

# 公文書管理委員会 第65回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

## 第65回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成30年6月26日（火）9:59～11:01

場 所：中央合同庁舎第4号館4階 共用第4特別会議室

- 1 開 会
- 2 ガイドラインの実施状況について
- 3 行政文書管理の見直し方策について
- 4 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65回「公文書管理委員会」を開催いたします。

所要1時間10分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 おはようございます。梶山でございます。

宇賀委員長を初め、委員各位におかれましては、御多忙にもかかわらずこの会議に御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。

前回6月11日のこの委員会におきましては、財務省、防衛省からのヒアリングとあわせて、6月5日の総理指示による取り組み方針の具体化に関して熱心に御議論をいただきました。本日も引き続き、さらに議論を深めていただきたいと存じます。

取り組みの早期の実施・実現に向けて、委員の皆様のお知恵も拝借しつつ、私としても全力で取り組んでまいりますので、よろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 梶山大臣、どうもありがとうございました。

また、本日は田中副大臣にも御出席をいただいております。

それでは、議事に入ります。報道カメラの方々は御退出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、ガイドラインの実施状況について、事務局において各行政機関に対する調査を実施し、結果を取りまとめていただいておりますので、事務局から御説明をお願いいたします。

○畠山課長 おはようございます。本日もよろしくお願いいたします。

私から、資料1-1「新たなルールに基づく行政文書の管理状況についての調査結果(概要)」につきまして、御説明させていただきたいと思っております。

これにつきましては、1枚目に書いてございますとおり、昨年御議論いただいて改正が行われました「行政文書の管理に関するガイドライン」に基づきまして、これも各先生方に御議論をいただきまして、各省庁が文書管理規則をこの4月5日付で一斉に改正いたしました。その実施状況ということで、主にガイドライン改正、文書管理規則改正の中の今回の重要事項といいますか、特に関心が高いと思われる事項につきまして、調査を行ってございます。その結果といたしまして、書いてございますとおり98機関、全体としては2万4,539人、文書管理者から調査を行うということで行いました結果、そういう結果が集まりましたので、御報告させていただきたいと思っております。

おめぐりいただきまして、まず文書管理担当者の指名状況でございます。これにつきましては、従来、文書管理者というのは明確に設けられてございましたけれども、このたび、その下に文書管理担当者を指名するということが求められたところでございます。その指

名状況について調査した結果でございます。ごらんいただいておりますとおり99.3%、ほぼ全ての文書管理者が文書管理担当者を指名してございます。一方で、指名していないというところも0.7%ございます。基本的には小規模な組織ということでございまして、その下にも文書管理担当者を指名していない主な理由というものがございまして、当該文書管理者が置かれている課室等に文書管理者以外の職員がいないでありますとか、極めて文書管理者が担当している組織の規模が小さい、そうしたところにおいては指名していないというケースも一定は見られるということでございます。

次に、正確性確保ルール等の実施状況でございます。これにつきましては、下のほう、※で若干説明が書いてございますけれども、今回のガイドライン改正におきまして、文書の正確性確保のために複数の職員の確認を経た上で文書管理者が確認するでありますとか、外部の者との打ち合わせを行った場合には、まず内部の出席者の確認を経て、可能な限り相手方にも確認等を行う。あるいは、クレジットの表示と申しておりますけれども、更新のどの過程にある文書を明示する等の正確性確保のルールというものが設定されたところでございます。これにつきましては、実施状況を調べましたところ、ルールに基づいた運用が実施されているというのが90%強、ルールに基づいた運用が一部できていないというところも8.1%ございました。全くできていないというところはゼロという回答でございました。

1枚おめぐりいただきまして、そのルールに基づいた運用が一部できていないという8.1%でしょうか。その理由につきまして聞いたところでございます。圧倒的に「D：ルールは周知されていたが、詳細な手順など具体的な運用方法がわからなかった」というものが多くを占めてございます。その他「A：ルールが周知されていなかった」「B：他部局等の協力が得られると思わなかった」「C：作成した文書をすぐに利用する必要があった」等々でございます。また、「E：その他」というものもございまして、その他の主な理由というのは、その下の○に書いてございます。なお、このDのところは圧倒的に多かったということ踏まえまして、後ほど新たな取り組みについても御紹介させていただきたいと思っております。

5ページ目、保存期間表の策定状況及び公表状況ということでございまして、従来、標準文書保存期間基準という名称でございましたけれども、文書管理者単位でそれぞれが所管している文書についての保存期間等を明確に示すということになってございまして、それを新たに保存期間表と申し上げて、それをちゃんとして公表せよというルールを改めて設けたところでございます。その実施状況を整理したところでございますけれども、図4、図5で、図4が作成、改正の状況でございますけれども、改正、作成しているところが78.4%。それから、その中でも公表状況ということでありますと「公表している」が96.8%ということでございます。後でまた内訳等はごらんいただければと思っておりますけれども、特定の省庁が作成していないというところがございますが、作成していない主な理由としては、官職が新設されて作業中である、文書管理総括課による確認作業に時間を要し

