

公文書管理委員会
第56回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第56回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成29年8月30日（水）15:00～16:30

場 所：中央合同庁舎第4号館 共用第2特別会議室

1 開 会

2 「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

3 閉 会

出席者

宇賀委員長、三宅委員長代理、井上(寿)委員、城山委員、野口委員、保坂委員
梶山大臣、松本副大臣、長坂大臣政務官、河内事務次官、北崎大臣官房長、田中審議官、
畠山課長、荒木国立公文書館次長

○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56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。

本日は梶山大臣に御出席をいただいておりますので、御挨拶をいただきたいと存じます。梶山大臣、よろしくお願いいたします。

○梶山大臣 このたび、公文書管理を担当する内閣府特命担当大臣を拝命いたしました、梶山弘志でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

委員長を初めとしまして、委員各位におかれましては、御多用中のところ御出席をいただきましたこと、心より感謝を申し上げる次第であります。

公文書管理のあり方についてさまざまな議論がされる中、担当の大臣につくこととなりまして、責任の重さを感じているところであります。安倍総理からは、各行政機関における公文書管理の質を高めるために、不断の取り組みを進めるよう指示をもらっているところであります。現在「行政文書の管理に関するガイドライン」について御検討をいただいているところでありますけれども、年内にガイドラインを改正すべく、引き続き積極的な御議論を賜りますよう、よろしくお願いいたします。

以上です。

○宇賀委員長 梶山大臣、ありがとうございました。

また、本日は松本副大臣、長坂大臣政務官にも御出席いただいておりますので、一言お願いしたいと存じます。

○松本副大臣 松本文明です。どうぞよろしくお願いいたします。

○長坂政務官 引き続き担当させていただきます、政務官の長坂でございます。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。

事務局におきまして、新たに河内事務次官が着任されておりますので、御紹介いたします。

○河内事務次官 7月11日付で事務次官を拝命いたしました、河内でございます。官房長時代に引き続きまして、よろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 また、国立公文書館におきまして、荒木次長が着任されておりますので、御紹介いたします。

○荒木次長 荒木でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 それでは、議事に入ります。報道のカメラの方々は、ここで御退室をお願いいたします。

(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「行政文書の管理に関するガイドライン」見直しの方向性のうち、資料1

「『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 公文書管理課長の畠山でございます。どうぞよろしくお願ひいたします。

資料1「『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」をごらんいただければと思います。

まず「1. 歴史公文書等の範囲の明確化」について御検討をお願いしたいと思っております。前回もこのテーマにつきまして御議論をいただきましたけれども、その前回の御議論も踏まえて改めて整理を行ったものとして提示させていただいております。

まずは、歴史公文書等の範囲、最終的に公文書館に移管されるのか、それとも、保存期間満了後廃棄されるのかということの基準について、基本的考え方とされるガイドライン上の【I】から【IV】でございますけれども、これにつきましては、この青いファイル中の「ガイドライン」と書いてあるくくりがありまして、その中の65ページ以降もあわせてごらんいただきながらお聞きいただいたほうがよろしいのではないかと考えております。ここが保存期間満了時の措置の設定基準、歴史公文書等の範囲について定めているところでございますけれども、この基本的考え方について改めて整理したいということでございます。問題意識としましては、ここに【I】から【IV】の基準が書いてございますけれども、こちらの基準につきましては、書いてある中身としては妥当なものであると認識してございますけれども、実際に各職員が文書をつくって、それに歴史性があるのかないのかを判断する際の基準としてはやや抽象度が高いのではないかという問題意識をもとに、もう少し具体的にわかりやすい形でこういう基準という形で整理できないかということで考えおるところでございます。

なお、前回提示した際には、【I】につきまして若干ブレイクダウンを試みておりまして、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というような、【I】のところには括弧書きを追加する案を考えてございましたけれども、今回の案につきましては、【I】から【IV】それぞれにつきまして、階層的には1階程度ブレイクダウンしたような中身というもので示してはどうかという御提案でございます。

具体的には、資料1の1ページ、下のほうからごらんいただければと思いますけれども、それぞれの【I】から【IV】につきまして、2つか3つぐらい、よりブレイクダウンした中身ということで提示したいと思っております。それを《留意事項》という書き方で、イメージとしては、この【I】から【IV】の点線の四角の後ろに、こういうことをガイドラインに記載してはどうかという問題提起でございます。

簡単に中身を説明させていただきますけれども、まず1ページの「【I】について、例えば、次のような文書が対象となる」というところでございます。【I】のところは、国の機関等の組織及び機能、並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書ということで、大きく分けて組織及び機能と政策の検討過程、決定、

実施及び実績という2つが整理されるということでございます。

それぞれにつきまして、まずは組織、機能については1つ目の・でございますけれども、国の機関等の設置、統合、廃止、改変の経緯及び各組織の組織構造や権限、機能の根拠となる情報が記録された文書ということで整理したものでございます。【I】の政策の検討過程、決定等々につきましては、経緯も含めた政策の検討過程や決定に係る情報並びに政策の実施及び実績に関する情報であって、将来までを見据えて政策の理解や見直しの検討に資すると考えられる情報が記録された文書と書いてみたものでございます。

以上が【I】でございます。

続きまして、2ページ目、【II】でございます。これは現在国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書というものが移管の対象となるということでございますけれども、3つにブレイクダウンを試みておりまして、1つ目が、権利、義務の法令上の根拠となる情報、そして、個人及び権利、義務の得喪に関する基準、指針等の設定に関する経緯も含めた情報ということで、そういう国民の権利、義務を決める際のルールといえますか、そういうものに関する文書というものをまず書いてございます。

2つ目としましては、個別の許認可等のうち公益等の観点から重要と認められるものに関する情報ということで、行政機関側から見てこの幾つかある許認可の中で重要であると思われるものについて移管すべきという考え方でございます。

3つ目でございますけれども、不服申し立てや国等を当事者とする訴訟の提起に関する情報のうち、法令の解釈等に大きな影響を与えた、何かそのことがきっかけとなって法律改正につながったとか、そういった不服申し立てや訴訟等についての記録文書というものを対象としてはどうかという問題提起でございます。

次に【III】でございます。これにつきましては、国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書ということで、正直申し上げて、若干この中身がわかりづらいところはあるのかなと思ってございます。これについては、まず1つ目は、政策の変更や優先順位の設定の影響を与えた社会環境、自然環境等に関する情報が記録された文書ということを示してございます。2つ目の・が社会環境のほうについて若干説明的に書いたものでございまして、政策が国民に与えた影響や効果等に関する情報や社会状況を示す重要な統計調査の結果、政府の国民に対する広報に関する情報が記録された文書。個別の例として、全くのイメージでありますので、必ずしも今申し上げるものがそのままかどうかは別でありますけれども、例えば少子化に関して1.57ショックというデータが示されたことを契機に少子化対策が進んだということもあろうかと思っておりますので、そのもととなるような統計情報、今の例であれば1.57というデータを示すような情報について、それ自体も移管すべきものと整理してはどうかと考えてございます。

3つ目は、我が国の自然環境に関する観測結果、その動態に関する情報が記録された文書ということで、これは地球温暖化の情報でありますとか、場合によっては動物の絶滅関係の情報とか、そういったものも入るかもしれませんが、そうしたものを移管する

対象として明記してはどうかということでございます。

【IV】でございますけれども、国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報ということで、これにつきましては、まず1つ目として、領土等の範囲も含めた我が国の来歴、あるいは多くの国民の関心事項となる自然災害、事件等の重大な出来事、かつ、国内で起きたものにも限らないということで、そういう情報が記録された文書。

