

第3回

公文書管理の在り方等に関する有識者会議

平成20年4月9日（水）

内閣官房 公文書管理検討室

午後 6時01開会

○尾崎座長 定刻になりましたので、ただいまから第3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。

皆様にはお忙しい中、ご出席をいただきまして大変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ます。

本日は、前回お話し申し上げましたが、有識者からのヒアリングということでまいりたいと存じます。高橋滋先生と宇賀克也先生にお願いをしております。

それから、お二人のお話が終わりました後、事務局から補足的に「文書管理のライフサイクルと現行法令等との関係」などにつきまして説明をしてもらいまして、それから質疑応答を行っていきたいと存じます。

それでは早速でございますが、高橋先生、よろしく願いいたします。

○高橋（滋）委員 高橋でございます。

本日は、体系的に考え方を述べる機会を与えていただきまして、まことにありがとうございます。ただ、20分という時間でございますので、公文書管理法に関する議論というのは法律的に多々、多岐にわたるものがありますが、本日は基本的な枠組みについてお話しするという事にさせていただきたいと思っております。

そういうふうに申しましても、かなり分量が多くなりました。そこで、きょうは文書にしてまいりましたので、時間が足りないところは後で読んでいただくということで、本日は少し拾い読みしながらお話をさせていただきます。

まず、「最初に」、ということでございますが、私の今回の作業に対する出発点に関する認識というものを前提として申し述べさせていただきたいと思っております。

今回の公文書管理法の制定作業というのは、よく言われていることですが、法制度上は行政機関情報公開法などに一定の仕組みがあるわけです。しかしながら、それでは現状としてなかなか不十分であること、この辺は皆様の共通の認識だというふうに思います。

私がここで多少つけ加えておきたいのは、「2」でございます。よくよく現行法制度を見てみますと、例えば個人情報保護法に規定されています利用目的との関連性とか、文書の正確性の確保の原則や安全・セキュリティの確保の措置であるとか、こういうのは本来、文書管理に関する基本的な原則であるはずなのですが、実は現行法制度上は個人情報の管理という形でしか拾い上げられていないという問題点があるんだろうと思っております。

そういうことからしまして、文書管理に関する現行法の規律の内容というのは、一般的に見まして、かなり形式的なものであり、かつ内実にとぼしいものになっているのではないかと
いうふうに思っているわけです。具体的に言いますと、例えばガイドラインで最低保存期間と
いうのが決まっていますが、そこでは決裁文書という形でしかとらえられていなければ
なりません。

そして、その他方、移管文書については、その過程を示すような意見書類も含めて移管で
きるようになっているわけですが、いかんせん保存期間が決裁文書に限定されているので、事
実上残らないといったような問題点があるということです。

そういうことから、現行の情報公開法や個人情報保護法において、必要な規律を置くとい
う現行法の立場から積極的に一步踏み出すという作業が現在では求められているのではないかと
いうふうに考えるわけです。

「公文書管理法研究会」という研究会を私は主宰しましたが、その段階ではなかなかそう
いう認識が普遍的でなかったものですから、現行制度を前提にする乙案と、現状を大幅に改革
する甲案という2つを出発点にせざるを得なかったわけです。今回の作業は少なくとも乙案で
も甲案に近い形で積極的に公文書管理について足を踏み出すということが求められているので
はないか、というのが私の現状認識でございます。

そういう前提から以下申し述べさせていただきたいと思いますが、まず、目的についてで
ございます。現用文書の作成、管理、保存・廃棄が適切にされるということは、民主主義に基
づく政府における活動の基盤を形成するものとして重要なものだと考えます。したがって、目
的規定には国民主権の原理から導かれる制度であるということを明示する必要があるのではな
いかと思っております。

さらに、我々の「公文書管理法研究会」、野口委員も参加されておりましたが、そこにお
いては、将来の国民に対する説明責任という概念を使うべきかどうかということが問題になり
ました。私としては、過去の経緯を踏まえて、政府の意思決定が適正に行われるべきである
という観点が重要だと考えますので、従来の文化遺産という意味に加えて、「将来世代の国民に
対する説明する責務が全うされる」ことというのをも目的規定に入れるべきであるというふう
に考えております。

それから第2番目、定義に関することでございますが、①から③につきましては技術的な
問題でございますので、ここでは省略させていただきたいと思っております。

一番重要なものは④でございます。ここは「公文書管理法研究会」でも一番議論になっ
たところでございます。意思形成過程において作成されるさまざまな種類の文書を保存や管理

の対象にするのかどうか。そこでは現行の「組織共用文書」という情報公開法の概念を広げて把握するのかどうか。ここの論点が大きな問題だろうというふうに考えております。

この点につきましては、大まかに言って、情報公開法の文書等の、つまり「組織共用文書」という定義を拡大して、より広い行政過程における文書を保存の対象としてつかまえるというA案というのが考えられますし、他方、情報公開法の定義を利用しながら、実質を確保するというB案の2つが考えられると思います。

A案の考え方は、これは結局のところ「組織共用文書」というのは、情報公開の対象という観点から定義をされているのであって、一定の視点から過去を振り返って文書の「適切な管理・保存」を求める、そういう文書管理の視点とは視点が異なるのであるから、そこは広くとらえるのであれば、情報公開の定義を拡大すべきであると。こういう考え方だろうと思います。

他方、B案の考え方でございますが、少なくとも現行の行政機関情報公開法の「現用文書」には既に下された意思決定に関する文書も含まれるはずであるとする考え方です。さらに言うと、正式に決裁になる前段階の文書だけではなくて、実は決裁に至らず、今回は例えば政策決定をやめておこうといったような判断についての文書も「現用文書」の中には本来含まれるというふうに考えるという考え方でございます。

こういう日々の行政機関の意思決定に、それはさまざまな最終的な決裁に限られない文書についても、過去の経緯を示すためには適切な管理・保存という観点からの把握が必要であると、こういうふうに考えれば、「組織共用文書」の中にこういう視点をビルトインするということが十分考えられるのではないかというふうに考えます。

そこで、「組織共用文書」と個人メモの区別に当たって、このような考え方を法律に明らかにするという形で定義を事実上拡張するということが考えられるのではないかというのが私の立場で、私としてはB案が適当ではないかというふうに現在考えております。

それから3番目、文書管理に関することでございますが、法制度上、作成・保管に関する準則をルール化して、法律に基づく各府省の運用を評価・監視する権限を、公文書担当官庁に与えるべきだというふうに考えております。

具体的なルールの内容でございますが、まず作成については「意思決定における文書作成主義」というのを明確にする。これは法律上のものとして確立するということが必要だろうと思っております。

次に保管でございますが、意思決定がされるまでについては、現行の実務においても実施されていることだと思います。つまり、「正確かつ合理的な意思決定をする上で必要な範囲」

の文書、これはきちんと作成し、保存するということは現行の実務でも行われていると思います。

問題は意思決定がされた後についてでございます。少なくとも、そういうものも現用の意思決定の前提になるという点では重要な文書だというふうに考えられますので、現用文書について、意思決定をされた後についての現用文書についても、「当該意思決定の存在、過程、経緯を後に合理的に跡付けることができるために最低限必要となる資料」。こういうものは保管の義務があることを明示する、ということが考えられるんだろうと思います。

それから、国立公文書館に対する移送や移管ということでございますが、そことの関連では、歴史的文書に関する定義というのがあると思います。この辺は具体は政令に委ねるというふうに考えるべきだろうと思いますし、移送につきましては、これは中間書庫の問題でございますが、中間書庫に移送する場合については「歴史的文書」に該当する可能性のあるものとして政令で規定するものといったような定義を置いて、後で述べます中間書庫に対する移送を確実なものとするという措置が考えられるのではないかと思います。

それから②番目ですが、移管・廃棄に関する手続でございます。これも法制度上少なくとも手続を規律する必要があるのではないかというふうに思います。少なくとも一定の文書についての移送・移管義務を明文化するということが重要でしょう。

次に第2番目として、恣意的、あるいはずさんな管理により不適切な廃棄について歯止めをかける仕組みを設けることが必要だと考えられております。承認によらない廃棄の禁止、廃棄スケジュールについて公文書担当官庁に関与を認めるといったような形での関与を認めるという制度設計があり得るのだと思います。

なお、故意または重過失による文書の廃棄について罰則を設けるべきかについては、これは全体の制度を仕組んだ上で、その仕組みがどのぐらい機能するかどうかと、それを罰則で担保する必要があるかどうかということについて、これは、制度が全体できた上で最終的に判断すべき事項だろうというふうに現在は考えております。

第③番目は、中間書庫に仕組みについてでございます。中間書庫については予算上の措置等も必要になると思いますので、法律上の根拠を付与して体制の充実化を図るべきであると考えております。最終的に国立公文書館に移管される前に中間書庫に移送するという概念も現行法では明確ではございませんので、「移送」の概念を明確化し、かつ円滑な移管を促進する仕組みを、この際、法律上の制度として確立すべきだろうと思います。

第④番目、IT化についてです。これは中間書庫の制度設計や原本性の確保について、デ

デジタル文書については技術的に特有の問題がございますので、これについては法律上必要な規律を置くべきであるというふうに考えております。

第4番目、デジタルアーカイブスの問題については、この辺は時間の関係上、今回は述べることを省略させていただきたいと思います。

それから、第5番目の国立公文書館の在り方等に関することでございます。前回欠席して大変失礼をいたしました、ここで私の考え方を述べさせていただきたいと思います。

国立公文書館のあり方については、当然のことながら前回の諸案の中で検討されましたように、国立公文書館を所管する、もしくは所轄の下に置く公文書担当官庁のあり方と併せて検討すべきであろうというふうに私は思います。

以下、前回の案を拝見させていただいた上で、私の考え方を述べさせていただきますが、まず、前回の案4、すなわち前の制度に戻るという案につきましては、仮に施設等機関に戻したといたしましても、各省の文書管理について合意に基づく以上の権限を長や職員に対して認めるというのは、施設等機関という組織法上の位置づけからするとなかなか難しいのではないかとこのように思います。

