

国会質疑 一第171回国会における公文書管理法関連一

平成21年3月～7月

小淵内閣府特命担当大臣の所信表明

(衆議院内閣委員会 平成21年3月11日(水))

小淵国務大臣 少子化対策、男女共同参画を担当する内閣府特命担当大臣として、所信の一端を申し述べます。(略)

公文書の管理については、公文書管理法を先般国会に提出いたしたところです。(以下略)

(衆議院会議録議事情報より抜粋)

小淵内閣府特命担当大臣の所信表明

(参議院内閣委員会 平成21年3月12日(木))

国務大臣(小淵優子君) 少子化対策、男女共同参画を担当する内閣府特命担当大臣として、所信の一端を申し述べます。(略)

公文書の管理については、公文書管理法を先般国会に提出したところです。(以下略)

(参議院会議録情報より抜粋)

小淵内閣府特命担当大臣に対する西村智奈美議員の質疑

(衆議院内閣委員会 平成21年3月18日(水))

西村(智)委員 おはようございます。民主党の西村智奈美です。(略)

きょうは、小淵大臣にお越しいただいております。公文書管理について、小淵大臣が担当大臣となられたということでもありますけれども、私たち民主党の中でも、今この公文書管理については作業チームをつくっております。論点整理、どうしてもこの公文書管理に必要なポイントは何かということで論点整理をしている最中なんですけれども、率直に言いますと、私は、この公文書管理というのは、行政改革の中でも極めて重要な柱を占めるんだというふうに考えています。

一方では公務員制度改革というのがありますけれども、この公文書管理のあり方そのものが、つまりは、最後の行政改革と言ったらいいのか、最初の行政改革

と言ったらいいのか、本当に大事な柱を占めるんだと思いますけれども、小淵大臣は、公文書管理の要、ポイント、これは何だというふうにお考えになっておられますか。これから法案審議、法案が今月の下旬に閣議決定されていますので、その審議の際には大臣が答弁に立たれるわけですけれども、この公文書管理の本当の意味での要、ポイント、ここは何だというふうにお考えになっておられますか。

小淵国務大臣 お答えいたします。

委員が御指摘のとおり、本当に公文書の管理については大変重要なことであると考えております。国の意思決定に関して、しっかりと公文書を作成し、管理をし、そして保存をしていく。そして、現在また将来の国民にしっかりと正確に伝えていくこと、これは本当に重要な国の責務であるというふうに考えております。そうした考えのもとで、今回国会に公文書管理法を提出したところであります。具体的な内容でありますけれども、まず大事なのは、各府省において、今ばらばらな管理のルールになっていきますので、そうしたことをしっかりと統一するということと、内閣総理大臣が各府省における文書管理の状況をしっかりとチェックをする、歴史的公文書を国立公文書館に移管することを原則とするなどを規定しております。

国の公文書管理のあり方がこれによりまして抜本的に改善されるものと考えておりますので、一日も早い法案の成立に御理解と御協力をよろしくお願ひしたいと考えております。

西村(智)委員 先ほど私、LASCOMの放映番組がどこにも記録が残っていないというお話をしました。これは、行政、要するに政府内部ではなくて外郭団体ですから、またちょっと問題は別なんですけれども、やはり行政情報、どこでどういうふう意思決定がされたかということを見る形で文書を作成して残していく、そして、それを廃棄するときにも、省庁の中で判断するのではなくて、きちんと第三者の目でそれを

責任を持ってやっていくという仕組みが私は大事なな
 だと思っています。細かい点については、これからも
 もっともっという議論を審議の過程でさせていただ
 きたいと思います。(以下略)

(衆議院会議録議事情報より抜粋)

小淵内閣府特命担当大臣に対する佐々木隆博議員の質
 疑

(衆議院内閣委員会 平成21年3月18日(水))

佐々木(隆)委員 民主党の佐々木でございます。
 私、地方分権とそれから公文書管理についてそれぞ
 れお伺いをさせていただきたいというふうに思います。
 (略)

次に、公文書についてお伺いします。

先ほども若干お話、質疑がございましたが、所信で
 管理法について2行ほど触れられてございましたけ
 れども、先ほど大臣がおっしゃられていたように、こ
 れは、説明責任というものと、もう一つのポイントと
 して、一つはそこが大事なポイントですが、もう一つ
 は、国が意思決定をしていくときの証拠的記録、要す
 るに、同じ間違いを繰り返さないためにどうしていく
 のかということのためにも、私は公文書というのはしっ
 かり管理をされなければならないというふうに思っ
 ておまして、まだ本格論議でございませんので、少し
 きょうは何点かについて、確認の意味で触れさせてい
 ただきたいというふうに思います。

まず、法的な位置づけなんです、既存の国立公文
 書館法、それから情報公開法についてどのように考え
 られているのか、これは事務方で結構です。申しわけ
 ございません、ちょっと時間がありませんので、あわ
 せてもう一つ。外務省とか宮内庁の文書は、またこれ
 は独自に保管されているわけですがけれども、この扱
 いもどうなるのか、あわせてお願いをいたします。

山崎政府参考人

この公文書管理法でございますけれども、公文書
 の管理に關します基本的事項を定める法案でございま
 して、いわば公文書管理に關する一般法という性格を
 持つものでございます。したがって、この法案が
 仮に成立するとしますと、現在の国立公文書館法にお
 きます公文書の保存に關します規定、また情報公開法
 におきます文書管理に關する規定は、この法律に移行
 することになるということでございます。

次に、外務省、宮内庁のお尋ねがございましたけれ

ども、この公文書管理法案というのは、すべての省庁
 において適用されるものでございまして、外交史料館、
 あるいは宮内庁書陵部に關しましても、国立公文書館
 と同じ扱いの施設ということになりますと、これらの
 施設が保管する文書につきましても、本法案の規定が
 適用されることになります。

佐々木(隆)委員 それから、次に少し具体的なこ
 ろをお聞きしたいんですが、先ほど申し上げました共
 有財産という視点と、もう一つは証拠的記録という視
 点との、この目的を達成していくわけですが、一つに
 は、ではそのための文書は、どこまでの範囲をこの公
 文書館で管理をするのか。文書の範囲と、もう一つは、
 どうやって運用するのかというような点について少し
 お伺いをしたいというふうに思うんです。

例えば、審議会などの記録、それから省庁を横断し
 ているようなプロジェクトのようなものの文書、それ
 から、ここは私は非常に大事だと思うんですが、意思
 決定のプロセスの部分の文書、最終場面だけではなく
 て。私は、政治の場面においては、最終責任、結果責
 任もありますが、むしろプロセス責任というのが問わ
 れるんだというふうに思うんですね。そのところの
 文書。

それから、決裁の程度といいますか範囲といいます
 か、例えば係長クラスの文書なのか、課長クラス以上
 の文書なのかかというようなものについて。それから、
 今は電子文書の方がかなり多くなっているんだという
 ふうに思うんですが、それをわざわざ紙に落として保
 存するのかがどうなのか。それから、民間の文書、民間
 の文書の中にも記録的には残した方がいいというよう
 な文書もたくさんあるわけで、これはお願いをする
 ということになるのかもかもしれませんが、こうした範囲の
 部分。

それから、移管までの文書を、だれがどのように管
 理をして、どのようにチェックをするのかというよう
 なことについて、どのように厳格化を考えているのか
 についてお伺いをいたします。

山崎政府参考人 お答えいたします。

初めに、公文書の範囲でございますけれども、この
 法案におきましては、行政機関のいわゆる行政文書、
 独立行政法人等の法人文書、そして国立公文書館等が
 保有する特定歴史公文書、この三つを総称いたしまし
 て公文書等と定義しております。

また、この国立公文書館等が保有する文書の中には、

行政機関のみならず、立法府、司法府から移管された文書、また、民間から寄贈された文書も今後は含むような規定になっております。

また、この一番根本であります行政文書の定義でございますけれども、これは現在の情報公開法の定義をそのまま引用しております。行政機関の職員が作成または取得した文書、これが一つ目の要件。そして二つ目は、当該行政機関の職員が組織的に用いるもの。

そして三つ目が、当該行政機関が保有しているものという要件を定めているところでございます。

この法案の提出に先立ちまして、有識者会議でいろいろ御議論いただいたんですけれども、そのときに我々が調査いたしましたところ、現在は、範囲のお尋ねがございましたけれども、課長ぐらいで相談して、この方針でいきましょうといったようなものから保存されているという実態が多うございました。ただ、事務事業の内容によりましては、課長からでいいのかどうかという御指摘もございますので、これにつきましては、基準づくりのところで鋭意検討していきたいと考えております。

また、チェックの問題でございますけれども、今までは、各府省が文書管理規則をそれぞれ独自に制定して、いわばばらばらで行われたわけでございます。これを、今回の法案におきましては、各府省共通のルールを策定して、そしてそれに各省も従っていただく。また、その共通ルールに基づきまして、各府省が独自の文書管理規則を設定する場合でも、内閣総理大臣に事前協議をしていく。そして、統一性の確保に努めてまいりたいと考えております。

また、その後のチェックでございますけれども、従来は、保存期間満了間際になって、各省大臣と内閣総理大臣が相談いたしまして、協議いたしまして、この文書は保管、あるいはこの文書は廃棄というのを決めていたわけでございますけれども、保存期間満了間際でこういうことをやりますと誤廃棄の問題等も生じますので、この法案におきましては、文書作成のできるだけ早い段階から、統一基準に基づきまして、歴史的価値のある文書は保存、またそうでないものは廃棄といったようなものを定めていきたいと考えております。

ただ、それも、各省任せにするのではなく、毎年一回、文書管理状況を各省から内閣総理大臣に報告していただきます。そこで、やや不適正らしい事例等がございましたら、実態調査を国立公文書館の職員に行わ

せることができることになっておりますし、また、問題が生じた場合には内閣総理大臣の勧告ができる、このような仕組みにしているところでございます。

渡辺委員長 手短に。

山崎政府参考人 そういうことで、政府といたしましては、格段に文書管理の実態が改善するものと考えております。以上でございます。

佐々木（隆）委員 大臣に、せっかくおいででございますので、一点か二点、できるだけ簡潔にお伺いしたいというふうに思います。

文書管理の先進国はたくさんありますが、国内での先駆者と言われている神奈川県のお話を聞いたことがあるんですが、三つのポイントを提示していました。一つは、永年保存文書の撤廃。要するに、省庁に置かないということですね。永年保存させないということですね。だから、保存期間をすべて期限つきにしたということ。それから二つ目は、引き継ぎ、引き渡しの義務。条例によって義務化させたということですね。それから三つ目が、選別、廃棄の権限をすべて公文書館の方の責任でやるというふうにした。この三つがポイントだというふうに言っておられました。

今ほどお答えをいただいたんですが、今までの文書管理というのは、満了までは各省庁が保管、それから満了すると移管文書の申し出、それから移管すべき文書は協議、そして合意した文書だけ移管、こういうふうになっているわけで、すべてここは協議とか合意とか申し出とかいうことが中心になっているわけです。

今度の中でもちょっとそういうことが心配をされるんですが、本気でやろうとする場合に相当厳格なものが必要だというふうに思うんですが、その辺の大臣の決意を伺いたいと思います。もう一点ありますので、できるだけ簡潔にお願いします。

小淵国務大臣 今回の法案のポイントになる点でありますけれども、今委員が御指摘のように、どの期間保存するかということ、レコードスケジュールをしっかりと導入していこうと考えております。それも、専門家のサポートのもとで移管か廃棄か、これも早いうちに検討することとなっております。

佐々木（隆）委員 もう一点だけお伺いをいたしたいと思います。

それは、今後の体制ということにもかかわるというふうに思うんですが、先ほど申し上げたように、ポイントの引き渡しの義務とか、それから選別、廃棄を省

庁に相談したりなんかするのではなくて、すべて公文書館の方の責任でやるというようなことをもし目指そうとするならば、まずはすべてを公文書館に一度持ってこいということになるわけですから、そうなれば、当然のことながら中間書庫という考え方が必要になってくるわけですね。そうでなければ省庁である程度整理をしない限り来ないことになりますから、このことが必要だというふうに思うんですが、そのことが一つ。

もう一つは、公文書の管理というのは、一つには職員の意識改革でありますし、もう一つはプロをどう育成するかということだと思っただけですね。ましてや中間書庫というものを目指してやっていこうとするならば相当な人数も要るわけですし、今の私たちの国の職員は42人程度ですが、アメリカの2500人、イギリス600人、フランス460人、韓国300人と比較しても余りにも貧弱な状況であるわけでありまして。

プロを育成するということになればそれは年月もかかるし、中間書庫をつくるということになってもそれは年月がかかりますが、そういうことを目指さなければ本当の意味での公文書管理というのはできないのではないかというふうに思うんですが、その辺の決意をあわせて伺いたいと思います。

小淵国務大臣 御指摘の点はまさにおっしゃるとおりでありまして、まず、専門家につきましては、やはりこれは中長期的な視野に立って、しっかりとした人員を集めるということとともに、しっかりとした専門家を養成していく必要があると考えております。計画的に増員にしっかりと努めていきたいと考えております。

また、中間書庫の仕組みについてですけれども、こちらにつきましても、法的に整え、必要に応じて専門家が現物をチェックすることも可能となるような、そうした仕組みを考えていきたいと考えております。

(衆議院会議録議事情報より抜粋)

並木内閣府大臣政務官に対する武正公一議員の質疑

(衆議院外務委員会 平成21年3月25日(水))

武正委員 おはようございます。民主党の武正公一でございます。(略)

武正委員 (略) この国会に提出されております公文書等管理法案への対応について伺いたいと思います。(略)

武正委員 (略) そこで、きょうは内閣府政務官もお見えなんです、今国会に提出されておりますこの法

案であります、この法案で「国立公文書館等」というふうにされておりますが、この「等」には外交史料館が含まれるということによろしいでしょうか。

並木大臣政務官 先生も御承知のとおり、そうした「等」という施設の概念を設けているわけですが、現時点においては、外交史料館に関しましては、国立公文書館に類する機能を有する施設として認められれば、これは施行令で認めるということになりますので、その法案が、規定が適用される、そういうことになりますけれども、その時点の違いですけれども、そういう方向になるかと思っております。

武正委員 法案もまだこれから審議に付されるということでありまして、まだこれからということも、前提があったわけですが、国立公文書館等ということで、この外交史料館が含まれるという方向だということでありまして。

今回の公文書等管理法案の趣旨として、国立公文書館等が特にそうした政府の文書に対してより強い働きかけができるようになるという法律の趣旨だというふうに理解するんですけれども、その法律の趣旨でどのような点が強化されるのか、一部御紹介いただければと思います。

並木大臣政務官 当然のことながら、移管を受けた文書の保存、また目録作成とか、あるいは利用者の利用請求への対応、展示その他の方法による利用提供とか、こうしたことが法文において明確になっていく。そして、保存、利用状況について、もともと公文書館ができるときに、外交史料館とか宮内庁の書陵部とかあったわけですが、そういったものが今法案によって、内閣総理大臣への報告などの事務を行う、それが一つにまとめられていくというか、そういう方向が強化されるかというふうに思います。

武正委員 文書の保管、あるいは移管、廃棄、これについてより積極的に国立公文書館等が関与するという法案の趣旨というふうに理解をいたしました。(以下略)

(衆議院会議録議事情報より抜粋)

小淵内閣府特命担当大臣

「公文書等の管理に関する法律案」提案理由説明

(衆議院内閣委員会 平成21年5月22日(金))

公文書等の管理に関する法律案につきまして、その提案理由及び概要を御説明申し上げます。

国民の貴重な知的資源である公文書を適切に管理し、後世に伝えることは、国の重要な責務であります。しかしながら、昨今、行政機関において不適切な文書管理事案が発生するなど公文書管理の状況は、国民の国に対する信頼を失わせるものがあります。国の重要な責務を果たし、不適切事案の再発を防止するためには、文書管理法を確立することにより国民の期待に応え得る公文書管理システムを構築する必要があります。このため、この法律案を提出した次第です。

この法律案の概要は、統一的な、行政文書のライフサイクルを通じた管理ルールや歴史公文書等の保存及び利用のルールを規定するとともに、その適切な運用を図るため、公文書管理委員会の設置、内閣総理大臣による改善勧告などについて定めるものです。

何とぞ、慎重に御審議の上、速やかに御賛同くださいますようお願い申し上げます。

政府案質疑

西村智奈美君（民主）／逢坂誠二君（民主）／吉井英勝君（共産）／重野安正君（社民）／上川陽子君（自民）
（衆議院内閣委員会 平成21年5月27日（水））

西村（智）委員 おはようございます。民主党の西村智奈美です。

公文書管理法の質疑、きょうからスタートということになりました。行政情報公開法の制定からちょうど10年、もう本当に長い時間がかかったなという感じがいたします。それぞれの立場でそれぞれの方々が努力をされてきて、きょうの審議に至ったんだろうというふうに理解をしております。そのことについては、心からの敬意を表したいと思います。

私は、公文書管理法というのは、いわゆる10年前の情報公開法とセットで、車の両輪でやはり制定されるべきだったし、運用もそのようにされるべきであるというふうに考えております。行政情報公開法の運用の中では、情報公開請求をしても、例えば、文書が存在しないという理由で不開示になったり、いろいろなことがあるわけですが、今回の公文書管理法が制定されると、そのような事態はこれからもう決して生じないだろうというふうに確信をし、そういう法律案になるように、私たち民主党としても修正のポイントなどをまとめさせていただいたところであります。

きょうは、この法案の言ってみれば基礎、土台となっておりますいわゆる公文書管理の在り方等に関する有

識者会議の最終報告をベースに質問をしてみたいと私は考えております。

「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～、非常にすばらしいタイトルがついている最終報告でありまして、この最終報告を私も読んで、これだったらいい公文書管理法案ができるかなというふうに非常に期待をしておりました。

ところがであります。この最終報告に盛り込まれていたことがすっぽりと抜け落ちていたり、また、極めて中途半端なままで終わっている項目が大変多くありますので、そのことについて、まず一つ一つ伺っていききたいと思います。

まず、小淵大臣に伺います。

この最終報告の最初には「公文書の意義」ということで記載があります。公文書というのは「未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。」というふうに書かれているとともに、「公文書は「知恵の宝庫」であり、国民の知的資源でもある。」というふうに書かれています。政府として、この最終報告に書かれている記載と同じような認識を持っておられるかどうか、伺います。

小淵国務大臣 国の活動や歴史的な事実の正確な記録である公文書は、民主主義の根幹を支える基本的なインフラであります。過去、歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産であると認識をしております。そして、これを適切に管理し、後世に伝えていくことは国の重要な責務であると考えております。

そのため、今般、統一的な文書管理のライフサイクルを通じた管理ルールや、歴史公文書等の保存及び利用のルール等について定める本法案を提出させていただいたところであります。

西村（智）委員 貴重な共有財産だというふうにおっしゃっていただきましたし、説明責任も果たされるべきだというお言葉をいただきました。

そういたしますと、やはり法案の中では、いわゆる国民の知る権利についての保障がきちんとされるべきだったのではないかと思います。説明責任の裏返しは、これは国民の知る権利というものがあるというふうに考えますし、民主党の考えとしては、やはり、公文書は国民共有の財産であるということと同時に、国民主権、そしてまた知る権利を保障することを明記すべき

だというふうに考えておりますけれども、この点についてはなぜ盛り込まれなかったのでしょうか。

小淵国務大臣 いわゆる知る権利につきましては、その内容や憲法上の位置づけについて学術上さまざまな理解の仕方があり、また、請求権的な権利としての知る権利は最高裁判所の判例において認知されるに至っていないとのことであります。

そのため、本法案におきましては、あえてそのような文言を使わず、情報公開法と同様に、「国民主権の理念にのっとり、」や「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」という文言を用いているところであります。

西村（智）委員 それではやはり明確になっていないと私は思うんですね。ここは意見がなかなかかみ合わないところだというふうに思いますが、私たちとしてはやはり、知る権利というのは明記できるし、明記すべきだというふうに考えております。そこは主張として申し上げます。

次に、有識者会議の4ページに、いわゆる行政文書の定義について記載があります。ここからは行政文書の定義に関する質問なんですけれども、公文書管理に当たっては、ここは極めて重要なポイントの一つであると考えております。その行政文書の定義について、最終報告の中では、「経緯も含めた意思形成過程や事務・事業の実績を合理的に跡付けることができる」ように文書を作成、保存しなさい、こういう方向性が書かれておりますけれども、この点について、公文書管理法案の中ではこの意思形成過程についてどのように示されているのでしょうか。

増原副大臣 お答え申し上げます。

御指摘の有識者会議の最終報告における文書作成の方向性であります。我々としましては、それを踏まえて第4条に、意思決定について文書を作成することを法律上義務づけるということにいたしております。

その具体的な範囲につきましては、有識者で構成する、新たに設けます公文書管理委員会の御意見を伺いながら政令で定めることを予定しております。今後、本国会での御審議あるいは最終報告の提言に沿って検討を進めてまいりたい、そのように考えております。

西村（智）委員 この公文書管理法案の中でも極めて重要なポイントだと思われる行政文書の定義について、政令で定める、そして今後の議論にゆだねたいと

いうのは、余りにも見えない法案であると思うんですね。本来であれば、行政文書の定義、それは事細かく書くことは難しいのかもしれませんが、最低限の基準なりを示して、法定化した上で法案審議に付することは必要なのではないかというふうに考えております。ですから、政令に任せるという空手形ではとても、なかなか納得できないということは申し上げておきます。

行政文書の作成についてでありますけれども、私もよく、行政文書の作成、作成と、言葉を聞いていますと、とかく行政機関の中だけでつくられる文書についてのみが対象範囲として頭の中に浮かぶんですけれども、本来、行政文書というのはもっと広い定義なのではないか。つまり、今政府がいろいろな意思形成を行う過程において、行政機関などが民間の例えばサーチ会社などに委託事業を行っているケースはかなり多くあると思うんです。

ただ、その報告の中では、調査のもとになるデータが示されていないかたりいたしまして、結局、そのことによって、意思形成にかかわるトラブルといいますが、そういったものが少なくないというふうに考えているんですけれども、意思形成過程にかかわる委託調査によるデータは極めて重要なものだと思いますけれども、作成だけではなくていわゆる取得、この取得義務に関してはどういうふうにお考えでしょうか。

増原副大臣 御指摘の点につきましては、委託元である各省庁が、委託事業の成果物の活用や適正な事業執行が行われたかどうかを確認するためなどの必要性を的確に判断して文書等を取得することが適当であると考えております。

このため、政令等の文書管理ルール上の委託事業に係るもとデータの取り扱いにつきましては、これはそれぞれ、昨年の予算委員会でもありましたように、道路関係でBパイCについての委託の分がありました。かなり膨大なデータとなっておりますが、あるいは、そうでない、簡易なデータもあるんだろうと思います。

いずれにしましても、その取り扱いにつきましては、有識者で構成する公文書管理委員会の意見も伺いながら、そのあり方について今後検討していく必要があると思います。いろいろなケースがあります。

それから、先ほどの公文書の件ですが、私も、大蔵省にいましたときに財政演説の草稿をつくった立場であります。案件それぞれ、最終的にはそこでは財政

演説が公文書になるわけでありませけれども、その前に、まず、私は企画官であったんですが、係長クラスから、パーツをそれぞれ割り振って、出させます。それを私が全部まとめてたたき台をつくる。それが課長のところに行って赤字がたくさん入る。局長のところに行って入る。さらには、あのときは渡辺美智雄大蔵大臣でしたが、大変な赤字が入りました。

だから、どれをもって意思決定の過程で、どこまでを公文書とするかというのは、かなり難しい問題であると思っております。

西村（智）委員 難しい問題であるということは承知の上です。有識者会議の報告はもう既に出ているんですよ。有識者会議の最終報告を踏まえてこれからその取得データについては検討するというの、どういうことですか。

今すぐここで、取得データについても、これは取得義務がある、行政文書の範囲に含めるというふうに副大臣がおっしゃってくだされば、それは入るんですよ。どうですか。教えてください。

増原副大臣 委託事業につきましては、委託をすれば、そのデータは全部委託をした者の、要は行政庁のものになると思います。そのうちどこまでを公文書という形にしていくかという議論ではないでしょうか。そのところはケース・バイ・ケースによっていろいろあるのではないかとことから、公文書管理委員会の意見も伺って決めていきたい、こういうことあります。

西村（智）委員 有識者会議の意見というのはこの最終報告に尽きているんですよ。

その有識者会議の最終報告の中で「経緯も含めた意思形成過程や事務・事業の実績を合理的に跡付けることができる文書が作成・保存されるようにする。」というふうに書いてあるんですよ。だから、そうすべきなんです。ですから、委託データ、調査結果のもとデータなども、これは取得義務を課すべきだというふうに強く主張をしたいと思っております。

先ほどの長い答弁でちょっと時間が限られてきましたので、先に進みます。

その行政文書の定義でありますけれども、行政情報公開法と同一の定義であるということで説明を受けました。行政文書の定義では、「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」というふうにされておりますけれども、「組織的に用いる」というのはどういう意味でしょ

うか。

何か、政府の説明を聞いていても極めてあいまいでありまして、私は、個人的なメモであっても、例えば2人以上で回覧したもの、閲覧したものであれば、これは組織共用文書として行政文書の定義に加えるべきではないか、範囲に加えるべきではないかと考えますが、いかがですか。

増原副大臣 個人的なメモの件でございますけれども、委員が言われている個人的なメモというのはどういうケースを言われているのかということになると思います。外交上の交渉の話なのか、各省折衝の話なのか、あるいは、ある国会議員から調査依頼が来たときにメモった話なのか、これはいろいろケースがあると思いますよ、先ほどの委託事業と同じです。

それを、一体どこまで含めるようにすべきか。これは、意思形成にかかわってくる、そしてそれが組織的に使われるというものであれば、個人的なメモも行政文書に該当することは当然あり得る、そのように考えております。

西村（智）委員 私の考えですと、先ほど副大臣がおっしゃられた三つとも、すべて組織共用文書に含まれることになると思います。

民主党は、この点についても、個人的なメモであっても、2人以上で回覧、閲覧したものについては、組織共用文書として行政文書の定義に含めるという考えであります。ですので、その点についてはここでは明確な御答弁はいただけなかったのかなというふうには思いますけれども、このところは、今後の審議の過程でもまた明らかにしていきたいというふうに考えています。

次に、最終報告の5ページ、6ページ、文書ファイルの点について伺いたいと思います。

5ページのところになりますが、「一連の業務プロセスに係る文書が、その個々のプロセスごとに別のファイルに編集され、異なる保存期間で保存されるため、後から一連の業務プロセスの全体像を把握することが困難な場合がある。」というふうに書かれております。これについては、政府はどういうふうに認識しておりますか。有識者会議と同じ課題があるというふうに考えておられますか。

増原副大臣 基本的には、有識者会議と同じような認識を持っております。

本法案につきましては第5条の方で、統一的な保存

期間基準を定めた政令を策定することにいたしております。また、その有識者会議の最終報告におきましても、「業務遂行上の必要性に対応するとともに、一連の業務プロセスに係る文書の一覧性を高める観点から保存期間が設定されるようにする。」という方向性も示されております。

これを踏まえて、保存期間基準につきましては、業務遂行上の必要性、一連の業務プロセスに係る文書の一覧性の確保等の観点から、公文書管理委員会の御意見をお伺いしながら、今後検討してまいります。

西村（智）委員 そこは非常に大きな問題だと思うんですね。

有識者会議が指摘している点は、「一連の業務プロセスに係る文書が、その個々のプロセスごとに別のファイルに編集され、異なる保存期間で保存されるため、後から一連の業務プロセスの全体像を把握することが困難な場合がある。」というふうに書いてあります。つまり、一つのファイルの中に、いわゆる決裁文書と意思形成過程に係る文書と一緒に保存されている。恐らくそれは、決裁文書と意思形成過程の文書ですから、保存期間が異なるということになると、一冊のファイルの中に異なる保存期間のものが含まれるということになるわけですね。ところが、法案の第5条の2項では、括弧書きで、「(保存期間を同じくすることが適当であるものに限り)」と書かれているんです。これは矛盾しますよね。

