

公文書管理委員会
第57回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第57回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成29年9月20日（水）10:30～12:00

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 「行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム」取りまとめについて

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 「公文書管理に関する行政評価・監視」の結果について

5 閉 会

出席者

宇賀委員長、三宅委員長代理、井上(寿)委員、井上(由)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、幸田内閣府審議官、
北崎大臣官房長、田中審議官、畠山課長

○宇賀委員長 それでは、定刻より少し前ですが、皆様おそろいのご様子ですので、ただいまから第57回「公文書管理委員会」を開催いたします。

本日、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。

委員の定足数は満たしております。所要1時間半程度を見込んでおりますので、よろしく願いいたします。

本日は、梶山大臣、松本副大臣、長坂大臣政務官に御出席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「行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム」取りまとめについて、事務局より説明をお願いします。

○畠山課長 おはようございます。公文書管理課長の畠山でございます。本日も御多忙の中お集まりいただき感謝いたします。どうぞよろしく願いいたします。

本日は、前回に引き続き、ガイドラインの見直しに向けた検討をしていただきたく、前回8月30日の議論を踏まえ、資料を作成いたしましたので、順次御説明させていただきますけれども、先だって1件、資料1に基づきまして、「行政文書の管理において採るべき方策について」とある資料でございますけれども、この説明をさせていただきたいと思っております。

行政文書の取り扱いにつきましては、さきの通常国会も含めまして、その作成する文書の範囲でありますとか正確性の確保、保存のあり方などにつきまして、さまざまな指摘があったところでございます。このため、より適正な公文書管理について、私ども内閣府だけではなく、情報公開法を所管する総務省などとともに、内閣官房に置かれた「行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム」をつくりまして、検討を行ってまいったところでありまして、昨日、検討チームとしての取りまとめがなされました。その内容を当委員会に報告いたすものでございます。

現在、当委員会におきまして、ガイドライン改正に向けた検討が進められているところでございますけれども、その改正を待たずとも、現行のガイドラインのもとにありましても、各府省で取り組み可能な事項があるのではないかとという観点から検討を進めまして、公文書管理法、特に第4条の文書作成義務に関する規定、それからガイドラインの趣旨を徹底して、各府省が統一した考え方のもとに文書管理の運用を行うという観点から作成したものでございます。後でもちょっと御説明しますが、今回の取りまとめにつきましては、その内容を直ちに各行政機関に周知徹底し、実施に移していきたいと考えているものでございます。

以下、その内容につき、資料1に基づきまして、御説明させていただきます。

まず、1ページ目、上半分が前書きでございます。特に「こうした中」と書かれている2段落目から、先ほどもちょっと申し上げましたけれども、今回の検討チームの取りまとめの考え方みたいなものを書いているところでございます。

次に、具体的内容につきましては、全体は大きく3つの部分から成り立っております。

して、1つ目が「行政文書の作成について」、2つ目が2ページの下のほうから始まる「行政文書の保存について」、それから3ページの下のほう「文書管理体制の充実について」、それ以外に4ページ目に「その他」もございますけれども、基本的に大きな内容としては、3つの大きな項目から成り立っているところでございます。

まず、1ページの真ん中あたりからの「1 行政文書の作成について」でございます。

「(1) 作成する文書の範囲について」ですけれども、ここでは2つの項目から成り立っております。まず、アでございますけれども、行政機関内部の打ち合わせや外部の折衝当を含む、公文書管理法第4条及びガイドライン別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案あるいは事務及び事業の実施の方針、こういったものに影響を及ぼす打ち合わせの記録の文書を作成することを定めたものでございます。

これだけだとなかなか理解いただけるかどうかということもございますものですから、今回、この青いファイルで39ページ、ガイドラインの別表第1の中に一番上の項目として事項というのがございまして、1から22の事項が整理されているところでございますけれども、これが公文書管理法第4条に基づく具体的な作成すべき事項についてガイドラインで示しているものでございます。今回、このガイドライン別表の22の事項に関する事項につきまして、その業務に係る政策立案、事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打ち合わせの記録については文書を作成する。その打ち合わせ等とは、行政機関内部のものもあります。役所の中の打ち合わせ、それから役所の外の方との打ち合わせ。そういうものを通じて文書を作成するということが記載しているものでございます。

文書の範囲については、アの中身が一番ポイントでございますけれども、あわせてまして、イの部分でございますが、ガイドライン別表第1では、各行政機関に共通する業務を類型化して行政機関が作成すべき行政文書の具体例を示しております。各行政機関は文書管理規則の中で適宜このガイドラインに示した別表第1を追加することができるようになってございますけれども、これにつきまして、各行政機関の実態をよく見て、それぞれの判断において追加をしていただきたいということを書いているものでございます。例としましては、契約に関する事項とか統計に関する事項と書いてございますけれども、こうしたものを各府省で文書管理規則の中で追加していただきたいということでございます。

次に、「(2) 行政文書の正確性確保について」で、2ページでございます。

国民への説明責任を全うすると、公文書管理法第1条に定められてございますけれども、そうした観点から、意思決定過程や事務及び事業の実績を正確にあらわす行政文書を作成することが求められているものと思います。そうした趣旨により作成する行政文書につきましては、ア、イの2つの取り組みをするということを決めたものでございます。

まず、アにつきましては、行政文書作成に当たっては、正確性確保の観点から、内容について原則として複数の担当職員による確認を経た上で、文書管理者、これは各府省

で言うところの課長級ですけれども、その文書管理者が確認するという内容を記載してございます。また、文書管理者より上の部局長等上位の職員から作成してくれという指示があった場合には、その指示を行った者の確認も経るということを書いてございます。

2つ目でございますけれども、各行政機関の外部の者との打ち合わせの記録についてでございます。これにつきましては、当然のことながら、行政機関同士の者、あるいは行政機関の完全に外部の方、民間の方、いろいろな団体の方も含めまして、そうした打ち合わせ等の記録につきましては、まずは当該作成する行政文書のほうで出席者の確認を経ることとしておりまして、それにあわせまして、可能な限り、相手方の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性確保を期するということも定めておるものでございます。

ただ、現実問題といたしましては、全てのケースにおいて相手方に確認をとるということもなかなか難しい場合もあります。また、その相手方との確認自体がかなり折衝事項になってしまうケースも場合によってはあるのではないかと感じてございまして、そうした場合に、その以下のところでございますけれども、作成する行政機関において、相手方発言部分等について記録を確定しがたい場合には、その旨を判別できるように記載する。この部分については相手方の確認がとれていませんというようなことがわかるような書き方で記録するというところでございます。

これにつきましては、例えば、行政機関同士が打ち合わせ等を行った場合には、当然のことながら、それぞれの各行政機関において自分たちの記録を残していくということでございます。

以上が「行政文書の正確性確保について」でございます。

次に、「(3) 検討や内容確認等の過程で随時内容が更新される行政文書の取扱いについて」でございます。

行政機関の中での文書作成につきましては、まずは係員、係長ぐらいが案をつくりまして、だんだん上に上げていく過程で文書の内容が校正され、確定していくという段取りをとることが一般的であろうかと思っておりますけれども、そうした中で、どのような段階の文書なのかをはっきりするでありますとか、そうしたことを定めているものでございます。

アでございますけれども、検討や内容確認等の過程で随時内容が更新される行政文書につきましては、確定した方針等に係る行政文書との区別を図るということから、どの段階の資料であるかを明記するというところでございまして、例えば「〇〇課長説明資料」であるとか「〇〇局議説明資料」であるとか、そういう段階を示すものを求めているところでございます。

