

東日本大震災に対応するために
設置された会議等の
議事内容の記録の未作成事案についての
原因分析及び改善策

取りまとめ

平成24年4月25日
公文書管理委員会

<目次>

はじめに	1 頁
I 原因分析	2 頁
II 改善策	7 頁
別紙 委員によるヒアリング結果	11 頁
参考資料	30 頁

はじめに

東日本大震災は、公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）の施行を間近に控えた平成 23 年 3 月 11 日に発生した。

その後、岡田克也副総理の指示の下、平成 24 年 1 月 25 日に内閣府が行った「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の作成・保存状況調査」（平成 24 年 1 月 27 日内閣府取りまとめ）により、

- ・ 原子力災害対策本部
- ・ 電力需給に関する検討会合
- ・ 政府・東京電力統合対策室
- ・ 緊急災害対策本部
- ・ 被災者生活支援チーム

において、議事録及び議事概要の一部又は全部が作成されていないことが判明した。

このため、当委員会は、同年 2 月 3 日、岡田克也副総理から、

- ① 議事録及び議事概要が長期にわたり作成されていなかった原因についての第三者の立場からの分析
- ② ①を踏まえ、東日本大震災のように歴史的に極めて重大な事案に対応するために設置された会議等について、議事内容の記録の未作成という事態の再発を防止するための改善策

について、専門的な見地からの意見を求められた。

これを受けて、当委員会の委員による関係行政機関へのヒアリング（別紙）とともに、当委員会において数次にわたる議論を行い、以下のとおり原因分析及び改善策を取りまとめる。

I 原因分析

1. 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・保安院が運営事務局を担うこと、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、記録を作成する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、運営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副長官補室(安全保障・危機管理担当)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、内閣官房副長官補室(安全保障・危機管理担当)は担当していない。(緊急参集チームへのヒアリング)

- 毎年一回、官邸での本部の訓練も含めて原子力の総合防災訓練を行っていたが、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、記録の作成状況の確認体制が不十分であったことが、未作成の状態のまま放置される事態を招いた。

<ヒアリング結果>

- 経済産業省では、全省統一の「文書管理点検月間」は、全文書管理者(課室長)による行政文書の管理状況に関する点検を実施しているが、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。

2. 電力需給に関する検討会合、政府・東京電力統合対策室

これらの会議等においては、議事内容の記録の一部が未作成であったが、その原因としては、記録の作成状況の確認体制が不十分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>

- （旧）電力需給緊急対策本部の第1回及び第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、長期にわた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）
- 経済産業省では、全省統一の「文書管理点検月間」は、全文書管理者（課室長）による行政文書の管理状況に関する点検を実施しているが、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へ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）

3. 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（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）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、従前から、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。また、緊急災害対

策本部報には、被害情報等で事後的に不正確だと判明した情報を除いて、ありのままの情報をスクリーニングせずに掲載している。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。

緊急災害対策本部報は、被害の状況、政府がとった対応等の記録としては、評価すべきである。

ただし、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、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を踏まえれば、意思決定の記録としては、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いと考えられ、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。

4. 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。

他方、その活動、課題やその処理状況等の記録が作成され、保存されていたことは評価すべきである。

<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体ではなく、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、被災者生活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。
- 被災者生活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ういう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。

また、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。

すなわち、公文書管理法第4条は、行政機関における

- 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、資料の作成を求めているが、政策の意思決定を行う原子力災害対策本部や緊急災害対策本部に対し、被災者生活支援チームは、その任務、性格を踏まえると、意思決定の記録とは異なる記録を作成すべきであると考えられる。

したがって、このような会議等について、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、食糧関係なら農林水産省、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。会議体というより物資の調達・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。

5. 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、各府省に対して注意喚起を行った。

しかしながら、会議等の議事内容の記録の作成については、一義的には各府省が行うべき事務であり、歴史的な大災害に係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いなかったことから、内閣府として、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に積極的な記録の作成を要請するなどの対応を行うことはなかった。

＜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。
- 同年 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 日の被災者生活支援各府省連絡会議における瀧野内閣官房副長官（当時）の御発言を紹介し、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。

Ⅱ 改善策

＜基本的考え方＞

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（以下「歴史的緊急事態」という。）に政府全体として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、政府において、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ずるべきである。

なお、個別の事態が歴史的緊急事態に該当するか否かについては、公文書管理を担当する大臣が閣議等の場で了解を得て判断することとすべきである。

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

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と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いる。

このような規定を踏まえると、歴史的緊急事態に対応する会議等を、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・保存すべきと考えられる。

（1）意思決定型の会議等

「意思決定型の会議等」とは、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に政府全体として対応するため、政策等の決定又は了解を行う会議等である。

①具体例

委員がヒアリングを行った東日本大震災に対応するために設置された会議等のうち、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がこのような意思決

定型の会議等に該当する。

②作成・保存すべき記録

意思決定型の会議等については、当該会議等における決定又は了解及びその経緯に関する5W1H（when, where, who, what, why, how）の記録を作成・保存すべきである。

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又は議事概要、決定又は了解を記録した文書、配布資料等を作成・保存することが必要である。

（2）事務事業型の会議等

「事務事業型の会議等」とは、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に関する各府省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会議等である。

①具体例

委員がヒアリングを行った東日本大震災に対応するために設置された会議等のうち、被災者生活支援チーム、緊急参集チームがこのような事務事業型の会議等に該当する。

②作成・保存すべき記録

事務事業型の会議等については、当該会議等の事務及び事業の実績に相当する当該チームの活動に係る5W1Hの記録を作成・保存すべきである。

具体的には、意思決定型の会議等とは異なり、事務事業の実績の記録として、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（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）を記載した文書、配布資料等を作成・保存することが必要である。

なお、以上の（1）意思決定型の会議等、（2）事務事業型の会議等の分類については、歴史的緊急事態に対応するために必要な改善策として便宜行ったものである。

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

行政文書の作成及び保存は、まずは、各府省において責任を持って行う

ことが公文書管理法の原則である。

これを受け、行政文書の管理に関するガイドラインにおいて、少なくとも毎年度1回点検及び監査を行うこととし、その結果等を踏まえ、総括文書管理者が行政文書の管理について必要な措置を講ずることとするなど、各行政機関における事後チェックの仕組みを設けている。

一方で、公文書管理法は、内閣府の長である内閣総理大臣に、各府省における行政文書の管理の状況の報告・資料提出要求、実地調査（第9条第3項）とともに、各行政機関の長に対する勧告（第31条）等の権限を付与している。

このような公文書管理法等の仕組みを踏まえると、以下のような対応をとるべきである。

（1）各府省の対応

①事前の対応

歴史的緊急事態に対応する府省においては、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ずる。）、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ことを明確化する等の措置を講ずるべきである。

あわせて、当該府省において、歴史的緊急事態に対応する会議等は、公文書管理法が求める以上の記録の作成・保存が求められることについて、研修の機会などをとらえて職員に対して周知徹底する必要がある。

