

第3回公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会議事次第

日 時：平成16年2月26日（木）16:00～18:18

場 所：内閣府3階特別会議室

- 1．開 会

- 2．民間における記録管理の実態等について

- 3．情報公開法における文書管理について

- 4．自由討議

- 5．閉 会

高山座長 それでは、定刻になりましたので、ただいまから第3回の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」を開催させていただきます。

本日も御多用の中、お集まりいただきましてありがとうございました。

まず、今回、懇談会になりましたから初めて御出席いただきます、千葉市女性センター館長の加賀美幸子委員を御紹介したいと存じます。よろしく願いいたします。

それでは次に、本日の会議の進め方について簡単に御説明申し上げます。

本日は、まず、前回の議論について若干振り返ってまいりたいと思います。

次に、本日の大きな議題になっておりますが、民間における記録管理の実態等につきまして、記録管理学会の小谷会長においでいただいておりますので、御説明をお聞きし、続いて、情報公開法における文書管理につきまして、総務省からの御説明をお聞きしたいと存じます。

その後、これらの説明を踏まえまして、後世に残すべき歴史的に重要な公文書等の体系的な保存、それからそれらを利用するための仕組み、これらをどのようにしたらよいかという観点から、公文書等の適切な管理の在り方について、委員の皆様方の御意見の交換をお願いしたいと考えております。

最後に、第1回目の懇談会で、各省庁へアンケートをしようではないかということになっていたかと存じますので、そのアンケート案につきまして御意見を伺いたいということも考えております。

ということで、本日は大変議題が豊富でございますが、一応予定では18時ごろまでに会議を終了したいと考えておりますので、御協力をよろしくお願いいたします。

それでは、まず最初に、前回御欠席であった委員の皆様方から、特に公文書館で取得、保存すべき公文書というのは、どういうものを念頭に置いたらいいのかというようなこととか、それらの体系的な保存のための移管の仕組みについて何かお考えがありましたら、お伺いしたいと存じます。

急なことで大変恐縮でございますけれども、加賀美委員の方から、もし何かお考えがございましたら、その対象とする資料とか、それから移管の仕組み、何でも結構でございますので、おっしゃっていただければと思います。

加賀美委員 私、前回も前々回も欠席でありましたので。

高山座長 日ごろ考えておられることをそのまま言っていただければと思います。

加賀美委員 そうですか、私は、前回の研究会の途中ぐらいから、公文書と、それから同じアーカイブスでも映像とは違うのではないかというふうに感じ始めていたのですが、

更に考えてみますと、基本的には同じであると又、思い直しました。公文書というのはいわずもがな、本当に大事な事柄が記されているものですし、私たちの映像も、時代とか人々とか、テーマとか、内容とか、その時、その時代のかげがえのないものを記しているのであり、ただ写し取っているわけではないのです。

ですから、どれも一つとして大事ではないものはないんですね。

しかし、映像の場合には、私たちは1980年代からは意識的に取り組んでまいりましたが、1950年ぐらいのものは、残念ながらあまりないんです。

ない理由は勿論、当時テープも高く、使い回しもあったわけですが、そういう物理的な状況に加えて、大変重要なものにもかかわらず、重要であるという認識が当時あまりなかったんですね。毎日の放送の仕事ですから、みんなそれほど重要に思わず、ですから残っているものが少なくて、今、私はその仕事をしていると、たまたま残っているものが、どんなに宝の山かということのを改めて知らされるんですね。

例えば日常の単なるお知らせ原稿とか、料理の番組とかでも、当時こんなことを大事に思っていたのかとか、このテーマにこんなにも人が集まったんだとか、見えてくるし、料理番組だって、例えばこんなに味が濃かったんだとか、当時の人々の嗜好などいろんなことが見えてくるんですね。

私は、今、担当のアーカイブズで「二・二六事件 - 消された真実 - 」とか、これはまさに文書に係わる問題ですが、続いて「第5福竜丸」の問題とか、「東京大空襲」とか、取り上げて放送していますが、このような大問題の番組だけでなく、当時のお知らせも、料理番組もそれと同じぐらい実はいろんな意味を持っているんですね。

時間を経て目をとおしますと、見えてくるものが山ほどあって、そのときは重要と思っていなくとも、今見ると大変重要だということのを改めて感じている毎日です。前回、中間書庫のお話が出たようですが、時期が来たら破棄をしてしまうのではなくて、もう一度目を通して見ると、本当にいろんなものが見えてくるということを実感しています。

保管することは簡単なんですけれども、改めて目を通すというその作業は誠に大変です。でも大変だけれども大変なことをするのが仕事だと思うんです。とっておくのは簡単なんですけれども、目を通すのは大変だけれども、でもそれだけ丁寧にきちんと扱う必要が、今、本当に求められているのではないかと思うんです。私は今、映像のアーカイブの仕事の中で、改めて目を通す仕事をしています。

前回にお話に出た中間書庫、まずは物理的な意味でもいいんですね。それがどんなに大事かということのを、実は私は実感しているんです。

目を通すというのは人の力であって、まさにプロの力、専門職の力が必要で一人ではできないけれども、判断力のある何人かが1つの方向からではなくて、いろんな方向から見ていけば、大変な仕事ではなくなるのではないかと。それを今することが大事ということ、今、映像のアーカイブの仕事をしながら実感しています。公文書と映像と違うかもしれませんが、アーカイブについては基本的に考え方は同じだと思っています。こちらでも保存するのは文書だけではなくて、映像の持っている力というのは大変強いものですから、全てを含めて大事にすること。保管して、保管するだけではなくて、途中でもう一回点検判断していく。そのことが求められていると思います。いわずもがなの基本的な考え方を申し上げました。

高山座長 申し訳ございません、突然指名致しまして、こちらがもう少しつなぎの説明をきちんとすればよろしかったんですが失礼しました。今おっしゃられましたように、我々は歴史的な価値のある公文書ということで、どちらかという文字で記録されている文書というものを念頭に置いて考えていますし、それはこれからも中心になっていくと思うんですが、多分それだけではなくて、今、加賀美委員からのお話がありましたように、映像や音響的な記録もあるだろうと思います。

それから、音で、要するに言葉がそのまま記録されている、オーラルヒストリーという、これは後で加藤先生の方から出てくるかもしれませんが、そういった分野の記録もきちんと文書と併せて保存されていることによって、文書が持っている意味合いというものが十分に理解できるようになるのではないかというふうに考えておりました、これはこの前の研究会の段階から、委員の皆様方は、御納得いただけているのではないかというふうに考えておりました。

それらを単に保存するだけではなくて、これをきちんと専門家が評価をし、選別をしていくということが必要になってくるということの御指摘をいただいたかというふうに理解しております。この線で我々の懇談会も検討が進んできているというふうに理解しております。

それでは、加賀美委員の意見も受けまして、今後更に内容のある審議をしていきたいというふうに思いますが、それでは加藤先生、よろしく願いいたします。

加藤委員 3点ほど申し上げます。前回欠席いたしましたがお送りいただいた資料に非常に感銘を受けました。情報公開法施行以降、どうも公文書館への移管数が減っていることへの世の中の懸念があるなかで、どこがネックなのかということをあぶり出そうとする、迫力のある参考資料となっていて、非常に得るところが多かったです。今申し上げます

した世の中の懸念というのは、例えば2月7日付朝日新聞に民間機関「国際資料研究所」代表小川千代子さんが書かれています。情報公開法施行前後で移管数を比べると、施行後かえって、移管数が減っていることについて、非常に懸念されていました。これが第1点でございます。

2点め。昨年6月、東アジア近代史学会という学会が「歴史資料セッション」というパネルを組みんで検討していましたが、その中で表明されていた懸念についてです。現行制度でいえば、歴史資料として重要な公文書等とは判断されなかった非現用文書については、適用すべき法そのものがないという点です。だから、情報公開法と国立公文書館法、そして今後作られるかどうか未だわかりませんが公文書法、それらの法と法のあいだに隙間が生じている部分、あるいは落ちる可能性のあるものをどのように拾うかという問題が、学会などでは懸念されております。

そして、3点めとしては、国立公文書館法においても、歴史文書の場合は、決裁文書だけ保存すればよいとは書いていないわけですね。よく読めば、審議・協議の過程を含めて、と書いてあります。それならば、いっそ誤解を与えないように、審議・協議の過程を含めた決裁文書、などと、もう少し明確に表記してもよいのではないのでしょうか。公文書を残す主体である省庁にとって、誤解の余地のないような、わかりやすい表現が望ましいと思えます。

高山座長 ありがとうございます。おっしゃるとおり、これから移管して、我々の考えている管理対象に入っていくものをきちんとしていかなければいけないという御指摘の問題を踏まえて、今後の議論の参考にさせていただきたいと考えております。

それでは、三宅先生いかがでございますか。

三宅委員 公文書館で保存すべき記録というものについては、先ほど加賀美委員の方から映像の持つ、非常にインパクトの強い要素があるということをお話しになりましたが、やはり決裁文書は文書の形態を取っているとしても、それに関わる周辺部分の記録媒体というのは、今、さまざまな形で広がっておりますから、この研究会が歴史的な公文書、紙媒体だけにとどまるようなものとしての管理、保存、利用ということだと、これからの多様な媒体を全部フォローできなくなるのではないかなというところがありますので、そのところは余り限定を付けないで、写真とか、フィルムとか、地図、音声等の電磁的な記録というのも、やはり対象にすることは当然必要になってくるし、それを見ながら重要な歴史文書を見ると、より理解が深まるという形があると思うんです。

私は、たまたま最近、『日本の戦争』という本を読んでいて、二・二六事件の話をちょ

っと読んでいたところで、昨日テレビを見ていたら『今日は何の日』という番組で、ちょっとしたスポットで、天皇の「隊に帰還せよ」というところを映像でされていて、1週間前に読んだ部分が、こういう映像だったのかというのが、やはりインパクトが強くて、そうすると、そのときもう一回紙媒体に戻ったときの印象度が全然違いますし、理解度も違うので、その辺のところは、総合的に正しく理解するための媒体として考えられるんじゃないかなと思いました。

ただ、前回の御意見にあったように、紙媒体以外のもの、特に電磁的な記録を保存していくということについては、歴史的に保存するというより、各省庁でその体制が取られているのかどうかということの方が問題ではないかと、たしか尾崎委員の方から御発言があったように、私もこれを読ませていただいたんですが、その辺はまさに、文書管理法と言った場合の文書の定義にもよりますけれども、電磁的な記録そのものをどうやって日々の省庁のお仕事の中で保存されていくのかということにも、少しきっちりしたこちらでの対応というんですか、方針みたいなのを定めていかないと、それが歴史的に残っていくということまでたどり着かないんじゃないかなと思ひまして、そういう意味では文書管理法、これは文書だけではなくて、電磁的記録も含む広い意味での文書という意味で、何がしかの法的な根拠みたいなものがないと、各省庁に対してその辺をお願いしていくという根拠がまだ弱いのかなというような気がしました。

それから、スタッフの問題でございますが、保存のための移管の仕組み等々で、内閣府の体制の強化のお話とかにもちょっと出ておりますが、国会とか裁判所の方でも、例えば裁判所であれば、裁判所の情報公開の制度がございますが、最高裁の事務総局の秘書課辺りがどうも担当なんですけれども、その辺とときどきちょっとお話をさせていただくことがあるとしても、なかなか歴史的な文書として保存しておくということについての体制なりが全くないように思ひまして、その辺りは、是非「協議」という、今、現行法にある手続を積極的にうまく活用しながら、今後の法整備とか、体制の整備に使っていくために、実際に少し働きかけてみることをできないかなというようなことも思ひました。

