

公文書等の適切な管理、保存  
及び利用に関する懇談会  
第6回議事要旨

内閣府大臣官房企画調整課

公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会（第6回）  
議事次第

日 時 16年5月26日（水）16：00～18：06

場 所 総理大臣官邸 3階南会議室

- 1．開 会
- 2．法的環境整備について
- 3．報告書案の作成について
- 4．閉 会

高山座長 それでは、定刻でございますので、第6回目の懇談会を開始させていただきます

たいと思います。小谷委員は10分ほど遅刻なさるようでございます。

本日は、御多忙のところお集まりいただきましてありがとうございました。

まず、本日の会議の進め方について御説明申し上げます。本日は、初回でご提示申し上げたスケジュールの中で申しますと、「法的環境の整備」という観点から御論議を深めていただきたいということになっていたかと存じます。

そこで、公文書等の管理、保存、利用に関する制度の整備について、「法律的な手当てが必要な部分」、「法改正を必要としない方策」、この2つに分けて、前者の法律的な手当てが必要な部分を中心に、宇賀委員から御説明をお聞きした後、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。

それが一段落しましたら、次に、主として「法改正を必要としない方策」について、尾崎委員から御意見をお聞きした後、さらに各委員の御意見の交換をお願いしたいと考えております。

きょうは、次回が報告書案の準備という予定に充てられておりますので、そのための意見交換も最後をお願いしたいと考えております。

それから、本日は官房長官に御同席をいただくことになっておりますが、官房長官は、公務の御都合で17時過ぎにお見えになる予定でございます。お見えになりましたらご挨拶をいただく予定でございます。

いつもどおり、18時頃まで、約2時間弱の会議で終了したいと考えておりますので、御協力のほどよろしくお願い申し上げます。

それでは、早速でございますが、先ほど申しました「法的環境の整備」の中の、法律的な手当てが必要な部分というところにつきまして、宇賀委員からお手元に配られております資料に基づきまして御説明をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

宇賀委員 レジユメの1に「踏まれるべきプロセス」と書いてあります。これはどういうことかと申しますと、そもそも法的な手当てが必要なのか、必要だとした場合にどういった手当てが必要なのかということを考える場合には、これは当然のことですが、大前提として、何を目的とするのか、目的の共有が必要なわけでありまして、これについては、この懇談会の参加者の間では、公文書等の適正な管理、保存及び利用の促進ということで目的は共有されていると思いますので、ここは所与としていいかと思っております。その目的に照らし現在どんな問題があるのかという問題の所在を認識する。そして所在が認識されたところで、それについての対策の立案を考える。それについて解釈とか運用で対応が可能になるのであれば立法は必要ないわけでございますので、その点についてチェックをする。

それで不十分となった場合にも、既存の立法、例えば国立公文書館法あるいは行政機関情報公開法施行令、そうしたものの改正で対応が可能なのかどうか、その検討が必要であって、それでもだめであるというときに新法という話になってくるのだらうと思います。ですから、私もこういった順で考えてみました。

初めに移管の問題です。移管についてはここでもいろいろ議論がございまして、(1)にございますように、ここは「行政機関」と言っておりますが、後で立法・司法のことは別に出ておりますので、ここではあえて行政機関に絞って述べております。歴史上・学術上重要な国の行政機関保有の行政文書が十分に国立公文書館等に移管されていない。この点が問題であることについては既にこれまでの様々な検討でコンセンサスができていないかと思えます。

問題は、その原因が何なのかということで、これはいろいろと考えられます。本来、作成されるべきものが作成されてないという面があるのか。作成はされているのだけれども、それが管理が十分でないために紛失してしまっていることがあるのか、それとも移管されずに廃棄されてしまっているのか。それともちゃんとあるのだが、保存年限が延長されて移管されないのか。こういった原因が考えられるわけです。

これらはいずれもないとはいえないと思えます。どれもそういったことはあり得るのだらうと思います。しかし、これまで過去5回の懇談会でのいろんな議論等を踏まえて考えますと、保存年限が延長されて移管がされてないことが最大の原因ではないかと感じたところでございます。

そこで、その原因は何かということで、これもアンケート調査などをしていただきまして大変参考になったのですが、いろんな原因があるようです。移管基準が不明瞭だということもいろいろと指摘されて、確かにそういう面もあるのだらうと思います。移管基準見ますと昭和20年以前のものというように明確なものもあるのですけれども、現場の担当者の方から見ると、不明瞭なために移管されてないという面もあり得る。

それから、これもいろいろ出た点ですが、行政文書のファイル名から、その内容を判別することが困難で、それが移管の障壁になっているということ。移管の是非の判断の時間的な余裕が少ないこともあり得るということです。十分にチェックできないままに廃棄されてしまうということもあるかもしれません。それから、自分たちの手元があれば、自分たちで開示・不開示のところをチェックできるが、国立公文書館に渡してしまうと、自分たちとして不開示とすべきと考えるものが開示されるということについての懸念も場合によってはあるかと思えます。最後に、かなり年月のたった文書であっても、いつ必要にな

るかわからないので、なるべく参照の便宜のために手元に置いておきたいということで、これらいずれも原因としてはあるのだろうと思います。これまでのここでのいろんな議論からも、すべて原因になっているのだろうと思います。

しかし、どうも最後の原因の比重が非常に大きいように思われます。例えば国会で、前の晩に質問を通告されるわけですから、そのときがないと困るわけです。半日後にお渡しします、1日後にお渡ししますというのでも対応できない。何十年前につくられた立法資料とか、そのときの審議会の議事録などであっても、必要なときに即座に参照したいということで保存期間を延長して移管しないということが一番大きな原因かと思います。

そこで問題の所在がそういうふうに認識されたところで、どういった対策があるのかということですが、1つ、これまであまり議論されてなかった点で、公文書館とは直接関係ないことですが、「行政機関情報公開法の活用」ということを書いております。つまり現在、行政機関情報公開法が施行されているわけですから、国立公文書館や外交史料館に移管されていなくても、現用文書の段階でアクセスの道は一応あるわけです。例えば歴史学者の方も、移管はされてないけれども、行政機関情報公開法を使ってアクセスをすることは可能なわけです。右のところにNational Security Archive の例を挙げておきましたけれども、これは御存じの方も多いと思います。ワシントンD.C.にあるジョージ・ワシントン大学のゲルマンライブラリーという中にこれがあるわけですが、これは民間のNGOなんですね。しかし、毎年1,000件以上、FOIAすなわち情報自由法を使いまして、いろんな外交文書等についての開示請求を行っておりまして、単に開示請求して文書を得るだけでなく、専門家がそこにいて、それを分類して、一般の歴史学者等の利用に供しているわけです。これは国際的に非常に有名な民間のアーカイブになっています。ですから現用文書の段階からそういうことはできるということで、歴史学者の方などはそういった形でアクセスをすることも今はできるようになっていることも1つ認識しておく必要があるのではないかと思います。

それから、保存年限の延長について現在行政機関情報公開法施行令16条1項7号では特段制限がございません。これについて、制限するかどうかということもあるのですが、確かに外国の例などを調べてみますと、一定の制限、保存期限の延長についての制限を置いている例はあります。ただ、そうしたものもやはり例外は認めているようです。ですから、どうしても現用文書として利用したいというニーズがある場合には例外を認めざるを得ないということで、完全にそのところをしばってしまうことも難しいのかなという気もしないわけではありません。行政機関の利用に不便を来さないことが前提になるのではない

かと考えられます。

そこで1つ考えましたのは、例えば30年たったところで原本を国立公文書館の方に移管をしてしまう。写しは行政機関がとっておいて利用する。それであれば、原本はちゃんと国立公文書館の方に移って、行政機関の方が執務の参考上見るのは何も原本である必要はないわけですから、写しをとっておく。これは特にデジタル化が進めば、写しの作成コストは大幅に軽減されるわけで、そもそもデジタル文書になれば、何が原本かということ論ずる意味もほとんどなくなってきて、原本が複数あるといってもいいわけです。全く同じものができるわけですから。

では、これは現行法上可能かと考えてみると、これは難しいのではないかとということです。なぜならば、行政機関情報公開法施行令の16条1項8号では、保存期間が延長された場合にあっては、延長後の保存期間が満了した行政文書については、国立公文書館法第15条第2項の規定により内閣総理大臣に移管するというので、あくまで非現用になったものを移管するという前提になっております。したがって、写しをまだ行政機関が利用する必要があるから手元にとっておくのだということになりますと、それは現用ということになってしまって、それを国立公文書館に移管することは現行法の下では難しいと考えられます。

そこで、これを認めるためには新しいシステムをつくる、すなわち現用・非現用の中間概念、これはあえて「半現用」という言葉を使いませんでしたのは、今の半現用ともちょっと考え方が違うということで、原本を一たん国立公文書館に移管してしまい、あと写しをとっている場合には、その部分については現用として取り扱わず情報公開法の適用対象からも外して、専ら国立公文書館の方で見てもらおうといったようなシステムにしないといけないわけで、現行法の解釈・運用では難しいということです。

それから、一たん移管しても、すぐにそれを行政機関が利用できるのであれば、行政機関としても移管するインセンティブを与えられることになると思います。これはこの懇談会でも御説明いただいたように、現在でも行政利用の便宜は十分図っているということですが、これを一層増進する。検索・デリバリーサービスといったことも必要でしょうし、そこに「ただし」で書いておいたように、国会で、前の晩に質問の通告をされて、徹夜して答弁を書くといったようなことを考えると半日後とか1日後でも間に合わないわけで、24時間アクセスまで実現しなくてはいけないので、これはなかなか大変だと思いました。ただし、これは原本を国立公文書館に移管しても、デジタルアーカイブ化が実現して、行政機関が24時間アクセス可能ということになれば、これは法改正をしないでもできるのではな

いか。つまり全部移管してしまうと。しかし見たいときにはデジタルアーカイブで、行政機関の方もいつでも24時間アクセスできるということであれば、これは現在のシステムの下でもできるので、そうなってくれば法改正なしにこうしたものを早く国立公文書館に移管していくことができると思います。

それから、開示への懸念から移管に同意せずに廃棄していることがあるのかどうかということですが、現在は現用文書か否かの判断は国の行政機関に任されているわけで、保存期間が満了してもそれを延長することは行政機関の判断で自由にできるわけです。そうである以上、それに加えて非現用文書になった段階で、それを国立公文書館に移管するか、廃棄するか判断についてまで国の行政機関に委ねる必要はないのではないかと考えました。現在国立公文書館法15条2項では、国の機関との合意により、ということになっていますので、合意がないと移管できないことになっているわけですが、非現用ということになれば、廃棄するか移管するかという選択しかないわけで、そのところで行政機関に、これは移管しない、廃棄だ、と言わせる必要はなくて、国立公文書館が移管が必要と判断する非現用文書については、移管を義務づけていいのではないかと考えました。そうすると国立公文書館法15条2項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。

