

## 第12回

# 公文書管理の在り方等に関する有識者会議

平成20年10月16日（木）

内閣官房 公文書管理検討室

午前10時00分開会

○尾崎座長 皆さん、おはようございます。定刻でございますので、ただいまから第12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。

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

(カメラ退室)

○尾崎座長 それでは、早速でございますけれども、議事に入らせていただきたいと思います。

本日の議題は、最終報告案の討議ということになっております。前回の会議でご了承いただきましたとおり、宇賀座長代理を初めといたしまして数名の委員の方にお集まりいただきまして、これまでの議論を踏まえて、最終報告案の起草をお願いいたしました。

その結果の案が皆様のお手元にお届けしてあるわけでございます。この案について、有識者の皆様から本日はご意見をいただきたいと思います。これはなんかもうこれで了承してくれという意味ではございませんので、本日大いに議論をしていただきたいと思います。

最初に、事務局のほうからこの最終報告案の内容を説明してもらいますので、それをお聞き取りいただいてご議論をいただきたいと思います。

それでは、事務局、どうぞ。

○山崎室長 それでは、私のほうから説明させていただきます。お手元に資料1と資料2という2種類お配りしておりますけれども、資料1が修正した文章を埋め込んだ部分でございます。資料2のほうは前回の中間報告からの変更点がわかるように書いてございますので、この資料2に基づきましてご説明したいと思います。

まず、表題は当然のことながら「公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告」ということでございます。

1枚おめくりいただきますと、前文でございますけれども、これは中間報告のときに早急に取り組むべき課題というものを最後のほうに記述したわけでございますけれども、それをもう一回書くのも芸がありませんので、それを踏まえて前文のほうに盛り込んだという趣旨でございます。

それでは、ここは加筆した部分がございますので、変更点につきまして朗読させていただきます。

○岡本企画官 それでは、朗読いたします。

これまで合計12回の会議を開催し、有識者からのヒアリング、各府省の現状調査結果等の報告聴取、論点討議等を実施して検討を進めてきたところであり、本年7月には基本的な方向性について取りまとめた「中間報告」を公表した。この中間報告に対し、7月から8月にかけて国民の皆さまからの御意見等の募集を行ったところ、合計71件の御意見等が寄せられ、当会議の議論の参考とした。

当会議では、中間報告において、最終報告に向けて引き続き検討すべき事項とされた、立法府、司法府といった行政機関以外の文書の取扱い、IT化への対応などについても検討を行ったほか、新たな公文書管理法制に盛り込むべき事項についても検討を行った。今般、一連の検討の結果について、「最終報告」として取りまとめ、公表するものである。

今後、政府においては、公文書管理法制の立案作業が進められることとなるが、当会議における議論の結果を十分に踏まえ、国民の期待に応え得る公文書管理システムを構築する法制度の確立に向けて格別の努力がなされるよう要望したい。また、中間報告で指摘した早急に構すべき事項については、新たな公文書管理システムへの円滑な移行を図るための基盤づくりとなることを十分認識した上で、公文書管理担当機関及び各府省において、着実に取組を推進するよう改めて要請するものである。

○山崎室長 次に目次でございますけれども、前回ご説明しましたとおり、中間報告の構成に加えまして、(4)のオといたしまして、IT化への対応というのを盛り込んだところでございます。

また、独法、立法、司法、地方公共団体及び民間の文書につきまして新たに項立てしました。これは中間報告では検討するというふうになっていた部分でございますけれども、これを独立させたということでございます。

また、5の公文書管理担当機関の在り方の(3)といたしまして、利用の仕組み・施設ということで、これも項立てしました。

また、最後、6といたしまして、公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項についてということで、法律に盛り込むべき事項のイメージを記述したものでございます。

次に、1ページから本文でございますけれども。1ページから3ページまで、1の基本認識から制度設計にあたっての基本的な考え方、ここにつきましては余り変更点はないのでございますけれども、公文書の意義のところ、「国民のアイデンティティ意識を高め、独自の文化を育むことにもなる」というのをつけ加えております。

また、中間報告では21世紀にふさわしいというのがあったんですけれども、21世紀で終わっ

てしまっはというようなこともありまして、「国民の期待に込え得る」というのを追加した、  
変えたということであります。

2 ページの2 の直前の文章、これも同じでございます。

また、3 の制度設計にあたっての基本的な考え方ということで、(5) でございますけれども、これ赤いのがはつきり出ていないかもしれませんけれども、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、公文書がより一層移管され、利活用される仕組みをつくるというのが中間報告でございましたけれども、ここでは更に「施設」をつけ加えたものでございます。

次の4 ページ、ここは若干の字句修正がございまして、意思決定過程というのをもっとはつきり経緯も含めたということで趣旨をより一層明確化したというところでございます。

そして、その上のアの主な問題点のところは、保存されていないのではないかとこの投げかけ主張だったのを、必ずしも、ここだけちょっと表現が違ったので適切に保存されていないというふうに直したところでございます。

次に、5 ページの※のところでございますけれども、その3 つ目でございますけれども、ここは国家公務員制度改革基本法に記述が盛り込まれましたので、意思形成過程におけ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については、国家公務員制度改革基本法における国会議員との接触に関する記録に係る規定にも留意すべきということにいたしました。

次は6 ページ、7 ページ、8 ページは特に変更点はございません。

次に、9 ページの(2) の延長・移管・廃棄でございますけれども、そこは若干字句修正を行ったのと、各府省において基準に基づき適切な判断が行われているかについて公文書管理担当機関がチェックする仕組みとする。中間報告では下の※にあったような表現でしたけれども、それも本文の記述というふうに変更したということでございます。

次の10 ページでございますけれども、ここは若干の字句修正とともに、この○のところでございますけれども、具体的には、①各府省において、ファイル管理簿にファイルを登録する際、保存期間満了時の移管・廃棄の扱いについて公文書管理担当機関が定める統一的基準に基づき一時的な評価・選別を行う。②各府省の一時的な評価・選別の結果について、公文書管理担当機関がチェックする。また、③といたしまして、各府省及び公文書管理担当機関の評価・選別の判断について、公文書管理に関する専門家が適切にサポートする仕組みとするというのに変えております。

次の11ページでございますけれども、これは問題点のところ、地方の居住者にとっては国立公文書館等が保有するデジタル化されていない歴史公文書等を容易に利用できない。また、イの方向性のところは、シームレスという言葉がどうかというようなお話もございましたので、「可能な限り移管前と整合性のとれたものとする」というふうに変えてあります。

次に、ウの具体的方策につきましては、この4つ目の○のところでございますけれども、あわせて、移管文書の写しを各府省が保有することを認め、当該写しは情報公開法の対象外とし、原本は移管後のルールに従い公開する仕組みについて検討すると。いわゆる半現用という概念について記述したところでございます。

これは法制局との関係もあるかもしれませんが、ぜひこういうような形で検討するという表現になっております。

次の11ページ最後の○でございますけれども、ここも若干表現を変えておまして、移管後の公開範囲につきましては原則公開の基本的考え方の下、移管促進の観点も含め、移管前と整合性のとれたものとなるよう、現行の利用制限の範囲を見直すとともに、必要な場合には移管元の府省が意見を述べることができる仕組みとすると。これは前回の会議で資料8としてお出しいたしましたけれども、具体的にどこまでというのは案①、4号情報までにするのか、あるいは5号、6号まで含めるのかというのはさらなる検討が必要かと思っております。

その際、相当期間が経過した文書の公開ルールの在り方について、一時的に時の経過とともに不開示とすべき事由は減っていくものであることだという一般原則を書いております。あるいは、国際的動向・慣行（1968年ICAマドリッド大会において決議された、利用制限は原則として30年を超えないものとすべきとする「30年原則」等）、こういう国際的動向・慣行を踏まえたものとする。

また、移管後の文書の利用制限について、利用者が不服を申し出た場合に、その制限が適切であったのかどうかについて、第三者がチェックする仕組みを含め、救済の仕組みを整備すると。要は、利用制限の範囲は拡大する方向で検討するものの、ちゃんとそういう救済の仕組みを整備するという記述でございます。

また、移管後の文書につきまして、個人情報保護のための仕組みを整備するとともに、著作権法との関係整理について検討すると。

また、国立公文書館以外に行政機関等から公文書の移管を受けて保存し、利用に供している機関（外務省外交史料館、宮内庁の書陵部）においても、公文書の利用の促進等を図るため、それぞれの特性も踏まえつつ、国立公文書館と共通のルールとすることという記述になってお

ります。

次に、13ページでございますが、ここは再掲という形で前にあったものをさらにこの専門家の関与等について記述したところでございます。

また、14ページには内閣府が行っております実証的パイロット事業を関係機関の協力を得て、強力に推進し、中間書庫（集中書庫）の仕組みの活用に向けて、その実証結果に基づく知見を逐次各府省に提供していくというのをつけ加えております。

次は、これも既に前に記述したことがあるので削除したのと。

16ページの具体的方策のほうでは、公文書管理担当機関及び各府省においてということで文書管理に関する専門家を確保し、専門的、技術的視点から職員を支援すると。また、公文書担当機関においては、文書管理に関する専門家に求められる資質や具体的な職務内容、養成方法について検討するというようにしたところでございます。

