

公文書管理委員会
第 15 回 議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第 15 回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成 24 年 3 月 19 日（月）10:30～11:30

場 所：中央合同庁舎第 4 号館 1208 特別会議室

- 1 開 会
- 2 原因分析について
- 3 改善策へ向けた論点について
- 4 その他
- 5 閉 会

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

委員の定足数を満たしておりますので、ただいまから第15回「公文書管理委員会」を開始いたします。大体所要1時間程度を見込んでおりますので、よろしく願いいたします。

それではまず、岡田副総理からごあいさつをいただきたく存じます。

では、よろしく願いいたします。

岡田副総理 では、座ったままで失礼します。

本日は、お忙しいところ、ありがとうございます。

既に御高承のように、問題になっております、東日本大震災に係る記録につきまして、現時点で再生できるものについて、ホームページなどを通じて広く公開させていただいたところでございます。

ただ、その内容について十分、具体的なところまで至っていないという御批判、御意見もいただいているところです。

何度も繰り返しておりますが、これだけの大きな大震災でありますので、その間の意思決定プロセスについて細かい記録が欠落していた。後から再生せざるを得なかったということは大変残念で、こういうことは繰り返してはならないと考えております。

そういう意味で、先生方に何故そういったことになったのかということについて御議論いただき、御提言いただくとともに、もう少し先の話として今後の改善策についても、広く一般に専門的見地から御提言、御意見をいただければと考えております。

大変御多忙なところですが、是非、精力的に御議論いただきますよう、よろしくお願い申し上げます。

御厨委員長 どうもありがとうございました。

それではここで、報道のカメラの方々は退出をお願いしたいと思います。

(報道関係者退出)

御厨委員長 それでは議題2「原因分析について」、委員の皆様に行っていただきましたヒアリングなどをもとにいたしまして、今般の事案についての原因分析について、お手元にお配りいたしました、資料1「原因分析(案)」が事務局によってまとめられておりますので、この資料に沿いながら議論を進めたいと思います。

それでは、まず事務局から資料の説明をお願いいたします。

岡本課長 それでは資料1に基づきまして御説明を申し上げたいと思います。

「原因分析(案)」でございますが、第1番目の原因といたしまして、「震災対応業務による多忙と時間・人員の制約」ということです。

これは当初からよく言われていたものでございますが、震災対応業務で時間・人員が限られる中で、議事録または議事概要という形での記録作成をすることが困難であったということです。例といたしまして、「原子力災害対策本部」、「緊急災害対策本部」のコメントを載せております。

2 番目といたしまして、「事後作成を行う場合の切迫性のなさ、確認体制の欠如」ということで、発災時から時間が経過しておりましたが、その後、事後作成が法律上認められておりますけれども、長く行われなかった理由ということで、事後作成における期限の不存在、あるいは事後作成の確認体制の欠如ということで、「電力需給に関する検討会合」、「原子力災害対策本部」の例を挙げております。

3 番目といたしまして、「議事録・議事概要以外の形で記録を作成」したということで、1月に行われました調査は議事録・議事概要の調査でございましたけれども、ヒアリングでも明らかになりましたが、この形式ではない形で、会議の議事内容に相当する記録を作成していたということで、「緊急災害対策本部」の例を示しております。

内閣府では、従前より、記者会見や「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震について」という、いわゆる緊急災害対策本部報の作成・公表によりまして、本部の開催状況、本部での総理等の指示、決定事項なども含め、随時情報を公表しているということであったと。

公文書管理法施行の際に改めて検討を行ったが、こういった従来の方法で、公文書管理法に違反することになるとは考えていなかったというコメントがありました。

「決定又は了解を行う会議ではなく、公文書管理法上、議事録又は議事概要の作成義務はないと認識」していたということで、「被災者生活支援チーム」の例を挙げております。

次のページにまいりまして、4 番目といたしまして、「震災時マニュアルの不遵守、会議運営要領の未整備」ということで、「マニュアルの不遵守、遵守を徹底するための訓練の未実施」ということで、「原子力災害対策本部」におきましては、「毎年一回、原子力の総合防災訓練を官邸での本部の訓練も含めて行っていたが、シナリオ型の訓練であったため、議事録を実際に作る訓練が含まれていなかった」と。

「記録の作成に対する責任体制が不明確」ということで、「原子力災害対策本部」、「緊急参集チーム」のヒアリング結果で、双方お見合いのような状態になっていたということでありました。

「『会議の記録作成等を定めている運営要領』等の不存在」ということで、「今回議事録・議事概要の一部又は全部が未作成であった 5 会議等のうち、当該会議の運営要領等において、記録の作成について定めていた会議はなかった」ということであります。

5 番目といたしまして、「公文書管理法の周知について」ということで、「議事内容の記録の作成に関する認識・意識が希薄」であったということです。

「原子力災害対策本部は状況を閣僚の間で共有する場として受け止められていたため、記録をとらなければならないという基本的な意識が希薄なところがあった」と。

また「個別の事例について、どのような文書を作成するかについての研修等の不足」ということで、「原子力災害対策本部はどういう活動を行ってきたのか等の記録は残しているが、本部の議事録・議事概要まで残すという認識が不足していた」ということでございます。

