

「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部改正案に対する
国民からの御意見

- ・ 本資料は、寄せられた御意見を意見提出者ごとに整理したものです。
- ・ 個人として意見を提出していただいた場合には「個人」、組織として意見を提出していただいた場合には「団体」と記載しています。
- ・ 「個人・団体」の区分欄の右側の欄には意見対象部分を記載しています。

1	個人	第 3 作成
意見 内容	<p>歴史的緊急事態に対応する会議等は、将来の教訓として極めて重要です。</p> <p>他方で、このような会議等は、緊急のものであることから、議事録等をすぐに作成することが困難な場合が多いと思われます。このため、議事録等は、事後作成となる場合が多いと思われます。しかし、このような事後作成の場合、会議等を録音しなければ、職員等の記憶に頼って議事録等を作成せざるを得ないことになると思ひます。ところが、これでは、議事録等が不正確になったり、形式だけ整えた内容のない議事録等となってしまうおそれがあると思ひます。</p> <p>したがって、歴史的緊急事態に対応する会議等については、原則としてその内容の録音記録を作成すべきだと思ひます。</p>	

2	個人	第 3 作成
意見 内容	<p>了承を得るのではなく、条件によって判断するようにすべき。</p> <p>理由は、緊急時に文書を作るかどうかなんて事を話し合ったり、判断するのは時間の無駄だから。</p> <p>そんなものは事務方で条件に合う合わないで判断出来るようにしておくのが良い。</p> <p>たとえば、次のような場合は、記録作成の対象にする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 震度 6 弱以上の地震が起きた場合 ・ F 4 以上の竜巻が起きた場合 ・ 原発は、原子力災害対策特別措置法 10 条通報をした場合 <p>あらゆる事態を想定しておいて、それでも該当しない場合のみ、大臣が判断するようにする。</p>	

3	個人	第3 作成
意見内容	<p>そもそもとして、今回のガイドライン改正案が「歴史的緊急事態」にのみ焦点を当てていることに問題がある。緊急事態にいきなり「文書を作れ」と言われてすぐに現場が対応できるとは思えない。結局は日常的に文書の管理を徹底しなければ、緊急事態に対応できない。よって、ガイドラインの全面的な見直し及びガイドラインに則った業務の徹底化を図る手段が無ければ、いくら緊急事態用のマニュアルを揃えても結局は実行力を伴わないと思われる。</p> <p>ただし、そうだとしても緊急事態に備えた項目がガイドラインに入ること自体には賛意を表するので、以下、改正案についてのコメントを行う。</p> <p>(1)「政策の決定又は了解を行う会議等」と「政策の決定又は了解を行わない会議等」に分けたことについて</p> <p>この両者はこれほど明確に分けられるものか。そもそも、公文書管理法第4条は「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。」という規定であり、「第一条」の目的の達成のために「行政機関」における「経緯も含めた意思決定に至る過程」に関する文書を作成しなければならないというものである。「行政機関」が主体である以上、個別の会議で「決定又は了解」をするか否かで記録の残し方が変わるのをおかしいのではないか。</p> <p>例えば、情報を共有する会議（政策決定を「行わない」会議）で話し合われたことが、即各大臣の政策決定につながることは、緊急事態のような状況では十分にありうる。しかし、上記の分類に従えば、その会議は「政策を直接決定した会議では無い」ので、議事録は作成しなくてもよいことになる。この分類のやり方は、多くの会議で「自分たちは決定又は了解を行っていないので議事録などは作らなくてもよい」と意図的に判断され、記録が不十分な形でしか残さない理由に使われかねない。また、そもそも緊急事態のさなかに、その会議が政策決定又は了解を行っているのか否かの判断を誰が行うのかも明確ではない。</p> <p>よって、政策決定を行うか否かで分けるのではなく、「会議体の形をなしているか否か」といった外形的な理由で分類を行い、会議体をなしている会議は全て議事録や議事概要の作成を行うように変更するべきである。</p>	

4	個人	第3 作成
意見内容	<p>(2)事後作成を認める場合の担保</p> <p>改正案では原則3ヵ月以内の事後作成を容認している。本来は緊急事態こそ文書をきちんと作成して情報を共有するべきだと思われるが、実際に現場ではすべての記録を整備することは難しいかもしれない。ただし事後作成を認める場合、記憶忘れや記録の改竄によって正確性を損なうおそれがある。よって、再現可能な記録をリアルタイムでできる限り残しておく必要がある。</p> <p>特に会議の録音は必ずなされるべきである。なお公文書管理委員会のヒヤリング結果によれば、官邸危機管理センターなどには録音設備が無い部屋もあるとのことである。記録の事後作成を容認する以上、後日再現可能な手立てが取られるべきである。よって、「事前にマニュアル等を整備又は改正し」（別添1）を「事前にマニュアル及び録音設備等を整備又は改正し」と変更し、あらかじめ録音設備の整備を促すべきである。</p>	

