

第93回 公文書管理委員会 議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第93回 公文書管理委員会 議事次第

日時：令和4年2月4日（金）15:15～16:18
オンライン開催

開 会

- 1 行政文書の管理に関するガイドラインの改正案について
- 2 行政文書の管理に関する公文書管理課長通知案について
- 3 その他

閉 会

（出席者）

小幡委員長、井上委員長代理、池田委員、岡崎委員、川島委員、塩入委員
笹川総合政策推進室長、黒瀬大臣官房審議官、吉田大臣官房公文書管理課長、宮川独立
公文書管理監、田上総務省行政管理局調査法制課法制管理室長

○小幡委員長 それでは、定刻になりましたので、第93回「公文書管理委員会」を開会いたします。

本日は、オンラインで開催しております。

伊藤委員は、御欠席となります。

また、内閣府から、宮川独立公文書管理監、笹川総合政策推進室長、黒瀬審議官、吉田課長、総務省から、行政管理局の田上室長が出席しております。

それでは、議事に入ります。

まずは、行政文書の管理に関するガイドラインの改正案、行政文書の管理に関する公文書管理課長通知案についてです。

今回は、ガイドライン改正案に対するパブリックコメントへの回答と、それから、課長通知案の全文をお示しいただいて、議論を行うこととしております。

まずは、それぞれの内容について内閣府から説明をいただき、その後、質疑応答を行います。よろしくお願いします。

○吉田課長 内閣府公文書管理課でございます。行政文書の管理に関するガイドラインの改正案及び課長通知案について説明をいたします。

はじめに、ガイドラインのパブリックコメントの結果についてです。資料1-1は前回もお配りし説明したのですが、ガイドラインについては16名の方から57件の意見をいただきました。意見への主な対応は2ページに記載のとおりであり、これも前回説明をさせていただいております。また個別の57件への考え方や対応については、資料1-2に詳細に記述しております。的確な御意見をいただいておりますので、意見を踏まえてガイドラインの案の修正や、課長通知に記載を行ったものもでございます。

ガイドラインについて前回の委員会から修正した主な点について、資料1-3で説明いたします。1点目は、7ページになります。高齢の職員の活用について、文書管理の知識経験を有すると記載し、趣旨を明確化しました。続きまして19ページ。統計調査に関する事項の保存期間基準において調査票の文書類型を追加しました。37ページ、前回の塩入先生の御意見を踏まえ、個人情報を含む行政文書については個人情報保護法で必要な範囲を超えて保有してはならないとされておりますので、その旨を記載しております。また、留意事項の順番の変更や、若干の表記の修正を行っております。

ガイドライン改正の変更点についての説明は、以上です。

続いて課長通知について説明いたします。

課長通知の枠組みは、資料2-1に記載しており、その内容については、おおむね前回説明をしたとおりです。変更点としましては、3ページに構成を示しておりますけれども、ガイドラインの項目に沿った公文書管理課長通知については、1-1から1-9までの9つの課長通知で考えておりましたが、前回の塩入先生からの御意見を踏まえまして、利便性を考え、一本の課長通知として構成し、それぞれを章立てとすることにいたしました。

また、加えてデジタル関係のものも課長通知、また、その他の事務連絡等で行っていた

ものも、今回、例えば、2-3、4ですとか、3-1、2、3など、今回の課長通知の体系の中に組み込んでおります。

4ページに課長通知に新たに記載した事項などを記載しております。常用文書ですとか、年度を超えて蓄積して管理する方法の詳細、また、分割・統合が許容されるケースなど記載しております。従来ガイドラインに加えて、こうした内容について記載を新たに盛り込んだ、あるいは記載を充実しております。

なお、前回、地方支分部局等の文書類型表の詳細というものを④としておりましたけれども、これについては、統一的・効率的な文書管理の観点から必要と考えておりますけれども、詳細の在り方について検討したところ、来年度のガイドライン別表の見直しを踏まえながら検討することが適当と考えておりました。今回、詳細については記載しておりません。

資料2-2を御覧ください。

資料2-2は、今回のガイドラインの改正や課長通知を各行政機関に通知するための文書の案になっております。各行政機関には、文書管理規則の改正を依頼するとともに、独立行政法人等に対しても情報提供を依頼することとしております。

また、地方支分部局等の現場への周知徹底に時間がかかるなどがありますので、今回の改正内容等について最大で半年程度、運用への反映を猶予することとしています。ただし、歴史的緊急事態に係る内容の記載、電子媒体で作成・取得・管理を基本とすること、レコードスケジュールについて国立公文書館の助言を必須とすること、保存期間延長の内閣府への報告規定の削除、移管文書の保存期間を30年から20年に変更すること、統計調査の保存期間基準の種類の追加については、年度内に対応するよう求めることとしております。

また、業務システムについても、新しいルールを設けますけれども、仕様上適用が直ちに難しい事情もあるというものについては、次の更改のときなどで対応をいただくということにしておりますが、なお書きに書いてありますように、これは、業務システムの中のデータも行政文書に該当しますので、当然のことですが、行政文書ファイル管理簿への登録や廃棄協議の実施等は確実にを行うということを書いております。