以上が「原因分析（案）」でございます。

御厨委員長 非常に簡潔に、前回までの我々の議論を中心に、ここでは5点に分けて原因の分析をしたわけでございます。

それでは、御質問や御意見、各委員の皆様から是非出していただきたいと思っておりますのでどうぞよろしくお願いいたします。いかがでしょうか。

野口委員、いかがですか。

野口委員 済みません、ありがとうございます。ざっと見た感じの感想めいたことになってしまうかもしれないのですが、2点ほど感じました。

まず一つは、原因といっても組織面での問題もあれば制度面での問題もあったのではないかなと思っております。

組織と言ってもいろいろあったと。今回のヒアリングを通じて認識したのは、それぞれやっていることとか体制には随分違いがあって、そこで非常に努力をされていたところもあれば、残念ながら情報というところまで行き届いていないところもあったという話が出てきております。ので、そのような議論を全て一つにまとめるとしたら今回の資料のような形になるのでしょうか、議論を一般化しすぎてしまうということは、それに向けて今後、反省材料として改善をしていくことを考える上では問題はないのかな、という気がします。

もう少し細やかに、この組織ではこういう体制でここが問題だったので、ここを改善したらどうだろうかという書き方もあるのではないだろうかという点が1点。

もう一点は、やはり制度側といいますか、法律であったり、公文書管理委員会の仕事もそうなのですが、制度の側にも問題はあったように思います。一言で言えば、制度側においては平常時の仕組みのみを想定していたということです。

今回のような出来事が二度と起こらないことを私も願っていますが、何か起きたときの緊急時の記録の問題という観点で、制度側にも欠けていたという点が大きな問題であって、そこがおそらくこのペーパーに出てくるような研修とか、記録の作成に対するいざというときの責任体制をどう考えておくかという問題にも関わるのでしろうし、そういう場合の訓練の中に記録の問題も含めるのか、含めないのかといったようなところも認識不足であったのではないかと思います。

各主体というか組織の問題も勿論、あるわけですが、こちらの側で法律なり、法律の制度の問題として考えていかなければならない点もかなり含まれていたと思っておりますので、その辺りも分析の中に出てくる必要があるのではないかなと思われました。

御厨委員長 では、続けましょう。他に御意見はいかがでしょう。はい、加藤委員。

加藤委員 2点ございます。

今回、事務局が作成された文章の「3」のところですが、議事録・議事概要以外の形で記録を作成はしていた、と読めます。これは確かに、ガイドラインを読み込んでいけば、この会議は審議会形式ではないから議事録の作成は必要ない、というような考え方が会議に出席していた方にも定着していたのかなと思うのです。ガイドライン上で、議事録とい

う形の例示がなされていなかった、と。

ただ、私思うに、例えば歴史的に何か記録を残そうと言ったときに、例えば明治憲法の憲法案審議の際の枢密院会議議事筆記録とか、1945年に終戦が決まった8月14日から書き起こされた、各省次官を一同に会してなされた次官会議の記録というのはなど、現在、国立公文書館に所蔵されて公開されておりますけれども、そのような記録を読んでも、やはり発言者の名前が明記され、その上で発言内容が記録されています。

非常に大変な時期、今回に比べても勝るとも劣らないような国家の緊急・危機のときの記録でも、やはりこのような形で人間というのは残すのだなということを歴史家としては感じております。これが自然な記録を残す姿なのではないかと。

ですから、議事録はこうで、議事概要はこうで、議事要旨はこうでということ余りこだわって、除外する方向でも軽減する方向でも重くする方向でもなく、自然に人間は記録を残そうとしたらこういう形になるのではないかというところをもう一回、思い出す必要があると思うのです。

おそらくここにおいでの方の皆さんも今、岡田副総理の発言、岡本課長の説明、加藤陽子の発言ということで、発言者と内容というのをメモしながらとっていらっしゃると思うのです。ですから、そのあたりを形だけで、今回の責任みたいなものを軽減する方向がないように願うというのが1つです。

2つ目は、今、ホームページ上でという岡田副総理のお話もありましたけれども、地方公共団体の側が、例えば浪江町とか東京都とか宮城県とか福島県とか、議事録の公開に踏み切っています。

そうすると国の方の公文書管理法を見ますと、その法第4条3号に、地方公共団体に対する指示についての決定は文書をつくらなければならない、と書いてあります。文書作成義務の明示があります。その際、地方公共団体の側が、すでにここまで準備して、説明責任を明らかにする体制をもはや整えているような時代状況を考えると、やはり国の側もさまざまな形での記録作成が求められているのが時代なのだと思います。