イは、当たり前でございますけれども、当該行政文書の作成時点、作成担当を判別できるように、日付あるいは作成者に係るクレジット等を付すことにしてございます。

以上が、行政文書の作成のところでございます。

2 ページの下のほうから始まります「2 行政文書の保存について」でございます。

2 ページの一番下では、紙についても記載してございますけれども、特に電子文書につきまして、3 ページ目以下でございいただければと思います。

電子文書につきましては、紙文書と異なりまして、更新が容易でありますとか、複数の者によるアクセスがしやすいという特性がございます。こうしたことに留意して以下の方策を定めるということでございまして、アからオまで5つございます。

アにつきましては、行政文書に該当する電子文書についても、文書管理者による確認の上、共用の保存場所、共有フォルダ等と呼ばれますけれども、そちらに保存するということを定めてございます。

それから、その共有フォルダの中ですけれども、例えば行政文書ファイル上の分類に従った階層構造にするということで、現状、かなり共有フォルダの階層というものがそれぞれの行政機関によってばらばらであり、あるいは課、職員レベルでも必ずしも統一がとれていない実態もあるようでございますから、行政文書として管理しやすい構造にするということを定めてございます。

ウでございますけれども、内容が更新されていく文書、そういう行政文書につきましては、「検討中」という名称のサブフォルダを作成する等、他の行政文書とは区別して管理する。検討等の進捗を的確に反映して整理するということも定めてございます。

エでは、個人的な執務の参考資料は、個人フォルダに置くことを徹底するというところでございます。

オの部分では、電子メールの取り扱いですけれども、保存責任者を明確にする観点から、原則として作成者または第一取得者が速やかに共有フォルダに移すということでございまして、以下に①から③のような具体例を記載しているところでございます。

以上が、保存のところでございます。

3 ページ目の真ん中よりちょっと下のあたりから「3 文書管理体制の充実について」でございます。

まず「(1) 文書管理担当者の設置について」でございますけれども、今回の取り組みまとめにおきまして、文書管理者は課長級でございますが、その役割が改めて明確になり、そういった業務量も多くなることが想定されるところでございますから、そうした業務を効率的に実施するため、現在、任意の規定でございます文書管理者の補佐体制としての文書管理者を整備するということをアで定めてございます。

イでは、そうした者を指名する際の考え方を記載しているものでございます。

3 ページの一番下から4 ページにかけての「(2) 研修をはじめとする適切な文書管理の推進に向けた取組」でございますけれども、まずは各行政機関で速やかにこの取り組みまとめの内容、さらには、当然のことでもありますけれども、既定の公文書管理法、ガイドライン、その中には留意事項も含まれますが、あるいは各府省における文書管理規則について周知徹底する。文書管理に関する研修等を通じて、統一的な考え方のもとに運用

が確保されるようにするということを求めています。

次のところでは、内閣府として、現在、e-ラーニングでありますとかサテライト研修、こうした施策による研修の充実を検討しているところでございますけれども、これにつきまして、年内に結論を得るということでございます。

また、各行政機関において、課題でありますとか対応策、あるいは好事例でありますとか、そうしたものを共有する会議の活用等の取り組みを行うこと。

それから、各行政機関で定期的な点検の実施。例えば四半期ごとに文書管理推進期間といったものを設けて、自主点検の実施を行うといったことも記載してございます。

最後に「4 その他」でございますけれども、内閣府では、この取りまとめの内容について、公文書管理委員会にもお諮りした上で、ガイドライン改正等の所要の措置を講ずるとされてございます。

以上が内容でございますけれども、この取りまとめの趣旨は、若干最初にも申し上げましたが、本委員会で審議いただいておりますガイドライン改正を待たずとも、各行政機関が早急に自主的に行い得る内容が多いと考えてございますので、できるだけ早く、私ども内閣府から各行政機関に対して、この内容の早期実施等を求める通知を発出する予定にしております。

一方で、「その他」にも書いていることでございまして、先ほどもちょっと申し上げましたけれども、ガイドラインを改正して、文書管理規則に反映させ、ルール化して確実に取り組むべき事項もあると思いますので、それにつきましては、この委員会でも引き続き御議論いただきまして、年内に予定されておりますガイドライン改正に反映していきたいと考えているところでございます。

資料1につきまして、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、ただいま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いたします。

井上委員、どうぞ。

○井上（寿）委員 この文章の文言の意味するところの確認のお尋ねです。

資料の2ページから3ページにかけて「個人的な執務の参考資料等」という表現がありますけれども、この執務の参考資料等が個人的かどうかということの判断は、当該職員の個別の判断によるという理解でよろしいでしょうか。

○畠山課長 基本的には、現実の世界では各職員が判断することになりますけれども、ただ一方で、公文書の管理全体は文書管理者、総括文書管理者という枠の中で全体としての公文書管理が行われるということでございますので、個人的な執務の参考資料ということについて判断した責任に関しても、最終的には文書管理者、総括文書管理者、行政機関としての責任において判断されるべきものだと考えてございます。

○井上（寿）委員 よくわかりました。ありがとうございます。

○宇賀委員長 井上委員、どうぞ。

○井上（由）委員 私も井上でございますけれども、同じ点なのですが、この文書を読んでいますと、共有フォルダに保存するときには、つまり共有フォルダへの入りのところでは厳格に文書管理者の確認を受けるとということが書いてございまして、文書管理者の確認を受けられないものは共有フォルダに入れられないというふうに読めるわけでございます。

他方、今、井上委員からありましたように、個人的な執務の参考資料になりますと、意地の悪い読み方をすれば、職員個人の判断で、個人の机や個人フォルダに置きさえすれば行政文書該当性を外れるかのように読めないこともない。ですので、やはり個人的な執務の参考資料ですとか個人メモ、先般もいろいろ問題になっておりましたので、何らかの形でチェックできる体制をとろうとしているのだということが、この文章にもあらわれるようなことにしたほうがよいのではないかと考えております。

○畠山課長 ここで書いてございます個人の参考資料につきましては、個人フォルダに置くことを徹底するというところでございますけれども、個人フォルダに置いてしまったら、それはもう行政文書性がないということをお願いしているものではありませんで、個人フォルダに置いてあったものがあつたとしましても、現実に例えば情報公開請求などがありましたときに、行政文書性があるかどうかということにつきましては、その性質等をよく判断して、法律の規定に基づいて個別に決定していくことが必要であろうと思いますので、個人フォルダに入っているということが、行政文書に直ちに当たらないということではないという趣旨でございます。そのことにつきましては、私どももこれからよく説明していきたいと思っております。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょう。

城山委員、どうぞ。

○城山委員 打ち合わせ等というものの範囲をどのように考えられているかをお伺いしたいのですが、1つは、例えば各省内の協議のようなものも打ち合わせに入ることになっていると思うのですが、これはかなり対応が各省によって違うと思うのですが、どのぐらいのものを念頭に置いて、これを対象にするとされているのかというのが1つです。

逆に、別の面でお伺いしますと、打ち合わせというのは、要するに対面の協議に限定されるのか。つまり、修飾語のかけ方は、実施方針や政策立案に影響を及ぼすということで、かなり広いわけなので、例えばEメールでやりとりした場合はどうなのかとかです。実質的な議論は各省間でこういう形でやられる可能性もあるのだけれども、例えばそれが、その後にも出てくるような行政文書に該当する電子文書のところも広げるような話になって、かなり残すという話になるのか、そのあたりはどう検討されたのか、お伺いできればと思います。

