

閣議議事録等作成・公開制度検討チーム 作業チーム

第2回 議事録

内閣官房公文書管理検討室

閣議議事録等作成・公開制度検討チーム 作業チーム
第2回 議事次第

日 時：平成 24 年 8 月 29 日（水）16:56～18:06

場 所：総理大臣官邸 4 階大会議室

- 1．開会
- 2．日本銀行金融政策決定会合及び株式会社の取締役会の議事録について
- 3．閣僚会議について
- 4．閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について
- 5．自由討議
- 6．閉会

○中塚内閣府副大臣 それでは、まだ定刻になっておりませんが、御出席の方、全員におそろいいただいておりますので、ただいまから「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム 作業チーム」の第2回会合を開催いたします。

本日は、まず、事務局からお手元の資料の1～4について説明をさせていただきます。
では、よろしくお願いいたします。

○小林公文書管理検討室参事官 事務局でございます。

それではまず、日本銀行金融政策決定会合の議事録につきまして御説明申し上げます。
資料1を参照願います。

表紙をおめくりいただきまして、1ページ目、金融政策決定会合がどのような会議であるのかといったことが記載してございます。

開催日といたしましては、毎月1～2回程度。

金融情勢に関する検討を行い、その下で市場の調整方針を決定いたします。

議決は、政策委員会メンバーによる多数決で行われまして、政府側からは、財務大臣、経済財政政策担当大臣などが出席することもできることとなっております。

そして、内容の公表でございますけれども、(4)と(5)のところでございますが、会合終了後、直ちに決定した内容を公表し、総裁の記者会見も実施する。そして、議事要旨、議事録も公表することとなっております。

2ページ目、議事録・議事要旨の作成・公表の根拠が整理されております。

議事要旨につきましては、日本銀行法第20条第1項に、議事録につきましては、同条第2項に根拠があることが示されております。

そして、その下の欄外の参考のところでございますけれども、平成9年に日本銀行法を改正した際の金融制度調査会の答申・理由書の記載がございます。議事録などの公開が、透明性の確保の方法であること、また、自由な討議な妨げとならないような配慮も必要であることが説明されております。

では、議事録の記載事項がどのようなものであるのかが次の3ページ目、3ポツでございます。

記載は、議論のすべてということで、発言者名を明記の上、原則逐語での記録、場合により、変更や訂正も可能という仕組みになっております。

そして、公表までの手順や期間が4ポツのところに記載されております。まず、議事要旨につきましては、おおむね1か月後。議事録につきましては、10年経過後に半年分ごとにとりまとめまして、年2回公表することになっておりまして、非公開箇所として3類型、個人情報、法人情報、外国の中央銀行等との信頼関係が損なわれるおそれのある情報につきまして、これら以外は公表される仕組みになっております。

そして、次の4ページ、公表は、ホームページへの掲載の方法によるものであること。
そして、10年経過前に情報公開法に基づく開示請求がなされた場合には、個別に開示・不開示を判断の上、部分開示するなどの対応がなされるといった記述がなされております。

5～6ページ目にかけましては、議事録に対する情報公開請求がなされまして、これに対しまして日本銀行が行いました部分開示の可否が争われた事案につきまして、情報公開審査会がこれを妥当と認めた際の答申の抜粋となっております。

審査会が妥当と判断した根拠でございますけれども、最初の下線部分のところでございますが、忌憚のない意見の披瀝、自由闊達な議論の確保が求められていること、そして、内外の市場関係者などが議論について極めて重大な関心を有していることなどが掲げられております。

このようなことから、下から5行目ぐらいのところでございますけれども、議事要旨にあっては、各委員の意見の細かな差異も捨象されておまして、また、市場に不測の影響が及ぶことのないよう、格段の配慮がなされるということが続けて記述されております。

したがって、仮に本件対象文書であります議事録の不開示部分が公にされますと、議事要旨では公になっていない個々の委員の発言について、金融経済情勢、金融政策運営方針の判断において、いずれの指標や情報を重視しているのかを含め、発言者を特定した上で詳細にわたって明らかになってしまうということが6ページにかけて記述されております。

そして、6ページ目の真ん中辺りのところでございますけれども、議論の内容がこのように詳細にわたって開示されてしまいますと、政策転換の条件等についての推測、量的緩和政策の解除条件に関する憶測等がなされまして、結果、金融政策の適切な執行、今後の金融政策の的確・迅速な決定が阻害されるおそれがあるとして結んでおります。

欄外には、実際に不開示が妥当とされた部分といたしまして、7つの類型、例えば執行部からの報告後の委員の質問、それに対する応答ですとか、金融経済情勢や政策運営方針に関する委員の意見の開陳や討議などが掲げられているところでございます。

続いての7ページには、参考といたしまして、議事録の作成の要領が、そして、続く8ページには、公表についての要領がそれぞれ掲げられておりますけれども、今、御説明したものと内容が大部分重複いたしますので、割愛させていただきます。

そして、最後の10ページ目には、議事録公表についての日本銀行のウェブサイトの紹介ということで資料を添付してございます。

続いて、資料2を用いまして、株式会社における取締役会の議事録につきまして御説明申し上げます。

表紙をおめくりいただきまして、制度のポイントということでございますけれども、会社法の規定に基づきまして、取締役会の議事につきましては、議事録を作成しなければならないということが規定されております。この議事録につきましては、本店に備え置かなければならないこと、そして、株主の閲覧請求や債権者等の閲覧請求が可能であるといったことが規定されているところでございます。

では、この議事録に何が記載されているのかということにつきましては、次のページ、法務省令会社法施行規則第101条で定められておまして、開催日時、場所、当該取締役会

の位置づけですとか議事録経過の要領や結果、意見や発言内容の概要といったことが記載事項として定められております。

引き続きまして、資料３で閣僚会議について御説明申し上げます。

資料は、閣僚会議のうち構成員が国务大臣のみであるものについては、これらが閣議と同様に意思決定の過程として特に重要であると考えられますことから、これら会議につきまして議事録、議事要旨などの作成・公表状況を整理したものとなっております。

