

公文書管理委員会 第47回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第47回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成27年12月24日（木）13:29～14:36

場 所：中央合同庁舎第8号館8階特別中会議室

1 開 会

2 公文書管理法施行5年後見直しについて（各論）

- ・不服審査分科会における審査プロセス、これまでの議論の整理
- ・行政文書の作成・整理について
- ・歴史公文書等の評価選別及び廃棄の手続

3 特定個人情報保護委員会行政文書管理規則の改正について

4 閉 会

出席者

宇賀委員長、井上委員、城山委員、野口委員、保坂委員、三宅委員
酒井大臣政務官、西川内閣府審議官、河内官房長、福井審議官、森丘課長

○宇賀委員長 本日は年末のお忙しい中お集まりいただきまして、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ので、ただいまから第47回「公文書管理委員会」を開催いたします。

所要1時間半程度を見込んでおります。よろしくお願いいたします。

なお、本日は酒井大臣政務官が御出席の予定であります。

それでは、議事に入ります。

まず議題2「公文書管理法施行5年後の見直しについて（各論）」の「不服審査分科会における審査プロセス、これまでの議論の整理」につきまして、事務局より説明をお願いします。

○森丘課長 資料1「不服審査分科会における審査プロセス、これまでの議論の整理」です。

1ページから3ページ目までは条文を並べておりますので、まず4ページ目から御説明いたしたいと思っております。

「『時の経過』を踏まえた判断の事例について」でありまして、この論点につきましては、夏ぐらいから不服審査分科会の先生方と御相談してまいりました。情報公開法なり情報公開条例に基づきまして、国や地方の情報公開審査会、あるいは裁判所での判断というものもあるわけなのですが、そういうものと比較いたしまして、分科会での御検討は、公文書管理法上も明記されている「時の経過」について判断を加えてきているということについて特色があり、また、そのための難しさなり大変さがあるのではということ、そういう御議論をお願いしたいと思っております。

最初に、行革委員会で情報公開法を制定したときの部会での整理でありますけれども、この角田部会長の発言を引用しておりますが、真ん中辺に線が引いてありますが「情報公開法というのは定性的になっているから、請求があったその都度、支障があるかどうかを判断するということになるわけだから、そういう意味では固定していない。毎日、今日は非公開でも来月は公開されるかもしれない。だから常に請求時点における勝負であるという意味から見れば固定していないわけだから、30年経ったら非公開事項は全て公開するのだという考え方にそもそもなじまないのではないか」という発言をされております。

この「定性的」という言葉ですけれども、行革委員会では開示請求に係る情報について、開示することによる支障を個別具体的に判断という意味で用いております。この最終的な取りまとめも「開示・不開示の判断は、開示請求があったその都度なされるのであるから、一旦不開示にされた情報であっても、事情の変化により開示されるべきものとなることがある」と角田部会長の発言と同様の結論になっているということでもあります。

4ページの下、外国の例を幾つか紹介しております。

まず、イギリスでございます。これは閣議議事録等作成・公開制度検討チーム、平成24年に内閣官房のほうで設けられておりまして、宇賀先生や三宅先生も参加されている検討チームでありますけれども、そこでイギリス、ドイツの海外調査を行っております。

イギリスでありますけれども「作成後30年経過する前であれば、内閣府に閣議文書がある段階で公開を拒否することが可能」ということになっております。

ドイツも同様でありまして「30年より前に公表されることがあるか？」ということに対しては、原則としては「ない」という考え方になっているようであります。

5ページの下から、ドイツの法律を紹介しております。連邦法と州法とございますけれども、考え方は似ているようでございますので、バイエルン州法が一番わかりやすいかということで紹介しております。

6ページの(3)で、アンダーラインが引いてあるところで「作成から30年を経過するまでは利用者対象から除外」と「自然人に関連する記録資料(個人関係者記録資料)は、当事者の死亡の後10年を経過してから利用することができる。死亡の日が明らかでなく、又は〔死亡の日を〕確定するために不当な経費が必要とされる場合は、保護期間は当事者の誕生の後90年を経過したときに終了」ということでありまして、この後にも特別の秘密保持規定の適用を受ける資料は最短で作成後60年など色々続くのですけれども、省略しております。

こちらの訳文は、7ページの※上代准教授という方の論文から引用しておりますけれども、上代先生の論文によりますと、そもそも公文書館法の制定の契機が、情報自己決定権とデータ保護に係る連邦憲法裁判所の判決というものがありまして、そのために法律を制定したということが紹介されております。

公文書館も国民の学術研究の事業に奉仕するための組織として設置されたということでありまして、この保障と制限が立法上どうなるかというのが重要だということでありまして、そのバイエルン州法というのは10条で利用、11条が制限と双方を一目瞭然に並べているということで引用させていただいております。

フランスですけれども、これも永野晴康さんという方の論文から、法律と詳細を紹介させていただいております。

長いので見出しだけで恐縮ですけれども「(1)25年で閲覧可能な場合」、8ページ「(2)50年で閲覧可能な場合」「(3)75年で閲覧可能な場合」「(4)100年で閲覧可能な場合」ということで、それぞれ具体的にどういうものが閲覧可能になるかということが記載されております。

「(5)閲覧不可能な場合」ということで「時の経過」によっても閲覧可能とならない特殊な文書があるのだということを紹介しております。

「(6)法定期間の例外」というものもございまして、例外的に当該請求人に閲覧される場合があるということでもあります。

9ページが一番下のパラグラフでありますけれども、利益衡量により閲覧させる場合もあるということございまして、イギリスとドイツと同様で、普通の人なら出てこない場合があるのだということだと思います。