それから、移管基準が不明瞭なために移管が進まないということであれば、これは当然移管基準の明瞭化というものを進める必要がございますし、また移管の時間的な余裕が少ないということであれば、移管の是非の判断を前倒しをすることが必要になってきます。これは運用でもできる話です。

「移管対象文書に関するパブリック・コメント」と書いたのは、これはアメリカでNARAがGRS以外のものについて各行政機関からレコードスケジュールが出てきまして、記録を廃棄する場合には、NARAだけの判断でなくてパブリック・コメントまでやっておりますが、移管対象文書について、そのリストを早い段階でつくって、それをパブリック・コメントにかけることが考えられます。内閣府とか国立公文書館だけの力に頼るのでなくて、民間の歴史学者とかそういう方たちが、実はそこに非常に重要なものが含まれているので、それはぜひ移管してほしいといったようなコメントを寄せることも1つ考えられるのではないかと思います。ただ、これが機能するためには、行政文書ファイル名が非常にわかりやすいものになっていて、ファイルに大体どういったものが入っているかということが理解できることが前提条件になるかと思えます。

それから、これは尾崎委員からもお話がありましたように、選別作業に嘱託職員を活用することはいいアイデアだと考えます。

行政機関情報公開法施行令16条1項9号では、保存期間満了前に特別な理由による廃棄が認められております。これについては、「行政文書の管理方策に関するガイドライン第4」では、行政機関の長の承認ということになっておりますが、ここの部分をどうするかということも1つ論点かなと思います。ただ、私の理解しているところでは、行政機関情報公開法施行令の16条1項9号の特別な理由による廃棄というのは極めて例外的な場合を念頭に置いていて、例えば個人情報の用は済んでいる場合、必要ないのに保有していますと、それが漏洩してプライバシー侵害なども起こるといふこともあるので、こうした場合には例外的に廃棄することを認めたのだらうと認識しております。その立法趣旨どおりに運用されていれば、特段ここは問題ないところかと考えます。このあたりは運用がどうなっているのか、これが適切に運用しているのかどうかという点は、私は実態をつまびらかにしないものですから、もし何か問題があるようであれば、ここのところについて、行政機関の長の承認だけでなく、内閣府の長の承認も必要とするというようなことも考えられますが、そもそもここで問題があるのかどうかということ自身、私十分認識しておりませんので、単に論点として挙げただけでございます。次にちょっと書いておきましたのは、移管することによって、開示すべきでないと思っているものが開示されてしまうという懸念から、もし移管が進んでないということになると、そこに対してどう対応するかという問題が出てくるわけですが、ただ、これは調べたところ、実際には国立公文書館で移管元機関の意見は十分に聴取をして尊重する仕組みになっているようです。そうであるとすると、あまりここは本当は問題ではないのかなと考えました。

次のページですが、中間書庫、これは個々の行政機関に設置する韓国型の場合であれば、これは現行法の運用で可能で特に法改正は要しないわけですが、国立公文書館に設置することになりますと、果たして国立公文書館の所掌事務に入るのかどうかという問題がございます。11条1項1号で、「移管を受けた歴史資料として重要な国立公文書館等を保存し、及び一般の利用に供すること」とありますので、中間書庫の場合には、移管を受けたということにはならないのだらうと思います。そうするとここで読むのは難しいのかなと思われました。6号に附帯業務があるわけですが、附帯業務で読めるかということですが、これも私はこの懇談会で質問させていただいたところ、附帯業務として何を念頭に置いているかということがそもそも明確でないということでしたので、6号で読めるのかどうかちょっと疑問でございまして、そうすると明確に所掌事務として位置づけるためには、この法改正が必要なのかなというふうに考えました。

ただ、国立公文書館は独立行政法人になっておりますので、独立行政法人通則法の2条



1項で、独立行政法人というのは、国がやる必要はないが、しかし「民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの」をやるものだということになっています。こういう中間書庫的な業務、これは例えばアメリカの場合ですと、NARAのレコードセンターと民間の倉庫業者とが競争関係にあるわけです。そうすると民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないと言えるのかどうかという問題が1つ検討課題かなと思います。

これはここでゲストスピーカーとしておいでになった小谷会長も、そういった民間のサービスもあるのだということをおっしゃっていましたので、そうするとそのところをどう考えるのか。確かにそういった現用文書の段階で不開示情報も含まれているものを管理するわけですから、当然守秘義務が必要になってまいります。ただ、民間の場合にも守秘義務を課すことは立法によって可能ですので、単に守秘義務というだけでは「民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの」、この条件はクリアできないかと思います。

そこで、評価選別の面で、専門的なアーキビストが、そこで単に預かっているだけではなくて、早い段階から評価選別を前倒しをしてやるのだとしますと。それは民間ではまだ難しく、国立公文書館がやらざるを得ないということであれば、独立行政法人通則法2条1項の問題はクリアできるのではないかと考えます。

次の(2)、これは移管の関係で(2)ということになるのですが、立法機関、司法機関の公文書等が十分に移管されてないという問題。これもこの懇談会で共有されているところかと思います。これについては、現行法上、国の機関との協議による「定め」をすれば、それに基づいて移管という道が開きますので、これは立法・司法府との協議を早急にするということによって運用で対応できる問題です。

しかし、先ほど行政機関との関係で、現用段階でも行政機関の場合には行政機関情報公開法でアクセスして、アメリカのNational Security Archiveのようなものをつくらうと思えばそういう道があるのに対して、現在の行政機関情報公開法はその名称が示しますように、立法機関・司法機関は対象外になっております。諸外国の情報公開法を見ますと立法機関、司法機関が対象機関に入っているものが多いわけです。同じ法律の中で対象機関に含めているというものがかなりございます。

私もいろいろ外国に調査に参りまして、日本の行政機関情報公開法の英訳を見せながらいろいろと議論していると、非常に良くできている法律だけど、なぜ裁判所が入っていないのか、なぜ立法機関の事務局の部分は入っていないのか、という質問を受けることがまれ

でないんですね。これはそもそも我が国の場合、行政機関情報公開法が行政改革の一環として制定されたという経緯があり、そのために行政改革委員会設置法に基づいて行政改革委員会で議論されましたので、その所掌事務から当然行政機関に対象を限定せざるを得なかったという背景があるわけですが、立法・司法が外れているということからしますと、3分の1の情報公開法とも言えます。まだ立法・司法の部分は課題として残っていると言えないわけでもありません。

ちなみに地方公共団体の場合には、我が国でもほぼ100%議会を対象になっております。都道府県は47すべて議会が対象になっておりますし、市町村においてもほぼ100%議会が対象になっております。司法府はこれは国の事務として、自治体裁判所というのはありませんので、当然地方公共団体の情報公開条例では司法の部分は対象外ですが、立法に関するものはほぼ100%対象に入っております。

(3) 独立行政法人等の公文書等が十分に移管されてないという問題。これは現在、国の機関から移管を受けたということになっておりまして、そのために独立行政法人等の文書は、それを国の機関が取得をした場合には、国の機関を通じて国立公文書館に移管されるということであるわけですが、独立行政法人等が保有している歴史的な価値のある文書であって、国の機関によって取得されてないものも十分あり得ると思います。

そこで直接独立行政法人等にも国立公文書館への移管義務を負わせるということが考えられます。ただ、これは国立公文書館法15条1項の改正が必要でありまして、国の機関から移管を受けたという部分を国の機関及び独立行政法人等から移管を受けたと改正する必要があります。特にこれからどんどん、それまで国の機関だったものがアウトソーシングされて独立行政法人等になってまいりますと、その部分が十分移管されないというおそれがあります。

御存じのように、独立行政法人等情報公開法とか独立行政法人等個人情報保護法が制定されておりまして、国とは別の法人であっても、実質的に政府の一部を構成すると思われるものについては、情報公開とか個人情報保護の面では、国の機関と基本的に同様の仕組みで法的な規制をかけているわけですので、その対象法人については、直接に国立公文書館に移管義務を負わせることは立法政策として十分可能であろうと考えております。

次に3、これもここで議論された点ですが、寄贈を受けたり購入したりする法的な根拠が不明確であって、移管を受けたということしか明示されてないということです。これについては、寄贈とか購入は国(内閣府)を通じて行ってもらって、内閣府が取得したもののについて、それを国立公文書館に移管するという方法はあるので、それでも足りるという

ことも言えないわけではありませんが、直接国立公文書館がそういうことをできるようにするのであれば、11条1項6号の附帯業務というのがありますけれども、これで読めないのであれば、明文で国立公文書館の所掌事務とする法改正が必要になってくるだろうと思います。

次の4でございますが、民間保有の歴史的・学術的価値のある文書等へのパブリック・アクセスの促進ということです。これは何も国立公文書館に移管されなくても、民間にもいろいろな歴史的価値のあるものが散在しているわけです。問題はそれに対してのパブリック・アクセスが確保されることだと考えますと、必ずしも移管されなくても、それへのパブリック・アクセスを確保する道を考えることも必要かと思えます。

そこにちょっと挙げておきました美術品の美術館における公開の促進に関する法律というのは、これは数年前に、私、文部省で多少関係したものなのです。いろんな貴重な美術品が民間にあります。それが美術館等によって購入されたり、美術館に寄贈されれば、それはそれでいいのですけれども、必ずしもそうはいかない。しかし、それが家宝として個人の床の間におさめられていて、パブリック・アクセスが確保されていないという問題に対処する1つの方策といたしまして、そうしたものを登録して、登録したものについては、契約美術館で公開をする。それから、相続税のときに、そうしたものの物納を認めて、そして物納されたものを所管替えしまして、美術館で公開できるようにするという仕組みです。

この仕組みは公文書についても活用できるのではないかと考えました。民間が所蔵しておる公文書等について登録をしてもらう。登録したものについて国立公文書館で公開をして、相続税のときには物納を認めるという形で、国の方にそれが取得されるように促す。また、国立公文書館でのそういう公開を促すということも1つ考えていいのではないかと思います。