そういたしますと、先ほど私が読み上げた有識者会議の指摘の点というのは解消されないのではないかと思います。有識者会議の最終報告に忠実にこの法案をつくるのであれば、この括弧書きの中は削除しなければならぬというふうに考えるんですが、いかがですか。

増原副大臣 西村委員御指摘の点につきまして、私も、法案を読んだときにあれと思ったんですよ。正直申し上げまして、思いました。

それで、これはこういうことなんです。例えば、審議会の答申が出ました、こういうものは10年です、閣議決定なり閣議了解、そういうものは大体30年と保存期間が定められておりますと。これをいかに一覧性のあるものにするかということが、実はベースにそういうものがあってこの5条2項があるというふうにお考えいただきたいと思います。審議会の答申を受けて政省令をつくり、閣議了解をしますというようなケー

スであれば、10年と30年であれば、両者を一緒にして30年にする、こういうことなんです。保存期限というものを、一応それぞれの事項ごとに今つくっています。それを今度は一つの一覧性のあるものにしてまとめていくとき、その必要があるものという意味でこの5条2項が書かれておりまして、そういう意味で、まとめたときは全体を30年として保存期間にする、こういう趣旨であります。「単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、」というふうになっておりますので、ここの括弧書きのところは、そういう意味をより強調している、こういうことでございます。

西村（智）委員 それでしたら、国民にきちんと説明責任を果たすということにはならないのではないですか。保存期間の異なるものが一つのファイルの中であって、10年のものと30年のものがあつたら、そのファイルの保存期間は30年ということになるんですか。(増原副大臣「そうです」と呼ぶ) その間は利用できないということですか。ほかの文書については利用できないということですか。(増原副大臣「それはどういう意味ですか」と呼ぶ) 閲覧できないのかという意味ですが。

増原副大臣 保存期限でありますから、破棄しないということなんです。閲覧できるかどうかというのはまた別の話でありまして、破棄しないということでありまして、従来は10年で破棄していたものを、これは意思決定の全体の一覧性を確保するために30年にしておりますということで、破棄しないということであって、保存期限ですから、その点はちょっと御趣旨とは違うのかなと思います。

西村（智）委員 それでしたら、次の点について伺います。

行政文書ファイルの管理簿についてでありますけれども、情報公開で情報公開請求をする場合に、ファイル管理簿の上での文書の名前のつけ方が極めてずさんであるために、これが役に立たないという指摘を受けておると思います。私たちでも、ヒアリングをする中でそういうお話を承りました。

ファイルの名前と管理簿上の名前を一致させておかなければ全く役に立たないというふうに考えておりますけれども、今後そういった問題が発生しないために、具体的に内閣府ではどういう対応を考えておられるのか、具体的な対応策をお答えください。

増原副大臣 御指摘のようないろいろな問題につき

まして我々も重々承知をいたしております。

したがいまして、今のような御指摘を踏まえまして、新たな公文書管理法のもとでは、国民へのわかりやすさを意識したファイル名の設定など、行政文書ファイル管理簿の記載方法につきまして、先ほど来申し上げておりますが、委員会の審議、調査も経ましてマニュアル等で定めてまいりたい、そのように考えております。国民によりわかりやすく、アクセスしやすいような形にしていまいりたい、そのように考えております。

西村（智）委員 またここから先も検討なんですね。具体的な問題がわかっておられるのに、また有識者会議の最終報告などを受けて検討ということでは、とても、政府の国民に対する説明責任を果たそうという姿勢が欠けているのではないかというふうに指摘をさせていただきたいと思えます。

増原副大臣 西村委員、それは違うんじゃないでしょうか。今現在そういったような問題がある、したがって、このたび新たな法律をつくって、きちっとしたものをつくっていこうということですから、ちょっとそれは委員の御指摘とは違うと思えますよ。

やはり、国民から見てわかりやすく、どのように持っていくかということですから、私が答弁申し上げたのは、国民の期待にこたえていないという御指摘は、ちょっとそれは私はいただけないと思えます。

西村（智）委員 先ほど来、今後検討しますという御答弁が非常に多いわけですよ、行政文書の定義についても。しかし、本来、有識者会議の最終報告がここまで出ていて、しかも法律案を出されているわけですから、できる限りこの法案の中で法定化をして、本当にこれで政府は説明責任を果たすんだという姿勢をもっと強く打ち出すべきであるというふうに私は考えているんです。ですから、そういう点から先ほどのことは申し上げました。これは副大臣にも御理解をいただきたいと思えます。

次に、最終報告の9ページと10ページ目、移管と廃棄についての記載がございますので、その点について伺いたいと思えます。

最終報告の中で、移管と廃棄については、「移管・廃棄基準の具体化・明確化を図り、移管基準に適合するものについては、原則移管とするとともに、公文書管理担当機関の判断を優先する仕組みを確立する。」というふうに記載をされています。この点について、政府の認識はいかがでしょうか。

増原副大臣 本法案につきましては、歴史資料として重要な公文書はすべて移管する、第5条5項及び第8条1項、これを明確に規定いたしております。

また、確実な移管、廃棄の措置を担保するために、あらかじめ移管または廃棄の措置の設定を行います。これは5条第5項です。

当該措置につきまして行政文書ファイル管理簿に記載され、これは第7条であります、定期的に内閣総理大臣への報告が行われるとともに、公表も行います、第9条。さらには、改正行政機関情報公開法第22条1項となっております。

さらに、この報告等によって移管、廃棄の設定に問題があると考えられる場合には、内閣総理大臣が実地調査や勧告を行い、改善を行っていく、第9条3項、第31条となっております。

これらの措置により、公文書管理担当機関の判断に沿った適正な移管、廃棄の措置が講じられるもの、そのように考えております。

西村（智）委員 要約いたしますと、つまり政府案では、行政機関の長が政令で定めるところによって移管をして、それ以外のものは廃棄する、こういうことになっているわけですね。有識者会議が求めていたのは、公文書管理担当機関の判断を優先する仕組みをつくるということであったはずですよ。ですので、そういったことからいたしましても、公文書担当機関、これは、担当大臣ないしは内閣府などに置いた場合は内閣総理大臣ということになるんだと思えますが、公文書管理担当機関がチェックする仕組みにすべきではないか。

私たち民主党の考えでは、当面、公文書管理については政治的なリーダーシップが必要だと考えますので、内閣総理大臣に移管、廃棄の最終責任を負ってもらうというふうに考えているんですけども、政府案ではそのようなことは検討されなかったんでしょうか。なぜ公文書管理担当機関がチェックする仕組みにできなかったんでしょうか。

増原副大臣 委員御指摘の公文書管理機関というのは、内閣府も入れれば公文書館も入れればあるいは公文書管理委員会も入ります。ある意味では、関係省庁も全部入ります。政令できちっとルールを定めれば、これは各省庁ということではなくて、政府全体という形になってまいります。

毎年それをチェックしていく規定をこのたび入れております、先ほど申し上げましたように。内閣総理大

臣への定期的な報告、さらにそれを受けて、もちろんそれも公表いたしますが、さらに実地調査や勧告、これを行うことにいたしておりますので、実質的にそれは担保できるというふう考えたものであります。

西村（智）委員 今のは大変苦しい答弁だと思えますね。公文書管理担当機関というのが政府全体という説明は、今初めて私伺いました。公文書管理担当機関のあり方については、有識者会議の中でもこれといった結論は実は出ていません。

私たちがいろいろ考えました。公文書管理庁という独立した庁を置くか、それとも内閣府の中に局とか置くか、外局として置くか、担当大臣を置くか置かないかということまで含めていろいろ考えてきたんですけども、これは政府全体で各行政機関の長で任せてきたから、今のように文書があるとかないとか、それから勝手に捨てられてしまったとか、保存期間前なのに捨てられた文書もありましたね、たくさん。こういった問題が起きているわけであって、だからこそ有識者会議は公文書管理担当機関がきちんとチェックする仕組みにしなさいよということを書いていたはずなんですよ。

そういったことからいたしますと、今の答弁というのは非常に理解に苦しむんですけども、ですから、ここは私たちの主張としては、やはり内閣府の中にきちんと庁なりを置いて、最終的に総理が最終責任をとって移管、廃棄を行うという仕組みにすべきだ、この主張だけはさせていただきたいと思えます。

次に、移管後の利用についてなんですけれども、これも有識者会議最終報告の10ページから11ページで、こういうふうに書かれていますね。「一般の国民や海外からの利用がまだまだ十分とは言えない。」というふうに指摘をされております。

この点について伺いたいと思うんですけども、一般の国民や海外からの利用がまだまだ十分ではないということからいたしますと、公文書というのは、国民共有の財産であるのと同時に、これからデジタルアーカイブということにもなってくるでしょうから、海外からのアクセスを容易にするということは必要だと思いますし、公文書管理において国際的な知見というものも大変貴重、重要だと思っております。

国際的には、既に、利用制限は原則として30年を超えないといういわゆるマドリッド原則があるんですけども、これをきちんと記載して、この移管後の利用

促進というものを図るべきではないかというふうに考えます。この30年原則を法定化することについては是非、法定化されておられませんけれども、法定化すべきであると私は考えておりますが、この点についての意見を伺います。

増原副大臣 西村委員の御質問は二つあったと思えます。一点は、要は、移管後の利用について、一般国民含め、海外も含めて、より強力で推進すべきではないかということと、マドリッド原則ですか、その30年ルールというのをどのように考えておるか、日本もすべきではないか。二点あったと思えます。

一点目につきましては、利用者にとっては行政手続法の関係規定が適用されるわけでありまして、利用制限に関する不服申し立て、取り消し訴訟といったような手当ても既に用意してございます。それから、海外の場合になりますと、どうしてもデジタルアーカイブズが非常に重要になってくるということでございますので、この点についてはしっかりこれからもやっていきたいというふうに考えております。これは法の第23条の方に位置づけております。

それから、国際ルールの30年ということですが、先生御指摘の部分は、ICAのマドリッド大会、1968年の部分だと思えますが、文書閲覧開始まで30年を超えないものとすべきであるとの勧告が出されておることは私どもも承知しておりますが、30年たったら一律に全面公開するということは、それは必ずしも、実務的なケース、いろいろな各国のケースを見ても、そのようになっているわけではございません。

本法においては時の経過を踏まえる規定を置いておまして、これによってこれからさらに積極的な公開を行っていききたい、そのように考えております。

ちなみに、ICAであります。これは、いわゆる国際機関というよりも、国際公文書館会議ですね。ですから、国連のもとにある国際機関というわけではありませんで、また、各国によってもその取り扱いはいろいろあるということをおし上げておきたいと思えます。

西村（智）委員 戦後の外交史を知る上で、私たち日本人が、日本で公開される日本の行政文書によって知るのではなく、アメリカで公開されるアメリカの行政文書によって知ることができるのはなぜかといえば、やはりここが違うんだと思うんです。つまり、30年原則というのをきちんと踏まえて、アメリカは、年月がたったからということで公開をする。しかし、日本

は相も変わらず、やれいろいろな障害があるとかなんとか理由をつけて、なかなかそういった分野での情報というのは公開されていかないんですね。ですから、このままでいけば、やはり政治的な意思といいますか、今回、公文書管理法ができるんだ、法案が出ているんだということをきっかけにして行政文書の情報公開を進めるんだという本当に強い意思がないと、この点はやはり前に進んでいかないんだと思うんですよ。ですから、ここは私としては強く主張したいと思います。ぜひ、この30年原則を踏まえて、より適切な公文書の管理と情報公開はやるべきだというふうに考えます。今の副大臣の答弁では、私は、正直言うと納得はしていないんですけれども、その点を主張させていただきま

次に、同じく移管後の利用について、第16条の関係で伺いたいと思います。法案の第16条では、「特定歴史公文書等」、つまり、行政文書の中から歴史公文書が選択をされて、その中から国立公文書館に移管されたものが特定歴史公文書等ということになるわけですが、その特定歴史公文書等の利用権について記載をされている。私は、「これを利用させなければならない。」という16条の書きぶりは非常に評価をいたしております。

ただ、この1の八と二のところなんですけれども、政府案では、「公にすることにより、」ちょっと省略をいたしますけれども、「おそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」はそこから除くことができるというふうに書かれているわけですね。

一方では利用原則、やはり国民に対する説明責任を果たさなければならないというふうに考え、利用原則というものを掲げていながら、一方で、こういうおそれがあるというふうに当該の行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報は利用できませんよというのは、ある種これは非常にきつい利用制限なのではないかというふうに考えるんですけれども、このところは改めるべきではないか。つまり、行政機関の長がおそれがあるかどうかということと判断するという、その判断の主体は削除すべきではないかというふうに考えていますが、いかがでしょうか。

増原副大臣 要は、その「相当の理由」に全部尽きるんだろうと私は思っておりますが、外交文書あるいはいろいろなジャンルの文書によっていろいろ違いは

出てくるんだろうと思いますけれども、できるだけそういうものはやはり制約すべきではないかと私は思っております。

そして、先ほどもいろいろありましたけれども、要は、有識者会議の報告でも、合理的な理由とか、ある意味ではそういう一般論、抽象論がついている。そのところをより具体的にどう落とししていくかということではないかと思っております。特に、外交とか犯罪とか、将来予測等の専門的、技術的な判断、こういったものが必要になってくるということになりますと、やはり現在の情報公開法と同様に、これらに知見のある行政機関の長の第一義的な判断を重視するという規定ぶりとしたところであります。

西村(智)委員 おそれがあるものはあるでしょう。それは私も認めます。例えば警察あるいは外務省の情報、防衛省の情報、出せないものもあると思います。しかし、それを判断する主体がなぜその当該の行政機関の長なのか。別の主体が判断してもいいと私は思うんです。当然のこと、担当の行政機関から意見は聴取はしますよ。意見は聴取しつつ、だけれども、判断を主体的に行うのは、その行政機関の長ではなくて、別の機関が行う。それは、公文書管理委員会というものに意見を聞いてもいいでしょうし、また、その担当課などが意見を聴取して、判断するという手段もあると思いますけれども、このところは、やはりこのところを削除しないと、一方で利用原則があるのにその利用を制限するという、何と申しますか、冷房と暖房を一緒につけるような、そういうような極めておかしな話になっているわけですから、このところは改めるべきだと思います。

次に、先に進みますが、統一的管理について伺いたいと思います。これも最終報告の中でありましてけれども、12ページから13ページにかけて、「統一的管理の推進」と記載をされています。その中で、「公文書管理担当機関が、基準の設定・チェック等により適切に関与する仕組みとする。」というふうに記載をされているのと同時に、「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次的な評価・選別を行う。」となっております。政府としては、この点、どういうふうにお考えでしょうか。

つまり、文書管理の際の基準の設定について、行政機関の長が定めることが望ましいとお考えか、それとも、公文書管理担当機関が統一的に定めることが望ま

しいか、これはどちらと政府は認識しておられるのですか。

増原副大臣 私ども、本法案では行政文書に関する統一的な管理ルール、作成は4条、整理が5条、保存が6条、それから行政文書ファイル管理簿は第7条であります、移管または廃棄は第8条でございますが、これについての具体的なルールについては政令で定めるということになっております。当然のことながら、これは内閣府が主導して統一的な基準をつくってやりますということでもあります。

その上で、各省庁の行政文書管理規則、いわゆる省令になるとと思いますが、「行政文書の管理が第4条から前条までの規定に基づき適正に行われることを確保するため、行政文書の管理に関する定め」、いわゆる行政文書管理規則、これを設けなければならないと第10条1項で規定しております。したがって、その統一ルールの範囲内で各省庁が定めるということになっておるものでございます。

西村（智）委員 私の質問は、基準は行政機関の長が定めるのが望ましいと思うか、それとも統一的な基準として公文書管理担当機関が定めることが望ましいか、どちらですかと伺ったんですよ。どちらですか。

増原副大臣 これは、先ほど申し上げましたように、政令をつくる時にも、当然のことながら公文書管理委員会の方に諮問をして、そこできちっと協議をし、そしてそれをもとに政令を作成していくということになるわけでありまして、内閣府も今先生御指摘の公文書管理機関でありますし、公文書管理委員会、これも公文書管理機関ということになっておるわけでありまして、そのところはどれがどれというわけではない、私どもの案は。広義でいえば、それは公文書管理機関であります。先ほど私が申し上げたところであります。そういう意味で、西村委員の御指摘、非常に、何か別の公文書管理庁というようなものがあって、そこだけが専権的に公文書を管理している公文書管理機関であるというふうに定義づければ、今の西村先生のような頭の整理になるのかもしれませんが、我々としては、先ほど来申し上げているように、内閣府が主導して公文書管理委員会に諮問をして、その意見を聞いて、内閣全体として政令を定めていく、統一ルールは政令のレベルで定める。そして、各省庁それぞれ特別なこともあると思いますが、この規則、今度は省令でそれをさらに裏打ちしたものをその統一ルールの範囲内でつ

くっていく、このような構成にいたしております。

西村（智）委員 民主党は、この点については、行政文書管理規則は、今回は内閣総理大臣が責任を持って、しかも、各行政機関に今までのように、そして政府案のようにお任せをする形ではなくて、内閣府令という形で横ぐしをより強力に刺す。今までそれはできてこなかったわけですから、今回、公文書管理法案が提出されたのに合わせて、やはりここはもう少し強力に横ぐしを刺していく。ですから、内閣府令で定める必要があるのではないかと考えております。ここもこの法案の非常に重要なポイントの一つであります。この点について、もう一回副大臣に見解を伺いたいと思います。先ほど私は、どっちが望ましいと思いますかと伺ったんですよ。政府案の説明は十分、もう二回も聞きましたので、理解をいたしました。どちらがつかるのが望ましいというふうにお考えですか。

増原副大臣 こういう場で個人的見解を申し上げるのはなかなか難しいのでありますが、要は、やはり、このたびの法案で関係省庁も非常にその責務をきつきたいしております。また、内閣府、内閣総理大臣、それとの、調査や勧告や、そういった行き来もある。かなり全体を厳しくしている状況であります。そういうときに、私どもが提案しているのは、一つの統一的なルールを政令でつくって、あと、各省庁個別事情があると思います、外務省、防衛省、あるいは国家公安委員会とかあると思います、そういうところはそういうところで、今度はそれぞれの特色を加味したものをつくっていくというふうになるんだと思うんです。先生御指摘のように、政令だけではなくて省令も府令も全部内閣府で一たんつくって、あと、関係省庁がそれ以外のものをつくりたいのであれば個別に協議に来なさいというふうなことになるのかな、先生の御意見ですと。多分そういうことになるんだと思うんですけれども、当然、その場合も公文書管理委員会の意見を全部聞いてやっていくことになると思うんです。我々は今この法案を出しております。個人的には、どちらがより整合的であるかどうか、ちょっと考えなくてはいかぬところもあると思いますが、ぜひ私どもの現在の立場を御理解賜ればと思う次第でございます。

西村（智）委員 非常に誠意のある御答弁ありがとうございました。ぜひ、できれば一緒にその点についてはこれからも議論させていただければなというふうに考えております。

行政文書の管理規則について、今度はIT化に向けた方策の関連で伺いたいと思います。最終報告の17ページに、「IT化への対応」ということで、「公文書管理担当機関は、紙文書と電子文書を通じた統一的な基準を定める」というふうに書かれているんですけども、これも行政機関の長に任せることになるのでしょうか。私はやはり、統一ですから、内閣でやるべきではないかというふうに考えております。この点が第一点と、あわせて次の質問と一緒に伺いますが、実は著作権法との関係です。IT化については、この後、逢坂委員の方からも質問があると思いますけれども、デジタルアーカイブがこれから進展していきますと、著作権の問題が発生してくると思うんですね。つまり、著作権が発生するものが出てくる。一方で、これは国立公文書館に移管されているわけですから、特定歴史公文書等として扱われるとなりますと、この扱いをどうするかというのは極めて難しい問題になってくるのではないかと思います。これは、ですから、その説明責任ということ、利用原則というものを考えたときには、公文書として優先されることになるのかなというふうに考えるんですけども、この点についてはどのように検討されておられますか。

増原副大臣 前者の点につきましては、これから我々は十分、内閣府としまして、全体を統制と言ってはおかしいですけども、調整していく上では、ある程度積極的に意見を申し上げていきたい。さらには、恐らく受けることになると思います、公文書管理委員会がございますので。当然、内閣総理大臣の調査やあるいは勧告という権限もあるわけですから、そういうものを利用して充実を図っていききたいということでありませう。

後者の点につきましては、いわゆる例外的なケースとしまして、特定歴史公文書等に著作物が含まれていた場合であります。当該著作物についてのみ、それらの複製権とか公衆送信権との関係が論点になり得るというふうに考えております。これは著作権法の第21条、23条あたりであります。この取り扱いにつきましては、これから関係省庁とも十分よく相談していかなくてはいけない、こういう事項であります。方向性としては、できるだけ前向きに持っていくべきであるというふうに考えております。

西村(智)委員 ありがとうございます。次に、最終報告の20ページ、先ほどからも出ておりま

した公文書管理担当機関のあり方についてであります。有識者会議は、この公文書管理担当機関に、いわば司令塔としての役割を果たせというふうに言っているんですね。

では、政府案としては、この公文書管理担当機関の役割や機能などの強化についてどういうふうにお考えになっておられるのか、司令塔としての役割を担うに足る組織形態や機能、権限の付与のされ方となるのかどうか、なっているのかどうか、そこを伺います。

増原副大臣 行政全体の司令塔という意味では、今参議院で審議をいただいております消費者庁の設置というのがございまして、これは200人余りで司令塔的機能を果たすというので、いろいろ、各党の御理解を得ながら、今その審議をさせていただいております。

本件についてもそのような御意見を民主党の方々がお持ちであるということは我々も聞いておりますが、公文書管理担当機関のあり方につきましては、ライフサイクルを通じた統一的な、かつ効率的な文書管理を実現するため、ここがポイントだと思いますが、本法案では、政府における公文書管理に関する事務を内閣府に一元化してある、そういうことにいたしております。

また、国立公文書館が行政文書を含む歴史公文書等の保存に関し専門的な知識を持っておりますので、その助言を行えるようにすること、これが国立公文書館法の第11条、これもあわせ改正することにいたしておりますけれども、あるいは内閣総理大臣が国立公文書館に実地調査等を行わせることができるようにする、内閣総理大臣の調査権を国立公文書館に委託しましてそれを行うということでございますが、そういうことをするなど、内閣府が国立公文書館と連携して、その専門的な知見を生かしながら公文書管理に当たる、そういう意味ではいわゆる司令塔ということになっております。

西村(智)委員 聞くところによりますと、内閣府の中に置かれるのは担当部局、いわゆる課レベルだというふうに聞いておりますし、また、先ほど国立公文書館の知見を生かしてというふうにおっしゃいましたが、国立公文書館の職員は、今、42名ですよ。他の国の公文書館の例えば数百人規模とか数千人規模とかいうのからいたしますと、これで本当に日本の公文書管理はできるのかというような、大変情けない状況なんです。ここのところは私たちも、やはり専門職の養

成、育成は非常に大事だと考えておりました、そこは目標数値などをきちんと入れて進めていくべきだと考えておりますし、また、あわせて、本来だったら私たちはやはり公文書管理庁というのを目指していくべきだと思いますが、同時に、その行政機関の中で仕事をする職員一人一人に対する研修、これはきちんと行う必要があると考えております。しかし、今回の法案の中にはそういったことは何も書かれていないのは不満なんですけれども、そういうふう考えております。

もう一つ、この有識者会議の中で、公文書管理担当機関に関連して、組織のあり方として、国立公文書館を現在の独法形式から特別の法人とすべきであると。つまり、今も国会や裁判所などの記録は移管できるということになっておりますけれども、この移管は進んでいません。ですから、特別の法人として、そのような政府とのいろいろな連携、そしてまた、司法院、立法府からの文書の移管ということをよりスムーズに進めるために特別の法人にするということについて最終報告の中でも提起をされているわけなんですけれども、この点について政府としてはどうお考えですか。

増原副大臣 御質問は二つあったと思います。一つは、その体制が十分であるかどうか。これは消費者庁の場合もいろいろ議論になりまして、いろいろな御意見があったと思います。この行財政改革を非常に厳しくやっているときにどうかという議論もありますが、私はやはり、今の体制は極めて、必要最小限にすぎないといいたいまいしょうか、これからもう少しこういった分野について強化をしていかななくてはいけない、そういう分野だというふうに思っております。

それから、特別の法人であります、あの有識者会議の報告では恐らく、恐らくというよりも、行政の公文書だけではなくて、立法府そして司法院、これも入れた全体、国民から見ればもちろんその方がいいんだと思います。一覧性がある、そこに行けば、アプローチすれば全部そこで見られる、こういうことを前提にしたものをつくれという御趣旨なんだろうと思います。

そうした中であって、我々もいろいろやってまいりましたけれども、政府側としましては、立法府、司法院からの文書の移管に関する協議機関の設置の是非につきましては、それぞれ立法府、司法院の事情や判断もあることから、三権分立の観点から見て、内閣の提出法案の中に、協議機関を設置し両府の参画を義務づける、この規定を入れるということは難しかったとい

うことでございます。

それぞれ独立の三権分立になっておりますので、このために、本法案では立法府、司法院との間の協議機関を法定することはしなかったこと、その結果として、特別の法人ではなく独立行政法人になったというところでございまして、御指摘の点、我々も十分わかっておりますので、引き続き、これからもいろいろ立法府、司法院との協議も続けてまいりたい、そのように考えております。

西村(智)委員 時間からすると最後の質問になるかと思いますが、10年前の行政情報公開法が施行されたとき、実は、行政情報公開法の施行目前に霞が関から大量の文書が廃棄されたということが市民団体の調査などによってもわかっております。物すごい、何倍にも膨れ上がっているんですよ、その数字、トン数で見ましたら。こういったことが今回も起きないようにという願いを持って質問をさせていただきたいと思っております。

上川前担当大臣が、平成20年の3月の時点で、有識者会議の議論を行っている間、当分の間は、保有する行政文書の廃棄を一たん中止していただきますようお願いしますと、これは閣僚懇談会において発言をされておられます。小淵現大臣は、平成20年の11月に、この最終報告がまとまったことに関連して、「今後の行政文書の管理に関する取組について」ということで、「行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議申合せ」ですか、ここにおいてペーパーを出されておられるようでありますけれども、これがどう担保されているのか。これは適正に、行政文書の作成について、保存期間の設定について、保存場所について、あるいは延長、移管または廃棄についてということで、事細かく各省庁にお願いをされておられますけれども、これが本当に担保されているのかどうかということについてはどう確認をされるのでしょうか。

ここで、ぜひ大臣からは断言をしていただきたいんです。情報公開法の施行前のように、霞が関からあんなに大量に、一気に文書が消えるようなことは、私の責任においてありません、しませんということをぜひ言っていただきたいんですけれども、いかがでしょうか。

小淵国務大臣 御指摘のように、昨年11月に閣僚懇談会におきまして、この有識者会議の報告を踏まえて法案化の作業を進めていくということ、そして、法

制化を待たずに取り組めるものについては、各府省の移管、廃棄の判断に関しては速やかに対応していただきたいということ、また、職員の意識改革、積極的な文書の移管の協力要請などにつきまして発言をさせていただきました。これを受けまして、11月の25日に関係省庁の連絡会議が開催され、「今後の行政文書の管理に関する取組について」の申し合わせが行われました。

そして、現在、各府省では、この申し合わせに基づき、行政文書の作成から移管、廃棄に至るライフサイクルに沿った文書管理の徹底の取り組みを進めておるところであります。また、この申し合わせにつきましては、その取り組み状況について毎年度内閣官房が調査を行い、結果を公表することとなっております、現在、昨年度の状況について調査、集計を行っているところあります。この結果がまとまり次第公表させていただきますが、大体本年の7月中を目途に公表できるように作業を進めておるところであります。