3番の説明についても、やはり野口委員のおっしゃったような、もうちょっと細かい配慮のある書き方があるかなと思いました。

以上です。

御厨委員長 では、続きましょう。どうぞ。

どうでしょう、では、三宅委員。

三宅委員 公文書管理法上、作成義務が課せられていないなどという、公文書管理法の原因分析の中に法律の名前が出てまいりますけれども、法律のどこに違反していないのか。

これは多分、資料3に関連してくるのだと思うのですが、もうちょっと細かく公文書管理法との関連を原因分析の中でフォローしておいた方がいいのではないかなと思いました。

おそらく、それは野口委員の方から制度的な問題で、法律と公文書委員会の在り方というところにも論及されましたけれども、この原因分析でヒアリングをした中の具体的な事

実が、昨年の4月1日から公文書管理法が施行されて、3月11日の大震災からほぼ20日後に具体的にされたが、この施行によってどう事務方の方は意識的に変わったのか。

ちょっとその辺が、法の施行というのがどういう意味を持っていたのかというのが、これだけだとちょっと見えてこないような感じがする。

この法律は結構、重要だと思うのです。役所とか政府に流れる血液みたいなもので、ふだんは余り意識しないけれども、これがないといけない法律ができた。だけど、これに照らして重要なことができていなかったのだということがはっきりしたわけですから、その辺の法律の持つ意味合いについて。特に周知とかその辺についてもヒアリングでいろいろ聞きましたけれども、研修にいらっしゃる人は行ってきましたと。行ってきたで終わってしまって、役所の中でそれがどう反映されて、具体的にこう変えましょうというところまでいっていなかったというのが、この法律の持つ意味合いが、我々が思ったよりも重要な法律をつくったのだなと実感しています。

我々も力量不足できっちりしたことが1年間でできてこなかったのかなというのもちよっとあって、その辺、意見を言うとともに、若干反省しなくてはいけないこともあるのかなと思っています。

雑多な感想で申し訳ないのですが、ちょっとそんな感じがしています。

御厨委員長 では、最後の1人になりましたが、石原委員。

石原委員 大体申し上げたいことは今のお三方ですべて出てきた感じがします。

最後の三宅委員の御発言と関係しますが、公文書管理法という法律自体が何をそもそも目指すかといいますと、役所の仕事の在り方自体を変えていくこと、こういう認識がなかなかとられていないから、こういう事態になったと改めて痛感いたしました。

つまり、法律自体は文書を書くこととか残すこととかありますが、それだけではなくて、役所の業務自体の大きな改革であるという、最終的な目標はそこにあるのだということを、研修なさる方々に対して学んでいただきたい、そういう必要があるのではないかと改めて感じました。

以上です。

御厨委員長 委員長としては、今、お話を伺っていて、よくわかるのです。

この原因分析1～5というのは、ちょっと整理され過ぎている感じがします。これは別に事務局の本意ではないと思いますから言いますけれども、抽象的になればなるほど何となく、まあ、仕方がなかったのかなという免責の方に全体、向いていくような感じがやはりしてくる。私はやはりそれはまずいだろうと思っています。

皆さんが言われた、具体的なところでの、なぜできなかったかという。これ随分、私たちは聞いたわけですが、そのところがもうちょっと原因分析のところに出てこないと、要するに、記録作成の困難性であるとか、あるいは期限の不在性、確認体制の欠陥、要するに議事録または議事概要以外での作成という言葉で要約してしまうと、どうもとりこぼれているものがあるのではないかなという印象を私も持っています。

要するに、震災時にマニュアルがあったかなかったか。会議運営要綱の未整備というのは勿論、そのとおりだろうと思うのですが。

公文書管理法も、管理法施行の精神と言いますか。先ほど出たお話の中では、やはり役所としての仕事の業態そのものが変わっていく。あるいは1つの改革の精神、シンボルでもあるということも、我々自身もどうも法律が施行される前はいろいろな委員会を考えていますと、やや形式的に見てしまったところがありますので、その辺の反省も深めて、原因分析に関してもうちょっと私は中身に踏み込んで、仕方がなかったなというのがどうしても私たちも感想を持ちます。

持ちますけれども、仕方がないということで免責してしまうと、これからもそうか、こういうことが起きたときは仕方がないということで済まされるかという話になってしまうので、そうではないというある種の歯止めと、むしろ前向きの、要するに、これは改善策に向けた論点の方にもきっと関連すると思うのですが、そういう議論にならないといけないのではないかという感じを。

岡田副総理、どうぞ。

岡田副総理 私の理解では、原因分析というのは各省庁あるいは本部がこう言っているということを整理したものだと思うのです。別にこれに対して、それを是とするかどうか。つまり政府としてどう考えるか、あるいは委員の先生方がどうとらえるかということを書かれたものではないということです。

各省庁が言っていることを整理したペーパーとしてなら、これはいいと思いますし、それを踏まえて、各省はこう言っているけれども、実はどうなのだとということまで書くのであれば、そういうものを書き込んだ紙としてつくるべきだと。どちらかだと思うのです。

いずれにしろ、ここにあるのはそれぞれがこう言っているということを整理した紙だと私は理解していて、これそのものが政府自身の、ここに書いてあるからこのとおりですよと思っているわけではないということは申し上げておきたいと思います。

御厨委員長 という、今、岡田副総理からの御意見がございました。

では、そういったことを踏まえまして今度は、これ以上、この段階で御意見がなければ、続きまして「改善策に向けた論点」について。こちらの方がむしろ、この議論としては重いところだろうと思います。

先般の委員会で委員長である私からお示しをいたしました、改善策の検討に向けたポイントと委員の皆様からいただいた御意見をもとに改善策の検討を行う論点の案を、これも事務局の方でおまとめいただきましたので、この御意見をもとにして、改善策の検討を行うということになります。