それから、公文書館の方では、随分いろいろな形で保存のための体制が取られているようですが、各省庁との連携で、各省庁にこういうスタッフがどれくらいいらっしゃるのか。特に内閣府がかなめになるとすると、内閣府のスタッフの充実度というんですかね、こういう文書をこうやって残していくべきだとかいうようなことで、各省庁のつなぎになったり、国会や裁判所に対してのつなぎになる部分も、スタッフの充実ということも是非検討していく必要があるんじゃないかなと思いました。

高山座長 ありがとうございます。お三方から大変貴重な御意見をいただきました。

対象として、記録媒体、あるいは文書というものの範疇をかなり広くとらえた方がいいんじゃないかということで、お三方の御意見は一致していたかというふうに考えておりますし、更に、保存のための仕組み、あるいは運用の体制というところでスタッフの問題であるとか、あるいは既存の各組織の連携の問題をどうするか、あるいはそれぞれの役割をどのようにとらえるかということで、これらは本日だけではなくて、次回以降の議論の中でも再度取り上げて御検討いただき、また御意見をいただきたい問題だというふうに考えております。

ただ今いただいたお三方の御意見は前回の議事録を読んでいただきますとおわかりのように、前回御出席の委員の御発言や議事の流れとほぼ沿ったものであるというふうに考えられますので、お三方の御意見は今後の討議の中で十分に尊重できると考えております。ありがとうございます。

それでは、続きまして、本日の中心的な議題に入るわけですが、まず、記録管理学会の小谷会長を御紹介申し上げたいと存じます。

小谷会長でいらっしゃいます。

小谷会長 記録管理学会の小谷でございます。よろしく願いいたします。

高山座長 記録管理学会は、御承知のように、官民における記録管理論、あるいは管理法の普及と、それから記録管理学の向上を目指して活動している学会でございます。まだ、歴史は比較的浅くて10年強の歴史でございますが、わが国でこの分野の唯一の学会でもあります。その小谷会長に今日は、民間の実態を御紹介いただくことになっておりますので、それではよろしく願いいたします。

小谷会長 小谷でございます。私ども記録管理に関わる人間といたしましては、実はこの懇談会、それから前身の研究会のときからもそうなんでございますけれども、大変な期待を持って注目させていただいておりました。といいますのも、我々は何とか日本にもう少しきちんとした記録管理を根づかせたいと、こういうのが我々の願いでございます、そういう意味で、前回の研究会のときにも記録管理学会としまして、要望書というようなことで提出させていただいたというような次第でございます。

ということで、本日、こういうような非常に貴重な機会を与えていただきまして、大変光栄であると同時に感謝申し上げている次第でございます。

それでは、時間もございませんので、早速本題の方に入りたいと思いますが、私が今日特にお話を申し上げたいのは、先ほどございましたように、民間企業の例などを交えなが

ら、記録管理の体制、この辺につきまして、是非お話を申し上げたいと思っております。

記録管理を実際実施いたします、あるいは推進する体制でございます。記録管理というのは、非常に日常業務に密着しておるものですから、そういう体制がないと、幾らいいルール、あるいは法律がございましてもうまくいかないという側面がございます。そういう意味での体制ということでございます。

1 ページ目のところでございますけれども、体制の中で非常に重要なのはレコードマネジャー、アメリカとか外国ではレコードマネジャーという言い方をしておりますが、要するに高度な専門職、スペシャリストとして組織全体の記録管理を統括推進する人間でございます。

そういう人間がどうしても必要なのではないだろうかということでございまして、この組織全体という意味は、お役所の場合ですと、例えば各府省庁ごとに、こういうレコードマネジャーがいる、あるいは民間では企業単位でこういう人間が必要だと、こういう意味でございます。どちらかと言いますと、残念ながら日本には本当にレコードマネジャーと言えるような人間は、今ほとんどいないというのが現状でございます。

何らかの企業におきまして、文書管理を一部担当しておるとい方はいらっしゃるわけでございますけれども、本当に朝から晩まで記録管理専門にやっておるとい、そういう高度なスペシャリストというのはいないわけですね。

ですから、これはどちらかと言いますと、アメリカとか海外の事例を中心にお話しするような格好になってまいります。その意味では、日本でも外資系の企業、こういったところにはちゃんとレコードマネジャーという職責の人間がいて、こういうようなことは言えるわけでございます。

やはり、こういう体制がございませんと、先ほど申し上げましたように、記録管理の日常の管理、こういうものがどうしてもうまくいかないという側面がございます。

レコードマネジャーは組織全体を統括するわけでございますけれども、それと対になっておりますのが、各セクション、例えば各課ごとに、レコードマネジャーの手足となって動く記録管理のキーマン、その課の中での記録管理を取り仕切る、こういう人間がいるわけでございます。ですから、これは対になってうまくいくということが言えるわけでございます。

レコードマネジャー、これはもう専任でないといけないわけでございますが、こちらのキーマンは、当然兼務というのが多くなります。

実はこういう体制はすでに考えられておりまして、サブ資料としてお配りしますが、総

務庁さんの時代にできました行政文書の管理方策に関するガイドライン、この中に実は行政文書の管理体制というものがございまして、これはもう御承知のとおりだと思いますけれども、ここでちょっと似たような体制が出てまいります。

しかしながら、私が申し上げました体制とガイドラインに挙がっている体制とは、1つの面で非常に大きく違っております。といいますのは、キーマン的なもの、確かにそういうものは、このガイドラインの中でもうたわれているわけでございますけれども、省庁全体を取り仕切る、ここで言うておりますレコードマネジャーに相当する、そういう専門職が、ここでは見出せないわけでございます。ここで総括文書管理者、これは官房長クラスという非常に偉い方になってしまいますので、実際の実務は課長クラスの文書管理者、あるいは課長補佐、あるいは係長クラスの文書管理担当者ということになるわけでございますけれども、ここで言うております文書管理者は課長クラスでございますから、当然現業の重要なお仕事を持たれておりますので、とても文書管理を実際にやるというような時間的な余裕は出てこないと思います。

ですから、ここでいうキーマン的な働きは、この文書管理担当者がやられると思うんですけれども、そういった方を指導したり、推進したり、援助したり、そういう役割のレコードマネジャーというものがいないと、結局、この機能は成果が上がらないと、こういうふうに判断をしておるわけでございます。

次にまいりまして、レコードマネジャープラス各課のキーマンという、こういうセットの体制が、アメリカ辺りでは標準パターンとなっておりますが、これはアメリカの民間企業におきましても、あるいは官庁におきましても、このパターンは同じでございます。

ただ、日本の場合は一つ問題がございまして、やはりこれは民間企業でもお役所でもそうなんでもございますけれども、日本場合はゼネラリスト型で、いろんなお仕事をやりながらだんだん偉くなっていくというパターンでございますから、なかなか専門職というのを置きにくいという要素が今まであったと思います。

そういった中で、これはどちらかというとならば日本的なパターンですが、一つの解決策がございまして。アメリカ辺りでは、あくまでレコードマネジャーと、先ほどのキーマンというパターンが標準でございまして、こういう形は余りとられていないんですが、要するにこの体制をアウトソーシングしてしまうという方法でございます。

この辺の事例も、後ほどアメリカの企業のレコードマネジャーの役割と含めて、少しお話をしたいと思います。現実には電力会社等で、こういう方法で成果を上げている例がございます。

アウトソーシングのメリット、これは改めて御説明するまでもないわけですが、けれども、こういった非常に専門性の高い人間を調達しやすい、あるいは更にそれをレベルアップするということもやりやすいというようなことがございます。

それから、コスト的にも、やはり専門でありますし、その中でいろいろなローテーションを組むことができますから、クラークのレベルでは比較的若い人材も使えるということもあり、コスト的にも逆に有利に展開できるのではないかと、こんなメリットが考えられます。

今、申し上げましたのは、どちらかというと、今、アメリカ辺りで中心に行われている体制、それからアウトソーシングという日本独自のスタイルを御説明したわけですが、私が特にここで強調いたしたいことは、非常に記録管理、文書管理の環境も変わってきているということでございます。

先ほど三宅先生から電子文書のお話ございましたように、一方では電子化、あるいは電子政府化、こういうものがどんどん進んでおります。そのほかにもいろんな環境の変化がございます。従来の記録管理というのは、ファイリングシステムというような言い方がされますが、どちらかといいますと、単なる文書整理の要素が強かったわけでございます。

やはり、レコードマネジメント、記録管理、文書管理というときは、これはマネジメントでございますから、単なる文書整理ではないと、そういう認識に立っておるわけでございます。そういった環境の中で、従来のレコードマネジャーの役割というのは、ここで大きく変わってきているのではないかと考えております。

ですから、レコードマネジャーという役割の重要性が更に増してきているのではないかと、ということをお願いいたします。

その例として、先ほども出ました電子化、あるいは電子政府化の環境の中で、IT部門との連携ということが非常に重要になってまいります。ですから、個々の各部門とIT部門とを結び付けるコーディネーターとしてのレコードマネジャーの役割、従来ですと、記録管理の専門家としての役割だけでよかったわけですが、今は、更にそれにプラスした役割が必要なんではないかと、そういう環境になってきているのではないかと、ということでございます。

例えば、ITの専門職は、かなり記録管理と違って大勢いらっしゃると思うんですが、このITの専門家たちは、情報を単なるデータとしか考えないわけですが、したがって、文書とか、記録とかという概念がITの人にはないわけですが、

そのため記録をきちんと保存する、あるいは用がなくなれば廃棄する、あるいはアーカイブ

イブスとしてきちんと移管をする、こういう概念がもともとないわけでございますね。ですから、そこをレコードマネジャーがちゃんとつないでやらないといけないということが1つございます。

それから、もう一つの側面としては、法務部門との連携ということがございます。これは近時、企業等でも相当いろんな不祥事が出てまいりまして、これも記録に関わるものが多かったわけでございますけれども、そういう側面でございます。

それから、今日は法律の御専門の先生を前にして、こんなことを言うのもなんでございますけれども、訴訟が日本でも増加傾向にあるということがございます。先日新聞をにぎわせました発明特許の問題、これはいわゆる企業側と発明者側との報酬のせめぎ合いといえますか、こういうものが大きくクローズアップされたわけでございますが、こういった技術文書の管理というようなことも、訴訟対策として大きくクローズアップされてきているんじゃないかと思えます。

それから、御承知のとおり、民訴法が昨年また再改正をされまして、いわゆる証拠収集手続、これが拡充されたということでございまして、そういった点からも訴訟件数が増える要素がございます。アメリカ辺りのレコードマネジャーは、あちらは御承知のとおり訴訟社会でございますので、訴訟対策というものが役割の中の大きな部分を占めております。日本でもそういった側面が強くなってくるんじゃないかと思えます。

それから経理部門、これは財務記録、財務データの公表というようなことに関連して、アメリカでは、エンロン＝アンダーセンの例の問題からサーベンス・オクスレー法というような法律が一昨年できております。この中で特に記録に関わる部分で、記録の不正な変更、削除、廃棄、あるいは隠ぺいといったことに対して、最高20年の懲役というようなことになっておりまして、アメリカでは記録管理分野で非常に大きな問題になっております。

