

第6回

公文書管理の在り方等に関する有識者会議

平成20年5月28日（水）

内閣官房 公文書管理検討室

午後 4時29分開会

○尾崎座長 それでは、そろそろ定刻でございますので、ただいまから第6回公文書管理の在り方等に関する有識者会議を開催いたします。

有識者の皆様には、大変ご多忙にもかかわらずご出席をいただきまして、ありがとうございます。

(テレビカメラ退室)

○尾崎座長 それでは、早速議事に入らせていただきたいと思います。

本日の運びを大づかみに申し上げますと、まず有識者からのヒアリングを行いまして、それが終了した後、論点討議に移りたいと考えております。有識者からのヒアリングは、本日は野口貴公美先生にお話をお願いしたいと存じます。野口先生のお話が終わりました後、事務局から補足的に諸外国における文書管理の状況について説明してもらいまして、それから野口先生のお話も含めまして、質疑応答を行いたいと考えております。

その後、論点討議に入るわけでございますが、皆さんのご意見を加えながら、毎回、論点について少しずつ足して今日に至っているわけですが、ある程度のボリュームになってまいりましたので、論点討議ということこれから専らそれに移っていきたいと思っております。

その論点討議の前に、事務局から先進国にふさわしい公文書管理の在り方などの若干の資料について説明をしてもらいまして、それも含めましてご議論をいただきたいと思います。

では、冒頭に上川大臣から一言お願いいたします。

○上川担当大臣 座長、ありがとうございます。

本日も大変皆様お忙しい中を、第6回ということでご参集いただきまして、改めてこの場で厚く御礼を申し上げます。ただいま、座長からもお触れになっていただきましたが、本有識者会議は3月の初会合以来、約2カ月半にわたりまして議論を重ねてまいりました。中間報告の取りまとめの時期も迫りつつあるということでございます。

そこで私といたしましても、これまでの5回の有識者会議の議論を踏まえながら、事務方とよく相談をして、世の中に問うべき内容という形で、第一弾の整理をしてみたところでございます。その際、公文書は国も地方も、また一般の方々も、現在及び未来に生きるだれもが利用すべきものであるということ、そして公文書の適切な管理は、行政事務の効率性の向上や、職場環境の改善にも資するものであること、そうした基本的な考え方に立ちまして、各省、また神奈川県など地方の公共団体、その他よい取り組み、工夫を実践している先進事例や、諸外国の現状も十分に参考にしながら、先進国にふさわしい文書管理のあるべき姿として、いわばゴ

ールド・モデルの構築とその実現を目指したいと思っております。

そうした方針のもとで、今回、文書管理の実態を踏まえまして、幅広いご協力と合意のもとで、取り組みを前進するという明確な意思を反映させた第一弾として、資料4の先進国にふさわしい文書管理の在り方について（方向性）ということで、第一次案を提示したいと思っております。

本日は、まず野口委員からのアメリカの公文書管理法制や、NARAの現状についてご報告をいただくことになっております。ゴールド・モデルの実現のためには、最先進国ともいえませぬアメリカの実情につきましてご議論をいただくということは、極めて有意義ではないかと考えております。野口委員からのご報告、意見交換の後に、資料4に基づきましてご討議していただくこととなるこの資料につきましても、さらに踏み込むべき点や、抜けている点がございましたら、率直にまた積極的にご意見をちょうだいしたいと思っております。

なお、私も連休中、中東のオマーン国を訪問いたしました。ハイサム遺産文化大臣等と意見交換を行ってきたところでございます。その報告概要として、ご参考までに席上にお配りしているものでございますので、お目通しいただければ幸甚に存じます。

委員の皆様におかれましては、精力的なご議論と、また忌憚なきご意見をいただきますよう、改めてお願い申し上げまして、私のあいさつとさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

○尾崎座長 大臣、ありがとうございました。

では野口先生、お願いいたします。

○野口委員 中央大学の野口でございます。本日は大変貴重なご報告の機会をいただきまして、ありがとうございます。時間が15分と限られておりますので、早速、入らせていただきたいと思うのですが、諸外国の公文書管理制度についてという表題をいただいていたんですけども、外国の話について私がお話しできるとすれば、アメリカの連邦法の話であるということで、きょうはその話を中心にご紹介させていただこうと思っております。

資料1というものをお配りいただいておりますが、その4ページ目をごらんいただきたいんですけども、3年前に高橋先生が座長を務められているNIRAの研究会で勉強させていただく機会をいただきまして、そのNIRAの研究会ではイギリス、ドイツ、アメリカという諸国を取り上げた勉強をしてまいりました。そこに参加をさせていただいていたということで、本日は非常にまたとない機会でございますので、その成果をまず、一部お伝えできればというふうに考えております。

資料の4ページ目、資料1と書いてありますところに、非常に大まかにまとめさせていただいてありますが、NIRAの研究会を経て、諸外国の制度比較を行う際に、一つ非常に重要であるというふうに学ばせていただいたことは、いずれの国においても文書管理の歴史や文化というものがあり、各国の制度というのはそういう歴史や文化に基づいて、その上に構築され、歴史や文化を反映させたものになっているのだという点でございます。

まず一番左のイギリスでございますが、イギリスは中世から司法記録を中心に、全国のそこで公文書の蓄積、ストックというものがございました。ストックの実績はあったわけでございますけれども、全国的に見ると、その制度は統一したものではなかったということから、全国的にその記録管理を一元化する必要性というのが論じられ、1838年の公記録館法という法律があるんですが、その法律によって記録長官というところに、文書管理の監督権限を一元化して担わせるという仕組みを構築するというところからスタートしております。

1958年の公記録法というのがございますが、この公記録法は記録長官が担っていた一元的な権限を大法官に移行させたというものでございます。したがって、現在のイギリスの仕組みというのは、一元的な管理権限を有する大法官が、みずからの権限の詳細については行為規範という形で定め、その行為規範に基づいて管理を行うという仕組みになっております。大法官は決して文書管理のプロではございませんので、その文書管理の専門的な知見を導入するという点で、公記録官庁でございますとか、公記録諮問委員会というものを設け、そこから専門的な知見を導入するという仕組みに組み上がっておるようでございます。

続いて、ドイツでございますが、ドイツは公文書管理、現用文書の管理については、伝統的に行政内部の規律に基づいて行ってきたという歴史がございます。現在でもその状況は変わっておりませんで、現用文書の管理については、行政内部の規律で行われているというのが、ドイツの制度の特色であるといえましょう。そういう意味で、レジュメにも書かせていただきましたとおり、中間書庫についても法的な位置づけは与えられていないというのがドイツの状況でございますが、それにもかかわらず、行政とそれから公文書館との間で、記録の移送というのが非常にスムーズに機能しているという背景には、公文書館と行政との間に十分な信頼関係が構築されているという点に求められるのであろうというふうに分析されております。

最後に、一番右に書かせていただいたアメリカでございますが、以前、この会議の席上で、高橋先生のご発言だったかと記憶しておりますけれども、アメリカというのは新しい国であると。ヨーロッパの諸国に比べて、新しい国が記録をいかに残していくかという視点から、記録の保存の場を設けて、きちんとそこを確保しておくということが重要であろうというところか

ら、公文書管理の仕組みというのが組み上がっていくことになっております。その記録管理の記録保存の場としての公文書館に必要な権限というものは何かというところから、記録の評価権でございますとか、選別権、処分権といった行為類型について、きちんと制度化しておく必要がありますというところで、1939年に記録処分法というのが生まれてくるという経緯でございます。したがって、アメリカの議論というのは、保存場所がまずあってそこに必要とされる権限は何かと。その権限をどうやって制度の中に散りばめていくのかというところで、制度が組み上がっているようでございます。

現在の制度は、レジュメにも書いてございますが、公文書管理についてはNARAの長官が一元的な権限を有するオムニバス方式というのがとられておりまして、NARAの長官、文書管理の統括権を有するなど表現されることもございますけれども、これは日本語の表現でNARA長官とってしまうと、余り伝わらないかもしれませんが、英語で表現すれば、**The Archivist of The United States**という名前で、非常に権威ある職であるということが、名前からもうかがわれると言われております。

以上のように、イギリスとそれからドイツとアメリカの制度の概要について、簡単にご紹介をさせていただいたんですけれども、これを見てまいりますと、各国の制度の仕組みの背景には、やはりまさに各国なりの文書管理の歴史でございますとか、文書管理の文化というものが存在しており、それを反映する形で制度が組み上がっていると。したがって、制度の表面のみを単純に比較するだけでは、見えてこないものもあるのかなというふうに私なりに感じているところでございます。

その上で、きょうはアメリカの連邦制度について、資料1の1枚目に戻っていただきまして、これまでに事務局の側で何度か見せていただいております論点整理表に基づいて、それぞれの項目について、現在のアメリカの状況を示すとすればどうなるかというのが、レジュメの1枚目から3枚目、本体の部分に当たる部分でございます。ただ、先ほど座長のご説明にもございましたように、アメリカ以外の諸外国も踏まえた形で、既に事務局が別途、各国の制度の詳細については別の資料を用意して下さっているようでございますので、以下、私のご報告では、アメリカのそれぞれの規定というのが、どういう形で全体の制度の中で位置づけられているのか。例えば、それは法律で対応されているものなのか、それとも規則レベルで対応しているものなのか、または運用レベルの話なのかという点を少し注目しながら、概要をご紹介することができればというふうに思っております。

アメリカの制度を見る際に、注意を要すると思われまますが、きょうのレジュメの6ページ

目になるんですけども、アメリカの連邦の公文書管理というのは、一つの統一法で、1本で規定されているというものではございませんで、合衆国法典の第33編に織り込まれている幾つかの法律群で構成されているという点を留意しておく必要があるように思われます。また、アメリカも記録管理の状況、もしかすると質疑応答の中で出てくるかもしれませんが、記録管理の現状というか、どうやっているかというお話なんですけれども、きょうはちょっと時間がございませんので、資料の7ページ目に図示をさせていただいております。こういう形で記録の処分手続きというのが進んでいると。行政機関が策定するレコード・スケジュールに沿って行われるということになっております。詳細につきましては7ページ目と、それからあと別途、NIRAの書籍のコピーをお配りいただいておりますので、そちらを適宜、ご参照いただければというふうに思っております。

ちなみに、本日ご紹介しておりますのは、アメリカの連邦レベルの話でございます。アメリカは連邦制をとっておりますので、連邦の制度のほかに、州の制度というのがもちろんあるわけでございますが、記録管理について申せば、連邦の記録については連邦の制度で、州の記録については州の制度で管理するということになっております。州の制度は日本でいえば国に当たる存在でございますので、州ごとにさまざまでございます。記録管理、レコードマネジメントと、それからアーカイブ歴史資料の管理というのを、連邦法と同様に同一の組織が担う、オムニバス形式をとっている州もございますようですし、それからそうではなくて別々の組織で担うというセグメント方式がとられている州もございますようであります。州ごとに、アーカイブス、公文書館の位置づけと、組織法上の位置づけというのも、州ごとにさまざまございまして、NARAのような独立機関型の州もあれば、州立図書館の一部門として位置づけているというような州もあるようでございます。

州のお話は、私はそれほど勉強しておりませんので、連邦法の話を中心にきょうはご紹介させていただければと思っております。レジメの1枚目の目的というところから入りたいんですが、括弧の中に4桁の数字が出てくるこれが法律の条文番号に当たります。目的の規定は、2902というところに法律上うたわれてはいるんですけども、ごらんいただいてわかるように、非常に書きぶりはあっさりとしております。ただ、このあっさりとした書きぶりではあるんですけども、冒頭の話にございましたように記録管理というのが現在の国民のため、または将来の国民のために資料を残し、それをみんなが利用できる、そこに目的があるのだというのは、自明のこととして認識されておまして、○の3つ目でございますが、1997年にNARAが発表した戦略計画書の中でも、NARAの使命としてそれぞれのものが「貴重な証拠的

