

公文書管理委員会 第42回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第 42 回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成27年 3 月27日（金） 10:30～11:45

場 所：中央合同庁舎第 8 号館 4 階 4 1 6 会議室

議題：

- 1 開 会
- 2 行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正に伴う行政文書管理規則の一部改正について
- 3 独立行政法人国立公文書館の平成 2 7 年度目標案及び事業計画案について
- 4 その他
- 5 閉 会

出席者：

宇賀委員長、伊集院委員、井上委員、城山委員、野口委員、保坂委員、三宅委員、
井上内閣府審議官、幸田官房長、福井審議官、森丘課長

○宇賀委員長 本日は大変お忙しいところお集まりいただき、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42回「公文書管理委員会」を開催いたします。所要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。

本日は越智大臣政務官が御出席の予定でしたが、急遽国会審議の対応により欠席となりましたので御報告いたします。

それでは議事に入ります。

まず、議題2の「行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正に伴う行政文書管理規則の一部改正について」の概要を事務局から、外務省及び防衛省の行政文書管理規則の改正について、外務省及び防衛省から説明をお願いします。

○森丘課長 それでは御説明いたします。

資料1と右肩に書いてある資料でございます。「行政文書の管理に関するガイドラインの一部改正に伴う各行政機関における行政文書管理規則の一部改正について」を御説明いたします。

1月21日に公文書管理委員会を開催いたしまして、そこで行政文書の管理に関するガイドラインを改正し、公表しないこととされている情報が記録された行政文書の管理に係る改正をいたしたところであります。その後、持ち回りの公文書管理委員会におきまして、独立行政法人通則法関係の公文書管理法施行令及びガイドラインの改正を御相談させていただきました。本日は、これらを受けての各行政機関の行政文書管理規則の一部改正について御審議いただくということでございます。

施行日でございますが、了承いただいた場合には4月1日から施行ということでございます。

1枚おめくりいただきまして2ページ、改正の概要でございます。

公表しないこととされている情報の関係でございますけれども、公文書管理委員会でガイドラインの改正を御審議いただき、先生方の机にはガイドラインの現物を置かせていただいております。

43ページに附箋を入れさせていただいておりますけれども、43ページからの規定を追加させていただきました。

お手元の右手の方に、封筒の上に積み上げられている資料がございまして、資料1-1～1-35までございます。このほとんどは先ほどご覧いただいたガイドラインの改正の43ページ以降を行政文書管理規則に反映させているということでございます。

資料1の本体に戻っていただきたいのですが、資料1の本体に記載されている事項については、ガイドラインと比較いたしまして独自の規定となっているということでございます。

本日、外務省と防衛省に来ていただいておりますので、それぞれ該当する部分については御説明いたしますけれども、まず「(1) 秘密文書の区分」でございます。

極秘文書の区分につきましては、ガイドラインでは極秘と秘との2区分とされています

が、外務省と防衛省についてはそれぞれ記載のとおりの規定とさせていただきたいということでございます。

(2)、(3)も同様に独自の規定でございまして、この後御説明があるということでございます。

1枚おめくりいただきまして3ページでございます。

「(4)その他」から下でございますけれども、例えば最初の○ですが、ここを要約いたしますと特定秘密のない行政機関は特定秘密に係る規定を設けないという趣旨でございまして、その下の「2. 独立行政法人通則法改正法等の施行に伴う改正」でございまして、独立行政法人のない行政機関は独立行政法人に係る規定がないので改正は行わない。「3. その他」の最初の○ですけれども、行政文書ファイル等の集中管理の推進に係る方針を策定したということで、文言をそれに合わせて修正したということでございますので、説明は省略させていただきたいと思っております。

内閣府からは以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

続けて、外務省から説明をお願いします。

○鈴木室長 おはようございます。外務省外交記録・情報公開室長の鈴木と申します。

外務省の行政文書管理規則第29条の(1)について御説明をさせていただきます。

外務省の方では極秘文書のうち、秘密保全の必要性が極めて高い等々のものについて、この規則第29条(1)にありますように、機密文書に指定することができるという規定を設けたいと考えております。

なぜかと申しますと、秘密情報について国際的なスタンダード、標準がございまして、国際的な国と国とのやりとりの中では3つの区分を設けております。具体的には、英語で申し上げればTop Secret、Secret、Confidentialという3つの枠を設けて保護することが国際的標準でございます。

外務省におきましてはTop Secret、Secret、Confidentialをそれぞれ機密、極秘、秘というふうに日本語で訳をして、これまで保護をしてまいりました。この国際標準、スタンダードに基づき、今後も情報の授受を円滑にするために、きちんと欲しいものが入手できる、我々が提供するものがきちんと保護されるということを確認するために、この3つの区分を残したいと思っております。

そこで、今回の管理規則の中では、極秘(機密)、極秘、秘の3つの区分としたいと思っております。具体的に、もし極秘(機密)というものがないということになってしまいますと、外国政府のTop Secretに相当する情報がそれにふさわしい取り扱いを我が国において受けられないということで、外国政府から提供されなくなる可能性が極めて高いと思っております。

したがって、先ほど申し上げましたように外国政府との間で重要な情報を共有するとの観点から、引き続き、極秘のうちより保護をする必要性が高いものにつきましては、

極秘（機密）の枠を設けておくことが必要であると判断いたしました。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

次に、防衛省から説明をお願いします。

○上田室長 おはようございます。防衛省情報保全企画室長の上田と申します。

行政文書の管理に係る改正につきまして、ガイドラインの規定との間で防衛省独自の規定となりますところにつきまして御説明させていただきます。

御承知のとおり、防衛省は自衛隊という組織の特殊な実情及びこれまでの秘密の管理といった議論の経緯を踏まえまして、防衛省で定めております他の省庁と違います規定につきまして、引き続き維持したいと考えておりまして、その点について3点御説明したいと思っております。