こういうものとか、それほかいろいろございますが、トップマネジメントとしては、企業の説明責任ということもございまして、あるいはもっと高度に情報を活用するという意味のナレッジマネジメント、こういう側面も非常に記録との関わりが深こうございます。

それから、当然アーカイブスに歴史的な資料を引き継ぐ、こういういろんな役割が、単なる今までの記録管理の範疇だけではなしに広がってきているんじゃないかというふうに私は考えております。

これは、私が勝手に名づけたわけでございますが、情報のクロスロード・ファンクションというようなこと、そういった意味のコーディネーターとしての役割というのがレコー

ドマネジャーに求められているのではないかとということでございます。

したがって、これからは従来形の単なるレコードマネジャーではなくて、更に高度な役割の人間が、今、必要になってきているのではないかとことを申し上げたいわけでございます。

次に、レコードマネジャーは、残念ながら日本では本当にそう言えるような人間が少ないわけでございますが、アメリカではレコードマネジャーというのがきちんと存在しておりまして機能しております。その例をちょっとお話し申し上げながら、レコードマネジャーはこういう人種だということをお理解いただければと思っております。

実は、ARMAと言いまして、これは私も関係をしておるわけでございますけれども、アメリカに本部がございます、レコードマネジャーの協会がございます。現在、世界32か国に約一万名の会員がいて、このような団体で、55年ほどの歴史を持っておるわけでございますけれども、15年ほど前に東京支部も設立されております。まだ、日本では100名ぐらいのメンバーしかおりませんが、そんな団体で、実はアメリカの民間企業、特に製造業の大手のレコードマネジャーの実態を調査した資料がございます。

調査は、ARMAの論客の一人でございます、ロングアイランド大学のウィリアム・サファディという教授がやっております、通常のいわゆるアンケート調査ではなくて、あくまで詳しく実態を聞くということで、電話によるインタビューで行なわれております。電話によるインタビューでは人間を特定しなければいけませんので、『フォーチュン』の500社の中の上位の会社から、ARMAのメンバーがいるところ、レコードマネジャーがいるところをピックアップしまして、42社を精査したという調査でございます。その中からちょっとポイントだけかいつまんでお話をしたいと思います。

まず、最初に御注目いただきたいのは、資料でございますように、全米製造業の上位130社、ここの68%、約70%近くに、こういうプロフェッショナルのARMAのメンバーがいたということでございます。

実は、これが非常に面白いのは、ウィリアム・サファディは逆に、まだ32%もARMAのメンバーが一人もいない大手企業があるというようなことを言っているんですが、我々から見ると、約70%近くもARMAの専門家が大手企業にいるということ自体が、これは逆にうらやましいということになるわけでございますが、ちょっとそういうことがございます。

これを詳しく全部説明している時間がございませんが、1つのレコードマネジャーの専門性の御理解として頂ければと思っております。例えば42社、42名を調査しているわけであり

ますが、そのうちの45%は、CRMといひまして、要するにプロフェッショナルの認定制度の有資格者だということでございます。これは非常にレベルの高い認定制度でございます、どんどん合格者を増やすということではなくて、非常に合格率も少なく、その代わり権威を保っておるといふようなものでございますが、そういう有資格者が45%いたということでございます。

では、会社としてCRMをどの程度評価しているかということになりますと、ほぼCRMがいる会社はCRMを評価しておるわけでございますが、そのほかの会社も、より高度な専門性、むしろその業界の業務の専門性、こういうことをもっと評価しているというところもございますし、それと非常に注目されますのは、そのうちの5%の会社は、CRM以上のレベル、例えばMBAとか、PhDとか、こういう大学院レベルの非常に高度な専門職としての能力を要求していると、こんなようなことがございます。

現実には、アメリカの場合は、例えばCRM試験に合格いたしますと、当然給料が上がったり、あるいは別の会社から引き抜きがかかったりというようなことで評価されておりますし、それだけレコードマネジャーという職能が確立しているということが言えるわけでございます。

そういった、今の42名のレコードマネジャー、これはどういう部門に属しているかと申しますと、いわゆる総務的な企業のビジネス・サービス部門、そういったところが3割ほどございますが、非常に特徴的なのは、法務部門に所属しているのが25%。それからIT部門が15%でございます。つまりIT部門の場合は、report to CIO というようなことで、chief information officer、こういう人の配下にあるというのがレコードマネジャーの位置づけでございます。

最近の傾向としては、ビジネス・サービス部門から、法務部門、あるいはIT部門の所属に、そちらの方がだんだん増えてくるという傾向がございます。

そのほか、雑多な部門に属しておりますが、日本の場合は、レコードマネジャーというのはおりませんが、大体企業の中で文書管理を担当しておるのは総務部門でございます。これは自治体なんかもそうでございますけれども、そういう中で、いろんな総務的な仕事の中のほんの一つとして少しやっているというのが現実でございます、いわゆる専任のプロフェッショナルというのは、日本ではちょっと見当たらないというのが現状でございます。

具体的な役割でございますけれども、この調査の中で言われておりますのは、記録管理プログラムの立案、推進でございます。アメリカのレコードマネジementでは、記録管

理プログラムという言い方をよくしますけれども、要するに仕組みでございます。いわゆる記録管理のポリシー、それから分類体系だとか、保存期間だとか、こういったルール。それから、それを実際にマニュアル化しプロシードア、手順ですね、この3点セットになったものが記録管理プログラムというふうに御理解いただければいいと思います。

それから、先ほどございましたような、各課のキーマンの教育。それから一般社員、これは例えば法律事務所なんですと、弁護士なんかも記録管理教育をする対象に入っております。

それから、いわゆる社内のレコードセンターの運営、もう一つ、これは日本では余り一般的ではございませんが、向こうの場合では、外部のレコードセンターということで、ちょっと注のところに書いておきましたが、いわゆるコマーシャル・レコードセンター、こういうものが非常に盛んでございます。

ですから、中間書庫云々というお話も出ておるとは思いますけれども、やはり自社、自庁で、その中に書庫を設けて保存するということは、スペース的な問題と、その中から探して必要なものを取り出す手間という、そういう問題がございますので、外部の情報記録専門のデリバリーサービス付きの保存ビジネスというものを利用するメリットがございます。これはアメリカで非常に一般的で、官庁でも非常によく利用しております。

ですから、これは単に倉庫で預かるというのではなくて、この文書、あるいは何番のこの文書ということ指定しますと、すぐその日、あるいは翌日にはオフィスに届けられる、こういうデリバリー付きのサービスでございますが、こういうものを管理する役割も当然レコードマネジャーの役割に入っております。

それから、重要記録、(バイタルレコード)の管理とか、それからマイクロ、あるいは電子文書化、こういった役割も入っておりますが、こういうものがレコードマネジャーの役割と考えられております。

それから、レコードマネジャーというのは基本的に、かなり大きな組織でもマネージャーで管理者でございますので、原則一人でございますが、何人か部下を持ってやっております。大体平均的なパターンでは、3~4名ということでございますが、大きな組織になりますと、このように17名以上が11%というような結果が出ております。

それから、先ほど一番最初に申し上げましたレコードマネジャーと、それから各課のキーマンという体制でございますけれども、彼らの表現では部門のキーマンのことを、むしろコーディネーターという表現をしておりますが、いずれにしても各部門のキーマンの統括、育成、指導、支援、こういったものがレコードマネジャーの役割になっておるわけで

ございます。

それから、トップマネジメントの支持、これが記録管理、レコードマネジャーに対してどの程度あるかという調査結果でございますが、かなり高いというのが45%、それから向上しているというのが7%、低いというのが19%ということでございますけれども、低いというのは、日本と同じ意味の低いということには、ちょっとならないと思います。

こういう専門家のレコードマネジャーを置くということ自体が、それなりの記録管理の重要性をトップが認識しておるということでございますので、トッププライオリティーではないけれども、ちゃんと重要性は認識しておるということでございまして、レコードマネジャーがこういう表現はしておりますが、日本の場合のように、文字どおり低いということは、ちょっと当たらないという御理解をいただきたいと思います。

ということで、企業アーカイブの問題とか、そのほか、どういう教育をやっておるか、あるいは企業内のレコードセンターの仕組みはどうなっておるか、こういうこともございますが、ちょっとここら辺は割愛をさせていただきます。

次に、最初のところにお話を申し上げましたレコードマネジャー、プラス各課のキーマンという体制ですね。これが理想的なわけでございますけれども、その体制をアウトソーシングするという方法がございます。これは、むしろアメリカ辺りでは珍しい、逆に日本独自の一つのスタイルとってよろしいかと思うんですが、この例として、電力会社の事例をちょっとお話し申し上げたいと思います。

これは、特に文書情報の共有化ということが大きなねらいになっておりますが、要するにいわゆる事務室で記録が発生する、あるいは取得する、その段階で2年間事務室で保管をいたしますが、その後、資料センターというところに移します。

これは、事務室の中で管理しておるときに、重要案件ファイルと、一般案件ファイルと2つに区分しております。重要案件ファイルと、共用ファイル的なもの、そういうものだけが資料センターに移管されるわけです。

資料センターで、低活用になりましたもの、これは記録の中身によって、それぞれ年数が違いますが、低活用になったものが書庫に移るという3段階になっているわけでございます。

一般案件ファイルにつきましては、資料センターを経由せずに、事務室から書庫の方にダイレクトに行く、こういうような流れを取るわけでございますが、この事務室から資料センター、それから書庫へと、これがいわゆる文書のライフサイクル管理のプロセスでございます。これをすべてアウトソーシングで専任のクラークが担当する。ですから、ファ

イルのタイトルとか、属性データ、こういうものの入力はずべてクラークがやりますし、現物を事務室から資料センター、あるいは資料センターから書庫へ持って行く、こういった作業も全部クラークがやるわけです。

ですから、電力会社の職員の方は、利用するだけでそういうことをやらなくて済むわけでございます。クラークが全部代行してやります。これが特徴でございます。

それで、各クライアントの電力の会社の職員の方、特にこれは原子力発電所とか、火力発電所という発電所でやっておるスタイルでございますけれども、各職員は机上のパソコンでどういうデータがある、このデータは何年保存だとか、場所はどこにある、こういうことをすべてパソコン上で検索できるようになっております。電子ファイルにつきましては、パソコンなので画面で見ることでもあります。

こういうような一連の流れを、これがアメリカ辺りですと、レコードマネジャーと配下の各課のキーマンの体制でやるわけでございますけれども、これを全部アウトソーシングで代行してやるというスタイルでございます。そういう一つのパターンというのがございます。こういう方法も日本の場合、アメリカと違って専門職というものを設置しにくいという環境、特にお役所の場合は、どうしてもローテーションで、2年とか3年でどんどん代わっていきますから、なかなか専門職としてずっと一生やるというわけにはいきませんので、そういうことを補う一つの方式ということで、ちょっと例として挙げさせていただきました。

それから、ちょっと話が変わるんですけども、ISOの国際標準として、記録管理のISO15489というのがちょうど2年半ほど前に制定されております。これは世界のと言いましても、勿論先進国だけでございますが、世界のレコードマネジャーのプロフェッショナル、そういった人間が集まりまして、これはもともとはオーストラリアの記録管理の国家標準をベースにして作り直したものでございますが、こういうものが制定されております。

