

政府の重要な意思決定にかかわる
会議に関する
議事概要・議事録作成の在り方
＜論点整理＞

平成 24 年 7 月 4 日
公文書管理委員会

1. 論点整理に当たって

本年4月10日に開催された第17回公文書管理委員会において、岡田副総理（公文書管理担当大臣）から、東日本大震災の事例への対応にとどまらず、改めて政府における重要な意思決定にかかわる会議について後世の検証に堪え得る記録作成の在り方を検討していくべきとの考えの下、当委員会に対し「公文書管理制度の目的に照らしてどのような会議について議事録又は議事概要を作成・保存すべきか」について検討要請が行われた。

本論点整理は、当委員会として、この検討要請に対して基本的な考え方を取りまとめたものである。

以下に述べるとおり、当委員会としては、公文書管理制度の観点から、閣議、閣僚会議などの政府の重要な意思決定にかかわる会議の記録作成の確保のために、「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」の制度化を提案している。

このような制度は、公文書管理制度のみならず内閣制度や情報公開制度の在り方とも密接に関係し、当委員会の所掌を超える部分もあるため、政府においては、諸外国の関連する制度や運用の実情を把握しつつ、制度設計を政府全体で検討していくことが必要と考える。

2. 検討対象とする会議

公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）第4条は、「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、文書を作成しなければならない。」と規定している。

これを受け、「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定。以下「ガイドライン」という。）においては、法令の立案の検討における大臣指示、各省協議に関する文書を始め、幅広く行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程及び実績が把握できる文書を作成・保存することとしている。

このように、公文書管理法第4条の作成義務は、全ての会議について一律に議事録又は議事概要の作成を求めているものではないが、当委員会が取りまとめた「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策」（平成 24 年 4 月 25 日）で指摘したとおり、「歴史的緊急事態」に政府全体として対応するため政策等の決定又は了解を行う会議等の場合は、議事概要・議事録を作成・保存すべきものと考えられる。

同様に、政府の重要な意思決定にかかわる会議については、議事概要・議事録を作成・保存する必要があるのではないかと考えられ、その会議の範囲が問題となる。

政府における様々な会議のうち、

- ・「複数の行政機関による申合せ」を行う際に開催された事務レベルの会議
 - ・有識者で構成される「審議会等（審議会その他の合議制の機関又は専門的知識を有する者等を構成員とする懇談会その他の会合をいう。）」
- については、「議事概要・議事録」が、既にガイドラインにおいて作成・保存すべき文書の具体例として示されており、議事概要・議事録を作成することが標準とされている。

一方、大臣等で構成される会議として公文書管理法第4条第2号においては、政府又は各府省における重要な意思決定の場との考え方の下、「閣議」、「関係行政機関の長で構成される会議」や「省議」の決定・了解及びその経緯について文書を作成すべき事項として規定されているが、「議事概要・議事録」はガイドラインに具体例として示されていない。

実際の運営においても、閣議や閣僚会議の多くで議事録や議事概要は作成されておらず、会議の議事内容に関する記録としては、総理大臣や各府省の大臣の「発言要旨」や会議終了後の大臣等による「記者会見録」等が作成・保存されている。

したがって、議事概要・議事録の作成基準について検討が必要と考えられる政府の重要な意思決定にかかわる会議としては、「閣議」、「関係行政機関の長で構成される会議」や「省議」が考えられる。

3. 制度化の方向性

(1) 閣議について

内閣総理大臣及び国務大臣からなる合議制の機関である内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負うが、その職権行使は、閣議によることとされている（日本国憲法第 66 条第 3 項、内閣法第 2 条第 1 項、第 4 条第 1 項）。

これまでは、閣議の議事内容の記録として、閣議資料・各大臣の閣議における発言要旨等の作成・保存が行われてきており、また、閣議に至るまでの各種立案検討文書や協議文書の作成・保存も行われてきている。

閣議の議事概要・議事録については、国会答弁（平成 11 年 6 月 3 日官房長官答弁等）において言及されているように、閣僚同士の議論は、特に重大な国家機密や高度に政治性を有する事柄をも含め、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、閣議の議事概要・議事録を作成し、これを公開することは適当でないとの考えの下、閣議の議事概要・議事録は作成されていない。

本来、「記録の作成・保存」と「記録の公開」は分けて考える必要があり、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、議事概要・議事録を作成・保存することが望ましいと考えられる。

しかし、閣議の議事概要・議事録を作成した場合、現行の情報公開法との関係では、個人情報、外交・安全保障、事務・事業に関する情報等の情報公開法の規定に基づく不開示事由に該当するか否かについて、個々に判断することとなる。

このため、内閣の重要政策等に関する閣僚間の様々な議論であつても必ずしも不開示事由に該当するとは限らず、比較的短期間のうちに開示される可能性があり、上記の国会答弁における政府見解のような閣議に求められる議事内容の秘密保持による「内閣の統一性・一体性の確保」の要請を満たすことができなくなるおそれがあるという問題がある。

一方、諸外国においては、例えば、イギリスやドイツでは、閣議の議事録について、一定期間経過後の公開を前提に、当面は情報公開に対して非公開とするという制度（30年ルールなど。以下「一定期間経過後公開」という。）を採用し、閣議の議事内容の記録が作成・保存されているとされる。

