

公文書管理委員会  
第55回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

## 第55回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成29年7月7日（金）17:00～18:00

場 所：中央合同庁舎第8号館共用C会議室

1 開 会

2 新たな国立公文書館の建設地の決定について

3 「行政文書の管理に関するガイドライン」見直しの方向性について

4 今後の進め方について

5 閉 会

○宇賀委員長 本日は大変お忙しいところを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55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。よろしくお願いいたします。

本日は、長坂大臣政務官の御出席をいただいておりますので、一言御挨拶をいただきたいと存じます。

長坂大臣政務官、よろしくお願いいたします。

○長坂政務官 公文書管理担当の大臣政務官、長坂康正でございます。

委員の先生方には、御多忙の中、お集まりをいただきまして、まことにありがとうございます。

公文書管理法の施行から5年が経過したことを踏まえて、当委員会より御提言をいただいた事項について、去る2月の会議において、政府として取り組み方針を御報告したところでございます。本日は、その大きな柱でございます「歴史公文書等の範囲の明確化」について、御議論をいただきたいと考えております。

公文書管理制度は、健全な民主主義の根幹を支える基盤となるものであります。各府省庁における公文書管理の質を高める不断の取り組みが重要であり、「行政文書の管理に関するガイドライン」の見直しに向け、委員の皆様の忌憚のない御議論をお願い申し上げたいと思います。

どうぞよろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 長坂大臣政務官、ありがとうございました。

それでは、議事に入ります。報道のカメラの方々は御退出をお願いします。

(報道カメラ退室)

○宇賀委員長 それでは、議事を進めます。

まず、議題2「新たな国立公文書館の建設地の決定について」、事務局より説明をお願いします。

○畠山課長 公文書管理課長の畠山でございます。

週末の夕方という大変御多忙の時期にお集まりいただきまして、感謝いたします。どうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、資料1「新たな国立公文書館の建設地の決定について」に基づいて御説明させていただきます。

新しい国立公文書館につきましては、国会周辺の建設に向けて衆議院管理の土地に建設することも含めて検討が進められてきました。昨年5月の段階でございますけれども、衆議院議院運営委員会のもとに設けられております新たな国立公文書館に関する小委員会という小委員会がございますけれども、そこにおきまして、衆議院が管理する土地でございます憲政記念館敷地を新たな国立公文書館の建設候補地の案とする。そのことを前提としまして、政府に対して、その憲政記念館の敷地について調査を進め、新しい公文書館の規

模・機能、敷地の概況等について、28年度末を目途に報告するよう求められていたところ  
でございました。

これを受けまして「1. 経緯」のところで記載してございますけれども、本年4月4日  
でございますが、小委員会に対しまして、私ども内閣府のほうから憲政記念館敷地で昨年  
行いましたボーリング調査等の敷地調査の結果として、建物としては、地下8階程度まで  
敷地に建設が可能であること、あるいは必要とされる規模・機能の案につきまして、これ  
は別途有識者会議において御議論いただいたところでございますけれども、理想的な姿と  
して「42,000m<sup>2</sup>～50,000m<sup>2</sup>」とされること、また、そのための費用、建設期間の試算等  
について、4月4日に報告を行いました。

そうしたところ、4月13日に小委員会において、建設地において議決がなされ、さらに、  
翌日4月14日に議院運営委員会本体におきましても、同様に議決をいただいたところご  
ざいます。

さらに、同21日には、参議院の議院運営委員会にもその状況について報告を行ってござ  
います。

その内容につきましては、「2. 衆・議運委員会及び小委員会における議決内容」に記  
載したとおりでございます。憲政記念館敷地が新館の建設にふさわしい立地であり、必  
要規模の建設が技術的に可能であることから、国会前庭を憲政記念館の合築として政府が  
建設するために使用することを認めるという内容で決定いただいたところでございます。

なお、これに関連しまして、3. のところで記載してございますけれども、小委員会の  
決定の段階におきまして、高木毅小委員長から政府に対しまして、新しい公文書館の建設  
に当たりまして、既存施設である現北の丸本館及びつくば分館との役割分担を図る具体  
的・現実的な新たな施設建設の基本計画を進め、遅くとも本年中にはその原案を本小委員  
会に報告し、本年度中を目途に基本計画を策定することを求めるという御発言があったと  
ころでございます。

今後は内閣府におきまして、今、申し上げたことを踏まえまして、今年度中は基本計画  
の策定を進め、来年度以降、設計・建築と移行してまいりたいと考えているところでござ  
います。

この件についての御説明は以上でございます。

○宇賀委員長 それでは、以上の説明につきまして、御質問がありましたらお願いいたし  
ます。

三宅委員、お願いします。

○三宅委員 最後のところの「立法府の公文書の取り扱い」というのは、どういうことを  
念頭に置かれているのでしょうか。

○畠山課長 もう皆様御承知だと思いますけれども、公文書管理法におきましては、立法  
府の公文書の取り扱いについても記載があるところでございますが、現実的には立法府の  
公文書というものの取り扱いについて何か法律レベルでルールができたりということが必

ずしも進んでいるわけではないということでありまして、この2つ目の○の部分につきましては、どちらかという政府に対して言われたことというよりは、衆議院の中でこういう問題意識を持ってやっていこうということで御発言をされたものと認識してございます。○宇賀委員長 よろしいでしょうか。