これは、是非一つ今後のいろんな御検討の中で、こういう国際標準を取り込むということも一つ考慮いただきたいというふうに思っているわけでございます。

現に、いち早く、オーストラリアは標準でISOを取り込んでおりますし、オーストラリアはISOのベースになったわけでございますから当然としても、英国、カナダも取り入れております。それからアメリカのNARAも積極的に取り込もうとしております。

そういう意味で、これは国際的に内容的にも評価されておりますし、私どもが見ましても、なかなかよくできた標準だというふうに理解をしております。

ちょっと一部だけポイントだけ御説明したいと思いますが、この15489 の特徴というのは、いわゆる記録管理の国際的なベストプラクティスという形になっているということです。オーストラリアがベースになっておりますが、アメリカ、カナダ、それからヨーロッパの主要国、それから日本も参加しておりますが、そういった各国のベストプラクティスを結集したという形のものになっております。

対象といたしましては、官民を問わず、あらゆる組織に対応した標準であるということでございます。

ただ一つ、品質のISOの9000 だとか、環境の14000と違いますのは、ああいう認証系の、いわゆる審査を受けてお墨付きをもらうという形のものではなくて、あくまでガイドラインという位置づけでございますので、第三者が認定するという形にはなっていないのでございますが、ガイドラインとしては、非常に優れたものだというふうに思っております。

それから、英国の国立公文書館とか、アメリカのNARAとかが非常に注目しておるといのは、やはりアカウントビリティですね、これを非特に中心に据えているということがございます。

この標準は、あくまでレコードマネジャーとか、いわゆる担当者だけではなくて、組織のトップから一般職員まですべてを対象にした内容になっていること。それから、記録の品質を重視している。当然、紙だけではなくて、先ほどの電子文書、あるいは映像も含めまして、あらゆる媒体が対象になっているというのが特徴でございます。

特に第4章で、記録及び記録管理の利点、記録管理をやるとどういふベネフィットがあるんだという説明がございまして、この辺を一つひとつ御説明している時間もございませんで、ちょっと後でお読みいただくといたしまして、ただ、違いますのは、例えば従来のファイリングシステムなんかで言われておりましたメリットというものは、やれスペースセーブだとか、あるいは必要な書類がすぐ出てきますというようなこととか、情報の共有化とか、どちらかという、非常に作業的な面をメリットとして挙げていたわけですが、ちょっとごらんいただきますと、おわかりいただけますように、非常にマネージメントレベルのことを記録管理の目的、ベネフィットとして挙げているということがおわかりいただけると思います。

当然、コーポレートメモリーということで、アーカイブスの方も視野に入っております。

この15489 の中のポイントは、記録管理の要求事項、リクワイアメントということを非常に明確に打ち出しているということがございまして、一言でいいますと、ここに書いて

ありますような、業務の継続的な遂行を支援し、それから規制環境、コンプライアンス、これに対応する、それから説明責任を果たす、それで真正で信頼できる利用しやすい記録を作成保存し、それできちんと必要な期間維持するんだと、こういうことになっております。

特にこの中で重要なのは、記録の特性ということで4つ挙げております。

まず、真正性 (Authenticity) ですが、これはどういうことかといいますと、要するに権限のある人間が記録を作成していること。それで権限のない人間が記録を勝手に変更したり、削除したり、廃棄したり、そういうことのないようにちゃんと記録が守られているということでございます。

2番目の信頼性ですが、これは何か組織活動をやる、あるいは業務処理をやる、その内容をきちんと完全に正確に表していること。したがって、何かそういう処理が終わった直後にその仕事を一番よく知っている人間が記録を作成すべきだというようなことがうたわれております。

完全性は、これは記録が完成しておりまして、要するに変更されていないということでございます。この辺は、承認を得て修正をするということはあるわけですが、その場合でもきちんとそれが記録に取られていて、後で追跡できる、トレーサビリティが確保されている、これが完全性でございます。

これは、前に宇賀先生が座長でおやりになりました共通課題研究会、あの中で電子文書の原本性の保証ということで、お取り上げになりました。その中での完全性と、これは非常に内容的に共通してございますが、ここで言うておりますのは、電子文書だけではなく、紙文書であろうが、先ほどのイメージであろうが、すべての記録に対して、こういう要件が要るんだということを言うております。

利用性は、これは非常にわかりやすいと思いますが、記録の所在場所、つまりどこにどういう記録があるということがわかって、組織のだれでもが利用できるようになっている。それも業務の中で、業務の文脈の中でどういう位置づけの記録なのかということがわかるようになっている。これが利用性でございます。

こういうことで、よい記録の要件ということが非常に明確になっているということで、私はISO 15489の中では、ここの辺りは非常に重要なポイントだというふうに解釈をしております。

是非ISO 15489を何らかの方法で取り入れるということをお考えいただければありがたいと思っております。

いよいよまとめに入りたいと思いますが、私は、文書管理、記録管理の改善の方向として、3つのポイントを考えております。

1つは、これはいろんな先生方もおっしゃっていることかと思いますが、文書管理法の制定です。これは言うまでもなく、現在の説明責任のための情報公開、あるいは将来の説明責任のためのアーカイブスということがございます。

いろんな意味で、記録管理法の必要性ということがいわれると思いますが、私は、記録管理法も必要なんですが、これだけではうまくいかないというのが、私の前からの持論でございまして、先ほど来からお話を申し上げておりますような、レコードマネジャーというようなものを軸にした体制、これがないと幾らいいルール、法律があっても、この記録管理というのは、非常に日常業務に密着しておりますので、なかなかうまくいかないという点でございます。

ということから、例えば各省庁ごとに、こういうレコードマネジャーがいて、それで各課のいわゆるキーマンがいる、こういう組み合わせの体制が必要になります。

もう一つは、例えば国の場合でいきますと、各府省庁の文書管理を統括するのは、総務省の方でやられているわけでございますけれども、アーカイブスの方は国立公文書館ということで、現用文書と、アーカイブスの方と、管轄が一元化されていないという問題がございます。

ですから、やはりこの体制の中には、アメリカのNARAのような現用文書とアーカイブスを一元管理をするということが重要ではないかなというふうに考えております。そして、各それぞれの省庁の中には、専門職としてのレコードマネジャーの設置、育成が必要ではないかということです。

もう一つ重要なのは、教育です。いわゆる専門職の教育もさることながら、各一般職員の教育が重要です。したがって、私は文書管理法と体制と教育、この3点セットがないと記録管理というのはうまくいかないという点を強調したいわけでございます。

ちなみに、教育の点でございますが、アメリカのNARAは毎年こういう教育をやっております。

これは、今日、昨日始まったわけではなくて、私を知る限りでも7～8年前からやっておりましたので、かなり前からやっておるわけでございますけれども、いわゆるワシントン地区だけで、この15種類のコースで51回そういうことをやっておりますし、それから全米各地で27種類の、これは入門コースから、専門コース、あるいは電子文書の管理とか、いろんな記録管理に関わるあらゆるコースがそろっておりまして、291回こういうコース

が設定されて実施されているということでございます。

ですから、これだけの教育、彼らはトレーニングという言い方をしておりますけれども、こういうものが行われておるといことです。

ちなみに、51回プラス全米各地の291回でございますが、ですから合計しますと、342回、日数にいたしますと、私がちょっと集計いたしましたら、延べ436日ということになりました。

私が5～6年前に調査をしたときには、大体二百何日でございますね、そのときも実は驚いたんでございますが、実働日数は土日を除きますと、200日ぐらいでございますから、要するに実働日数は毎日全米どこかで記録管理の研修をやっておるといことで驚いた記憶があるんですが、今度更に新しいスケジュールを見てますと、更に増えているわけですね、1年間で436日でございますから、これだけの教育を徹底してやっているといことで、やはり体制と、連邦記録法のようなちゃんとしたルールがあり、それから統括官庁としてNARAのようなああいう強力な組織があり、それからこれだけの研修といものをやって維持されているとい、この辺を是非御理解をいただきたいといふうにおっしゃっておるわけでございます。

以上をもちまして、私のお話を終わらせていただきたいと思います。

高山座長 どうもありがとうございました。もっともっとお話を伺いたいと思いましたが、それから小谷さんももっと話したいこともいっぱいあろうかといふうにおっしゃりますが、御無理を言いまして、時間を限定させていただきました。

では、ただいまの説明で、いろいろと各委員の方々、御感想やら、御質問やら、あるいは御意見をお持ちかと思しますので、それをお伺いしたいと思います。

では、後藤委員からお願いいたします。

後藤委員 先ほど、現用と非現用の一元的管理といお話がございましたけれども、アーキビストの方では、記録史料連続体といいますが、そういう概念がこのごろ盛んになってきています。現用の業務記録の作成の段階から、歴史資料としての性質がコンティニューアムに入っているから、それを分離しないでマネージしていかなければいけないといような考え方だと思んですけれども、実務的にはアーキビストが前方進出する。任務が終わった記録を引き取るのではなくて、そもそも記録作成の段階からアーキビストなりの知見を記録管理の方へ投げかけなければいけないと、そういうことになると思んです。

具体的には、多分リテンション・スケジュールといものの作成に当たって、アーキビストの考えを述べるといことになってくるのではないかと。今の説明ではちょっと省かれ

ていましたが、資料にはリテンション・スケジュールと入っておりますので、ちょっと補ってリテンション・スケジュールを説明していただきながら、記録管理の側からアーキビストの最近の考え方について、どうコメントされるかお伺いします。

小谷会長 ですから、一元管理が必要だという意味も、一つはそこにございまして、要するに現用文書を管理するレコードマネージャーも当然、このアーカイブスを視野に入れて、それでいわゆるリテンション・スケジュール、保存期間ですね、こういうルールをつくるべきでございますし、やはり連携が取れるような仕組みになっていないといけないということです。ただ、現用文書の保存期間が終わって、それがアーキビストの方に移るというのではなくて、それまでの段階から、やはり連携を取り合って、保存期間ルールを作成する段階からそういう要素も入れるとか、そういうことがないとうまくいかないというふうに思っております。

ですから、1つはアメリカのNARA辺りは、現用文書の管理、現用のレコードの管理の中に、大目的として、これは宇賀先生なんかよくお書きになられていますように、いわゆる国民の歴史を残すとか、いわゆるアメリカの市民の権利を確保する、そういう大目的がきちんと謳われているわけです。その中で現用文書の管理をしている。ですから、当然アーキビスト、アーカイブスの部門に移すということが、基本的な概念としてそこに入っているということだと思います。

ですから、その辺の要素をやはり日本でももっと取り入れる必要があるというふうに思っております。

高山座長 よろしゅうございますか、ほかに委員の方、いかがでございましょうか。

加藤委員どうぞ。

加藤委員 例えば、戦前ですと、文書には国家機密から部外秘までいろいろと秘密のレベルがありました。

そういった場合、今、後藤先生からお話のあった問題と刷り合わせて申し上げますと、レコードマネージャーという方は、まず部内でどのような会議記録が作成されつつあるのかということについて、かなり機密のレベルまで立ち入って知っていなければならないということになりますね。