それから、5の点ですが、これもこれまでこの懇談会であまり議論されてこなかったように思うのですけれども、国立公文書館その他の公文書館における利用の問題があります。この懇談会も、「適正な管理、保存及び利用」について検討することとなっておりますので、利用についても論ずる必要があるのではないかと思います。つまり、国立公文書館とか外交史料館、宮内庁の書陵部、そういうところに移管されたものは、行政機関の情報公開法の対象外ということになるわけでございますが、当然移管された後も、それに対して十分な国民のアクセスが確保されている必要があります。これについては現在不開示情報の面では限定が政令でされており、行政機関の情報公開法、あるいは独立行政法人等の

情報公開法を適用される場合よりもむしろ広く開示しているわけです。公共の安全等に関する情報、審議・検討・協議に関する情報、行政機関の事務事業に関する情報の不開示情報は適用しないということですから、むしろ不開示を限定しておりまして、この点は問題ないのだろうと思います。

1つ論点としてあるのは、現用文書の場合には開示請求権が認められているわけですが、移管されますと開示請求権の対象からは外れるということです。もちろん一般の利用に供されるということでアクセスの道はあるわけですが、問題は開示が全部拒否されたと、あるいは部分開示されたというときに、それをどう争うかという問題があります。これは実際に、国立公文書館で問題になったという例は聞かないのですが、宮内庁書陵部にある大正天皇実録について閲覧したところ、大量の墨塗りがなされていたという例がありますが、これは現用の場合ですと、もちろんそれに対して行政不服審査法に基づき不服申立てをしまして、内閣府の情報公開審査会で委員会審理の道もあり、さらに行政事件訴訟法で司法審査を求めるという道もあるのでありますが、国立公文書館で閲覧させないという決定は、行政処分としては構成されていないと思いますので、そのところが1つ問題としてあるのではないかと感じました。

これは理由の提示とも関連してまいりまして、行政機関情報公開法の拒否処分の場合には、行政手続法の8条に基づき理由提示の義務が生ずるわけですが、公文書館等で不開示にした場合、なぜ不開示にしたかという理由の提示の問題というのがあるように思いました。

それから、来年の4月1日から全面改正された行政機関個人情報保護法、これが施行されることとなります。現在の行政機関電算機個人情報法と比べ、非常に対象が拡大して、電算処理したものに限らずマニュアル処理されたものでも、行政機関情報公開法の行政文書に記録された個人情報は全部保有個人情報として対象になることになり、そして、開示請求・訂正請求、利用停止請求が権利として認められることとなります。

そうしますと、現用段階で、個人の方が、自己情報にこういう形でアクセスし、訂正を求め利用停止を求めると、こういうルートがあるわけですが、これが非現用になって、公文書館等に移管された後に、そのアクセスの道が閉ざされてしまうということはやはり問題だと思いますので、来年4月1日までに公文書館等における自己情報へのアクセスということも考えておく必要があるのではないかと思います。

それから、開示請求と開示の実施の方法ということですが、これも現用の段階ですと、現在もちろん郵便で開示請求することができるにとどまらず、この3月31日からオンライ

ンによる開示請求というのにも認められております。また、開示の実施の方法についてもいろんなメニューがあるわけです。ですから、そうしたことについても非現用文書になって、移管された後、かえってアクセスが不便になるということがないように、そのところの均衡を考える必要があるのかなと思います。

現在の国立公文書館法16条では、「一般の利用に供する」という書き方になっておりますので、この利用に供する方法については特段限定されておられませんから、現行法の下でいろんな開示の実施の方法を認めることができるのだらうと思います。ですから、これは特に法改正せずに国立公文書館利用規則の改正で足りる問題かと思えます。

6は、これは国立公文書館に、単に非現用になったものにとどまらず、現用文書の段階で、保存とか利用に関する助言まで認めるかどうかという問題がございます。これは国立公文書館法の11条1項3号は、「歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関する専門的技術的な助言を行うこと」というのを国立公文書館の所掌事務としておりますので、ここで言う、「歴史資料として」というのをどう読むかということで、現用段階でも歴史資料として重要なものについては、これに含まれると読めば、現行法の下でも、そういう専門技術的な助言は可能だということになって、特に法改正なしにそういうことができるのだらうと思いますが、このあたり、この国立公文書館法も議員立法であまり立法過程の資料がありませんので、ここで言う「歴史資料として」というのはそこまで含んでいる趣旨なのかどうかというのは、立法者意思を確認することが資料では十分できなかったのですけれども、そのあたり、もし事務局の方でわかりましたら教えていただきたいと思えます。

とりあえずこの程度にいたします。

高山座長 どうもありがとうございました。非常に緻密にかつ体系的に御説明をいただきましてありがとうございました。

それでは、ただいまの宇賀委員の御説明につきまして、各委員の皆様方から御質問がございましたらどうぞ御自由に御発言いただきたいと存じます。

加藤委員 明治時代の法制局長官井上毅を思い出しました。どうもありがとうございました。歴史家としては単純に文書管理法のようなものができればよいのではないかということはずっと考えて参りました。できれば良いと考える一番単純な理由は2つあります。一つめは、文書というものが誕生するライフサイクルを考えたときに、統括官庁がどこかということです。現用では作成機関ですが、非現用になると国立公文書館になる。その2つに分かれてしまっているということです。二つめは、基本となる法が情報公開法か、そ

れとも国立公文書館法かという2つに分かれてしまっていることです。

宇賀委員の説明では、国立公文書館法の15条の1項や2項の改正で、事実上運用可能だということを示されています。これは、非常に説得的なのですが、ただ、御説明の途中に、例えばアメリカのジョージ・ワシントン大学にあるNGO活動の例などが挙げられております。そうしますと、これは利用者の側に高度の専門性が前提とされるような活動が国民の側に要請されねばならないように思います。つまり単純に考えると、1つの法をつくれれば良いのに、現行の法律を改正していくことによって、むしろ利用者の側に高度の専門性を要求することになってしまうのではないかという懸念が1つあります。

あともう一つは、日本でこのような懇談会をやっているというのは、世界から注目を浴びているかわかりませんが、少なくとも今専門家の中からは注目を浴びております。例えばICA北京大会において、保存記録法制委員会というようなものの最終報告書が出されています。保存記録法、文書管理法というものが今や世界水準だというふうな風潮、つまり変えようとする方からすると良い意味での外圧というのが今ある状況で、そのような意味での外圧に対して、国立公文書館法の改正で十分であると言えるのかどうか。もしくは新しい法をつくる際には、国民の権利、義務関係に重要な改正が加えられていないからつくれないというような、そのようなことがあるのかどうか、この点についてもお聞かせいただければ幸いです。

宇賀委員 レジユメの「踏まれるべきプロセス」というところで、 からさかのぼってきまして、時間の関係もあるのですけれども、 に対応すべき点までは一応の検証ができたのですが、 に行くためには、それで不十分な点というのはやっぱり立証していかないといけないと思うんですね。現行法上不十分な点はいろいろあります。単に国立公文書館法の改正だけでなく、そもそも現用段階で行政機関だけしか対象になっておりませんから、立法とか司法についての情報公開法がないというのは問題だろうと思っておりまして、それは国立公文書館法の改正では対応できず、別途そういうものをつくっていく必要があるのだろうと思います。

そうしたものができて、そしてそれぞれの立法とか司法の情報公開法を運用していくためには、当然ここも文書管理が車の両輪になりますので、立法・司法についても現用段階からしっかりしたとした文書管理の仕組みを法制化していく必要はあると思うんですね。

あと行政機関の方について、現在は行政機関情報公開法施行令、それに基づいてガイドラインがつくられてそれぞれ文書管理規則をつくっているという仕組みになっているわけですが、その仕組みが、私が見るところ、確かにそれぞれの行政機関の長が文書管

理規則をつくっているという意味では分担管理なんですね。きょうも資料として配られているようなのですが、文書管理規則を見ていきますと、かなり統一がとれていて、ほとんど変わらないということ、私もちょうと見まして感じたんですね。つまりガイドラインがありますので、現在はガイドラインに沿っています。ですから作成の部分についても、それぞれの文書管理規則を見ますと、行政機関の意思決定は文書でやるとされています。例外が認められるのは、これは直ちに文書をつくれないう場合、しかし、この場合、後でつくるといことですね。それから軽微なものを除くという面では、実は統一がとれてしまっているんです。

ですから、それでは何か問題があるということを行うためには、こういう問題があるのだということの問題の所在から指摘していかないといけないことになるのですけれども、そこがまだ十分検証できなかった、そのところは触れなかったわけ。何か問題があるということであれば、当然そこを変えていく必要があるのだろうと思います。

あと、例えば作成については、現在も既に行政機関情報公開法施行令のところで、意思決定は文書でやるということは政令で書かれているわけ。これを例えば法律に上げることによって、遵守の度合いが高まるのかどうかということ、もし高まるのであれば、今政令で書かれているようなことを法律レベルに上げていくことになるのだろうと思います。

ただ、これもこの懇談会で小谷委員が、いや、政令でなくて訓令でも役人は守るのだという話をされていまして、法形式の面で下だから守られていないということでは必ずしもないという、行政経験に基づくお話いただいたもの。ですから、そうすると政令で定められているものをそのまま法律に上げるだけで遵守意識が高まるのか、確信が持てなかったもの。ですから、きょうは挙げなかったわけ。

今の仕組みというのは、分担管理というよりも、むしろコンセンサス方式といえるように思いますが、当然政令をつくる段階でコンセンサスで、これは閣議決定するわけで、閣議のメンバー全員一致でやるわけ。それから行政文書の管理方策に関するガイドラインというの、これも各省庁の申し合わせという形をとっていますから、コンセンサスという形でやっている。移管についても、移管基準については閣議決定、官房長申し合わせ、文書課長申し合わせという形で、いわばコンセンサス方式でやっているということですね。ですから、そういうコンセンサス方式と、例えばアメリカとかカナダ、あるいはオーストラリア、ニュージーランドなどで、特定の記録、管理について責任を持つ行政機関があって、そこが責任を持つという一元的な方式と、どちらも方策としてはあると思います。ど

ちらが優れているかということはなかなか判断が難しいのですが、今のシステムを変えて、そういうNARA型にすべきだということを言うためには、学問的に、とといった、こういうプロセスを踏まないと、そこで説得力ある議論ができないといけないものですから、ちょっとそこまでは私も十分時間がなくて詰めきれず、そこができてないものをお話しするのも適切でないと思ひまして、きょうは の段階でとまったということですね。