ちなみに前回、イギリスのエージェンシーについての議論が、エージェンシー化された国立公文書館についての在り方に関連してされたと聞き及んでおります。もっとも、イギリスのエージェンシーは省庁エージェンシーという形でございます、行政機関としての権限をそのまま維持したまま独立のエージェンシーの運用を認めると、こういう制度でございます。

したがって、イギリスの公文書館はエージェンシー化されておられます、行政機関としての権限を一切失っておりません。そういう特別な制度であるということをご理解いただければありがたいというふうに思います。

それから第③番目でございますが、先ほどの出発点からの帰結でございますが、公文書管理について専門的に所掌する立場から、各省の文書の作成、管理、保存に関して、各省に対して合意に基づく以上の権限を行使する組織、庁や局だろうと思いますが、こういうものを行政機関のなかに設置すべきであろうというふうに私も考えます。したがって、案1に近い仕組みを私は支持したいと思います。

さらに、私は組織法には必ずしも明るくないので、まだ自分の立場を決めていないのですが、そのような行政機関と並んで、あるいは行政機関の中に専門の官職、記録管理官を置くといったような選択肢もあわせて検討すべきだろうというふうに思います。

そして、そのもとに置かれる国立公文書館については、国の機関に戻すべきだと私は思い

ます。少なくとも、国から法人格を切り離された法人の職員が各府省の文書管理について、一定の関与を行うというようなことは、現行の日本の行政組織からは困難だろうというふうに思います。国の機関から切り離すことによって、職務の独立性や専門性を確保するという利点もあると思いますが、このようなメリットにつきましては、他の組織法上の手当てによって確保すべきだろうというふうに私は考えております。

なお、以上のような選択肢をとりますと、歴史文書の管理、保存、利用を直営で行う、そういう案になるわけですが、その場合にあっても、管理施設について一定の独立的な運営を行う組織として位置づけるという選択肢もあり得ると思います。例えば施設等機関という形でそのような運営体を位置づけるといったようなこともあり得ると思います。ただ、その場合においても、現用文書の管理、移送・移管に少なくとも関与をするアーキビストにつきましては、公文書管理担当官庁の職員との併任をかけるべきであるというふうに考えております。

以上、大体、現行の国立公文書館等に関する組織法上の論点についての私の考え方を述べさせていただきました。

最後、その他でございますが、啓発、人材養成につきましては、これは具体の取り組みであらうというふうに考えております。したがって、法律上の手当てとしては、公文書担当官庁がそのための権限を持つという趣旨を法律上、確認的に置くというのが法的な手当てとしては適当であるというふうに考えております。

なお、ここで強調させて頂きたいのは、最後の③でございます。ここは、私、第1回目も申し上げたことでございますが、人材養成という点では、実際の公文書管理を担う職員がどれだけ文書管理についての意識を持ち、それに対する能力を身につけるかということが重要なことだと思います。

したがって、そういう公務員の方々について、文書管理に対する意識を醸成し、文書管理の技能に習熟していただくということが実際の文書管理上は重要な決め手だろうと思います。

したがって、その点のためには必要な研修を実施する体制を組む必要があると思います。例えばドイツでございますが、あの国では各省が自分で外から監視されることなく適切な文書管理を行っているわけです。そのような文書管理ができるのは何故かといえば、ドイツの公務員は専門の3年課程の行政専門の学校を卒業して初めて職につくわけですが、一般公務員でもそうです。さらに言うと、幹部の人たちでも、さらに上級の行政研修学校を卒業するというような文書管理についての訓練を受けた上で公務員になる方がほとんどだということになります。

したがって、まさに研修が決定的であると思いますので、各省に対する職員に対して公文書担当官庁が研修を実施する権限があるということを明確化する必要があるでしょう。職員はこれに応ずる義務があるということを法律で明文化することが重要だろうというふうに考えます。

以上、雑駁でございますが、私の報告を終わらせていただきます。

○尾崎座長 ありがとうございます。

皆様、ご質問もいろいろおありになるうと思いますが、先ほど申し上げましたように、最後にまとめてご質問、ご意見をお伺いいたしますので、次は宇賀先生にお願いいたします。

○宇賀委員 それでは資料の2に従いまして、ご報告させていただきます。

まず、文書管理法をつくるときの目的でございますが、現在及び将来の国民に対する説明責任の確保が大きな目的の1つになると考えます。そして、この説明責任は国民主権の原理、そして民主主義の原理によって基礎づけられることとなります。国の機関は主権者に対しての説明責任を負うので、国民主権、民主主義は説明責任の問題と当然裏腹な関係にあるということが言えます。

第2に、国家活動の適正円滑な運営の確保が目的ということになるかと思えます。過去の事実・意思決定過程についての正確な記録があることが国家活動の適正円滑な運営を確保することにつながるということです。

文書管理につきましては、かつては公務員の執務の便宜のためのものと認識され、いわば「公用物」としての文書管理しか行われてきませんでした。行政機関情報公開法が制定されたことによって、現在の国民に対する説明責任の確保という視点が加わり、文書管理について単なる「公用物」としての管理から「公共用物」、国民共有の財産としての「公共用物」としての管理という視点が加わりました。

そして、将来の国民に対する説明責任の確保、これは歴史的な文書を保存する機関によって果たされるわけで、これが新たに文書管理法の目的として加わっていくだろうということです。

次に定義ですが、現用文書について文書管理法の対象とする文書につきまして、当然、行政文書がありますけれども、できれば立法、司法に関する文書も現用文書管理の規律対象に含めることができれば望ましいと考えております。

なお、独立行政法人等情報公開法の対象法人の法人文書、それから地方公共団体の情報公開条例の対象となる文書につきましては、現用文書の管理については、責務規定を置くにとど

まるのであろうというふうに考えます。

現在、公文書等につきましては、公文書館法2条で定義が置かれており、また、国立公文書館法の2条でも定義が置かれております。そこでは、公文書は公文書館法の場合には国または地方公共団体が保管するもので非現用のものとなって、等の部分はその他の記録ということで私文書も含まれています。

国立公文書館法2条の公文書等の定義も基本的に同じですが、こちらは国が保有するものに対象を限定している点に違いがあるだけです。

そして、非現用である公文書等で国立公文書館等に移管するものにつきましては、現在、既に立法機関、司法機関の保有する文書も含めつため、国の機関という書き方になっておりますが、独立行政法人等情報公開法の対象法人の法人文書も移管対象に含めるべきではないかと思えます。それから、大臣政務官からお話がありましたような、国の機関とか、独立行政法人等情報公開法の対象法人であったものが、その後、組織の変革によっていずれでもなくなったような場合、こうした場合も国の機関とか、あるいは独法等情報公開法の対象法人であった時代の文書については移管対象に含めることが望ましいだろうと思えます。

当初から民間の組織の保有する文書の場合には国立公文書館等の所掌事務として、こうした純粋民間文書の収集ということを明示的に位置づける法改正が望ましいだろうと思えます。

それから、民間の公文書等を国立公文書館の展示に出展することを促進するために、そこにありますような美術品については既にこういう法律があるのですけれども、これにならって「公文書等の国立公文書館等における公開の促進に関する法律」を制定しまして、登録公文書等の制度を設けるといことが望ましいのではないかとこのように考えております。

また、相続等が発生した際に、私人が所有する歴史的価値ある公文書等が国立公文書館等の所蔵となることを促進するために、これは既に美術品につきましては、今、租税特別措置法の中でこういう制度があるわけですけれども、歴史的な公文書等についても、そういうことを制度化することが望ましいだろうと思えます。

今、お手元のパソコンに出ております資料の一番最後の段落のところ、かつて美術品についてそういう制度を提唱したことがありますが、この当時はまだ法律ができていなかったんですけれども、美術品につきましては、既にこういう制度ができております。

また、重要文化財等を譲渡した場合については、課税特例が既に租税特別措置法にありますけれども、現在、その譲渡先法人に独立行政法人国立公文書館は指定されておられません。重要文化財等の中には歴史的な文書も含まれているんですけれども、移管先の指定が国立公文書

館についてはされておられませんので、この指定も考える必要があるだろうと思います。

次に、文書管理法の対象になる文書ですが、これは当然のことながら、媒体の如何は問わないこととするべきだろうというふうに考えます。

現在、行政機関情報公開法におきましても、また、独立行政法人等情報公開法におきましても、行政文書、法人文書、これは媒体の如何は問わないことになっておりますし、公文書館法等の公文書等の概念についても同様に解されております。

なお、これは運用上の問題でございますけれども、行政文書ファイル管理簿に基づく移管交渉は、行政文書ファイルに基づいて行われているわけですが、保存期間が1年未満のものは行政文書ファイルに載らないことになっておりますので、行政文書ファイルを手がかりに移管交渉をする場合には、保存期間1年未満のものが運用上移管対象外になってしまうという問題があります。

実際、広報資料等のように、保存期間が1年未満のものは従前は移管の対象外であったわけです。この点は官房長官の懇談会の提言を受けまして、移管基準が改正されて移管対象に含まれておりますが、ほかにも行政文書ファイル管理簿に記載されないものの中に移管対象とすべきものがないかということを検討する必要があるだろうと思います。

とりわけ、これから電磁的記録の移管を考えた場合に、例えばホームページ上の情報とか、あるいは霞ヶ関WAN上の電子掲示板に載ったもので1年未満で消去されているようなものの中に移管すべきものがないかどうかということの検討は必要になってくるだろうと思います。

次に、文書管理でございますが、作成につきましては、現在も行政機関情報公開法の施行令におきまして、意思決定に当たっては文書を作成して行うことと、行政機関の事務事業の実績について、文書を作成することが原則とされてはおります。しかし、軽微な場合は除くとなっております。何が軽微かということはそれぞれの行政機関の長の判断に委ねられているために、行政文書の管理方策に関するガイドライン別表が作成すべき行政文書についての一応の基準を示しているとはいえ、なお重要な行政文書が軽微として作成されないという可能性も残ります。

したがって、これにつきましては文書の作成を義務づける意思決定をより具体的に規定することが考えられるのではないかと思います。もちろん網羅的に規定することは不可能で、バスケットクローズは残らざるを得ないと思いますけれども、最低限こういうものは作成すべきだというポジティブリストをより詳細につく作成することも考えるべきだろうと思います。

