

公文書管理委員会 第48回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第48回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成28年2月1日（月）14:56～16:04

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）
 - ・電子文書の管理について
 - ・国立公文書館における中間書庫業務について
 - ・適切な公文書管理に必要となる組織の運営及び人材の育成について
- 3 平成26年度における公文書等の管理等の状況について
- 4 平成28年度公文書管理関連予算（案）等について
- 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
酒井大臣政務官、松山内閣府事務次官、西川内閣府審議官、河内官房長、福井審議官、森
丘課長、佐々木国立公文書館次長

○宇賀委員長 本日は、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48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、よろしく願いいたします。

なお、本日は酒井大臣政務官の御出席をいただいております。

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年後見直しについて（各論）」の「電子文書の管理について」及び「国立公文書館における中間書庫業務について」、事務局より説明をお願いします。

○森丘課長 資料1「検討事項『電子文書の管理について』」、御説明いたします。

まず、1ページ目から4ページ目までは法令等の概要でございますので、省略させていただきます。

4ページにお進みください。各行政機関における電子文書の管理状況です。表がございまして、行政文書ファイル等数の記載がございまして。紙媒体、電子媒体がございまして、平成26年度だと紙媒体が94.6%、電子媒体が5.2%、その他の媒体が0.2%ということでございまして、紙媒体が非常に多いという状況になっております。

5ページに進んでいただきまして、この行政文書ファイル等において紙が多い理由ですけれども、その主な理由として考えられることを列記しております。

まず、利活用でございまして。地図や工事の図面など、PC等の画面だと全体像の把握が困難なものがあるということでありまして。それから、紙文書のほうが複数の資料を並べて見ることができるとか、ページもめくりやすいという観点から、使いやすいということもあるかと思われまして。それから、裁判などで使用する可能性があるため紙媒体で保管しているということもあるということでありまして。それから、相互に密接に関連を有する行政文書を紙媒体と電子媒体に分けて保存すると、それぞれの保存場所が異なるため利用しにくい。よって、電子媒体は紙に印刷して保存するケースが多いということでありまして。

最初の3つが、紙が使いやすいということでありまして、最後が、結局、ファイルが紙ベースになるという根拠になっているということでありまして。

それから、整理、保存であります。セキュリティーの確保が心配であるとか、誤って消去したり、書きかえてしまったりでありますとか、サーバー等の保存容量、それから、紙でのみ保存していた場合、これをわざわざ電子媒体に変換することになると手間とコストがかかる。それから、将来的にバージョンアップによりファイルが開けなくなったり、文書の内容が確認できなくなることが心配される。さらには、長期保存フォーマットの費用などが課題として挙げられております。

6ページ以降に紙と電子のメリット・デメリットを整理しております。紙のメリット・デメリットと電子のメリット・デメリットがそれぞれ裏表になってございまして、6ページの右側の電子の欄を御覧いただきたいのですけれども、デメリットのところは先ほどのペ

ージで御説明したようなことであります。

電子媒体のメリットのところを簡単に触れさせていただきますと、メリットとして、サーバー等へ集約することにより保存スペースの削減が可能である。あるいは、災害時におけるバックアップが可能である。それから、利活用のところですが、検索ができるでありますとか、複製が容易、共有が容易、再加工や引用が容易、それから、移管廃棄のほうですが、作業、輸送、あるいは廃棄処分に係るコストが低いということで、紙の優位性もあるわけですが、電子媒体のメリットもあるということであります。

それから、7ページに進んでいただきまして、公文書館等に移管された場合の非現用文書の管理において、電子媒体の想定されるメリット・デメリットを表としております。先ほどの現用のメリット・デメリットとかぶるのですが、電子媒体としてのメリットは、デジタルアーカイブの構築が容易になるということであります。それから、保存スペースの削減でありますとかバックアップについては現用と同様であるということであります。

利活用でございますけれども、検索性が高いとか、遠隔地からの閲覧が容易であるということでございまして、デジタルアーカイブにつきまして昨年の12月も肯定的な評価を研究者の方からいただきましたけれども、電子のメリットも高いということであります。現在の公文書館のデジタルアーカイブは、紙ベースのものをデジタル化しているわけですが、今後、ポーンデジタルでつくられる文書が増えてくるとなると、ポーンデジタルを紙で移管して、それをまたデジタルにするとか、そういうこともあり得ることを考えますと、冒頭説明したような電子媒体のファイルが1桁パーセントという状況は改善していく余地があると考えられるということかと思えます。

それから、7ページの下のほう「電子文書の保存・管理に関わるインフラについて」でございまして、「(1) 一元的な文書管理システム」ということでありまして、政府全体で利用可能な一元的な文書管理システムが整備されているということであります。

2つ目のポツですが、各行政機関が共通のシステムで文書管理を行う土台が整っているということでございます。

次のポツに進みますと、データ消失リスクでありますとか、データ容量の負担軽減というメリットが想定されるということでございます。

一番下のところですが、データ容量の増設でありますとかシステムの操作性、そういった課題といいますか、改善のための検討というのは引き続き要するのかなということであります。