資料全体といたしましては、会議の設置根拠別に５つに分けてございますけれども、まず、「１．法律に基づくもの」といたしまして、左半分に名称、目的、根拠、構成員を記載いたしまして、その右側に議事録・議事概要、その他資料の作成と公表の状況についてそれぞれまとめてございます。

以下、設置根拠のレベル順に「２．閣議決定に基づくもの」が４ページに、「３．閣議口頭了解に基づくもの」を６ページに掲げてございます。更に続けまして、９ページ目には、「４．内閣総理大臣決裁、内閣官房長官決裁等に基づくもの」、そして、最後から３ページ目、ページ数では９ページでございますけれども、「５．その他」として記載をしております。

この一覧表から言えますことは、閣僚会議は、その目的、構成員、議事内容がごらんとおり実に多岐にわたっておりまして、その運営の方法や対応もさまざまでありますことから、公表の仕方もこれに応じて、それぞれにおいて適切であると考えられる方法で行われており、必ずしも一様ではないというのが現状になっているところでございます。

個々の会議体についての言及につきましては、説明時間の都合もありますので、割愛させていただきます。

○幸田公文書管理検討室長　続きまして、資料４につきまして、説明者代わりまして、私の方から御説明をさせていただきます。

資料４、閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について（案）でございます。

この資料は、当作業チームから親会議であります検討チームに御報告をするとりまとめ（案）のただき台として事務局で用意をしたものでございます。

検討チームのとりまとめのスケジュールにつきましては、７月３０日に開催されました第１回検討チームにおきまして、岡田副総理の方から、１０月を目途に検討結果のとりまとめをお願いしたいとの御発言があったところでございまして、この１０月に向けて当作業チームとして検討チームに報告するとりまとめ案を作成していく必要があると考えております。

資料４につきましては、本日の作業チームでの御議論、更に９月上旬に海外現地調査を予定しておりますけれども、その後、その結果も踏まえて、次回、また作業チームを開催したいと考えておりますが、その作業チームでも御議論をいただきまして、検討チームへ御報告するとりまとめ（案）をまとめていきたいと考えておりますので、よろしくお願い申し上げます。

資料の内容の説明でございますけれども、１ページ目の柱書のところに段落を３つ書い

てございます。

最初の第1段落では、これまで閣議の議事録は、作成し公開することは適当ではないとされてきたことについて述べてございます。

第2段落では、公文書管理制度の目的に照らせば、閣議の議事録を作成することが望ましいと考えられる一方、これが短期間のうちに公開されれば、内閣の一体性、統一性に支障が生じることを述べてございます。

これを踏まえまして、第3段落で、公文書管理法を改正して、制度化を図ることとしてはどうかという提案をしてございます。

以下、制度化の方向性、第1の柱としまして「1. 議事録の作成義務」について記述をしてございます。

現行の公文書管理法の第4条は、一般的な文書の作成義務について規定しておりますけれども、必ずしもここでは議事録の作成を一律に求めているわけではございません。閣議や閣僚会議につきましては、政府における意思決定過程における重要性にかんがみて、この公文書管理法第4条とは別に議事録の作成を義務づける規定を置くことにしてはどうかというものが第1の柱でございます。

2 ページ目、(1) 議事録の記載事項をどうするかという点でございます。これにつきましては、先ほどの会社法等と違ひまして、日時とか場所等々につきましては、ほかの資料で既に明らかでございますので、議事録作成の趣旨を踏まえれば、まさにこの閣議での議事の内容、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としましては、閣僚懇談会を含む閣議、国务大臣によって構成される閣僚会議としてはどうかということを記述してございます。

次に、制度化の方向性の柱の2番目、「2. 一定期間経過後の国立公文書館等への移管義務」でございます。

公文書管理法におきましては、各行政機関の長の判断によって文書の保存期間あるいは国立公文書館に移管するのか、廃棄するのかを定めることとされてございます。1 ポツで作成義務を課すことといたしました閣議あるいは閣僚会議の議事録につきましては、歴史公文書としての重要性にかんがみまして、法律上、作成から一定期間を経過した時点で、国立公文書館等に移管することを義務づけることとし、そのための規定を置くこととしてはどうかというものでございます。

2 ページ目の下の方、移管までの期間をどうするかという点でございます。

①現在の閣議資料等の保存期間、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と記述しております。

3 ページ、最初の○としまして、現在、公文書管理法施行令で閣議に関する資料が30年保存で、30年保存経過後に移管することとされている。あるいは外交文書についても30年が定められていることを記述してございます。

2 つ目の○でございますが、諸外国の閣議等の議事録が公開されるまでの期間としまし

ては、イギリスが20年、ドイツが30年、アメリカが25年という制度があることを記述しております。

3つ目の○でございますが、いわゆる「30年ルール」としまして、国際公文書館会議の決議といたしまして、一般的な公開までの期間は30年を超えないこととすべきという国際慣行があることを記載してございます。

次に、（２）公文書管理法に基づく一般の利用等でございますけれども、公文書管理法では、国立公文書館等に移管をされた歴史公文書につきましては、第16条で個人情報等々を除いて、利用請求に対して利用させなければならないということ。第23条で展示ですとか、インターネットなどを通じて積極的に利用の促進に努めなければならないことが定められておりますので、これらの規定に基づきまして、閣議や閣僚会議の議事録が移管された後には、一般の利用に供して、利用の促進を図ることとしてはどうかということでございます。