10ページ「(7)協定」というものを紹介しておりますけれども、共和国の大統領ある

いは首相などは、公文書館に文書を移管する場合に、移管公文書の取り扱いや閲覧等の条件について、みずからの意思を反映できる制度となっているということでもあります。

11ページ、これは我が国の国立公文書館においても利用請求に対する審査基準がありまして、そこで「時の経過」についての目安が設けられているということでもあります。

11ページ目以降で「不服審査分科会におけるこれまでの諮問・答申状況」について、御説明いたします。

12ページで、今まで法律が施行されてから4年間で4件ということでもあります。

13ページで、この中で「時の経過」を踏まえた判断を積み重ねてきているということをも冒頭申し上げましたけれども、具体的な判断事例を御紹介ということでもあります。

「個人に関する情報について」でありますけれども「公務員の等級」につきましても、10年の経過をもって公にすることにより当該個人の権利利益を侵害するおそれがないとまでは言い切れず」という認定をしております。

その次に「私立大学教員の職歴」でありますけれども「既に死亡している個人の職歴については、当該個人の権利利益を害するおそれがないことから、時の経過を踏まえて」「利用に供することが妥当」ということでもありまして、本人の死亡という「時の経過」を考慮した判断をしております。

その下の「国の安全等に関する情報について」でございますが、この事例におきましては「時の経過も踏まえ、原則として利用に供すべきものであるが」「他国が知りえない政府部内の検討状況等の機微な情報であり」ということで「今なお我が国が交渉上不利益を被るおそれがあると言わざるを得ない」という判断をしております。

14ページが「諮問庁における処分プロセス」、諮問庁が国立公文書館等でありまして、移管元の行政機関と判断のやりとりをして、利用決定に至っております。

15ページが「不服審査分科会における一般的な調査審議プロセス」ということでもございまして、これも分科会と諮問庁と申立人が色々やりとりをするということでもございまして、左側に「インカメラ文書見分等」がございまして、実際に争いの対象となっている文書を見分いたしまして、必要に応じて口頭の説明聴取等を必要に応じて分科会がみずから調査する、そういったプロセスを一般的には経てきているということでもあります。

最後に、16ページ以降でございまして、幾つか判断の具体例を紹介しております。

まず【事例1】で「他の公表文書等において明らかにされているもの」ということでもあります。上に「原処分の際の利用制限（赤枠内）」と書いてありますけれども、赤枠の中の「400」「600」というのは黒塗りになっているのが原処分であったということでもあります。その黒塗りとなっている部分につきまして、別の情報を下に外交史料館所蔵の資料を掲載してありまして「※当該資料は国立公文書館アジア歴史資料データベースでも公開」とありますけれども、より詳細な数値が「四〇六」「六一三」というものが公開されているので、上の利用制限については明らかになっているだろうと判断をしたという事例であります。

17ページ【事例2】で「同一文書内の他の記述から特定可能なもの」ということをごさ
いまして、これも「原処分の際の利用制限（赤枠内）」の赤枠内が利用制限されていた、
マスキングされていたということをごさいますけれども、インカメラ審理で他の記述で公
開されているところと比較いたしまして、下に a、b と足し算を書いておりますが、こ
ういったことを勘案すると、非公表にする必要がないところを非公表にしていたという判断
をするに至ったということをごさいます。

具体的な事例を紹介させていただきました。事務局からは以上です。

○宇賀委員長 それでは、以上の御説明を踏まえまして、委員の皆様にご議論いただき
たいと存じます。御質問や御意見等がありましたら、お願いいたします。

井上委員、どうぞ。

○井上委員 不服審査分科会で実際に作業をさせてもらっている立場から、この15ペ
ージの図に関して、もう少しだけお話ししたいことがあります。

これをごらんいただいてすぐおわかりのように、この調査審議のプロセスが極めて複雑
になっておりまして、私は委員を仰せつかって最初に、諮問庁が黒塗りをしてきた文書そ
れ自身に色々な矛盾があって、ある言葉が消されているのだけれども、何ページ後かには
その言葉がそのまま残っているとか、簡単に類推ができてしまうというような、一体ど
ういう基準でこれは黒塗りにしているのだろうか、あるいはしていないのだろうかとい
うことがわからず、結局全て見るのと同じような作業になるということに非常に驚きま
した。

あと2つ申しますと、この右の上のほうに「（必要に応じ）分科会が自ら調査」と書い
てありまして、これもまさに事務局の方がわざわざ現地に足を運んで、現地の方は一体何
が起こったのだという驚きとともに迎えられて、そういう作業もしている。

さらに、それらを踏まえた上で、文書の中の一文字一文字がこれはあけていいのかいけ
ないのかと「平成27年12月24日」の「平成」はあけていいのかいけ
ないのかと「27」はあけるのかあけないのかと、それは決して誇張ではなくて、それと類似したような作業
を毎ページごとにやっているのが現実です。

こうなりますと、端的に申しまして、余りにも調査審議のプロセスが複雑なために、ま
た常設されているわけではありませんので、私どもも予定を調整しながら集まって作業す
るということですので、必然的に結果が出るのが遅くなる、社会的な要望に対して十分に
応えられないというところもあって、これは調査審議のプロセスそのものも何かもっと合
理的に簡略化しつつ、より人員をふやしていかないととても対応できないのではないかと
思っております。現場からの実感を申し上げました。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほか、いかがでしょうか。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 今、井上先生から不服審査分科会のプロセスについてお話がありました。私

