

公文書管理委員会 第66回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第66回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成30年7月13日（金）11:00～12:06

場 所：中央合同庁舎第4号館4階 共用408会議室

開 会

大臣挨拶

- 1 委員紹介
- 2 委員長互選
- 3 委員長代理指名
- 4 行政文書管理の見直し方策について
- 5 研修の取組状況について
- 6 電子的な公文書管理について
- 7 行政文書管理規則改正の一部改正案の諮問について

閉 会

○田中審議官 本日は大変お暑い中、お集まりいただきましてありがとうございます。

私は事務局の担当の田中でございます。委員長が互選されるまでは私が議事進行を務めさせていただきます。どうぞよろしくお願いたします。

それでは、委員の定足数を満たしておりますので、ただいまから第66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、御挨拶をいただきます。梶山大臣、よろしくお願いたします。

○梶山大臣 皆様おはようございます。公文書管理担当大臣の梶山でございます。

皆様には、新たな任期での公文書管理委員会の委員をお引き受けいただきまして、まことにありがとうございます。そして重ねて御多忙の中、本日、御出席いただきましたこと、御礼を申し上げる次第であります。

今期の公文書管理委員会では、まずは一連の公文書をめぐる問題に対しまして、公文書管理の適正の確保が喫緊の課題となっているところでございます。また、前期から引き続いて、公文書管理のあり方に関して御議論いただくべきテーマは山積しております。皆様の活発な御議論を期待するところであります。

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ましては、前回、そして前々回と委員会での御議論をいただきました。今回、委員の構成もかなり新しい体制となりましたので、いま一度、御議論をいただければと思っております。

また、本日はこれまでの本委員会の議論の中で指摘があり、今後の重要なテーマとして考えている研修及び電子的な公文書管理についての御議論をいただく予定となっているところであります。

本日もどうぞお願いたします。

以上です。

○田中審議官 大臣、ありがとうございました。

また、本日は長坂政務官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。報道のカメラの方々は退室をお願いいたします。

(報道カメラ退室)

○田中審議官 それでは、議事を進めてまいります。

最初に議題1の委員紹介でございます。委員の皆様におかれましては、7月6日付で御就任をいただいております。本日は新たに委員となられました2人の委員の方から1～2分程度、自己紹介を兼ねまして御挨拶をいただければと思います。

初めに、池田委員からお願いいたします。

○池田委員 このたび新しく公文書管理委員会に任命されました、弁護士の池田陽子でございます。

簡単に自己紹介させていただきますと、神奈川県弁護士会に所属しておりまして、平成

7年から横浜市の情報公開の審査会で委員を務めまして、平成25年からは情報公開・個人情報保護審査会、当時内閣府の所管で、今は総務省の所管になっております委員会の委員を務めております。

さかのぼりますと、昭和55年からは裁判官に任命された時期がありまして、主に民事事件を担当しておりました。弁護士となっても仕事上、公文書に接する機会はとても多かった毎日です。この委員会では、そのような実務の経験を踏まえまして発言させていただければと思っております。着任したばかりで、きょうは初めての委員会ということで緊張しておりますが、どうぞよろしく願いいたします。

○田中審議官 ありがとうございます。

続いて、塩入委員、お願いいたします。

○塩入委員 駒澤大学の塩入と申します。専門は行政法です。

このたび、公文書管理委員会の委員を拝命いたしまして大変光栄に存じます。

私自身は公文書管理について特段精通しているというわけではないのですが、行政法を専門としております関係で情報公開と個人情報保護の分野につきまして、現在5つの自治体で審議会や審査会、それから、実地調査をする委員会の委員などを務めております。その関係で公文書管理といいますのは情報公開、個人情報保護の法制度の土台を成すものですので、例えば不開示とされた根本の原因が、本来であれば記録すべき文書を記録していなかったとか、保存の期間を満了していないのに廃棄してしまっていたとか、あるいは実施機関側の職員が文書の所在について十分に把握し切れていなかったがために、開示請求の対象文書の特定に漏れがあったとか、そういったケースがしばしばありまして、そういった折に触れ公文書の管理の適正確保という問題について取り扱ってきたところでございます。

いずれにいたしましても、この公文書管理につきましては、日本は諸外国にかなりのおくれをとっております、法が整備されてからまだ余り年数もたっていないところです。したがって大学などでも固有の科目を取り入れるとか、行政法の中で一部の単元を設けて講義をすとか、そういった体制がとれている大学もまだ少ないのではないかと思います。

私の大学でも公文書管理について特に講義に取り入れていることはないのですが、私自身まだ十分な法知識があるとは言えないのですが、この委員会の中で勉強をしながら、この問題について議論させていただければと存じております。よろしく願いいたします。

○田中審議官 ありがとうございます。

それでは、議題2の委員長互選に移ります。委員会令第4条の規定により、委員長は委員の互選により選出することとされております。自薦、他薦を問いませんので、委員の皆様から御提案をお願いいたします。

○保坂委員 公文書管理法を初めとする行政法に関して卓越した知識をお持ちであること、また、しばしば口にされるように、公文書管理の難しい問題を抱える中でこの委員会をスムーズに進行し、取りまとめてこられたこと、以上を理由としまして宇賀克也先生を委員