8ページ「電子文書の長期保存と中間書庫」でございまして、8ページの上に3つほどポツが並んでおりますけれども、真ん中のパラグラフに「各行政機関には長期保存のノウハウや予算・人材が不足しており」ということで、その辺の負担が課題となるのではということであります。そのために長期保存へのフォーマット変換を支援する枠組みが考えられるのではないかとということであります。

この後、引き続き、国立公文書館のほうから御説明いただきますけれども、現在、紙文書の集中管理を行うにとどまっている公文書館の中間書庫でございますが、電子文書の受け入れ、フォーマット変換などの機能拡充なども考えられるということかと思えます。

参考で、外国における長期保存への取り組みということでございますけれども、ドイツではデジタル中間書庫の創設が検討事項とされているということでもあります。

アメリカは、8ページの下から9ページにかけてでありますけれども、オバマ大統領が『政府記録管理』に関するメモランダム」というものを発行しております、電子記録の管理に関する重要なルールが幾つか定められているということです。その具体的な内容は、ここの①から⑥に記載のとおりであります。

資料にはないのですが、電子文書の関係もそれなりに長く検討していただいております、平成18年には「公文書の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」という福田官房長官時代の懇談会がございまして、その中で中間書庫と電子媒体に係る報告書が出ております。

その中で、長期保存上の措置の対象となる電子公文書の選定方法ということで、評価選別の時期は可能な限り早期とすることが適当であるということでありまして、類型的な手法に基づいて公文書の作成時または作成前からの評価選別を行うという、かなり早い段階から評価選別を行わないとなかなか難しいのではないかと、そういったことが指摘されております。そういった長期保存上の措置の対象となる電子公文書等の選定を可能な限り早期に行うということで、マクロの評価選別という考え方を取り入れてという指摘も平成18年6月にされております。

先般、12月の管理委員会で保坂先生から、諸外国ではマクロアプレイザル、巨視的な評価の指標が一般的にとられているということで、ミクロとマクロと両方を使って評価選別していくことが欧米諸国の通常のやり方だという御指摘もありますので、関連してくるかなと思えますので、併せて御紹介させていただきます。

引き続き、国立公文書館のほうからお願いします。

○佐々木次長 国立公文書館の次長でございます。

それでは、中間書庫について御説明いたします。資料2を御用意いただいておりますので、これに基づいて説明してまいりたいと思えます。

まず、1ページのところに「中間書庫に関する定め」を書いております。国立公文書館法の、ここで言うと、第11条第1項第2号に「行政機関からの委託を受けて、行政文書の保存を行うこと」、同様に、第3項第2号に「行政機関からの委託を受けて、行政文書の保存を行うこと」。行政機関からの委託を受けて保存を行うという中でいわゆる中間書庫の業務を行っております。それ以降の業務要綱に書いておりますような細かい定めを置いて実際の業務を行っているところでございます。

これまでの経緯や現状などについて御説明していきたいと思えます。2ページの下から書いているのは平成26年度の当方の業務実績報告書から抜粋させていただいたものです。

が、3ページの上のほうから御説明してまいりたいと思います。

まず、平成23年4月から中間書庫の業務を開始しております。当初は、霞ヶ関からの利便性を考慮しまして港区の虎ノ門で実施していたところですが、平成24年度の業務実績評価で、当時の独立行政法人評価委員会から「対費用効果からの長期的な検討や、運用の在り方等見直しの検討を行うことが期待される」との指摘を受けたことも踏まえまして、27年度以降は中間書庫をつくば分館に設置することとして、現在はそこで業務を行っているということでございます。

数値的な実績を以下に書いておりますけれども、(2)のところを御説明していきたいと思っております。「受託実績」と書いている表のとおり推移しております。冊数としては約5,000冊から9,000冊程度で各年推移をしております。実際、委託をされている行政機関は5機関から6機関、内閣官房ですとか内閣府、総務省、厚生労働省と、毎年固まった行政機関からの移管を受けているという実態になっております。

4ページを御覧ください。(4)のところですが、こういった現状や、今後、各省庁において中間書庫業務をどう活用していきたいと考えているかなどについてヒアリングを8月に実施しております。その主な結果というのはこの3つのポツに書いておるような結果でございました。

まず、つくば分館の移転後も移管機関数、受託文書数に先ほど申したような大きな変動はない状況でございます。平成27年度以降に利用を希望する機関は7機関でございます。機関内に保管スペースが確保できている等の理由により、当面館の中間書庫の利用を予定していないというのがその他の14機関の希望でございます。それから、各機関とも委託中の文書の一時利用の利便性を最も重視しております。おおむね申し込みから24時間以内には利用できることを希望しております。

こういった結果をもとに、業務要綱ですとか業務実施要領などを改正しまして、特に本館での一時利用の要望に柔軟に応えられるような規程の改正を行っております。

特に今のヒアリング調査の2ポツにかかわることですけれども、公文書管理法の6条2項で行政機関の長がその集中管理の推進に努めなければならないと規定しております。各省庁の集中管理の状況が今のこの中間書庫の利用の現状にもつながっているのかなというところは推察されるところでございます。

以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、以上の御説明を踏まえまして、御質問や御意見がありましたら、お願いします。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 御説明をありがとうございます。