委員が御指摘のように、前回の轍を踏まないように、今回の法律整備前にそのような廃棄が行われることのないように、徹底して関係省庁に発言してまいりたいと考えております。

西村（智）委員 最後に、今回の公文書管理法の制定プロセスというのも、私は、これは後世に残す極めて貴重な資料としていろいろ残していくべきだろうと思います。きのうファクスで送っていただいたこの文書、上川前大臣の閣僚懇談会での発言、そして小淵現大臣の閣僚懇談会での発言等も、これも貴重な発言でありますので行政文書として定義されるべきものだと思いますけれども、その点について1点伺います。

2点目は、これからつくられる政令、そしてさまざまな規則の制定過程も、きちんと後から合理的に裏づけできるように、まさに他の省庁のお手本になるようなファイル作成、そして管理、公開というような、まさに他の省庁のお手本になるような取り組みを進めていただきたいと思っておりますけれども、この点についていかがでしょうか。

小淵国務大臣 委員の御指摘は、まさにもっともお話であるかと思えます。この法律の趣旨というものは、その意思決定の過程をしっかりと行政文書として適切に作成、管理をしていくということでもありますので、この法律につきましての意思決定過程もしっかりと文書として管理をしていきたい、そして、委員の御指摘のように、各省庁の今後のモデルケースとなるよ

うに努めてまいりたいと考えております。（西村（智）委員「これはどうですか、閣僚懇談会」と呼ぶ）それも含めてしっかりと管理をしていきたいと考えております。

西村（智）委員 時間になりましたので、終わります。ありがとうございました。

逢坂委員 民主党の逢坂誠二でございます。それでは、一時間、よろしくお願いたします。最初に、お手元に資料を配らせていただいておりますが、届いておりますでしょうか。

1枚目の資料でございます。「諸外国における公文書館の制度と現状」ということで、国会図書館におまとめをいただいた資料でございます。

もう既に御案内のことというふうに思いますけれども、諸外国に比べれば非常に日本の公文書管理は手薄である、しかも、けたを外れて手薄であるというふうに感じているわけですが、まず小淵大臣にお伺いしたいんですけれども、日本の公文書管理の現状についてどういう認識をお持ちになっておられますか。

小淵国務大臣 御指摘の点でありますけれども、我が国におきまして、今、行政文書のライフサイクルを通じた管理や歴史公文書の保存、利用について統一的に定めたルールがなく、また、この管理に当たっても専門的な知見を生かすような仕組みというのが整っていない状況でありまして、委員が御指摘のように、諸外国から比べますとかなり手薄な状況であるかと思っております。

しかし、公文書は、民主主義の根幹を支える基本的なインフラでありまして、国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な、国民の貴重な共有財産であります。これを適切に管理をして後世に伝えていくことは国の重要な責務でありますので、しっかりとしたルールや仕組みを定めるためにこの法律を提出させていただいたところであります。

逢坂委員 民主主義のインフラだという言葉がございましたけれども、まさにそのとおりなんです。実は、アメリカの公文書館の館長がこういうことを言っているんです。公文書館は、社会がどれだけ民主的であるかをはかるバロメーターになるんだ、公文書館は、アメリカが百年後も民主的な社会でいられるかどうかのかが握っている、公文書館の衰退は民主主義の衰退を意味するとまで言い切っているわけですね。すな

わち、日本の現状、公文書館の職員が42名、本棚の延長が48キ口だと。翻ってアメリカは、職員2500名、書架の延長930キ口。日本の場合は、衰退どころか、このアメリカの公文書館の館長の言葉をかりるならば、まだ民主主義の芽生えすらできていないというふうに、この公文書管理の面を見ると言わざるを得ないわけです。

やはり、主権者である国民が主体的に物を判断し、考えて、行動していくためには、その物を判断し、考え、行動していくもとなる情報というものが適切に提供されていなければいけないわけです。ところが、そこが日本の国はまだ全く不十分だというのが今の現状ではないかと思うんですね。

もちろん、アメリカは、これは非常に進んでいる国だから、2500名は、逢坂さん、それはアメリカだから特殊なんだというふうに言うかもしれないが、イギリスでも580人の職員、書架の延長176キ口、あるいはドイツでも800人の職員、書架の延長が300キ口というふうに、やはりけた外れに大きいわけでごさいます、ぜひ、この分野についてはどんどんやはり力を入れていかなければいけないというふうに私は思っております。

そこで、まず最初に、議論に入る前に内閣府にちょっと確認しておきたいんですけれども、今、公文書管理担当機関、公文書管理担当機関という言葉が何度も出てまいりましたけれども、今回政府が提出している法案における公文書管理担当機関というのはどこのことを指しておりますか。ちょっと説明いただけますか。

山崎政府参考人 お答えいたします。

公文書管理担当機関でございますけれども、先ほどの答弁にもございましたように、まず、現在は、現用文書は総務省の行政管理局、そして歴史公文書は国立公文書館を所管する内閣府というふうに分かれておりますので、それを一元化していく、これがコアでございます。そういうことで、新たに設けられます内閣府の行政機関、そして専門的知見を有する国立公文書館、そして有識者の意見をお聞きする公文書管理委員会、この三者が中核になって、各省とも協力しながら適切な文書管理を推進していくというのが本法案の趣旨でございます。

逢坂委員 では、その認識を踏まえた上で、条文、それぞれの中身をちょっと議論していきたいと思うんです。

まず、私、今回の法案の目的規定を読みまして、ちょっとやはり残念だなというふうに思いました。と申しますのは、これをストレートに読むと、やはり、政府が決める公文書というある種の範囲、それに基づく説明責任が全うされるということだけが一つの目的になっているわけですね。しかしながら、先ほど来、小淵大臣も、公文書というのは国民共有の財産だという話がございます。あるいは、知る権利というものについては裁判上の定義はまだ必ずしも十分ではないけれども、やはり主権者である国民が主体的にその公文書を利用できるということは、私はこれは非常に大事なことだと思うんですね。公文書管理は何のために行うかといえば、それは、政府が説明責任を全うするために行うこともこれまた一つの理由でありますけれども、国民が、政府の意思とは関係なしに、自由にその情報を活用できるということも、これは大事なことなわけですね。政府の一方的な上意下達的な説明だけでは私は十分ではないというふうに思うわけです。

そこで、お伺いしたいんですけれども、上川前大臣も、公文書は国民共通の財産だとおっしゃっておられる、今小淵大臣もそうおっしゃっておられるのに、なぜそれを盛り込まなかったのかということが一つと、もう一つ、知る権利という言葉を盛り込むか盛り込まないかはいろいろ議論のあるところでありまして、先ほど私が説明したように、主権者である国民が主体的に利用すべきというような言葉を盛り込むことで、法律上の知る権利のいろいろな議論を飛び越えて、その概念だけは体现できる、具体化できるのではないかと思うんですけれども、そのあたり、いかがでしょうか。

小淵国務大臣 公文書に関しまして、国民の貴重な共有の財産であるという点に関しては、私は、委員と意見を同じくするところであります。しかし、この財産という用語についてでありますけれども、これはまた、法律上、通常、金銭的な価値のある権利と解されておまして、国民の共有の財産という用語を本法案の目的規定に用いるということはなかなか難しいと考えております。また、知る権利についてでありますけれども、先ほど答弁をさせていただきましたし、委員も御指摘のあるように、今、最高裁判所の判例において認知されるに至っていないという状況であります。しかし、そのような趣旨をしっかりとこの法律の目的に規定をするという意味におきまして、あえてそのよう

な文言を使わずとも、情報公開法と同様に、「国民主権の理念にのっとり、」また「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」という文言を用いているところでもあります。

逢坂委員 まず、財産のことについてですけれども、では、財産がだめだったら、ほかの言葉もあるわけですね。国民共有の資源であるとか、国民共有の資産であるとかという言い方もできるわけでありまして、それによって法の思う概念というのは十分伝わるのではないかと思うんです。そのあたり、いかがですか。

小淵国務大臣 今御指摘がありました、国民の知的資源という言葉を用いたらどうであるかということでありますけれども、そうしたところも全部含めまして、この「国民主権の理念にのっとり、」や「国民に説明する責務が全うされる」ということをあわせて用いているところでもあります。

逢坂委員 余り答えになっていないようなんですけども。財産という言葉が法律上難しいのであれば、ほかの言葉を使うことは可能ではないかという問いかけを私はしたわけでありまして、再度、いかがですか。

小淵国務大臣 国民からの視線を意識した規定としていくために、そうした委員の御趣旨も踏まえまして、しっかり考えてまいりたいと思っております。

逢坂委員 ぜひそういうところも、これから法案の中身を、我々も一緒になって、より考えていきたいなというふうに思います。

それともう一つですが、先ほどの答弁で、説明責任を全うするという話は、全く同感で、それはそれでいいのでありますけれども、国民が利活用するという観点もやはり公文書管理には必要でありまして、後にも議論になりますけれども、検索ファイルなどが非常に使いづらいなんという話もあるわけでありまして、やはり国民がちゃんと利活用できるというような概念も入れておくことが公文書管理法をより強固なものにならしめるのではないかと思うんですけれども、そのあたり、いかがですか。

小淵国務大臣 その視点もまさにおっしゃるとおりでありまして、今回の公文書の法案におきまして、そうした国民の利用につきまして、最大限、公文書館といたしましては、国民の利用を促進していきたいと考えております。そうした趣旨におきましては、この16

条に記述しておるところであります。

逢坂委員 ぜひこの二つは目的規定に検討していくべきだというふうには私はとりあえず申し上げておきたいと思えます。それから次に、やはり問題になりますのは2条の「定義」でございますね。小淵大臣、行政文書というのは何だと思えますか、どういうものだと思いますか。

小淵国務大臣 行政文書につきましてですけれども、これは、職員が職務上作成、取得したものであるということ、また、組織的に用いるものであり、当該行政機関が保有しているものと理解をしております。

逢坂委員 今のは行政情報公開法の定義と一緒にことなわけですね。今の行政情報公開法の定義で、これまでの公文書に係るさまざまな国会での議論や、国民への説明責任というのは十分に果たされているというふうにお考えですか。いろいろな事件が起きていますね。そういうことを踏まえてみて、公文書の範囲なんかもいろいろ問題になっているわけでございますので、今の定義で十分だというふうにお考えですか。

小淵国務大臣 先ほど申し上げました二つの定義が確実に果たされているのであれば十分ではないかと考えております。

逢坂委員 またアメリカの例を引き出して大変恐縮ですけれども、アメリカでは、いわゆる起案文書に当たるものだけではなくて、メモ、電信文書、あるいは手書きの草稿、あるいは電話録、電子メール、これらも公文書の範囲に含めて公開をするということをやることによって、政府の意思形成過程がどういうものであったかということがよりつまびらかにわかるようになっていくわけですね。今の日本のこの規定でいけば、私は、こういうものは必ずしも十分には入らない。もちろん、先ほど副大臣から答弁があったとおり、公文書の定義というのはなかなか簡単なものではないのが事実ではありますけれども、公文書管理の出発点はどこかということ、公文書というものは何かということ、をしっかりと議論することが実は重要なんです。ここがすべての物事の発生源でありますから、ここの範囲を狭めてしまうと、どんなにいい公文書館をつくらうが、どんなにいい管理のシステムをつくらうが、それは機能しないというか、そもそもターゲットが狭いものになってしまうわけですね。だから、公文書というものの定義はいかなるものか、行政文書というものの定義はいかなるものかということをやったり十分に議論

しなければならぬと思うんですけれども、大臣、いかがですか。

小淵国務大臣 政府の諸活動を国民に説明する責任がしっかり全うされるように、行政文書というものをしっかり残していかなければならないということであるかと思えます。本法案におきましては、行政機関の意思決定並びに事務及び事業の実績について、文書作成原則を明記しておるところであります。具体的にどのような文書を作成すべきかにつきましては、公文書管理委員会において御議論いただき、文書作成の統一的な基準として政令で規定することといたしております。

逢坂委員 必ずしも議論がかみ合っていないんですけれども。ですから、私が主張したいのは、公文書というものの定義はある一定の時期にこうであるというふうに決めることは、それはそれでいいとは思いますが、公文書の定義について、やはり不断の見直しをしておく。不断の見直しというのは、切れ目のない見直しを常にするんだという思想がなければまずいというふうに私は思います。

それともう一つですが、大臣、やはりちょっと御認識されていないようなんですが、それは、役人の書いた答弁を読んでいるからどうしても御認識されない。本当は、お心の中では御認識されているとは思いますが、政府の説明責任を全うするというところだけを何度も言うんですけれども、そうじゃないんですよ。政府の説明責任を全うすると同時に、国民が自由意思で、その行政情報というものを知りたい、活用したいという、そのことを保障してあげることがなければ、それは一方通行の押しつけ的なことになってしまうわけですね。だから、そのことも含めて公文書の定義というものが決められなければいけないと思うんですが、不断の見直しをするということについてはどう思われますか。

小淵国務大臣 今お話がありましたように二つの大事な視点があるということは十分に承知をしておりますし、国民がしっかりとそうした情報というものを知っていくということについて、こちらとしては、その情報を狭めていくということではないように思っております。委員が御指摘のように、そうした範囲を狭めることなく、今後しっかりと議論の上で広げていくことの重要性については十分に承知をしております。

逢坂委員 ぜひ、公文書の定義、行政文書の定義のところが出発点でありますから、ここを何度も何度も議論をしていくということが大事だと私は思います。これもまたアメリカの例でありますけれども、アメリカでは、公文書とは何か、私文書とは何かということについて、具体的な事例をもって、これは私文書だ、だけれどもそれ以外のものは公文書だというようなことを、何度も何度も繰り返し議論をし、かつまた、それを職員に周知するわけですね。だから、そういう不断の見直しが必要だということで、ぜひ大臣にも御認識をいただきたいというふうに思います。

そこで、次でございますけれども、第4条「作成」ということがございました。私は、この閣法の第4条の「作成」の規定では十分ではないのではないかなというふうに思うんですね。もう少し法律で具体的に書いてもよいのではないかと。もちろん「政令で定めるところにより、」というふうには書いてはおるのでありますけれども、私が役人だったら、これを読むと、まあこれだったら作成しなくてもいい文書が山のように出るなというふうにも、私が役人ならですよ、思うのでありますけれども、大臣はこの規定で十分だと思われませんか。

小淵国務大臣 どういうものを残していくか、残していかないかにおきましては、やはりそれぞれの事案によって異なってくるものではないかと思っております。統一的なルールを決めてこちらに書き込むということがなかなか難しいのではないかと考えております。それにつきましては、先ほど申し上げました公文書管理委員会によって具体的に議論をしていくことになるかと考えております。

逢坂委員 私は、最低限やはり、これは有識者会議でも何度も出ていることでありますけれども、意思決定に至る過程を合理的に跡づけることができるようにするとか、あるいは、例えば閣議だとか関係行政機関の長で構成される会議または省議の決定、了解及びその経過みたいなものは必ずちゃんと残すとか、あるいは、複数の行政機関による申し合わせ、打ち合わせ、あるいは行政機関に示す基準の設定みたいなもの、あるいは地方に対していろいろと指示をしているようなこと、そういうことも、どういうプロセスでそれが決められたのかなんということもしっかり残すというようなことも例示をより具体的にしておくことが必要だと思うんですけれども、いかがですか。

小淵国務大臣 今御指摘の点、もっともだと思っております。今委員が例示として並べられたことは基本的に残されるべきものであるかと思っております。ただ、一つ一つやはり丁寧に管理委員会におきまして議論をしていく必要があるかと思っておりますので、この法律上ではそうした細かな事例まで明記していないというところであります。

逢坂委員 でも、もし法律に書けるのであれば、私は可能な範囲で書いた方がよいのではないかなというふうに思います。例えば、今私が言ったようなことを例示として書くことは、それほど法文としては問題のないことだというふうに思いますので、この点は指摘をしておきたいというふうに思います。

そこで、先ほど来、副大臣の先ほどの答弁の中にも幾つかあったのでありますし、今の小淵大臣の言葉の中にもあったのですけれども、今後、公文書管理委員会で議論するとか、有識者会議で議論をするという話がありました。いわゆる公文書管理担当機関の一翼を担う委員会なわけですね。このいわゆる公文書管理担当機関というのはどういう位置づけであるべきだというふうにお考えですか。どういう位置づけだというのは、私は、これはやはり独立性の強いものでなければだめなのではないかというふうに思うんですね。例えば、またアメリカの公文書館の話をしていただきますが、アメリカでウォーターゲート事件というものが起きたのは皆さんも御承知だと思います。あのとき、アメリカの公文書館の独立性というのは余り強くなかったんですね。アメリカでウォーターゲート事件が起きたときに、そして、そのときに、当時のニクソン大統領は、その証拠を隠そうとして、ホワイトハウスの執務室でとっていた録音テープや文書を廃棄しようというようなことをやろうとしたわけですね。しかも、それをだれに頼んでやったかという、文書管理担当の長官に頼んで、それを持ちかけてやろうとしたということがあるんですね。これを契機にして、アメリカでは、これは公文書管理担当機関というのは政府と一体ではだめなんだ、もっと独立性の強いものにしなければいけない、そうしなければ、その時々々の権力の恣意性で、文書の範囲だとか、廃棄するだとか保管するだとかが決まってしまう、これではまずいということで、NARA、アメリカの公文書館の独立性を強めるということになったわけですね。こういうアメリカの事例から見れば、今回の日本の法案、やはりこれは必ず

しも独立性が強くないというふうに思うんですね。その独立性の強くない公文書管理委員会にいろいろなことを預けて、そこで決めていただくというのは、私は相当に問題が多いのではないかと思うんですけれども、いかがですか。

小淵国務大臣 公文書管理委員会につきましてでありますけれども、この委員会は、審議会等の、いわゆる諮問機関ということで、内閣府に置かれることが適当であるかと考えております。内閣総理大臣が、この公文書管理委員会のメンバーも、その責任とリーダーシップのもとでこのメンバーを決め、この委員会は、内閣総理大臣が権限を行使する上で必要な場合に、その諮問に応じて専門的見地から意見を述べる役割を果たすということでありまして。

逢坂委員 法律のしつらえは私も理解をしておりますけれども、いわゆる公文書管理委員会や公文書管理担当機関は独立性が強くなければだめだという私の指摘に対してはどうお考えですか。

小淵国務大臣 公文書管理委員会もしくはその担当機関というものが独立性が高くあるべきだというお話でありますけれども、今のこの体制で十分にその機能を発揮できるものと考えております。

逢坂委員 今の体制で十分にその独立性は担保できるという根拠は何ですか。

小淵国務大臣 先ほど申し上げましたように、この委員会のメンバーにつきましても、内閣総理大臣の決定のもとで決められることでありまして、しっかりと内閣総理大臣のチェックのもとでこの委員会ができるということで、その管理体制もしっかりとしたものになるかと思っております。

逢坂委員 私の指摘はそうじゃないんですね。先ほどウォーターゲート事件の例を引っ張り出したのは、大統領であっても自分の都合のいいように文書を廃棄してしまうということだから、アメリカの公文書館は独立性をさらに強めて、政治からある程度離れた場所に置くということに最終的になったわけですね。ですから、今回の法律のしつらえは私も理解はいたします。しかしながら、大臣に、将来の課題として独立性を強めていくということについてどう思うかというふうに私は伺っているんですね。

小淵国務大臣 確かに、委員が御指摘のように、大統領でさえもそうした機密文書を隠してしまうというような事例があるというお話でありましたけれども、

そういうことが行われてはもちろん困ることありますので、この委員会の権限やそうした立場につきましては、しっかりと議論を進めていきたいと考えております。

逢坂委員 現状ではこういう法案が出されているというのは、それは事実としては理解をいたしますけれども、今後においては、この公文書管理担当機関というものがより独立性を強めていくということを考えざるを得ないと私は思います。当初は、やはり政治のリーダーシップによって、日本の公文書管理というもののあり方を生み出していき、つくり出していき、これは政治がやる以外にないというふうには思うんですけれども、政治がある一定程度のところへ押し上げていった暁には、公文書管理担当機関を、さらに独立性を強めて、ある種、政治の権限から離れた、まさに公平、中立な存在にしていくということは私は大事だというふうに思いますので、ぜひこの点は将来に向かっての検討事項にさせていただきたいと思うんですが、どうですか。

小淵国務大臣 今後進めていく上で、やはり公文書管理委員会の役割というものが大変大きなものになっていくのではないかと御懸念というものもそのとおりであるかと思っておりますので、しっかり議論してまいりたいと考えております。

逢坂委員 そういう観点から見たときに、今度は、第5条「整理」という規定がございます。第5条の5項に「行政機関の長は、」ということで、ここで、移管をするのか廃棄をするのかということを行行政機関の長が定めることになっていきますね。5条の5項、行政機関の長が定めるわけでありまして。あるいはまた、これも先ほど来ちょっと議論になりましたけれども、第10条で「行政機関の長は、」「行政文書の管理に関する定めを設けなければならない。」と、主語が行政機関の長になっているわけですね。

私は、公文書管理の基本的な精神は、やはりある種、政治や行政の現場とは違ったところで、公平、中立に管理をしなければならないという観点からするならば、この規定というのは、この主語が行政機関の長になっているのはいかにもまずいのではないかな、せめてここは内閣総理大臣でもいいし、もっと別なところがやる。それは、先ほど西村委員も話があったとおり、行政情報公開法ができる直前に文書の大量廃棄が起こるなんというのは、本当にこれはひどい話なんですね。

そういうことをやはり避けるためにも、ここの主語はもっと別な人にする必要があるというふうに思うんですけれども、どう思われますか。

小淵国務大臣 本法案におきましては、文書ごとに保存期間満了時の移管や廃棄の措置はあらかじめ定める、いわゆるレコードスケジュールを導入しております。しっかり統一的な管理ルールの策定というものをした上で、各府省におきまして、文書管理の規定というものを、同意のもとでしっかりとした策定をいたします。ですから、それぞれの府省の責任というものはしっかり果たしていかなければなりませんし、もともと統一的なルールというものがあって、その枠内でそれぞれの省ごとの規定の案というものが定められることになってまいりますので、そのあたりの心配というものは当たらないのではないかと考えております。

逢坂委員 今大臣、もともと統一的なルールがあっておっしゃいました。もともと統一的なルールというのは何ですか。

小淵国務大臣 統一的な管理ルールというものを政令で規定することになっておりまして、その枠内におきまして、それぞれの省庁におきまして基本的な案というものを作成することになっております。

逢坂委員 すなわち、現在のこの法案は枠組み法なんですね。眼鏡でいえば、枠だけはあるんですけれども、眼鏡の度数がまだ入っていないんですよ。だから、先ほど来もいろいろなことが、有識者会議で決めます、政令で決めます、どっちで決めますと。本当のことを言うと、余り議論にならないんですね、細かいところは。だから、そういうところはできる限り法律に落とし込めるものは落とし込むということをしなければ、本当の意味での公平性は保てないし、行政機関の長が自分に都合のいいことをやらない保証はなかなかないんだということを指摘しておきたい。もしこの法案がこのとおり成立するとするならば、大臣、これから、政令をつくるとか、各府省がつくる規則の段階、これは物すごく大事ですよ。ここをちゃんとやらないとえらいことになってしまうというふうに思うんですね。ぜひそのことに対する御認識を、決意を。

小淵国務大臣 公文書の管理につきましては、これまでのさまざまな事案がありまして、その反省のもとに今回のこの法案があると思っております。ですから、もちろん各府省におきまして勝手やたらなことができるということはあってはならないことで、そ

うしたことがないように、しっかりとした統一的な政令を定めるということであります。先ほど西村委員の御質問にも答えさせていただきましたが、まさにこの法案をつくるに当たっての意思決定というものがしっかり文書にされていくことが大事であると思っておりますし、委員の御指摘はしっかりと受けとめさせていただきます。ありがとうございます。

逢坂委員 それじゃ、逐条の方は若干お休みをして、ほかの話題に行きたいと思っておりますので、しばしお休みください。体にさわるといけませんので。

それで、今度は総務省にお伺いしたいんですけども、総務省では、文書管理業務の業務・システム最適化計画というのをお持ちになって、これは2008年2月13日に改定したものによって、総務省が、何か各府省を横断化する文書管理システムをつくり上げようとしている。それで、現にこれは19年からもういろいろ作業が始まっていて、これまでに、システムの最適化に係る設計開発業務に約5億円、それからソフトウェアの賃貸借一式に約9億円、それから運用の請負一式に、21年度から24年度までに3億円ということで、これまで都合17億円を投資しているわけですね。17億円を投資して、総務省として各府省横断的な文書管理業務の最適化をしていくんだということをおやりになっているんですが、私、これはちょっと何か変なんじゃないかなという気がするんですね。今まさに公文書管理法が議論されていて、これから各府省でいろいろなことを決めていこうという段階で、もう既に17億使ってこういうことをやっているというのは、どうもちょっと腑に落ちないのでありますけれども、今回の法案と総務省がやられているシステム最適化計画との整合性というのは、倉田副大臣、どのようにとるおつもりですか。

倉田副大臣 今おっしゃられましたように、最適化計画というものがあられるわけですが、これまで各省庁が各別に運用管理していた文書の管理につきまして標準化、一元化していこう、これによって文書管理業務を全体的に効率化する、結果として費用の削減もできる、こういうことでございます。

今回の法案は、公文書のライフサイクルを通じた管理ルールを定めよう、こうしているわけです。最適化計画によるシステムは、例えば文書の散逸を防いだり誤った廃棄を防いだり等、防止する機能など、適切な文書管理を行うという基盤整備を行っているわけであ

ります。したがって、今回の法案ができた場合に、その運用の基盤としてこれに資することになる、こういうぐあいに考えております。

逢坂委員 今回のシステムのイメージ図を見ますと、これはどうも紙ベースではなくて電子媒体でやるのかなというふうに思うんですけども、そこで、総務省の政府参考人にお伺いするんですけども、これは電子媒体ということによろしいのでありましょうか。

田部政府参考人 先生御指摘のとおり、電子媒体でございます。

逢坂委員 ちょっと通告はしていないんですけども、総務省でもし答えられれば答えていただきたいし、副大臣でもよろしいんですが、電子媒体でこういうものを管理するということになると、私は、電子媒体のメリットというのはあると思うんですけども、電子媒体には相当デメリットも多いんですね。電子媒体のデメリットも考えた上でこういうことをやろうとしているんですか。そのあたりはいかがですか。あるいは、電子媒体のメリットについて何らかの認識はございますか。

田部政府参考人 基本的に、電子媒体でやりますと非常に効率的に業務が遂行するというので今最適化もやっておられるわけでございますので、基本的な考え方としては、電子媒体で業務を遂行することに相当なメリットがあるというふうに考えてございます。(逢坂委員「デメリットは考えておりませんか」と呼ぶ)当然、それに移行する際に、いろいろなシステムの整備なりあるいは業務の見直し、そういったものが必要になるというふうには考えてございます。

逢坂委員 非常に認識が甘いですね。実は、紙媒体というのは古臭くてだめなシステムのように思われるかもしれないんですけども、紙ベースの記録は千年残っているという実証がございまして、電子媒体が千年残るとい実証はまだございません。それから、一覧性、一覧性というのは、ぱっと見て情報が全部入ってくるという点においては、電子媒体よりも数段すぐれております。例えば新聞も、電子新聞というのが最近ございますね。携帯電話などでも、ある新聞社なんかは無料で紙面を閲覧できるというものがありますけれども、あれも、一覧性という点、一覧性というのは、紙面をざっと開いて、自分が見たい記事、見たくない記事を含めて目に飛び込んでくるという、それにおいては電子媒体よりも紙媒体の方が数段すぐれている。