長に推薦させていただきます。

○田中審議官 宇賀委員を委員長に推薦するという御意見がございました。ほかにはございませんでしょうか。

それでは、宇賀委員に委員長をお願いしたいと考えます。よろしゅうございましょうか。

(「異議なし」と声あり)

○田中審議官 御異議ないようでございますので、委員長を務めていただきたいと思います。

ここからの議事進行は宇賀委員長をお願いいたします。委員長席への移動をお願いいたします。

(宇賀委員長、委員長席へ移動)

○宇賀委員長 ただいま委員長に選出されました宇賀でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、早速議事を始めさせていただきます。議題3の委員長代理指名に移ります。委員会令第4条の規定に従いまして、委員長代理の指名を行います。

井上寿一委員をお願いしたいと考えておりますけれども、いかがでございましょうか。

(「異議なし」と声あり)

○宇賀委員長 ありがとうございます。それでは、井上寿一委員に委員長代理をお願いすることといたします。

それでは、議題4、行政文書管理のあり方について、まず前回、前々回の公文書管理委員会での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いたしておりますので、事務局から説明をお願いいたします。

○畠山課長 内閣府公文書管理課長をしております畠山でございます。今期どうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、議題4につきまして御説明いたします。

資料2-1、資料2-2につきまして御説明いたします。

まず資料2-2からごらんいただければと思います。6月5日、先月の5日でございますけれども、行政文書の管理のあり方に関する閣僚会議における総理の発言をまとめたものでございます。これは防衛省あるいは財務省における公文書管理の不適切取り扱い事案が起きたことを踏まえまして、全閣僚から成る閣僚会議を立ち上げまして、その際に総理から発言があったものでございます。

中身といたしましては、下から2つ目の○のところでございますけれども、再発防止を徹底するためというところで3つの指摘といたしますか、御指示があったところでございます。

1つ目が、公文書に関する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。

2つ目が、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つ目が、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・実現するよう、全力で取り組んでいただきたいと思います。

この指示に基づきまして、現在、私どものほうで取り組み策というものを策定しておるところでございます。その取りまとめのために公文書管理委員会の皆様の御意見をぜひ伺いたいということでございまして、前々回、6月11日でございますけれども、防衛省、財務省から今回の事案についてそれぞれヒアリングを行い、その後、前々回、前回の2回にわたってこれについて御議論いただきました。

その結果を取りまとめたものが資料2-1でございます。こちらでいただいた御意見を論点ごとに整理してございます。専門家の配置、行政文書の電子的な管理等々ということで、それぞれに分けて整理してございますけれども、簡単に中身につきまして御紹介させていただきますが、専門家の配置という意味では公文書管理につきまして、それぞれ行政機関が責任を持って行政文書の取り扱いをやっているわけでありましてけれども、その中に専門家、例えば国立公文書官の職員というような方が入っていて、そうした目で各省の文書管理につきまして見ていくというような仕組みが必要ではないか。そういうことに関連した御意見が出てきたところでございます。

行政文書の電子的な管理につきましては、今回の防衛省の事案につきましては、いろいろ指摘されている事項あるいは彼らの自主的な調査の中、出てきた問題でありますけれども、その中の1つとしましては、情報公開請求等があった場合にどこにどのような文書があるかについて正確に把握し切れなかったということで、後から実は探したけれども、当初は不開示とされていた文書があったというようなことが実際に起こったということでありました。そういうことも踏まえまして行政文書を電子的に管理していく。その中で所在情報みたいなものを的確に管理していくことが大事ではないかといった御意見をいただいたところでございます。

次のページ、電子決裁でございますけれども、こちらは財務省の事案につきまして決裁の改ざんという大変あってはならないことがあったということでございますが、そうした中で改ざんが起らないようにするための手法としまして、電子決裁の推進ということが求められているということでありまして、その中でどういうルールをつくっていくのがいいのかということに関連して、御意見があったところでございます。

その次、監査・指導の体制ということでございます。今回、幾つか問題、事案があったわけでございますけれども、そうした中で内部から、行政機関の外側からでもチェックするような仕組みが何か必要だったのではないかという問題意識のもとに、内部通報でありますとか、あるいはチェックのための組織づくりとか、そういうことにつきまして御指摘があったところでございます。

懲戒処分ということでございますけれども、今回のそれぞれの事案につきまして一定の処分等が行われているわけでございますが、これにつきまして処分のあり方、公文書管理

の不適切取り扱いについての懲戒処分等の考え方について、御意見をいただいたということでございます。

最後、研修でございますけれども、これにつきましては後ほどの議題にも入ってございますが、そもそも意識を高めていく公文書管理の基本みたいなことをちゃんと職員に周知するという意味で、研修が必要ではないかということについての御意見をいただいたところでございます。

本日は、改めてこの資料をごらんいただきまして、私どもで執り行う予定の取り組み策定につきまして、どういうことが重要であるか、どういう問題意識を持って取り組めばいいか、そういったことにつきまして御意見を賜ればと思っておりますのでございます。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。