②事後の対応

歴史的緊急事態が発生した場合には、当該事態に対応する会議等を運営する府省においては、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、マニュアル等で想定されていない事態が発生した場合には、文書が適切に作成・保存されているか確認する必要がある。

（2）内閣府（公文書管理課）の対応

内閣府（公文書管理課）においては、各府省の取組のみでは不十分又は不十分であるおそれがある場合には、上述した公文書管理法における行政文書の管理の状況の報告・資料提出要求、実地調査や勧告等の仕組みを背景に、内閣府において文書の作成・保存状況の調査を行った上で、

さらに必要がある場合には文書の作成・保存を求めるなどの積極的な対応が必要である。

また、Ⅱ 1. 及び 2. の改善策について、行政文書の管理に関するガイドラインの改正を行うなどにより、公文書管理の運用ルールとして明定するとともに、公文書管理法の趣旨を改めて徹底する必要がある。

3. 今後の検討

歴史的緊急事態に対応する会議等以外にも様々な会議が存在しているため、当委員会において、引き続き、公文書管理法第4条第2号に掲げられている会議など政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する記録作成の在り方について検討を行うこととする。

また、公文書管理法は、各行政機関の長が行政文書の管理の状況について、内閣総理大臣に毎年度報告を行うこととするとともに、同法の施行後5年を目途として、政府は、同法の施行の状況を勘案して検討を行い、必要があると認めるときはその結果に基づいて必要な措置を講ずることが規定されている。

これらを踏まえ、当委員会としても、平成23年度の公文書管理の状況報告が取りまとまった段階で内閣府（公文書管理課）から説明を受けるなどにより、内閣府（公文書管理課）とともに公文書管理法の運用状況を点検し、電子公文書も含めた公文書管理の在り方、公文書管理体制その他の法の運用上の課題について検討を行っていくこととしたい。

このうち、首都直下地震に備えるための、国立公文書館の特定歴史公文書等を含む電子公文書の管理の在り方については、内閣府及び各府省において早急に検討すべきである。

別紙：委員によるヒアリング結果

1. 原子力災害対策本部

会議等の概要

設置期間：平成 23 年 3 月 11 日～現在

設置根拠：原子力災害対策特別措置法第 16 条第 1 項

設置目的：原子力緊急事態に係る緊急事態応急対策を推進するため（原子力災害対策特別措置法第 16 条）

構成員：（平成 23 年 3 月 11 日～4 月 10 日）

本部長：内閣総理大臣、副本部長：経済産業大臣

本部長：総務大臣、外務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、国土交通大臣、環境大臣、内閣官房長官、国家公安委員会委員長、防衛大臣、防災担当大臣、内閣危機管理監

（平成 23 年 4 月 11 日～現在）

本部長：内閣総理大臣、副本部長：経済産業大臣

本部長：全国務大臣、経済産業副大臣、内閣危機管理監

開催実績：23 回

主な決定又は了解文書：

- ・原子力安全に関する IAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書
- ・東京電力福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋 ステップ 2 完了について
- ・ステップ 2 の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題

など

事務局：経済産業省原子力安全・保安院（期間：平成 23 年 3 月 11 日～現在）

1 議事概要・議事録について

○出席者による議事メモ、記録等は存在しているが、本部として確認された議事概要は未作成。

○議事録は未作成。

(理由)

○震災発災当初は、緊迫した状況の中で多忙を極めており、本部の議事録・議事概要に対する認識が不十分だったため、議事録・議事概要が作成されていなかった。

- ・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。
- ・どのような活動を行っていたのか等の記録は残しているが、本部の議事録・議事概要まで残すことまでは思い至らなかった。
- ・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。
- ・震災後の過酷な状況で事故対応に集中しており、4月1日に施行される公文書管理法令の規定等の勉強は行えなかった。
- ・『「行政文書の管理に関するガイドライン」に記事概要・議事録の記載がなかったから作成しなかった』と言うわけではない。

○複合災害という状況の下で原子力災害対策本部に関する政府内での役割分担を整理しないままに本部会合の開催が積み重なるとともに、本部の議事録・議事概要を作成するという認識が不十分なままの状態が続いたため、業務が比較的落ち着いた後も、議事録・議事概要が作成されていなかった。

- ・原子力災害危機管理関係省庁会議が定めた「原子力災害対策マニュアル」(平成22年9月14日最終改訂)においては、原子力安全・保安院長が原子力災害対策本部の「事務局長」とされ、原子力安全・保安院において「原子力災害対策本部の運営事務局(資料とりまとめ、議事録作成等)」を行うこととされていたが、発災当初(第1回～第15回)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。
- ・具体的には、第1回～第12回の本部会合は緊急災害対策本部と前後して連続して開催され、また、第13回～第15回は緊急災害対策本部と合同開催の形で行われ、それぞれの会議のメンバーが重なっていたため、官邸から会議開催の連絡があり、原子力安全・保安院が主体的に会議の運営を行う必要が生じなかった。このため、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。
- ・第16回以降の本部会合は、内閣官房から、原子力安全・保安院で会議運営の事務を行うように言われた。原子力災害対策本部会議は官邸の4階で開催されていたが、運営すべき事務局は(経済産業省内の)緊急時対応センターにあった。本来は、原子力安全・保安院の人員を官邸に移して取り組むべきであったが、原子力災害対策マニュアルがそのようになっておらず、(経済産業省内の)緊急時対応センターも官邸も中途半端な状態になってしまった。

- ・業務が落ち着いてきた以降は、事務方でメモを作成していたが、本部員の確認を経た正式な議事概要は作っていなかった。

2 未作成の議事概要の整備について

○出席者の議事メモ・記録、収集した大臣発言要領、関係者からのヒアリング、議事次第、配付資料など各種情報をもとに、会議出席者の確認を経る等により整備中。

- ・整備のための材料として進行メモや発言メモが存在しており、また、総理発言はカメラ撮りも行っているため逐語で記録できている。また、会議に出席した者のメモ等をリタイプして保有している。
- ・平成23年3月に開催した会合の資料は少なく、4月に入ると資料の量も多くなるなど、整備のための材料は会議ごとに多寡がある。
- ・作成した議事概要案をもとに今後、出席者本人への確認を行う。
- ・議事概要の整備作業は4名の専門チームで行っている。
- ・原子力安全・保安院に会合の運営事務局としての認識が不足していたため、会議の記録を担当する職員の配置はされていなかった。
- ・議事概要の整備のための材料とした資料も残すこととしている。

3 公文書管理法の周知状況

○経済産業省では、公文書管理法の公布・施行に伴い、これまで職員研修の開催や各種会議での説明その他法令・ガイドライン・行政文書管理規則等の周知(省内一斉メールの配信、イントラ HP への掲載及び公文書管理に関するヘルプデスクの開設等)に努めてきたところであり、現在も引き続き全省的にこれらに関する周知徹底を図っているところ。したがって、公文書管理法に基づく義務や行政文書管理の重要性等については、管理職を含む全ての職員に理解されているものと認識している。