もう一つ目としましては、文化、学術の成果、その顕彰等のうち重要なものに係る情報が記録された文書。わかりやすく言うとノーベル賞を受賞した関係の文書でありますとか、そういうものが対象となるのかなと考えてございます。

この基本的考え方につきましては、こういうブレークダウンをしてはどうかということ提起させていただいてございます。

この青いファイルの中の66ページ以降に具体的な表が示されてございまして、これはある程度各省共通の業務内容につきまして、どういうものを移管あるいはどういうものを廃棄するというを示しているものでございます。前回これにつきましては、最後のページ数で申し上げますと75ページの「22 文書の管理等に関する事項」でございますが、これにつきまして、今、廃棄となっておりますのですけれども、文書の管理簿等が該当するものでございますが、その中で何を捨てて何を残したか、移管したかという移管・廃棄簿、こういうものはそれ自体に歴史性があるとして、公文書館に移管すべきではないかという問題提起をいただいておりますので、その旨記載してございます。

このファイルでいいますと、次の76ページ以降に、この一般的なルールに当てはまらないいろいろな例外的な規定等を書いているところがございます。その中で今回特に御議論いただきたいこととしましては、まず、この注②というところで、廃棄とされているものであっても、国家・社会として記録を共有すべき歴史的な重要政策事項というようなものについて移管が必要となるということで書いてあるものでございます。この中で、阪神・淡路大震災以下、幾つかピックアップされてございますけれども、これについて、現代の情勢を踏まえてもう少し最新の状況を追加したらどうかという問題意識でございます。これにつきましては、次のページ以降で詳細に提起してございますので、改めて御説明したいと思います。

その後ろの③というものを追加してはどうかということでございます。③としまして、書きたいと思っていることにつきましては、まず各行政機関において一定の定期的な重要政策の選定ということをやっていただく。その重要政策に係る文書については、それを考え始めてから実施に至る経緯を含めて、通常であれば廃棄とされているものであっても、移管すべきではないかということを提起したいと思っております。各府省の中で新しい法律をつくる。当然国会の審議を経て成立していただく、あるいは新しい国民の注目が高い閣議決定を行う。そういったことに伴いまして、それに関する企画・立案、あるいはそれを実施していく過程で、制度定着まではいろいろなことがあろうかと思っておりますけれども、そうした一連の流れについて、それ自体に歴史性があるのではないかと判断してござい

して、各行政機関においてそれを判断していただいて、それに関する一連の資料を移管するということを提示させていただいてございます。

その後ろでございますけれども、3ページ目下のほう、(4)というものがございます。その前の(3)が、昭和27年度までに作成・取得された文書については、先ほどの基本的考え方に該当する可能性が極めて高いということが書いてございますけれども、それに加えまして、領土・主権対策関連施策ということについても、これも移管してはどうかという問題提起をさせていただいてございます。端的に申し上げますと、例えば尖閣あるいは竹島関連でございまして、国民に対して権利、利益を与えたとか、そういうことを示す資料みたいなものが残っている場合には、一定の個人に対する許認可という性質のものではありますけれども、その場所の特性に着目して移管という扱いにしてはどうかという問題提起、そうした趣旨で書いておるものでございます。

先ほど残しておりました次の4ページ目以下で、カテゴリーの追加ということについて、幾つか提示しながらここにどういうものを加えるかについて御議論いただければと思っております。

まず、現状、阪神・淡路大震災から幾つかの事項が示されてございますけれども、これを決めた段階にも3つの事項に分類して整理したということのようでございます。1つ目が災害・事故・事件に対処した事項、2つ目が我が国において新たに制度を創設した事項、3つ目が国際的な基準等枠組みの創設ということで、それぞれ必ずしもこの3つにきれいに分けられるわけではございませんけれども、一つの切り口としてこういうことで整理したということでございます。

もう一つ、その中で考え方の基準といいますか、そうした考え方としまして、日常的に政府はいろいろな取り組みをしておりますけれども、府省横断的に取り組んだ、その結果重要性が高いと思われるようなものでありますとか、あるいは②に特定時期と書いてございますけれども、対象期間の中の特定時期に対応したと。現時点で最終的に終了したというよりは政府部内として一定の制度化を行ったというような考え方をもとに整理してございますけれども、そういうものについて整理しまして、これをもとにどういうものをピックアップしていただくかということを御検討いただければと思ひ、若干こういうことを書いてみたものでございます。

(1) 災害・事故・事件に対処した事項ということで、今並んでいるのが3つでございますけれども、この間の追加候補としてずらずらと書いてございますけれども、例えば下から3つ目「東日本大震災関連」は、影響力の大きさということも考えますと、ここに記載してもふさわしいものではないかと考えておるところでございます。

(2) 我が国において新たに制度を創設した事項、これもその時々々の社会状況によりいろいろな取り組みを行っているわけでございますけれども、例えば現行の2つ目「情報公開法制定」と書いてございますものですから、この5ページの表の中の下から4つ目「公文書管理法関連」みたいなものは残してもいいのかなと考えてございます。

次の6ページはまだ続いておりますけれども、その中の一番下で「天皇の退位等関連」も書いてございますが、特例法を成立しまして、天皇の退位が行われることになってございますけれども、こうした資料についても御議論があるのかなと思ってございます。

(3) 新たな国際的枠組みの創設に関する事項ということでありまして、これにつきましては、例えば「2020年東京オリンピック・パラリンピック」ですけれども、これについては「サッカーワールドカップ日韓共催」並びの重みがあるのかなと思ってございます。

当然のことながら、ここに書いてあるもの以外が対象とならないというわけではありませぬので、もちろんお気づきの点があればおっしゃっていただくことは何ら問題がないと思ってございます。ここに書いてあるもの全部というのは量的にはどうかと思ってございますので、余り我々が決める話ではないかもしれませんが、イメージとしてはそれぞれの項目2つ、3つぐらいなのかなと思ってるところでございます。

以上が「1. 歴史公文書等の範囲の明確化」についてでございます。

とりあえず、私からの説明は以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、議論に入りたいと思います。資料1のうち「2. 広く移管が必要となる事項の追加」につきまして、これはここで御議論いただいたほうがよろしいですか。後ほどということですか。

○畠山課長 まずは3ページまで御議論いただいて、その後4ページの具体の項目についてということ。

○宇賀委員長 わかりました。

それでは、資料1の「1. 歴史公文書等の範囲の明確化」につきまして、御意見がありましたら御発言をお願いしたいと思います。

城山委員、お願いします。

○城山委員 ありがとうございます。

基本的にはいいのではないかと思います。若干幾つか確認をさせていただければと思います。

1つ目は、そもそもこれはもともとの文書にあるわけですが、4つのこういうものをゼネラルに移管しますよというところに政策という言葉が入っているのですが、政策とは何でしょう、範囲をどう考えるのかということが問題としてあるのだと思います。法律は第4条は意思決定となっているので、ある意味ではより広い対象なわけです。いろいろな意思決定があります。ただし、その後に具体的に法律の4条に書いてあることは閣議だとか、かなり特定に絞っているの、事実上限定されると思います。ただし、概念としては結構ゼネラルにとっている。そういう意味でいうと、新しい政策などだけではなくて、恐らくルーチンの意思決定にかかわる話も読める話になるのだと思うのです。

それに対して、4つの具体例のところは政策という形で限定をかけています。他方、許認可のような要するに、国民の権利、義務にかかわるところの意思決定は、多分【Ⅱ】で

広く拾っていますという構造になっているので、そこはある意味ではそもそも論になってしまうかもしれませんが、それでいいのかということです。逆に言うと政策ということまでどこまで拾うのかというところは、多分担当者とのやりとりでも出てくる話なので、そこをどう考えたらいいのかというところを確認したいということが1つ目です。

