

公文書管理委員会
第 17 回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第 17 回 公文書管理委員会
議事次第

日 時：平成 24 年 4 月 10 日（火）10:30～11:45

場 所：中央合同庁舎 4 号館 1208 特別会議室

- 1 開会
- 2 原因分析について
- 3 改善策たたき台の検討について
- 4 その他
- 5 閉会

○御厨委員長 それでは、本日は大変お忙しいところを御参集いただきまして、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。

ただいまから、第17回「公文書管理委員会」を開催いたします。所要は1時間程度を見込んでおりますので、よろしくお願いいたします。

それではまず、岡田副総理から、冒頭一言いただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

○岡田副総理 今日はどうもお忙しいところをありがとうございます。

まずは、東日本大震災において、記録が十分に残らなかったことについての原因分析、改善策について、引き続き御議論いただきたいと考えております。なお、そのことと派生する問題として、2つの問題があると考えております。一つは今回の問題に端を発して、公文書管理法の運用そのものが十分になされているのかどうかという問題であります。

このことにつきましては、各省庁に置ける運用実態などもしっかりと精査をした上で、必要があれば改善策などを考えていかなければいけないというように考えております。ただし、この文題は、各省庁の運用状況などを調査するというのであれば、多少時間がかかる問題と考えております。

もう一つは、今回のこの出来事に関連して、公文書管理法の適用範囲について、やや議論を残したのではないかと感じております。先般、今の原子力発電所の稼動に関する四大臣会合というのがありまして、これの記録について、公文書管理法との関係はどうなのかと、こういう問題が出てまいりまして、私は、義務ではないだろうと、こういうふうに申し上げたのですが、そういう議論がよく出るのも、この法4条の解釈あるいは書き方について、少し議論が残っているのではないかと感じます。どの範囲の文書まで記録をきちんと残すべきかということについて、もう少しこの場でも御議論いただきたいというように考えております。

そこから更に問題は膨らむわけで、例えば省議というように、ここには書いてあるわけですが、実は省議というのは役所によって位置づけが異なり、省議の中身自身も必ずしも各府省で一様ではないということでもありますので、ある意味では政府の各省庁に置ける意思決定の在り方も含めて、議論しなければならないかもしれないということもございます。

そういったことについて、次回は論点ペーパー的なものを事務局の方から示させていただいて、是非先生方に御議論いただきたいと考えております。

○御厨委員長 ありがとうございます。

それでは、ここで報道のカメラの方々は退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○御厨委員長 それでは、議題2の原因分析及び議題3の改善策たたき台についての議論に入りたいと存じます。

まず、事務局から説明をお願いいたします。

○小林課長 事務局でございます。原因分析につきまして、お手元の資料1及び2に沿い

まして、説明をさせていただきます。

まず、資料1の左半分以案文の全体構成をごらんいただきますと、各会議のそれぞれの位置づけ、個別の状況を踏まえた記述を試みたものとなっております。これは前回の委員会におきまして、記述が抽象化、一般化し過ぎているのではないかとの趣旨の御指摘をいただきましたので、より踏み込んだ具体的な記述としたところがございます。それから、法律所管部局としての内閣府公文書管理課に関する原因分析も、今回付け加えた記述としたところがございます。

では、このポイントを適宜参照していただきつつ、説明は資料に4枚紙となっておりますけど、この「原因分析（案）」のゴシック体の箇所を中心に進めさせていただきます。

まず、「原子力災害対策本部」でございます。

「原子力災害対策本部は、事前に作成されたマニュアルにおいて、原子力安全・保安院が事務局を担うこと、議事録を作成すること等が明記されていたにもかかわらず、原子力安全・保安院に、運営事務局としての議事録作成等を行う自覚がなかった。さらに、当該マニュアルが存在するにもかかわらず、記録の作成のための訓練が実施されていなかった。こういったことも含めて、記録の作成に対する認識全般が甘かった」としております。その下には、明朝体にてヒアリングの結果を記載しておりますが、読み上げは割愛させていただきます。

次のゴシック体のところがございますけれども、「また、震災直後の多忙を極める状況下において、即時に議事内容の記録を作成することは困難であったにせよ、事後作成の場合の期限や、記録を作成しているかどうかを確認する体制がなかったことが、未作成の状態のまま放置される事態を招いた。これらの点を踏まえて、議事内容の記録の作成を確保する仕組みが必要である」としております。

続きまして、議事内容の記録の一部が未作成でございました、「電力需給に関する検討会合、政府・東京電力統合対策室」に関する記述でございます。

「これらの会議体におきましては、記録を作成しているかどうかを確認する体制が不備であったことが挙げられる。この点を踏まえて、事後における記録の作成を確保する仕組みが必要である」としております。

1枚おめくりいただきまして、資料2の2ページ目でございます。ヒアリング結果につきましては、同様に省略させていただきます。

続きまして、「緊急災害対策本部」に関する記述でございます。

「緊急災害対策本部では、差し迫った状況への対応を優先するという観点から、また、緊急災害対策本部等などの記録を作成し、本部の開催状況、本部での総理指示、決定事項等を記録・公表していることにより、議事録又は議事概要を作成することが公文書管理法上求められていないと認識していたことから、議事録又は議事概要が作成されなかった。『行政文書の管理に関するガイドライン』別表第1の6の具体例にも、議事録又は議事概要は挙げられていない」としております。

「しかしながら、緊急災害対策本部が東日本大震災対応のための意思決定を行う会議等であること、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、国民に対する説明責任を果たすという観点から、より積極的な記録の作成を行うことが望ましかったところであり、この点を踏まえて、どのような議事内容の記録を作成すべきかを明確化する必要がある」。

続いて、「被災者生活支援チーム」でございます。

「被災者生活支援チームは、決定又は了解といった意思決定を目的に設置されたものではないため議事録又は議事概要の作成義務がないと認識されていたことから、議事録又は議事概要は作成されなかった。他方、その活動、課題やその処理状況等の記録が作成され、保存されていた」。