次に、4ページ、制度化の方向性の第3の柱、「3．移管までの期間の非公開」について記述をしてございます。

憲法を運用してございますが、憲法第66条第3項では、「内閣は、行政権の行使について、国会に対して連帯して責任を負ふ」ということが定められてございます。前回、憲法上の学説についても御紹介申し上げましたところですが、その意味で、閣議はほかのさまざまな会議とは違って、憲法上の連帯責任を負っており、外部に対しては一体として行動する義務を負っているため、意思決定に至る過程の閣僚間での議論は外部に漏れてはならないとされているということでございます。このため、作成することとなる議事録が公になれば、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かんがみまして、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ということでございます。

非公開とするための措置としまして、まず、（１）議事録の公開禁止でございますが、これは政府に対して公にすることを禁止する旨の規定を置いてはどうかということでございます。この場合、部分的な公開も認められないと考えるべきではないかということ。「また」としまして、過去の政権の議事録公開なども含めて、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というようにしております。

次に、（２）行政機関情報公開法との関係につきましては、A案としまして、同法、情報公開法を適用することとする案と、B案としまして、適用除外をするという2案を提起する形で提示をさせていただいてございます。

まず、案Aでございますが、4ページの下から5ページの頭にかけてまして、情報公開法の5条6号の不開示情報の規定を掲げてございますけれども、5ページの頭のアンダーラインを引いておりますところがございますように、6号の不開示情報は、公にすることにより、当該事務または事業の性質上、適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報が不開示情報とされているところでございます。

4 ページの下の方に戻っていただきますと、そういうことであるならば、先ほどの（１）によりまして、公にしてはならないという規定を置くことによって、この不開示情報に該当することが明らかではないかと考えられますので、同法の改正は行わずとも、不開示情報として情報公開法を適用していくことでよいのではないかとという考え方でございます。

「また」といたしまして、不開示情報であるならば、情報公開法を改正して、それを明記することについてはどう考えるのかという論点を記述いたしてございます。

5 ページ、情報公開法を適用する案の場合に検討すべき点として、（案Ａ－１）部分開示の取扱い、（案Ａ－２）公益裁量開示の取扱いについて記述をしております。

（案Ａ－１）の場合は、いずれも情報公開法の関係規定を適用することになるわけでございますけれども、部分開示につきましては、先ほど議事録を全体として非公開とする方針であるとすれば、部分開示も行わないことになるのではないかとということを記述してございます。

（案Ａ－２）公益裁量開示でございますけれども、公益上、特に必要があると認める場合に、議事録を開示する制度は残すべきではないかということを指摘した上で、なお書きでございますけれども、この場合、開示する判断を情報公開法に基づいて、行政機関の長だけにゆだねるのではなくて、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を検討すべきではないかという提案をしてございます。

次に、案Ｂが情報公開法を適用除外する案でございます。

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、たとえ実際にそれが開示されなくなっても、内閣の意思決定、内閣での議論、閣議での議論にいろいろな支障、影響を及ぼすおそれがあるため、情報公開法はすべて適用除外をすべきではないかという考え方でございます。

6 ページに関係資料を添付してございますけれども、これは前回の作業チームで総務省の行政管理局からも御説明のあった資料でございますが、制定当時、平成９年の立案方針におきまして、適用除外の類型として、２の方針の（１）と（３）の類型が検討されたことを示してございます。

２の方針の（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につきましては、下にも例を掲げてございますが、刑事訴訟法の訴訟に関する書類等々のように、情報公開法が適用除外されている例が多くあるわけでございます。

一方、（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の類型につきましては、これも前回、作業チームでの議論が若干ございましたが、現在、ここに当てはまる例はないということでございまして、日米相互防衛援助協定等に伴う特別秘密について、ここを適用除外とするかどうかの検討が行われたものの、結局は、適用除外とはされずに、不開示情報として取り扱われている経過をたどっているということでございます。

最後に、（３）議事録を非公開とする会議の範囲でございますけれども、先ほど資料３でございいただきましたように、閣議と異なりまして、閣僚会議につきましては、議事録を作成し、公開しているものも存在しているわけでございます。このため、すべてを非公開とすることは必ずしも適当ではなく、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ものについて非公開とすることとしてはどうかと記述しております。

資料４は以上でございます。

○小林公文書管理検討室参事官 最後に、参考といたしまして資料４－１というものが付いております。これは、ただいま御説明申し上げました方向性について、今日御議論いただくための参考資料といたしまして、前回の作業チームでお配りしたものをもう一度配付しているところでございます。

ただ、１項目追加してございまして、最後のページに最近の学説といたしまして、１つ付け加えて、改訂版と御理解いただければと存じます。

説明は以上でございます。

○中塚内閣府副大臣 それでは、今の説明と本日に至るまでのいろいろな御議論につきまして、どなたからでも結構でありますので、是非、御質問、御意見をちょうだいできればと思っております。

小早川先生、どうぞ。

○小早川委員 まず、資料に即した質問を１つさせていただきます。

資料３の閣僚会議についてという中で「５．その他」があります。これは設置に関する規定がないということなのですけれども、会議体としての同一性といいますか、アイデンティティはあるわけですね。第１回、第２回というように、同じカテゴリーの会議が何回か開かれるとか、来週これこれの会議がある、あの会議ですねということはあるのだと思うので、それはどういうふうに担保されているのですか。何かそれぞれ文書として規定はあるということですか。

○幸田公文書管理検討室長 まさにそういうメンバー等々に関する規定がないということでございまして、ただ、こういう名前でこういう会議を開催しようということが対外的に公表されて、複数回開催されているということなのかと考えております。

そういう意味において、これが果たして「会議」と呼べるものなのか、そこは今後、精査が必要になっていくとは考えておりますけれども、議題があって、それについて議論をしているということであれば会議なのかという、とりあえずの整理で今ここには掲げておるということでございます。

○中塚内閣府副大臣 梶田先生、どうぞ。

○梶田委員 資料３の「５．その他」の中には「第１回」という形でしか出ていないのですが、これは同じような会議が複数回継続的に開かれていないという趣旨で書いてあるのでしょうか。