ほか、いかがでしょうか。特によろしいでしょうか。

それでは、次に議題3「『行政文書の管理に関するガイドライン』見直しの方向性について」、事務局より説明をお願いします。

○畠山課長 資料2につきまして、御説明させていただきます。

今後、前回2月の会議でも御説明いたしましたところでございますけれども、「行政文書の管理に関するガイドライン」の見直しを検討していくということにしております。今回はまず5年後見直しでも御指摘いただいたことに沿いまして、行政文書、公文書の歴史的価値判断の徹底を図るべく、本日は歴史性の範囲という論点について中心に御議論いただきたいと思っております。

中身につきまして、かなり御存じの方も多いと思っております。釈迦に説法の部分もあるかと思っておりますけれども、若干恐縮ですが、おさらいの意味も込めまして、現状の文書の歴史的価値判断についての仕組みについて、改めて御説明させていただければと思っております。

公文書管理法におきましては、歴史資料として重要な文書は後世に残すべきという考え方のもと、法律上は「歴史公文書等」ということで整理してございますけれども、各行政機関等における保存期間の満了後は、国立公文書館等に移管し、永久保存ということになります。一方、歴史公文書等に該当しない場合は、各行政機関における保存期間終了後、各行政機関において廃棄ということになってございます。

歴史公文書等に該当するかどうかにつきましては、各行政機関において文書管理規則に基づき判断が行われますけれども、その判断の大もととなりますものが「行政文書の管理に関するガイドライン」でございます。

ガイドラインの歴史性の判断につきまして、現状の仕組みについて御説明させていただきます。

お手元の資料2の1枚目ということではあるのですが、この資料のここに記載しているとおりなのですが、具体的には、ガイドライン本体を直接見ていただいたほうがわかりやすいのではないかとと思っております。大変お手数ですが、お手元にドッチファイルがございまして、その中のガイドラインの部分につきまして御説明させていただきます。黄色い附箋で「ガイドライン」と書いているところがございまして、その以下がガイドラインでございます。特に今回の議論の歴史性の話につきましては、この65ページ、別表第2というものがございまして、この65ページ以降が、歴史的公文書該当性についての考え方というものをガイドライン上、示したものでございます。この部分につきまして説明させていただきたいと思っております。

まず、最初にこのガイドラインで歴史性についての判断の基準としまして「1 基本的

考え方」というものを【I】から【IV】でそれぞれ示してございます。この基本的な考え方に当たるものは、歴史公文書として各行政機関、保存期間満了後は国立公文書館に移行するということが基本的なルールでございます。

これはあくまで大もとのルールでございますものですから、具体的な文書に即して移管または廃棄ということについて考えていくに当たりましては、次の66ページ以降で、表形式で典型的な公文書、行政文書に当たるものにつきまして、どういうものを移管し、どういうものを場合によっては廃棄するということについての記載がございます。

例えば、最初の項目であります「1 法律の制定又は改廃及びその経緯」ということでありますと、業務の区分ということで「(1) 立案の検討」から「(7) 解釈又は運用の基準の設定」ということを示しておりまして、これに当たるものは移管ということを、この表の中で定めてございます。

以下、この表66ページからずっと後ろまで、最終的には75ページまで、この表に書いてあるものはこのルールに基づいて行うということでございます。

そして、この表の後に実は幾つか注というものがございまして、76ページをごらんいただければと思います。①②③の中で、特に②の部分で「『廃棄』とされているものであっても、1の基本的考え方に照らして、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し、その教訓が将来に活かされるような以下の特に重要な政策事項等に関するものについては、移管が必要となる」ということでありまして、ここに阪神・淡路大震災関連以降、幾つか例示があるのですが、ここに関連する文書につきましては、この表において廃棄とされているものであったとしても、その書いてある中身というものが極めて歴史的に重要性が高いと判断されるものでありますから、そういう案件に該当するものについては移管するというルールが定められてございます。

次のルールとしましては、(2)の部分でございまして、これにつきましては、個別の業務類型ごとに歴史公文書等として扱うべき文書の具体例というものを記載してございます。幾つか「国際会議」でありますとか、「統計調査」でありますとか、こういうものについては、歴史公文書等の具体例ということで、それぞれこれに当たるものは移管されるということでございます。

その後(3)におきましては、昭和27年度までに作成・取得された文書につきましては、歴史性が高いと思われるので原則として移管する。あるいは(4)につきましては、特定秘密の情報を記録する行政文書について記載してございます。

最後に(5)で、今まで申し上げたルールで判断できない場合は、基本的考え方【I】から【IV】に立ち戻るということでございます。

現実的な運用に当たりましては、先ほど表が65ページ以降、連なっておりましたけれども、ここに当たらない文書というものも相当程度あるものですから、そういうときには、基本的考え方の【I】から【IV】を見て、歴史性があるのかどうかというのを各行政機関

でまずは判断していくということが求められるということでございます。

こうした現状のルールに基づいて、現在、運用がなされているところがございますけれども、実態といたしまして、ここ数年間でございますが、歴史的に重要として国立公文書館等に移管される文書の割合は0.数%台ということでありまして、1000分の幾つという数字が各行政機関から現実に国立公文書館等に移管されているという状況でございます。