1点目は「（1）秘密文書の区分」のところに書かれておる記述でございます。

ここは行政文書管理規則から抜き取って書いてあるのですが、どこをどう読めばいいのかわかりづらいと思っておりますので補足いたしますと、真ん中のところに下線を引いておりますが「関係者以外には知らせてはならないものとして秘密保全に関する訓令」といった防衛省の訓令があります。その防衛省の訓令「第16条の規定により秘に指定された行政文書」の管理とございまして、簡単に申し上げれば秘に指定された行政文書だけということで、極秘という区分がないということでございます。

この辺につきまして経緯を申し上げますと、防衛省でも以前は他省庁と同様に機密、極秘、秘の3区分がございました。これにつきまして多々ありました秘密の漏えい事案等のいろいろな経験を踏まえまして、平成14年に自衛隊法を改正いたしまして防衛秘密といった新たな区分を設けました。これにつきましては防衛秘密の指定要件に該当し、特に秘匿を要するものとして一定の経過期間はあったのですけれども、結果的には従前の極秘と機密は全て防衛秘密に集約するという形になりまして、平成19年以降は防衛秘密か秘という区分になりました。極秘、機密といった区分はなくしてきたところでございます。

その後、御承知のとおりこの防衛秘密につきましては、昨年12月に施行されました特定秘密保護法のもとで特定秘密に全て集約されましたので、現在防衛省にございますのは特定秘密とその他の秘という、特定秘密以外の秘文書の区分としては1区分となっております。

これにつきまして、今回のガイドラインでは秘文書の区分につきましては極秘文書と秘文書の2区分とされておりますけれども、防衛省といたしましては今申し上げたような経緯で秘の判断の基準としましてはこれまでどおりといたしたいと思っております、制度と運用の基準を合致させた形で管理が円滑に行われるような形で維持したいと考えておるところでございます。これが1点目です。

「（2）秘密文書の指定者」のところでございます。

ガイドラインの秘文書の指定者につきましては課長というふうに明記されておるところ

でございますが、これも防衛省の自衛隊の特徴と申しまして、課長という職名のない組織がございます。特に地方の出先機関となります部隊ですとか、そういうところだと課長に準ずる者、課長相当職としましては部隊の長ですとか、部隊の司令といったような職名がつくところがございますので、これにつきましては防衛大臣があらかじめ定める者ということで規定させていただきたいと考えております。

「(3) 秘密文書管理要領の作成者」でございます。

具体的な管理の細則につきまして、ガイドラインにおきましては通常各省庁の官房長に相当するかと思いますが、総括文書管理者が必要な事項の細則を規定する秘密文書の管理に関する要領を定めることとされております。これも防衛省、自衛隊の特徴でございますけれども、秘に当たりますものにつきまして防衛省におきましては文書だけではなくて、多数の物件、例えば、暗号等を扱う通信機器等、物件もかなりの数がございます。こういったこともございまして、防衛省におきましては公文書の管理規則とは別に、文書と物件を含めました秘に係る部分の管理の要領というのを別途定めることとしております。

お手元の資料でいきますと、これもまた抜粋で読みにくいのですが、3 ページ目の最後のところですが、「行政文書の管理については、この訓令の他の規定及び省秘訓令に定めるもののほか」とございます。ここで言う省秘訓令、先ほど申しました秘密保全に関する訓令、こちらの方で細部要領を文書及び物件について定めることとしており、この訓令というのは防衛大臣が定めるものでございますので、こういった細部の要領を防衛大臣が定めることとするのを認めていただきたいということでございます。

以上、3点でございます。

○宇賀委員長 以上の行政文書管理規則の一部改正につきまして、御意見、御質問等がありましたらお願いします。

○伊集院委員 御説明ありがとうございました。

お尋ねしたいのが外務省の機密、極秘の秘密文書の区分の仕方についてなのですが、要するに外国から来た場合にはTop Secret、Secret、Confidentialの区別というのはすぐに機密か極秘か秘とわかるのですが、逆に日本政府が外国政府に提供する極秘文書は、機密にするのか極秘にするのか、そのあたりの線引き、区分はあくまでも日本政府が判断するということなのですが、判断ということはおおよそわかりますが、そこに何かある程度線引きの基準みたいなものというのはどうなのでしょう。

○鈴木室長 今後になりますけれども、もしこの規則がお認めいただければ線引きの基準がここにあるように、極秘は先ほど定義があったのですが、極秘文書のうち秘密保全の必要が極めて高く、その漏えいが国の安全・利益に著しい損害を与えるおそれが高い情報を含む行政文書を機密文書にするということです。我が方がこれの基準に従って機密と指定をしますと、もしアメリカにその文書を提供すればアメリカ側はTop Secretの引き出しの中で保護措置をとるということになります。

アメリカ側のTop Secretの定義というのは我が方の定義とは別のものでありますけれど

も、彼らがTop Secretという判子を押した文書を我々に提供すれば、我々はそれを機密というふうに日本語では置き換えまして、我が方の機密としての保護措置をとるということになります。

○宇賀委員長 よろしいですか。

どうぞ。

○城山委員 関連してお伺いしたのですけれども、外務省と防衛省のお話が今日あって、若干素人的な言い方をすると両方ともある種、対外的な関係も含めて同じような外国との情報流通にかかわる条件というのがあるのかなと思うのですけれども、ある意味で違う扱いになっているのでなぜそうなっているのかという興味で聞かせていただきたいのです。今の御質問に対するお答えにもかかわるのですが、外から3区分でものを受け取るときにこちら3区分ないと困るというのは一つの理屈だと思うのですが、外務省内部で外交関係の情報を管理するときに、2段階では厳しくて3段階でやらなければいけない内在的な理由というのはあるのかどうか。

恐らく、外務省というのは扱っている情報の量もかなり桁違いに大きいのではないかという気がいたしますけれども、単に外からもらうときの3区分だけではなく、中も3区分ぐらい区別しないと情報管理上問題があるという内在的な事情があるのかどうかというのは一つお伺いしたいと思います。

既にお話しいただいたのかもしれませんが、逆に言うと3区分に応じて実際の保護の在り方というのは具体的にどう違うのか、その具体的な管理の在り方についてもお話しただけならばというのが外務省さんに対する質問です。

