現用の業務記録が非現用になっても歴史資料としてちゃんと保管されて残されていく仕組みを考えなければいけないということで、これについて現行の仕組みはやはり欠陥があるという認識になってきた。特に散逸とか廃棄とかということで、現行の仕組みのままではまずい、何かの形で中間段階で集中管理をしなければいけないのではないかと。そういう話になってきて、その集中管理の仕組みについて、では研究してみようかということで、この研究会が出発したと思うんです。

ですから、勿論、現行がどういう制度になっているかということは承知の上ということになるんですけども、しかし、現行制度を全くいじらないでいいのかということについては、そこを議論してくださいということではないかと私は理解しています。そこに手が付けられないということになりますと、できることが限られてきますし、こういう問題意識がそもそも発生したこととつながっていかないことになりますので、それで少し大胆に議論いただきたいと申し上げているんです。

今日の資料の場合にも、一応デメリットと書いてありますけれども、かなりの制度変更が必要だという意味でデメリットと書いたんです。ですから、これが制度変更をかなりやりますということになると、デメリットかどうかはわからない。その辺も、まだ少し自由に御意見を伺いたいということです。しかし、今日辺りからは少しずつ、その方向性を見極めていければとも願っております。

どうぞ。

○瀧上委員 私も、この公文書館へ移管されるべき歴史的重要性、価値を有する文書は散逸したり、適正な管理が行われなかったり、円滑な移管が行われなかったりということがないように、そういうことのために、従来は最終的な段階で 30 年の段階でやっているということにつ

いてもう少し川上の段階で公文書館か、内閣府が関与できないかというようなことについては適正管理というようなことで、その方策としてはいろいろ考えなければならないと思います。その場合に、現状からスタートして、どこまで先を取り上げてまとめていくかといったときに、そういった最終的な判断を、今の現行の形から行けば、ある一定の基準、考え方を示して各省庁に判断させて、現状より改善するというスタートから、もうちょっと先、制度的に関わっていくことまで含める。

公文書館がそれに関わるとすれば、公文書館でなくても内閣府についても同様ですが法律で（現用文書を除く）と書いてあるところを削る前提で、話をしていけないといけないということになってきます。現用文書についても公文書館がある一定の各省に対する権限を有するという前提で、今度はその先を議論していくかといったときに、それを削る議論と一緒に更に、公文書館と内閣府との機能をどう考えるかという問題もあると思います。

それから更に、各省単位で、つまり実施機関単位で中間書庫をつくらせるのか。それとも、各省横断的な形にするのか。そういったことについてのメリット・デメリットということを議論していく。その次に、移送の範囲とか、評価選別、廃棄の方向とか、移送元省庁による利用の在り方とかそういったような議論に進んでいくのかなという感じはします。

そこをどこまでフィージビリティ、あるべき姿、両面から見て、この研究会として最終的な仕上げとして目標にするかということではないかと思います。

○後藤座長　どうぞ。

○牧原委員　今、先生がおっしゃられた現用文書のみならず、非現用文書も対象にするという、その対象としての文書をどこまで取るかというのは非常に重要な問題だと私も思います。

ただ、もう一つ重要なのは、権限の問題を今まで議論していたところなんですけど、今回いただいた資料４を拝見していて非常に感じることもなんですけれども、果たして各省が文書管理権限を持っている、その権限に伴う実質であるとか、あるいは責任をどこまで果たしているかということが実は、今、問題になっているのではないかと思います。

特に、この小論点３なんですけれども、これは１、２とは少し論点が違うと思うんですが、これに関して、果たして各省は、現在どこまで責任を持ってやられているかという問題が実はある。特に、話を伺っていますと、内閣府では主として集中管理をしていないというお話だったと思うんですけれども、そうだとすると、ましてこういうようなちゃんとした体制で文書を管理しているとはなかなか想像しにくい。恐らくそういうところはほかの省もあり得るだろうというのは容易に想像がつくところであります。

ですので、やはり文書管理権限に伴う責任とは何かという問題を一方で詰めていくと、おのずからどういう要件を満たすような文書管理権限がある、権限の実質を伴った文書管理をしているという状態があるかということが定義付けられるのではないかと思います。

その定義で攻めていくと、やはり各省では無理であるとか、あるいはその場合は中間書庫をつくった方がいいとか、あるいは各省単位で中間書庫をつくらなければいけないとか、幾つかのオプションが出てくるのではないかと思いますし、実際にはかなり要件が厳しくなると、各

省単位で中間書庫をつくるというのはかなり予算的に無駄が多いというような議論にもなってくる。そういう段階も将来的には来るだろうと思います。

ですので、やはり文書管理権限に伴う責任というのは一体どういうものかということをもう一つ詰めていただきたい。その上で、その権限をどう振り分けたり、あるいは勧告権を付与するかということが見えてくるのではないかと思います。

○後藤座長 どうぞ。

○富永委員 今、牧原先生が小論点3についておっしゃったことに全く同感です。

私も、資料を見ながら思ったんですけども、ここにあるような要件というのは、中間書庫をつくるから発生するものではなくて、現に現用文書を、今、各省庁が管理しているのであれば、当然果たしているべき要件であろうという気がします。ですから、ここは当然、こういう安全性を確保するものというのが大前提で、多分、特に議論することはないんだろうという気がしています。

先ほど、後藤座長からも少し、メリット、デメリットという用語についてお話がありましたが、たとえば資料3に小論点が幾つかありまして、そこにオプションが幾つか与えられていて、それぞれにメリット、デメリットが挙げられています。「小論点1 移送範囲」のオプション3、「公文書館の現用記録管理への関与の制度が必要」とか、あるいは「小論点2 移送時期」のオプション1で挙げられている「中間書庫における廃棄を実施する権限が必要」とか、そういうことがデメリットとして挙げられているんですけども、私から見たら、親会である懇談会の、散逸を防ぐためにはどうするかという原点に立ち返ると、そういう手段が当然必要ではないかと思われることがデメリットという名前を付けられるというのは不本意な気がします。これは、そのためには結構汗をかきますという意味であって、汗をかかないものを、つまりここでメリットと挙げられているものを全部たどっていったとしたら、結局現状と変わらないのではないかという気がするんです。

せっかく、フランスの分散管理の事例もいろいろ調べていただいたんですけども、まずフランスの現状の権限関係がよくわからないということで、済みません、せっかくつくっていただいたんですけども、今のところはこれを基に議論するほどの情報はここに入っていないのかなと。むしろ、国立公文書館が出している『アーカイブズ』に、例えば20号の方で中間書庫の特集を組んでいますね。ここで、オランダの事例とか、韓国の事例とかがあります。それから、14号にも国立公文書館の専門官が韓国へ行っていろいろ調べたことが載っていますむしろそれらの方が、例えば分散管理の事例だったら、韓国の事例とかがもっと具体的に情報として出ているという気がします。

韓国の場合だと分散管理ではあるんですけども、かなり法的にも整えていますし、それから専門家を、今、かなり大量に育てている。それで、各行政機関に、708 でしたか、それぞれに専門家を置くと。数名以上、ある人数がいるところは、定数の4分の1は専門家を置くとか、かなり具体的に定めています。これはかなりの資源を投入していると思うんです。ですから、分散管理だったら安上がりということではなくて、実際にそれを機能させるためにはそれなり

の資源、特に人材が要ると思われます。

それから、同じく、この『アーカイブズ』20号に載っていたオランダの事例でも、1980年代に中間的な文書を管理する機関（オランダ中央記録管理局）を内務省の管轄下につくって、中間書庫制度を本格的に導入していく。それで、国立公文書館の負担をまずはリリースする。それから、文書管理の方に手を伸ばしていく、というような事例が紹介されています。1991年より12年がかりで評価選別基準作成プロジェクト（PIVOT）を行ったということですが、そのプロジェクトだけでもかなりの資源を投入したと思うんです。

安かろう、やりやすかろうばかり追っていくと、この研究会の意味もなくなってしまうのかなという気がします。ですから、デメリットという言葉だけはどうかという気はしています。

○牧原委員 私も、実はそこは1つ思ったところでして、各省の間接的集中管理でも、中間書庫の集中管理でも、アーキビストの増員というのは不可欠だと思うんです。これは絶対に譲れないところであって、そこは結論として私は不動だと思います。

その上で、権限をどう配分するかというのはまた別にあると思います。これは、そのアーキビストがどういう人かというのは、実はその先でまだ問題にはなり得るんですけども、専門家なのか、それとも各省の文書管理担当官をアーキビストとして養成するのかという問題はありますが、しかしアーキビストの増員というのは私は不可欠だと思います。