記録」を利用できるようにする。これがNARAの使命であり、文書管理の目的なのだというふうにならわれているところがございます。

それから、対象範囲についての定義の規定でございますが、文書管理の管理ルールを適用する文書の範囲につきましては、処分法、記録処分法というのが一番最初に法律群の中で出てくるんですけども、3301というところに定義がございます。そこに書かせていただいているとおり、連邦機関により作成、受領されたものとされておりまして、アメリカの定義によりまして、立法府、行政文書だけではなくて、立法府、司法府を含めた連邦政府記録が法の対象になるというふうに規定されております。

ただ、大統領の記録につきましては、大統領記録法という別の法律がございますが、本日はその法律のご紹介はさせていただいていないんですけども、大統領記録については大統領記録法で所管をするという仕組みになっております。NARAに移管をする移管対象となる記録の範囲(2)というところがございますが、これについてはNARAの権限を定めるNARA法という法律の中に、移管の対象として条文が規定されております。2107の(1)というところになりますけれども、歴史的価値その他の価値があるとNARA長官が認定した記録、これを移管の対象とするというふうに法律の中で定義されております。

行政機関からNARAへの移管に当たっては、行政機関からNARAに対して、NARAの利用についての制限を附す規定というのがございまして、本日、それはレジユメには載せていないんですけども、2108の(a)という条文がございます。移管に当たって、現省庁、行政機関のほうがNARAでの利用についてはこういう制限を附して利用をさせてくれという、制限条件を附することができるという規定がございます。きょう、お配りいただいておりますレジユメの(2)の上から3つ目のところに、2018の(a)の条文をちょっと引いてあるんですが、この表現、余り正確ではないので、後で差しかえさせていただこうと思っておりますけれども、この規定は何かと申しますと、今、お話いたしましたように、移管に当たって現省庁が制限条件を附することができるんですが、この制限条件について、行政機関が廃止されてしまった後については、その制限を解除したり、または新たに制限を附したりする権限は、NARA長官が有するということが、2018の(a)というところに書いてございましてそういう形で修正をさせていただこうと思っております。

レジユメ1ページ目の3というところに入りますが、記録の管理につきましては、これは連邦機関の責務として、連邦記録法という法律の中に規定をされております。アメリカでは作成保存義務の条文があるというのは、ご周知のとおりかを思われるんですけども、2ページ目

を見ていただきまして、これは3010という規定になります。各連邦会機関の長の責務として、情報、記録を作成し、これを保存しなければならないという形で、条文上は規定されております。

少しとばしまして、中間書庫の規定でございますが、アメリカではNARAの設置する中間書庫のことはレコードセンターというふうに表現しております。この中間書庫の法律上の根拠は、したがってNARA長官の設置権限があるという形で、NARA長官の権限として定められております。2907という条文になります。NARA長官がレコードセンターを設置、管理、運営するという仕組みになっております。これは1999年に法律ができて、その法律によってNARAのサービスを有料化するということになっております。

(3)の3つ目の○ですが、中間書庫で保存される文書の管理権は、原局行政機関が持つという仕組みになっておりまして、NARAの職員は、共通フォーマット、スタンダードフォームというんですが、SF135という書類によってそれを台帳につづると。行政機関が中間書庫に書類を送るときに、附表のような形でそのSF135というのをつけまして、それを台帳にしてNARAの職員がスケジュール管理を行う、廃棄の代行なども行っているようでございます。

(4)の延長・移管・廃棄というところでございますが、冒頭、きょうは省略しますとお話しさせていただいたところなんでございますが、行政機関の記録の管理というのは、レコード・スケジュールによって管理をするというのがアメリカの仕組みでございます。したがって、移管や廃棄の詳細についても、スケジュールの中に定め、そのスケジュールを実行するという形で規定されていることになります。移管や廃棄については、スケジュールに定められると。そのスケジュールの策定に当たっては、NARA長官の許可を得なければならないという仕組みになっております。したがって、もし既にあらかじめ決めた記録の保管年限を延長するという場合には、スケジュールの変更というよりは、また新たにスケジュールをつくと表現したほうがよろしいかもしれませんけれども、そのときにはNARA長官の許可を得てリスケジュールするという形になっておるようでございます。

(5)というところでございますが、移管後の記録の取り扱いにつきましては、2108の(a)という条文がございまして、これは管理責任者はNARA長官であるというふうに定められております。したがって、NARAにおける公記録の保存や配置、それから利用提供、これもNARA長官の権限として行うということになっており、その詳細についてはNARAが定めるNARA規則という規則群が大量にあるんですけれども、その規則によって定められるということになっております。

(5) の○の3つ目になりますが、論点整理表の中に出てきていた著作権法との関係でございますが、アメリカでは連邦政府文書には著作権法の適用がないという整理になっております。ただ、民間から寄贈される文書をNARAが収受するということが可能になっておりますので、著作権が問題になるとすれば民間寄贈文書についてということになります。著作権法では民間寄贈文書についても、著作権法上の特定条件利用に当てはまる場合には利用ができるということになっており、NARAにおいてもその状況は変わっておりません。ただ、物の本によりますと、果たして本当に特定条件に該当する利用なのかどうか。著作権法違反がないかどうかという問題が発生するおそれがあるわけですが、これについては著作権者と著作権物の著作物の利用者との間で問題を解決しろというスタンスで、NARAはその紛争については関与せずという取り扱いになっているようでございます。

それから現用文書との取り扱いの整合性についてですが、これは以前の会議で宇賀先生から既にお話があったところでございますけれども、NARAの保有文書については、FOIA、情報自由法が適用されるということになっております。プライバシーアクト、個人情報保護法については、適用除外の条文がございますので適用はありませんが、プライバシーの問題については、NARAの詳細な規則でプライバシーの問題について配慮するというようになっていくようでございます。

レジュメの3枚目の(6)というところでございますが、IT化に対応した文書管理の問題でございますけれども、NARAでもアメリカでももともとは電子文書について、それをプリントアウトし、そのプリントアウトしたものを管理するという形がどうもとられていたようなのですが、ただ、電子文書に独特の、電子文書に含まれている情報がそれでは保存できないということが、訴訟などを通じて機運が高まっていくことになりまして、現在では電子データというのは電子データで受け取ったデータは、可能な限り電子データで保存するという取り扱い、スタンスに立っているようでございます。このあたりは主にNARA規則でございますとか、運用レベルで対応をされているようでございます。

法律の動きといたしましては、国際資料研究所の小川先生に教えていただいた情報なんですけれども、ことしの4月に電子メールの保存が余りうまくいかないということで、その電子メールの保管について、NARAの長官の発言権を認めるというような、電子メール保管法の制定の動きがあるやに伺っております。

(7) の制度の適正運用を確保する仕組みというところでございますが、法律の中に規定されているものを中心に重要だと思われるものを幾つかピックアップさせていただいております。

まず、一番最初の○ですが、レコード・スケジュールの履行状況については、NARAの長官が調査・検査を行う権限というものが認められております。NARAの長官はこの検査権に基づいて検査をし、各行政機関に対して指導を行うというような仕組みになっております。

それから2番目の○ですが、各行政機関には、記録が違法に廃棄をされないように、処分をされないように、保全措置を講ずる義務というのが定められておりまして、これに対応するものとして、NARA長官には行政機関保全措置をとらない場合に、保全措置を要求する権利、行政機関に対して要求する権利というのが定められております。それから罰則でございますが、NARA長官の承認を得ない文書の廃棄については、その当事者に対して罰金または禁固、その両方を科するという罰則の規定がございます。

一つ飛ばしまして、人材教育、研修という点なのでございますが、これはNARA長官に記録管理研修プログラムを提供する権限があるという形で、法律の中に2903(c)(3)というふうに書かせていただいておりますが、その研修プログラムをNARAで提供する権限、NARA長官には権限があると。法律の中に書き込まれているというのがアメリカの制度の大きな特徴ではないかと考えております。NARA長官は法律によって権限を与えられておりますので、この権限に基づいて非常に多様な研修プログラムというのを提供しているようでございます。

4番目の文書の利活用と、それからNARAの組織形態というところにつきましては、時間の関係がございますので、書いてあるところをお読みいただいて、ご報告では省略をさせていただこうと思っておりますが、5番目の一番最後に書いたところでございますが、前回の会議のときに座長から、行政機関にとって記録管理の相談をするような、記録管理のプロに相談できるような、そういう仕組みが重要ではないかというお話があったと記憶しておりますけれども、その観点から申しますと、アメリカの仕組みでは、NARAの長官、NARAの職員というのが、行政機関、連邦政府の機関にとっての記録管理の相談相手として位置づけられているというところが重要であろうと思われまます。これは2904(a)というところに規定があるんですが、記録の適切な処分を確実にするために、NARAの長官は連邦機関に対してガイダンスや援助を提供する、そういう権限があると規定をされておりまして、またこの権限規定に基づいて、Targeted Assistanceと書かせていただいておりますけれども、例えばTargeted Assistanceというような連邦機関の職員をサポートする、NARAがサポートする。専門スタッフによるアシスタントプログラムなどが運用されているようでございます。

以上、非常に駆け足でございましたが、アメリカの連邦の記録管理の仕組みについて、それぞれの事項がどういう形で制度の中に散りばめられているのかという点を中心にご紹介をさせ

ていただきました。ただ、まことに恐縮ながら、私自身はまだNARAでの実地調査の経験はございませんので、その運用面の具体化の話などにつきましては、ぜひ本日ここに集われておられる委員の先生方に、補足でありますとか、修正でありますとかということをしていただければというふうに考えております。

以上でございます。

○尾崎座長 ありがとうございます。皆さん、いろいろお伺いしたいことがあると思いますが、先ほど申しましたように、まず事務局の諸外国における文書管理の状況という報告を聞きまして、それからまとめて質疑に入りたいと思います。

どうぞ。

○山崎室長 それでは、資料2に基づきまして簡単にご説明したいと思っております。

野口先生の立派なプレゼンの後で、ちょっとご説明するのが気恥ずかしいんでございますけれども、この現用文書の部分につきましては、正直申しまして必ずしも十分情報を持っているわけではございません。それで今、外務省にお願いして在外公館等を通じた調査も今始めているところでございまして、それが整いましたらまた改めてご紹介したいと考えております。

まず法制度でございましてけれども、アメリカ以外を中心に申しますと、ドイツはこの法律でやっていると。またフランスも文化遺産法典のうちの2章に文書の項目がある。また、イギリスも韓国もこういう法制度を持っているというようなことのようにございます。

また2番目の文書の作成・保存につきまして申しますと、先ほどのプレゼンにございましたように、アメリカあるいは韓国は法律に規定しておりますけれども、ドイツは例えば連邦省における公文書の作成と管理のための記録ガイドラインに定められていると。また、イギリスも大法官の行為規範ということで、法律以外に規定ということになっております。

また、2枚目でございますが、文書の保存期間の設定につきましても、アメリカは法律、またイギリス、ドイツ、韓国につきましては各行政機関において決定しているところでございましてけれども、イギリスは法律、ドイツはガイドライン等となってございます。

次に延長・移管・廃棄でございますけれども、先ほどのご説明のとおり、アメリカはNARA長官が延長権限を持っておりますけれども、イギリスにつきましては、大法官が承認を与えるけれども、30年経過した後は記録のレビューと助言について公文書館に申請すると。また韓国はここに書いているようなことになっているようでございます。

また、移管につきましてはアメリカはレコード・スケジュールで規定、それに対してドイツは連邦省からの公的任務の遂行のために、もはや必要でなくなったすべての記録の引き渡し申

請義務を、連邦公文書館法に規定しておるようでございます。

また、フランスはこの合意によるというふうに文化遺産法典に規定されているようでございます。イギリスはこれも法律に規定があるようでございます。韓国もここに書いているところでございます。

廃棄につきましても、これはアメリカはNARA長官がレコード・スケジュールを審査し、廃棄の承認の権限がある。またドイツは書面による連邦公文書館の同意ということになっておりまして、フランスは文書保存行政庁と、各省庁の合意によると。これも法律に規定されているようでございます。韓国は所管記録物管理機関の審査、イギリスは各行政機関において規定、大法官の行為規定等によっているようでございます。