高山座長 ありがとうございます。ほかに御質問、御意見ございますでしょうか。

山田委員 宇賀先生、最後にもちょっと触れられた点なのですが、現在の法制度というのが、基本的には、要するに現用文書は原課が管理をし、非現用になると公文書館に来る。逆に言うと、公文書館の役割は、非現用文書を管理をするというのが現行の法システムだという解釈をとられたと思うのだけれども、確かに立法者意思というのが明らかでないわけで、そこで議論しても実は水かけ論といえば水かけ論なわけですが、ただ、現在の法律の規定自体を見たときには必ずしも公文書館が非現用文書のみを取り扱おうと。そののみについて管轄権を有するという読み方をしなければならぬ必然性はないのではないかという気もするのですが、そこら辺はいかがなんでしょうか。

宇賀委員 私もそういう解釈もあり得ると思います。そういう解釈もあり得るけれども、そういう解釈でいいというだけの立法資料が十分ないものですから。

山田委員 例えばデジタル化をした場合に、コピーの方を原課に残して、原文の方を公文書館に送ると。これをやった場合に、これが現用文書を送ったということになるのかどうかという問題もあるわけで、コピーを使っているとしても、現用文書そのものが向こうに行ってしまうということは、情報としてはまだ現用なのかもしれないけど、その移った文書自体としては現用でないという解釈自体もできそうな気もするわけで、そもそも、デジタル文書なんていうことを考えてないで、現用・非現用という議論をしてきたわけで、そこであまりそこを引きずるのがいいのかどうかという感じもちょっとしたのですけれども。

宇賀委員 恐らく参照用の便宜で、いつ使うかわからないけれども、将来いつか使うかもわからないということで行政機関の手元にとっておけば、これは現用の解釈自身を今後変えれば別ですけど、少なくともこれまでの現用の解釈からすると入るのだろうと思うんですね。

小谷委員 国立公文書館法2条で、公文書等の概念から「国の機関において現用のものを除く」と括弧で書いてあるわけなのですが、原本は古くなると読みにくいので、同じものをつくって各省にとっておくというお話でした。情報としてはそっくり同じものが公文



書館と各省にある。そうすると公文書館に保存されている文書は現用のものではなくなるのかなという気もするんです。「公文書等（公文書その他の記録）」を、情報が載っている物体と物体に載せられている情報そのものとは区別し、情報そのものは同じだが、各省が自らの事務処理上保管している物体は現用で、公文書館に移されている物体は非現用だといえないかなという感じがするのです。公文書等を物としての文書等と情報としての文書等に2分できるか問題ですし、公文書等を2分すると議論がどこへ落ち着くのか私自身もわかっていないのですが。

宇賀委員 電子文書になると、確かにそもそも原本とか写しということ論を論ずる意味自身がなくなってくるのではないかと思います。実は総務庁の時代に共通課題研究会で原本性の確保に関する検討をやったのですが、初めはそもそも原本とは何かということから議論していったのですが、そもそも電子文書になってくると、何が原本かということ論を論ずる意味自身がもうなくなってきて、そもそも原本が1つという、これまでの紙の世界での前提自身が成り立たなくなるのではないかと思います。結局原本とは何かという議論をやめまして、原本性とは何かということで、原本性を論じて、原本性を確保する方策をまとめたということです。そのあたりはデジタル化していくと、今までの原本とか写しという観念自身がもう時代遅れなのかもしれませんね。

小谷委員 私の経験を申しますと、道路交通法の改正で本則の後に別表を追加しましたが、その別表の位置が一字ずれているのではないかと疑いが実はあるんです。それは閣議に請議した法律案は、薄紙に和文タイピストがコツコツ打ったものです。それと官報に出たのと比べると、別表の表の位置が一字ずれているのではないかと。ところがまた考えてみますと、実際に国会議員は何で道路交通法案を審議したかということ、印刷局が大きい活字で組んだ印刷物で議論しているのです。そうすると道路交通法の原本というのは、国会議員が議論に使用した印刷局作成の印刷物であろうか、それとも閣議で、これを政府提案として出すよ、と決定して、全大臣から判こをもらったタイプ印書のものが原本なのか。一般国民には官報で知らせるわけですが、官報が原本だという人はいないでしょうけれども、何が原本だかわからなくなってしまっていて、私も表の位置が一字ずれているというのは、法規としては影響がないですから、そのままにしちゃったことがございます。

以上は雑談なのですが、原本とは何かということで、そういう例があったので御報告しておきます。

高山座長 ありがとうございます。ほかの委員の皆様方、いかがでございましょう。

三宅委員 1ページ目の下から12行目に、「原本を国立公文書館に移管しても、デジタ

ルアーカイブ化が実現すれば、行政機関は24時間アクセス可 法改正を要しない」とありますね。ここはデジタルアーカイブ化というのは、今は既存の法律で大体全部パーフェクトにできるのですか。私その辺詳しくないのですが、今おっしゃったように、紙媒体のものが、例えば国立公文書館に行って、写しとかデジタル化されたものが各省庁にあるとかというような形の形態は基本的には現行法で十分なのですか。

宇賀委員 ここでちょっと書きましたのは、全部これは国立公文書館に渡してしまうわけですね。ただ、そうするとすぐ必要なときに見られないという問題があり得るだろうと。しかしデジタルアーカイブにすれば、24時間、1年365日アクセスできるようにすることは技術的に可能ですから、そうすると移してしまっても、デジタルアーカイブ化すれば、行政利用に支障が生ずるといことはなくなってきて、それこそ前の晩に質問の通告があって、立法過程の資料をすぐ見て、徹夜で答弁つくる必要があるようなときでも対応できるのではないかと。そこまでいけば、そういう参照の便宜のために手元に置いておくという、行政機関のインセンティブはなくなってくるのかなと、そういう趣旨でございます。

三宅委員 それは例えば条文とか施行令、政令とかのレベルだと、今でも、私なんかは自宅に六法がなくても、パソコンで政府の法令検索にアクセスして利用させていただいていますし、判例も大体そうですね。そうすると自宅の本も要らなくなって、非常にスペースがすくのですけれども、それと同じような形でずっと実現するという多分イメージだと思うのですが、仮に立法の過程でのいろんな国会答弁用の資料がありますね。答弁用の資料は結構ファイリングされているものがあって、それは例えばファイリングされているものを、法案が通った後で開示請求すると、原則公開のような形になっていますし、その立法資料というのはかなり各省庁で参照するためにとっておくということがどうもあるようですけれども、それもすべてデジタルアーカイブ化が実現できるのかどうか、私思っています、その辺のいろんな立法の資料の中での解説とかというようなものはアーカイブ化をすべてするところまで果たしてできるのか、今の現行法でできるのかというのがその辺なんですけれども。

だから、デジタルアーカイブを実現するということになると、例えば立法資料などを国立公文書館に移管して、そこでデジタル化するというようなことを一括してやろうとすると、各省庁の方では、いや、生の資料は抱えておきたいとかという話が出てこないか、ちょっと気になります、事実上の問題です。

宇賀委員 行政機関がそういう参照用の便宜のために手元に置いておきたいというのは、内容がわかればいいわけですね。紙の原本である必要はないわけですから、むしろ、そう

いうものは国立公文書館の方に移して、展示などをしてもらって、行政機関は必要なときは、情報にアクセスできればいいわけですから、それは法改正なしでやれるのではないかと。ただ、大変コストがかかると思いますし、そういう問題はもちろんあります。

三宅委員 コストがかかるので、予算化と法律上の根拠みたいなものがないと、参照の便宜のために各省庁にあるものを移管してくれというのはなかなか難しいのではないかと。思うんですけども、そうだとすると、きょうは既存の立法の改正の対応の可能性というところの細かい議論をしていただいて、細かい議論は随分よくわかるのですが、先ほどの加藤委員のお話のように、素人から見て、文書の移管についての基本的な理念みたいなものがある程度整理されて、関係法律をある程度整備して、目的規定みたいなものを少し明示的に設けて、国立公文書館の改正の部分とか、いろんな細かいところの改正があります。

それから、立法と司法の情報公開を一緒にするのはなかなか難しいかもしれないけれども、少なくとも協議すると、今、国立公文書館法はなっていますけれども、あの協議というのが果たして、あの1項目だけでできるのか、現実に今までされてないのを見て、それは条文の下の規則なり、そういうものをつくれれば果たしてできるのか、それとも協議についての部分を司法と行政、立法府と行政府でもう少し詰めて手続的なものを法律的な形で作らないといけないのか。その辺が難しいというか、ちょっと混乱しているんですね。

例えば、この間、裁判所の情報公開法をつくったらどうかというのを日本弁護士会が最高裁に提言を出したら、最高裁はそれを受け取って対応に困ったもので、内閣府の方かなんかに渡された。内閣府は、こんなのはうちは受け取れないというので最高裁に返された。それを裁判所の情報公開制度で、そんな動きがあったというのを開示を求めた方の話として聞いたものですから、もう少し法制化のビジョンみたいなものがあるって、それに基づいて何かできないと、その辺の対応みたいなものが果たしてできるのか、協議のところの例として、その辺がまだ非常に頭の中が整理できてなくて、法的なものを法的な形で構成できると国民としてはわかりよいかという気がちょっとしました。

宇賀委員 協議に関しては、そもそも国立公文書館法をつくったのが、それまでは国立公文書館の所掌事務が国の行政機関から移管を受けた文書等の管理保存となっていたのを民事判決原本の移管を実現するために国の機関と変えて立法も司法も含めるということにしたので、あそこですべての国の機関に立法・司法が含まれているというのは明確にされているわけですね。それから会計検査院は行政機関ですけども、しかし、憲法上は内閣から独立しているわけですが、これは内閣総理大臣と会計検査院長の間で協議して、ほかの行政機関の場合と同じような取り決めを3段階でもう既にやっているわけですね。

ですから、私は立法・司法との関係では、協議に関しては、現行法上問題なくできると思います。あとはやるか、やらないかだけで、政治的な問題で法的な問題ではないのだろうと思います。

三宅委員 そこが今の法律だけで、実際に行われてないものですから、政治的なといっても、実際に最高裁長官と総理大臣が協議してという話ではなくて、実際は事務方ですから、それをするには何かその手続についての規則みたいなものがないとなかなか事が運ばないのではないかと思うんですよ。

宇賀委員 会計検査院との関係の協議にしても、別に特別に国立公文書館法以外に、何か法令上協議の手続があったわけではないですね。これまで一般の行政機関との協議で閣議決定されていますし、会計検査院との関係もそれに準じた形で協議して取り決めができていますから、その前例を参考にして進めていくことで足りると思うんですね。だから、それは法的な問題というよりは、本当に現行法上やる意思があるかどうかという決断の問題ではないかと思いますけれども。