○後藤座長 いかがでしょうか。

どうぞ。

○目加田委員 先ほど、文書管理権限に伴う責任の話が出ていたと思うんですけども、そのことについて、資料4の「小論点3 安全性の確保」ということで、これらがそもそも、現状において実現しているのかという問題提起があったと思うんです。

こういった安全性を確保するというような、ある意味で技術的な部分というのを踏まえて文書管理権限の責任ということを議論するのはとても大事なことだと思うんですけども、そういった技術論のみならず、資料3の小論点4にありますような廃棄権限の問題、つまり、ここにある現状では行政文書の廃棄の権限というのは各省にあるということですので、やはり最終的にだれが文書を残していくのかということについて、権限をだれが持つことになるのかということを議論する。それをある程度、コンセンサスをみんなが持つことが、まず、特に責任論について議論するときには前提になるのではないかという気がします。

○菅野委員 国立国会図書館と対比してお話ししてみますと、国立国会図書館は国内の出発物を網羅的に収集・管理・提供していくわけですけども、これも全く同じことで、図書館の場合には幾らでも複製物があるので、ちょっと状態が違ふと思いますけれども、しかし、後々、歴史的資料になるだろうという資料は網羅的に集めるんだということについては、やはり私は譲れない、一番大事な点だと思います。

そのために、その後、それらの中からどういうものを廃棄するか、公開するか、提供するか、そして最終的に公文書館に移管するかというのは、またそれぞれいろんなバージョンとでもいいですが、レベルというものを考えて、オプションを幾つか考えて、その中で各省庁とのやりとり

で決めていくということが大事ではないかと思います。

国立国会図書館のお話を前回もいたしましたように、人員の問題、今、アーキビストが必要だとおっしゃいましたけれども、私も全くそう思いますけれども、その養成のこともいろんなやり方があり得るのではないかとということで、いろんな参考になる点が他の機関にもあるのではないかと思います。

以上でございます。

○後藤座長 それでは、ひとあたり御意見を伺いましたし、また後ほど時間を長く取りまして議論をしていただく予定でもございますので、とりあえずここで15分休憩をさせていただきたいと思います。その後、資料1と資料2について、木方さんの方から再度説明をしていただきます。

では、15分休憩で、45分から再開します。

○木方補佐 デメリットを、用語として留意点ぐらいに読み替えておいていただけるとよろしいかと思います。

(休 憩)

○後藤座長 それでは、またちょっと早いんですけれども、再開をさせていただければと思います。

論点1と論点2につきまして、前回、御議論いただいたんですが、その議論に基づきまして、前回お配りした資料1、資料2を修正しまして、新しい資料をつくっております。それを木方さんの方から説明していただき、議論をしていただきたいと思います。

○木方補佐 まず、前回の資料から変わったポイントだけ簡単に御説明させていただきたいと思います。

まず、資料1の方なんですけど、集中管理の仕組み、ある意味では全般的な議論をいただくための資料なんですけれども、これについては、例えば「小論点1 公文書等の受入れ」について「オプション1 基準を設け一部」といったことを掲げておりました。これについては、結局、その基準というものの次第ではないかといったような御議論もございましたので、むしろ資料3も御参照いただきながら後ほど御意見を賜れればと思っております。それから、全体の資料についてですが、前は前提として物理的な中間書庫というものを設けるということの前提とした資料構成にしておりました。今回は、それを外すとともに、5ページに「小論点7

集中管理の場所」ということを新しく設けさせていただきました。これが付け加わったということでございますけれども、集中管理の仕組みについて、恐らく先ほどの御議論とも関連すると思うんですが、あるべき権限・機能等を検討するということをもまず第一義的に重要ではなかろうかと。

集中管理を行う場所については、各省庁から独立の施設、直接的な集中管理を行うのか、各省庁内、先ほど富永先生からもございましたが、韓国などもそういうやり方、フランスもそう

ですが、それをやるかについては、スペース、予算、人員、電子文書化の進展等も踏まえた検討をすべきではないかということでございます。

ですので、先ほどまさに御議論が出ておりましたように、まず移管ということを前提にしてどういう文書管理を行うべきであるかという責任論。そこから、次に、そのためにどういう機能が必要であるかという機能論をしていただく。その上で、それをどこが担うべきであるのかという御議論。これは、現在の各省庁の分担制、懇談会では、少なくともそれでは足りないのではないかという認識でございましたが、本当に足りないのか。その場合に、今、内閣府、公文書館が関与していくということになるかと思えます。

そのときに、どこまで関与するのかという段階論があるというのは、先ほど菅野先生がおっしゃったお話につながってくるのかなという気がしております。更に、そこから場所の話というものも出てくるということだろうと、先ほどの御議論も踏まえますと、そういう流れなのかなと認識いたしました。それが資料１でございます。

資料２でございますけれども、情報公開法についての取組みでございますけれども、これは前回の御議論のときに、事務局としては大体、方向性がある程度あったのかな、出ていたのかなということで、御議論がやや方向性が出ていたと思われる方に太線で枠を囲んでおります。

基本的に、やはり情報公開事務までを中間書庫が行うというのは、やや機能としては過重ではないかという御議論だったということで、窓口対応・開示の実施事務及び判断主体については現用文書でもあるということです。情報公開に関しては移送元省庁の方に残すという御議論が有力だったように思われますので、それを太線で囲んだということでございます。勿論、今日、また改めて御意見をいただければ幸いです。

以上、微修正でございますけれども、以上のような整理です。

○後藤座長　ありがとうございます。今の説明をめぐりまして、また最初に説明がありました資料３、資料４と絡めてでも結構でございますので、御意見をいただきたいと思います。

どうぞ。

○高橋委員　まず議論を聞いた感想なんですけれども、集中管理という言葉の意味合いなんですけれども、割合と物理的な場所に１か所に集めて管理するというイメージがあると思うんです。しかしもう一つ、ある種の中央的な機関、内閣府なり公文書館なりが各省の文書管理に何らかの権限を持つという意味での権限上の集中管理という話があって、私は重要なのは後者の話ではないかと思っています。

ですから、そういう意味では場所の問題が最後に来たというのは多分、それが明確になったということだと思うんですが、ただ直接的、間接的という言葉がそういう言葉を表すのにいいのかどうかというのが何となく誤解を招きそうな感じなので、気になったということです。それが第１点です。

それとの関連で、間接的というのは、前回も申し上げましたけれども、別に各省の建物にあっても、その空間の管理権限は内閣府が持つ。つまり、内閣府の分室なり、国立公文書館の分室という形を持つということは十分あるので、それは間接的という言葉になじまないのではな

いかと思いました。

それで、先ほどの資料５はよく調べていただいて、私は感謝しているんですが、ただ、諸外国の例というのは一つの手がかりで、必ず分散管理だとフランスの例に準拠しなければいけないというわけではないと思います。少なくとも懇談会の前提ということを議論の前提とするのは、繰り返して言いますが、中間書庫は内閣府が物理的に管理するということになるのではないかと思います。

ですから、その辺を少し整理していただけるといいということで、それは、さっき言えばよかったんですが、資料３で記録処分スケジュールの作成が前提だということも、これはアメリカはそうなんですけれども、本当にこういう中で合意のときに記録作成スケジュールは必ずつくらなければいけないということかなといえますと、必ずしもそうではないのではないかと思います。逆に、この記録処分スケジュールを一つひとつの文書について一個一個つくるということは、日本の実務から言いますと、恐らくかなり大変ではないか。ここは現実的ではないのではないかといいところがあって、北米はそうですけれども、日本のときにはどういう制度設計があり得るのかということをも別個考えていただければと思います。

以上です。

○瀧上委員　今の資料１について言いますと、最初の「小論点１　公文書等の受入れ」のところで「オプション１　基準を設け一部」というのと「オプション２　原則すべて」という議論があるんですが、この原則すべての話は、ドイツは確かにそういうふうな例があるかもしれませんが、結局フランスにしても、オーストラリアにしても、やはりそこは限界があるということで、今やっている仕事も全部そこに持っていくというような、このオプションというものとして検討する必要があるのかというのは疑問があります。

ある一定の基準を設け、つまり中間書庫は何のためにやるかということから、現在の公文書館の歴史的な文書といったものについての的確な管理と円滑な移管というふうなことを中心として考えるということであれば、おのずと永年保存の問題とか、重要な文書とか、ある程度そういった公文書の受け入れについて対象となる文書というのは縛られてくるのではないかと。それを絞った上で、その管理基準をどうするかとかそういったのではないかと、いつまでも全部の文書を対象にしている話になってくるとなかなか絞り込めないような感じがするんですが、私はドイツの例というのは余り現実的でないということで、そろそろこの見解を一種の検討対象としては絞り込んでいった方がいいのではないかと気がしますが、どうでしょうか。