次に参考資料として諸外国、国立公文書館の名称というのを載せてございますけれども、これは大きくグルーピングすると、下に書いてございますように、A、B、Cの3つに分けられるのではないかとということで、1番目のA、これはNational Archivesと称されるものということで、所管する政府機関の下に、独立した組織として公文書館が置かれていると。もちろんNARAはいわゆる本省業務的なものと一緒になっていると。これがAでございます。

次のB、アメリカはこの次のBでございます。公文書管理を所管する行政組織と公開保存を中心とした公文書館が一体となった組織というのが、1つの2番目のグループ、また3番目のCは国立公文書館と国立図書館が一体となったものということで、カナダが代表例ということになっております。

簡単でございますが、以上でございます。

○尾崎座長 ありがとうございます。

それでは、野口先生のご説明、それから事務局の説明内容とあわせまして、ご質問、ご意見をいただきたいと思っております。どなたからでも結構でございますので、どうぞ。

野口先生からご指摘がありましたように、NARA長官というのはThe Archivist of The United Statesだというのは、なんかもうそれで全部説明されているような気がしますね。目からうろこという感じですね。大分、菊池さんより偉いですな。

○菊池館長 カウンターパートとしてよく会いますけれども。

○尾崎座長 ええ。持っている権限がね。

○菊池館長 今のアレン・ワインシュタインというのは、歴史学者でして、いろいろ本なんかの著作もしている人です。その前任の館長、ジョン・カーリンというのは、カンザス州知事をやっていた人なんですね。カンザス州知事をやっていた人ですから、どちらかというときまに

アドミニストレーターでマネージャー。今のアレン・ワインシュタインというのはヒストリアンで、かなり資料についての中身に立ち入った議論をする方です。ただ、議会での承認のときは、かなり彼自身の保守的なオリエンテーションゆえに、なかなか上院の承認が得られなかったというようなことがあった。いずれにしても、大変立派な方ですし、その下には膨大なスタッフがいるというようなことです。

○尾崎座長 いかがでしょうか。

何か、宇賀先生。

○宇賀委員 それでは、今、野口委員のほうから非常に要領よくご紹介がありましたけれども、若干補足をさせていただきたいと思います。

まず、今、野口委員のほうからもお話しありましたように、アメリカの記録管理の一つの特色として、大統領記録という特別なカテゴリーがあります。現用文書の段階からいわゆる連邦記録と言われているものと別のカテゴリーとして大統領記録というのがあります。情報自由法、FOIAの適用は連邦記録に限られていて、大統領記録は除かれています。現用の段階の大統領記録に関しては、大統領がほぼ独占的にいいますか、自由に管理できる仕組みになっています。ただ、大統領が退任いたしますと、それについては今度はNARAのほうで管理しますが、前大統領が一定の条件をつけることができる特別な仕組みがあるということが1点でございます。

それからこれも先ほど野口委員のプレゼンテーションにございましたように、アメリカの連邦の制度の一つの特色として、連邦政府の著作物については、原則として著作権がないということです。切手のデザインとか若干の例外がありますけれども、基本的には連邦政府に著作権がないということです。アメリカは連邦制ですので、州については必ずしも一様ではないわけですが。こういう仕組みがどういうところから出てきているかとかということですが、よく言われるのがアメリカでは連邦政府の著作物は、結局国民の税金でつくったものであるもので、したがって、それを利用する段階でまたお金を取るというのは二重取りになるという意見が非常に強いのですね。こういった考え方が影響しているのかなと思います。ただ、この考え方はアングロサクソン系諸国で一般的かということそうではなくて、例えばカナダとかイギリスはクラウンコピーライトといって、政府の著作権を認めていますので、アメリカの連邦の特色ではないかなというふうに思います。

それからアメリカでこの国立公文書館ができるに当たりましては、特に全米歴史協会と言われる歴史学者たちの協会ですけれども、ここが非常に強く国立公文書館の設立を要求しました。

これがかなり影響力を持ったということが言われております。それから1801年だったと思いますけれども、当時、軍事省とそれから財務省の一部が焼けてしまいまして、貴重な政府の資料が失われたという、そういう歴史的な経緯がありまして、そのことが耐火設備を伴ったしっかりとしたその公文書館を設立する必要性を強く認識させる一つの契機になったというふうに言われております。

あと、もう一点、今年の12月にFOIAが改正されました。その前の大きな改正が1996年ということですので、10年以上たって大きな改正があったんですけれども、改正内容はいろいろありますけれども、NARAとの関係で一つ重要なのは、NARAに新しい機能を今年の12月のFOIA改正で付与しているという点です。一つはこのFOIA、情報公開に関するいろいろな政策に関して、NARAにそれが履行されているかどうかについての監視をさせ、さらにその政策の提言までさせる、そういう機能を与えたということと、それから開示請求権者とそれから行政機関との間で、開示請求をめぐる紛争が生じたときの調停機能ですね。これをNARAに与えるという新しい内容が、今年の改正で組み込まれています。この法律が施行されるのはことしの12月31日ですので、まだ施行されてはいないんですけれども、単に文書管理にとどまらず、情報公開の面でもそういう機能をNARAの中にOGISという組織を置きまして、そこにそういう機能を与えようとしているという点が注目されるということが言えるかと思えます。

以上です。

○尾崎座長 ありがとうございます。

ほかに、どうぞ、加藤先生。

○加藤委員 では、簡単に2点ほど。野口先生のお話、大変興味深く伺いまして、特にそれぞれの国が持っているそのバックグラウンドですね。歴史や文化というものを踏まえなければ、現実的に制度ができて動かないだろうという点は非常に感じ入りました。前回、上川大臣とご一緒に、日銀の金融研究所アーカイブスに参りましたときも、現実的に動かすにはどうしたらいいかということを上川大臣がかなり緻密にご質問になっていた姿が印象に浮かびますので。そういう観点から申しますと、イギリスの場合でしたら司法系プラス非常に専門的な知見を持つ公記録管理官というようなもので運営する、そしてドイツの場合でしたら、行政プラスそれと非常に信頼関係のある公文書館というもので運用する、アメリカの場合は、広大な国土を活かした広い場所で保管できる環境と、新しい歴史を持つ国家というものの組み合わせで運用できている。そういうふうに考えていきますと日本は何かといったときに、先ほど来、やっぱ

り先進国としてふさわしいゴールドプランというようなキーワードが出てきて、非常に感銘を受けたわけですが、ただ、今例えば経済の指標でも、GDPとかいうものが例えば上り坂にあるような産業的な発展をする国の指標をはかるには非常にいいけれども、なかなかこれが日本のような国の活動の活発さをはかる指標としては、適当かどうかというような言い方もあるとき、先進国としてふさわしいというような言い方だけでいいのかなという気もするんですね。

というのは例えば明治まで、もしくは戦前期までの日本の官僚制というものを考えた場合に、比較的新しくつくられる維新政府的な新しい国家のイデオロギープラス、非常に優れた政策立案能力、シンクタンク的なものを持つ官僚制、これがやっぱり70年、80年の日本の伝統だと思います。敗戦後は、新しいまた占領下に置かれるところから新しくスタートするわけですが、そうしたとき、日本なりの歴史や文化というのを踏まえたときに、まさに霞ヶ関のいい意味での伝統というんでしょうか、政策立案能力なり、最も安価で効率の良いシンクタンクとしての機能、こういうものを行政が非常によく担ってしまったという言い方はあれですが、そういう国の歴史や文化を踏まえた上での公文書管理を目指すんだというようなところをちょっとお加えになると、先進国のゴールドプランとittedだけよりも、何か非常にいいものを背負えるという感じがいたします。

それから野口先生のお話で、やはり尾崎座長が先週おっしゃった各省庁に対するアシスタントと申しますか、アドバイザーのようなものがレコード・スケジュールの現場に立ち会うというようなことの重要性を尾崎座長も指摘しておられて、実際、アメリカでもそういう人たちがいるんだということをご指摘になられたことは、非常によかったと思います。

私も伺ったところでは、例えば国文学資料館のアーカイブズ研究系ですか、あそこでは学習院大学大学院などのアーキビスト養成とはまた少し違った、情報系に強いと申しますか、今の文書管理などにふさわしい短期や長期の公文書管理の養成プログラムのコースなどもあるようですね。ですから、そのアシスタント、助言というような形での道というのも、幾つかあり得るのではないかと思いました。

以上です。

○尾崎座長 ありがとうございます。

高橋先生いかがですか。

○高橋（滋）委員 最近、本務校の授業の関係で出席できず、かつ、きょうも本務の関係でおくれまして、大変失礼いたしました。

私は、ドイツのほうが多少土地勘があるものですから、ドイツの制度について少し問題意識

をもっています。ドイツの場合、皆さんご存じのように、連邦内務省で現用のところはしっかり管理した上で、あとはその移管義務を課して公文書館に確実に移管するということを期待すると、こういう制度になっています。なぜそういう制度になっているかというのは、前にもちょっとお話ししましたが、一つには法文化という話があると思います。しかし、その一方、連邦内務省の規則の中に、実体的基準が定められています。例えばこれはNIRAの研究会において、木藤さんというドイツを調査された方がおっしゃっているんですが、「文書管理は後から理解し得るような透明な行政活動を確実にし、適正な記録資料の前提となるようなものでなければならない」といったような、実体的内容が規則の中に入っています。さらにいうと、完全性と統一性の原則ということで、文書作成は完全であり、かつ統一的でやらなければいけないというような、内容面の規律が入っております。このように、文書がきちんと管理されることが、伝統の確認といいますか、そういう形で規範として明確になっているというのは、ドイツの一つの特徴です。このように、実体的規律にしたがって、きちんとやられていることを前提に文書移管義務を課せば、自動的に公文書館に入っていくということになっているのではないかというふうに思っております。

イギリスについても過去に私は調査したのですが、法改正で大法官に文書管理権限を統一化したということがあるわけです。1958年ということになっていますが、これは現用とそれからいわゆる歴史的な文書の管理について、基本的な最高責任者である大法官が統一的に管理するという趣旨に基づくものであります。したがって、現用文書の管理というものについて、どういうことを考えていくのかということは、我々が考える上でも非常に重要な点ではないかというふうに思いました。

その上で、一点ちょっとアメリカについても私は前に調査も行ったんですが、法整備等については土地勘がなくて、野口委員にちょっとお聞きしたいのです。私は、G S Aの長官が現用文書について、N A R Aの長官と同じように平行的に管理権限を持っているというふうに理解していたんですが、きょうのレジュメですとG S Aの長官が本来持っていた経済的かつ効率的な管理についても、この3303(a)条でN A R Aの長官がプログラム審査権を有すると、こういうことになっているようです。この辺はG S A長官の権限というのはなくなったのかという疑問が生ずるところでありまして、最近の事情はわからないので、その辺について野口委員にお聞かせいただきたいと思っております。

よろしく申し上げます。

○野口委員　ご質問、ありがとうございます。

G S A長官の権限についてはきょうは全く触れられていないのですが、法律の名前を書いてある5枚目の資料を見ていただきますと、44USC29というところに、今高橋先生のお話にあったように、N A R A長官とそれからG S A長官の権限ということで、規定残ってございますので、N A R A長官の権限がふえて、G S A長官の権限が減ったということはございませんで、こちらの法律の中でG S A長官の権限についてもきちんと残されて、定められているという状況でございます。

○尾崎座長 先生、大法官って英語で何て言うんですか。

○高橋（滋）委員 Lord Chancellorではなかったですか。

○尾崎座長 さっきのN A R A長官の名称と同じで、フランスの名称もすごいですね。文化遺産法典というのはあるんですね。フランスに。

どうぞ。

○高橋（伸）委員 いろいろ勉強させていただきました。その上で制度の適正運用を確保する仕組みについて、お伺いしたいと思います。

野口先生のところでは、3ページ目の（7）というところでご説明いただいたんですが、エンフォースメントのために、アメリカでは調査検査権とか、保全措置義務とか、要求権とか、罰則、行政訴訟の提起等々が挙げられておりますけれども、実際にその公文書をめぐるトラブルの状況というのが、アメリカ及び各国で実際にどのような形で起きているのかということをもしご存じでしたら教えていただきたいと思います。日本の場合には、公文書をめぐるトラブルから発して、特にこういう会合を開いているというふうに私は認識しているんですが、海外と日本のそういったトラブルの違いなども、少し教えていただけるとありがたいと思います。