○畠山課長 今回の、特に1の(1)のアに書いておられますとおり、政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打ち合わせについては、少なくとも共通ルールとして記録の作成を求めるといってごさいます。どういものが方針等に影響を及ぼすのかは、なかなか一概に言えないところもあると思ひますけれども、いろいろな検討過程を経て、あるいは外部の者との折衝等も通じて政策あるいは実施が決まていく中で、言ってみれば節目といひますか、ターニングポイントといひますか、そこである程度実質的な決定が行われたという場面が恐らくあろうかと思ひますので、そうしたものにつきましては、この規定に基づきまして、記録を作成していただくことが必要かと思ひます。

逆に申し上げますと、淡々と一度つくった文章がすらすらと流れていったというケースもあろうかと思ひますが、そうした場合においては、場合によっては一部の部分で打ち合わせがあったとしても記録が作成されないということも、勸めているわけではありませぬけれども、あり得るのではないかと思ひてごさいます。

もう一つのお話でありますけれども、当然のことながら、対面の打ち合わせ等には限られませぬで、電子メールでやりとりする、あるいは場合によっては電話とか、最近はいろいろな形態での打ち合わせもありますから、基本的には打ち合わせというのは対面に限っているものではございませぬ。

○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(由)委員 今回の打ち合わせの正確性の確保に関してなのですけれども、2ページの(2)のイを見ますと、基本的には相手方による確認等によって正確性の確保を期するということになっておりまして、文書の性質その他に伴って、相手方の記録を確認がとれないような場合には、その旨を判別できるように記載するということかと思ひますが、確定しがたい場合に、その旨を判別できるように記載するというのは、具体的にどの程度のことを書くのかよくわからないところをごさいます。

いろいろ問題になっておりましたけれども、今の1ページの(1)のアで示されている非常に重要な方針に影響を及ぼすような、節目になるような打ち合わせということであれば、担当者の方も非常に注意を払って作成されるでありましようし、相手方に確認を求めべき文書なのか、そうではないのか、あるいは求めたときに相手方のどなたが確認したのか、どの日付で確認したのか。それから、相手方がこの文書については特に内容はうちとしてはあえて確認しませぬと応答されたのかどうかといったようなこと、さまざまなことがはっきりわかっていると思うのですけれども、そういったことも何か残すと、資料としての価値は非常に上がるのではないか。

(2)の行政文書の正確性の確保のアを見ますと、文書管理者が確認するであるとか、指示をした者についても確認するということごさいますし、(3)の随時内容が更新

される行政文書の取り扱いのところを見ましても、例えば日付を入れるとか、担当者を入れるとか、いろいろ細かい規定ぶりになっているので、第三者、相手方との打ち合わせの過程については、もう少し具体的に書くとよいのではないかという印象を持ちました。

○畠山課長 現状、決めていることとしましては、ここに書いてあることに尽きるということでございまして、具体的な記載方法でありますとか、先生から御指摘いただいたような、より詳細なものを残すかどうかということも含めて、これ以上何か決めているわけではございませんけれども、御指摘もいただきましたので、どういうことがあり得るか、ちょっと考えていきたいとは思いますが。

○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。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 御説明をどうもありがとうございました。

大変積極的な御検討で、やれるものは早く始めるということでした。内閣府としても通知を出されるという話があったかと思うのですが、仕組みを動かしていくという観点からしますと、まず法律があって、かなり大部なガイドラインが既にあるとあって、各省庁の文書管理規則があって、その上で、こういう細かい事柄について随時決めていったことであるとか文書管理の技術の蓄積が目に見えない形でいっぱい出てくると思うのですが、そのうちどこをガイドラインに載せて、どこは研修ですとかという割り振りが非常に難しくなっているなという気がしています。

何かを申すというよりは感想なのですが、多分、両論あって、ガイドラインを見れば全体的ないろいろなことが書いてあって、百科事典的にこれを見ればわかるというのもよいのかもしれないながら、日々の日常業務で大変お忙しい中、文書管理のことも同時に考えろという中、余り細かいことがガイドラインに入っていると、今度はそのガイドラインの大切な部分がなかなか読まれずにいってしまうということもあって、バランスが非常に難しいと思うのです。このような状況のなか、今後は、様々な規定や取り決めを理解するための、研修とか教育といったソフト面での対応が非常に重要になってくるなという感じがいたしました。

感想です。ありがとうございました。

○畠山課長 私ども、研修を充実する、あるいは今回ガイドライン改正を御検討いただいておりますけれども、おっしゃっていただいたように、具体的な役割分担とか、正直言うと、それまで余りイメージを持って進んでいなかったものですから、もう一度よく考えさせていただきたいと思えます。

一方で、やはりある程度ルール化するようなものにつきましては、留意事項かもしれませんが、明確にガイドラインという形で書いておいたほうが一層徹底されることは確かだと思いますので、基本的にはそういう考え方だと思いますけれども、もうち

よつとよく御指摘を踏まえて考えたいと思います。

○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。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 冒頭言われました現行のガイドラインでも取り込んでいけるような通達、告示の形ですね。今の野口委員の感想にもかかわるのですが、公文書管理法があって、施行令があって、行政文書管理ガイドラインがあって、それに基づいて各省庁の行政文書管理規則がある。また、前回御紹介いただいたように、行政文書管理規則細則なるものもある。一つの体系ができてはいるわけですが、それとの関係というか、それと別個になるのですかね。何か解釈運用基準のような感じに当面はなるのかなという感じがしているのですけれども、通達・告示の法的性格と言うと変ですが、行政法的にはどういふレベルになるのかということと、この通達があることによって、直ちに行政文書管理規則細則なるものを改正しなければいけないというところまでの拘束力は持っていないような感じがするので、それは「その他」の最後の「その結論を踏まえ、ガイドラインの改正等の所要の措置を講ずる」の部分に全部集約されていくのか。その辺の流れ感。

特に電子文書の保存については、今回、3ページの(2)でかなり取り込まれておるのですが、非常に重要な指摘があるのは、長期保存の観点から電子メールをPDF/A形式に変換した上で共有フォルダへ保存という、これを各省庁で統一的に行うことは、将来、日本における電子メール等も含めた電子データの保存の形を事実上方向づける、かなり重要なポイントではないかと思うのです。たしか我々の委員会では、電子文書については次年度検討しましょうと言っていたところ、ここは先取りをして進めるという意図があるのかどうか、そのあたりに非常に重要な点があると思いますので、御指摘いただけたらと思います。

○畠山課長 まさに今回、こういう取りまとめを行って通知する趣旨は、先ほどもちょっと御説明しましたが、本来であれば法、施行令、ガイドライン、各府省の文書管理規則、それに基づいてルール化して取り組むということが公文書管理法制の中での体系だと思いますけれども、そこを待たずしても取り組めることにつきましては、この取りまとめ、それから内閣府からの通知によって、各府省に自主的な取り組みを促していくということでございます。法的な位置づけという意味では、当然のことながら、何か強制力があつたりとかいうことではありませんけれども、こういう取りまとめをしっかりと徹底して、やれることは自主的にも進めていくという考え方をもとにつくったものでございます。

その上で、そういう位置づけのものでありますけれども、しっかりとルール化して取り組むべき事項も、当然この書いていることの中にもあろうかと思っておりますので、そういうものにつきましては、ガイドライン改正、文書管理規則の改正という形で、着実な

ール化に取り組んでいくということが、これからやっていかないといけないのかなと思っております。

電子メールのPDF化につきましては、現時点で当面取り組むこともありますから、こういうことを書いております。これを今後の検討のスタンダードとして何か拘束力を持たせようとかいう趣旨を持っておるわけでは必ずしもなくて、現在の取り組みの前提として整理したものだと思っております。