電子媒体は、その意味においてやはり数段下なんですね。それから、電子媒体は、記録するメディア、これが日々進歩をしていますから、電子媒体で何らかの形で保管をしたとしても、5年後、10年後に媒体変換ということはこれまでの歴史を見ると必ずあるんですね。そのときに、やはり相当なコスト、手間、そこでいろいろな判断が必要になってくるということなんですね。ほかにも電子媒体のデメリットはいろいろあるんですが、メリットがあることは事実なんですけれども、こういうことをもう既に十七億をかけてやられていて、電子だから全部いいんだみたいになっていくことは相当に危険だというふうには私は思います。

特に公文書においては、先ほど来議論になっておりますように、公文書というもの、行政文書というものの定義が非常に重要なわけですね。アメリカの例に見られるように、メモだとか電子メールだとか、いろいろなものも広く含めている、手書きの草稿まで含めるわけですね。電子媒体で電子決裁なんかがたくさん使われるようになると、そういう手書きのメモや草稿なんというものは全部忘れ去られる可能性があるんですね。だから、そういう意味でいうと、電子媒体はすごくいいように思うけれども、実は危険な部分もあるということを承知してやらなければいけないのではないかと私は思っていますが、副大臣、いかがですか、今の私の話を聞いて。

倉田副大臣 おっしゃる要素が私にはよくわかります。これまでの文書の部分については、その項目等を電子記録にはしておく、けれども、そのもともとのものをどうしていくのかということはいくらも適切に考えていかなければならない、そう思います。

逢坂委員 きょうの本論ではないので、これはまたどこか別の場でやりたいと思うんですけれども、行政文書の電子化というのは極めて危うい部分があるということをご皆さんにも御認識いただきたいんです。繰り返しますが、紙といえば、古臭くて何か古典的な、レガシーシステムだというふうに思っている方もいるようですが、実は、紙媒体というのは相当に有能なものだというふうには私は思いますね。だから、その両方をちゃんと考えながらやるというのが大事だというふうに思います。

そこで、今度、総務省に改めてお伺いをしますが、総務省では、この公文書管理法とは別に、こういうシステムをこれまで、公文書管理法の議論が始まる

前からやっているわけですから、別にこのシステムのことをいろいろやっておられたわけですが、今回の公文書管理法、閣法の策定過程で、総務省として、内閣官房の公文書管理検討室に対して、何かこのことで注文をつけられましたか、今回の法案をつくる上において。私たちはもう既にこういうシステムを検討、準備している、だから今度の法案に当たってはこういうことをやはり入れてもらわなきゃ困るとか、今度の法案を我々と独立したところでやられちゃちょっと整合性がとれないというようなことも含めて、何か注文はつけられましたか。

田部政府参考人 今回の法案の作成に当たりまして、公文書管理の在り方等に関する有識者会議、こういったところで、当局も、ヒアリング等行いまして、意見交換をさせていただきます。その中で、文書管理に関するシステムについての御理解をいただきますとともに、最終報告におきまして、分類基準に沿って適切に管理できる機能、適切な文書管理のための本システムの整備すべき機能、こういったことについての御指摘もいただいているところでございます。

逢坂委員 分類について適切にやれるようにという、そのことだけだったんですか。ほかはなかったですか。主張は、総務省としてはなかったですか。

田部政府参考人 詳細はあれですけれども、電子決裁についての取り決めとか、そういったものも入ってございます。

逢坂委員 私先ほど指摘したとおり、公文書管理ということは、日本で、まさに入り口に今立っているわけですね。これからスタートなんですね。そのときにまた新たなシステムが入るということでもありますから、これは、相当に注意を持って、整合性を持ってやらなければ、日本の公文書が本当にむちゃくちゃなことになる可能性を、そういうおそれを感じるんですね。

ですから、ぜひこのシステムの運用に当たっては、慎重さを持って、今の公文書管理法の精神をちゃんと踏まえたものになるように、大臣、具体的に何かやる必要があるんじゃないでしょうか。倉田副大臣、いかがですか。

倉田副大臣 御指摘は非常に重要な点だと思います。

電子化、電子化ですべてが解決するというような考え方をしているわけではありませんので、本当の意味で、決定内容だとか、あるいはその思考過程だとかいうようなものも何らかの形で残っていくことは重要だ

と思いますので、よく認識して今後も対処してまいります。

逢坂委員 ちょっと通告していないんですけれども、参考までに、総務省、教えていただけますか。このシステムがフル稼働したら、年間の維持管理費、どれくらいだというふうに見込まれておりますか。

田部政府参考人 現在、年間25億ほどかかっています。これが11億削減されまして、14億円という運用経費になります。(逢坂委員「ちょっと言っている意味がわからない」と呼ぶ) 年間25億円の運用経費が現在かかっています、新しいシステムになりますと11億円削減されまして、年間14億円の運用経費ということになります。

逢坂委員 今25億かかっているというのは、今の紙ベース、現状の、今のシステムを動かしているということではなくてということですか。今、そもそも総務省として行政文書の管理に25億かけているという意味ですか。

田部政府参考人 現在、各省で運用しておりますシステム、そういったものの総体の費用でございます。

逢坂委員 この点についてはまた別の機会に詳しくやらせていただきたいと思っておりますので、よろしく願います。

さて次に、今度、現在のところについて再度お伺いしたいんですけれども、電子政府の総合窓口というのが政府のホームページにございますね。ここに行政文書ファイル管理簿の検索というところがあって、行政文書ファイルを、国民の皆様、検索してどうぞ御利用くださいというところがあるわけでありまして。ところが、私がいろいろこれを操作してみたり、あるいは私以外の者が使ってみると、極めて使い勝手が悪い、評判が悪いもので、こんなもの、全然ファイル検索にならないじゃないかという声があるのでありますけれども、この行政文書ファイル管理簿の検索に対する現状の認識について、どう思われますか、副大臣。

倉田副大臣 私は、自分ではやらぬものですから、けさ、秘書がやるのを横でのぞいて、見ておったんですけれども、なかなか具体的に知りたいことがわかりにくい。したがって、今後ちょっと、もう少し詳しい項目、中身がわかるようなことまで表示をやっていくべきではないかな、こんなことを感じております。

逢坂委員 今、御実感されたように、余り使えないんですね。それで、ファイル名、行政文書ファイルの

名前を、ある種恣意的というか、皆さんが自由につけられるわけですから、それにうまくヒットしなければ目的の文書に到達できないわけですね。そこで、こういうものをやる際にはメタデータという考え方があって、メタデータというのは、ファイル名は確かに何々に関する文書というふうになっているけれども、その中に何が含まれているのか。例えば、交付税であるとか特別交付税であるとか、あるいは漁業であるとかという、検索にかかりやすい言葉もあわせて埋め込んでおいて、検索にヒットできるように、メタデータを埋め込むということは必須のことなんですね。それをやらないで、ファイル名だけで検索させようとすると、それは全くやはり使えないものになりますので、ぜひその方向で、今後この新しい公文書管理法制ができた暁にもそういう対応をしていただくように、副大臣、よろしいですね。

倉田副大臣 情報の件名とか、あるいは作者、つくった人間、あるいは保存期間だとか、幾つかのものを、すぐにそういう表示が出てくるようなシステム、これを考えていかなければならない、そのようにしていこうと思っております。

逢坂委員 次に、「2008年国会審議における行政文書の保存期間問題」というペーパーを、資料を用意させていただきました。裏表で6ページにわたるものでございます。これは日本計画行政学会のある報告の中からおかりをしてきたものでございますけれども、これ以上にももしかしたら国会審議の中でいろいろと議論はあったのかもしれないけれども、とりあえずここで拾っているものはこの程度の件数があります。随分やはり行政文書について国会でも指摘がされているわけでありまして。そこで、その中で何点かについて、ちょっときょうはそれを一つの題材にして議論させていただきたいんです。

私が用意した参考資料の6分の5、5枚目をござんいただきたい。5ページ目です。これの下から2段目に、これは、6月3日、民主党の富岡議員が八ツ場ダムの問題についていろいろと議論をしているわけでありましてね。八ツ場ダムの問題についていろいろ議論をしている中で、八ツ場ダムをつくるときのいわゆる費用対便益、その積算根拠になった資料はないかという質問をしているのに対して、隣におりますけれども、平井たくや国土交通副大臣が、これはないというふうには答えているわけですね。それで、「これ、私もないは

ずがないと思っております、捜していただいたんですけども、これが本当はないわけでありまして、」と副大臣も答えざるを得ないような状況になっているんですね。御案内のとおり、ハツ場ダムはまだ事業継続中のものであります。その事業をスタートさせるときの費用便益に関する資料がないなどということは、これはどう考えてみてもおかしいわけでありまして。

そこで、国土交通省にお伺いしたいんですけども、今回の法案ができ上がったときに、こういう問題というのはなくなるんですか、国土交通省としては。ちゃんとなくそうとさせていただきますか。どうされますか。

西銘大臣政務官 委員御指摘のような答弁があったことを承知しております。国土交通省といたしましては、この公文書管理法が成立をいたしました後は、法案の趣旨を踏まえまして、現在の文書管理規則を必要に応じて改正し、また、保存期間を過ぎた文書が事務的、機械的に廃棄されることのないよう、文書の性格に応じ適切な保存期間の設定、また、必要な場合には保存期間の延長などの措置を講じ、より一層適切な行政文書の保存に努めてまいりたいと考えております。

(発言する者あり)

逢坂委員 隣の席からも、もっと踏み込めという話がありましたけれども、ぜひ、役人答弁ではなくて、政治のリーダーシップでこれはいかなきゃいけない。先ほども言ったとおり、行政文書の管理というのは、私は、何も役人の皆さんが悪いというふうに言うわけではないのでありますけれども、やはり、ある種第三者の目線でやらなければだめなんだというふうに思うので、もう一步しっかり踏み込んで、絶対そういうことはないようにしますというふうに、もうちょっと御自分の言葉でいかがですか。

西銘大臣政務官 先生おっしゃっている意味は十二分にわかりますので、この法案の趣旨が十二分に生かされるように、国土交通省の文書管理規定もその趣旨に沿うような形で、二度と副大臣が答弁したような事態が起こらないようにしっかりと対応してまいりたいと考えております。

逢坂委員 次に、もう一つの事例をちょっと出したと思います。私が用意したペーパーの6分の4、4ページ目です。6分の4の上から2番目でございます。郵政民営化準備室というのが2004年から2005年にございました。これは有名な話になりました。この郵政民

営化準備室がアメリカ側と、我々が知っているだけで18回にわたって何らかの協議、交渉、面談なんかをやっているわけでありまして。ところが、この問題について国会でいろいろとお話を伺いますと、当初、竹中総務大臣は、これは外交上のことなので相手側の了解を得なければならぬからこの18回の協議内容についてはお出しできません、相手の了解をとる必要がありますというふうに最初は答弁をいたしておりました。ところが、竹中大臣から今度は増田大臣にかわったあたりで国会答弁が変わってまいりました。それは儀礼的なものだった、アメリカから来てあいさつをしに来た程度のものだったからメモ程度しかないんだということだったんですね。それからまた、だんだん時間がたつと、メモ程度しかなくて、郵政民営化準備室からまた組織がかわってきたので組織がかわる段階でメモも廃棄をしたらしい、どうもどこにもないんだという話になっているわけなんです。私は、これはいかにもひどい話だなというふうに思うんですが、御案内のとおり、郵政民営化は、日本の将来をどうするかで、もう国を挙げた大議論になったテーマですね。その政策の発生源であるところの議論について、いや、外交上だから出せないと言っていたのが、最終的には、メモから廃棄しましたなんということは、これはまことにお粗末さわりない、民主主義国家として信じられないことだというふうに思うのであります。

さて、そこで今回この担当のところにお伺いしたいんですけども、今回の公文書管理法ができたらこういう問題はなくなるのでしょうか。あるいは、こういう問題を起さないためにどういう対応をするおつもりでありますか。

利根川政府参考人 お答えいたします。

郵政民営化法案につきましては、先生御案内のとおり、当時の小泉総理の大方針のもとに経済財政諮問会議で議論をして取りまとめた基本方針に基づきまして、準備室の方が法技術的に条文化するという作業を担当したということでございます。したがって、第三者と協議とか交渉をするような立場には任じていなかったというふうに承知をいたしております。実際、私どもの方で当時の準備室の担当者に話を聞きましたところ、面談メモを作成したことはあったと思うけれども、先ほど先生御指摘のとおり、儀礼的なものでありますとか、あるいは問い合わせでありますとか、あるいは各種陳情的なものであるというようなことで、保存を

要するほどのものではないことから廃棄をしたということではないかというようなことを伺っておりまして、その旨、私どもの室長からも御説明させていただいたところでございます。したがって、御指摘のメモに関しましては軽微なものであったということで当室に引き継がれていないということではございますけれども、あのような非常に政治主導でつくられた法案とは違う、積み上げ的にプロセスを経てつくられるような場合に、その内容に影響するような会合や何か役所の中であったというような場合におきましては、私どもは本法案を所管する部局ではございませんけれども、本法案の趣旨にのっとりましてメモを作成し、一定の期間は保存するといった適切な措置が講じられることになるものというふうに考えております。

逢坂委員 今皆さんお笑いになっておりましたけれども、まさにこの事例は、今回の法案の第4条の問題でありますとか、第2条の公文書の定義、行政文書の定義の問題でありますとか、5条の廃棄の問題でありますとか、しかも、それは行政機関の長の裁量によってやっているわけですね。やはりこういうことを起こしてはいけないわけですね。そのためにこの法案をつくっているんですが、ただ、今の答弁からは、ではこの法案が成立した暁には本当にそれがちゃんと跡づけられるのかということについては、私は心もとないような気がするんですね。小淵大臣、今の話を聞いてどう思いますか。

小淵国務大臣 御指摘のように、今の話を聞いておりましたり、あるいは出していただきました資料を見ておきますと、これまでの公文書管理のずさんな状況というものがまさに浮き彫りになっておると思っております。こうした状況というものが今後決してないようにしていくためにこの公文書の法案というものが出てきておるわけでありまして、先ほども申し上げた、しっかりとした統一的なルールを政令で定め、その範囲内においてそれぞれの役所においてしっかりとした案を策定していただきたいと考えておりまして、本当にこうしたことが二度とないような形になりますようにこの法律を制定するというところであります。

逢坂委員 ぜひ、今度統一的なルールをつくる、あるいは各行政機関が規則をつくるというときには今のことも頭に置きながら、これじゃやはりだめなんだと。各行政機関の長が、これは儀礼的で簡単なだなんて言って、でも、本当に儀礼的だったのか、簡単であったの

か、後でそれを証明できないんですから。しかも、あのたった1年の間に18回もやっているわけですね。なぜ日本の郵政民営化にアメリカがあそこまで来て、18回もごあいさつに来なきゃならないのか。これはやはり、はてな、はてな、はてなというふうになるわけですね。ぜひこれは解決されるように、大臣、頼みますよ。本当によろしく願いますね。

ところで、大臣、日本の予算の中で、1年間にいわゆる委託費というのはどれくらいあると思いますか。委託費というか、外に対していろいろ、例えば設計委託とか、あるいはBパイCなんかをやるときに民間業者にいろいろ調査してもらって、事業効率がいいとか悪いとかとやる委託費、これが21年度予算で、表に委託という文字があるものだけで約8千億円あります、8千億円。それから、表に委託というのが出ていない、補助金とかなんとかの中で、独立行政法人とかにお願いするものの中に委託費が含まれているものがこれにカウントされておりません。例えば今回話題になっております国立メディア芸術総合センター、これの設計費なんというものは、あれも設計委託なんですけれども、それはこの8千億の中に入っていないんですね。だから、日本の行政機関は相当多くの部分を外部に委託して仕事をしているということがこの金額からもわかるのかなというふうに思うんです。多分1兆円近いお金が委託費になっているのではないかと。この中にはあれは入っておりません、例えば庁舎の清掃管理委託とかは入らないで、このぐらいの額なんです。そのときに、先ほど西村議員のお話の中にもありましたけれども、こういう委託に係る文書、何か調査を委託して成果物が来るということになったときに、成果物の根拠になったようなデータとか、それを開示してほしいというふうにこれまでいろいろな場面をお願いをすると、それは私どもの文書ではありませんので開示できませんとか、文書が存在しないという言い方をして、なかなか行政機関ではこの部分を開示してくれないんですね。だから、道路やダム費用対効果を考えるときの根拠のもとデータ、生データが知りたいと思ったら、国民はなかなか知れなかったわけでありまして。これは、大臣、問題だと思いませんか。

小淵国務大臣 やはりそうしたところも含めて、わからないでは済まないことですので、問題であると思えます。

逢坂委員 ぜひ、公文書の統一的なルールをつくる

とか規則をつくるときに、ここも配慮が必要だと思っ
 ちですね。委託であってももとデータは必ず我々の方
 に、民間事業者であっても開示をして、我々がそれを
 ハンドリングできるんだというふうにしなければ、本
 当の意味での政策の発生源がわからなくなってしまう
 ちですね。この点、しっかり担保をしていただくとい
 うことで、大臣、いかがでしょうか。

小淵国務大臣 委託先のバックデータというものも
 しっかり委託元である各府省ができる限り取得をして、
 保存していくことが望ましいと考えております。しか
 し、それぞれの事案によりましては、例えば委託先の
 秘密のものということもありますので、おのおのにお
 きましては、その委員会におきまして議論していただ
 きたいと考えております。

逢坂委員 業務を進める上でのノウハウみたいなも
 のとか、そういうのはまさに秘密、それぞれの事業者
 の専門性だと思っちですね。ところが、やはり生デー
 タみたいなものというのはそうじゃないので、それは
 しっかり担保できるようにしてもらわなきゃ困ると思
 います。

最後に、一つだけ申し上げておきたいと思っち。
 公文書管理法制あるいは公文書管理の体制に、資源、
 人や物や金を使うことについて、行政の焼け太りだ
 という指摘が一部にあるようでございませう。あるいは、
 行政改革に逆行するというような指摘が一部にあるよ
 うなんです、私の経験からしますと、それは全く逆
 だというふうに思われませう。公文書の管理をしまっ
 ちやることで、私は、相当程度行革が進むのではない
 か、情報公開にもつながりますし、役所内の事務室の整
 理にもつながりますし、かけたコストがその倍、倍とい
 うのは言い過ぎかもしれませうが、倍にも、二倍にも
 なって、実はプラス効果となって返ってくるというこ
 とがあると思っちますので、ぜひ大臣、行政文書に資
 源を割くことは行革に逆行するということに対しては、
 そうではないという認識をお持ちいただきたいと思っ
 ちますが、その点の認識を聞いて、終わりたいと思っ
 ちます。

小淵国務大臣 確かに、こうしてお話をしまっちと、
 行革に反しているのではないかというお声が聞こえて
 まいりませう。しかし、委員が御指摘のように、本
 当に大事なことでありませうし、将来的なことを考
 えたら、逆に効率的になることであると思っちます。
 人員の問題につきましても、現在の状況ではかなり少
 ない

人数でやっちておるわけでありませうし、これを拡充
 また育成していかなければなりませう。委員の御指
 摘をしまっちり踏まえながら、決して行革に反する
 ものではなく、将来的には大変大きな成果を残して
 いくということをしまっちり言っちてまいりたいと思
 っちております。

逢坂委員 終わります。

吉井委員 日本共産党の吉井英勝です。私は、最
 初、小淵大臣に、そもそも公文書とは何かという基
 本の問題について、考え方を簡潔に伺っちておきたい
 と思っちます。もともと、国民の税金を投じて行政
 が行っち、これは公務です、そういう行政において作
 成される文書というのは本来的に公文書という性格
 を持つと思っちますが、この公文書、それから公的
 記録とか情報です、本来そういう公文書というのは
 国民共有の財産であるというこの考え方が、やはり
 こうした問題を考へるときが一番基本の問題とし
 て必要だと思っちますが、まずそのことを確認し
 ておきたいと思っちます。

小淵国務大臣 御指摘のように、公文書は、国の
 活動あるいは歴史的事実の正確な記録でありませうし、
 民主主義の根幹を支える基本的なインフラでありませ
 う。過去、歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生
 きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可
 欠な国民の貴重な共有財産であると認識をしまっち
 ます。そして、これを適切に管理し、後世に伝えて
 いくことは国の重要な責務であると思っちます。

吉井委員 そこで、今度は政府参考人の方に伺っ
 ちたいと思っちますが、公文書とは何かということ
 になりませうし、レクチャーを聞いていたときには、
 例えば奈良時代の古文書も公文書だということのお
 話もありませう。そうすると、飛鳥の時代の木簡等
 に書かれた記録、その破片と言っちたら変ですけれ
 ども、断片になりませうから、当時、どの地域から
 幾らの税に相当するものが納められたかとか、そ
 ういう記録として残っちているわけですが、そも
 そも公文書を考へる場合、いつの時代のものから
 を公文書として考へていくことになりませうのか、
 これを伺っちておきたいと思っちます。

山崎政府参考人 お答えいたしまっちます。

この公文書管理法案におきましては、その文書
 がいつ作成、取得されたものでありませうと、行政
 文書、法人文書あるいは公文書館に移管された特
 定歴史公文書等に該当するものであれば公文書等
 に当てはまるといっちこととしていっちるところで
 ございませう。したがって、

どんな古い文書であろうと公文書等に含まれ得るところでございます。

吉井委員 今回の法案は、行政の文書主義の原則を法文化するというのが大事なところだと思わぬ。それで、文書管理の内部監査や点検については、各省庁ばらばらというのがこれまでの実態でした。これを統一的なルールを定めることは当然必要なことだと思わぬです。このばらばら管理が今回の法律案によって根本的に解決されると考えていいのかどうか、これを伺っておきます。

山崎政府参考人 お答えいたします。

本法案におきましては、第4条におきまして、行政機関の意思決定に関する文書作成原則を法制化いたしました。また、行政文書ファイル等の名称、保存期間満了時の措置等を管理簿に記録することを義務づけました。また、各省庁の文書管理規則につきまして、記載事項を法定するとともに、その作成、変更に当たりまして、内閣総理大臣への協議と同意を義務づけたところでございます。また、これらの措置の実効性を担保いたしますため、文書管理の状況の報告義務、これは各府省から内閣総理大臣への報告義務でございます。また、内閣総理大臣によります各省庁の実地調査、その権限、また、問題がある場合には改善勧告、この規定も盛り込んでいるところでございます。これらの一連の規定が相まって、各省庁において適正かつ統一的な文書管理が行われることになると考えております。

吉井委員 保存期間を明記するというお話はそれはそれとして、行政機関が保有する公文書が保存年限に達した場合には、それを公文書館に移管するのは文書が歴史公文書に該当する場合であって、歴史公文書に該当しなければ、保存年限が来れば廃棄するわけですね。法案では、文書が歴史公文書に当たるかどうかの基準がやはり明確に規定されていないというふうに思わぬです。法律施行後に国立公文書館が作成する判断基準に従って各行政機関の長が決定する、各行政機関の長にフリーハンドがゆだねられるという状況ですね。これでは、行政の意思形成過程を示した文書が、行政の恣意的判断によって、公文書館に移管されることなく、保存年限に達すれば廃棄されてしまうということが非常に懸念される問題があります。これは、国民の知る権利を否定する重大な問題じゃないかと思わぬですが、なぜ公文書館に移管する文書を歴史公文書に限定するのか、ここを伺いたいと思います。

山崎政府参考人 この法案におきましては、まず、どういう歴史的な文書について保存すべきか、また、どういう文書は保存する必要がないか、こういうようなものについて、政令で各府省共通の基準を設定いたします。また、各府省は、恣意的に行うのではなく、この政令で定められた基準に従いまして、レコードスケジュールを各文書に設定いたします。それは、文書ごとに、例えば、この文書は保存期間30年、その後移管でありますとか、あるいは、歴史的価値のないものにつきましては、保存期間が1年、その後廃棄とか、そういうレコードスケジュールが設定されるわけでございます。そのレコードスケジュールによりまして、歴史的価値があるとして移管というふうにはラベリングされた文書については、保存期間満了後、自動的に移管する、そういうようなシステムになっているところでございます。なお、現在は、保存期間満了後、土壇場になって、国立公文書館と各府省が協議いたしまして、この文書を移管してください、いや、これは当方で保存しますとか、そういうやりとりを保存期間満了時ぎりぎりに行っていたわけでございますけれども、こういうレコードスケジュールの導入によりまして、各府省統一基準にのっとって、保存すべき文書は歴史公文書等として国立公文書館に移管され、保存される、こういうことにした次第でございます。

吉井委員 何か、レコードスケジュールと言うたら物すごいように聞こえるんですけども。大事なことは、基準の問題だと思わぬです。各省庁が、一応ぼんやりした基準があるにしろ、それに基づいて保存期間を決めて、過ぎたら破棄だとか何だとかやるとやはりまずいわけで、一応、公的文書というのは、例えば公文書館の中間書庫の機能を持つものに移して、そこで、もう一方の側では、基準については、第三者機関できちんと基準を設ける、ルールを設けて、それに照らして、これはもとの役所できちんと保存をしてくださいとか、あるいはこれは何年たったら廃棄してよろしいとか、あるいはこれは歴史公文書として公文書館できちんと保存しましょうとか。役所の場合も、役所そのものもまた歴史的な文書を残しておくことが大事な意味がある場合がありますから、やはり中間書庫の機能を持つもので全部、役所が勝手に廃棄したり処分するんじゃないくて、預かって、もう一つはきちんとしたルールを定めておいて、ルールに照らして判断をする。やはりそういう仕組みというものを考えていかないと、

本当に公文書の管理というのがきちんとできるかどうかというのは大変問題のあるところだと思うんですが、この法案のどこを読み取れば、中間書庫の機能を持つ問題とか、あるいはその基準をどうつくるかということを読み取ることができるのかを伺っておきたいと思えます。

山崎政府参考人 委員御指摘の、基準が大切だ、まさに御指摘のとおりでございます、この法案におきましては、先ほど申しました、政令を定める、そのときにも、役所の人間だけでやるのではなく、公文書管理委員会に諮問をして、それに基づいて政令、共通基準を策定するというようにしております。それによって、より透明かつ合理的な基準が設定できるのではないかと考えております。

また、もう一点の委員御指摘の中間書庫でございますけれども、これも有識者会議の最終報告にございまして、それを踏まえて、本法案におきましては、国立公文書館法の業務規定のところを中間書庫の事業を行うことができる規定を設けたところでございます。また、整理、保存のところを、時の経過に配慮して保存というふうな規定したところでございますけれども、これは、時の経過によって、例えば全部原課で保存するのではなく、一定期限たったら例えば集中的に管理するとか、そういうことも念頭に置いた文言は盛り込んだつもりでございます。

吉井委員 文言は入ったんですが、中間書庫の機能を持つものはつくるんですね。

山崎政府参考人 現在パイロット事業で既に行っておりますし、本法案におきましても、先ほど申しましたとおり、国立公文書館法の中間書庫の事業を行う規定ができますので、それに沿って検討してまいりたいと考えております。

吉井委員 これは検討の段階から実現に移る段階の話だというふうに思います。次に、防衛省に来ていただいておりますから伺っておりますが、実は、防衛省には宇宙開発利用推進委員会というのが設けられています。宇宙基本法を根拠に、防衛省が宇宙で軍事利用を具体的にどう進めるかの議論をしています。この委員会は、これまで3回行われていると思うんですが、議事録は公開されていないんですね。議事要旨というのをいただきましたが、余りにもお粗末な、メモ書き程度の紙1枚です。議事録を作成していないのではないかとこのように思われますが、今回の法案を提出し

ている以上、防衛省は、やはり文書管理の不適切事案を反省して、改善して、そして議事録をきちんと作成する。つまり、議事録を残しておかないと、公文書館をつくっても公文書として来ないわけですよ。これについて、どういう扱いをしているのかを伺っておきます。