○高橋委員　実は、ドイツの例をいろいろと調べてみたんですが、実際にはほとんど、最終選別みたいなところを中間書庫でやっているみたいな感じがします。そういう意味では、原則すべてというふうに言っていますが、選別が済んだものを中間書庫に持ってきて、それで本当に入れるものを最終選別している。こんな感じのようなことを聞いたことがあります。

それはドイツなんですけれども、ただ、私は実はオプション２にこだわってしまっていて、済みません、瀧上先生と反対のことを申し上げて申し訳ないんですが、私が各省のところにつくったらどうかと言っているのは、ここが実はメリットとしてあるのではないかと考えているから

です。つまり、今、持っている各省の、実務は知りませんが、既にどこか建物の中にある中央書庫をそのまま分室に切り替えてしまえば、文書ごと全部持ってこられる。

あとは、要するに原課で持っている部分はそんなにスペースはありませんから、どうしても現用で保存するということになると、分室に持ってこざるを得ないという話になるわけですので、原則ですべてを持ってくるとは思いますが、物理的にかなりの部分が入ってくるのではないかな。

そういうことなので、私は各省のところにこだわっているということなんですが、だから、ここはオプションとしてはまだ残しておいていただければありがたいと思っています。それが実践可能かどうかは、よくわかりません。

○後藤座長 どうぞ。

○富永委員 参考までにですが、アメリカの場合、省庁横断的な記録スケジュールでカバーされていない文書は各省ごとに処分スケジュールを決めなくてはならないんです。

○木方補佐 記録処分スケジュール自体は、1つのファイルごとに全部決まっているという。

○富永委員 そんなに細かいのではなくて、シリーズ単位です。ある決まった業務があって、毎年それに関するファイルが生まれてくるのがシリーズで、これごとに廃棄とか、何年保存とか、永久保存とかを決めるんです。

○後藤座長 どうぞ。

○瀧上委員 次の任意性の話は、今の話の中間書庫の対象文書をどう考えるかということによっても、それを一般的に広げる話になってくると、義務とはなかなかどうなんだろうかと思いますし、そこは対象とする文書いかによっても判断というのは分かれてくるのではないかなという気がします。

守るべきもの、コアになるものについては、そこは各省も巻き込んで、政府の中でちゃんと責任体制をしっかりと敷いてやってもらうということであれば、そういう義務的なことも考えられますし、もうちょっと中間書庫の機能が適正な文書管理一般ということまで広がるならば、それは任意でやって、そこで考えるということになってくると思うんです。だから、そこは中間書庫の性格をどうするかという問題とも絡んでくるのではないかなと思います。

○高橋委員 小論点2なんですけれども、デメリットのところに「行政利用等の観点から霞ヶ関近郊での立地が求められる」という話なんですけど、これは先ほど木方さんからおっしゃっていただいた前提の話なので、これは任意でも義務でも同じようなことになるのかなという気がしたんですけれども、だから、これはデメリットといいますか、マイナスの側面からは落としておいた方がいいのではないかなと思いました。

○瀧上委員 あと、小論点3の人材の方です。

アーキビストを主体にするか、行政経験者を主体にするかということなんですが、行政経験者でアーキビストといった訓練とかそういった形で、行政経験者というのはやはり土地カンがあって、実際、行政文書の特定とか、その持つ意味とか、判断ができると思います。そういう行政経験と歴史的な価値としてどういうふうな判断をするか。これは全く別の専門性が必要

とされるから、行政経験者というようなことでは適当でないというようなことはあるのでしょうか。

○木方補佐 1つは、中間書庫を設計するに当たっているんな御議論があった中で、行政経験者で、OBも含めてそういう方を活用できないかという御議論が一方ではあったかと。アーキビストについては、人数が少ないという現状の指摘がございました。アーキビストの定義自体は、先ほど牧原先生がおっしゃったように難しいかと思うんですが、とりあえず私が聞いている限りでは、国立公文書館で行われている上級課程の研修か何かを終えた方とか、大学院で修士なりの専門教育を終えられた方。あとは、もう一つあるんです。国立の歴史センターでしたか、どこかのそういうアーキビスト課程みたいなものもあるということで、200人ぐらいはいるというようなことを聞いたことがございます。

実際に行政経験者の方にそういう研修を受講してもらうというオプションはあり得るんだと思います。

それは恐らく、今、人事院とかで検討している専門職制度みたいなところも絡んできていて、そういうアーキビストコースみたいなものを1つ、専門職として国家公務員のカテゴリーとして設けるとということと絡めれば、可能性としてはあり得る話だと思います。ただ、そこを選択する職員がどれぐらいいるのかという問題がまた別途出てくると思います。

○瀧上委員 今、情報公開の窓口は、各省庁とも情報公開の請求が来たときに、窓口の職員はOBの人が結構、非常勤で当たっています。つまり、その分野についての知識というものを生かした形で仕事をしているんです。そういう面では、この文書分類などに当たってもそこは同じであると思います。

ですから、指導的な役割とか、政府全体として統一的に何か方針を徹底するとかそういう役割をする人と、現実的に日常的に行政文書についての第一義的な振り分けをするような人と、役割分担というのがあるのかなと思います。だから、どちらかという話ではなくて、場合によっては組み合わせという形があるのではないかと思います。

○牧原委員 主体という言葉であれば、やはりアーキビストであることは疑いないと私は思います。ただ、先生が今おっしゃったように、役割分担ということは勿論あり得るだろう。ただ、ここにある運用業務例であれば、私はまずアーキビストだと思います。

ただ、実際は今の情報公開であるとか、あるいは各省に分室を設置するということになると、それは役割分担が当然出てくるということからすれば、行政経験者が入ってくるということもあり得るだろうという整理の仕方が望ましいと私は思います。

○高橋委員 順番に行きますと、この小論点4なんですけれども、前回も申し上げたんですけれども、ここでは制度改正のオプションというのはいないんですか。現実にはあり得ないんですか。

直営に戻す。

○木方補佐 直営に戻すという議論です。

○高橋委員 これは現実にはないと。

○後藤座長 議論は出ていますね。

○木方補佐 議論は出ています。前も御紹介したかもしれませんが、内閣府の「独立行政法人評価委員会」の方から昨年、国の機関に戻すべきだという議論が出ています。

それについて、総務省の方との議論の中で、なかなかそういうことが実現は難しいということで、本中期計画期間も同じように独立行政法人という形で、ただし公務員型という形で、公益性の強さに配慮した形での決着がついたという経緯でございました。

ただ、それが全く不可能かと言われれば、それは可能性としてはないとは言えないということでありまして、実際、内閣府の「独立行政法人評価委員会」の先生方の中では、やはり国に戻すべきだという御議論を根強く申されている方もいらっしゃるというふうに承知しておりますので、それは排除すべきではないのですが、どうでしょうか。

事務局としては、当然そういう可能性はあるのですが、この中間書庫の問題と直接リンクする形で組織論が論じられると、そちらの方に関心が、かなりホットな 이슈 になりかねないという懸念があるので、そこは付随的に御議論いただく分にはよろしいと思います。

○高橋委員 わかりました。

○山本室長 デメリットという表現はあれだと思んですけども、ただ、事務局から出すのに、今、言ったような経緯もあって、こんな格好で出させていただきました。

○富永委員 参考までに伺いたいんですけども、現在の独法のままで、例えば廃棄権なり何なりを任せられるという選択肢もあるわけですか。例えばイギリスのエージェンシー制度を参考にされたと聞いているんですが、向こうもナショナルアーカイブスはエージェンシーですね。とすると、それで問題なく仕事をしているのであれば。

○瀧上委員 日本の独立行政法人は、イギリスと異なり行政機関とは違う法人格になっています。

○木方補佐 エグゼクティブ・エージェンシーというのは、そうなんです。だから、日本は非常にリジッドに企画と実施というのを分けるということで、完全な分離という意味では母国であるイギリス以上に徹底した形で、国立公文書館に関しては独法化がされているような印象がございました。

