

閣議議事録等作成・公開制度検討チーム

第3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3回）議事次第

日 時：平成 24 年 11 月 29（木）16:58～17:26

場 所：総理大臣官邸 4 階大会議室

- 1．開会
- 2．閣僚会議等の議事録等の作成・公開について
- 3．閉会

○藤本内閣府副大臣 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3回会合を開催いたします。

本日は、大変御多用中、御出席いただきましたことを感謝申し上げます。
ありがとうございます。

なお、本日は、大島総務副大臣及び御厨委員が所用のため欠席でございます。

それでは、閣僚会議等の議事録等の作成・公開等について、事務局からお手元の資料1、資料2、資料3を説明させていただきます。

お願いします。

○幸田公文書管理検討室長 まず、資料の最後に添付しております、参考資料をごらんいただきたいと思います。

これは、前回、10月24日に開催されました当検討チームでの閣議等に係る取りまとめでございますが、最後の6ページ、「4. 閣僚会議の取扱い」につきましては、「当検討チームで検討を行い、早急に結論を得る」とされていたところでございます。

これを踏まえまして、資料1-1、事務局で閣僚会議等について調査を行った結果でございます。

1の「調査対象」でございますけれども、閣僚会議、省議などの閣僚を構成員として開催される会議を対象として、各所管部局に回答を求めました。

3に記載しておりますように、「閣議等と同様の法的措置を講ずるべき会議の有無」「発言者名及び発言内容を記載した議事録又は議事概要を作成できない会議の有無」が調査の内容でございます。

その調査結果の概要を2ページに記載しております。

左側の欄「閣僚会議など」は、2人以上の閣僚を構成員とする会議でございます。右側の欄「省議、各府省連絡会議など」は、閣僚は1人でございますが、その他の構成員は事務方や副大臣などの会議でございます。

「閣僚会議など」の数が96、「省議、各府省連絡会議など」の数が78で、計174の閣僚会議が存在しております。

具体的な会議名は、資料の3～10ページに記載をしております。

174の会議の大多数は、議事録等を作成することにつきまして、特段の問題はないとの回答でしたが、2ページの下の方に記載しておりますように、幾つかの会議の所管部局から、法的措置が必要あるいは議事録の作成はできないとの回答がございました。

これらの会議についての回答の内容及びその理由をまとめた資料が、資料1-2でございます。

資料1-2、まず、「1. 閣議等と同様の法的措置が必要」との回答があった会議が1つ、副大臣会議でございます。

その理由につきましては、その下に書いてございますけれども、副大臣は「政務の処理」を所掌事務としており、「閣僚懇談会」と同様に、高度に政治性を有する事柄も含めて議

論が行われているからという回答でございます。

次に、「２．議事録・議事概要のいずれも作成できない」との回答があった会議でございますが、安全保障会議など、国の安全にかかわる３会議でございます。

理由といたしましては、①自由かつ適当な意見交換が阻害される。②会議内容の漏えいのおそれがある。③30年経過後の公表を原則とすることは困難であることを挙げております。

２ページ、「３．議事概要の作成は可能だが、議事録の作成はできない」との回答があった会議が12会議ございます。

下のほうに理由を挙げてございますが、外交、防衛、テロ、インテリジェンス等の機微にわたる事項を取り扱っているため、逐語の議事録を作成した場合には問題があるという理由でございます。

３～６ページには、それぞれの会議の設置根拠あるいは構成員がどのようなものを記載しているところでございます。

次に、資料２、これは前回の検討チームで三宅委員から御依頼のありました資料でございますが、安全保障会議等に係る開示請求に対する情報公開審査会の答申でございます。

「１．安全保障会議」のところにございますように、その会議資料につきましては、我が国の安全保障上、極めて機微な事項にわたる情報が記載されている部分是不開示との答申がなされております。

「２．事態対処専門委員会」につきましても、（１）不開示情報に該当するものとして、①政府が予想する事態及びその対処等に係る機微な情報が記載されている「会議資料」などにつきましては、不開示情報とされております。