また、ガイドラインの冒頭の記載の念押しになりますけれども、業務マニュアルにおいても公文書管理の観点を盛り込むことや、留意事項や課長通知に記載する内容と異なる運用をせざるを得ない場合であっても、各行政機関でしっかりと説明責任を果たす必要があることを記載いたしております。

資料2-3を御覧ください。前回の委員会で井上委員からデジタルワーキングの報告書など、今回のガイドライン改正や課長通知がどのように対応しているのか整理するよう指摘がございました。簡単ではありますが、整理をしたものが資料2-3になっておりまして、対応しているものについては赤文字で記載をしております。

未対応のものは主に3つございまして、1つ目が新たな文書管理のためのシステムの整備に関する内容や、その整備の検討そのものであるとか、あるいはその整備の中で検討し

ていくものというのが1点目でございます。システムの整備については、現在、デジタル庁や関係省庁と議論を行っておりまして、4月の委員会で、その時点での経過の報告ができればと考えております。

2つ目が、来年度検討を予定しているガイドラインの別表見直しの中で検討するものがあります。

3つ目が、先ほども申し上げた地方支分部局の文書類型表の詳細です。

それ以外の項目については、デジタルワーキングの報告書あるいは廃棄協議の方法の見直し、また、行政文書の管理のルールの見直しについての中で記載した内容については、基本的に全てガイドラインや課長通知で対応していると考えております。

資料2-4について説明をいたします。

前回の委員会で、業務システムに関する課長通知2-2のうち、行政機関Aがシステム内で管理しているデータについて、Bが閲覧する場合のBの文書管理者としての位置づけについて、塩入先生から御意見をいただきました。小幡委員長からも情報公開担当とも整理するようとの御指示をいただきましたので、改めて整理させていただきました。

こちらに記載しているのが、内閣府としての案でございますが、趣旨としては、行政文書の定義の一つである保有をどのように考えるかということになるかと考えておりまして、保有の概念については、2ページにありますように、逐条解説でも「事実上支配している状態にあるかどうか」とされています。紙であれば物理的な存在というのがございますので、支配関係が明確になりますが、デジタルであれば、1つのデータを関係機関がアクセスできるという状態がありますので、それをどのように考えるかということがポイントになるかと思えます。

2段落目の記載は、BがAのデータをダウンロードしたりプリントアウトしたりした場合や、修正等を行う場合は、これはBの事実上の支配の中にありますので、Bも文書管理者となることが適当としております。

一方、3段落目は、Aの管理下にあるデータについてBが閲覧のみを行う場合には、一般的にはデータを事実上支配しているとは言えないので、保有に当たらないと考えられるとしております。

4段落目は、情報公開との関係を記載しておりますが、閲覧する側に情報公開請求があった場合には、事案の移送や開示請求先の教示を行う、閲覧しているわけですから、どここの部署が管理しているか明確に把握していると考えられますので、そういった対応を行うことが求められ、また、そのように対応することにより国民に対する説明責任を適切に果たされることになるのかと考えております。

以上の記載については、デジタルワーキング・グループの報告書とも整合的であると考えております。資料2-4の説明は、以上です。

公文書管理課長通知の案の全文は、資料3-1から資料3-3-3までにお配りしているとおりになります。大部になりますけれども、通知1と2-1と2-2は新規に定める

ものですが、今までのガイドラインの留意事項等に記載していた事項もございますので、そういった事項については、黒文字で書いておりました、今回、課長通知において新たに記載した内容や記載内容を変更した点については赤文字で示しております。例えば、先ほどの資料2-1の4ページで、ここは充実しましたというところが赤で書かれていることになると思います。

通知2-5は、スキャナについては、既存の通知の一部を取り出して新規に定めることとしたため、全体が黒字になっています。

その他の通知については、既存の事務連絡等を課長通知にすることで体系化する、その際に時点修正を行っているというものですので、変更内容を見え消しで示しています。

全体については、以上でございます。

○小幡委員長 ありがとうございます。

ガイドラインのパブリックコメントへの回答、それから課長通知案の全文をお示しいただきました。

早速、質疑応答、意見交換に入ってまいりたいと思いますが、進行の都合上、資料2-4については、後で議論することとし、まずは、そのほかの点についての御意見があれば、お願いしたいと思います。いかがでしょうか。

パブリックコメント等に対して、あるいは、我々委員の指摘を踏まえて、いろいろ修正をしていただいたものになっているかと思います。塩入委員、どうぞ。

○塩入委員 前回、課長通知の体裁、体系的なことについて意見をさせていただいて、要は利便性を考えればいいので、実務において、本当に個別の課長通知に分かれたほうが使いやすいのであれば、別にそれでもというつもりで発言はしたのですが、実際、でき上がったものを見ると、やはり、前回お示しいただいたものよりも、今回の一体としてまとめていただいたほうが、非常に見やすいかと思います。短期間にまとめていただいて、ガイドラインとの対応関係も整理していただいたので、非常に見やすくなったと思います。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

御指摘を踏まえて、事務局でいろいろ対応関係を整理していただきまして、私もよくなったと思っております。

そのほかは、よろしいでしょうか。

それでは、資料2-4について議論していきたいと思います。

この点前回も御発言いただきましたが、まず、塩入委員から御意見をいただけますでしょうか。

○塩入委員 修正された案を拝見させていただきました。事務局でも、確かに閲覧に関しては、いろいろな対応があるということで、これは整理しなくてはいけないと考え直していただいたようで、「ダウンロードをしたり」とか、あとは、ダウンロードすれば当然な