電子文書の管理について、意見とか質問というよりはコメントにとどまってしまうかもしれないのですが、今日いただいた数字、4ページ目にある紙媒体と電子媒体の割

合を見てみますと、ポーンデジタルのものでも、保存するときには紙に印刷をしてやっているのだということがうかがえます。その理由は5ページで御説明いただいたとおりなのですが、もしこのようなやり方が常態化しているのであれば、それぞれの文書の作成・保存の文化というか、お作法というのに切り込んでいくのはなかなか難しいのかなという感想を持ちました。

それでもやはり電子文書の管理というのは別途の問題として考えていかなければいけない話でありまして、検索性が高いとか、いろいろなところにデータを持てるとかというような電子文書の利便性を考えますと、可能性として感じられるのは、メタデータというのでしょうか、管理のためのデータ、例えば、目録とかレコードスケジュールとか、そういう管理のデータの電子化で利便性が非常に高まる部分がある。そういう方向で電子化が進んでいくと、もしかすると、今、ポーンデジタルのもので、紙にわざわざ印刷して保存されているものも、その利便性に資する管理のものであるということになれば、そちらに流れていく可能性もあるでしょう。また、こういう時代に私は追いついていけないですけども、電子でなければ保存できないものというのも増えてきているのではないかと思います。印刷できればいいのしょうけれども、そういう形ではない保存の仕方が実は必要になってくるというものもあるはずで、そういうことを考えますと、この電子化の問題というのはどうしていったらいいか。まず、システムをどう整えるのかという話になるかと思いますが、真剣に議論をしていかなければいけない問題なのかなという感想を持ちました。

コメントです。

○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。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 今の野口委員の話をつむふむと聞いて聞かせていただいたところです。

私のほうからは、やはり電子文書の管理について発言させていただきますけれども、6ページから7ページには、紙媒体の場合と電子媒体の場合のメリット・デメリットが書き出されております。このように表のように並んで出てきますと、メリットもあり、デメリットもあり、差し引きゼロのように見えてしまう面もあるのですが、公文書管理法の趣旨は、将来の世代にわたって説明責任を果たせるようにするということ、また、国立公文書館に移管していくという操作が出てくること、また、文書量がどんどん増大している中で世界各国とも電子化を進めている、そういう状況等を勘案いたしますと、ここのメリット・デメリットのところを、もう少し当たりをつけて、こういうメリットのほうを伸ばしていかなければいけないという見方をしてもよいのではないかと思います。

そのときに、これは電子文書ですのでオンラインシステム上で操作されることになるわけで、この電子文書の文書管理システムが非常に大事な鍵を握るのだと思います。すなわち、紙文書が持っていたメリットを電子システムでもできるだけ実現できるようにする、

現在知られている電子媒体のデメリットをできるだけ減らしていく、そういうシステムに変えていくことが必要なのだと思います。

あわせて、それを操作する職員の方々に対する特定のトレーニングと申しましょうか、そういう2つのことが必要になるのだと思うのですが、この電子システムの公文書管理法に対応できるような改善、あるいはリニューアルというものが、ここ数年、近年でどのように行われてきたのか。あるいは、職員のトレーニング、これに係るトレーニングなどは特別に行われているのかということについて、現状で結構ですので、簡単にここで紹介していただきたいと思います。

○宇賀委員長 それでは、事務局からお願いします。

○森丘課長 システムの変更は、一元的な文書管理システムということで、公文書管理法の観点のみにとどまらないわけです。各種のアップデートというのはなされていて、その中で、例えば行政文書ファイル管理簿なども措置していただいているところですけども、それで十分かどうかということはあるかと思えます。

それから、職員のトレーニングです。各種の研修とか、そういうことは後ほど御説明させていただきますけれども、その中で、電子公文書に特化した何かをやっているというのは、一般的な研修の中では、今、思い当たる節はないという感じで、公文書館のほうでやっている幾つかの研修の中で、もしそういうものがあったら教えていただければ。

○佐々木次長 当方の公文書管理研修でもそういうコマを設けてやっておる場合もあります。ただ、いろいろな項目の中のごく短時間ですので、受けとめる職員の方が意識されて受けとめているかどうかは未知数なところがあるのではないかと考えております。

○宇賀委員長 よろしいでしょうか。

○保坂委員 ありがとうございます。今後、こういうことに関する意識的な取り組みが必要だろうと考えまして発言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。

ほかはいかがでしょうか。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 宇賀先生に聞いたほうがいいのかもわからないのですが、アメリカのオバマ大統領の政府記録管理に関するメモランダムについての電子記録の管理のルールは、2013年から始まって2016年12月31日までに、各連邦省庁が永久保存記録と現用の電子メール記録をアクセス可能な電子フォーマットで管理するというので、その後、2019年までに永久保存の電子記録を電子的なフォーマットで管理するというので、恐らく、今までのナショナルアーカイブスですか、NARAに移管される紙が大量にあったのを、2003年あたりに視察に行かせていただいたときには段ボールがいっぱい積んであったのを見たのですが、それと違うシステムが恐らく導入されると思うのです。その辺、諸外国の中で特にアメリカの場合には、そのあたり、どのように変わるのかなということがちょっと気にはなるのです