２ページ、④「開催場所」などにつきましても、不開示情報との答申が出ているということでございます。

その一方で、（２）各省庁の公表されている「電話番号」は開示すべきとの答申がなされているということでございます。

その他、３ページ以降７ページまでにつきましては、閣僚会議以外の会議についてはございますけれども、現在の情報公開法のもとでの議事録等の公開に関する情報公開審査会の答申を参考までに添付いたしております。

最後に資料３、これらを踏まえ閣僚会議等に関する取りまとめの案ということで配らせていただいております。

まず、資料３、１ページ目、冒頭部分で、閣僚会議、省議などの閣僚を構成員として開催される会議、閣僚がメンバーの会議をこの取りまとめにおいて「閣僚会議等」と呼びまして、これらの会議については議事録等を作成し、保存していくことが必要と考えられるという旨を最初に記述いたしております。

その上で、１ページ目の下、まず、「１．法的措置を講ずるべき会議の有無」の検討でございます。

まず、副大臣会議につきましては、先ほど御説明申し上げましたような所管部局からの

回答について記述をした上で、2 ページ目の真ん中あたりの段落でございますけれども、閣議及び閣僚懇談会については、憲法上の連帯責任を負っているということを重く見て、情報公開法を適用除外しようとするものであって、「副大臣会議」については、情報公開法の適用除外は適当でないのではないかという旨を記述いたしております。

「副大臣会議」の所掌事務であります「政務」の扱いにつきましては、2 ページ目の下から2 番目の段落でございますが、イギリスにおいては、「政治的閣議」(Political Cabinet) については、議事録が作成されないという扱いにされているといったことについて記述をいたしまして、一番下の段落で、このようなイギリスにおける例も踏まえ、「副大臣会議」は、政策に関する議題に特化して、議事録又は議事概要を作成することとした上で、「政務」に関する事項を扱う会議は別に開催し、当該会議については議事録又は議事概要を作成しない取扱いを行うことを検討すべきという記述をいたしております。

次に、3 ページ、「安全保障会議」などの国の安全にかかわる会議についての検討でございます。

第1 段落で、先ほど御説明した所管部局からの回答を記述した上で、第2 段落以降でございますけれども、まず、会議の内容の漏えいのおそれがあるという問題の御指摘については、「的確な秘密保全措置を講ずるとともに、現在、国の安全等の分野について秘密保全に関する法制が別途検討されていることから、その中でも検討を行い、安全保障のような国の重要な意思決定に至る過程の記録が作成されるようにすべきである」と記述をいたしております。

次に、中ほどの段落、30 年経過後の公表の問題につきましては、括弧書きでございますが、アメリカでも、通常25 年の秘密指定解除期間が、大量破壊兵器等々については75 年まで非公開とできるとされている例を挙げながら、我が国においても、適切な公開までの期間を検討する必要がある旨を記述しております。

下から3 つ目の段落、情報公開法との関係につきましては、国の安全に関する情報は、「不開示情報」とされておるので、「適用除外」とすることは適当ではないこと。

下から2 つ目の段落では、このような「不開示情報」の一定期間経過後公開の仕組みとしては、外交文書公開の実績があることを指摘した上で、最後の段落でございますが、的確な秘密保全措置を講じつつ、諸外国における期間、我が国の外交記録の公開等を参考にして、議事録又は議事概要の作成・公開を検討すべきという記述をいたしております。

以上の検討を踏まえまして、4 ページ目の「(3) まとめ」、法的措置を講ずるべき会議は、「閣議」と「閣僚懇談会」に限定することが適当であるといったしております。

次に、「2. 運用上講ずるべき措置の方向性」でございます。

最初の段落で、以下の方向性により公文書管理制度に基づくガイドライン等を改正することとし、具体的な内容については公文書管理委員会に検討を要請するとの記述をいたしております。

その下のお書きでございますが、政府が単独で開催するもの以外に、政府以外の者と

の共催の会議がございまして、その取り扱いについては、以下の政府の方針を原則としながら、それぞれの会議ごとに共催者と協議をして定める旨を記述しております。

「（１）議事録・議事概要の作成」の項目でございすけれども、先ほど調査結果の中で御説明申し上げましたように、機微にわたる事項を取り扱う会議については、議事概要の作成は可能だが、逐語の議事録の作成は困難であるという問題がございました。