のですけれども、「プリントアウトをしたり」という形で整理をしていただきました。

その修正されたものを拝見させていただいたのですけれども、やはり懸念されるのは、「ダウンロードをしたり、プリントアウトをしたりした場合」ということで、物理的にはダウンロードができる、プリントアウトができるけれども、ここの基準というのが、あくまでも行政機関において、あるいはその職員においてダウンロードをしたか、プリントアウトをしたかということで、保有しているか否かが変わってしまうという整理の在り方なのが、少し懸念されたところでした。今回の資料3-2-3「共有フォルダにおける行政文書の電子的管理に関するマニュアル」、こちらの、例えば、27ページになりますでしょうか、「複製物の作成・他課室への提供」というところで、複製物に関して、他課室へ提供する場合において、「編集不可に設定したPDFファイルで送信する」とか、「印刷不可に設定して送信する」というように、システム上はダウンロードをしたり、印刷をしたりすることを不可にする設定というのはできるわけですね。

しかしながら、今回まとめていただいたのは、プリントアウト不可、ダウンロード不可の場合ということではなくて、したか、していないかの基準になっているということです。閲覧の場合に、以前のワーキンググループの報告書の内容で例として挙げられている「監査等のために閲覧する場合」とは、このように監査とか調査のために閲覧する、それが一時的な閲覧の場合というのは、これは逐条解釈にもあるように、調査等のために一時的に帳簿書類等を提出させてとめ置く、けれども、それは複製の提供を受けたわけではないから、また返還する、このような場合は、そもそも支配している状況にはないから「保有している」に当たらないと。その例なのですね、ここに挙げられているというのは監査等のための閲覧。しかしながら、監査等のためにデータを複製という形でダウンロードした、あるいは、複製物を提供された、紙媒体とかで提供された、この場合は保有に当たる。そういう整理ですね、ワーキンググループのもともとの案だと。

その考えでいった場合に、だから一時的なアクセス権限、閲覧権限を与えられて一時的に閲覧する場合というのは、まさに、その文書を貸与されて、また元に戻すというのと同じですので保有には当たらない。これは、そういう整理でよろしいと思うのですけれども、しかしながら、物理的にダウンロードもできる、プリントアウトもできる、なぜその権限を与えているのかというのは、要は先ほど言ったように、プリントアウト不可にする、ダウンロード不可の設定にしないで、それができるようにしているということは、業務上必要だからそういう設定にしているという前提があるのではないかということと、あとは、日常業務において必要だから常時、いつでも見たいときに、要は判断権を有している状態で、いつでも閲覧できる。このような状態において、その行政機関の職員がダウンロードしなかったから、プリントアウトしないで画面上で見て業務を行ったから「保有している」に当たらない、という整理でいいのだろうかというのが非常に懸念されるところです。

確かに画面上でしか見られない場合は、開示部分と非開示部分を容易に区分できないから、仮に保有しているという前提で、閲覧しかしていない行政機関が開示、非開示の判断

をするという場合には、容易に区分できないから全部非開示ですよということで、画面を見せる、閲覧させるという形でしか開示の実施ができない。そうすると、当然開示請求者には不利になるから、提供元の行政機関に事案の移送をすべき事案であると、これは当然です。

しかしながら、事案の移送というのは、あくまで保有しているという前提で行われるということ、そこを重視しなくてはいけないのかなと思っています。ですので、閲覧しかしていない場合は、一般的に保有に当たらないものと考えられるという、ここは、やはり開示請求、その取扱い実務に混乱を来すのではないかなという気がしております。この点は、事前説明のときに、事務局には伝えているところです。

○小幡委員長　今、塩入委員から発言がありましたが、本件について、ほかの委員からも御意見をいただければと思います。その前に、事務局、何かありますか。

○事務局　先生方の御意見をいただけたらと思います。

○小幡委員長　それでは、岡崎委員、いかがでしょうか。

○岡崎委員　私は、文書記録管理の立場からの一般原則を申し上げることになりますが、一般的にデジタル環境において、文書資料の管理は限りなく業務の管理自体に近づくと考えられているのです。

例えば、原本の観念は、紙媒体のように維持し難い、その一方で、オープンデータの下では、情報データの共有が進む結果、様々な、いわゆるコピーであるとか、処理されたデータというのが氾濫することになります。しかも、これをクラウド環境下でもコントロールしなければなりません。紙媒体で考えると、様々な文書が、あちらこちらに散在することが問題だという立場に立っているのかと思います。

ここでは何が問題になるかということ、結局のところ、セキュリティの確保、さらには、業務の混乱を防止することが大事で、結局、内部統制をどうするかということになります。つまり、明確な権限に基づいて適正な手続が行われているかどうかということ、を判断するという事です。したがって、例えばこの場合の例でいうと、複数の省庁が同一と観念される記録を取り扱う際に、それぞれの業務の現場でシステムから呼び出しているものが一体何なのかということです。これは、作成、閲覧、複製処理など様々な行為権限と手続が適正に行われているかどうかということ、でしか判断できないと申し上げるしかないということになります。