ですから、現実に我々が、レコードマネージャーとアーキビストとの差を考えていった時に、いわゆる守秘義務の問題、機密保持についてはどうなるとお考えでしょうか。省庁の場合に一番問題となってくるのは、組織の秘密を対外的に守るということですが、アメリカの電力会社の例でよいのですが、その部分については、どうやって問題をクリアーし

ているのでしょうか。

小谷会長 それぞれ部門ごとに機密ということはございますので、それを必ずしも全部そのままレコードマネジャーが見ているかどうかというのは、ちょっとわかりませんが、ケース・バイ・ケースだと思いますけれども、いずれにしても、そういうものをどう取り扱うか、例えば機密のランクはどうかというようなことを、その担当部門と協議しながら決める。あるいは、そういうランクに基づいて取り扱いをどうする、あるいは保存期間をどうするというようなルールづくり、いわゆる手順のところでは、かなりタッチしてやっているということだと思います。必ずしも文書の内容を全部見るとは限らないと思います。

高山座長 山田委員お願いします。

山田委員 文書管理の制度の確立ということを強調されたわけで、誠にもっともな話だと思うんですけども、ただ、現在、行政のスリム化というような状況からいいますと、急に行政に人をぼっと増やすというわけには当然いかない。

そうなりますと、先ほど触れられましたようなアウトソーシングなんていうことは、当然行政の方でも考えていかなければならないということになると思うんですけども、1つは、そもそもアウトソーシングができるような、その受け皿になるような体制というのがそもそも民間にあるのかどうか、電力会社などやっぺらっしゃるといって話ですけども、そういうのがどうなっているのかというのが第1点です。

それから、それと関連して、先ほど加藤先生から秘密の問題、守秘義務の問題が出ましたけれども、当然アウトソーシングという話になれば、その問題は非常にシビアな問題になってくると思うんですけども、そこら辺のところは、どのようにお考えになるのか、2点お伺いしたいと思います。

小谷会長 確かにアウトソーシングといいますが、それだけの受け皿がないと御要望があっても応えられないということになりますが、例えば、電力会社さんとコンサルティングプラスということをやっている会社とで共同で、例えば東電さんの場合ですと、東京レコードマネージメントというような会社と一緒に作りまして、東電さんの仕事を代行してやっておるわけでございます。

ですから、関電さんの場合も関西レコードマネージメントというような専門会社がございまして、東京レコードマネージメントの場合は360人ぐらいの体制がありますし、それから関西レコードマネージメント、関電さんの系列会社は、やはり250名ぐらいの体制で、ですから関電さんの仕事を全面的に受けてやっているわけです。

一部、例えば関西レコードマネージメントなどは、関西地区の自治体のお仕事をやらせていただいたりというようなことで、そういう受け皿は御要望さえあれば拡充していくということはできるわけであります。

もう一つは、今の機密性問題でございますけれども、当然守秘義務、これはプロフェッショナルとして当たり前のことなんでございますけれども、例えば先ほど申しました、アメリカのARMAという協会がございますが、ARMAの倫理規定というものがびしっとございまして、プロフェッショナルとしての守るべき倫理、こういうものが徹底しております。

ですから、これはいろんな側面がありますけれども、プロフェッショナルとしてお客様の、例えば個人情報が目に触れたりということも当然あるわけでございますから、そういう意味の教育の徹底とか、それから倫理の確立というのは、これはこれからの課題だと思いますけれども、我々としては、そういうことに力を入れながらやっているという現状でございます。

高山座長 よろしいでしょうか。

山田委員 はい。

高山座長 ほかにいかがでございましょうか。

尾崎委員 お願いいたします。

尾崎委員 8ページの商用レコードセンターというのは、非常に興味があるんですけども、これはここで保存されている記録というのは、このセンターが所有しているものですか、それともどこかから預かっているんですか。

小谷会長 これは官庁なり、メーカー、企業から預かっているわけです。簡単に言えば、倉庫業なんですけど、一般の倉庫業と違いますのは、あくまで記録に特化した保存業でございますから、そういう意味で機密の保持とか、そういうことは入念にやっておりますし、例えばこれは先ほどもちょっと御説明しましたが、デリバリーサービス付きというのが特徴なんです。

例えば、午前中にこの文書を持って来いといたしますと、その日の午後には指定の文書をオフィスの机のところまで届けるわけです。また用が済みましたら、また元へ戻すと。あるいは午後にお電話いただきますと、あくる日の午前中にはお届けすると、こういうサービスの付いた記録の専門の保存業界でございまして、これはアメリカでは非常に一般的なんです。ですから、ちょっとした都市には大抵そういうセンターがございます。

日本の場合は、どちらかというと、どうしても自前で持ちたいという、秘密保持とか、

そういう観点からだと思いますけれども、官庁なんかでも外へ出したがらないという傾向がございますが、これはアメリカの場合は、非常に自治体とか、そういうところも必ずこういうところを利用してやっているというのが非常に一般的でございます。

尾崎委員 本当に全部預けますか。

小谷会長 全部ということでは、必ずしもありませんけれども、自分のところでも持たれますけれども、やはり自分の書庫というのは限界がございますから、かえて自分のところの書庫なんかよりは便利なわけです。必要なものはすぐ届けてくれるというような、そういう管理がきちんと行き届いておりますから。

尾崎委員 一般的な、人に渡しても大丈夫のような記録というのは、ある仕事をするとき、過去のそういうものを参考にしたいということよくあることですから、その種の記録を預けるといのはわかるような気がするんですが、やはり二重になるんでしょうね、きっと。

小谷会長 そうですね、ですから必ずしも全部ではなくて、一部は御自分のところで持たれる。

尾崎委員 もう一つ、23ページの文書管理法の制定で、「現在の説明責任（情報公開）と将来の説明責任（アーカイブス）のために」と、一見したところすごく魅力的ですけれども、実は情報公開というのは、過去の文書をたくさん抱えているわけですから、過去の説明責任を伴うことになりそうだし、加えて将来の説明責任もといえますと、それこそ古い古文書の収集とか何かは、仕事の外に出てしまうような気がするんですが、いかがでしょうか。

小谷会長 ちょっと、説明不足なんでございますけれども、現在、将来というのは、主として現在の人間がお役所の情報を活用するという意味の情報公開という意味でございまして、また将来のという意味は、後世に伝えなければいけないという、そういう意味の将来ということでございますので、勿論その辺の入り組みというのはあるわけでございます。

尾崎委員 法律に書くわけですから、こういうことで法律をつくと、なんかちょっとうまくないんじゃないかなという気がしますけれども。

小谷会長 情報公開ということと文書管理法との関係で申し上げますれば、実は説明責任という概念でございましてけれども、これは情報公開法、これは要綱案のところの中で最初に出てきて、この概念というのは確立されたと思うんでございますけれども、非常に明確になっておりますね。

もう一つ、文書管理と情報公開法は車の両輪だと、これも要綱案の中の考え方の中で

ちゃんと出てきております。ですから、ここははっきりしているんです。

ところが、実を言いますと、文書管理は何のためにやる、説明責任を果たすためにやるんだということはどこにも出ていないんです。ですから、ここの部分は、やはり文書管理法できちんとすべきではないかと。

例えば、先ほどのISOの15489とか、こういうものは文書管理は何のためにやるのかということは説明責任のためということがはっきりしておるわけですね。

ですから、今、日本では、その辺の文書管理と説明責任というところが、ちょっとあいまいになっていると。ですから、そこをはっきりしなせんと、例えば作成義務とか、そういったこともはっきりしてこないではないかと。

尾崎委員 ちょっと昔話をしたいですか、議論をしていたときに、要するに英語ではライアビリティとアカウントビリティと、レスポンスビリティとあると、それが全部日本語に翻訳されると、ただの責任になってしまうと。これをやはり区分しないとイケないではないかという話からアカウントビリティを説明責任と、そういうふうに言いましようということになったんです。

ただ、ライアビリティの法的責任というのは、まさにそのとおりだと思うんですけども、アカウントビリティと、レスポンスビリティというのは、かなり英語でもあいまいなようですね。ネイティブの法律家や何かに聞いてみます、そういえばそうだけれども、それほどはっきりしてはいないと。だから、アメリカなんかでも、ややそこはあいまい性があるんですよ。

それから、文書管理の話は、かなり問題になったんですけども、そこに引っかかっていると先に進めないというので、ちょっと詰めないままで先に行ったという感じではないですかね、藤井さん。

藤井総務省政策統括官 十分な御説明になるかどうかわかりませんが、資料3で一応当方の方から御説明する予定でありますので、その後でまた御論議いただければと思います。また、大いにしていただければと思います。

小谷会長 今、申し上げましたことは、私が勝手にこんなことを書いているんですが、先ほど申しました説明責任のところの情報公開法、これは非常に明確にされていますね。文書管理と情報公開は車の両輪、これも明確になっております。

それで、説明責任のところの文書管理のところ、先ほど申しましたように、きちんと明確に文書がドキュメントになっていないと。ですから、ここのところが×で、ここがになりますと、この三角形が完成するわけですね。

ということで、私は勝手に「未完の黄金のトライアングル」ということで、今のところは黄金まで行きませんで、シルバーかその辺りにとどまっておると。ですから、このところをはっきりさせるのが文書管理法ではないかと、こんなような考えを实はしておるわけでございます。

高山座長 ほかにいかがでございましょう。菊池館長や、藤井統括官、もし御質問がありましたらどうぞ。よろしゅうございますか。

それでは、まだ御質問、あるいは御意見がありましたら、最後のところで一括して、また小谷さんに尋ねていただきたいと思ひます。

それでは、次に総務省の山内情報公開推進室長から、今話題に出ました情報公開法における文書管理について御説明をお願いしたいと思います。よろしくお願ひいたします。

山内総務省行政管理局情報公開推進室長 ただいま御紹介に預かりました、総務省行政管理局情報公開推進室の山内でございます。どうかよろしくお願ひいたします。

ちょっと今、準備いたしますので、申し訳ございません。

資料2をごらんください。

行政情報公開部会のメンバーであった方々もいらっしゃる前で、誠に僭越ではございますけれども、情報公開法における文書管理について御説明したいと思います。

本日の御説明項目は、大きく3つでございまして、情報公開法の概要、情報公開法の対象文書、情報公開法上の文書管理でございます。

まず、先ほどから議論になっておるところでございますけれども、改めまして、情報公開法の目的でございますけれども、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等によりまして、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすると、これは説明責任でございますけれども、それとともに国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すると、こういう目的規定が置かれております。

この目的を達成するために、開示請求権制度が規定されております。何人でも開示請求の理由や利用の目的にとらわれることなく、行政機関、独立行政法人等に対しまして、その保有しております行政文書、あるいは法人文書の開示を請求することができる。

その行政文書なり、法人文書なりに、法が定めます不開示情報が記録されていない限り開示の決定を行いまして、閲覧に供したり、写しを交付したりといった方法によりまして開示の実施を行います。

一方、不開示情報が記録されている場合には、不開示の決定をいたしまして、その旨を

通知いたします。

この開示、不開示の決定に対しまして、不服申立がありましたときには、第三者機関たる情報公開審査会に諮問した上で、その答申を受けて裁決または決定を行うという仕組みになっております。

また、行政事件訴訟法に基づきます取消訴訟の提起といったことも当然行えるようになっております。こういった形で政府の保有する説明責任を果たしていこうという仕組みになっているわけでございます。