次に、17ページでございますけれども、上のほうは再掲のものが書いてございますので。オといたしましてIT化への対応というのを新たに項立てしたところであります。では、これ全く新規でございますので、このIT化への対応のところを朗読させていただきます。

○岡本企画官

オ IT化への対応

(ア) 主な問題点

- 多くの文書が電子的に作成されているにもかかわらず、保存は依然として紙媒体中心に行われているため、ITを活用した業務の効率化が十分図られていない。
- 電子的に作成された文書について、媒体、フォーマット、メタデータ等に関する長期保存のルールがなく、電子文書のままでの国立公文書館への移管・保存が行われていない。
- 電子文書の管理が属人的になりがちで必要な情報共有が進みにくい。
- 現在の文書管理システムは府省ごとに仕様が異なり利用が低調、文書管理システムと個別業務システムとの連携が不十分、霞が関WANにおける電子文書交換システムの使い勝手が悪いなど、文書の保存、流通、利用の各場面において、電子文書の利便性、有用性が生かされていない。
- 地方の居住者にとっては、国立公文書館等が保有するデジタル化されていない歴史公文書等を容易に利用できない。

(イ) 方向性

- 電子的に作成された文書が、各府省における保存・利用から、国立公文書館へ移管され、長期的に保存・利用されるまでのライフサイクルを通じて、一貫して電子的に処理できるようにする。
- 組織内の情報共有を進めるとともに、適正な情報管理を行うため、電子文書の管理・取扱ルールを確立・徹底するようにする。
- 文書管理及びその他の業務を通じたITの活用（文書管理システムと個別業務システムの連携など）により、業務を一貫して電子的に処理できるようにする。
- デジタルアーカイブ化をはじめとするITの活用等により、一般の国民や海外からの利用を強力に促進するとともに、地方公文書館や国内の関係機関のデジタルアーカイブ化、横断検索等の相互連携が図られるようにする。

(ウ) 具体的方策

- 電子的に作成された文書の利便性、有用性を生かすとともに、適正な情報管理を行うため、効率的・効果的な業務・システム最適化のフレームワークの中で政府全体として利用可能な一元的な文書管理システムを整備し、文書管理システムと個別業務システムの連携、霞が関WANにおける電子文書交換システムの改善等を行う。
- 総務省は、一元的な文書管理システムにおいて、電子文書の管理・取扱ルールを確立し、業務の効率化や適正な情報管理を図る観点から、分類基準に沿って適切に管理できる機能、電子決裁機能、情報の漏えい、改ざん等不適切な取扱いを防止する機能等を整備するとともに、情報の検索の容易性や知識基盤としての活用を促進する観点から、メタデータの標準化を図り、システムの検索機能を充実する。
- 各府省は、一元的な文書管理システムを活用し効率的・効果的な情報管理を行う観点から、以下のような取組を行う。
  - i) 紙の文書も含め、文書の収発に関する情報、所在に関する情報は一元的な文書管理システムにおいて集中的に管理する。
  - ii) 電子的に作成・取得した文書は、原則として一元的な文書管理システムにおいて管理する。
  - iii) 決裁に係る案件は、原則として一元的な文書管理システムを利用して電子的に行う。なお、電子決裁による意思決定の迅速化の効果が得られるよう、決裁階層の簡素化を含む現行の業務処理手順の見直しを併せて行う。
  - iv) 一元的な文書管理システムを最大限活用し、業務の一貫した電子的処理を実現する

観点から、現行の文書管理規則等について必要な見直しを行う。

v) 文書の登録状況や電子決裁の利用率など、一元的な文書管理システムの利用状況について把握し、職員研修等を通じ利用の促進を図る。

○内閣府及び国立公文書館は、電子的に作成された文書が、各府省において適切に保存され、国立公文書館に電子的に移管・保存されるよう、「重点計画－2008（平成20年8月20日IT戦略本部決定）」等に沿って、国際基準を踏まえた媒体変換ルールや長期保存フォーマット、メタデータの在り方等を検討し、各府省における作成・保存の段階からこれらに対応する方策を講じるとともに、国立公文書館への電子的な移管・保存のためのシステムを構築する。

○一般の国民や海外から公文書をより利用しやすくするため、国立公文書館やアジア歴史資料センター等におけるデジタルアーカイブ化、システムの機能強化、地方公文書館や関係機関と連携した所在情報の一元的な把握・検索機能の充実等を推進する。

#### (5) 独立行政法人等、立法府、司法府、地方公共団体及び民間の文書

○独立行政法人等の文書については、法人の公的性格にかんがみ、国とは別の法人格を有するものであることにも配慮しつつ、適正な文書管理を確保する仕組みや国立公文書館への移管を可能とする仕組みを整備する。

○立法府、司法府の文書については、三権分立の下、それぞれで管理が行われているが、文書の保存や利用について必ずしも十分とは言えない面がある。国立公文書館法では、国の機関として立法府及び司法府からの文書も国立公文書館への移管対象となっているが、これを促進するため、これら三者が定期的集まり、移管ルールの協議や情報交換、検討を行う場を設定し、これを法的に位置付けるなど、同館への移管を促す仕組みを検討する。また、立法府、司法府においても、行政府の公文書管理の在り方の見直しを参考にして、適切な措置が講じられることを強く期待したい。

○地方公共団体の文書については、それぞれの団体で管理が行われるとともに、このうち歴史的に重要なものなどについて地方公文書館での保存・利用が行われている。こうした地方公共団体の文書管理が自治事務として行われていることにも配慮しつつ、国の公文書管理の在り方の見直しを踏まえ、地方公共団体における公文書管理の在り方の見直しの支援や国立公文書館と地方公文書館との連携強化の在り方などについて検討する。

○民間に保存されている歴史的な文書については、国の機関から民間法人に組織変更が行われ、当該法人で引き続き保管している公文書に歴史的に重要なものがある。また、民間

でも歴史的に重要な文書を保有している場合があり、こうした文書の散逸を防ぎ、適切な保存が図られることが重要である。このため、民間の保有する文書を国立公文書館が受け入れられる仕組みを検討するとともに、民間において歴史的に重要な文書が大切に扱われ、後世に引き継がれていくよう、文書の重要性に関する啓発・広報活動を行う。

○山崎室長 この（５）につきましては、中間報告では今後の検討課題ということになっておりましたけれども、ここではっきりと独立行政法人等については移管の仕組みを整備するというのを記述したところであります。

また、立法、司法の文書についても協議機関の設置等により促進すべき。また、立法、司法の文書管理につきましては、これは行政から余りあしろうしろということもできませんので、ここは適切な措置が講じられることを強く期待したいという表現にしております。

また、地方につきましては自治事務でございますので、これは財政的支援というのは極めて困難でございますので、その中で何ができるかということで地方公共団体における公文書管理の在り方の見直しの支援、あるいは国立公文書館と地方公文書館との連携の強化というものについて記述しているところでございます。

また、民間に保有されている歴史的な文書につきましては、これは民間の文書につきましても何らか適切に管理するとかいうのができないだろうかというご議論もございましたけれども、ここも、民間のものにつきましてあしろうしろということはなかなか難しいと思われまますので、そこは適切な寄贈が行われる仕組みということで記述し、国としてはそういう文書の重要性に関する広報・啓発活動を行うという記述にしたところでございます。

次に、21ページの公文書管理担当機関の在り方でございます。ここはこの組織の在り方につきましては中間報告では全部国に戻す、全部国の組織とするという案、そして制度官庁は内閣に一元化するということまでは案、案も同じでございますけれども、国立公文書館の部分について「特別の法人」にするという案を軸に検討すべきということであったわけですが、ここはいろいろと考えた結果、案の「特別の法人」と位置付けることが適当であると考えているという記述になっているところでございます。

この組織の在り方につきましては2つ目の○を若干しています。まず機能・役割については、そこは行政機関のみならず立法府や司法府からの文書の移管も視野に入れたというような表現にしております。また、機能・役割の中で⑧の人材育成・研修・研究といったようなものを入れております。

また、(2)の組織の在り方の2つ目の黒丸でございますけれども、ここは若干表現を変えておまして。その一方で、立法府・司法府の公文書については、国立公文書館法において、国の機関として立法府及び司法府からの文書も移管対象となっていると、こういう制度になっていることをはっきり記述して、しかし、実態として受け入れが進んでいないという記述にしております。円滑な受入れの促進を念頭に置いた場合、行政部門の機関では調整が円滑に進まない可能性も考えられた。こうしたことを踏まえ、現在、独立行政法人とされている国立公文書館を、法人形態による弾力的な業務執行のメリットを活かしながら、行政部門を越えてより広く職務を果たすことが可能な「特別な法人」に改めるほうが制度改正の目的に沿うのではないかという考え方もあるという記述にしております。

次に、22ページにつきましては、ここはちょっとこの「特別な法人」が適当であるという理由の部分に記述した部分でございますので、両案の検討の結果から朗読させていただきます。

○岡本企画官

○両案の検討の結果、①案とした場合、予算が単年度主義であることなど行政機関故の様々な制約のため、組織運営が硬直的となったり、柔軟性に欠ける事業執行が行われることなどが懸念されたところである。