こうした中、では、歴史公文書等の考え方について、どのような考え方があるのかということを整理したものが、この資料2の2ページ以降でございます。

「2. 歴史公文書等の範囲の明確化」ということでございます。

まず(1)のところでございますが、この基本的考え方について、【I】から【IV】でございますけれども、これについても一定の見直しの必要があるのではないかと考えてございます。それぞれ基本的な考え方ということで、大もとのルールではあるのですけれども、記述がやや具体性に欠けるのではないか、あるいは各行政機関の判断としてなかなか使いづらいところもあるのではないかと考えるところもありますものですから、例えば【I】のところ、現在括弧書き、※印以下で書いてあるところがございますけれども、例えば「当該文書を参照することで、事案の発端から意思決定に至る行政機関の活動を検証することが可能となるもの」のような記述を追加することはどうかと考えているものでございます。もちろんこれは一例でございますので、いろいろな考え方があるのではないかと考えてございます。

次の「(2) 広く移管が必要となる事項の追加」ということでございます。先ほど申し上げたとおり廃棄とされているものでありましても、社会的な影響が大きく、歴史的にも重要だと思われるようなテーマにつきましては、移管ということで整理されておるものでございます。一見してごらんいただければわかるのですが、そこに書いております例示の中で、一番最後が2002年のサッカーワールドカップ日韓共催ということで、これは2002年でございますけれども、その後、もう十何年たって新たなことというのは追加されていない状況でございます。その間、もちろん東日本大震災あるいは東京オリパラの決定等々、それは例示でございますけれども、この社会的事象として追加するべきものがあるのではないかとこの観点もでございます。

また、そもそもごらんいただければわかりますけれども、情報公開法制定というものは入っておりますが、公文書管理法制定というものは入っていないではないかという御意見も場合によってはあろうかと思っておりますので、そういう観点からも、あるいは追加したほうがよい項目があるのではないかと考えてございます。

次の資料2の3ページ目「(3) 歴史公文書等の種類の追加」ということでございます。

これまで、各文書の歴史性につきましては、どちらかと申し上げますと、それぞれの文書の客観的性質と申しますか、そういうことに着目して判断がなされる傾向もあったと思っております。そうした中、同じ形式の文書であったとしても、書かれている中身によって、歴史的価値判断は異なるのではないかとこのことも考えてみたいと考えてございます。

具体的には、その表の中で「例えば」ということで書いてございますけれども、各行政機関が実施する重要な政策として位置づけられるようなことにつきましては、これは一律歴史性があるということで、保存・移管と進んでいくということにしてはどうかということでございます。

国民の関心が高い、あるいは社会的な影響が大きいような法律が成立しました、あるいは改正がなされましたというような場合、あるいは、極めて重要な閣議決定等がなされた場合などにおきまして、そういうことにつきまして、各行政機関においてそれを実施していくという場面におきましては、予算あるいは体制を確保するなど、さまざまな特別の措置がなされるということでありまして、それぞれ各行政機関において重要政策として位置づけて行っていくということが考えられるのではないかと思います。新しい法律ができたとか、そういう大きなことがあったときに、それを実施していく場面においては、重要政策ということをもって歴史性ということを位置づけるということでございます。記載例、具体例としましては「当該政策の企画・立案から実施に至る過程において、国民に説明する責務を全うするために必要となる事項が記録されたもの（企画書、意見交換録、実施計画書、実施報告書等）」ということでございますけれども、そうした類型を記載してはどうかと考えているところでございます。

この歴史公文書、歴史性の判断という意味につきましては、今回この3つのところにつきまして、ガイドライン改正事項としまして、あくまで事務方からの考え方の材料としてお示ししたものでございます。他にもさまざまなお考えがあろうかと思いますので、ぜひ御提示、御議論をいただければ幸いです。まず「2. 歴史公文書等の範囲の明確化」について御説明させていただきました。

この資料2につきまして、続きまして、連続して御説明させていただきたいと思っております。次に「3. 保存期間1年未満の行政文書の扱い」について、ここは問題提起ということで、まずお示しさせていただきたいと思っております。

現在、これも御存じの方が多くと思っておりますけれども、ガイドラインにおきましては、保存期間1年未満というような文言の記載はございません。保存期間1年未満の文書に関連する規定としましては、公文書管理法施行令8条3項に「行政文書が歴史公文書等に該当する場合には、一年以上の保存期間を設定しなければならない」とされておりまして、ガイドラインでも、この趣旨と同様の趣旨が規定されてございます。したがって、歴史公文書等に当たると判断される文書につきましては、1年以上の保存期間が求められることとなりますけれども、歴史公文書等に当たらないと判断される文書については、場合によっては1年未満として設定することがあり得るという整理でございます。

もちろん、全てどんなものであっても1年未満ということではなくて、先ほどごらんいただいたガイドラインの中の別表第1というものがございます。あるいは、それのもととなります施行令というもので、一定の文書につきましては類型化しまして保存期間というものをおらかじめ定めておりますけれども、それに記載されていないものにつきましては、



この規定を参酌しまして、事務及び事業の性質、内容等に応じて行政機関の長が保存期間を定めるということになってございます。なお、行政文書ファイル管理簿に記載されるものにつきましては、1年以上の保存期間を記載するというようにされてございます。