つまり、たまたま大臣が集まったということなのか。それとも、継続的に。

○幸田公文書管理検討室長 申し訳ございません。ここには開催状況に関する資料を添付しておりませんが、これは第1回がここで開催されたというだけでございまして、すべて複数回開催されております。

○小早川委員 出席者は同一性を認識しているということなんですかね。

○梶田委員 メンバーの最後のところに「等」という言葉があるのですが、国務大臣以外にも例えば随時一般の役人が入ってくるような、そういう会合なのでしょうか。

○幸田公文書管理検討室長 本日、ここで掲載させていただいたものは、正式メンバーとしては国務大臣だけを構成メンバーとするものに限って挙げさせていただいております。

「等」というのは、ここに書いてある大臣以外の大臣も参加する場合がありますという意味で記載しているということでございます。

そういう意味で、技術的には、立法化するときには閣僚会議については範囲をどういうふうに限定していくのかということが1つの課題になってくものと認識をいたしております。

○小早川委員 技術的にはなかなか難しいですね。

○中塚内閣府副大臣 御厨先生、どうぞ。

○御厨委員 今、このペーパーをぱらぱらと見ていましたが、この閣僚会議についてというのは、割と最近の例だろうと思いますが、全体として類推で結構ですけれども、数としてどのぐらいありますか。これは割と最近の例ですね。規定根拠がないというのは、全部民主党政権になってからですね。それ以外、それ以前のことまで含めて、それはすぐに認知できるのか、あるいはとてもではないがという話なのか。その辺はどうでしょう。

○幸田公文書管理検討室長 一応、この資料には、国務大臣だけを構成員とする閣僚会議はすべて網羅しております。

ただ、この類型のほかに、実は今で言えば、国家戦略会議でありますとか、昔で言えば経済財政諮問会議のように、民間の方々が閣僚に加わってメンバーになっているものがあったり、あるいは役人がメンバーになっているものですか、そういう多様な類型が実はこの周辺にございます。そういう意味において、どこまでを作成義務の対象にしていくのかということは、ひとつ課題であろうとは考えておりますが、今回はとりあえず閣議について作成義務を課すとすれば、同様に閣僚が議論されているものについては重要な政策過程なのだろうという前提の下に、閣僚だけの会議については少なくとも対象にするということを考えてはどうかという趣旨でございます。

これ以外については、前回も御説明申し上げましたが、例えば審議会とか役人レベルの会議については、公文書管理法に基づくガイドラインで議事録、議事概要を作成するという形になっている部分もございます。

○中塚内閣府副大臣 三宅先生、どうぞ。

○三宅委員 資料4の質問からまず入りたいと思います。

閣議等の議事録ということで、議事録の定義なのですが、資料3の「閣僚会議に

ついて」の「議事録・議事概要の作成」を見ると「議事録のみ」とか「一部議事概要のみ」とございますね。日銀の議事録作成要領は結構細かく書いてあって、たしか逐語で発言者名明記の上とありますね。

資料4の議事録というのは、議事の内容を記載しなければならないということなのですが、これは発言者名に対応させた発言内容の概要を記載するということで、逐語で起こすという意味ではないように理解できますね。まず、そういう理解でいいのかどうかということと、その場合に、議事概要との違いですね。多分、議事概要というのは、例えば発言者名はなくて、もっと発言を丸めたというか、圧縮させたようなものを作成するのかどうかということですね。

このペーパーを作成するに当たってということでもないですけども、前回ないし前々回に私が少し話をしたのは、仮に今、資料4で記載されている議事録の作成をするということを前提とすると、それは将来の国民に対する説明責任を果たすということだと思います。そうすると、翻って出てくるのは、現在の国民に対してどういう説明責任を果たすんだという話になるかもしれないから、それは内閣の連帯責任の問題があるから、その会議があった後にすべてを細かく直ちにというわけにいかないから、何十年単位のスパンで、将来の国民のためにということにしたのだと。

では、現在の国民に対してはといたら、議事概要的な何らかのものをつくるという話にしないと、ちょっと平仄が合わないような気もするので、その辺のことを念頭に置きながら、そういう議事録だということをベースに作成と公開制度の方向性を考える。そういう基本的な前提だということですのでよろしいですね。そこをまずははっきりさせておかないといけないのではないかと思います。

○幸田公文書管理検討室長 事務局案の考え方を御説明させていただきます。

まず、逐語にするかどうかということについては、恐らく録音をすべきかどうかということとも関係してくるのかと理解しております。そこにつきましては、今度イギリスなり、ドイツの調査も踏まえた上で、是非御判断いただきたいと考えておりますけれども、現時点で調べている限りでは、イギリスもドイツも閣議については秘密保持の観点で録音はしないと。議事録については、手で起こしているということで、まさにだれが何を言ったのかという大まかな概要を記述するとなっていると承知しているので、それを踏まえてこれは書かせていただいております。

議事録とは別に、議事概要なり、議事要旨みたいなものの作成の義務づけをしたらいいいのではないかとということが考えられるという点でございますけれども、まず、現状としては、閣議終了後に今は官房長官が記者会見をして、閣議の概要についてはお話をされるということになっておるわけでございますが、それらについて、更に議事要旨という形のものをつくるかどうか。これについては、事務局案としては、そこまで法律上の義務づけはしなくていいのではないかとという発想でつくってございますが、そこにつきましては、御議論をいただければと考えております。

○梶田委員 法制局の審査みたいな話をして恐縮なのですが、「議事録」という言葉が何か所か出てきて、1ページのところにも「議事録」という言葉がある。2ページにも出ているのですが、この2ページの(1)の2行目のところで「議事の内容(発言の内容の概要)」という言葉があります。ガイドラインでは「議事録・議事概要」という言葉がこの間の資料で出ていましたね。恐らく、2つのものは違うという認識で書かれているのだと思うのですが、ここでは同じような言葉が使われているという点で、それぞれの違いがうまく整理できていないのかなという気がするのと、およそ「議事録」という言葉を世の中一般的に使ったときに、議事の概要といいますか、発言のやりとりだけではなくて、いつ、どこで、どういうテーマで、どういう発言の内容があったかという一連のものを1つの議事録と認識するのだと思うんです。そうだとすれば、少しその辺のところが概念上、整理できていないのではないかという印象を持ちましたので、申し上げておきます。