○他方、②案については、行政機関とは別個の法人格を有し、一定の独立性を有することから、法人の判断により、文書管理やIT等の専門家の柔軟な登用などの多様な人事管理が可能となるほか、複数年契約の活用によるコスト削減など弾力的かつ効率的な組織・業務運営を行うことが出来るメリットなどが大きい。例えば、当会議における検討により、公文書管理担当機関が新たにになる機能として、各府省が保存期間満了時に行う移管・廃棄の評価・選別についてのチェックを挙げたが、この機能も登用した専門家に専門的・技術的観点から適切に対応させることにより、有効に機能させることが可能となるものとする。

○さらに、立法府及び司法府からの移管の促進を図るため、国立公文書館・立法府・司法府の三者による移管ルールの協議や情報交換、検討を行うための仕組みを盛り込むことなどについても検討を行う必要がある。当会議としては、これらの機能を適切に担える組織とするためには、国立公文書館を②案の「特別な法人」と位置付けることが適当であるとする。なお、②アンケートとする場合には、制度官庁と密接な連携を図り、一

体的な機能発揮をしていくことが必要不可欠である。

○山崎室長 次の○につきましては、若干つけ加えたところがございますけれども、併せて各府省の文書管理担当課についても新たな役割や機能の強化に対して的確に対応できるよう、文書管理に関する専門家の活用も含め、必要な業務体制の整備を図るべきであるという記述にしております。

ということで、制約条件なしに考えた場合、①案の全部国にするというほうが国家事業としての位置付けがはっきりするというのは確かにあるかもしれませんが、国の機関の場合、例えば採用についてはいわゆる係員の採用についてはすべて競争試験で行うということでありまして、選考採用はできない。また、単年度主義なので、例えばデジタルアーカイブ化も当初10年計画のものを時代の要請で四、五年でやらなきゃいかんというふうに変更する場合、なかなか国の機関では単年度主義なので難しい面があるのではないか。その点、法人だと弾力的な運営になるのではないかというような趣旨のことを記述したところがございますので、これにつきましても後ほどご議論いただければと考えております。

次に、23ページでございますけれども、利用の仕組み・施設。これは特出しをしたということでございまして。国民等が公文書を利用するに当たっての便宜、国の機関の利便性と機動性の確保、更には国民のアイデンティティ意識の向上に対する貢献等に配慮し、国民が利用しやすいことはもちろん、行政府・立法府・司法府の職員が随時利用できる、括弧で書いていますけれども、霞ヶ関地区周辺などの場所を念頭に置き、計画的に整備を図るよう早急に検討を開始する必要がある。これについては霞ヶ関地区周辺というのについてもまたご議論いただければと考えております。

次に、24ページでございますけれども、最後に、公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項についてということで。ちょっとこれ表題が長ったらしいんですけども、なかなか法制局の関係とかそういうのもございましてこういう表現にしているところでございます。

ここにつきましては新しい文書でございますので、朗読させていただきます。

○岡本企画官

#### 6. 公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項について

以上1～5に記述した事項のうち、今後、政府において、公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項について整理すると、おおむね以下のとおりと考えられる。政府においては、

本報告書全体の趣旨、内容等も踏まえ、以下の事項を中心に、更に法制技術的な検討を行い、具体的な法案の立案を進めるべきである。

(1) 公文書管理法案（仮称）の目的について

○目的規定の要素としては、国民主権の理念にのっとり公文書等の管理に関する基本的事項を定めるものであること、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たしていく上で公文書等の適正な管理が必要であること、行政の適正かつ効率的な運営を図ることが必要であること、歴史的に重要な公文書等の適切な保存と利用を図ることが必要であることなどを盛り込むこと。

(2) 公文書等の定義等について

○公文書については、作成、保存、移管、利用の全段階を通じ統一的に管理することが重要である。したがって、各府省が管理する行政文書と国立公文書館等が管理する移管後の文書等（移管後の文書等については「歴史公文書等」とする。）については、公文書管理法における統一的な管理ルールの対象とすること。あわせて、独立行政法人等の文書について、法人の公的性格にかんがみ、国とは別の法人格を有するものであることにも配慮しつつ、行政文書に類するものとして対象に含むこととし、これらを一括して「公文書等」として定義し、規律すること。

○立法府及び司法府の文書についても、歴史的価値を有する文書については国立公文書館への移管を促進するための必要な措置を盛り込むこと。

○あわせて、民間に保存されている歴史的な文書についても、寄贈等により国立公文書館が受け入れられる仕組みについて、公文書管理法において検討すること。

(3) 行政文書の管理について

○公文書管理担当機関は、公文書管理委員会（仮称）の意見を聴いた上で、行政文書の作成、分類、保存、移管及び廃棄その他の管理に関する基準を定めること。

○各府省は、法令及び公文書管理担当機関が定めた基準に従い、当該府省における文書管理規則（行政文書の作成、分類、保存、移管及び廃棄その他の管理に関し定めたもの）を設けること。各府省が設ける文書管理規則については、公文書管理担当機関があらかじめチェックする仕組みとすること。

○各府省の職員は、当該機関の意思決定及び事務事業の実績について文書を作成し、作成した文書を相互に密接な関連を有する集合物（行政文書ファイル）に集約・整理することを原則とすること。

- 各府省は、行政文書ファイル等について、保存期間、保存期間満了時の措置等をあらかじめ定め（レコード・スケジュール）、これらのファイル情報を記載した行政文書ファイル管理簿により管理すること。
- 各府省は、行政文書ファイル等について、その性質や保存期間の経過等に応じ、適切な保存場所において保存すること。各府省は、当該保存業務について、公文書管理担当機関が管理する中間書庫（集中書庫）に委託することができること。
- 各府省が行政文書ファイル等ごとに設定した保存期間及び保存期間満了時の措置（移管又は廃棄）について、公文書管理担当機関は変更を求めることができること。
- 各府省は、少なくとも毎年度一回、行政文書の管理状況の調査を行い、この調査結果を公文書管理担当機関に報告すること。
- 公文書管理担当機関は、各府省の行政文書の管理状況について、必要に応じ報告を求め、実地に監査するとともに、必要な改善措置を求めることができること。公文書管理委員会（仮称）は、行政文書の管理の改善に関し必要な勧告を行うことができること。

#### （４）独立行政法人等の文書の管理について

- 独立行政法人等は、行政文書の管理ルールを参酌して、当該法人の文書管理規則を設けること。
- 独立行政法人等は、公文書管理担当機関と協議して定めるところにより、当該機関が保有する歴史資料として重要な文書の適切な保存のために必要な措置を講じること。公文書管理担当機関は、本協議による定めに基づき、歴史資料として重要な法人文書について、独立行政法人等との合意により、移管を受けること。

#### （５）歴史公文書等の管理について

- 国立公文書館等は、歴史公文書等について、専用の場所で適切に保存するとともに、所蔵資料の目録を作成し、一般の利用に供すること。
- 歴史公文書等の公開範囲に関して適切に措置するとともに、歴史公文書等の利用制限に関し、利用者が不服を申し出ることができるようにし、それについて公正な第三者がチェックする仕組みを含め救済の仕組みを整備すること。
- 歴史公文書等の管理に関するルールを明確化しつつ、そのルールが国立公文書館・宮内庁書陵部・外務省外交史料館において、それぞれの特性を踏まえつつ、共通ルールとして運用されるような仕組みとすること。

#### （６）公文書管理担当機関の機能強化等について

○公文書管理法案（仮称）と国立公文書館法との関係を整理した上で、公文書管理担当機関の機能を強化すること。また、国立公文書館の組織と業務の在り方については、検討結果を踏まえ、必要に応じて所要の組織法の改正を行うこと。

○基準の作成等に当たって意見を聴くための、公文書管理に関する有識者による公文書管理委員会（仮称）を創設すること。

○立法府及び司法府の文書についても、歴史的価値を有する文書については国立公文書館への移管を促進するための必要な措置を盛り込むこと。

○公文書管理担当機関は、国の機関、独立行政法人等からの求めに応じて、専門的・技術的助言を行うこと。

(7) その他について

○地方公共団体は、その保有する文書の適切な管理・利用の実現のために必要な措置を講ずるよう努めること。

○山崎室長 ただいま朗読いたしました6の公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項についてにつきましては、前回お配りいたしました資料8で範囲の問題、あるいはそのシームレスな整合性のある仕組みをどうするか等について資料をお出ししたわけですが、それをもとに文章化したものでございます。

またあわせて、25ページの4つ目の赤丸にございますように、中間書庫につきましても法制に何らかの形で盛り込むということ等をつけ加えたところでございます。

報告案の説明は以上でございます。

○尾崎座長 ご苦労さまでした。

討議に入ります前に、第10回の有識者会議の際に、総務省のヒアリングでございますが、その際に高橋伸子委員から総務省の文書管理業務の業務システム最適化計画に関しまして、霞が関WANの利用状況等についてご質問がございました。それがまだそのままになっておりますので、総務省の行政管理局から報告をさせていただきます。

○長屋参事官 資料3に則しましてご説明申し上げます。

1ページ目をご覧いただきたいと思っております。図がございまして、右側に緑色で塗った四角い箱がございまして、これは現在開発中の一元的な文書管理システムを説明してございます。業務の一貫した電子的処理を実現するために開発しているものでございますが、機能につきましては文書の収発や、所在に関する情報を集中的に管理する。それから、保存する文書につつま