松本政府参考人 お答え申し上げます。今御指摘の宇宙開発利用推進委員会の議事録等の件でございますけれども、先生からお話がありましたように、本委員会については、率直な意見交換を行うため非公開といたしまして、委員会における個々の発言者の氏名あるいは発言内容のすべてを公開することは差し控えていただいております。そのかわり、議論の透明性を確保する観点から、主要な発言内容等を記録した議事要旨を作成し、これを公開してきているところでございます。本会議については、発言者の発言を正確に記録する必要がある会議というよりも、むしろ、私ども、出席者の自由な意見を提示することを重視する会議というふうな考えておりますので、そういった観点から、議事録というのは作成しておりません。そのかわりに議事要旨というのをつくりまして、公表させていただいているところでございます。

吉井委員 その議事要旨ですね、これは、武田防衛大臣政務官あいさつというのが4行、講演者の氏名が3人出ていて、岸大臣政務官あいさつ、これが4行。これは恥ずかしく思いませんか。こういうものを議事要旨とは言わないんですよ。余りにもひどいものをつくっておいて、議事要旨だと。私は、小淵大臣にここで伺っておきたいんですけども、実は、僕はこの件に関して質問主意書を政府に出して、答弁書ももらっているんですが、防衛省の第2回目の宇宙開発利用推進委員会では、3名の外部の人を講師として招聘しているんです、この議事要旨に出ているんですけども。慶応大学の青木節子さんと、航空宇宙工業会技術顧問の中田勝敏さん、現在この方は宇宙戦略本部事務局の技術参与をやっている方ですが、講演に招いているわけですよ。そもそも、開催すること自体の文書決裁がないんです。さらに、青木節子さんと中田勝敏さんを講師招聘することについては文書決裁がないんです、とっていないんです。しかし、謝金は支払われているんです。これは行政の文書主義を否定する行為なんですね。

私は、小淵大臣に伺っておきたいのは、こういうこ

とをやると、これは公文書管理以前の問題なんです。公文書がそもそも作成されていないんです。だから正式議事録もない。そうなると、幾ら公文書管理だと言ってみても、これは、その公開もない、記録もない、何も無い。これではもう本当に法律以前ですから、まずこういう事態は、これは内閣を挙げて改めさせるということにしないと、確かに、自由にしゃべってもらうので、その人が、こんな話をするのは恥ずかしくてたまらぬというので、もう恥ずかしいから記録を残さぬといってくれという話は、恥ずかしい話をされたとしても、例えば30年たったなら30年たった時点で公開する、今は恥ずかし過ぎる話だけれども、30年たったならその方もかなり御高齢で、もう恥をかいてもかまへんというふうになったら公開したらいいと。やはりこれが本来の公文書管理というもののあり方だと思うんですが、私は、これは内閣を挙げてきちんとその姿勢を貫くべきだと思うんです。これを小淵大臣に伺っておきます。

小本政府参考人 事実関係をちょっと御説明させていただきたいと思います。宇宙開発利用推進委員会で、講師の招聘等を文書判決を行っていないというお話がございましたが、私ども、宇宙開発利用推進委員会設置要綱というものを判決をとって定めておきまして、その中で、委員長の権限として、部外有識者の招聘という事項がございます。こういった文書の規定に基づきまして部外の有識者を招いたということがございます。また、謝金の支払いにおいても、当然のことながら、判決をとってやっております。

小淵国務大臣 今のお話を聞いておりますと、しっかりと意思決定過程における文書が残っていないという事実が明らかになっているのだと思っております。公文書管理法以前の問題ではないかという御指摘でありましたので、しっかりと問題意識を持って、それぞれの各省庁におきまして、意識改革といいますが、しっかりと意識のもと、こうした公文書を歴史的な文書として残していくという思いでやっていただかなければなりませんし、もちろんこの法案の中には、文書作成原則を法制化すること、あるいは定期的な報告や実地調査によりチェックをするということもしっかり入っておりますので、この法案が成立すればこうしたずさんな管理というものがないようにできることと思っております。

吉井委員 昨年12月9日の答弁書をいただいているんですが、この中では、青木節子さんとそれから今挙

げました中田さん、このお二人については文書による判決は行われていないと、ちゃんと答弁書に書いていますからね。だから、そういういいかげんな言いわけをしちゃいかぬということをまず言うておきたいと思うんです。私は答弁書を持ってきて言っているんです。それで、法案が成立すると、文書主義が徹底されて管理がしっかり行われ、都合の悪い文書を廃棄、隠ぺいすることがなくなる、文書が存在しないから開示できない、こういう理由からの非公開というのはまずなくなると思いますが、これはなくなりますね。これは一言でいいです。

山崎政府参考人 委員御指摘のとおり、なくなるものと思われま

す。吉井委員 それで、実は法務省の方で、日本に駐留するアメリカ兵犯罪に関する日米間の密約を裏づける法務省文書があるんです。法務省刑事局が72年3月に作成した合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係実務資料。内容は、アメリカ兵の犯罪に対し、日本側が優先的に裁判を行う権利の大部分を放棄するよう指示している1953年の通達など、アメリカ側の特権事項が書いてあるんですね。これまで国会図書館で実は閲覧可能だったんです。ところが、法務省は国会図書館に閲覧制限をやってくださいと要請するという形をとって、この圧力によって、2008年6月下旬から国会図書館は閲覧禁止の措置になっているんですね。その批判を受けて、国会図書館も2008年11月から、墨塗りにして一部閲覧できるようにした。問題は、墨塗り部分が非常に重要な意味を持っているんですが、日本側が優先的に裁判を行う権利の大部分を放棄するよう指示した箇所なんです。なぜ国会図書館にそういう指示をしたのか、伺っておきます。

甲斐政府参考人 御指摘の資料は、法務省刑事局において作成いたしました合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係実務資料でございますが、平成20年5月に、秘文書でございます本件資料が国立国会図書館に所蔵され、一般の閲覧に供されていることが判明いたしました。そこで、同月、同図書館に対して、同館規則に従い利用制限の措置をお願いしたというところでございます。6月には同図書館において閲覧禁止の措置がとられたものと承知しております。法務省刑事局が本件資料につきまして利用制限の申し出を行いましたのは、同資料には米国との間の協議の内容でございますとか刑事裁判権の行使に関する記載というも

のがございまして、公にすることにより米国との信頼関係の維持や、捜査、公判の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものと判断したからでございます。

吉井委員 私、あわせて外務文書の方を見ておきたいんですけども、砂川事件をめぐる東京地裁が59年3月に米軍基地の存在を違憲として被告を無罪とした、有名な伊達判決というのがあります。これに関して事件の元被告が、最高裁、内閣府、外務省に、日本側の公文書を2009年3月に開示請求したんですね。これに対して三機関とも、そういう文書は存在しませんと不開示を決定しました。ところが、2008年4月、昨年4月ですが、新原昭治氏の砂川事件をめぐる公文書開示請求で、実はアメリカの公文書館では外交文書が見つかっているんですよ。それが出てきているんです。その中では、伊達判決をめぐる当時の、ダグラス・マッカーサー二世アメリカ駐日大使が、藤山愛一郎外相に高裁への控訴を飛ばす最高裁への跳躍上告を提案してみたり、田中耕太郎最高裁長官が大使と極秘会談を持って、短期間で判決を出す言質を得ていることなどが明らかになっております。つまり、アメリカの公文書館では全部明らかになっているんですよ。アメリカ公文書館には公文書が残されているのに、なぜ日本政府は存在しないと言うのか。これはおかしいと思うんですね。公文書、つまり情報を明らかにしないために、文書は存在しない、不存在だ、こう主張しているわけですよ。

これは大臣に伺っておきたいんですけども、先ほどの法務省の例にしても、法務省の場合には、要するに、国会図書館に、アメリカとの関係は秘密にしてください、表にしてくれるなど。一方、アメリカの公文書館では公開しているんですよ。これは本当に恥ずかしい話だと思うんですね。それで、特に法務省の文書についてはアメリカ兵犯罪の第一次裁判権放棄に関する通達や非公表の日米合意などが記されているんですが、日本政府の裁判権放棄の密約は、日本でのアメリカ兵を特別扱いにして、アメリカ兵の犯罪を助長させるということにもなっているんです。

実は、これについては、日本図書館協会は、全国のすべての図書館が加盟しているんですよ、国会図書館に対して閲覧禁止措置を見直すよう要請しているんですね。国民が情報を受け取る自由を妨げる行為は、私は戦前の検閲と同じことになると思うんですよ。社会的、政治的圧力による自己規制は図書館の運営原則に

反しているというふうに図書館協会は言っているんですよ。もともと図書館法では、真理が我々を自由にする跟前文でうたっているんですよ。だから、法務省のやっていることは図書館法にも反するし、今回の公文書管理やあるいは情報公開にも反するし、アメリカの公文書館と比べてみても、法務省や外務省のやっていることは余りにも恥ずかし過ぎる。私は、こういうことについては、やはり大臣として、法務省や外務省、あるいは防衛省とか関係するところに対して、内閣を挙げて、この法律を出しているのは、公文書の管理はきちんとやりましょうと。外交関係がありますから、私も直ちに全部出せと言っているんじゃないんですよ。アメリカだって30年たったら公開するわけでしょう。30年たったものがアメリカでは公開されて、わかったんですよ。しかし、日本は、その文書は存在しないんだというそまでついて公開しようとしません。こういうことでは公文書管理のこの法律が生かされないと私は思うんですよ。

やはり提案するからにはこれはきちっとする、それも内閣を挙げてやるんだという姿勢を内閣として徹底していただきたいと思うんですが、これは小淵大臣に伺っておきます。

小淵国務大臣 御指摘の点に関しましては、まさにごもつともなことであるかと思えます。ただ、他国が公開をしているから日本も全部公開しますという、一律に公開する仕組みということはなかなか難しいかと思えますけれども、やはり他国の公開事情のこともしっかり勘案しまして、可能な限り積極的な公開を進めていきたいと考えております。

吉井委員 そこで、私、最初に伺った基準の問題に戻るんです。日本が第三者機関を中心にして基準をきちんとつくって、今直ちに出すことが外交上問題あったとしても、例えばアメリカの場合、大体おおむね30年たったら全部公開するわけですね。たとえそのときに恥ずかしい思いをするにしても、自由に物を言いたいという点は、恥ずかしいことを言ったために30年先に恥をかくという人はかなわぬかもしれぬけれども、やはり公開しなきゃだめなんですよ。私は、やはりそういう姿勢を貫くことが必要だというふうに思うわけです。それで、不存在ということがありますから、あわせてこの機会に伺っておきますが、法律案が施行すれば不存在により開示できないという事案はなくなると理解していいのかどうか、これを伺っておきたいと

思うんです。実は私、あらかじめ国会図書館に調べてもらったんですが、2001年は3151件が不存在になっているんですね。不開示の部分は、一部開示合わせて、全体の開示したものの中の16.1%だったんです。2002年は9.6%、2003年は10.3%、2004年は11.0%、2005年は16.6%、2006年が19.7%、そして2007年度は8.7%。大体10%から20%は、情報公開を求められたら存在しませんというんですね。でも、本当に廃棄しておいたらそれ自体問題なんですけれども、存在しないということをお口実にして公開しないというのは、これはまた私は、公文書管理のあり方として大きな問題だと思うんです。そういう点では、まず今回の法律に基づいて、不存在ということをお理由にして公開しないようなことはしない、させないということをお最後に小淵大臣に決意を伺っておいて、質問を終わるようにしたいと思います。

小淵国務大臣 もともと、文書が存在しない限り文書管理のしようがないということでありますので、やはり何よりも文書が存在しているということが大事でありますので、不存在という事態が起こらないようにしっかり努めてまいりたいと考えております。

吉井委員 時間が参りましたので、終わります。

重野委員 社会民主党の重野安正です。公文書等の管理に関する法律案の審議が行われているわけですが、私は、まず公文書の目的に関して尋ねておきたいと思います。昨年十一月に公文書管理の在り方等に関する有識者会議の最終報告が出されましたが、その中で、「公文書の意義」について「国民の貴重な共有財産」ということが明記されています。

ところが、今提出されております法案の目的において、この国民の貴重な共有財産という文言がないわけでありまして、これは非常に大きな意味を持っていると思うんですが、なぜこの国民の貴重な共有財産という文言が抜け落ちたのか、まずその点について聞いておきます。

小淵国務大臣 有識者会議の最終報告におきまして国民の共有財産という言葉を用いておりますが、これは公文書が、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使するために、また、国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な基本的なインフラであるということをとらえて、このような表現をしておるかと思っております。財産と

いう言葉についてでありますけれども、先ほどお話をしたとおり、財産ということをお法律に明記するというのはなかなか難しいということでありまして、しかし、このような趣旨をお十分にこの目的の規定に反映するために「国民主権の理念にのっとり」、「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」旨をお規定してあるところであります。

重野委員 私が問題にするのは、今の大臣の答弁でも、国民というのはこの中ではあくまでも受け身なんです、受け身。この法律は、まさしく公文書、公の文書であります、そういう与えられるものではなくて、それらについて国民は主体的にかかわる権利を持っている、その趣旨がこの法案の目的のところに出ていないという認識を私は持つわけです。そのこのところは、やはりこの法律そのものを規定づける極めて重要な要素をはらんでいると思うんです。この法律の主体が国民にあるんだということがなぜもっと具体的に表現されないのか、改めて聞きます。

山崎政府参考人 お答えいたします。

国民の共有財産という御指摘でございます。確かに、有識者会議で国民の共有財産という提言をいただいたわけでございますけれども、財産という用語は、通常、金銭的価値のある権利と解されておりまして、こういう用語をお本法案で規定するのは適当ではないのはいいか、そういうふうにお考えたことによりまして、目的規定には含めておりません。その一方で、公文書を適切に管理して、その内容を後世に伝えることは国の重要な責務であるということをお踏まえまして、国民主権の理念にのっとり、あるいは、国及び独法等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責任が全うされるようにする。将来の国民への説明責任と入ったのはこの法案の新しい特徴でございますけれども、そういう旨をお規定した次第でございます。そういうような規定ぶりとするによりまして、最終報告書で国民共有の財産と記述された趣旨は本法案において反映されたのではないかとこのように考えております。

重野委員 趣旨において国民共有の財産という認識を持つのであれば、今一々説明をしなくてもいいように、国民共有の財産という文言をすたっと入れれば済むことなんです。なぜこんな回りくどい説明をするようなことになるんですか。

山崎政府参考人 お答えいたします。

国民共有の財産というのは、普通は金銭的価値を持つものに対して使う言葉で、それに伴いまして分割請求権という問題が生じまして、共有財産というふうに規定しますと、国民が、では、うちの持ち分をよこせというようなことにもなるのではないかという関係方面の御指摘も踏まえて、このような文言にした次第でございます。

重野委員 今の答弁は、これは聞き捨てなりませんよ。知らしむべからず、よらしむべしという言葉がありますが、あなたはまだそんな発想を持っているんじゃないですか。何で共有の財産といえは金銭的なんという狭い解釈をしなければならぬんですか。共有の財産というのはまさしく共有の財産であって、そういう金銭的な云々というふうな説明をあえてするというのは、僕はこれはおかしいと思う。そんな説明で、そんなスタンスでこの法律をつくっているんですか。これは法律の趣旨を規定づける極めて重要な要素ですよ、この問題は。

山崎政府参考人 公文書が民主主義の基本である、これは有識者会議の最終報告の提言をいただいたところでございまして、それに基づきまして「国民主権の理念にのっとり、」ということを規定いたしましたし、「その諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされる」、こういう文言を記述したことによりまして、我々といたしましては有識者会議の趣旨が反映されたのではないかというふうに考えた次第でございまして、民主主義の原点、また国民主権の理念というものにつきましても十分わかまえているつもりでございます。

重野委員 これは何時間やっても平行線。これは納得できません。次に、最終報告で、今私も触れましたけれども、「国民の貴重な共有財産」という文言が入った意味ですね。このメンバーの皆さん方が合議をして、最終的にこういう文書を作成し答申したわけですね、皆さんに出したわけです。その方々がこの「貴重な共有財産」という言葉をあえて入れたその意味を、大臣、どのように考えておられますか。昨年12月19日の政府の答弁書があるんですが、その中で「政府の活動又は歴史的事実の正確な記録は国民の貴重な共有財産であり、その記録を公文書として適切に管理・保存し、広く国民の利用に供することは、国の重要な責務であると認識している。」となっているんですね。これは政府の答弁書ですよ。

例えば大阪市の条例では、第1条の目的に「市政運

営に関する情報は市民の財産である」、このように書いているんですね。これに比較しますと、今の説明を聞けば聞くほど、もうわけがわからぬ。何でそんな回りくどいことを言わなきゃならぬのですか。大臣、この「貴重な共有財産」という文言、この意味をどうとらえておりますか、お聞かせください。

増原副大臣 委員御指摘の点、私もお聞きしてまして、非常によくわかります。とかく内閣法制局というところは、これまでの事例をずっと調べまして、それで、その用語の使用が適切であるかどうかとか言ったりいたしますが、一方で、議員立法などにおきましては、どんどんと従来の慣例を破った形でもって、新しい感覚でそれを取り入れております。御趣旨は十分私も御指摘の点についてはわかりましたので、いろいろまた、この御審議を踏まえながら考えてまいりたいと思っております。

重野委員 我々の側も、この法案については、修正協議が進められつつありますが、そういう中でしっかり生かしていくように、そしてそれを正確に受けとめていただきたい。次に、法案を見ますと、目的としまして、公文書の管理と適正な保存は、行政の適正かつ効率的運営のためや、国などの国民への説明責任のためとなっております。冒頭に「国民主権の理念」という言葉があるのですが、いずれも主語は行政であり国なんですね。しかし、公文書は決して国や政府、時の為政者のためにあるものではない。中国の春秋時代の崔杼の例を引くまでもなく、記録は時の為政者のものではないんだ。はっきりしているんですね。日本はその点で余りにも立ちおくらせているんだと言わざるを得ない。これは重要な点ですので、大臣の見解を聞いておきたい。

増原副大臣 ただいまの御指摘でございますが、私も26年間国家公務員をやっておりましたけれども、やはりこれまでの我が国の流れを見てみますと、知らしむべからず、よらしむべし、先生が先ほど言われましたけれども、かなり、まだまだ残っているなというふうに思っております。そういう意味で、先ほど西村委員の方から御質問がございましたが、10年おくれたこの法律案という形になっておるわけでございます、もっとこういうものは加速していく必要がある、それがやはり民主主義の原点ということであろうというふうに思っておりますので、我々もよくそれを拳々服膺しまして頑張りたいと思っております。

重野委員 次に、公文書管理委員会について伺います。公文書管理委員会というのは、まさしく文書管理の司令塔です。今回の法律は、私は、発想はいい。しかし、これが結果的に、先ほど第一の質問で執拗に聞きましたけれども、骨抜きにならないように、そのためにも、公文書管理委員会というものの位置づけというのは、これはもう極めて重要な点だと思います。法案では、内閣府に置く、こういうふうになっていますが、私は、その重要性にかんがみ、国家行政組織法第3条に基づく組織にするべきだというふうに思いますし、そうすることによってこの公文書管理委員会の機能がより発揮できるのではないかと、このように考えるんですが、その点についてはいかがでしょうか。

増原副大臣 いわゆる3条委員会にしてはどうかという御指摘でございます。先生御承知のように、3条委員会は、公正取引委員会等のように、強力な権限を持って、法律で授權されてそれを執行していく、そういう委員会でございます。そういう意味では、私どもが考えております公文書委員会というのは、強力に何かを執行していくというようなものではございません。あくまでもいろいろな形をもって企画立案に対してアドバイスをしチェックをする、こういうところでございます。そういう意味で、このたびは内閣府のもとにこの委員会を置いたわけでございますが、実は、消費者庁のときも、消費者庁、今参議院で審議していただいておりますが、その消費者庁のもとに消費者委員会を置いたのでは弱いではないかという御指摘がありまして、それは消費者庁とは別に、こちらの内閣府の方の委員会という形で、ある意味では対等な形にいたしました。このたびの場合は、それとはちょっと様子を異にしておりまして、先ほど申し上げましたように、3条委員会というような強力な執行権を持ってやるようなものではないという点につきまして御理解を賜ればと思う次第であります。

重野委員 以下また質問しますが、そのことがあるからこそ、私は3条委員会にすべきだということを提案しているんですね。以下述べてまいります。この公文書に関する法律案が出てきたきっかけというか理由というか、その一つに、例えば、年金記録の紛失、肝炎患者のリストの問題、これが放置された、あるいは、卑近な例では、自衛官の航海日誌の誤廃棄など、文書管理のずさんさが表面化してまいりました。単にずさんであるだけ、あるいは意識の欠如であるのなら

ば、制度を整備し、教育訓練を行えば対応できると思うんです。しかし、数々の文書廃棄などを見るにつけ、そこには意図的な怠業や廃棄があったのではないかと、こういう合理的な疑いが残るんですね。そこで、尋ねますけれども、今回のこの法整備で意図的な怠業だとか廃棄を防ぐことができるんでしょうか。

山崎政府参考人 お答えいたします。

御指摘のこれまでの不適切な文書管理の事案を踏まえまして、本法案では、再発防止に資する措置を盛り込んでおります。例えば、文書未作成事案の再発を防止するためには、行政機関の意思決定に關します文書作成原則を法定化いたしまして、適正に文書を作成することを明確化いたしました。これは第4条でございます。また、文書の倉庫への放置などのずさんな文書保存の再発を防止するためには、適切な保存と利用を確保するための保存義務の明確化、第6条でございます。また、文書管理状況の内閣総理大臣への定期的な報告、また内閣総理大臣による実地調査を実施する権限を第9条第1項及び第3項に規定してございます。さらに、保存期間満了前の誤廃棄の再発防止のためには、保存期間満了前にあらかじめ移管または廃棄の措置を設定させる、これがレコードスケジュールでございます。第5条第5項でございます。また、その状況を、定期的な内閣総理大臣への報告でありますとかあるいは内閣総理大臣の実地調査により確認する仕組みとしております。これが第9条第1項及び第3項でございます。これらの仕組みによりまして、行政機関の文書管理は抜本的に改善されるものと考えております。

重野委員 違反した場合の罰則はどうなっているんですか。

山崎政府参考人 不適切な公文書管理を行った職員につきましては、国家公務員法第82条に基づきまして、その事案によっては免職も含めた懲戒処分が可能となっております。この懲戒処分は、刑罰と異なりまして時効がないということでございますから、職員の身分を有する間は相当過去の事案でも処分することが可能となります。なお、公文書管理にかかわる刑罰といたしましては、刑法におきまして、公務所で用いる文書を毀棄した者を3カ月以上7年以下の懲役に処する公文書毀棄罪、刑法第258条が規定されております。そういうことを踏まえまして、本法案では、直接、改めて罰則を規定しなかったところでございます。

重野委員 アメリカの連邦記録法での罰則規定はど

うなっているんですか。

山崎政府参考人 お答えいたします。

米国におきましては、合衆国法典第18編、刑事及び刑事訴訟という節の中に規定がございまして、合衆国裁判所の書記官あるいは公務員に対しまして、または合衆国の公的機関、司法官、公務員に対して提出もしくは寄託された記録等を消滅、破壊、毀損等、そういう意図を持って持ち去る者は、罰金または3年以下の懲役あるいはその両方を科せられる、こういう規定になっております。

重野委員 次に、前後して恐縮ですが、公文書の定義について尋ねますけれども、第2条に、「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」「を除く。」となっておりますが、除かれた理由は一体何なんでしょうか。これらも公文書の一つだというふうに私は認識するのでありますが、いかがですか。

山崎政府参考人 お答えいたします。

行政機関あるいは独立行政法人等が発行いたします出版物を含めまして、不特定多数の者に販売する目的で発行された図書等につきましては、一般に、容易に入手、利用が可能であるところでございます。一方、こうした文書につきましては、随時、定期的に新たな版が出版されることが多く、一般の行政文書、法人文書と同様の管理を義務づけることは、新たな取得のために分類、保存期間等の設定を行う必要が生じるなど、行政機関や独立行政法人等の事務負担の面から問題があると考えまして、またその実益も乏しいことから、本法の目的の一つであります行政運営の効率化にも反するのではないかというふうに考えた次第でございます。なお、行政機関でありますとかあるいは独立行政法人におきまして、業務上の必要性から保有されております文書、雑誌等につきましては、主として特定部分、その組織の業務に係る記事でありますとかそういう部分を抜粋して用いられることが多くなっておりますけれども、そうした文書につきましては、当然、行政文書として管理されることになる次第でございます。

重野委員 同じように、今度は、今まではいわゆる国あるいは地方がやっていた、それが、今この民営化の流れの中で民営化された企業というのもたくさんあるわけですが、その民営化される以前の文書、これについてもしっかり管理すべきだと思います。まず、その点についてどうなっていますかということが一つ。また、公益法人や民間企業であっても、国の補助金な

ど公金による業務でつくられた文書、たくさんあると思うんですね。それも含むべきだと考えますが、その点についてはいかがですか。

山崎政府参考人 お答えいたします。

本法案は、国民への説明責任を全うするために、一定の文書につきまして公文書等と定義して各種の管理ルールのもとに置くものでございます。民営化以前に公社やあるいは特殊法人等であった企業が有する文書については、かつて公的な性格を有していたとしても現在は民間企業であることから、民間企業になってしまったものにつきましては、行政機関が有する文書同様の公文書等とすることは適当ではないと考えております。ただ、今回、法案におきまして、民間におきます歴史的に重要な文書を国立公文書館に寄贈できる、そういう規定は設けておりますので、その規定に沿って、重要な文書が適切に入るように要請あるいは努力することは可能であると考えております。

次に、お尋ねの二点目でございますけれども、補助金など公金で行う文書でございますけれども、これにつきましては、当該支出を行いました行政機関におきまして、事業終了後に必要な文書を取得することが通例でございまして、それを取得した時点で当該行政機関の行政文書になると考えております。これは、独法につきましても基本的に同様でございます。その一方で、公金を支出して行われる事業はさまざまございまして、例えば研究者への補助金でありますとか、さまざまございまして、当該事業に関して支出先において作成された文書をすべて行政文書と取り扱うことは必ずしも適切ではないのではないかというふうに考えている次第でございます。

重野委員 関連して、法案の第4条には、「軽微なものである場合を除き、」という文言があります。この「軽微」を理由に文書が破棄されることが起こるんじゃないか。とりわけ、先ほどの意思形成にかかわる資料が「軽微」として廃棄されることを私は危惧いたします。その点についての見解を。

山崎政府参考人 お答えいたします。

法案第4条におきまして「処理に係る事案が軽微なもの」というふうにされておりますのは、行政機関内部におきます日常的な業務連絡でありますとか、あるいは所管事項に関します簡単な照会等、作成しなくても国民への説明責任あるいは業務遂行の観点から支障が生じないものを想定しております。これらにつつま

しても文書の作成を義務づけることは、行政機関の事務負担の面から考えて、あるいは実益的にも乏しいのではないかというふうに考えている次第でございます。なお、政令等におきまして、作成、保存すべき文書の範囲について規定することとしておりまして、その中で、「処理に係る事案が軽微」という判断基準を具体的に盛り込むことを予定しております。以上でございます。

重野委員 時間が来ましたから、通告をずっとしてありましたけれども、行きませんでした。ただ、今の答弁を聞いた感想なんですけれども、せっかく我が国の公文書に対する情報開示の流れの中で、先ほど逢坂委員も外国の例を報告していましたが、やはり、今の答弁を聞いていると、公文書を国民に広く開示するという精神が乏しいと私は思うんですね。まだまだ、抱え込んで、知らしむべからず、よらしむべし、やはりそれがあるんだと実感しますよ。だから、今、議員の方でそれぞれ修正の協議もあると思うんですが、私は、所轄として、もっと幅広に受け入れて、本当に情報公開、開かれたという文字どおり、そういうふうな関係をこの際しっかり構築していくという基本的な立場に立って取り組んでもらいたい。そのことを要望しまして、通告しておったのにもかかわらず、そこまで行き着かなかったことはおわび申し上げまして、私の質問を終わります。よろしくお願いいたします。