ているというようなことを書いてございます。また、公表していない主な理由としまでも、記載内容についての確認、整理を行っているところであるということでございますけれども、早期の作成、公表を引き続き求めていきたいと考えているところでございます。

図6をごらんいただければと思います。保存期間1年未満文書の種類の追加状況ということでございます。今回のガイドライン改正、文書管理規則の改正におきましては、1年未満文書の種類を基本的に7類型ということにしております。6類型までは既に文書管理規則に具体的に書いてございますけれども、7類型目として、各文書管理者が保存期間表で1年未満として記して公表したもの、そういうものについては1年未満とし得るというルールを設けたところでございます。先ほど、保存期間表を作成したところの中で、具体的に1年未満の文書について、それぞれ書いたものがあるかどうかという調査を行ってございますけれども、「1年未満の種類を追加」が3割弱の29.2%、「種類を追加していない」が70.8%、この追加していないというところにつきましては、1から6類型までで運用していると認識してございます。追加していないということは、何か具体的に大きな問題であるということではないということでございます。

なお、追加された主な種類につきましては、ごらんいただきますとおり6つほど書いてございます。人事異動に関する文書でありますとか、受験申込書、答案用紙、回答用紙等々、こういったものをそれぞれの文書管理者の判断によって1年未満の種類に追加しているということでございます。

7ページ目、共有フォルダ等での体系的保存の状況ということでございます。今回のガイドライン改正におきましても、保存を行うために、共有フォルダ等において体系的な保存を行うようにということを求めたところでございます。その結果といたしまして、円グラフでございますけれども、共有フォルダの構成等を見直したということが半分強、55.2%でございます。それから、ガイドライン改正前から既にそうした取り組みをしていたということも1割強程度でございます。文書管理システム等において体系的に管理ということでございますけれども、一元的文書管理システムという霞が関全体で持っているシステムがございますが、その中において既に体系的な管理を行っているということが3割強でございますということでありまして、全く何もやっていないというところは1.8%と御理解いただければと思います。

8ページ目、図8でございます。個人的な執務の参考資料等の保存状況ということでありまして、職員各自の机の周辺での管理をするようにということを求めたところでございます。その徹底を行っているというのが、4分の3強、76.6%ということでございます。各自の机でおおむね実施しているが21.1%、未実施の例があるということも2.3%であります。これにつきましても、的確な保存を徹底していく必要があると考えてございます。

続きまして、図9でございます。保存期間1年未満文書の廃棄期間の設定状況ということでございまして、これも若干御説明申し上げますと、1年未満の文書は先ほど申し上げましたとおり、7類型ということがあらかじめ定めてあるのですけれども、それに該当し

ない文書につきましては、後ほどどういうものを捨てたかというのを一定期間ごとにまとめて公表するというルールが設定されたところでございます。その一定期間につきまして、どの程度設定したかということについて聞いたところ、「3カ月」が20機関、「6カ月」が9機関、一方で「未設定」が69機関ということでございます。これにつきましては、実際にまだそういう文書が発生していないという状況もあるかと思えますけれども、まだ3割というのは低い数字かなと思ってございます。制度の再周知が必要ということを考えてございます。

最後のページ、研修の検討状況ということでございまして、これにつきましても、全行政機関において各職員が毎年度1回研修を受ける環境を提供するというルールを設けたところでございます。これにつきましては、私ども内閣府のほうで教材としてeラーニングというものをつくってございまして、その提供を各行政機関で進めておるところでございます。それをベースに調べたところ、内閣府より提供するeラーニングを活用するところがあるところが圧倒的で99%でございましたけれども、1機関だけeラーニング以外の手法による研修を提供する。これはやや小規模なところでありまして、直接eラーニングというよりは、面談による研修を全職員に実施するという意向を示しておるところでございます。そういう意味も含めると、研修を受けられる環境について、提供予定なしとの回答をした機関はゼロであるということでございます。

なお、それ以外にも私どものほうで、特に地方等の遠隔地につきまして、サテライト研修というような東京にいながらそれぞれやや遠隔地にいる職員に対する研修を行い得るような仕組みを検討してございますけれども、そういうものについても64の行政機関において研修の実施を検討するということでございます。

また、当然のことですけれども、公文書の管理を適切かつ効果的に行うためのいろいろな工夫を各府省、各行政機関において行っているところでございます。その例としまして、以下、2つほど例を記してございます。

まず、概要としては以上でございますけれども、それを行政機関ごとに整理したものとしましては、こういうA3の横長のものがございます。詳細は御説明いたしませんけれども、各府省、それぞれの取り組み状況をこれによって確認いただければと思っております。

先ほど申し上げた正確性確保の中で圧倒的に多かった、ルールは周知されていたけれども、詳細な手順など具体的な運用方法がわからなかったというような記載があったところでございます。これは私どもとしても周知徹底に努めていきたいと思っております。その一つの手法といたしまして、今回、資料1-3という資料をつけてございます。「文書に添付する文書管理情報のひな型について」ということでありまして、今はどういうこの文書の段階、クレジットにあるのかということのを改めて私どものほうで例示を示しまして、こういう形で文書の情報について示してくれということを示したいと思っております。