しては基準に沿って体系的に整理していく。また、改ざん防止、セキュリティの徹底を図る。さらに、電子決裁機能も有すると、このような機能を有するシステムをつくっているわけですが、これを自分の省の外とのやりとりをする場合に、霞が関WANあるいは地方公共団体の場合LGWAN、このネットワークを使ってやりとりをするということになるわけですが。

そのときのツールといたしましては、国民・企業との間の申請等についてはe-Govとっておりますが、電子申請システムを使います。それから、各府省、地方公共団体の間では電子メールという方法と電子文書交換システムと、この2つの方法が主でございます。

2つの間の違いは、電子文書交換システムというのはいわゆる電子的に公印を付してやりとりをするということでセキュリティレベルを非常に高くしたものでございまして、機密性を有するようなものは電子メールなどでは改ざんなどの危険があるので、このシステムを使うことになるわけでございます。委員の方から、この電子文書交換システムについてどうも使い勝手が悪いとか余り知られていないというような指摘もあるので、この辺のところはどうかというご質問があったわけでございます。

2ページ目でございますが、霞が関WANのコンテンツとして、電子メール機能や電子掲示板機能につきましては、その使用状況は電子メールは地方公共団体とのやりとりも含めると年間1,000万件以上、電子掲示板についても180万件といった数字が出てございます。

電子文書交換システムの利用の現状は項目2に記してでございますが、いずれも19年度の実績で霞が関WANの中では1,200件、それから霞が関WANとLGWANの間では2,000件ほどという数字となっているわけでございます。

電子文書交換システムというのはいわゆる電子的な公印である電子署名をつけます、これを暗号化いたしますしてその電子文書の真正性・機密性を確保し、改ざんされないようにして送受信するシステムでございまして、3ページ目に簡単に図示してございます。

まず文書の作成者がログインして作成しました後、官職の署名者が、例えば局長印など署名の付与をいたしまして、文書取扱主任の方で文書を送信いたします。この際暗号化されて送信されるわけです。また、受信側もその文書取扱主任がそれを受けまして署名検証、つまり受領しましたということでまた発信者の方にその受領通知を発信すると、こういうシステムになっているわけでございます。

お戻りいただきまして2ページ目でございますが、文書交換システムの改修は19年度にしてございます。専用ソフトから一々インストール作業をするようなことは省略するという改修を

したわけでごさいます、20年度の今までの実績を見ますと、件数は19年度よりも増加傾向にはございます。

一方で、今回各省の文書取扱責任者等の、職員に聞き取り調査をいたしました。その結果はそのシステムを理解している利用者が少ない、あるいは受領者側が紙文書に赤い公印が押してある文書が欲しいという求めがあったりする、また紙による不便を感じていない、また公印をできるだけ省略してやりとりしましょうということにしておりますけれども、そういった場合には電子メールを利用しているといった話がありました。さらに使い勝手の面では、3ページ目にあるとおり、ログインの回数がそれぞれのところで必要になっているということで4カ所必要になりログインの回数が多かったり、利用者の証明のICカードを使うということになっていますが、このICカードリーダーがそれぞれ必要だったりということで、職員にとって必ずしも使いやすいシステムとは言えないといった聞き取り調査の結果でした。

委員の指摘やこれらの聞き取り調査結果を踏まえまして、11月には全府省を対象としたアンケート調査を実施いたしまして、この辺の活用の在り方を見直してまいりたいと思っております。主な検討事項といたしましては、まずこの電子文書交換システムを利用すべき対象文書というのはどういった文書で、どういったものはこのシステムを使っていくべきではないかといった整理が必要かと思われまして、システムの操作性改善といったことも具体的に検討する必要があると考えてございます。

○尾崎座長 ありがとうございます。

高橋先生、よろしいですか、今の。

○高橋（伸）委員 行政管理局のほうで詳細な数字を調べていただき、ありがとうございます。以前、電子メールと掲示板のところが数字があがってきていたんですが、私が要求していたのが電子文書交換システムということで、ここについてなかなか調査困難だということだったんですが、数字があがってまいりました。

それで、ご説明ありましたとおり、霞が関WAN内でも活用というところに問題があるということと、それから、霞が関WANとLGWANの間の数字の1,959件という、こここのところが私は大変気にしておるところです。ですので、後ほどまた意見を申し上げますけれども、記述が霞が関WANだけで今回の報告書がよいのかどうか、そのLGWANとの、つまり地方と国の府省とのやりとりの部分の改善についてもお願いしたいと思っております。

いずれにしても、この電子文書交換システムは莫大な費用を投じて今改善も行われているところで、ITの問題とされた情報漏えいであるとか、改ざん、セキュリティというところ

に関して、かなり精度の高いものがつくられているということですので、活用していただくと。つまり、現用文書の作成保存のところにも今後新しくできる組織がきちんと関与するということをお願いしたいと思います。

以上です。

○尾崎座長 それでは、最終報告案について議論を進めたいと思います。全部一遍にでもいいんですが、少し区切ってまいりますと。まず、一番最初の前書き、それから1の基本認識、2の公文書管理の改革目標、3の制度設計にあたっての基本的な考え方、これで大体3ページぐらい、4ページぐらいあるんでしょうか。まずそれをひとまとめにしてご意見を伺いたいと思います。

その前に、朝倉先生、いかがでしょうか。非常に官庁文書で読みにくいという、ジャーナリストの鋭い目からしてですね、どうにもならないという感じはないでしょうか。

○朝倉委員 今のところまででしたらそんなに気にならないんですけれども、実は4の公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）というやつ、これは中間報告のときにもちょっと気になるなとちょっと申し上げたんですが。いよいよ最終報告ということで、そうしますと、この丸括弧の意味というのは全くないという。むしろ率直に申し上げて、丸括弧ゴールド・モデルなんていうのはとっても気恥ずかしいなという感じがするんですよ。ここに大学の先生方もいらっしゃるけれども、こういうレポートが出てきてどうなんだろうね。こういう意味のない、あるいはなくても全く構わない表現というのはちょっと削っちゃったらどうか。言葉の問題としては最終報告に向けてはそのことをちょっと、これは多数決で決まるような話なのかなとも思いますけれども、ちょっとお考え願えないかなと思っております。

○尾崎座長 おっしゃる趣旨は非常によくわかるんですけれども、この問題、座長としてはすごくつらいところでして。なぜかと言いますと、一番ご熱心な方がやめられてしまったわけですね。その後に外しちゃうというのは、できることなら何とかこらえていただきたいと。

（笑）これ座長の泣きなんですけれどもね。おっしゃる趣旨は非常によくわかるんです。大変ご熱心にこの問題に取り組んでいただいた方でもありますので、そこはぜひお許しを。

○朝倉委員 座長にお任せいたします。

○尾崎座長 何とか読めるよというお話で安心しましたが、中身に入りたいと思います。それでは、1から3まで、何かご意見ございますでしょうか。

1ページで、国民のアイデンティティ意識を高め、独自の文化を育むという文章が出ました。これカナダに例があるようなので日本もぜひ入れたらいいんじゃないかということでこういう

案になっているんですが、よろしゅうございますか。

21世紀にふさわしい国民の期待に応え得るといように直しましたが、永遠に続いてもらいたいもんですから、21世紀に限ることはないという考えであります。

もしそれでよろしければ、またちょっと一番前の前書きの赤いの下から4行目に、参考資料○参照と書いてあるんですが、これは参考資料はどこに。

○山崎室長 これ、今は入っておりませんが、中間報告の最後の早急に構すべき事項という1ページぐらいのものがございまして、それをそのまま参考資料に忘れないようにくっつけるというのでいかがかと考えております。

○福井参事官 現在29ページに消された状態で見ている部分です。

○尾崎座長 そうですか。確定版にはそれがつくわけですね。

○福井参事官 それを参考資料という格好で。

○尾崎座長 確定版にはついて、それでいかがかと。内容は中間報告と変わらないと。

○山崎室長 今の資料の29ページで消してある部分ですけども。

○尾崎座長 ということだそうでございます。

それでは、4に、ゴールド・モデルの話になります。4についてはいかがでしょうか。

どうぞ。

○加藤(丈)委員 感想めいた話ですけども、この4の構成ですけども、何か全体を読むと平板な感じがするんですが。中身を見ると、(1)、(2)、(3)と(4)、(5)というのはかなり次元の違うことを言っているのではないかと。(1)の作成・整理・保存、延長・移管・廃棄、移管後の利用というのはかなり今の文書管理サイクルの中での問題点と改善策をうたっているような気がする。(4)、(5)のところ、特に今度追加されたIT化への対応だとか、それから(5)の独立行政法人と立法府、司法府、地方公共団体、民間文書の管理というのは、これはこの会議としての新しい意見、提案のような気がしますし。(1)、(2)、(3)に比べて少し次元の高い、まさにゴールド・モデルに向けた提言をしているように思うので、これは最終的な取扱いは担当のほうでご判断いただければいいんですが、(1)、(2)、(3)と(4)、(5)の章立てをむしろ分けたらどうかと、そんな感じがいたします。(4)、(5)ということであれば、朝倉さんご懸念のゴールド・モデルというぐらいは言ってもいいのではないかなというふうな感じがいたします。

それから、全体に通じてですけども、これはもう1つ1つ分析するとやむを得ないと思えますけれども、これも全体を通じてやや文章のだぶりが多く、記述が多い。再掲と断つてある