それでは、その情報公開法で定義されております、開示請求の対象となる文書、行政文書、あるいは法人文書の定義でございますけれども、これは行政機関の職員、または独立行政法人等の役職員が職務上作成し、または取得した文書、図画及び電磁的記録。これはすなわち媒体の種類を問わないということでございます。それであって、職員、役職員が組織的に用いるものとして行政機関、独立行政法人等が保有しているものということでございますが、この考え方は、行政改革委員会の情報公開法制の確立に関する意見の中で明記されております。

情報公開法の目的からしますと、政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲で、開示請求の対象となる文書を的確に定める必要があります。この見地からは、決裁とか、供覧等といった文書管理規程上の手続的要件で対象文書の範囲を画すると、この手続的な定め方というのは、必ずしも適切ではないと。

他方で、組織として業務上の必要性に基づき保有しているとは言えないものまで含めることは、法の目的との関係では不可欠なものではなく、法の的確な運用に困難が生じたり、適正な事務処理を進める上での妨げになるおそれもあると。このため、本要綱案では、開示請求の対象の範囲を実質要件により画することとされておまして、これが先ほどの定義につながっていくわけでございます。

今の考え方から、情報公開法の対象文書から除かれるものといまして、3つございます。

1つは「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」。これは、一般の方が容易に入手したり、利用することが可能なものでございまして、わざわざ情報公開法の対象とする必要もないし、かえって行政機関の事務事業に対する支障が生じかねないという懸念もあるものでございます。

2つ目は「公文書館その他の機関において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」。これにつきましては、次に御説明いたし

ます。

3つ目は「登記簿、特許原簿、訴訟に関する書類等」。これは情報公開法の適用除外とされておりますけれども、これらにつきましては、個別法におきまして、それぞれの書類の性質に応じた独自の体系的な開示制度が設けられているので、そちらに委ねられるというものでございます。

先ほどの第2番目の歴史的資料等でございますけれども、要綱案の考え方の中ほどに、公文書館、博物館、国立大学等において、歴史的もしくは文化的な資料としてまたは学術研究用の資料としての価値があるために特別に保有されているものは、できるだけ一般の公開に付されるべきである。

しかしながら、貴重資料の保存、学術研究の寄与等の観点からそれぞれ定められた開示範囲、手続等の基準に従った利用に委ねるべきということで、情報公開法の対象とするのは適当ではないということとされております。

これらの歴史的資料等を保有している機関といたしまして、ここの表に挙げておりますように、行政機関としては、国立民族学博物館ですとか、あるいは宮内庁書陵部、外務省外交史料館等。

独立行政法人といたしましては、国立公文書館や、あるいは国立博物館といったものがございます。

第3番目に「情報公開法上の文書管理」でございますけれども、まず、法令上の規定といたしましては、行政機関につきましては、行政機関情報公開法第37条、同法施行令第16条。

それから独立行政法人等につきましては、独立行政法人等情報公開法第23条におきまして、詳細については、行政機関情報公開法の施行令を参酌して定めるということが規定されております。

この文書管理の考え方でございますが、先ほどからお話がありましたとおり、要綱案の中でも示されておきまして、行政文書の範囲は、開示請求があった時点におきまして、実質的基準により判断される。しかしながら、そもそもあるべき行政文書がなかったり、その所在が明確でない状態では、情報公開法は的確に機能しない。

このため、行政文書の管理が適正に行われることが不可欠であり、その意味で情報公開法と行政文書の管理は車の両輪であると言ってよいということが書かれております。

この考え方を受けまして、行政機関情報公開法では、行政機関の長は、情報公開法の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする。

また、行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設ける。

更に、政令において、行政文書の管理に関する必要な事項について定めております。

行政機関情報公開法施行令におきましては、各行政機関の長が行政文書の管理に関する定めをつくるわけでございますけれども、それぞれの定めが満たすべき要件として、ここに掲げておりますような事項を満たすよう規定しております。

行政文書分類の基準を作成する、あるいは文書を作成することを原則とする等でございます。

このように、行政機関情報公開法及び同法施行令が定める要件に沿って、各行政機関においては、大臣訓令等で行政文書の管理に関する定めを設けております。

お手元に内閣府の文書管理規則と、総務省の文書管理規程を御用意しておりますが、各行政機関の文書管理規則につきましては、それぞれ閲覧所を設けて一般の閲覧に供されておりますし、基本的にインターネットで各省庁のホームページをご覧いただければ、見ることができます。

今まで御説明してきたとおり、文書管理の定めというのは、各行政機関がそれぞれ定めるといいますけれども、そうは言いつても、事務の適正かつ能率的な遂行、あるいは情報公開法の適切かつ円滑な運用という観点からいたしますと、可能な限り統一性の確保を図るといことは期待されるわけございまして、このため、各省庁事務連絡会議というのを、各省庁の文書担当課長が集まりまして、申し合わせを行っております。

その申し合わせというのが、先ほどの政令の規程を受けた「行政文書の管理方策に関するガイドライン」でございます。

先ほどの政令と、今のガイドラインを合わせまして、主立った項目について御説明したいと思います。

まず、行政文書の作成・取得でございますけれども、行政機関の意思決定や、あるいは行政機関の事務事業の実績につきましては、正確性の確保、あるいは責任の明確化といった観点から文書を作成するというのを原則としております。

ただ、勿論何が何でもすべてについて文書を作成しろというものではなくて、処理に係る事案が軽微なものというのは例外ということでございます。

次に、行政文書の分類及び保存についてでございますけれども、各行政機関の事務及び事業の性質、あるいは内容等に応じた系統的な行政文書の分類の基準を定めなければならないとしております。

また、それぞれの行政文書の類型に従って、行政文書保存期間基準を定め、その基準に従って、各行政文書に保存期間を設定するものとするとしております。

それから、行政文書については専用の場所で保存すべきとしております。これは、行政文書とそれ以外のものを別の場所に明確に区分して保存する。

例えば、紙であれば、各課室内の書棚といったところでしょうし、電磁的記録であれば、共用のサーバーで保存するといったことが想定されております。

次に、先ほどの各行政文書ごとの文書保存期間が満了した場合には、この3つの措置のいずれかを取るということになっております。

1つは、更に職務の遂行上必要があるという場合には、一定の期間を定めて延長するというのが1つでございます。

2つ目に、その延長の必要性が認められない場合には、国立公文書館等へ移管する、あるいは廃棄、どちらかの措置を取るということです。

これが最後でございますけれども、歴史的資料等として保存する必要があるものについては、国立公文書館なり、その他、これに類した機関、施設に移管すると。

この手続につきましては、前回のこの会議の場で御説明があったようですけれども、別途閣議決定が定められているというふうに承知しております。

そういった歴史的資料として保存する必要がないものについては廃棄すると。廃棄または移管したときは、その後5年間、行政文書ファイル管理簿に記録をしておくということで、勝手に廃棄なりされないような措置となっておりますし、また廃棄するときにも、文書管理者のチェックが働く仕組みとしております。

時間の関係で駆け足でございましたけれども、以上が情報公開法における文書管理についての説明を終わります。

高山座長 ありがとうございます。では藤井政策統括官お願いいたします。

藤井政策統括官 政策統括官の藤井でございます。

私の方からまとめ的にと申しますか、補足的に情報公開法と文書管理規則等の関係について御説明したいと思います。

資料3でございます。

ペーパーに書いていないんですけれども、実際の文書管理規則というのは何を定めているかという、大体文書と申しますか、情報の発生から保管、保存、廃棄までの情報のライフサイクル管理という面、それは必ずあります。それプラス、行政機関としての意思決定の手続とか、あるいは文書の流通の手続、そういったものを定めているということと、

あと、ところによっては秘密文書の管理なんかを定めているところもあります。

ですから、若干文書管理規則というものは、現実には言わば情報管理のための規則というよりは広いものが別のものとしてあるということが言えるかと思います。

資料の左欄の方からですが、従来文書管理というのはそもそも何かというと、各府省の設置法で定めている所掌事務とか、あるいは各行政機関の長が法律で主務大臣として定めている事業法、あるいは会計法とか、補助金適化法、いろんな各法律を基に、文書の作成義務があったり、あるいは保存しなければいかぬというようなことが解釈上生まれると、そういうようなところから来ているというふうに考えざるを得ないと思っております。

規則の特に情報管理の分の目的は、ここに書いてありますように、事務・事業の適正とありますが、これは効率的ということも含めて、普通は文書管理の場合は、適切かつ効率的という言葉を使いますが、その観点からの、言わば文書管理のルール、そういうものを定めているとっていいかと思っております。

ですから、各府省等の文書管理規則自体は、大臣の訓令でやっている場合とか、あるいは独立的な機関については、独立機関の長が定めている場合もあるのですが、どちらかという、命令の根拠は何かというと、これまでのものの考え方からいったら設置法とか、各事業法とか、あるいは会計法、補助金適化法とか、そういったものの必要性から定めていると言わざるを得ないのかなと思っております。

ただ、従来、文書管理については、非常に規則はあるのだけれども、文書管理が現実に励行されていないのではないかとか、あるいは情報公開部会的时候でも若干調べてみたのですけれども、文書管理規則は同じ規則であることに変わりないが、表現の仕方が違っていたり、保存期間が区々であったり、非常にばらばらであるということで、これは一つの法律である情報公開法を適用するという場合には、今のままでは問題ではないかというような議論があったということです。

途中では、やはり文書管理法をつくるべきだという御意見もあったことを御紹介しておきますが、最終的には、今の2つの問題点というのが残っていたということでございます。

そこで、情報公開法の御説明の方は、今の山内室長と重複することになるんですが、まず、やはり文書管理と関係するのは、対象文書の範囲ということになりますが、先ほど来説明責任という言葉がありましたが、情報公開法の目的は、本質的には主権者である国民に対して、政府がいろんな活動をしていると、そのいろんな活動をしているときに出てきて、現実に保有されている情報、これをあるがままの姿で国民が見たいという場合は、見られるような状況にしておくということにあるのかということが言えるかと思っております。

ます。

一方、これも部会のとときの検討過程ですが、先行していた情報公開条例とか、各国の法律を見ていると、決裁文書とか、供覧文書に限っているとか、あるいは文書管理規程に基づいて文書管理されているというような対象文書のつくり方もありました。

外国の法律では、官製文書という言われ方をしていましたが、こういう形にすると、逆に情報公開法の基となる対象文書の範囲そのものがある意味での各行政機関の長の恣意的な判断、主観的な判断を諮る可能性があるということで、そこはむしろ情報公開法の世界としては、そういう行政機関の長の判断とは切り離れた客観的な実質的な基準にすべきだというようなことで、先ほど山内君から紹介してもらいましたが、端的に言えば、職務の遂行上作成、取得されという、この作成、取得でもすべての情報、つくられているものすべてを網羅できると思いますが、ただあくまで個人的段階のものを除いて、組織的に保有するもの。これは現用文書ということになりますけれども、そういうものを対象とするということとされたということです。

一方、先ほど言いましたように、文書管理の実態、これがやはり非常に問題があるということで、やはり情報公開法というのは、各省庁の現実の文書管理のベースの上に立っているということで、やはり文書管理についても改善してもらわないと、やはり情報公開法の円滑、的確な運用はできないということで、まさに、これは私なんか言うと、論理的というか政策的な要請というふうに考えた方がいいんだろうと思いますけれども、1つは行政文書の管理に関する定めというものを各省にはつくってもらえば必要があると。情報公開法上の役に立つような行政文書の管理に関する定めというものをつくってもらえば必要があると。