5	個人	第3 作成
意見内容	<p>政策の決定又は了解を行う会議と行わない会議に分け、前者についてのみ記録を作成するのは不自然である。二種類の会議を明確・厳密に分けられるとは思えない。会議については原則として記録を残すとすべきである。</p>	
6	個人	第3 作成
意見内容	<p>また、事後作成の期限を3カ月以内としているが、記憶に頼るだけではあやふやな記録にならざるを得ない。発言者一人ひとりに録音装置を備えるなど記録作成を担保する手段を講ずる必要がある。</p>	
7	個人	第3 作成
意見内容	<p>1. 行政の無駄を省くため、文書は簡にして要を得たものとするよう全公務員が徹底すべきことを明記すべき。(民間企業では、会議や説明資料は例外なくA4用紙1枚にまとめるよう徹底している会社もある)</p>	
8	個人	第3 作成
意見内容	<p>2. 紙の文書の保管スペースや保管費用の節約や、今後の利用・検索・公開の便宜のため、電磁的手段による文書の作成・決裁・保存を推進することを明記すべき。</p>	
9	団体	第3 作成
意見内容	<p>(1) 緊急事態発生時には、担当職員は記録の形態にこだわらず、可能な手段を駆使して、実施された緊急打合せや臨時会議などの「記録メモ類をまず残すこと」が必要と考えます。(平時には禁止されている録音も緊急時には行う事も必要)</p> <p>なぜなら緊急時には、平時に実施している文書を承認し、記録に残すという段取りが取れません。たとえ不完全であっても記録メモ類や録音等、後に作成する行政文書記録の根拠となるべき資料を、まず確保しておくことが必要であるからです。</p> <p>(2) その後、事務を行う省庁の記録担当職員に上記(1)記録が集められ、速やかに(3か月以内原則)記録に基づいた「議事録その他の作成すべき記録」が、文書主義の原則に基づいて事後的に「行政文書」として作成され、</p> <p>(3) 「意思決定に関する文書」として、上記(1)記録メモ類と併せて、保存しなければならない。</p> <p>(4) そもそも緊急事態発生時の記録も含む全ての行政機関のバイタルレコードは、オープンガバメントデータとして、しかるべき時期に納税者(国民)に公開する義務があり、効率的かつローコストな情報公開に備えて、あらかじめ行政文書をスキャナーで電子化し、「電子化行政文書」として危険分散保管することが必要。</p> <p>以上を「行政文書の管理に関するガイドライン一部改正案」に織り込む事を提案申し上げます。</p>	

10	個人	第3 作成
意見内容	<p>「歴史的緊急事態」に指定された事案に関する業務・会議についてはインカメラもしくはICレコーダによる全体の記録を義務づけられたい。これは必ずしも即時の公開を必須とするものではなく、事後の議事録作成や専門家による緊急事態対応への検証の素材にし、よりよい防災対策を練り上げるためのものである。また、当該資料については適切な期間が経過した後に十分な配慮のあとに一般公開がなされるべきであると考える。</p>	