保管につきましては、中間書庫のことが最初に書いてありますが、このあたりの説明は時

間関係で省略させていただきます。

それから、次に廃棄でございますけれども、現在は特別の理由があれば、保存期間満了前でも行政文書を廃棄することが各行政機関の長の判断で可能になっております。ただし、廃棄する行政文書の名称、その特別の理由、それから廃棄した年月日については記録する義務があります。

そこで、この点につきましては、現用文書管理についての総括管理機関の長に廃棄の承認権を付与するような立法政策が考えられるべきであろうというふうに思います。

また、移管協議中に保存期間満了となって廃棄されてしまったという例がありますので、移管期間中は廃棄してはならず保存義務があることを、行政機関情報公開法の施行令の16条の6号、ここで例えば保存期間が満了しても訴訟継続中である場合には廃棄してはならないといったようなことがいろいろ書かれておりますが、その中で規定することが考えられるだろうと思います。

独立行政法人等情報公開法の法人文書につきましても非現用となったときに国立公文書館の移管対象とする法改正が実現した場合には、同様の保存義務を法定すべきだろうと思います。

次に、移管に関しましては、まず保存期間の延長の問題があります。保存期間が満了しても延長されて、内閣総理大臣への移管が行われないことが非常に多いわけです。移管が行われない理由はいろいろございますけれども、1つは移管基準が不明確であるということです。この移管基準の明確化につきましては、官房長官の懇談会の報告書の提言を受けまして、さまざまな改善措置がとられたところであります。

それから、行政文書ファイル名の不明確性ということです。行政文書ファイル名が抽象的で、評価・選別が困難なことが稀ではありません。移管を求める内閣総理大臣の側からしても、行政文書ファイル名をみただけではその中に本当に重要な歴史的な文書が含まれているかどうかは判断しにくいという問題があります。これは運用上の問題ということになるかと思いますが、行政文書ファイル名の具体化、記載の統一化が重要で、このことは行政機関情報公開法に基づく開示請求対象分野の特定を容易にするという効果も持つこととなります。

次に移管後の利用についての懸念です。移管をしてしまうと利用が不便になるという懸念が移管の妨げになることがあります。例えば国会で質問が出て、その質問に対応するためにその日にその文書が必要だといった場合には、やはり手元に置いておきたいといったインセンティブが働くわけです。現在でも国立公文書館はこうした行政利用については格別な配慮をしておりますけれども、デジタルアーカイブ化の進展によって、24時間自由に閲覧できるという

ことになれば、利用の不便さは解消されて、移管が促進されるということになりますので、デジタルアーカイブ化はこういう面からも有益だろうと思います。

次に書いておりますのは、官房長官懇談会の提言に入っているわけでもなくて、全くの私見にとどまるわけですが、1つの方法として、新しい「半現用文書」概念を創出してはどうかということを考えております。

つまり現在、原本を国立公文書館に移管しまして、緊急の必要の場合に備えて、行政機関が写しを手元に持っているとうなるかということですが、行政機関情報公開法の施行令で保存期間が満了した非現用文書のみを内閣総理大臣に移管するということになっていますので、写しであっても、行政機関が保有していれば現用文書になってしまうのです。そうすると、写しを保有したまま原本を国立公文書館に移管することは、行政機関情報公開法施行令16条1項8号に反しないかという問題が出てまいりますし、情報公開の面につきましても、写しのほうにつきましても、行政機関情報公開法の適用を受けるということになり、国立公文書館に移管された原本につきましても行政機関情報公開法の5条4号・5号・6号に相当する理由による不開示は認められないということで、情報公開の範囲について食い違いが生じてしまうという問題もあります。

そこで、これまでのような現用・非現用の2分法ではなくて、新たな「半現用」概念というものをつくりまして、それにつきましても原本は国立公文書館に移管するが、写しについては行政機関が保有することを認め、写しは行政機関情報公開法の行政文書には含まないこととして、その原本を独立行政法人国立公文書館利用規則に従って開示する旨の法改正を行うということも1つの案として考えられるかなと思います。

次に移管された文書の開示への懸念ということでございますが、先ほど申しましたように行政機関情報公開法では5条の1号から6号まで6つの不開示事由がございますが、国立公文書館等に移管されますと、そのうちの4号から6号までに相当する事由による利用拒否はできないということになっておりまして、このことが行政機関の側から見ますと、国立公文書館に移管してしまうと、まだ公開することに懸念のあるものが公開されてしまうのではないということになり、移管を躊躇するということになります。

行政機関情報公開法の施行令で歴史的な文書について不開示事由を制限したことは、歴史的な文書へのアクセスという面から高く評価できるわけですが、しかし、本当に4号から6号に該当するものについて、移管後一切不開示にすることを認めなくていいのかどうかについては検討の余地があるかなと思います。

例えば、特に4号情報に相当する、いわゆる公共の安全等に関する情報などについて、閲覧拒否を認めるのが合理的な場合があり得るのかどうか。そういったあたりについては、これは検討の余地があるだろうと思います。

次に、保存期間の延長につきましては、現在は行政機関の長の全くの裁量に委ねられております。国立公文書館としては移管してほしいと思っても、行政機関の長がこれは延長しますよと言ってしまえば、現用文書となりますので、全く移管されないということになります。

この点につきまして、タイの公的情報法、これは我が国でいいますと行政機関情報公開法と行政機関個人情報保護法、さらに国立公文書館法も全部あわせた総合的な情報法ですが、ここでは保存期間につきまして、各行政機関の長が自由に延長できるわけではなくて、一定の縛りがかかっております。まだ公開したくないので延長するといった場合でも、その都度5年を超えることはできないという形で歯どめがかかっております。

次の②のところの国の機関との合意の部分については、最優先で法改正をしなければいけない点だと思っております。現在、内閣総理大臣への移管には国の機関との合意が必要とされております。内閣総理大臣に移管されるのは非現用文書に限られているわけです。非現用文書であるということは、廃棄するか、あるいは国立公文書館等へ移管するかの選択肢しかないわけで、なお現用にしたい場合には延長という選択肢があるわけです。

ところが、もう非現用にする、すなわち、現用文書として要らないという選択をしたにもかかわらず、内閣総理大臣としては移管してほしいと思うものも、国の機関との合意がなければ移管できないというのは、不合理ではないかと考えます。ここはぜひ法改正をしていただきたいというふうに考えている点です。

③は運用上の問題に入ってくるわけですが、せっかく国の機関という文言が用いられ、立法機関、司法機関も含めて国立公文書館に移管する法律が制定されたにもかかわらず、それぞれの長との協議による定めによるということで、その定めが1999年に国立公文書館法ができてから、既にもう8年以上たっているわけですが、立法機関、司法機関との関係ではこの定めが存在しないという状態にあります。早急に立法機関、司法機関との協議による定めを設けるべきだろうと思います。

(5)のIT化に対応した文書管理に移ります。作成・取得段階から文書のライフサイクル全体を見渡した文書管理が必要だということは、紙の文書でも共通するわけですが、電子文書の場合にはこれが特に重要になってまいります。また、電子文書の場合には原本性確保をどうするかという問題が重要になってまいります。

この点につきましては、お手元の資料の中にありますように、かつて総務庁の時代でしたか、「共通課題研究会」というところで、原本性確保について検討がされたことがございます。それにつきまして書きました著書の一部をそこに資料として挙げております。時間の関係で詳しい説明は省略させていただきます。

特に、電子文書の場合には見読性を確保するということが不可欠でございまして、そのためにメタデータを作成・取得時点で付与する必要があります。そのメタデータの記述内容を標準化していくことが非常に重要になってきます。

また、公文書等というのは、これは情報自体ではなくて、情報が記録された媒体を意味する概念であり、これは行政文書・法人文書にも共通しますけれども、電子公文書等の場合には保存のために媒体変換、マイグレーションが必要になってまいります。この媒体変換後は変換前の媒体は廃棄して、変換後の媒体を公文書等としてとらえることとなりますけれども、それが解釈によって可能なのか、それともその点についてみなし規定を置く必要があるかという点についての法制的な検討が必要になってくるかと思えます。

それから、ハード・ソフト等のシステムの陳腐化に対応するために長期保存フォーマットに変換する必要があります。この場合も長期保存上の措置の統一性・安定性・効率性を確保するために、保存期間満了前に、総括管理機関に移管しまして、長期保存上の措置を一括してとることが望ましいわけですけれども、その場合、現用段階で総括管理機関に移送された場合に、総括管理機関の保管に係る電子公文書の法的な位置づけをどうするかという問題があります。

保存期間満了前は、これを複製物してとらえて、保存期間満了後、歴史的文書として保存する段階で原本と位置づけるという立場をとった場合に、そういうふうな解釈できるのか、みなし規定があるのかという点についての法制的な検討が必要になってまいります。

そのほか、ここには書いておりませんが、IT化に対応した文書管理という点では、電子文書につきましての国立公文書館における利用方法が重要になってまいります。

行政文書・法人文書につきましては、それぞれ行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法の施行令におきまして、開示の実施方法が定められておりまして、そこではオフラインで電子媒体を交付するとか、あるいはオンラインで交付するといったようなさまざまな方法がありますけれども、国立公文書館等に移管された後の利用方法についても、特に電磁的記録の場合には国民の利便を考慮して検討していく必要があります。

次に、文書管理の「司令塔」機能の在り方について述べます。、文書のライフサイクル全体を見渡して、文書管理について、司令塔としての機能を果たすような官庁を設ける必要があ

るということです。

国立公文書館への移管につきましては、国立公文書館法に定めがあるわけですが、最大の問題は、この法律は基本的に非現用になった段階から規律しようとしているということです。もちろん、その前の段階から重要な公文書等の保存および利用に関する助言等ができるわけですが、国立公文書館の現用文書に関する権限は非常に弱くて、基本的には非現用になった段階からの規律という点に問題があるように思います。

現用段階から歴史的文書の保存を念頭に置いた記録保存型の文書管理を行うことが非常に重要です。そのために現用・非現用の段階を通じた文書管理についての司令塔機能を持った組織を設ける必要があるだろうということです。

この場合、大きく分けまして、オムニバス方式とセグメント方式が考えられるわけで、オムニバス方式というのは、現用と非現用を包括した文書管理を行う組織を設ける方式です。現在、現用の文書管理事務は、分担管理されております。