- ・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。

【点検・監査状況】

○経済産業省では、毎年10月を全省統一の「文書管理点検月間」としており、全文書管理者(課室長)による行政文書の管理状況に関する点検を実施。また、毎年年初明以降年度末にかけて、全省的に当該年度に新たに作成・取得した行政文書の適切な整理等を集中的に行うよう指示している(年度末集中整理の実施)。

○監査については、今月（2月）から年度末にかけて監査責任者の指示の下、計画的に実施することとしている。

- ・公文書に関する重要性は認識しており、点検を行った。

4 その他

【会議の録音について】

○録音された記録の取り扱いについて留意が必要であるが、録音は記録の一つの手段であると考えられる。

○本部会合のやりとりについて録音するとあらかじめ会議開催要領等の文書で定められておらず、発災直後の緊迫した状況の中で、録音する了解を本部長等から取ることは困難な状況だったため、録音することは困難であったと考えられる。

- ・緊急時の会議の内容を記録するには録音しかないというのが実感であり、人が記録するのは不可能。それが良いのかどうかは判断が難しいので、事前にルールを定める必要がある。

2. 電力需給に関する検討会合

会議等の概要

設置期間：平成 23 年 5 月 16 日～現在

（旧：電力需給緊急対策本部 平成 23 年 3 月 13 日～平成 23 年 5 月 15 日）

設置根拠：内閣総理大臣決裁（平成 23 年 3 月 13 日）

設置目的：平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の影響による電力供給不足について、政府としての対応を総合的かつ強力に推進するため

構成員：座長：内閣官房長官

座長代行：経済産業大臣

構成員 国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣（行政刷新）、内閣府特命担当大臣（防災）、内閣府特命担当大臣（金融）、国家公安委員会委員長、総務大臣、法務大臣、外務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、国土交通大臣、環境大臣、防衛大臣

開催実績：4 回（旧：電力需給緊急対策本部 5 回）

主な決定又は了解の内容：「夏期の電力需給対策の骨格（23 年 4 月 8 日 電力需給緊急対策本部決定）」、「夏期の電力需給対策について（23 年 5 月 13 日 電力需給緊急対策本部決定）」、「西日本 5 社の今夏の需給対策について（23 年 7 月 20 日 電力需給に関する検討会合決定）」、「今冬の電力需給対策（23 年 11 月 1 日 電力需給に関する検討会合決定）」など

会議の事務局：内閣官房副長官補室（期間：平成 23 年 3 月 13 日～現在）

1 議事概要・議事録について

○議事概要の一部が未作成（未作成の電力需給緊急対策本部第 1 回及び第 2 回については現在、作成中）

（理由）

○作成中の電力需給緊急対策本部第 1 回（3/13 開催）及び第 2 回（3/14 開催）については、震災直後の混乱の時期において、担当者が業務多忙であったため関係者への確認等が行われていなかったため。

・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。
- ・一方、電力需給緊急対策本部の第3回以降の会議は、夏に向けた電力需給対策を決定するためのプロセスの一環であり、会議においても相当の議論があったため議事概要を作成した。
- ・内閣官房では、行政文書の管理に関するガイドラインの別表6に議事録又は議事概要の記載がないので議事概要、議事録を作成しなかったのではなく、作らないといけなかったがその作業が遅れたものと認識している。
- ・議事概要の作成に当たっては、複数の事務方がメモを取り、それをもとに突合した後、各省において再度チェックする等の方法をとっている。

○議事録は、会議における議論については議事概要に十分記載されているため、作成しなかった。

- ・会議の中で病院の停電をどうするか等、個々にはっきりした意見が出されており、テープを起こさないとニュアンスが不明ということはなく、ポイントがあれば理解できたので、議事概要で足りると考えていた。

2 未作成の議事概要の整備について

○担当者によるメモに基づき作成し、関係者等に内容の確認作業を行っている。

- ・議事概要の復元作業の状況については、各省の協議が終わり公表しているもの、内閣官房・資源エネルギー庁の部局内で共有されているもの、担当者が個人的に作成したメモで関係者まで確認が取れていない段階のものがある。

3 公文書管理法の周知状況

○内閣官房では、内閣官房の各室に対して公文書管理法等の周知等について下記のとおり行っている

- ①公文書管理法の概要及び条文について、メールにより周知（H22.10.26、H23.10.31）。
- ②内閣官房行政文書管理規則及び内閣官房行政文書ファイル保存要領について、各室にメールにより周知（H23.4.1）。
- ③内閣官房行政文書管理規則について、イントラネットにより周知（H23.4.4）。

○内閣官房では、独立行政法人国立公文書館が行う研修に8人の文書管理担当者を派遣した。
 公文書管理研修Ⅰ（第1回/H23.7.15）2人、公文書管理研修Ⅱ（第1回/H23.7.25～29）3人、公文書管理研修Ⅱ（第2回/H23.12.5～9）2人、アーカイブス研修Ⅰ（H23.8.29～9.2）1人。

- ・会議を開催するに当たり、その会議が「行政文書の管理に関するガイドライン」別表のどこに当たるのかがすぐにわかるようなマニュアルがあるとより明確に理解できる。

○内閣官房では、文書作成義務について幹部職員、幹部以外の職員ともに平成 23 年 4 月までに認識し、理解していたと認識している。

○内閣官房では、文書管理担当者に対して行政文書の管理に関するガイドライン等を配布し、その内容理解に努めたと認識している。

【点検・監査状況】

○内閣官房では、行政文書点検要領及び行政文書監査要領については平成 23 年 12 月に作成しており、点検については、平成 23 年 12 月から平成 24 年 1 月までの間において実施するよう各室に指示した。

○監査については年度内に実施する予定。

4 その他

【会議の録音について】

○会議の全ての出席者の承諾を得て会議内容を録音した上で逐語の議事録を作成し、事後に出席した全てのメンバーにその内容を確認し、了解を得ることは、多忙を極める閣僚が多く出席する会合においては困難なのではないか。また、録音した議事内容を全て文書に起こす作業も含め、担当者がこれらの全てを行う場合、そのコストが高いと考える。

○災害発生直後においては、電力需給が逼迫し、病院や鉄道といったライフライン機能等の維持にも影響が出かねない緊迫した状況にあり、会議の開催運営ですら通常通りに行うことが困難であったことから、会議内容の録音は困難であった。

- ・会議を行う場所によっては、業者の立ち入りができない場所、全大臣の前にレコーダーを設置することが困難な場所もある。

- ・議事概要の作成に当たっては、録音記録は使わないのが通常である。録音したテープを聞き、議事録として起こす作業はたいへん時間がかかるため、通常は複数の担当者がメモを取って照合した上で、主旨を記した概要を作成するのが効率的であるためである。