また、全ての閣僚会議で一律に議事録を作成することにつきましては、行政の効率性の運営からの懸念もございす。このため、閣僚会議等につきましては、発言者名及び発言内容を記載するという前提のもとで、議事録のほか議事概要も許容する案としております。

なお、先ほど御説明申し上げました、174の会議のうち、発言者名及び発言内容を記載した議事録又は議事概要を作成している会議は、現在、全体でおよそ６割でございまして、残りの４割はこの方針を採用するならば、今後、何らかの対応が必要になるということでございます。

「（２）一定期間経過後の国立公文書館等への移管」でございすますが、現在の公文書管理法に基づきまして、原則10年で公文書館に移管すべき旨を記述しております。

最後に、（３）移管までの期間の公開・非公開の取り扱いでございす。

閣僚会議等の議事録・議事概要の公開までの期間等の取り扱いにつきましては、会議ごとに運営要領等で定めていただくこととなりますが、いずれにせよ、情報公開請求との関係につきましては、情報公開法の枠内で開示・不開示を判断することとなる旨を記述いたしております。

以上でございす。

○藤本内閣府副大臣　ありがとうございました。

それでは、ただいま報告がございました「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」、今の事務局案を踏まえまして、御意見を賜りたいと思います。

御意見あるいは御質問がある方は、ぜひよろしくお願いいたします。

加藤委員、お願いします。

○加藤委員　今回の資料３の４ページ目「運用上講ずべき措置の方向性」で「地方など政府以外の者と共同で開催する」というところに御留意になったことは、私はこの点意義深いと思います。議事概要の作成は可能だが、議事録の作成はできないと回答した12のグループの中には、沖縄関係などの会議がかなり入っておりますね。ですから、その中で、沖縄県知事や市町村会長などが出る会議について、やはりこういう目配りを効かそうとしたご配慮は、中央・地方をつないでゆく上でとても重要なことだと思っておりますので、この会議に一定の綱枠をかけたというところは、１つ大事だと思って評価します。

もう一つは、資料２の５ページのところ、具体例としては、「対外情報機能強化に関する懇談会」のところですね。答申番号20-405へのお答えの部分です。１回～６回までの議事録は全部不開示との回答があった。これはある種、１回～６回までの会議の議事録はつくられているのだということの間接証明といえますか、つまり、公表はされる可能性はない

が、会議録は実際にはある。議事録はつくられている。そのあたりの、公表は不可能だけれども議事録は作成されているという関係を残したいと思います。公表されないことと議事録を作成しないことがイコールとなることがないように、どうにか考えていきたいところです。これは事務局の方々が御苦労された結果ですが、174ある会議の中で、ともかくも、公表不可、議事録の作成不可と回答された会議が限定され、可視化されたという点がとても意義深いのではないかと思います。

以上です。

○藤本内閣府副大臣 評価いただきまして、ありがとうございます。

それでは、そのほか御意見、御質問ございますでしょうか。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 国の安全にかかわる会議について、前回、これが情報公開法の適用除外になるかどうかということでもちょっと議論もありましたけれども、今回は、資料3の作成・公開についてというところで、3ページの確認にもなりますが、結論的には、いろいろ機微にわたるものとか、秘密保全の徹底が必要な分野であるということの確認はしつつも、安全保障のような政府の重要な意思決定に係る過程の記録が作成されるようにすべきであるということで、閣議・閣僚懇談会についての議事録の作成と同じように、まず、議事録をつくることをはっきりされた点は非常に大事な点だろうと思っております。

既に情報公開法の運用で、今、加藤委員がお話になったように、安全保障会議等々についても、非公開という取り扱いもなされていますから、情報公開法の適用といっても、不開示情報に該当することで非公開になる。それは、情報公開法の立てつけで時限秘を設けませんでしたから、重要な秘密情報については、20年とか30年たっても、特に秘密として保全すべきものは、それによって守られる。