そして、内閣府の長としての内閣総理大臣が、歴史的文書の保存について、一定の役割を所掌事務としているわけですが、これも内閣補助事務ではなくて、分担管理事務という位置づけになっております。内閣府の長としての内閣総理大臣が国立公文書館の助言等を受けながら、文書管理の司令塔機能を果たすということも考えられ、その場合は内閣総理大臣を、総括管理機関として位置づけることが考えられます。

総括管理機関については、現行法上も幾つか例がございます。そこに私の教科書で総括管理機関について説明した部分を抜粋して資料として配らせていただきましたけれども、総括管理機関には報告徴収権、実地監査権、協議を受ける権利、それから承認権、勧告権、指示権、それから命令制定権を付与することが考えられます。こうした権限を総括管理機関が分担管理事務について与えられている実例が既に幾つかございますので、こうした仕組みを用いるということも考えられます。

次に、国立公文書館の位置づけにつきましては、内閣府の外局とする場合、委員会または庁ということになります。

庁の中には、政策庁と実施庁というのがございます。国立公文書館が独法化されたのは、企画と実施との分離という行政改革会議報告の理念に沿って、国立公文書館が行うことは実施機能だと位置づけられたからであるわけですが、しかし、国立公文書館に単に歴史的文書を保存・管理するのみならず、アメリカのNARAのように文書管理全般の企画立案調整機能も付与すれば、これは単なる実施機能ではなくて、政策立案機能も持つということですから、

これを政策庁として位置づけるということも可能だろうと思います。

そうしますと、その庁の長官がどういう権限を持つかということですが、現行法上も庁の長官ということになりますと、関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求権、あるいは関係行政機関の政策に関する意見陳述権などを持つことができます。

内閣総理大臣を総括管理機関とした上で、その権限の一部を外局として位置づけられた公文書管理庁の長官に委任することも考えられます。例えば、立法とか司法との関係では、内閣総理大臣がみずから権限を行使するけれども、行政機関の長との関係では公文書管理庁長官に権限を委任することも考えられます。

文書管理事務全体を内閣補助事務と位置づけるということも考えられます。この場合には、内閣府に特命担当大臣を置くことも考えられます。特命担当大臣には、そこに書いてありますような資料提出要求権、説明要求権、勧告権、報告要求権、あるいは内閣総理大臣への意見具申権といった権限が与えられます。

次のセグメント方式は、現用文書と非現用文書とで総括管理機関を別個にするものです。例えば現用文書については、総務大臣を総括管理機関とし、非現用文書については内閣総理大臣を総括管理機関とするという立法政策です。

ただ、この方式の問題は、現用・非現用を通して、文書のライフサイクル全体を通じたシームレスな文書管理がこういう形で分割することによって困難にならないかどうかという点です。オムニバス方式で国の機関たる国立公文書館に文書管理権限を与えるのがグローバルスタンダードだと言ってよいと思います。

セグメント方式をとる場合には、両セグメントをつなぐ仕組みが必要です。現在、統計法で総務大臣が総括管理機関とされているけれども、しかし、先般の統計についての司令塔機能の強化の方針に従い、内閣府に統計委員会を置きまして、総務大臣が基本計画の作成等について、内閣府に置かれた統計委員会に対して諮問をするという仕組みがあります。同じような仕組みをセグメント方式の場合には最低限とる必要があるだろうというふうに思います。

その他の法律問題といたしましては、まず著作権法との関係の整理が重要になってくるだろうと思います。行政機関情報公開法が制定されたときに、著作権法との関係につきましては、当時整備法で整理がされました。しかし、国立公文書館法との関係での整理は行われておりません。

したがって、国立公文書館に移管した公文書等を複製するとき、公文書等についての複製権の問題が発生します。実際には複製を認めているわけですが、現在法律上の根

抛なく行われているという状況でございます。それから公表権との関係につきましても、行政機関情報公開法では同意擬制の制度や適用除外の制度を置いています。、それから氏名表示権、同一性保持権といった他の著作者人格権との関係につきましても、現用文書については一定の調整を著作権法でしているわけですが、公文書等については、これがされていないという問題がございます。

ですから、文書管理法をつくる時にあわせて、著作権法の改正も必要になってくるだろうと思います。

それから、国立公文書館における閲覧利用の法的性格につきましては、学説は分かれていますけれども、一般的には国民の側に利用申請権を付与されていないというふうに取り扱われております。けれども、現用文書のときに開示請求権があるわけですから、国立公文書館に移管後も申請権を付与して、申請拒否処分を、行政処分ととらえて抗告訴訟で争うことを可能とするといったことも検討されるべきではないかと思えます。

さらに、現用文書ときには行政機関個人情報保護法に基づきまして、自己情報の開示等の請求権、訂正請求権、利用停止請求権があるわけですが、これが非現用になりまして、国立公文書館等に移管されますと、それがなくなってしまうという問題があります。非現用となって国立公文書館等に移管された後も自己情報の開示等の請求権を認めていく必要があるのではないかと思われます。

現在、神奈川県立公文書館に移管されたものについては開示請求権が認められております。

なお、歴史的文書ですので、神奈川県でも訂正という形ではなくて、誤っているということがわかった場合には補正説明を添付するという形で処理していますが、国立公文書館等でもこういうことを考えていく必要があるだろうと思えます。

なお、最後に歴史的文書のすべてが国立公文書館に移管されるわけではなくて、外交史料館とか宮内庁書陵部等にも移管されておりますが、国立公文書館と比較いたしまして、こうした他の歴史的文書保存機関の場合にはいろいろと不備が多いというふうに考えております。

閲覧拒否の場合に、それに対して不服を申し出て、第三者機関でインカメラ審理をするということを、国立公文書館は既に行っているわけですが、こういう制度はすべての歴史的文書において認められるべきと考えますので、外交史料館等においても、こういう点について法整備をしていく必要があるのではないかというふうに考えます。

以上でございます。

○尾崎座長 ありがとうございます。

両先生のお話を伺っておりますと、今すぐにでも要綱が書けそうな、そんな気分になってまいりまして、大変心強い限りではございますが、事務局からもう一つ資料が出ておりまして、これは現行の法制度がどうなっているかというのを一応復習してみましようというものでございます。

私、申しわけなかったんですが、むしろこちらを先にやったほうがわかりやすかったかもしれないのですが、現行制度について説明をしてもらおうと思います。

どうぞ。

○山崎室長 それでは、私のほうから、資料3と資料4の説明をさせていただきます。

資料3をつくりました趣旨は、お二方のプレゼンテーションと、この現状といったようなものをご説明することによって、この辺が不備とか、あるいはそういう議論がさらに深まるのではないかというのでおつくりしたものでございます。

条文そのままの説明は平板でおもしろくないものになりますので、資料3の横長の表をおつくりしました。これは要は文書のライフサイクルごとに施行令、あるいはガイドラインでどのような規定がなされているかというのを一覧表にしたものでございます。

まずは情報公開法、これは3つしか条文ございませんので、これにつきましては1枚おめくりいただきまして、次の資料、この後ろの資料は法律と施行令、ガイドラインをおつけしております。

情報公開法の第1条で目的というのが定められているわけでございますけれども、この法律は国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判のもとにある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とするという目的が掲げられております。

また、第2条で行政文書の定義についても書かれておりまして、第1回目するときにもご説明しましたけれども、この法律において「行政文書」と申しますのは、行政機関の職員が職務上作成し、または取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして当該行政機関が保有しているものをいうと。組織的に用いるということで、そういう意味で個人のメモの段階のもの、あるいは自分が勉強のために取得した研究報告書みたいなものは除かれるわけでございます。

その次、ただし書きで2つ除かれておりまして、官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの。また政令で定める公文書館その他

の機関において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究の資料として特別の管理がされているものということになっております。

そして、管理については22条で定めがございまして、行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする。行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない。前項の政令において、行政文書の分類、作成、保存、廃棄に関する基準、その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする。このような規定があるわけでございます。

それを受けて、その次に施行令、これは第16条の1から12号まで掲げておりまして、その別表として、こういうものは30年とか、10年とか、5年とか、そういう保存期間の表が載っております。そしてさらにこれは6ページ以降でございますけれども、ガイドラインが詳細に定められているという構成になっているわけでございます。

そこで施行令を、1枚目の横長の表に戻っていただきまして、文書のライフサイクルごとに書いたのが一覧表にしたものでございます。

まず、全般的なものとして管理体制、これは施行令第16条第1項第11号、文書管理事務の監督者の指名ということに規定がございまして、職員の中から指名する者に、保有する行政文書の管理に関する事務の運営の監督を実施、こういうような規定がございまして、それに基づいてガイドラインにおきまして総括文書管理者、あるいは文書管理者、文書管理担当者、こういうのを設けるということが定められているわけでございます。

次に、作成につきましては、施行令第16条第1項第2号、文書作成の原則ということで、行政機関の意思決定、事務・事業の実績については、原則として文書を作成すること。その処理に係る事案が軽微なものである場合には作成を要しない。こういう定めがあるわけでございます。それに基づいて、どの程度の記録を作成すべきかにつきましては、事務・事業の適正な遂行の観点から適切に判断、ちょっと抽象的ですがけれども、こういう規定があると。また、このガイドラインでは作成すべき文書といたしまして、①から④を例示しているところでございます。

次に、分類につきましては、同じく施行令に行政文書分類基準の策定、行政文書ファイル管理簿等ということで、行政機関の事務・事業の性質、内容等に応じた系統的な行政文書の分類基準を策定すべきこと。また、行政文書の分類基準は毎年1回見直しを行い、必要な場合に改定すべきこと。

また、行政文書ファイル及び行政文書の管理を適切に行うため、これらの名称その他必要事項を記載した行政文書ファイル管理簿を作成すべきことが規定されております。

そしてガイドラインにおきまして、小さな細い黒字で書いてございますように、行政文書の分類基準は大分類、中分類、小分類、3段階ツリー構造とすること。あるいは、小分類の下に行政文書ファイルを類型化した標準行政文書ファイル名、保存期間等を記載した「行政文書分類基準表」を策定する。