11	団体	第3 作成
意見内容	<p>第1 意見の趣旨 基本的に「行政文書の管理に関するガイドライン」（以下「本件ガイドライン」という。）の一部改正に賛成する。ただし、「会議等の性格に応じて記録を作成する」という方針は曖昧であるから、少なくとも重要な政策決定や情報交換等が予定されている、閣議、閣僚懇談会、省議については、議事録を作成することを明記するべきである。また、平常時においても、同様に上記重要会議を例示列挙した上で議事録の作成を明記し、さらに電子データとして速やかに開示できるよう管理すべきである。さらに、3か月以内の事後作成を前提とせず、より機動的に会議終了と同時に近接した時期に記録作成公表がなされるよう仕組みを見直すべきである。</p> <p>第2 意見の理由</p> <p>1 東日本大震災における議事録不作成問題 昨年3月11日の大地震・大津波、及びこれを受けた原子力発電所施設の崩壊という未曾有の大災害が東日本を襲った直後から、政府は重要な緊急対策会議を連日連夜に渡って開催していた。前例のない、しかし緊急の対応を要する難題の山を前にして政府が困惑し切っていたことは、誰の目にも明らかであった。緊急対策会議における発言は、被災地域住民の生命・身体・財産の守り方に直結するものであり、平常時における発言とは比べものにならない重みを持っていた。事後的にみれば、的確な発言もあったであろうし、誤った発言もあったであろう。しかし、行政文書の管理という視点からすれば、どのような発言であっても事後的に検証すべき価値があるものばかりである。それらは今後の緊急対策のあり方にとって他をもって替えることができない貴重な財産である。</p> <p>ところが、政府は重要な緊急対策会議について議事録を作成していなかった。そのときどきに、誰が何を言ったかが分からない。議論を経て一定の方針などが決定されているはずであるが、その経過が分からない。あるいは、関係者によって言い分が異なる。自己保身か、記憶違いか、客観的判断は極めて難しい。</p> <p>政府はそのような状況をあえて作ったのである。これは驚くべき無責任である。</p> <p>今後も同じような事態が起これば、同じ過ちが繰り返される危険性が高いことを意味している。被災者だけでなく、広く国民が政府に対して強い不信感を抱くのは当然である。</p> <p>これを受けて、平成24年4月25日付け公文書管理委員会作成の「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」（以下「本件原因分析等」という。）において、その原因分析と改善策が示された。その改善策は、会議を意思決定型と事務事業型に分け、それぞれにつき具体的に作成・保存すべき記録の内容を示したもので、それ自体は、概ね実践的なものと評価できる。</p> <p>本件ガイドラインの改正は、本件原因分析等を踏まえたものであり、基本的に妥当なものと言える。</p>	

2 重要会議を列挙すべきであること

しかし、本件ガイドラインは、留意事項「歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成の確保」において、議事録の作成とその内容を、①政策の決定又は了解を行う会議等と、②政策の決定又は了解を行わない会議等、「会議等の性格に応じて」定めることとしたため、実際に当該会議を開催するに先立ってどちらに該当し、その結果どのような内容を記載するか分かりにくく（会議の途中でその性格が変わる場合も想定される。）、それほど頻度は高くないと想定される歴史的緊急事態に際して、不慣れな職員が判断に迷った末に議事録を作成しないという事態が再発することが懸念される。あらかじめ、重要会議（閣議、閣僚懇談会、省議等）については、ガイドラインに例示列挙し、議事録の作成とその記載内容を明記して、遺漏なきを期すべきである。

なお、本件ガイドラインは、記録を作成する会議について「政府全体として対応する会議その他の会合」と限定しているが、一省庁の問題であっても、記録を残すべき会議課題は存在すると考えられるから、「政府全体」に限る必要はない。

3 平常時にも重要会議を列挙すべきであること

本件原因分析等においては、議事録が作成されなかった原因として担当職員について「自覚がなかった」、「認識全般が甘かった」、「記録作成の確認体制が不十分であった」、「公文書管理法上求められていないと認識」など、適切な公文書管理の意識と経験が欠如していたことが明記されている。

議事録不作成問題については、意図的に行われた可能性も払拭できないのであって、本件原因分析における担当職員の弁解を直ちに信用できるものではない。しかし、この原因分析を前提としても、議事録不作成問題は、震災という歴史的緊急事態を直接の原因としているわけではないということである。歴史的緊急事態だから作れなかったのではなく、普段から「ぼんやりして知らなかった」、「うっかりしていた」のである。これは、歴史的緊急事態における問題ではなく、歴史的緊急事態をきっかけとして明らかになった、行政府の職員の議事録を作成するということに対する経験と意識の欠如の問題である。

そうだとすれば、頻度の低い歴史的緊急事態に限定してその対応を記載するのは、議事録不作成問題に対する抜本的な解決策とは言えない。通常時においても存在する職員の「うっかり」、「ぼんやり」といった事態をなくすため、閣議、閣僚懇談会、省議といった重要会議を例示列挙した上で、それぞれの会議の性質に応じた記載事項の明示をして、職員が迷わず議事録を作成できるようにし、公文書管理への意識を高めるべきである。また、制裁規定等を設け、「うっかり」、「ぼんやり」について実効性防止策を講じることが検討されるべきである。これらの対策により、意図的な議事録不作成も防止することができる。