○幸田公文書管理検討室長 若干、事務局の考え方を御説明させていただきます。

今回、作成を義務づけなければならないもののコアの部分が、まさに閣僚の方々の発言の部分なのかということで、そのように書かせていただいております。今後、そこについては更に精査させていただきたいと思います。

○中塚内閣府副大臣 宇賀先生、どうぞ。

○宇賀委員 資料4についてですが、基本的な考え方はこういうことかと思っております。議事録作成を義務づけるということになると、根拠法としては、内閣法に置くか、あるいは公文書管理法に置くかということになると思うのですが、公文書管理法があり、そこで文書作成についての規定も置かれておりますし、その目的規定で、現在と将来の国民に対する説明責任ということもうたわれておりますので、公文書管理法の中に規定を置くということでよいのかと考えております。

それから、一定期間経過後の国立公文書館等への移管理由についてですが、これも現在のシステムですと、この閣議の文書は内閣官房の方で保有して、そして内閣官房の行政文書管理規則の中に移管か、廃棄か、保存期間をどうするかということを決めることになるかと思いますが、こうした非常に重要な閣議に関する文書ですから、法律自身の中で、何年経ったら移管をするのかを明記した上で、国立公文書館等に移管するということを義務づけるといいのかなと思います。

移管後の理由については、公文書管理法の規定に従っていくということでもいいと思います。

議事録の公開禁止については、そこでこのような規定を置くということでもいいと思うのですが、問題は行政機関情報公開法との関係のところでは2つの案があって、確かに両方の考え方があり得るかと思います。

ただ、先ほど日銀の政策会合の議事録についてもお話がありましたように、日銀法の中で相当期間経過後は公表という規定が置かれていて、実際にはかなりの期間経過後公表するということになっているわけですが、しかし、独立行政法人等情報公開法の対

象法人に日銀が入っていて、特段、適用除外という規定を置いているわけではないわけですので、そのこととの平仄の問題がございます。

また、資料4の6ページのところで御説明がございましたように、現在、6ページの整備法をつくったときの調整方針の2の(3)に当たるものというのではないという形で整理されて、日米間の協定に基づく防衛秘密なものでも適用除外にしないで、不開示情報の問題として扱っているということとの平仄といったことから考えると、私はこのA案でもいいのかと考えています。

最後に、この特別の規定を置く場合の会議の範囲については、やはりこういう特別な扱いをする根拠が連帯責任ということですから、連帯責任の観点からは、閣議に準ずるようなものを射程にするということによろしいのかと考えています。

以上です。

○中塚内閣府副大臣 ありがとうございます。

梶田先生、どうぞ。

○梶田委員 基本的なことの確認みたいなものですが、1ページに前文的な部分がございます。このペーパーというのは、作業チームから親会議へ報告する案という御説明があったのですが、そのときに例えば前文の最後の段落で「制度化することとし、次の方向性により規定を置くことを検討してはどうか」とあります。これは親会議の方が政府、内閣に向かって、検討されたいかがでしようかということで御提案するという趣旨で書かれているものなのでしょうか。

○幸田公文書管理検討室長 このペーパーのイメージなのですが、制度の方向性の案について、まさにこのまま案の形で検討チームの方にお示しをして、また検討チームの方でも恐らく御議論をいただいて、最終的に方向性をとりまとめていただくという形になるのかというイメージを持っております。

その上で、あくまでこれは検討チームとしてまとめる資料でございますので、その後、まさに各閣僚の方々とか、そういった方々に対して検討チームとして提案をしていくプロセスがその方に入ってくるのだらうと考えております。そういうイメージを私は思っております。

○中塚内閣府副大臣 小早川先生、どうぞ。

○小早川委員 後の方は、また重要な問題がありますけれども、順番として、私も最初のまえがきのところです。

条文が挙がっておりませんが公文書管理法1条の話になるのだらうと思うのですけれども、この前文を読みますと、従来は閣議の議事録は作成・公開は適当でないとされてきた、作成することも、そして公開することもいずれも適当でないとされてきたという文章がありまして、その次に、公文書管理制度の目的に照らせば、議事録を作成することが望ましいと考えられるとあるんです。この2つの文章はどういうふうにつながるのか。

公文書管理法ができたので、本来は作成すべきだったのだということなのか。あるいは、

そうではなく、公文書管理法ができたときには、この問題については結論は出していなかった、けれども、考え直したら、やはりそうだろうということなのか。あるいは、従来作成することは適当でないとされてきたけれども、それは何か昔の、根拠のない考え方であって、それ自体がおかしかったのだということなのか。そこがこの文章だとわからない。恐らく、制度の目的に照らせばというところで、1条の文言のどこかに引っかかってくるのだと思うのですけれども、せめてそのぐらいのところはこの文章ではっきりしておいた方がいいような気がいたしました。

○中塚内閣府副大臣 御厨先生、どうぞ。

○御厨委員 日銀のこの記録を出していただいて、私も大分記憶がよみがえってきたのですけれども、日銀の場合は、多分閣議の場合と決定的に違うのは、要するにこの決定事項をつくれば、政策委員会がそれまでスリーピングボードであったのが、実はそうではなくて、その中のある種の対立がそこではっきり出てくるであろうということがある程度前提とされながらこれが決められて、現在ではほとんどそれは忘れていきますから言っていないけれども、当初は我々が見ていても、議事概要をつくるということで既に対立が起きるわけです。