それで、先ほど来のデメリットとメリットのお話にも絡んでくるのですけれども、私もいろいろ聞いてみますと、文書作成は電子データで作成しますけれども、決裁が紙ベースになりますから、結局、重要なものは紙にプリントアウトして決裁文書として残していく。それが今、法律の対象になっていきますけれども、電子データというのは基本的には紙で決裁文書をしたら全部消していいものかどうかということなのですが、それは余りにも資源の無駄のような気がするのです。せっかく電子データであるもので、ここにメリットがあるように、保存するにもスペースもとらないし、アクセスもしやすいということもありますので、私は個人的には、紙媒体での決裁文書が続くとしても、電子記録は電子記録として独自に残しておくシステムが必要ではないかなと思いました。

今日、いろいろアイデアが出されていて、電子中間書庫ですか、どこかにございましたが、中間書庫の概念を、従前、10年ぐらい議論しているところは全部紙媒体の中間書庫を考えていましたけれども、電子文書なり電子データは共用のサーバーで保存しておくということはメリットがかなりあるし、その中でアーキビストが文書をセレクトして行って、残すものと残さないものを時間をかけて判決していくシステムがもしできるのであれば、スペースも要らないし、分散管理もできる。その上で、歴史的にも耐え得るものにもなると思うので、この公文書管理法の今の思想を超えた何らかのビジョンを御提言できるといいかなと思った。それで先生にアメリカのことをお聞きしたいし、ほかの諸外国のことは、事務方のほうで私が言ったことについて何かひらめかれたらお話ししたいなとちょっと思ったのです。

○宇賀委員長 アメリカのことについては、昨年3月に行管センターで報告書を出していますので、その部分について付言していただけますか。

○森丘課長 お手元のドッチファイルに3つぐらい塊があると思いますけれども、125ページから海外における電子公文書の長期保存のあり方等について調査をしております。125ページの①から⑥が今日の資料で御紹介したことでありまして、こんなルールが定められているということでもあります。

それから、126ページ、127ページでございますけれども、それぞれ長期保存の手法でありますとかバックアップ体制について、このような技術的なやり方が示されているということでもあります。127ページの下の方に、先ほど保坂先生から御指摘あったような各省庁に関する支援とか、トレーニング、研修についてもやっていると。そういうところがあらしであります。

外国の関係なのですけれども、研究者の方々にもお手伝いいただいて、アメリカとヨーロッパはこの電子公文書の関係も含めて年度内にもう一回調査をいたしたいと思っております。評価選別とか重点的に御議論いただきましたので、そういったあたりを中心に、こういった電子文書の現状がどうなっているとか、それらを支える人材とか体制もどうなっているとか、そういったところも併せて調べて、年度内にこの管理委員会で御報告できればと考えております。

○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。特によろしいでしょうか。

続きまして「適切な公文書管理に必要となる組織の運営及び人材の育成について」、事務局から説明をお願いします。

○森丘課長 資料3「適切な公文書管理に必要となる組織の運営及び人材の育成について」です。1ページから6ページまで条文が並んでおりまして、7ページから御説明いたします。

7ページの「(2) 文書管理に係る指導・監督」の仕組みでありまして、現在「行政文書の管理に関するガイドライン」などに基づきまして、標準的な文書管理体制はこの図のようになっているということでございます。各省庁の総括文書管理者、大体、官房長等になっておりまして、その下に副総括文書管理者。文書管理者というのは各課室長。それから職員ということになっております。これらの者が監査とか点検とかあわせてやることになっているということでございます。

8ページに進みますと、「これらの文書管理の仕組みを文書に着目し整理すると」ということで、真ん中に丸い図があります。右上からいきますと、文書の作成・取得、整理、行政文書ファイル管理簿への記載、保存、文書管理者による点検、監査責任者による監査、総括文書管理者による改善指示・研修といった一連の流れになっているということでございます。

その下に、内閣府においては管理状況報告を各行政機関から受ける、それから、資料提出の求めや勧告などの権限もあるということでございます。

各行政機関における指導・監督の実施状況が8ページでございます。

9ページから研修の状況です。

先ほどもちょっと御質問がありましたけれども、10ページ、11ページでございます。11ページには国立公文書館における研修の状況でありまして、公文書館で各種の研修が設けられているということでございます。

それから、12ページ、13ページですけれども、各省庁のほうに伺いまして、文書管理業務につきましてどのような専門性が必要でしょうかということでございます。そのグラフのとおりなのですが、公文書管理法や制度に関する知識、あと、保存期間満了時の措置の判断、レコードスケジュールの設定の判断に関する知識、保存期間の設定に関する知識、そういうものが求められているということかと思えます。

12ページの下の方に、自治体のほうにも同じようなことについて質問したことがありますということで、上から3つぐらい御紹介いたしますと、文書の整理（ファイリング等）に関する知識でありますとか、保存期間満了時の措置の判断に関する知識でありますとか、保存期間の設定に関する知識といったものが現場からは求められているということでございます。