部分もありますけれども、少し文章のだぶりが多いので、そこを整理されたらどうかなど。

感想としてそんな気がいたしました。

○尾崎座長 その（１）の作成・整理・保存、それから（２）の延長・移管・廃棄ですか、それから（３）の……

○加藤（丈）委員 移管後の利用までですね。

○尾崎座長 （４）の適正運用の確保とそれ以前とを分けるということですか。

○加藤（丈）委員 章立て、少し次元が違うことを議論しているのではないか。

○尾崎座長 章分けをすると。

○加藤（丈）委員 ええ、章分けをしたらどうか。

○尾崎座長 章分けをして。

○加藤（丈）委員 むしろ（４）と（５）はですね、これまでに今まで取り組んでこなかった新しい取組ということを提言しているような気がいたしますよね。特に人材の確保・育成とか、統一的な文書管理とかITですね。特に今度追加された（５）ですね。それは（１）、（２）、（３）の問題提起とはちょっと違うんじゃないかという気がいたします。

○尾崎座長 整理、保存をして、延長・移管・廃棄をして、移管後の利用、それは非常にそこまでは順番に作成、書いたと。

○加藤（丈）委員 現在の文書管理サイクルの中での問題点を順番に並べて。

○尾崎座長 今度はそういうものとは違う、画期的なことをやって文書管理体制を高めるといふ次元の問題と、そういうものだというわけですね。

○加藤（丈）委員 そんな気がいたしました。例えば中間書庫をもう一回きちっと充実させようとか、人材を積極的に育成しようとか、それからIT化への取組をしようとか。

○尾崎座長 内容は別として、章立てについて２つに分けるかどうかということ、ほかにどなたかご意見ございますか。それがいいじゃないかとか、これでいいよとか。

○菊池館長 よろしゅうございましょうか。

○尾崎座長 今の章立ての話。

○菊池館長 ええ、章立ての話なんですが。加藤委員のおっしゃることもわかるんですが、４の（１）から（３）までは文書の作成から移管までの流れを、言ってみると文書管理のサイクルを言っていると。（４）の適正運用というのは実はその（１）から（３）までのものを的確にやるためにはこういうことが必要だよということを言っているだろうと思います。保存とか移管とかを通じて、それぞれの際にはどういう手立てが必要かと言っているのです。

私は感じとしては、（１）から（４）までは一体のものなのかなという感じが見ていただきます。（５）は確かに取り扱うべき、いわゆる公文書として取り扱う文書の範囲をどうするかということで、これはスコープの話だろうと思うんですが。（１）から（４）まではどちらかというところまで行って、それでそれをやるためには適正運用で適正な、どういう形のチェックを行うかとか、そのために必要な中間書庫をどうするか、監視機能をどうしたい、あるいは人材をこうしなければいけないということを言っているのです。（１）から（３）までのやるための担保が（４）で、これは一体のものかなとこう思います。（５）はちょっと角度が違って、文書の種類あるいは出どころというものをどこまで見ていくかというところで明らかに違うのかなというふうに思います。

○尾崎座長　ここというのは独立行政法人……

○菊池館長　そうです、要するにこういうところのいわゆる国の機関でないところの文書についても保存対象とすることはどうか、保存できるような形にしましょうというのが（５）ではないかなという感じがいたします。

○尾崎座長　（５）だけ章立てすると短いけれどもね。

○菊池館長　ええ、だからちょっとこれは性格が違うけれども、だからあえて章立てを分ける必要は私はないんじゃないかなと、加藤委員のご意見ですけれども。

○尾崎座長　見出しの書き方で解決できるかどうかということですね。何かぴたっとした見出しが書ければそこで分けても、分けちゃいけないという話じゃない。そのほうが読みやすければそのほうがいいと思います。

ほかにご意見ございますか。

どうぞ。今の話ですか。

○加藤（陽）委員　今ではなくて、ほかの意見です。

○尾崎座長　今の話をちょっと決めたいと思ひまして。

ちょっとこれ落ち着いて考えたいと思いますので、預らせていただけますか。（４）で切るか、（５）で切るかという話も含めまして、あるいはこのままでいくかということも含めまして、ちょっと預らせてください。検討させてください。

それでは、ほかの問題にいきたいと思います。

どうぞ。

○加藤（陽）委員　18ページから19ページのあたりでIT化の具体的方策についての書き方です。その際、総務省はという主語、各府省はという主語、そして次の19ページになりますと内

閣府及び国立公文書館はという主語で、それぞれ3つが独自、別個の個別の動きをするというように形で書かれているんですね。

それで、私思いましたのは、19ページの最初の○のところ、内閣府及び国立公文書館はというふうに書いてあるあたりのところですが、メカデータの在り方等を検討するということでまず切ってみて。そこで得られた各国の経験や知見を活かしつつ、紙媒体の公文書の作成・保存・廃棄と同様の態度で各府省における作成・保存の段階からこれに対応する方策を講ずるといようなものを入れるといようなのはいかがかと。

つまり、言いたいことは、それぞれが総務省はこうやります、各府省はこうやります、内閣府及び国立公文書館はこうやりますといような形でいってしまいますと、せっかく紙媒体に関してここまで涙ぐましいという形容詞をある方にいただきましたが、取り上げようといようなことを考えている中で、やはり電子媒体、これからどんどんふえてくるであろう電子媒体の文書についてやはり抜けてしまうんじゃないかという不安があるんですね。

ですから、紙媒体の公文書に対する作成・保存・廃棄というものに関するのと同じ態度で公文書管理機関が関与できるといような含みを持たせるために、この19ページの1つ目の○はご再考いただいたらというのが1つと。

あと、20ページのところにまいりまして、先ほど山崎室長は、地方自治ということで、国からはなかなかものを言えないという観点からのご説明をされました。その際、公文書の在り方の見直しの支援や、連携の在り方について検討するといこの含みですけれども。やはり今の公文書館法の付則2で、基本的には地方公文書館には現在第4条第2項の専門職員を置かないことができるといような公文書館の付則2といものがあるわけですね、公文書館法の。ですから、これをやはりどうするかといのは、公文書管理法をつくっている上ではどこかで判断しなきゃいけないことだろうなといのを感じています。

今直ちに答えをいただきたいというわけではありませんが、2点です。

○尾崎座長 事務方、何か。

○山崎室長 特段ありません。私が申し上げたのは、自治事務なので直接的な財政支援は難しいといのを申し上げたんですけれども……

○加藤（陽）委員 分かりました。

○尾崎座長 もちろんいろいろな相談には応じる。

○山崎室長 ええ、今も国立公文書館長が地方の公文書館長会議とかやっておりますけれども、そういう技術的、専門的支援はそこは可能な限りできると。

それとあと、ここでも議論ありました、要は目録みたいな、このデータは地方のどこにあるのかという全国の目録みたいなものをつくるべきというのは前の上川大臣も問題意識をお持ちでした。

○加藤（陽）委員 その点はもう誤解ないんですが。やはりこの会議に最も関心を持たれている方の大部分の公文書管理に関する学会などでは、やはり地方公文書館の専門職員を置かないことができるというのが外れるかどうかというのはすごく興味があることだと思われまので、この点どこかでお考えください。

○尾崎座長 どうぞ、高橋委員。

○高橋（伸）委員 私もただいまの加藤陽子委員のご意見に全面的に賛成でございます、というか、私も全く同じことを申し上げようというふうに思っておりました。

まず1つ、やはり主語が総務省、各府省、それから内閣府及び国立公文書館という、ここについての整理、的確なご指摘がありまして、そのようにご検討いただきたいというふうに思っております。

それともう1点は、先ほど霞が関WANのご説明のときに申し上げましたように、LGWANというのは各府省から地方公共団体に発する文書のところもあるわけで、そこに関しての公表の件数でいくと、1,959件というものですけれども、霞ヶ関の省庁の1担当から出すときには、47都道府県に一斉に出すと、約50あるとすると昨年の実績、月三、四回ぐらいしか使われてないと、それももしかしたら自治のところだけしか使ってなかったかもしれないという状況が見えてくるわけですね。だとすると、その活性化をしていただくためには、LGWANという言葉を入れていかないと、霞ヶ関の中だけで回っているものと地方公共団体の中だけで回っているものと、それをつなぐところというのは非常に重要な役割を今後国と地方の関係で果たしていくと思っておりますので。

ここで霞が関WANということに関する記述、例えば18ページのところにおいて現状というところに、すみません、17ページのほうの問題点のところには霞が関WANにおける電子文書交換システムの使い勝手が悪いなどというふうに書いてありますけれども、霞が関WANやLGWANというふうな表現が適切かと思えますし。18ページのところの改善のところにも、霞が関WANにおける電子文書交換システムの改善等を行うと、霞が関WANのみについての記述なんですけれども、LGWANについてもぜひ記述を入れておいていただきたいと思えます。

以上でございます。

○尾崎座長 総務省、何か。

○長屋参事官 同じ総務省の中でもL G W A Nを扱っている部局がまた別なためにこういった文章になっておりますけれども、そこは委員の趣旨を踏まえまして、担当部局と相談して、そのような修文の方向で部内でも検討したいと思います。

○尾崎座長 役所にありがちな話。(笑)

ちょっと事務方にお伺いしたいんですが。12ページの○がたくさんありますね、赤い。一番最後の○のところだけ共通のルールとすることと、「こと」が入っているんですね。これは何か意味があるんですか。