2枚目、3枚目、字が小さくてわかりづらいかもしれませんけれども、4枚目に「ひな型フォーマット（拡大版）」と書いてございます。こういう情報をそれぞれの文書の右肩なりにつけて、今、どういうクレジットにあるのか等々について整理してもらおうということを考えてございます。もちろん、これは一例でございますけれども、それぞれこれ以上の取り組みをやっているというところがあれば、それに基づいて引き続きやっていただければよいかと思えますけれども、私どもとしてこういうやり方を一例として示していきたいと考えているところでございます。

取り急ぎ、私どものほうから資料1の説明をさせていただきました。よろしく願いいたします。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ただいま事務局から報告のありましたガイドライン実施状況につきまして、御質問、御意見等がありましたら、お願いいたします。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 文書管理者のもとに文書管理担当者を置くというところが、ほぼちゃんと置いているということですので結構なことですが、数としては、この別表をどう読めばいいのでしょうか。資料1-2で、文書管理者数というのはもともと管理者として数ですね。この下に文書管理担当者が置かれているということになって、その数はどれぐらいになるのでしょうか。というのは、要するに、課ごとに置かれているぐらいのレベル感で見ればいいのか、その感じなのですが。

○畠山課長 文書管理担当者は基本的に1名は指名するルールになってございますけれども、文書管理者によっては複数名指名しているところもないではないと思いますが、恐らく余り多くはないのではないかと考えております。基本的には1文書管理者で1文書管理担当者、大きな組織のところは複数のところもあるかもしれませんが、そういう意味で文書管理担当者未指名というのは全くゼロである、それ以外のところは1名以上、多くは1名ではないかと考え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。

ほか、いかがでしょうか。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 ありがとうございます。

短期間にこれだけの数の回答があったということ、それ自体すごいことと思ったという、まず、これは感想です。

調査の最後についている10ページ目に、研修の検討状況をつけていただけていますが、これは大変興味深いデータだと思います。その一番最後にその他、各機関で独自に工夫して取り組んでいる例があればとって、きょうは2つを挙げていただいたのですけれども、これはとり方としては自由記述欄で、あれば書いてくださいという方式でとられたものなのでしょうか。この2つ以外にもいろいろと例があるのかどうかということが一つ、これ

は御質問です。

その上で、このような先行例の情報共有を図っていくのは大変重要なことであると思いますので、今回のデータをぜひ活用していただいて、共有できるような形で各機関に共有していただけるような、何かそういう方策を考えていただけたらと。これはお願いです。よろしく申し上げます。

○畠山課長 ここはおっしゃっていただいたとおり、自由記載欄ということでございます。ですから、ここに2つ例が書いておりますけれども、それ以外にもございます。おっしゃっていただいたように、まさに各府省においてそれぞれいろいろな工夫がされていて、今回、公文書管理に関する問題意識は各府省庁の中で相当高まっていると思いますので、我々としてもそれをよく見せていただいて、本当にこのようにやって何かすごく効果があったみたいなことがあれば、横展開はぜひやりたいと思っています。しっかりと取り組んでいく必要があるかと思っております。

○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、どうぞ。

○保坂委員 今回のガイドライン改正の中で一つポイントになっておりましたのは、保存期間表をきちんとつくってもらって公表してもらおう。それによって関係する方々から御意見を頂戴しながら、必要な文書が、行政文書が適切に保存、管理されているかということがチェックされるようになるのだという考え方が加わったわけでございます。

それに関しては図4です。改正ないし作成しているが約80%、しかし、20%を超えるところでは改正ないし作成していない状況でございます。考えてみますと、この保存期間表のつくり方に関しては、実は内容的にも大分新たに見定めなければいけない部分があって、1年未満の保存文書を追記するだとか、そのほかにも、このガイドラインの改正では行政が適正かつ効率に運用されるようにするために、歴史公文書としての価値がないものであっても、行政の適正さを確保するために1年以上の保存期間を設定するという新しい考えを入れたということがありました。そういう意味では、この保存期間表の改正ないし作成というのは、非常に難しかったと考えております。2割以上がまだ完了していないということでございますが、これに関して、中身に関して大分修正が入っていると見ることができるのかどうかということ、2割程度残っているものに関しては、公文書管理課などに問い合わせが来て、それに関する助言、サポートができているのだろうかということ、これについてお伺いしたいと思います。

○畠山課長 2万強ございますので、私どもは詳細までは把握できていないところがございますけれども、各府省、相当苦勞してつくったということは間違いのないと思います。少なくとも1年未満の文書を足しているというところにつきましては、そこは中身をしっかりと吟味して、どういうものが1年未満に当たるのかということを検討して追加、改正さ

れたということであろうかと思えます。

私どものほうに問い合わせもある場合もございますけれども、一義的には各府省の文書管理課等で取りまとめをしておりますので、そこで省全体としての統一性とか、そういうことをとられるという作業を行った上で、我々のほうにも相談があることもありますけれども、まずは各行政機関の中で自分たちとしてどういう姿をつくっていくかというのをかなり考えられた結果だと思ってございます。