防衛省さんの方に関して言うと、恐らくその秘密の3区分というのがスタンダードだとすると、防衛省関係で秘密のやりとりをされるときもそういうものが当然あるのだと思うのですけれども、それを国内で受け入れるときにはどういう扱いをされるのか。例えば、外から来てTop Secretと扱うようなものは今度できた特定秘密でほぼ集約されるのでそこで扱ってればいいという話なのか、それでもさらにあのロジカルでは3段階あるので、残りの2段階の区別は秘という一元化システムのもとでどのように扱うのか。秘というのはある意味では極秘と分けていないけれども極秘レベルで扱っているという話なのか、防衛省の方は例えば対外関係の話はどのように扱われているのかということをお話していただきたいというのが防衛省さんに関する御質問です。

もう一つは外務省さんに戻るのだと思うのですけれども、Top Secretで来たものが全て先ほどの防衛省さんの場合に特定秘密で扱えるのだとすると、外務省が受け取るTop Secretというのは多分防衛省さんとはちょっと違って、全てが特定秘密で集約され得ない可能性があるから残すということになるのかなと若干思うのですけれども、そういう理解なのかその辺について少し補足いただければと思います。

○宇賀委員長 今の御質問と関連して、私の方もついでに。

外務省の場合には特定秘密以外でも機密に当たるものがあるという前提に立られている

ようですね。

他方、防衛省の方は従前の機密と極秘に当たるものは全部特定秘密の方に集約されているという、そこがなぜ両省で違っているのかというあたりを含めてお答えいただければと思います。

○鈴木室長 外務省の中で機密と極秘というのは明確に扱いを変えておりまして、現時点では外交機密という単語を充てているのですけれども、例えばコピーの際に配付できる枚数を限定的にするということをして、その当該情報が共有できる人間の数を外交機密の方は少なくするという措置をとっております。

これによりまして、漏えいのおそれをできるだけ減じるということをしております。これは一般の省内でやりとりをする紙の文書もそうですし、在外公館等との間でやりとりをしますいわゆる外交電信・電報につきましても同じような扱いをとっております。

申し上げましたように、このように厳格な取り扱いをしておるもの、それに値する情報であると、利益に著しい損害を与えるおそれが高い情報であるというふうに我々が判子を押すものに対して、今後その判子がもし押せないということになると、特定秘は今ここでは置いておきますけれども極秘の判子しか押せなくなるわけです。特定秘でないものについては極秘か秘の判子しか押せなくなります。

恐らく、今、機密に相当するもの場合は極秘の判子が押されると思うのですけれども、そうすると我々の頭の中で機密に当たるものを提供したいとしてアメリカ政府に提供してもそれはTop secretではない単なるSecretの判子しか英語上は押せませんので、アメリカはSecretの引き出しの中に入れておけばいいのだなど。つまり、Top Secretほどの保護措置を与えなくてもいいのだなどということになって、情報漏えいの危険性というのは高まると思っております。

ですので、もらえなくなることの弊害とともに、我々が大事にしたい、漏えいを避けたい情報がアメリカ側において漏えいしてしまう可能性が高まるという両方向の懸念から我々としては機密という単語を残したいと思っております。

特定秘密のところとの関係でございますが、御存じのとおり、特定秘密は別表該当性、非公知性、特段の秘匿の必要性という3つの要件がそろって初めて特定秘密に指定をできるわけです。

外交という別表の中に幾つか項目が挙げられているのですけれども、外務省で扱う情報は当然今回の特定秘密保護法の中の別表に挙げている情報以上の広い情報を扱ってしまっていて、一昨年の国会での厳しい議論、特定秘密保護法の議論を踏まえれば、何でもかんでも特定秘密に指定できるわけではないのです。例えば、アメリカやイギリスからもらえる情報を特定秘密にしてしまえばいいのではないかと。実際にはほとんどそうではないかという議論があつて、機密は要らないのではないかとと思われるかもしれませんが、やはり特定秘密保護法は厳格に運用すべきであると思っておりますので、たとえアメリカ等からいただく情報で、彼らにとっての機密のものを何でも特定秘にしてしまつていいとは我々は思

いません。そこは法の厳格な運用という点からは許されないと思いますので、その場合には特定秘密に該当しない、具体的には別表該当性に当たらないものを米英等の政府から入手したとき、しかも彼らのTop Secretであった場合には外務省、日本政府の中では機密という保護を与える必要があると考えています。

一番最初の御質問である防衛省と外務省の差につきましては、恐らく防衛省さんの方から特定秘密と防衛秘密との関係に絡めて御説明いただいた方がいいと思います。我々はとにかく申し上げたように、3つ残しておかないと特定秘以外の高度に保護を必要とする情報が漏えいの危険等にさらされる可能性があるということで機密を残したいと思っております。

○上田室長 防衛省の方からお答えいたします。

今の外務省さんのお答えとも関係するのですが、まさに先ほど特定秘密の3要件を申し上げられました。その中で別表該当性の部分に関係すると思うのですが、御承知のように特定秘密保護法案を策定いたしますときに、私どもの自衛隊法の防衛秘密が非常に大きく原型となったと申しますか、参考にされたと思っております。

実際、特定秘密保護法の別表のところに盛り込まれた防衛に関する事項につきましては、基本的に自衛隊法で定めておりました防衛秘密として該当する定義がそのまま入っております。

すなわち、防衛秘密に該当するものにつきましては、これも法律で定められたとおりなのですが、全て特定秘密に該当するというところで移行いたしましたところですので、以前より極秘、機密として防衛省で扱っていたものにつきましては防衛秘密になり、その防衛秘密がそのまま特定秘密になっている。今後、そういった基準で考えますと極秘、機密に相当するような秘文書の扱いにつきましては、基本的に全て特定秘密として指定することで足りると考えております。

また、外国政府等から機密等の文書の提供を受けた場合の扱いということになりますが、これにつきましても防衛省として扱う場合につきましては特定秘密ということになります。

特定秘密の中には秘区分等はございませんが、外国政府からいただいたTop Secretということがわかるような形で、この文書がアメリカ政府のTop Secretであるということが確実にわかるような形で管理をするという形で対応をする。これまで、防衛秘密においてもそのような対応をしてみりましたし、特定秘密につきましてもそのような対応をしていくところでございます。