それと、このエンフォースメントとして、野口先生のところでは教えていただきましたのが、N A R A長官による記録管理研修プログラムの提供ということがありました。法律でその提供の権限を与えられているということなんですけれども、私は余り法律に詳しくありませんが、日本の場合には、例えばこの教育研修というのは何々せねばならないというふうな形で、公務員に義務づけるとか、何か別の対応もしないと、これがきちんと実効性が確保できないように思うのですが、この点に関してはアメリカはどのようなになっているのかというのを教えていただけるとありがたいです。

○野口委員 まず最初の点で、トラブルの状況なんですけど、全体像を調べたことはないんですけども、制度の改善に向けて、例えばここでN A R A長官は記録の廃棄の許可を出しているが、本当にその許可でいいのかとか、それからN A R A長官がこういう規則をつくったが、そ

の規則、その状況でいいのかといったような訴訟が起こりまして、その訴訟を通じて訴訟、負ける場合も勝つ場合もありますけれども、議論が喚起して高まっていくというような状況にあるようでございます。

先ほどちょっとご紹介させていただいた、電子記録管理の問題でございますが、これについてももともと訴訟、下級審の判決が出ておりますけれども、最初はプリントアウトして電子メールの記録を保管していたというものが、それでは例えばヘッダーの裏についているような、目には印刷すると見えなくなってしまうような情報が残らないのではないかという議論が高まるきっかけになったのも、その裁判、訴訟でございます。

それから後者の点で、アメリカでは研修プログラムをすることができるという権限規定はあるんですけども、法律上はそれを行政機関に義務づけるという規定はございません。ただ、以前、平成15年に既に存在する、平成15年の外国法の研究の調査の報告書というのが、加藤先生、後藤先生が参加された報告書があるんですけども、その報告書を読みますと、行政機関の側で研修修了者に対して、認証をするというような仕組みに関する議論がどうもあるやに伺っております。

○尾崎座長 よろしいですか。

○高橋（伸）委員 もしほかの諸外国のほうでも、もしトラブルの事例等ありましたら教えてください。

○山崎室長 ちょっとこれは資料2に書いてある以外のことは、ちょっと今、調査中でございますので、調査の結果がわかりましたらまた改めてご報告したいと思います。恐縮でございます。

○尾崎座長 それも調査してください。

ほかにございますでしょうか。

次に予定されておりますのが、論点討議でございますので、また論点討議の中で野口先生に対するご質問なんかございましたら、どうぞご自由にご発言いただくことといたしまして、論点討議のほうに移りたいと思います。

先ほどちょっと大臣も触れられましたが、資料3と資料4というのは、これまでの有識者の皆様のご議論を踏まえまして、大臣みずから、事務局と一緒に中間報告に向けて一つ総括を試みたというものでございます。それに基づいて皆様の議論をさらに深めていただきたいと思います。

では、事務局、お願いします。

○山崎室長 それでは、まず私のほうから資料3と資料4の関係を簡単にご説明した後、資料4のまず朗読をいたしまして、その後、資料4についてご説明したいと考えております。

資料3をまずお聞きいただきたいんですがございますけれども、前回、似たようなA3の大きさで一覧表を作成いたしましたけれども、前回は各省庁の現状、そして各省庁からの意見要望、そして民間出向者からの意見提案といったようなものを一覧表にいたしました。

それをベースにこの資料3はここに書いてございますように、制度等の現状、そして問題点、そして各省庁におけます工夫した取り組み、これらを踏まえてあるべき姿に向けてどうしていったらいいのかというのを書いた欄、そして制度的措置の検討事項、留意事項ということになってございます。

それでこのあるべき姿に向けてというのをやや文章化したのが、この資料4ということになってございます。したがって、ちょっと資料3と資料4は重複いたしますので、資料4を中心に説明したいと考えております。

では、ちょっと資料4をまず朗読したいと思います。

○岡本企画官 資料4につきまして、朗読をさせていただきたいと思います。

先進国にふさわしい文書管理の在り方について（方向性）（第一次案）。

1. 現状認識。

（1）保存期間満了前の誤廃棄や、倉庫への放置など文書管理に係る不適切な事例は行政に対する信頼を失わせるものであり、その再発防止は不可欠。一方で、過度に厳格な文書管理のため、行政の現場が萎縮したり、事務遂行が停滞することのないよう、留意が必要。

（2）情報公開法の制定により、文書管理について一定のルール化がなされたが、各府省の具体的な運用レベルの対応はまちまち。来年は情報公開法の制定から10年となる大きな節目であり、これを機に文書管理の在り方を抜本的に見直す必要。

（3）将来の公民への説明責任という観点から、文書の適切な作成保存が必要という職員の意識が十分でなく、国立公文書館への文書の移管が進んでいない現状も踏まえ、歴史的に重要な公文書が保存されるよう、職員の意識改革を図るとともに、公文書管理担当部門の機能強化が必要。

2. 文書管理の理念。

（1）文書作成義務の法定化、文書ファイルの標準化等により行政の意思決定過程を通した文書を体系的に保存し、「文書を通した説明責任（アカウントビリティー）」を果たす。

（2）文書の誤廃棄や行方不明を防止するとともに事務の効率化を図るため、随時文書の所

在を特定できる文書管理システムを構築し、「文書の追跡可能性（トレーサビリティ）」を確保する。

（3）公文書管理担当機関の関与等により、文書管理サイクル全体を通して適切な管理を行う体制を整備し、「文書の信用（クレディビリティ）」を確保する。

以上の3つを通して、先進国にふさわしい文書管理体制の確立を目指し、「行政全体に対する信頼（リアイアビリティ）」を確保する。

2 ページ目にまいります。

3. 制度設計に当たっての基本的な考え方。

（1）文書管理サイクルにある障害を除去し、作成された文書が一貫してかつ体系的に保存される仕組みをつくる。

（2）適切な研修、人材育成等により、文書の作成・管理をレベルアップするとともに、職員全員が自分のミッションを明確に自覚して誇りを持って文書を作成し、愛着を持って堂々と歴史に残せる仕組みをつくる。

（3）文書管理の責任の所在を明確にしつつも、基準の明確化、専門家のサポート等により、制度の運用・判断について現場に過重な負荷がかからないようにし、業務遂行が効率的・円滑になされるような仕組みをつくる。

（4）各府省の文書管理の実態・問題点を踏まえ、現に取り組まれている優良事例の土台の上に、あるべき文書管理の仕組み（ゴールド・モデル）の実現を目指し、必要な実施体制を確保するとともに、明確な実施スケジュールのもと、計画的に取り組む。

（5）国民の共有財産である公文書を広く国民や海外からの利用に供していくため、公文書がより一層利活用される仕組みをつくる。

4. 文書管理の適正化のための論点及び方向性。

（1）文書の作成。

○行政の遂行に当たっての文書主義を法律で明確にすべきではないか。

○作成・保存すべき文書についてどう考えるべきか。意思形成過程や事務・事業の実績を合理的に跡づけることができる文書が作成・保存されるよう、業務の内容や文書の性格に応じ、外形的基準と定性的基準を明確化すべきではないか。意思決定にかかわる行政機関外の組織等とのやりとりに関する文書についても、最大限作成・保存していくために、どのような方策が考えられるか。

3 ページ目にまいります。

(2) 整理・保存。

○必要な文書が利用しやすい形で保存されるためには、作成された文書が適切に整理・保存されることが必要不可欠であり、その重要性を十分認識した上で、具体的方策を検討すべきではないか。

○政策立案・決定過程の一層の明確化を図り行政の説明責任を果たすためには、政策類型や文書の性格に応じ保存すべき文書の範囲を明確化し、行政文書ファイル作成の標準化を図るべきではないか。その際、業務や文書を定型・非定型に分けて考えていくことが必要ではないか。

○分類・保存方法、保存期間などについて、基準の精緻化・明確化を図るべきではないか。

○米国のように、文書の保存期間、期間満了後の措置などを定め「レコード・スケジュール」のようなものを導入することは可能か。例えば行政文書ファイルに登録する際、保存期間満了後の移管・廃棄の評価・選別を一次的に行うことは可能か。

○保存方法については、重要文書の散逸防止や文書管理の効率化を図るためには、一定期間終了後に原課から文書管理担当課に管理を移管すべきではないか（例えば10年以上保存する文書については、6年目に文書管理担当課で管理することとするなど）。

○プロジェクトチームのように、一定期間終了後に組織が解散となる場合にも、文書が適切に保存されるよう、方策を検討すべきではないか。

○整理・保存が適正に行われるよう、監査等のチェック体制の充実強化を図る必要があるのではないか。そのため、監査等について法令で義務づけてはどうか。その場合、外部からの視点を導入する必要があるのではないか。

文書管理に関する研修を体系的に整備し、職員が自主的・積極的にこれらの研修に取り組む仕組みを設けるべきではないか。各府省による研修に加え、各府省共通の研修も設け、適切な役割分担のもと、職員の資質向上を図っていくべきではないか。

4 ページ目にまいります。

(3) 延長・移管・廃棄。

○延長・移管・廃棄の判断を統一的・整合的に行う仕組みを考える必要があるのではないか。その際、公文書管理担当機関が統一的な基準を策定し、判断基準の明確化を図るべきではないか。

○各府省の延長・移管・廃棄の判断に際して、公文書管理担当機関の関与はどうあるべきか。現行のように、各省が保存期間満了時に方針を決め、各省と内閣府（公文書館は意見を言う立場）が合意しない限り文書は移管されない、という仕組みでは、各府省側の判断が優先され、

内閣総理大臣と国立公文書館側の専門的意見が尊重されないということになるとの批判があるが、これについては公文書管理担当機関に新たな権限を付与すればよいのか。権限以外の問題はないのか。権限の強弱に応じて、各府省からの届け出、報告徴収、承認等の関与が考えられるが、文書管理の適正性確保や、事務の効率性との関係で、どの程度の権限を付与すべきか。

○中間段階において、文書の評価・選別を行う仕組み（中間書庫）が必要ではないか。対象文書の範囲や、中間書庫を各省ごとに設けるか、各府省共通に設けるかについては、個々の文書の保存期間や性格等の違い、各府省の文書管理の適正性や効率性との関係を踏まえ検討すべきではないか。

○延長・移管・廃棄について文書管理の専門家（レコードマネージャー・アーキビスト）を公文書管理担当機関または各府省に配置し、専門的・技術的視点から関与していくべきではないか。

（４）文書の利活用の促進。

○現用（中間段階を含む）、非現用のライフサイクルの中で、文書がそれぞれの位置づけに応じ、より一層利活用がなされるようにするために、どのような方策が考えられるか。

○移管後の文書の公開ルールはどうあるべきか。現用文書と非公開の範囲について整合性をとるべきではないか。国民のためには法令で定めるルールにのっとり、原則公開するという基本方針を保持しつつ、どのような手段・方法を講じることが可能か。

5 ページ目にまいります。

（５）公文書管理担当機関の機能・役割。

○①作成・保存すべき文書の範囲、保存期間、分類等についての基準づくり、改訂、②延長・移管・廃棄に関する基準づくり・改訂、重要文書の延長・移管・廃棄への関与、③監査・研修に関する基準づくり・改訂やその実施などが公文書管理担当機関の主たる機能ではないか。

○上記機能を果たすに当たっては、例えば「文書管理委員会（仮称）」のような有識者の意見を聞く場を設け、それに諮った上で決定することとしてはどうか。

（６）公文書管理担当機関の組織の在り方。

○公文書管理担当機関は上記の機能・役割を果たすために、十分な権限・機能を持つべきではないか。内閣府、総務省、独立行政法人国立公文書館からなる現状の体制のままでは、公文書管理担当機関全体として、このような機能・役割を果たすことは難しいのではないか。

○その一方で、立法府・司法府の文書の受け入れも念頭に置いた場合、行政部内の機関のままでは調整が円滑に進まない可能性もあり、現在の国立公文書館のような文書受け入れ・保存