したがって、まずこの資料に基づきながら議論を進めたいと思います。

それでは、事務局の方から資料の説明をお願いいたします。

岡本課長 それでは、資料2、資料3につきまして、御説明申し上げたいと思います。

前回、野口委員の方から公文書管理法と今回の件の関係について法的整理という話がご

ざいましたので、まず資料3の方から「公文書管理法4条(文書作成について)」という紙の方から今回のことについて、改めてまた整理をしたいと考えております。

「議事録・議事概要の作成義務の有無」に関しましては、昨年4月1日に施行されました公文書管理法4条におきまして、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない」という規定があると。

したがいまして、公文書管理法4条の文書の作成義務として、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程」や「当該行政機関の事務及び事業の実績」について、この規定より作成された他の文書と相まって、合理的に跡付け、又は検証することができるよう、文書を作成することが必要であるということでありませう。

ただし、議事録または議事概要の作成を一律に求めているものではありません。これらの資料が作成されないということをもって、直ちに4条の違反になるということにはならないということでありませう。

また、会議体の目的、それから性格等。例えば会議体として意思決定を行うか、情報交換にとどまるものなのかどうか、政策立案の基礎となったものか否か等によりまして、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程」や「当該行政機関の事務及び事業の実績」として、議事内容を記録する必要があるか、記録する場合にどの程度詳細に記録されている必要があるかについては異なるということでありませう。

2点目でございますけれども、事後に文書を作成することにつきましては、公文書管理法4条におきまして、文書作成義務について定めているところでございますが、文書を作成する時期については個別の事情によるものでありまして、一定の時期の経過のみをもって同法違反であるかが判断されるものではありません。

ガイドラインとの関係につきましては、行政文書の管理に関するガイドラインを踏まえ作成された行政文書管理規則では、別表第1に掲げております業務につきまして「業務の経緯に応じ、同表の行政文書の類型を参酌して文書を作成するもの」としてあります。

このガイドライン別表1に掲げられた具体例は、各業務プロセスにおいて作成されることが多い文書を例示として記述しております。この具体例の文書のすべてが公文書管理法4条の作成義務に基づき作成されるべき文書というわけではありませうと。

この法律上の整理を踏まえて、資料2の方にまいります、「改善策に向けた論点(案)」でございます。

この資料におきましては、前回の委員会で委員の方々から御発言をいただいたものについては。

それから、ヒアリング結果等についてまとめているものは。

判明している事実は、ということで、整理をさせていただいているところでございます。まず前文でございます。

公文書管理法においては、行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程及び実績が把握できる文書の作成が求められているものの、議事録又は議事概要の作成が一律に求められているものではなく、また、事後に作成することも許容されている。

したがって、会議等の議事録又は議事概要が作成されていないことをもって直ちに公文書管理法に違反するということにはならないが、東日本大震災が我が国にとって未曾有の国難であり、国民の関心や社会的影響が大きな事案であることを踏まえれば、東日本大震災に対応するために設置された各会議等において、より積極的な議事内容の記録作成を行うことが望ましかったと考えられる。

ということでございます。

「1 震災時の会議等における記録の作成について」ということです。

(1) といったしまして、「震災時の会議等の記録の作成については、必要な事項を各分野においてあらかじめ定めることについてどう考えるか」。

今回の論点という形でお示ししておりますが、こういった諸点につきまして、御議論を今後していただければと思っております。

委員の発言として、例えば「震災対応のマニュアル等を、公文書管理法の趣旨に沿って、見直すべきではないか」というお話。

それから、「『原子力災害対策マニュアル』においては、原子力安全・保安院が原子力災害対策本部の運営事務局を行うこと」とされ、資料とりまとめ、議事録作成等を行うことが明記されておりましたけれども、実際は議事録作成は行われなかったということでございます。

次のページにまいります。

(1) といったしまして、「震災時においては会議等の記録作成が事後となることはやむを得ないとしても、事後作成の期限の目安を設けることとするか。その場合の期限の程度」ということで、事後の議事概要の整備については、期限の目安としては1年程度がいいのではないかというお話がございました。

この点につきまして、リアルタイムに議事の記録ができない場合について、録音することでもございますので、録音につきましては外国の状況も踏まえて検討するかどうかということをお記しております。

(1) といったしまして、「記録を事後に作成する場合、作成したかどうかを確認する体制が必要かどうか」ということであります。

全省統一の「文書管理点検月間」というものが経産省を含めてあるわけですがけれども、このヒアリングの際に経済産業省の方から説明がありまして、情報公開法を踏まえて、平成13年から継続していたということ。内容については、例えば議事録まで作成されているかまでは確認していないというお話がありました。

「記録の作成の責任体制についてどう考えるのか」という論点。

3番目といったしまして、「記録の作成に関する訓練についてどう考えるのか」といったも

の。

「2 会議等における記録作成の運用、体制等について」です。

(1)といたしまして、「会議等の議事内容の記録の作成に関し、一定の運用上の基準を設ける必要があるかどうか。仮に設ける場合には、その対象、内容等についてどう考えるか」ということです。