そのために、事前のルールということが明確化されていなければならず、かつ、それはできるだけ標準化されたものである必要があるということです。そうしたルールの結果として、正確性、真正性が担保された信頼すべき記録というのが、業務の現場に確かな形で残り、それに基づいて、エビデンスに基づく行政、市民への情報公開、移管後の歴史研究、さらには、いわゆる官民のオープンデータのイノベーションに資することができると思えます。

今回の改革全般に関して、諸概念の定義であるとか、権限の明確化ということが特に重

要だと考えられていて、細かく述べられているというのは、この種のものに関する、世界標準のガイドラインそれぞれでも必ず最初に述べられている点でありますので、今回の案はそれにのっとった処置であると私は考えています。

同じような文書が複数の官庁にばらばらにあり、情報公開請求の現場で、どこかの組織ではないとなっても、どこかで見ることができるということが、様々な課題を生んでいるということは、私、承知しておりますけれども、少なくともデジタル環境においては、行政文書の管理の権限の明確化と、手続がきちんとしているということで、いわゆる支配下にあるということ定義するしかないのではないかなと考えます。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

それでは、池田委員、いかがでしょうか。

○池田委員 池田でございます。

情報公開と公文書管理の制度の整合性ということは、大切だと思うのですが、デジタルの問題というのは、これまでの情報公開での細かい議論の中では、必ずしも十分には考慮されて議論されてこなかったという経過はあると思います。

それで、今の岡崎先生の御説明を聞いていますと、やはりデジタル時代の公文書の場合には、紙媒体とは、また違った観点からの重要な留意点というのがいろいろあるということをややはり確認しておかなくてはいけないと思われまして、そういったことを考えたときに、リスク管理ですとか明確な管理、まず、これからいろいろなことやっていこうという段階では、そういったものに軸足を置いた形で、最初は踏み出すというのは、そちらのほうが望ましいのではないかとということで、私としては、原案に賛成いたします。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

それでは、井上委員、お願いいたします。

○井上委員 塩入委員から、移送の場合に、移送元のBが文書を保有していることが前提になるというお話がありました。そういう理解でよろしいでしょうか。

私自身は、行政機関BからAに移送できるというようなことであれば、原案でよろしいのではないかと考えていたのですが、事務局に教えていただければと思います。

○小幡委員長 ありがとうございます。

総務省の情報公開の担当、いかがでしょうか。

○田上室長 総務省行政管理局で情報公開法を担当しております、調査法制課法制管理室長の田上と申します。よろしく申し上げます。

今のお尋ねでございますけれども、事案の移送は、確かに行政文書を移送元で保有していることが前提でございます。この事案であれば、Aが作成した行政文書についてBに開示請求が来たときに、それは、Bが行政文書として保有していることが前提であります。行政文書として保有していない場合には、情報公開法上の事案の移送の手続は使えないと

いう制度になってございます。

他方、こうした場合において、Aが作った行政文書であり、Bは行政文書としてはそれを持っていないときに、それに対する開示請求がBに来た場合にどういう手続をとるのかということにつきましては、総務省が各省に示している事務処理の手引きの中では、行政機関Bは、開示請求者に対して、これはうちが持っている文書ではないけれども、Aが持っている文書であるので、Aに開示請求してはいかがかということを示すという運用をとってございます。

これは、法律上必ずそうしなければいけないというものではないのですが、開示請求者の利便に資するという観点から、そのような運用をすることが望ましいと、私どもの情報公開法のコンメンタールでも書いておりますし、また、それを敷衍する形で、各府省に対しまして事務処理の手引きで伝えているということになってございます。制度としては、以上です。

○井上委員 ありがとうございます。「移送」は機関Bが保有していることが前提だとすると、保有をしていないと整理される場合には「移送」はできない。しかし「教示」により、事実上、Aへの請求を促すというような取扱いがなされていることで理解いたしました。

法的な根拠は必ずしも明確でないような扱いでよいのかは検討する必要があると思いますが、請求者が機関Aへの請求を容易にできるような仕組みが実質的に担保されているのであれば、原案でもよろしいのではないかと考えます。

○小幡委員長 塩入委員、どうぞ。

○塩入委員 はい、先ほどの説明で、今、説明していただいたように、理想的には、通常は窓口で、これは〇〇機関で保有しているので、こちらに請求してくださいと教示をする、あるいは案内をするのですけれども、まず、その教示をするというのは義務ではないので、それは基本的にはするのですけれども、しない場合もあるというのが1つと、あとは、開示請求者は、どこの機関が保有しているということを分かっている、自分の情報が、どのような機関に共有されているのかということを知るために、行政機関B、行政機関Cにそれぞれ開示請求するというのもあるのです。

そういう場合は、仮にその教示を受けたとしても、いや、私は、ここの行政機関に開示請求をするのだという場合があります。その場合に、もし本当に持っていないのであれば、それはそもそも前提として事案の移送の対象でもない、「保有していない」として、要は、不存在を理由とした非開示決定がされるということになります。