ただし、国立公文書館法を改正して、その所掌事務を変更するということは、独法のままでも不可能ではありません。ですから、それは論理的には不可能ではないんですが、移管自体も直接、国立公文書館には難しいということで、内閣府が媒介するような形というのが、今、制度設計になっていて、それは恐らく、国立公文書館が独法になったということとリンクして考えられた仕組みだと思うので、そこもいじらずに、いきなり現用文書管理の権限だけを内閣府の頭越しに独法に持ってくるというのは現実論として難しいのかなという印象を持っています。

○瀧上委員 現行の内閣府と国立公文書館という、この両方の分担を前提のものとして中間書庫をとにかく考えていくという考え方と、公文書館の機能の在り方を考えて、やはりその一環として、その機能を全うさせるために中間書庫を設けるというのでは、このアプローチは違うと思います。

今の法律の定義の範囲内では、現用文書を除く公文書の管理の一環として中間書庫をやるんだということになります。ですから、現用文書を正面から取り組んで中間書庫の機能を持たせるとすれば、非現用を除くというところを削らないといけない。そういったときに、分担管理の仕組みの関係をどう調整するかという問題が出てくるわけです。だから、この中間書庫の制度の主体としての公文書館の機能の在り方をどこまで考えるかということの考えの整理は必要ではないかと思います。

○木方補佐 歴史的に重要な公文書を確実に移管するというのが公文書館の使命でございますので、そのために必要な文書管理をどうやって各省庁にやっていただくかということに、突き詰めていけば、監視が及んでいくのは当然なのかなという気がしています。

恐らく、機能的に言えば、何らかの形で現用文書管理にまで、歴史的公文書の確実な移管・保存という観点からの何らかの関与というものを公文書館、あるいは内閣府でもいいんですが、そこがやっていかざるを得ないという点についてはほぼ懇談会などでもコンセンサスがあったところだと思うんです。そして、それを瀧上先生がおっしゃるように、公文書館法を抜本的に改正するのか、あるいは何らかの助言機能なりというような形で、もう少しソフトな形で関与していくのかというのは、菅野先生がおっしゃったようにいろんな段階的なオプションがあるのではないかという印象を持っております。

○瀧上委員 そこが、対象文書の範囲とか中間書庫の性格に係ってきますね。

○高橋委員 政府か、国立公文書館かという、多少、二者択一的な形になっていますが、例えば権限の行使については、公文書館長の意見に基づいて大臣が行使するとか、更には管理についても委託を受けるとかそういう形での中間的な整理というのは十分可能なのではないかと私は思っているんですが、それは、この１と２の中間形態みたいなことで考え得るということですか。

○木方補佐 それはあり得ます。

○後藤座長 内閣府といいますか、内閣総理大臣です。立法府とか司法府との関係もあるものですから、内閣総理大臣が一旦受ける。その内閣総理大臣の事務方が内閣府になるわけです。内閣総理大臣の仕事をするのですけれども、しかし実際上は、内閣府が国立公文書館に委任をするといいますか、そういう形はあり得ないのでしょうか。

○牧原委員 オプション１というので想定されているのは、国立公文書館とは別に中間書庫というものを内閣府につくって、そこに一定数のアーキビストを配置して、各省からそうした文書をそこで管理するというイメージになっているわけですね。

○木方補佐 そこまでの実質を内閣府が伴うのか、実は内閣府という一応そういうクレジットを与えて国立公文書館の協力を仰ぐのかというのは、実はそこまでは詰めていなかったんです。

○牧原委員 そのデメリットというのは、実質上、そんなにデメリットではないということになるのではないのでしょうか。

○木方補佐 公文書館が初めからかんでくれるような仕組みになっていけば、それほど煩雑さはないのかもしれません。

○ 瀧上委員 現在の非現用文書についても、公文書館は、内閣総理大臣に意見を聞かれるだけということであって、実際は内閣総理大臣と分担管理大臣との間で評価選別を決められたものを、あとは受け入れて保存して閲覧するという、実施業務の方を公文書館が分担しているということなので、だからその前提であれば、現用文書の場合にストレートに調整するような話になってくると、内閣府なり何なりが直接やるようなことも出てくることになる。

従って、公文書館そのものに移すとなると、やはり公文書館の在り方そのものを正面から取り上げてやっていかないといけないということになってくるのではないのでしょうか。

○ 後藤座長 それでは、全体的な御議論をお願いします。まだ、私の頭の中では余り整理が付いていかないんですが、今日も幾つか重要な論点が出たと思います。

1つは、現用の公文書が原課での使命を終えて非現用になる。現用から非現用への移行に当たって、この非現用になったものの中でも歴史資料として将来、価値が高いものが含まれているわけですから、それが散逸したり、廃棄されたりしない、そういう仕組みをつくらなければいけないわけです。そのときに、現用期間は当然、原課が情報公開対応を含めて管轄権を基本的に持つわけですがけれども、非現用に移行するときにまずどうするかという問題があるんです。それは今のところ、非常に日本の仕組みはシャビーであると。

そうなりますと、現用から非現用に移行する前の段階で、スムーズな移行、適切な移行を保障するために何かの仕組みが要るのではないか。それで中間管理の仕組みというものを考えるべきではないか。そのところをきちんとすれば、今、国立公文書館の機能、その他、不十分なものを強化していく上で非常に大きなポイントになるのではないか。問題意識としてはそういうことだろうと思うんです。

そのところで、いろいろオプションがあり得るわけなんですけれども、どういうふうに整理を判断していくといたしますか、方向性について少し全体をまとめて、こういうことでどうかという御意見、御提案をいただけると助かるんです。ただし、今日の段階ではまだ1つに固めてしまう必要はないと思います。

どうぞ。

○ 菅野委員 お聞きしたいことがあるのですが、資料1の「小論点5 電子化への対応」ということがございますが、今の後藤先生がおっしゃいましたことを受けますと、この電子化というのは一体どこの部分での電子化ということが念頭に置かれて書かれているのでしょうか。

保存という点での電子化と、利用のための、つまりある場所に保管されていては各省庁が必要になったときに困るので、では電子化しておけば共有できるではないかということになりますと、かなり現用の側面のための電子化。そうではなくて、保存のために早々と電子化しておこうというお話なのか、これが理解できないので、お教えてください。

○ 木方補佐 電子化への対応については、今、並行して進んでいる電子媒体の研究会と一度、合同会議も開いたんですが、要するに本研究会については現状にかんがみると、紙媒体で保存されている文書というのが主たる移送対象になるだろうということは当面前提になると思うんです。

この場合の電子化の意味するところは、紙媒体として保存せずに、電子媒体のみで保存していくという方向に各省庁がシフトしつつあると。また、そういうふうには、一応、政府としても方針を立てて、徐々に電子媒体を原本とした文書管理体制に移行しつつあるということです。将来、10年先か何年先かわからないんですが、かなりの量の電子媒体を原本とする公文書というものが発生して、それを電子媒体のまま管理していくということが必要になってくるであろうということも見込まれるので、それに対する目配りを忘れないようにしましょうということで、小論点5というのが掲げられているということです。1点確認させていただいてよろしいですか。高橋先生にいろいろ御議論いただいている中で、原則すべての文書について、まず、さっきのそもそも論から言いますと、文書管理の責任とも絡んでくるんだと思うんですけども、すべての現用文書について、やはり一定のきちとした注意義務を持って管理していくという責任があると。

そのためには、原則すべての文書を何らかの形での集中管理下に置くことが必要であると。その場合に、フィージビリティといいますか、現実的に考えれば、各省庁にそういったものを置くのが一番現実的ではないか。そういう御議論の流れでございしますか。

○高橋委員 多分、そうです。ただ、別に原則すべてが金科玉条なものではなくて、そうなれば、逆にかなりの文書が入ってくるだろうという話なので、私の立案は原則すべてを必ず維持しなければというわけではありません。

これは、随分前からいろいろ言っていることなんですけれども、瀧上先生もおっしゃいましたように、やはり一応、半現用ということを考えれば、文書管理権限が各省にある。それに伴って、情報公開や個人情報保護等の権限がやはり各省に付置されているということは前提にしなければいけないと思います。

ただ、今までのこの場の議論で明らかになっているように、歴史的保存という観点からすると、内閣府なり国立公文書館にある種の関与ということを認めるというのは必然だろう。そういう意味では、それを勧告権にするか、同意権にするか、その辺は具体的な段階でのオプションだということだと思うんですが、一つそういう仕組みをつくったとしても、結局、運用の側面も非常に大切で、どうもいろいろと今まで諸外国のことなどを聞いてみると、やはり日本の仕事のスタイルと随分密接に関わっているのではないかと。