つまり、こう言った、言わないというところから始まって、そもそも議論をしたところで対立があって、次に議事概要をつくるところでもう一遍対立があって、しかも、議事録全体は10年というのは意外に短いんです。10年で出てしまうということで、言わば後の国民のために云々という話よりは、当該対立がその中にもはっきり出てくるということがありまして、それを辞めたい委員が書いてしまったりして、またそれがよくわかるという状況でありました。それは大分変わってきました。それはこれができるときの1つの状況で、今回のように、閣議等議事録をつくらうというときの話とは全然違う状況でできたのだということを1つ思い出します。

もう一つ、それを前提にして申しますと、先ほど言われましたけれども、議事概要というのは一体何なのか、議事録というのは一体何なのかということで、これは今、私が経験した政府の審議会令では、議事録というのはとにかくしゃべった人間の言葉を逐語的に全部ほとんど出す。ただし、その中からつまんでいって、大体こういう御意見でしたとやるのが議事概要で、そうすると議事録を最初につくらないと、議事概要ができないという話になって、一刻も早く議事録を出せということになりますと、議事概要は出ないから議事録は出ないと言えないんです。そこはひっくり返って、最終的には私が参加していた審議会では、議事概要を出すことはやめて、全部議事録がどどつと出ていくということになりましたので、多分この辺のところは、現実には作成することになったら、今は隠れているそういう問題がすごく出てくるのではないかと私も思います。

その上で、この資料4に関して言えば、私もいろいろまだ足さなければいけないこととか、先ほど小早川先生が言われたように、きちんと書かなければいけないところがあるというのはわかりますが、基本的にはこの形でやっていかれて、30年ルールというのが私は

適当であろうと思いますし、それ以前に突然開示されるというと、それ自体政治的に問題になりますから、それはないようにした方がいい。

ただ、それをやっていった場合に、案Aをとりますと、先ほどの公益裁量開示をどう考えるかということで、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道を残すというのは、それはいいのではないかという気がすると同時に、しかし、現実これが争点になったときは結構大変だなと。かなりの議論が恐らく出てくる。しかも、公文書管理に関する第三者機関が関与する仕組みということになりますと、よけいまたそのときの状況で大変なのではないかということを思います。

ただ、基本的な方針はこれでいいのではないかと思います、幾つか多分考えなければいけない問題はあるのではないかと思います。

以上です。

○中塚内閣府副大臣 三宅先生、どうぞ。

○三宅委員 今の御厨委員のお話に付加するような件にすぎませんけれども、私も従前は案Bになるのかと思っていましたが、やはり情報公開法の立法の経過を見ると、案Bよりは案Aの方が、この公文書管理法の改正とともに、情報公開法との関係を定めるという点ではいいのではないかと考えております。

今の公益裁量開示の取扱いの公文書管理に係る第三者委員会というのが何を指すのか。仮に公文書管理委員会だとすると、結構重いですね。もう少し細かい規定がいろいろないといけなくなって、もう少しいろいろ考えなければいけないことがあると思いますが、方向性としてはここがいいかなという感じは思っておりますが、もうちょっと議論をしてから結論を出したいと思います。

とりあえず、今日はここまでにしておきます。

○梶田委員 今の点で、公益裁量の不開示についてですが、閣議の議事録の開示を判断するのはどこになるのでしょうか。議事録だから、内閣官房ですか。閣議だから、内閣なののでしょうか。

○幸田公文書管理検討室長 今の情報公開法なり、公文書管理法は、いずれも各行政機関が最後行政文書を作成し、保有するという建前になっておりますが、閣議についてのさまざまな資料としては、閣議の庶務を担当しております内閣官房が作成し、保有することになるのではないかと考えております。そういたしますと、その行政機関の長は、閣議については総理大臣になるのではないかと思います。

○梶田委員 内閣にかける必要はないということになるのか。

○幸田公文書管理検討室長 現行法では、ないのではないかと考えております。

○中塚内閣府副大臣 小早川先生、どうぞ。

○小早川委員 話が情報公開法との関係に來ていますので、私も意見を申します。

私も公益裁量開示の問題は1つの重要な点だろうと思いますが、ここではまず、前にも少し申し上げましたがもう一度発言しておきたいのですけれども、4ページの案Aをとっ

た場合に、非公開規定を公文書管理法に置くとそのことからして情報公開法の不開示事由に当たることになるのだという、ここの説明がどうも飛躍があると私は思います。

従来の、情報公開法の立案のときの考え方、そしてその後の運用の考え方としても、個人情報情報は事項的に不開示なのですからそれ以外にもそれ以外のものは、具体的な事実関係の下でこれを公にしたら何が起きるか、その何かが起きるおそれについてどう評価するか、そのようなおそれの定性的判断というのをかませているわけです。

ですから、この、閣議の議事録等にしても、従来の考え方からすれば、中を見て、何が議題になっていて、どのような発言がされているのか、それを公にしたらどういう影響が出てくるのかということを具体的に判断するということになる。これまでの情報公開法の解釈、運用を延長すればそうなるはずだったわけです。

今回、そうではない、当然に不開示情報に当たるんだと言われているのは、ちょっと不穏当な言い方かもしれませんが、情報公開法の実質改正あるいは、これまでの解釈を変更するということに等しいのではないかという気がいたします。

ただ、実質論なんですかね。そこは、出口の、公益裁量開示の話にもつながるわけなのですから、絶対開示されないということではない、建前がだいじなのだとすることであれば、そこは形式的に言えば、そういう立法的判断をこの際1つするということになるのではないかと。ここのペーパーの最初の書き方のように、情報公開法の解釈としてこれは大丈夫なんですよというのは、情報公開法全体の解釈を歪めてしまう恐れがあるのではないかと思います。それが1つです。