この「3. 保存期間1年未満の行政文書の扱い」につきましては、5年後見直しの御議論の中では必ずしも明確に御指摘をいただいているところではございますけれども、公文書管理の信頼性を高めるという考え方から、何らかの整理が必要ではないかと考えてございます。

今回は3つ論点として提示させていただいております。1点目が1年未満の保存期間を設定することが許容される行政文書の範囲の明確化、2点目が通常は1年未満の保存となる場合のものであっても、重要または特別なものについて1年以上の保存期間を設定することの明確化、3点目が、1年未満で廃棄する場合の廃棄に係る責任の所在の明確化、この3つの論点を提示させていただいております。次回にも、より具体的に議論していただければと思いますけれども、こういう論点設定についても御議論いただければと思います。

一番最後「4. その他の見直し事項」でございますけれども、実際の運用現場の考え方を踏まえて対応を検討してまいるといことも記載してございます。

資料2につきましては、若干冗長でございましたけれども、説明は以上でございます。何と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。

それでは、議論に入りたいと思います。大きく2つのテーマに分かれておりますので、まず資料2の「2. 歴史公文書等の範囲の明確化」について、御意見がありましたら御発言をお願いいたします。

保坂委員、お願いします。

○保坂委員 歴史公文書等の範囲をどうやって明確なものにしていくのかということが問われていると思います。海外の例で申しますと、行政文書として把握されたものの中から、特定歴史公文書、英語ではアーカイブズと言っていると思いますが、アーカイブズにするものを評価選別していくというプロセスを踏みます。その評価選別の結果はアプレイザルレポート、評価選別レポートという形でまとめられ、ある固まりのアーカイブズ資料、特定歴史公文書がなぜ特定歴史公文書にされたのかということが記録で残ることとなります。

さて、今回のこの改正に向けた御提案の中で、歴史公文書に関してより具体的にわかるように【I】のところで文章を加える、また、類型の追加が行われるということに関して、私は基本的に賛成するものであります。しかし、もし本当に歴史公文書等をどうやって未来に伝えていくか、本当にこういうものが歴史公文書になるのかどうか、そういうことをできるだけ適切に検証し得るものとしてやっていくためには、もう少し別の角度からの視点があろうとあっていて、1点だけここで課題提起をさせていただければと思います。

何が歴史公文書になるのかというときには、その周りの関連する資料との関連が必ず出てくるわけでございます。本日も委員の先生方の中には、歴史研究をされる先生が多いわ

けですが、研究者に限りませんが、歴史的な研究をする者は、なぜこういう資料が残されているのか、周りにはどのような資料があったのか。また、ぎりぎりの選別によって捨てられたものにはどういうものがあるのか。実はそういうことに関連の中で、さらに資料を探したりということをおぼすすると思ひます。あるいは、残されたものはなぜ残されたのか。それを研究しながらある資料を使つていく。そして、歴史像を引き出していくということをおぼします。

そういう点では、実はこれは施行令の表にも出てまいりますが、75ページ、ガイドラインの別表2の一番最後のところ、「22 文書の管理等に関する事項」となつていて、別表1でも22番で出てまいりますが、文書の管理に関するさまざまな文書類、例えば行政文書ファイル管理簿であるとか、移管・廃棄簿であるとか、そういったものがここでは基本的に廃棄となつておぼしているわけでは。別表の中で廃棄とされておぼしている。すなわち、最初に私のほうで触れさせておぼいただいたこととの関連で言へば、ある行政文書がなぜ残されたか、あるいは捨てられたものにはどういったものがあったか。そういうことに関する情報が現状では基本的に廃棄されるということになつておぼしているわけではごさいます。

さて、これを逆に全部残すということになつたらどうということになるのか、それにもそれなりの課題はあるかおぼしれませんので、こういった点についても、どうやって関連する資料を残していくのか、その検証をしようとしたときの関連する証拠をどうやって残していくのかということもぜひ検討していただきたおぼいと思ひます。課題であらうと思ひますので、発言をさせておぼいただきました。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかはいかがではしょうか。

城山委員、おぼいます。

○城山委員 若干お伺ひしたいところとおぼい思ひますが、1つ目は、今の資料2の2ページ目の<改正イメージ>のところなのではすが、今のところは重要情報というおぼいような情報という形で制約をかけておぼしている、それだけだと何が重要な情報かということがおぼしきりしないので、括弧書きおぼいようなことを多分入れるという御趣旨だと理解をしました。

他方、今、あるおぼいような案をそのまま入れると、要するに、公文書管理法で経緯を残す形で文書をつくりなさいとおぼい言つておぼしているので、それをそのまま入れるというおぼい形になつておぼいるので、十分理解できておぼいないかおぼしれません、このまま読むと、多分公文書管理法上要求しておぼいるミニマムの文書は全部残せということになるのかなど。