ただいまの事務局の説明を受けまして、まず新たに委員となられたお二人から御質問、御意見等がありましたらお願いいたします。

○池田委員 意見を用意してきた部分が、今の部分と少しずれているかもしれないのですが、私は情報公開の関係でずっと仕事をしてまいりましたので、その情報公開の場合に一番大きな問題になりますのが、そもそも適切な行政文書が作成されないということがあります。公開すべき情報が存在しないということになってしまっていて、今回の一連の見直しの中で、行政文書が適正に作成されていくということが一番大きな目標として確認していただきたいなと思っております。ですので、電子的な管理というものもこれは非常に精度が高くなりますし、履歴とかも残るといったことで大変望ましい方向だと思っておりますので、ぜひ推進していく方向で進めていくべきだと思っております。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

では、塩入委員、お願いします。

○塩入委員 この委員会で意見、発言をお願いしますというふうに言われたのですが、実は今週の火曜日に関わり盛りに皆さんの資料を持参していただいて、1時間足らずでこれまでの経緯ですとか制度の概要について駆け足のように御説明をいただきましたので、さて、どういったことで意見を申し上げたらいいのかということで、私のほうも公務がかなりごった返してしまっていたので、この2、3日で全部資料を見切れていないところがありますので、もしかしたらこれまでの議論でもう既に議論しているとか、検討中ということにも触れてしまうかもしれませんが、あるいは的外れなことを申し上げるかもしれませんが、その点は御了承いただきたいと思っております。

資料2-1で出ているところに沿って、私なりの直感的といいますか、思ったところを、先日事務局にもお伝えしたのですが、それを整理して意見させていただければと思っております。まず専門家の配置ということに関しましては、これは先ほど国立公文書館から「職員を派遣して」というお話だったのでございますけれども、当面の対応としてはそれでいいと思うのです

が、いわゆるアーキビストの観点から言いますと、国際的なレベルに我が国はまだ全然達していないというところもありますので、長期的にはアーキビストの養成といった根本から検討していかなければいけないのではないかと考えているところがございます。

それから、行政文書の電子的な管理ということは、自治体も含め全国的に普及をし始めているところですが、先ほども言及いたしました「所在情報の管理」というのは当然のことですが、これはいわゆる行政側、実施機関側での所在情報の管理というだけではなく、開示事務の観点から言うと、開示請求者側の文書特定の利便性向上の観点からも、いわゆる一般的な文書、検索、閲覧システムとの連携ということも踏まえて、システムを検討していただければと考えているところがございます。

電子決裁に関しましては、先日あった問題でもそうですけれども、要は決裁された文書がその後に差しかえられているということ自体、果たしてこれはどういうことなのだろうか、正直驚いたところなのですが、この点についてルールの見直しをするというのは当然のこと、本来であれば、決裁後の差しかえというのは原則認めるべきではなくて、その点はこれから明確にルール化していかなければならないところだと思っております。

基本的に決裁後の差しかえというのは、例えば法令番号などの決裁に係る判断には直接影響がないような、単なる形式的な事項の追記ですとか、明らかな誤字、脱字の修正といったものだけに限定して、それ以外のものについては原則、決裁のとり直しが基本ではないかと考えます。

ちなみにお聞きしたいのは、電子決裁も既に一部取り入れているということなのですが、その電子決裁に関しては差しかえ前の文書が残るような仕組みになったということですが、差しかえがされたかどうかというのは画面上ですぐわかるようになっているのでしょうか。

○畠山課長 誰でもというわけではありませんけれども、それを扱える人間が必要な操作をすれば、どの時点でどういう操作がなされたかというのはわかるようになってございます。

○塩入委員 そうすると、差しかえがなされた場合には、特定の担当の職員が、定期的に差しかえ前のものと差しかえ後、どのような内容で差しかえがされたのかを確認することは十分できるということですね。

もう一点、確認したいのが、電子決裁のシステムにしたときに、このルールを明確化した後、決済のとり直しではなく端末をいじって差しかえができる項目を限定してしまう。それ以外のことについて自動的に入力ができないようにすることはシステム上、可能なことでしょうか。

○畠山課長 そこはシステムのつくり方として、御指摘のようなことは可能だと認識しております。

○塩入委員 であれば基本的にはルールが明確化した場合には、一定の欄のみ後日の入力が可能というふうにシステム上も設定してしまうというのは基本として、その場合におい

でも先ほど差しかえをしたことが明らかになるということでしたので、所定の職員が定期的に差しかえ前のものと差しかえ後、どのような内容で差しかえがされたのかということをチェックしていくことは、必要ではないかと考えているところです。

次の監査・指導の体制です。これは一番大きな問題ではないかと思えます。大きく分けて内部通報の問題と監査体制の整備、この2つが挙げられるかと思えます。

まず1点目の内部通報という点に関しては、これはいわゆる公益通報者保護法に関しては、保護される「公益通報」というのが同法の別表に掲げられている平成30年6月現在で467というふうに拝見いたしましたけれども、この法律で定められている刑事罰を伴う行為に限定されているということで、これまでこれが公文書管理の不正、違法の摘発、通報ということには有効に機能しなかったということだと思います。そこで、いただいた資料を拝見したところ、昨年3月の「国の行政機関の通報対応に関するガイドライン」の改正によって、既存の通報窓口で受け付ける対象を法で言うところの「公益通報」には該当しないような違法または不当な行為の通報にも拡大するという措置、これは既に講じられていると把握してよろしいでしょうか。