もかかわらせていただいているので、一言申し上げたいと思います。井上先生の御実感は本当にそのとおりと痛感しており、理想的に言えば、井上先生のご発言のように変えていけるといいのだと思います。その上で、現実的に、短期的に微修正をしたほうが良いと思うあたりを3点、お話しさせていただけたらと思います。

第一に、分科会の調査権についてです。先ほど井上先生のお話にもあった調査というところなのですが、15ページの「調査審議」の下にくっついている「(必要に応じ)分科会が自ら調査」というこの枠は、いまの資料ではかなり控え目な大きさにつくっていただいているのですが、実はここが非常に大きい枠になっていると思うのです。私の認識に間違いがなければ、この根拠は公文書管理法の30条になると思いますが、これは条文上は関係行政庁に対する調査権という形になっているので、ここはもしかすると、それ以外に調査を及ぼすなどというときに、調査権の対象というところを検討し直す必要があるのかという気がする、というのが1点です。

二点目は、不服審査会の審査のプロセスに関わる点です。公文書管理法の制度のなかで行われる不服審査は、分量もかなり多く、また、専門的な内容を伴う文書に関する判断になるので、議論が長期化する傾向にあると感じています。場合によっては、通常の不不服審査のプロセスに乗せて答申という形で決定を待つよりも、その途中途中で、このあたりはどうだろう、このあたりなら開けるのではないかといったような、原処分への微調整があり得るのかもしれないという気がしております。例えば、制度上、審査会でそういった中間判断のようなものを下すといった仕組みが検討されてもいいのではないだろうかという気がしています。

三点目は、「時の経過」という話に関わる指摘です。今日いただいている資料の11ページともかわる話です。

これまで、分科会では数件の答申を出していますが、その議論のなかで、委員の先生方が専門的な知見を駆使された手法、調査の手法のようなものが蓄積されてきているように感じています。例えば、大学の関係者だったら紀要とか大学が出版している文書の中に明らかになっているデータがないかどうかを照らし合わせるべきであるとか、諸外国と我が国の外交上の交渉資料であれば、外務省が持っている関連資料との照らし合わせが必要ではないかといったような話です。このように、当該文書中に、既に開かれている情報があるかないかということ判断するための調査のテクニックといったものは、すでにかなり蓄積されている気がいたします。

また、例えば、個人に関する情報であれば、当該個人が生きているか死んでいるかといったあたりがまさに「時の考慮」の判定要素になるといった調査の技法というものも確立されてきたように思います。このような、調査の手法、技法、テクニックといったものを、委員会として、何らかの形で残していけるといいのではないかと考えております。

形式的には、委員会の規則でも勸告でも指令でも、やんわりとしたものでも何でもいいのかと思うのですが、何かの形でそれを蓄積しておく、それが積み重なって、公文

書館等で開示の決定に携わられる方へのやわらかな行為規範となっていくのではないか、判断に際しての有用なガイドラインになるのではないか、と思います。この点も、一つの検討課題ではないかと思っております。

以上です。

○宇賀委員長 どうもありがとうございました。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 今の点に関連しまして、今日の資料のフランスの永野先生の7ページ以下で、例えば「25年で閲覧可能な場合」とか「50年で閲覧可能な場合」とか「75年で閲覧可能な場合」「100年で閲覧可能な場合」と整理がされております。

たしか国立公文書館でこの公文書管理法の施行に当たっての提案として、11ページにございますが「一定の期間（目安）」として判断基準で50年、80年、110年としているものがございますが、先ほどのフランスのものだと、その合間に25年というものもございますし、ドイツのバイエルン州法公文書館法でも5ページないし6ページにかけて、亡くなってから10年経過後の利用とか「死亡の日が明らかでなく、又は〔死亡の日を〕確定するために不当な経費が必要とされる場合は、保護期間は当事者の誕生の後90年を経過したときに終了する」という、このあたりの規定が今の野口委員の御意見にも絡んでくるのですが、不服審査をやっておりまして、公にすることが予定されているとか、公にされているというところの判断をするに当たっては、情報公開審査会の場合は恐らく原処分主義ですから、開示請求がなされた時点ということになりますが、公文書管理法に基づく利用請求の場合は、歴史公文書になっていますので、その文書が作成されてから判断をするまでに長期間を要している。その時点でどうしても気になって、生きていらっしゃるのか、まず亡くなっていらっしゃるのか、どこまで調べていいのかがわからなくて、ある程度調べないと適正な判断ができないというので結構深みに入って、どんどん調べないといけないという状況になってしまって、最初でしたから試しに色々やりましたけれども、もう少しその辺は合理的なルールを、内規の形でもいいと思うのですが、予定とかその辺が歴史公文書の場合はどうかということをし少し諸外国の例も踏まえてルール化すると。

その際、実は11ページにある国立公文書館の利用請求に対する処分に対する審査基準というものは、公文書管理法ができて30年たったら全部出るとのことだと、色々な文書がまた国立公文書館に来ないかもしれないというので、急遽国立公文書館でおつくりになったものでございます。このときも私は意見を伺いたいといって御相談にみえたことを記憶しているのですが、これはあくまで当時の国立公文書館の実務の現場の運用から何となくこのような感じではないかなというところで実際につくったものですから、いざやってみるとどうなのかということ踏まえますと50年よりもちょっと前の基準みたいなものもないとなかなか判断するのが難しいということを思いましたので、そのあたり、諸外国の例を踏まえて、それなりの基準をある程度つくって、どこまでの調査をするかということも踏まえた上での判断ができるようにしないと、仮に件数が増えた場合には対応できなく