外国の場合は、割合と個人で仕事をやっていて、かつ個人のやったことは後世に残したい。これだけ重要な活躍をしましたという意識が多分あると思うんですが、日本の公務の遂行というのは割合と大部屋主義で組織的にやっていて、割合と顕明性がない、匿名でやっている、機関として動いているという中で、そういういろんなプラス面にしても、マイナス面にしても、余り残したくない。そういうものがはっきりと出てきたものは、余り残したくないという意識があると思うんです。そういう中で、どうやって確実に歴史的な公文書を残していくかということを見ると、やはり運用のレベルでの、いかにそういう中で重要な文書を持ってくるのかという意識が非常に重要だと私は思うわけです。

そういう意味では、先ほどの資料で言いますと、資料4の4ページの参考にある、とにかく

必要なときにいつでも使いたいということと、情報公開についてはやはり自分の責任なんですから、それを妨げてもらっては困るというのが、これはやはりやむを得ないかなと。これをクリアーしない限りは、幾ら立派な施設をつくってきても中身がないというようなことになる可能性が非常に多いので、そこは、前回フィージビリティとおっしゃいましたけれども、その観点を是非考えていただきたい。要するに、そこに配慮した制度設計をしていただきたいと思っています。

○木方補佐 あと、瀧上先生の御意見を敷衍すると、なかなかすべての行政文書について非常に、十分と言いますと語弊があるかもしれませんが、細心の注意義務を課するというのはやや現実性に欠けるので、何らかの基準を設けて、その中の重要なものについてそういう責任を全うさせるという仕組みとして集中管理というものを仕組んでいくというのがもう一つのお考え方としてはあるのではないかと。

基準を設けるという場合は、さっきの資料3に戻るんですが、いろんなやり方があるけれども、なるべく、これもフィージビリティとの絡みかもしれないんですが、実際問題として記録処分スケジュールみたいなものを作成していくというのは現行の行政体制の中では難しいのではないかとということで、シンプルな基準でもって一定の文書をピックアップして、それについて集中管理下に移して、そこについては確実な文書管理をきちっと行っていくというお考えがもう一方ではあったのかなという気がいたします。

○高橋委員 済みません、そこら辺、義務と任意といいますが、そこは切り分けてもいいのではないかと。二者択一ではなくて、あるところは義務ですけれども、ある部分は任意に移管してもらっても構わないというオプションもあり得るのではないかと思います。むしろ、任意のところは、先ほども言っていたかもしれませんが、やはり自分が面倒くさい文書の整理とかのものを代わってやってくれるんですから、それは各省にとってもある種のメリットはあるはずなんです。

だから、そういう意味では文書不存在みたいなことの追及も免れるというメリットもあります。そのメリットに着目して、こいつは中間書庫に追いやってもいいという判断も各省である場合もあるのではないかと思いますので、そこはそういう組み合わせみたいなオプションも考えていただければと思います。

○瀧上委員 やはり、集中管理がなぜ必要なのかをどう説明するかです。公文書館の歴史的重要な文書、あるいは永年保存の文書とかそういうふうなあるカテゴリーをつくって、それを中間書庫という形で推進していくという形であれば、それは今やっていることで、30年目にやっていることをより適切にするために、それを前倒して、少なくとも文書の評価選別をするときにはそれを念頭に置いてやってもらうとか、あるいは、ある一定年数の保存期間のものとか、神奈川県のように10年以上のものとか、ある一定の期間保存するものとか、重要なものとかそういったようなものについては何らかの形で集中管理というようなものをやっていく。

それを、具体的に、まず当面の話として、少なくとも早急に各省にそういうものを徹底して義務付けさせる。将来の姿と、当面の姿といったような切り分けができるのかどうかわかりま

せんけれども、それでゆくゆくは公文書館の機能全体の問題等を含めて、それを第三者的なところに、つまり政府全体としての集中管理というようなことも、こういうメリットがあるので、今後の方向としてはそういう方向を追求していくという考え方。当面は、公文書館への円滑な移管と散逸防止ということで、各省庁に文書管理責任を持っているところにこういうことを義務付けて、それで実施機関単位で集中管理をやってもらおうという考え方。

将来は、政府全体としての集中管理ということも併せて引き続き検討していくという話で、その場合にはこういう問題をクリアーする必要があるというので、ある程度、論点の提示ができれば、それは一応、懇談会の方からの宿題に答えたことにはならないでしょうか。最初に中間書庫ありきで、それについて具体的に、どうやればそれは実現するのかということを全部まとめてというふうになると、その前提としてクリアーしていかなければならない話がいろいろあるという感じはするので、場合によっては二段階的な考え方の整理もあるのかなという感じはします。

結構、外国の研究とか今までのメリット、デメリットのところで論点の方はかなりいろいろと整理をされてきているのではないかと思いますので、その論点を整理して、今の文書管理の現行の仕組みから言って、どこまでそれが可能かというフィージビリティの要素も入れて、それから、あるべき姿も考えて、外国の例辺りも踏まえて、そういうことで全体として整理ができれば一つの整理であると思います。

○後藤座長 実際、閣議決定と、その他2つ申し合わせがあって、一応、移管の仕組みが1回整ったわけですが、それが変わった。閣議決定そのものは変えなかったんですけども、実際に移管の仕組みがここへ来て、かなり改善されたといえますか、ある程度、国立公文書館の前方への進出が可能なように、今年度改定がされたんです。

ですから、少しずつ現実にできることは動いているんですけども、それだけでなく、移管の仕組みを中心として、文書のマネジメントの仕組みを少し画期的に変えた方がいいのではないということになり、中間書庫問題が提起されてこういう研究会になったんだと思うんです。

ですから、やはり回答として、中間書庫についてどう考えるかということを中心に前面に出したものをつくらないといけないのかなと私自身は考えているんです。

○高橋委員 瀧上先生がおっしゃったように、二段階論というのはあり得ると思うんですけども、ただ、私自身は重要な権限問題については、この検討である程度クリアーできたのではないかと。そういう意味で、各省からの疑義というのは、権限問題に関して恐らくこのぐらいの整理をすれば、少なくとも出てこないのではないかなと思うんです。そういう意味では、基本的には中間書庫という宿題をいただいた制度設計というのは、この程度の整理で十分実現可能ではないかという感触を得ておりまして、そういう意味では、まず第一歩は、後藤座長がおっしゃったように、中間書庫についてこういう制度設計でいきますと。ただ、それについて諸般の事情でということと言いますと、中間的なものもあるのではないかなというような形くらいでというのはあるのではないかなと思います。

○ 瀧上委員　まとめ方として、どちらが主として書いて、しかし、こういう問題があるから当面こういうようなという整理の仕方はあるんでしょう。

○ 牧原委員　仮に現実に第１段階といいますか、今、府省の書庫といいますか、倉庫みたいなところを中間書庫とするというオプションが仮にあったとしても、もし現実にそれを実際に施行するとした場合に、やはり府省によってはかなり充実させないと、つまり管理の体制を整えないと難しいところと、今ある仕組みで十分やれるところとで、実際には分かれるのではないかと思うんです。

というのはなぜかといいますと、要するに役所の決裁文書をつくるための文書管理であるならば、別に今の体制でどこでも構わないのかもしれませんが、公文書館の延長の書庫であるという考え方が出てくると、そこはどこまできちっと整理して保存をしているかという問題が今度は登場しますので、そうすると、実はどんどん要件が、ハードルが高くなっていくということはあるんだろうと思うんです。つまり、ちゃんと保存してくださいという問題が今度は出てくると思うんです。

それをどこまで要求するかというのは、実は大きな論点であって、だから、それはどこに紙媒体の文書があるからという、前段階として実はそこが本来は問題だと私は思います。それが、もし各省庁で標準化されれば、実は紙はどこにあるかというのはそんなに大きな問題ではないのかもしれないと思いますので、その問題をできれば、私の個人的な意見としては、理想に近いものをにらみながら最終的な報告書に書き込んでいただきたいと思います。

○ 木方補佐　それは、今、牧原先生がおっしゃったことを行政官的に言い換えると、つまり国立公文書館は歴史的公文書の移管を受ける立場でありますから、その立場からきちっとそれに該当する可能性があるものについては管理をしてもらいたいと。

更にさかのぼれば、その管理のためにはそもそも文書を作成する段階からそれを念頭に置いて各省庁できちっとやっていただきたいと。それは多分、公文書館の権限外か、権限内かということは、いろいろぎりぎり言えばあるのかもしれませんが、ある意味では、歴史的公文書の移管を円滑に進めるということをどんどんさかのぼっていくと、そこまで助言機能を持てるのではないかなというふうなお話になるのかなと思います。