○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につきましては、以上といたします。

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 それでは、資料2に基づきまして、ガイドラインの見直しにつきまして、御説明させていただきます。

資料2の中で、まず、歴史公文書等の範囲について、御説明申し上げたいと思います。

前回提示いたしました歴史公文書等の範囲につきましては、前回の御議論の中でも特に法制面などで多くの御意見があったところでございます。御意見の中では、現在、ガイドラインの別表第2で歴史公文書の範囲についての整理が行われているところでございますけれども、別表の中で法律の制定とか閣議決定、そうした業務単位の移管・廃棄の整理というのがなされているところでございます。

それに対しまして、政策に着目した整理という意味では、現在は、別表の中でもどちらかという注記と申しますか、例外と申しますか、そういう扱いで整理されているのが実情でございます。それに対しまして、今回、政策単位という考え方も前面に打ち出していくとした場合に、その位置づけ、扱いの考え方の整理を図ってはどうかという御意見をいただいたと考えてございます。

それから、今回の中で言いましても、歴史的な重要政策事項、阪神・淡路大震災以下の横串的・全政府的な重要政策と、今回新たにたくろうとしている各府省が定める重要政策の関係、こうしたことについても御指摘をいただきました。そうしたことを踏まえまして、今回、若干考え方の整理を試みましたので、資料2の1枚目の表に沿って御説明させていただきます。

まず、従来、法律の制定の段階とか閣議決定という業務単位での整理を行ってございましたけれども、この業務単位の説明の注記という形で書いてありました政策単位の考え方。これにつきましては、業務単位のものと同列という形で整理したいと思っております。

資料2の1枚目の紙で申し上げますと、右側の改正イメージのほうでございますけれども、2の(1)に「業務単位での保存期間満了時の措置」と書いてありますが、その下に、これと同列という形で「政策単位での保存期間満了時の措置」を明記したいと思

っております。

具体的な政策単位の保存期間の満了時の措置につきましては、前回も御議論いただきましたけれども、今回、まず①の歴史的に重要な政策事項関連文書の移管につきまして、恐縮でございますけれども、3ページが一番下から4ページ目にかけて、前回幾つか例を示しまして、こういうものが候補になり得ると示したところでございます。今回は、その中から幾つかピックアップしてはどうかという提言をさせていただきたいと思っております。かつ、これまでは余り事項の整理をせずに書いておったところでございますけれども、3つのカテゴリー分けをいたしました。1つ目のカテゴリー「災害及び事故事件への対処」という中で、新たに東日本大震災関連を追加してはどうかということ。2つ目の「国家的な制度の創設」をカテゴリーとして分けまして、ここに公文書管理法関連あるいは天皇の退位等関連の2つを追加してはどうか。3つ目のカテゴリーとしまして「国際的枠組みの創設」の中に新たに2020年東京オリパラを追加してはどうかという考え方を書いてございます。

以上が①でございますけれども、それに加えまして、その下に②としまして、各行政機関レベルでの重要政策の選定を記載したものでございます。①の横串的・全政府的なものにつきましては、これまでこういう決め方をしていたのですが、場合によっては今後、②のほうで重要政策を各府省単位で選定されることが進んでいけば、今後、新たに追加する必要はなくなる可能性もあるかと思いますが、いかんせん②がこれから来年度以降のガイドライン改正時点から適用されるということで、①の全府省的・横串的なものについても、現時点で幾つか追加してはどうかと考えておりますものですから、今回新たに4事項を加えたということでございます。

その他、1ページ目に戻っていただきますと、幾つか関連するような場所の組みかえ等が行われております。あるいは前回に比べまして若干の字句の修正等も行われておりますけれども、詳細については省略させていただきます。大きなところとして、歴史的公文書の範囲の明確化という意味では、以上の説明でございます。

続きまして、資料2の5ページ目からの「保存期間1年未満の行政文書の扱い」につきましても説明させていただきます。

今回は、各府省の保存期間1年未満行政文書の扱いについて、どういうルールになっているかということについて細則等につきましての実態をお示しいたしまして、それに関連して議論いただいたところでございます。それを踏まえまして、今回、私どものほうでたたき台としての考え方の案を作成してまいりました。実質的な御検討としては、まだ第1回目ということでもありますから、この案で決まりということでは決していないと思っております。これに基づいてさまざまな御意見をいただいて、さらなるブラッシュアップを試みたいと思っております。

中身でございますけれども、前回も御説明いたしました、現在、保存期間1年未満ということについて、ガイドラインの中には特段そのルールでありますとか基準につい

での記載はないところがございますけれども、今回、①から⑥に書いているような内容につきまして、ガイドラインに考え方を書きたいと考えているところがございます。

まず①でございますけれども、公文書管理法第4条に言う文書作成義務を念頭に置きまして、合理的な後づけや検証に必要となる文書につきましては、原則として1年以上の保存期間を設定するというをガイドラインに書いてはどうかということがございます。

一方で、②でございますけれども、その例外扱いといたしまして、形式的な修正に係るものなど、その後の意思決定に与える影響が極めて小さいということが見込まれ、長期間の保存に適さないと判断される、そうしたものにつきましては、上記①の対象とならないということを書いてございます。

③でございますけれども、行政文書の中には、定型的・日常的な業務に関するものもがございます。こうした文書につきましては、行政の効率化という観点も考えまして、1年未満廃棄を認めるというカテゴリーを設けてもよいのではないかと考えております。

まず、アのところで、各府省、各行政機関に共通する類型を定めたいと思っております。ここに3つほど例示してございますけれども、例えばこういうものをガイドラインに共通のルールとして明記することを行ってはどうかということがございます。

それに加えまして、イでございますけれども、それぞれの行政機関の中でも、共通ルールには当てはまりませんが、定型的・日常的な業務として特有なものもあるかと思っておりますので、これにつきましては、各行政機関の課の単位で作成されている標準文書保存期間基準、この中に明確に、どういうものが当たるかということを書いて、それを公表してもらおう。それに当てはまるものについては、1年未満保存ということもあり得ると整理にはどうかということを書いておるものでございます。

④につきましては、②のようなものにつきまして、1年未満とすることがあり得るといことでありますけれども、その場合の廃棄の仕方等について、こういう考え方ではどうかということを書いてみたものでございます。②の形式的な修正に係るもの、あるいは③の定型的・日常的ではあるのですけれども、新たに発生した等の事情があって、あらかじめ標準文書保存期間基準に書いていないような文章でであって、しかし、やはり定型的・日常的であろうと思われるものにつきましては、歴史公文書等に該当しないかどうか、文書管理者が厳正に確認した上で、別途定める指定廃棄日、例えば3カ月に1回とか半年に1回というイメージでございますけれども、そこで一括して廃棄することにはどうかと。その際、どのような業務に係るものを廃棄したのかという記録もとってはどうかということを書いているものでございます。

それを一般的なルールとしてまず決めた上で、⑤としまして、通常は②から④に属するものであっても、重要または異例な事項に関する情報を含む場合には、1年以上の保存期間を設定すること。

⑥では、確実な実行のために、文書管理者の責務、こういうこともガイドラインに書

き込んでどうかということをご提案したものでございます。

先ほど申し上げましたとおり、1年未満の整理につきましては、これまでにガイドラインに一切記載がなかったということで、従来と比べると、この案でもかなり大きな取り扱いの変更になると考えておりますけれども、これで決まりという段階ではまだ全然ないと思いますので、御議論いただければと思います。