それとも関連するのですけれども、この辺もいろいろ苦労していただいているのだらうと思いますが、この【I】の《留意事項》のところは政策にかかわる重要情報というのがもともとの言葉で、それをどうパラフレーズされたかという、政策の検討過程や実施に関する情報であって、将来を見据えて必要なものというところで限定をしています。つまり、政策というところは限定しないのだけれども、全部の文書を残せというのではなくて、将来の見直し等を見据えて重要なものを残しなさいという整理になっていますと。

他方、3ページでお話いただいた新しい注のところかというと、今度は各省が重要政策としたものについては、廃棄となるものも残せというのは、先ほどのものと平行で見ると、恐らく重要政策については多分全部残すことになるのだらうと思います。そういう意味でいうと、通常の政策のものは重要情報だけ残すのだけれども、重要政策となったときにそれは全部残しますということになるので、逆に言うと重要政策というものをどう考えるかが課題として出てきて、先ほどのお話だと、これは各省で考えてくださいということになるのだと思うのですけれども、そこもかなり、どう投げるのかはなかなか課題があるのかなと。実際には各省でいわゆる重要施策ヒアリングみたいなものを年次の予算の前後でやっていたりしますけれども、そういうものを念頭に置くのか、もうちょっとこれ固有のことを考えてくださいということをするのか。特に全部文書を残せということになると、そこは考えなければいけないので、それをどう考えられるのかというのは関連する点です。

もう一つは、これは細かい点なのですが、【III】の《留意事項》の中で、少子化ショックのような統計調査という話を言われていて、例としてはなるほどなというのと同時に、他方、ちゃんと読めているかどうかわからないのですけれども、御紹介いただいたガイドラインの77ページのところで、統計調査でそもそも基幹統計調査とか一般統計調査の報告書は残せとなっているので、そうすると統計法上の調査みたいなものは放っておいても残りますということになって、念頭に置かれているのは、統計法上の調査ではないけれども、政策を立案する上で集めた重要な情報があつて、そういうものは残しなさいという理解でいいのか、それだけ確認させていただければと思います。

○畠山課長 ありがとうございます。

1つ目の政策、特に【I】で言っている政策というものの定義については、正直言って、ここでどういうものかということについてこれ以上の情報がないということでもあります。ですから、広く言うならば、日常どんなものであっても政策に入り得るということであろうかと思います。そういう中で、実態的には法律をつくるとかわかりやすい成果物が出てくるものは当然対象となると思ってございまして、恐らくその後ろにある別表などでも

法律とか政令とか省令とか閣議決定とか申し合わせとか、そういうことを具体的に書いてあるということ意識すると、少なくともそういうものについては政策の中に当然入ってくる。それ以外のものについてどこまで含み得るのかは、これ以上必ずしも明確には決めておらず、正直申し上げると適宜判断していく世界になっているのかなど。そのこと自体がどうかという議論はありますけれども、実態としてはそうなっているのかなと思ってございます。

2つ目の、まさにこの【I】で書いてあることと後ろの③で追加しようとしていることとの関係の御指摘の中で、特に③の中で各省が定期的に重要政策を決めるということの具体的なやり方ということでございます。正直申し上げますと、余り私どものほうでこれ以上の何かこういうものを選ぶなどの限定をつけるイメージは必ずしも持っておらないところで、もちろんそういうことを否定するわけでもございませんけれども、現時点では持っておらず、実態としては、各府省の中で、例えば毎年度次の年度の予算要求をしていくときに、各府省における重要政策みたいなことを、ある程度そういう形で決めるかどうかはともかくとしてイメージを置いて決めていくということをやっているのだと思います。我々としては、それをそのまま使ってもらってもいいし、例えば公文書管理という観点からの各年度の重要政策というものをそれぞれ決めていただくということでももちろんいいと思いますけれども、正直申し上げますと、ある程度各省が決める余地はあってもいいのかなと思っておったところでございます。

3つ目の統計の御指摘についてはまさにおっしゃるとおりでございまして、先ほど私が申し上げた例が統計法に基づく調査の例であったかどうかは精査せずに申し上げたのですが、思いとしては先生におっしゃっていただいたことと同じでございまして、統計法に基づく統計については、この後ろのほうの統計調査の中で読み込めるということでございまして、それ以外にも各府省が実態的に政策をつくっていくもととなるいろいろな調査をやっておる。そうしたものについて、そのデータ自体が極めて画期的といいますか、重要な意味があるものについては移管してもいいのではないかという問題意識でございました。

以上でございます。

○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。

野口委員、お願いします。

○野口委員 今の城山先生のお話と少し重なるのですが、本日の議論の後半で別表の注に何を加えていくかという議論もしなければならぬと思いますので、その前提として伺いをさせていただきたいと思います。

構成を見ると、別表の第2では1で基本的考え方というものが挙げられ、この4つについては移管をすると書かれています。その中に政策というものがキーワードになると思いますけれども、【I】があって、【I】を読むと、政策の検討過程についての重要な情報

が記録された文書は移管をするということになっているが、別表を読んでみると注がついていて、現状では②がついているわけですがけれども、廃棄とされているものであっても、残すべきものがあるという書かれ方、つまり、原則と例外という書かれ方になっていると思うのです。②がふえていくことになると、原則と例外の関係の整理の問題を考えなければならなくなるように思います。また、新たに追加される③というものと②との関係も整理しておく必要が生じるように思われます。極めて素人的に解釈をすると②というのは省庁横断的なもので、③というのは各個別の行政機関が個々に決めるという意味で、したがって、順番をつけるとすると②という横断的な話が出てきて、③のそれ以外でも各行政機関の中で個々に判断できる領域があると、こう整理をするということではよろしいかという話がまず1点です。

その上で、今の注の②というところに出てきているものは、非常に重要な事柄がここには書いてあるわけですがけれども、別表の位置づけから見ると、別表の第2の例外の例という形で出てきているので、今後どうするかが検討されなければならないように感じます。ここにずらずら重ねていくイメージなのか、それとも、今回大幅に新しいものも入れ込んでいくときには別途の入れからにするのか。イメージをお伺いできたらと思います。

以上です。

○畠山課長 若干まとめてお答えするような形になるかもしれませんが、まず、今の②阪神・淡路大震災以降、サッカーワールドカップというのは、まさにおっしゃっているように国民の注目も極めて高い。そして、政府としてもいろいろな体制をつくったりして、かなり一体的に取り組むということを考えてございます。それと③というのは、②の中に入っているものの実施というのものもあるかもしれませんが、基本的にはそれぞれの分担管理された行政機関の中で重要だと思っているものということでございます。当然、その中にはその法律の制定過程で国民的な議論を呼び起こしたようなものもあるかもしれませんが、実施過程においては各行政機関の業務として落とし込むというのであれば、それは③として整理されるということかと思っております。正直申し上げると、その②と③が結果的にかなり重複しているようなものもあるかもしれませんが、まず②で全体として捉えて、③でもう少し各行政機関単位で捉えていくというような整理をしてはどうかというのが今回の定義の仕方でございます。

おっしゃっていただいたように、例外と本体との関係というのが、確かにそういう問題があるかと思いますが、今、基本的な考え方が大きなルールですがけれども、事実上、実態的に別表の66ページ以降に書いてある表が一つの大きな判断基準になっていて、そこに盛り込むというのは、今の表自体が業務の段取りを書いているようなところでありまして、余り政策の中身で書いているような感じではないので、政策の中身で書く場合には例外的に書くというやり方にせざるを得ないのかなと。これはあくまで今の仕組みをそのまま使う前提ですがけれども、そういう中で、御指摘もありましたけれども、もうちょっと美しい形があるのかどうかは検討しないといけないかと思っております。十分であったかどうか分かり