1枚おめくりいただきまして、3ページ目の中ほどのゴシック体のところでございます。

「原子力災害対策本部や緊急災害対策本部が、政府としての重要な意思決定を行う会議等であるのに対して、被災者生活支援チームは緊急災害対策本部長決定により、同本部の下に置かれて、被災者の生活支援のための調整等に取り組んでいたチームであり、原子力災害対策本部や緊急災害対策本部とは、その任務、性格が異なる。公文書管理法第4条は、①経緯も含めた意思決定に至る過程②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、記録の作成を求めているが、原子力災害対策本部や緊急災害対策本部が、上記で述べたその任務等から、経緯も含めた意思決定に至る過程の記録を作成すべきであるのに対し、被災者生活支援チームは、その任務、性格を踏まえると、意思決定の記録というよりも、チームで何を行ったのか、その活動実績の記録を作成すべきあると考えられ、この点を踏まえて、どのような記録を作成すべきかを明確化する必要がある」としております。

1枚おめくりいただきまして、4ページ目の「内閣府（公文書管理課）」に関する原因分析でございます。

「東日本大震災発災後、事実経過の記録や資料等の保存については、瀧野内閣官房副長官（当時）や、公文書管理課長等から、各府省等に対して注意喚起を行った。しかし、会議等の議事内容の記録の作成については、歴史的な大災害にかかる記録の在り方について、『行政文書の管理に関するガイドライン』にも特に触れられておらず、歴史的な大災害等であることを踏まえた記録の作成状況の調査の実施や各府省等に積極的な記録の作成を要請するなどの対応をとることはなかった」としております。

明朝体の部分は省略させていただきます。

「しかしながら、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、国民に対する説明責任を果たすという観点から、各府省等において、より積極的な記録の作成を行うことが望ましかったところであり、各府省等における取組を促すため、公文書管理法所管部局としてのより積極的な対応が必要である」。

「原因分析（案）」の説明につきましては以上でございます。

続きまして、この原因分析を踏まえた「改善策たたき台（案）」につきまして、資料3に沿って御説明申し上げます。資料1の右側にそのポイントも掲げておりますので、合わせて御参照いただければと存じます。

それでは資料3でございますけれども、柱書きのところでございます。

「○ 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、公文書管理法においては議事録または議事概要の作成が一律に求められているものではないとはいえ、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の作成を行うことが望ましかったと考えられる」。

「○ このため、今後、東日本大震災のような、国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項等のうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態、「歴史的緊急事態」という。）に対応する会議等の記録が作成・保存されるよう、現在及び将来の国民に説明する責務の観点から、以下の方針に基づき早急に再発防止に向け必要な改善策を講じるべき」としております。

「1. 歴史的緊急事態に対応する会議等について作成・保存すべき記録の内容」でございます。

公文書管理法第4条は、①行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程、②行政機関の事務及び事業の実績に関するものを区別しておりますことから、歴史的緊急事態に対応する会議等は、①意思決定型、②事務事業型の2種類に分類し、その性格に応じて記録を作成・保存、としております。

まず、「(1) 意思決定型の会議等」でございます。これにつきましては、政府全体として国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、または生じるおそれがある緊急事態に対応するため、政策等の決定または了解を行うものであり、具体例といたしましては、「原子力災害対策本部」、「緊急災害対策本部」、「政府・東京電力統合対策室」、「電力需給に関する検討会合」を掲げております。

そして、作成・保存すべき記録といたしましては、会議等における決定または了解及びその経緯に関する、いわゆる5W1Hの記録、具体的には、開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記録した議事録または議事概要、決定または了解を記録した文書、配布資料等を作成・保存するとしております。

1枚おめくりいただきまして、2ページ目でございます。

「(2) 事務事業型の会議等」でございます。これにつきましては、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な生じ、または生じるおそれがある緊急事態に関する各行政機関の対応を円滑に行うため、政府全体として情報交換を行うものでありまして、具体例といたしまして、「被災者生活支援チーム」、「官邸緊急参集チーム」を掲げております。

そして、作成・保存すべき記録といたしまして、事務及び事業の実績に相当する当該

チームの活動にかかる、いわゆる 5W1H の記録。具体的には、議事録または議事概要という形式よりも、むしろ活動の記録として、活動期間、活動場所、チームの構成員、その時々
の活動の進捗状況や確認事項（共有された確認事項、確認事項に対して構成員等が具体的
にとった対応等）を記録した文書、配布資料等を作成・保存するとしております。

続きまして、「2. 歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成・保存を確保
する仕組み」でございます。

前提といたしまして、行政文書の作成は、各行政機関において責任を持って行うことが
公文書管理法要請。ガイドラインにおいて、点検・監査等の行政機関における事後チェッ
クの仕組みを設けている。一方、公文書管理法は、公文書管理に関するコンプライアンス
の仕組みとして、内閣府に管理状況の報告・資料提出要求、実地調査や勧告等の権限を付
与としております。

まず、「(1) 各府省の対応」でございます。

事前と事後の対応に分けて、「①事前の対応」でございます。

2点ございまして、1点目、事前にマニュアル等を整備し、歴史的緊急事態に対応する
会議等の議事内容の記録の作成、事後作成の場合の方法・期限（原則3か月以内。3か月
を超えても作成することが困難であることが想定される場合は、事後作成に支障を来さな
いようにするための措置を講じる。）記録の作成の責任体制、記録の作成も含めた訓練等
を行うなどを明確化する等の措置としております。

2点目といたしまして、歴史的緊急事態に対応する会議等につきましては、法が求める
以上の記録の作成・保存が求められることを周知としております。

続きまして、「②事後の対応」でございます。

事後作成のための資料の保存状況や文書の作成・保存状況を適時点検するなど、マニ
ュアル等に沿った対応がなされているかを確認としております。

1枚おめぐりしていただきまして、3ページ目でございます。

「(2) 内閣府（公文書管理課）の対応」に関する記述でございます。

まず、「(1) 各府省における仕組み」に基づく各府省の取組のみでは不十分または不
十分であるおそれがある場合には、公文書管理法における管理状況の報告・資料提出要求、
実地調査や勧告等の仕組みを背景に、内閣府におきまして文書の作成・保存状況の調査を
行った上で、更に必要がある場合には文書の作成・保存を求めるなどのより積極的な対応
が必要としております。