それから、この資料で最後に「その他見直し事項」ということで3点、先ほど御説明しました検討チームの検討結果などにつきましても、ガイドライン改正の事項として追加するということをお願いしたいと思っております。

資料2の説明は以上でございます。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。

それでは、議論に入りたいと思います。

資料2のうち、まず「1. 歴史公文書等の範囲の明確化」について、御意見等がございましたら御発言をお願いいたします。

井上委員、どうぞ。

○井上（由）委員 今回、政策単位という切り口で新たに保存期間満了時の措置について示されたということで、しかも、そのような重要政策関連文書に当たる場合には、業務単位の表では廃棄とされているような類いのものであっても残すと理解いたしました。

そこでお尋ねしたいのは、私もこの委員をお引き受けしてからまだ日が浅いものですから勉強不足のところもあると思いますが、社会的に影響の大きいような、政権ですとか政府の不祥事のようなものは、ここに挙がってくるのかどうかということをお教えいただきたいと思っております。後世で教訓とされるべき重要な事項に当たるような不祥事ですとか、そういったものであれば、できれば幅広く残しておくことが望ましいと思われませんが、今回挙げていただいた①の例のところを見ますと、そういった類いのもものは挙がっていない。前回の候補の中で言いますと、年金記録問題などはちょっと近いかなという気がするのですが、今回の選別された幾つかのものの中には挙がっていないということがございまして、政権ですとか政府の不祥事に関係していて、社会的な影響が非常に大きかったようなものについて、この中に入るのかどうかということを確認したい。公文書管理法1条の趣旨からしますと、私は、何らかの形で残すべきものもあるのではないかと考えておりますが、確認させていただきたいと思っております。

○畠山課長 ありがとうございます。

不祥事、いろいろな類型があると思っております。場合によっては個人的なものに係るものもあろうかと思っておりますけれども、その不祥事をきっかけとして、それに対応するために当然、政策という形で整理されるものにつきましては、重要政策、国民の関心も高まるということで、今回であれば、①には入らないとしても、各府省における重要政策の中では、恐らく拾われていくものであろうかと思っております。

政策レベルでないものについて、どう扱うかにつきましては、今の段階では、必ずし

もこの中で明確に整理はされておられません。一方で、基本的考え方の中には、2ページをござんいただければと思いますけれども、国の歴史、文化、学術、事件という記載もありますから、場合によっては、事件と呼べるのかどうかわかりませんが、こうした中で歴史性を判断していくことはあり得るのではないかと考えているところです。

○井上（由）委員 わかりました。今の点で御方針は理解いたしました。

そういたしますと、②の各行政機関のほうでこれからそういったもの、政策に影響を与えるようなものについては挙げていくのではないかとということでございましたけれども、今回、①の例示を4ページの真ん中あたりですね。②の最後のところを見ますと「重要政策の選定に当たっては、1の基本的考え方及び上記①で例示された政策事項を踏まえて選定する」となっています、ここで例示されているもののイメージが、かなり②の重要政策の選定に影響を与えるのではないかと思いますので、この①の具体的な例示というのが非常に重要なかと考えております。

○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。

城山委員、どうぞ。

○城山委員 今のやりとりの件ともかかわってくるのですが、今回、業務単位という形で表1と表2をくくって、この表1と表2も業務という言葉は確かに共通なのですが、かなり性格が違うので、本当に大丈夫かという気がします。

それとは別に、政策単位というのをある意味では同じレベルに持ってきたというのは、かなりラジカルな変更を加えられたのだと思います。もちろん（1）の部分は基本的に従来どおりであって、そこのプラスアルファを政策単位というところで拾っていくという考え方だと思いますので、運用上はそれほど大きい変化ではないかもしれません。

構造としてはかなり大きな変化なのかなと思います。

その上で若干の質問なのですが、今の井上委員の御質問にもかかわるのですが、①と②の関係で、これは前回も議論になったと思うのですがけれども、まず表現で言うと、①のほうは歴史的に重要な政策事項関連文書となっていて、②は重要政策関連文書となっていて、微妙に表現が違う。1つ目は歴史的にというのが入ってきて、これは何を意味するのかということになりますし、政策事項と政策関連というのは同じなのか違うのか。むしろ余り意味が違わないのだったらそろえたほうがいいかと思いますが、そういうことがあるかと思います。

その上で、先ほどの御説明の中で若干あったかと思いますが、歴史的にというのは多分2つの意味があって、1つは、前回表を出されたときに、横断的な性格がありますよと。内閣官房に部屋を置くようなものがこれに当たるのですよという側面と、ある程度、既に終わったものというか、プロセス、途中のものもあるかもしれませんが、そういう意味で歴史的にという言葉を使っているのかなと思います。

ある程度、過去のものという意味において限定して考えるのであればこれでいいと思

いますが、普通の用法だと、歴史的な何とかという、歴史的な大事件とかそういう使い方で、単に過去のということではなくて重要性のニュアンスで使われることがあるので、それと内閣官房が関与していたということが絡むことなのかどうか。いずれにしろ、歴史的にという言葉をごちただけつけているので、その意味は明確にしたほうがいいのではないかとというのが1つ目です。

その上で、実質で申し上げますと、①が前回の御説明だと、かなり省庁横断的なものはこちらに入るのでという話だったのですが、他方、(2)で少なくとも今後については、各行政機関が選定することになってきて、恐らく各行政機関には当然、内閣官房なり内閣府も入るわけです。そうすると、内閣官房や内閣府が関与したもので重要なものは当然ここで拾われてくるわけですね。そうすると、先ほどちょっとお話がありましたけれども、②が機能し出すと、多分、①の意味は余りないのかもしれない。ただ、実際の各行政機関の選定が適切になされているかどうかの確認をする必要があると思うのです。そのような形で考えられているということでもいいのかどうか。①と②の関係、その2点についてお伺いできればと思います。

○畠山課長 「歴史的に」の意味するところは、必ずしもコンメンタル的に整理されているものでもありません。まさに先生御指摘があったように、一定の過去の出来事であるという意味も当然ありますけれども、どちらかという一般的な意味というか、国民の記憶に残るといような意味で使っている。そういう意味だと、若干、物事のスケールという意味では、①のほうが、ある程度国民共有の認識みたいなもので、②のほうは、もちろんそれぞれの行政機関の中では政策の重要性は高いけれども、場合によってはそれぞれの特化した問題意識をもとにつくられているというのもあって、広く誰もがその問題について関心が高いというものでは必ずしもないものが含まれているということで、1と2の切り分けは、基本的にはそういう考え方かなということでございます。

それ以外に政策事項とか関連とか、その辺の用語については、もうちょっと整理させていただきたいと思ってございます。

それから、最後におっしゃっていただきました①と②の関係でございます。説明の際にも若干申し上げましたけれども、①は、②みたいなものがなかったときに、全体としてしっかりととどめておこうということを決めておく必要があるという観点からこれまでやってきたのだと思いますけれども、今後、②というものができてきて、それがあがる程度、積み重ねを経ると、やはりそれなりにちゃんとしたものが残っているなということであれば、もう今後は余り①の追加みたいな作業をする必要はなくなってくるのかな。

ただ、一方で、②をやっても相変わらずばらばらで、本来こういうものをちゃんと残しておくべきと思ったものが各府省ばらばらで残されていないなということであれば、①を再度検証することもあり得るのかもしれませんが、基本的には今後は②のほうで考えていくことがベストかなと思ってございます。