ませんが、今のところそういったお答えでございます。

○野口委員 ありがとうございます。

○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。

保坂委員、お願いします。

○保坂委員 今、3ページの②③についての御意見がありましたけれども、基本と例外というバランスのほかに、3ページの②③で今回新たに議論されたところが奥まり過ぎているというか、深く奥底に入っているところが気になります。ここを大事にきちんと注目して見てもらうためには、もう少し上位に位置づけることが必要ではないだろうかと感じました。これが1点です。

もう一つは、今回この別表第2の1で基本的な考え方が示され、その【I】から【IV】までがブレイクダウンされて具体的に示されてきた。基本的な考え方がより詳しくわかったわけです。各行政機関ではどうするのかという、このガイドラインを見ながら、自分たちの行政機関の行政文書管理規則、これをつくるわけでございます。行政文書管理規則をつくる時に、この別表2に対応させたものを自分たちの行政機関に固有のものとして作り直す。そのときには、各行政機関に固有の業務が反映されるはずなのです。そのときに、今回このガイドラインで基本的な考え方が具体的に出てきたということになれば、各行政機関がつくる規則の中では、むしろこの別表1と別表2にカテゴリズして入れ込むことができるようなものも出てくるのではないかと。そういう可能性が大いに出てくると考えます。そういう意味では、行政機関が行政文書管理規則をつくる時に今回の基本的な考え方をブレイクダウンしたことに留意し、カテゴリー化、実際の2の(1)の大きな表のカテゴリー化、これを丁寧なものにしていくことが実際になされていくことが大事だろうと思いました。場合によっては、そういうことこそが注の中で書かれていてもいいのではないかと考えました。

以上、2点でございます。

○畠山課長 ありがとうございます。

奥まり過ぎている、もうちょっと上位にという御指摘、先ほどの野口先生の御指摘とも共通するところもあろうかと思しますので、もうちょっと考えさせていただければと思っています。

今は別表2の説明を中心にやっておりますけれども、別表1も含めまして、各省文書管理規則をつくる際には、自分たちの業務の実態に合わせてこれを適宜追加なり必要なものを埋めていく作業は当然必要かと思っています。今回の基本的考え方の追加によって、恐らくそういうことが進みやすくなるのかなと思っていますので、我々としてもそれをもうちょっと追加できるような、我々としての別表の追加みたいなことも場合によっては考えないといけないかもしれませんが、それも含めてもうちょっと考えさせていただきたいと思っています。

○宇賀委員長 三宅委員、お願いします。

○三宅委員 資料1の3ページの、今、いろいろと御意見をお伺いしている中で言うと、②と③の関係が、②は廃棄のうちで特に重要な政策事項で例示されるものということになりますが、③は定期的に重要政策を選定するというので、これはどなたがどういう形でやるのかはもうちょっと明記しないと、先ほどのように各年度の予算概算要求項目なるようなものは、恐らく②の特に重要な政策事項よりももっと範囲が広がるのではないかと思うのです。そうしたときに、①は移管とされているというのは、この別表2の下段に移管と書いてあるところですから、これは基本的に全部移管。廃棄と書かれているものは、この移管以外の文書と、それからここに廃棄と書かれている文書になるわけですが、重要な政策について幾つか盛り込むとしてもそれは数が限られているわけで、②で数が限られているものが上に来て、その下に各年度の予算概算要求項目、これは結構各省庁で毎年あると思うのです。数から言うと③のほうが多くなるのではないかと思うのですけれども、③と②が逆になるような表現もあり得るのではないかと思います。

そうでないと②でビッグな事件しか載せられなくて、③が来ると、それに準ずるようなものに絞り込まれるような感じもちょっとするので、そうではない感じに持って行って、移管のものが書いてあるのは移管でいいのですけれども、廃棄と書かれているものと、この基準から非常にわかりにくいものがあるわけです。例えば森友問題の売買契約の成立はどこかここに当てはまると思うのですけれども、その交渉記録になると、ここに当てはまるのかそれに準ずるのかがよくわからなくなって、とにかくもうここに書いていないのだから全部廃棄しましょうというのが財務省の考え方だったと思うのです。そうすると、廃棄するかどうかの判断基準のときに、かなりいろいろなところにある国有財産の売却という形になると、特に重要な政策事項にはまず該当しないだろう、しかも重要政策として概算要求に載るような話でもないだろうというような話になって漏れてしまう可能性があるのではないかと思うので、移管と廃棄と書かれているもの以外で重要政策課題とか何かそういうものでフォローアップして、プラス重要な政策事項という形にして、もう少し網をかぶせるような感じが何か出てこないかなというので、果たして②と③の順番でいいのかなということは、ちょっと気になりました。

それから、定期的に重要政策を選定するのを公文書管理担当の部局でやるのか、各省庁の分野と連動させるのか。これは各省庁に担わせるとすると、これまたばらばらになってしまって、後で出てきますが、1年未満の文書をどうするかということで各省庁で違うような形になるので、これはもう少し我々のほうでこうすべきだというようなものを何らかの基準みたいなものを立てておいたほうが各省庁が迷わないのではないかと思いますので、もう少しそこを掘り下げないといけないかという気はします。

○畠山課長 ありがとうございます。

②と③の関係につきまして、先ほど来問題になっております階層化の整理みたいな話とも共通するところがあるかと思しますので、もう少しよく考えてみたいなと思ってござ

います。

各府省庁、選定する重要政策について、ルール化はどこまでやるのがいいのか、あるいはそういうものをつくったということをまず世に示すところからは始まるのか。その辺ももうちょっと私どものほうでよく考えさせて、また提示させていただければと思っております。

○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、お願いします。

○保坂委員 今回「1. 歴史公文書等の範囲の明確化」のところで、資料の2ページになりますが、大きな2の(1)のところの一番大きな表の中の一番末尾「22 文書の管理等に関する事項」に関して、保存期間満了後の措置、従来廃棄としていたものを、「以下について移管」ということで、「移管・廃棄簿」を表に出す形で出てまいりました。これは非常に大事なところだと思っていて、移管や廃棄の判断が妥当であったかどうかということが検証される一つのポイントになるものと思っております。

ただ、実はもう一つ意味があって、例えばこれらの文書というのは、保存期間満了後に国立公文書館に移管されて、特定歴史公文書として50年後、100年後の人々に歴史資料として利用されるわけです。そのときに、この移管・廃棄簿だけで史料批判、テキストクリティークをするときに、もともとどうつくられていて、何が捨てられて、これだけが残っているのか、この資料はこう使えるという史料批判をするわけですが、この移管・廃棄簿だけで足りるのかどうかということが気になります。つまり、ガイドラインの中では移管・廃棄簿のつくり方に関しては、たしか具体的な例示がなかったのではないかと思います。つまり、このメタデータが非常に豊富ならば、100年後に歴史を研究する人、あるいは国民で過去の事実に興味や関心を持って調べなければいけない人が豊富なメタデータを使って調べられるというのであればそれでいいのですが、果たしてこの移管・廃棄簿だけで足りるかどうか。場合によっては、毎年度つくられる行政文書ファイル管理簿、毎年度分もあったほうが、100年後の人は理解できるのではないかというような考え方があろうかと思っております。この点、もう少し時間をかけて慎重に御吟味、御検討をいただければありがたいと考えたところですが、今日の段階ではいかがでしょうか。