つまり、括弧の中でおぼいいうと、おぼししも今の【I】もどうおぼいいう決定に関するものをおぼい残せではなくて、重要な情報をおぼい残せになつておぼいる。つまり、対象で選別をおぼいおぼししもおぼいしていないわけではすがおぼいけれども、ただ、これはこのまま持つてくると、例えば当該文書で意思決定に至る過程を検証することがおぼいできるものとなつると、どの意思決定かを問わす、全ての意思決定に関して検証がおぼいできるおぼいようなものをおぼい残せとおぼい読めておぼいしまわおぼいないではしょうか。これは質問では。おぼいもう少しおぼい考えがあつておぼいこういうおぼい形のおぼい話を提起されておぼいるのであればおぼい違おぼいうのかおぼいしれま

せんが、それをお伺いしたいということです。

2 ページの下の、事項を追加するというのは、これは前も議論の機会があったかと思いますが、当然機会があれば追加していく必要があるのだらうと思います。もちろん、こういう列挙するやり方がいいかどうかというそもそも論はあり得るかと思いますが、少なくともこういう枠組みでやっているのだとすると、随時重要だと思われることについては追加していくことが必要なので、これについては当然入れるべきではないかと思います。これは意見です。

3 点目のところで、恐らく 3 ページでどういうものを残すのかという例示のところに、重要な政策というカテゴリーをつくって、それに対して説明する責任を全うするために必要となる事項、これはある種、先ほどのでいうとプロセスを検証できるということと近いのではないかと思います。あえてこういう表現をしたことの理由があれば教えていただきたいということがあります。多分こういうゼネラルなバスケットを置くというのは、一つのやり方かと思います。

他方、今までは制度を所管する制度の運用とか、国際会議だとか、一定の方式に基づいて文書を特定するという形だったので、かなり性格の違うものがあるので、こういうゼネラルなバスケットを入れるのがいいのか、もうちょっと業務で必ずしも制度的に規定されているものでなくても、業務のカテゴリーをつくって、それに即して何か具体的なものを書いたほうがいいのかというところは若干議論の余地はあろうかと思います。

それとの関連で言うと、今、説明のときに御紹介があった 65 ページの別表 2 のところの、最後は【Ⅰ】【Ⅱ】【Ⅲ】【Ⅳ】におりていくのですけれども「2 具体的な移管・廃棄の判断指針」ということで、一応カテゴリーごとのものというのも書かれていて、ここが法律だとか政令だとか、あるいは次のほうにいくと外交関係等もあったと思いますけれども、こういうかなり具体的に定型化したもので書いているわけです。こういったものを少し修正するのかとか、ここをもうちょっと詳しくするのかだとか、あるいは、こういうものも踏まえて、少し一般論のバスケットではなくてもうちょっと幾つかに類型化したようなものを入れるのかというのは多分検討の余地はあるのかなと思います。

そのときに、今の別表 2 の書き方で思うのは、比較的古典的な政策決定プロセスを念頭に置いているのだと思うのです。例えば、ある所管省庁はそこは考えて他の行政機関との協議をしますと、ボトムアップで協議をしてやっていくプロセスが念頭に置かれたりだとか、外交のほうも 2 のところでいうと、条約その他の国際約束と、かなり形に残るタイプの意思決定を念頭に置いているのです。実際の現在の政策決定のプロセスを念頭に置くと、ボトムアップで協議をしていくのではなくて、それこそ内閣のしかるべきところといろいろやりとりしながら物を決めていくプロセスも当然あるでしょうし、あるいは外交関係でも安全保障などでいえば必ずしも条約等の文書として残らない、でも、重要な意思決定というものはあるので、そういったようなものも少し念頭に置いた形で別表 2 の、そもそもの類型を書き直すということもあるだらうと思います。

ただ、そうは言ってもこれも流動的なので、なかなかうまく書けるかという話はあるので、そう考えると、最初の3ページ目のお話ではないですが、バスケティックなもので、重要な政策については説明責任あるいは検証できる文書を残しなさいというのも一つのやり方だと確かに思うのですけれども、もうちょっと精査するなり、あるいは別表の下のところのカテゴリーも少し検討してみるということも考えていただく必要もあるのかなという感じがします。

以上、若干の質問と意見です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、事務局のたたき台に対する質問が出ましたので、それについて事務局からお願いします。

○畠山課長 「(1) 歴史的公文書等の基本的考え方」の【Ⅰ】の「例えば」以下の文章で、ここに書いてあることがまさに、こう書くと全て入ってくるように読めるのではないかという御指摘だと思います。確かに表現についてはもうちょっと精査する必要があるかなと思いますけれども、問題意識としましては、後の重要政策のところとも同じなのですけれども、政策の検討過程、決定、実施、実績に関する事項については、ほかの【Ⅱ】【Ⅲ】【Ⅳ】に比べてもう少ししっかりと歴史公文書の範囲というものを広げていくという考え方をとってもいいのではないかという問題意識から、こういう書き方をしているということでございます。繰り返しになりますけれども、表現ぶりはまだ稚拙なところはあるかもしれませんが、そこはもうちょっと精査しなければいけないかなとは思っているところでございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

城山委員、よろしいですか。

○城山委員 その場合、恐らく「政策」という書き方をするのか、今の2ページで「意思決定」という書き方をしているのですけれども、多分、そこである種の限定をかけているのだと思うのです。役所の中のいろいろな決定というものは膨大なものがあるので、その中で何がある意味では政策としてくくってちゃんと経緯を残さなければいけないものなのか、何がそうではないルーチンのお話なのか、事案の処理なのかという、その線引きがいずれにしろ必要になってくるので、そこを少しわかるようなことを多分示すことが、まさに大事な話で、そこを今は「のよう」とおっしゃったように、確かに方向性は示しているけれども、まだ線引きはしていないということだと思いますが、その記述はきちんと工夫していただく必要があるのかなと思いました。