あと、公益裁量開示については、私もかなり難しい話だと思います。もしそのように会議の性質からして、内閣あるいは閣議というものの憲法上の位置づけからして、これは非公開なんだということであれば、それを上回る公益とは一体何かあるのかということが問題です。情報公開法で公益開示というときには、よく例に出されるのは、国民の生命・健康に関わるとか、そういったような具体的な公益というものが出てくるわけですが、閣議の議事録の場合に、そういう憲法上に淵源を持つ要請に上回るような公益が問題になるケースとは一体何なんだろうかと。抽象的にもよくわかりませんし、それを具体的に引き直すと、先ほどから議論されていますように、それはだれが判断するのか。内閣総理大臣がこれは開けるべきだと思ったけれども、しかし、第三者機関としては、それは違いますねと、そういう話がシナリオとして成り立つのかどうかですね。ここは非常に難しいところではないかと思っております。

以上です。

○中塚内閣府副大臣 梶田先生、どうぞ。

○梶田委員 今の4ページの案Aの(1)の最初の数行のところ、1の禁止規定を置くことによって、この情報公開法第5条6号に当たるという考え方は、本当にこれでいいのかなという点は、今の小早川先生がおっしゃった見方が正しいのかなと思うのですが、(1)の公開禁止規定というのは、公文書を管理する者に対して公開してはならないよという話。

一方、情報公開法は、国民が情報公開請求をできるということですから、そこにどうしても衝突が起こるのだろうという気がします。

ですから、公開禁止規定を置けば、この不開示情報に当たるのだというのは、果たして本当に言えるのかということは、私もちょっと疑問に思っています。

このような規定の例はあるんですか。今まではなかったということですね。

○幸田公文書管理検討室長 これに類する規定としましては、刑事訴訟法にまさに訴訟に関する記録は公にしてはならないという規定が片一方にあって、プラスして情報公開法を適用除外するという規定が両方刑事訴訟法には書かれているという例はございます。

もしこの「公にしてはならない」という規定だけで、そこが必ずしも明らかでないということだとすると、むしろほかの立法技術としては、例えば「これに該当するものとする」みたいな宣言をするような規定を重ねて置くということがあるのだと思いますけれども、それについても情報公開法との関係で適当なのかどうなのかという検討が必要になるのだろうとは思います。

○梶田委員 情報公開法の開示情報というのは、1つの議事録全体を指しているのではなくて、その中にある個別の部分が不開示情報に当たるかどうかという判断をするという前提で書かれている規定なのでしょうか。これは小早川先生とか宇賀先生にお聞きした方がいいかもしれませんけれども。

○幸田公文書管理検討室長 恐らく、何も規定を置かなければ、まさに先ほどの日銀の議事録についての部分開示と同じように、内容に応じてこの部分は公開、非公開という判断をされていくことになるのだと思われます。

ただ、閣議の議事録に関しては、少しまだ説明が足りませんが、部分的にもやはり公開するということは避けるべきではないかと。全体として非公開という取扱いをすべきなのではないかという前提に事務局は立っております。

○小早川委員 そこは宇賀さんの方が正確かもしれませんが、規定の上では、文書が不開示情報を含んでいれば開示しないというのが、まず第一原則ですね。ですから、その限りでは文書が単位になる。けれども、部分開示がありますので、そこは文書の部分を分けるということで対応できるのなら、それは、開けるべきところはできるだけ開けるということだろうと思います。

○幸田公文書管理検討室長 若干補足をいたしますと、やはり情報公開法の開示事由に当たるかどうかだけで、ここの部分の議事録は出て行きます、ここは出て行きませんとなりますと、閣僚の発言の一部が遠からず出ていく可能性が出てくるとのことだとすれば、これまで議事録を作成してこなかったこととのバランスを考えると、果たしてどうかという判断が内閣サイドでも生じるのではないかと考えます。

○中塚内閣府副大臣 宇賀先生、どうぞ。

○宇賀委員 今の論点ですけれども、まさにおっしゃるとおりで、情報公開法はこういう行政運営情報については事項的なファクターと定性的なファクターの組合せで不開示情報

に当たるかどうかということ判断しているわけです。ですから、5条6号というのは、まさにそういうことです。

ですから、仮にここで一定期間公表しないものとするという規定を置くということになりますと、政府からの能動的な公表は一定期間禁止されますが、他方、情報公開法が適用されるわけですから、開示請求はされてくるわけです。そのときに不開示情報に当たるかどうかという問題が出てくるわけですが、恐らく政府の方としては、それは5条6号に当たるものだという前提の下で、かつ部分開示も適当でないという前提の下で、全部不開示という決定をされるということになると思います。

不服申立てが出てきますと、内閣府の情報公開・個人情報保護審査会の方に諮問されて、そこで恐らくインカメラ審理もして答申をされるということで、場合によっては部分開示という答申が出るかもしれませんが、最終的にそこは行政機関が長の判断で、決断をされるということになるのかと思います。

全国学力テストにつきましては、自治体の方で行いまして、その結果が文部科学省の方に提出されるわけですが、文部科学省は、全国学力テストの結果については行政機関情報公開法の5条6号に該当するものとして不開示にするということを自治体の方に通知の中で明記しています。ですから、仮に開示請求が出てきても、そういう形で対応するという方針はそこで明記されているわけですが、実際に開示請求が出てきたときに、その方針で不開示決定をしたときに、一度審査会の方で審理をして、答申を受けて、それを受けた上で内閣総理大臣が最終的な判断をする。私はそういうことでよろしいのかと考えております。

○中塚内閣府副大臣 小早川先生、どうぞ。

○小早川委員 情報公開審査会が部分開示をせよと言った、しかし、行政機関の長は、つまりここでは内閣総理大臣ですが、それに拘束されるわけではない。それは条文上そうです。ただ、これまでの考え方からすれば、行政機関の長が審査会の答申を覆せるのだからという前提で議論をすることは禁じ手だったはずですね。実際にそれは例が無くはないことは存じていますけれども、拒否権があるからという議論を導入するのであれば、これはまた大問題なのかと思います。