更に1. 作成保存すべき記録の内容及び2. その過去の仕組みでございます。これにつ
きまして、行政文書の管理に関するガイドラインの改正など、公文書管理の運用ルールを
明定するとともに、公文書管理法の趣旨を改めて徹底としております。

最後に「(3) 今後の検討」でございます。

まず、前提といたしまして、公文書管理法は、各行政機関における行政文書の管理の状
況について、毎年度報告を受ける仕組みとなっております。

また、公文書管理法の施行後5年を目途といたしまして、施行の状況を勘案して検討を行い、必要な措置を講ずることが規定されております。

これらを踏まえまして、歴史的緊急事態に対応する会議等以外の重要な意思決定の過程に係る記録の作成につきまして、引き続き検討を行う。また、平成23年度の公文書管理の状況報告など法の運用状況を点検しつつ、その他の法の運用上の課題についても検討を行うべきとしたところでございます。

以上が御説明でございます。

○御厨委員長 ただいま御説明いただきましたことですが、委員の皆様から御意見、御質問等、順次お出しいただきたいと思いますのですが、これは原因分析と改善策たたき台、双方ともに密接に関連しておりますが、どうでしょうか。

野口委員、お願いします。

○野口委員 ありがとうございます。

今日、席上にガイドラインをお配りいただいているのですけれども、「原因分析」のポイントという資料1で、見るのがわかりやすいかと思いますが、イメージがつかめない。何のイメージがつかめないかということ、右側に「改善策たたき台のポイント(案)」とあって、意思決定型の会議については5W1Hと書いてある部分や、事務事業型の会議について書いてある部分と、これらは、既存のガイドラインとの関係ではどうなるのでしょうか。つまり、今までのガイドラインには想定されていなかった事柄を新たに、カテゴリーを横断的に付け加えるというものなのか。それとも、既にあるカテゴリーを確認するものなののでしょうか。それとも、ガイドラインはガイドラインにすぎないので、それとは全く関わらない事柄を議論しているという位置づけなののでしょうか。

恐らく、冒頭のお話にあったように、今後、法律の仕組みとの関わりについて、現状のガイドラインをどうするのかという話がでてくるのではないかと思います。そうやって参りますと、今回の議論が、ガイドラインの変更や改正といった議論にどう位置づけられるのかということを考えなければならなくなってくると思いますので、その辺のお考えをお伺いできたらと思います。

○小林課長 今般の東日本大震災のような、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じるような緊急事態の場合には、「改善策たたき台(案)」のポイント1.でお示しいたしましたが、例えば意思決定型の会議であれば、下線を引いたところですが、発言及び発言内容を記録した議事録または議事概要などを今後は作っていただくという方向で考えてみてはどうかということで、案文を作成した次第でございます。

○野口委員 現在存在するガイドラインとの関係を教えていただきたいという質問です。

○幸田審議官 若干補足をさせていただきます。ガイドラインはまさに御承知のように、各省庁における文書管理規則の前提となる共通部分を内閣総理大臣決定という形で決めておるわけですが、その中身は、公文書管理法の各条項に対応するような形でつくられておるわけでございます。

したがって、例えば文書の作成という法4条に関係するところで申し上げますと、第3というところになるわけですが、ガイドラインのページで申し上げますと、6ページのところからがまさに文書の作成に関する記述でございます。この下にまさに留意事項として、さまざまな法律を超える部分と申しますか、法律の運用上の問題について、今でも現行のガイドラインでも記述がなされておるわけでございます。

その中で、例えば8ページの真ん中辺のところをご覧くださいますと、別表1に書いてある文章の中で、「なお」というところで、審議会や懇談会等の議事録については、発言者名を記載した議事録を作成する必要があるという形で、法律に書いていない各省運用上の統一基準みたいなことをこういう形で決めている部分が既にございます。

そういう意味において、今回このような委員会からとりまとめをいただけるということになりましたら、それを踏まえる形で、例えば作成の部分についてはここにとか、あるいは報告聴取については後ろの方にとか、それぞれ該当するところに運用上のルールを記載させていただくのかなというようなイメージは今、持っております。

お答えになりましたでしょうか。

○野口委員 ありがとうございます。1つ懸念しているのは、今まさに御紹介いただいたガイドラインの別表第1であったり、法律の条文もそうなっているわけですが、現在の規定は、会議体の性質で区分していないんですね。つまり、事務事業に関わるような決定については、その実績がわかるようにとか、意思決定をする場合には、その経緯を含めて、意思決定に至る過程がわかるようにという書き方をしているわけです。今回の改善策のたたき台は、形式的に見ると、会議体で分類をしているので、これは既存のガイドラインの考え方と少し違う考え方に立つのではないかと思います。したがって、この考え方をガイドラインにどのように位置づけていくのかというのは、実はかなり難しい宿題になるのではないかと思います。今回の議論にあたって、そこは念頭に置いておく必要があるのかなという気がしています。

もう一点、質問なのですが、原因分析や改善策たたき台という言葉が出ていますが、その頭に付く言葉は何でしょうか。議事概要がつけられていなかったことの原因分析なのか、それとも、必要な情報・記録が作成されていなかったという、もう少し大きな問題なのか。どちらの趣旨でペーパーをつくられているのでしょうか。改善策たたき台のポイントを見ると、議事概要・議事録というところに今回のペーパーは焦点が置かれているのではないかと思います。もしそうであるとすれば、それについてははっきりと書かれていた方がいいのではないかと思います。

○小林課長 今回の原因分析、改善策たたき台（案）をどのように位置づけるのかということになるかと思うのですが、改善策の冒頭に掲げてありますように、東日本大震災といった自然災害を基本的には念頭に置いておりますが、国民の生命、身体、財産に非常に大きな被害が生じるような事態におきましては、どのような記録を残すのが適切であるのかという観点から構成したものであると御理解をいただければと思います。