○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。

三宅委員、お願いします。

○三宅委員 歴史公文書の具体例ということで、歴史公文書等を含む行政文書ファイル等の移管の点の改正のイメージの点なのですけれども、重要な政策のところでは、各省庁が

毎年これが重要な施策だということで、予算をたくさん要求されるようなこと等もござい  
ますし、そういうようなところがうまく例示の中に入って、各省庁で積極的にされる。あ  
るいは国家戦略的な観点から、ボトムアップではなくても、トップダウンでさまざまな施  
策が昨今も見受けられますけれども、そういうところの重要な施策がカバーできるように  
していただきたいと思います。

それから、前回2月の委員会のときに、森友問題が出る前でしたので、たまたま防衛省  
の南スーダン派遣の日報の関係について少し触れて、副大臣もお見えだったのでお話しし  
ましたけれども、少し考えなければいけないのは、行政文書がベースになっておるのです  
が、行政文書性ということで、ここに入るのか、どこに入るのはちょっとわからないので  
すけれども、最近問題になった点2点を少し。

例えば内閣法制局の集団的自衛権行使に関する想定問答集の場合は、当初は法制局長官  
レベルで想定問答集は行政文書でないという判断をされましたが、後に総務省の情報公  
開・個人情報保護審査会の答申で、これは行政文書だという判断になりました。あの時の  
ことを考えると、意思形成の過程にかかわる文書について、そもそも行政文書かどうかと  
いう判断を、法制局長官のほうで判断を誤るという余り考えられないことがあったもので  
すから、その辺の検証をして、そういうところが基本的には歴史公文書等に当たる行政文  
書ですから、ベースに行政文書の概念がありますので、そこを少し考えなければ  
いけないと思います。

それと、昨日もしか文科省のほうで加計学園にかかる個人メモが誤って共有サーバ  
に入れられたことで処分されたということが報道されていました。これは次回までに調査  
しておいてほしいのですが、個人メモであろうと、それが作成者や作成年月日が記載され  
ていないとしても、あるいはそれを組織として共有すれば、その文書の客体そのものから  
して行政文書と今まで考えてきたと思うのですが、ある特定の概念があって、個人メモが  
誤って共有サーバに入れられるというのは解せない感じがするのです。

どんな文書であっても、組織として会議で配るということが、たしか情報公開法制定の  
ころは念頭に置かれていまして、それで、電子情報についてどうなるのかということで共  
有サーバに入れるということが、会議で紙を配るのと同じようなレベルで考えられてい  
るとしたときに、その文書の客体そのものが存在して、これが多分公文書管理法の4条の  
「文書の作成」だと思うのです。あそこは「文書の作成」にたしかになっていたと思います。  
それで、それが行政文書として情報公開法の対象になったり、歴史公文書としての保存の  
対象になったりする。文書から行政文書に一つ概念がつけ加わるところの要素の客観的な  
枠組みみたいなものを少しベースで考えないといけないのではないかと思います。

それは恐らく前回のところで申しますと、これから考えるべきものの中に入っていまし  
た電子公文書の保存、電子中間書庫の問題というものが、これから5年後見直しで入れる  
ということを我々が考えなければいけない課題になっておりますけれども、そことの関係  
で、電子情報の行政文書性を少し掘り下げておく必要性も、この歴史公文書等の類型の追

加の際に視野として入れておかないといけないと思いますので、その辺をぜひ考えて、そこがうまくこの歴史公文書等の具体例の中に組み込まれるような形を考えたいなと思っておりますので、そのあたりの準備のほうをお願いしたいと思います。

○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。

次に資料2の「3. 保存期間1年未満の行政文書の扱い」及び資料2の「4. その他の見直し事項」につきまして、御意見がございましたら、御発言をお願いいたします。いかがでしょうか。

保坂委員、お願いします。

○保坂委員 先ほどの三宅委員の発言の中で、ベースで行政文書の範囲の問題があるのだという御指摘がありました。実は、この3. の1年未満の行政文書の扱いに関しても、やはり行政文書の範囲の問題ということが出てくるものと考えております。場合によっては、4. のその他のことになるのかもしれませんが、私のほうで、行政文書の範囲に関してガイドラインを順次に拝見したときに、わからなかった点がありましたので、質問を兼ねて1点発言をさせていただきます。

といいますのは、法律本文の第5条ですけれども、第5条の1項では「行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない」となっております。つまり、それぞれの行政文書をつくったとき、取得したときに、既に保存期間等を設定しているということになっております。

