

閣議議事録等作成・公開制度検討チーム
第2回議事録

内閣官房公文書管理検討室

閣議議事録作成・公開制度検討チーム（第2回）議事次第

日 時：平成24年10月24（水）16:38～17:12

場 所：総理大臣官邸4階大会議室

1. 開会
2. 閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について
3. 閉会

○藤本内閣府副大臣 それでは、定刻より若干早いですが、皆さんおそろいでございますので、ただいまから「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」第2回目の会合を開催したいと思います。

なお、本日は大島総務副大臣及び御厨委員は所用のため御欠席でございますので、御承知おきいただきたいと思います。

まず、作業チームにおける検討の結果について、事務局から説明をさせていただきます。資料1が「閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について」ということで、この間御議論いただいたものです。

資料2が先般10月10日の作業チームで、皆様方からいただきました主な御意見をまとめたものでございまして、資料3としまして前回御欠席でありました御厨委員から資料が提出されておりますので、その件の説明をさせていただきますと思います。

それでは、事務局からお願いします。

○幸田公文書管理検討室長 まず、資料1のポイントを御説明申し上げます。

1 ページ、検討の背景、制度の必要性を記述した上で、最後の段落でございますけれども「公文書管理法を改正して、所要の規定を置くことを提案する」という記述になっております。

2 ページ、中ほどのところでございます。制度の第1の柱の議事録の作成義務でございます。その下の段落でございますように、閣僚懇談会を含む閣議について議事録の作成を法律上義務づけることといたしております。

「(1) 議事録の記載事項」でございますが、イギリスやドイツにおける議事録の例を踏まえて、閣議における主要な発言を記載することとしております。

3 ページ、制度の第2の柱の一定期間経過後の国立公文書館への移管義務でございます。柱書きのところに記載してございますように、公文書管理法では通常は文書の保存期間や移管・廃棄は行政機関の長が判断することとされておりますが、閣議の議事録につきましては作成から一定期間を経過した時点で国立公文書館への移管を義務づけ、移管後は一般の利用に供し、利用の促進を図ることとしております。

下のほう「(1) 移管までの期間」でございますが、①としまして現在の我が国の保存期間、つまり公文書館への移管までの期間が30年とされていること、②としましてイギリス、ドイツにおきましても現状30年であることを踏まえて、原則として30年とすると記述しております。

一番下のただし書きでございますけれども、イギリスの例なども踏まえ、特に必要な場合にはこの期間を延長できる仕組みについて検討する旨を記述しております。

5 ページ、制度の第3の柱の移管までの期間の非公開でございます。柱書きの2つの段落では、一定期間は議事録を非公開とする理由につきまして、内閣が憲法上の連帯責任を負っており、一体性、統一性の確保が必要であること。自由な意見交換を行うことができなくなれば、行政権の帰属する内閣の政策決定の質を低下させることを記述しております。

「（１）議事録の公開禁止」でございますが、これは公文書館に移管するまでの間は、議事録を保有する行政機関が能動的に公にすることを禁止することを法律上、規定しようという趣旨でございます。

「（２）行政機関情報公開法との関係」でございますが、これにつきましては情報公開法を適用するＡ案と、適用除外するＢ案の２案を併記した形になっております。

情報公開法を適用するＡ案の場合でございますが、まず「（ア）不開示情報に該当することを明確化」といたしまして、閣議の議事録が情報公開法の開示事由に当たることを公的に明確にするための措置について、検討するという記述にしております。

７ページ「（イ）公益裁量開示の取扱い」でございますが、情報公開法を適用するＡ案の場合には、情報公開法７条の公益裁量開示の規定が適用になります。この場合に、ただし書きの段落でございますけれども、閣議の議事録を開示しようとする場合には、第三者機関の意見を聞く仕組みを設けることについて検討するという記述をいたしております。

次に７ページの下、情報公開法を適用除外するＢ案でございますが、情報公開法を適用して公益裁量開示というような形で、一定期間が経過する前に議事録が開示される余地を残しますと、開示されることを想定して閣議の場での議論が行われなくなり、結果として意思決定に至る過程の記録が残らないことになるおそれがございます。それでは本制度の意味がございませんので、まずは閣議の場で議論が行われ、記録として残っていくように適用除外すべきという考え方でございます。

最後に８ページでございますが、閣僚会議の取り扱いでございます。法的根拠のない閣僚会議もございまして、法的な措置が難しいと考えられますために、閣僚会議の議事録作成及び一定期間非公開については、運用上措置することも含めて検討を行うという記述をいたしております。