高山座長 いろいろと御議論が進んでおりますが、現行法で実行可能なような法環境をつくるためにも、 まで進んでいただきたいというのが素人的な発想であるのかもしれませんが、それはもう少し、先ほど宇賀委員がおっしゃいましたように、極めて現状の状況で、未解明の問題がたくさんあって、それに誠実に対応していくならば、現在の、あるいは本日のこの段階では の段階でしかありえない。そうすると、 の段階まで進むということになれば、ある種のいろんな条件が整ってくればということにもなるかと思ひますし、さらに純然たる法学的な側面だけではなくて、今、三宅委員そのほかの、あるいは加藤委員からも御指摘のあったように、政治的な、もう少し目的志向的な問題が出たときに多少どういうふうに対応すれば の段階に進めるかということを考えてゆく必要が出てくるかと思ひますので、それはまた次回までの大きな宿題になるかと思ひまして、少し時間が超過しておりますので次の段階へ進ませていただきたいと思ひます。

今の宇賀委員からの御説明が基礎に置かれると思ひますが、公文書等の管理・保存、利用に関する制度の整備の中で、法律的な手当が必要でないといひますが、新たな法的な手当をしないで対応できるどころということにいたしまして、尾崎委員にお願いしていたものがござひます。これについて、尾崎委員から御説明をお願いしたいと思ひます。

尾崎委員 それでは説明をさせていただきます。資料3の「公文書の適切な移管について(案)」というものでござひます。すいませぬ、(案)と付いてはありますが、案の段階で一遍出したのですが、今や私としてはファイナルであります。私は法改正を必要と

しないという事実上の何か腕力みたいな話と、何かアイデアがないかと、そういうことでこのペーパーを考えてみたのでございますけれども、国立公文書館が頑張っても、内閣府が頑張っても、各省庁がやる気を出さないとなかなか移管はうまく進まない。何とかやる気を出させるようなことをできるだけ具体的に考えられないかというのがこの案でございますが、既に今までに何回か発言してしまったものも含まれておりまして、新しい部分はちょっと無理につくり出したようなところもございます。御検討をいただけたらと思います。

まず、1でございますが、内閣と各府省がお互いに協議をするわけですが、ほら、おいたら協議する件数が物すごく多くなってしましまして、實際上、手に余ってしまうということがあり得るのではないかと。そういうことで、まず協議件数をできるだけ減らすことができないかということを考えてみたわけです。そこで「包括的合意制」と、こういう立派な場所に出すものですから、何か立派な名前がないかと思ってそう書いたのでございますけれども、その包括的合意制を導入してみたいと。

アンケートが大変優れた資料でございますが、あれが各省側の正直な意見だということをお前提にして考えてみますと、アンケートの中で、要するに何がつまづきの石になっているかというものの2番目に多いのは、移管対象となる文書がわからない、ということなんですね。そうであれば、まず移管対象になる文書をできるだけ早く決めてやるということが大切ではないかと思えます。

そこで公文書のうち、毎年、隔年あるいは3年ごとというように、定期的に作成されている文書、それは内閣府と各府省の間で、最初にそういうものについて合意してしまうと。それで毎年定期的に作成するものについては、これは移管する文書だよ、これは廃棄する文書だよと決めたら、もうその例にならって、後は協議の対象から外してしまうと。それで自動的に移管する文書はとにかく待たなしで移管すると。そういうことになりましたと、移管対象が非常に明確になるわけです。それを1つ考えました。

そこから外れた文書、それが今までどおりの個別の協議の対象になると思えますけれども、かなり数が減ってくるのではないかと思えます。

高山座長 官房長官がお入りになりますので、資料3の1まで御説明をいただいたということで、ちょっとお時間をちょうだいいたします。

(内閣官房長官入室)

高山座長 それでは、細田官房長官がお見えいただきましたので、ここでご挨拶をちょうだいしたいと思います。ひとつよろしく願います。

細田官房長官 大変遅くなりまして申し訳ございません。このたび、内閣官房長官を拝命いたしました細田でございます。それでは掛けたままお話しをさせていただきます。

本懇談会は、福田前官房長官が自ら提案され、委員の皆様方をお願いして始められたものとお伺いしております。私は前官房長官の任を引き継ぐこととなりましたが、本懇談会についてももしっかり受け継いでまいりたいと思います。

先般「激動幕末、開国の衝撃」という国立公文書館の特別展を訪れました。激動の時代にあって先人が苦難にぶつかりながらも強烈な使命感によって道を切り拓いていったことを保存文書を通じ、改めて深く感じることができました。現代もまた幕末に劣らぬ激動の時代であります。

総理は施政方針演説で、政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ると述べております。このように公文書等を大切に保存して将来の国民に伝えていくことは将来の国民に対する我々の義務であり、公文書等の散逸を防いで適切に保存する仕組みを整備することは内閣の重要な課題の1つであります。

委員の皆様には、これまでの御議論をさらに深めていただくとともに、当初のスケジュールどおり報告書を取りまとめいただきますようお願い申し上げて、私のご挨拶とさせていただきます。

私はIT担当大臣などもやりまして、私もワシントンにいましたから、ナショナル・アーカイブズとかああいうところへ行きましたけれども、本当に各国とも力を入れておりますし、電子化その他努力をしている点を目の当たりにしまして、日本も大いに先生方のお知恵で体制を整備していただくことは急務だと思っておりますので、何卒よろしくお願い申し上げます。どうもありがとうございました。

高山座長 ありがとうございます。

それでは、官房長官がお代わりになりまして、細田官房長官に初めてこの席においていただきましたので、委員の皆様方から、一言ずつ自己紹介お名前程度になるかと思いますが、お願いしたいと存じます。

大変僭越で恐縮でございますが、私、座長を務めさせていただいております高山と申します。よろしくお願いいたします。

それでは、宇賀委員から。

宇賀委員 東京大学の宇賀でございます。

尾崎委員 尾崎でございます。

加賀美委員 NHKで映像のアーカイブを担当しております加賀美でございます。

加藤委員 東大文学部の加藤と申します。よろしくお願いいたします。

小谷委員 小谷でございます。

後藤委員 後藤でございます。今、神奈川大学におります。

三宅委員 弁護士の三宅でございます。

山田委員 一橋大学の山田でございます。

高山座長 それでは、先ほど官房長官のお話にもございましたように、前の官房長官の御意思を引き続いて予定どおり報告書を出せという御下命でございましたので、それに向けて、本懇談会の討議もしっかりと継続させてゆきたいと存じます。それでは引き続き、先ほど中断をいたしました尾崎委員の資料の御説明に戻らせていただきたいと思いますと考えておりますが、よろしくお願いいたします。

尾崎委員 1のところを申し上げていたわけですが、1について若干補足をさせていただきますと、定期的な文書の中でも、予算とか決算とか、機構問題であるとか、定員であるとか、政策評価であるとか、各省庁が全部定期的に行っているものがあるわけです。アンケートの中の自由記入の中に、この種の文書は義務づけろという意見があったんですね。私、確かにそう思うんです。そういうものはすべての省庁が出さないと意義が薄れると思いますので、アンケートのあった意見はなかなかいい意見だと思ったわけでございます。

2にまいりたいと思います。歴史的に重要な文書だというカテゴリーがよくわからないという声がアンケートで寄せられております。確かになかなか判断が難しいところがありますが、そうであれば、ことしのことというのは無理なんですけれども、数年前に起きたいろんなことに関連して、この事件は歴史的に極めて重要であると。したがって、これに関する公文書は、全部歴史的な文書として保管するというを事前に案件ごとに決めてしまうということをやりますと、各省庁が判断するのが楽になるかと思ひまして、1では定期性ということの問題にしたのですが、ここでは個々の事件ごとに、関連する文書をちゃんと保管しなさいよと決めてしまうということをした方がいいのではないかと。例えば30年なら30年後に、期限が来たら必ず公文書館に引き渡すと決めてしまう。こういう案はいかがであろうかというように考えたわけでありまして。

それから、3にまいります。各省庁が移管をためられる要因を考えてみますと、要するに一番重要なのは現用文書として使いたいということです。国会の答弁の際に必要なことというようなことで現用文書として期間延長して手許においておく。何回も期間を延長し

ているうちに失ってしまったりするということが起こり得るわけですね。

これについての防止策であります。先ほどデジタルアーカイブのお話が出ておりました。それが管理されればこの問題は一遍に解決してしまうというように私も思いますけれども、財務省に財務総合研究所というところがございます。そこが昭和財政史の關係の資料をごそっと保管して押さえておまして、それは昭和財政史を書かなくてはいけないからということであったわけですね。ところがそれをCD-ROMにとることができまして、その結果、CD-ROMがあれば、まさに中身が問題なわけですから、文書そのものは公文書館にお渡しするということで、まとめてお渡しをしたという事例があるようでございます。そういうことを各省庁が行う事務的あるいは予算的余裕があればどんどんやっていただいて、本体は公文書館に引き渡すということをしたらいかがであらうかと。

さらに各省庁はなかなかそういうことをやっている余裕がないと思いますので、公文書館の方がコピーサービスをするということができれば、これはかなり進むのではないかと。そして原本はそのまま公文書館が保存し、コピーの方を各省庁に渡しておけば、それで仕事はできるわけでありまして。これは公文書館に人員でありますとか、人員は必ずしも定員でなくてアルバイトでいいと思いますが、予算はつけないといけないのだろうと思います。財務省のCD-ROMというのはどのくらいかかったの、と聞きましたら、どうも1ページで30円から40円かかるようです。かなりの金額になってしまうと思います。

前にも申し上げたことではありますが、各府省の方で移管とか廃棄とかの検討をする余裕がない。それは時間がないということが1つ、人手がないということが1つ。そういう状況を打開するにはどうしたらいいか。先ほど申し上げた包括合意制みたいなことでかなり件数は減ってくると思いますけれども、それでも各省庁にしてみれば大変だろうと思います。そこで移管業務に当たる各府省のマンスパワーの不足を補う手段として、事務に通曉したOBを非常勤職員として雇用し、そしてこの判定事務に従事させるということにすれば、これは即戦力になるというように思います。

次にまいります。「情報開示の取扱いについて各府省にある懸念の除去」というように書いてございますが、これはアンケートの、先ほどのつまずきの石で、ナンバーワンが移管後の文書の公開上の取扱いに対する不安ということです。これが一番大きな要因としてアンケートで挙げられています。その1つの要因が、行政機関情報公開法と公文書館の利用規則の間に不開示情報についての不一致があるのです。それがかなり各省庁に不安を生じさせている要因ではないかと思えます。