○畠山課長 はい。これは消費者庁が所管しているところでございますけれども、その措置はなされていると承知してございます。

○塩入委員 それは全省庁レベルで今後拡大していくということですか。

○畠山課長 はい。

○塩入委員 そういたしますと、公文書管理に関する違法、不当な行為についても、これによって各府省庁の通報窓口に通報できるという、その受け皿はひとまず確保されたのだと思いますけれども、公文書管理につきましては、「公文書は国民共有の知的財産である」ということに鑑みれば、より徹底した再発防止と、万が一にも事が生じた場合には迅速に調査、対応できるような体制を確保することが必要であるかと思えます。そのためにはどちらかと言えば独自の内部通報者保護制度の仕組みを整備することが本来は適切ではないかと個人的には考えているところです。

この点、特定秘密保護法の運用に関する統一基準を策定する際に、適正な運用を確保するためには単に指定や解除の基準、要件などを明確化するというだけでは不十分であって、その実効性を担保するためにも、何より第三者的な機関による監視体制と内部通報の制度を整備することが不可欠であるというのが委員共通の認識としてございまして、この点についてはかなり綿密に議論をして規定を整備した経緯がございます。一般公文書の管理に関しましても、当然、特定秘密とは監視ですとか内部通報をする趣旨ですとか、態様が異なるところではございますけれども、特定秘密の取り扱いを参考として、これに準ずるような形での内部通報の仕組み、さらには第三者的な機関による監視体制の整備をしていくことが、より適切なのではないかと考えているところです。

監視体制という点につきましては、これは各府省レベルではピラミッド型で監視体制というのは整備されているところではございますけれども、この委員会で出た「省庁横断的

な一元的監視」という観点からすると、これも特定秘密に準じて考えるのであれば、既に省庁横断的な一元的監視の役割を担っている独立公文書管理監に委ねるのが最も確実であると考えております。ただ、理想論ではそうなのですけれども、実務上の問題として独立公文書管理監やその事務局というのが、特定秘密の監察に係る業務でどれだけ多忙なのか。こういった点については判断しかねる、わかりかねるところがございますので、例えばそこを組織改編ということで別部門を設けて、スタッフを増員して、これに委ねることになるのか、あるいは別の独立の監視機関を設けるのか、そういった点については今後、この委員会を通して検討してまいりたいと思っております。

最後に、公文書管理に関しての不正、違法行為。殊に意図的に行われた場合についての懲戒処分のあり方についてですけれども、これについては人事院で一定の行為類型ごとに処分量定に係る指針が設けられているところではございますが、拝見したところ、これにはいわゆる守秘義務に関連しての秘密漏えいについて、故意の場合は「免職または停職」といったような基準が定められているところですが、今回生じたような故意の改ざんですとか、故意による廃棄、隠蔽の目的での廃棄といった行為については、明確な処分量定の基準がございませんで、せいぜいあるのが監督責任の「非行の隠蔽、黙認」といったことについて「停職または減給」、これが定められているにすぎませんので、この指針に定められている他の行為に関連してなされた場合に、それに関する懲戒処分がこの基準にのっとってできるにすぎない、というのが現状かと思われまます。

そういった意味では、既に御意見も出ているところかと思えますけれども、公文書管理に係る不正、違法行為についても、より明確な処分量定の基準を早急に定めるべきではないかと思料しているところでございます。

以上です。長くなりまして、申しわけありません。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、そのほかの委員の方からも追加で御意見がございましたらお願いします。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 これまでの公文書管理委員会でも発言をしてきたところでございますが、公文書管理に関して、公文書等の実際の管理に関しては、行政文書ファイル管理簿というものをつくって、それが基本台帳となる。それが国民に開示され、情報公開請求の基本的な材料となるということだった。法律ではそのようになっていると認識しておりますが、先般も述べましたように昨年来、続いて発生している不適切事例などを見ますと、そういった基本的な台帳が、つまり行政文書ファイル管理簿が適切に機能しているかどうか疑われる面があるというふうに感じております。

すなわち、国会答弁でも存在しないと言われていた文書が後から出てきたり、情報公開において開示、不開示が問われるときに不存在という処理がなされるなど、つまり基本台帳自体がどの程度しっかりできているのかというのが疑問であるということであったわけです。

今回、前回から続けまして主な意見を幾つかの柱で取りまとめをしていただいているわけですが、その中で行政文書の電子的な管理という柱が立ってまいりました。この中で2000年代の電子の時代ですので、これを柱に改善していくということだと思っておりますが、その中で現状では行政文書ファイル管理簿を手入力で作っているということも前回、出てきたところございまして、また、コピーなどがいろいろなところから出てくるというような事態も見えてきたわけでございます。

この資料で言いますと資料2-1の行政文書の電子的な管理の3点目のところ、所在情報の管理というフェーズがまさに、まず今の時点でそれをどういうふうに把握し、解決に導いていくかということが問われていると思っております。まず第1に、これに関して、現状の事態をどういうふうに把握し、解決に向けていこうとされているのかということについて、お伺いしたいと思います。これが第1点です。