○保坂委員ありがとうございます。ぜひこの点の改善が進むように今後とも御尽力いただきたいと考えました。

もう一点、関連するところで図5がございまして。公表状況、これはかなり公表していると見ることができるわけで、私もごく最近ですけれども、インターネット上でこの保存期間表の新しいものがどれぐらい出ているのか、検索をかけてみました。結果としては、かなり出るのでもございます。予想よりもはるかに出ていたのですが、しかし、狙っている課室のものが見たいようには出てこないわけですね。ですから、見たい順番に出てこない。こちらとしては、例えば組織図に従って順番に端から点検というか、そういうことをしてみることによって、この行政機関がどの程度の取り組みか、全体的にどれぐらいの水準になったかを確認したいわけですが、そういうところがまだなのではないかと思っております。

前にも発言させていただきましたが、できることならば、この公表方法について、ある程度統一的なやり方を御提案いただくということがなされてしかるべきではないかと思いましたが、いかがでございでしょうか。

○畠山課長 御指摘のとおりかと思えます。各省庁によって公表の仕方を我々のほうで余り現段階ではこういう形で必ずやれみたいなことを言っているわけではございませんけれども、わかりやすくするためには、以前も御指摘いただいたと思えますが、そういうことも引き続きやらなければいけないと思ってございます。工夫したいと思っています。

○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。特によろしいでしょうか。

それでは、ガイドラインの実施状況についての議論はここまでとしたいと思います。今回の調査結果からは、まだ対応が十分になされていない行政機関もあるということがわかりました。事務局におかれましては、今回の調査結果を踏まえて、規定の趣旨の再周知を行っていただきたいと存じます。

次に、議題2、行政文書管理の見直し方策について、まず前回の公文書管理委員会で委員の皆様からいただいた御意見につきまして、事務局において整理をしていただいておりますので、事務局から説明をお願いいたします。

○畠山課長 資料2-1をごらんいただければと思います。前回第64回公文書管理委員会における主な意見ということでございます。

前回は防衛省、財務省からのヒアリング、それから、総理指示に基づいて御議論いただ

いたということでございます。ここで整理させていただいたものにつきましては、それぞれのヒアリングの段階、あるいは総理指示についての御意見をいただいた段階で、今後の取り組みとして提案といたしますか、そういうものを整理したということ、項目ごとに若干の整理をさせていただいてございます。

1つ目、専門家の配置でございます。文書の管理は、国際的な標準を意識して水準を上げていくべきであり、公文書館の専門家を各省庁に配置できるような体制を目指すべきという御意見をいただいたところでございます。

2つ目、電子的な管理でございます。ここは2つ整理させていただいておりますけれども、電子的な管理の充実は重要である。情報公開請求に適切に対応するために、また、業務のための資源として活用するため、一元的な管理あるいは分散管理を戦略的に行うことが求められている。中長期的に大事なテーマではないかという御意見。それから、一元管理の中で、ファイル名、メタデータのキーワード等で検索できるということは一つの案である。さらに、本文からそのまま情報を分析して、文書探索することも十分できるのではないかという御意見。

電子決裁でございますけれども、これにつきましては、電子決裁のルールをどう見直していくか。決裁したら一切修正できないのか、できるとしたらどういう形ならばいいのかということ。それから、正本への差しかえが行われているというけれども、確定していない段階で決裁を認めるべきではない、これについて検討すべきだという御意見。

監査・指導の体制ということでございますけれども、不祥事の端緒が見つかった場合には、外部からしっかり調査に入ることができるようなシステムが必要だという御意見。それから、組織ぐるみで隠蔽を図ろうとする空気がある中で、反発もあったと。これはヒアリングの結果ですけれども、こうした声を生かせるよう、内部通報の整備が重要であるという御意見。防衛省のヒアリングの中では、再発防止策で監察を担当する組織の新設がある。ほかの省庁にも応用可能ではないかという御意見。また、公文書管理の観点から、各省の官房に審議官レベルのような幹部を置き、公文書館などと連携して、適正なあり方を省庁横断的に指示し、指導していく枠組みが必要ではないかという御意見。

懲戒処分に関しましては、免職になるくらいの厳しい処分基準が要るのではないかと、それができないならば刑事罰のようなものも考える余地があるのではないかとという御意見。また、前例主義ではなく、民主主義の根幹を揺るがすような不正があれば、ふさわしい懲戒処分が必要ではないかとという御意見。

こういった形で整理してございますけれども、本日、引き続き御議論を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 ありがとうございます。

それでは、ただいまの事務局の説明を受けまして、御質問、御意見等がありましたら、お願いいたします。

井上委員、どうぞ。

○井上（寿）委員 1枚目の一番下の項目に関してお伺いしたいのですが、内部通報の整備の件なのですが、整備と同時にどう運用をするのかというのが極めて重要で、現在も企業でも、私どものような学校法人でも、内部通報のシステムは整備はされていますけれども、その運用が非常に難しいところがあります。特に公益通報した人が、そのこと自身はいいことではあっても、實際上、その後、その組織、団体の中でいろいろ目に見えない形での不利益をこうむるということはどうやって避ければいいのか。公益通報するための心理的な壁が非常に厚いというようなところがあると思います。それをどういう形で整理、運用していくのかというのは、どの組織、団体でも一様に同じような問題があるのではないかと思います、その辺、今後どういう方向を考えられているのかお示しいただくと大変ありがたいと思います。