それで、ここでの議論というのは、閲覧だけだから「保有している」に当たらないという、業務上閲覧をしているのだけれども、組織的にその部署の職員がみんな画面上で、その情報を見ているのだけれども、誰もダウンロードしていない、誰もプリントアウトしていないから、閲覧だけだから「保有」していないとなると、開示請求を受けても「不存在」です。それで非開示決定されることになりますね。

これを事案の移送が理想である、これは当然、理想は事案の移送なので、そのような形にするとすると、大前提として「保有している」という、そういう理解ではないと、事案の移送にならないのです。

それで、私が事務局に具体例を挙げたことですがけれども、政令市が開発しているシステムを利用して、行政区が福祉の事務を行っており、行政区が入力をして文書を作成しています。

行政区は、市の本局とは別の実施機関になるわけですね。しかしながら、開示請求者は、そもそも市のシステムを使って区が入力しているのだから、市も私の情報を見ているだろうということで、市に対して開示請求をしているわけです。

それで、市では、そのシステム上で区が作成している情報を、いつでも見られるようにしていて、これはなぜかという、その業務を、監督機関として、それを、いわゆる監督業務として見ていて、かつ、A区からB区に移動した場合、市に自分の情報を、前にどこどこで給付を受けていたのですけれども、自分がよく覚えていないというのは、市が照会を受けて、それを案内する形になっているので、それは所掌事務として行っているから、そのシステム上の情報を見て、あなたは以前どこどこ区で、どういう給付を受けていますよと回答する、それが業務として行われている、あるいは元データとしての個人情報から、数字を出して、統計としてのデータを作成している。つまり業務として、その区が作成した情報をシステム上で見ているのです。ところが、閲覧しかしてなくて、プリントアウトができる、ダウンロードもできるけれども、それはしていない、閲覧だけで済むから閲覧しかしていない。この状況において、保有していない、組織共用文書ではない、保有していないとして不存在を決定したという事案があるのですね。

これは、不存在ではないのではないかと、要は所掌事務として、その情報を閲覧して、それを利用しているわけなので、こういった点を具体例として挙げたのですけれども、この事例をどう思いますでしょうか。これは、やはり保有にはならないのでしょうかね。

○小幡委員長 塩入委員にお伺いしたいのですが、今のお話は、不存在として、そちらに請求するようにと市は請求者に伝えているのですか。

○塩入委員 言っています。

○小幡委員長 そう言っても、請求者はそのようにはしない場合があるということでしょうか。

○塩入委員 市のシステムを使っているけれども、その文書を作成したのは、〇〇区だから、〇〇区に開示請求をしたら、適切な開示、非開示の判断がありますよというふうには案内しています。でも、その開示請求者としては、いや、市のシステムだから、市も情報を見ているはずだと、私の情報を保有しているはずだということで開示請求をしている。だから、御本人は承知の上で、市に対して請求していると。

○小幡委員長 請求しているのは、同じ文書のことでですね。

○塩入委員 同じ文書です。区にも請求し、市にも請求するということです。

○小幡委員長 ほかに、先生方からご意見はありますか。

○小幡委員長 岡崎委員、池田委員は何かございますか、今のやりとりに追加で。

○岡崎委員 岡崎です。

私は、情報公開制度の具体的な運用その他に関してよく存じないところもあって、誤ったことを申すかもしれませんけれども、その際は御容赦ください。

デジタル環境の公文書管理においては、物理的実体を視認、同定できないため、我が国でときに主張されるような、文書の「保有」を、その存在の在り方をもって定義することはできません。文書記録管理の重要なステップである「取得」について、「システムへの取り込み」として考える必要があります。特に、オープンデータの動向のもと、利活用が非常に推奨されているだけに、セキュリティ管理は非常に重要な問題になろうかと思えます。この場合、自ら作成していない資料を、業務上の必要から持っている権限に基づき「取得」すれば、当該部局に管理責任が生じるのは当然です。逆に、権限や責任がない資料について、容易に閲覧、取得、変更、保有等行うことができる状態にあることは、それらが管理責任が明確でない状態にあることになり、それ自体、セキュリティ上の問題であるということになります。このある意味では矛盾する2つの調整、つまりセキュリティをコントロールしつつ、利活用促進のためのオープン化を進めることが必要で、恣意的なその場限りの運用を可能な限り避けるためにも、システムの中に業務管理をいかに埋め込むかが重要な課題となるように思われます。お答えになっていませんが。

○小幡委員長 池田委員からは何かありますか。

○池田委員 両方の先生のおっしゃられることは、多分どちらも正しいのだと思うのです。

少し制度的にぶつかっているところがあるのかなとも思うのですけれども、何らかの整理を、行っていけないといけないと思えます。先ほど申し上げたように、私は、例えばデジタルの環境がもっと高度化して、何か所でもデータの管理ができるみたいな、何かそういうことができるという可能性もありますし、将来的には、どういうふうに整合をさせていくようになるのか分からないのですけれども、今時点で閲覧できるだけのもので保有していると捉えるということについて、かなり問題があるのだとすれば、取りあえず、問題の少ない形を選んで公文書管理のデジタル化を促進するというのは、選択肢としてよろしいのではないかと、繰り返しになりますけれども、そう思っております。