○畠山課長 直ちにどういうものが追加されるべきかというのは今の段階で浮かびませんので、またよく考えさせていただきたいと思っております。

○保坂委員 ぜひ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、次に資料1の「2. 広く移管が必要となる事項の追加」について、御意見がありましたら、御発言をお願いします。

保坂委員、お願いします。

○保坂委員 それでは、質問をさせていただきますが、先ほどの件との関連で申しますと、3ページの②と③で、②のほうではこのガイドライン自体に明記する重要な政策事項等が例示されていて、③のほうでは各行政機関でも定期的に重要政策を選定するというのが出てまいりました。この③のほうは恐らく行政文書管理規則、各行政機関の規則のほうで書き込むのかと思っているのです。

そういうことに関連で申しますと、この②のほうに対する追加として、この資料の2.の4ページ以降の新しい候補リストが出てきたわけですが、ここに出てきている表の出し方は、府省横断的なものと対象期間がある程度定まっているものという2つに関して、○と×で区別をして出していただいております。この横断のほうを見ますと、内閣官房に担当室、本部、連絡会議等が設置されたものとなっているわけですが、逆に言えば、この表の中で横断のところは×がついているものは、別に担当した行政機関があると理解していいのかどうか。もしそうだとすれば、そういった行政機関のほうは、先ほどの3ページの③のところでも取り上げることがまず真っ先に必要になるという考え方ができるのかどうか。この点について、これは質問でございますけれども、考え方を教えていただければと思います。

○畠山課長 ここで○がついているものにつきましては、まさにこのページの一番上に書いておりますとおり、内閣官房に担当室、本部、連絡会議を設置したものであるということから、逆に申し上げますと、×のものについてはある省の中で完結しているものがほとんどだということでございます。

そういうものについて、もちろん今回③という形で提示しているものの中で、本来的にはしっかりと各省で適切に選ばれて拾い上げられていくに越したことはないと思うのですが、各府省の中で完結したとしても大きな問題については、もうあらかじめガイドラインの中で明確に書いておいて、そこは各省による判断の余地をなくするということも意味はあるのではないかと考えてございまして、そういう観点から今回提起させていただいているところでございます。

○保坂委員 わかりました。そう申しますと、横断的でないものであっても、このガイドライン上の②に追加すべきものは選ぶことにし、ただし、それは落ちてともいうか、ここでもし拾い上げられなくとも各行政機関の側で③のほうで拾い上げて、ちゃんと留意をしてもらうことができるという理解でよろしいでしょうか。

○畠山課長 もう一つは、実態的にはここに書いてある施策が相当前に各省庁として終了したものがございまして、③の規定は、恐らく今後それぞれの年度において新しい施策をしていくときに重要政策として作り上げられていくものでありますけれども、その際に、過去、例えば10年前にさかのぼって重要政策が何であったかということを決めるということまで求めるのはどうかと思っておりますものから、そういう意味でも、過去のものという意味でちゃんと拾っておく必要があるものについては、この②の中で押さえておくことに意味があるのではないかと考えているところでございます。

○保坂委員 ありがとうございます。

○宇賀委員長 ほか、いかがでしょうか。

城山委員、お願いします。

○城山委員 恐らく先ほど三宅委員が言われたことと絡むと思うのですが、②と③のプロセスの違いで、要するに、③は定期的に行政機関が選定するので、これが入る、入りませんということを判断するわけですね。②のほうは、例示は今回拡大することを議論するにしても、あくまで「等」と書いてあるので別にそれに限定される保証はないし、将来的に「等」がありますから、書いていなかったといっても残さなくていいということにはなりません。だから、②について言うと、何が入って入らないか、確認するプロセスがないということになって、かなり性格の違うプロセスになるのかなと。

先ほど三宅委員が言われたように、原則は③なのであれば、原則はもう各省でやってもらうのだけれども、例えば横断的で、特に過去のものについてはこういうものは残したよということ。まさに最後の例外的に②があるのであれば、多分その更新メカニズムはなくていいと思うのですが、②が上にあったときに、②のほうは選定メカニズムがなく③は選定メカニズムがあるということでもいいのかなというのは若干気になりました。

○畠山課長 よくわかりました。御指摘はごもっともかなと思います。

○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。

三宅委員、お願いします。

○三宅委員 城山委員の意見で、私の先ほどの疑念がさらに整理されたように思うのですが、この②の例示が「等」ということで将来に含みを持たせるとしても、今の時点で幾つか、きょうの御提案だと6つぐらいふえるような話になりますが、それだと10年ぐらいたったときにまたこういう会議をしなければいけないということでは困るので、自動的にそういうことがわかるような感じの表現を入れておかないと、せっかくやった意味がないのかと思います。

私はきょうの御提案で言うと③で各省庁でやって、それでも落ちがないように②かと思っていますが、仮にそうだとすると、将来的にもそこが重要な案件として、それに準ずるものがふえるような解釈の余地を入れておかないといけないのではないかという気もします。まだ頭の中が整理されていませんけれども、少し御検討をいただいた上でまた考えたいと思います。

○畠山課長 承知しました。

○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。

野口委員、お願いします。

○野口委員 城山先生と三宅先生のお話を聞いて、私も②と③の関係でもやもやしていたのですが、当初②が入った経緯というのは、これらは本当に例外的なもので、レス

キュー的に入ったものと記憶しているのです。そこに新たに③が加わることによって、その位置づけだったり場所だったりによって、②の性質が変わってくるというのは避けなければならないのであろうと思われまます。また、三宅先生の御懸念と同じく、このような改定を今後何回やるのか、やらないのかも考えておく必要があるのだらうと思ひます。

10年ごと、5年ごとに重要事項はこれだよと議論をしてつけ加えていくのか、それとも一度でこのぐらひの国家的な重要事項だったらと今回で決めるのかというところが少しかかわってくるのかもしれません。いずれにしてもレスキューで入れた規定なので、確かに当時の時代状況に影響を受けた内容にはなっているのだから、リニューアルするのであればリニューアルはあり得るのかなとは思ひています。

○畠山課長 ありがとうございます。

まさに御指摘のとおりで、③が今後定着して、誰もがこういうものは当然残るべきだというものがちゃんと重要政策に指定されるということが進めば、今後はこういう②の議論みたいなものが場合によっては必要なくなるのかなという思ひは、確かに私も聞いておりまして、おっしゃるとおりだと思ひます。

一方で、現在は③の仕組みがないものですから、この日韓ワールドカップ以降、現在までに至るものについては、今③があるのであれば残るのであろうけれども、今は何もないので、場合によっては廃棄されるエリアがあると思ひますので、少なくとも平成29年までに起こったことについては何かこういうものを拾っていく。それ以降は、まずは③でうまくいくようであれば③を順調に運用していき、それでもどうしてもというものがあれば、場合によってはここに追加することも必要かという整理なのかと聞いていて思ひ次第でございます。

○宇賀委員長 三宅委員、お願いします。

○三宅委員 説明を私も付加させていただこうと思ひますが、例えば「平和安全法制定」とありますね。これは②の仮に廃棄されるとしてもそれについてはいろいろなものを残しましょうといったときに、それはどんなものが入るのがよくわからないのですが、③の重要政策だと、例えば南スーダンのPKO派遣ということだと、防衛省が初めて駆けつけ警護、いろいろ議論があった中でやるということですから、これは非常に重要な政策になっている。③のところではそれについての日報が出てくると、これは残そうという判断が、もし③のほうでしやすいのであれば、②でくくるよりは③でくくっておいたほうがそれぞれできて、万が一漏れるものを③でという感じになるかもしれんないのですが、きょうのところは私も頭の整理ができていないので、今の事例がきょうの引用の感じからすると、どういう形で残っていくかの一つのバロメーターになる感じがしましたので、御検討いただければと思ひます。