○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か。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 資料2の方向性はいいのですが、歴史公文書等というので具体的に何を指しているのかは、この文書独自の概念なのか、何らかの法律上の規定に基づいているのかわかりにくくて、例えば2ページの基本的な考え方のところ、「法第4条において、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務・事業の実績を合理的に跡付け、検証することができるよう文書」という、これを指すのか、それとも「歴史資料として重要な公文書その他の文書」を歴史公文書等というのか。それはその下の枠で囲ってあるもの全部を含んでイメージされているのだろうとは思いますが、ちょっとそのあたりが。

なぜこれが気になったのかと申しますと、3ページの2の(1)②でも「歴史公文書等の具体例は」というところがありますが、これは別表に掲げられているいろいろな分類例になりますね。多分この辺まではいいのですが、その後、先ほど井上委員と城山委員から御指摘があったところにも絡みますが、重要政策を含むものとかは、歴史的に重要な政策事項とそれ以外の表現をも含んで「等」に入るのか。

そこがさらに気になったのは、5ページの「2. 保存期間1年未満の行政文書の扱い」の④に「上記②に属するもの及び、③に属するもので新たに発生した業務であること等により③のイにより難いものは、歴史公文書等に該当しないか」という、ここの公文書管理者が判断する歴史公文書等の対象文書が、上の②、③を受けるのだとすると、③は「定型的・日常的業務に関する以下のような文書で、歴史的重要性を有しないもの」になっているのですが、そこの歴史的重要性を有するかどうかの判断が歴史公文書等に係ってくるだけなのか、それとも②の「形式的な修正に係るものなど、その後の意思決定に与える影響が極めて小さいことが見込まれ、長期間の保存に適さないと判断されるもの」の反対解釈のようなものとしての「等」も含むのか。②も一応判断の対象になるとすると、③だけではないので、歴史公文書等の「等」にどこまで入ってくるのかというのが気になって、それがまた⑤の「重要又は異例な事項に関する情報を含む場合」という、これが歴史公文書等からはみ出した概念になるのか。そのあたり、しつこく見てみると何となくわかりにくくなってきたものですから、どういう整理をされているのかなと思いました。

○畠山課長 歴史公文書等とは、公文書管理法の2条の規定に基づいて考えているものでありまして、まさにここに書いているとおり「歴史資料として重要な公文書その他の文書」をいうということでもありますから、基本的には、資料2につきましては、歴史的な重要性とか歴史公文書等と言っている概念は、全てその法律上の用語をもとに書いているということでもあります。

資料2の保存期間1年未満のほうは、後でも話があるのかもしれませんが、基本的には歴史公文書等に該当すれば1年以上にしなければならないということがルー

ルでありますから、そこは当然の前提としながらということでございます。

○畠山課長 歴史公文書等とは、公文書管理法の2条の規定に基づいて考えているものでありまして、まさにここに書いているとおり「歴史資料として重要な公文書その他の文書」をいうということでありまして、基本的には、資料2につきましては、歴史的重要性とか歴史公文書等と言っている概念は、全てその法律上の用語をもとに書いているということでありまして。

資料2の保存期間1年未満のほうは、後でも話があるのかもしれませんが、基本的には歴史公文書等に該当すれば1年以上にしなければならないということがルールでありますから、そこは当然の前提としながらということでございます。

○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か。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 今の1年未満の件についてもよろしいですか。

○宇賀委員長 その点につきましては、後で取り扱わせていただく予定です。

○野口委員 では、後にします。

○宇賀委員長 井上委員、どうぞ。

○井上（由）委員 先ほど来、議論を伺っておりますと、今後は②の各行政機関が重要政策を選定すると。そこが非常に重要になってくると思うのですけれども、この重要政策に選定されると、通常の業務単位で見ると廃棄になってしまうようなものでも残されるということですので、そこは非常に重要で、各行政機関の裁量の幅が余りにも大き過ぎると、やはり問題が生ずるのではないかと思いますので、これをしっかり選定したものについては公開するとか、どこかでチェックが入るような仕組みを入れてもいいのではないかと印象を持っております。

もう一つ、重要政策を選定するタイミングなのですけれども、前回の議論などを伺っていると、新しい年度で概算要求するとか、新しい政策を立ち上げるときに選定するというのが一つの典型的なパターンとしてイメージされていたと思うのですが、重要性というのは、政策を始めた時点、何らかの行政機関が諸活動を始めた時点でははっきりしないのだけれども、後からレトロスペクティブに見ると重要だというものが出てくると思います。そういうものについても、当然、②の中では過去を振り返って重要なものを後から選定するということもあり得ると思うのですけれども、そのタイミングも重要で、先ほど申したように比較的短い保存期間が設定されている業務文書で、それが廃棄の扱いになっているものについても残しておきたいということを考えますと、重要政策として選定するのが余りにも遅きに失してしまうと、なくなってしまうということも考えられますので、この②の枠づけといいますか、余り自由に行政機関にお任せするのではないような仕組みを考えていただいてもよろしいのではないかと感じました。

○畠山課長 現時点では必ずしも成案があるわけではございません。先生の御指摘も踏ま

えて、引き続きよく考えさせ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。

ほかはいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、次に、資料2のうちの「2. 保存期間1年未満の行政文書の扱い」及び「3. その他の見直し事項」につきまして、御質問、御意見等がありましたら御発言をお願いいたします。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 すみません。ありがとうございます。

保存期間1年未満の行政文書の扱いについては、恐らく2段階の問題があって、何を1年未満とするのか、1年未満としてはいけないものなのに1年未満になっていないかをチェックするという段階と、もう一つは、1年未満としたものをどのように扱うべきなのかという2つの話があると思うのです。先ほど三宅先生のお話で、②と③と④とを行ったり来たりみたいな御指摘も含まれているかと思って伺っていたのですけれども、今の5ページに書かれている2の表記はこのあたりが整理し切れていないような気がいたしますので、2段階の話に整理すると読みやすくなる気がしますというのが1点です。

もう一点は、その上で、保存期間1年以上となると、かなり堅固な仕組みが用意されている一方で、1年未満としたものをどのように扱うかということにつき、公文書管理法制度の中でどこまで言うのかという問題があると思います。今回の御提案はかなり④で踏み込んだことを書かれていて、これはすごく評価をされると思うのですけれども、残した記録は公文書管理制度上どのように位置づけられるのでしょうか。行政文書ファイルを廃棄したということについては、ずっと法律の中から施行令と来て、ガイドラインにも載っていて、文書管理規則にも載るのですけれども、1年未満のものについては、今、法律のなかに本体部分となる規定がおかれていないので、廃棄の記録を残すといった場合に、では、その文書をどう取り扱うのかといったところが法制上は問題になってくる気がします。

○畠山課長 なかなか御指摘を直ちに整理して御回答できないところもあって、確かに1年未満の文書を捨てる際に記録するということについても、今の段階の案としてはこれだけなのです。恐らく記録自体は行政文書という整理にせざるを得ないと思いますけれども、それ自体が1年未満でまた捨てられたら意味がないとか、そういう議論もあるかもしれませんので、その辺も含めて、今の段階ではこの案ということでありまして、よく考えさせ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。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 2の①の中で「説明が全うされるよう、合理的な跡付けや検証に必要となる文書については、原則として1年以上の保存期間を設定する」という新しい原則が立っ

てきたわけですが、これについては、その上の行に「ガイドラインに位置づける」という説明があります。これが実際どのように書かれていくのかということが気になるわけです。すなわち、ガイドラインにこういったようにただの文章で書かれるだけなのでしょうか。ガイドラインの別表1あるいは別表2で、1年以上のものは例えばこういうものになるということを書き出すことが必要になるのではないかと思います。