機関としては独立行政法人とは別の行政部門のみを対象とするのではない、「特別な法人」にすることも考えられないか。

○以上を勘案すると、組織形態としては、①制度官庁・公文書館の機能を内閣府に一元化し、内部部局・外局または特別の機関として位置づける案、②制度官庁（内閣府に一元化）及び公文書館の機能を一体化せずに、それぞれ機能を強化し、国立公文書館の組織形態については上記のような特別の法人とする案、③総務省及び内閣府に分かれている現状を踏まえ、企画事務を行う2つの制度官庁、実施事務を行う国立公文書館をそれぞれ拡充・強化する案の3つを軸に検討するべきではないか。

○上記役割・機能を果たしていくためには、人員・施設の計画的整備を図り、先進国にふさわしいものにしていく必要があるのではないか。

6 ページ目にまいります。

(7) その他。

○対象文書について、行政文書以外の独立行政法人、地方公共団体の文書の取り扱いをどう考えるか。行政文書と同様の法の網をかけるのは現実的ではなく、適切な管理・保存等についての「努力規定」にとどめるのか。

○立法府及び司法府の文書については、国立公文書館法に基づき、国の機関として既に国立公文書館における文書収集対象となっているところであるが、その実効性をさらに高めるためには、どのような方策が考えられるか。

○民間の文書の取り扱いについてどう考えるか。民間に対して文書管理の義務を課すことはできないのではないか。民間の文書について寄贈・購入等により公文書管理担当機関が受け入れられる仕組みはつくるべきか。

○国の機関から独立行政法人に、あるいは独立行政法人から民間法人に組織形態の変更があった場合の文書の保存等についてどう取り扱うべきか。少なくとも組織形態の移行前の文書については、もとの組織で適切に管理するようにすべきか。

○IT化に対応した文書管理、デジタル・アーカイブス化についてどう考えるのか。IT化を推進する一方で、今後の技術革新や記録媒体の劣化等のリスク（紙媒体の優位性）も考慮することが必要ではないか。

以上です。

○山崎室長 ちょっと私のほうから、補足的に説明いたしますと、1は現状認識ということですけれども、2の理念ということで、この文書管理の分野というのはどちらかというと地味な

分野でございますので、世間にアピールするためには何かキャッチフレーズ的なものが必要ではないかというような問題意識のもとに、ここでは説明責任、追跡可能性、文書の信用と、そういうものを通して行政全体に対する信頼という記述してあるところでございますけれども、またよい理念等があれば、ご指摘いただければと考えております。

次の3は、制度設計に当たっての基本的な考え方を5項目述べたところでございまして、4以降が具体論というところでございます。まず文書の作成につきましては、先ほどアメリカでは3101条によって法律で文書主義を法定化しているという話がございましたけれども、この行政の遂行に当たっての文書主義を法律で明確にすべきではないかという視点。また、その作成・保存すべき文書、範囲が各担当者によって似たような類似の業務をやっているという事はやや問題ではないかということで、こういう意思形成過程、あるいは事務・事業の実績を合理的に跡づけることができる文書を作成・保存するにはどうしたらいいか。

まだ、あわせて下のほうに意思決定にかかわる行政機関外の組織等とのやりとりに関する文書、これについてもどうしていけばいいのかと。新聞情報によりますと、公務員法の公務員制度改革につきまして、その政官接触の制限というのが議論になっていて、その与野党合意では接触禁止はしない限りに、そういう議論の内容あるいはしゃべった内容をちゃんと記録で残して、情報公開の対象にするといったようなことも報道でありましたけれども、そういう国会の先生方と行政機関とのやりとり、あるいは関連業界・団体と行政機関とのやりとりといったようなものを、行政機関外の組織等とのやりとりということで記述しているところでございます。

次の3ページの整理・保存でございますけれども、ここも実態調査によりますと、いわゆる組織的共用文書、行政文書ということでございますけれども、多いのは課長説明あるいは課長での検討段階から保存しているというのが多くなってございますけれども、その一方で補佐から保存しているとかいうような省庁も見られましたけれども、これらについて完全に全部統一ということができるとかどうかはわかりませんが、政策類型あるいは文書の性格に応じて、その範囲を明確化・標準化を図るのかどうか。どこまでやったらいいのだろうかということにつきまして、またご意見を伺えればと考えております。

また、下に書いてございますように、米国のようなレコード・スケジュールのようなものを導入することは可能か、導入するとしたらどのようなものになるのかと。また、今保存期間満了まで各局の原課で保存されて、延長・移管・廃棄について、基本的には原局で判断されているというようなものが実態だということが浮かび上がりましたけれども、やはり散逸防止のためには、一定期間終了後に原課からその総括課、文書管理担当課に管理を移管すべきではない

かと。また同じく実態調査では、やっぱり3年から5年たったら余り利用しないというような結果もございますので、そういうことから例えばということで、10年以上保存する文書につきましては、6年目に文書管理担当課で管理といったようなものはすべきではないかと。

また、プロジェクトチームのように、一定期間終了後に組織が解散となる場合、これも文書が散逸するものになりますので、NARAではこういうようなものについても、ちゃんと法律で権限が書かれているようでございますけれども、文書が適切に保存されるためにはどういう方策が必要なんだろうかと。また、監査等のチェック、そして内部監査、外部監査という言葉がございますけれども、外部からの視点を導入するというのはどういうふうにしていったらいいんだろうかと。あと、研修等について書いてあるところでございます。

4ページの(3)延長・移管・廃棄、これらにつきましては先ほどの野口先生のプレゼンで、NARA長官が非常に強い権限を持っているというようなご説明があったわけでございますけれども、その延長・移管・廃棄の判断を統一的・整合的に行う仕組みを考える必要がある。その際、統一的な基準を策定して、判断基準の明確化を図るべきではないかと。またその関与でも、いろいろこの幅がございますので、ここに書いてございますように、各府省からの届け出、報告徴収、承認、そういう弱いものから強いものにいろいろな関与がございますけれども、どのような権限を付与すべきかという話、また中間書庫につきましても、連邦記録法の2907条で規定されているというようなご説明がございましたけれども、我が国では当然のことながらまだまだ法律の規定もありませんし、そういう中間書庫についてどういうふうにすべきか。またその専門家、この一つ現用文書の管理に重点を置けば、レコードマネージャー、また歴史的な文書という観点に重点を置けば、アーキビスト、余り二分法というのは適切ではないかもしれませんが、強いて言えば、そういうふうに分類されるのかもしれませんが、それを公文書管理担当機関にプールしておくのか、あるいは各府省に配置するのか、あるいは両方なのかといったようなことも今後検討する必要があるかと思えます。

利活用ということでは、この移管後の公開ルールはどうあるべきかと。各省、上川大臣の視察時にも、結局現用文書と非公開の文書とで、公開の範囲が異なるということがちょっと各省から見たら移管をちゅうちょする原因となっているというようなことがありましたけれども、そこをシームレスに行うためには、どういうふうにすべきかと。その際、やっぱり公開を制限するという方向に持っていったら、それはなかなか世間のご理解は得られないでしょうから、どういう手立てが必要かといったようなところがあるかと思えます。

そういうことを考えていきますと、次の5ページでございますけれども、公文書管理担当機

関の機能・役割としては、ほかにもあるかもしれませんが、主にここの①から③あたりの役割があるのではないかと。そうすると細かい基準づくりまで法律で書いたり、すぐにそういう政令で書くといったようなことは、なかなかその細かいことまで書くのかというような話もございまして、実際できるのかという話もございまして、こういう機能を果たすに当たっては、例えば文書管理委員会のような有識者の意見を聞く場を設けて、それに図った上で決定するというのも一案なのではないかということでございます。

そういうことで、組織の在り方といたしましては、今の内閣府、総務省、独立行政法人国立公文書館というこういう体制のままでは、このような機能を果たすのではなかなか難しいかと。その一方で、立法・司法府の文書の受け入れも念頭に置いた場合は、現時点で特別な法人というのを完全に排除してしまうのはどうかというところもございまして。

そういうことで、以上を勘案しますと、3月の第2回目のここの会議で、4つの案というのを資料をお示ししたわけでございますけれども、大体、ここの3つぐらいということで、一つは制度官庁、公文書館の機能を内閣府に一元化して、内部部局、これは公文書管理局になりますね。外局、これが公文書管理庁、または特別の機関、これは名称はいろいろあると思いますけれども、そういう国の機関として位置づける案。

2番目はいわゆる車の両輪論と申しますか、制度官庁と今の国立公文書館の機能を一体化せずに、それぞれ機能を強化すると。ただ、その場合の公文書館の組織形態につきましては、上で述べたような特別な法人とする案、そして、③といたしまして、これは総務省、内閣府、そして公文書館と今3つに分かれておりますけれども、それをそれぞれ充実強化する案と、こういうように3つに分かれるのではないかとございまして。そういう機能を果たしていくためには、人員、施設についても計画的な整備を図る必要があるのではないかとこの点が述べているところでございます。

最後の6ページ、これは独法あるいは地方公共団体の関係、そして次の○は、組織形態を考える際にも非常に理屈づけの材料になるのかもしれませんが、立法府・司法府については、公文書館法に基づいて国の機関として既に文書収集対象となっているところでございますけれども、なかなか移管が進まないというような現状もございまして、その実効をさらに高めるためにはどのような方策が考えられるのだろうか。民間につきましては、あるいは国の機関から独法、あるいは独法から民間に、組織形態の変更があった場合の取り扱い、そして最後に書いてございますが、そのIT化の流れ、これは否定できないわけでございますけれども、空海の書いた筆の文書は千年も残っているというところもございまして、そういう意味で、

紙媒体の優位性というのも考慮することが必要なのかなという点について、書いてあるところ
でございます。

前回まで5回の本有識者会議での議論を踏まえまして、いわゆる方向性みたいなものをまと
めますと、こういうようなことかなというのでまとめたものでございますけれども、抜けてい
る点、あるいはさらに進めるべき点と多々あると思いますので、ご意見のほうをよろしくお願
いしたいと考えております。

以上でございます。

○尾崎座長　ご苦労さまでした。

これまでの皆さんのご意見、提出された資料の中のポイント、そういうものを網羅的に拾っ
てあるというように思いますが、きょうのご意見はまたこれに加えていかなくてもはいけません
けれども、大体拾っていただいているように思います。しかし、落ちもあるかもしれませんの
で、もしお気づきの点がございましたらご指摘をいただきたいと思います。

それではご討議をいただきたいと思いますが、ちょっと長いものですから、区切って
やっていきたいと思えます。まずこの資料4の1．現状認識、それから2．文書管理の理念、
それから3．制度設計に当たっての基本的な考え方、この3つ、いわば言ってみればちょっと
頭書きと申しますか、総論と申しますか、しかしこれは本当にここが印象的かどうかというの
は後に非常に大きな影響を与えますので、ひとついろいろなアイデアをお示しいただいたらと
いうように思えます。

どうぞ。

○後藤委員　2のところ、理念のところですけども、英語で「ビリティー」の韻を踏んで、
とても工夫があってよくまとまって印象的だと思うんですけども、そこへ食い込ませるのは
難しいと思うんですが、検討していただきたい論点が2つばかりあるんです。1つはきょうの
野口委員の報告にもありましたけれども、NARAの戦略計画書で証拠的記録という言葉があ
るんですね。一方、医療ですとか教育では、このところ「エビデンスベースド」というのが盛
んに言われていて、証拠に基づく医療とか教育とかということなんだと思いますけれども、エ
ビデンスベーストガバメントと申しますか、そういうふうな考え方が大事だと思うんですが、
どこかへ言葉というよりそういう考え方が組み込めればいいなと思えました。

それからもう一点は、これは前に菊池公文書館長がちょっと触れられていたと思うんですが、
知識資産とか知的資産、みんなで共通に利用でき活用できる知的資産を、こういう文書管理を
通じて蓄積していくんだという考え方があると思いますし、カナダの館なんかでもそういうこ