なるという今の両委員の御発言にはもっともな点があるなと思いますので、私からも付加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、いかがでしょうか。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 今の三宅委員の50年よりも短い期間で利用させる可能性についても検討すべきということについては大いに賛成をいたします。これが1点です。

また、野口委員からは3点の御提案があったわけですが、その3点目、不服審査会にも既に公開になっている情報なのかどうなのか、あるいは死んだのかどうなのか、そういうことを調査するテクニックが随分蓄積されてきているだろうとの御指摘でございました。

私の認識では、海外の公文書館等では、原処分の際に公文書館の専門職員が既にそれをやっているわけです。そのテクニックが公文書館の側に蓄積されているということがございます。

日本では、現状として、不服審査会がこういった事例を重ねる中でそのように調査のテクニックが蓄積されてきたわけですが、そういったものをできれば国立公文書館等にフィードバックしていく、あるいは利用者の側にもそういうものであるということを周知しながら、不服のアピールをするときにそういうことも情報を逆に出してもらい。利用者が研究者であって、そちらのほうの人が非常に詳しいという場合もあり得ると思うのです。

以上のような点を是非とも御検討いただければ幸いです。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほか、いかがでしょうか。

よろしいでしょうか。どうも貴重な御意見、ありがとうございました。

「不服審査分科会における審査プロセス、これまでの議論の整理」についての今日の議論は以上といたします。

続きまして「行政文書の作成・整理について」及び「歴史公文書等の評価選別基準及び廃棄の手続」につきまして、事務局より説明をお願いします。

○森丘課長 資料2「行政文書の作成・整理について」でございます。

1 ページ目から3ページ目の上のほうまで条文、ガイドラインが並んでおります。

3 ページ目の下のほうからなのですけれども、行政文書の作成に関します「これまでの取組」、公文書管理法が施行されてからの取組みについて御紹介いたします。

まず最初に「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」がございました。

東日本大震災に対応するために設置された会議等におきまして、議論の中身を記載した議事録を作成していなかったということがありまして、歴史的に極めて重大となる事案に

対応するために設置された会議等での議事内容の記録が未作成という事態が再発することを防止するために、公文書管理委員会では原因分析及び改善策の取りまとめを行っていただいたということでもあります。

4 ページ目、具体的な取り組みですけれども、公文書管理委員会での取りまとめを踏まえまして、政府では「行政文書の管理に関するガイドライン」を一部改正させていただきました。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のための指針を策定いたしまして「①政策の決定又は了解を行う会議等」については、開催日時、開催場所、出席者ということで、具体的な記載内容も含めまして、議事の記録文書を作成すべきとしております。

「②政策の決定又は了解を行わない会議等」でございますけれども、こちらにつきましても活動期間、活動場所云々を記載した文書、配付資料を作成すべきということにしております。それから、歴史的な緊急事態に対する行政機関、事前にマニュアル等を整備、改正するといったことを講ずる必要があるということをごガイドライン上明記しているということでございます。

次に「閣議及び閣僚懇談会並びに閣僚会議等の議事の記録の作成について」でございます。先ほども内閣官房のほうのそういうチームを御紹介いたしましたけれども「背景」で「東日本大震災の事例にとどまらず、政府においては、重要な意思決定にかかわる会議等について後世の検証に堪え得る記録作成が行われるべき」ということございまして、こちらも公文書管理委員会で、どのような会議について記録を作成・保存すべきかということで基本的な考え方を取りまとめたいただいたということでもあります。

「対応」の具体的な内容でございますけれども「①閣議及び閣僚懇談会」につきましても「閣議等の議事の記録の作成及び公表について」（平成26年3月28日閣議決定）でございますが、開催日時、開催場所、出席者などを作成するものとし「②国務大臣を構成員とする会議又は省議」についても、開催日時、開催場所、出席者といったものが記載された議事の記録を作成するということを積み重ねてきているということでもあります。

5 ページ以降「行政文書ファイルの整理について」ということでありまして、こちらも法律、ガイドラインの各種規定が何枚か並んでおります。

8 ページ目以降に整理＝ファイル化の方法などを幾つか紹介しておりまして（4）で「行政機関におけるファイル化の優良事例－旧文部省における取組」を資料で写真で紹介させていただいております。

15 ページ、これは公文書館に移管されている文書の写真を幾つか御紹介ということでもあります。

これは日本育英会法の一部改正法の関係資料でございますけれども、15から20ページ目ぐらいまでは閣議請議に関連する意見の資料がとじられて公文書館に移管されているということでもあります。

21 ページ目以降で、ここは当時の文部省の取り組みということでありまして、21 ページ

の左側に「法律案等作成経過に関する資料等の引継ぎについて」の目次がありまして、こういう資料が入っているというものが一覧できるようになっております。

22ページ以降で、調整の経過とか、そういった記録の作成などがつづられている資料との対照ができるような項目を並べたものがありまして、口頭でのやりとりなど、資料が残らなかった場合についても事実関係を記載しているというのが22ページの左側でありまして、こういった感じで一連の資料を整理して保存している例がありますという御紹介であります。

以上が資料2でありまして、続きまして、資料3、別の論点であります「歴史公文書等の評価選別基準及び廃棄の手続」についても、あわせて議論をしていただければと思います。

1ページ目に条文がありまして、1ページ目の上の公文書管理法の第5条、これはいわゆるレコードスケジュールと申しておりますけれども、保存期間の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては、公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならないということであります。