上川委員 午前中に引き続いての午後ということで、1時間質問をさせていただきます。自由民主党の上川陽子でございます。

本日、いよいよ、公文書管理法案、この内閣委員会で審議をされる運びとなりました。渡辺委員長を初めとして理事の皆様、また委員の皆様の御努力に心から感謝申し上げたいというふうに思います。また、この日のある意味では注目していた、きょう傍聴席にもたくさんの方がいらっしゃっていますが、大変関心を持ってフォローしていただいております。そうした皆様に対しても心から感謝申し上げたいというふうに存じます。我が国の公文書管理の実情を大変憂えて、またその改革に並々ならぬ熱意を持って取り組んでこられました福田前総理が本法案の1日も早い成立を待ち望んでおられるということを見ると、昨年2月に、福田総理から初代の公文書管理担当大臣を拝命した私といたしましては、本日、このような形で質問をさせてい

ただく機会をいただきましたことに、心から感謝を申し上げたいというふうに存じます。ありがとうございます。それでは、1時間ということで、きょうは、小淵大臣また副大臣、政務官、よろしく願いをいたします。

まず、総論的な話でございますが、我が国の公文書管理に取り組むのに際しまして、基本的な考え方ということで三点ほど伺いをしたいというふうに思います。まず、第一の項目につきましては、公文書の意義についてでございます。昨年の3月に、尾崎座長のもとで公文書管理の在り方等に関する有識者会議が開かれたわけでありまして。会議は、すべて公開のもとで、計12回に及び大変熱意のあふれる審議が行われまして、最終的に、11月に最終報告という形で取りまとめられました。実は、そのタイトルでございますが、「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～というこのタイトルでございますが、私の提案を受け入れていただくことができまして、大変ありがたく思っております。このタイトルの思いということでございますが、論語に、我が道は一をもってこれを貫くという言葉がございます。孔子は、人の心の中には確固とした理想があり、その考えは一つに統一されている、まさに孔子の人生観でございます。こうした人としての人生観と同じように、国としての国家観という哲学もやはり貫かれていなければならないのではないか。公文書は国の営みの記録でありまして、過去、現在、未来を貫く国の背骨としての役割を果たすものであり、また常に国民の皆さんのアイデンティティーのよりどころでもあります。そういう意味では、国民共有の財産として大変大きな役割を担うものである、そんな思いを込めてつけさせていただきました。国民が国の活動記録に自由にアクセスし、また判断をし、また主権を行使する上で、この国の活動や歴史的事実の正確な記録である公文書、これはまさに時を貫く、重要な、民主主義の根幹を支えるインフラとも言えると思います。有識者会議のスタートに当たって、こうした国の活動の記録を公文書として十全に管理、保存し、作成から利用までのライフサイクルを通じた公文書管理法制を確立し、また21世紀にふさわしい公文書の管理システムを構築すること、これが国の責任である、こういう問題意識で最終的な報告書に至ったというふうに理解をしております。官房長官であられました福田総理は、官房長官時代から大変

熱意を持って取り組まれてこられた。また、小淵大臣におかれましても、与党の公文書管理を推進する議員連盟の事務局長として御活躍であったということ、まさに、大変、時の重みも含めまして、いろいろな思いを感じるところでございます。最終報告にも、今申し上げたようなことも含めまして、公文書の意義についてしっかりと書き込まれているということですが、小淵大臣から、公文書の意義につきまして改めて御所見をいただきたいというふうに思います。

小淵国務大臣 公文書は、民主主義の根幹を支える基本的なインフラであります。過去、歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な、国民の貴重な共有財産と認識をしております。そして、これを適切に管理し、後世に伝えていくことは国の重要な責務であると考えております。そのために、今般、統一的な行政文書のライフサイクルを通じた管理ルールや歴史公文書等の保存及び利用のルール等について定める本法案を提出させていただいたところであります。

上川委員 公文書の意義につきましては、大変大事な国民の共有財産であるという認識については、今小淵大臣からのお話のとおりでございます。そのことも含めて、本法案におきましての目的の規定の中にもしっかりと書き込むべきではないかというような声も実はいただいております。このことにつきましては、私は、法律の持っている趣旨に照らして考えれば、でき得る限り、最終報告の趣旨も生かしつつ、また今大臣が御指摘いただいたことの大変大事な心髄のところを目的の中にしっかりと書き込んでいくということは大変大事なことでないかというふうに思っております。その点について指摘をさせていただきたいというふうに思います。

続きまして、第二点でございますが、今も、行政機関の中でもあらゆる意思決定がなされ、またそのためのさまざまな活動の文書が作成されているところであります。法制度の改革がなければ文書管理の改善が図られないという趣旨のものでは全くないので、今も各省庁あるいは担当のところできっと文書を残していくということ、これは大変大事なことでないかというふうに私は思っております。法制度の改正がなければ一歩も進まないという趣旨のものではなく、それを待たずとも、やるべきことは改善努力を惜しみなくやり続けるということ、この姿勢が非常に大事ではな

いかというふうに思っております。その際、さまざまな文書管理の取り組みには差があるということでありまして、いいモデルもある、いい事例もあるということ、このいい事例をできるだけモデルにしながら、本気で取り組んでいただきたい、こういうことをぜひ強く申し上げたいというふうに思っております。

私は、昨年、大臣就任早々に、19の省庁を視察いたしました。1時間の予定というところを大幅に上回って、かなり細かく現場の中を拝見させていただきまして、省庁によっては、ああ、しっかりやっているなというふうに思うところもあれば、ずさんな管理で、これで仕事がやっていけるのかというような気持ちになるところもございまして、今のこの枠組みの中でも取り組みの実態にはかなりの差があるなという思いでございました。そのほかには、国立公文書館はもちろんのこと、地方の公文書館にも行かせていただきましたし、また、満鉄の記録を保存しているアジア経済研究所にも行かせていただきました。また、映像記録という意味では、NHKのアーカイブスにも行かせていただきましたし、また、日本銀行の文書管理、また、アーカイブという形で整備している現場につきましても視察をし、意見交換をさせていただきました。こうした各事例の中には学ぶべきことはたくさんあるということでもあります。しかし、同時に、先ほど申し上げたように、ずさんな管理で、ある意味では、適切な意思決定ができないのではないかと思うような場面も幾つか遭遇し、また、事実、この間の事例の中でも不適切な文書関連の事例も発生しているところであります。「とわだ」の航海日誌の誤廃棄の問題、記憶に新しいものでございますが、C型肝炎関連資料の倉庫への放置の問題、また、装備審査会議の議事録の未作成の問題、次から次へとこうした文書の作成及び保存、管理にかかわる問題が発生してきたということも事実であります。つまり、ずさんな管理の状況というのは、全体として見れば、すべてではないにしても、大変厳しい状況に置かれているところがあるということ、これはやはり直視していかなければいけないというふうに思っております。と同時に、いい事例のモデルについては、率先してこれを共有化し、また努力をし、改善努力に向けてこうした事例をうまく活用していくということも大事ではないかということは、先ほど申したとおりであります。そこで、文書管理の改善努力、公文書管理担当という形で任命をされてから、全体的に見ると

一年と数カ月たっているところではありますが、この間の改善努力は大変私も気になるところでありまして、このことについての取り組みの最近の状況についてお伺いしたいというふうに思います。

山崎政府参考人 お答えいたします。

法律を待たずにすぐにはできる取り組みというのは、上川先生御指摘のとおり、非常に重要だと我々も認識いたしまして、公文書管理の在り方等に関する有識者会議の報告をいただいた以降直ちに、小淵大臣が、閣僚懇談会におきまして、法制化を待たずに取り組み可能なものについて対応をいたしました。これは20年の11月7日でございます。その後、同じ20年の11月25日に、行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議の申し合わせをいたしまして、そこにおきまして、行政文書の作成、保存場所、移管、管理体制等について、法制化を待たずに取り組むべき事項について各省庁に依頼いたしました。また、工夫した取り組みを行っております省庁の事例を参考として対応するため、文書管理に関する優良事例集といったようなものを配付いたしますとともに、情報共有のための連絡会議の開催、各府省への研修といった取り組みを実施しているところでございます。今後とも、こうした取り組みを通じまして、さらなる文書管理の徹底と移管の促進に努めてまいりたいと考えております。

上川委員 制度的というか、取り組みについて体系的に取り組まれているということに対して、気になっていた者としては大変よかったというふうに思うんですが、しかし、実態が本当に動いているのかどうかということも大変気になるところであります。そういう意味で、私も実態を見にということで現地視察をさせていただいたところでありますが、デスクのところでは打ち合わせをしていたときの表現ぶりや現実の間には大きなギャップがあるという印象でありまして、小淵大臣あるいは副大臣、政務官、どなたでも結構であります。そのことが現実にはしっかりと運用されているのかどうか、これを、19省庁とは言いませんが、ぜひ、問題先につきましても十分に視察に行ってください。そして、そこでしっかりと、言ったこととやっていることの違いということを指摘していただきまして、よりレベルアップができるように指導力を発揮していただきたいというふうに、これはお願いでございますが、よろしくお伺いしたいと思っております。

第3点目ではありますが、私は、公文書管理の改革と

いうのに当たりますは、やはり職員の皆さんの徹底した意識改革が大前提ではないかという思いでありました。意識改革なくしてあるべき文書管理の実現はあり得ないと言っても過言ではないとさえ思っております。しかし、公文書の重要性についてはまだまだ意識が低いということでありまして、今のような取り組みをしていただいていたとしても、まだまだお一人お一人のところまでしみ通っていないのではないかと。また、同時に、文書管理のスキルという意味でも、十分であるかどうかということについては甚だ疑問であるというふうに思っているところであります。また、文書管理を徹底していくと仕事がふえるというような大変後向きなとらえ方もあるということでありまして、文書管理はむしろ業務の効率を上げていく大変大事な手段である、ぜひこういう前向きなとらえ方で文書管理の実態を上げていただかなければいけないというふうに思うところであります。そこで、私は、一人一人が御自分の仕事、つまり国の大変大事なさまざまな意思決定に資する事業を進めていくためのこの仕事に対して誇りを持って取り組む、そしてその記録については堂々と残していただく、このことが大事だというふうに思うわけでありまして、後世に恥じない、公に奉仕する、公の仕事としてのその誇りをぜひ持っていただきたいし、それを堂々と記録として残していただくということが大事ではないかというふうに思うわけでありまして、そこで、統一したルールによる文書の作成、保存また管理のスキル向上のためには体系的な研修がやはり不可欠ではないかというふうに思っております。この文書管理の研修を十分に経た上で、現場の中で文書管理をしていただく過程の中で、人事考課の評価対象の一つに加えてもいいんじゃないかというふうに思うくらい大事なのではないかとというふうに思うわけでありまして、そうしたことも踏まえまして、職員の徹底した意識改革についての今後の方策につきまして、副大臣から御答弁をお願いいたします。

増原副大臣 ただいまの、職員の意識改革ではありますが、私も26年間行政官をやっております、振り返ってみまして、文書管理といいますと、今の財務省、前の大蔵省なんかは文書課というのがあるんですね。省内の分については大体そこが全部やるんですが、やはり日が当たるポストとはとても言えないというところがありました。一方において、私も主計局で勤務いたしましたが、そこに法規課というのがあるんですが、

そこでは、財政法とか会計法、これに照らして当該支出が適正かどうか、違法性はないか含めまして、過去の事例も含めて、全部各予算係から上がってくる相談事をきちっと起承転結調べて、そして結論を出してやるんですね。各省庁から来る場合もあります。これは毎年毎年きちんとしたファイルになっていまして、別冊にしてつくってある。目次集は事項ごとにずっと毎年毎年できていくという感じなんです。だから、きちんとなっているところとそうでないところの格差は物すごく大きいんだろうというふうに思います。これをどのようにして充実していくか。一つは、人事考査の面で、今上川委員言われたように、もう少し日の当たるようなものにしていく、これも大事なことだと思います。一方で、要は、この法案、これが通れば、やはり、この公文書管理の大切さ、ただ単に過去のものとして整理していくというだけじゃないので、自分たちが働いた、公務員として働いたときのあかしですよ。よくCMが何かで、お父さんがあの橋をつくったんだよというので、目に見える形でというので、子供たちをそこへ連れていくとかありますけれども、そういう意味では国民全体から見ての大変な記録になるんだというふうに私は思っています。こういうところからしっかり公務員、職員の方々の意識を変えていかなくてはいけないということだと私は思っております。

もとより、昨年11月の閣僚懇談会におきまして、小淵大臣から各大臣に、職員の意識改革についての指導、これの徹底についてお願いをいたしました。

先ほど事務当局から答弁させましたように、進んでいるところは進んでいるのでございますが、いずれにしても、この法律を通すことが職員の大変大きな意識改革になる、そのように私は思っております。これを通していただければ、その後に統一的な政令によるルールづくりもあります。さらには、今度は、もちろん内閣府と協議しながらでありますけれども、各省庁が文書管理規則というものをしっかりつくっていく、このあたりでもってその重要さというのが徐々に浸透していく、そういう意味で新たなこの立法の意義は極めて大きい、そのように私は思っております。加えて、平素より余りやっていないと言ったらおかしいですが、おろそかになっている研修などにつきましても、どういうふうによればその充実が図られるかについてまた検討を重ねてまいりたいと思います。

上川委員 私は先ほど、公務員の皆さんが堂々と記

録を残してほしいということを申し上げましたが、そのことは、国民の共有財産としての公文書、つまり国民がそれにアクセスするということでありますので、そうした面からも大変大事な問題であるということで、そういう意味でも、職員の皆さんの意識向上を前提としてスキルを上げていくということについては、法案成立後、体系的に取り組んでいただきたいというふうに御要請を申し上げたいと存じます。それでは、次に、法案の幾つかのポイントにつきまして御質問をさせていただきたいというふうに思います。まず、日本の公文書管理、特に歴史公文書としての移管、廃棄ということについては、他の国と比べても大変見劣りをするということで、よく問題になるわけでありませけれども、移管率の現状につきまして、これは省庁別にかなり違いがあるということでもありますので、そのことも踏まえて、移管率の現状についてまずお伺いしたいと思います。

山崎政府参考人 各府省から国立公文書館に移管される公文書等の移管率でございますけれども、年度によって若干のばらつきがございますけれども、府省全体といたしましてはおおむね0.7%程度であったところ、平成20年度には1%程度になったというふうに承知しております。

省庁別の状況につきましては、省庁それぞれに事情が異なるところでございますけれども、例えば農林水産省からの移管数は、平成19年度に約1200冊であったところ、平成20年度は約4千冊が移管されるなど、移管促進に熱心に取り組んでいただく事例も出てきているところでございます。

上川委員 ただいま、0.7から平成20年は1%という御指摘でございます。その中でも農林水産省の移管率が、例示的ではありましたが、アップしたということでもあります。このアップした理由でございますが、私も大臣就任中に、若林大臣が、農林水産関係の、特に戦後の農地改革の広報資料というものが大変各地域に、地方に残されていた、これを移管したいと決断をなさったということで、これを受けてもしかしたら移管率が高くなったのかなというふうに推察するわけですが、この点はいかがでございましょうか。

山崎政府参考人 確かに、上川先生が大臣のときに、若林農水大臣といろいろと調整をしていただきまして、それが移管率向上の大きなきっかけになっているので

はないかと思っております。

上川委員 トップの決断というのが大変大事だなということを改めて痛切に感ずるわけであります。そのときには決断をして指示したということまでは承っておったわけでありますが、実際にこうした形で移管率が、若干ではありますけれども、他の省庁と比べては高くなっているということについては、これは非常に大事な点ではないかというふうに思うんです。他の省庁も、恐らく、そのまま余り変わらないところもあれば、また著しく移管率が高まった省庁もあるかというふうに思っています。そうした移管率のアップがどういう要因で達成されたのか、ここにつきまちはまたきめ細かなフォローをしていただきたいというふうに、これはお願いでございますが、よろしくお願ひしたいと思ひます。

さて、そうはいつても、平成20年の1%というこの状況は、私は、他の国々の公文書の移管状況あるいは公文書の管理の実態から照らしてみても、必ずしもレベルの高いものではないというふうに思うわけでありますが、他の国々の公文書の移管状況につきましても、比較の中でどう考えているのか。またさらに、この法律が制定されて、できるだけ高い比率で移管していただきたいというふうに思うわけでありますが、大体どのくらいのパーセンテージで現用文書から歴史公文書としての移管をすべきと考えるのか、この辺の見通しにつきまして、今の段階の御見解をお願いしたいというふうに思ひます。

山崎政府参考人 上川先生御指摘のように、諸外国におきましては、我が国より移管率がかなり高くなつてござひます。問ひ合わせへの回答によるものでござひまして、厳密な統計数字ではござひませんが、例えば米国におきましては2、3%、カナダも同様でござひます。なお、米国につきましては、昨年秋に中山恭子大臣がアメリカのNARAに行かれたときに、ワインシュタイン長官から、はっきり2、3%だという数字を得られております。そのほか、イギリスが5%、ドイツが5から10%。それに比べまして、我が国におきましては0.7あるいは0.8というのは極めて低い、今は極めて低いというのが現状でござひます。そういうことで、本法案が仮に通つて、適正な文書管理が行われ、適正な移管が行われた場合について、推測することはなかなか難しいわけではござひますが、アメリカが2、3%ということではござひますので、最終

的にはそういう方向になるのではないかなというふうな推測をしているところでござひます。

上川委員 移管率が高まる理由の一つとして、先ほど、トップの大きな決断だということもありますし、また、いろいろな要素がかかわるわけでありまして、その中の大きな柱が文書管理のこの法律の制定ということになるわけであります。私は、今回の仕組みの中で特に注目している取り組みとして、レコードスケジュールを導入したという点に注目をいたしておりますし、これは大変画期的なものではないか、つまり、移管率を高め、また文書を大切に活用していくための大変大きなツールになるのではないかというふうに思ひているところであります。レコードスケジュールについては、各国でその内容は差があるとはいえ、何らかの形でこうした取り組みをしている国がほとんどだというふうにも承つているわけでありますが、今回我が国でこのレコードスケジュールを導入する意義につきまして、そして同時にその内容について詳しくお伺ひしたいというふうに思ひます。あわせて、有識者会議におきましては立法府と司法府の文書の移管についても議論されてきたわけではござひまして、今回の法案ではこの点についてどのような規定をされているのか、そして今後この立法府、司法府の文書の移管についてはどのように検討をしていくつもりなのか、この点につきましてもあわせて御答弁をお願いしたいと存じます。

並木大臣政務官 先生の御指摘のように、レコードスケジュールというのは、個々の文書ごとにライフサイクルをあらかじめ定めるといふものであります。これまで、移管、廃棄の判断というのが、保存期間を満了するとき、短期間に慌ただしく行われてきたという実態があります。そういう意味で、今回この法案でこのレコードスケジュールを導入したことによりまして、行政文書の保存期間満了前に、必要に応じて国立公文書館の専門家のサポートを受けつつ、各省庁において移管または廃棄の判断を行つていく。そして、その上で、歴史公文書等に該当するものはすべて国立公文書館へ移管されるということになっておりますので、歴史的に重要な文書がこのレコードスケジュールによって国立公文書館等へ確実に移管されるということになると考えております。

立法府と司法府の文書の移管についてでございますけれども、これは、それぞれの府に事情とか判断もあります。三権分立というところから、義務的にこの協

議機関を設けるということは、今回、ちょっと現時点ではできなかったわけですが、合意を得ながらお互い協議して定めをつくり、そしてその定めに基づいて、国立公文書館において保存する必要があると認める場合には内閣総理大臣が移管を受けることができるという旨も規定しているところで、これは14条でございますけれども、そういう規定がございます。政府としましては、この規定に基づいて、立法府、司法府の保有する歴史公文書等が適切に保存されるよう積極的に取り組んでまいろうと思っております。現在、司法府から大学等に、判例等司法府の文書が配付されている、そうしたものは今度直接的に受けることができるんじゃないか、現在そういったところの協議も進んでいるところであります。

上川委員 ありがとうございます。ただいまの御説明でいきますと、レコードスケジュールについては、これまでの仕組みでいきますと、最終的に移管、廃棄というステージになったときに初めてそのことが決定される、合意されるということ、しかし、レコードスケジュールという制度を導入することによって、文書の作成の早い段階でこの道筋をあらかじめ決めておくということだというふうにおっしゃったと思うんですが、具体的に、文書が作成された後のどのような段階でこのレコードスケジュールが決められるのか、このことについて政府の方からよろしくお願ひしたいと思います。

山崎政府参考人 お答えいたします。

レコードスケジュールにつきましては、できるだけ早く設定したいと考えております。また、設定された後は、行政文書ファイル管理簿に記載されますし、また定期的に内閣総理大臣への報告が行われますとともに、公表も行います。そこで明らかになるわけでございます。そして、この報告を受け、移管、廃棄の設定に仮に問題があると考えられる場合には、内閣総理大臣が実地調査あるいは勧告を行いまして改善を図る仕組みとなっておりますので、これらの手段を総動員することによりましてかなりの改善が図られるのではないかと考えております。

上川委員 このレコードスケジュールのところにおいては、法文上はどのような記述がなされているのかということについて回答をお願いします。

山崎政府参考人 第5条の第5項に規定がございまして、「行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で

管理している行政文書について、保存期間の満了前にあらかじめ、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。」という規定でありまして、法律上は保存期間の満了前と。これは、読みようによっては保存期間満了前に設定して事足りるというふうにも読めないわけではないんですけれども、そこは、毎年内閣総理大臣に実施状況を報告することになりますので、保存期間満了前までぐずぐずしているようでは内閣総理大臣の実地調査とかあるいは改善が入るということで、実質的には作成段階のできるだけ早い段階でレコードスケジュールが振られることになるのではないかとこのように考えております。以上でございます。

上川委員 今の御指摘、つまり、立法の趣旨としては、作成された時期にできるだけ近いところでレコードスケジュールが付与されるという趣旨であつて、満了前にあらかじめという、こちらの、移管、廃棄のところに近い時期に決定をされるという趣旨ではない、こういう理解でよろしゅうございますか。

山崎政府参考人 上川先生御指摘のとおりでございます。

上川委員 そうしますと、作成の早い時期にレコードスケジュールが決められるということでありまして、そういう意味では大変安心して、つくってそして保管していくというプロセスが流れに乗る、こういう仕組みになるかと思ひます。ただ、その満了した後に廃棄するのか、あるいは歴史公文書であるのかどうか、この判断を、できるだけマニュアルにのっとり、一律に、統一的なルールで決めていくべきと思ひますけれども、仮にこれがなかなか難しい判断だという場合の対応につきましては、ここは専門的な知見が大変大事ではないかというふうに思ひます。この点については新しい法制度の中ではどのような工夫がなされているのか、よろしくお願ひします。

山崎政府参考人 お答えいたします。

先生御指摘の点は極めて重要な点でございまして、内閣総理大臣への報告、実地調査、改善勧告、そしてそれには公文書管理委員会の専門家が関与する仕組みとなっておりますので、そういう専門家の支援を得ながら、また国立公文書館の専門家もフェーズ、フェーズで専門的な支援を行うことになっておりますので、

そういう専門家がいろいろな文書管理段階の段階ごとに関与していただいて、文書管理担当機関としてしっかりと運営できるような仕組みをつくっていきたくて考えております。また、そのような仕組みで法案を作成した次第でございます。

上川委員 各府省の文書管理が進まない原因の一つとして、文書管理が各省に任せられておりましてルールがまちまちではないか、こういう御指摘がございます。今回の法案で、ルールについてまちまちであることが考えられるというこのことについてどう改善しているのか。また、コンプライアンスはどう図られるのか。特に、作成すべき文書に関しては、意思決定の結果だけではなく、その意思形成過程についてもきちんと文書が作成されるべきと考えているわけですが、この法案の中ではこの点に関してどのように確保されているのか。御答弁をいただきます。

山崎政府参考人 確かに、最近問題になった事例を見ますと、文書管理が各省任せ、あるいは各省によって文書管理の実態がばらばらであるというような点も明らかになった次第でございます。そういう反省を踏まえまして、この法律では、従来各省ばらばらに文書管理規定を定めていたものを、今度は、政令で各府省統一的な基準を作成し、その統一的な基準の範囲内、そしてその統一的な基準にのっとりまして各省庁で文書管理規則を定めるという仕組みにしたところでございます。それでも、各省庁統一的な運用ができるかというような心配もあったものですから、これは普通は、各省庁の文書管理規則は省令でございますので、その大臣で判断していただくのでございますけれども、この法案では、そういう省令を定めた場合、事前に内閣総理大臣に協議して、内閣総理大臣が承認する、そういう仕組みになっております。そういうことで、省令におきましても、各省ばらばらな対応にはならないのではないかと考えております。また、お尋ねの第二点目、コンプライアンスの確保でございますけれども、そこも、各省に任せっ放しではなかなか統一的な運用、改善が得られないではないかという点に立ちまして、まず、各省でしっかりと御自分の文書管理の実態を調査していただきます。そして、毎年度一回、内閣総理大臣に報告していただきます。それに問題があると思われる場合には、内閣総理大臣が実態調査をいたします。そして、実態調査で問題があるという場合には、公文書管理委員会に諮問して、御意見を

聞いた上で勧告をする、これがコンプライアンスの仕組みになっております。

また、文書の作成、これは第4条でございますけれども、事務事業の実績あるいは意思決定過程をわかるように書くということで、これは有識者会議の提言を踏まえて、ただ、法案作成の過程で、法律の条文としては有識者会議そのままの言葉とはなっておりません。しかしながら、有識者会議の報告書をもとにこの法案をつくったわけでございます。当然、有識者会議の御提言を反映して法体系を築き上げるというのはもちろんでございますので、今後、政令で定める詳細な基準につきましては、公文書管理委員会で御議論いただいた上で決定されるわけでございますけれども、この有識者会議の趣旨が最大限生かされるようにしていきたいと考えている次第でございます。

上川委員 コンプライアンス、大変大事なことでありますので、今御指摘があったとおり、この仕組みがしっかりと国民に理解されて、そして、これが透明性の高いところで運用されることを強く要請したいというふうに思います。また同時に、文書作成については、意思形成過程も含めて作成義務があるというふうに理解しておりますけれども、この点も確認をさせていただきたいというふうに思います。再度、答弁をお願いします。

山崎政府参考人 お答えいたします。

昨年11月にいただきました有識者会議の最終報告では、意思決定過程や事務事業が合理的に跡づけられるように文書を作成すべきといったような御提言をいただいております。それにのっとりまして、この法案、そしてそれに基づく政令で、最大限それを尊重して規定するという事を考えております。

上川委員 次に、集中管理につきまして質問をさせていただきます。私は、この集中管理ということについて、実は現場の視察の中で大変印象深かった事例がございました。これは人事院の視察の場でありましたけれども、保存期間3年以上の文書につきましては、原則、主管課において1年間保存した後に文書管理担当課に引き継いで、文書管理担当課において集中管理をしている、こういう事例でございます。先ほど増原副大臣の話に主計局という話もありましたし、各業務によっても違いがあるうかと思っておりますけれども、一定の年限が来たら原則すべて集中管理にしていくという形で原課を離れるということ、このことは、文書の自

立というか、そういう意味でも大変大きな制度になり得るのではないかというふうに思ったところであります。最終報告におきましても、「長期保存される文書を中心に、統一的な管理を推進することにより、組織の改編・廃止があった場合も含めて、ファイルが、劣化・散逸等しないようにする。」ことが提言されているところであります。同じ省の中でもさまざまな形で局や課が統廃合されたりということが起きるわけでありますので、その際の措置としても、一定の年限が来たところで集中管理の方向にでき得る限り持っていき、そういう意味での集中管理のシステムというのは大変重要というふうに考えておりますが、この点につきまして、本法案でどのように確保されているのか、お伺いをいたします。