もし、そうだとしますと、先ほど来、階層上になって実際に実行されているという話がありましたけれども、行政文書管理規則の同じ別表1、別表2の中にも書き出される。そして、一番下と言っては恐縮ですが、実際に動かしている課室のレベルでつくっている、標準文書保存期間基準、これは保存期間と移管、保存期間満了後の措置の両方が書かれていますから、いわば別表1と別表2が合わさったようなものになっていると思いますが、こういうものにも書き出されることになるのではないかと推測いたしました。

一方、課室の標準文書保存期間基準では、1年未満のものをできるだけ書くとなっているわけですね。この両方を書き出すことによってかなり明確になると思います。そういう方策をとったものと私は理解したのですが、戻りますと、①のところがどのように書かれて、どのように実行に移されていくのかということについて、もう少し説明を伺いたいと思います。

○島山課長 現時点ではここまででございますけれども、恐らく実効性を高めるという意味では、各府省の文書管理規則にしっかりと書くということまで、そういうことにつながるようなガイドラインの書き方にしたほうが実効性という意味では間違いないと思っております。そのあたり、ガイドラインの具体的な表現ぶり、どういう位置づけにするかということにつきましては、また考えさせていただきたいと思っておりますし、各先生方の御議論によって文書管理規則への位置づけということがどうしても必要だという御指摘をいただければ、そういう方向性で、どういう書き方をするかしっかり考えていきたいと思っております。

○保坂委員 関連する点でもう一点お願いいたします。

私は、標準文書保存期間基準、課室のレベルでつくる保存期間と移管・廃棄の結果を書き出す文書でございますが、これを今回、③のイのところ、1年未満の固有なものはこれに書き出すとし、さらにその全てを集めて公表するとしているわけですが、これは大変踏み込んだ措置だと思います。基本的にはこの基準を使って、1年未満と1年以上を弁別して現在の問題に対処する方法を立てたと私は読みました。

そうだとしますと、全ての基準文書を公表するというのは一体どのようになさるのか。実は現状で言いますと、外部からインターネットで、e-Govで各府省の標準文書保存期間基準を検索いたしますと、たくさん出てくる省がございますが、一方、ほとんどひっかかってこない、公開しているのかどうかもわからない状態になっている。そういうものを使って手を打ち、今回は全てを公表すると言っておられるのですが、こういうのが実現可能なのかということも心配でございます。

現状としてどれぐらいおつくりになっているのかとか、あるいは公表するとはどういうことをお考えなのかについて、少しこれも補足をお願いしたいと思います。

- 畠山課長 作成状況でございますけれども、最新の数というわけでは必ずしもないのですが、作成という意味では文書管理者が2万4,000弱ぐらいあって、2万3,941中2万3,924、99.9%作成されている。作成していないこと自体が問題なので、この数字でも満足ではありませんけれども、そういう状況でございます。

それを今回、もしこのルールが適用された場合にどのように公表するかということでございますけれども、そこまでまだイメージがあるわけではありませんが、当然、各府省の中でのホームページ等、あるいは行政文書ファイル管理簿の政府全体の公表システムの中で公表する。いろいろな考え方はあろうと思いますので、その辺につきましても、もし御指摘があれば、それを受けて考えてまいりたいと思っております。

- 保坂委員 関連しますので発言させていただきますが、ガイドラインの第2には管理体制が決められております。その中では、総括文書管理者、副総括文書管理者、文書管理者が定められていて、それぞれどのようなことを行うかということが書き出されているわけでございます。全ての課室の標準文書保存期間基準を集めて、それなりに点検して、公表するというのをやることは、この管理体制の中の例えば総括文書管理者、各府省の官房長レベルが充てられる職でございますが、まず先に各府省、行政機関が総括文書管理者のリーダーシップのもとに点検し、承認をして、そして内閣府で取りまとめて公表するなどということがよろしいのではないかと。つまり、管理体制の中の仕事の一つとしても位置づけるほうが、これがよりきちんと実現できるのではないかと考えました。参考までに意見を申し述べさせていただきました。

- 畠山課長 御指摘をよく検討させていただきます。

- 保坂委員 最後になりますが、簡単に述べますと、先ほど来の標準文書保存期間基準ですが、これは非常に長いということがあり、頭の標準と最後の基準が一体どのように作用するのだろうと考えてしまう言葉なのですが、一番現場で使われるものなのですね。そういう意味では、これだけ長い文書名にする必要はないはずであって、恐らく文書保存基準のような、そういった言い方でも十分通じるのではないかと。むしろ標準ということと言いますと、上位にあるガイドラインの別表1とか、あるいは行政文書管理規則の中の別表1などのほうが標準と言うにふさわしく、一番末端で課室のレベルでつくられるものに標準というのをつけるのは余り適当ではないということもあるので、この機会に、できるだけ簡明な名称をお考えいただくのがよいのではないかと考えます。

あるいは、変えられない場合には、最初に簡略名称を説明して、以下ではその簡略名称を使うなどの手もあろうかと思っております。よろしくあわせて御検討願います。

- 畠山課長 ありがとうございます。

私も若干、説明していて、わかりづらいのと言いつらいなと思っていたものですから、御指摘を踏まえてそれも考えさせていただきます。

○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 先ほどから歴史公文書等にちょっとこだわっていますのは、今回の1年未満の行政文書の扱いの⑤で「重要又は異例な事項に関する情報を含む場合」とあって、恐らく森友学園などの関連で言いますと、財務省行政文書管理規則細則で、歴史公文書等に該当しないものは1年未満にすることができる。なぜ、あそこから直ちに廃棄になったのかというのをいろいろ見ると、恐らく歴史公文書等の意味が、歴史的な意味を持っているかどうかで判断してしまったのではないかと思います。ここで言うと、異例な事項というのは、先ほどのように不祥事のようなものも含めて、普通から見たら歴史的に意義があると思えないけれども、後から見ると異例だったので、歴史家が見るととても重要なものになることがあるわけですね。

先ほどの御回答で、歴史公文書等とは公文書管理法の2条6号の定義によるものだとお話しになったので、改めて見ますと、歴史公文書等というのは確かにありまして「歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう」とある。その他のとは、歴史資料として重要な公文書は一つの例示になって、それ以外にあるということになるわけです。それを法の1条でもう一回見直しますと「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等」というのが冒頭にあって、その後ろで「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り」とあるので、この法律、私もつくったときにいろいろ関与していたので、ちょっと記憶が定かではないのですが、おそらく国及び独立行政法人の諸活動というのが歴史公文書等の「等」に本来は含まれるという認識を正しく持っていれば、歴史的な事象としての理解自体ではなくて、行政過程を合理的に後づける意思形成過程まで含むのだという認識に、もっとたどりつきやすかったと思うのです。

私の言いたいことはわかりますか。つまり、歴史的な事実かどうかということ判断するのではなくて、行政機関や独立行政法人がどのように活動したのか後づけるというのを、歴史公文書等の「等」の中に本来は含んでいたと思うのですけれども、現場の運用でそのところが全部欠けたのではないかとというのが、今回のいろいろな事象の根本原因ではないかと思うのです。

先ほどこだわったところをもう一度しつこく言わせていただくと、歴史公文書等の「等」の意味を、行政機関と独立行政法人等の諸活動を後づける記録としての公文書としての保存ということをもうちょっとはっきり出すと、1年未満の保存のところの取り扱いで、どう取り扱うかのところにもかなり影響というか、認識というか、各省庁における誤解が解けるという意味かもしれませんが、そのようなレベルにかかわってくるので、歴史公文書等の「等」のところにとちょっとこだわっていただいて、方向づけをさらに精査していただけるとありがたいと思います。お願いします。