3. 政府・東京電力統合対策室

会議等の概要

設置期間：平成 23 年 5 月 6 日～12 月 16 日

（旧統合本部：平成 23 年 3 月 15 日～平成 23 年 5 月 6 日）

設置根拠：－

設置目的：政府における位置づけを明確化するため、「福島原子力発電所事故対策統合本部」から「政府・東京電力統合対策室」に改組して、原子力災害対策本部の下に位置づけ。

（旧統合本部：政府が、事業者と同じ場所（東京電力内）で、発電所現場の 1 次情報を共有しながら、機動的な判断・指示を行えるよう、総理判断により事実上の組織として設置。）

構成員：（平成 23 年 5 月 6 日～12 月 16 日）

連絡担当責任者：（政府）経済産業大臣、（東電）取締役会長

連絡担当者：（政府）首相補佐官／原発事故担当大臣、（東電）取締役社長
（旧統合本部）（平成 23 年 3 月 15 日～5 月 6 日）

本部長：内閣総理大臣

副本部長：経済産業大臣、東京電力会長（4 月 1 日までは同社長）

開催実績：全体会議約 400 回（統合本部・対策室通算）、特別プロジェクト 113 回（統合本部・対策室通算）

主な決定又は了解文書：

- ・東京電力福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋 進捗状況について※7 月 19 日、8 月 17 日、9 月 20 日、10 月 17 日、11 月 17 日改訂
- ・東京電力福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋 ステップ 2 完了について など

事務局：会議の運営は概ね東京電力が担っていた。なお、会議は東京電力内で開催されていた。また、東京電力内に保安院職員が常駐し、連絡調整機能を担っていた。

1 議事概要・議事録について

○全体会議分について

議事概要は概ね作成しているが、全ての回の分があるか確認中。

○特別プロジェクト分について

議事概要は東電より入手しているが、1 回分は未作成。

- ・全体会議は原子力発電所事故の対策について、その作業状況を報告するために東京電力、経済産業省、県などが参加し、東京電力内で開催された会議であり、そこで報告される情

報は重要な情報として会議に出席していない幹部職員等にも報告し経済産業省内で共有する必要があるため、経済産業省の担当者が記録を残していた。

○議事録は未作成。

(理由)

○議事録が未作成の理由は、本会議は情報共有が主な目的であるため議事概要で十分との認識だった。

2 未作成の議事概要の整備について

○議事概要が不存在の回の有無を確認し、不存在の回があれば当時の関係者から可能な限り情報収集を行い、議事概要を作成する予定。

3 公文書管理法の周知状況

○経済産業省では、公文書管理法の公布・施行に伴い、これまで職員研修の開催や各種会議での説明その他法令・ガイドライン・行政文書管理規則等の周知(省内一斉メールの配信、イントラ HP への掲載及び公文書管理に関するヘルプデスクの開設等)に努めてきたところであり、現在も引き続き全省的にこれらに関する周知徹底を図っているところ。したがって、公文書管理法に基づく義務や行政文書管理の重要性等については、管理職を含む全ての職員に理解されているものと認識している。

- ・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。

【点検・監査状況】

○経済産業省では、毎年10月を全省統一の「文書管理点検月間」としており、全文書管理者(課室長)による行政文書の管理状況に関する点検を実施。また、毎年年初明以降年度末にかけて、全省的に当該年度に新たに作成・取得した行政文書の適切な整理等を集中的に行うよう指示している(年度末集中整理の実施)。

○監査については、今月(2月)から年度末にかけて監査責任者の指示の下、計画的に実施することとしている。

4 その他

【会議の録音について】

○情報共有を主な目的とした会議においては、録音は必要ないと認識している。

- ・全体会議の様子は経済産業省でも知る事が出来た為、メモの形で正確に記録している。

4. 緊急災害対策本部

会議等の概要

設置期間：平成 23 年 3 月 11 日～現在

設置根拠：閣議決定（平成 23 年 3 月 11 日）

設置目的：災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 28 条の 2 第 1 項の規定に基づき、平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震災害を強力に推進するため

構成員：本部長：内閣総理大臣

副本部長：内閣府特命担当大臣（防災）、内閣官房長官、総務大臣、防衛大臣

本 部 員：本部長及び副本部長以外のすべての国務大臣、内閣危機管理監並びに副大臣又は国務大臣以外の指定行政機関の長のうちから、内閣総理大臣が任命する者

開催実績：19 回

主な決定又は了解文書：

- ・災害応急対策に関する基本方針（第 1 回 23. 3. 11）、
- ・被災者生活支援の体制強化について（第 12 回 23. 3. 17）
- ・東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針（第 17 回 23. 5. 20）

事務局：特別の事務局名は付していない（期間：平成 23 年 3 月 11 日～現在）。

※事務局長は、内閣府政策統括官（防災担当）が担当。（中央防災会議主事会議申合せ）

※本部の庶務は、内閣府政策統括官（防災担当）において処理する。（閣議決定）

1 議事概要・議事録について

○議事概要・議事録は未作成。

（理由）

○今回を含め、これまでの非常災害対策本部等においては、差し迫った危機対応を優先するという観点から、限られた人員と時間の中で、議事録は作成してこなかった。一方で、本部会合の内容等については、

①議事内容や決定事項を、記者会見を通じ、随時情報発信すること。

②会議の内容について残すべき情報は、会議資料の形で作成・共有・保管するという形で対応してきたところ。

○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。今後の会議記録の作成に当たっては、公文書管理委員会での審議結果も踏まえて対応したい。

- ・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。また、会議資料はきちんと作成・保有している。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。緊急災害対策本部報には、被害情報等で事後的に不正確だと判明した情報を除いて、ありのままの情報をスクリーニングせずに掲載している。
- ・緊急災害対策本部事務局マニュアルでは、「活動記録の作成については緊急災害対策本部事務局が行う」と記載されているが、原子力災害対策本部のマニュアルのような「議事録の作成」の記載はない。また、当該マニュアルには記録係を置くことについての記載はない。さらに、同マニュアルの「活動の記録」とは、緊急災害対策本部報において、全ての記録を集約することであると考え、集約を担当する係もおいている。
- ・会議の内容のメモは作成し、職員間で共有していた。
- ・緊急災害への対応という場面において、限られた人員の中で、記録の作成といった管理的な業務よりも、どうしても、目の前で起こっている状況への対応が優先されていた。また、会議の運営についても、会議開催の直前まで、職員が準備に忙殺されており、記録係を配置するのは困難であった。