山崎政府参考人 お答えいたします。

先生御指摘のとおり、有識者会議の最終報告におきまして、集中管理の推進につきまして御提言をいただいたところでございます。これを受けまして、この法案の第6条におきまして、「時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所」における保存義務を定めております。若干持って回った言い方というような判断もあるかもしれませんが、この時の経過というのが、大体、文書というのは各府省の原課、要は何々局何々課というところで保存されるわけでございますけれども、そこは、一定期間終了後、文書管理の統括課に移すというようなやり方もあるでしょうし、また、同じ法案の国立公文書館法第11条第1項第2号等におきまして、国立公文書館において中間書庫業務を行うことができる規定を設けているところでございます。ただ、こういう、ややちょっとおっかなびっくりのような、義務づけまでは至っていない規定を置いておりますのは、この中間書庫を仮に設けるとなるとかなり経費がかかる話でございまして、内閣府といたしまして、おとしぐらいからこのパイロット事業を始めたところでございますので、そこは引き続き検討すべき点もあるということ踏まえまして、こういう条文になっている次第でございます。さらに、昨年11月の関係府省連絡会議におきまして、「作成又は取得から一定期間が経過した行政文書ファイルについて、文書管理担当課による集中管理の実施について検討する。」ということをおし合わせておきまして、引き続き研究あるいは推進を図っていきたいというふうに考えている次第でございます。

上川委員 今、持って回ったような文言になっているということでありまして、まさに持って回ったような文言になっているということでもあります。先ほどの人事院の事例というのは、私が一番先にちょっと申し上げた、やはり好モデルをできるだけ目標にしながら、それに合わせて、どうしたらそうした方向に持っていくことができるのかという物の考え方で引っ張っていただきたい、こう思っております、それで、あえて人事院の事例を申し上げたところであります。外部の機関におきましても、また地方の公文書の中でも、一定期間を経たものについては原則集中管理をするということもありますので、ぜひ、そうした制度、またパイロット事業も十分に踏まえたと、こうした集中管理が最終的には中間書庫制度という形に発展することができるように、検討及び取り組みを早急にしていきたいというふうに思っております。これは要望ということとどめさせていただきたいというふうに思います。

それでは、有識者、専門家の活用というところでございます。先ほど、レコードスケジュールのところの質問の中でも触れたところでございますが、やはり、重要な文書の移管や、あるいはまた廃棄というような重要な局面におきましては、専門的、技術的な助言をしっかりと仕組みの中に入れて、そして、その徹底した保存が行われることができるように担保していくということは大変大事であるというふうに思っております。先ほどでは、現用段階から、文書管理のライフサイクルの全般を通じて、いろいろな形の専門的知見を生かすことができるような仕組みを入れているということですが、もう一度この点に関して、どのような改善を図っているのか、この点について御答弁をお願いいたします。

山崎政府参考人 お答えいたします。

本法案におきましては、内閣総理大臣が、政令、要は統一基準の政令でございますけれども、政令を制定しようとしたり、あるいは各省庁に対する勸告、あるいは特定歴史公文書等の廃棄の同意をしようとするときなど、適切な公文書管理の実現のための重要な場面に、外部有識者から構成されます公文書管理委員会への諮問を義務づけているところでございます。また、国立公文書館等の長が特定歴史公文書等の利用に關します異議申し立てを受けたときも、公文書管理委員会への諮問を義務づけております。加えまして、国立公

文書館が各省庁に対しまして、文書管理状況の实地調査、あるいは日常的な文書管理に関する助言を行うことができるという仕組みにするなど、文書管理の現場で専門的なサポートが行える仕組みも整えたところがございます。

このように、本法案におきましては、適切な公文書管理の実現のため、文書のライフサイクルのさまざまな段階で、外部有識者でありますとか、あるいは国立公文書館の専門家の知見を最大限に生かす仕組みを構築しているところでございます。

上川委員 ここは大変重要な点であるということで、再度御質問をさせていただいたわけですが、現場の判断に任せないということ、そして、専門的な立場での知見を最大限活用し、適切に文書が移管されるということ、この仕組みを、先ほどのお話でもありましたとおり、作成のなるべく早い段階からしっかりと道筋をつけていくということだというふうに思っております。ぜひこの点については、制度の実際の運用というところに至るすべての過程の中で透明性の高い形になるように、このフォローにつきましてもよろしくお願ひしたいというふうに思っております。次に、利用の促進ということでの質問をさせていただきたいというふうに思います。先ほど小淵大臣の中でも、公文書の意義というところでも御説明がございましたけれども、現在及び将来の国民への説明責任を果たす、こういう文言をおっしゃったというふうに思います。現用、非現用を問わず、文書のライフサイクルを通じた利用を確保する、そして、その利用を促進するための施策を講じることは大変重要であるというふうに思うところであります。この公文書の利用促進に関しての方策につきまして、御答弁をお願いいたします。

山崎政府参考人 お答えいたします。

利用の促進につきましては、上川先生が大臣のとき以来一番強調されていた点でございます。現用文書の利用につきましては、本法案におきまして、本法に基づく文書管理の徹底が図られることによりまして、文書の不存在といったような件数が減少し、現用文書の情報公開制度の的確な運用を通じて、その一層の利用に資するものと考えております。

また、非現用、いわゆる国立公文書館に移管された歴史公文書の利用につきましては、本法案におきまして、移管された文書につきまして、国民からの利用請

求を請求権というふうに法的に位置づけました。この法的に位置づけるということは、もし不開示に不服がある場合には不服申し立てができるということでございます。これによりまして、標準処理期間の設定等の行政手続法の関係規定が適用されますとともに、特定歴史公文書等の利用制限に対しまして、利用者が行政不服審査法に基づく不服申し立て、あるいは行政事件訴訟法に基づく取り消し訴訟を行うことができるようになることが明確になりまして、利用に関する手続的保障が格段に整備されるということになります。あわせて、国立公文書館所蔵の文書のインターネット利用を可能といたしますデジタルアーカイブ化など、特定歴史公文書等のさらなる利用の促進、これは第23条でございますけれども、規定もございまして、このデジタルアーカイブ化の促進につきましても一層努めてまいりたいと考えております。

上川委員 文書のライフサイクルを通じた利用の促進ということについては、シームレスに利用ができるようにということでもありますので、情報公開法との絡みも含めて、でき得る限り、この公文書管理法の中に、公開という形の中の規定も明示的に入れ込むべきではないかな。情報公開法の絡みの中で推測するというのではなくて、情報公開法との関連の中で利用ということではありますけれども、この公文書管理法の中にも、この利用ということについて、しっかりと公開のルールを入れ込むべきではないかというふうに私自身思っているところであります。この点につきましては、またこの委員会での議論もしていただけたらというふうに思うところであります。

それから、この一連のルールが、制度ができますと、それで移管がうまくいくかなということにつきましては、私は、いかにも、国立公文書館も含めて、施設、体制ともに大変貧弱であるということから考えると、理想を掲げて、なかなかその実態が伴わないのではないかとことを大変懸念いたしているものでございます。よく言われることでありますが、同じ並びで、例えばアメリカの公文書を扱っている NARA の事例でいきますと2500人の職員数を擁している。イギリスでも580人、最近、韓国でも300人規模ということでありまして、それに比較して、日本の42人というこの数字は、いかにも何もしないということのあらわれではないかと思うくらい貧弱でございます。この公文書管理の体制を強化していくためにも、こうした機能の強

化、また組織の抜本的拡充ということが大変大事ではないかと思ひますし、そのための予算は、やはり国家事業として進めるということでもありますので、しっかりと千年、二千年に恥じないものをつくっていく、そうした覚悟で臨むべきというふうにも考えるところがあります。今後の取り組みの基本的な考え方につきまして、副大臣から答弁をお願いいたします。

増原副大臣 御答弁申し上げます。上川委員も、総務省の政務官、私の後、やられましたよね。あのときにやりましたように、行政改革というので、毎年毎年定員削減をしていく、要るところにつけていくというのをやってきておりますね、小さな政府を目指してというのでありますが、今のような状況だと、極めて難しいことだと思います。消費者庁の設置法案、今参議院でやっておりますが、ここでもやはり同じような壁にぶつかっております、これをどういうふうに突破していくかということだろうと思ひます。日本は議会制民主主義ですから、アメリカのような大統領府の形ではないと思ひますが、それにしても、イギリスと比較してみても、かなりシャビーであることは間違いないと思ひます。午前中、本当に司令塔として大丈夫か、こういうふうなお話が出ました。まことに私はお寒い限りであるというふうに通じております。定員あるいは予算の面においてもっとしっかりしたものをつくっていくと、この法律で目的に書かれてあることが達成できないと思ひます。そういう意味で、しっかり頑張らなければいけませんので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

それから施設面であります、21年度の当初予算におきまして調査検討費をつけていただいております。これでもってやっていくのでありますが、いずれこれも、施設、これでいいのかという議論は当然出てまいります。そのときに、将来を見据えた形のことをしっかりと頭に据えて、この調査検討費の中では、将来設計を施設についてもやはりきちんとしていかないと、今のシャビーなままの部分前提にした部分はよろしくないと通じておりますので、頑張らなければいけませんので、ぜひ先生方の御支援もよろしくお願ひいたします。

上川委員 今回の法案は、もちろん国家機関ということにまず絞られるわけですが、当然、地方の公文書館の建設促進も含めての動きや、また同時に、こうした専門家の皆さんにつきましてはまだまだ日本の中では育つ環境にない、そういう意味での教育とい

う面でも大変大きな課題を持っているわけであり、そういう意味では、全体体系の中で、この施設あるいは人材養成、こういうことも含めて、一連の体系の中で取り組んでいかなければいけないという意味では、まだまだ、これから国家事業として取り組むというスタートをこの法案は切るわけですが、そのことの実現に向けての取り組みには、段階を経ながら、十全にその整備がなされるように努力をしていかなければいけないということでございます。そのことを含めまして、国家事業として進めるんだ、こういう御決意もあわせて、小淵大臣に、この法案への思いも改めて触れていただきながら御決意をお願いし、私の質問を終わらせていただきます。よろしくどうぞお願ひします。

小淵国務大臣 この法案によりまして公文書管理の枠組みが整備されます。しかし、枠組みだけではだめですので、この枠組みのもとで積極的な取り組みを進めまして、抜本的にこの国の公文書管理のあり方というものを改善していきたいと考えております。上川委員におかれましては、これまでいろいろな形で御指導、御協力いただきましたが、どうか引き続きよろしくお願ひ申し上げたいと思ひます。

上川委員 時間でございまして、最後に一言だけ。この公文書のあり方、これは将来の我が国の背骨となる、大変大事な民主主義の基盤であることを考えますと、やはり立法府、各政党でございますけれども、本当に協議を踏まえながら合意をもってこの法案を通していく、こういう意思を明確にしながら、ぜひそうした結論が出るように努力をしていきたいというふうに通じておりますが、また、その点につきましても、その意思を踏まえて、政府の方でもしっかりとした取り組みをしていただきたいということを再度お願ひ申し上げます。ありがとうございました。(以下略)

(衆議院会議録議事情報より抜粋)

公文書等の管理に関する法律案についての参考人質疑
尾崎護君（公文書管理の在り方等に関する有識者会議座長）
三宅弘君（弁護士・獨協大学法科大学院特任教授）
福井秀夫君（政策研究大学院大学教授・日本計画法学会常務理事兼行政手続研究専門部会長）

菊地光興君（独立行政法人国立公文書館）

参考人に対する質疑

加藤勝信君（自民）／佐々木隆博君（民主）／田端正広君（公明）／吉井英勝君（共産）／重野安正君（社民）

（衆議院内閣委員会 平成21年5月29日（金））

渡辺委員長 これより会議を開きます。内閣提出、公文書等の管理に関する法律案を議題といたします。本日は、本案審査のため、参考人として、公文書管理の在り方等に関する有識者会議座長尾崎護君、弁護士・獨協大学法科大学院特任教授三宅弘君、政策研究大学院大学教授・日本計画行政学会常務理事兼行政手続研究専門部会長福井秀夫君、独立行政法人国立公文書館長菊池光興君、以上4名の方々から御意見を承ることにいたしております。（略）

尾崎参考人、三宅参考人、福井参考人、菊池参考人の順に、お一人15分程度御意見をお述べいただき、その後、委員の質疑に対してお答えをいただきたいと存じます。（略）

尾崎参考人 公文書管理の在り方等に関する有識者会議で座長を務めております尾崎でございます。どうぞよろしくお願いいたします。本年は、行政情報公開法が公布されてから10年ということでございまして、まことに記念すべき年にこの公文書管理法が審議をされているわけでございますけれども、私、実は、平成7年に行政改革委員会に行政情報公開部会というのが設けられまして、その委員を務めさせていただきました。自来、公文書問題とはずっとおつき合っているわけでございますけれども、ようやく情報公開法ができて、いろいろな手当てが行われてまいりまして、現在ここで審議されております公文書管理法ができ上がりますと、一応制度としては整ったということになるんだろーと思います。大変ありがたいことであると存じております。また、その機会にここで意見を述べさせていただきますことは大変光栄でございまして、厚く御礼申し上げます。

しかし、その間、情報公開法ができまして、あれはやはりかなりのショックを行政の世界に与えたというように思います。いろいろ行政内部におきましては改善が進められてまいりまして、その後、個人情報についての法律の整備もできましたし、だんだんとよくなってきていると思うんですけれども、まだまだ不十

分なところがございまして、そのためにいろいろ文書に関連した不適切な事例が散見されるという状況がなかなか改まらないのでございますけれども、この法律ができますと、そこは一つまた新しい段階を迎えることになるのではないかと期待をいたしているわけでございます。やはり最大の問題は何かといいますと、公文書というものに対する公務員の心構えと申しますが、意識と申しますが、そういう問題であろうと思います。何か日本の公務員の文化を変えるというものがこの公文書管理法ではないかというように考えておりまして、これを機会に、先進諸国あるいはアジアの諸国に劣らないような公文書管理が実現することを期待いたしているわけでございます。

まず、ちょうど第一次世界大戦が終わりまして、ロシアのツァーが去り、ドイツの皇帝が去りというようなころから、近代的な国家の骨格というのがだんだんはつきりしてきたと申しますが、いろいろ議論が進められてきたわけでありまして、その中で、いわゆる文書主義と申しますが、文書に基づいて行政をとり行うということが、終始一貫、強調されてきたわけでございますが、我が国ではそれが法律上はつきりしているものがございまして、今回の法律によりまして文書作成の義務というものが法律上明らかにされるということは、これは非常に大きな話であるというように思います。文化を変えるという意味で、これがやはり出発点であろうかと思っております。それから、今までは、それぞれ次官会議その他で相談をして各省庁の統一をとる、内閣府とか総理府が中心になってそういうようなことを進めてきたわけでございますけれども、現実には、各省庁それぞれのやり方で文書管理を行ってございましたから、どうも統一がとれていない。これは、逆に言いますと、国民の側から見ますと、いろいろ情報公開法で文書の開示を要求するというようなときにも不便なことと申しまして、各省庁の文書が統一的にできておりますと、検索もそれだけ容易になりますし、アクセスが非常に楽になるということがあるかと思っております。やはり、文書管理の共通のルールというものを定めるよう今回の法律ではっきり書いていただいております、具体性は政令を見るまでははっきりしないということもございまして、とにかく共通のルールを法律上つくりたいというわけですから、これは今までとは格段の差があるわけでございます。これも私ども有識者会議としては非常に期待し

た一つのことをごさいますして、その実現を目指していただいているということは大変ありがたいことをごさいます。

それから、それでは各省庁が本当にその定めを守っているかという、いわゆるコンプライアンスの問題につきましても配慮がなされておりまして、定期的な報告でありますとか、臨時の現地調査を行うとか、改善の勧告を行うとか、そこにも目配りが行き届いておりまして、それも大変結構なことだということに思っております。体系的に整えるといいますが、一つのシステムとして共通のものにしていくということは非常に大切なことをごさいますし、特に各文書の保存に際しまして、メタデータというんでしょうか、これがどのようなときに、どのようなところで、だれによってつくられて、どういう内容のもので、これは将来廃棄するのか、それとも歴史的資料として公文書館の方に引き渡すのかとか、そういうようなデータが全部はつきり示されるということになりますと、これは実は行政の生産性が非常に上がるんじゃないかなというように私も考えております。かつてのように、それぞれが、各省庁共通していればまだいいんですけども、各局各課でもって文書管理の方法が違っていたりしますと、転動して異動したりして、そこにある文書を使いこなすまでに、やはり少なれなくてはいけないということがあるわけですけども、その統一がとれますと、異動した途端に少なくとも過去の文書を引き出して参考にすることができるわけでありまして、そういう意味で非常に生産性が高まる。これは、文書管理と言っておりますが、同時に非常に大きな行革ではないかというように見ております。特に、新しい試みといいますが、別段先進諸国より新しいという意味ではないんですけども、レコードスケジュールというのをつくりまして、それぞれの文書、ファイルごとにその記録をずっと残していく。それによって、いつ作成され、どこに保存され、そして将来どうするのかということまでがわかるようになるわけでありまして、これはとても役所としても便利なんだろうと思うわけです。これがございませんと、果たして歴史的文書としてそれを残すかどうかという判断をその文書の作成にかかわったことのない人がやるというようなことになるわけをごさいますして、それをきちんと決めると言われても、実際にこれはなかなか判断がつかないんですね。それで、いろいろ先輩に対する遠慮もあります

し、結局判断がつかないでそのまま保管しているというようなことになるわけですが、そのつくった本人が将来のあり方、スケジュールを決めてやって、それを見れば非常に参考になるわけをごさいます。途中でその文書に対する考え方が変わったり価値が変わったりして、廃棄する予定が保存することになったり、もちろん変わっていくことはあると思いますけれども、しかし、それがあるとないとは、後世、後輩たちが非常に楽であるということもあります。これも行政の効率を上げることではないかというように思います。しかも、歴史的な公文書、歴史的に価値のある文書につきましては原則すべて移管するというようになっております。これは我々非常に望んでいたことをごさいますして、長い目で見て、各省庁が資料を抱え込んでしまうということは非常によくない、本当に、その時期が来たら公文書館に引き渡して、だれでもそれを見ることができるというような体制にしないといけない、そこも確保されているわけでありまして。また、その段階からは、御承知のとおり、立法府、司法府からの移管もされることになっておりまして、三権全体にわたる文書がそこで保存されているということは、国民にとっては大変ありがたいことであるということをごさいます。現在も実は制度としてはそうなっているわけなんですけど、さっぱり進んでいないというのが実情をごさいます。これは立法府にも関係することをごさいますので、この法律を機会にぜひ立法府から公文書館への移管というようなこともどんどん進めていただきたいとお願い申し上げます。先ほど、公務員の文化の話だと申し上げましたが、職員の意識を改革してやるということが非常に大切なことであると思います。そうしますと、自分がこの仕事にかかわってこのような努力をしたということが文書として将来に残るわけでありまして、公務員にとっても張り合いのあることでもあります。そのためのスキルを向上させていくという手段として、研修のようなもの、これを非常に重視した方がいいと思うわけをごさいます。率直に言いまして、現在の中堅から上の公務員というのは文書管理についてほとんど関心を持っていなかった人たちでございまして、むしろこれからの若い人たちに新しい公務員文化を築いていただくということからも、研修をきっちりやるのが大切ではないかと思っております。実は、人事院の国家公務員初任者研修の中に一こまこの問題を入れてほしいということをお願いいたしました

て、昨年から入っているわけでございます。そして、もう最初、公務員になりたてのころから、文書というものは大切にしないといけないし、これを将来にきちんと残さなくてはいけないということを徹底的にたたき込むことが必要ではないかと思っております。ぜひその点につきましてもお力をおかしいただいたらありがたいと存じます。

それと同時に、先ほど申しましたように、先輩のつくった文書をどのように処理するかというような問題は、なかなか現役の人にとってはつらい決定をしなくてはいけないということもあるわけでございます。そのときにだれか相談相手がいてくれたら非常に助かるわけございまして、実は有識者会議のヒアリングでも、各省から意見を聞きました中にやはり、相談相手がいてくれたらありがたい、そういう意見がございまして、俗にアーキビストと言われますが、そういう文書に関する専門家というものを育てていく、これも非常に大切なことではないかというように思います。

この問題、実は公務員の仕事そのものでありまして、どのような制度にするかということについては本当は公務員の中から声が出てくるというのが理想であると思うわけございまして、制度の整備に当たりましては、公文書館の設立以来、議員立法で行っていたいでいたわけでございます。今回は閣法で法律ができるようになりまして、それも非常にいいことであるなというように思っております。公文書法、公文書館の設立以来、立法府からはいろいろと御協力をいただいております。例えば国会図書館などは、皆さんのお力で、定員で900人、公文書館は42人でございまして、それで、予算で約200億円、公文書館は20億円ぐらいなんです。そういうような格差がある状況になっております。このパワーを持っていらっしゃる皆さんに、ぜひ公文書館にももう少しお力をおかしくございまして、定員の充実、施設の充実等も、これは法律の外の話でございますが、皆さんから御声援がいただけたらというように思います。また、そういうことによって公務員の意識が高まってくのではないかというように思っております。どうぞよろしく願いいたします。(拍手)

三宅参考人 公文書管理法の審議において参考人として意見を述べる機会をいただきましたことを、まず感謝いたします。今お話にありましたように、10年前、

情報公開法の制定に当たり、私は日本弁護士連合会の対策本部の一員として、情報公開法と車の両輪というべき公文書管理法の制定を強く求めましたが、衆参両院の各委員会における附帯決議にあっては将来にわたる課題とされました。それから10年目のことし、公文書管理法案が上程され審議されることは、まずもって積極的に評価されるべきことであると考えております。もっとも、この10年間に於いて、政府においては情報隠しと言われかねない事態も生じました。社会保険庁における年金記録の不適切な管理や、C型肝炎の関係資料の倉庫への放置などが代表例です。

私も情報公開法に基づいて裁判を幾つかいたしておりますが、財務省が編集する公の経済歴史というべき「昭和財政史」のうち、沖縄の返還の章に関しましては、執筆の原資料が、情報公開請求に対してもない、財務省は文書不存在、では行政文書ファイル管理簿、これは情報公開法に基づいてつくられるべきものなんです、そこへの登載もない、廃棄文書のリスト、これもない、そういうような事態が明らかになりました。公式見解としての財務省の歴史の原資料をたどることができない、こういう事態もあるということをも念頭に置いていただきたいと思います。情報公開法が制定されて、国立公文書館に移管される公文書の数がかえって減ってしまうということがございまして、2003年から、国立公文書館の有識者会議の委員や、また、当時の福田官房長官主宰の公文書の管理、保存、利用の懇談会の委員として、事あるごとに公文書管理のあり方について発言してまいりました。この経験を踏まえて意見を述べさせていただくということをあらかじめ私の立場として明らかにしておきます。お手元に「衆議院内閣委員会参考人意見骨子」というものを用意いたしました。「はじめに」のところは今お話をしたとおりでございますので、この中で一つつけ加えておくとすれば、福田官房長官の計らいで、アメリカの国立公文書館とカナダの国立公文書館・国立図書館を視察するというのもさせていただきまして、きょうは、そのことも踏まえて、少しばかりアイデアをも述べさせていただきたいと考えております。

お手元の資料の次にポンチ絵を用意しました。日弁連の案を少し図にしたものでございまして、意外と総花的ではございますけれども、これは、公文書管理の在り方等に関する有識者会議の、先ほどお話しになりました尾崎座長のもとでの最終報告、それを踏まえて、

できる限り私どもも支援していきたいということである。いろいろ考えた結果でございますので、積極的にできる限り取り入れていただきたいということを図示したものでございます。「基本的な考え方」といたしましては、有識者会議の最終報告にも一つの考え方として述べられておりましたように、政府部内に公文書管理庁を設けて、文書の作成、保存、移管、廃棄という文書のライフサイクルを通じた管理を適切に行わせるとともに、行政機関本体から距離を置き、立法府、司法府からの文書をも含め、その移管を適切、円滑に受ける特別の法人としての国立公文書館であるということ、私どもも積極的にそうあるべきだということで意見を述べてまいりました。もっとも、今回の法律案は、そういう特別の法人という位置づけにはなっておりませんし、行政文書の管理についての作成義務にとどまっておりますので、かなり小ぶりになったという感じがいたします。その点は、できる限り国会の御審議の上で最終報告に近づけ、またプラスアルファしていただいて、できる限りいいものとして当法案を通していただきたいと考えているところでございます。

そこで、考えました修正の条項を少し文書にしましたので、ポンチ絵の次に新旧対照表の形で用意しましたのが、日弁連の改正を文書にしたものです。以下、これを比較しながら意見を述べさせていただきますと思います。一応、法文の修正の形にしましたが、法文修正がいいのか附帯決議がいいのか、その辺は国会の審議で十分御検討いただいて、充実したものにしていただければと思うところでございます。まず、先ほど文書の作成義務のお話がありました。これは多分、法案の4条のところでございますが、法案の方は、この比較対照表の下で申しますと、意思決定と事務事業の実績ということになっておりますので、結果についての文書は歴史的な文書として保存しようというニュアンスが強くあると思います。でも、意思決定の過程の文書の中にも重要なものもあられると思われまして、個人的なメモはそういうところに意外とあるのではないかと思いますので、ここのところは、情報公開法の規定を援用しまして、地方公共団体、国の機関等の「内部又は相互間における審議、検討又は協議について、」これは情報公開法の5条の規定でございますので、それをそのまま持ってくれば意思決定過程の情報についても十分作成義務を課すことができるということが言えると思います。情報公開法の対象になっていきますの

で、当然、作成の義務としてはあり得るものと考えております。

それから、今回、保存期間と保存期間の満了する日を決める、先ほどレコードスケジュールのお話が出たところでございますけれども、この点につきましては、30年ルール、これは菊池館長の方がお詳しくございますが、国際公文書館会議で決議された国際的慣行ということで、先ほどちょっと御紹介しました、私も委員として属しておりました懇談会では報告書に書いておりますけれども、この30年の原則を法文の文字で明らかにするということがやはりあった方がいいのではないかと考えております。そういう意味では、5条の1項のところ、「保存期間を最長30年とし、」というのを入れるべきではないかと考えているところでございます。情報公開法の施行令では、30年の後ろに「以上」とついたものですから、その「以上」で永久保存と同じ取り扱いになってしまっているところがありますので、やはり30年ということを明確にする必要があると思います。でも、それ以上に長くなる保存の必要性もあるではないかということがございますので、5条の4項あたりに5年ごとに見直す規定を入れたいらどうかというようなことを提案させていただいているところでございます。

その他、本法案には政令委任事項や規則委任事項が非常に多うございますが、先ほどの尾崎座長のお話にもありましたように、各省でばらばらのものにならないように、内閣府でこれは責任を持って規定を一本化するところをぜひともお願いしたいところでございます。中間書庫につきましては、国立公文書館法の中に権限として入っておりますけれども、これは今までの有識者会議や懇談会の報告ではもっと中核のものとして位置づけられたはずですので、この公文書管理法のもとにも条文として入れたらどうかということで、6条の2項のような規定を考えているところでございます。附帯決議等でも結構でございますので、御勘案いただければと思います。それから、政令委任とかに当たっての一番大事なところは文書の廃棄の手続きでございますが、これにつきましては、やはり最終的には内閣総理大臣の承認を得なければ廃棄できないような形にすべきではないかと思います。これは、アメリカの国立公文書記録管理局制定の処分許可申請手続ということで、こういうものを処分しますということ、明らかにすると国民が意見を述べるという手続がアメ