第8条、行政機関は、行政文書ファイル等を公文書館等に移管したり、廃棄したりするわけですが、8条の2項、行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならないということでありまして、廃棄同意と申しております。

その基準でございますけれども、3ページ目以降にその基準の概要を記載しております。

これは概要といっても、省略しつつも長くなってしまっておりまして、お手元のドッジファイルの右から開いていただきまして、119ページ以降に、実際の廃棄基準の行政文書ガイドライン、別表の第2でありますけれども、こういった規定がありまして、非常に詳細な記述がされているところだけごらんいただければと思います。

それを3ページ目から6ページ目までに要約してみたわけですが、かなり抽象化してもなお長いということでもあります。

1点だけ、こちらの説明資料に戻らせていただきまして、5ページ目の真ん中辺に※印がありまして、阪神淡路大震災の関連、オウム真理教対策ですとか、別添参照とさせていただいているところだけ、ちょっと補足して説明させていただきます。

こちらの別添の部分ですが、7ページになりまして、歴史的に重要な政策事項をこのガイドラインの別表の中で例示しているということでもあります。

これは平成19年2月くらいに有識者のヒアリングを実施したということでありまして、有識者のメンバーは右側の5名の方であります。

これらの方々の御意見を踏まえまして、その当時の歴史的な重要な政策事項とは何かということを内閣総理大臣として決定いたしまして、公文書管理法がその後に施行されてい

るわけですが、ガイドラインの別表も反映させているという経緯があるという例示であります。

8ページ目、9ページ目は、現状がどうなっているかということについての御説明であります。

8ページ目に、レコードスケジュール、先ほど法律の5条5項、保存期間満了前のできるだけ早い時期に廃棄するか移管するかを設定するということでもありますけれども、各府省のほうからレコードスケジュールの案を提出していただきまして、内閣府のほうで内容を確認するということです。そのときに、右側の国立公文書館のほうにも矢印が行ったり来たりしておりますけれども、アーキビストの専門的技術的な助言をいただいて、内閣府で審査してその結果を回答するという過程で、色々と必要に応じて照会して内容を確認したり、そういうプロセスが発生しているというのが上のレコードスケジュールの審査業務の流れであります。

8ページの下のほうですけれども、廃棄協議の審査業務の流れであります。

これも同様に、各府省から廃棄協議が内閣府のほうに参りまして、国立公文書館のほうで専門的技術的な助言をいただきまして、内閣府から各府省のほうに、廃棄するのか、再設定するのかということをお返すという流れになっているということでもあります。

9ページ、法律が施行されまして来年で5年ですけれども、毎年度御報告しているものでありますけれども、ことしの1月に公文書管理委員会で御報告いたしました平成25年度における行政文書の管理状況の抜粋であります。

この1月の委員会で御質問があつてお答えしたのですけれども、表4のところの一番右側、延長で、平成25年度は100万件を超える延長をしていることについてということでありまして、その上の文章のところの2つ目のパラグラフですけれども、これは各行政機関から提出されたレコードスケジュール付与状況の確認作業が、平成25年度末までに終了せず、結果的に延長手続を行ったことによることが要因の一つであることを説明させていただいております。

その際、あわせて平成27年度の予算で体制の充実を図ることとしていることを御説明いたしました。

その後、4月になりまして、増員を行って確認作業に着手していると伺っているところでもあります。

以上が、評価選別の関係の現状でありまして、10ページ以降に、諸外国では、評価選別の事務をどうやっているかということで、概略と問題意識を記載しております。

まず、アメリカでございまして、アメリカでも連邦行政機関がレコードスケジュールを付与ということで、国立公文書記録管理院（NARA）が承認する仕組みになっているということで、日本もアメリカの例を参考にしているということでもあります。

その内容でありますけれども、人事・会計等に係る一般基準、GRSということがありまして、それによらない記録についても廃棄申請が必要とされているようでございます。

レコードスケジュールの承認に当たっては、パブリックコメントを実施しているということでありまして、秋の公文書管理委員会でも、自治体の例で、廃棄の際にパブリックコメントを行っているけれども、余り意見が出てこないということをちょっと御紹介させていただきましたけれども、そういったことをやっている例もあるということでもあります。

評価選別は、レコードアプレイザーという専門のスタッフが担当してやっているということでもあります。

その次のイギリスでありますけれども、事務完結後5年で行政機関が一次的な評価を行い、25年後に国立公文書館も含めて二次的な評価を行う。一次的な評価は行政運営上の利用価値、二次的な評価は加えて調査研究上の価値ということで、リサーチバリューと言うそうですけれども、そういった観点から評価選別を行っているということでもあります。

国立公文書館と各行政機関との関係ですけれども、公文書館のほうは指導・助言の観点から行政機関共通の一般的なレコードスケジュールを作成しているということでありまして、行政機関のほうには各府省に記録管理官という者が任命されておりまして、公文書館のほうから監督及びガイダンスがあつて、一次的な評価を行っているということでありまして、実際に具体的な事務の流れがどうなっているかということが今後の課題であります。

フランスでございますけれども、ミシヨネールという専門家が一部の省では各省庁に常駐して、各部局との共同作業を通じてそういった業務をあわせた文書管理を行っているということのようでもあります。