○山崎室長 いえ、特に意味はございませんけれども。検討するとかそういうようなことで…

○尾崎座長 もしさしつかえがなければそろえておいたほうが……

○山崎室長 そろえたほうがよろしいかもしれませんね。「…することを検討する」とか。

○尾崎座長 ほかに。

どうぞ。

○野口委員 今までのお話からするとやや細かい話で大変恐縮なんです。20ページに民間保存文書の話がございまして。もう既にここで書き分けていただいているんですけども。民間に今現在保有されている文書には恐らく2通りのものがあるろうと。1つは、もともと国の、つまり行政文書として作成されたんだが、組織替え後、それが民間の組織に保有されているという形態で残っているものと、もともと民間で何らかの経緯によって保存されているものと2通りあるかと思ひまして。

書き分けてはいただいているんですが、前者については行政文書として生まれたものでございますので、同じ民間保有文書といってもやや取扱いが違って来るのであらうと思われるところで。もし可能であれば、杞憂かもしれませんが、行政文書として作成されたものについては組織変更後もそれを適切に保存、管理し、民間の保有する文書を国立公文書館が受け入れられるというようなことをもしご考慮いただければ、前者についてはもともと行政文書なので、それについては通常の民間保有文書とややまた異なった慎重な取扱いが必要になるという1行ぐらい、もし入れていただける余裕があればお考えいただければと思います。

○尾崎座長 本当は組織替のときに国立公文書館に引き渡すべきなんでしょうね、期限がきてなくても。

○野口委員 はい、アメリカの仕組みでは、組織を変えるときにそれをどういう形で、つまり文書をどういう形で引き継ぐかというのをレコードスケジュールの中で決めていくと。だから、

そのまま組織ごと民間の財産にならない、するものもあるんでしょうけれども、ならないものもあるという取扱いがされているようでございますので。

○尾崎座長 考えてみます。

ほかにございましょうか。

○高橋（滋）委員 12ページのところに出てきて、後からも出てくる話なのですが、一応先のほうで申し上げます。12ページの2番目の○で、移管後の文書利用制限について、第三者がチェックする仕組みを含め救済の仕組みを整備すると、こういう文言になっています。これはありていに申し上げれば、起草委員会のときに私も合意した表現でありまして。私自身がこれを変えてくれというお話をするつもりはありません。ただ、法制化にあたるときに、委員の一部からはこの表現に関連して裁判所の判断が最終的に何らかの形で関与するという仕組みとして立法化してほしいという強い意見があったということをご踏まえて立法化に臨んでいただきたい、こういうことをお願いを申し上げたいということでございます。

○尾崎座長 最終的には裁判所にいけるようにするということ。

○高橋（滋）委員 はい。その理由なんですけれども、前々から申し上げておりますが、これから国立公文書館、文書管理担当機関の権限が強化されて、情報公開法の下で置かれている各府省の文書について、時間がたったということでございますが、移管されることが確保されることとなります。文書の範囲や種類も多様化するということになると思います。したがって、そういう文書の範囲の拡張や多様化ということであれば、まさに国立公文書館等の役割というのが非常に強化されると、強くなるということだろうと思うのです。

そうしますと、役割、任務が重くなれば当然責任も重くなるわけでありまして、特に重くなった役割の遂行に対応して説明責任を強化すること、これは制度設計上当然のことだろうと思います。

それを明確に示すためには、最終的には裁判所にいく道を開くということが説明責任の最終的な強化だと私は思うわけです。

議論の過程の中で、閲覧というのは権利ではないと、こういう話があることにつきましては承知しております。ただ、ひるがえって考えれば、情報公開法も別に知る権利という権利性を認めて法律をつくったわけではなくて、説明責任という観点から開示請求権という形で法律で権利を創設しているわけです。ですから、そういう意味で同じ説明責任という観点から、館長が制限したことについて最終的な不服を申し立てて決定が出ると。それに対しては正規の形で異議申立の権利を与える、そういう立法政策というのは当然あり得るというふうに私考えて

おります。私に言わせると、立法論としては閲覧が権利でないから最終的に裁判所にいけないルートにしてしまうというのは全く筋が通らない話だというふうには思っております。

そういう点で、ぜひそういう委員の意見があったということを踏まえて立法化にあたっていただければありがたい、というふうに申し上げておきたいと思います。

以上でございます。

○尾崎座長 お話はよくわかりますけれども、ちょっといろいろ法制局やなんかと詰めなくちゃいけない話ですので、どうなりますか。

○高橋（滋）委員 ですから、そこはお任せします。

○菊池館長 ただいまの点についてちょっと実態を明らかにしておきますと。現在でも非公開の文書についての不服申出の制度はきちっと設けております。総理大臣から認可を受けている業務方法書で不服の申出があった場合は、第三者による有識者会議に諮って再審査を行うことになっています。この再審査結果に対してさらに不服があった場合に、訴訟ができないということは私どもはそうは言ってないんです、別に。

○尾崎座長 例はあるんですか。

○菊池館長 例はないんですけれども、不服申出でもってもう一度審査請求があって、有識者会議に諮って、それでこの部分はもうちょっと公開したらどうだというようなことというのはございます。

○尾崎座長 書いてなかったら裁判所が受け付けないということは確かにないかもしれませんがね。

○菊池館長 これは情報公開法の関係の先生方にも意見聞いているんですけれども、これは訴訟に出られないということはないだろうと。最近は特に抗告訴訟というのは処分性を必ずしも言わずに、処分性を厳格に求めていますから、閲覧ができない、それを不当に閲覧を制限されたということで、抗告訴訟的なものはできるんだらうと。私どもは出たら訴訟になるんだらうなど、こういうふうに認識しております。

○尾崎座長 そういうことでございますが、検討させていただきます。

○高橋（滋）委員 そこはぜひご検討頂きたいと思います。

○尾崎座長 どうぞ。加藤先生、それから後藤先生。

○加藤（丈）委員 細かい字句の言い回しですけれども、ちょっと私の理解が不足しているのかなという気もしますけれども、気のついた点だけ言いますと。5ページ目の上から3行目のところ、外形的な基準と定性的な基準をどう使い分けるか、これはどういう意味かなというの

が余りよくわからない。この外形的基準と定性的な基準というのはどういうことか。これが1点。

それから、6ページ目で8行目ぐらいの、電子媒体ファイルについては特に適切な情報管理、個人情報保護対策に留意すること。個人情報保護というのは別に電子媒体に限った話じゃなくて、12ページに情報管理についてきちっとやることというのは書いてありますので、単に電子媒体だからということで強調する必要はないんじゃないかなという気がしたのが2点目。

それから、11ページで、これも先ほど説明ありましたように、半ばぐらいに、移管後の文章の公開範囲・手続について、移管前と整合性のとれたものと、これはシームレスという言葉で直したんだよというご説明がありましたけれども、移管前と整合性のとれたものという言葉もちょっとわからないなど。もう少しこれについてわかりやすい表現にならないかな。

その3点、ちょっと気になりました。

○尾崎座長 何と言ったらいですかね、これ。シームレスというと、私の年ですと何か女性の靴下を思い出すんですけれども。ちょっと余りふさわしくないかなというように思ったんですが。整合性のとれた。要するにつながりのあるという意味なんですね。

○加藤（丈）委員 そうです、そういうことなんだろうと思うんですけれどもね。整合性があるということになるのかなと。

○尾崎座長 つながりのとれたでいいですよ。

○山崎室長 「移管前、移管後を通じて整合的な」とかだとまだわかりやすいでしょうかね。ちょっとまた工夫させていただきますけれども。

○尾崎座長 いずれも検討させていただきます。ちょっとここで文章をやりだすと時間かっちやいますので。

後藤先生。

○後藤委員 これも検討していただければいいんですけれども。ちょっと後ろへいきますけれども、22ページの3つ目の○の最後のほうなんですけれども。赤の最後のほうですが。制度官庁と密接な連携を図り、一体的な機能発揮をしていくことが必要不可欠であるというところなんですけれども。一体的な機能発揮をしていくの前に、公文書管理担当機関としての一体的なということで。国立公文書館も公文書管理担当機関の一部であるということをはっきりさせたらどうだろうかという意見です。検討していただければ。

それで、その関係で26ページ、(6)の1つ目の○の真ん中あたりですけれども。「また」とありますが、「また」の後に、公文書管理担当機関の重要な一部としての国立公文書館の組

織と業務というふうにして、ここ法的にも国立公文書館の位置付けを単なる保管庫ではないので、性格を、新しい国立公文書館の性格を明らかにしてもらえたらなということです。希望です。

○尾崎座長 ちょうど5のほうに入ったものですから、5に移りたいと思いますけれども。5の公文書管理担当機関の在り方についてご意見ございましたら。

加藤先生。

○加藤（丈）委員 前回の会議で座長から①案でいくか②案でいくか、会議としての方向を示したいというお話がございました。今回の案で明確に②でいきたいということが打ち出されたわけで。この結論としては大変いい方向の結論ではないかなと、私はそういうふうに拝見しました。

それからもう1つ、施設の場所の問題ですけれども、これも今度のかんまりははっきりと場所のことにも触れたというのは、この最終報告の中身としては非常にいい内容ではないかなと、そういう感じがいたします。