13ページに進みまして、文書管理の組織体制、人材育成に関して御意見、御要望です。

まず、研修の内容等についてということでありまして、公文書管理制度の関係諸規程の理解を高める研修でありますとか、一元的文書管理システムの操作方法、あるいはレコードスケジュールの設定方法といった実務的なスキルに係る研修を行ってほしいという御意見でありますとか、バリエーションに富んだ、短時間で個別業務に特化した研修でありますとか、職員全体の行政文書の管理に対する意識の向上に資するような研修でありますとか、管理職・監査責任者・地方機関向けの研修ということで、多様なニーズがあるということでもあります。下のほうには全体的な研修機会の増加でありますとか、内閣府とか公文書館から講師を派遣してほしいとか、そういう実際的な御意見、御要望をいただいているということでもあります。

それから、人材、組織体制についてです。アーキビスト等の外部の専門職を各省に配置することが検討できたらいいなとか、各行政機関の文書管理担当職員数の少なさということも課題として指摘していただいているということでもあります。

それから、その他でございますけれども、マニュアルとか資料につきまして文書管理業務の習得度に応じたものがあるとよいとか、内閣府とか公文書館に対して各行政機関からの照会事例を全体で共有したらどうかとか、そういう御意見をいただいております。

その下に「指導・監督及び人材育成に係る海外の状況」ということでありまして、フランスのミショネールについて簡単に触れております。フランスのミショネールでございますけれども、フランスの文化通信省のフランス省庁間アーカイブズ部のミッション室というのがありまして、そこから各省に派遣されて、各省の職員とともに文書管理を行う専門官がいるということです。フランスでは、各省庁に書庫があって、そこで集中管理を実施していて、その書庫をミショネールの方が管理しているということでもあります。ミショネールの方は、その書庫の管理のほかにも各省職員とともに文書管理を担当するという一方で、文書の保存期間や満了後の措置を記入した表の作成業務に当たったり、集中管理を行っている書庫において適切な文書保存がなされているかとか、適切な手続で廃棄がなされているかということを検査したり、助言したり、そういうことがあるということでもあります。ミショネールは、各省庁で執務を行う場合とミッション室で執務をしている場合と両方があるということでありまして、各省で執務を行う場合は、当該役所の職員である文書担当官と「ミッション」と呼ばれるチームを組むとか、そういった事例とございますか、体制がフランスではあるということでもあります。

資料4の検討事項でございますけれども、続けて説明させていただきます。

本日「電子文書の管理について」と、今の「適切な公文書管理に必要な組織の運営及び人材の育成について」ということで一通り御説明させていただいたということでもあります。この後、ヨーロッパのほうに研究者の方々はかなり御同行いただけた感じがありますので、この管理委員会では評価選別を中心に御議論いただきまして、あと、今のミショネールみたいな体制のお話でありますとか、先ほどのドイツの電子的な中間書庫とか、そういう電子的な取り組みについての現状とか、そういったことをかなり詳しい方々に調

べていただく機会があるということでもあります。本日の御議論でも、この後個別にでも結構ですので、こういったことも調査してきたらという御示唆をいただければ、それは先生方のほうにおつなぎするといったようなことも考えております。

ちょっと長くなりましたが、以上です。

○宇賀委員長 それでは、ただいまの御説明を踏まえまして、御質問や御意見等がありましたら、お願いします。

伊集院委員、どうぞ。

○伊集院委員 御説明どうもありがとうございました。

今の組織体制、人材育成に関することです。13ページに「各行政機関で使える研修資料や研修を撮影した映像等、サテライト・web研修の場を提供してほしい」と言及されておりますけれども、私、昨年、地方公文書館をお尋ねして意見交換をさせていただいた折に、こういったお声が切望として出てまいりました。今の御時世でございますから、インターネットを使ったライブの講演会とか講習会など盛んに行われております。そのようなことから考えますと、こういったweb・サテライトを利用する。業務でなかなか研修に参加できないというお声も随分ありましたから、そういう方々のために、こういう手法を使う方向性、あるいは実現可能性というものがどうなのか伺いたいなと思っております。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

では、事務局からお願いします。

○森丘課長 今、先生がおっしゃったようなことも含めて考えてまいりたいと思っております。

1点補足させていただきたいのですけれども、人材育成と先ほどのデジタルの関係です。今日は、どちらかという現用文書を中心に御説明させていただきましたけれども、先ほどのミッションールなども、現用と非現用と外国では割と一体的・連続的にやっつけらっしゃるということでありまして、人材育成のところなどは、例えばアーキビストの人材育成みたいのところとつながってくるわけですし、デジタルのところも、先ほどデジタルアーカイブとちょっと申し上げましたけれども、デジタルアーカイブのほうと現用文書のデジタル化と整合する格好で進めていくということになるかと思っておりますので、その辺の関係も調和するように整理していきたいと考えております。

○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 今の研修の件で、私もこれは要望になるかもしれませんが、意見としてお話ししておきたいのは、国立公文書館で専門家を養成するための研修が毎年1週間か2週間ありますね。私も昨年度まで情報公開の点を3時間ぐらい時間をかけて説明させていただくことをやっています。ただ、人数が毎年十数名、多くて20名。最近自治体の方も何人かはいらっしゃいますが、先ほどのお話で、あの研修なども本当は、事前に映像を撮っていいですかという承諾を得られるものについては事前に映像を撮っていただいて、それを