もう一点は、すなわち公文書に関しては作成から移管や廃棄の選別をして決定をし、国立公文書館にアーカイブズ資料として移管されるまで、一貫した管理が必要であると、この法律の趣旨もそのようになっているのだと思っておりますが、つまり一般的な言い方で言うと、記録のコントロールをどのように今後構築していくことができるのか。どのように見通しを立てていくのかということが表裏の問題としてというか、この2点目のほうがベーシックな問題で、より全体にかかわる部分だと思っておりますけれども、前回、前々回から取り組んでいる中で、管理課としてどういう見通しをお持ちなのかということをお伺いしたいと思います。

以上、2点質問をさせていただきます。

○畠山課長 まず所在把握につきましての進め方でございます。前回の調査結果でも私もからお示したとおり、電子的なファイルの管理について今回のガイドライン改正で一定の整理をしてという方針を示したところであります。その結果として各省庁、取り組み状況としては一応、進んでいるという報告があったわけでありましてけれども、では実態として本当にそれ以外うまく機能しているのかどうかというようなことについては、確かに調査結果だけでは正直わかりかねるところもあろうかと思っております。我々としてはもう少しこれを腰を入れてやるためには、各府省の実態を調べることも必要かなと思っております。

その上で、余り画一的にやることは難しいかもしれませんが、我々のほうであるべき整理の仕方みたいなことについて示していく。その各省が所在情報を把握しやすくするためのマニュアルとか、そういうものをつくっていくという作業が必要になってくるのではないかと考えております。

その上で、2点目で御指摘がありました一貫した電子管理ということでございます。これはかなり大きなテーマだと思っておりますけれども、所在情報の話は、まずそれはそれでやらないといけないと思っておりますけれども、それとともにこれについても一定程度、後ほどまた電子化の話が出てまいりますが、この委員会の皆様のお知恵もお借りしながら進

めていくことを考えていくものではないかと思っております。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

どうぞ。

○保坂委員 答えを伺いますに、まだまだこれからの取り組みが必要だということがわかります。また、特に2点目の公文書の一貫した管理、記録のコントロールを一貫して行っていくということに関して、特に電子的にそれを行っていくことに関しては、かなり大事な部分で、元委員の野口貴公美委員もそういう発言をしておられましたけれども、今後、10年、20年の政府における公文書の管理を左右するぐらいに非常に大事な案件だと思っていて、これはやはり必要ならば本格的なプロジェクトチームをつくるなりして、腰を据えて取り組むような事柄ではないだろうかと考えます。ぜひよろしく継続した、また場合によってはそういったプロジェクトをつくって結果を出していくような取組をお願いしたいと存じます。

○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意見も踏まえて、今後の取り組みについて検討いただきたいと思います。

次に議題5、研修の取組状況についてに移ります。研修の実施につきましては、昨年の公文書管理委員会で行政文書の管理に関するガイドラインの改正案を議論する中で、研修の内容等についてフォローアップする機会を設けることが意見として出されておりました。

まず事務局より研修の取組状況について御説明をお願いいたします。

○畠山課長 資料3-1、3-2、3-3というものが、この関係の資料でございます。

先ほども委員長からお話をいただきましたけれども、昨年改正されましたガイドラインの中で、総括文書管理者は各職員が少なくとも毎年度1回、研修を受けられる環境を整備しなければならないというような規定が盛り込まれたところでございます。その際の手法としてeラーニングの活用を含め、効率性や受講のしやすさに配慮するという規定も盛り込まれてございます。このeラーニングという観点で、私どもでは資料3-1から資料3-3の今お配りしているものを、各省庁あるいは独立行政法人等に配付してございます。

お配りしておりますのは3種類ですけれども、資料3-1が全職員向け、資料3-2が文書管理者、文書管理担当者、補佐、課長級向けで、資料3-3が総括文書管理者、副総括文書管理者ということで官房長、文書課長等向けということでございます。

時間の関係上、内容の詳細な説明は省略いたします。概要だけ申し上げますけれども、今回この紙の形でございますが、これを電子的に見られるようになってございまして、教材としては音声ナレーションも含まれてございます。ナレーションが終了すると次のスライドに進むというようなメッセージが表示されて、受講者の操作によって次に進むことになってございます。

それぞれの内容でございますけれども、全職員向けにつきましては基本的なところから

理解してもらおうという趣旨でございまして、公文書管理の各場面、作成、整理、保存、行政文書ファイル管理簿への記載、移管、廃棄、紛失対応、研修等、公文書のライフサイクルにおけるおのおのの留意点、事例等、その基礎知識を説明するという内容になってございます。

資料3-2につきましては、文書管理者もしくはその事務を補佐する文書管理担当者が公文書管理を行う上で必要とされる役割とか責任とか事務とか、そういったものについて改めて記載したものでございます。

資料3-3、総括文書管理者、副総括文書管理者でございますけれども、この者は行政機関の中での文書管理の総責任者という役割でございますので、必要とされる役割、責任、事務につきまして説明をしているということでございます。これにつきましては先ほども申し上げましたとおり、各府省に配ってございまして、5月初めに全行政機関、独立行政法人等に配付して、この資料に基づく研修を促しているということでございます。