次に、資料２でございます。この資料は１０月１０日の第３回作業チームにおきます情報公開法の適用についてのＡ案、Ｂ案に関する主な意見をまとめたものでございます。ごらんいただければおわかりのとおり、Ａ案で制度を始めることを支持する意見はございませんで、Ｂ案を支持する意見といたしまして、閣議における議論の重みでありますとか、情報公開法制への影響でありますとか、あるいは明治以来議事録がつくられてこなかった歴史などを理由として、Ｂ案を支持するという意見でございます。

なお、Ｂ案を支持した上での補足意見として、イギリスのような適切な議事録が作成されることが前提であるという御意見、移管までの３０年の期間の短縮あるいはＢ案で制度を始めた上で１０年後に見直すなどの意見がございました。

資料３でございますけれども、作業チームあるいは本日御欠席の御厨委員から提出された意見でございますが、３つ目の段落のところでございますが、一定期間は３０年が適当。Ｂ案が適当であるという御意見でございます。

説明は以上でございます。

○藤本内閣府副大臣　ありがとうございます。

それでは、ただいま報告のありました作業チームにおける検討結果を踏まえまして、議論を行いたいと思います。

まず資料4を今回お配りしておりますが、共同座長であります岡田副総理から意見が提出されておりますので、これについて事務局から説明をお願いします。

○幸田公文書管理検討室長 内容をまず私から御説明させていただきます。

1 ページは、先ほど御説明をした作業チームの取りまとめの1 ページに関する御意見でございますけれども、議事録が短期間のうちに公開された場合の問題点に関する記述といたしまして、下線の部分でございますが「憲法上の連帯責任を負う内閣の一体性、統一性を確保しつつ自由な意見交換を行うことができなくなる」との表現が少し言い過ぎではないかという御指摘でございます。下に記載のような表現に修文してはどうかという御意見でございます。

2 ページ、議事録の作成義務に関する御意見でございます。まず「閣議（閣僚懇談会を含む）」という表現でございますが、閣僚懇談会が含まれることを明確にするために「閣議等」と修文してはどうかという御意見でございます。

「（1）議事録の記載事項」の部分でございます。「閣議における主要な発言」という記述でございますけれども、この記述ではどのような議事録を作成するのかが明確ではなく、記録が恣意的なものになるのではないかと懸念もあるので「閣議等における発言者名及び発言内容」という表現に修文してはどうかという御意見でございます。

5 ページに関する御意見でございますが、閣議における閣僚間の議論が公開された場合の問題点につきまして、先ほどの1 ページ目と同様の修文を行ってはどうかという御意見でございます。

そのページ下のほう、5～8 ページにかけての情報公開法との関係に関する部分の御意見でございますけれども、情報公開法を適用除外するB案が適当との御意見でございます。

最後に8 ページ、閣僚会議の取り扱いに関する部分の御意見でございますが、先ほど御説明申し上げましたように、作業チームの報告では運用上措置することも含めて検討を行うとの表現で、その具体的な方向性については示されておりました。この点につきましてそこに記述してございますけれども「閣議等と同様の法的措置を講ずるべき閣僚会議の有無、閣僚会議の議事録の作成・公開について運用上講ずるべき措置の方向性、運用上の措置の対象とすべき会議の範囲（省議など閣僚を構成員とする会議全般の取扱い）等について、引き続き、当検討チームで検討を行い、早急に結論を得るべきである」その御意見でございます。

説明は以上でございます。

○藤本内閣府副大臣 ありがとうございます。

今、事務局から説明がございましたが、岡田副総理から何か補足はございますでしょうか。

○岡田副総理 もう少し前に意見を出せばよかったのですけれども、まず最初のところは「内閣の一体性、統一性を確保しつつ意見交換を行うことができなくなる」というのは、ちょっと言い切り過ぎではないか。お互い意見が違うということを明らかにして、議論の結果こういう結論になったというものが仮に公開されたからといって、それで必ずしも内閣の一体性、統一性が害されることにはならないのではないかとということで、少し書き方を工夫したということでございます。

あわせて、すぐに公開しないのは高度に政治性を有するというのも大きな理由ではないかということで、修文のように変えさせていただいたほうがいいのではないかとということでございます。

2 ページの閣議等とするというのは、これは非常に技術的な問題ですが、記者会見でこの文章を読んだ記者から「閣議だけですか」と聞かれたものですから、注意深く読めば閣議だけではないわけですがけれども、閣議等としておいたほうがいいのかなど。