11ページ、ドイツ、イタリアの例も紹介しておりますが、ドイツでは、複数のアーキビストが評価選別を行う、イタリアでは、委員会を設けて、アーキビスト、行政機関、内務省から構成されるということでありまして「保存計画」というリストがあるとか、そういったことがわかってはいるわけですけれども、今後、日本の先ほどの評価選別が外国並みになっているかどうかにつきまして、少し詳細な調査をいたしたほうがいいかなと考えておりまして、調査・検討のポイントということで、評価選別の基準、各種基準の内容・精度・公表状況、処理を行う記録の範囲・ボリューム、ちょっと飛ばしまして、評価選別の実施について担当スタッフの専門性とか、人数とか、どういったキャリアを重ねておられるとか、年間の実績、数量的にどれくらい処理されているとか、公文書館のスタッフが実際に実物を見ているのか、そうではないのかというあたりがポイントではないかと考えております。

以上、長くなりましたけれども、事務局からでございます。

○宇賀委員長 それでは、以上の御説明を踏まえまして、委員の皆様にご議論いただきたいと存じます。御質問や御意見等がありましたら、お願いいたします。

城山委員、どうぞ。

○城山委員 最初の「行政文書の作成・整理について」ですけれども、これは問題提起だから答えるのは難しい分野だと思うのですが、要は、ここに書かれている趣旨のとおり、ちゃんとプロセスをトレースできるような文書が残されているかどうかということの確認

は、やはり何らかの形で必要ではないかと思えます。

ここで今回書かれているのはこれまでの対応ということで、東日本大震災の絡みでは、ある意味ではちゃんと残すように方策を考えると、それに対応しましたということは、ここは見直しに至る期間の実質的にやったこととしてはいいのだと思えますが、それで足りているのかどうかの確認プロセスは何らかの形で必要かと思えます。

現実的には、ここは前も若干議論をさせていただいて、省庁とか分野においてもかなり残り方が違う中で、適切にちゃんと残されているかどうかの確認は必要かなと思えます。

この後は、とりあえずこういうことが考えられるかなということですが、例えば、私は前回欠席させていただきましたが、歴史の研究者の方から色々と話を聞かれたことかと思えますが、例えば、今、起こっていることについても、多分、資料を何かで使って見ておられる方、研究されている方がいるのだとすると、そういう方から見てちゃんと残っているのかどうかというのは、一つのユーザーとしてそういう歴史研究者なり政策研究者という方はいるでしょうし、例えば、これは行政の中でも使うことはあるのだと思うのです。

例えば、省庁によっては、何年史みたいなものです。例えば、昭和財政史とか、平成版もあると思えますが、そこは定期的にやっていますし、あるいは、経済産業省でも産業政策史みたいなことを、これはむしろまとめてある段階でやったりしてということかと思えますが、例えば、そういうときにきちんと本当に残ったのかどうかです。

これはある種の行政内部のユーザーから見たときに、ちゃんと残っていたかどうかというところの確認の一つの手だてだと思いますし、あるいは、情報公開請求の中でちゃんと文書が残っている、残っていない、これはある意味では断片的にしか議論されませんが、そういうところでもレビューされることはあるので、そういうものを少し間接的にレビューするかとか、あるいは、多少追加的なことをやって、ちゃんと趣旨に即して残っているかどうかということを、一定程度、確認する作業は必要ではないかと思えます。

恐らくそれが今日後で議論されるというか、御紹介いただく、例えば、資料4で、今後「適切な公文書管理に必要な組織の運営及び人材の育成」で、人だけではなくて、どういう中身をまさにトレーニングするかみたいなことも議論するのだとすると、多分その前提となる話になるので、何らかの現状認識が必要かなという気がします。

それとの関連で申し上げますと、これは作成ではなくてむしろ整理のほうの例で引かれているのだと思えますが、資料2の御紹介いただいた、旧文部省の育英会法はベストプラクティスだということですが、これはちょっと事前にやりとりさせていただいたときに教えていただきましたけれども、このもとになっている参考資料2が、根拠になっている保管要領、保管規程ですが、今はこうなっていないということで、文部科学省になってこれは残っていないというお話だったので、そうすると、多分、現状は必ずしもこうできていないということだと思えます。

ただ、それは我々の観点からいうとちゃんとやってほしいということだと思えますが、

他方、業務量が課題になっている中で、要するに、全部をちゃんと残しなさいということだけを言うのもなかなかリアリスティックではないところはあるので、現状の業務環境を前提にしたときに、どういう形でどのレベルで残すのが望ましいのかという、ある種のバランス感覚は必要になってくるので、そういう判断もある程度はする必要はあるのではないかと思います。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 今、先生のお話の中にあつた歴史の研究者など、実際に資料を使う方との連携につきましても、私自身も非常に重要だと思っております。前回、貴重なお話をたくさん伺わせていただきました。委員会という立場からはなかなか気がつかない点をたくさんご指摘頂いたと思っております。法律の見直しとか改正というところにははまらないかもしれないのですが、公文書管理の運用を進化・向上させていくという観点からすると、過去の歴史的な文書が、どれだけ作成され、保存されていたかの検証をするのに、例えば、そういう学術研究者の方にフェローみたいな形で入っていただいて、少し能動的に資料を使っただき、資料の使い勝手等についての評価、レイティングというのですかね、評価と検証をしていただく、という試みも考えられるのではないかという気がしております。つまり、歴史研究の成果という実績とはまた別の形で、公文書管理という観点からすると、一連の文書の管理保存状態はどのように評価されるのか、という点に関するコメントをいただいて、その報告書のようなものを積み上げていくなどというやり方は、もしかするとあるのかなという気がいたしました。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほか、いかがでしょうか。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 私のほうからは、資料3の「歴史公文書等の評価選別基準及び廃棄の手続」について、少しコメントを述べさせていただきたいと思っております。