以上です。

○畠山課長 具体的にどういうつくりにするのかということまではまだ明確にお示しして御説明できる段階ではありませんけれども、いただいたように、今回の財務省のケースでも財務省のヒアリングの中からありましたが、問題意識を持っていた職員がいたということは明確な事実として調査結果として出ているわけでございます。そうした意見を酌み取れる、それが御指摘いただいたとおり、何か不利益ということを余り意識せずにとということであれば、例えばその省ではない別の組織に対してそういう申し入れができるとか、そういう仕組みも考えていく必要があるのではないかと考えてございますけれども、繰り返しになりますが、具体的な案をお示しできるということではありません。引き続き、検討してまいりたいと思っております。

○井上（寿）委員 どうも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。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 1点目、専門家の配置について触れさせていただきます。ここでは末尾で「体制を目指すべき」と、私は前回確かに発言したのでございますが、これは初めて出てきたことではなく、平成29年2月の法施行後5年後見直しの対応策を取りまとめていただいた際に、人材育成・体制強化という大きな見出しのもとに、各府省に専門職員を配置することを検討して進めるということが固められておりました。それに基づくものであるわけですが、実際にその対応策の中には、評価選別の質がまだまだ十分ではないとか、その後短縮形で保存期間表と言うようになりましたが、保存期間表が必ずしも十分に正確につくられていないとか、あるいは電子も含めて中間書庫が機能していないなどの課題がたくさんある中で、これらの専門職員の配置がそれらを内部から改善していく上での最も大事なポイントになるだろうということで位置づけられ、準備が進められてきたものだと思います。

したがって、この段階で既に当時からタイムスケジュールも出ていたことですし、どの程度その準備が進んでいるのか、特にこれに関する見通しはどうか、少し御説明をいただきたいと考えた次第です。

○畠山課長 ここにつきましては、現在具体的に進んでいるものとしましては、やや内部的な話かもしれませんが、一府省としての内閣府に対しまして、私どもと国立公文書館とともに、内閣府の文書管理について、専門家といいますか、そういう方に来ていただいて、文書管理を助けるというか、そういうことを試行してみようというように、今、やっているところでございます。ただ、今回のさまざまなケースもございましたけれども、文書管理において客観性の確保みたいなことは大きな課題だと思っておりますので、もう少しスピードを上げるべきではないかという問題意識は持っておりますので、もちろん内閣府でのやってみた結果も踏まえる必要もあるかもしれませんが、方向性としては、できれば全府省に進めていく、広げていくということを目指して、しっかり取り組んでいきたいと思っております。

○保坂委員 どうも御説明ありがとうございます。

公文書等の管理のさまざまな国際的な標準を見たときに、それに関する専門職員を1人は配置するというのが実は前提になっているのです。その専門家の方々というのは、行政職員の皆さんとはある種異なる専門的な知識や倫理を持っていて、そこからの視点に基づいて助言したり、誘導したり、現場でサポートしたりということになるのだと思います。そういう意味で、国際的な世界の主要国がそういった状態に既に大分前になって移行しておりますから、日本もこの機会にぜひともそれにキャッチアップしていけるように、この点を進めていただきたいと思っております。

あわせて、国立公文書館がその主たる供給源であり拠点になるわけですし、従来、国立公文書館の格上げの問題なども長いスパンで見たときに何度も議論されてまいりました。そういった点まで含めて大事に御検討いただきたいと考えた次第でございます。どうぞよろしく願いいたします。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

井上委員、どうぞ。

○井上（由）委員 ありがとうございます。

今の点、ことしの4月から内閣府に国立公文書館から専門家が派遣されていると伺っております。最初の例ということでございますので、グッドプラクティスとして今後横展開していくような形で進めてほしいと思っております。適宜、公文書管理委員会にもその内容・評価をフィードバックをいただくようお願いいたします。

○畠山課長 わかりました。それはやらせていただ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、いかがでしょうか。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 大きく2つ御質問させていただけたらと思うのですが、まず電子的な管理というところで、情報の電子的な管理についてはずっと長い間議論されていた問題であると思いますが、中長期的に大事なテーマと書いてあるのですけれども、もう少し具体的に、例えば優先的に課題が設定できるのかとか、設定した課題についてどういう方針で取り組まれていくのかといったような具体化された議論について、公文書管理課としてはどう考えられているのかというお話です。文書を一元管理でメタデータなどを活用するという話もあったのですけれども、こういう文書に添付する文書管理情報のようなものともかかわってくるのではないかと思います、そこもあわせてお伺いできたらと思っています。これが1点目です。