「災害対策本部が作成する緊急災害対策本部報は、情報集約のよい取組であり、重要な記録になっている」というコメントがございました。

それから、決定又は了解がされない会議など、会議には多様なものが存在しているということについても御留意いただければと思っています。

(2)といたしまして、「各会議等ごとに、記録の作成に必要な事項を、あらかじめ定めることについてどう考えるか」ということです。

先ほども言及させていただきましたが、「今回議事録・議事概要の一部又は全部が未作成であった5会議等のうち、当該会議の運営要領等において、記録の作成について定めていた会議等はなかった」と。

それから、「記録を作成するシステムの構築が重要なのではないか」という委員のコメントがございました。

(3)といたしまして、「『行政文書の管理に関するガイドライン』の記載についてどう考えるか」ということです。

こちら、まず「原子力災害対策本部」のヒアリングにおきましては、「『行政文書の管理に関するガイドライン』に議事概要、議事録の記載がなかったから作成しなかった」というわけではないという話がありました。

他方、「政府・東京電力統合対策室」のヒアリングにおきましては、「公文書に関する重要性は認識していたが、ガイドラインにおいて議事録の作成が明記されていないこともあり、議事録については認識をしていなかった」という話がありました。

「3 公文書管理法の周知について」ということです。

(1)といたしまして、「会議等の議事内容の記録作成についての意識の向上が必要かどうか」。

(2)といたしまして、「個別の事例に即した研修が必要かどうか」ということです。

例えば、「原子力災害対策本部」ヒアリングにおきましては、どういう活動を行ってきたのか等の記録は残していたと。しかしながら、本部の議事録・議事概要まで残すという認識が不足していたという話がございました。

以上です。

御厨委員長 それでは、全体について御意見を伺うと、やや話が飛ぶ可能性がありますので、1番、2番、3番の順番にお伺いをしたいと思います。

最初に「震災時の会議等における記録の作成について」というところで、(1)～(3)まで、1ページ～2ページにかけて今、岡本課長から説明がございましたけれども、この

点について更にこうした方がいいとか、あるいは、他はどうした方がいいだろうということについて、最初に御意見を伺いたいと思います。

いかがでしょうか。野口委員どうですか。

野口委員 すみません、もしかすると全体にかかってしまうかもしれないのですが。

まず、改善策に向けた論点の案と書いてあるのですけれども、改善策について、もう少し議論をする必要があるなという感じを受けております。

今回のヒアリングの経験を踏まえて、非常に勉強になったのですが、今回のような災害対策に際しては、緊急時は、現場は災害対応に追われていて、記録とか情報というところまでは頭が回らないと。まずは現場の対策が先にあってという話が出て来ていたように思います。

もう一つは、今回も本当にそうだったと思うのですが、すべてのことを事前に予測することができるわけではない、ということです。法律の仕組みは非常にスタティックで、平常時の仕組みなのですね。こうなるだろうと想定されるからこう対応しようということの規定することは非常に得手なのですけれども、非常時の対応には不慣れな部分があるように思います。その上で、法律の制度を動かす仕組みとしてどういう工夫があり得るかということを考えなければならないように思います。

1の(1)(2)(3)のあたりに係る話なのですけれども、まさに今、各主体において様々な形で努力されているような事柄を、スケジューリングという形で取り入れることはあり得ないだろうかと思うのです。

公文書管理法は日本版レコードスケジュールを入れたという点で、非常に新しいところを持っています。ただ、そのレコードスケジュールというのは、行政官がきちんと記録をつくったところから、その記録が最終的にどういう運命をたどるかというところを決めましょうというものだったわけです。今回のように記録とか情報がばらばらしていて整備されていない段階において、ある時点で、半年なのか1年なのかは議論の必要があると思いますが、ばらばらと散在している情報を、記録という形できちんとした集積体として整理をしていくスケジュールの仕組みみたいなものは考えられないのかなと。

例えば、各主体で集まってきた情報を1年後なりの時期に、責任機関をきちんと決めて、その後一定の期間で、どの程度まで、再生なり整理をしていくのかというのをスケジュールとして出していただいて、それを内閣総理大臣なのか公文書管理委員会なのかはわかりませんが、第三者機関的な記録管理の視点から見て、もう少しここを整備したらどうかとか、もっと早くできないかとか、逆にもう少し時間をかけて丁寧にできないかというスケジュールの見直しをして、そのスケジュールどおりにその責任主体がきちんと記録を整備していくというようなスキームを、とにかくある時点でやるのだということを入れこむことが可能になるとよろしいのではないかという気も致します。事前に、法律なり規則なりガイドラインに、これについてはこうしようとかいうことを、おそらく決め切れないと思うからです。

もし、今お話ししたようなスケジューリングの仕組みが導入されれば、資料の1、2、3で考えられていることというのをかなりの部分、実現できるのではないかなという気がしています。少し発想が違うのですけれども、あらかじめ決め切るのではなくて、何かインシデントが起こったときには、ある時点で、その記録の整理とか整備を見直しましょうというスケジュールの仕組みを考えてはどうかと思いました。

まとまっていないのですけれども。

御厨委員長 ということは、野口委員が言ったのは1 1のところにあるような、必要な事項を各分野においてあらかじめ定めるというのは、全部は無理だろうと。だから、要するにそれは今度2のところにかかってくるわけで、要するに記録作成が最初はなされていなくても、どこかの時点でそれはスタートしますよみたいなことを、スケジュールのなかに入れると。