そこで法律を直せというのではなくて、国立公文書館の利用規則を改正して、不開示情



報の範囲を行政機関情報公開法に合わせるということをしたらかなり気分的に楽になるのではないかというように思います。これについてはいろいろ議論があることは承知をしておりますが、要するに歴史的に価値のある保存文書をたくさん集めるという政策を重く見るか、情報公開の徹底ということを重く見るか、政策のコンフリクトの問題であります。我々は保存文書をかき集める方を今考えているものですから、1つの案としてこういうことができるのではないかと考えました。

それから、やはりアンケートに似たような話があったのですけれども、一定期間を限って、3年なら3年に限ってこの文書は不開示としてくださいというような要求を各省庁がすると。それは公文書館はそれを丸呑みにするというをやれば、一遍に各省庁の心配は吹っ飛んでしまうのではないかという気がいたしまして、大胆にやるとすれば、これはどうだろうか。

それから、中間書庫が設置されましても、やはり各省庁と不開示情報の調整を早くやりませんと、同じことで、中間書庫になかなかいかないというようなことが起きるような気がいたします。だから、中間書庫の問題も含めて不開示情報の調整を早めにやってしまう。例えば、これは3年間保証しますというようなことをやってしまうことが重要ではないかと思えます。

4であります。移管する公文書の範囲の拡大の問題ですが、これは前から申し上げておりますように広報資料、広報誌でありますとかPR用のパンフレット、ポスターとかビデオ、こういうものは各省庁が精魂込めて国民にわかってもらおうと思ってつくっているものなんですね。これは政策の推移を知るために非常に重要なものであって、これが国立公文書館に揃っているということになれば、必ず役に立つだろうというように思います。したがって、こういうものを各省庁がつくったら、必ず一部公文書館に送りなさいというようなことを閣議決定か閣議了解かしていただいて、そうすれば、自ずからひとりで集まってくる話ですからぜひこれはやっていただきたいと思えます。

それから、むしろ情報提供の方の話になるのだと思えますけれども、昭和55年の閣議了解がございまして、国民生活に役立ち、公開に適すると認められる主要な刊行物、統計資料、通達等の目録を整備しなさいという閣議了解がございまして。これに基づいて、各省庁は目録をつくっているわけです。この目録を改訂していくわけですけれども、その目録に掲げた公文書、それも公文書館に一部送付することを義務づけると、これもまた役に立つのではないかと思います。

最後でございますが、先ほど来、議論になっております立法府・司法府の問題でござい

ますが、官房長官にぜひこの点、お骨折りいただきたいのですけれども、これは三権のもとにある事務方が協議していても絶対だめです。何か法律をつくってみてもだめだと思います。それで、これは三権の長が集まってこうするのだと決めたら、こんな強いものはない。従うしかないわけですから、直ちに動き出す話だと思います。先ほど宇賀先生が、とにかく動き出させなくてはだめだという話だったのですが、ぜひこれは総理にお話しただいて、三権の長がお集まりのときに、総理からお話をしていただいて、三権の長がやろうと言っていただきますと事務的に動き出すのではないかというように思います。ひとつよろしく願いいたします。

以上です。

高山座長 どうもありがとうございました。

細田官房長官 私、総合科学技術会議の方にも出なくてはいけませんけれども、立法府の文書というと、大体国立国会図書館を中心にあると聞いていいのですか、立法府というのは、今ある文書の移管というときには、全体の文書ですか、立法府のものというの

は。

尾崎委員 いいえ、立法府の事務方のつくっている行政文書ですね。

細田官房長官 事務方で保存しているもの。あれは自ら持っておるんですか、資料として、図書館とか。

尾崎委員 そうです。国会図書館にあるのは、いわゆる……。

内閣府大臣官房長 法制局とか衆議院法制局。

細田官房長官 法制局とか院とか、なるほど。司法府もそうですな、判例とか、そういうもの。これをむしろ……。

三宅委員 司法行政文書。

細田官房長官 決裁文書とか判決とか、そういうものですな、これはどういう場で、いかなるタイミングでやったらいいか、非常に大事なことですな。

高山座長 よろしく願いいたします。

細田官房長官 わかりました。ほかにもいろいろ御提言があつて……。

高山座長 報告書にいずれまとめまして、御報告に上がります。

細田官房長官 遅刻・早退で誠に恐縮でございますが、またおまとめいただいたら、いろいろまた働きますので、よろしく願いします。

高山座長 どうもありがとうございました。

細田官房長官 失礼します。

(内閣官房長官退室)

高山座長 それでは、今、尾崎委員から御説明いただきましたことに関しまして、かなり具体的に御提言をいただいておりますが、御意見、御質問を各委員の皆様方からちょうだいしたいと存じます。いかがでございます。

小谷委員 尾崎委員の2ページの下の方の(口)は、誠に賛成なので、こうしないと各省庁は文書をなかなか移管してこないだろうと思います。他方、さっき宇賀先生がお話になりましたように、独立行政法人情報公開法ですと、法人文書には開示義務があって、その開示拒否は行政訴訟の対象になりますけれども、公文書館保管文書の中核たる歴史的文書は、法人文書に入っていないので、これを見せないよと言っても行政処分ではない、争う方法もないと。

実はそのような制度がいつまでもつかですね。行政訴訟の対象を広げようという今の時代に、法人文書の方は開示を拒否したら行政訴訟の対象になって、公文書館の本業ともいべき歴史的文書の閲覧を拒否した行為は行政処分ではないから、秘密がどうか問題となりそうな文書の閲覧拒否行為が訴訟の対象にならないという制度が今後もちこたえられるか、という疑問です。そういう疑問はありますが、尾崎委員がおっしゃるような方法をとらないと各省が安心して非現用のものを移管しないだろうと思います。

ただ、一定期間というのですが、これは各省は大事をとってほぼ半永久的なことを言うでしょうし、ところがそうしてしまうと、主なものは官の秘密と個人情報なのでしょうが、歴史を研究しようとする人たちにとってはあまり厳格的にやられると、それは困るので、これは運用で公文書館が非常に悩むところでしょうが、うまく間をとってしかるべき基準とか各省との協議手続ルールをつくってやらないとまずいなという感じがします。

尾崎委員 こういうものは始めると相場というのができてくるのですよね。不思議なもので。

高山座長 ありがとうございます。山田委員、お待たせしました。

山田委員 私も実は同じところを問題に考えたのですが、確かに不開示にすべきものをきちんと不開示にするというような、そういう仕組みをつくらないと、それは当然安心して役所の方は回してこないだろう。これは確かなのですが、こうなってきますと、本当に公文書館のところで開示をする、不開示をするというのは、普通の行政機関での開示・不開示の判断と同じような判断をしなければならなくなるし、同じような形で利用者との間のコンフリクトが生ずるということに当然なってくるわけで、そうするとこれは何らかの形で普通の情報公開と同じような形で、それをコンフリクトを解決するような手続という

のも考えていかなければ多分いけないのだらうと思います。

そうやってきたときに、それこそ先ほどの話ではありませんけど、行政訴訟にはのらないと。多分今のところは少なくとも処分ではないから、行政訴訟にはのらないのですが、何らかの形でこれを争わせるということを考えざるを得ないのかもしれない。

宇賀先生に聞いた方がいいのかもしれないですけども、今ですと争えないのでしょうか。一般利用だから、権利はないから争えないという話になるのですか。

宇賀委員 国立公文書館の利用規則の中に、再考の申し出というのがあって、そのときに有識者会議ですか、第三者機関が再考の申し出がありますとチェックするという仕組みまではできていますよね。その後、今度さらにそれに不服な場合に抗告訴訟というところまではいかないということです。

山田委員 抗告訴訟にはのらないけれども、裁判にはならないということですか、やっぱり。

宇賀委員 1つ考えられるのは、当事者訴訟ですね。今回は、今の改正案で確認訴訟というのが明示されましたので、1つそういったルートというのも考えられることは考えられますけど、しかし、抗告訴訟のルートにのらないということは確かだと思いますね。

三宅委員 尾崎委員のCD-ROM化ですけど、CD-ROM化して、例えば原本が公文書館にあって、各省庁にコピーがあると。そのコピーが各省庁にあるものに開示請求すると、これは裁判になるんですよね。どうでしょう。対象情報として情報公開法の対象になり得ませんか。今の法律では写しと原本でいうと……。

総務省政策統括官 それは区別してないということです。要は行政機関の長が保有しているという、保有という言い方も言い過ぎかもしれませんが、要するに行政機関の長がどんな正本であろうが写しであろうが、行政文書であって組織的に用いるものとして保有していれば、それは対象情報ということになります。ですからそこは行政機関の場合はもちろん法律の対象になりますし、国立公文書館の場合は、歴史資料という位置づけになった場合は除かれますので、その違いはあります。

三宅委員 公文書館の定義そのままにしておくと、現用文書を除くですから、非現用ですから、情報公開法の2条で対象外になりますよね。ただし、コピーがあるものは原局に残っていると、これは開示請求の対象文書になるので情報公開法はそのまま適用になるだらうと思うんですね。そうしたときに、情報開示の取扱いについての各省庁の懸念の除去のところという、このデジタル化なりCD-ROM化を積極的に進めたときに、公文書館としての保管は十分できて、情報公開法についての対象外で公文書館は除かれるけれど

も、情報公開法の請求で、原局はそのままCD-ROMを開示するかどうかの判断にはなると。

そうしたときに、利用規則と合わせるといふ形になると、今の公文書館の方の有識者会議、私も有識者の1名になっているのですが、1件もないので助かっておるんですけども、その利用規則は私は合わせるのには十分問題はないと思うんですね。ただ、それは現用文書の開示とほぼ同じ形態で残っていますから、それはまさに非現用という取扱いで、今の法律的にはなるけれども、実際は現用が各省庁にあるという形になるから、それに横並びにせざるを得ないだろうと思いますね。そこで一定期間を区切ってというのは、これは30年にするか、永年保存、あれは30年以上とかという期間ですが、一たん30年で見直しをすとか、そういうようなルールをつくれば、その段階では別途の判断があり得るといふのを、その利用規則を二段構えにするというような形ではできそうな感じがすると思うんですね。

尾崎委員 法律の問題にあまり入りたくないんですけども、公文書館法の2条の公文書等という定義がございますね。これは「公文書その他の記録、国の機関において現用のものを除く」と書いてあるわけですね。そうするとコピーであっても現用であったら、公文書でないということになるのですか。ならないですか。

三宅委員 コピーであっても現用であれば公文書でしょうね。

尾崎委員 現用のものは除くわけですね。

三宅委員 国立公文書館にあるものは非現用という取扱いに多分なると思うんですね。だけど、CD-ROMが原局にある、各省庁にあると、それはCD-ROMは写しただけども、情報公開法の対象にはなる。そういう意味では現用のものとしてあるという。