○ 後藤座長　今日はせっかく時間をいっぱい取っていただいておりますので、どうぞ。

○ 瀧上委員　今の各省の実態から言えば、文科省のように、集中管理がかなりできてきているところもあれば、それぞれ原局原課でそれぞれ管理しているところもあるでしょうから、各省単位で中間書庫を設けさせるということでも省によってはかなり大変なことになると思うんです。

ですから、そこら辺のところは各省庁内で部局単位のことを集中管理方式をさせるかどうかとか、ヒアリングのときに、内閣府の場合にはそれぞれの仕事がばらばらで違う仕事をやっているから、なかなか一本化は難しいという話もありました。だから、省によって、集中管理を各省単位でやるにしてもそういう話なので、各省だけでも集中管理できるということは相当なことではないかという気がします。

特に、その場合に対象文書をどうするかという問題もありますけれども、高橋先生が言われるように全部対象になってくると、現実問題として機能的に、物理的にどこでやるか。また1か所になるかということではなくて、責任体制があって、全部それを管理できていればいいということであればいいとするか。

○牧原委員 あるいは、省によっては大変だから、では内閣府なりどこかに委託しますというところがあれば、それは大いに受け入れて構わないと。

○瀧上委員 それは、別に拒むものではないということでもいいのではないですか。

あとは、そのための評価基準なり、あと、公文書館なり内閣府なりが各省に対する指導勧告体制といいますか、どこまでどのような影響力を及ぼすこととするか、可能かということもあるんでしょう。

それは、1つは30年経った文書の移管基準がありますけれども、それを基本的ベースに踏まえるのか、それ以外の要素、現用文書だからとして付け加える点があるのか。それから、例示で最初のころに引かれたように組織の改廃があって、担当部局が必ずしも明らかでないようなものとかそういうふうなカテゴリーを少し設けて、そういう場合にはどこが引き継ぐというような部分を含めて書けるのかですね。

○富永委員 済みません、この資料4の4ページのアンケートなんですけれども「文書を必要な時に支障なく利用できること」というのは、国会の対応とかで至急必要なものが中間書庫に行っていたとしたら困りますといったことですか。これはどういうことが多く想定されるんでしょうか。

○木方補佐 緊急事態ということでは、そういうことが。

○富永委員 情報公開だと、もう少し間があるわけです。これは流通の問題なので、セキュリティーさえしっかりすれば委託できる部分、別に専門性は何も要らないではないかという気はします。情報公開法上の開示請求に対しての対応についても、情報公開に関する判断は原課でお願い、と言えば済むことなので、逆にそこをふさいでしまえば、そんなに抵抗があるかなと。

結局、文部科学省の文書管理担当者の方の報告でもあったんですけれども、だんだんと文書管理のリソースが削られ、文書管理の部門が縮小していく中で、文書管理の負担が各職員に行ってしまった結果、うまい管理がだんだんできなくなっているという内容だったと思うんですけれども、逆にそれを肩代わりしてくれるような専門家集団がいれば、そちらへお願いしますという議論になりませんか。うまい話だと思うんです。

○木方補佐 今のお話は、物理的にそういう集中管理の施設をつくるというお話ですか。

○富永委員 それを前提にした場合、ここのアンケートに問題として出ているようなことは問題にならないのではないかと思います。

○木方補佐 文書管理要員のお話とか、専門家集団による肩代わりの問題というのは、たしかに御指摘の点があるのかもしれません。つまり、各省庁に専門家を数人ずつ派遣するよりは、1か所に十数人置いた方が効率的に肩代わりできるという考え方はあるのかもしれません。そういう気がいたします。

あと、いろんなオプションも含めた御議論をいただいている中で、やはり独立の施設をつくるというお話と、各省庁でまずは集中管理をやってみるというお話があったと。それを時期的に当面とするか、中長期的にするか、どちらをメインにして、どちらを従にするかというお話があったと思いますが、例えばフランスは、結局、1986年まで集中管理をやっていたと聞いていますが、その間でも政府の統一的な施設に移ってこなかった省として国防省と外務省があったと聞いていますので、これは、今、思いついたことですが、省庁によっては自前でやるという省庁があると。その一方で、政府全体の施設があるというのもあり得るのかもしれませんが。

○ 瀧上委員 それと、各省の分担の関係なんですが、歴史的な重要文書の保存というような観点からのアプローチと、行政文書の適正な管理と書いてありますね。行政文書の適正な管理という観点であれば、これは情報公開法に文書管理について規定があり、政府全体として統一的に対応しなくてはならない事項については政令で定められ、それを受けて政府全体の統一的運用を図るためのガイドラインがつくられ、それについて各省庁で文書管理規定が設けられて、情報公開法の対応を含めて、文書管理について適正対応している。

だから文書管理の改善を、この中間書庫で全部改善するというようなことではないのではないかと思います。

やはり、これは本来、歴史的に重要な文書の公文書館の機能の適正・円滑な実施というようなことのサイドからの問題であると思うので、そこは中間書庫へ何を期待するか。結果としての文書管理で済むというのはありますけれども、やはり直接的には公文書館の仕事から流れてきている話ではないかと思います。ただ、そこは文書管理と、各省庁がやっていることの中で切り分け、整理は必要かと思います。

○ 牧原委員 いわゆる、文書管理というものが意思決定に向けての「意思決定型文書管理」とでも呼べば、それは今までの文書管理規則に規定されているものですが、それと同時に「文書保存型文書管理」という新しい概念が恐らく必要になってきているということで、この両方が今後、各省の文書管理規則等書き込まなければいけないということではないかと思っています。

○ 木方補佐 それで、その文書保存型文書管理の方に公文書館なり何なりは一定の関与をしていくということですね。

○ 富永委員 これは、リソースの問題抜きには語れないと思うんですが、結局、中間書庫も目的は歴史的に重要な記録が残ることだということで、別に中間書庫をつくること自体は目的ではないので、それをサポートするためのリソースは何で、権限は何ですかという話ですね。

これは、ガイドラインを強化するとかといっても、それが守れないようなシャビーなリソースであれば一人ひとりの職員の自助努力だけではできないので、つまりはそれをどういう形で保障しましょうかという話になっていくのではないかという気がするんです。特に人材の問題は短期的にはなかなかできないので、中長期的な見通しでやらないといけないのかなとも考えられます。

○高橋委員 ただ、人材の育成という話は、前提になるとまずいのではないかと、先ほどもいろいろの方がおっしゃったと思いますけれども、やはり実は地方分権のときの議論で受け皿論というのがあって、権限を強化するのには今の自治体では小さ過ぎるという話があったんですが、そこは受け皿論は棚上げにして、市町村合併みたいな話はやった後にしましょうという話で打ち切って、結局、終わった後に市町村合併はかなり大規模に進んでいる。

実は、これもやはり、制度をつくれれば当然、それに対する需要が出てきますので、その需要に応じて各大学とかで聞く必要性が出てくる。そこはやはり、別に鶏か卵かの関係ではないんですけれども、まず制度をつくって、人材のところはそれに見合うだけの措置を取っていくという姿勢で、ここは考えた方がいいのではないかと思います。

○木方補佐 当面、スタート時には行政経験者が多くならざるを得ないという現実はあるのかなと。その方々にできる限りの研修なりを受けていただいて、徐々にアーキビスト的な素養も付けていただく。

一方では、さっきおっしゃったような、需要が生じるのであるから、各種のアーキビスト養成機関でも活発に人材を供給していただけるようになってくるだろうと。そうすると徐々に形が整って行って、最終的には牧原先生がおっしゃったような形で、専門的な方が指導的な立場に立ちつつ、行政経験のある方もそれをサポートするというような役割分担ができているというような像なのかなという感じがいたします。

○高橋委員 分散といいますか、各省庁の管理にこだわっているような感じで申し訳ありません。しかし、やはり自分の経験もありまして、大学で研究室、うちはキャンパスが通りを隔てて2つに分かれていまして、図書館のない方に研究室が行くのは絶対反対なんです。

それはなぜかといいますと、やはり10分でも歩いていちいち図書館に歩いて行って調べるのはとても大変だと。だから、研究室は是非、図書館のあるキャンパスに入れてくれというのが我々の希望で、立場をお役人に変えてみると、とにかく国会で何かを聞いたときに、では1時間かけて行くかということになると、恐らくそれはたまらないという反応が、1時間でも10分でもいいんですけれども、そういう反応が絶対出てくるんだと思うんです。それはやはり、人間のさがでありますので、やはり霞が関のど真ん中につくっていただければ、そこはかなりクリアーできると思いますが、そこら辺はそういう現実性も踏まえて、いろいろ御検討いただければと思います。