○宇賀委員長 ほかはいかがでしょうか。

どうぞ。

○三宅委員 防衛省さんにお尋ねしますが、外務省説明資料で言うアメリカのTop SecretとSecretは防衛秘密（機密）と防衛秘密という大体2つぐらいに外務省さんは整理されていますけれども、防衛省さんはこの整理でよろしいということですか。まず、それが1点です。

○上田室長 これは特定秘密制定前に結ばれた協定でございますので防衛秘密となっておりますけれども、今後防衛秘密の部分は特定秘密ということになりまして、特定秘密であって、ここに機密とありますが、要はアメリカのTop Secretというのがそのままわかるような形で管理するというふうに考えております。

○三宅委員 外務省さんにお伺いしますが、外務省さんの場合の特定秘密は、ここで言う防衛省さんの機密よりもっと厳格なものという理解になるのですか。つまり機密と極秘と秘を設けるといのは、これは特定秘密以外の公表しないこととされている情報の中で3つの範疇を設けるわけですね。という、防衛省の場合はアメリカから来るものがTop SecretとSecretで、特定秘密として該当するものはあるというお話でしたけれども、外務省さんの場合は、先ほどだと全てが特定秘密に指定できるわけではないので、3要件が厳格になるとすると、それとは別個に機密、極秘、秘があるという理解でよろしいのですか。

○鈴木室長 いいえ、機密や極秘の中で特定秘密の別表に該当するものが特定秘密になります。

○三宅委員 では防衛省さんにもう一回お伺いしますが、今のお話だと、防衛省さんの場合も例えばアメリカからTop Secretで来た防衛秘密、Secretとして来た防衛秘密があると、この表はこれでいいとおっしゃったので、それは一般的には全て特定秘密に該当するというお話でしたよね。

○上田室長 はい。そもそも防衛秘密以前にいただいたものにつきましても全て防衛秘密に移管いたしまして、機密・極秘相当文書につきましてもは防衛秘密といたしました。今後、全て特定秘密として扱っていく考えです。

○三宅委員 そうすると、Top SecretとSecretとアメリカで場合分けされているものは、外交秘密のある場合には機密、極秘になるが、そのうちの3要件を備えているものに加えて3要件のうちの別表該当性を満たすものが外交秘密になるけれども、Top SecretとSecretとして分類されているものは、防衛省の場合には大体防衛秘密になって、それは別表該当性に一般的には該当して3要件を満たすという関係になるということで、外務省と防衛省ではアメリカのTop SecretとSecret。もちろん、防衛上の情報と外交上の情報は違いますが、そのあたりにストレートに日米のGSOMIAの現行協定に基づくものも連動して、特定秘密に全てなるかどうかという関係ではないけれども、外務省と防衛省には独自にそういう違いがあると理解してよろしいのですね。

○鈴木室長 それは、結論から申し上げますと恐らくアメリカ側が提供する情報の種類、内容なのだと思うのです。アメリカがGSOMIAを経由して防衛省側に提供する情報というのは、特定秘の別表に該当するものである。なので、アメリカからGSOMIAを通してもらうものは全て防衛省においては特定秘密になる。

一方で、外務省が外交という広い範疇の中でアメリカからもらうものは種々雑多なものがあるので、特定秘密の別表に当たるものもあれば、当たらないものもあるということになります。

○三宅委員 もう一つ、具体例でお伺いしますけれども、沖縄返還密約のときの吉野文六さんとスナイダーさんが署名をされた返還費に関する文書がありまして、それはどこかで紛失してなくなったというのが東京高等裁判所の判決でも確定しているのですけれども、仮にそれが存在するとすると、今回はどこに該当するということになりますか。

○鈴木室長 もし存在したとした場合に、現時点でその文書が存在をしませんので、私は中身を知らないので明白にはお答えできませんが、恐らく特定秘密には当たらないのだらうと思います。別表に該当しないと思われます。アメリカ側なり日本側でその文書にどの判子を当時押すかによって、それがTop Secretなのか、Secretなのか、Confidentialなのかということになるのだらうと思います。

○三宅委員 最後に、現実の管理についてお伺いしますけれども、前回の公文書管理委員会で御説明に来られた方にお伺いした点によると、秘密に係るものについては文書の場合と物の場合があって、これは特定秘密もそうですけれども、秘密文書については極秘の方は局長クラスで金庫もしくは施錠のかかるファイル庫で管理をする。記憶が定かではないのですけれども、たしか秘のものはそうではない課のレベルで管理をするのだという御説明があったのですが、今のお話を前提にすると、先ほど例示されたものはどういう状態で保存されることになりますか。例えば、Confidentialで来たものは基本的には課クラスになるのですか。

○鈴木室長 それは外務省の人間がそう説明したのでしょうか。秘は課レベルで管理をして、極秘は局長レベルで管理するという。

○森丘課長 すみません、恐らく前回説明したの行政文書のガイドラインの御説明のことかと思えます。ガイドラインの48ページをご覧いただきたいのですけれども、秘密文書の保存ということで、(1)の秘密文書が紙文書である場合には「極秘文書については、金庫又は鋼鉄製の施錠のできる書庫等に保存すること。秘文書については、施錠のできる書庫等に保存すること」ということで、極秘と秘でございますけれども、差をつけた取り扱いをするということ、これは1ページお戻りいただきまして46ページをご覧いただきますと、秘密文書の管理に関するモデル要領ということで、各省庁が訓令の下のレベルでそういう要領をつくることを想定いたしまして、具体的な取り扱いとしてそういう差をつけることをモデルとして示しているものでございます。

○三宅委員 説明を補充しますと、そういうガイドラインがあるので外務省行政文書管理規則改正案新旧対照表という資料1-21の3ページに「総括文書管理者は、この訓令の定めを踏まえ、機密文書の管理に関し必要な事項の細則を規定する秘密文書の管理に関する要領を定めるものとする」とあるのです。多分、その要領の中で機密なり極秘と秘についての管理のレベルを今言ったガイドラインに従ったものが外務省でまたつくられているのかもしれないし、これからつくられるのかもしれませんが、その際に今言ったConfidentialとしてアメリカから来た文書を秘にしたときに、大体は一般的には課長クラスの管理になるのかどうかということをお伺いしたのです。