資料の10ページ、11ページでは、諸外国の例が参考として引かれ、今後、評価選別を充実させていく上で参考にしていきたいとの御趣旨であると承りました。

このヨーロッパ諸国がほとんど同様に採用している方法は何かということ、例えば、イギリスでは記録管理官であるとか、フランスではミショネールなど、アーキビストやレコードマネージャーのトレーニングを受けた者が行政機関の中に入っていくということを実際に行っております。それによって、現場での文書の作成、管理、それ自体を目で見て指導・助言、支援をしていくということが行われているわけです。

それによって、文書の管理が立ち上がり、同時に廃棄の段階で廃棄するかあるいは国立

公文書館に移管するかという判断については、例えば、イタリアのところで1行目に「廃棄監視委員会」というものが出てきておりますけれども、これは一般的な言い方では、評価選別の委員会であると思います。このような評価選別の委員会を設けて、記録文書に関する専門家あるいは資料の利用者、ステークホルダーと呼ばれる利害関係者の団体の代表の方たちを委員会にお招きして、意見を汲み上げる。つまり参加型で評価選別をしていくということが行われるようになってきております。前回、歴史系の研究者の方の御意見を拝聴したところですが、例えばそのような評価選別委員会のようなものを立ち上げて、そこに参加していただくという方法があるのではないかと思います。

今、海外の例から先に話してしまいましたが、日本の現状についてはどう見られるかということで一言触れさせていただきますと、阪神淡路大震災やオウム真理教の関係で、重要な政策事項を指定して、重点的に資料を残していくことが決められたという御説明がありました。これも実は海外でも行われていることで、マクロアプレイザル、つまり巨視的な評価の指標を設定しているわけです。日本でもこれをやったわけですが、しかし、時間が随分経過いたしましたので、この巨視的な評価の指標を検証して見直し又は追加していくことが必要であると思われまます。

このマクロな評価に対して、本日、資料の3ページから6ページまでのもの、エッセンスにさせていただいただけでもこれだけあるわけですが、この部分は逆にミクロ、つまり微視的な指標になるものだと思います。

このマクロとミクロの両方を使って評価選別を順当にしていくことが欧米諸国の通常のやり方で、そういう意味では、この日本のやり方も形を備えてきていると見ることができると思います。

ただし、このミクロのほうでございますが、3ページから始まる表を見てまいりますと、これは文書等の処理・形式別の基準となっていて、後でもう一つ、定期的に作成される文書についても表にしておりますが、これも含めていわゆる文書業務の形式とか位置付けによって一般的なものとして指標にしているものだと思います。これが詳しくされて、10年保存であるとか、30年保存であるとか、あるいは、保存期間満了後には移管であるとか、廃棄であるとかということが定められているわけです。

ただ、諸外国の例では、このミクロの指標をどうつくっているかということ、このような全般的なミクロな指標を用意しつつも、一方で、自分たちの業務の機能や活動に対応させた指標を作ります。機能というのは、日本の行政機関で言えば、組織規則であるとか、もっと一般的な言い方で言えば、事務分掌に関する規程など、そういうところに何とか部、何とか課はこういうこととこういうことを行う、と明確に出てまいります。そういうものが機能でございます。

その機能、そして、機能を成り立たせるためのプロセスや業務活動、そういうものに対応させてこのミクロな指標をつくり直す。行政機関ごとに、全般的な指標を目安としつつ、自分たちが独自に担っている業務の機能・活動を位置付けて、それに対応する業務のファ

イルは何年保存である、廃棄である、移管であるということを決められるようにする。つまり、実際的なマイクロな指標として作り直すというか、そういうことを行うわけです。それによって、行政機関の現場の側、上流で職員の方々が自律的にある程度の評価ができる、一次選別の質が上がる、ということになるのだと思います。

こういうことについてももう一段、確認や検討をお進めいただければ、より効率的で明確な評価にもなろうかと思えます。また、先ほど委員の先生に御発言いただきましたけれども、職員の育成、どういうことを専門的にトレーニングするかということもあろうかと思えますが、そういう問題も非常に重要です。日本では、法制定の過程で公文書管理担当機関の強化及び専門職員の制度並びにその専門職員の配置に関しては、ペンディングになった形でスタートしておりますので、是非この機会に、こういうことについても御議論いただき、何とか実現していただきたいと思います。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 資料2の21ページのところに、日本育英会法の一部を改正する法律案の作成経過目次というものがございます。今、これを色々見ていて、まとまりのないことを言うかもしれませんが、恐らくこれは立法の経過の国会答弁資料とか、法律案、修正要綱、附帯決議案等々、法改正においては、こういうものを多分全て整理するのだと思うのです。

私は、以前、国立公文書館の有識者会議の委員であったときに、外務省の外交文書の中を、アーキビストの方が重要なものと重要でないものをセレクトして、大きなファイルをひとまとめにされる経過の話を聞いて、作業される経過を見たのですが、恐らく、今日の21ページなどであるのは、紙媒体がベースになっていると思うのですが、現在はこれが全部紙媒体で残っているのか、それとも、ある途中経過のものは電子文書になっているのではないかと思ったりもしまして、今日、見せていただいている作成・整理のところ、こういう資料の整理をしていくに当たって、今、お話しになった、移管すべき文書の基本的な考え方に基づいて、重要なテーマごとに集めていくという形にしたときに、必ずしも紙だけでデータの集積ができるわけではないので、その中にどういうものをどういう形態で残していくのか、ちょっと考えないといけないのではないかと。