4 電子データとして速やかに公開できる管理体制を取ること

さらに、作成された議事録は、速やかに一般に公開されるよう整備される必要がある。市民の目に多く触れることで、公文書作成への意識が高まるのである。この点、現在では、議事録等の公文書は、ICレコーダで録音され、ワープロソフトやPDF等の電子データで作成保管されるのが一般であるから、これらを容易に検索可能な状態で統一的に蓄積して、電子データ（音声データを含む。）として速やかに公開できるようにガイドラインにも明記すべきである。

5 より機動的な同一時期の記録作成公表がなされるよう更なる検討を行うこと

また、本件ガイドラインにおいては、会議等の後3か月を超えない時期に議事録を作成することが予定されているが、このような長期の猶予期間を経た事後作成では正確性が担保されないし、会議内容を直ちに知りたい市民の要請に応えられないことは明らかである。事後作成を当然の前提とせず、より機動的に会議終了と同時にこれと近接した時期に記録作成公表がなされるよう、再度、仕組みを検討すべきである。

そのような観点からは、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、閣

	議等の場で了解を得て判断されることは、機動的な記録の作成を阻害するおそれがある。各省庁の判断で記録が作成されるようにすべきである。
--	-------------------------------------------------------------------

12	個人	第3 作成
意見内容	<p>「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」についても、「社会的影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなものうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じる恐れがある緊急事態に政府全体として対応する会議その他会合」について、会議等の性格に応じて記録を作成するとされている。</p> <p>しかし、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については、諸条件による選別をするまでもなく、会議・会合についての記録の作成は義務付けられるべきである。そこで、ガイドラインでは、「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であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応する会議その他会合については」、会議等の記録を作成するものとすべきだ。</p>	

13	個人	第3 作成
意見内容	<p>「その教訓が将来に生かされるようなもの」「将来の教訓として極めて重要」と、記録を将来の教訓として生かすために作成すると位置づけられているが、記録の作成は、適正な行政運営のために不可欠なものであって、非常事態であればなおさら、適切な記録や資料の作成、共有なしに国民の生命、身体、財産を保護するための政府の諸活動はできない。</p> <p>「第3 作成」の留意事項冒頭にあるように、文書主義が「行政機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要」ということは、非常時であっても同様である。</p> <p>そこで、非常時であっても、適切な行政運営、業務遂行のために記録の作成および共有が必要であることが先であって、そのことによって、記録が将来の教訓として活かされるとすべきである。</p>	

14	個人	第3 作成
意見内容	<p>マニュアル等に、「事後作成の場合の方法・期限」として、「原則3カ月以内とし、3カ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、事後作成に支障をきたさないようにするための措置を講ずることを明確にする」とあるが、リアルタイムで作成されていない場合は、3カ月以内の作成かそれを超過するか否かにかかわらず、事後作成に支障をきたさないような措置を講ずるとすべきである。また、非常時においてリアルタイムで作成される記録とは、録音物、会議参集者の作成したメモ、備忘録などであることが、今回のいわゆる議事録未作成問題によっても明らかであるため、このような記録については行政文書として扱うべきものであることもガイドラインで示すべきである。</p>	

15	個人	第3 作成
意見内容	<p>議事録にビデオでの動画や音声も加え、その証拠情報から議事録を作成することも許可する。あとは上記証拠と議事録を政府機関の情報セキュリティ対策のための統一管理基準等に従い、政府機関として適切な公文書管理をすれば良い。</p>	
16	個人	第3 作成
意見内容	<p>公文書管理を担当する大臣はこの先もずっと置かれるのでしょうか。また、当該会議に公文書を担当する大臣が必ず関与するとは限りません。したがって、「歴史的緊急事態」に該当するか否かは、内閣総理大臣の判断、または閣議等で決定すべきものと考えます。</p>	
17	個人	第3 作成
意見内容	<p>今回の問題のひとつに、複数の省庁機関を構成員とする会議によって、情報の共有や意思決定がなされたにも関わらず、その記録が作成されなかったという問題がある。記録を作成する責任がどこにあるのかが決まっていないからである。記録を作成する責任はどの省庁機関にあるのか、当該事態または会議のはじめの段階で確認しておく必要がある。</p>	
18	個人	第3 作成
意見内容	<p>会議は出来る限り録音すべきである。公文書管理委員会のような一般に公開され、かつ議事録が作成・公開される会議でさえ、たくさんのICレコーダーが卓上に並んでいる光景を見たことがある。ましてや緊急事態の際の会議で録音をしないということはありません。現場が混乱している時こそ、録音によって記録を残す意味がある。また、仮に記録の作成が事後になった場合でも、記録の復元が可能になる。</p>	