○野口委員 もしそうであるとすると、例えば「緊急災害対策本部」とか「被災者生活支援チーム」というのは、議事概要とか議事録という、かちっとした形ではなかったわけですが、非常に大変な状況の中で一定の記録の情報の蓄積はきちんとされていたし、発信もされていたとヒアリングの結果で伺ったところなので、その辺に全くメンションしていないというのはいかがなものかなと思います。

○小林課長 確かにそれぞれの状況に応じ、状況もさまざまでありまして、設けられる会議体もさまざまであります。そして、また、同じ会議体の中におきましても、レベルも多種多様にわたりますので、それぞれについて、どのような記録を残すのが一番合理的であるのかということも一つの大きな観点ではないかと考えております。

○野口委員 原因分析であるのか、改善策たたき台のポイントであるのか。今回のペーパーの中にはその点は書かれていないような気がするのですが、それは書かれる御予定はないという趣旨でしょうか。

○幸田審議官 1点補足させていただきますと、今回の原因分析の中の「被災者生活支援チーム」のところをご覧いただきますと、3ページのヒアリング結果の3つ目の○に、議事録や議事概要というよりも日々の記録みたいなものを別途作っていたということは記載をさせていただいておりまして、そういう意味において、その会議体の性格によって、議事概要を作るべきところとそうでないところがあるという形での改善策につなげているというような構成にさせていただいておるつもりではございます。

逆の言い方をしますと、「被災者生活支援チーム」みたいな事務事業型のチームにまで議事録・議事概要を作らなければいけないという形にはならないだろうと、そういうような構成にさせていただいております。

○野口委員 ありがとうございます。やはりそこが最初の質問と関わるのですが、今回のペーパーは先ほどのお答えだと、議事録とか議事概要という言葉ではなくて、もう少し広い意味での情報とか記録とかいう問題に関わるという話であるとする、それについては実行されていたところもあったということがヒアリングの結果わかったわけですし、それについて資料上もきちんと明らかにしておかないと、現場の努力をそぐ、非常に残念な結果になってしまうような心配もございますので、ヒアリングの結果、記録の作成に努力されていた点があることがわかった点については、もう少し積極的に書く部分があってもいいのかなという感想を持ちました。

○御厨委員長 ほかにいかがでしょうか。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 改善策たたき台（案）の中で1ということで、1ページの前提のところですが、第4条は意思決定に至る過程と事務事業の実績に関するものを区別している。この解釈ですが、これはそもそも法律ができる過程では、当時の自公政権の下では②しか書かれていなかったと思います。事務事業の実績を残しましょうということになっていたところ、民主党を含めて野党の提案で、その経緯について残しましょうということ、これは民主

党政権の売りなんです。ここをまず押さえないといけないと思います。

そうしたときに、意思決定型の会議と事務事業型の会議を分けるというのは、今回これは今まで事務方が意識をされていたのかどうか、よくわからないのですが、私としては、新しい解釈と言うと変ですが、これは一つの解釈が提起されているような気がするんです。というのは、意思決定に至る過程は意思決定型の会議だけで残すもので、そうでないものについては事務事業の実績しか残さなくていいと読まれる懸念があるので、そこは留意しなければいけないと思います。

これは歴史的緊急事態に対応する会議についての1つのメルクマールだと解するのであれば、歴史的緊急事態に対応する会議についてよりも、もっと広く考えていたガイドラインとの関係がどうなるか。これは野口委員が今、指摘されていたところで、前回までの説明によると、このガイドラインの別表の第1、行政文書の保存期間の基準のところ、議事録・議事概要を作成する会議と、決定・了解文書だけをつくれればいい会議ということが区別されているというのが岡本前課長の説明にあったんです。つまり、意思決定の過程について、決定・了解文書と議事概要・議事録を分けて分類されているということを中心に説明されたんです。

それは具体例だからということで、我々は余りそんなことまで細かく見ていませんでしたよということになっているのですが、例えば46ページの関係行政機関の長で構成される会議のところは決定・了解文書。先ほど岡田副総理の方から省議の取扱いをどうするかと言われた点は47ページの7に省議であって、これは決定・了解文書でいい。8のところは、複数の行政機関による申合せに関する立案検討等、協議その他重要な経緯。ここは議事概要・議事録と47ページの下から2行目にあるわけです。

48ページの9の政務三役会議の決定等は、他の行政機関に対して示す基準の設定及びその経緯で、政務三役会議はここにまず位置づけられていて、このところでは決定・了解文書になっているんですね。政務三役会議の決定、つまり、決定・了解の記録はここで残しましょうということになっているけれども、政務三役会議の議事録・議事概要の作成は要らないということになっています。下の立案の検討に関する審議会の方は、議事概要・議事録となっているわけです。

つまり、議事録・議事概要が必要な会議とそうでない会議が明確に分かれているのですが、今回の意思決定型の会議の改善策たたき台のところ、今の野口委員のお話を聞きながら思ったのは、資料3の下から2行目に「議事録又は議事概要、決定又は了解を記録した文書」、これは恐らく今、述べたところのガイドラインで言うと、議事録・議事概要として具体例が示されているところと、決定・了解文書が決定または了解を記録した文書と大体該当すると思うので、ガイドラインが細かく分かれているところは、ここが分けていないわけです。ガイドラインの細かく分けているところと、この歴史的緊急事態に対する会議のところガイドラインに合わせて対応しているのかどうか、ちょっとあいまいな感じがします。

もう一つ、事務事業の実績に関するところの「(2) 事務事業型の会議等」の「作成・保存すべき記録」で「議事録又は議事概要という形式よりも」と書いてありまして、その後の「むしろ」から始まる4行、「むしろ活動の記録として、活動期間、活動場所、チームの構成員、その時々々の活動の進捗状況や確認事項を記録した文書」は決定または了解を記録した文書とどう違うのか。ここがガイドラインにない新しい概念が出てきて、これがガイドラインとの位置づけがどうなっているのかという議論として、そのガイドラインと今日のたたき台のところで言うと、細かく検討しなくてはいけないところという野口委員の意見をガイドラインに引き合わせると、そういう感じで詰めなければいけないところがあるのではないかという気がしています。