○畠山課長 検討させていただきます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

城山委員、お願いします。

○城山委員 多分、今議論されているような方向で考えていただくとすると、恐らく今の②の持つ意味は若干変わってくるのかなと。つまり、ここに例示してあるものが、こういうものは入れるのだねと各省が重要政策を認定する際の一つの参考事例になるのだと思うのです。そういう意味でいうと、これに加えるときの考え方としては、この後起こったものの大事なものをに入れていこうという話なのではなくて、場合によっては、ボーダーになりそうなものは、こういうものは入れるべきなのですよとか、そういう観点で選んだほうがいいのだろうなど。

そういう意味ですと、三宅委員が言われたことの関係で言うと、今の整理は、この資料の4ページ目に書いてあるように、新しい制度だとか国際的な枠組みの創設ということ念頭に置いているかもしれないけれども、例えば南スーダンの例のような枠組みは新しくないのだけれども新しいオペレーションをやりましたと。そういう経験はちゃんと残さなければいけないというのであれば、そういうタイプのものをに入れておくとか、そういう観点で例を選んでいただいたほうがいいのかという気がいたしました。

○畠山課長 わかりました。それも含めて検討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、ございませんか。

それでは、資料2「各府省庁における保存期間1年未満文書の取扱い」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に関連しまして、大変恐縮でございますけれども、資料1の6ページのところで「3. 保存期間1年未満の行政文書の扱い」ということで書いてございます。これは実は前回7月7日のときも同じようなことで提示してございますけれども、これに対しまして、前回御議論いただいた際にもうちょっと各省の実態を調べるべきではないかという御指摘をいただいたところございまして、それをもとに私どもで調査いたしました内容を資料2として整理いたしましたので、資料2について御説明させていただきたいと思っております。

その前に、現在保存期間1年未満文書についての扱いにつきまして、若干前回の繰り返しのところもありますけれども、そもそも仕組みがどうなっているのかということについて御説明させていただきたいと思っております。

公文書管理法施行令8条3項というものがございまして、「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」という規定がございまして、ガイドラインにもこの趣旨と同様の趣旨が記載されております。したがって、歴史公文書等に該当されるという文書については、一年以上の保存期間が求められるということになります。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、1年未満と設定することがあり得るということでございまして、もちろん歴史公文書等に当たらない文書について、何でもかんでも1年未満という整理ができるわけではなくて、政令及びガイドラインの別表第1というものがございまして、その中で各省共通性が高い典型的

な文書についての保存期間が記載されておりまして、これに当たる場合は、それに基づいて保存期間を設定するというところでございます。

別表第1の中に入っていないもの、もちろん各府省の行政の実態においては、そちらのほうが量的には多いと思いますけれども、そういうものについては、この規定を参酌して、行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて行政機関の長が定めることになってございます。

そういう中で、実態として各府省がどういう運用をしているのかを調べたものが資料2でございます。「1. 保存期間1年未満文書についての規定状況」というところでございますけれども、先ほど申し上げましたとおり、ガイドラインには、特に1年未満についての規定というのは、先ほど申し上げたような「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」と書いているだけでありまして、どういう文書を1年未満とするということについての基準等はガイドラインにも書いておりませんし、各府省の文書管理規則にも書いていないところでございます。

それに対しまして、各府省では、これは実態的でございますけれども、文書管理規則の下に細則、あるいは名前はそれぞれの省庁によっていろいろありまして、取り扱いのガイドラインみたいにルールという形ではなく決めているところもございまして、そうした各省共通の文書管理規則の下位の取り決め方針みたいなものを定めて、その中で、1年未満の文書について何らかに記載している場合がございます。そういうものにつきましては、この1.の表の中で○がついている省庁、そこについては、細則等のレベルで1年未満の文書に関する記載がある省庁というところでございます。

右側の標準文書保存期間基準において1年未満に関する何らかの記載をしている例が存在する府省庁というところでございますけれども、まず標準文書保存期間基準というのは、文書管理規則をもとに、各省の課の単位でどういう文書をどれぐらいの保存期間にしていくなかを定めるものとされておりまして、各省にはそれぞれ課レベルでこの標準文書保存期間基準というものをつくってございます。その中で、1年未満文書についての記載がある府省というのが、ここに書いてある○がついてある府省庁ということでございます。

そういう意味で、それぞれ見ていただければ一目瞭然なのですけれども、細則に記載するあるいは標準文書保存期間基準に記載する、どちらにも記載する、どちらにも記載していない、実態としては各府省庁、かなりばらつきがございまして、なお、この点に関しましては、1年未満文書についての取り扱いについて何らかの基準をつくるべきということについては、必ずしも既存の法令やガイドラインに記載してございませんので、ここに○がついていないということをもって、直ちに何らかの法令に違反しているということではございません。そうした中で、特に今般この問題についてさまざまな御議論がある中で、どういう形を決めていけばいいのか、その規定のレベルはどうあるべきかということも含めて、参考という観点からもこういう形で改めて整理したものでございます。

次の「2. 保存期間1年未満の扱いとしている文書の具体例」ということでございまして

て、これは各府省庁の実態ベースでどういった文書を現実に1年未満の扱いとしているかということについて、典型的なものを提出してもらったところでございます。1つ目の・であれば、別途1年以上の保存期間で正本・原本が管理されている文書の写しでありますとか、あるいは国会に関する日常的な資料でありますとか、さまざまな日程表とか計画表とか、その他、雑誌の切り抜きみたいなものもでございます。軽微な質問に対する対応、こういうものが典型的なものでございますけれども、当然これ以外にも現実的には各府省庁の中でさまざまな資料を1年未満として運用しているということだと思われま

す。2ページ以下は、詳細な説明は省略いたしますけれども、各府省庁におけるこの1.のところで○がついている内容についての例をお示ししているということでございまして、見ていただければわかりますけれども、細則のところにも○がついているところも、名前は細則と言ってみたり、文書管理要領と言ってみたり、いろいろなパターンがございますけれども、それも含めてこういう形で整理してみたものでございます。方向性としましては、先ほど申し上げましたとおり、資料1の6ページの「3. 保存期間1年未満の行政文書の扱い」ということで、引き続きこういう形で議論していただければと思っておりますけれども、まずはその前提としての宿題返しということで説明させていただきました。

私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。

それでは、以上の説明につきまして、御質問、御意見等がございましたら、お願いします。

野口委員、お願いします。

○野口委員 保存期間1年未満の文書の取り扱いの実態を知る上でですが、もうちょっと実際にどういう管理が行われているかを知ることが大切なのではないかなと思う一方で、果たしてそれぞれの府省庁で1年未満の文書にどのようなものがあるかのリストとか、それがそれぞれ8カ月になっているのか、半年になっているのか、3カ月になっているのかといったような把握とかという、そういうレベルでの実情の把握が可能なのかどうかという点についてお伺いできればと思います。

○畠山課長 正直申し上げますと、1年以上の文書については行政文書ファイル管理簿というもので必ず登録するというルールはございますけれども、1年未満の文書につきましては、その種類というものもかなり多様なものがあると思いますし、おっしゃっていただいたようなもの以外にも実態的には日々つくられ、日々廃棄されているという性質のものもあると思いますので、なかなか全体像というようなことを把握してお示しするというのは、正直難しい面があるのかなと思っております。

○野口委員 そうすると、1年未満にしたことがどうかという評価はできず、そのプロセスで、公文書管理のあり方として、少し改善できるとか、工夫できるようなところがあればどういったところがあるのかということを経後の議論の中で洗い出していく方向になるということになるのでしょうか。