○尾崎座長 ありがとうございます。

○加藤（丈）委員 それから、ただ、22ページのところですけれども、下から2つ目の○のところ、上記役割・機能を十分に果たしていくためにはというこの項目は、最後の次の利用の仕組み・施設のその項と同じ、そっちに移したほうがいいんじゃないかなと。そこだけがちょっと、上からずつつながってくる文章と違うような気がしますので。これからの施設利用についてこういうことをきちっとすべきだということは、むしろ利用の仕組み・施設のところに移したほうが文章としてすっきりするのではないかなとそんな気がいたしました。

○尾崎座長 これも考えてみます。

今ご指摘のありました1つに絞る話と、それから施設の場所をある程度明確に書くということは、委員の皆様方、いかがでしょうか。

どうぞ。

○朝倉委員 そのところは意見というより質問に近いんですけれども。そうすると、現公文書館はいろいろ問題やら限界があると、したがってと、こういうことになるんだと思うんですが。そういう説明なり言及なりが何もなくて新たな施設というのはちょっとわかりにくいかなというか、率直に言って私もわかりませんが。

○尾崎座長 要するに42人の施設ですから、狭隘、老朽ということがあって。どこかに書いたほうがいいですかね。

○朝倉委員 ちょっとわかりませんですね。

○尾崎座長 そうかもしれません。どこかに入れるようにします。

ちなみに申し上げますと、立法府のほうでは国立国会図書館を持っているんですね。そちらは定員が908人なんです。予算が大体220億円なんです。それで、国立公文書館のほうは予算が18億3,700万。10分の1以下ですよ。定員も42人ということでして。きちんと国民の期待に、将来にわたって国民の期待に応えていくと。それで、各省庁からも大いに移管してもらうようにするというようなことを考えてみますとね、現況どうにもならない。

それから、今の場所とてもいい場所なんですけれども、あそこを建て替えるということがどうもできないらしいんですね。公園なんです、あそこは。それで、いろいろ景観やなんかの問題もあるのかもしれませんが。国立国会図書館のほうは何しろ地下だけでも10階あるんですから、そういうような施設を備えている。火事かなんかで燃えちゃったということになったら大変なことですからね、公文書館の資料を燃やしちゃったなんていうことになったら。それはちゃんとしたものをつくらなくてはいけないと。本当に後世に対する我々の義務だと思うんですね。こんなことになっているのが本当におかしいんですよ。国立国会図書館にそれだけ定員や予算をつけるのであれば、なぜ国立公文書館をこのまま放ってあるのかということをお願いなんです、私個人としてはね。お前のいた大蔵省が悪いんじゃないかと言われれば一言もないんですけれども。（笑）私どもの世代がやった間違いを繰り返してくれるなど、こういうことでしょうか。

けれども、それを海外との比較だけでなく、国内との比較でもそういう状態になっていますから、もしそこのところを若干書き足してくれということであれば、大変うれしいご提言でございます。

どうぞ、宇賀先生。

○宇賀委員 22ページなんです。①案をとるにせよ②案をとるにせよ、その選択の理由が国民に対して十分納得し得るようなものでなければならず、その理由をできる限り詳しく書いてくださいというふうにお願いしました。今回大分その点について具体的に詳しく説明された点はよかったと思うのですが、3つ目の○のところ、立法府及び司法府からの移管の促進を図るためには、そうした機能を適切に担える組織とするためには②案と位置付けることが適当であると考えらるという部分の理由づけが今ひとつ具体性に欠けているような感じを受けましたので、ここをもう少し説明を補っていただければなというふうに思います。

○尾崎座長 どこですって。

○宇賀委員 3つ目の○ですね。つまり、立法府及び司法府からの移管の促進を図るためというところが説明してあって、当会議としてはこれらの機能を適切に担える組織とするためには②案が適当だとあるのですが、なぜこの機能を担うために②案かというところの説明をもう少し補足しないとわかりにくいのではないかとということです。

○尾崎座長 さっき後藤さんからもちょっとご意見があったところですね。はい、書き込むように、検討させていただきます。

高橋先生。

○高橋（滋）委員 今の3つ目の○についてなんですが。私も特別の法人にするということが組織形態としては適当だろうということは思っておりまして、それについて賛成いたしました。ただし、そのなお書きのところで特別な法人とすることのある種の前提条件というのがあるのではないかと私は思います。

常々申し上げているんですが、1つは、内閣総理大臣の権限の一部を当該法人に委任できる仕組みをつくるというのは、そのような前提に含まれると思います。その前の○にありますように、各府省が保存期間満了時に行う移管・廃棄の評価・選別についてのチェックについては、實際上国立公文書館にいらっしゃるアーキビストの方々が何らかの指揮命令を受けて各府省に入ってアドバイスをすることだと思えます。そのためには必要な権限の委任という規定は前提としてきちんと法制度上確立している必要がある、というのが第1点です。

それから第2点なのですが、公務員である必要があります。各府省の文書管理に踏み込む権限を持ち実務上機能を担っている方は公務員であることが適当ではないかと私は思っています。そこはご検討の余地があるんだろうと思いますが、私自身としてはやはりそういうことが必要なのではないかと思っています。

私自身が身につまされた体験を申しますと、私は昔は国家公務員だったんですけれども、そのときは国家公務員法をうまく教えることができていました。しかしながら、法人職員になって非公務員になった途端、公務員法は非常に教えにくくなりました。自分が公務員ではないのではなはだ迫力に欠けると、こういうことがあります。

これは感覚の問題ですけれども、ある意味で指導を受ける各省の方にとっても、公務員ではない人から自分の仕事のやり方についていろいろ言われても大きな抵抗感があるのではないかと思っています。そういう意味でこの辺については、こだわりませんが、何らかの形でご検討いただければなと思っております。

以上でございます。

○尾崎座長 今は公務員。

○菊池館長 今は私ども独立行政法人になっていますけれども、特定独立行政法人として職員、役職員の身分は公務員、国家公務員としての身分を有しております。

○尾崎座長 それを引き継げばよろしい。

○高橋（滋）委員 そういう身分をできるだけ引き継げるようにということだろうと思います。そこのご表現はお任せいたします。

○尾崎座長 この案文をつくる先生方にご議論いただいて、結果として括弧がついているところが1カ所だけ23ページに残りまして。霞ヶ関地区周辺。そこまで言うのは僭越ではないかという話もあるかもしれませんが。しかし、我々有識者としては、各省庁の便その他もろもろのことを考えてみますと、これをぜひ考えてほしいと、政府のほうですね、という希望を述べておいたほうがいいんじゃないかということで、括弧つきながら残ったわけですけども。この点いかがでしょうか。

なお、ちょっとすみません、連絡がおくれましたが、予算委員会、委員会終わりました、小淵大臣がこちらに向かわれております。その後ご予約があるようでございますので、ちょっと中断してお話を承りたいと思います。

まだですか？

○山崎室長 まだです。テレビカメラをまず入れないといけませんので。そのときはまたよろしくをお願いします。

○尾崎座長 霞ヶ関地区周辺、どうしますか、やめておきますか。

どうぞ。

○高橋（滋）委員 ぜひ括弧をとっていただいて本文に入れていただければと思いますが。

○尾崎座長 とっていいですか。

○朝倉委員 とる場合は、「など」はいりませんね。「など」を入れれば意味がなくなるわけですから。

○尾崎座長 そうですか。「など」をとる。「など」をとって括弧をとる。歯切れがよくなる。

○朝倉委員 それは多分に政治のほうの問題になっていくわけですけども、当有識者会議としては1つの強い希望として提言しておくということには意味があるんじゃないでしょうか。

○尾崎座長 私実はその論者なものですから。ありがとうございます。

ほかに。ほかにございますか。

(カメラ入室)

○尾崎座長 それでは、次の6の公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項のほうに移りたいと思います。

どうぞ、野口先生。

○野口委員 2つほどご検討いただければということをお願いなんです。1点は、これまでの議論の中でも重要だと言われていた人材育成養成の話についても法律の中にもし書き込めるようであれば検討事項、これある、ないで随分違ってくるというふうに思いますので、人材育成の話がまだ出ていないようですので、これをご検討いただきたいということと。

もう1つは、1のところ国民民主権の理念にのっとり基本的事項を定めるという目的が非常に明確化されている、これとても重要なことだと思うんですけども。それとの並行で、例えば(5)の歴史公文書等の管理についてというところの表題を、国民による歴史文書の利用についての内容だと思いますので、国民が利用するための手続なり内容について法律の中で定めると、これは言葉の問題かもしれないんですが、国民の利用の問題。それから先ほど高橋先生もおっしゃっていたのは、最終的には裁判所で救済もかなうというようなところともつながってくるお話だと思いますので、ご検討いただければというふうに思います。

○尾崎座長 それでは、大臣がお見えになりましたので。もうほとんど検討は終わっておりますが、もう最後の段階になっておりますけれども、大臣のお話を承りたいと存じます。この後大臣はまたお立ちになりますので、その点ご了解ください。

○小渕大臣 尾崎座長初め、有識者の皆様方には3月の初会合以来、大変内容の濃い議論を重ねていただきまして、ここまで取りまとめていただきましたことにまず心から感謝と御礼を申し上げる次第でございます。