そうすれば、そこから記録作成の責任体制などの問題がそこにごろごろ動いていくというような認識でよろしいですかね。

野口委員 勿論、平常時に何もするなという、起きてからやればいいということではなくて、想定できるような事柄を、例えばここに訓練の話が出ていますけれども、例えばこういうことが起こったら、こうしましょうというようなトレーニングは日々必要だと思うのです。

それと併せて、日本の将来のために必要な資料をある時点で整備する見直しの仕組みみたいなものが入れたらどうかと思います。今の法体制においても、年度ごとの見直しという仕組みはあるのですけれども、各省庁またがってきて責任主体がよくわからないというようなことになってくると、もう少し別立ての動力源が必要になってくるのかもしれないと思います。

御厨委員長 スケジュールを定めて、要は、それはある種、使えるマニュアルにするというようなものを、とりあえず作ってみてはどうかという御発言ですね。わかりました。

他にいかがでしょう。三宅委員、どうでしょう。

三宅委員 今の話にも関連するのですが、今回、ヒアリングをするのと同時並行で、議事概要・議事録を各組織で作っていただいて、ホームページにアップされましたよね。

あれで何かほっとしたというか、国民としても政府の全体の緊急時における体制について、我々から見て全体がわかるようになった。

ちょうどその組織の立ち上げのときに、いろいろ組織が乱立してわからないという話が随分、去年ありましたよね。それも振り返ってみると、やはり緊急時ですから、いろいろな組織ができていったというのは、私も今回、フォローさせていただいた中で、それが今、野口委員がおっしゃったようにある時期がきたら、そういうものが1つに、ホームページで出るようなスケジュール感みたいなものが出ると、ああ、こうやって動いているのだということが全体で我々もわかるし、その辺がやはり大事なことではないのかなと。

それが震災と原発についての不安感とか情報がなかなか流れてこないことについての不

満とか、そういうようなものを解消する、やはり大事な1つのツールになると思うので、紙で残すことは勿論、大事なことですけれども、やはり震災対応マニュアルの中にホームページ上にアップして、しかもそれを全体でどこかが統括して、緊急時には管理できるような、そういうものをシステムなのか、規則、ガイドラインで済むのかわかりませんが、作っていくことがやはり大事ではないかなと。

同じようなことを多分、言っていると思うのですけれども、私はホームページが出たことで、非常にほっとした感じがあるのです。

委員会で確かに1年間、本会議は法律が施行されるまでに、かなりの委員会での調査審議をして、規則などを制定したのですが、その後は勿論、ある程度、法律と規則をつくることについての役割は終わっていましたけれども、今回、こういうことがきっかけでこういう発言をさせていただくような、こういう機会を設けていただいて、国の公文書の在り方について、もう一回踏み込んだ提言ができるというのは非常に良かったのですが、それだと思う、要はそういうことを余り考えてこなかったなと。

我々自身が、政府が全体で緊急時に動く、それを全体で提示できるような、各省庁ばらばら、各対策本部ばらばらではなくて、一括してここは何をやっているというのがわかるような形のものを、やはりホームページがいいと思うのですけれども、そういうようなものを記録の作成の中の中核に置いていく必要があるのではないかなという感じが。

それともう一つは、これはちょっと改善策に対する論点の冒頭のところなので、直ちに法律違反ではないけれども、議事内容の記録作成を行うことが望ましかったというところは、先ほどの加藤委員がおっしゃったように、歴史的に明治憲法下とか終戦に至る過程とか、そういうときにやはりキーパーソンがいらっしゃるわけで、キーパーソンがどういう発言をなさったのかというのはやはり歴史の中で残っていくわけです。

こういう現場の記録の作成保存と同時に、やはり重要な会議については、ある程度、事前に重要な会議の中の発言者名までちゃんと残していくというルールをつくっておくことが、やはり歴史を後世の歴史家が見るときの準備を、今の我々がしておかなければいけない部分もあるのではないかなと思ったので、ちょっと前文がそういう意味で物足りない。そういうのをちょっと言っておきます。

御厨委員長 今の御発言だと、具体的には第一点に関して言えば、やや公文書管理法自体の見直しですか。それともそれとは全然別の体制づくりという話になりますか。

三宅委員 公文書管理法の中における、我々の役割なのか、公文書管理課なり内閣府が主導して、各省庁に言う勧告なのでしょうかね。

たしか内閣総理大臣がいろいろ勧告手続ありましたよね。では、一体何をするか決めていなかったところがあると思うので、そういう中にこういうものを入れ込んでいく必要があるのではないかということ。

法律自体ではなくて、法律の運用のところまで十分、できるのではないかなと思っています。

御厨委員長 わかりました。要はまだ法律に書かれていて、実際に動いていないものについて、そういう形で、勧告等々で動かしていくということですね。わかりました。

この前文に関しては今、そういう御意見があったということになります。

それではどうでしょう、加藤委員。

加藤委員 確かに公文書管理法の第5条以下ですか、保存とかのチェックの義務とか、その主語は、「行政機関の長」という形での縛りで書いていくわけですよ。

しかし、これは、さまざまな会議体ができ、なかなか会議に出席している現場の人々には、記録管理についての運用の実際が、公文書管理法との関係でわかりにくいと思うのです。例えば「原子力災害対策本部」の事務局でありました、原子力安全・保安院に対してヒアリングした際に、やはり対策本部という会議体についての文書管理規則というものがつくられないのかしらと思っていたという、保安院の側からの発言がありました。会議体の事務担当者として、経産省の経産相が、この会議の文書管理についてチェックをするのだ、という自覚は、なかなか生じにくいのではないかと。しかし、もちろん、この保安院の言う、会議事態の運営規則云々というのは、行政機関の長が定めればよいのだ、というお答えを、岡本課長が答えておりましたが。