流すなり何なりすれば、テープ起こしをしなくても、このところはこのようにかなり集中的に関心を持って地方の公文書館の方もされると思うのです。確かに、そういう研修を受けて、論文を書いて、それでワンパッケージになっているものですから、ワンパッケージそのものの履修にはならないですけれども、部分的にでも活用できるものはそれなりにあるし、あまり予算をつけなくても十分できると思うのです。その辺を積極的にしていただくと、公文書管理の重要性が全体の情報法制の中でどういう位置付けになるのか、それがわかると思います。それは予算づけもそう多くは要らないと思うので、是非やっていたらと思うところがございます。

○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。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 人材育成の点について御説明をいただきました。方向性としては出てきているのかなと思いました。私が特に注目をいたしましたのは、12ページの③の「文書管理業務を担う人材に求められる資質・専門性」のところですね。法令に関する知識はもちろんながら、保存期間満了時の措置の判断に関する知識、評価にかかわるところだと思っておりますけれども、こういうところで、資質・専門性を持ってつくっていかなければいけないということがはっきり出てきております。

囲みの中のところでは、地方公共団体における例があって、やはり同じような点が現場では簡単には進めていくことが難しいと考えられている、すなわち専門性を持った職員が行っていくべきだと認識されているということだと思っております。

考えてみますと、これは当然のことだと思っておりますが、少し触れさせていただきますと、公文書管理法が公布になりまして、従来の文書管理がどのようにファイルをつくってきたかということ言えば、形式別とか主題別とか宛先別などでファイルをつくってきたわけです。そして、そういうものが長期的に保存されたり、国立公文書館に移管されたり、されなかったりしたわけですが、そういったばらばらなやり方では説明責任を果たしていく際に必ずしも有用ではないということで、公文書管理法の中では、文書を受け取り作成した後、一定の時期に関連する文書を1つの集合体にまとめることとしたわけです。つまり、説明責任を果たすときに有用となるよう資料に係り付けをして、資料の塊にして残していくというやり方が導入されたと私は理解しております。

これは、海外の先進諸国では当たり前に行っていることですが、日本ではこの2009年(平成21年)にこの公文書管理法で入ってきたわけでございます。すなわち、ファイルの作り方から考え方が変わったわけです。そこで作られた文書やファイルの集合体に軽重をつけて、保存年限を決めたり、廃棄してよいか将来にわたって保存すべきかということを決める、こういう新しいことをやっているわけでございます。それに伴い、今、12ページのところで見たような専門性が必要だということが浮かび上がってきたのだと思っております。

あと一つこれに添えたいのは、そうであるにもかかわらず、現在の体制というのは、7

ページにあるように、指導・監督の体制がつくられました。ピラミッド状の図になっております。この管理体制が整えられたことは大変評価すべきことなのですが、ここで位置付けられている方々は、本来大変な業務を持っている方が併任で新しくこういった公文書の業務を担うわけでございます。そういう方々が果たしてどれほど積極的にこの新しい考え方を持った公文書管理法に対応したファイルづくり、あるいは評価選別に取り組んでいくことができるのだろうかという点で、もう一段階踏み込んだ措置が必要だと考えられるわけでございます。この点は、法律が衆議院、参議院を通過するときに、専門職員について検討する、その制度の確立についても検討するという附帯決議として決議をされておりますので、是非この5年見直しの段階で、少なくともあと一歩、二歩は必ず前に進むような措置を講じていただきたいと思います。

その際にモデルになるのは、当然、13ページの(5)のフランスのミショネールのモデルでございます。これはフランスに限ったことではなくて、イギリスでも1958年から当時の新しい公文書管理法のような法律のもとで公文書管理機関から行政機関に職員が派遣されていくという制度がしかれていて、先進諸国においては多かれ少なかれこれに類した形がとられております。これらを1つのモデルとして、これに近づいていけるような措置を今回の見直しの中で形にしていただきたいと思います。考える次第でございます。

どうぞよろしくお願いいたします。

○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。

城山委員、どうぞ。

○城山委員 1つ質問と、それに若干関連したコメントです。

今の12ページのアンケート調査のところで「行政経験」と答えている人はそんなに多くはないのですが、これは結局何を意味しているのか。質問者側と答えた人の意識が共通かどうかというのがあるかもしれないのですが、ちょっと教えていただきたいというのが質問です。

もう一つは、これにうまく合う話かどうかわからないのですけれども、前にも申し上げた話です。管理をどうしていくか、いろいろな制度的なことを知りたいというのは当事者としてはまさにそうなのですが、他方、このシステム全体として見たときに、政策決定のプロセスの記録をきちっと残していくという大きな趣旨を踏まえて、それぞれの分野で一体どういうものをきちっと残すべきかというところの意識合わせと申しますか、意識の共有がすごく大事なのだと思うのです。そのときに何を残すべきかというのは、それぞれの行政分野によって共通の部分もあるでしょうが、違う部分もあるかと思うので、そういうことに関する1つのトレーニングと申しますか、意識合わせというのは必要なのかなという気がします。これがそれに関連してくるかどうかはわからないのですが、そういうこともあって伺わせていただきました。