ただ、ここで外務省の外交記録公開の実績、これは副総理が外務大臣の時につくられたのと同じような仕組みが今回、安全にかかわる会議等についてもできるとすると、秘密保全をある程度のスパンで守られると同時に、そうでないものについては速やかに出すべき余地もあるということで、弾力的に運用できる立てつけになっているので、いろいろな会議のところで随分調整されて、よくおまとめいただいたのではないかと思います。

1点気になったのは、「秘密保全に関する法制が別途検討されていることから」というところですが、これは一説によると、我々は検討状況がよくわからないということがあるので、その辺をどうこの文章を理解していいのかと思ったのですが、よく読んでみると、そういうことはあるけれども、「必要な検討を行い」というのは、議事録の作成についての必要な検討を行って、作成すべきだろうという結論に至っていますので、恐らくこの読み方としては、秘密法制の検討とは切り離して、このあたりについて必要な検討をすべきであろうという理解で読んでいいということよろしいのでしょうか。

○幸田公文書管理検討室長 一応、文章のつくり方としましては、3ページ目の上から2つ目のバラグラフは、まず、3行目の最後でございますが、必要があれば、的確な秘密保

全の措置を今の枠組みの中でもつくるということです。今、秘密保全法が別途検討されていることも踏まえて、その2つを並べて書いた上で、3ページ目の最後のパラグラフですが、いずれにしろ、的確な秘密保全措置を講じながら議事録をつくるべきだと言っておりまして、必ずしも秘密保全法制がマストの条件だという書き方にはなっていないということでございます。

○藤本内閣府副大臣 三宅委員、よろしいですか。

○三宅委員 はい。

○藤本内閣府副大臣 ありがとうございます。

長谷部委員、お願いします。

○長谷部委員 今の三宅委員の御発言と多少関連するかとは思いますが、やはりこの点では、的確な秘密保全措置を講ずるとあることにも重要な意味があると考えております。秘密保全法制については乱用の危険があるからそんなものはつくるべきではないという御意見もいろいろなところがございますが、必要なものはやはりつくらなければいけないと考えております。その検討もあわせて、議事録についても検討を進めていくということではないかと考えております。

○藤本内閣府副大臣 その点で、もしほかに御意見がございましたらどうぞ。

梶田委員、お願いします。

○梶田委員 3ページの今、問題になった点ですが、これは並列で並べているような感じがするので、なお書きか何かで2つに切られたらどうかなという感じもします。そういう御懸念があるならばということですが。御懸念がないならばそれでも。

○藤本内閣府副大臣 どうですか。

○幸田公文書管理検討室長 このままでやらせていただけると助かります。

○梶田委員 つまり、この問題が提起されて、会議の関係部局において的確な秘密保全措置を講ずることによって、一応、対応は可能だというのが結論で、後段の現在云々の部分は、必ずしもこれが条件になっているというわけでもないのですか。

○幸田公文書管理検討室長 そういう書き方にはしていないわけで、並列で書いてあるということでございます。

○梶田委員 そう読んでいただければいいと思いますが。

○藤本内閣府副大臣 よろしいですか。

小早川委員、お願いします。

○小早川委員 気にすれば気になるのですが、この文章及びこの検討チームの立場としては、法制が別途検討されていることからというのは、いわばニュートラルな、外から見てということと理解しておりました。いずれにせよ、最後の的確な秘密保全措置を講じつつという、その限りでは全く当然のことであろうと思いますので、そのように理解をして、私自身はこれでよろしいかと思っておりました。

○藤本内閣府副大臣 ありがとうございます。

では、宇賀委員、お願いします。

○宇賀委員 この取りまとめの内容には賛成です。議事録又は議事概要となっている部分もそれでよいと思っておりますが、議事概要と一口にいても、いろいろな議事概要を見てもみると、かなり不統一感があります。議事録に非常に近い議事概要もあれば、極めて簡略な議事概要もありますので、今後の運用上の課題かと思いますが、議事概要はどういうものかということについてある程度ガイドラインで統一を図ることが望ましいのではないかと考えております。