あるいは、この行政文書ファイル管理簿は、原則、ネットワーク上のデータベースとして整備し、行政文書ファイル等ごとに、①から⑨を記載するといったように定められているわけでございます。

また、次に保存に当たりましては、行政文書の保存、保存期間基準の策定、保存期間満了までの保存という項目におきまして、専用の場所において適切に保存すべきこと。行政機関の事務・事業の性質、内容等に応じた系統的な行政文書の保存期間基準を策定すべきこと。また、行政文書を作成・取得したときには、保存期間基準に従いまして、保存期間満了日を設定し、保存期間満了日まで保存すべきことが掲げてございます。

この施行令の別表第2で、先ほど申しましたように、30年、10年、5年、3年、1年、その他ということで保存期間の例を示してございまして、そのガイドラインの別表でこれに該当する具体的な行政文書の類型を例示しているところでございます。

また、保存期間満了後は公文書館への移管か、あるいは廃棄、または保存期間の延長といったようなことになるわけでございますけれども、延長につきましては、同じく施行令に定めがございまして、特定の行政文書に係ります保存期間満了日後の一定期間の保存期間延長、あるいは保存期間が満了した行政文書につきましては、職務の遂行上必要があるとき等は一定の期間を定めて延長することができる。そういうことを掲げてございます。

次に移管・廃棄につきましても、行政文書の移管・廃棄ということで、保存期間が満了した行政文書につきましては、国立公文書館法第15条第2項の規定によりまして、歴史的資料等として、国立公文書館へ移管されるものを除き、廃棄という規定、あるいは特別な理由によりまして、保存期間満了前に廃棄可とする場合には、行政文書の名称、特別の理由、廃棄年月日を記載した記録を作成すると。そういうようなことになっているわけでございます。

そういうことで、左側に掲げてございますように、現用文書は各行政機関、そして非現用文書は国立公文書館にということになっているわけでございます。

続きまして、資料の4、これも横長に一覧表、そして後ろに法律の条文を掲げてございま

すけれども、公文書館法と国立公文書館法、これらを一覧表にしたものでございます。目的はそれぞれに掲げているとおりでございまして、公文書館法、そして国立公文書館法、ともに議員立法で成立したものでございます。

ただ、この国立公文書館の独法化に当たりまして、国立公文書館法の一部改正、これは閣法で出しているわけでございます。また、国立公文書館法の一部改正、これの附則による改正等がなされているところでございます。これは法律自体はそんなに複雑な法律ではございませんので、ここに掲げているとおりでございますけれども、一番左下をごらんになっていただければ、この法律において「公文書等」とは、国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録（現用のものを除く。）ということになっております。

また、右下のほうをごらんいただければ、先ほどの言及がありましたけれども、第15条のところ、国の機関は、内閣総理大臣と当該国の機関とが協議して定めるところにより、歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずると。2項におきまして、前項の協議による定めに基づきまして、国立公文書館において保存する必要があると認めるときには合意により、その移管を受けることができます。

そしてまた、前項の場合において、必要があると認めるときには、内閣総理大臣は、あらかじめ、国立公文書館の意見を聴くことができるという規定でありますとか、内閣総理大臣は第2項の規定により移管を受けた公文書等を国立公文書館に移管するというところでございます。

こちらの国立公文書館のほうにおきましては、一番下に書いてございますように、この法律において「公文書等」とは、公文書その他の記録（国の機関において現用のものを除く。）をいう、こういう定めになっているところでございます。

説明は以上でございます。

○尾崎座長 ありがとうございます。

以上で、きょう提出されております資料はすべて説明をしていただいたわけですが、ちょっと話が変なところに行って恐縮なんですけれども、この前、16世紀のスペインのことを調べていましたら、フランドルという当時の先進地域ですが、ベルギーのあたりだと思えますけれども、そこからカルロスという17歳の青年がスペインのカスティーリャの王になって来るんです。そして宮廷に入った彼がペンとインクを持ってきてくれと言ったら、宮廷の中にペンとインクがなかったというのです。それもまたすごい話なんですけれども。それは、カスティーリャがもともと狩猟民族といいますか、牧畜の民だったものですから、首都が特に決まっていなくて、宮廷がしばしば移動していた。それで、ある場所に出した布令や何かはみ

んなそこに置いてあるんですね。それで、カルロスはどうしたかという、首都を定める前に公文書館をつくったんです。それで、全国に散らばっている文書を1カ所に集めたんです。何とか城というお城に。それで初めてスペインの文治が始まるわけです。そのころから、そんな問題があったんだなと思いました。

今、事務方のご説明がありましたように、現在の制度は法律で言うと、法三章でありまして、ごくごく簡単なことしか書いていないということは、それだけ各省庁に任されていると、各省庁の自由であるということなんです。それを改めて、公文書の作成・管理についてももう少しきちんとしないと、なかなか歴史資料を残すといっても、情報公開の趣旨からいっても、どうもうまくいかないところがあるのではないかと。

一番困るのは、文書の不存在という話なので、それはやはりきちんと文書をつくっていくところから始めなくてはならないということであろうかと思うんです。それについて、お二人の先生から非常に具体的なお話をいただきまして、何となくイメージがわいてくるような感じでしたが、恐らく皆さんはそういうことでお聞きになっておられたと思いますけれども、これはと思ったところ、ご確認のみでも、ご意見でも結構でございますので、ご発言いただきたいと思います。

大臣、大臣政務官もどうぞご質問ございましたら、ご遠慮なくご発言いただきたいと思います。

どなたか、まず口火を切ってください。

宇賀先生にとか、高橋先生にとか、指定してください。

どうぞ。すみません、政務官に皮切りをお願いしてしまつて。

○戸井田政務官 大臣と一緒にいろいろな各役所で文書がどういうふうに管理されているのか回ってみたくて。役所ごとに文書の形態も何も違うし、だけれども、基本的には同じルールでもって残されているんだらうと思うんです。けれど、それがみんな違うわけですよ。けれど、僕が見ていて思ったのは、何でこんなに違うのかなと思ったら、やはりその仕事、あそこにある書類というのは、みんなそれぞれの人生をかけた仕事の成果がそこにあるはずなんです。だけれども、30年たつたらもう消えてしまうということは、その人のやった仕事が無くなってしまふということ。たった1行でもいいからそこに残っていることというのが、それは100年先にも残そうと思ふ仕事をしているのかどうかということが、公文書館のあり方というか、公文書制度のあり方というものがきちんと規定されていけば、そういうふうにして公務員の仕事のあり方というのも変わってくるのではないかなというふうに思ったんです。

今回、ずっと見ていて、そんなたくさん見たわけではないですけども、非常にがさつに、さもありませんかと思うような公文書の扱いをしているところと、きちんとしているところというのは、僕は違うと思うんです。だから、そういう意味で今回の公文書のあり方をもう一度見直して、本当にこうありたいと思うようなものをつくってあげれば、必ず行政も何もすべて変わっていくのではないかとこのように思うんです。

自分たちがどんなにいいかげんなことをやったとしても、一生懸命やったとしても、ひょっとしたら将来において自分のやった仕事を否定される資料になるかも知れない。だけど、逆に自分が悪いと思っていても、将来はきちんとそれが逆に評価される資料として使われることもあり得るだろうと。いろいろなことを考えていくと、公文書館というものをきちんとしていかなければならないと、見れば見るほど思っていくわけです。

今回、宇賀先生の文書管理の「司令塔」の機能の在り方というのが4ページにありますよね。やはりきちんとだれかが司令塔として、そのことを機能させていく。その司令塔に対して権威をきちんと持たせていくということは大事な事なのではないかなという気がするんです。

日本の公文書館の制度のあり方というものは、もう一つ僕自身も理解できないんですけども、海外と比較して、数だけ見ても、もう既に前回のときに雲泥の差があるということがわかったわけですけども、そういう司令塔のあり方というのですか、管理の仕方ということで、海外との違いとか、ここがもう決定的に違うというところがあったら、教えていただきたいなと思ったのですが。

○宇賀委員 私が実際に文書管理の研究のために訪問して調査したことがある国立公文書館は、アメリカとカナダ、それからオーストラリア、ニュージーランドのものでですけども、いずれも国立公文書館が国の機関であって、そして国立公文書館の長に非現用の文書だけでなく、現用文書も含めた文書のライフサイクル全体についての管理の権限が与えられています。

例えば、アメリカのNARAの長の場合で言いますと、現用文書について、各行政機関に共通するレコードスケジュールについては、NARAの長が定めますし、各行政機関が作成するレコードスケジュールについても、その承認権限は、NARAの長に与えられているわけです。

そして、その文書を例えば保存期間満了前に廃棄するという場合にも、NARAの長が承認権を持っています。このように単に非現用の歴史的な文書を管理・保存するというだけでなく、現用文書の段階も含めた文書のライフサイクル全体の管理権限がNARAの長に与えられているのです。カナダとかオーストラリアとかニュージーランドなども基本的には同じような

仕組みをとっていました。そこが我が国と決定的に違う点ではないかなと思います。

○尾崎座長 ありがとうございます。

ほかに、どなたか。

○高橋（滋）委員 私はイギリスとか、オランダは調査したことがありますが、基本的に宇賀先生のおっしゃったこととも共通していると思います。ただ、実際、現用についての管理と、歴史文書の管理の観点とどういうふうに関係するのかなというのは各国いろいろです。しかし、間接的には最終的に歴史的な文書の移管というのにつながってきますので、實際上、間接的であれ、最終的な移管先である国立公文書館等が何らかの助言・指導の権限を持っているというのは各国共通だと思います。

○尾崎座長 ありがとうございます。

どうぞ、加藤先生。

○加藤委員 お二人の先生のお話を伺い、大変感銘を受けました。今のようなお話を実行してゆく際には、一つは国民にとって、一つは各省庁にとって、一つは国立公文書館にとって、それぞれメリットと申しますか、こういう点で今度の制度は素晴らしいのだという点を実感でき、共感できる形にしていく必要があると思いました。そうした点で、たとえば、高橋先生のお話でいえば、これはやはり国民の主権の中身が事実上拡大しているのだという点をどんどんアピールしてよいのではないのでしょうか。