○畠山課長 よく考えさせていただきます。ありがとうございます。

○宇賀委員長 井上委員、どうぞ。

○井上（由）委員 恐らく時間も限られていると思いますので、短く済ませます。

今の1年未満のところ、三宅先生のお話とも若干関係するのですけれども、先ほど来申していますように、⑤で「重要又は異例な事項に関する」とありますけれども、重要かどうかは後から決まってくる可能性があるわけです。後から決まってくるのだけれども、随時廃棄ということになってしまうと、後から重要だとわかったときにはもう残っていないということになる。ですので、今回、④で指定廃棄日に一括廃棄ということになると、多少なりとも残っていて、そんなに長い期間ではないけれども、何か問題が出てきたときに残りやすくなるということはあると思うのです。

この④に入らないものについては、私の理解では、一括廃棄ではなくて随時廃棄できるというような理解だろうと思います。そうしますと、何か問題が発覚したときに、やはり人のさがとして、随時廃棄ができることになっていきますと、関連文書を葬りたくなってしまおうような誘惑に駆られやすくなるのではないかと。ですので、どうしても随時廃棄にする必要があるのか、一括廃棄で、そこまでは残しておいて削除するというようなこともあり得るのではないかと気がいたしました。

○畠山課長 今回で申し上げますと、③の定型的・日常的な業務に関するものにつきましては、正直申し上げますと、本当に日々発生している状況の中で、ここの部分については、ある程度、かなり限定基本的に書いた上で、行政の効率化という観点もあり、即時廃棄ということもとるという案でお示しさせていただいております。

確かにそうやって捨てられたものの中に、後で見れば重要または異例な事項があったのではないかとということも可能性としてあると思いますが、一方で、①で行政機関の活動の後づけみたいなものになるものについては1年以上ということで、基本的には政策をどうやって決めたかとか、そういう過程のものについては1年以上。そうではなくて、言ってみれば、ほかにも原本があったり、誰でも持っている情報を、たまたまという言い方がいいかどうかわかりませんが、役所でも持っているとかです。そういうものと役割という性格を変えて考えておまして、このルールが適用されればですけども、本当に役所の活動を後づけるために必要なものについては1年以上と。そういう中ですので、むしろその中で考えていけばどうかと。もちろん、私どもの考え方ということはあると思いますが、そういうことでございます。

○井上（由）委員 了解いたしました。

気になるのは、例えば幹部の日程表ですとか、あるいは会館の出入館の記録ですとか、そういったようなものについて、半年でも1年でも指定廃棄日まで残っていたらまだいいということもあるかなというのは、なお多少、思っております。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

城山委員、どうぞ。

○城山委員 この②から⑤の構造なのですけれども、最初に野口委員が言われた対象をど

うするかという話と、どう管理するかという話に分けて考えたときに、恐らく②、③、⑤の話が対象の話ですね。④の話が、それをどう判断して、どう管理するかという話なのだとする、②③④⑤という順序は若干違和感があつて、②③⑤④でいいのかなという感じがします。

その後、実際にどうするかは、何度か三宅委員が言われたような話で、結局この④がもうちょっと後に行つて、歴史公文書等に該当するかどうか判断するというのは、歴史公文書とはどういう判断基準なのかということで、例えば今の③にある歴史的重要性を有しないものかどうかという判断だったり、あるいは今の⑤に入っている重要または異例な事項に入っているかどうかということも含めて判断すると思うので、順序をちょっと変えた上で、その3つの概念の関係を明確にさせていただく作業が必要なのかなと思いました。

○畠山課長 承知しました。

○宇賀委員長 井上委員、どうぞ。

○井上（寿）委員 関連したお尋ねでして、この文言の読み方なのですけれども、普通に読みますと、③かつ⑤ということになると、歴史的重要性を有していないのだけれども、重要または異例な事項というのがあり得るとなってしまうのですが、歴史的重要性がないのに重要とはどういう意味なのかとか、歴史的重要性がないのに異例な事項とはどういうことなのかということにもなってしまうので、何人かの先生から御指摘があるような形で、ここは組みかえたり再整理する必要があるのではないかと考えました。

○畠山課長 1年未満の文書は、基本的には歴史的重要性がない、歴史公文書には当たらないという中であるのですけれども、文書の性格というよりは個別の中身を見たときに、最終的に公文書館に移管するまでの歴史的重要性はないにせよ、中身としてはある程度長期間保存しておくべきものもあるのではないかという観点から⑤のような書き方をしたのですけれども、御指摘いただいて、若干わかりづらいところもあろうかと思ひますので、もう少し精査させていただきたいと思ひます。

○井上（寿）委員 ぜひよろしくお願ひいたします。

○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。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いたします。

本委員会では、これまでガイドライン見直しの方向性について議論をしてまいりました。次回委員会では、きょういろいろと貴重な御意見をたくさんいただきましたので、それを踏まえて事務局からガイドラインの改正案文を御提示いただき、議論することとしたいと思ひますので、事務局におかれましては準備をお願いいたします。

次に、議題4「公文書管理に関する行政評価・監視」の結果について、事務局より説明をお願いします。

○畠山課長 それでは、議題4「公文書管理に関する行政評価・監視」の結果について、

御説明します。

総務省では、本日、9月20日でございますけれども、この行政評価・監視結果に基づく勧告を全府省に対して行っております。お配りしている資料はその内容でございます。

この勧告におきましては、各府省の文書管理の現状について、実地調査等も含めて行った結果としまして、保存期間が文書管理規則あるいはガイドライン等に定めた基準どおり設定されていないケースでありますとか、保存期間が60年を超えるような文書につきまして、保存状況がよろしくないケースでありますとか、引き継ぎ文書についての行政文書ファイル管理簿の記載・公表がされていないケース、あるいは各府省が行う点検・監査においてのマニュアルがないなど、適切な点検・監査が行われていないケースなどの調査結果をもとに、ガイドラインに即して行政文書の保存期間の設定状況をちゃんとするようにという確認、保存期間60年を超える行政文書の国立公文書館への移管、法令等の遵守を徹底するための実効性ある点検・監査や研修の実施などについて、各府省に求める勧告を行っております。

詳細については、時間の関係もございますので、資料をごらんいただければと思います。

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。

ただいま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いたします。特によろしいでしょうか。

それでは、議題4につきましては、以上といたします。

ここで報道カメラが入りますので、しばらくお待ちください。

(報道カメラ入室)

○宇賀委員長 最後に、梶山大臣から一言いただきたいと存じます。

○梶山大臣 委員各位におかれましては、本日も熱心な御議論を本当にありがとうございました。

本日、報告をいたしました「行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム」の取りまとめ内容につきましては、内閣府から各省庁に通知をし、速やかに対応してもらうこととしております。

その上で、その内容をガイドラインに盛り込むべく、これまで御議論、そして整理をいただけてきた「歴史公文書等の範囲の明確化」及び「保存期間1年未満の行政文書の扱い」その他の内容、そして、きょうまた御議論いただいて、御意見もいただきましたから、それらをあわせてガイドラインの具体的な改正案を作成しまして、次回、皆様にお示ししたいと思っております。

年内にガイドラインを改正しまして、より実効性の高い内容としていくために、引き続き、皆様の積極的な御議論をよろしくお願い申し上げます。

以上です。

○宇賀委員長 梶山大臣、ありがとうございました。

報道カメラの方々は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、以上をもちまして、第57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いただきまして、どうもありがとうございました。