○畠山課長 はい。

○野口委員 わかりました。ありがとうございました。

○宇賀委員長 ありがとうございました。

ほか、いかがでしょうか。

三宅委員、お願いします。

○三宅委員 きょう、この保存期間1年未満文書の規定につきましてはお調べいただいて、大変ありがたかったかと思えます。私どもはちょうど東日本大震災を経て、災害対策本部等の議事録がないことが問題になる前に、それぞれの各府省庁の行政文書管理規則を点検させていただいたところまでさせていただいたけれども、その後の1年未満の文書については全く頭の中から抜け落ちていたものであれでしたが、もう一つ気になるのは、文書の廃棄の着手時期なのですけれども、通常行政文書ファイル管理簿に記載されるものは、たしか年度末まではとにかく着手時期に起算されずに、翌年の4月1日以降から廃棄可能かどうかの年限が定まるものですから、ある年度中につくられたものは一律翌年の4月1日から計算できるわけですね。

今回森友問題で問題になったのは、買い戻し特約つき売買契約が成立したので、その時点でもう廃棄していいという特例になるので、たしか1年未満文書については保存期間の着手時期もその時点からでいいという、ここの例外がまた絡んでくるものですから、これがダブルになっているので理財局長のああいう答弁が成り立ったわけです。それが国民の不信を招いたということになると、この1年未満の文書の取り扱いと同時に、廃棄の着手時期も少し精査しておかないといけないのですが、その辺のことを、どのぐらいまでこの取り扱いの基準なりスタンダードを立てるときに考えるのか、含みで考えないといけないのではないかと思います。きょうは問題提起ですが、どうしていいかはまだわかりません。

○畠山課長 実態としては、まさに先生のおっしゃるとおりに、各府省においては一般の文書であれば原則としては4月1日というルールでやっているのですけれども、1年未満文書については、起算日自体をその文書が生まれたときとか、そういう整理にして、それから1年以内ということで整理されているということであろうと思います。そういうことも含めて、どういう整理がいいのかということについて、今後、これからまさにお知恵をいただきながら考えていかなければいけないと思います。

一方で、1年未満という性格であって、もし言い方が適切かどうかわかりませんが、日々捨てていくものがあるのであれば、それを4月1日まで持っておくというのは現実的なのか、こういうことは私が言うのはどうかと思いますけれども、そういう観点もあるかもしれません。

○三宅委員 私も日弁連の副会長をやっているときに、いろいろな交渉の文書で、法律の用語ではありませんが、落とし物とか、突き返しの文書とか、本来は口頭で伝えるべきものを、正確に伝わらないから紙の形でやりとりした記憶があって、はっきり言って、余り

表に出しにくいような文書もあるのです。それと同時に、ある程度の交渉が固まってくれば、その固まったところからは意思形成の重要な決定過程として残さなければいけないということになるので、文書はすぐに捨てたほうがいいものとそうでないものと、微妙にあると思うのです。

重要な意思決定を残すという公文書管理法の4条からいえば、ある程度の各省庁のやりとりなどが固まる段階からは残すことになる。その段階からは、少なくとも翌年度の4月1日までに1年未満文書だけれども、ファイル簿か何かに記載をして、廃棄するときにはそれを廃棄するというルールをつくらないと、今言ったところで1年未満の文書はすぐに捨てていいのだという形になると、先ほどの議論の中のファイル管理簿などはつくる意味がなくなりますと、そうすると現状が全然変わらないので、文書の質に応じて意思形成の過程を残す趣旨を含むものについては、少なくとも翌年の1月1日からにしましょうというルールをつくったほうがいいのかというのは、今、本当に思ったところなので、これから検討していただきたいと思います。

○畠山課長 わかりました。御指摘の点も踏まえて検討を進めたいと思います。

○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。

松本副大臣、お願いします。

○松本副大臣 この文書の自筆サイン等々が入っている現物を残す価値のあるものと、きょういただいたこういった資料というのは、全部電子化されている資料として管理しているのだと思うのです。全部紙で管理をすることになりますと、膨大な場所をとらなくては行けない。加えて、その内容を後から利用するとき、検索という機能が大変難しくなります。そうであるならば、最初から電子化がふさわしい資料については電子化ということ、ある共通フォーマットの中で各省庁にお願いをすることができるならば管理が容易になるし、質と量がいっぱい、遠慮なくこれもこれもとっておけばいいではないかという方向に流れていくのではないかということ、こういう点をお考えいただいているかどうか1つ目です。

2つ目なのですが、この間の加計学園のときに、文科省の中で文書があったということ、いろいろ出てきたわけですが、その文書について信憑性が、お互いに私はそんなことは言っていないとか、メモが残っているのだから言っているのではないかとかという、文書そのものの信憑性が疑われるような行政文書なるものの取り扱いというのでしょうか。そこら辺を決めておいていただかないと、何でもかんでもとっておいて、50年後、100年後に保坂先生が言われたとおり価値を判断する際に、間違った誰かの恣意的な資料が重要な資料として50年後に見られたときというのは、それこそ歴史を曲げてしまうことにもなりかねないので、そういったことへの対応は、どういう対応をされようとしているのか。この2点を伺えればと思います。

○畠山課長 1点目につきまして、昨年この委員会でおまとめいただいた5年後見直しの

中でも電子文書の適切な保存・移管のための電子中間書庫の検討、文書管理システムの改善というテーマがございまして、今やっている課題と当然関係なくはないのですけれども、それ以外の課題として今後検討を進めていくべき課題ということで、今、外国の調査などもしておりますものですから、そういうことも踏まえて考えていくべきだと思っています。

2点目の真正性についても重い課題だと思っていますので、直ちにきょうの検討テーマに上がっているわけではありませんけれども、よく考えなければいけない課題だと思っていますところでございます。

○宇賀委員長 よろしいでしょうか。

ありがとうございました。

ほか、いかがでしょうか。

保坂委員、お願いします。

○保坂委員 議論が少し戻ってしまうかもしれませんが、本日の資料2では、2.で1年未満の扱いとしている文書の具体例を挙げていただいております。ただ、こういった種類の文書は、1年未満ではあるけれども、行政文書であると理解されるものなのではないかと思うのです。すなわち、情報公開法の開示請求の対象になるのではないかと考えますけれども、そうなのか、どうなのかということの確認です。

もしそうだとしたならば、こういった1年未満のものについても、どうやってあるのかわからないのか特定するのか。実は公文書管理法の5条第1項で、作成したらすぐに一定の把握をすべきだということがあるのですが、それが必ずしも明確になっていないという問題があって、電子文書システムの中で既にそういうものは残っているから、あえてそれをこのガイドライン上でも細かく書く必要がないのではないかと私自身は推測しましたがけれども、その問題との関係もあるのですが、この1年未満のものについてはどうやって把握するのか。開示請求が出てきたときに、あるとかないとかということはどうやってお答えになるのかが問題で、曖昧に答えるわけにはいかないとすれば何らかの特定方法が必要で、それがあるはずだと私は思っているのですが、これについてどんな方法をとるのでしょうか。

以上2点、お伺いしたい、確認させていただきたいと存じます。

○畠山課長 まず、この「2. 保存期間1年未満の扱いとしている文書の具体例」については、行政文書であることを前提に整理したものでございます。保存期間としては1年未満ということであろうかと思えますけれども、行政文書性はあるというものでございます。

