

閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について（案）

閣議の議事録については、閣僚同士の議論は自由に忌憚なく行われる必要があること、また、内閣の連帯責任の帰結として、対外的な一体性、統一性の確保が要請されていることから、これを作成し公開することは適当でないと言われてきた。

公文書管理制度の目的に照らせば、閣議が内閣の最終的な意思決定の場であることに鑑み、議事録を作成することが望ましいと考えられるが、その一方で、これが比較的短期間のうちに公開されれば、内閣の一体性、統一性の確保の要請を満たすことができなくなるという問題がある。

このため、閣議等の議事録を作成し一定期間後に公開する仕組みを制度化することとし、以下の方向性により、公文書管理法を改正して所要の規定を置くことを検討してはどうか。

1. 議事録の作成義務

閣議（閣僚懇談会を含む。）及び国務大臣によって構成される会議（以下「閣僚会議」という。）の議事については、政府における意思決定に至る過程として特に重要であることに鑑み、公文書管理法第4条の一般的な文書作成義務とは別に、議事録の作成を義務付ける規定を置くこととしてはどうか。

○公文書管理法

第4条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

(1) 議事録の記載事項

意思決定に至る過程の記録として法律上の作成義務を課すという趣旨を踏まえ、議事録には、議事の内容（発言の内容の概要）を記載しなければならないこととしてはどうか。

(2) 作成義務を課す会議の範囲

法律上の作成義務を課す会議の範囲は、閣議（閣僚懇談会を含む。）のほか、国務大臣によって構成される会議（閣僚会議）としてはどうか。

2. 一定期間経過後の国立公文書館等への移管義務

閣議及び閣僚会議の議事録については、歴史公文書等としての重要性に鑑み、公文書管理法の一般的な文書の保存期間、移管等に関する規定とは別に、作成から一定期間を経過した時点で国立公文書館等への移管を義務付ける規定を置くこととしてはどうか。

○公文書管理法

(整理)

第5条 行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

5 行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあつては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。

(移管又は廃棄)

第8条 行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について、第5条第5項の規定による定めに基づき、国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない。

(1) 移管までの期間

移管までの期間については、①公文書管理法に基づく他の閣議資料等の保存期間（歴史公文書として国立公文書館等に移管し公開されるまでの期間）、②諸外国の閣議等の議事録が公開されるまでの期間などを踏まえて定めてはどうか。

○公文書管理法施行令の別表に定める文書の保存期間

- ・「閣議を求めるための決裁文書及び閣議に提出された文書」→ 30年
- ・「外国との交渉に関する文書」→ 30年
- ・「二以上の行政機関の大臣等で構成される会議の決定又は了解に関する文書」→ 10年

○諸外国の閣議等の議事録が公開されるまでの期間

- ・イギリス： 20年（2000年情報自由法）
文書が一般的に歴史的記録となり、利用制限が緩和されるまでの期間
2010年に30年から20年に改正され、2013年から10年かけて20年に移行する予定
- ・ドイツ： 30年（連邦公文書の保全及び利用に関する法律）
法律に特別の定めのない限り、秘密文書が公開されるまでの期間
- ・アメリカ： 25年（大統領令13526号）
特定の国家機密を除き、機密指定が解除されるまでの期間

○いわゆる「30年ルール」について

公文書の一般的な非公開期間は、作成から30年を超えないものとすべきという国際的な慣行（1968年国際公文書館会議（ICA）マドリード大会決議）

（2）公文書管理法に基づく一般の利用等

移管後は、公文書管理法に基づき、国立公文書館等において一般の利用に供するとともに、利用の促進を図ることとしてはどうか。

○公文書管理法

（特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い）

第16条 国立公文書館等の長は、当該国立公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について前条第四項の目録の記載に従い利用の請求があった場合には、次に掲げる場合を除き、これを利用させなければならない。

一 当該特定歴史公文書等が行政機関の長から移管されたものであって、当該特定歴史公文書等に次に掲げる情報が記録されている場合

イ 行政機関情報公開法第5条第1号に掲げる情報

ロ 行政機関情報公開法第5条第2号又は第6号イ若しくはホに掲げる情報

ハ 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報

ニ 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報

2 国立公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等が同項第1号又は第2号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に第8条第3項又は第11条第5項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。

（利用の促進）

第23条 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等（第16条の規定により利用させることができるものに限る。）について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない。