それで情報公開法としての必要な要件というものを、政令で基準として定めるというようなことで、私どもとしては政令で基準をつくった上でガイドラインを設けて、各省庁に対して既存の文書管理規則というのを見直してもらって、今の行政文書の管理に関する定めというのでできたということであります。

ですから、情報公開法から直接、今の行政文書の管理に関する定めが、それに基づいてつくられているというのは、ちょっと言い過ぎのところがあるのかなというような気がします。

もともと、各省庁のつくっておられる文書管理規則というものを情報公開法の施行のために必要な範囲で見直すと、そういうふうに要請したというような位置づけというふうに考えた方がいいのかなと思っております。

以上でございます。あと何か御質問があればお答えしたいと思います。

高山座長 それでは、ただいま藤井政策統括官並びに山内推進室長から御説明を受けましたが、これについてまず、御質問をお受けしたいと存じます。

いかがでございましょう。御自由に御発言をお願いします。

尾崎委員 お願いいたします。

尾崎委員 今の藤井さんの最後のお話のとおりでして、結局そういうことにこだわっていると、情報公開法がなかなかつけれないという事情があったんです。

例えば、第1条にしても、国民の権利でありながら、政府の説明責任という責任になってしまうんでしょう。それは何かというと、知る権利というのが1つあって、それが最高裁の判決でも認められていないわけです。それをなかなか法律でオーバーライドできないと。しかし、やはり情報公開は必要だという中で、どういう仕組みができるかということだったんです。

だから、私は議論には参加していましたが、法律をつくるころには全然関係していなかったんですが、あのような法律をつくり上げた人はすごいなと思いますね。

そういうことで、一部のことをちょっと横に置いておいて、なおかつそういう法律が必要だという、そういう国民の要望に応えたいという願いだったんです。だから、黄金の三角形を目指していると、いつまで経ってもできないということだったんです。

だから、憲法の改正でもない限り、ああいうつくり方しかなかったんじゃないかと思うし、こうやって無理して一体どういうことになるのかなと思っていたら、案に相違して、非常にスムーズに施行されているような感じがするんです。やはり大したものだなと思っているんですけども。

情報公開法というのは、そういう性格のもので、文書管理の方がむしろ後を追い付けているということだと思うんです。その文書管理自体が、まだ本当に各省庁に浸透しているかというところ、そこはちょっと私はどうかなという気がいたします。

それから、当時、おそらく役人の世界で一番問題だったのは、今のようにパソコンをばんと押すとしかるべき人に全部同じ文書が届くという世界ではなかったですから、あることについてどなたかの意見を伺いに行くと、それを必ずメモにするわけです。それを関係者に配る。忙しいですから、いちいち会議をして集まって説明する時間はありませんから、そういうメモがたくさんあったんです。それは一体どういうことになるんだと。あまり考えもしないで、とにかく早く書いて回す。そうすると御意見を伺った方にとって、極めて具合の悪いことが書いてある可能性があるわけですね。これは行政文書だということにな

ると、そういうような文書を全部公開するということになる、一体どういうことになるんだろうというのが、役人たちの一番の心配したことだったと思うんです。

そういうことから言いますと、廃棄してしまうという考えが出てきますね。どうしても廃棄の世界に傾きがちなと思うんです。だから幅広く文書を集めるべきだという考えから見ますと、必ずしもいい方向ではない。

電子的な記録を保存するということに、やはりその問題があって、経過的な記録というものは、やはり消えてしまうんだろうと思うんです。それは、政策決定プロセスなんかでは、非常に難しい問題で、電子的な記録まで幅を広めていけば、そういうものがきちんと把握できるかという、それはまた別問題で、結局文書に起こした範囲にとどまってしまうのではないかと。それは恐らくメモが姿を消したのと同じことなんではないかなというように思いますけれども、私も役人を辞めて長いこと経っていますから、現在の本当のところは知りませんがね。

高山座長 藤井政策統括官お願いします。

藤井政策統括官 今回の並びでの補足ということなんですが、2000年にIT基本戦略というのをつくって、1つは政府と国民、事業者との間の許認可等手続、こういったもの全部IT可能とするという話。

その後、オンライン化法を制定したときの一つの判断として、そういう申請等手続だけではなく、行政機関間、あるいは独立行政法人との間、あと行政の内部の手続ですね、こういったものをすべてオンライン化するという方針を立てておきまして、2003年ですから、今年度末、今年3月には少なくとも申請手続等については、97%はオンライン化可能にすると。それは別に紙の文書に置き換える必要はないという扱いになっております。

現実に部内でも、勿論もともと決裁自体オンラインで可能にはなっていたんですが、文書管理規則でも、オンライン可能なように、もう既に改正しているはずですし、既にシステムが稼働しているというような形で、相当雪崩現象的にこれからは電子情報で事務処理がなされていくということになるかと思っております。

勿論、紙の文書で便利な部分もありますから、残るものは残っていくと思っておりますけれども、少なくとも今までやっていた文書で処理した分は、相当電子化されるであろうと思っております。

ただ、その際に重要なのは、やはり電子情報であったって、紙の文書と同じような、むしろ宇賀先生との共通制度の研究会なんかで議論になっていた、原本性とかそういうのは紙の場合は非常に高いのではないかという話があったのに対して、先ほど小谷先生から御

紹介をされたような仕様、そういったものさえ電子的にカバーされていれば、それはそれでいいのではないかというようなことで、ちょっといろいろ長々申し上げましたけれども、むしろこれまでの紙処理でやってきていたような情報の処理というのは、今後やはり相当オンライン、あるいは電子デバイスでの記録というような形で成されていくということは間違いなidarouと思っております。

むしろ、今後は手続の簡素化とか、もともと不要な情報というものを取っていたんではないかというような意味での見直しというのが出てくるかもしれませんけれども、少なくとも今までの紙の文書で保存すべきものというものが電子化されたことによって、なくなるというようなことはないようにしないければいけないし、やはりそういうことにはならないのではないかと思っております。

ですから、公文書館の方も将来のことを考えれば、電子的情報というものを当然保存するという形のことを考えていただかないと。

菊池国立公文書館長 行政の執行については、IT戦略だとか、e-governme nt、e-Japan計画の中で、手続を電子的にできると、それで有効にしますよと、利便性を高めるということは沢山書いてあるんですが、そういう形で執行した行政施策の過程や結果をどういうふうな形で残しますよということまでは何も書いていないんです。ほとんど書いていないんです。ですから、その部分がやはり一つ問題だなということ。

それと、今までのお話はそのとおりで、私自身も情報公開法をまさに策定するときには、藤井さんと一緒に、あるいはほかの局長と一緒に国会なんかを走り回った仲間ですから、経緯を知っているのですが、今、立場を変えて国立公文書館の方のサイドで見ると、保存期限が満了した公文書を公文書館に移管するか破棄するかというところの決定が、実質的に各機関の方にゆだねられている部分があります。公文書館としてこの公文書は大事だと思っても、各機関の意向に反してでも、確定的に、その公文書を当館に移管して、保存すべきだというようなことがなかなか言えないという部分があります。

「文書管理に関する定め」を機関が設けるのは、情報公開法の円滑な施行に資するためということが書いてあるように、情報公開法の円滑な施行ということが文書管理の目的になってしまっていますから、政府の歩み、国民の歴史を残すために公文書を記録として残しましょうということが、必ずしもないんです。

藤井政策統括官 記録を残せというよりは、やはり作成義務的なものはガイドラインで書いてあって、作成義務があって、一旦つくったものはやはり保存期間があるということ

であれば、その期間は一応作成して保存してくださいということにはなっているということですね。

菊池館長 実際に3年間やってみますと、あるべき公文書がないんですということ、不
存在ということが圧倒的に多い、あるいは個別の公文書について歴史的重要性を認めない
という判断権が各行政機関の方にあるという問題。

それから、前回のこの会合では、政府がいろいろ配っている、例えば消費税の導入、税
率の改正等に伴って、国民にあれだけ周知した。ポスターだとか、何かというのはありま
すねと。

ところが、ポスターなんかは、あれは言ってみると、情報公開法でいうところの行政文
書にならないです。

藤井政策統括官 それは成り得ます。要はそれは事務事業の遂行の上に、必要だとい
うことで、保管なり保有されているかどうかだけの話であって、事務事業の遂行のために組
織的に保有されていれば、それはもう写真であろうが、ポスターであろうが、何であろう
が、すべて当たります。

菊池館長 不特定多数の者に販売すること、あるいは配付することを目的として、発行
されているものについては、対象外だよという形になっているんでしょう。

藤井政策統括官 それは別途のものの考え方からの話ですね。どちらかという
と、今、おっしゃったのは、パンフレット類ですね。

菊池館長 だから、情報公開の開示請求の対象文書にもなっていないね。

藤井政策統括官 はい。

菊池館長 そうすると、その中でもって、その保存の意義がかからない
んですか。たまたま倉庫に残っていれば、倉庫の奥から入ってくればと。

藤井政策統括官 現実には、一件書類のポスターなんかがつづつある場合は、それは
そのまま保存されて、それは開示請求対象の文書として保持されているとい
うことになるかと思いますが。

問題は、一件書類の中に保存されているかどうか、というか、保存する必要があるか
どうかというだけの話だと思いますけれども。

菊池館長 そういう意味でいうと、文書管理というのが、情報公開法に多くの部分で
すね、それだけではないですよ、それで各省の所掌事務の円滑な遂行という各省設置法なん
かに基づく訓令という形の要素もありますから、そういう場合はあると思うんですが、い
ずれにしても情報公開法という法制度に相当程度寄りかかった形の、それに依拠する形で

の文書管理という、余り自立した文書管理の体制になっていないものですから、そうすると情報公開法の解釈の仕方によっては、今、尾崎委員がおっしゃったように、情報公開というのはできるだけ破棄の方にどうしてもシフトしていく形になるものですから、移管して保存するということよりも、どちらかという破棄の方にウェートがかかってしまうと、この懇談会自体は、公文書等の適切な管理保存及び利用ということからいうと、どうも破棄の方にウェートがかかっているような形では、ここは何かの形で文書管理の在り方というものの、文書管理法が適切かどうかは別として、やはり文書管理の方からもやっていかないと、公文書館に移管文書というのは、どんどんじり貧になっていきますねというようなことは否めないだろうと思うんです。

藤井政策統括官 よろしいでしょうか、何か自由討論みたいな議論になってきたかと思うんですが、むしろ情報公開法ができたがゆえに、確かに数字から見ると、公文書館への移管件数が減ったということは現れているんですが、ただ、情報公開法ができるまでの移管の状況を見ても、もともと本当に公文書館が欲しておられるような歴史文書が移管されていたかという、結構、やはり許認可関係とか、会計関係の資料とか、そういうものが多くて、本当に歴史的な文書みたいなものを全くと言っていいくらい出していない役所もあったということなんです。

それは考えますに、本当に実効ある改善方策を御検討いただくということであれば、実態みたいなものを本当に御論議していただいた方がいいんじゃないかと思っているんですが、たまたま私の個人的な経験からということで、なぜ移管されないかということについての思いつきみたいなことを申し上げますならば、むしろ歴史的な文書と言ったって、各省は自分たちの業務運営に今後も必要なんだということであれば、絶対に公文書館には渡そうとしないだろうと。