2 未作成の議事概要の整備について

○一次資料や当時の関係者からの聴取内容等をもとに、議事内容を記載した文書を整備しているところ。

- ・職員が、会議の内容のメモを作成し、職員間で共有していた。このメモ、会議の配布資料、大臣発言要領、進行メモ等により議事概要を作成し、現在、関係者に最終確認を取っている。
- ・なお、現時点では当時の記憶がまだ残っているが、もう少し時間が経過すると記憶が薄れてしまう可能性があり、個人差はあろうが、今現在（1年程度）が記憶を呼び起こす限界かもしれないとの意見があった。

3 公文書管理法の周知状況

○内閣府では部内会議及び職員全員にメールで周知しており、公文書管理法第4条についても理解している。

【点検・監査状況】

○平成24年1月18日の文書管理担当者研修会において、点検・監査の概要の説明があり、点検チェックシート案が示されており、2月3日に配布された点検チェックシートを基に現在、内閣府で点検が行われている。

○内閣府では、2月下旬から3月中に監査責任者により監査が行われる予定である。

4 その他

【会議の録音について】

○録音内容及び議事録の公表の取扱いについては、他の会議とのバランスを踏まえ、政府全体の方針の検討が必要と考えている。

○内閣府では、官邸ではICレコーダでの録音が難しく、録音を行うならマイクの設置を行う必要があるが、緊急的に招集される官邸内での会議を録音するためには、録音機能付きマイク設備の事前設置が不可欠であると考えている。

○過去に録音の慣行もない中で、発災直後の差し迫った状況において、録音行為は困難であった。

5. 被災者生活支援チーム

会議等の概要

被災者生活支援チーム（旧：被災者生活支援特別対策本部）は決定又は了解を行う会議体ではないが、チームの運営のためチーム長及びチーム長代理等と事務局との情報交換の場として、被災者生活支援チーム「運営会議」（通称）を開催。以下では、この「運営会議」について、記述する。

設置期間：平成 23 年 3 月 20 日～平成 23 年 6 月 24 日（最終）

平成 23 年 3 月 20 日 生活支援本部「5 役会議」第 1 回を開催

平成 23 年 4 月 4 日 被災者生活支援特別対策本部「運営会議」に名称変更

平成 23 年 5 月 9 日 被災者生活支援チーム「運営会議」に名称変更

設置根拠：－

設置目的：－

会議出席者（状況により欠席の場合もあり）：松本防災担当大臣（チーム長）、片山総務大臣（チーム長代理）、
仙谷内閣官房副長官（チーム長代理）、平野内閣府副大臣（事務局長）、辻元内閣総理大臣補佐官、松下経済産業副大臣、末松内閣府副大臣、事務局職員、その他案件に応じ関係者が出席

開催実績：56 回

主な決定又は了解文書：－

事務局：被災者生活支援特別対策本部事務局

（期間：平成 23 年 3 月 20 日～平成 23 年 5 月 8 日）

被災者生活支援チーム事務局

（期間：平成 23 年 5 月 9 日～平成 23 年 6 月 24 日）

1 議事概要・議事録について

○被災者生活支援チームは、決定又は了解を行う会議体ではない。

- ・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。

○チームの運営のためチーム長及びチーム長代理等と事務局との情報交換の場として、被災者生活支援チーム「運営会議」（通称）を開催していた。「運営会議」の議事録・議事概要は未作成。

（理由）

○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。

○そもそもチームの内部の会議であり、限られた人員と時間の中で、議事録や議事概要は作成せず、チームの活動については①記者会見を通じ、随時情報発信すること、②会議の内容について残すべき情報は、会議資料の形で作成・共有・保管すること、という形で対応してきた。また、会議実態に即して、会議での指摘事項を整理してきた。

○会議室内で並行して議論が行われているという場合もあり、議事録という形式が会議実態にそぐわない一面がある。

○また、震災対応の記録として年度内目途に議事一覧などをHPに公表すべく準備を開始していた。

- ・運営会議は、政務メンバーとの打ち合わせ・現状報告、政務メンバーから指摘された問題点に対する事務方からの報告等を行うため、1日1回時間帯を決めて、開催。
- ・いかなる課題があっても、被災者生活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。
- ・被災者生活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ういう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。

2 未作成の議事概要の整備について

○議事次第、配付資料、事務方への指示事項に関するメモをもとに、議事概要を作成する予定。

- ・保存している資料で、議事次第と指示事項の内容が記載されており、加えて、指示に対する宿題返しの内容も記載されている。これらの資料を合わせて議事概要を作る予定である。

3 公文書管理法の周知状況

- チームの内部の会議であっても、担当職員が、議事次第、配付資料及び事務方への指示事項の内容について記録を作成し、必ず保存するようにした。記録を残すべきとの意識は高かった。
- 被災者生活支援チームの文書管理については、内閣府防災担当に引き継いでいる。

【点検・監査状況】

- 平成24年1月18日の文書管理担当者研修会において、点検・監査の概要の説明があり、点検チェックシート案が示された。内閣府では、2月3日に配布された点検チェックシートを基に、現在、点検中を行っている。
- 2月下旬から3月中に監査責任者により監査が行われる予定。

4 その他

【会議の録音について】

- 緊急的に招集される会議内容を録音するためには、録音機能付きのマイク設備の事前設置が不可欠。
- 録音内容及び議事録の公表の取扱いについては、他の会議とのバランスを踏まえ、政府全体の方針の検討が必要。
- 「運営会議」のような実務的な場では、出席者同士がバラバラに議論する場も多く、会議内容を録音することが物理的に不可能な場合があった。
 - ・ ICレコーダー等の録音は、時間が経過すると誰の発言か特定できなくなる、声が小さいと録音できないといった問題がある。

6. 緊急参集チーム

会議等の概要

設置期間：平成 23 年 3 月 11 日～平成 23 年 7 月 20 日（開催）

設置根拠：緊急事態に対する政府の初動対処体制について（平成 15 年 11 月 21 日閣議決定）

設置目的：政府は、国民の生命、身体、財産又は国土に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態に対し、災害対策基本法、武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律、安全保障会議設置法その他関係法令により対処するほか、緊急事態に際して下記により政府一体となった初動対処体制をとることにより、速やかな事態の把握に努めるとともに、被災者の救出、被害拡大の防止、事態の集結に全力を尽くす。対処に当たっては、判明した事態の状況に応じ、事態の変化に柔軟かつ的確に対応する。

構成員：関係省庁等の局長等の幹部

（事案によって異なる。「緊急事態に対する政府の初動対処体制実施細目」（平成 15 年 11 月 21 日内閣官房長官決裁））

開催実績：随時

主な決定又は了解文書：－

事務局：内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）付

1 緊急参集チームの活動内容について

○緊急参集チームは東北地方太平洋沖地震発生後の初動期においては、関係省庁等の局長等が官邸危機管理センターに一堂に会し、昼夜を問わず常駐し、随時散発的に関係省庁と情報共有、連絡調整等を行っていたものであり、いわゆる一般的な会議体として開催されていたわけではない。