○鈴木室長 課長、局長の別は恐らく外務省の中で文書をつくったときに、指定をする際に極秘は指定の責任者が局長になり、秘は指定の責任者、判断者が課長になるというものでありまして、管理はまた別の話でございまして、課の中に指定をされた極秘も秘も同様に我々は保持をしておりますので、そこは課レベルで全ての文書を保有します。

ただ、その管理は極秘の場合には、こちらにあるようなより厳格な施錠のできる場所。秘は若干落ちるけれども、もちろん鍵のかかるキャビネの中で管理をするというふうに差別化をします。

○森丘課長 補足させていただいてよろしいでしょうか。

附箋を張っているガイドラインの43ページの2の(2)でございましてけれども、秘密文書の指定は極秘文書については各部局長が、秘文書については各課長が定めるということが書いてございまして、今ほど外務省に御説明いただいたわけなのですがけれども、これが政府全体としてのガイドラインでございまして、この例外に当たる場合はそれぞれの文書管理規則で独自のルールになるという関係でございまして。

○三宅委員 今の外務省さんの実際の取り扱いはよく分かったのですが、防衛省さんの場合は特定秘密と秘は同じ課で、特定秘密の場合は防衛大臣の指定ですし、そうでないものについても秘の指定は防衛大臣が定めるものということで、定められたものは同一の課に特定秘密と秘がある場合には、レベルによって施錠の鋼鉄製のファイル庫にするかとか、そうでない施錠のかかるファイル庫になるか、金庫になるかというレベルはありますけれども、それも同じようにある課によって特定秘密と秘は、その課にあるものは大体秘密としてその課で管理されるという取り扱いでよろしいということですね。

○上田室長 はい。どちらももちろん厳格に管理しておりますけれども、明らかに違いがありまして、特定秘密の方がより厳格な管理をする形になっております。

○宇賀委員長 ほかにいかがでしょうか。

どうぞ。

○野口委員 本日は御説明ありがとうございました。

資料1の2ページ、防衛省への質問になると思うのですが、(3)のところ御紹介いただいた読みにくいという文書のところなのですが、そこに出てくる省秘訓令というものの、ここは規定の仕方が新旧を見ても防衛省独自の規定になっていて、「この訓令の他の規定及び省秘訓令に定めるもののほか、次の各号に定めるところによる」と下線を引いていただいている部分で、省秘訓令と、この訓令の関係を防衛省としてはどう捉えられているのかということをお伺いできればと思います。

○上田室長 3ページ目の方に移ると思いますが、一番最後のところでございます。「この訓令の他の規定及び省秘訓令に定めるもののほか」とございまして、防衛省行政文書管理規則で定める一般的な文書の管理に関する規定、本来であれば、他省庁さんであればこの管理規則に全てを秘の管理につきましても定められるところでございますけれども、先ほど申し上げましたように、防衛省では文書だけではなく多数の物件もございまして、

秘の部分というのは先ほど申しました省秘訓令、秘密の保全に関する訓令というところに全て取り出しまして、そちらの方で基本的に管理につきまして具体的な要領を定めているところがございますので、秘の指定に係る規定あるいはこのガイドラインで定めるように求められております細則につきましても省秘訓令の方で秘に関してはこれまで規定してきたところでありますし、これからもそういった形を維持していきたいと考えております。

○野口委員 ちよっとうるさいことを言うと、この省秘訓令も見せていただかないといけないような気がするのです。

○上田室長 秘の細則の部分がどうなっているかということにつきましては確かに省秘訓令で書かれておりますし、秘の訓令自体は御提供できます。

○野口委員 今後も整理される予定はなくて、2本立てでやるということですか。

○上田室長 はい。先ほど申しましたように多数の物件の扱いも非常に重要なものがございます、なかなか文書規則の中でそれを全部書き切るのは非常に難しいということで、従来より秘の部分だけ取り出した訓令ということでやってまいりました。そのような形でお願ひしたいと思っております。

○野口委員 ありがとうございます。

○宇賀委員長 ほかはいかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

いろいろな御質問がございましたけれども、お答えをいただいたということで、各省庁の行政文書管理規則の一部改正案は原案どおり了承するというところでよろしいでしょうか。

(首肯する委員あり)

○宇賀委員長 ありがとうございます。

外務省及び防衛省は御退席いただいて結構でございます。

(説明者退席)

○宇賀委員長 続きまして、議題3の「独立行政法人国立公文書館の平成27年度目標案及び事業計画案について」に移ります。

事務局から説明をお願いします。

○森丘課長 資料2-1、国立公文書館の27年度目標案及び事業計画案をご覧くださいと思います。

まず「1 (独) 国立公文書館の年度目標及び事業計画について」でございます。

今般、独立行政法人制度改革がございまして、本日も関連する議題がございましたけれども、国立公文書館が単年度管理型の行政執行法人に分類されることになりました。平成27年度から主務大臣が年度目標を設定いたしまして、国立公文書館へ指示するとともに、公文書館は当該目標に基づきまして事業計画を作成し、主務大臣の認可を受けるということでございます。

2ページ目の3に飛んでいただきたいのですけれども、なぜ今日この資料を御説明するかということがございますけれども、今般の改革でございますが、今まで各府省に独立行

政法人の評価委員会がございましたけれども、こちらが廃止されるということでございます。したがって、今後国立公文書館の年度目標案、事業計画案及び業績評価案につきましては有識者の知見を活用させていただくという観点から、公文書管理委員会に報告し、御意見をいただくことにしたいと考えておりますということで、よろしく願いいたしたいという趣旨でございます。

また1ページに戻っていただきまして、今般の目標案及び事業計画案のポイントを簡単に御説明させていただきます。

まず「(1) 公文書管理法施行後の業務実績等を踏まえた事項」ということでございまして、冒頭が「歴史公文書等の移管及び行政文書ファイル等の廃棄等の確実・円滑な実施・支援」ということでございまして、前回この公文書管理委員会でも管理状況調査を御説明させていただいたところであります。