2点目は電子決裁、これは法制度というか、基準論としては非常に興味深いところかなと思っていますけれども、電子決裁のルールを見直していくという御意見があったと書いてあるところで、これは具体的にはどのような基準になっていくのかとか、どういう形式で定められることになるのかというプランがあればお教えいただけたらと思います。

御質問させていただいている趣旨は、先ほど保坂先生が基準を可視化して保存期間の設定が外目から見えている状況にあるのが非常に大切なのだというお話をされていて、私も文書管理の基準が見える状態になっていて、基準を精査するというのは非常に重要な事柄であると思っています。電子決裁のルールというのも一つの基準になると思いますので、その状況についてお伺いをさせていただけたらと思っています。

以上です。

○畠山課長 ありがとうございます。

1点目の電子化の話でございます。こちらの御意見については、まず背景といたしましては、防衛省からヒアリングを行ったときに、防衛省では今回情報公開請求があったときに、探し切れなかったということで出せないということがあったということでもあります。

それに対して、ある程度文書を集中的管理といいますか、一定のところに集めてそこで対応することを考えているのでありますけれども、それに対しまして、特に前回のヒアリングのときにも先生方から、もちろんそうやって集約的に管理するのも大事だけれども、一方で、本当にそれぞれの現場で使いやすいときにその文書が使えるようになっていないといけない、どちらのバランスをとっていくのかみたいなことも考えていかないといけないという問題意識がありました。そういう管理していく上でどのように管理するのか、特に電子的な管理に当たって、本当に一元的にどこかで管理してそこから見られるようにするのがいいのか、それともそれぞれの現場で分散的に持っていてどこにあるのかという所在情報みたいなものが確実に整理されているのか。そういったことについては今後検討していく必要があるということで、主に文書の所在情報の管理みたいなことについて問題意識ということを、その背景として出てきた御意見だと認識してございます。

2つ目の御意見につきましても、同じことでございます。要するに、電子的に行うことによっては、検索の可能性は従来の紙管理に比べれば高まることは間違いのないと思います。

それをより効率的に行うということで、どこにどういう文書があるということについて、職員が一人一人棚を引っ張り出して探すという非効率を、電子的にやることによってなくしていく必要があるのではないかという問題意識であります。まずはその文書を電子的に管理することによって、誰がどういう文書を持っているのかということについての管理の効率を上げるというか、そういう観点が大きな問題意識だと思います。ただ、その後にもう少し進んだ文書の電子化を進めていく、いろいろなステージで基本的には電子の文書で管理していくということも当然考えていかなければいけないと思っています。それがまず1つ目の電子文書の話でございます。

決裁のルールの方につきまして、これも前回財務省からヒアリングを行いましたときに、財務省では、決裁については基本的に修正する場合でもとり直すことにするということが、再発防止策として説明があったところでございます。これにつきまして、そういうやり方をほかの省庁にも広げていくのか、あるいはその場合にどういうやり方にしていけばそれが担保されるのか。そこについてまだ具体的にお示しできるものではありませんけれども、我々としたしましては、何らか具体的な明確な規則等で示していく。そういうことでないとルール化ということに至らないと思っておりますので、実際につくるのは各省単位かもしれませんが、その共通の何か考え方みたいなものを我々のほうで示していくという作業が必要ではないかと思っておりますのでございます。

十分なお答えになっているかどうかはわかりませんが、私からの回答は以上でございます。

○野口委員 ありがとうございます。

特に1点目の所在情報の管理というフェーズで電子化というスキームを入れていくというのは、可能性は非常にあることだと思いますし、それによってとても改善される部分も大きいと思いますので、今までの中間管理とか文書自体を電子化するという話と少し違う局面の話になってくるのかなと思いますが、とても重要な議論であると思いますので、ぜひ進めていただければと思います。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、いかがでございましょうか。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 今の電子決裁の件に絡むのですが、明確な基準をぜひ立てていただきたいと思います。決裁・供覧の手続というのは、情報公開法ができた当初から公文書は何かとか行政文書は何かという定義の中で非常に重要な位置を占めておりましたから、なおかつ情報公開法ができる前の文書の見直しの段階、たしか大平総理大臣のころから公文書の管理の見直しがずっと進められたときから、こういう規則については整備をすることが情報公開や公文書管理の前提になっていたと思います。そこに電子決裁のルールを十分入れていただいて、今回の場合、財務省の場合を例にとりますと、報告書によれば、局長が公文書管理のルールどおり徹底してとお話をされたところ、課長さんレベルでその解釈として早

期の廃棄と監査の文書の改ざん、書きかえということが、これが文書管理の正しい姿だと思われたところが大きな問題点だと思います。そういうときに、決裁ルールの規則の中に電子決裁のルールも含めてどうあるべきということをきっちり書いていただく。

それと同時に、先ほども課長からのお話にもありましたが、財務省の中でもこういう文書の改ざんをすることについて、異議を申し立てる方がいらっしやった。そこは先ほどの井上委員等のお話にもありましたように、内部通報をする上でも大変重要な位置づけになってくるとは思いますけれども、課ごとに文書管理者や文書管理担当者がいて、改ざんをストップする、それが正しい解釈ではないと。今回、財務省が行ったことについて、そういうことを部内でまず言える手続にしなければいけないと思います。そのあたりの監査・指導の体制についての十分な、公文書管理法自体は既にこの国にもありますので、その中の位置づけとしても十分文書の改ざんや違法な廃棄ということについて通報できるようなルール化を目に見える形で作っていただきたいと思います。