3. 移管までの期間の非公開

閣議（閣僚懇談会を含む。）及び閣僚会議（閣議と同様の秘密保持が求められる閣僚会議に限る。）の議事録については、公にすることにより連帯責任を有する内閣の運営に支障を及ぼすおそれがあることに鑑み、国立公文書館等に移管されるまでの期間は、非公開とすることを法律で明らかにすることとしてはどうか。

○日本国憲法

第66条

3 内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。

(1) 議事録の公開禁止

「議事録は、国立公文書館等に移管するまでの間は、公にしてはならない」旨を法律に規定してはどうか。

この場合、議事録は全体として非公開とすべきであり、部分的な公開も認められないと考えるべきではないか。

また、過去の政権の議事録公開なども含め、政府の判断による自主的な公開も認められないと考えるべきではないか。

(2) 行政機関情報公開法との関係

【案A】行政機関情報公開法を適用

(1) の公開禁止規定を置くことによって、議事録は「公にすることにより、内閣の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報」として行政機関情報公開法第5条第6号（事務事業情報）の不開示情報に該当することが明らかになるため、同法の改正等を行う必要はなく、同法を適用することとしてよいのではないか。

また、同法を改正して閣議等の議事録を不開示情報として明記することについては、どう考えるか。

○行政機関情報公開法

（行政文書の開示義務）

第5条 行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書 に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

六 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものイ～ホ（略）

（案 A - 1）部分開示の取扱い

行政機関情報公開法第 6 条（部分開示）の規定が適用されることとなるが、議事録を全体として非公開とする趣旨からは部分開示の対象とはならないのではないか。

○行政機関情報公開法

（部分開示）

第 6 条 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

（案 A - 2）公益裁量開示の取扱い

行政機関情報公開法第 7 条（公益裁量開示）の規定が適用されることとなるが、開示請求に対して公益上特に必要があると認める場合に議事録を開示する途は残すことが適当ではないか。

なお、この場合、開示する判断を行政機関の長のみ委ねるのではなく、公文書管理に関する第三者機関が関与する仕組みを設けることとすべきではないか。

○行政機関情報公開法

（公益上の理由による裁量的開示）

第 7 条 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる。

【案 B】行政機関情報公開法を適用除外

一定期間が経過する前に閣議の議事録が開示される余地を残すことは、たとえ実際に開示がなされない場合でも、憲法に基づく連帯責任を負う内閣の意思決定に支障を及ぼすおそれがあるため、行政機関情報公開法はすべて適用除外とすべきではないか。

○行政機関の保有する情報の公開に関する法律（仮称）の立案に伴う関係法律との調整方針
（平成9年12月12日総務庁行政管理局情報公開法制定準備室）

1 基本方針

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（仮称）（以下「情報公開法」という。）の規定と個別法の行政文書の開示等を定める規定とは、次の「2 方針」の(1)～(3)に該当する場合を除き、並行的に適用することとする。

2 方針

(1) 登記・特許等、戸籍及び刑事訴訟手続の制度における開示等規定に係る行政文書の適用除外

登記、特許その他の専ら私法上の権利を保護するための公証制度における公簿等の謄本・抄本の交付又は閲覧、戸籍に関する届書等の閲覧及び刑事訴訟手続における事件記録の閲覧等の規定に係る行政文書については、情報公開法の適用除外とする。

(2) 国民一般に対する開示規定に係る行政文書の開示の実施との調整措置

他の法令の規定により、何人にも行政文書が情報公開法に規定する開示の方法と同一の方法（縦覧は閲覧とみなす。）により開示することとされている場合（開示の期間が定められている場合にあつては、当該期間内に限る。）には、当該行政文書については、情報公開法では当該同一の方法による開示を行わない。ただし、当該他の法令の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるときは、この限りでない。

(3) 特定の行政文書の公開を禁止している規定に係る行政文書の適用除外

特定の行政文書の公開を禁止している規定であつて、情報公開法を適用したとしても当該行政文書が開示される余地が全くなく、かつ、情報公開法を適用することにより当該行政文書に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある行政文書については、情報公開法の適用除外とする。

○刑事訴訟法

第53条の2 訴訟に関する書類及び押収物については、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）の規定は、適用しない。

(3) 議事録を非公開とする会議の範囲

閣僚会議の運営は様々であり、会議やその議事録を全て公開して開催しているもののほか、閣議と同様の秘密保持を図って運営されているものもある。

このため、議事録を非公開とすべき会議の範囲については、議事録の作成義務を課した「閣議（閣僚懇談会を含む。）及び閣僚会議」のうち、連帯責任の観点から特に閣議と同様の秘密保持が求められると考えられる会議に限定することとしてはどうか。