当面のたたき台としては、今回はとにかく急ぎでやるのだと言うのであれば、これでもいいと思いますけれども、もうちょっと長期的視野で見るとすると、先ほどの岡田副総理の問題提起のところも含めて、ガイドラインとの細かい整合性みたいなものを詰めなければいけないかという気がして、なおかつ、物資支援チームなどいろいろなチームの今述べた確認事項を記載した文書、2ページの4行ですね。これは具体例のどこに当たるのかなどの位置づけをちゃんとしなければいけないのではないかと思います。

とりあえず、そんな感想を持ちます。

○御厨委員長 事務局の方から何かありますか。

○幸田審議官 御指摘をありがとうございます。

いずれにしろ、ガイドラインは当初作るときのように、この委員会にも御議論をいただいた上で改正はしたいと考えておりますが、若干補足をいたしますと、ガイドラインの別表第1との関係でございます。46ページ以降でございます6のところになりますが、関係行政機関の長で構成される会議の決定または了解及びその経緯。ここに例えば今回で言いますと、「原子力災害対策本部」や「緊急災害対策本部」などは、この類型に入ってくるのだと思います。閣僚会議であり、決定了解をする会議であるという意味においては、この一部に入ってくる。

ここについて、確かにこの手の会議について、一律に審議会と同じように議事録・議事概要を作るという形で、このガイドラインそのものを書き込んでいくかという議論が根底にあることは確かですが、今回はとりあえず東日本大震災のような緊急事態に対応するような会議については、少なくとも発言者名を記した議事概要または議事録を作るべきではないかというようなとりまとめをいただければどうかということでございます。

勿論、残された問題として、冒頭、岡田副総理からも御指摘がありましたように、どこまでの会議でそれを作らなければいけないのかというのがございますので、その整理は今後、引き続き御議論はいただきたいと考えております。

もう一つ、「被災者生活支援チーム」みたいな事務事業型と呼んでいる会議ですが、これはこれまでも何度かヒアリングの際に議論があったと思いますが、その会議自体は本部の下に置かれていて、一種プロジェクトチームみたいなものであって、そのチームが何か意

思決定をするというわけではない。その会議としての意思決定はなくて、関係者が寄り集まってプロジェクトを進めていくというような会議だとすれば、この類型というよりは、むしろ後ろのその他の方の類型で、例えば公共事業に関する文書とか、いろいろとあったりしますけれども、ここでない他の類型にはまるものではないかと我々は、現時点では考えております。

また、そのガイドラインそのものについては、いずれにしろ、御相談をさせていただきたいと考えております。

○御厨委員長 三宅委員、いいですか。

○三宅委員 はい。

○御厨委員長 では、杉本委員。

○杉本委員 今の話とかなり違う内容ですけれども、ここで作られていきます文書は、例えば後から何が行われたかといったような検証といったことに使われるはずのものであろうかと思えます。その場合に例えばマニュアルを作って、最大でも3か月以内に作りましようということをここでお示しになっているのですが、例えばその3か月後、あるいは後に作られる場合に、どうやってももとのデータ、記録が正確であるかということはどうやって担保するのが実行上、気になるところではあります。

ですから、それは勿論きちんとマニュアルを整備しておけば、それは残るでしょうということかもしれないですけれども、それを作るために例えば紙から取り出すとかいうと、また非常に大変な作業になりますし、そこでどうやって客観性を担保するのか。そうしたことまで立ち入って、このマニュアルが整備されていかねばならないのだらうと思うのですが、その辺りの検討がなされているのかどうか。多分何もなしに今までどおりで、とにかくちゃんと記録を残しておきなさいよということだけであると、また同じことになりかねないわけですね。そうすると、今ある道具を使って、今ある人材で何ができるかということ。そこをどういうふうにお考えになっているのかを教えてくださいたいと思います。

○御厨委員長 事務局、いかがでしょうか。

○幸田審議官 各会議によって、どういうツールを使って議事概要・議事録を作れるかはさまざまだと思います。各会議の主務部局の状況によりまして、それは今回のこの委員会のように、例えば速記を入れられるところもあるでしょうし、録音機器のあるところもあるでしょうし、そうではなくて、職員がメモという形で作るという部局もあると思います。

そこまでこれは一律に規制しているわけではないのですが、いずれにしろ、議事録・議事概要を事後に作るしかないのですが、そうだとすれば、最低3か月以内くらいに作らないと、人も変わっていくし記憶も薄れるし、そういったことがあるのではないかと。ここでも改善策のたたき台の2ページの下の方に書いてありますけれども、3か月を超えるというようなことになってくるのだとすれば、別途まさに正確性とかが担保できるような、例えば録音なのか何なのか。そういったいろいろなことも考えてくださいというような趣旨で3か月というものを決めさせていただいてはおりますが、一律にどういうツールでどう

いう作り方をしなければいけないとまでは、なかなか決めづらいとは思いますが。

○杉本委員 勿論その一律にということではできない話であろうかと思えます。ただ、こういうケースを考えると、こういうふうな方法がありますよといったところまで、ある種一歩踏み込んでやっていかないと、実際の現場での混乱が生じないかなというところが気になるのであります。そういう意味では、常にきちんと録音をして、速記者も入れて、できるような会議ばかりでない。そういうことは勿論了解した上で、例えば当事者には必ず最初にだれが記録を取るのかを明示した上でその会議を始めるとか、そうしたこともきちんとマニュアルの中に整備されていかないと、また同じことが繰り返されるのではないかとこのことを危惧するところであります。