○小幡委員長 井上委員は、あとはよろしいでしょうか。

○井上委員 結構でございます。

○小幡委員長 それでは、そろそろまとめなければいけないと思えますので、私も情報公開の現場にもおりましたので、情報公開請求者の便宜ということは重要だと思っております。

ただ、今回、公文書管理委員会として、デジタル時代を見据えた議論をして、デジタルワーキングの報告書も出まして、それを踏まえた形で、今、事務局で用意していただいた案は、デジタルワーキングの報告をまさに踏まえたものであります。

結局、今までデジタル時代ではないときの行政文書の管理について、情報公開法はほぼ対応できているのだと思いますが、デジタル時代という意味では、これからいろいろ考えていかなければいけない論点が、情報公開法の分野でもあるのではないかという感じもしております。私ども公文書管理の立場でデジタルを推進していくということになると、デジタル文書を閲覧だけするというものについて、閲覧だけする側がどのような責任を持つかという、それは持たないわけですので、そういう形で公文書管理、デジタルの文書の管理というのは、きちんと整理したほうがよいのではないかと考えています。

そういう意味での合理性の観点からは、今回の事務局案でよいのではないかと考えますが、ただ、もちろん塩入先生が御懸念されているような情報公開をするときにどうなるのかということとはございますので、この点は、情報公開でのきちんとした運用が重要ではないかと考えています。

もちろんダウンロード、プリントアウトなどがあつた場合は、文書管理者となるという旨はしっかりと周知していただく必要がありますし、それから、正式な事案の移送となると、確かに保有ということが前提となるということもございますが、現実には、やはりマニュアルにありますように、中途半端な全面不開示のようにならないように、責任のあるところで開示、不開示の判断をしていただいたほうがよいと思いますので、きちんと教示するという、運用面で対応をしていただくことが重要になると思います。

したがって、情報公開担当において適切に周知等の対応を、切にお願いしたいところがあります。個人情報保護に関しても同様かと考えております。

政府側から何かありますか。

○吉田課長 公文書管理課でございます。

我々としても、こういったダウンロード、プリントアウト、また、データの修正などの場合には、「等」としており、例として示しているものでありますけれども、Bも文書管理者となるということが適当であるということをしつかり周知するとともに、これからも個別具体的に判断するということですので、いろいろと今後も、どういう運用なのかという話を聞きながら、また、引き続き考えていきたいと思っておりますけれども、まずは、今の案で考えていくのではないかな、その中で、しっかりと周知はしていきたいと思っております。

○田上室長 続きますして、総務省の情報公開担当でございます。

情報公開は、御承知のとおり、公文書と車の両輪と呼ばれておりますし、また、私自身2年前まで公文書管理課に籍をいただいております、この検討をやっておりましたことから、このデジタル化の議論については、大変関心を持っているところでございます。

それで、今、御議論がありましたように、行政文書のデジタル化に伴いまして、情報公開請求対応においても、なかなか想定していなかったような難しい論点、これからいろいろ出てこようと思っておりますので、私どもといたしましても、内閣府としっかりと御相談しながら、検討を深めてまいりたいと思っております。

それから、また今の事案の移送、教示の問題につきましても、お話を踏まえまして、ち

やんと各省庁に対しまして、今一度、請求者の利便性を損なうことがないように、この課長通知の趣旨については、情報公開担当としてもしっかりと周知徹底を図ってまいりたいと考えております。

以上でございます。

○小幡委員長 それでは、我々は公文書管理の委員会なのですが、デジタルという新しい事象に対応するために議論してきたのですが、特に情報公開という別の制度との関係が多少問題になってきたというところですね。今、情報公開担当からもございましたので、くれぐれも情報公開で、開示請求者に不利益を与えないような形での処理をお願いしたいと思っております。

それでは、御議論いただきましたが、ガイドラインの改正と課長通知の策定については案のとおり進めていくということによろしいでしょうか。

○塩入委員 すみません。

○小幡委員長 どうぞ。

○塩入委員 資料2-4で、「Bがシステム内で閲覧のみを行う場合、一般的に保有に当たらないものと考えられる」とはっきり書いてしまった状態で通知が出されてしまうのは、先ほど言ったように、懸念される。要は閲覧にもいろいろあるので、一時的に閲覧するという場合もあれば、まさに所掌事務を遂行する上で、システム上のデータを日常的に閲覧しているという場合もあるので、だから閲覧のみの場合は「保有に当たらない」と書いてしまうのは、問題ではないかなと思うので、今一度、閲覧にどういう対応があるかということ整理していただきたいのと、あと、システム上、見ることが自由だからということで、特に業務に必要なくても閲覧権限を与えてしまう予定なのか、閲覧権限も含めてアクセス権というものをしっかり管理していくのか、それによっても変わってくると思うのですね。

そもそも物理的に、システム上、アクセス制御ができるのであれば、ダウンロードしたり、プリントアウトしたりすることについての制御ができるのであれば、その所掌事務を遂行する上で、日常的にその情報にアクセスして閲覧する場合は、ダウンロードもプリントアウトもできるようにし、その場合は保有に当たるというふうに整理しないと、これは、まさに見ている、日常的に使っている、「保有していない」で不存在の非開示決定が今後どんどん出てくるようになるのではないのでしょうか。まさにデジタル化が進められれば、進められるほど、プリントアウトしなくても済んでしまうわけだから、そういう対応がされていくのではないかというのが懸念されるということで、この辺り、「閲覧のみだから保有していない」と整理するのは危険だと、そういう意見を申し上げました。