○藤本内閣府副大臣 ありがとうございます。

確かに議事概要というと幅が広くて、いろいろな解釈ができると思いますので、それは今後の検討ということで考えさせていただきたいと思います。

そのほかございますでしょうか。

よろしいでしょうか。

秘密保全措置の点につきましては御議論がございましたが、今回の資料3の文章の中では非常にニュートラルな形で書かれているということで御理解いただけますでしょうか。

ありがとうございます。

その他ございますでしょうか。

三宅委員、お願いします。

○三宅委員 今後のことですけれども、この検討チームはこれで終わりということですね。これを見ると、運用上講ずべき措置の方向性ということで、公文書管理委員会に検討を要請するとあるので、これは別途、まだ続くという自覚を持ったほうがいいのかなと思ったのですが、その点だけちょっと。

○藤本内閣府副大臣 事務局、お願いします。

○幸田公文書管理検討室長 先ほどの宇賀先生の御指摘も含めまして、具体的にどのようにガイドラインの中に書いていくのか、どこまでの精密さで書いていくのかについては、今後、公文書管理制度に基づくガイドラインの中に書いていくということであれば、従来から公文書管理委員会で御審議をいただいておりますので、そこは引き続き、また御議論をいただきたいと考えております。

○藤本内閣府副大臣 引き続き、よろしくお願いいたします。

その他ございますでしょうか。

よろしいですか。

それでは、本日の議論はこのあたりということにさせていただきたいと思います。

閣僚会議等の議事録等の作成・公開につきましては、原案にて取りまとめをさせていただきたいと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

ありがとうございます。

それでは、閉会の前に、共同座長であります、岡田副総理及び藤村官房長官から御挨拶を賜りたいと思います。

ここで報道カメラが入りますので、少しだけお待ちいただけますでしょうか。

(報道関係者入室)

○岡田副総理 きょう、取りまとめということで、大変ありがとうございました。

委員の皆様、お忙しい中、かなり無理な日程の中でお願いいたしましたが、結論を取りまとめいただき、ありがとうございました。

今回、閣議・閣僚懇、閣僚会議などの会議においてどういう記録を残すべきかということについて結論を出していただきましたことに、心からお礼申し上げます。

事務局にもお礼を申し上げたいと思うのですが、かなりこの作業は、特に最後の部分は大変でしたが、個々の会議に当たって適切なる考え方の整理をしていただいたこと、お礼申し上げたいと思います。

私としましては、政権交代直後に、先ほどもちょっと話が出ましたが、外交密約、外交文書の公開のルール化ということで取り組んでまいりましたが、結局、総選挙直前にしてこの問題ができたことは、1つのサイクルが完結したのかなと思っております。あとは、この制度がきちんと動いていくことが非常に重要でありまして、そこは先生方にも引き続き、しっかりと見届けていただきたいと思いますし、我々もいかなる立場になっても、与党であれ、野党であれ、この問題がきちんと実行されるように見ていきたいと思っております。

本当にありがとうございました。

○藤本内閣府副大臣 ありがとうございました。

それでは、引き続きまして、藤村官房長官、お願いいたします。

○藤村内閣官房長官 閣議、そして閣僚懇、さらには閣僚会議等、政府の重要な意思決定に係る会議の議事録等の作成・公開という、公文書管理制度や情報公開制度等にまたがる課題につきまして、関係分野に知見の深い先生方の御尽力によって、きょう、取りまとめができましたことを、改めて私からも御礼申し上げます。

内閣制度が明治18年の創始からことしで127年ということです。これまで閣議の議事録は作成されていませんでした。先般、取りまとめていただいた閣議・閣僚懇の議事録の作成公開制度は、このような歴史の中で、大きな新たな一步を踏み出そうとするものでございます。

また、本日、取りまとめでいただきました閣僚会議等の議事録の作成・公開の方法と相まって、現在の記録を適切に残し、将来の国民に対して説明責任を果たしていくことにながっていくと思います。

私のほうからも、本日に至るまでの皆様方の御尽力に改めて心から敬意と感謝を申し上げます。

ありがとうございました。

(報道関係者退室)

○藤本内閣府副大臣 ありがとうございます。

以上で、「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」第3回会合を終了させていただきます。

有識者の皆様方におかれましては、大変ありがとうございました。これまでの御尽力に感謝申し上げます。

どうもありがとうございました。