ただ、そのずれというのか、何か特別な対策本部が立てた、立てられた、会議体があった。そこでの文書管理規則というものの、つまりこれは会議運営要領ということになっていくと思いますが、そういうものに読みかえて、下におろしていくときの細則みたいなものが、ガイドライン上などに明示的に書かれるといいなというのが1つ。

もう一つは、やはり法9条とかガイドラインを読んでいますと、内閣府の公文書管理課自体、このような事態においてチェックする機能が本来あります。けれども、公文書管理委員会まで召集して諮問するというをやったという今回の対応は、比較的大きく問題に対応したというように思います。法31条の勧告にまで進むことを直ちに要求するというわけではありませんが。

ですから、第9条3号に当たる、通常の内閣府によるチェックというのでしょうか、これをもうちょっと、例えば大きなものが起きたというのでつくっているのかなというので、そういうフィードバックシステムみたいなものがあると、これは基本的にも前のお2人のおっしゃったことと同じですけれども、大事かなと思います。

ただ、あと付言しておけば、「原子力災害対策本部」と「政府・東京電力統合対策室」が作成された議事概要というのを私も読んでみたのですが、結論から言うと非常によくできていて、4人のスタッフ方がつくられたとうかがっておりますが、やはり1年以内にきちんとした回顧がなされれば、ぎりぎりできるのかなと。

つまり、議事概要とはいえ、その発言者が明記されて、発言内容もかなり詳しく書いてあります。15分ぐらいの会議でも、A4版で45行詰めでたくさんあると。ですから、こういうものというのはやはりある期間を限ってフィードバックが9条でかかるよというようなことをやっていくことで動かしていくというのも、一つのセーフティーネットかなと

思いました。

御厨委員長 加藤委員が言われた前半の方で、ガイドラインの話が出ましたけれども、それは、要は動かすに当たって、もう少し細かいことを入れ込んでおいた方がいいという御発言でしたかね。

加藤委員 現場の職員が動線と言いますか、体を動かすときに経済産業省の文書管理マニュアルまで戻らずに何か動けないかなと、そういうことですね。

法としては行政管理の長がと書いていくしかないというのはわかるのですが。

御厨委員長 それはそうですね、わかりました。

どうぞ、石原委員。

石原委員 今日の資料の1～3について申し上げますけれども、まず、こういったことを検討するときに、制度とスタッフという2つの面があると思います。

こういう場が設けられているのは公文書管理法の成果なのですが、まだまだ足りない面がある。それは何かというとスタッフに関することでもあります。

今回、1～3を管理監督するセクションとして公文書管理課があり、公文書管理委員会がございますが、まだ機能的には足りない部分がございます。

今度は時間がかかるかもしれませんが専門機関、記録管理に関する専門機関を政府内に設け、権限を与え、さらにスタッフを増やす。こういうスタッフが各会議あるいは省庁別に何人かいて、常駐してその作成される記録について、ある権限を持って指導監督をするという制度が必要になるのではないか。これが公文書管理法では実現できなかった制度です。これは具体的にはレコードマネジャーという制度です。

お隣の韓国で、ここ10年間でアーカイブズ制度、国立公文書館の制度が格段に拡充されたのは専門職員を配置したからです。

大統領府の文書について問題になったときに、それでは国を挙げて対処しましょうということで、国立公文書館の制度を大幅に改めました。政府内の現用文書についても法律で綿密に縛りをかけた。こういう成果が今、お隣の韓国では出ています。

これは、日本が学ばなければならない点ではないかなと思いました。

御厨委員長 そうすると、今の御発言は公文書管理法を踏まえて、もう一つ上のものでレコードマネジャーみたいなもの。これは前も意見は出ていましたよね。そういうものを拡充に向かうべきではないかという話になりますかね。わかりました。

大体今、出てきました。

そうすると今のところで、私は1に限ってと申しましたが、大体2も3も含めて御回答をいただいてしまった感じがいたしますけれども、どうなんですか。

つまり、議論としてもう一つ、ここで明確にしておかなくてはいけないのは、東日本大震災の結果出てきたいろいろな組織について反省をし、こうしようという論点と、それからもう少し中長期的な、レコードマネジャーの話も出ましたけれども、そういう今後のいわゆる公文書の管理体制一般に関して、少し議論を深めていくということと、多分少し対応

の仕方が違うような気がしますのですが、その辺はちょっと御意見をいただけるとありがたいのですが、野口委員、どうでしょう。

これは一体ですから、もうちょっと。中長期的に会議体全体というのと、やはり緊急時と何か起きたときの話というのはちょっと、対策としては違うような気もするのだけれども、その辺、いかがでしょうか。