なお、これに基づく研修の実施状況、受講状況につきましては、今後また把握したいと思っております。その結果につきましてもまた御報告させていただきたいと思っております。当然のことながら研修というのはeラーニングだけではなくて、各行政機関が主体的に行うもの、あるいは国立公文書館が実施しているもの等もでございます。これから研修を充実していくという中で、そうした研修のあり方あるいはeラーニング教材自体も見直しをしていく必要があると思っておりますけれども、そうした観点から今後求められる研修のあり方等につきまして、御意見等をいただければと思っておりますのでございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 それでは、ただいまの説明を踏まえまして、今後の研修の取り組みに向けた御質問や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（寿）委員 このeラーニングについて細かいことなのですけども、教えていただきたいのですが、例えば最初の全職員を対象としているというもので見ますと、これは全問正解しなければいけないというのは努力目標なのか、それとも1問でも間違えると類似の別の問題が出てきて、それを解かないと先に行けないというふうになっているのか。我々大学の研究者は、公的な研究助成を申請する際の資格要件として非常に厳しいコンプライアンスのeラーニングの研修を受けておりまして、一定の点数に達するまで何度もやるというふうにかなり厳しいものが求められているので、それが普通だと思っていたので、これはちょっとそれと比べるとどうなのかなと思ったものですから、とりあえずは全問正解はあくまでも努力目標で、間違っていたら間違えないようにしましょうねということなのか、それとも全問正解までは研修が終わったことにならないということなのか、技術的なことなのですけども。

○畠山課長 この資料につきましては、今のところは現状を申し上げますと全問正解しないと次に進めないとか、そういうことにはなっておりませんので、正直言って間違ったら

その部分をちゃんと読んでいただいて、どこが間違っただのかということを理解してもらおうということにとどまっているという状況でございます。

○井上（寿）委員 スタートはそれでいいのかもしれませんが、今後は少し厳密な方法を考えていただければと思います。

○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、どうぞ。

○井上（由）委員 今の井上委員の御意見とほぼ重なる内容なのですが、e-ラーニングはどこでも受講できるという点では便利ですし、多くの職員に受講させる手法としてはよいのですが、多忙な業務の中で受講するのでどうしても受け身になってしまうと思うのです。

私も気になりましたのは、最後に問が3問だけということです。職員は日々行政文書の作成、管理にかかわっているわけですから、ある意味、どのような問題が出て一応正解できるようにならないと困ります。受講後の問題のところはもう少し数を増やしてはどうでしょうか。またe-ラーニングを受講した直後は記憶に残っていてもしばらくすると忘れてしまうこともありますので、1週間なり10日なりを置いて振り返りという形でチェックすることも考えられます。いずれにせよe-ラーニングという手法は非常によいと思うので、ぜひこれをベースに工夫・改善し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。

○畠山課長 今年度初めてということでございますので、これから中身あるいはその効果を着実にはかるような仕組みもよく考えたいと思ってございます。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。池田委員、どうぞ。

○池田委員 この研修の資料を見せていただいたばかりなのですが、全体的に法律についての観点と申しますか、そういったものが少し希薄なところがあるような気がしまして、法律の趣旨、目的というものについて、さらに入れ込んでいただきたい。特にこれは長目の意見になってしまうかもしれないのですが、このたびのガイドラインの改正のことと申す問題でもあるのですが、ガイドラインの改正は、その見直しは十分に考えられたもので、これまでの問題点に対応するという点ではかなり詳細なものになっておりますけれども、行政文書の作成について慎重にするよう求め過ぎていないかということをお私心配しております。

その結果、書かなくても済ませられる情報はなるべく書かないという方向に実務を導いてしまうことになれば、そういったいろいろな制度を充実、整備しても肝心の中身が伴ってくるのかということについて、老婆心というか心配をしております。これからガイドラインの実際の運用というのをしっかりと見ていく必要があると思うのですが、そういった中でこのe-ラーニングも非常に重要だと思うのですが、法律の本来の精神、そういったものをきちんと学習していただかないと、個別の小さな規定と申しますか、個別の細則にひっかかってしまっただけで大きなことを見逃してしまうことになりがちではない

かと心配しております。大きなところを公務員の皆さん全員がしっかりわかった上で公文書管理を進めていただきたい。それを進めるためにもeラーニングとかを利用していただきたい。そのように思っております。

○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。保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 先般の行政文書ガイドラインの改正で、非常に大事な点だったと思っているのは、標準文書保存期間基準、略称を決めまして保存期間表と言うことにいたしましたけれども、その活用でございます。