○小幡委員長 では、事務局、どうぞ。

○吉田課長 実務的な観点から申し上げますと、主に監督することについてお話をいただいたと思いますけれども、仮に塩入先生の考えまで拡張しますと、例えば、我々によくありますのは、後援名義の許可の様式などを、担当部局においてシステムで全部局の職員が

見られるようにして、ダウンロードも可能にしている場合ですと、そういったものまで含めて閲覧可能部署全てが文書管理者になるのが適当かといいますと、そういうものでもないというように思っております。また、実際これは監督者側に業務で見ていただく必要がありますから、一回一回権限を付与すると、非常に実務として大変になってしまって、それは実務に合わないような管理になることも懸念されます。

また、Bが、Aの中に入った文書の一つ一つ、全てについて文書管理者になりますと、行政文書ファイル管理簿への記載や廃棄協議の手続の義務なども課されてきますので、そうしたことを含めて実務的に管理できるのかと思っております。

ただ一方で、例えば、一般論で言うと、そういった閲覧のみするものというのがあったとしても、それは、確かに閲覧だけではないというような場合があるのかなと、先ほどの塩入先生の話された自治体の例は、別の文書管理のルールですが、閲覧している情報を基に国の行政機関で何かデータを仮に作ることがあって、それがちゃんと意思決定や事務・事業の跡付け・検証に必要なものであれば、それはもう一緒に保存しておくということになるのが通常ではないかなとは思っています。最終的には、それぞれの行政機関の判断にはなりますし、そういう意味で我々としても「一般的に」と書いていたり、また、個別具体的に判断するという書き方にさせていただいているということで御理解いただけないかなと思っております。

○小幡委員長 塩入委員、いかがでしょうか。

結局、デジタルの場合の閲覧は、縦割り行政で他の省、部局のやっていることは見られないなどというのは不合理なので、できるだけ参考となる情報というのは、広く閲覧できる形にしていってよいのではないかという側面もあると思います。御懸念があるのはよく分かりますが、いずれにしてもそれは、情報公開の関係での話になりますね。

情報公開は不服審査会もあり、訴訟もありという形で、今後のデジタル文書の「保有」そのものについて司法的判断がなされるという可能性もあります。我々は公文書管理でのデジタル文書についての話をしているので、現段階では、公文書管理法を扱っている委員会として考えるということによろしいでしょうか。

○塩入委員 懸念として申し上げたのは、閲覧のみの場合は、先ほどの文書で言うと、「閲覧のみを行う場合は、一般的に保有に当たらないものと考えられる」と書いてしまっているのかということなのです。ここの文章を、閲覧のみの場合は、保有しているに当たらないという表現だけを外すことはできないのですかね。個別具体的に、その利用の実態を踏まえて判断する。たとえ閲覧であっても、実態として、もうまさに業務を遂行する上で日常的にその情報にアクセスするのであれば、それはまさに利用の実態、利用しているという実態があるわけですね。だから形式的に閲覧のみの場合は、保有していることにはならないという、閲覧だけか、閲覧だけではないかという形式的なことだけで判断するのではなくて、その利用の実態を踏まえて保有しているかどうかを判断する。そもそも情報公開のほうでは、そういう整理になっているわけですね。職員共用の保存場所に保存している

かどうか、利用または保存の実態により判断すると。

○吉田課長 そういったことを含めて、よろしければ、委員長に預らせていただいて、塩入先生とは、また相談させていただいてでもよろしいですか。

○小幡委員長 そのようにさせていただければと思います。ここでは、一般的に保有に当たらないものと考えられるという書きぶりになっていて、原則としてというようなものとして御理解いただくことも可能ではないかと思いますが、さらにご相談したいと思います。また、これは課長通知ですので、デジタル技術が発展して行って、いろいろな問題が出てきて、もう一回考え直そうということもあるかもしれないと思うので、今の段階で、どう書くかということについては、私のほうで預らせていただきたいと思いますが、よろしいでしょうか。

○塩入委員 それでは、お願いいたします。

○小幡委員長 それでは、議題3の国土交通省の統計問題の対応です。

内閣府の宮川独立公文書管理監から説明をお願いいたします。

○宮川管理監 独立公文書管理監の宮川でございます。

国土交通省の統計問題に関連し、公文書の管理の観点から、これまでの対応について御報告させていただきます。

まず初めに、事案の概要でございます。

1月18日に国土交通省の公文書監理官から報告を受けたところによりますと、建設工事受注動態統計調査の調査票情報等の文書について、同省において引き続き事実関係を確認中ではございますが、行政文書ファイル管理簿に記載していなかったり、内閣総理大臣への廃棄協議を経ずに廃棄したり、保存期間満了後に、保存期間を延長せずに保存していたといった、公文書管理法に定める所定の手続がとられていないものがあったことが判明いたしました。

また、調査票の書換えによって、書換え前のデータを用いて集計し直すことは困難となっており、事務・事業の跡付け・検証は困難であることも明らかになりました。

同日、この報告内容を若宮公文書管理担当大臣に報告したところ、大臣から、このような不適切な取扱いがあったことは遺憾であるとして、公文書管理の適正確保のために、3点の御指示がありました。