○御厨委員長 皆さん、あとはよろしいですか。

○三輪委員長代理 今回は歴史的な緊急事態ということで、東日本大震災を契機にこういう議論が起こっているわけですが、実際には今回議論をされている内容は、特にその歴史的な緊急事態として発足をした会議だけではなく、全ての会議に適用するということを前提に議論をしていると理解しているのですが、それが間違いはないかどうかということを確認させてください。

○御厨委員長 どうでしょうか。

○幸田審議官 今回、ヒアリングをいただきましたのは、まさに東日本大震災の関係でできた主なこの会議について調査をし、ヒアリングをして、改善策をまとめております。ですので、他の会議全般にもしこれを広げていくとすれば、それはそれなりに今の現状なり、もう少し御議論をいただく必要があるのかなとは考えております。このまま、これがほかの会議にも適用できるという前提で作っているわけでは必ずしもございません。

○三輪委員長代理 もしそうであるとしたら、一番最初に新たに会議を作ったときに、今、直面している事態が歴史的緊急事態かどうかということ判断する基準というのは、誰が決めるのでしょうか。

○小林課長 今般の改善策におきまして念頭に置いておりますのは、先ほども少し言いかけてきたけれども、端的に申し上げますと、大規模な災害ということ。災害の中で一番典型的なのは自然災害ということで、風水害、地震などということで、更に踏み込んで申し上げますと、国民の多くが不安に思うような状況を指していると観念していただければと存じます。

更に申し上げれば、災害の中には自然災害のほかにも、例えば人為的な事故もございまして、それに起因する事案、災害に対応するため、国民の生命、身体、財産を防護するために取られる諸措置なども場合によっては含まれ得るということでございますけれども、基本的には今般の東日本大震災などのような自然災害を念頭に置いていただければと考えております。

○幸田審議官 あと若干補足をいたしますと、確かにいろいろな事態が起こった瞬間にこれが本当に歴史的に記録を残さなければいけない事態なのかどうかの判断が付かない

場合もあるとは思いますが。ここでも3か月以内にまさに議事録を作りなさいというような基準を作らせていただくわけですが、各省庁においても制度を所管している内閣府においても、3か月の間に判断をしていくということに実際問題はなっていくのかなとは思いますが。

○三輪委員長代理 私の個人的な意見を申し上げますと、緊急事態として議事録を残すのは非常に重要であるということはよく理解するのですが、むしろ公文書管理法を作った意図としては、やはりマニュアルに記載されているような内容、あるいは条件にマッチするような会議においては、すべての会議において、こういう形で議事録が作られていくことを前提にするべきではないかと考えております。

もう一つ、「改善策たたき台のポイント（案）」で、内閣府の対応について踏み込んで議論をしていただいておりますけれども、これも非常に各省庁の取組みでは不十分または不十分なおそれがある場合にはという条件付きで、内閣府において作成・保存状況の調査、あるいは必要がある場合には文書の作成・保存を求めるなどの対応と書かれていますが、実際にこういう仕事は法律があったとしても、それを守らなかったときにどういう罰則があるのかということまで踏み込んでおかないと、やらなくても済んでしまうというようなことにも可能性としては残るのではないかと思います。

例えば、会計検査院が国の機関の会計検査を毎年やっております、私も国の機関に属していたときには、年度末のその時期には全ての資料をちゃんとそろえて、齟齬のないように対応をするということをやっていたわけですが、公文書管理に関しても該当する会議の記録がきちんと残っているかということを確認するような仕組みを内閣府の公文書管理課で作っていくというような、全体として規則があります。その規則をきちんと守ってください。守らなかったときには、こういう事態になりますよという全体が見られるようなストーリーを作っておかないと、なかなか緊急事態のときだけ着目されるようなことで終わってしまうのではないかと思いますので、その辺を御勘案いただければと思います。

以上です。

○御厨委員長 石原委員、どうぞ。

○石原委員 ただいまの三輪委員の意見に全く同感です。前回の委員会のときに申し上げましたが、長期的に見た場合に、やはり今回の事態を招いた本当の原因は何だったのだろうかと考えることが必要なのではないかと。そこで考えなければならないことは人と組織のことであり、4年前に出た有識者会議の答申では数百人単位で専門職を考えるということが書かれておりました。

専門職というのは前回申し上げましたように、レコードマネージャーとアーキビストであり、ガイドラインの5ページにも、文書管理に関する専門家を積極的に活用し、専門的・技術的視点から職員を支援するということが考えられる、ということが明記されております。

これは時間がかかることかもしれませんが、組織や人のことについてもきちんと

含めて考えるという体制を整えていただきたいと思います。

以上です。

○御厨委員長 他にいかがでしょうか。それでは、ありがとうございました、

私もこの資料を見たときに一番感じたのは、最初に野口委員が言われたことと似ていますが、すけれども、どうもこれは主語がない。一体誰がやるのかというところが抜けています。ただ、御説明を聞いていると3か月以内にというところで、歴史的な重大な事態を誰がいつどこで歴史的緊急事態と認定するのかというのは、なかなか難しいと思います。

ただ、その段階である種の会合は始まってしまっているのが今回見たあれですから、そうすると、その段階でそれが意思決定型なのか、あるいは事務事業型なのかは、すぐには多分認定できない。その中でこれをとりあえずは分けてみたらという話だと思います。

これから御議論いただきますけれども、ガイドラインの全面的な見直しであるとか、あるいは法体系の中にどういうふう今回の事態を入れ込んでいくかは、多分もうちょっとこれから後の話であって、今回は一応原因分析をして、こういうふうに対応をすればよかったのかなという一つの形を明らかにしたというもので、まだまだ穴はあると思いますが、そういう形で今日御議論をいただいたことをまた事務局で、我々との間でもキャッチボールをしながらまとめていくという形にしたいと思います。そういう形で今日の議論を踏まえて、次回にこの委員会としての意見のとりまとめに持っていきたいと思いますが、いかがでしょうか。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 今のお話でリクエストができればということで2つだけ、申し訳ありません。

1つは、資料2「原因分析（案）」で、もしかすると御予定はあるのかもかもしれませんが、ヒアリングの経緯ですね。情報として、これ自体の記録に残りますので、ヒアリングはどんな形でどこにやったとかいうデータはやはり必要だと思います。それは是非付けていただきたいということです。