続きまして「(2) 平成27年度予算で措置された事項」といたしまして、一番最初の行でございますけれども「歴史公文書等の選別等に係る専門的技術的助言等の支援体制の拡充」ということでございまして、レコードスケジュールの設定や廃棄協議の状況を踏まえて、国立公文書館において増員を図ったということをお説明させていただきました。今後、どのように円滑にレコードスケジュール等の業務が進んでいくかということをおフォローしていきたいと考えているということでございます。

「(3) 調査検討会議における検討事項」でございます。これは後ほど別の議題で御説明させていただきますけれども、調査検討会議の方でも公文書館の検討事項はいろいろございますので、そういった中でできることからやっというということでございます。

「(4) 公文書管理法施行5年後見直し関係事項」ということでございまして、前回のこの委員会でも公文書管理委員会の方でというお話をさせていただいたところでございますが、公文書館からの専門的、経験的な知見というものが非常に大事かと思われるということでございまして、そういったことも協力していただくということでございます。

次のページをおめくりいただきまして「『独立行政法人の目標の策定に関する指針』(総務大臣決定)に沿った事項」として「①定量的な目標の設定」は全法人横並びとしてあるということでございますので、この辺につきましてもこの公文書管理委員会の方で評価の対象とさせていただきたいということでございます。

以上、資料2-1の説明をさせていただきまして、資料2-2に対照表みたいな細かい資料をつけてございますけれども、後ほどお時間のあるときにご覧いただければということでございまして、説明は省略させていただきます。

私の方からは以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

以上の国立公文書館の平成27年度目標案及び事業計画案につきまして御意見、御質問等がありましたらお願いします。

どうぞ。

○伊集院委員 ただいまの御説明を伺いまして、27年度の目標案、事業計画案を拝見いたしました。疑問に思ったところがありますので御説明いただければと思うのですが、それは要するに定量的な目標数値が各所に27年度単年度の事業計画として挙げられておりますけれども、今までの独法時代は5年ということで数値がそれぞれ達成されたかどうか評価されてきたのだと思いますが、今後はその目標数値を27年度単年度の数値として、これまでの数値をこちらは把握しておりませんので、この数値が果たしていかなるものなのか、そんなことも含めましてどういうことでこういう数字が算定されて出てきたのか御説明いただければと存じます。

○森丘課長 おおむね、これまでの実績等を踏まえて設定しております。

あと、この数値目標をどのように設定したらいいかということ自体が検討事項かと考えておりまして、いろいろな法人の博物館とか図書館の目標なども拝見いたしました。例えば入場者数とかそういう数値目標を設定しているというところはあるのですが、我々公文書館のミッションということ考えた場合に、ただ数が多ければいいのかという議論の中で定量的な目標を設定いたしました。

その辺の議論を含めまして、この公文書管理委員会で御相談したいということと、細かい表の中にはそもそもどういった基準を設定してどういう方向に公文書館を持っていきたいかということを含めて考えなさいということがこの目標自体に組み込まれております。

○伊集院委員 わかりました。ありがとうございます。

単年度の実績評価をまた1年後にこちらですということですので、その辺のところも確認をしたく存じましたので、ありがとうございました。

○宇賀委員長 ほかはいかがでしょうか。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 資料2-1の2の「(2)平成27年度予算で措置された事項」のところの「歴史公文書等の選別等に係る専門的技術的助言等の支援体制の拡充」というこれを御説明いただきたいということと、もう一つは「次期電子公文書システム及び次期デジタルアーカイブ等システムの構築」という2カ所なのですが、資料2-2を拝見しますと、2ページのところに年度目標が(2)のii)で保存期間の満了する行政文書ファイル等について、保存期間満了時の措置の適否、廃棄協議の際の廃棄の適否に関する専門的技術的助言を行うと。

これは、例えば特定秘密の場合も30年の保存期間のものは自動的に保存されるということですが、30年にならないものは自動的保存ではないので、保存するか廃棄するかというところはその特定秘密の指定が終わって文書の保存期間が終わった段階で判断されるというところで非常に大事な点だと思うのですが、公文書管理法の方ではたしか8条で、公文書管理課の方がそういう権限を持っているということ为前提として、公文書館の方で専門的技術的助言を行う。その数値目標が事業計画の方に行政機関が設定するレコードスケジュールに係る専門的技術的助言を年間300万件以上実施するという目標が挙げられているの

ですけれども、このあたりは法律上は公文書管理課が行うけれども、実際は国立公文書館の方でレコードスケジュールの設定の際にそういう助言をされるのか、廃棄の時点でもそういうことがあるのか、その辺は具体的な事業計画の実施の作業の手順みたいなものがあればお伺いできればということです。

もう一つの電子公文書等システムの方は、毎年の年次報告を見ますと独立行政法人等からの文書の移管では電子文書の直接の移管のデータがかなり来ているケースもございましたので、それは多分事業計画の方を見ると電子公文書等の移管・保存・利用システムを運用し、電子公文書等の受け入れ及び保存を実施するのですから、電子公文書の受け入れをストレートに紙媒体ではなくて電子公文書として受け入れる際のやり方についても事業計画で考えられているのだと思うので、具体的にどういうふうに新しい電子公文書のシステムになるのか。これは多分将来的に国全体の電子文書の保存に非常に大きな影響のある部分だと思いますので、この2点についてお伺いできればと思います。

○山口調査官 お答えします。調査官の山口と申します。

1点目のレコードスケジュール、廃棄協議の関係に関しましては、文書を作成、取得した際に各省庁においてレコードスケジュール、保存期間満了後の措置、廃棄であるとか移管を決めていただく。一義的には各省庁で決めていただくのですが、決めたものを内閣府に提出していただくとともに、内閣府を通して国立公文書館の方にも回るようになっております。

そこで公文書館の方で内容について、こういう文書については廃棄でいいのか移管でいいのか。一義的にはガイドラインに沿った形で設定はしますが、再度確認をしていただく形となっております。