野口委員 御厨委員長のおっしゃるとおりだと思います。

今、集まっているヒアリングの結果とか材料の整理の仕方次第かなという気もしております。冒頭に申し上げたように、最初に出てきた原因分析案と資料2の今、議論している改善策の論点案というのはリンクしていないといけないわけですよ。

なので、最初のもの、原因分析案が、例えば各組織ごとの分析になっていて、この事態の中、よくやっていた、またはもう少しここを頑張るべきであったというのが述べられていて、それが改善策の、例えば、当該組織については、もっと早期に責任体制をはっきりしないといけなかったのではないかとか、そういう改善策につながってくるという話になるのではないかと思います。

それからあと、御厨委員長が今、おっしゃられた、中長期的というのでしょうか、もう一つの話というのは、私が資料1のときに申した、法律の制度的な問題として考えられるのではないかと思います。もし、制度の問題として考えるべき点があるのであるとすれば、その点は内閣府なりが引き取って、中長期的にこういう形で書いていかないといけない。

ガイドラインの整備なのか、もしかすると、法律のどこかを見直すのにつながるのかもしれませんけれども、そういう議論立てで整理をすることによって、かなり明確に論じ分けることができるのではないかという気がいたします。

御厨委員長 今、割と明快にお答えいただきましたが、他の委員から補足等ございますか。

特になければ、一旦事務局の方に返したいと思います。事務局の方から何か補足ないし説明はございませんか。

お願いいたします。

岡本課長 今の議論で、例えば公表関係につきまして、要はガイドラインなり何なりに入れて、具体的に全体が見られるようにしたらどうかという御指摘がございました。

その際に31条の勧告権の話がされていたのですけれども、いわゆる文書管理の分担管理をしている各行政機関の長が責任を持ってやっている行政文書の管理につきまして、問題あるときに勧告をするような仕組みになっておりますので、これを直ちに使うという話にはなりません。

しかしながら、言われたような内容につきましては、何らかの形で、先ほど加藤委員の方からも御指摘がありました、9条関係の管理状況の報告等の中に、例えば盛り込んでいくというようなことによりまして、個別に把握をしていって、やっているかやっていないかをチェックすることは可能なのではないかなと思いました。

以上です。

御厨委員長 それでは、三宅委員。

三宅委員 ちょっと今、事務方にお聞きしたいのですが、法律の中で歴史文書の現用文書の廃棄のときに、内閣総理大臣の同意が要りましたよね。あれは今、具体的にどう運用されていますか。

それもかなり管理状況の報告等々とともに、内閣府なり公文書管理課が各省庁にいろいろなことが連絡できる、一つの手掛かりにもなるように思うのですけれども。

岡本課長 御指摘のとおり、公文書管理法が制定されまして、いわゆる行政文書ファイル管理簿に登録された文書につきましては、行政機関の長が勝手に捨てられなくなったと。内閣総理大臣の事前の同意がないと捨てられないということです。

私ども内閣府と国立公文書館と共同いたしまして、廃棄したいという文書のリストを各府省の方から提出いただきまして、専門家であります国立公文書館等の助言というものを得つつ、一つ一つチェックをして、問題があるものに、例えば歴史資料として重要なものではないかというものについては内容も詳しく聞いたりして、歴史的に重要な文書は捨てられないようにきちんと対応しているところであります。

そういう意味では、かなり強い権限があるということかと思えます。

御厨委員長 はい、三宅委員、どうぞ。

三宅委員 それで関連なのですが、今回の震災対応については、まだそういうような具体的な指導・助言等々のものは挙がっていないのですか。

岡本課長 当然、東日本大震災級になりますと、いわゆる別表の歴史的に重要な文書に相当するものでございますので、保存期間が満了して、いわゆる廃棄協議が来たときに、そういうものが含まれていれば、廃棄ということであれば不同意になるかと思えます。

御厨委員長 他にございましょうか。特になければ、一応、委員の皆様からの御意見を全部伺ったということで、ここで岡田副総理から御発言がございましたら、一言いただきたいと思えます。よろしく願いいたします。

岡田副総理 どうもありがとうございました。

先ほど整理していただきましたように、こういう大震災時への対応の話と、それからさらに広げて、全体の公文書の在り方についての見直しは、分けて御議論いただいた方がいいのかなと。

後者の方は、かなり大きな議論ですので、少し念入りにやらないといけない。大震災の対応は、また同じような大震災はいつ来るかわかりませんし、同じ間違いを繰り返すわけにはいきませんので、より具体的なこととして、少しコンパクトにまとめて、これはこれで早めに出していただくという二段構えで御議論いただいたらどうかかなと思えます。

御厨委員長 ありがとうございます。

それでは最後に、次回開催予定につきまして、事務局から説明をお願いいたします。

岡本課長 毎回同じなのですが、次回開催につきましては、委員の先生方の日程の調

整をさせていただきますして、後刻、御連絡をしたいと思います。

以上です。

御厨委員長 それでは、これまでの審議等について、なお御質問等ございますか。特になければ、以上で第 15 回の公文書管理委員会を終了させていただきます。

なお、この後、605 会見室におきまして、私から報道関係者の方々に対してのブリーフィングを予定しております。御承知置きをお願いいたします。

それでは委員の皆様、どうも今日はお忙しいところを大変ありがとうございました。