保存期間表は文書管理者が作成し、見直していくことになっていて、自分たちの課の業務をきちんと把握し、それに応じた文書がつくっているかどうか。そして、それを何年保存し、期間満了時には移管するのか廃棄するのか、各課ごとにそれを決める非常に重要な基準表であると認識しております。それを積極的に課ごとにつくり直すことを決めましたし、公表することを決めました。つくり直したときには総括文書管理者に提出することになり、総括文書管理者のほうで公表するということだったと思いますが、実際は細かい点ですが、この資料の中身を見てまいりますと、総括文書管理者のもの、また、文書管理者に対するものを見ましても、保存期間表の位置づけが実は弱くて、例えば文書管理者のもの、資料3-2を見ますとスライドの3枚目の下の緑の箱、必要に応じて発生する事務、保存期間表の作成見直しとなっている程度です。必要に応じてではなく、毎年あるいはその時々はこの期間表を参照し、そして文書に対して保存期間を指定する。また、移管、廃棄を定めるということをしていただかなければいけないはずです。そのような業務の組み込みが弱いというか、これ以外のところで出てきていないように思われます。機会がありましたらぜひこの点をきちんと加えるよう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。

ほかはいかがでしょう。特によろしいでしょうか。ありがとうございます。

続きまして議題6、電子的な公文書管理の議論の今後の進め方についてに移ります。まず事務局からこれまでの議論の状況について御説明をお願いいたします。

○畠山課長 資料4をごらんいただければと思います。

電子文書の管理につきましてのこれまでの取り組みについて、整理しておるものでございます。

まずは資料4の1枚目でございますけれども、一昨年3月に当委員会でおまとめいただきました公文書管理法施行5年後見直しの検討報告書の中での記載事項でございます。

1つ目の現状・課題の中で、電子文書の管理ということが取り上げられておりますけれども、その2つ目の○では電子媒体による管理に係るデメリットを解消しながら、その保存を促進していくことも重要であるとの内容が。それから、その下の見直しの方向性として、電子中間書庫の検討を進めることなどが記載してございます。

次のページですけれども、いただいた5年後見直しの対応につきまして、我々のほうで

対応案ということで昨年2月にお示ししたものでございます。この中では各府省庁に対する保存期間終了時期までの閲覧可能な形式で保存されるように周知徹底すること、あるいは電子中間書庫の先進事例を調査して、あり方について検討することなどを書いてございます。

3ページ目以降が、昨年末に改正されました行政文書の管理に関するガイドラインを踏まえた現状のガイドラインの内容ということでございます。電子文書の関連する部分につきましてピックアップしてございますけれども、先ほども少し御議論がありました。まず保存の仕方としまして例えば電子文書の保存場所、保護法について共有フォルダとして保存先を活用する場合には、行政文書ファイル管理簿上の分類に従った階層構造にすると管理しやすい構造にすることが3ページ目に記載してございますし、4ページ目でございますけれども、共有フォルダの中のファイル名のつけ方あるいはサブフォルダのつけ方、個人的な執務の参考資料の保存のあり方、行政文書として扱う電子メールの取り扱いの仕方について記載してございます。

5ページ目以降は、必ずしも電子に限ったものではございませんけれども、整理ということでございまして、行政文書を適切に取り扱うための整理の仕方につきまして記載してございます。特に6ページ目のところでは整理義務あるいは名称のつけ方としましても、できるだけわかりやすい名称をつけていくことが求められるということでございます。

これにつきましては、先ほども議論として出ておったところでございますけれども、特に電子的な文書につきまして適切な名称をつけ、適切な分類を行って、所在情報、ありかをわかりやすくしていくという観点からは、こうした分類、名称あるいは整理、作成、保存ということについて、より踏み込んだ対応が必要ではないかという問題意識を持ってございますし、さらには先ほど保坂先生からも御指摘をいただきました、一貫した行政文書のライフサイクルを通じた電子的な管理ということにつきましても、これまでもこの委員会においても各先生方から御指摘いただいたこともありまして、今後のこの委員会の中心的な検討事項となるのではないかと考えてございますので、本日は改めまして電子文書の管理につきましても、この場で御議論をいただければと思っております。

私からは以上でございます。

○宇賀委員長 それでは、ただいまの説明を踏まえまして、今後、当委員会として電子的な公文書管理の議論を進めていくに当たっての御質問、御意見等がございましたら御発言をお願いいたします。保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 発言が重なりまして恐縮ですけれども、この件、ガイドラインの改正のときに随分議論したわけですが、実際に改善していくには先ほど御説明いただいたように、まだまだやるべきことがあるということなのですが、タイムラインといいますか、いつごろまでをめぐるといえるのでしょうか。スケジュール的なことでもし求められていることがあるならば、早い段階で、あるいはこの段階で示していただきたいと思っております。

○島山課長 現時点で何か定まった期限があるわけではありませんけれども、問題意識と

しましては今般の事案に対応するための所在情報のあり方については、できるだけ早く、それから、一貫した電子文書管理についても、ある程度方向性を決めていくようなことは、本年度中にも進めていきたいと思っているところではあります。

○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。池田委員、どうぞ。

○池田委員 私も重ねて発言になりますけれども、共有フォルダについてこれまで情報公開の中でたびたび問題になってきたことがございます。共有フォルダというのは職員に一番近いところにある電子的な入れ場所だと思いますので、そこをきちんとまず整理していくというのは、初めの一步になるのではないかと思うのです。