さらに、廃棄協議の際にもレコードスケジュールで廃棄となったものが年度ごとに挙がってまいります。それについても内閣府の方にまいります。それを公文書館の方にも再度お渡しして、そちらでも再度チェックをする、確認をする。そこで何か疑義等があれば各省庁の方へ御照会をさせていただいて、問題ないものについて内閣府の方で決裁をとって了解するという手続となっております。

その部分の専門的技術的助言、支援、相談みたいな部分をしっかりやっていただきたいというのが目標であり、一方で前回の公文書管理委員会で25年度の管理状況調査を御報告しましたけれども、レコードスケジュールは若干その設定の確認が遅れているという部分がありました。

そのために、27年度予算で内閣府もそうですが、公文書館の方も人なり予算を若干増やさせていただいた。その分しっかりやっていただきたいということで、一生懸命やってはいただいていたのですが、通常今までは年間250万件程度しか届かなかったところを、体制も増やしたので300万件程度を目指して頑張っていたいただきたいというのがこの300万件という数字でございます。

もう一点の電子システムの関係ですが、三宅先生は御存じのとおり、今までも公文書館

の方では各省から電子媒体でも受け入れておりまして、それを運用、利用するシステムがあります。ただし、時代によってシステムを更新していかないと常に新しい媒体を受けるわけにいかない状況になっておりまして、たまたま今回が更新時期になっておりまして、その分の予算が27年度に措置されましたので、そのシステムの構築というか変更、改修をきっちりやってくださいというのが一つ。

もう一つは、公文書館が独自で持っているデータベースのシステムとアジア歴史資料センターが持っているデータベースのシステムの両方を、簡単に言うと2本立てになっていた部分がございます。それを効率化するためにできるところは一本化しましょうというのが後半の部分のシステムの改修。その部分をしっかりやってくださいということでございます。

よろしいでしょうか。

○三宅委員 結構です。

○宇賀委員長 ほかはいかがでしょうか。

どうぞ。

○保坂委員 質問させていただきますが、資料3-1の方はその他での報告ということでございましょうか。

議事の3番で単年度管理型の法人に分類されたためということで、国立公文書館の目標案並び事業計画案についてこの場で審議するという事となったわけですが、もし議事の3番のところの議事録のみを後でご覧になる方がいた場合に、国立公文書館のように長期にわたって重要な公文書を保存する、そういう長いスパンで活動していかなければいけない機関がなぜ単年度ごとの法人に位置づけられなければいけなかったのかというあたりが理解されにくいだろうと思うのです。

私の個人的な理解としては、公文書管理法の施行が進んできて、調査検討会議などによっていろいろな具体的な課題が議論されてきて、それに対して政府の側が積極的に答えていく。そういう中でこの単年度というところが意味を持っているのではないかと思ったわけですが、そういう意味ではこの会議に支障がなければ、できれば資料3-1あるいは3-2以降を少し御説明いただきながら、この単年度が1年ごとに細かく切れるというだけではなく、背景を持っているのだということを御説明いただければ幸いです。

○宇賀委員長 わかりました。ありがとうございました。

議題の4のところ「国立公文書館の機能・施設の在り方に関する提言」について取り上げ、その中で資料3-1についても御説明をお願いすることにしておりまして、議題4の方に入りたいと思います。

○森丘課長 資料3-1でございますが、国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議の提言の要旨を御説明させていただきます。

この調査検討会議は内閣府の公文書管理担当大臣のもとで平成26年度から開催されている有識者会議ということでございまして、26年度分の調査報告の取りまとめを行ったこと

を報告させていただくということでございます。

「1. 趣旨・背景」でございますけれども、ここに記載があります「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館の建設を実現する議員連盟」という議員連盟がございまして、超党派でございますが、昨年5月、6月に総理、衆参議長、最高裁長官に対し、「国会周辺の国民が利用しやすい場所に、憲法や外交史料など立法・行政・司法の三権すべての重要歴史公文書を集中して保存・展示する『新たな公文書館』を、国の歴史の象徴にふさわしい施設として早急に建設すべき」という要請がございました。

それを受けまして、我が国の国立公文書館の機能・施設の在り方について幅広く調査を行うということで、昨年8月に中間提言ということで一回出させていただきましたけれども、その後海外の現地調査などもいたしまして、そちらの方の調査検討会議として考える新たな国立公文書館の展示・学習機能を中心とした望ましい方向性を示すというものになっております。

「2. 新たな国立公文書館に関する基本的な論点と方向性」でございますけれども「(1) 憲法など国の重要歴史公文書を展示・学習する機能」「(2) 立法・行政・司法の三権の重要歴史公文書の保存・利用」「(3) 公文書の重要性を象徴する施設の国会周辺への立地」ということでございます。

この提言を今回まとめるに当たりまして、写真などをなるべく盛り込んで分かりやすくということで工夫させていただきましたので、3つの論点と方向性につきましては、資料3-2の提言の本体の方で御説明させていただきたいと思っております。

写真だけの御説明みたいな感じになるとは思いますけれども、4ページに現在の国立公文書館の現状「本館（北の丸公園）」「分館（つくば）」ということでございまして、閲覧室と書庫はあるということでございますけれども、展示・学習機能はないということでございます。

7ページにも写真がございます。「大日本帝国憲法」「終戦の詔書」「日本国憲法」といった文書があるのですが、これらは通常国民が直接目にすることができない状態であるということでございます。

7ページの下のところだけ文章を御説明させていただきますけれども、アメリカの公文書館の下に大統領図書館・博物館というのが幾つかございまして、ジョン・F・ケネディ大統領図書館というのがボストンにあるわけなのですけれども、そちらと共催して3月から「JFK—その生涯と遺産」展という特別展を開催しているということでございます。そちらの展示に当たっては向こうの水準を満たすためにセキュリティーの強化とか展示のケースの新設とか、かなり新たな環境整備を行う必要が生じたということで、国際的な水準を満たしてはいないのではないかということでございました。

8ページの写真をご覧いただきたいのですが、上のこれは日本の国立公文書館でございますけれども、1階のホールでもともと展示用につくった施設ではないというところでこういった特別展を開催させていただいている。右側が「JFK—その生涯と遺産」展で