つまり、国民は政府に対して説明責任を求める、求めて良いのだということが法律の言葉で書かれるというのは、なかなか画期的なことだということが一つだと思います。主権の中身が事実上拡大されるのだと。また、18省庁にとりましては、宇賀先生のお話にもありましたように、中間書庫の利便性をアピールしたい。たとえば保存期限30年の文書だとしますと、例えば1978年ぐらいからの文書が現在最低保存期限を迎える訳ですが、そのような70年代からの膨大な文書を各省庁は廃棄か保存か判断を迫られている。それを、まずは中間書庫に入れて、廃棄か保存かの判断は、保存すべき文書の内容を評価・選別する専門的な能力のある方や省庁内で文書管理を行ってこられたエキスパートの方などの手できちんと系統的に選別される保証があれば、これは時間なり労力なりが大変な短縮になる訳です。これは非常に良いことだという点をアピールすべきだと思います。この点が宇賀先生のお話を聞きながら思ったことです。

さらに、国立公文書館の方にとりましては、やはり文書を授受する際の、各省庁との合意というものではなく、とにかく内閣総理大臣なり管理官庁なりに文書の選別・廃棄・保存の権

限を持たせてしまえば、話が非常にわかりやすく楽になります。現在の国立公文書館の受入れ態勢は非常にお気の毒だと思います。18省庁に対して、移管してくださいというように各省庁にかけあっている国立公文書館の専門職員の方は事実上2人だというふうに伺っております。国会の審議でも古文書が読める専門家は何人いるかというご質問があったようで、それは2人だというお答えがありました。これと同様の厳しい状況の中で、国立公文書館の方々は仕事をなさっておいでです。各省庁にとりましても、ああ、またあの人が文書の移管の来ている、こうやって移管されてゆくのだなと、目に見える形で中間書庫に文書が動かされてゆく様を見れば、意識も変化すると思うのです。自らが毎日作成している文書や書類は、このような手続きを経て、厳正に歴史に残されるのだという自覚が生まれます。これは非常に名誉なことで、先ほど戸井田政務官がおっしゃったような、そのような、目に見える形で、ものが動き始めると思います。

ですから、国民にとって、18省庁の公務員の方にとって、そして国立公文書館にとって、それぞれにメリットが生まれるということをアピールされるべきですね。そのような点で、特に高橋先生のお話で一番感銘を受けましたのは、残すべき文書を定義されたことです。これは決裁文書ということであれば、結論部分だけではなく、意思決定の存在、そして経過、そして過程を将来に合理的に跡づけることができる資料であると定義された訳です。これは非常に良い定義でありまして、このように定義されれば、これは残さなければならぬというように形で判断が非常につきやすくなると思います。

以上、非常に感銘を受けた点ということでありました。

○尾崎座長 ありがとうございます。

その権利をもっとしっかり打ち出していけというお話なんです、この情報公開法の目的、第1条というのをごらんいただきますと、ちょっとおかしいとお考えになるんだと思いますけれども、要するに、国民主権の理念にのっとりと書いてあるんです。それから、ずっと読んでいきますと、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようになって、何かそこから、権利の話から責任の話に置きかえられているんです。

これは実は、知る権利ということが盛んに言われていたんですけれども、知る権利について、最高裁が認めていないんですよ。最高裁が認めていないものを、情報公開法をつくる時に、法律で認めてしまうというのは、それはいかなるものであろうかということで、苦し紛れと言ったらあれですけども、責任の話に置きかわって説明しているんです。それまで説明責任という言葉は日本になかったんです。ここで初めて説明責任ということが言われるように

なったんです。

そういう、そのときそのときの時代背景がありまして、公文書のプロセスについての公文書が必要だというお話が前回もありましたけれども、何かそういうような方法でいろいろ権利の発展段階といいますか、そういうようなことが何となく知れるような公文書を残すことの意味があると思うんです。

それで、政務官がおっしゃいましたけれども、やはり公務員が自分の書いたものを、自分の考えた自分の仕事を後世に残すと、公文書館に行けば1,000年でも2,000年でも残るといような気持ちで文書をつくることに取り組んでほしいと思うんです。お前はそうやってきたかと言われると甚だ困るんですけども。そういう意味で、私は時々いかなものかなと思うのは、公務員が何か一仕事終わって、例えば法律ができた後、解説書を書いたりしたのですが、それが随分減っていると思うんです。余り解説書を書いたり、説明に行ったりすると、報酬をもらってはいけないの、原稿料を稼いではいけないのという話になってしまうものだから。

一方で、民間の話としては利益の追求なんていうことが盛んに言われていて、確かにインセンティブとしては非常にあるわけです。でも、仕事の外で一生懸命、夜家に帰って書いた、一生懸命考えて、食言にならないように、随分コンサバティブに皆さん書くんだと思うんですが、そういうものでも残っていますと、プロセスを知るという点では非常に役立つのではないかと思うんです。

だから、余り国民の声を封じないようにということももちろんあるんです。非常に大切なことなんです。公務員の声を封じ過ぎているのではないかなという気もしないではないです。それは、公文書の話ではない、まさに私の文書の話ですが、一仕事済んだら、自分の著書を一冊残すぐらいの気持ちでやれば、そうすれば、公文書をつくるときも公文書館に行ってもちっとも恥ずかしくないようなものを書くようになると思うんです。

あれは山崎さん、今はどんなふうに制限されているんですか。

○山崎室長 国家公務員倫理法、そしてまたその下に倫理規程という政令がございまして、例えば利害関係者からの依頼を受けまして、講演とか執筆をする場合は、倫理監督官の承認を受けることが必要ということで、承認される基準は講演の場合は1時間、2万円以下とか、あるいは原稿の場合は1枚、4,000円以下とかいう規程がございまして。これだけだと、ある意味では当たり前かもしれませんが、さらに倫理監督官は、現在の職務に関する内容の講演とか、執筆の場合、これは本来業務だろうということで報酬を受領しないように指導することと

されておりまして、そういう意味では事実上、余りできないというのが実態でございます。

また、それ以外に課長補佐級以上の職員につきましては、職務に関する講演の報酬を含みます5,000円を超える贈与等があった場合には、四半期ごとに贈与等報告書を提出するという定めがあったり、あるいは、これは最近問題になって追加されたのでございますけれども、国の補助金で作成される書籍でありますとか、あるいは、国や独法が過半数を買い入れる書籍の監修料につきましても、今は受領ができないということになっております。

これが倫理規程上の制限であります。それ以外にも国家公務員法の制限といたしましては、当然、職務専念義務というのとか、守秘義務とか、兼業禁止とか、いろいろありますので、そういう意味では、余りそういう執筆活動、講演活動等は、最近ではしづらいという状況になっているのは座長のご指摘のとおりかと思えます。

○尾崎座長 何か法令をそのまま書き写したようなものを出して、関係団体に売りつけるとか、そういうようなことがあって、今のようなことになっているんだと思うんですけども、そういうことはもちろんけしからぬことですが、何か書き残すという癖、それに対して面倒くさがらないというように公務員を育てるということも、また大切なことではないかなと思ひまして、余り縛ってしまうのは……。

我々の時代はもっと自由でしたから、今のやり方ではどうしても皆さん書くことをためらってしまうというように思います。私が古いのかもしれませんが。公文書との絡みではそんな気がします。

雑談みたいなことを申しました。もっと本筋に帰りまして、朝倉さん、いかがですか。

○朝倉委員 先ほど戸井田政務官がおっしゃったこととの関連で言いますと、これは両先生のお話ですと、特に司令塔的機能とか、あるいは外局とかということに触れているんですけども、ここまで来ると、結局設置法やら何やら、最後は政治の意思になると思うんです。そうすると、その場合、とても大事なものは立法府の議員さんたちのことであって、アピールとか意識とかいうと、まずはそこからということなんだと思うんです。ですから、私なんか政治記者として言えば、先ごろの議連の報告なんか読んで、とてもよく整理されていると思うんですけども、どうしてこれが超党派議連という形でできなかったのかなと疑問に思うんです。これについては、今、政の立場にいる方たちは答えにくいでしょうけれども、そういう政治のほうの意思にちょっと物足りないものがあるということが1つと。

それから、それと政治の意思との関連性なのかなと思うんですけども、両先生ともに立法・司法との関係を挙げていらっしゃいます。これについては、以前の議事録を読みますと、

三権の長が合意すればみたいなふうな言い方をされた方もちょっといるようですが、恐らく、これはある程度状況がそろわなければならない話ではないんだと思うんです、トップダウンというより、ある程度積み上げた状況が。

そこで、これは質問にもなるんですが、状況ということについては、例えば立法府、司法府、司法のほうですね、こちらのほうは、まず行政府がきちんと問題を整理してくれなくては協議をしてもしようがないと思っているのか、あるいはもう少し消極的な、もともとの気持ちとして、あるいはスタンスとして消極的だからということなんでしょうか。その辺の感じはどうなのかお聞かせ願えればと思うんですが。

○尾崎座長 それは先生方がよろしいのでしょうか。それとも、事務方。

○朝倉委員 どちらでも。どちらがよろしいんでしょう。

○尾崎座長 まず、あなたから。

○山崎室長 立法府、そして司法府、司法との協議でございますけれども、実際には国立公文書館が行っておりますので、私が聞いている限りでは、立法府につきましては何か余り話は土俵にも乗ってきていないというのが実態で、司法のほうとの関係では土俵には乗ってきているんですけれども、今は人事異動等で協議がとまっているやに聞いておりますけれども、それでよろしいでしょうか。

○菊池館長 それでは申し上げます。

今の山崎審議官のご説明で大体尽きているんですが、国会については、立法府についてはなかなかこれは難しいことは事実でございます。司法府につきましてはかつてこういうことがございまして、今、それをさらに進めようとしています。

かつてというのは、実は民事判決については、民事判決の原本については、各地方裁判所、あるいは高等裁判所が持っておって、それで、裁判所規則で、相当古くなったものについては破棄していいという形になったと。民事判決原本でございますけれども、それについて当時、国立大学の法学部の先生方が、そんなものを破棄してしまうのはもったいないということで、それぞれ高裁を管轄するようなどの国立大学の法学部が、では一時預かろうということで引き取られたわけです。