- ・緊急参集チームは、内閣危機管理監が主宰し、事態に応じて予め定められた関係省庁の局長クラスが緊急参集チームとして参集し、政府としての初動措置に関する情報の集約、連絡調整等を行い、内閣危機管理監が最終意思決定権者である内閣総理大臣に報告する情報の集約、整理をすることが任務であり、政府の対応についての意思決定を行うものではない。
- ・具体的には、例えば、発災直後、被害状況についての断片的な情報が、警察・消防・自衛隊等から、緊急参集チームのメンバーに逐次送られ、内閣危機管理監が、それらの情報を集約・整理した上で、官邸首脳に伝える。また、それらの情報は、緊急参集チームのメンバーを通じて、他の省庁にも伝えられ、各省庁の活動に活かされる。

- ・ さらに、ある事案について関係省庁間で調整が必要な場合に、緊急参集チームとして集まった局長間で直接調整し、それを各省において実施することにより、電話等で調整するよりもスムーズな対応が可能となる。
- ・ 今回の東日本大震災後は、最初の2週間強は、いわゆる缶詰状態であり、緊急参集チームのメンバー間で、随時散発的に、また、同時並行的に、調整が行われていた。
- ・ 3月下旬以降、やや落ち着きが出てきたことから、チームとして協議するという形となった。

2 活動の記録について

- ・ 各省庁から官邸危機管理センターに集められた資料は、(未確認情報も含まれるものもあるが)時系列で綴じて保存されている。
- ・ また、やや落ち着きが出てきた3月下旬以降は、チームとして協議する形となり、協議での確認事項を記録した文書(議事概要)を作成・保管している。

3 公文書管理法の周知状況

○内閣官房では、内閣官房の各室に対して公文書管理法等の周知等について下記のとおり行っている

- ①公文書管理法の概要及び条文について、メールにより周知(H22.10.26、H23.10.31)。
- ②内閣官房行政文書管理規則及び内閣官房行政文書ファイル保存要領について、各室にメールにより周知(H23.4.1)。
- ③内閣官房行政文書管理規則について、イントラネットにより周知(H23.4.4)。

○内閣官房では、独立行政法人国立公文書館が行う研修に8人の文書管理担当者を派遣した。公文書管理研修Ⅰ(第1回/H23.7.15)2人、公文書管理研修Ⅱ(第1回/H23.7.25~29)3人、公文書管理研修Ⅱ(第2回/H23.12.5~9)2人、アーカイブス研修Ⅰ(H23.8.29~9.2)1人。

○内閣官房では、文書作成義務について幹部職員、幹部以外の職員ともに平成23年4月までに認識し、理解していたと認識している。

○内閣官房では、文書管理担当者に対して行政文書の管理に関するガイドライン等を配布し、その内容理解に努めたと認識している。

【点検・監査状況】

○内閣官房では、行政文書点検要領及び行政文書監査要領については平成23年12月に作成しており、点検については、平成23年12月から平成24年1月までの間において実施するよう各室に指示した。

○監査については年度内に実施する予定。

4 その他

【会議の録音について】

○官邸危機管理センターにおいては、事案対処等に関する情報及びセンターの設備、業務内容等に関する情報の漏出を防ぐため、原則として録音が禁止されている。

○緊急参集チームは一般的な会議の様に逐次参加者が発言しながら進行するものではなく、発災当初の緊急参集チーム協議においては不規則にそれぞれの席等において様々な者が発言、協議を個別に行う等しており、議事録を起こせるような形での録音が可能であったとは思えない。

- ・参集者が落ち着いて順番に話す会議ではなく、複数のグループが同時に話しているという状況もあったので、録音することは難しいのではないか。
- ・また、会議の性格にもよるが、議論を促進させるために未確認情報についても公表を前提としない条件で積極的に情報提供を求める場合もあること等に留意する必要がある。

【原子力災害対策本部等への連携・引き継ぎについて】

- ・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。
- ・緊急災害対策本部を担当する内閣府（防災）は、自然災害が時々あるので、内閣府（防災）と原子力安全・保安院とは、手慣れ方に差があった。

<参考資料>

- ・ 東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容
の記録の未作成事案についての取りまとめのポイント 31 頁
- ・ 公文書管理委員会委員名簿 32 頁
- ・ 審議経過 33 頁
- ・ 東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容
の記録の未作成事案の事実経過及び内閣府大臣官房公文書管
理課の対応（第 12 回公文書管理委員会（平成 24 年 2 月 3 日
開催）まで） 36 頁
- ・ 東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容
録の作成・保存状況調査について（平成 24 年 1 月 27 日内閣
府とりまとめ） 39 頁
- ・ 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号）（抄） 41 頁
- ・ 公文書管理法第 4 条（文書の作成）について（平成 24 年 3 月
19 日 公文書管理委員会（第 15 回）配布 内閣府大臣官房公
文書管理課作成資料） 42 頁

東日本大震災に対応するための設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての取りまとめのポイント

I 原因分析

原子力災害対策本部

- 事前に作成されていたマニュアルに議事録の作成等が明記されていたにもかかわらず、議事録作成等を行う自覚がなかった。
- 記録を作成するための訓練が実施されなかった。
- 記録の作成に対する認識全般が甘かった。
- 事後作成の場合の期限の不在、記録の作成状況の確認体制の不十分により、未作成の状態のまま放置された。

→ 議事内容の記録の作成を確保する仕組みが必要

電力需給に関する検討会合、政府・東京電力統合対策室

- 議事内容の記録の一部が未作成であり、記録作成の確認体制が不十分であった。
- 事後における記録の作成を確保する仕組みが必要

緊急災害対策本部

- 緊急災害対策本部報などの記録を作成しており、議事録又は議事概要を作成することが公文書管理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。
- 緊急災害対策本部報は、被害の状況、政府の対応等の記録としては評価すべき。ただし、東日本大震災は未曾有の国難であり、その対応のための意思決定を行う会議等であること等から、より積極的な記録の作成を行うことが望ましいと考えられ、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

被災者生活支援チーム

- 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を作成することが公文書管理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。
- 他方、その活動、課題やその処理状況等の記録が作成され、保存されていたことは評価すべき。
- 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。
被災者生活支援チームは、意思決定を目的とした会議ではなく、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るため、②の記録を作成すべきであると考えられ、このような会議等についてどのような記録を作成すべきかを明確化する必要

内閣府（公文書管理課）

- 事実経過の記録や資料等の保存については各府省等に対し注意喚起を行ったが、会議等の議事内容の記録の作成については、一義的には各府省が行うべき事務であること等から、歴史的災害であることを踏まえた作成状況の調査、積極的な作成の要請等の対応を行うことはなかった。

II 改善策

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緊急事態（以下「歴史的緊急事態」という。）に政府全体として対応する会議等について、現在及び将来の国民に説明する責務の観点から、その記録の作成・保存の徹底を図るため、次のような改善策を講ずるべき。