さて、もう一つ見なければいけないのは、第1項に対して同じ第5条の第2項では、結局そういった行政文書をその後に「一の集合体にまとめなければならない」となっている。

「一の集合体」にまとめたものを「行政文書ファイル」と読んで、この法律上では扱っているわけでございます。

さて、この1項と2項の関係が一体どうなるのかという点に関して私は疑問に思うところがあります。2項のほうの行政文書ファイルにしたものに関しては別表1、そして、保存期間満了後の措置については別表2があり、その処理をしていくことができるわけです。また第1項の部分の「取得」については、ガイドラインの中で記述があり、取得したときにはどう処理するかということがガイドラインで書かれています。ところが、一点一点の文書を作成したときにどのように設定をするのか。本来であれば、普通のイメージでいえば何らかの帳簿に登録なり記載をするというのが普通のような気はするのですが、行政文書ガイドラインではそういった点が出てまいりません。つまり、一番最初の一点一点作成した段階で、どういうものとして位置づけているのかを記載する手続についての説明がガイドラインの中ではやや薄いのではないかと。それは恐らく電子文書システムのガイドラインを参照せよということがあって、恐らくそちらに吸い込まれている面があるかと思

いますが、通して読みますと、この法律の第5条1項と2項の間で、1項についての説明が極めて薄い。2項については、ほぼ説明としてはあるというように読ませていただいで、それが一体なぜそうなっているのか、その点はそのままでいいのだろうか、どうなのだろうかという点、大変疑問に思っておりました。率直な質問となりますが、何かこの時点でお答えいただけることがあれば幸いです。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

事務局、お願いします。

○畠山課長 正直申し上げますと、それほど何か明確に整理されたお答えではないかもしれませんが。5条につきましては、一般的な、まさに行政機関が文書をつくるに当たっての基本的な考え方ということを提示したものと考えてございまして、実際に現実的に個別の文書につきまして、保存期間満了時の措置でありますとか、そういうことをやるよりは行政文書ファイル単位で行われるということが一般的であろうかと思っております。そういう意味で、現実的な規定というよりは、まさに自分たちが行政文書をつくったときのあるべき姿、こういう言い方がいいのかどうかわかりませんが、そういう規定として1項があり、それを現実的には行政文書ファイルという単位で管理しているということが実態であろうかと思っております。

○宇賀委員長 保坂委員、よろしいですか。

○保坂委員 そういうことになりますと、この大きな3.の1年未満の行政文書というのが、一体どこで確定されるのかという問題や、あるいは他の保存期間の文書類が一体どこでどのように確定されるのか、あるいは、さらには歴史公文書等どのように確定されていくのかという問題に波及するわけで、最初に行政文書にするという行為が曖昧なままになっている、やや緩いままになっているのではないかと考えます。

電子文書システムの問題がありますので、そこが入ってくるとどうなるのか、私のほうで改善イメージはこの場では申し上げられませんが、ぜひ継続的に御検討いただきたいポイントだと考えます。よろしく申し上げます。

○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。

三宅委員、お願いします。

○三宅委員 今のことに関連したことで、少し調べておいていただきたいのですが、4条で、職員は文書を作成しなければならない、経緯も含めた意思決定に至る過程についても文書を作成すると。5条1項で「行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したとき」ですから、いただいた文書も当然そこに入れるとして、保存期間を設定しなければならないとなっていて、それで保存期間を定めるものを含めて集合物としてまとめるというのが2項になるわけです。

1年未満の文書というのは、保存期間を定めたときの集合物のファイルの中に入ってくるのか、入らないものとしての範疇で行政文書管理細則などで扱われているのか、これは

多分各省庁の行政文書管理細則を見ないとわからないし、また、あるいは各省庁で行政文書管理細則がないところもあるようです。

この辺のところの1年未満保存の文書は、今言った5条1項と5条2項、ほとんどの行政文書ファイルは我々も仕事をする上で重要なものもあれば重要でないものも結構時系列でとじますね。私は国立公文書館の有識者会議で、公文書管理法ができる前に、外務省の外交青書をつくるときに、案件があって、ずっとファイリングをされているものが一定期間たったときにそこから重要なもの以外を抜きながら重要なものだけ残していく作業をしていますという話を聞いたことがあり、その時のイメージがあったものですから、今回の1年未満の文書、だから廃棄しましたという、いわゆる森友問題の議論が国会で答弁されたときに外交資料としてファイリングされたものを一定期間たったときに抜いていくというものと、どうも違う事務作業がされているのではないかと思って、そのあたりで4条と5条、問題点を御指摘された5条1項と2項の間に1年未満の文書の取り扱いがどうなっているのかという具体的なそれぞれの省庁での扱いを見ないと、今回のいろいろなことを考えると何か具体的な提言ができないのではないかという感じがしているのです。

このガイドラインは平成23年4月1日内閣総理大臣決定になっておりまして、私もその決定にかかわり、この後このガイドラインに基づく各省庁の行政管理文書規則までは、この公文書管理委員会でチェックをするということをした記憶があって、今回過去の議事録と配付資料等を見ておりましたら、各省庁で規則までは確かに見ておりました。

ただ、細則があるというのはそのときに全く頭に入っていないくて、規則どおりにされて、その規則の別表1の、ガイドラインで申しますとの備考5に「本表が適用されない行政文書については、文書管理者は、本表の規定を参酌し、当該文書管理者が所掌する事務及び事業の性質、内容等に応じた保存期間基準を定めるものとする」とありますので、これは重要な予算とか、歳出、歳入にかかわるような文書であれば、その内容に応じて一旦1年未満とされたものも、ファイリングされたものでも1年たってからすぐそこから抜き取るということはないだろうという感覚で、そのころ備考の5が非常に大事なのではないかと思って、ガイドライン作成と規則の作成について、公文書管理委員会で意見を述べる機会のときに、絶えずこの備考の5と同様のものがあるかどうかをみずからチェックのポイントに置いていたのです。