公文書管理につきましてはこれまでいろいろ問題点も指摘され、改善が必要であると言われていたにもかかわらずなかなか進んでこなかった。しかし、このたびあるべき姿の構築に向けてその第一歩が踏み出せたということは本当に大変素晴らしいことであると、意義深いことであると考えております。

近々最終報告がいただけるというふうに承知しておりますけれども、それを踏まえまして政府といたしましては文書管理法制の制定及び歴史的公文書の保存体制の充実、強化に向けまして全力で取り組んでまいりたいと考えております。

法制化に向けましては引き続き皆様方にご協力ご指導いただきたいと思っておりますので、どうぞ今後ともよろしく願いいたします。

大変ありがとうございました。

○尾崎座長 大臣、どうもありがとうございました。

○小淵大臣 すみません。では、引き続きよろしく願いいたします。

○尾崎座長 それでは、審議に戻りまして。

(カメラ退室)

○尾崎座長 6のところですか。よろしいですか。今の野口さんのお話は検討させていただきます。

○菊池館長 よろしいでしょうか。今、野口委員が(1)の管理法の目的についてのところで、国民主権の下における説明責任、こういう意味での公文書の管理、保存ということの大事さ、あるいは国民の権利保証ということについても目的に置くべきだということのご指摘ございました。私も全くそのとおりでと思います。しかしながら、ここの24ページの(1)のところはどうも感じとしては全文を承知しているわけじゃないんですけども行政情報公開法の目的規定を随分踏まえているなという感じでございます。現在の実は公文書の保存制度というのは、行政情報公開法にかなり依拠している部分がございます。それで文書の保存をし、移管、保存期限が満了したら公文書館に移管するという仕組みになっていますけれども、本来的にいうと、まず文書管理法があって、それで保存されているものを情報公開していくというのが本来の筋なんです。日本の場合には文書管理法がないままに情報公開法施行してしまったという実態がございます。

そこで、ここの目的規定、こういう形でもいいのかもかもしれませんけれども、1ページの基本認識のところをご覧いただきますと、公文書の意義というのはもうちょっと格調高い感じの、格調高いといいますかもうちょっと国民のアイデンティティだとかそれから文化の育成だとか知的資源だとかということがあるんですが、書かれているんですね。そういう観点がこの中に余り載ってないと、極めて情報公開法を記述したような形のものにとどまっている。

情報公開法というのはもともと「行政機関の保有する情報の」ということですから、まさに「行政の適正かつ効率的な運営」ということですが、今回やっているのは公文書管理法というのは何も「行政」文書管理法、「行政機関による公文書」ではなくて、まさに国会や裁判所も対象に含めましょうと、どこまで書き込めるかは別ですが、理念としてはそういう「国家」のまさに公文書を総体として保存していきましょうというための高い理念と志を持っているものだとすると、必ずしもこの第1条のところの目的になるところが「行政の適正かつ効率的な運営」というような形で行政文書だけを念頭に置いたというような形じゃないもうちょっと考え方というのが、「国のあゆみ」とか「国政」とかというような形の書き方がある

のかなという。実態としては対象は行政文書になることはやむを得ないと思いますし、立法文書、司法文書についてはそれぞれの三権分立の下で適正に管理をするという期待を述べるにとどまるのかもしれないけれども。目的規定ぐらひは少し格調高くやったらどうかなという感じが実はいたします。

○尾崎座長 気持ちは私も全く同じなんですけれども。ただ、目的規定であるがゆえに、国民のアイデンティティという言葉が入るかかどうかというのは……

○菊池館長 それは、だから、いろいろ……

○尾崎座長 それはちょっと自信がなくて。ほかの場所では入っているんですけれども、ちょっとここで入れて、事務方に法律の目的規定にまで国民のアイデンティティを高めるということを入れろというのは難しいんじゃないかと思います。カナダでは入ってるんですよ、法律に。でも、日本ではちょっとなかなか難しいんじゃないかなと。

私、情報公開法のと きに関与していたもんですから、あの第1条というのは大変だったんですよ、あれつくるのに。

○菊池館長 大変だったことは私も承知しています。

○尾崎座長 あれと同じような議論になってしまうんじゃないかなと思ってですね。ただ、我々の報告の中にこういうことを書き込んでありますから、それをよく斟酌して目的規定を書いてくれと。

○菊池館長 例えばですね、おっしゃることもよくわかりますし、実際は大変だということはわかりますけれども。行政の適正かつ効率的なではなくて、国の業務がとかいうような書き方ではできないかなと。

○尾崎座長 行政だと狭いんだね。

○菊池館長 ええ。行政の適正かつ効率的な運営のために何で国会の議案文書だとか裁判記録なんかを公文書館に移管しなきゃならないのかということと言われたときに、行政だけをカバーすればいいんだらうということと言われる、そこは少し目的としては国政のとか国の運営の、国家の運営のとかというような形のことが入ったほうがいいのかなと。

○尾崎座長 今のお話は、よくテイクノートしておいていただいて。立法のときこういうことを考えて、いろいろ関係方面とよく相談してみてください。

○山崎室長 実際に法律を作る際には、閣議決定による法律でございますので、そこは法制局とまた各省と協議して、協議が整わないと提出されませんので、念のため申し上げます。当然のことながら、この最終報告の趣旨というのは可能な限り反映するように法案作成はつくりた

いと思っています。

例えば中間報告の後、新聞でかなり好意的に大々的に取り上げられたものですから、そこはその直後、法制局も心配して、かなり上のほうから「まさか立法、司法について物を申すような法律を考えているのではないでしょうな。」という趣旨のご指摘もあったところでありまし。そこは実際の閣議決定による、議員立法なら何でもできるかもしれませんが、閣議決定による法律でございますので、そこは関係方面と調整しないとできないということをご理解いただきたいと思います。

○尾崎座長 館長の心情はよくわかるんですね。私も同じように思うんですけども。カナダみたいな法律になるといいとは思いますがね。

ほかにございますでしょうか。

随分宿題が出まして、文章の修正がちょっと私の予想以上に大変になるとっておるんですけども。まことに恐縮でございますが、私の責任で一応修正させていただきました、個別に先生方とまたその後にご相談をさせていただくと。事務方が文章の修正部分をもってご相談にあがるということにさせていただき、そのように私に権限を与えていただけますでしょうか。よろしゅうございますか。

それでは、座長一任ということにさせていただきたいと思います。

最後ですので、一言ごあいさつ申し上げます。

3月から今日まで、12回有識者会議を行いました。8カ月で12回やったわけです。特にご多忙な皆様方にそれだけ密にお集まりいただきまして、それにもかかわらず大変高い出席率を示していただきましてありがとうございます。また、熱心なご議論も大変ありがとうございます。

私の議事のとり進め方には多々不行き届きがあったと思います。至らなかった点はおわび申し上げますとともに、この間の皆様のご協力に心から感謝申し上げます。

報告案のタイトルが、「時を貫く記録としての公文書管理」というものでございます。このタイトルに恥じないような意欲的な内容になったというふうに思っております。もちろんまだ細部の修正のところはございますが、大筋においてそのように言えるのではないかと思います。

有識者の先生方の特別のご協力に感謝いたしますとともに、事務方の皆さんにも感謝申し上げます。急遽新しい問題に取り組むためにお集まりいただいた方々でございますが、よく一致団結、少人数で頑張ってくださいまして、本当にありがとうございます。

しかし、事務の人たちの仕事はこれで終わりじゃなくて、これから法律をつくるという大変

な問題を抱えているわけですが、小渕大臣の下でもう一踏ん張り頑張ってくださいまして、この最終報告の内容を十分に踏まえてすぐれた制度をつくりあげていただきたいと存じます。

それから、この公文書問題という、言ってみますと政府の内部の話でございまして、一般の方のなじみのない問題でございまして、それを国民の皆さんによく周知していただいた報道機関の皆様にも御礼を申し上げたいと思います。これはなかなか皆さんのご理解がなかったら国民の目に触れない、耳に届かない問題でございまして、いろいろ皆さんのおかげで興味を持つあるいはご意見を持っていただく方々がふえてまいりました。大変ありがたいことだと思っております。皆様のご協力なくしては国民共通の資産である公文書の作成・管理・保存という仕事を国民に広く理解していただくということは難しかったというように思います。今後ともさらにこの問題の重要性、これによって政府の効率も上がりますし、いろいろ現在問題になっているような過ちもなくなる。国民も正しい情報に接触できるということでありまして。結局は国民生活にも広く関係してくる問題でございまして、またよろしく願いいたしたいと思っております。

さらに、大勢の方に傍聴していただきました。公開にいたしました、公開したものの傍聴に来られる方がろくにいないということでもございましたら我々も張り合いがなかったんでございまして、大勢の方に、しかもだんだん回を重ねるごとに人数がふえてくるというようなことでもございまして。そのようにご理解をいただき、またここまで足を運んでいただきました皆様に御礼を申し上げたいと存じます。

なお、最終報告書の手直しという仕事を残しておりますが、有識者全員一堂に会して行う公文書管理の在り方等に関する有識者会議は今回で終了いたしたいと思っております。本当にありがとうございました。心から御礼申し上げます。

事務方。

○山崎室長 特にございません。

○尾崎座長 それでは、これで会議を閉じたいというように思います。

また例によりまして、記者レクを私がいたしますので、ご了解いただきたいと思っております。

それでは、これで閉会といたします。

ありがとうございました。

午前11時55分閉会