下のほうですが、主要な発言ということで、ここはやや曖昧さが残るという御指摘が当然あると思いますので、具体的にこれをどうやって担保していくかという問題は残るかとは思いますが、発言者名及び発言内容ということで余り幅のない書き方をしておいたほうがいいのではないかと考えました。

3 ページは先ほどと同じであります。

4 ページは、やはり閣議等以外のもので同様の法的措置を講ずべき会議、これはあったとしても非常に限定的だと思っています。情報公開法の適用除外ということですから、そういうものを野放図に認めるわけにはいかない。したがって、それをきちんと特定することが必要だと思います。

そういうことになると、そのほかの閣僚会議については一般の公文書管理法の適用対象と基本的にはなるわけですが、そこで何か問題が生ずることがあるのかどうかということも、あるいはどの範囲でそういうものが出てくるのかということも、少し議論が必要ではないかということで、そういったことを将来の問題として先送りするのではなくて、少し議論の整理を恐縮ですが、この検討チームでやっていただいたほうがいいのではないかと考えて、意見を出させていただいたということでございます。

○藤本内閣府副大臣 ありがとうございます。

それでは、しばらく自由な意見交換、自由討議にさせていただきたいと思いますが、資料1～資料4、そして今、岡田副総理から御意見をいただきました、それらを含めまして、どなたからでも結構ですので御発言いただければと思います。お願いします。

10月10日に方向性及びA案、B案については皆さんから御意見いただいておりますが、今、追加的に岡田副総理からご意見が出されましたので、その件を含めていかがでしょうか。

○三宅委員 質問になるかと思いますが、今、岡田共同座長の意見の4ページの御説明のところの閣僚会議の取り扱いですけれども、これは今の御説明だと閣議と閣僚懇談会が閣

議等でございますね。それから、同様の法的措置を講ずるべき閣僚会議が有るか無しかと
いうことで書いてあって、今の御説明だと情報公開法の適用除外になるような閣僚会議と、
有り無しの無しのほうで御説明になったのが、一般の情報公開法の適用対象になるような
会議もある。その2つに御説明だと分けられるということで、運用上の措置の対象とすべ
き会議の範囲ということで、省議など閣僚を構成員とする会議の取り扱いと後で説明があ
るので、いろんな閣僚会議の中で閣議と閣僚懇談会と、それと同等の法的措置を講ずべき
閣僚会議と、そうでないものと分けて考えるということで検討してみたらどうかという趣
旨でございますね。

○岡田副総理 例えば安全保障会議とか、そういうものはひょっとしたら（閣議・閣僚懇
などと同じように）情報公開法の対象外としていいのかもしれませんが。御議論いただき
たいと思いますが、しかしそういうものは余り野放図にふやしていくと情報公開法の趣旨と
いうものが減じられてしまいますので、そういうところも含めてどうしたらいいのかとい
うことを御議論いただく必要があるのではないかと。

しかし、情報公開法を適用したときに閣僚会議について、その閣僚会議にもよると思
うのですけれども、普通に情報公開、あそこに書かれた公開しないでいい範囲以外のものは
全部公開するのかというと、そこも議論があるかもしれませんので、そういうところは先
生方に議論を整理していただく必要があるのではないかとという趣旨であります。

○藤本内閣府副大臣 長谷部委員、お願いします。

○長谷部委員 これも質問をさせていただくことになるかと思えます。今の三宅委員と同
じ箇所、岡田副総理のお話なのですが、早急に結論を得るべきであるとおっしゃって
おられるのですが、今のやりとりの中からも浮かび上がってきたとおり、非常に種々の会
議がございまして、検討しなくてはならない、考えなくてはいけない要素もそれぞれの会
議によってさまざまでありまして、早急に結論をとというのはなかなか難しいか
しれないのですが、これはおっしゃったように要するに結論が出るまでは検討を続ける
ということなのか、そうではなくて整理できるところまでは一応整理ができる範囲
でしてもらいたいというお話なのか、その辺はいかがでございましょう。

○岡田副総理 確かに会議の数は多いですから、これは事務的にそれぞれの会議の性格
ごとに整理する必要もあると思うのです。それを区分する考え方については少し整理
していただけないか。つまり、これからも同じようなものが、新しい会議が出てくる
ということになるでしょうから、考え方として整理はしていただく必要があるのではない
か。しかし、全部についてきちんと答えを出すというのは、おっしゃるような時間
がかかるかもしれませんので、と言って白紙で先送りするのではなくて、考え方を
整理していただきたいということでございます。