○宇賀委員 拒否権があるからということではなくて、当然のことながら、明文規定はありませんけれども、答申には尊重義務があると思います。実際、99.9%尊重されているわけです。ですから、審査会の方でそういう制度であるわけですから、審議をして、その上で答申が出てから、それは当然尊重すべきであると思います。

ただ、万一それと違う判断をすると、審査会の答申に従わない場合には、そのときには非常に重い説明責任が生じるのだと思います。具体的には、それはどこで現れてくるかというと、審査会の答申というのは公表されるわけですね。不服申し立てに対しては、異議申し立てに対する決定、あるいは審査請求に対する裁決の際に行政不服審査法上、理由付記の義務があるわけですから、その理由の中において、仮に審査会の答申に従わないという

ときに、なぜ従わないかということについて、やはり説得力のある説明ができないといけない。それができなければ、それは理由提示の瑕疵の問題になってくるのではないかと思います。ということになると思います。ですから、合理的な理由なしに従わないということは許されないのだろうと思います。

○竹歳内閣官房副長官 1点、よろしいでしょうか。

今まで一切議事録をつくっていなかったと。つくった途端に行政情報公開法だと。制度は進化するとか、そういう立場から少し段階的に進めるという考え方は可能なのでしょうか。つくった途端にすべてが公開されるんだと。それだと、非常に大丈夫かなという気持ちになるわけです。

突拍子もない質問になってしまいましたかね。

○小早川委員 それは、B案の適用除外案か、情報公開法を適用するにしても特定の条項を適用しないという部分適用除外を考えるかと、具体的に言えば、そういうことをお考えなわけですね。

○竹歳内閣官房副長官 三宅先生が先ほど御指摘なさったように、将来世代には開示されるけれども、今の世代はどうなんだという議論と多分そこが密接で、何のために作成するかという議論だと思うんです。

○中塚内閣府副大臣 御厨先生、どうぞ。

○御厨委員 ですから、やはり一番気になるのは公益裁量開示のところでありまして、これは全く考えないで30年というのだったら、割合やりやすいんですよ。ただ、公益裁量開示というのは、先ほど小早川先生が、そういう実例がありますかねとおっしゃったように、これは恐らく相当な危機状況のときに、ある種のいろんな危機にどういうふう to その時の内閣が対応したかと。それが書いてあるはずだから、それを出せというような状況下以外になかなかこれは出ないような気がするわけです。

だから、そういう意味で言うと、余り気にしなくてもいいのかなという気がすると同時に、しかし、先ほども言いましたように、これがこういう形で責任を取らされるということになると大変だなということと両方ありましてね。ただ、極端なケースだと思うんです。これを余り中心にして、だからできないというようにはしない方がいいというのが私の基本的な考え方で、やはり今、制度はおっしゃいましたが、業態の改革の中も変わってくるでしょうし、いろんな意味で同じ名前で想定しているものも、進化するかどうかはわかりません。退化する場合がありますから、何とも言えませんが、変わっていくということは、ある程度、私のように政治行政を実際に見ている側からすると、そうなのかなという感じがしますね。

○幸田公文書管理検討室長 今のことに関連いたしまして、イギリスにおきましては、情報公開法において閣議の議事録が一応適用除外情報とはされているものの、公益との比較考慮をやる、パブリック・インタレスト・テストをやりなさいという仕組みに情報公開法上はなっているようでございます。

ただ、イギリスの場合、最近も訴訟までいったようでございますが、2003年のイラク派兵についての閣議の議事録について情報公開請求があつて、コミッショナーといいます、日本で言えば審査会のような組織が出すべしという採決を出したけれども、情報公開法上、それを大臣拒否権でひっくり返せる仕組みがあつてというバランスをとる仕組みがイギリスの場合はあるようでございます。

ドイツがどうなっているのかということも含めて、少し調べて、外国でどうなっているのかということも調べて、次回、御報告したいと考えております。

○梶田委員 ちょっとお伺いしたいのですが、我が国の場合は、審査会は現物の書類は見られるのでしょうか。

○幸田公文書管理検討室長 はい。

○小早川委員 ただ、行政機関の側で出したがらないケースはありますね。実際、必ず見ているというわけではないです。

○梶田委員 こんなことをここで言っているのかわかりませんが、いろんな会議の議題が出てきますが、内容を見ると、これを開示すると自由闊達な議論ができなくなるとか、連帯責任の問題が発生するというようなことは書いていない、そのような議論をやらないような閣議だって、場合によってはあるわけですね。それでもすべて今回の考え方は、20年なり、30年は非公開にしてしまうという考え方ですね。

○幸田公文書管理検討室長 事務局の今の考え方としては、やはりその議論が行われたのか、行われなかったのかも含めて、議論が行われなかった会議だから出していいという考え方は取らない方がいいのではないかと思います。すべて非開示にするなら、非公開と整理をすべきなのではないかと考えております。

○中塚内閣府副大臣 小早川先生、どうぞ。

○小早川委員 公益開示について、念のためということで、ちょっとよけいかもしれませんが、この制度設計案では、非公開原則をとる、それは政府を拘束する、だから、時の政府が開けたくても勝手に開けてはいけないよという前提なわけです。ここで私たちが今、議論している状況というのは、その、時の政府が開けたい気持ちになってしまったというときですね。そのときに、この非公開原則というものを全然チャラにしないような、本当にまじめな公益判断というのをどうやって確保するのかということなのでして、レアケースかもしれませんが、やはりそれは、かなり真剣に考えなければいけない話ではないかと思います。

○中塚内閣府副大臣 予定をしておりました時間を過ぎました。たくさん御意見をいただきまして、どうもありがとうございました。

今、お示した資料4について、たくさん御意見をいただいたわけなのでありますが、そういったことも踏まえまして、海外の事例等の調査をし、その上でまたお諮りをして、更に議論を詰めていきたいと考えておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

本日は、この辺りで閉じさせていただきますが、今日は本当にどうもありがとうございました。

ました。またよろしくお願いいたします。