私などは、自分でこうやって会議を出させていただいて、何か整理しようと思うと、一応、紙は持って帰りますけれども、議事録とか色々な添付資料とかというと、ホームページに出ますので、それを事務所の職員にダウンロードしてもらってCDに焼いてもらって持っておるのですが、そういう作業をするに当たっての紙媒体と紙媒体でないものを一括にしていく作業の手順などはやはり要るのではないかと。

今、思いましたのは、実は私は自分の裁判の事件で、国土交通省の建築基準法の解釈運用基準の作成の過程がどうしても必要になりました。例えば、公道から20メートル以上のところには、一定の高さ制限がかかるのですが、私の依頼者が3階建てを建てようと思ったときに2階建てしか建てられなかったのです。それが建築指定確認検査機関では建築確

認許可がおりたのですが、建築審査会でくつがえってしまいまして、3階建てのマンションを建てようと思っていたところを2階建てしか建てられなくなったものだから、そのマンションはコスト割れして大赤字が出て、それで色々な訴訟をしたのですが、その過程の中で、建築基準法と東京都の場合は消防関係の条例で、20メートルの基準はなくてもいいと解釈できる基準があって、非常にそこが曖昧な関係になっておりまして、その際に、国土交通省に建築基準法の20メートルの道路づけのところの解釈運用基準を開示請求したのです。

そしたら、それはもう文書がないという決定が出たので、不服申し立てもしたのですが、私の名前ではしませんが、私の事務所の若い先生の名前でしたのですが、それもないのでしようがないでしょうという決定になったのですが、非常に市民生活に大事な建築基準法の解釈運用基準が既にあることがわかって、それで思い出したわけです。

そういう基準とかをつくる時には、少なくとも法改正とか、重要な解釈運用基準の改正のときには残していかなければいけないものが、現にそうやって残っていないものがありまして、それを思うと、恐らく紙媒体だけのものを我々はこれから提言するのではなくて、電子媒体のものも何らかの提言をしていかないと、将来、こんなことがあってはいけないのではないかとちょっと思ったものですから、今、色々と御意見をお伺いしながら、大災害のときの文書の管理も含め、法改正の重要な改正資料等については、そのようなものが何らかの形で統一的に残る、しかもそれが紙媒体か、電子媒体か、そういうものを統括するような何らかの基準をつくっておく必要があるのではないかと思いますので、少し提案させていただきました。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

城山委員、どうぞ。

○城山委員 これは確認にもなるのですが、資料3の別添のところで「歴史的に重要な政策事項等の例示について」というものがあって、議論のプロセスでは、その特定重要政策事項を指定することが望ましいという意見が有識者のメンバーから出てきていて、最終的には、その指定という仕組みをつくるのではなくて、平成23年のガイドラインをつくったときに、別表第2のところで例示として書かれたという形で落ちついたという理解でよろしいでしょうか。

○森丘課長 今、先生のおっしゃったとおりです。

○城山委員 要するに、このガイドラインをどうするかという課題が残っていると。つまり、趣旨として指定という制度を念頭にこういうものがあるのだとすると、これから5年間でたっているわけで、その後のどういうものが重要事項か、何が重要事項かは人によって違うので結構難しいと思うのですが、やはりこういうものはきちんと残すべきだということになるかと思います。逆に言うと、どこかが判断しておかないと、多分、人それぞれでみんな判断基準が違うので、これは結構面倒くさい作業が永遠に続くわけですが、これ

で追加していくことが一つの素直な考え方で、ただ、それは難しいとなって、これはあくまでも立法時はこういうものを念頭に置いていたのですよということを残せばよくて、あとは各自で判断してくださいというのも論理的にはあり得ると思うのですが、省庁横断的に残してもらうことが趣旨だとすると、どこかで調整せざるを得ないので、そうすると、今のこのガイドライン制定時の例示としてだけ残しておくというのは、相当無理があるのかなという感じがします。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

○森丘課長 今、おっしゃった部分につきましては、ここだけアップデートするという考え方もあり得るでしょうし、そのほか、全体的に見直して、例示が必要かどうかとか、そこは色々な考え方があり得るかと思います。

○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か。

よろしいでしょうか。

それでは、議題2に関する議論は以上といたします。事務局におきましては、本日の議論を踏まえまして、取りまとめに向けた準備を進めてください。

次に、議題3の「特定個人情報保護委員会行政文書管理規則の改正について」を、事務局より説明をお願いします。

○森丘課長 資料5に、ただいまおっしゃっていただいた行政文書管理規則の改正がございます。

これは、特定個人情報保護委員会という組織が今はございまして、行政文書管理規則を持っているのですけれども、こちらが改組されまして、個人情報保護委員会と名前が変わってまいりますので、この行政文書管理規則についても、「特定」と書いてあるところが落ちていくという内容の改正であります。

3ページ以降に新旧対照表がございますので、そちらをごらんいただければということですが、右側に「特定個人情報保護委員会」と書かれているところが「個人情報保護委員会」に改めるという内容がほとんどであります。

非常に簡単ですが、説明は以上でございます。

○宇賀委員長 それでは、ただいまの御説明に対しまして、御質問や御意見はございますでしょうか。

よろしいでしょうか。

それでは、諮問事項であります特定個人情報保護委員会行政文書管理規則の改正につきましては、この委員会として同意することとしたいと存じます。

それでは、以上で第47回「公文書管理委員会」を終了いたします。

委員の皆様におかれましては、御多忙のところ、御出席をありがとうございました。