日本の情報公開制度においては、イギリスやドイツの情報公開制度のような「一定期間経過後公開」という仕組みは採用されていない。

このように、公文書管理制度と情報公開制度はいわば「車の両輪」であることから、関連法の改正の検討を行い、「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」を制度化することが考えられる。

また、閣議に引き続いて行われている「閣僚懇談会」については、各大臣は、幅広い案件について自由で忌憚のない意見交換を行っている。

このような意思決定を目的としない懇談会についても、閣議に引き続いて行われる閣僚間の意見交換という高い位置付けに鑑みれば、その記録は残すべきではないかとの考え方もある。

また、対外的な秘匿性の要請も、時の経過により逡巡していくことが想定されることから、閣議について「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」を制度化する場合には、閣僚懇談会についても同様の制度化を行うことが考えられる。

（２）関係行政機関の長で構成される会議について

「関係行政機関の長で構成される会議（これに準ずるものを含む。）」とは、ガイドライン別表第1において「閣僚委員会、副大臣会議その他の二以上の行政機関の大臣等（国务大臣、副大臣、大臣政務官その他これらに準ずる職員をいう。以下同じ。）で構成される会議」として定義されている。

関係行政機関の長で構成される会議については、審議会に準じて議事概要・議事録が作成され、公表されているものがある一方で、一部の会議においては、閣議に準じて議事概要・議事録が作成・保存されていないものも存在している。

関係行政機関の長で構成される会議のうち、法律に基づき設置され、法律上明確な所掌事務と権限を有する会議については、公文書管理制度の目的に照らせば、行政機関における意思決定の過程としての位置付けが法律上明確であることから、議事概要・議事録を作成・保存することが望ましいと考えられる。

このほか、法律ではなく閣議決定や内閣総理大臣決裁など様々な開催根拠に基づく会議があり、必ずしも行政組織法上、明確な所掌事務や権限を有するわけではない。これらは、閣議における最終的な意思決定が行われる前段階において、内閣の意思統一の確保に向け、関係閣僚によって調整や意見交換を行う等の性格を有していると理解される。

これらの会議のうち、関係閣僚間で何らかの決定や了解が行われる場合については、「複数の行政機関による会議の申合せ」がガイドライン上議事概要・議事録を作成すべきこととされていることとのバランスからは、議事概要・議事録を作成することが望ましいとも考えられる。

しかしながら、これらの会議における閣僚間での議論については、閣議に密接に関連しているものもあり、「内閣の統一性・一体性の確保」の観点からは秘密保持が求められる半面で情報公開法の不開示事由には必ずしも該当しないような内容を含む場合が考えられる。

このため、一律に議事概要・議事録を作成・保存すべきこととした場合には、これらの会議が自由で忌憚のない意見交換の場として機能しなくなる可能性があり、行政の適正な運営にはマイナスの効果をもたらすこととなる。

したがって、関係行政機関の長で構成される会議については、現在一部の会議で行われている議事概要・議事録の作成・公開状況を後退させることがないよう十分に配慮した上で、会議の内容等に応じては、閣議と同様の「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」を適用することを認める制度とすることが考えられる。

(3) 省議について

「省議（これに準ずるものを含む。）」とは、ガイドライン別表第1において「省議、政務三役会議その他の一の行政機関の大臣等で構成される会議」として定義されている。

これらの会議は、いずれも法律上の設置根拠を有しておらず、必ずしも行政組織法上、明確な所掌事務や権限を有するわけではない。

したがって、省議において決定や了解が行われる場合でも、その決定・了解の性格は、法律上の決定権限を有する各省大臣等が意思決定をする前段階で審議決定を行うものであると理解される。

これらの会議についても、各省大臣等が意思決定を行う上で重要な決定や了解が行われる場合については、議事概要・議事録を作成することが望ましいと考えられる。

「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」との関係については、これらの会議は「一の行政機関」内の会議であり、閣議等とは異なり、対外的に内閣の一体性・統一性の確保が要請される等の事情にはないため、この制度化の対象にはなじまないと考えられる。

しかし、省議、さらには大臣等との打合せや意見交換などについても、率直な意見交換を損なうおそれ等のために、議事概要・議事録などの記録が作成・保存されないことも多いとの指摘もある。

このため、適切な記録の作成・保存を確保していく観点からは、諸外国の実情も把握しつつ、情報公開との関係について運用面も含めた検討を行う必要があると考えられる。

なお、省議は、その位置付けや開催状況・会議内容が各府省で様々であり、各府省の意思決定過程における役割が国民から見て分かりづらいため、制度的な位置付けや、各府省の意思決定過程における所掌事務・権限の明確化などが望まれる。

4. 運用上の課題

逐語的な議事録を作成できるかどうかは、録音機材や速記を使用できるかどうかなど技術的な要素で決まり、会議場における設備や会議の性格上録音ができない場合もあるが、このような場合の議事概要・議事録においても、決まった結論と主な発言は可能な限り記録すべきと考えられる。

なお、記録の作成・保存を確保しつつ効率的な行政運営を図る観点からは、政府において、以上に述べた制度的な検討と併せて、退職公務員など専門的な知見を有する者の活用なども検討すべきと考えられる。