全体を保存に向けて整理していくということも大切なのですけれども、1年未満の保存期間の文書については、情報公開は数多くありまして、その文書の存否が問題になるということがかなり多数あります。ですのでこのところの共有フォルダのあり方を整備して、きちんと工夫していただきたい。この工夫については、恐らく一番現場がどういうやり方をすれば使いやすいのかということがわかっているはずですので、これだけたくさん省庁がありますと各現場でそれぞれの実情がかなり違うと思いますので、同じ方向だけである、一般的な標準はあるにしても、カスタマイズされるそれぞれの使い勝手のよい管理というのを、早急に実現し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。

どうぞ。

○畠山課長 私どももそういう問題意識を持ってございます。かなり各府省、相当自主的な運用がなされておまして、それが各府省の仕事の実態に合って、それぞれ使いやすいようになっているところもあるかと思っておりますので、それも尊重しながら、しかし余りばらばらにやるとかえって実際に探す際には難しいところもあるかと思っておりますので、一定程度のマニュアルみたいなものを定めながら、各府省はそれをもとに適宜工夫していただくとか、そういうところも含めてこれからやり方を真面目に考え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。井上委員、どうぞ。

○井上(由)委員 今年度中に一定の結論を得るといようなお話を伺いましたけれども、電子的な媒体での公文書管理の在り方について、私もこれからしっかり勉強していきたいと思っております。

その上で、きょうの資料を見ますと、諸外国の事例、先進的な事例を参照しながら検討することになっております。具体的にはドイツについて調査研究を進めておられると伺っておりますが、そのほかにもアメリカ、オーストラリア、韓国などでさまざまな取組がなされていると聞いております。平成18年度の調査研究の報告書は拝見していますが、その後どうなっているか、ドイツ以外の国の事例も含めて早い段階で紹介いただきたいと思いま

す。

また、電子的媒体での行政文書の管理について新たなシステムを開発するには時間もコストもかかると思うのですが、最近では、組織の文書管理に関して、民間でもさまざまな新しい技術・システムを導入しています。国の行政文書管理に特有の問題というのはもちろん考えなければいけません、民間での文書やデータの管理システム・技術の動向も踏まえて検討することもできようかと思えます。そういったことも含めて検討のための資料や情報を出していただければと考えております。

○畠山課長 実は昨年度、まだ皆様方にお示しできていないのですけれども、ドイツの状況について調べてまいりました。その情報は私どもで今持っておりますので、また改めてお示ししたいと思えますし、各国の中でも電子文書についてはいろいろ悩みながらやっているという状況もあると思えますので、そういうことの把握にも努めてまいり。我々だけだと民間の情報がわからないころもあると思えますけれども、そういうところも含めて関係省庁とも連携をとりながらやっていく必要があるの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。

ほかいかがでしょうか。塩入委員、どうぞ。

○塩入委員 この点についても説明をいただいた際に、事務局に意見させていただいたところではあるのですけれども、ガイドラインに従って共有フォルダを作成しているということで、大きく4段階の階層構造に沿ってフォルダを整理していくということなのですが、これは既に共有フォルダを作成していた部署にとっては、それになれているので、それなりの適切な整理ができると思うのですけれども、今までこういった整理を行っていなかった部署については、必ずしもその処理に当たる職員が公文書管理について精通しているとは限らないのではないかと。その点、少々不安なところもございまして、整理の段階で誤った整理がされてしまう。例えば分類の途中で、定型的なものについては分類は容易だと思うのですけれども、判断に迷うような文書も中にはあるかもしれません。そういった場合に整理を誤ってしまうと、そもそも「一元的な所在情報の管理」という点で混乱が生じてしまいますので、適切な整理がなされているかどうかということをごくこの段階でチェックする体制を整えていただきたいと思います。まず基本的には、それぞれの文書管理者ですとか、更にはチェックがなされた段階での次の総括文書管理者によるチェック。最終的には、最後の段階での一元的なチェックができれば本当はもっとよろしいのではないかと考えているのですけれども、そのあたりについてまた今後、少し検討していただければと考えているところです。

以上です。

○畠山課長 そこは我々もやらないといけないと思っておりますので、御指摘いただいたので、やる方向で進めたいと思えます。

○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、電子的な公文書管理のあり方につきましては、今後、当委員会として本格的に議論を進めていきたいと思っております。事務局におかれましては、専門委員の任命を含めて検討体制について検討いただければと思っております。

続きまして議題7、行政文書管理規則の一部改正案の諮問について審議を行います。事務局より説明をお願いいたします。

○畠山課長 議題7について御説明いたします。

資料といたしましては、資料5-1、資料5-2でございます。特に資料5-1に基づいて説明させていただきますけれども、金融庁の組織改正が予定されてございます。金融庁の組織としまして、総務企画局を廃止して総合政策局にするという中身でございますが、現在、総括文書管理者につきましては総務企画局総括審議官となっておりますけれども、これを総合政策局長に変更するといった趣旨の文書管理規則の改正につきまして、私どものほうに同意するようにということでありますものですから、公文書管理法に基づきましてこの委員会に諮問させていただきますということでございます。どうぞ御審議よろしくをお願いいたします。

○宇賀委員長 以上の説明を踏まえまして、御意見、御質問等がありましたら御発言をお願いいたします。特によろしいでしょうか。

それでは、諮問事項である金融庁行政文書管理規則の一部改正案については、委員会として了承するということでよろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、以上で第66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ありがとうございました。