とを言っていたように思うんですが、そこもなんか少し積極的というか、現代的になるのかなという、そういうことを思いました。本当のこれもつけ足しですけども、余りこだわることでもなんですけども。2のところでご検討いただければと思います。

○尾崎座長 ありがとうございます。よく考えてみます。

ほかに。私が余り物を言うのは本当はいけないんですけども、現状認識が誤廃棄や倉庫への放置とか、そういう事例というのは、確かにそのとおりなんですけれども、そういうところから始まって、我々議論しているのかなという感じは実はありまして、もちろんそういう要素はあるんですよ。非常に重要な要素だと思いますけれども。もう少し何か次元の高い話があるような気がするんですね。こういう事件が起きなかったら、今のままでいいのかといたら、決してそうではないという気がするものですから、だから諸外国と比べて非常におくれているということもありますし、それから行政・司法にまで及ぶことに、法の建前上はなっているんですけども、そういう認識がされていないと。例えば、2の文書管理の理念というのがありますね。(1)で「文書作成義務の法定化、文書ファイルの標準化等により、行政の意思決定過程を通じた」というふうに、ここで行政だけになってしまうんですね。だからそういうところ、つまり頭が切りかわっていないと。そういうことを、それでいいのかねと。もう一回、行政・立法・司法を通じた先ほどのお話のような知的資産というものをしっかり蓄えて、そういう将来の人たちのために、将来の人たちの歴史に貢献すると。自分たちは歴史の中に消えてしまうけれども、ちゃんと残すべきものを残していくというようなそういうレベルの話、あるいは国民、日本人としてのアイデンティティー、そういうようなものに貢献していくということ、なんかその種の話が少しほしいかなという気がしますけれども、いかがでしょうかね。

朝倉さん。

○朝倉委員 それに関連してというか、それ以前の問題として、そもそも先進国にふさわしい云々という書き方がちょっと次元が低いかなと。今、座長もおっしゃったように、記録やら伝統やら、あるいは知的資産、知識資産といいますか、そういったところが多分この問題意識の深いところで、先ほど報告でも各国それぞれがやっぱり一つの伝統なりに立脚していると、こういうことでありまして、確かに若干は少しはおくれているけれども、これは先進国か後進国かという話ではないんだと思うんですね。ちょっとそういう意味ではやはり座長のおっしゃったように、ちょっと問題意識の次元が少し違うかなと。こういう言い方というのは、きっと割合近くの近代化大国とか先進大国とかをスローガンにしている国がありますけれども、そういったイメージでちょっと嫌な感じだなという、言葉遣いは悪いんですけどもね。その限

りと言えば、今座長がおっしゃったように、ちょっと何かプラスアルファがあっていいかなという感じも私もいたします。

○尾崎座長 ほかに、どうぞ高橋先生。

○高橋（滋）委員 ちょっとこの話は事務局に教えていただきたいんですけども、先ほどのアメリカの話ですが、効率的かつ経済的な文書管理という視点も文書管理にはあって、特にアメリカではこれ宇賀先生はお詳しいと思いますが、過剰な文書の作成というのを抑制するためのプログラム等、さまざまな取り組みがあるわけですね。

つまり、適切な文書管理のためには把握し切れないような膨大な文書をつくって、それを抱えるといったようなこともある種の問題なわけで、行政効率上の点で過剰な文書をつくらない、スリムでかつ有効な文書管理をつくるという視点というのは、アメリカなんかでは多分あったんだと思います。その辺の視点は、今回の日本の文書管理の在り方を検討する際にはどういふふうにお考えなのかなというところを、ちょっとお聞かせいただきたいのです。よろしく願いします。

○山崎室長 確かに我々日常業務を通じましてもいっぱいペーパーをつくっておまして、外部からも要は書類作り過ぎだというご意見があるのは承知しておまして、ご指摘のように、アメリカはペーパーリダクションアクトとか、そういうことで効率的な運営をしているようでございますので、関心事、当然検討項目には入るのではないかなと。確かに明示的には今書いておりませんが、そういう意識改革というのは必要かなと思っております。

○高橋（滋）委員 どうもありがとうございました。

○高橋（伸）委員 今のご意見にも関連すると思うんですけども、私は文書の利活用の促進というのが、論点、方向性の検討には入っているんですけども、文書管理の理念の中にそういった要素は入れておくべきではないかなというふうに感じます。現在、出ている3つのことというのは、管理・保存には物すごく有効な理念をしっかりと書いていただいていると思うんですけども、そもそも活用するために文書管理はあるのではないかと。そういうことに関してのところはちょっと盛り込み足りないといいますか、読めないようにも思ったんですね。ですから4つ目として何がいいのかわかりませんが、効率的ということも含めて可用性、アベイラビリティとか、何かそういうものがあって、4つぐらいあってもいいのではないかなという感じはしておりますけれども、いかがでしょうか。

○尾崎座長 現状認識にですか。

○高橋（伸）委員 ごめんなさい。文書管理の理念のところ、今3つなんですけど、もう一つ利

活用とか可用性とかそういうものが必要ではないかと。

○尾崎座長 わかりました。

加藤先生。

○加藤委員 現状認識と理念の双方にかかわるかもしれないんですが、基本はやはり国民の権利を実質的に増進するものだという点の他、日本としての政策決定をしていく際に非常にプラスになる文書管理だということをしごくアピールすべきだと思ひまして、最近読んで面白かったのは、中央公論の最新号ですか、中川昭一元農水大臣が、やはり農業というのを積極的にアピールするんだということをおっしゃったときに、やはりご自身が1998年と2005年の2度の農水大臣をおやりになりましたが、その1999年の食料・農業・農村基本法について言及なさっていました。ただ、私はふと思ったのは、やはり1998年に例えば中川農相が頑張ったということを農水省のホームページに行きまして検索をかけて、例えば審議会とか政策とか、そういうところでやはりわかるんだろうかと。つまり、中川農水大臣がやった農政がどれだけプラスでどこまで有効であったかというのを検証してみることが、もはや今例えば輸出国になるまで頑張ろうかというときに、やはり必要ですね。もはや10年前のことですけれども。

ですからその辺の、有効に残されて、迅速な政策決定に生かせるようなフィードバックがなされ得る文書管理、それ自体が国民、そして国益を利するんだということを書いたりしていけば一番いいなと思いますね。やはり今、事務局にお読みいただいた1番、2番を読んでいて思ったのですが、現在の切迫した問題、たとえば子どもの教育費、どうしようという、もしくは自分の明日の食費をどうしようという人々がこのような公文書の問題に関する新聞報道を見たときに、やはり無関心たらざるをえない現実があると思うんですね。そうした方々が、やはり何で後期高齢者などの社会保障では80兆円使うのに、子ども関連では4兆円しか使われないのかなど、そのようなことを考えたときに、公文書館に必ずきちんと残される公文書で20年前ぐらいからの政策が評価できるんだと。ここが大事だと思うんですね。ですからやはり愚者は経験に学び、賢者は歴史に学ぶではないですけれども、その歴史に学ぼうとしたときに、早くフィードバックができる体制をつくり得るのが文書管理なんだというところをどうにか伝えていきたいなと思います。

以上です。

○尾崎座長 よく理解できますね。

ちょっと私が質問するのは変なんですけれども、教えてください。3の制度設計、(1)から(5)までありますね。それで1、2、3、5というのは文章が「仕組みをつくる。」で終

わっているんですね。それで4のところだけ「計画的に取り組む。」となっているのは、何か特別な意味があるんですか。

○山崎室長 いえ、特別な意味はございませんけれども、確かに仕組みをつくるに当たってのその仕組みの方法なので、そういう意味では（4）は最後に置いたほうがいいのかもかもしれません。

○尾崎座長 というのは、これはやっぱりほかのものちょっと異質なんですか。

○山崎室長 そういう仕組みをつくる上での要は工程表ではないですけども、この明確な実施スケジュールのもとで計画的に取り組むべきという、そういう仕組みをつくる点での留意点を書いているので、確かにちょっと表現ぶりが違うと言われればそういうところでちょっと工夫の余地があるのかもかもしれません。

○尾崎座長 別段、意図してやったわけではない。

○山崎室長 はい。

○尾崎座長 そうですか。

ほかに。よろしければ、それでは次に進めましょうか。

資料4に行きます。（1）の文書の作成というところ、いかがでしょうか。その1つだけやりたいと思います。文書の作成。

高橋先生。

○高橋（滋）委員 文書主義を法律で明示するというのはすばらしいことで、ぜひ実現していただきたいと思います。

ただ、文書主義をどう規定するのかという話があると思ひまして、実は作成と保存は一体のようなものであります。日々作成するものを随時保存していくということでありまして、そういう意味ではこの2番目の項目においても「作成・保存すべき文書」ということで、既に保存の話も入ってきております。また、上の文書主義についても「遂行に当たって」と、こう書いてありますので、必ずしも作成だけを視野に入れた話ではないように思われます。したがって、（1）の作成ということだけに限定してしまいますと、誤解を招きやすいと思ひますので、ぜひ「等」を付加して、作成だけに限らないということ、そこに含みを持たせていただきたいなというのが第1点です。

それから2番目ですが、文書主義の中身の話です。先ほど申しましたように実体的にどこまで有効なその文書主義の規範内容を充実させていくのかというのが重要です。そういう意味では2番目の項目にありますように、「合理的に跡づけることができる文書をきちんと残しまし

よう」というその内容を、ぜひ政令レベルでいいと思いますが、実体的な規範として明文化していくことをお願いしたいと思います。さらにいうと、外形的基準と定性的基準の中身も、そのような視点から具体的な中身をぜひつくっていただければなというふうに思っております。

以上でございます。

○尾崎座長 ありがとうございます。

この（１）、ほかにございますか。文書の作成に触れるということが非常に大きな意味がありますよね。今まで作成のところは触れていなかったわけですから、それ自体、存在価値が非常にあると思いますが。

それでは、（２）の整理・保存のほうに行きたいと思います。いかがでしょうか。

どうぞ。

○菊池館長 公文書館で各省庁との文書の移管について、職員が毎年苦勞している経験からいいますと、これは宇賀先生なんかにもお聞きしたほうがいいのかもかもしれませんが、情報公開法では重要な文書であれば保存年限が長いんですね。閣議にかけたものとか、重要な政策決定のものは30年間の保存。これは保存期限イコール開示請求があった場合に、情報公開で対応しなければならない。そういうことで安易に破棄してはだめですよ、保存していなさいということで30年間現用文書として保存するという。ただ、現用文書として保存するけれども、その現用とするゆえんは多分開示請求があったときに対応するための現用である。だからその間は公文書館には移管しないというのが今の仕組みなんですね。ところが30年間というのは、これはよく私はあちらこちらで言うんですが、公務員が二十幾つで採用されて五十幾つになってもうそろそろ定年も近くなってきたとか、組織の中では、30年間という行政のサイクルでいうと、その間、組織の変遷もありますし、行政課題の変遷もあると。30年間、文書を現用で保存しておくということは、ある意味でいうとその途中で誤廃棄だとか、さっき話しありました誤廃棄があったり、それから組織の変遷でもってどこかに行方不明になってしまうというようなことも長いことがあるんですね。

情報公開に対応するために、重要文書だから30年間保存する。ところが30年間も保存している間に、往々にしてなくなってしまったり、その間にほかの文書と一緒に一体として保存されるべきものが、短い期間で捨てられて、結局閣議請議書だけが上書きだけが残るというような形で、非常にやせ細った形の記録管理になってしまうというようなことが往々にしてあるものです。重要文書だから30年間の保存期限というものは、情報公開法のほうで定まっているんですけども、その見直しというものが果たしてできるのかどうかと。今度の文書管理法

の中で。その可能性があるかどうかというところを、一度ご検討いただければと、こう思う
んでございます。

○尾崎座長 できないことはないでしょう。それはいかがですか、宇賀先生。

○宇賀委員 行政機関情報公開法の22条を受けて、行政機関情報公開法のその施行令のほう
で、その文書の保存について定めて、そしてそれまでは永年保存という類型もあったわけでは
けれども、それをやめて最低保存年限という形で、そして一番長いものが30年というふうに
定まったわけですね。