情報公開との関係でこういうものがどう扱われるかというのは、なかなか情報公開の実態が、直接担当省庁でもないということもあって答えづらいところもあると思います。若干想像も交えて申し上げますと、情報公開をされる際に、かなりの方はある程度その文書ファイル管理簿をごらんになりながら請求されると思いますけれども、それでも、何とかに関する資料についてということで、抽象度が高く請求される方もいらっしゃるのではないかと考えています。

それに関しましては、実は1年以上の文書も、行政文書ファイル管理簿におさまってい

るものもおさまっていないものも共通性が一定あるのかなと思いますけれども、基本的な考え方としては、持っている文書の中を広く見てみて、現在持っている文書の中でどれが該当するのかをある程度目星をつけながらではありましようけれども、洗っていくということでもあります。1年未満の文書であるもの、だから情報公開の対象ということをして全然気にしないで扱っているということではなくて、実態として請求があったときには、共有フォルダなどを見ながら、その文書は1年未満か1年以上かということは、逆にそれほど意識せずに請求に対応しているのではないかと。これは制度所管官庁で必ずないものですから、私の若干の想像も込めての回答となりますけれども、そういうところはあるのではないかと。

結論から申し上げますと、1年未満の文書について何か情報公開請求があったときに、枠外としてそれは基本的にはないものとしようとか、そういうことは決して各府省の実態としてあってはならぬと思っているところでございます。

○保坂委員 もしそうだとすれば、この1年未満の文書であっても何らかの特定方法というのでしょうか。そういうものを確定しておく必要があるのではないかという気がするのです。あるいは、ほかの方法を何か検討するか、既にある方法を使うか。そこのところの対策が必要だろうと思います。そういう対策をしないということは、今のままにすることですね。そうではなく一歩進めるのだということは、何か一歩踏み出す方法を決めるということではないかと考えたのですが、御検討いただきたいと存じます。

○宇賀委員長 三宅委員、お願いします。

○三宅委員 今の保坂委員の御意見をお聞きしながら考えていたのですが、防衛省の南スーダンの日報の件で、特別防衛監察の結果の記録などを読ませていただくと、開示請求が来た段階で南スーダンのPKOの日報は1年以上の保存の取り扱いではないから、まず行政文書管理ファイルには載っていません。それを文書として特定して請求していませんので、それを受けた防衛省は、これは個人情報だという取り扱いにしようという形にしたものだから、そこからボタンのかけ違いになったように思うのです。

先ほどの話のように、仮に1年以上でない文書であっても、重要な意思形成にかかわるものはとりあえず1年未満の保存のファイル管理簿などに載せる形にすると、そこそこはかなりそこで載っているのだから、これは行政文書でないとは言えないでしょうというような議論になったのではないかと思うのです。少しそういう歯どめがないと、あの問題は明らかに個人メモだという取り扱いを最初にしたから最後までおかしくなってしまったので、我々は大臣の責任とか何とかというよりも、公文書の管理のあり方としてああいう体制でよかったのかどうかということを見なければいけないときに、先ほどの文書の廃棄の問題を絡めて考えないといけない。

それから、先ほど副大臣がおっしゃった電子情報、まさにあれは電子情報で残っていて、各陸幕に会ったり、統合幕僚に会ったりしたわけですがけれども、その電子情報の管理をどうするかというルールをはっきりすることと明らかに連動してくる。その連動がはっき

りして、電子情報に残っているものも、これは行政文書だという取り扱いの認識に立てばよかったです。残念ながらこの細則などを見ると、防衛省の場合ですが、原本が1つあればあとはもう随時廃棄していいという細則なものですから、そこはもう絡みで、とにかく個人メモという取り扱いに流れてしまった。これはもう我々はこれからeラーニングの教育の中でもきっちりしなければいけない事例の先例になると思います。その辺は複雑に絡んでいるので、少しいろいろなことを考えながら、今後1年未満の保存文書についても基準なり保存の仕方を電子情報と紙も含めて考えていかなければいけないのではないかと思います。

○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。

井上委員、何かございますか。

○井上委員 「2. 保存期間1年未満の扱いとしている文書の具体例」のところなのですが、これは幾つかの省庁でこういう扱いになっているというのであって、別に共通するものとして出ているわけではないわけですね。

自分の専門に引きつけ過ぎてしまうのですが、下から2番目「職員で供覧する新聞、雑誌記事の切り抜き集等」というのがありますが、戦前の外務省の外交記録を見ると、それが全部残っているのです。新聞の切り抜き等々の実物が残っていて、それがどう利用されているのかをいろいろ推測させるところがあって、歴史を調べている者としては非常に有益なものではあるのです。ただ、時代状況も違っているので、単純に資料として、ほかのところでも確認できるようなものであれば1年未満で別に廃棄してもいいようになっていくのか、今後どのような共通の基準づくりをしていくのかというところについて、何か手がかりを教えてくださいとありがたいのですけれども。

○畠山課長 新聞記事につきまして、雑誌もそうですけれども、例えば我々もさまざまな想定問答をつくる際に、新聞にこういうことが書かれていたけれどもどうかということもあります。そういうものについては、それに関してこういうような想定問答をつくりましたということで、それ自体がしっかりと文書化されて保存ないしは廃棄ということはあるかもしれませんが、ということでもありますものですから、要するに、何らかの政策に関連してそれを使ったということであれば、その政策に関連する新聞記事ということで残る可能性はあると思っております。

一方で、万一自分のところの仕事に必ずしも関係なくても新聞の記事の切り抜きが届くケースもあって、そういうものについてはずっと保管しておく必要は、ある課にとっては保管すべきものであってもほかの課にとっては大事ではないという場合もあろうかと思えます。

その辺、書き方としては、これだと新聞記事全てが1年未満として全部捨てていいということで読めるのかもしれませんが、趣旨として、ほかの重要政策、保存すべき政策と絡んで書かれているような新聞記事は、その政策として文書化されて、その中に溶け

込まれることもあろうかと思っています。そうでない一般的なという言い方がいいのかどうか分かりませんが、日々の新聞記事だということで御理解いただければという趣旨でございます。ですから、もしこういうことをルール化して1年未満はこういうものであるということで言うのならば、それはもうちょっと正しく書いたほうがいいのかと思っています。

○井上委員 あと、これは本当に小さなことかもしれないのですけれども、ここに「幹部（政務を含む）の日程表等」というものがありまして、これも私が個人的に調べていることに関連で、敗戦後すぐに、政府である非常に大がかりな調査をするプロジェクトがあって、結果的には途中でなくなっているのですけれども、その政府の会議に、誰が何月何日に出ているのかを調べております。大臣経験者クラスで日記をつけているような人のものは確実にできるのですけれども、そうではなくて、官僚の人たちの中の割と上のほうの人で直接ここにかかわっている人が、一体いつどこにどうかかわっていたのかを何かしら知りたいのですけれども、そういうことがわからないのです。逆にこういうものを見てしまうと、こういうものが残っていたら、わかってよかったなというところもありまして、歴史研究者からするとみんな重要だという話になってしまうので、何でも残してくださいとつい言いたくなってしまうのです。そこまではもちろん言いませんけれども、一見すると1年未満で廃棄してもいいようなものであっても、こういうものはちゃんと残すのだということがわかるような形になってほしいなと思うのですが。

○畠山課長 先ほどの話と共通かもしれませんが、ここに書いてあるから全部1年未満ということではなくて、もちろんそれに関連して重要な業務の一環として行った際の日程表の記録などであれば現在でも残っている可能性もあると思います。そういうことで、これをもとに何らかルール化する際には、もうちょっと慎重に考えないといけないかなと思ったところでございます。

ありがとうございました。

○井上委員 ありがとうございました。

○宇賀委員長 ありがとうございました。

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。

以上で、第56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。