○藤本内閣府副大臣 そのほかございましょうか。小早川委員、どうぞ。

○小早川委員 私も御質問になります。同じ箇所にかかわりますが、差し当たり法的
措置を講ずるべき、閣議等と同列に扱われるものと、そうでないものの、仕分けの
基準を検討

せよという御趣旨だと思いますけれども、それにしてもどういう考え方を基本にすればいいのかということがまず問題になってまいります。

そのこととの関連で、1ページの、なぜ閣議等のほうを特別扱いする必要があるかというところについての修文の御提案がございますが、そこで、閣議ですと、内閣の一体性、統一性という前から言われている考え方が、ぴったり来るわけです。また、ほかの閣僚会議というのは、そこがちょっと性質が違うと思うのです。

それに対して今回、それだけではなく、高度に政治性を有する事柄も含めた閣僚同士の自由かつ忌憚のない議論ということを強調されたいと。そのことはもちろん趣旨は了解できるわけなのですが、先ほどの仕分けの基準ということに絡めた場合に、ではどの会議は政治性が強くて、どの会議は政治性が弱いのかということの問題が出てきますし、翻って考えれば、政治性ということは、その意味にもよりますけれども、かなりの部分は現在の情報公開法の不開示事由の立て方の中でも考慮されていることでありますので、そういう普通の政治性ではない特別の政治性とは一体何なんだろうということが1つ重要な問題になるのかなと考えます。

そこがはっきりしませんと、いろんな会議が、政治性が強いということで、この特別のバスにみんな乗り込もうということになりかねないという気もいたします。その辺の基本的な考え方がもしおありになれば。

○岡田副総理 私は2つのことを申し上げたつもりなのですが、1つは閣議等に並べて対象にするもの。それは非常に限定的で、私は本当に1つか2つではないかとイメージとしては思っているわけです。余り例外をつくるべきではない。

もう一つは、その他の閣僚会議で情報開示法の適用があるということが基本になりますが、それが現在の情報公開を制限する、その理由の中でどこまでカバーされるのかということについて、もう少し整理が必要なのではないか。一般のそれ以外の会議とは少し違うのではないか。それをきちんと情報開示法の今の仕組みの中でそういったときに非開示ということが担保されるのかどうか。担保されるとしたら、それはどういう理由で担保されるのかということをもう少し整理する必要があるのではないか。

そういう意味では、そもそも情報公開法を適用除外するか適用した上で制限するかという議論をまずしていただいたわけですが、閣僚会議の多くの部分の中に情報開示法を適用するけれども、その上で何らかの対応が必要だというものが含まれているのではないかと思います。

○小早川委員 今のお考えを一つ一つの閣僚会議について検証していくということになりますと、それを、この検討チームなり作業チームなりで、具体的な作業をするということなのか。

○岡田副総理 それは事務方に整理させますが、その背景にある考え方を明確にしておかないと、あるいは情報開示法の運用の話にそれはなるのかもしれないし、修正の話に場

合によってはなるのかもしれませんが、1つ非開示の理由として具体的に書くような、そういうこと含めてもう少し御議論いただければありがたいと思います。

○梶田委員 私は政府の中でいろんな閣議を含めた会議に出ていたのですが、今の点につきまして御議論ありましたように、情報公開法の不開示事由でもって対応が可能かどうかという点が1つのポイントになるだろうと思います。

今回、およそ閣議につきましては情報公開法の外と言ってはあれですが、全体を一定期間不開示にするという話ですが、個別の会議を検討することになりますと、今の情報公開法の不開示事由でもって不開示にしていれば問題はないのだということになるのかどうかというのは、実態的な検討になると思うのですが、その実際の会議がどういう形で行われるのかという点がわからないと、これで対応可能かどうかというのはなかなか難しい。

そういう点からすると私ども会議の実態というか、実際には議事録がつくられていないようなものも恐らくあるのだろうと思いますので、なかなか判断として難しい。抽象的な物事の考え方を少し議論してみるというところでとどまるのかなという気もしますし、実際的に個別に洗うとなると政府の側で検討していただくような部分も出てくるのかなという感じを持ちます。

○岡田副総理 最終的には司法の場で判断されることになると思うのです。ですから、それを全部個別にこれはこうだということはあらかじめ、方向性を出せるとしても、きちんと決めるということは政府であってもできないことだと思いますから、現実こういうものがあるということ踏まえながら、そういった考え方の整理をしていただくことが必要ではないか。