それから、きょうのところには少し書かれてはいないのですが、研修の件で、私は前回政務三役も含めて幹部研修をぜひというお話をしたのですが、これは別に今回のことで政治家の方に言うわけではなくて、弁護士会の会の役員などをすると、そのたびにセクハラ研修を受けさせられます。ビデオテープなどは結構見ると、徐々に改善されているのをここは少し変わったとか、もう余り何もしゃべらないほうがいいなという気持ちになるような、研修を改めて受けると思うのです。そういうような立場から、今回の文書管理についても、もしも局長がルールどおりにというところで課長が何かやっているなどというのを、政務官のレベルとか、副大臣のレベルとか、大臣のレベルで、公文書管理はどうなっているのだ、残っているものはちゃんと残さないといけないよということを一言言われると、また、それを前提に我々は答えるのだからという一つアドバイスがあれば、かなり状況は変わったと思うのです。残念ながらそういう形にいかなかったという点がいわゆる付度という形で表現されているのだと思います。

全体を見ますと、財務省で今回セクハラ研修をされて、幹部の方々が皆さんテレビに映ったのを見ましたけれども、あれはもうごくごく当たり前に本来なさるべきことであって、公文書管理についても、同じような研修を役付になられるときに、官僚の方も政治家の方も、何回もくどくどまたやるのかと思うぐらいやっていただくと、かなりこの公文書管理法は定着するのではないかと思います。e-ラーニングで広く公務員全体を覆うのと同時に、重要なポストにある方の主要な研修プログラムをつくっていただいて、それも実施していただくように、その辺も十分お願いしたいと思います。

もう一点、公文書管理の観点から各省の官房に審議官レベルのような幹部を置き、国立公文書館などと連携して、省庁横断的に指示し、指導していく枠組みということで、新聞報道によると、独立公文書管理監の権限拡充ということも言われていますし、私はこの際思い切って、この公文書管理法ができる前の最終報告にもいろいろ理念が示されたような公文書管理庁のようなものをつくったほうがはっきりわかるのではないかとこのことを意

見として述べてまいりました。独立公文書管理監のこれまでの特定秘密保護法の運用における運用例を精査しますと、顔が見えにくい権限、地位ということで、確か記者会見も独自になさっているのかが余り新聞報道などで出ないのです。報告書はちゃんと年次報告が出ます。

それから、年次報告が国の情報監視審査会の審議の対象となり、国の情報監視審査会の報告書を見ると、その中で独立公文書管理監が国の審査会でどういう発言をされているのかということ踏まえて見えてくるのですが、直接国民にわかりにくいところがあるので、せっかく省庁横断的に、もし指示、指導していく枠組みをおつくりになるとしたら、もう少し顔の見える組織のような形で、私は名称や役柄がどうのということではなく、機能的に公文書管理について十分国民にもわかりやすく説明できるようなお立場で、かつ省庁全体ににらみをきかせるような、そういう役目としての公文書管理監なり公文書管理担当者の横串の省庁横断的な指導監督のシステムを十分考えていただきたいと思います。

もちろん、先ほど申しました教育とか研修や、従前からの年次報告等のことについては、従前から公文書管理課のほうでやっていただいて、かつ公文書管理委員会に諮問にかけられると。いろいろな外部からの調査ということも恐らく具体的には公文書管理法の9条に基づく内閣総理大臣の指示による職員の実地調査というもとの条項もございますから、ここを十分に生かしていけば調査等はできるのではないかと考えております。その辺の役割分担も十分検討していただければと思います。

以上、2点でございます。

○畠山課長 決裁のルールのお話、研修のお話、あるいは組織体をどうつくるかということ、まだ具体的にこういうことと決まっていることはありませんけれども、いただいた御指摘をよく踏まえて、引き続きできるだけ速やかにまとめ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、いかがでしょうか。

野口委員、どうぞ。

○野口委員 たびたび済みません。

2枚目の懲戒処分というところにかかわる話で、読むと厳しい内容が書いてあって、免職になるぐらいの厳しい処分基準とか、刑事罰とか、ふさわしい懲戒処分ということが書いてございます。他の委員の先生方のお考えとは少し異なる部分があるのかもしれませんが、そこはお許しをいただいて、私自身は、個人的には公文書管理法に罰則がないということは、それは一つの見識とされているのです。というのは、罰則というのは違法な活動をしたときの制裁として行われるもので、公文書管理法により形成される制度とは、制裁を与えることに目的がある仕組みなのではなくて、適切で適正な公文書管理を行っていくための「装置」として動くべきものと考えているからです。