そのときの基本的な考え方というのは、要するにアカウントビリティーを確保するために必
要な年限は保存しましょうということ、つまり重要な文書であればそれに応じて長い期間確
実に保存しておきましょうという、そういう考え方であったと思うんですね。ただ、そのとき
にももちろん歴史的に重要な文書であれば、今度は国立公文書館等のところに、今度は非現用
になったところに移管されて、そしてそこでアクセスできれば、アカウントビリティーというの
は確保されるということであるわけですが、そのときにはまだいわば現用の部分を中心
に考えていて、その重要な文書が確実にそうした歴史的な文書として、国立公文書館等に移管
されるというところまで、制度的に明確に組み込んだ形になっていなかったわけですね。です
からあくまでその現用段階を考えて、現用段階においてアカウントビリティーを確保するの
に重要な期間を保存しましょうということだったわけです。ですからそこが現用文書と非現用文
書との全体のライフサイクルの中で、そういう重要な文書であれば、その現用文書としての保
存期間を短くしても確実にそれが非現用という取り扱いになっても、その歴史的な文書として確
実にそれが移管され、保存され、そしてそこでアクセスできるということであれば、現用のほ
うのその保存期間についても今までと同じ考え方をする必要はなくなってくると思います。ラ
イフサイクル全体を通じた形で、そここのところを考え直すという余地はあると思います。

○尾崎座長 つまり、現状を見ながら問題があるのであれば、それは直せますよね。附則か何
かで直してやればいいわけでしょう。

○菊池館長 ありがとうございます。私どもに対しても、移管協議の中で、この文書はまだ実
際に制度が動いていますから、この法律の原義は大変重要で、自分のところからは絶対離せな
いと、こういうようなことをおっしゃる省庁があるんですね。そんなことを言う省庁に対して
は、では日本国憲法というのはいまだ毎日日々動いている法律だけれども、それはもう公文書館
に当然もう重要な文書として入っていますよと。あれは別に死んだ法律でも何でもありません
けれども、とこういうことを言うと、そこでうっと詰まられる人たちがいるんですが、やっぱ

りそういうような感じがあつて、これはまだ制度が動いている法律だから、なかなかその原義は公文書館に移管し得ない。いい保存体制をとれないということをおっしゃるところがあるものですから、それはこういう機会にやっぱりこの保存のところで一度はつきりさせておいていただくとありがたいなど、こういう公文書館サイドからの要望でございます。

○尾崎座長 保存の重要性を再認識するということですね。

○菊池館長 そうですね。

○尾崎座長 ほかにございますでしょうか。

○野口委員 すみません。少し小さいお話になってしまうんですけども、3ページ目のところ、(2)というところに、レコード・スケジュールのようなものを導入することが可能かという議論がここでぽつと出てくるんですが、行動スケジュールというのはもちろん整理・保存の話にもかかわるわけですが、作成の話にもかかわりますし、また(3)というところで、延長・移管・廃棄の話にも大きくかかわる話でございますので、これ位置づけがここでよろしいのかどうかというのは、もう一度、範囲を検討していただければというふうに思います。

○尾崎座長 ほかにいかがでしょうか。

この3ページの下から2つ目の○のところに、監査等のチェック体制の充実強化というのがありますね。この監査はどこがやるかというのは、まだ特に何も考えていないの。

○山崎室長 大きく2つに分けて、自主的にやる内部監査と、あと外部の人も含めた形の外部監査という2種類があると思いますけれども、特段、この方向性は現時点では出しておりませんので、ご議論あればそれも踏まえてまたこれは入れ込んでいきたいと考えております。

○尾崎座長 では(3)延長・移管・廃棄というところに行きたいと思います。

すみません、私ばかりで。(4)の上の○に、その文書管理の専門家を各府省に配置しというこの配置は、各府省の人として置くという意味ですか。それともどこかほかのところにプールしてあるような人を派遣するという意味ですか。

○山崎室長 これはちょっとここは舌足らずかもしれませんが、要は公文書管理担当機関にプールしておくのか、あるいは各省庁に各省職員として配置するのか、両方あるだろうということで書いた部分でございます。

○尾崎座長 それはまだこれからなんですか。

○山崎室長 ええ。ということでございます。プールというのは、公文書管理担当機関にプールして必要に応じて各省に行くという方法もあるでしょうし、各府省に配置するという方法もあるでしょうし、あるいはその両方もあるかもしれません。

○尾崎座長 ついでにもう一つ教えてください。上から2つ目の○の下から3行目に、権限以外の問題はないのかというのが、どういうことなんでしょうか。

○山崎室長 例えば、権限があって、もちろん権限も大切なんですけれども、その権限以外に実効性の担保する仕組みとかそういうのがあるのかないのかを含めて、そういう問題点もあるのではないかと。それはなくて権限があればちゃんとうまくというんだったらそれでもいいですけれども、そのほかにもいろいろと考慮する点、議論する点はあるのかなというので書いたものでございます。

○尾崎座長 そうですか。そういう点も議論してほしいということですか。わかりました。

○高橋（滋）委員 2番目の項目の話ですけれども、まず権限ということにつきましては、例えば総務省のほうで行政監察などをやられていて、各省の文書管理について、定期的にもしくは必要に応じて調査に入って必要な勧告をすることも、制度設計上は当然あり得るのかなと思いました。その辺のバリエーションもお考えいただきたいのが第1点です。次に、2番目は前に申し上げたんですが、この話は、法律のところでどこまで強く縛るのかというところと、相関関係の話だというふうに思います。実体法上、どこまで強く縛った上で、では届け出で済ませるのか、それともそこは法律にはふわっと書いておいた上で、こちらのほうで強い関与権を認めて担保するのかと、いろいろなバリエーションはあると思います。そこはいろいろな選択肢をぜひお考えいただきたいなというふうに思いました。

以上です。

○尾崎座長 ありがとうございます。

○菊池館長 ここもちょっと実務の経験といたしますか、実務のサイドからいたしますと、毎年100万ファイルに及ぶファイル管理簿から、大体各省庁から出てくるのが数千ファイルぐらい。あと残りの廃棄されるものになる中から、みんな専門官が選び出して、このくらいのは移管していただけますか、破棄するんだったら、ということで破棄しないで公文書館への移管協議ということを実際にやるわけです。これも実は公文書館がやっているというよりも、本当は総理と各省大臣がなされる協議を、実質的に公文書館が肩がわりしてその専門官がやっているという、隔靴搔痒のような感じでやっているわけです。そういう形で協議すると、破棄するといっていたものについても、移管するのなら、それでは破棄はしないで、保存延長にしていますという形で、結果的に公文書館に入ってこなくなってしまうんです。もともと廃棄するといっていたものですから、それはもう破棄なさないで公文書館のほうで保存させていただきますというふうに言うと、もうそれはとにかく公文書館には渡したくないというところが一

つの話の出発点なんだろうと思うんですね。

その部分はその権限の問題とかということよりも、判断をだれが最終的な判断権を有するのか。一遍破棄されてしまうと、未来永劫、復元するわけにはいかないわけです。保存延長した上で、その再度延長した保存期間が終われば、それでは移管していただけますねという形のお約束ができればいいんですけれども、先ほどの話ではないんですけれども、30年保存のものが満了になりますから、では移管してくださいというと、いやまあ保存延長ですと。また30年間延長してしまいますという話になってしまうので、この間、どこかでお話がありましたけれども、神奈川県の場合だっと思えますけれども、保存延長をした場合でも最大限どれだけで、それは1回限りよとか、2回限りよとかという形であれをしていただかないと、保存延長で未来永劫、移管されない。そのうちにどこかで紛失したり、あるいはいつの間にかファイル管理簿からも消えてしまって、いつの間にか破棄されてしまうという実務上の危惧があり、現実にもそういう例がないわけではないだろうと思うんです。

ですから、ここはぜひ移管すべき文書の特定について、権限というよりも判断をどこがするのか。延長した場合の担保はどこですのかということ、これは制度設計の上ではぜひお考え置きいただきたいなど、こういうことです。

○尾崎座長 恐らく、判断する人というのは、権限があるということだと思えますけれども、同じことではないかと。

○菊池館長 そうでしょうけれども。

○尾崎座長 野口先生、それは今のような破棄というか、公文書館長の今のお話は、権限としてはアメリカの場合には公文書館長、NARAのほうで決めると、そういうわけですね。

○野口委員 はい。それからいつまでたってもという問題については、アメリカで30年以内ルールというのがあって、紙媒体の記録については30年以内に必ず移管をするようにというルールになっていました。

○尾崎座長 だから抱え込んでいるのは、やっぱりその癖をなくさなくてははいけませんよね。やっぱり移管が原則ということで行くんでしょうね。

この延長・移管・廃棄の問題は本当に一つの基本ですので、またこれからもご意見伺いたいと思いますが、とりあえず今は文書の利活用の促進のほうに移りたいと思います。

こちらはいかがでしょうか。

先ほど、ちょっとお話があった部分ですが。

○高橋（滋）委員 利活用の話、2番目の項目の話ですが、私も情報公開法の設定のときに、

いろいろな話を各省の方とお話したときに、基準がずれているのが非常に不安だということをおっしゃった方がいらっしゃいました。これは、印象に残っています。そういう意味では、その懸念が本当にそうなのか、別なのか、杞憂なのかは別にして、その懸念があるということが現実に移管を妨げているということは、否定できないだろうと思います。

そのときに、では後退というご批判をちょうだいしないで、どうやって移管を進めるかという話になります。その際には、実際の支障がある場合は出せないわけで、実際に支障があるかどうかの判断が、第三者機関できちんと担保されていないところにいろいろ問題があるんだろうと思います。

そういう意味では、現行の情報公開法と同じように、第三者機関とか、ある意味では裁判所もいいですが、きちんと支障があるかどうかの判断は、客観的にしっかり判断するという仕組みをつくれれば、後退したというご批判をちょうだいしないですむでしょう。かつ、同時に、移管を進めることができると思っています。具体的にいうと、情報公開法と同じ仕組みを設けた上で、同じルールで運用するというのを考えるというのも一つの手かなというふうに思いました。

以上です。

○尾崎座長 野口先生、アメリカはそこどうなっているんですか。

○野口委員 アメリカでは、第三者組織というようなものはないんですけれども、原局というか、行政機関のほうでNARAに送るときに制限をつけることができます。この文書についてはこれこれこういう機密文書であるので、NARAでの利用についてはそこを制限して、利用を制限してほしいということをつける権限が各省庁には与えられていると。ただ、その制限についても最大30年で切れるということになっておりまして、実際にはアメリカでも各省で制限をつけるわけですけれども、NARAはその制限に対して、本当にこの制限でいいのかということをまさにチェックをして、この制限はかかり過ぎているから制限を外せというようなことを省庁とNARAとの間でやりとりをして、公開に向けて早期に制限が解除をされてしまうというような事例もどうもあるようでして、そこが日本の状況とある意味似ているんですけれども、そういうことで、NARAに行ってしまうと機密にしておきたいところが公開されやすくなるという状況にあるので、行政機関のほうで割りとヘジテートする一つの理由になっているというような状況がどうもあるようでございます。

○尾崎座長 ほかにご意見がないようでございますが、次、(5)と(6)、これ公文書管理担当機関の機能・役割というのと、公文書管理担当機関の組織の在り方、両方とも公文書管理

担当機関の話でございますので、両方ひっくるめてご議論いただきたいと思います。

○朝倉委員 ちょっと質問してよろしいですか。(6)の2番目の○ですが、行政部内の機関のままでは調整が円滑に進まない可能性もあり、というのがどういうことなのか。その関連でここで特別な法人というのをここへ持ってきたというところもちょうとどういう考え方なのか、ちょっとお聞きしたいということです。先ほど、3月には4案があったのがということ……その特別な法人というのは、別なところへくつついた形になってはいますが、その下の○の①、この場合は特別な法人にしなくていいということなのかどうか。ちょっとその辺は。