○藤本内閣府副大臣 三宅委員、お願いします。

○三宅委員 事務方のほうで整理をというお話があったので、もし可能であれば事務方をお願いしたいのは、今、議事録がないことを前提で話しますけれども、あるものもあるのかもしれませんが、あるものについては議事録もそうですけれども、それぞれの会議でこれまで情報公開の請求で、例えば会議の資料とか提出されたものなどが公開されているのかどうかということで、恐らく会議の性格なりはある程度推認できるのではないかと思うので、その公開されたのか非公開になって例えば審査会の答申があるのかとか、短時間で大変かと思いますが、その点がある程度わかると、その辺から会議の性質と非公開事由でどういうものができるかという話は少し議論できそうな感じもしますので、ちょっとお願いできればと思います。

○幸田公文書管理検討室長 承知いたしました。第1回の作業チームで純粋に国務大臣、閣僚だけをメンバーとする閣僚会議の一覧だけでも48ございます。その他さまざまな方々がメンバーになっている会議がたくさんございます。それらについて少し調査を事務局のほうでさせていただきたいと考えております。

○藤本内閣府副大臣 そのほかございますか。

○宇賀委員 資料4の2ページ(1)のところですか。これは確かに調査していただいたイギリス、ドイツなどの例ですと主要な発言となっているようなのですが、実際に考えて見ますと、第一義的には事務方で案をつくるわけですから、それを閣僚の方に見ていただくこととなりますので、その段階で事務方に発言についてこれは主要である、これは主要でないという振り分けを求めるとするのは、実際非常に難しいのではないかという気がいたします。

また、そこである程度事務方の判断が入ってくるという問題もありますので、実際にどうやるかという運用上の問題がありますけれども、やはり全ての発言についてつくるといふほうが、むしろかえって実際的ではないかという気がいたします。

以上です。

○藤本内閣府副大臣 ありがとうございます。

そのほかございますでしょうか。そろそろ時間でございますが、おおむね閣議及び閣僚懇、いわゆる閣議等に関する作成・公開制度の方向性については、御議論をいただいて合意を得られたかなと思っておりますが、専ら閣僚会議あるいは省議等々については、岡田副総理の意見を踏まえまして、ちょっと事務局のほうで状況を整理した上で、次回に全体の方向性を取りまとめるという形にさせていただきたいと思っております。

○岡田副総理 この最後に書いたものは、具体的に作業はこの報告書は一たん報告書としてコンプリートされて、その次のステップとしてということですね。全部終わるまで報告書が出ないということだと先になってしまうかもしれないので、そういう頭で私は考えていたのですが、最後の文章もよろしければこれはこれで報告書にさせていただいて、ただ、パート2がありますよという感じで。

○藤本内閣府副大臣 わかりました。それでは、確認をさせていただきますが、資料1～資料3で説明をしたものに対して、あと、資料4で出されました1ページから3ページまでについては合意をいただいたということで、そこまで取りまとめをさせていただいた上で、残った事項として4ページ目の閣僚会議の取り扱いを引き続きやるという形にさせていただく。

○岡田副総理 4ページの文章も、これでよろしければこういう文章にさせていただいて、それで報告書としては完結。しかし、4ページに書いてあることに基づいてさらに検討させていただく。

○藤本内閣府副大臣 わかりました。お諮りいたしたいと思っておりますが、今、岡田副総理がおっしゃった形で、4ページのところをこのまま書き込んだ形の報告書を一たん作成する。そして、その上でペンディングになっていますが、閣僚会議あるいは省議等については引き続き検討し、報告書を作成するということによろしいでしょうか。

○小早川委員 確認させていただきたいことが1点。4ページの、先ほども話題になりましたが、法的措置を講ずるべき閣僚会議の有無というのは、無もあり得るということですか。

○岡田副総理　そうです。

○藤本内閣府副大臣　検討した結果、無ということもあり得るという、その検討をするということですが。

○岡田副総理　あるとしても、極めて限定されたイメージです。

○藤本内閣府副大臣　よろしいですか。では、それ以外の部分の取りまとめは、これで報告書として提示をさせていただきたいと思えます。

それでは、第2回の「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」は以上で終了させていただきたいと思えます。

○岡田副総理　本当にありがとうございました。おまとめいただきまして恐縮でございました。これをもとにして一度、閣僚間でもこういうことでいいかどうか議論してみたいと思えます。前回一度、方向性については閣僚間で確認をさせていただきましたが、その後、内閣改造が行われメンバーも変わりましたので、こういう方向で現内閣としてはいいということを確認させていただきたいと思っております。その上で具体的に進めたいと思っております。

○藤本内閣府副大臣　それでは、以上で終了いたします。本日はどうもありがとうございました。