後ほどまた御説明をいただけるのかもしれませんが、資料2-2でお配りいただい

る総理の発言の中にも、コンプライアンス意識の改革とか確保というものが重要なのだとあります。コンプライアンスの確保とか意識の改革といった観点から、制裁的な確保手法をどのように法制度の中に入れていくのかを考えるべきなのではないかと、個人的にはそのように考えています。そうすると、公文書管理法のなかに罰則規定をいれるのではなく、「懲戒処分」という形で対応していくというのが、一つのやり方として考えられるのではないかと思うのです。つまり、公文書管理の仕方にまずさや誤りがあったときには、公務員組織の中で何らかのペナルティーがあるという処し方であり、懲戒処分の活用というのは一つかなと思っているのです。もし、質問という形にさせていただくとすれば、この点については具体的には指針の中に入れていくとか、そういう方向になる見込みなのでしょうかという御質問になると思います。よろしくをお願いします。

○畠山課長 この部分につきましても、前回、防衛省、財務省からのヒアリングがありまして、その中で具体的な懲戒処分について、あるいはそれ以外の処分もあるかもしれませんが、それぞれ示されたということを受けて御発言があったものということでございます。

懲戒というのは、もちろん公文書管理ということで、公文書管理法、文書管理規則等が決まっていることをそのとおり実施しない場合には、国家公務員法上の法令遵守義務違反ということで、そもそも懲戒の対象になり得る。それで今回もそういうもので懲戒になっているケースもあろうと思いますけれども、例えばそれをより具体的に懲戒処分の対象をわかりやすく示していくという観点から、もう少し懲戒処分の基準、指針みたいなものの中に反映していくみたいな考え方もあろうかと思えます。これにつきましては、私どもというよりは一義的には人事院が所管しているということでございますので、そうしたところはどういうお考えなのかということもあろうかと思えますけれども、いろいろな考え方、そういうことも含めて、わかりやすく明確であり、かつそれなりにしっかりと処分が下されたということが担保できるようなことを引き続き考えていきたいと思っているところでございます。

○野口委員 ありがとうございます。

なかなかうまく伝え切れていないのかなと不安に思っていますけれども、懲戒処分をすること自体が目的ではなくて、公務員としてきちんと文書管理をしなければいけないから懲戒事由の中にも入っているのだということ、つまり、ルール化の意味を問うことが大切だと思っています。実際の懲戒処分権限の発動は、もちろんですが、行われたいほうが望ましいということです。懲戒処分そのものに目的があるのではなく、よりよき公文書管理を目指すための一つの象徴的な仕組みと考えていただけるといいなと思っております。

以上です。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。

どうぞ。

○畠山課長 先ほど、野口先生に御指摘いただいた資料2-2でございますけれども、これは今回改めては御説明しなかったのですが、前回、この御発言概要というものをお配りしまして、これをもとに今後の取り組むべき対策等について御議論いただいたということでもあります。改めて御説明しますと、4つ目の中に再発防止を徹底するためということで、コンプライアンス意識の改革を促す実効性ある取り組みの推進、行政文書をより体系的・効率的に管理するための電子的な行政文書管理の充実、3つ目は決裁文書の管理のあり方の見直し、電子決裁システムへの移行の加速について、早期に実施・実現というこの3つのテーマについて、今後できるだけ速やかに取りまとめるということが求められておる中で前回御議論いただいたということ踏まえて、資料2-1に書いておりますような御意見をいただいたということでございます。補足でございます。

○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。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 少し最後につけ足しになるかもしれませんが、行政文書の電子的な管理のところの一元管理のところ、今回「行政文書の管理に関するガイドライン」の改定の中で、共有フォルダの中の階層構造について詳しく大分類、中分類、小分類という形をとっていただいて、これが各省庁の文書管理規則の中に反映されるようにということを昨年いたしましたわけです。こここのところの運用状況をぜひ確認していただくとともに、先ほどの調査のところを個別具体的に調査していただくとともに、まさにこのガイドラインに基づいて共有フォルダがきちんと管理されていれば、そこに電子メールも含めてのさまざまな電子文書が集約されている。そうすると、中間書庫のように紙媒体で大きなところのスペースをとらなくても、まさに電子中間書庫としての構想がここに実現するのだと思います。

もともと5年後の見直しで電子中間書庫構想がありましたので、ぜひ今年度、これ以降、電子中間書庫構想を昨年のガイドラインの改定の延長で具体化していただければと思います。まさにそういうことで電子決裁のルールというものの具体的な形、規模感もはっきりわかってくると思いますので、その辺をぜひお願いしたいと思います。

○畠山課長 今回調査をした結果として、一定数、整理をし直したというところもあろうかと思いますが、その実態につきまして、もう少し詳しく調べてみる必要があるのかなと思っております。御指摘いただいたように、これによって先ほど申し上げたような検索の容易さみたいなことも結果として出てくるかと思っておりますので、ここは大事なところだと思っております。今回の調査結果だけではなくて、さらにしっかりと取り組んでいきたいと思っておりますのでございます。

○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。特によろしいでしょうか。

それでは、事務局におかれましては、ただいま委員から出されました御意見を踏まえま

して、今後の取り組みについて御検討いただきたいと思います。

それでは、以上で第65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、ありがとうございました。