もう一つは、これはまさにこの委員会でもやっていただいたことですが、将来使

う人の目というのが大事なのです。ルールにのっとってきちんと残す、それはそれで大事なのですが、使う人がどういう観点でこういうものを参照するのかという点をつくる人にも考えてもらうことが大事です。

我々、今回、若手の歴史家のような方にいろいろヒアリングさせていただいたわけですが、そういうことというのは行政家の方にとっても結構新鮮で大事ではないか、つまり、研修の中に、必ずしも当事者が欲しいとは言わないかもしれないけれども、実は我々としてこういうこともちゃんと気にしてほしいということで、ユーザーの視点で歴史家の目というのもあるでしょう。現実にはこれはなかなか使われていないということですが、公文書管理の1つの目的はアカウントビリティもあるでしょうが、政府としての組織記録をきちんと残すということでもあると思うのです。本来は、役所相互の中でもこういうものを参照することもあり得ると思うのです。現実的には検索をかけてばっと出てきたものを見るとか、そういうことが多いと伺いましたけれども、そういう意味では、潜在的なユーザーで、多分、歴史家もあるでしょうし、場合によっては政府内の他部局の人が使うとしたらどういうことが参考になるのか。そういったことも恐らくアンケートには入っていないかもしれませんが、研修の項目としては重要なのかなという感じがいたします。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、御質問の部分について回答をお願いします。

○森丘課長 行政経験の意味ですけれども、評価選別を行うに際しましては、当該行政分野に関する深い知識がないと的確な判断ができないということでありますので、先生がおっしゃるように、どういうものを残していくか、そういう観点に関する見識が必要だという趣旨であります。

○宇賀委員長 よろしいでしょうか。

ほかはいかがでしょうか。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 多分、これは組織体制と人材育成にもちょっと絡むと思うのですが、公文書管理法の4条の意思形成過程なり経緯という用語が法案作成の修正過程で入って、その経緯についてどこまで残すかということについて基準みたいなものがあるのかどうかということと、それが各省庁を超えた統一的なものになっているのかどうかというのがちょっと気がかりでして、その辺がはっきりしないと。組織体制と人材育成に絡んで、またそれを研修するときのかなり重要な点になるのではないかと。新聞報道で集团的自衛権の行使容認に伴う憲法解釈変更をめぐる、内閣法制局が検討過程の資料を残していたと。ただ、例えば政府・与党協議は、意見交換はしていたけれども、その記録は残っていない。6月30日に正式な照会を受けたので、それについて7月1日に回答したという文書が残っていると。これは公文書管理法で言うと、4条の閣議の決定または了解及びその経緯にかかわるところですから、閣議決定の経緯にかかわるものとして、そういう回答だけでいいのか。

それとも、もう少し資料をつなぐ意見交換の過程のようなものはある程度文書に残さなければいけないのか。そこが新聞報道によってもどうもはっきりしていないような気がします。これは別に、集団的自衛権の行使容認についてどうのこうのという話ではなくて、文書としてどのレベルでものを残すのかというところの基準と、それを政府の職員全体にどう周知するのかというのは、意思形成過程の文書の保存という点では非常に大事で、なおかつ、情報公開法の対象情報は残っているものを対象にしますから。しかし、4条の保存義務というのはその前段階で、文書をどこまで残すのかということになるので、非常に難しい解釈論が出てくると思うのです。そここのところを、今回、文書の作成整理のレベルと組織体制の中でももう少し周知徹底できるようなものを我々は提示できるといいのではないかと思いましたが、次回以降で報告をまとめるときに念頭に置きたいと思っています。事務方のほうでも何かコメントしていただくことがあったらコメントしていただければと思うところがございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

何かコメントございますでしょうか。

○森丘課長 文書の作成につきましては、現状ですけれども、分厚いほうのファイルの右側からめくっていただきますと、法令とか行政文書の管理のガイドラインがございます。そこでガイドラインのほうを御覧いただきたいのですけれども、右からおめくりいただきまして、59ページ以降につきましては、作成について文書管理規則の規程例と留意事項というのがいろいろなことが書いてあるということでもあります。

59ページの下のほうの「留意事項」の「文書主義の原則」のあたりでございますけれども、最初の「○」の右から5行目ぐらいに、今、三宅先生が御指摘いただいた法4条に基づき「行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義」の原則を明確にしているということでありまして、次の「○」にも「法第4条に基づき必要な意思決定に至る経緯・過程に関する文書」とか、そういう総論的なことでもありますとか、例えば、61ページの下段のあたりを眺めているのですけれども、審議会や懇談会でありますとか、国務大臣を構成員とする会議または省議ということで、そういう意思決定に係るような文書はつくりましょうという基準といいますか、考え方というのはそれなりに整理してきているところでもありますので、この辺をどこまでやるかといいますか、一般論以外のところも考えるのかどうかとか、そういった御議論かなという感じがいたします。

○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。

井上委員、どうぞ。

○井上委員 補足的なコメントをさせていただきたいと思います。

13ページのところにアーキビスト等の配置ですとか、全体的な研修機会の増加という要望が出ておりますけれども、関連して、先ほど御指摘がありましたように、狭い意味でのアーキビストということに限らず、歴史研究者等も是非活用していただければなと思って