尾崎委員 現用のものとしてあると。

三宅委員 そういう形になろうかと思うんですけど。

小谷委員 情報で見るか、物体で見るか。物体で見れば問題ないけど、情報で見ると同じなんですよ。

尾崎委員 そこがはっきりしないものだから、今のような議論になるので、やっぱり法的手当てがそこは要るんじゃないですか。

三宅委員 だから公文書館に非現用のものしか集めないというのが、この取扱いをしようと思うと現用のものも行く。それを半現用と名付けるかどうかは別ですけども、そういうような形態が実態としては出てくるのではないかと思うんですが、ただ、そういう形が出た方が半現用という概念でも現用でもいいですけども、保管としては十分確保でき

て、原局にはCD-ROMのコピーがあってという形の方が保存としては確実ですから、それは公文書館法の「現用文書を除く」というところも改正して、現用のものでも保管できるような形にした方が本当はいいのではないかという気がするのですけれども。

尾崎委員 さっき宇賀先生が「半現用」とおっしゃったのですけれども、だから、私ももし、コピーであっても、それが現用であれば、一体公文書館にあるのは何なのかなということとはよくわからなかったんですよ。脱け殻なのかなですね。

後藤委員 公文書館の関係者にもまだ誤解がありまして、統一された見解はないのですけれども、私は基本的には次のように考えています。現用か、非現用か、あるいは文書作成原課にあるか、公文書館にあるか、それは問わずに、開示するか、しないかは原則的に同じ基準で決めなければならない。開示の方は、現用時代に開示されたものが非現用になって開示されないというのはおかしいことですから当然開示されますね。問題は現用時代に不開示になったものが、非現用になったらどうなるかということですが、現用時代の不開示の事由が消滅しない限りは、非現用になっても不開示にとどまるというのが筋だと思うんです。

そうしますと、どこにあっても不開示の事由のあるものは不開示になる人ですね。ただ、不開示の事由が消滅するケースがあります。そういうものは非現用になったものの方が多いただろう。不開示事由が消滅したものは開示される。そういうことで実際には公文書館へ行って見たいといったときには、公文書館の方がより広い範囲で見れることになりそうですが、開示・不開示の基準そのものは同じにしておかないとまずいのではないかと思います。

加藤委員 今のことについては結局、宇賀さんがおっしゃった現用と非現用の中間概念の法定化というところまでいかないかと多分結論は出ないのではないかと思います。そこで少し話を変えまして、尾崎委員が提出されました案につきまして、歴史家というのは経験主義的にしか申し上げられませんが一言だけ。非常によくまとめられていると思いました。例えば情報開示の取扱いに対する懸念の除去ということ言えば、外務省は昭和51年からもう18回にわたって、外交記録公開を独自にやっているようです。外務大臣官房総務課がやってこられたことですが、平成14年8月、外務省改革の「行動計画」で、「外交記録文書公開の透明化・迅速化」の一環として、「外交記録公開に関する有識者諮問会議」を開催するようになったことが、一つの重要な画期となっているようです。平成15年8月の「第1回諮問会議」では、外部の有識者として細谷千博さん、波多野澄雄さんでありますとか、国際的に著名な学者が参加しています。

その際、国の安全等に関する情報でも、公共の安全に関わる情報でも、実績としては見

せてられているわけです。ですから、そのあたりの外務省・外務省外交史料館の受ける経験というの、各省庁が応用できる例になると思いますので、2ページ目の に関しては、不開示要請という部分がどうなっているのかという点を外務省に確かめてみて、その知識なり知見を学ぶ必要があると思います。

あと1ページ目の2のところ、「重要な政策事項に関する文書」についてです。これは賛成です。ただ移行期と安定期で分けて考える必要があるのではないかと。まず制度を動かし始めるときには、3年前とはいわずとも、10年前でも20年前でも30年前でもいいのですが、適切な学会が、例えば国家学会にしる、金融史学会にしる、史学会にしる、それぞれの学会が協力して、例えば、狂乱物価問題、エネルギー問題、これをサーベイしてみようとかいうような、30年前、20年前、10年前の問題を移行期に集中的にやってみる。そして、この仕組みが安定してくれば、まさに尾崎委員のおっしゃったように、3年ぐらい前の問題をレビューするような、トピック主義というのでしょうか、これを簡便な形で、閣議決定できるようなシステムをつくっていけば良いと思います。、年金問題も忘れないうちにいろいろ全部揃えておくというのは画期的なことだと思います。これに関しても、外交史料館などが『外交史料館報』という媒体で、公文書館の『北の丸』『アーカイブズ』に当たるような雑誌で、それぞれ新たに蒐集された文書について専門家のコメントを載せる媒体がありますが、これをやれば、先ほど宇賀委員がおっしゃったようなパブリック・コメントに代替するものになっていくのではないかと思います。

高山座長 ありがとうございます。

今日はいろいろと重要な問題が出てまいりまして、予定からいきますと、次回、一応最終報告書案を御審議いただくということなのですが、まだ詰めなければいけない課題があちこちに明らかになってきたという状況でございます。これはしかし、各委員と事務局側とでいろいろと相談をさせていただいたり、あるいは事務局側から、各委員の貴重なお時間をちょうだいして、個別に詰めていきたいと考えております。

そこで、そういう未解決の問題が多々あることを前提にいたしまして、次回、お諮りする報告書の骨子を一応お示しをしておいて、お心づもりだけいただこうと考えておりますので、お手元の資料5に移らせていただきたいと思います。

この報告書の骨子でございますが、まず報告書の大きな構成といたしましては、3つのパートに分けて書いてまいりたいと考えております。それはお手元の資料5の1、2、3のところの主なパートということになります。最初に「基本的な考え方」を出し、それから、「現行のシステムの評価」を行い、その上に立って「必要な取組」というふうに分け

ていこうと考えております。

それぞれの部分で、それではどういうことに言及をするかということについて御説明申し上げたいと存じます。基本的な考え方といいますのは、これはそこに書いてあるとおりでありまして、まず公文書というのは国の歴史を後世に伝える貴重な資料であり、それは併せて国民共通の財産にもなる。

それから、この公文書等の体系的な保存とそれに対する国民一般の利用を可能にすることは、我が国のかたちのありようが問われる国の基本的な責務であるということが柱として立ってまいります。

このことを申し上げますことは、今日の御議論の中でも、ある程度その背景に出てきたわけではありますが、公文書もしくは文書管理についての意識が国民各層にそれぞれ必要なレベルでもってきちんと意識されていないのではないかという危惧がありますので、その意識の高揚を図っていかねばいけない。その意識の高揚を図る対象というのも、単に各府省にいらっしゃる担当者だけではなくというふう考えているわけです。この政策の基本になります内閣府、さらには国民各層、これらの対象に向けての意識の高揚を図っていかねばいけないのではなかろうかと考えております。

それから、3番目といたしまして、我が国においては、公文書館制度についての社会的な認知が必ずしも十分でない。これは今申し上げました。その結果、諸外国に比べて、ある程度格差が生じてしまっているのではなかろうか。すなわち、文書の管理につきまして格差が出ているのではなかろうかということでもあります。

どういう点でその違い、格差が生じているかということになりますと、1つは、公文書館と申しますか、アーカイブスの理念が多少狭すぎるのではないか。それから、収集・収蔵資料の種類というものが少々限定的になっている。もう少し多様にしていく必要があるのではないか。これは、また後にその問題に触れたいと思います。

それから、法的な環境について、これはきょう特に宇賀委員から御説明をいただいたような問題、いろいろと問題点が現在あるということですね。

それから、人的なリソースをさらに充実させていく必要があるかというようなこと。さらにはネットワークと申しますか、管理をする拠点というものも国立公文書館だけでいいのだろうか、あるいは原局だけでいいのだろうか、具体的に言えば中間書庫をどこに置くのかというような問題も出てこようかと考えております。

その次にまいりまして、公文書等の管理については、作成段階から移管・廃棄及び歴史資料としての保存・利用に至るまで、文書のライフサイクル全体を視野に入れて整理して



いくことが必要だということ。

さらには、その後の文書管理や移管の仕組みを見直す際には、各行政機関等における事務の能率的な遂行にも資するものとなるよう工夫。

さらに人材の育成というような問題がございますが、ちょっと最初に申し上げたこととも絡むわけでございますが、新しい文書管理の概念として、社会の歴史、あるいは歴史資料としての文書、説明責任、情報開示に対する対応ということだけではなくて、業務の一貫性の問題であるとか、あるいは公文書の作成にかかわっている、あるいはもっと広く行政、政策の立案というものにかかわってられる方々のアイデンティティーというような問題にも絡んでいくように思いまして、そういう面から少し考え方をまとめてみたいと思っております。

それから、2番目のパートであります、文書の管理・保存・利用に係る現行システムの評価ということでございます。

基本的には最初に出てまいりますように、現用文書に係る行政情報公開法の枠組みを利用して公文書等の移管の仕組みを構築していこうということでございます。ただ、そこには改善すべき点があるということは、きょうだけではなくて、今までいろいろと御指摘をいただいているかと思えます。

見直しに当たって、行政機関における事務の適正かつ能率的な遂行及び行政情報公開法の適正かつ円滑な運用にも留意するということは、これは言うまでもないことです。

一番大きな問題になってくるのが、第3のパートになるわけでございます。

原則的な問題として、文書作成義務というものがございます。これはきょうもいろいろと触れていただきましたので、言うまでもないかと思えます。

2番目が、文書の所在情報をいかに管理するかということでございまして、「行政文書ファイル」における名称が適切かどうか。あるいは適切に記載されるためにどうすればいいかということが問題でございます。公文書等の所在情報の把握、非現用文書の所在情報をいかに国民への提供に供していくか、他の機関等が所蔵する文書をどのようにして活用するか等々の問題。これはきょうこの場でいろいろとヒントを出していただいた、あるいは事例を御紹介いただいたかと思っております。

それから、3番目の散逸の防止、破棄手続等の適正化の問題であります、これも移管基準を見直す、あるいは明確化する。重要な行政文書の類型化、移管基準の問題ということで、これは特に尾崎委員から、包括的合意制、特定重要政策事項指定制度というような新しい御提案をいただいております、これは大変すばらしいアイデアだということで

取り込ませていただければと考えております。

それに関連しまして、廃棄及び保存期間の延長。それから「中間書庫」、これも、前から出ております問題であります。その具体的な在り方についてということになっていくわけですが、廃棄につきましては、あるいは保存期間の延長等につきましては、コピーをするというアイデアが提案されました。すなわち、現在の情報技術を大いに活用しようではないかというお話が出ておりますので、これは大いに検討すべきであろうと考えておりますし。私自身は内容がよくわからないのですが、行政機関情報公開法施行令との関係を少し研究するという点も出てこようかと思っております。