それで、その段階で裁判所としては、文書を国立大学にもう引き渡したという処理をしていたんですが、国立大学のほうも、それを持ちかねかねるような形になって、それを最終的に国立公文書館が今受ける形になって、年次計画で受けております。それで、大体4分の3ぐらいは大体もう順次計画どおり入ってきています。受け取ったものについては、全部目録をつけ

て大体公開の方向で処理をしておるということです。

あとは刑事裁判の問題をどうするかという問題が裁判所としては残っているわけです。それから民事裁判についても、昭和19年以降の判決原本をどうするかという、これがあって、内閣総理大臣と最高裁の間で協議をしようではないかということで、協議案を今、裁判所に投げかけているわけでございますけれども、司法府としても、とにかく意思決定というのは、あそこは最高裁の長官を長とする最高裁の裁判官会議がありますし、事務総局があるということで、なかなか意見がまとまっていないというような状況ですけれども、そちらについてはとにかく一応土俵ができてきているという状況です。国会については全くできていないという状況でございます。

できるだけ早く内閣総理大臣、各三権の間で協議が整うことを期待しております。今、そういう状況でございます。

○尾崎座長 憲法上認められている縦割りですからね、民主主義の三権分立で、民主主義の大原則に触れてくる話なので、なかなか事務的に話をつけろといっても難しいのではないかと思います。だから、本当にトップの方々がどのようにお考えになるかということではないかと思っておりますけれども。

司法関係でもう一つ難しいのは、法務省に、要するに検察ですね。検察の関係もありまして、これは行政なの司法なのか、何かちょっとぬえ的なところがあるものですから、それがある。

それから、民事の案件としては、調停・和解というのがありますね。訴訟になっていたのが途中で和解が勧告されて話し合いの結果が出る。特に政治的な判断が行われる訴訟は和解になるのが割合多いんです。調停・和解は両当事者の話し合いですから、原本は本来両当事者のところにあるわけです。だけれども、これもやはりちゃんと司法の歴史的資料の一環として保管しておかないといけないと思います。特に和解では非常に大きな社会的な問題が決まっていますから。

なかなか、いざとなると難しいところがあるんです。そんな感じで、高橋先生、宇賀先生、今のお話にも、三権のお話で何か、よろしゅうございますか。

それでは、別の件、どなたか。

それでは、大臣からご発言がございましたので、お願いします。

○上川大臣 お二人の先生方の今日のご報告は現実的な課題等も含めまして、大変参考になるテーマでございました。ありがとうございました。

それで、私のほうから3点ということで申し上げたいのですが、まず、先ほど加藤先生からご発言がありました、今回の制度をつくるに当たって、関係するアクター間で共感が得られるかどうかというのは、大変大事な点であると思います。それで今ご指摘がございました国民にとってどうなのかとか、18省庁で働く公務員にとってどうなのか、また、国立公文書館の皆さんにとってどうなのか。これは全部が共感を持って前向きにこれにかかわっていくというこの前提がない限り、制度をつくっても絵に描いた餅になってしまうのではないかということ、改めて感じます。

先ほど戸井田政務官から、現在、各省庁を大臣、副大臣、政務官という体制で視察に行かせていただいているとの発言がありましたが、大きな省庁になりますと、文書管理者、文書管理担当者の数は大変な人数であります。各課でお一人ずつということになりまして、足し合わせてみても、大変な友軍がいるな、援軍がいるな、この皆さんと一緒に文書管理の現状を改革していく、どう意識を持っていただいて、ともにやっていくことができるのかというのは大変大きな鍵であると痛切に感じておりましたので、その点のご指摘は大変大事なことであるというふうに思っております。

そこで、高橋先生に1点、先生がドイツの文書管理について大変お詳しいということでございます。法制度の仕組みと、そしてそれを現実の中で運用していく中でトータルとして、どのような評価をしていらっしゃる、そして多分相当うまくいっているというふうに推察するわけですが、うまくいっている理由をどのようにお考えになっていらっしゃるのか。また、これはやはり法制的なもの、また、現在の運用の段階でもいろいろ工夫があるかと思うんですけれども、実効性を上げるための工夫ということについては、どのようなことを考えたらいいのか。

また、もし宇賀先生からもほかの国でも結構ですけれども、お教えいただきたいというのが1点でございます。

それから、2点目につきましては、きょうのご報告の中にも中間書庫の役割ということについて触れていらっしゃる、宇賀先生からは分散管理の部分を現用文書と非現用文書という2つの区分ということではなくて、2つの顔を合わせ持った半現用という、半現用ということは半公文書という、微妙なところがあると思うんですけれども、こここのところについてご研究されたということで、ここは相当工夫をしていくべき大変大事な問題認識になるのかなということも私も実態を回らせていただきながら痛切に感じております。以前に座長からも中間書庫については大きな項目として取り上げるという話があったのですが、大変大事なことだと

いうふうに思っております、このところについて、こうした中間的なことについても海外ではどのような仕組みをつくられているのかご示唆いただければ、大変ありがたいというふうに思います。

日本の場合は現用文書ということになりますと、一番業務をしている執務室に近いところで保管をしていくということですが、同時に各省の中には地下倉庫というようなところで保管しており、それを中間倉庫として、組織から切り出したところでどうなのかというのは、内閣府で今、実証しているわけですが、この辺の部分の整理については、宇賀先生から大変貴重なご示唆をいただいたと思っております。この辺について、各国はどうかかなということをお教えください。

それから、3点目なのですが、先ほど宇賀先生から法制度に盛り込むべき項目について、非常に精緻なご議論がございました。この項目以外に、先生方、高橋先生もきょう盛り込むべき項目についてお触れになられたと思うんですが、この項目以外に何か別の角度から盛り込むべき要素はあり得るのか。きょうはデジタル化の話は余り触れられていらっしゃらなかったもので、特に電子文書のということになったときには、相当これが大きな主流になっていく話になってくると、この部分は相当細かく考えていかなければいけないと思うので、特にそのことについてはどんなことを考えたらいいかということについてご示唆いただければと思っております。

○尾崎座長 それでは、ドイツから。

○高橋（滋）委員 各国それぞれ文化的な背景が大きいのではないかと考えています。まず、ご言及されなかったアメリカなんです、アメリカについては若い国だということなので、歴史をつくるという意識が大きいのです。したがって、公務員自体、断片的な資料でもとにかく残していこうと、そういう意識が実際の実務を動かしているのではないかとこのように思っています。

他方、ドイツはこれまた文書を大切にす文化がありまして、大学なんかに行っても、学生のノートのとり方というのはすばらしいのです。理想的なノートの取り方をしています。

やはりそれはある種の文化だというふうに思ひまして、何で日本がうまくいかないのかなというのはいろいろ議論しましたが、結局、大部屋主義で組織として動くというところで、個人が名前を出して仕事をするという文化が実際日本にはないわけです。

したがって、細かな決定過程について、個人のしたものが実際に残っていくということについて、日本の公務員は慣れていらっしゃらないところがあると思います。そこが運用上、重

要な文書が残っていない仕組みの一つの原因なのかなというふうに思っています。

そのときに、どうやってその意識を変えていただくのかということについては、仕事に役に立つんだということを意識していただくというのが重要でしょう。よく言われますが、とにかく過去のことに残っていないと、実際どうしてこの決定がされたのかと。もしくは一旦、検討したのが何で中断されたのかということについての資料が残らないまま、白地で検討を開始しなければいかんというところがあると思います。きょうのお話で申し上げましたが、ある種の意思決定があったこと、それからその過程、その中身についてきちんと後から合理づける範囲のものについては、残していくことが現用といいますか、現実の行政決定について重要だということを法律上明らかにして、そのようなことを通じて、現用のためにも必要だという意識をしっかりとビルトインしていくというのが大事だと思います°。

あとは研修です。繰り返して言いますが、とにかくドイツの場合は、公務員になるには3年の専門課程、専門学校を出ないと公務員になれないわけです。その専門学校で文書の起案の仕方から、保存、ファイリングの仕方からすべて習わないと公務員になれないという仕組みになっております。したがって、連邦内務省が基本的な現用文書についての管理を担当しているわけですが、そこが基本的な基準をつくれれば、後は実際、役所の方は学校でやったことをそのまま実現すればいいという形になっていますので、うまくいっているのではないかと考えます。

以上、意識をビルトインするという制度と、研修を通じて文書の作成・管理について習熟していただくというのが非常に重要なのではないかとこのように思います。

2番目、3番目については、宇賀教授がお話しになってから、また必要があれば補足させていただきます。

○尾崎座長 ありがとうございます。

では宇賀先生、どうぞ。

○宇賀委員 先ほど、半現用という言葉を用いました。半現用という言葉は今でも存在するのですが、現在使われている半現用というのは現用の中の一類型で、現用文書であるけれども、使用頻度が低くなっているものであり、中間書庫にはそういう半現用のものを移送することになります。しかし、あくまで現用ですから、現用文書として行政機関情報公開法、あるいは行政機関個人情報法の適用を受けるということになります。

私が先程用いました「半現用」という言葉は、これとは意味が異なりますので、括弧つきで半現用というふうにしてはいるのです。この概念を考えましたのは、外国にモデルがあったと

ということではなくて、なぜ行政文書の移管が進まないのかということ考えた場合に、いろいろな理由があるわけですが、その一つに、やはり何十年も前の法改正のときの資料であっても、また新しい改正が必要になったときに、手元にその資料がありませんと、不便であり、特に、国会で質問を受けて、徹夜してそれに対して回答を作成する場合、手元にないと不便なので、どうしても手元に置いておきたいというインセンティブが働く面があると思うのです。これは非常によく理解できる点です。

しかし、例えば明治時代にできた法律の立法資料は、本来であれば国立公文書館に移管して一般の研究に自由に利用されることが望ましいと思います。その両方の要請を満たすためにどうしたらいいかということを考え、使う可能性が低いものは国立公文書館に移管していただいて、他面、行政機関が急に必要になることもあり得ますから、そういうときのためには写しをとっていてもいいことにしてはどうかということです。