ところが、今回の1年未満の文書の廃棄の問題というのは、そのような手続がとられていないような節がありますので、この点、各省庁の1年未満保存文書について細則で定め、あるいは細則なしで裁量行為でされているようなところを少し踏まえた上で、ここの基準を明確にすることを考えないといけないのではないかと思いますので、作業として大変かもしれないけれども、事務方のほうでぜひその辺は御検討いただければと思います。

○宇賀委員長 今、三宅委員長代理から出ました点につきましては、事務局のほうで調査をしていただいて、資料をまとめていただければと思います。

ほか、いかがでしょうか。



城山委員、お願いします。

○城山委員 ちゃんと読めているのかどうか分からないのですが、確認なのですけれども、例えば先ほどのガイドラインの15ページの上の段の真ん中あたりに、歴史的公文書等に該当されたものについては、1年以上の保存期間を設定する必要があるという規定があって、別表に書かれているカテゴリーごとに何年と書いている以外に一応こういうものがあるので、ある部分は1年以上ということでゼネラルで決めていますと。逆に言うと、今回1年以下のものを列挙する規定をつくることになるというのは、裏を返せば、どういうものは1年以上でなければいけないというものを、ここはとりあえず歴史的公文書というものは書いてあって、ほかにもこういう記述があるのかもしれませんが、その記述を詳細にする作業をするイメージでよろしいのでしょうか。

○畠山課長 確定的なつくり方というのは、次回にも提示させていただこうと思いますが、例えばということなのですけれども、1年未満として取り扱うべき文書の典型的な例示のようなことをするという書き方もあると思いますし、あるいは、むしろこういうものについては1年以上という整理をするのだということを書くという書き方もあろうかと思います。今はとにかく1年未満ということについて、ガイドラインに何も書いていないものですから、それについてどう書くのがほかと整合性をとれるかというのは、もう少し考えたいと思いますけれども、あり得るイメージとしては、今、申し上げたようなことかなと思っています。

○城山委員 確認ですけれども、要するに、包括的にきちんと書くのもあり得るし、例示という形で、ある意味ではボーダーラインは残す形で書くというのと両方あり得るということですね。

○畠山課長 それはどちらもあり得ると思います。

○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3に関する議論は以上となります。

次に、議題4「今後のすすめ方について」、事務局より説明をお願いします。

○畠山課長 資料3、表形式になってございますけれども、「公文書管理委員会の今後の進め方について（案）」という1枚紙、こちらをごらんいただければと思います。

今後、先ほど来、申し上げておりますとおり、ガイドラインの見直しということで作業を進めていきたいと思っております。本日7月7日に①ということで御議論いただいたところでございますけれども、この後、大変恐縮ですけれども、夏ぐらい、あるいは秋ぐらいにかけて2回ほど開催させていただきまして、その中でガイドライン改正の具体的な内容についてさらに御議論いただく。その間、夏ごろにあつては、各行政機関とのヒアリングというようなこと、先ほどいただいた宿題なども含めてやらせていただきたいと思います。

そして、秋ぐらいには、このガイドラインというものにつきましてはパブリックコメン

トが必要だと考えてございますものですから、そのパブリックコメントに出すガイドライン改正案というものをできれば取りまとめたいと思っております、パブリックコメントを経た後、年末にはこの公文書管理委員会でガイドライン改正の内容を確定していただくというようなことをお願いしたい。

その後、それに基づきまして、各府省の文書管理規則の改正というものを年明け以降、できれば今年度内にもまとめたいと思っております。その文書管理規則の改正につきましては、これは公文書管理委員会に御議論いただくべき事項でございますので、御議論いただければと思っております。

ただし、最後に書いてございますけれども、現時点における想定ということでございまして、今後、変更もあり得るということで、そういうことを御承知いただければと思っております。

以上でございます。

○宇賀委員長 以上の説明につきまして、御意見、御質問がありましたら、お願いいたします。

特によろしいでしょうか。

三宅委員、お願いします。

○三宅委員 前回5年後見直しでガイドラインの見直しのことはこれが出て、あとは先ほど申しました電子中間書庫の問題と、eラーニングを含む教育研修の問題がございましたので、ここでガイドラインを見直すということが今年度中にできるとすると、速やかにその趣旨を各省庁の職員の皆さん全員に伝えるべく、教育研修を充実させないといけないと思いますので、教育研修についてはセットで考えていただきたいと思います。

○畠山課長 大変失礼しました。ガイドライン改正の流れということでここに書いてございますけれども、5年後見直しで御指摘いただいたこと、ほかにも当然各種あるものですから、それもまとめて今年度中にその段階での成果ということをお示しさせていただき、その際には2月にお示ししたスケジュールに沿って進めていくということだと思っておりますので、適宜それはまた進めさせていただきたいと思っておりますので、よろしくお願いたします。

○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4に関する議論は以上となります。

以上で第55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、お忙しいところを御出席いただきまして、ありがとうございました。