なお、「中間書庫」についてということになりますと、移送対象が何か、移送時期をどうするか、移送の任意性とでもいいたししょうか、こういったものをどうするかということについても検討が必要かと思っております。

そして、公文書等の収集体制の強化ということで、これも尾崎委員の資料の中に出ておりましたように、収集体制を強化しなければいけない。いろいろな種類の資料を入れていく。例えば広報資料、あるいは形態といたしまして映像資料等々、そういったものを取り込んでいかなければいけないということがございます。

それから、先ほど官房長官に、尾崎委員から強くアピールしていただきましたように、司法府、立法府との問題、これの定めをどうするか。それから、国の機関以外からの収集も、これは必要になってこようかということになってまいります。この辺のところも書き込んでおきたいと考えております。

これらの仕事を実際に支える人材を育てていかなければいけないのではないかとということがございますが、これは多くの人たちが考えますように、そういう関係の専門職の問題であろうかと思えます。専門職の充実ということがございますが、併せて、これも尾崎委員の御提案にありましたけれども、行政の経験者を大いに活用しようではないか。これも大変実地的な御提案かと思っております。さらにはどういう人材かということだけではなくて、能力開発に絡んでの資格の問題もここに出てこようかというふうに考えています。

最後が現在の情報環境といいますか、情報技術及び電子政府化の急激な進展への対応をどうするかという問題について述べる必要があると思えます。特に官房長官も触れられましたように、IT技術を活用してデジタルアーカイブ化が進んでいる中での今後の文書管理、公文書の管理・利用の問題、さらには電子媒体になった場合の移管の仕方・保存の仕方、こういった技術的な問題についての目配りも欠かせないかなと思っておりますが、こういう範囲でもって最終的な報告書案をつくりまして、次回、皆様方に御提示して御意見

をちょうだいしたいと考えております。

このことにつきまして、何か御意見がございましたら、ちょうだいしたいと存じます。問題点を詰めないままに領域だけを広げてしまっているという感じはしないではございませんが。

後藤委員 よろしいですか。

高山座長 お願いいたします。

後藤委員 また、さらに領域を広げることになっちゃうかもしれないけど、恐縮です。この時機に、少し早いかもしれないけど、申し上げておきたいのですが、人材育成のところに関係するかと思えますけど、やはり世界各地のこの分野の、世界の動向について、積極的に交流して、先進的な事例を取り入れて、水準の高い人材を養成していかなければいけないのではないかと。ですから世界的な交流の問題をこの中に入れておいていただければと思います。

高山座長 かしこまりました。ほかにございますですか。

総務省政策統括官 ちょっと気になるのは、2のところ。「現用文書に係る行政情報公開法の枠組みを利用して構築」と書いておられるのですが、どうも今日の議論聞いていたら、むしろ現用文書であるというような切り方をしているとなかなか改善にならないという、むしろ一番大事なところ自体が御検討いただいたらという意味では、ある程度念頭に置いていただいていたんですけど、あまり情報公開法のガイドライン（多分保存満了時点で協議という話になっていますけれど）にばかりこだわっていると、そういう話では一番大事なところはうまくいかないのではないかとこの感じがします。

それももう一つは、同じところですけども、留意事項を2つ書いていただいているのですが、逆にこういうふうに書かれてしまうと、情報公開法の適正、効率的な運用と公文書館への移管が何か矛盾するかのようには私などはすぐ読んじゃうんですけど、本来、そういうものではないと思うんですね。やっぱり連携・協働の関係であるわけなので、何かそこは恐縮ですが、ちょっと印象が悪いなという気がするんですね。

高山座長 わかりました。御指摘は受けとめさせていただきたいと存じます。その点は、具体的文案をお示しして御検討いただくということになります。

あとはいかがでございましょうか。

三宅委員 今の点に絡むのですが、例えば情報公開法は現用文書ですけども、公文書館は非現用だという、その辺は、それを前提にした方が議論しやすいのでしょうか。それで現用文書と非現用文書の管理は車の両輪のようなイメージになるのか。

総務省政策統括官 今までの御議論を聞いていると、各省庁が現用だ、現用だと言っている限りにおいては公文書館には渡さなくていいという話になってしまいます。そこはそれの打開策として、宇賀先生からも、半現用という言葉自体、改善の余地があるかもしれませんが、何か別途の概念をとというような御指摘があったことを考えると、今までのような固定観念的な現用は情報公開、非現用は公文書館というところにあまりこだわられる必要も……。

三宅委員 こだわらない方がいいということですね。何かそういう感じかなと思って、きょうの議論をお聞きしながら思っていたんですね。まさに原本保管のCD-ROM化、こういう発想は、現用と非現用を分けるような話ではどうもなさそうなので、その辺をまず。

高山座長 原本と複製物という、「物」という概念がいけないのかもしれませんが、そういうことでいくべきなのでしょうね。ちょっとその辺は、各委員のお知恵もかりながら文案をつくることになろうかと思えます。

菊池国立公文書館長 現用文書としての保存期限が満了したものの中から、歴史的に重要だと、見られるものを選んで公文書館に移管すると、そのようなもの以外は破棄するということが情報公開法の体系の中で決まっていますが、公文書館に移管すべきものか、破棄できるものかの判断するところの境目を瞬時に決めなければならないような話があるという面があります。だから、移管協議が済むまで、破棄しないでくださいよなんていうことを、これをまた企画調整課の名前で、内閣府の方から各省に依頼をしているというような状況なのです。そここのところが、情報公開法の枠組みに依存しているという限界なのです。そこで、情報公開法とは別に、何かそこから外れるところで公文書館への移管ということが担保できないかという考え方で、文書を作成した時から将来の公文書館での保存までを見通した一貫したライフサイクル論というのが、(いまだにそういう呼び方をするのがいいかどうかは別として)出てくると思いますし、それから、先ほどからお話があるように、電子文書みたいになったときの保存期限と現用・非現用というのをどういう形で分けるのかというのは、確かに新しいパラダイムみたいなものを少し考える必要があるのかもしれないなという感じが、先ほどから先生方のお話承っていて感じております。

小谷委員 ディスクも含めて文書の保存期限をなぜ決めるのかという理由の1つは、役所の都合で、役所が仕事をするために文書が必要であろうから、5年なり、10年なり置いておけよという、いわば公用物を保存しておくという面があると。今までの各省の文書管理規則というのは大体みんなそういう見地からつくられていたと思うんです。だから訓

令で足りた。

ところが情報公開法ができてからは、国民の行政文書開示請求権を保障するため、ないしは実効あらしめるために、ここまでの期間は置いておかなければいかんよという見地から施行令16条の保存期限が出てくるのかなと。

総務省政策統括官 そこまで実は言ってないんです。情報公開法も、あくまで事務事業に必要な期間保存していただいたらいいと。その期間はアカウントビリティーの対象ということで対象情報にしますよという形で、情報公開法の観点から必要な保存期間というものの考え方はそもそもないんです。

小谷委員 ではないんですか。役所の都合で、たまたま役所が持っているものであれば、国民が見せろと言ったら、見せろという。

総務省政策統括官 見せろと言いかたもあるかと思いますが、あくまで事務事業で必要な.....

小谷委員 行政事務上の必要。

総務省政策統括官 ええ。例えば証拠書類、ただ、参考資料、基礎資料、一般資料という形で持っている部分が、実はこちらの公文書館などでは一番競合するところじゃないかと思うんですが、一般資料、参考資料、基礎資料であっても組織的に保有すれば情報公開法の対象文書ではあるんです。そういう文書でも、先ほど宇賀先生の御紹介にあったように、一応、文書管理ファイルシステム化する、それで文書は登録してありますので、歴史家の方も使おうと思えば使えるんですけど、問題は、そういうようなものは現用といっても、そんなにしょっちゅう使うものではないということです。本当に使うのは必ずあるのか、ないのかわからないと。そういう部分についての文書をどううまく公文書館などで、それこそ国民の財産ということで保存されるかというような問題なのだろうと思います。

小谷委員 立法関係の公文書で、例えば重要な法律であったら行政不服審査法とか行政事件訴訟法は昭和30年代の終りにできてもう40～50年たっていますけれども、情報公開施行令で最長30年として、必要があったら延長を認めているから実際上問題ないのでしょうか、30年というのは少し短すぎた感じですね。

総務省政策統括官 それは逆の意識だと思います。私、担当者の話なんか聞きますと、永久保存ということになれば、永久に各省庁が私蔵することになる。むしろそこはある一定限度で見直して、本当に現用なのか非現用なのか見直してもらって、非現用ということであれば、国立公文書館に移管させることを誘導しようというようなことで、30年としたと聞いております。それが逆の効果となって出てきているような感じもあるのです。そこ

はむしろ再度の御論議なども踏まえて、私どもも指導することがあれば、もちろん指導しなければいかんと思っております。

高山座長 ありがとうございます。いろいろと御議論尽きないかと思いますが、予定の時間をかなりオーバーいたしましたので、一応ここで本日の議事を終了させていただきまして、次回の日程につきまして、事務局から御説明いただけますでしょうか。

企画調整課長 次回の日程でございますが、第7回は6月21日の14時からということでお時間をいただければと思います。第8回でございますが、第8回は6月28日の同じく14時からということで、第8回の方にはまだ日程調整を最終的にしておりませんが、官房長官に御出席をいただくと。場所も恐らくこの部屋かお隣の部屋になるだろうということでございますが、6月21日、第7回の場所につきましては後日御連絡をさせていただければというふうに思っております。

それから、本日の議論の中で未解決の問題、あるいは加藤委員からの宿題とかいろいろ事務局で整理すべき論点、事実の問題などございますので、できるだけ、第7回の前に座長と御相談して、各委員に御連絡をさせていただきたいというふうに思います。

高山座長 ということで、今、課長からもお話ございましたけど、次回までの間で、各委員のお知恵をまたいろいろと拝借することがあろうかと思えます。そうでないと、多分報告書案ができないということになるかと思えますが、よろしく願いいたします。

日程につきましては、21日と28日ということで、月曜日を2回つぶしていただきますが、その点もあしからずお願いをいたします。

それで、本日の議事要旨につきましては、毎回と同じように、速記録ができ上がり次第送らせていただきますので、御検討のほどお願い申し上げます。

それでは、本日はお忙しいところ、どうもありがとうございました。