これは、特に法律制定改正とか、あるいは重要な審議会、答申というようなのは、多分歴史的価値からいったら高い方なんだろうと思うんですが、そういった重要な文書も、法律改正というのも、今後も見直しがある場合がありますし、あるいは法律が完全に廃止されるということは意外になくて、何か類似の法律がつくられたりするというので、どうも役所の担当者というのは、むしろそういったものは自分の手元に、言わば参考資料的に保存しようとしているのではないかと。これは審議会答申も同じです。決して廃止して移管しないというよりは、むしろ、自分たちの手元に置いておいて移管したくないという部分の方が、相当ウェートが高いんじゃないかと。

要は、現用、非現用とよく分けられますけれども、実際に事業をやっているときの現用

と、一旦終わったんだけど、基礎的資料、参考資料的に現用ですと言っている部分が、言わば中間ランクの部分があるんです。ここの部分をいかにして、むしろ歴史的観点からも公文書館がコントロールできる、そういうことにするというのはいつのアイデアとしてあるのではないのかなということ、これまでの御論議を聞いていて感じたということがあります。

高山座長 後藤委員が先ほどから手を挙げておられます。

後藤委員 私の情報公開と文書管理についての理解は、三角形で言えば、説明責任は情報公開経路で文書管理に及んできているということなんです。三角形の二辺を通過しているから、直接に説明責任から文書管理について線が引かれているわけではない。しかし、情報公開を経由して一応文書管理の問題も取り上げられたので、情報公開法をつくるときは、私もそこまで限界かなと思って、文書管理についてはそれ以上踏み込み過ぎなくていいのではないかなというふうに考えます。

ただ、三角形の二辺を通過していますので、幾つか途中でロスが出てきている。その1つが公文書館への移管の問題です。非現用の、保存期間満了になった文書の扱いについて、ちょっと穴が空いている。途中で線がそこどころでうまくつながっていないという感じなんです。これを何とか補わないと、現代の文書管理としては、やはりうまくない。

特にこれから電子化という話になってきたときに、電子文書の一貫した保存ということを考えときに、現在のままでは情報公開経路の文書管理ということだけでは不十分かなというふうに思っているわけです。その辺をどう考えるか。

今日も小谷さんからいただいた資料の21ページに世界標準の話が出ておりますけれども、こういう要件、リクワイアメントを満たす文書管理の考え方というものを、やはりここできちんと確立した方がいいんじゃないかと思います。

高山座長 ありがとうございます。御意見として承ります。

尾崎委員お願いします。

尾崎委員 歴史的な文書なんですけれども、個人ですと、自分の著作が歴史的な価値ありということで保存されるというのは非常にうれしいことですね。だからみんな積極的に寄付するんですよ。私は、日本近代文学館というところの理事をしまして、そういうところには集まるんですね。そこが館長の話と違うんですよ。自分の名前を残すわけではないですね。個人とそうじゃない何か抽象的な存在との相違がありまして、それは本当に幅広く集めようと思うと、やはりある程度根拠を与えないと無理だと思いますね。

歴史的に価値あるものになりたいというのが普通だと思うんですね。なかなか個々の一

人ひとりの担当者にしてみると、むしろ面倒くさいという言葉は悪いんですけども、いつまでもいろいろと議論されるよりは、もういいかげんのところで、30年使ったら打ち切りたいという、特に自分たちの用事はほとんど終わったということになりますと、有用性がなくなりますと、どうしても廃棄に傾きがちになると思うんです。その違いじゃないかと思えますから、やはりある程度根拠を与えて、そういうものを残すんだという気分を各省庁にしっかり植え付けないと難しいんじゃないかという気がします。

高山座長 加藤委員どうぞ。

加藤委員 時間がないのはよくわかっているのですが。今、非常にいい論点を尾崎委員が出してくださったものですから。公文書法、あるいは文書管理法を、今後作成していく際に、公文書というものの重要性を、法律の言葉としていかに書いていけるか、ということが非常に大切だということです。

そこで、30年オーダーという意味のある種、歴史研究者の立場から申し上げますと、これはそれだけ重要な文書だからそれだけの期間保存しておくべきだという考え方のほかに、もう一つの側面があります。例えば、骨肉の闘いとなるような政治的な争点となった問題が、30年という時間を経れば、敵対していた双方の当事者間においても、感情的にほぐれてくる、当事者間においても、その問題はもう歴史家にまかせていいのではないかという感覚、雰囲気が生ずる。

ですから、英国などで完全に30年で文書が公開されるのは、そこに理由があります。争いの感情が消えて、いわば恩讐の彼方にいくという。そのような感覚を、いかにしたら法律の言葉で書けるのか、その部分を法案を作成していく際に、是非お考えいただきたいと思えます。

さらに、現在、この懇談会には追い風がありますね。それを活かしたい。首相の施政方針演説に、「歴史の事実を後世に伝えるために」、という言葉が入ったり、福田官房長官がこの懇談会の席上、「この国のかたちを後世に伝える、そしてそのかたちとは、すでに戦後のことなのだ」ということをおっしゃったり。ですから、目先の利害を超えて、ある官僚が政治に関わるような文書を作成すれば、それは官僚個人が作成したものでも公文書館の収集する対象となる、といった感覚や雰囲気を、法律の言葉で書いていただけたら大変結構だ、と思えます。

高山座長 ありがとうございます。加藤委員からうまくまとめていただいたんですが、私の進行が不手際で、実は予定の終了時刻をかなりオーバーしております。議論がちょうどこの懇談会として核心のところに入っており、残念ですが、時間の関係で、一旦中断さ

せていただきます。

今回は、小谷さん、山内室長がいらっしやらないということになりますが、次回以降にもこの問題は引き続いてやらせていただくことにいたしまして、もう少し本日の議題にお付き合いをいただきたいと思います。

それはどういうことかといいますと、ともかく実態を把握しましょうということが第1回目に出ておりました、各省庁へのアンケートを実施することになっておりました。その案を事務局の方でまとめていただきまして、お手元に配付してございますので、これについてちょっとお目通しをいただいて御検討いただきたいと思いますが、事務局から御説明をお願いいたします。

川口課長 資料5でございますけれども、これは基本的には公文書の移管に関する会議の際に、各省の担当者に配付する。つまり、各省の中で公文書の移管のとりまとめを担当している室長、課長クラスの人を念頭に置いたアンケートでございます。

そういう意味で答えやすいということにも配慮したものでございますので、何でもかんでも答えてくれるわけではないわけですが、一応質問の1は、府省内を調整するに当たって苦勞の多い点はどのようなことかということで幾つか例示しております。

省内で理解が不十分だとか、制度が知られていないとかです。

次が、どのような改善措置が取られれば、公文書等の移管がもっと進むと思うかということで考えられるようなものを幾つか列挙しております。

2ページでございますが、現実に知識の問題として、各職員、部局、各課の文書管理担当者などが法令等、あるいは閣議決定等の仕組みを知っているかというのが問3と問4ということで挙げてございます。ちょっとこれはまとめて2つに枝番にしてもよいかと思っております。

5番目でございますが、各部局の段階で、移管対象公文書を選定して、それを各省がまとめて、それを内閣府に伝えてくるというような構図になるわけですが、各部局レベルで、まず適切に公文書が選定されているのかということについての問が5番でございます。

そのときに適切に行われていないというのは、どういうことでそういうふうに思われているかというのが幾つか書いております。

3ページでございますが、先ほどの問の6でございますが、文書の保存期間を延長する必要があるというのは、どのような場合かということで、これはもうちょっと例示を増やせばよいかと思ったんですが、とりあえず2つしか書いてございません。

問7でございますが、文書管理について専門の機関が文書管理に関する指導助言、研修

等を行っている例があるが、そういうものを設けることは有益だと思うか、思わないかというような問でございます。

問8は、共用の書庫に一括して保管するという中間書庫について、そういうものが仮に置かれた場合に、各省自由に検討できるとして、どういう条件が満たされる場合に前向きに検討されるかということでございます。

全く利用しないという場合についても用意しています。

以上でございます。

高山座長 ありがとうございます。今、御説明をいただいたアンケート案でございますが、これについて御意見をお伺いしたいと存じますが、いかがでございましょうか。

これは、急に言われてもということもあるかもしれませんが、それではお持ち帰りいただきまして、もし御意見がおりになりましたら、後ほどと言いましても、これはいつまで時間をいただけますか。

川口課長 できれば、明日中ぐらいがありがたいんですが。

高山座長 それにお聞かせいただければ、その御意見を踏まえて、最終案をつくらせていただきたいというふうに思っていますので、よろしく願いいたします。

三宅委員は既に席をお立ちになっていますが、これでもしお急ぎの方は、主な議題は終了いたしましたので、お席をお立ちいただいても結構かと思えます。

せっかくの機会でございますので、今日いらっしゃっている小谷さん、それから山内さんに対して、もし何か御質問がおりになりましたら、また、先ほどちょっと質問することができなかったということでしたら、御質問をいただければと思います。

小谷委員どうぞ。

小谷委員 小谷会長に伺いたいんですが、情報公開法37条や、その施行令16条というのも文書管理に関する広い意味の法です。それから各省がつくっている文書管理規則というのも、公務員に対して拘束力を持つ大臣の訓令ですから、一種の法なんですが、小谷会長がおっしゃった文書管理法をつくるとすれば、その法律で、これは落とさない方がいいよという大黒柱みたいなものが2、3本ございましたら、教えていただきたいと思えます。

小谷会長 1つは、先ほど申し上げましたように、文書管理は何のためにやるかということの中に、説明責任ということをはっきりさせていただきたいと。

小谷委員 趣旨を明示するということですね。

小谷会長 ええ、そういうことです。今、文書管理と説明責任という関係は、先ほど申しましたように、どこにも出ていないわけです。

ですから、その中には当然作成義務だとか、そういうようなことも入ってまいりますし、それと、もう一つ申し上げたいことは、ただ現用文書だけの文書管理規程ではなくて、やはりアーカイブスという一貫した後世のための説明責任といえますか、そちらの方も関連づけた形のを盛り込んでいただきたいということがポイントでございます。

高山座長 よろしゅうございますか。ほかにいかがでございましょう。

それでは、かなり時間が過ぎてまいりましたので、次回の日程につきまして事務局からよろしく願いいたします。

川口課長 次回は第4回でございますが、3月22日、16時から18時まで、この部屋で開催をさせていただくということでお願いしたいと思えます。

議題でございますが、公文書等の円滑な移管につきまして、地方公共団体における先進的な事例ということで、神奈川県について御報告をいただいて御議論をいただきたいと思えます。ただ、アンケートがスムーズにまとまりましたときに合わせて、御議論したいと思っております。

高山座長 それでは、3月22日に、ひとつお時間をお差し繰りいただきまして、お集まりいただければ幸いです。

それでは、今日は大変内容豊富でございましたが、十分御意見をいただかないままかもしれませんが、ここで会を閉じることにさせていただきます。

本日の議事要旨につきましては、これは従前どおり速記録ができ上がりましたら、また各委員の元に御配布させていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、大変遅くなりましたけれども、本日は、お忙しいところありがとうございました。これで終了させていただきます。