ただ、現行法上は、写しをとっておきますと、たまにしか使う可能性がないものであっても、現用文書ということになってしまいますので、その原本を国立公文書館に移管することは、行政機関情報公開法施行令の解釈からするとやはり難しいので、原本を写しても、その写しはとっておいていいという形にして、そのかわりその写しについては、現用文書としては扱わず、行政機関情報公開法や行政機関個人情報法の適用対象外とすることにしようかなということ考えた次第です。

情報公開法と非現用文書の関係は国によって違いますが、例えばアメリカのNARAの場合ですと、非現用になってNARAに移管された文書については当然NARAの規則に従った利用ができるんですけれども、それと別にFOIA、すなわち連邦の情報自由法も重疊的に適用されるシステムです。ここは日本とは根本的に違うのです。アメリカでは非現用でNARAに移管されたものは、FOIAは適用されるんですけれども、プライバシー法は適用されないということになっています。

それから、デジタル文書に関しましては、先ほど幾つかのことを申し上げましたけれども、著作権との関係では先ほど申し上げなかったことですが、特にデジタルアーカイブ化が進んでいたり、あるいはオンライン交付が行われるようになってきますと、今度は公衆送信権との調整も必要になってくるだろうと思います。

それから、紙の文書は当然、原本とそれから、写しという区別があるんですけれども、そもそもデジタル文書について、原本と、それからそれ以外のものを区別すること自身が、本当に適当なのだろうかという、根本的な問題もあると思います。

先ほど、お手元の資料ですと7ページのところで、原本性のお話をしておりますけれども、かつて、共通課題研究会というところで、原本性の確保について検討したことがあります。そのとき、当初はそもそも原本とは何かと、デジタル文書の場合の原本とは何かというところから遡っていろいろ議論したんです。法律で実際に原本という言葉、それから謄本とか抄本という言葉が使われているんですが、原本というものを定義した法律はないのです。いろいろと検討したのですけれども、考え方が分かれまして、デジタル文書の場合には複製しても全く同じものが品質も落ちないでできてくるわけですから、そもそも原本が1つという考え方自身、妥当するかどうか、あるいは原本と写しを区別する考え方自身、妥当するかどうかというところからの議論になりました。

そこで、そのときには原本は定義せずに、原本性の確保がマンドートになっているのですから、原本性の確保とは何かというところを議論をしましょうということになりまして、文書の完全性、機密性、それから見読性、この3つの面で紙の文書と比べて劣らないような管理をすることを原本性が確保されているというふうに考えて、そのために、完全性確保方策としてどういうことをやればいいのか、機密性や見読性の確保方策としてどういうことをやればいいのかという形で原本性確保方策を議論したことがあります。

デジタル文書の場合には根本までいきますとその問題があります。先ほど、この資料ですと4ページの(5)のところにありますように、ハード・ソフト等のシステムの陳腐化に対応するために長期保存フォーマットに変換することは現用段階からやっておく必要があるわけですが、そのときに総括管理機関のほうに移送しまして、そこで長期保存フォーマットに変換するような措置を一括してとる場合に、その段階では複製であって、そして歴史的な文書として移管する段階で原本になるという位置づけとした場合にみなし規定があるかという形でご説明しましたけれども、より遡って考えると、そもそもその場合に、原本と写しという区別がすべきなのかどうかというところから法制的に検討すべきなのだろうというふうに考えています。

○尾崎座長 ありがとうございます。

デジタル文書について、野口先生、何かございませんか。

○野口委員 すみません、電子文書のお話でというお話なんですけれども、アメリカの話、宇賀先生からたくさんあったので、私から補足することは余りないのですが、ただ、アメリカのNARAでは電子文書の管理、保管、保護というのが非常に重要になるということで、戦略的に非常に力を入れてスキームを組んで、取り組んでいるということを勉強をしたことがござい

まして、行く行く外国の話というのもこの懇談会で出てくると思うんですけれども、そのときにアメリカの取り組みでありますとか、それから諸外国の取り組みというのを勉強しておく必要があるのかなというふうに伺いました。

それとあと、電子化の話とはちょっと異なるんですけれども、きょうの懇談会の1つの重要なテーマ、高橋先生からのお話がありました、人材の育成というのが一つ重要になるんだろうというふうに思いました。座長の先ほどのお話でも、公務員が非常にコンサーバティブで、なかなか思うように書けない。そこをもうちょっと自由に成長させてあげたらどうかというようなお話があったかと思うんですけれども、前回までの議論では行政のプロがとか、それから文書管理のプロがという話で区分して自分自身では考えていたのですが、そうではなくて、行政のプロが文書管理の視点を勉強して自身が学んでいく、ドイツの公務員の方のようになっていくというのは1つの理想なのであって、そのための仕組みというのを、きょう高橋先生のレジュメの中に、例えば専門官を置くとか、それから研修の規定を置く、これは非常に重要な視点だと思いますし、それからあと宇賀先生のレジュメの中にあった、まだここまでの話には出ていませんけれども、民間の文書を文書のプロがすくい上げていく、収受できる規定というのは非常に、恐らく重要になってくるであろうと。

民間の中に文書管理のプロがいれば、もちろんその方がこれは歴史的に非常に意味のある書類だから、どこかに残しておこうと、寄託したいというようなこと、声が出てくるのでしょうけれども、それがなかなか、行政の中で育てていく仕組みというのは法律の中で上手に仕組んでいくことはできるのかもしれないのですが、広く民間の中に埋もれている文書をプロがすくい上げて収受を受け入れられる仕組み、公文書館で受け入れられる仕組みというのが非常に、実は重要なのではないかなというふうに伺いました。

ありがとうございます。

○尾崎座長 ありがとうございます。

高橋先生、何か。

○高橋（伸）委員 感想と質問ということでお願いしたいと思います。

1点はIT化、デジタルアーカイブ化について、移管が促進されるという点で非常に大きな論点だというふうに感じております。それについては両先生から非常に重要なご示唆があったというふうに思います。

質問させていただきたいのは、デジタル化ということ言えば、検索しやすくなるというメリットがあると思うんですけれども、海外ではそういった、日本でいうと行政文書ファイル

名が非常に抽象的で見つけにくいとかという問題をどのように解決しているのかということをお教えいただけたらという点が1点です。

それから、もう一つは、電子的文書と全く逆のところにある、歴史的な文書についてなんですけれども、やはり過去の意思決定の経緯を知りたいということについて、ある程度、復元の努力というのでも今後していく必要があるのではないかとこのように思っております。私などは金融のほうはずっと専門でやってきましたので、外圧でいろいろな規制を緩和していった70年代、80年代、90年代の記録というのはなかなか残ってなくて、業界の図書館に行って調べたりとか、そういうことをしているわけなんですけれども、そういったもの、散逸したものを探さなければならないと思います。

それと、その散逸したものを探さる場合に、中には美術品のように非常にお金がかかるものがあるのではないかとこのように思うわけなんです。そうした場合に、国民的な遺産を手に入れるために、今後どのように予算をつけていくのかと。公文書館の予算はそんなに大きくないと思いますので、そういった視点での検討というのでも必要ではないかとこのように感じました。

以上です。

○尾崎座長 デジタル文書は一度まとめて、1回やりたいと思います。

中間書庫なんですけど、後藤先生、地方公共団体なんかで中間書庫というのをやっている例はあるんですか。

○後藤委員 神奈川県は持っています。神奈川県立公文書館の中にまさに書庫というか、ストックとして、まだ管轄権は各原課にあるんですけども、しかし、物はもう既に公文書館へ来ています。公文書館が管理をして、そういう1つの特別の書庫に収めて、実際に運用しています。それから、沖縄もたしか持っていると思います。

私もアメリカとカナダの中間書庫、レコードセンターを見てきましたけれども、印象的だったのは、神奈川県でもそういうふうを考えているんですけども、要するに中間書庫のお客さん、顧客はだれかということをおアメリカにしても、カナダにしても盛んに言っていて、お客は大きく2通りあって、1つはもちろん市民、国民なんですけれども、もう一つはやはり行政、政府の職員、その政府の職員にサービスをしているんだと。散逸とか、消失とかということがないように、その辺はちゃんとしっかりとマネージしながら、行政の職員が必要なときは、ちゃんとそれを取り出して、お渡しして、使ってもらえるように、そういうことを心がけているいろいろ考えていますというふうに言っていましたけれども、そういうものとしての中間書庫が今、国にもあってもいいのかなというふうに思っているところです。

○尾崎座長 ありがとうございます。

話は尽きないんですけども、時間が参りましたので、最後に大臣から一言いただきたいと思えます。

○上川大臣 大変貴重なディスカッションをいただきまして、本当にありがとうございます。

今回の取り組みのポイントがどこにあるのかというところについて、少しずつ何か浮き彫りにされるプロセスが始まってきたなということを率直に感じた次第でございます。

先生方のご指摘を十分にまとめさせていただきまして、そこからまた議論が積み上がっていくよう事務のほうでも努力をさせていただきたいと思っております。

次回は、今月は2回ということなので、4月内ということで、室長に報告をしていただきたいと思えます。

○山崎室長 28日の17時でお願いしようと思っております。

○尾崎座長 なかなか事務局のほうで先生方の時間を合わせるのに苦勞をしているのでございますけれども、次回は4月28日17時ということでお願いしたいと思えます。それが一番大勢の方々にご出席いただける日のようであります。

よろしゅうございますか。では、そういうことでご了承いただきたいと思えます。

本日の会議の模様につきましては、私からこの後、記者ブリーフをいたしたいと思えます。何か残っていることはありますか。

○山崎室長 特段ございませんけれども、資料5として、論点項目のたたき台というのをとりあえずまとめた資料をお配りしておりますけれども、これはきょうのお二方の先生のプレゼン内容は入っておりませんので、またそれも取り入れまして、膨らませていきたいと考えております。

また、資料6は毎回お出ししている資料でございますけれども、今後のスケジュールということで、次回は行政学の大家であります村松先生のヒアリングということをお願いしたいと考えておりますので、よろしくお願ひいたします。

以上でございます。

○尾崎座長 論点項目につきましては、そのとき、そのときでまた見直していこうと思えますので、よろしくお願ひいたします。

それでは、本日はこれで閉会にしたいと思えます。

どうもありがとうございました。

午後 8時01分閉会