もう一つは、資料3の3ページの一番下から4行なのですが、ここを「歴史的緊急事態に対応する会議等も含めた」という形にさせていただけないかと思います。リクエストです。

○御厨委員長 「以外」ではなくてですね。では、そういったことを勘案して、させていただきたいと思います。よろしゅうございますね。岡田副総理からは何かよろしいですか。

それでは、もう既に議論が出ているところではありますが、重要な意思決定に係る記録の作成の在り方についてということ。つまり、これは今、歴史的緊急事態以外ではなくて、これを含めたという話になりましたけれども、要は重要な意思決定の過程に至る記録の作成の在り方について、議論を続けたいと思います。

では、事務局から公文書管理法第4条について、説明をお願いいたします。

○小林課長 お手元の資料4といたしまして、公文書管理法1条の次に4条が記された資料が配付されておると思いますが、それを御参照いただければと存じます。

4条におきましては、「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である場合を除き、文章を作成しなければならない」と規定されているところでございます。

したがいまして、作成義務といたしましては、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、当該行政機関の事務及び事業の実績につきまして、同法第4条の規定により作成された他の文書と相まって、合理的に跡付け、または検証することができる文書を作成するものである必要がございます。しかしながら、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なく、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条に違反するというにはならないということでございます。

また、会議体の目的及び性格、すなわち会議体として意思決定を行うか。あるいは情報交換にとどまるものか否かといったようなことにより、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。あるいは記録する場合があるとした場合に、どの程度の詳細さで、つまり、どの程度の密度で記録される必要があるかは異なるものであるということでございます。○御厨委員長 ありがとうございます。

それでは、記録の作成の在り方について、御意見、御質問、先ほどからの議論と恐らく重なっている部分があると存じますが、いかがでしょうか。

三宅委員、いかがですか。

○三宅委員 記録の作成の在り方については、先ほどの資料3「改善策たたき台（案）」の最後の4行はこれでいいのですが、今後派生する問題ということで岡田副総理の方からも最初にお話があったところにすごく関連してくることで、公文書管理法のガイドラインをずっと見ていると、ほとんどファイリングとか紙文書がずっとベースにある。今回の「被災者生活支援チーム」の一番よかったところは、電子データをホームページで公表して、それが国民にすぐわかるようになった。これが非常に大事なことで、国民から見れば役所にどんな紙のものが残っているかというより、整理されてそれがホームページで見ると生活支援の対応がどのように動いているかが如実にわかるから、すごく安心できると思います。

つまり、今後の検討のところでも最も重要な点は、電子データをどうするのかということ。今この4条の関係で特に考えなければいけないことだと思っています。電子データについては、従前のガイドラインだと21ページに電子文書の保存場所と方法ということで、電子文書の正本、原本という、まず概念として電子文書の正本、原本という概念があるのですが、現在、各省庁で電子文書の正本と原本はどのように取り扱っていらっしゃるのかということがまずよくわかりません。

ですから、冒頭の御挨拶に関連すれば、公文書管理法の運用そのものが十分にされているかどうかのところ、各省庁の運用状況として、特に電子ファイルの取扱いについての調査を十分にやっていただきたい。これは実は緊急対応として一番大事になるのではない

かと思えます。前に私は間違えて、国立公文書館の分館と国会図書館の分館のことを誤って発言しましたがけれども、緊急時に本当に首都直下型の地震が起きて、霞が関が壊滅的になったときに、重要な電子データが関西方面にあって、そこから指令を送れるような対応を、新聞社とかNHKなども放送人権委員会の関係で行っていると、東京の代々木のNHKがだめになったときには大阪から全部発信できる対応は十分取ってあるという話も聞いていますが、政府はそれでできているのかということを見ると、電子文書の取扱いについて、将来的にガイドラインをもう一度見直すときの一番重要な点になってくると思えます。

しかも、電子文書の正本性や原本性で言うと、お隣の韓国は万が一ソウルに問題があったときに、ソウルから高速で2時間離れたところに公文書館を持っていて、そこで電子データとして文書を管理するという体制が物すごくできているんです。日本はそういう点では物すごく遅れているので、公文書管理の状況報告など、法の運用状況を点検して、その他の法の運用の課題について検討を行うところの広い意味で、電子文書の調査と我々がこれについてどう取り組むか。

これは公文書管理法の議論のときに、私は国会の参考人のときにも、この部分が欠けていますよという話を発言したところですが、今回の非常時に対応するところにまでつながってくる問題だと思うので、是非今後この点を公文書管理課で十分資料を集めていただいて、我々もコメントをできるような体制を準備していただけたらと思います。

○御厨委員長 ありがとうございます。

他にいかがでしょうか。三輪委員、どうぞ。

○三輪委員長代理 今のお話に関連すると思うので、発言させていただきます。

公文書自体の正本、原本ということもあるのですが、結局記録を取る目的というのは、真実というのが何かということが後世に明らかにしておくということが最大の目的だと思いますので、それを実現するためには、先ほど来出ておりました議事録などを作成する基になった録音であるとか映像といったようなものも当然あるわけで、それは公文書として認められるような枠を作っていく必要があるのではないかと。そうすれば、わざわざ議事録を書き起こして、そこで間違いが起こったりすることを危惧しなくても、映像あるいは音声であれば、だれがどういう順序で発言して意思決定が行われたかということは聞けばわかるので、そういう部分も視野に入れた電子データの管理を公文書管理の枠組みにもっと広げて入れていくべきではないかと思って発言させていただきました。

○御厨委員長 では、杉本委員。

○杉本委員 三宅委員がおっしゃったことは、そのとおりだと思います。特に先ほど申しましたけれども、マニュアルを作るという観点で言いますと、議事録ができるまで、どうやって本当にあったことを担保するかということ、結局その場で取ったことを残しておくしかない。ですから、それを残すのは紙ではなくて、すべて電子データになると思います。そうすると、その電子データも含めて、安全なところにいかに残していくか。かつ、検証に使うときにいかに使いやすくするかということが必要であると思いますので、そういう