なお、歴史的緊急事態の該当性は公文書管理担当大臣が閣議等の場で了解を得て判断。

1. 作成・保存すべき記録の内容

(1) 意思決定型の会議等

政策等の決定又は了解を行うもの。（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など）

- ・ 開催日時・場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記録した議事録又は議事概要、決定又は了解を記録した文書、配布資料等を作成・保存

(2) 事務事業型の会議等

各府省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。（被災者生活支援チーム、緊急参集チームなど）

- ・ 活動期間・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の記録、配布資料等を作成・保存

2. 記録の作成・保存を確保する仕組み

(1) 各府省の対応

- ・ 事前にマニュアル等を整備し、議事内容の記録の作成、事後作成の場合の期限（原則3か月以内）、責任体制、訓練等を行うことを明確化
- ・ 事後作成のための資料の保存状況や文書の作成状況を適時点検

(2) 内閣府（公文書管理課）の対応

- ・ 各府省の取組のみでは不十分又は不十分であるおそれがある場合には、法の仕組みを背景に、内閣府において文書の作成・保存状況の調査、さらに必要がある場合には文書の作成・保存を求めめるなどの対応
- ・ ガイドラインの改正等により、上記の改善策について公文書管理の運用ルールとして明定するとともに、法の趣旨を改めて徹底

3. 今後の検討

歴史的緊急事態に対応する会議等以外にも様々な会議が存在することを踏まえ、引き続き、法第4条第2号に掲げられている会議などの記録作成について検討。

また、平成23年度の公文書管理の状況報告が取りまとめられた段階で、法の運用状況を点検し、その他の法の運用上の課題についても検討を行うっていく。
首都直下地震に備えるための、国立公文書館の特定歴史公文書等を含む電子公文書の管理の在り方について早急に検討。

内閣府公文書管理委員会委員名簿

(東京大学先端科学技術研究センター客員教授)	<◎>	御 ^み 厨 ^{くりや} 貴 ^{たかし}
(放送大学ICT活用・遠隔教育センター教授)	<○>	三 ^み 輪 ^わ 眞木子 ^{まきこ}
(神奈川県立公文書館課長)		石 ^{いし} 原 ^{はら} 一 ^{かず} 則 ^{のり}
(東京大学大学院人文社会系研究科教授)		加 ^か 藤 ^{とう} 陽 ^{よう} 子 ^こ
(筑波大学大学院図書館情報メディア研究科教授)		杉 ^{すぎ} 本 ^{もと} 重 ^{しげ} 雄 ^お
(中央大学法学部教授)		野 ^の 口 ^{ぐち} 貴 ^き 公美 ^{くみ}
(弁護士)		三 ^み 宅 ^{やけ} 弘 ^{ひろし}

平成22年7月6日付け発令
〔肩書きは発令当時〕

<注:◎印は委員長、○印は委員長代理>

(敬称略)

審議経過

H24.2.3 公文書管理委員会

- ・ 岡田副総理より、原因分析及び改善策の検討を要請
- ・ 東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の作成・保存状況調査の報告
- ・ 未作成の会議等に対して行うヒアリングの項目の審議

H24.2.13～22 委員によるヒアリング

- ・ ヒアリング対象会議（6会議等）
- ・ ①原子力災害対策本部、②政府・東京電力統合対策室、③緊急災害対策本部、④被災者生活支援チーム、⑤電力需給に関する検討会合、⑥緊急参集チーム

H24.2.29 公文書管理委員会

- ・ ヒアリング結果の報告
- ・ 原因分析、改善策の検討に向けたポイントの審議

H24.3.9～ 東日本大震災に関連する 15 の会議の議事概要・議事録について、事後に作成したものも含め、未公表であったものを順次公表

H24.3.19 公文書管理委員会

- ・ 原因分析（案）の審議
- ・ 改善策に向けた論点に基づく審議

H24.4.10 公文書管理委員会

- ・ 原因分析（案）の審議
- ・ 改善策たたき台に基づく審議

H24.4.25 公文書管理委員会

- ・ 原因分析及び改善策の取りまとめ

ヒアリングの経過

「原子力災害対策本部」

実施日時：平成24年2月15日 17:00～18:15

実施委員名：御厨貴委員長、石原一則委員、加藤陽子委員、杉本重雄委員、三宅弘委員

説明者：総括文書管理者（経済産業省大臣官房長、内閣府大臣官房長）

事務局の事務方責任者（経済産業省原子力安全・保安院院長）

現場の様子を知る職員（経済産業省原子力安全・保安院企画調整課長）

「電力需給に関する検討会合（旧：電力需給緊急対策本部）」

実施日時：平成24年2月13日 11:02～12:03

実施委員名：加藤陽子委員 杉本重雄委員、三宅弘委員

説明者：副総括文書管理者（内閣総務官室内閣参事官）

事務局の事務方責任者（内閣官房副長官補室内閣審議官、内閣参事官）

現場の様子を知る職員（内閣官房副長官補室参事官補佐）

「政府・東京電力統合対策室」（旧：福島原子力発電所事故対策統合本部）

実施日時：平成24年2月15日 18:17～19:17

実施委員名：御厨貴委員長、石原一則委員、加藤陽子委員、杉本重雄委員、三宅弘委員

説明者：総括文書管理者（経済産業省大臣官房長、内閣府大臣官房長）

事務局の事務方責任者（経済産業省原子力安全・保安院院長）

現場の様子を知る職員（経済産業省原子力安全・保安院企画調整課長）

「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部」

実施日時：平成24年2月17日 9:57～10:57

実施委員名：御厨貴委員長、三輪眞木子委員長代理、加藤陽子委員、杉本重雄委員、
野口貴公美委員、三宅弘委員

説明者：総括文書管理者（内閣府大臣官房長）

事務局の事務方責任者（内閣府政策統括官（防災担当））

現場の様子を知る職員（内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（総括担当））

（内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当））

「被災者生活支援チーム（旧被災者生活支援特別対策本部）」

実施日時：平成24年2月17日 11:00～11:40

実施委員名：御厨貴委員長、三輪眞木子委員長代理、加藤陽子委員、野口貴公美委員、
三宅弘委員

説明者：総括文書管理者（内閣府大臣官房長）

事務局の事務方責任者（復興庁統括官（当時：被災者生活支援チーム事務局次長））

現場の様子を知る職員（復興庁統括官付参事官（当時：被災者生活支援チーム事務局参事官）

（内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当）（当時：被災者生活支援チーム事務局参事官）

「緊急参集チーム」

実施日時：平成24年2月22日 14:32～15:28

実施委員名：御厨貴委員長、石原一則委員、三宅弘委員

説明者：副総括文書管理者（内閣総務官室内閣参事官）

事務局の事務方責任者（内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当））

現場の様子を知る職員（内閣官房副長官補室内閣参事官）

東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の
未作成事案の事実経過及び内閣府大臣官房公文書管理課の対応