おります。

私のような世代をあえて第一世代と無理やり位置付けますと、私は大学院の1970年代末でしたけれども、外務省の外交史料館で資料を見せてもらうというのは、執務をしている隅っこのほうでおまけのようにして見させてもらって、手探りでやっていたというのがあります。今はもう非常に整備されています。私たちの世代が文書館へ行くときのガイドブックというのがあるのですが、それは非常に役に立ったのですが、改訂版がいまだに出せない。といいますのは、あらゆる記録媒体が広がっていて、その紙だけのものに対してのアクセスの仕方ではとても無理で、改訂版がなかなかつくれないうちに第二世代、第三世代という人たちが歴史研究を始めて、その人たちが手探りの中で、自己流かもしれないけれども、非常に有益な方法で文書館資料を扱うようになってきているので、彼ら、彼女らの知識の活用ということもお考えいただくといいのかなと思いました。

単なるコメントで恐縮です。

○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。

○酒井政務官 よろしいですか。

○宇賀委員長 はい。

○酒井政務官 委員の皆さん方、ありがとうございます。

私は、今、お話を聞いていて事務局にちょっとお願いがあります。ここにいらっしゃる先生方はとても優しくお話をされている、そんなふうに感じます。多分、議員同士で話をしていたら、多分、何をやっているんだと事務局に文句を言っているのだと思います。この公文書館をつくっていくに当たって、今の問題というのは大変重要なところで、基本にかかわるような気がするのです。これだけ各地方自治体からも要望が出ていたりする中で、本当にできるのか。建物をつくるのはいいけれども中身をどうするかみたいなことになってきたときに、皆さんがおっしゃった中で、公文書管理法があって、簡単に言えば、説明責任がきちんとできるものをつくれということだと思います。このテンポでやっていると、おい、本当に大丈夫かいということになるような気がしたので、事務局は、今まで先生から御提案があったものを積極的に受け入れて、それをどんどんとつけ加えていく姿勢を強く出していかないといけないと私は感じました。是非ともその辺をよく考えてやっていてもらいたいと思っていますので、お願いをしておきます。

○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。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なります。

事務局におきまして、本日の議論を踏まえ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「平成26年度における公文書等の管理等の状況について」及び議題4「平成28年度公文書管理関連予算（案）等について」、事務局より説明をお願いします。

○森丘課長 資料5でございます。公文書等の管理等の状況でございます。毎年やって

いるものでございますけれども、その平成26年度分でございます。

昨年、一昨年と御説明させていただきまして、管理の状況というのも大分安定してきておりまして、真ん中の【ポイント】のあたりでございますけれども、行政文書ファイルの保有数でありますとか、作成・取得した行政文書ファイルの数でありますとか、その次の「○」でございますけれども、保存期間が満了した行政文書ファイル数とか、数字的には安定してきているということでもあります。

真ん中に行政文書ファイル等の保有数、保存期間が満了したときの措置の設定状況、いわゆるレコードスケジュールの設定状況でございます。これも表の右のほうの設定済みのところが9割を超えている。うち、新規のものにつきましては99.6%ということで、文書を作成して、間もなくほとんどのものについてレコードスケジュールが設定されているという状況が見てとれるということでもあります。

次のページ以降も同じような感じでありまして、昨年同様ということですが、1点だけ、この公文書管理委員会で時々御質問なり御説明を加えているところをちょっと補足させていただきたく思います。

お手元に白い冊子をお配りしておりまして、公文書等の管理の状況について、資料は要約なのですけれども、その全体でございます。15ページを御覧いただければと思います。

「表7 保存期間の延長理由」であります。一番右に「公文書管理法施行令第9条第2項に基づく延長」ということでありまして、下から御覧いただいて、23年度、24年度は大体20万件前後延長しておりますけれども、25年度、26年度は100万件前後になってきているということでもあります。これは時々御説明させていただいておりまして、その説明は14ページの下から15ページの上でございます。その多くは、平成26年度中にレコードスケジュール付与状況の確認が終了しなかったこと等により結果的に延長の手続を行ったということでもあります。昨年の今ごろ同じ説明をさせていただきまして、昨年の4月から公文書館を中心として、レコードスケジュールの関係で人を増やすという話をさせていただきました。ということで、27年度にはそういう体制の整備を反映した数字になってくることが見込まれるというか期待されるということでもあります。そこだけ補足させていただきます。

最後に、資料6でございます。28年度の公文書管理関連予算等がまとまりましたので、その概要であります。総額は御覧のとおりでありまして、主な内容でありますけれども、「(1) 国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討」ということで、28年度は1億円の予算で、拡充ということでございます。

それから「国立公文書館等における人員体制の強化」であります。常勤・非常勤合わせて12名の体制の強化ということでもあります。

「その他」のところです。歴史公文書等の所在把握に係る調査研究、それからアジア歴史資料センターの充実ということで、金額は御覧のとおりですけれども、新規のものについて出しているという予算の状況であります。

以上です。

○宇賀委員長 それでは、ただいまの御説明を踏まえまして、御質問や御意見等がございましたら、お願いします。

特によろしいでしょうか。

それでは、以上で第48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、御多忙なところ御出席いただきまして、ありがとうございました。