

原因分析（案）

原子力災害対策本部

原子力災害対策本部は、事前に作成されてい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。

<ヒアリング結果>

- 発災当初の本部会合は、内閣官房が運営を担っていると、原子力安全・保安院は受け取っていた。(略) 原子力安全・保安院が運営事務局として議事録作成等を行う自覚がなかった。

☆なお、内閣官房側は、以下のとおり述べている。

原子力災害対策本部は、官邸で開催されていたが、事務局である原子力安全・保安院が官邸で行われる会議の準備に不慣れであったため、安全保障会議等の開催実績があり、座席表やネームプレートの作成に慣れていた内閣官房（安全保障・危機管理室）が、その手伝いをしていたにすぎない。会議の中身そのものについては、原子力安全・保安院の担当であり、内閣官房（安全保障・危機管理室）は担当していない。(緊急参集チームヒアリング)

- 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。
- 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。

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。

- 全省統一の「文書管理点検月間」は、情報公開法を踏まえて平成 13 年から継続して行っているもので、内容については、例えば議事録が作成されているかまでは確認していない。

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。

電力需給に関する検討会合、政府・東京電力統合対策室（一部未作成）

これらの会議等においては、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。

<ヒアリング結果>

- 電力需給緊急対策本部の第1回、2回会合においては、最新の電力需給状況や東京電力による計画停電実施に向けた対応状況の報告が行われた。閣僚間での情報共有や計画停電への対応に万全を期すことを確認することが主たる内容であったため、実質的な議論は行われず、議事録を作成していなかった。また、第3回以降の議論内容との関連性が少なかったことから、議事録を会議後直ちに作成する切迫性がなかったため、長期に渡って議事録を作成していなかった。(電力需給に関する検討会合)
- 全省統一の「文書管理点検月間」は、情報公開法を踏まえて平成13年から継続して行っているもので、内容については、例えば議事録が作成されているかまでは確認していない。(原子力災害対策本部のヒアリングで述べられたが、経済産業省全体に共通する内容であり、政府・東京電力統合対策室にも該当)

緊急災害対策本部

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、緊急災害対策本部報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(関係行政機関の長で構成される会議の決定又は了解及びその経緯)の具体例にも、議事録又は議事概要は挙げられていない。

<ヒアリング結果>

- 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」(いわゆる緊急災害対策本部報)の作成・公表により、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。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。

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。

被災者生活支援チーム

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。

<ヒアリング結果>

- 被災者生活支援チームは、決定又は了解を行う会議ではなく、かつ、審議会や懇談会でもないことから、議事録及び議事概要については、公文書管理法上、作成義務が課せられていないものと理解している。
- いかなる課題があっても、被災者支援チームが何をしてきたか等について、記者会見やホームページ等で情報発信してきている。
- 被災者支援チームの運営会議の性格上、議事概要や議事録を作成して保存するより、課題を示す資料と、それが翌日どうなったかが記載された資料を作成、保存する方が意味があると考えられる。運営会議の議事次第、当該会議での指摘事項及びそれに対する宿題事項を記録した資料は作成され、保存されている。
- 1年後を目途に、被災者生活支援チームの活動がどのようなものだったかを公表すべく、運営会議の議事一覧等の準備をしていたところであった。配布資料も全て保存してあるので、各省に確認を取ってHPに載せる予定である。

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であると考えられ、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。

<ヒアリング結果>

- 被災者生活支援チームは、意思決定を目的に設置されたものではなく、被災者の支援がミッションであり、そのために、関係の業界、関係各省への要望や調整を、電話やメールで行っていた。
- 具体的には、食糧関係なら農水省、ガソリン等なら経済産業省等、それぞれの分野に知見のある関係省庁の職員を事務局に出向させ、当該職員が業界団体や派遣元の省庁に対し物資の調達を依頼するとともに、当該物資の現地への配送について、自衛隊から出向の職員が自衛隊と調整したり、国土交通省から出向の職員が運送関係団体に依頼する等により、24時間体制で物資を現地に送るということを行っていた。会議体と言うより物資の調達・輸送を行う実戦部隊であり、巨大な配送センターのような仕

事をしていた。

(参考) 公文書管理法第4条

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、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、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

(内閣府 (公文書管理課))

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。

<内閣府 (公文書管理課) の対応>

- 平成23年4月12日、被災者生活支援各府省連絡会議において、瀧野内閣官房副長官(当時)から、「震災から1か月が経過したことを踏まえ、将来の大地震に備え、各府省においては、今般の震災の事実経過の記録や資料等の保存について御留意願いたい。」旨発言。
- 同10月12日、今後の公文書管理の取組に関する関係省庁連絡会議(第9回)において、公文書管理課長から各府省庁文書管理実務担当者に対し、東日本大震災関連の資料について、4月12日の被災者支援各府省連絡会議における瀧野内閣官房副長官(当時)の御発言と東日本大震災関連の資料は歴史的に重要な資料として適切に残すことについて発言。

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。