(第12回公文書管理委員会(平成24年2月3日開催)まで)

<平成23年4月1日(金)>

閣議において、蓮舫大臣(当時)から、公文書管理法の施行について下記趣旨の発言。

「公文書等の管理に関する法律は本日施行となる。東日本大震災への対応で多忙ではあるが、関係省庁においてしっかりとした文書管理を行っていただきたい。」

<平成23年4月12日(火)>

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、下記の趣旨の発言。

「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。」

<平成23年10月12日(水)>

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日の被災者生活支援各府省連絡会議における瀧野内閣官房副長官(当時)の御発言を紹介し、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。

<平成23年12月15日（木）>

今後の公文書管理の取組に関する関係省庁連絡会議（第10回）において、自己点検用チェックシートを各行政機関に提示。

<平成24年1月22日（日）>

「原子力災害対策本部で開かれてきた会議について、議題を記した1回の会議について1ページの『議事次第』だけで、議論の中身を記した議事録は作成されていなかったことが分かった」旨の報道あり。

<平成24年1月24日（火）>

枝野経済産業大臣が、原子力安全・保安院に対し、必要な文書を早急に作成し、公開するよう指示。

同日、岡田副総理から、枝野経済産業大臣の下で、可能な限り迅速に意思決定の過程、実績が把握できる文書の整備を進めるよう要請。また、東日本大震災に関連する他の会議についても議事録等の作成の有無を近日中に調べる方針を発表。

公文書管理に関する独立行政法人等連絡会議において、担当企画官から各独立行政法人等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日の被災者生活支援各府省連絡会議における瀧野内閣官房副長官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きちんと残すことについて発言。

<平成24年1月25日（水）>

内閣府大臣官房公文書管理課から、全府省庁に対して、東日本大震災に対応するために政府に設置された緊急災害対策、原子力災害対策、復興対策の3本部を柱とする15の会議を対象として、東日本大震災に関連する会議における議事録等の作成・状況調査を実施。

内閣府大臣官房公文書管理課において、各府省庁からの報告を踏まえ、調査結果を取りまとめ。

<平成24年1月27日（金）>

調査結果を公表。閣僚懇談会において、岡田副総理から関係閣僚に対し、調査結果を踏まえ、議事内容の記録の作成については、2月中を目途に作成すると聞いているが、可能な限り迅速に対応するよう指示することを要請。

また、岡田副総理から全閣僚に対し、各府省の会議における議事内容の記録の状況を確認し、公文書管理法に基づく公文書管理を徹底するよう要請。

さらに、藤村内閣官房長官や松元内閣府事務次官からも関係各位に対し、公文書管理法に基づく公文書の管理の一層の徹底を要請。

平成 24 年 1 月 27 日
内 閣 府

東日本大震災に対応するために設置された会議等の 議事内容の記録の作成・保存状況調査について

1 調査の目的

東日本大震災に対応するために設置された会議等の、意思決定の過程及び実績を跡付ける文書の作成・保存は、現在及び将来の国民に説明する責務を果たすために極めて重要なものであることを踏まえ、これら会議等における議事内容の記録（議事概要又は議事録）の作成・保存状況を確認するもの。

2 調査対象

東日本大震災に対応するために政府に設置された緊急災害対策、原子力災害対策、復興対策の3本部を柱とする15の会議等

3 調査結果

調査対象15会議等における議事内容の記録の作成・保存状況を確認した結果は以下（詳細は別紙）のとおり。

○ 議事内容の記録を作成・保存している会議等

10会議

○ 議事内容の記録の一部又は全部を作成・保存していない会議等

5会議

(別紙)

表 東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の作成・保存状況

会議等の名称		議事概要の作成・保存状況	議事録の作成・保存状況	備考
原子力 災害 対策	原子力災害対策本部	—	—	2月中を目途に議事概要を作成
	政府・東京電力統合対策室 (旧：福島原子力発電所事故対策統合本部)	△	—	
	原発事故経済被害対応チーム (旧：原子力発電所事故による経済被害対応本部)	○	—	
	原子力被災者生活支援チーム	○	○	
緊急 災害 対策	緊急災害対策本部	—	—	2月中を目途に議事概要を作成
	被災者生活支援チーム (旧：被災者生活支援特別対策本部)	—	—	2月中を目途に議事概要を作成
復興 対策	復興対策本部	—	○	
	復興構想会議	○	○	
その他	官邸緊急参集チーム	○	—	
	各府省連絡会議	○	—	
	経済情勢に関する検討会合	○	—	
	電力需給に関する検討会合 (旧：電力需給緊急対策本部)	△	—	
	電力改革及び東京電力に関する閣僚会合	○	—	
	除染及び特定廃棄物処理に関する関係閣僚会合	○	○	
	エネルギー・環境会議	○	○	

- (注) 1 本表は、各行政機関からの報告に基づき作成。
 2 平成24年1月25日現在。
 3 「議事概要」とは、当該会議等の議事内容、決定に至る検討過程等の要点を簡潔にまとめたものをいう。
 4 「議事録」とは、当該会議等の審議における発言の内容が詳述されているものをいう。
 5 「議事概要の作成・保存状況」及び「議事録の作成・保存状況」欄は、「○」は全て作成、「△」は一部作成、「—」は未作成を示す。

○公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号）（抄）

（目的）

第一条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

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。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

（管理状況の報告等）

第九条 行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。

- 2 内閣総理大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。
- 3 内閣総理大臣は、第一項に定めるもののほか、行政文書の適正な管理を確保するために必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、行政文書の管理について、その状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実地調査をさせることができる。
- 4 内閣総理大臣は、前項の場合において歴史公文書等の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、国立公文書館に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる。

（内閣総理大臣の勧告）

第三十一条 内閣総理大臣は、この法律を実施するため特に必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる。

公文書管理法第 4 条（文書の作成）について

<議事録・議事概要の作成義務の有無>

- 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）第 4 条では、「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。」とされている。
- したがって、公文書管理法第 4 条の文書の作成義務としては、「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」や「当該行政機関の事務及び事業の実績」について、同法第 4 条の規定により作成された他の文書とあいまって、合理的に跡付け、又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あるが、議事録又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ていないことをもって直ちに公文書管理法第 4 条に違反するという事にはならない。
- また、会議体の目的及び性格等（①会議体として意思決定を行うか、情報交換に留まるものか否か、②政策立案の基礎となったものか否か等）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、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は異なるものである。

<事後に文書を作成することについて>

- 公文書管理法第 4 条は、文書の作成義務について定めているが、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、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ない。

<ガイドライン（行政文書管理規則）との関係について>

- 行政文書の管理に関するガイドライン（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定）を踏まえ作成された行政文書管理規則では、別表第 1 に掲げられた業務について、「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」としている。ガイドライン別表第 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たものであり、当該具体例の文書の全てが、公文書管理法第 4 条の作成義務に基づき作成されるべき文書となるわけではない。