ございまして、今回整備した施設の写真がございまして。それと比べてということでもないのですけれども、8ページの下にアメリカ国立公文書館のロタンダ、円形展示室というそのための施設があるといったことを紹介しております。

9ページの下の方ですけれども、アメリカやフランスでは児童・生徒たちが自ら考える学習プログラムを実施しているということでございまして、10ページ、11ページでございまして、いろいろ展示関係で工夫を凝らしているといったことで展示・学習についても力を入れていかなければいけないというのが11ページまででございまして。

12ページ以降でございまして、13ページに民事判決原本の保存の状況の写真がございまして。司法府の文書は公文書館に移管されているわけですが、立法府の文書はまだということに記載してございまして。

17ページに飛びまして「(3) 公文書の重要性を象徴する施設の国会周辺への立地」ということでございまして、18ページ以降に諸外国の公文書館の写真を掲載しております。

21ページまで飛びますけれども、下から3つ目の○でございまして「以上を踏まえると、新たな公文書館は、国会、首相官邸、各省庁など国家の中核機能が集中するエリアである国会周辺に立地し、憲法の原本を始めとする『国民共有の歴史的・文化的な資産』の重要性が建物の態様を通じて国民に伝わるような施設であるべきと考える」という結論にさせていただきます。

23ページ以降に調査検討会議の名簿等をつけておりますが、以下は省略させていただきます。

以上でございます。

○前川課長補佐 若干補足をよろしいでしょうか。

保坂先生から御指摘のありました、行政執行法人として国立公文書館が分類されたという点につきまして補足させていただきます。

今般、4月から施行されます独法の改革に伴いまして、独立行政法人につきましては今般3類型に分かれることになってございまして。今までと同様、中期で管理する中期目標管理法人、中長期的な観点で科学技術に関する研究等を行います国立研究開発法人、そして今般、国立公文書館が分類されることとなります行政執行法人ということでございまして。

行政執行法人といいますのは、国の行政事務と密接に関連して行う法人であって、国の指示あるいは関与のもとに確実に執行することが求められる。すなわち、国立公文書館は日本国憲法の原本等、重要な歴史公文書を保存している機関でありまして、当然国民の皆様から利用請求等を受けるといことで、国の立場とかなり近い形で、公務員身分を付与して事務を行う必要があるという観点から、国立公文書館につきましては単年度で主務大臣が関与を強める形で行政執行法人として行う必要があると整理されたところでございまして。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

以上の「国立公文書館の機能・施設の在り方に関する提言」につきまして、御意見、御

質問等がありましたらお願いします。

どうぞ。

○三宅委員 資料3-2の14ページの下から2つ目の○に「議会公文書館は設置しておらず、立法府の文書は、原則として衆参それぞれの事務局の各課で分散保存され、行政機関の保有する情報の公開に関する法律の適用もないことから一般国民による閲覧などの利用は必ずしも容易ではない」というところがございまして、15ページの国立公文書館法案審議の際も、国立公文書館における行政文書の保存のみならず、国全体の歴史資料としての統一的な管理を図るべきだということで議論になったかと思うのですが、この提言をざっと見させていただきますと、できれば国会と立法、司法、行政の三権の重要歴史公文書の保存・利用が全て可能になるようなものであるべきだという提言がされているので、大変結構な提言だと思うのです。

具体的にも、例えば3.11の福島原発事故の政府の事故調査報告書の方は情報公開の請求の対象になって、実際訴訟まで起きていますし、事実上政府が裁量的開示で公表しているものもございしますが、政府事故調の調査報告書が国会の事故調の方にも、たしか判断のための資料として移管されて、国会事故調もそれを判断の素材、報告書作成の素材にしたと思うのですが、こちらの方は国会が管理しているということで情報公開法の対象にはならないし、国家の部局の中で事実上その開示をするかどうかについての手続の判断機関はございしますが、司法の判断には委ねないというところで今の14ページの御説明になっていると思うのです。ここの点が日本の情報法制の中で今、一番の問題になっているところで、しかも国会がその点について何らアクションを起こしていないというのは非常にゆゆしき問題だと思っていましたところ、今回議員連盟もできて、国会のこのあたりのところもいろいろなお考えになる一つのきっかけができたと思いますので、ぜひとも公文書管理委員会の方でこういう意見が出ているということも踏まえていただいて、積極的に立法・司法・行政の三権の一元的な文書管理が実現するようにお図りいただければと思います。

特に、司法との方は大分進みまして、ここにありますように民事判決原本。これは私も、国立公文書館の有識者会議の際に座長を務められた石原官房副長官が常におっしゃっていた点で、民事判決原本が一時国立大学の書庫に保存されていたけれども、それもいっぱいになったのでということで公文書館法ができたことをきっかけに、最高裁から直接公文書館に移管される扱いになって、さらに検察庁が保管している刑事訴訟記録についても、14ページにございしますが、前任の谷垣法務大臣が非常に熱心だということで、去年の8月に内閣総理大臣と法務大臣の間で申し合わせがされて、軍法会議に係る刑事訴訟記録ですから、いわゆる二・二六事件とか五・一五事件とか、そのようなものが国立公文書館に移管されて、国民もそれに触れて歴史認識に資するという点では非常に重要なことが進められておりますので、ぜひとも国会の方も裁判所と肩を並べて公文書館と一体的な運用を図っていただけるようにお考えいただければと、特にそういう意見を述べさせていただいたと

思います。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

○森丘課長 1つ補足させていただきます。

ただいま、三宅委員の方から議員連盟のお話も出まして、先ほどの説明の中で、昨年5月、6月の話はいたしましたけれども、最近の状況を御報告させていただきます。

議員連盟の総会が先日ございまして、また新たな要請をするということでございまして、昨日総理のところにて要請をいたしまして、衆議院、参議院の方に要請していくといった動きをしていることもあわせて御紹介させていただきます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょう。

よろしいでしょうか。

それでは、以上で第42回「公文書管理委員会」を終了いたします。

なお、この後この会議室内におきまして、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ので、御承知おきをお願いします。

委員の皆様にはお忙しいところ、ありがとうございました。