○山崎室長 ここは円滑に進まないならといったほうがより正確かもしれませんが、結局、行政機関の中にあると、要は三権分立ですのでちょっとその司法とか立法機関から見ると、ちょっと頼みにくいとか、そういうようなことがあり得るのではないかと。そういうような場合は、例えば法テラスというのをごさいますして、法務省と最高裁長官のいわゆる特別な、独法ではなくて、特別な法人みたいなものをごさいますけれども、そういうようにするのも一つ考えられるのではないかという趣旨でございます。

この①から③でございますけれども、①は要は国の機関に戻すと。3月の4つの案で言ったら、第1案でございます。その第1案で3月のときには一番代表的な例ということで、公文書管理庁という形でお示ししたんでございますけれども、国に戻す場合は、その公文書管理庁という場合もあるし、あるいは公文書管理局という内部部局の可能性もございますし、あるいは特別の機関という、この3通りありますので、ちょっとその3通り書いてあるということですが、要は全部国の機関に戻すと、そういう案でございます。

②は、その4案でいいますと第2案の独法のままその車の両輪というのと、③のちょっと特別な法人というのを合わさった案といったようなものでございまして、全部国に戻すのではなくて、その制度官庁のほうは一元化するんですけども、その実施部門といえますか、そういう公文書館的な機能については、上の白丸も念頭に置いて、独法のままというのもあれですので、もちろんそういう選択肢も、議論の選択はあるかもしれませんが、特別の法人にすればどうかと、そういう案になっている次第でございます。

○尾崎座長 やはり、立法・司法・行政と三権にわたって権限を行使するという機関というのは、ほかにないと思うんですね。今、既にそうなっているんですね。ところがそれが非常に弱い存在で、実際は何もできないと。そこで、それにふさわしい仕事をしてもらえよう、そういう特別な法人というのはやっぱり一つの案としてあり得るんだと思うんですね。そういうものができたら、あるいはベストかもしれない。しかし今ないものをつくるわけですから、周

囲の賛成が得られるかどうかということはもちろんあると思うんですが、つまりアーキビストオブジャパンができるわけですね。それができたらいいかなという気がするんですけどもね。ここは本当に悩ましいところなんですね。

いずれにせよ、今のステータスではうまくいかないというところは、皆さん意見が一致しておられるんだと思うんですが、いっそのこと国にしまえというところから、特別な法人、新しい今までにないような分野の法人を一つつくる。アーキビストオブジャパンが全部統括するというものをつくると。その辺の間を揺れ動いて何案かになってしまうわけですね。

○加藤委員 短くいいます。(5)の1つ目の○のあたりで、加える機能としては今、菊池公文書館長などが非常に頑張ってやっておられる、文書管理に関する国際的な活動という部分はもう既にやられているとすると、その文書管理に関するその標準化活動というんでしょうか。例えば日本はいかにも電子文書などを保存したり、管理したりするシステムの構築なんていう点では恐らく世界にむしろこういうのが世界標準だよというのを、公文書管理の点ば後ろから走っている国ですけども、実はマニアチックにできそうな国だと思っていますので、やはり文書管理に関する標準化活動で、ナショナルセンター機能を担うということも目指したり、あと中間書庫の管理というのも、もちろん文書の延長・移管・廃棄の部分で含まれるとは思いますが、ここで中間書庫について各省庁のロッカールームとして使ってください、大家さんは担当機関ですよというような感じのイメージも加えておいたほうがいいような気がしますので、1つ目の点です。

○尾崎座長 高橋先生どうぞ。

○高橋(滋)委員 これは多分前に申し上げたことだと思うんですけども、組織論を考える上で、各省の文書管理について、踏み込んだ関与をしていくという機能と、実際上文書管理するという2つの機能が期待されていて、少なくとも各省の文書管理に踏み込んで何らかの関与をするということは、これは国の機関でやるべきことです。そして、この機能は、独法とか特別な法人ということでは、なかなか発揮しにくい部分だろうと思います。ただ逆に言って、実際の文書管理に長けた方でないと、実際上専門的にそういうものに踏み込むということも難しい。二律背反的なところがあって、そこをうまく制度設計を考えていく必要があると思っております。

したがって、制度設計いろいろとあると思いますが、そこの観点をぜひ考えていただいて、前にも申し上げましたが、②、③であればその各省の文書管理に踏み込む場合については、少なくとも併任をかけるとか、文書管理官みみたいな特別な職という形で位置づけるとか、ぜひそ

うといういわゆる視点を制度設計の場合には保持していただきたいと思っております。

以上です。

○尾崎座長 ありがとうございます。

この5ページが一番下の人員・施設の計画的整備を図り、云々というのは、これは実は中間報告としては、これが実は一番大切なんですね。骨太の方針というのがありまして、その適用対象、つまり予算マターなものですから、ただ2行しか書いてありませんけれども、このところは次回以降のご審議でちょっと大切なところであるということです。

最後にその他のところ、時間を過ぎておりまして、もうちょっと非常にこのペーパーは重要なものですから、ちょっとあと数分我慢をしていただきまして、いかがでしょうか。7. その他の部分。あるいはこんなことが抜けているよというようなお話しございましたら。

どうぞ。

○菊池館長 よろしゅうございますか。2点、1つは一番最後のところに、デジタル・アーカイブス化ということが出て、これは私ども公文書館本体もデジタル・アーカイブなんですが、ぜひお忘れいただきたくないというか、ご検討いただきたいのは、念頭に置いておいていただきたいのは、私どものところで国立公文書館に附置されていますアジア歴史資料センター、これはまさに世界でも誇り得るようなデジタル・アーカイブとして、公文書館の資料のみならず、外交史料館、それから防衛省の防衛研究所図書館の旧陸海軍資料を画像として提供し、既に1,500万画像以上を提供しているわけで、国際的にも非常に信用されてきております。

ただ、法律上、何も書いていない、閣議決定でやっているというような形のもので、これの位置づけをぜひ新たな公文書館の行き方としては、省庁を超えた形でのやり方として非常にいいのではないかとこう思いますので、それをぜひメンションしていただくということが、一つお願いしたいなということが1点。ここに独立行政法人から民間法人に組織変更の形態があった場合の文書の保存、これ実は最近私はある専門の先生からの受け売りでございますけれども、今、実は公益法人の見直し、公益認定の見直しをやっているところで、従来、公益法人ということでもって非常に貴重な資料を持っていて、日経新聞の松岡さんなんかの記事に書いておられますけれども、満鉄会なんていうのが戦前の満鉄の資料を永々として、その関係者が保存してきている。ところがその満鉄会というのが、果たして今後公益法人として認定され得るのかどうかというようなことになると、そういう資料あるいは戦前からの霞会館とか、こういうものが散逸する可能性があるんですね。存立の基盤がなくなると。こういうような部分で、今やられている行政改革とか、あるいは公益法人の見直しという中で、特殊法人から独法、あ

るいは独法から民間法人という流れと同時並行して公益法人という膨大な部分が、もしかすると資料散逸のその危機にさらされていくかもしれないと。確かにさらされるだろうと思われるような部分がありますので、そこはぜひお忘れいただかないように、そういうものに対しても必要な手当てができるような余地を、どこかにのり代を残しておいていただくということをぜひお願いしたいと思います。

○尾崎座長 わかりました。

宇賀先生、どうぞ。

○宇賀委員 (7)の2つ目の○の部分で、これは1のところでは座長がおっしゃられたこととも関連するんですけども、国立公文書館法で国の機関からということで、立法・司法が対象になっているにもかかわらず、実際には移管のためのその協議の定めがいまだにできていないという、そういう状況にあるわけで、本来、情報公開もそうなんですけれども、国民主権の理念にのっとりというときには、これは別に行政に限る話ではなくて、立法・司法も同じように国民主権の理念にのっとり国民に対してアカウントビリティを負っているわけです。

ですから、本来は情報公開法を行政機関に限る理屈はなくて、立法機関、司法機関同様にすべきであって、実際、多くの国がそうしているわけですね。ただ、我が国の場合には情報公開法を制定するときに、行政改革委員会設置法に基づいて、行政機関の情報公開について審議するということでしたから、初めから所掌事務外であったわけなんですけれども、本来はそういうことですから、実際に内閣提出法案のときにそこまでいけるかという話はもちろんいろいろなハードルがあることは十分承知しておりますけれども、理念としてはそうなんだということをやっぱり明確にしておいていただきたいというように思うんです。そういう意味では、各論に入る前のその1、2あたりに出てくる行政という部分は、できれば国というふうはこの段階ではしておいていただいて、本来、この問題というのは行政だけに限られるものではなく、立法・司法を通じた問題だという認識をこの会議としてはできたらしめせればいいのではないかなというふうに考えています。

○尾崎座長 強調したいところですよ。

どうぞ。

○高橋(伸)委員 一番下の○のIT化のところなんですけれども、2つ目のパラグラフでIT化を推進する一方で、今後の技術革新や記録媒体の劣化等のリスク(紙媒体の優位性)も考慮することが必要ではないかとあるんですが、この劣化等のリスクの後に、(紙媒体の優位性)というふうには書いてあるのは、私はやや違和感がございます。デジタルのさまざまな問題

があるわけですが、紙ももろもろに問題があって、ここはIT化のことを書くのであれば、今後の技術革新や記録媒体の劣化等のリスクに配慮し、補完的手段も考慮することが必要ではないかという形のほうがよろしいのではないかと思うんですが、ご検討いただけますでしょうか。

○尾崎座長 次回以降、さらにきょうのところも入れ込んでペーパーをつくりたいと思いますので、それをもとにご議論いただきたいと思います。

ちょっときょう、私の手際が悪くて時間がかかってしまいました。申しわけありませんでした。事務局と相談をいたしまして、次回にはまた新しいたたき台を出してご議論いただきたいと思います。

それではスケジュール。

○山崎室長 今後のスケジュールでございます。

お手元の資料5をお開きください。本日、ご議論いただきまして、その後6月に2回開催して、サミット前に中間報告という手順になろうかと思えます。ちなみに次回は、ちょっと皆さん方のご都合を通じて、ちょっとご都合の悪い方もいらっしゃる恐縮とは思いますが、6月11日の午前10時からと、6月23日の17時ということでお願いしたいと考えておりますので、よろしく願いいたします。

以上でございます。

○尾崎座長 それでは最後の締めくくりとして大臣から一言ちょうだいしたいと思います。

○上川担当大臣 大変、長時間にわたりましてご熱心にご議論をいただきまして、本当にありがとうございます。特に野口先生におかれましてはアメリカの事例についてただいまの検討に資するというので、素晴らしいご報告をいただいたことに心から感謝申し上げます。

きょう、冒頭私が申し上げたゴールド・モデルということでございますが、お手元の資料はただいまの文書管理の現場の実態を踏まえた上で、どのような形で改革をしなければ皆様の過去から未来へ財産を残すことができないという、これまで抜けていた部分について、強く焦点を当て取りまとめたものでございます。国民主権や民主主義の礎としての役割とか、あるいは歴史の長いスパンの中で、過去からまた、いつとき大変不幸な時代の中での文書の取り扱いという部分も含めて、長い歴史のスパンの中でこれをどういうふうに位置づけるかということについては、より大きなところでの議論をもう一度していただくことが必要ではないかと思っております。

きょういただきましたご指摘は、まさにそこが不十分であるというご指摘だったと思います。そのことについては十分にこれからの日程でご議論いただきたいと思います。実態をしっかりと

と踏まえた上で、しかしあるべき姿に向けて改善をしていくという意識と、そして行動が伴わないならば、制度も意味がないというふうにも思うぐらい、実態はさまざまにございました。

このところを意識の改革も含めて、特に官僚の仕組みの中の意思決定に深くかかわっている現場の皆さんが、誇りを持って取り組んでいただけるようなものにしていかなければ、歴史の流れの中でそれを位置づけることができないという思いで本日ご提示したものでございます。一次資料ということで、一次的なご議論ということでございますので、これからさらなるご議論を仰ぎたいと思っております。

どうぞよろしく願いいたします。本日はありがとうございました。

○尾崎座長 ありがとうございました。

それでは、恒例によりましてこれから私は記者レクに行つてまいります。お許しをいただきたいと思つます。

きょうはどうもありがとうございました。

午後 6時50分閉会