○富永委員 文化の特性もあるんでしょうか。

昔、アメリカに留学しているときに、教授の研究室に行くとあまり本がないんです。本を読まないのか、買わないのかと思ったら、どうも買ってはいるんです。それをときどきダンボールに入れて、欲しい人どうぞとメッセージをつけてドアの外に置いておく。先生、これ要らないんですか、また必要になるでしょう、あなたの研究分野でしょうと言ったら、図書館に行けばある、ここのスペースも限られているし、いつでも利用できるから別にいいんだ、というような感じで、私が見たアメリカの先生たちの研究室は日本の先生方のそれと比べると、全然本がなくて、つまりパブリックな場所にあるからいいんだという考えなんです。

同様に公文書というのも、結局は公務員が必要に応じてつくって持っているわけですが、これはいつかパブリックな世界（アーカイブズ）へ行くんだという考えがやはりベースにある。そのところですかね、違いは。

○目加田委員 質問なんですけれども、このアンケートにあった「文書を必要な時に支障なく利用できること」というのは、さかのぼって、例えば 30 年分の文書について常にアクセスする必要があるということなんでしょうか。例えば、国会での質問等に対応するために、通常何年ぐらいさかのぼった資料が必要になるんですか。

○木方補佐 ケース・バイ・ケースだと思いますが、私、情報公開とかの仕事が多かったので、比較的、そういう場合には 1970 年代ぐらいの先駆的な判例になったような情報漏洩事件の話とかそういうのも質問に出ていたような記憶があるので、そういうことから言えば、可能性としては。

○目加田委員 でも、情報公開法の場合には基本的に時間があるわけですね。

○木方補佐 そうではなくて、国会質問でそういうのが出たりもするので、そういうのを参考として引用しなければいけないような質問が出たりもしますので、可能性としては、やはり 1970 年代とか 1980 年代ぐらいのものというのは参照しなければいけない可能性はあるような気がします。

○富永委員 これは、どれという特定が難しいといいますが、逆にどれでも参照し得る可能性があるということで、そうなると、やはりすべて抱えないといけないという。

○木方補佐 プレッシャーを受けることはあるんだと思います。

○牧原委員 今の富永先生の考え方からすれば、そういうときは国立公文書館で対処してくださいということになるんでしょう。

いずれにしても、ただ仕事の仕方が、やはりそういう国会質問で非常に切迫した中で資料をつくらなければいけないというのが伝統的な仕事のやり方であって、当然、この中間書庫があるから根こそぎ買い換えましょうという話は確かに抵抗が多いというのは事実だと思います。

ただ、勿論、それをいかにスムーズに変えていけるかというのが一つの課題で、そのために中間書庫というのが実は有効な手段かもしれないということだろうと私は認識しております。

○富永委員 逆に有効なんです。

○後藤座長 電子化のチームの方では、電子中間書庫みたいな話はどの程度出ていますか。

○木方補佐 議論としては上がっていますが、今の私の認識では、とりあえず電子化チームは中間書庫というものを別個に設けるというよりも、作成当初からどうやって長期保存措置を講ずるかという方向での議論をしているという感じです。

つまり、電子中間書庫というのは、ある意味ではバーチャルにできてしまうといいますが、各省庁に長期保存の義務みたいなことでもしていただければ、それでもって、それがあ意味での中間書庫的なものになるということなので、そういった傾向の御議論が多かったように記憶していますけれども、物理的に別にサーバーをつくるという話ではありません。

○瀧上委員 前にお話を聞いたときに、国際的な中間書庫の定義というのがありましたが、国

際的な評価といったときに、中間書庫というのは物理的な、倉庫的な機能というような定義があったと思うんですが、その選別評価とか、それは国によって、ドイツみたいな例もありますけれども、国際的にはやはり適切に管理・保管するというのが中間書庫だということなんでしょうか。

国際的な定義としては、中間書庫というのは何かと言われたときに、レコードセンター、中間的な保管庫という最終処分待ちの半現用文書の維持と利用提供を低コストで行える倉庫として特別に設計された建物という、たしか、私のメモではそうなっています。

○木方補佐 それは、ICAとかそういう国際機関での定義ですか。

○富永委員 ICAの定義です。ただ、同じレポートで使ったアメリカのレコードセンターの人によれば、アメリカの場合はそれにいろんな機能を付加してきた歴史があるということでした。

○木方補佐 ただ、ミニマムの機能がそれだということなのかもしれません。それプラス、各国で付加しているところは付加しているという。

○富永委員 出発点は、記録が爆発的に増えてオフィスがどうしようもないものですから、それで倉庫をつくったら、それが発展したという話でした。

○木方補佐 廃棄権限の問題は、比較的重要な論点かと思ひまして、今回、新たに論点としても加えたわけですが、今日、御議論を伺っていると、一方で、さっき牧原先生がちょうどまい整理をしていただいたんですが、ある意味で意思決定型文書管理といいますか、従来の文書管理の枠組みでとらえている限りは、各省庁が廃棄権限を有するというのは合理的であるのかもしれないけれども、一方、文書保存型文書管理という新しい概念が出てくるといことを考えると、公文書館としてそこに一定に絡んでいく。

瀧上先生がおっしゃったように、行政文書の適正な管理というのは恐らく意思決定型文書管理に類似するのと思うんですが、そのガイドラインの枠組みというのは枠組みとしてあって、それはある意味では独立の体系としてある。

一方で、切り口を変えた新しい視点という、文書保存型という考え方で切り込んでいくと、やはりそこに若干の公文書館の関与というものが出てくるだろう。それが完全に法的にバッティングしてしまえば法改正という話になるし、そこまで行かずにうまくソフトな形で収められるのであれば、法改正に至らずにそういう要素を、文書保存という観点から別の切り口で何らかの形で入れていくことは可能ではないかというような理解でよろしいですか。

○瀧上委員 今、公文書館法は、国の機関は歴史的文書の保存について必要な措置を講じなければならないという規定で、歴史的文書の適切な保存のための一般的な責務を負っていることは、既に公文書館法で負っているわけです。

その一環として内閣総理大臣との協議が整ったものについては移管するというようなことで、歴史的文書の保管というのは現行法だって各省に義務付けられています。公文書館法に基づいて具体的に保存という観点から留意すべき点とか、更に公文書館が専門的な立場から各省に対していろいろ意見を言うとかそういうようなことというのは、公文書館法の規定上ある程

度は可能なのではないですか。

そうすれば、そういう歴史的文書という公文書館法、それから、内閣府が担当している文書の保存ということに関連しては現行法の範囲でできることはあるのではないかと思います。しかし、それを正面から非現用まで全般的に関与するということになると、括弧書きを削らないといかぬことになります。

○高橋委員 法令に関しては、ある程度いいのではないですかという気がしますけれども。

○瀧上委員 実質的にどこまでやるかですね。

○高橋委員 中間書庫で、その非・半現用まで視野に入れるとなると、やはり要るのではないかと。

○瀧上委員 それは、通常はそうです。わざわざ除いているというところは、逆に言えばできないということをはっきり言っているわけですから、それをその一環としてという説明でできるかどうかです。

一体不可分であるという説明が付けば、どこまでそれを広げられるかという問題になると思います。

○木方補佐 そこは、まだいろんな段階があるという程度でよろしいですか。

○瀧上委員 公文書館法で内閣総理大臣と公文書館と機能を分けて、総理大臣が各省と協議してもらう際に公文書館の意見も聞くこととされていますが、独法としての公文書館ができる前の内閣府と公文書館の関係と、同じだったんですか。

○木方補佐 いえ、もともとは内閣府の中の施設機関でしたから。

○瀧上委員 内閣府の中だから、総理大臣ということで、総理大臣の補助機関として、それは当然、自分たちのところに仕事はありていたということですね。

○木方補佐 そうということです。

○瀧上委員 だから、それが今度は別の法律主体になったから、そこで切り分けができてきたということですね。

○木方補佐 そうということです。

○富永委員 廃棄の問題なんですけれども、現在のやり方だと、例えば10年だったら10年で保存年限が切れたということでリストが上がって、その中からこれは要るとか要らないというのを公文書館と協議をして要るものは移していく。要らないものは各省で廃棄するなりしているということですね。

例えば、これを将来、中間書庫ができて、そこに持ってきて、そこでゆっくり評価選別をしようと思うと、今のやり方をそのまま踏襲すると、10年保存文書だと10年目までにはやらなければならないということになるんですか。