意味ですべて電子に持っていくということを前提に考えていかないと、進んでいかないとあろうと考えています。

以上です。

○御厨委員長 では、野口委員。

○野口委員 今回の一連の出来事の一つの大きな教訓は、マニュアルには限界があるということではないかと思えます。事前に予測できる範囲にも限界があるということで、大切なのは法の仕組みをきちんと実効性のあるものとして動かして、確保していくということであると思えます。本日のペーパーで言えば、2の(2)内閣府(公文書管理課)がいかかに記録がきちんと残されていくことを確保して、どう動くのかということを経後の大きな問題として考えていかないといけないのではないかと思えます。

○御厨委員長 石原委員、よろしくお願ひします。

○石原委員 繰り返しになりますけれども、私は長期的な視点でこの問題を今後の課題にしたいと考えておるのですが、いかがでしょうか。皆さん御承知のように、国の文書を公文書管理課だけで全て把握するのは、とても難しいことだと思ひます。

例えばアメリカのNARAのような組織をつくって、一つの省庁で文書管理と歴史公文書管理を合体させて行うというプランを考えてみてはどうでしょうかという話です。

○御厨委員長 岡田副総理、どうぞ。

○岡田副総理 私が最初に申し上げたことの趣旨は、4条の1～5号までであるのですが、特に2号が極めて、ある意味では漠然としていて、どこまでが記録を残す対象なのかということがあいまいではないかと。あいまいであるがゆえに、今回のこともある意味では起きたのではないかと、そういう問題意識です。

各関係行政機関の長で構成される会議、または省議(これに準ずるものを含む)の決定・了解経緯ということですが、具体的にここでイメージをしている会議体というのは、どういうものまで含めるか。省議そのものもはっきりしないと先ほど申し上げたのですが、例えば役所の中でさまざまな会議が行われますが、そのうちのどこまでがこれに含まれるのか。實際上、記録をどこまで残せるのかという手間の問題、労力の問題もありますが、はっきりしないわけです。

各省庁とも、その権限の範囲内であれば、最終的には決定権者は大臣という立付けになっていると思ひますが、大臣のところでも無数に行われる会議について、どう評価されるべきなのか。今日だけでも私のところでいろいろな会議が10回くらいありますが、そういうものが果たして対象になるのか、ならないのか。記録を残すべき会議の範囲がはっきりしていないということが、この法律の最大の問題点の一つではないかと思ひておひまして、そういうことをどうすべきかについて、専門家の皆さんの御意見をいただきたいということ。あとは諸外国の例ですね。そうしたものを調べてみる必要もあるだろう。そういう感じがしておひます。

○御厨委員長 おっしゃるとおりだと思ひます。我々も会議の範囲はどういうものである

かについて、今回は我々はそれぞれの本部とヒアリングをやりまして、非常に効果が高かったので、今後の長期的な予定の中には、具体的にヒアリングをやって、どういう意思決定をしているのかを各省とやってみたいと思っております。

それを通じて、具体的なイメージができてくると思いますので、長期的には岡田副総理のおっしゃった4条2項の問題についても積極的に取り組む。なお、委員の皆さんの中にあるのは電子データをどうするか。これは体制づくりが難しいと思いますが、問題の喚起だけはしておきませんか、我々がこの法を作るときにも電子データの問題はあるねと言いながら、結局それを棚上げにしてきたという経緯がありますけれども、その問題を含めて、議論をさせていただきたいと考えています。

○岡田副総理 私の申し上げた話は、根幹のところなので余り時間をかけずに議論をいただいた方がいいのではないかという気がしています。各省庁はそれぞれ意思決定の形が違うのは事実ですが、むしろ、それはそういうものを認めるのか。あるいはそろえていかなければいけないのではないかということも含めて、少しスピードアップして御議論をいただく点かなと思っております。

○御厨委員長 了解いたしました。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 4条の立付けですが、次に掲げるその他の事項についてとあるので、2号で範囲が限定されているかということ、ここの4条の立付けとガイドラインでは、その他の事項が付いているのはほとんどの会議は全部入ると思います。今は早急にということのお話で言うと、従前に作ったガイドラインの中で、このガイドラインの中にある各関係行政機関の長で構成される会議、省議、これに準ずるもの。それを会ごとに上げて、それに対応するものとして、議事録・議事概要になっているのか、決定・了解文書になっているのか。それを会ごとの性格に即して一回ばらしてみる。

そうすると、一番冒頭に挙げられた原発の稼働についての四大臣会議はどの辺に位置づけられて、どこまでの文章で起こすのか。それが新聞だけ見ると、我々読み手に取ると、経済産業大臣と副総理の意見が正面から対立しているような感じになっています。

○岡田副総理 法律上の義務なのか、義務でなくても自主的に残すというのは結構なことなので、対立しているわけではないと考えています。

○三宅委員 それが誤解されるように受け止めるのは、恐らくガイドラインの中の会議の種類ごとのどこに位置づけられるかが、相互理解で多分なっていないのではないかと思います。そこのところはもう少しわかるようなものを次回までに用意していただくと、どの会議がどの辺りのものかがある程度見えてくるのではないかと思います。それが恐らくヒアリングをする際のどこの省庁のどの会議ということにつながっていくと思います。

○御厨委員長 では、そういうことで進めたいと思います。そもそもこのガイドライン事態は非常にフラットなものですから、イメージしにくいんです。そこを立体的にして、その上で必要なところをヒアリングして、できるだけスピードアップもして、やっていくと

いうことでよろしいでしょうか。

それでは、特になければ、最後に次回の開催予定について、事務局から説明をお願いします。

○小林課長 次回の日程につきましても、所要の調整をいたしまして、報告またはしかるべき手段で御連絡を差し上げたいと存じます。

○御厨委員長 それでは、今日の第 17 回「公文書管理委員会」は、これで終了いたします。

皆様、どうもありがとうございました。