具体的には、国土交通省に調査の継続や不適切な取扱いの是正、再発防止策の検討を要請すること。

各府省に、ルール重視や跡付け・検証に必要な文書の作成、文書廃棄時の慎重な確認等を要請すること。

公文書管理の重要性を理解させるための研修等の取組を期待することというものであります。

この大臣の御指示を受けまして、同日18日、国土交通省CROに要請を行うとともに、各府省CROを集めた会議を開催し、各府省に対しても適正な公文書管理の確保について要請を

行いました。

具体的には、配付資料4にありますとおり、行政文書ファイル等に係る必要な記載事項を行政文書ファイル管理簿に適切に記載すること、行政文書ファイル等の廃棄に当たっては、内閣総理大臣への協議を行い、同意を得ること、保存期間満了後も保存し続ける必要がある場合には保存期間を延長することなど、改めて、公文書管理法上の基本的なルールの周知徹底を図ることを要請するとともに、意思決定の過程や事務・事業の跡付け・検証に必要な行政文書を作成することについても、改めて周知徹底を図ることを要請いたしました。

また、行政文書ファイル等の廃棄に当たっての内閣総理大臣への協議や廃棄の実施に当たり、統計関係の行政文書ファイル等をはじめ保存しておくべき行政文書が含まれていないかなど、慎重な確認を行うことを要請いたしました。

今後も内閣府として研修の充実など、あらゆる機会を捉えて適正な公文書管理についての周知徹底を行ってまいりたいと考えております。

最後に、今後の他省庁の対応等でございますが、国土交通省におかれましては、引き続き事実関係の調査を続けるとともに、事務次官をトップとする会議を設置し、公文書管理の観点を含めて再発防止に取り組むこととしております。

また、総務省の統計委員会においては、国土交通省のこれまでの対応を精査するとともに、公的統計に対する信頼確保をすべき検討するものと承知しております。

今後もこのような適正な公文書管理のために、微力を尽くしてまいりたいと思っております。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

この件、重大な問題かと思いますが、委員の先生方から御意見ございますでしょうか。

池田委員、お願いします。

○池田委員 御説明ありがとうございました。

今回、政府CROから、こういった文書が出されたことについては、本来の任務をしっかり行い、その役割を果たしていただいております、また、時宜を得ていると思われ、今後の対応についても、継続的にフォローをしていただきたいと思います。

統計の不適切な処理ということに関して、統計の問題に関しては、さらにいろいろ議論が進んでいくのでしようけれども、公文書管理についても、今回、本当に非常に本質的な問題点を含んでいる形で、公文書管理の問題点が表面化したと思うのです。

行政文書ファイル管理簿に記載がなかった、廃棄協議が行われずに廃棄があったというようなことで、その基本的な法定の手続きが、定例的な業務において守られていない。それが数年前ならまだ分かるのですけれども、法施行から10年経ったこの時期にあってもそういうようなことが、まだ実際に起きているということについてショックを受けました。公文書管理委員会では非常に細かい議論をして、どうやったら公文書管理が充実するのかと

ということで、本当に細かい議論をしてきたと思うのですけれども、実際の現場で、根幹のところでは抜け落ちてしまっているところがある。公文書管理は行政の信頼の基本になっていて、こういったことがあると、不信感というのが出てきてしまうのではないかなと思います。基本的なルールが守られてなくて、当然あるはずの行政文書が管理簿に載っていないというようなことが、ほかにもないのかなども含めて、研修とか点検とか、いろいろな形で対応していくことが必要なのではないかと思います。遺漏のないようにしっかりやっていただきたいと思います。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

ほかにはいかがでしょうか。何かございますか。

井上委員、お願いします。

○井上委員 今回の件で内部統制が十分機能していないということが明らかになったと思います。

今回こういった形で要請をしていただいたわけですが、再発防止策がしっかりとられるかどうか検証していくということが重要です。PDCAを回して、内部統制の充実をしていただきたいと思います。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

ほかには、先生方、ありますか。では、岡崎委員、お願いします。

○岡崎委員 岡崎です。

今回の問題には、私は以前から申し上げておりましたが、公文書は、いわゆる意思決定の過程のみではなくて、政府保有情報の信頼性そのものを担保するという側面が非常に脚光を浴びていると思います。オープンデータのもとで、政府情報がこのような形で信頼性が毀損されるということは非常に由々しい事態だと認識しておりますけれども、内閣府が機敏に対応していただいて、取り組んでいただくということが今後も望まれることですので、ぜひ、デジタル化のもとでは、デジタル庁と密接な連携のもとに、このデータ管理ということも本格的に取り組んでいただきたいと思います。

以上です。

○小幡委員長 ありがとうございます。

ほかには、よろしいですか。

それでは、いただいた御意見を踏まえて対応を進めていただくということになるかと思いますが、国土交通省でも引き続き調査などが、さらに行われるということですので、今後も必要に応じて我々にも報告をいただければと思っております。

本日の議題は、以上となります。

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、誠にありがとうございました。

では、本日の公文書管理委員会を終了といたします。