○木方補佐 そうです。

○富永委員 とすると、中間書庫のメリットの一つとして挙げられていた、じっくり現物を見ながら評価選別を自分たちのペースでやるということは、今だとできづらいですか。

○木方補佐 結局、間に合わなければ保存期間を延長して評価選別に当たるということになる

と思います。

○富永委員 もう一つは、この間、若山さんがお答えいただいたかと思いますが、一旦引き取ったものを廃棄することは現行では。

○若山専門官 書かれていません。

○富永委員 できないということで、この最終的な処分で、今、国立公文書館の権限が弱いのかなという気はするんですけれども、例えば、この間も言及したんですが、沖縄県だと、現用のものが保存年限が切れると、一旦廃棄するんです。ところが、それは物理的な廃棄ではなくて、管理権を放棄する。それは、そのまま公文書館長に引き継がれる。その後、評価選別して捨てようが捨てまいが、あとはいいと。

ただ、そうなると、今はすべてが有期限文書ですから、原課としては、公文書館が必要なものまでも捨てるかもしれないという危惧を抱く。それに対しては、一応、これこれは評価選別の結果、廃棄することにしたけれども、あなたたちが欲しければ差し戻しますということで、もう一度現用に戻すこともできるわけです。そういった方法というのは可能でしょうか。

○木方補佐 方法論としては、非常に示唆に富んだ方法論だとは思いますが、これは要するに、期限が切れたものについて、全部、評価選別するということですね。

○富永委員 やりたい分は。つまり、中間書庫に何を持ってくるかというのがありまして、持ってきた分は。

○木方補佐 だから、評価選別自体は公文書館の方で選んだものを対象にやればいいということですか。

○富永委員 そういうことになります。

○木方補佐 それで、残ったものは廃棄する。その場合は、もう一回、原課に照会をかけて捨ててしまっていていいかと。要するに、優先順位をどちらに置くかということですね。

○後藤座長 沖縄の例は、言葉遣いとして多少無理があるように思います。昔からの公文書館の伝統で、一旦、原課が廃棄したものを拾うという流れを受け継いでいるのでしょうか。

○富永委員 ただ、現状はすべて、保存期間が切れたら延長以外は廃棄しないといけないうことになっているんです。

○後藤座長 神奈川県では引渡しと言っているんです。保存期限が満了すると、公文書館に引き渡すということにしているんです。それで、廃棄は公文書館が決めるんです。勿論、物理的廃棄もその後を決めているんです。

基本的には原課で仕事上不必要になったというのが保存期間満了の意味です。原課で仕事上不必要になったからといって、そこで捨てないでくれ。その組織全体として判断をして、次の世代に残すか残さないかを決めますからと。組織で残すという決定と、仕事上の都合とを分けるわけです。

○富永委員 神奈川の場合は、公文書館長が最終的な廃棄をすることができるのでいいんですが、今、国立公文書館のお話を聞くと、それができない状態であるということなもので、一種の便法みたいなものです。

○後藤座長 評価選別というのは、基本的に残すか残さないかの評価をして、残すものを選ぶということなんですね。

○富永委員 評価の見直しというのは、かなり外国でもやられているみたいで、そういった最初の判断が間違っていたことがわかった場合にというのが、今はないわけです。しかも、今はリストで決めている状況だと思うので、中間書庫のメリットの一つは現物を見ながらできますので、それを保存年限のスケジュールとは独立してできるというのが一つ魅力としてあったと思うんです。

○高橋委員 ただ、瀧上先生がおっしゃったことの繰り返しですけれども、公共団体の場合は一元的な文書管理権が首長にあって、それをその下の機関がどう分担するかという話ですね。ただ、こちらの方は伝統的な分担管理があって、基本的に現用については各省に権限があって、多分、それは廃棄についてもそうだろうと。

現行法では、廃棄または移管ということになっていて、そこはやはり現行の制度でも一応クローズは完結しているわけです。ただ、そこで廃棄と移管の振り分けが余りよろしからずという評価があるので、ではどうするかということで結局、前倒し的に何らかの、保存の観点から物が言える制度をつくりましょうということになってきていると、そういう整理ではないでしょうか。

○富永委員 地方の場合も、各種行政委員会には首長の力が及ばないものですから、それは個別に規定をつくってもらって、それで個々とやりとりするという形にはなっています。その際に管理権を放棄してもらうという形です。

○瀧上委員 地方公共団体の情報公開条例では、実施機関として首長と委員会、委員会はまた別の実施機関になっていますから、それはそういうことでしょう。

ただ、公文書館が実施機関になっているというのは、私はないと思います。それが知事の補助機関であるという範囲でしか情報公開の行為は、自らの名において対外的な行為はできないと思います。

○木方補佐 今の富永先生のお話は、一面では各省庁の廃棄権限というのを名目的には残したままで、形式的には廃棄できると。だけれども、その後は公文書館が廃棄されたものを引き継ぐというようなことにもなり得ると思うんですけれども、ただ、恐らく各省庁が望んでいるといいますとおかしいんですけれども、自分たちで意識されている廃棄というのは恐らくそういう管理権限の放棄ということではなくて、物理的に抹消してしまいたいという意味での廃棄というのを恐らく望んでいるというのが現状ではないのかと。

○富永委員 これはフランクな話、やはり抹消したいと思う内容の情報があるということなんでしょうか。

○木方補佐 それは、情報の種類というよりも文書管理権限の在り方に対する認識として、廃棄するというのは最終的にすべて焼却し尽くす、シュレッダーにかけるというものをもって一つの完結だという認識は浸透していると思います。

でも、それがまさに、多分、局面が意思決定型の文書管理から文書保存型の文書管理という

ものに移る瞬間があると思うんですけれども、その認識というのは浸透していないと思うんです。だから、恐らく自分たちの文書管理の完結点というのは、公文書館に移管するのか、物理的にも本当に責任を持ってなくしてしまうのかという認識でおられると思います。情報の中身というのは、よくわかりません。

だからこの沖縄型を導入するということの場合でも、相当の意識変革が必要なのかなという気がいたします。非常に興味深い例だと思います。

○後藤座長 それでは、今日のところはこれでよろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

○後藤座長 ありがとうございます。

それで、先ほども申し上げましたが、1月に開催予定の内閣官房長官の懇談会で、私が報告委員というものになっていますので、この研究会のこれまでの議論を報告しなければいけないのですけれども、今度の懇談会がどの程度のことを決定する場になるのか、まだよくわからない点もありまして、私の報告もどういうものにするのか迷っている段階なんです。いずれにしても報告原案作成について一任をいただいて、事務局ともよく相談をして報告原案をつくらせていただきますので、それを御了承いただければと思います。必要でしたらまとまった段階で一度、書類をお送りしますので、それに目を通していただいて、特にこういう点ということでコメントがございましたらコメントを寄せてください。

それに基づいて必要な調整をしまして、報告に臨んで、次のこの研究会で懇談会がどういう議論をしたかということについて、今度は私の方から委員の皆さんに報告をさせてもらうという手順にしたいと思うんですが、それでよろしいでしょうか。年内にもう一回集まっていたかどうかということも考えたんですけれども、ちょっと日程的に。

○山本室長 日程がなかなかないのと、今日の議論も踏まえて、余り決め付けることはないと思うんですけれども。

○後藤座長 まだ、決定的な報告が出てしまう段階ではないと思いますので。

○富永委員 1次評価は、いつごろの予定ですか。

○木方補佐 原案ですか。

○山本室長 まだ11月最初ですから。

○木方補佐 それでも、年内に目を通していただけるような時期には御送付できればと思っています。そんなに年末にはならない段階で。

○後藤座長 年末ぎりぎりにならないで、年内ということで。

○目加田委員 懇談会への報告というのは、基本的にこの研究会のコンセンサスという形で提出されるということですか。

○後藤座長 最終的には、研究会報告というものを出さないといけないんですけれども、現在のところはまだ。

○木方補佐 審議状況の報告ということです。実際のコンセンサスの報告自体は4月ぐらいになると思います。

○後藤座長　では、そういうことでよろしく願いをいたします。

この後、本日は国立公文書館館長と理事がここへ出席させていただきまして、昼食会を予定してございますので、お時間の許す限り、御参加いただければと思います。

次回の日程につきましては、また事務局の方でスケジュールを調整させていただきます。それから、速記録ができ上がり次第、本日の議事要旨について御照会をいたしますので、大変御面倒ですけれども、よろしく願いをいたします。

それでは、本日はどうもありがとうございました。