リカにはありますので、こういうところはぜひ日本でも参考にさせていただければと思ひまして、8条、9条のような規定を考えたところです。特に9条3項のような規定で、何人も意見を述べるができること。多分、想定しますのは、いろいろ管理状況の報告等が上がりますが、これをホームページに出して、そのときに廃棄予定文書をホームページ上にリストとして掲載して国民の目に触れるようにする。そのリストを見て、ああ、これはひょっとして大事なものじゃないかということで、メールでこれは処分してほしいと送信できるような、そういうシステムがあればこれは可能ではないかと考えているところでございます。それから、国会や裁判所の公文書につきましては、行政文書と同様の管理ができるということに今回なっておりますけれども、これにつきましては、ぜひ、小ぶりの法律にとどまらないで、国会と裁判所の文書についても行政文書と同じような管理ができるように、ここでは附則で一年という規定にしておきましたが、何年後には必ず行政文書の管理と同じようなことが国会や裁判所の文書でもできるようにお願いしたいと思ひます。特に、研究者の中で議論していますのは、立法関係の資料がなかなか研究者の手に入らないと。特に、今、議員立法が多くなっておりますが、閣法の資料につきましては情報公開法でとれるんですけども、議員立法の資料がなかなか手に入らないという困った問題が上がっておりますが、これはぜひ国会の文書管理の中できっちりしていただきたいところだと考えております。

それから、特定歴史公文書の利用請求については、裁判で争えるようになったところは大変結構なところだと思ひますが、でも、利用を拒否できる事由として情報公開法の規定が16条の1項1号等に挙げております。これによりますと、私、いろいろ裁判例等を見ますと、なかなか厳しいところがございます。つまり、公文書館には移管されるけれども国民の目には触れない感じになるんだろうと思ひます。そういう点では利用拒否事由の限定ということが必要だと考えますけれども、一つの考え方としては、16条2項にある時の経過を考慮して、なるべく公開しましょうというところにつきましましては、16条4項のように、30年以上経過した文書については情報公開法の非公開の理由に該当しないものと推定すると、少し立証を軽目にしていただいて、役所の方が厚目の立証をしないと非公開にでき

ない、利用拒否できないという形の規定が本当は必要ではないかと思ひます。でも、ここはお役人は一番抵抗するところではないかと思ひますので、なかなか難しいところもあるかと思ひますが、参考にさせていただければと思ひます。

それから、刑事確定記録や軍法会議の記録というのは刑事確定訴訟記録法に基づくことになっていますが、この法律ではコピーができません。ですから、二・二六事件の記録を見に行った人は、手書きで写し取ってきて、それで本を書くというような形になっていますが、ここのところは、附則の7条が、刑事確定訴訟記録法はそのままということになっておりますので、これは国会や裁判所の記録とともに少なくとも国立公文書館に移管されるべきだと考えております。ロッキード事件の記録につきましても、閲覧請求した人は毎日足しげく通って書き写してきたという経過がございますので、このあたりは十分審議していただいて、この法律で十分できるかどうかという問題もありますけれども、今後の課題として挙げておいていただければと思ひます。

それから、今回大事なところは、公文書管理委員会がいろいろな意見を述べるというところでございますが、できる限り公文書管理全般について建議できるような権能、運用改善についての意見を述べる機会、権能を公文書管理委員会に与えていただければと思ひます。

それから、地方公共団体につきましましてでございますが、今は、公文書館法の附則の2条で、専門職員を当分の間置かないでいいという形になっておりますから、なかなか地方で進みません。ですから、ここの点は、この附則を撤廃していただいて、少なくとも1人置いていただくような手続にいただければと思ひます。専門研修につきましては、国立公文書館や市町村の職員研修所、私も講師をさせていただいておりますけれども、十分可能だと思ひます。それから、地方ではお金がないから公文書館ができないということもあろうかと思ひますが、カナダでは公文書館と図書館が一つの建物に入っております。これはアイデアとして非常にいいことだと思ひますので、こういうところも、財政難の地方公共団体で公文書館を設置しやすくなるような扱いを考えていただきたいと思ひます。あとは、電子文書による原本取り扱い等につきましましては引き続き検討していただきたいこと、目的規定に国民の知る

権利を入れていただきたいこと、それから、言いました利用請求における利用拒否事由関係もありますから、本来的には情報公開法の改正も必要だということをつけ加えさせていただきまして、終わらせていただきたいと思います。最後になりますが、アメリカの情報自由法は、1966年の制定の後、74年、96年、2007年、ブッシュ政権においても改正されておりまして、非常に使いやすいものになっております。10年を迎えました情報公開法の改正についてもぜひ御検討をいただけるようお願いしたいところでございます。以上でございます。(拍手)

福井参考人 公文書管理に関して意見を述べる機会を与えていただきましたことを光栄に存じます。私こと建設省に約15年間勤務した経験がございまして、その間、収用、河川管理、都市計画、公共事業予算等を担当いたしました。例えば成田空港訴訟や長良川水害訴訟などの国の代理人も務めました。それらの経験をも踏まえて申し上げます。

一般的に、行政訴訟では、過去の行政文書の存否や内容が論点となることが多くあります。ただ、証拠等の提出を当事者の判断にゆだねるという当事者主義の行政訴訟制度のもとでは、みずから不利となる資料やデータは、仮にそれらが存在していたとしても、行政側から積極的に法廷に提出するということは一般的に行われていないのが実態であります。もっとも、訴訟については、法廷での攻撃、防御を通じまして文書の存否や所在が明らかになる場合も多く、その場合は、証拠提出命令などの司法権の介入で文書が明らかになることもあり得ます。しかし、国会や一般国民からデータや資料を要求した場合には、論点が顕在化しにくく、請求者の目的や意図にもよりますけれども、基本的にはできるだけ不親切にする、提出を実質的に拒むか、そうでなくても、何らかの批判を浴びる可能性がある論点についてはあいまいな形で提出するという傾向があります。また、多くの行政庁職員の実感を聴取いたしましても、行政庁内部の情報は必ずしも、十分に整理、分類されて、組織として管理し、だれもが検索できるような体制にはなっていないと認識されています。実際、組織的に業務上作成した文書であっても、個人のファイルだけにおさめられ、担当者がかわると廃棄されたり行方不明になることが多くあるわけでありませ

実は、行政の意思決定は、その結果以前に、それに至るプロセスに非常に意味がある、特筆すべき場合が多くあります。しかし、そのようなプロセスが行政文書として保存されることはほとんど望めないのが実情です。本来は、行政の透明性、公正性を確保する観点からは、明確な基準を設けて、プロセスについてもガラス張りに匹敵する透明度の高いものとし、後世の人々だけでなく、現在を生きる国民に情報が同時に共有できるようにすることが望ましいと考えます。このような問題意識のもとで、日本計画行政学会では、昨年10月、提言を取りまとめました。配付させていただいております。それを踏まえ、今後のあり方について、以下に考えるところを述べることにいたします。

まず、基本的視点、三点です。第一に、行政情報は、行政機関のためのものではなく、国民一般のために活用されるべきものであります。その意味で、公共財と言っても過言ではありません。法律による行政の原理という憲法上の要請からも、国会で作成された法や予算を憲法や諸法令に基づき忠実に執行するという機能が行政に期待されているはずですが、しかし、実際には、行政は、必ずしも法の忠実な執行者にとどまらず、実質的に政治的な意思決定に影響を与えたり、法の趣旨を独自の立場から読みかえることも多く見られます。しかし、行政機関や行政庁職員の利害で情報が操作されたり、または政治的、組織的利害で影響されるということはあってはならないはずであります。行政内部の意思決定プロセス情報の国民一般への十分な提供や詳細な公文書の開示の仕組みが存在するのであれば、行政の意思が特定の利益集団や政治的利害とシンクロすることは起こりにくくなります。

第二に、行政情報は、後世の人々による歴史的検証の対象とするにとどまらず、当該情報が蓄積された同時代の国民にとって意味を持つものにしなければなりません。行政の意思決定を事前に法の趣旨に基づいたものとするとは、終了してからの開示によって担保することはできないのであります。

公文書管理の主たる目的は、なされてしまった行政執行を学術的に、歴史的に検証するということよりは、まさに行われようとする行政執行をより適切なものにするために機能することであると考えなければならぬと思います。

第三に、行政情報は、国民にとって、それを加工、検索することが容易で、実質的に意味を持つ形で開示

されなければなりません。例えば、大規模な公共事業などで、着手時点で事業の費用対便益の検証など、一種の事業評価を行政が行いますが、その後、事業の完了に至るまでには長時間を要します。ところが、事業継続中の段階で当初の情報あるいは分析の資料要求を行っても、既に3年の文書保存期間を過ぎたといった理由で、文書が存在しないという回答が行政側からなされることがしばしば見られます。これは、私も国会の議事録等でも随分事例を調べました。しかし、継続中の事業の正当性を支える根拠データが終了もしていないうちに廃棄されるとは信じがたい話でありますけれども、仮に事実であるとすれば、そのような保存のあり方、公文書管理の規律そのものに重大な欠陥が存在すると考えなければなりません。そのような意味で、公文書管理は情報公開制度と車の両輪であり、文書の作成義務や保存義務も含んで、情報公開制度と表裏一体の統合的な仕組みとして構築されなければならないのであります。

以上の基本的視点を踏まえ、改革課題を八点申し上げます。

第一に、行政庁は、ア priori に、先験的に公益を体現しているという前提をとらず、行政は一利害当事者としての側面を強く持つという実態を踏まえて制度設計を行うべきことであります。その観点からは、公文書の作成範囲、保存期間、保存形態、提供基準等について、行政庁と利害関係のない第三者が責任を持つて行うべきであります。公文書の内容いかんによっては後に批判を浴び、または裁判の被告となり得る当事者に対して管理の責任を担わせるということは、人間の自然の動機づけに反するものであります。

第二に、本来、だれにとって意味を持ち、だれに不利益をもたらす情報であるのか、だれのための情報や公文書であるのかなど、情報の性質や機能に着目した管理でなければなりません。例えば、刑事司法の場面で、刑事事件の被害者がみずからの供述調書の閲覧を求めたときに、加害者の氏名、住所の開示が拒否されたという事例をヒアリングで聴取したことがあります。結果的に相手方を特定できず、民事訴訟の提起に支障を来したという奇妙な実態があるわけでありまして、しかも、被害者がみずからの供述調書のコピーを求める場合ですら、1枚45円程度の手数料がかかる。刑事被害者を守る視点、あるいは刑事被害者の権利行使をサポートするという視点が刑事関連文書の管理方針にお

いて欠落しているのではないのでしょうか。

第三に、事業進行や行政目的達成途上において、それに関連する文書が廃棄されることはあってはなりません。どのような文書をどの程度の期間保存すべきであるかは、第三者が基準をつくり、判定も行うべきでありますし、また、少なくとも、行政目的が完成しない間に行政裁量で文書がなくなったり、なくなったことにされてしまう事態は法的に阻止すべきであります。この点については、作成や保存にかかわる公務員に対して法的に実体上の義務と責任を課して、違反に対しては刑事罰を含むサンクションを科すべきであると思われま

す。第四に、情報公開や公文書の保存、提供形態は、それらを必要とする人の利便に最もかなう形式でなければなりません。表計算ソフトなどで作成し保存している統計情報や公共事業関連情報が多々ございます。これらは、当該ソフトで操作可能な形態で提供されなければ意味がないのでありますが、実際には、PDF化した電子ファイルや紙の複写で開示して、何の意味もない紙の束が提供されるというようなことが実際に行われております。このような実質的な嫌がらせに等しい恣意的な提供形態を許すべきではないと思います。この点に関連して、昨年6月19日の圏央道東京高等裁判所判決は、計算に使用されたプログラムとデータを開示し、図などで必要な説明をすることなくしては、推計結果の妥当性を第三者が客観的に評価することができない、みずからの行った推計結果の正確性、妥当性を部内で点検するためにも、専門知識を有する第三者から検証によって明らかにするためにも、使用したプログラムと使用したデータを保存、開示することが必要であり、控訴人らの開示を求めたデータのすべてが必ずしも保存されているものではないにしても、使用したデータを保存することに意味がないとの被控訴人らの主張は採用することができないと述べておりまして、公文書管理形態に対して極めて示唆に富む法律論を展開しております。公文書管理に関する行政庁に対する実体的な行為規範の立法に当たりましては、このような考え方を明確に反映すべきであると考えます。

第五に、情報通信技術の急速な進展を踏まえ、保存対象となる行政文書は、意思決定途上のものも広く含め、大幅に拡充すべきと考えます。この観点からは、現在の法案では、保存対象となる行政文書を「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」と限定しており、

組織共用文書に限定していることは、文書の範囲が狭過ぎ、妥当でないと思われます。しかし、實際上、行政文書は、公式会議で配付される段階に至ったり、あるいは決裁の途上にある段階では、実質的に組織の内外的利害調整を終えてしまっており、事実上、最終意思決定に近い場合が多いのであります。それらのみが開示されることによって、行政の本来の意思や行動原理をうかがい知ることは困難と言えます。実質的な担当者が作成した職務に関する覚書といった資料の中でこそ、意思決定の背景や政治的配慮も含めた真の意図が読み取れる場合が多いのであります。執務時間中に業務に関連する文書を作成した場合、その成果物は公共財でありまして、組織共用文書に限定することは妥当でないと思われます。同じ規定が情報公開法にもありますが、やはり妥当でないと考えます。また、公文書の保存スペースに限界があり得るということを利用して、公文書の範囲を広げることが物理的に困難で、管理体制にも問題が残るといった議論も広く見受けられますが、理由がないと考えます。昨今の情報通信技術を踏まえれば、対象文書を抜本的に拡大することは容易に可能であります。しかも費用もほとんどかかりません。検索や加工のためには逐一原本を取り寄せる必然性はなく、一たん原本性を確認した後、文書のリアルタイムによるデジタルアーカイブ化を行って、原本は保管コストが問題とならないような遠隔地に保管する、電子情報はインターネット等を通じて全国の一般国民からのアクセスを可能にする、こういったことは十分可能でございます。

第六に、情報公開や公文書としての保存対象の範囲が広がるほど、文書作成をそもそも避けるというインセンティブを行政機関や職員に与えてしまいかねないわけです。このような弊害を抑止するため、一定の節目の情報については、行政機関、公務員に文書の作成義務を課すべきであります。公文書管理法、情報公開法ともに、対象は「当該行政機関が保有しているもの」と限定されており、そもそもどのような情報が文書化されねばならないのかという基準がございません。一定の重要な情報は、文書化を義務づけるとともに、紛失や廃棄が起こりにくいようなチェック措置を設けなければなりません。

第七に、公文書の適正管理に関して、自治体に関しての努力義務規定が法案には設けられております。しかし、司法権、立法権についての法的規律が存在いた

しません。情報公開法も同様ですが、本来、情報や文書の公共財的性格は、行政権にとどまらず、司法や立法も共通です。判決に関する合議といった領域を除き、司法権や立法権についても、情報開示と公文書管理に関して開かれた通則法を制定することが望まれます。

最後に、第八ですが、公金が投入されて、その対価給付として作成された文書や情報は、広く公文書に含めるべきです。例えば、国から補助金や委託費が投入されたのに、その成果物たるデータや報告書が行政機関に存在しない、しかも受託者が民間であるとの理由で開示が阻まれる例すら見られます。国民負担で作成された情報については、一部補助といった形態も含め、広く管理、開示対象とすべきと思われます。そのため、外部発注等については、成果物として、結果のみでなく、根拠データ、関連文書等の提供を義務づけることを入札または契約で措置するなど、情報の漏れや偏在を防止することが適切と思われます。

以上でございます。(拍手)

菊池参考人 ありがとうございます。独立行政法人国立公文書館の館長を務めております菊池光興でございます。本日は、現場からの意見陳述の機会を与えていただきましたことに対して、心からお礼を申し上げます。また、内閣委員会という極めて権威ある委員会におきましてこの法律案が審議されるということについて、大変光栄に存じます。また、今回の法律につきましては、私ども国立公文書館の関係者はもとよりですが、広く公文書あるいは行政にかかわる者たちが大変熱い期待を寄せているということをぜひ御認識いただいて、この法律の成立についてお願いをしたいというふうに思うところでございます。よろしく願いいたします。

まず最初に、現在の国立公文書館について現況の御報告、あるいは我々がどういう仕事をしているかというところを簡単に御説明申し上げたいと存じます。国立公文書館の職務でございますが、歴史資料として重要な公文書等の保存及び一般に対する利用に供することを通じて、現在及び将来の国民に対する政府の説明責任を果たしていくということがまず第一点、中心となっておりますが、私どもの仕事をしていく上の意識では、やはり、日本の先人が残してくれたさまざまな知的な情報資源というものをできるだけ多くの方々に使っていただくということによりまして、歴史、文化、

学術研究等に寄与することはもとより、一人一人の国民にとって、我が国と我が国社会の歩みというものを跡づけていただいて、広く国民のアイデンティティーを形成していく上で貢献することができればと思って、私ども日々の仕事を行っているわけでございます。

現状でございますが、国立公文書館は昭和46年に設置されました。世界の各国では、公文書館というのは、図書館あるいは博物館、美術館と並んで三大文化施設、こう言われているんですが、我が国の場合は、残念ながら、昭和46年になって初めて国立公文書館というのができたという状況でございます。そういうことでいいますと、皇室博物館でありますとか帝国図書館というのが明治の初めのころにできた。明治の初めに岩倉使節団というのが米欧を回覧したわけでございますが、そのときに帰国途上で、一番最後のころでございますが、イタリアのベネチアにみんな行きました。三つに分かれて行きまして、一番最初に福地桜痴が行きまして、次に木戸孝允が行って、一番最後に岩倉、大久保という人たちが行って、みんなベネチアのアルヒーフというのを見て感心をしている。ところが、図書館や美術館、博物館は明治に導入されたんですが、公文書館というのは明治時代導入されなかった。これが100年たった昭和46年に設立されたということは、まさに100年おくれの我が国の公文書館制度というような状況でございます。46年にできて、それから先人も努力したんですが、平成13年度からは独立行政法人となりました。それ以降私は公文書館に関与しているわけでございますけれども、法人となった特質を生かして、自律性をできるだけ生かす、効率的、弾力的な業務運営をするということで、主務大臣たる内閣総理大臣から示されます中期目標というものを確実に達成する、そのために中期計画、年度計画というものを策定いたしまして、効率的な業務運営、目標でございます国民に提供するサービスの質の向上というものに努めてきたところでございます。その結果、幸いにも、毎年度、独立行政法人評価委員会の評価では非常に高い評価をいただいているということでございます。

具体的にどんな取り組みをしてきたかというところでございますけれども、現在、私ども、所蔵資料が117万冊ございます。各省庁から移管されてくるものの中には、非常に劣化しているもの、あるいは、戦中戦後の悪いわら半紙なんかでもってできたものというのは本当にばりばりに破れそうなものがございます。そう

いようなものについて補修をしたり、酸化防止などもやっております。かつてはそうじゃございませんでしたけれども、私が行きましてから、2002年からはすべての所蔵資料についての目録を公開して、しかも、各省庁から受け入れた文書につきましては1年以内には必ず目録を公開して、これは公開できるものか、これは非公開部分を含むかというようなことも表示して公開しております。

閲覧業務ということで、毎年多くの方々に来ていただきますけれども、これは比較的昔からのスタティックな形でございます。とにかく、東京に来てくれ、あるいはつくばの分館に来てくれということでは国民サービスの向上ということは達成できませんので、最近では、インターネット等を使いましてデジタルアーカイブというものに大変に力を入れております。今も福井先生からお話ありましたけれども、デジタル化というようなこと、これは意外に金がかかります。ただじゃないので大変な金がかかりますけれども、まずマイクロフィルムに撮って、それをデジタル化してインターネットに載せていく、そしてインターネットに載せることによって、いつでもだれでも、世界じゅうどこからでもただで公文書館の所蔵資料というのを見ていただける、利用していただけるというような形でございます。公文書館のみならず、私どもの方で管轄しておりますアジア歴史資料センターというところで、明治以降終戦までの我が国と世界各国とに関係するような基礎的な資料をやはりインターネットで公開して、既に千八百万画像の公開が進んでおります。これは、中国や韓国あるいはアメリカ等、大変各国からも評価をされているという状況でございます。

そのほか、私どもがやっておりますのは、我が国の中核的な機関として、地方公共団体あるいは関係団体、関係機関、それから学会等に対する連携協力、それから研修等を通ずる専門的、技術的支援というものをやって努めております。それでは、これまですべて円滑にしているかということ、これまでの法律の体系と制度運用上の課題というところでございます。まさにそれを踏まえて今回の法律案が提出されているというところでございますけれども、各行政機関で利用しています現用文書と、それから保存期間が満了して私どもの方で、公文書館で受け入れるいわゆる公文書との間で、全く文書管理体系というものが分断されております。現用文書の管理というのは、先ほどから話が出ていま

すように、行政情報公開法で規定されている。そこで定める各省庁が決める保存期間が満了したもののうちから、歴史的に重要だろうなというもの、しかも、それは内閣総理大臣と各省大臣との間で合意が成立されたものだけが公文書という形でもって私どもの方の管理に入ってくるということでございます。公文書管理というのが情報公開法に従属する形でもって規定されておった。今回の法律の中は、文書というのを、作成から保存期限満了、公文書館における公開、利用まで、一つの一貫した体系でもってつくっていただいているというところが、これは私どもにとって大変大きな喜びとするところでございます。それから、公文書館への移管の障害というところは、先ほど申しましたように、移管には内閣総理大臣と各省大臣の合意が必要ということでございますけれども、その前提として、行政文書がそもそもの確に作成されていないんじゃないか、先ほどから御指摘のようなことがございます。今回の法律の中には、行政文書を作成するための共通ルール、基準というものをつくろう、作成した文書については日本版レコードスケジュールということで、いつ保存期限が満了するのか、満了した暁にはそれは公文書館に移管するのか廃棄するのかというようなことを、作成時点でつくってしまう、決めてしまう。確かに、30年の保存ルールというのを考えると、30年というのは公務員が採用されてからある程度幹部になって、あるいは場合によると退職する。今から30年前ということちょうど第二次オイルショックのころだろうと思います。第二次オイルショックのころの文書が果たして重要かどうかというのを今の文書管理をやっている人たちに判断しろといっても、これはなかなか難しい。場合によると、もっと昔のものがある。やはり初めに、鉄は熱いうちに打てじゃないんですけれども、まだ事態が熱いうちに、これは保存しよう、これは保存しなくてもいいねというところをそこで振り分けをしていくということが出来る、しかも、それは単に行政庁の担当官の恣意によるのではなくて、基準というものがきちっとあり、そういうようなものについて、私ども国立公文書館の専門職あるいは公文書管理委員会の先生方も含めて、いろいろな形でもってチェックしながらちゃんとレコードスケジュールの運用をしていくということができれば、大変大きな進歩になるだろうというふうに感じております。

そういう意味で、今回、国立公文書館の現用

文書、単なる保存期間が満了した歴史公文書だけではなくて、現用文書に対しても実地調査をするとか中間書庫の規定が設けられる、それから、各省庁、各行政機関に対する助言あるいは研修を行うというような権限が、権限が欲しいから言っているわけじゃございませんが、そういうことで関与できる余地が非常に広まったということは、我が国の公文書を保存していくという目的に対して大変大きな力になるものだというふうに私ども喜んでおります。

今回、こういうような形で法案を御審議していただく過程の中で、今も話がありました、公文書館の職員は42人だ、これについては、また定員削減がかかるような形になっておりますから、いずれまたそれがもうちょっと減るといことになりすけれども、そういう状況。それから、予算も20億ちょっとだということも話が出ました。そういうことで、現在の公文書館の非常に貧弱な体制ということについても皆さんに御認識いただきましたし、また、我が国全体としてこういう問題にきちっと真正面から取り組んでいかないと、日本の文化、社会が厚いものになっていかないとことについての関係方面の御認識が非常に深まったんじゃないか。この法律を提出していただいて御審議いただくということが、私ども関係者にとってどんなに力強いことであるかというようなことがわかります。特に、今回の法律の中には、努力規定ですけども、地方公共団体、あるいは企業なんかも大変立派なアーカイブズを持っているわけですけども、そういうものが本当に会社の栄枯盛衰の中でどういうふうな形でもって保存されていくのかというようなこともあります。そういうようなことで、地方公共団体や民間団体における文書管理、こういうものに対する励ましとなり激励となるということであれば、大変ありがたいことだと思います。公文書館を支える社会的基盤というのが我が国は学界も含めてまだ非常に弱体でございますので、そういうことも、今後、法制面以外の期待としてぜひお願いしたいと思います。

いずれにしても、制度をつくってもそれを動かしていくのは、先ほどからお話がありますように、公務員の意識を最初にして、まずそれを動かす人たちの努力と意欲だろうと思いますし、トライアル・エラーみたいなものが絶対必要だと思いますから、そういうことで私たち自身も最大限努力してまいりますけれども、これから折々、こういう制度については、まず運用を

して、その中で直すべきものは見直しをしていくというような態度で臨むことが一番妥当なのではないかな、こう思います。ぜひ、先生方のお力でこの法律を成立させていただいて、よりよい、我が国が世界に誇れるような、記録を残し公文書を残すという文化を育てたいものだと思っています。よろしくお願ひします。(拍手) (略)

渡辺委員長 これより参考人に対する質疑に入ります。(略)

加藤(勝)委員 自由民主党の加藤勝信でございます。きょうは、参考人の皆さん方、大変お忙しい中をこうして私どもの審議にいろいろと御協力をいただくというお啓示をいただいていますこと、まず心から御礼を申し上げたいと思います。公文書等の管理に関する法律、一般の国民の皆さんから見ると割と地味な感じの法律だというふうにも受けとめられますけれども、今お話がありましたように、また、当委員会でも、参考人の方にも来ていただいて審議をするという意味では大変重要なものというふうに位置づけているわけでありまして、私も、歴史と言うとちょっとオーバーかもしれませんが、事の経緯を踏まえた行政を実施していくという意味と、また同時に、その行政が、現在もそうですが、将来に向けての評価にたえ得るような行政をしていくという意味からも大変重要なものではないかな、こういうふう認識しております。

まず最初に、既にお話の中にございましたけれども、今回の公文書の管理に関する法律をいわば制定する目的というか、意味というか、期待について、一言でそれぞれの皆さん方にちょっとまとめていただきたいと思ひます。

尾崎参考人 私は、一言で言うとしたら、やはり、しっかりとした文書管理制度をつくるということは民主主義の基盤をつくるということであると思ひしております。アメリカの公文書館のモットーというのが、デモクラシー・スターツ・ヒア、ここからデモクラシーが始まるということだそうでございますが、私も、そこから話を始めるべきではないかというように思ひます。

三宅参考人 先ほど冒頭で説明しましたが、情報公開法と公文書管理法は車の両輪である、民主主義が情報公開によって達成できる、よりよいものになるためにはまず文書が保存されていないといけないというこ

とで、いわば情報公開法は民主主義の通貨であると言われましたが、この法律はその通貨の作成に当たる部分だと考えております。

福井参考人 一言ということで申し上げますと、法律による行政の原理を補完する、内在化させるという上で大変重要な意味があるかと存じます。

菊池参考人 冒頭申しましたように、私ども日本人の先人が嘗々として築き上げてきた今日の社会、残してくれた知的情報資源というものをどうやってみんなで共有し、その中で、それを踏まえて、国民一人一人が日本の歴史というものを把握できるようにするかということ、その面で、今回の公文書等の管理法は大変意義があると思ひます。

加藤(勝)委員 ありがとうございます。一言で言うていただいて、よりクリアに整理ができたのではないかというふうに思ひしております。お話がございましたように、民主主義の基盤である、あるいは日本の歴史把握、あるいは行政の原理の内在化、こういうことで大変重要な事柄であります。そういう中で、私も20年近く行政をしておりまして、先ほどの尾崎参考人のお話の中で文化を変えるというお話があったわけですが、確かに、物をいたずらに廃棄するとかそういうレベルではなくて、日々の仕事をしようとする、それに没頭する中で、それが終わるとまた次の話が出てくる、かつてのものを管理することになかなか時間的な余裕、精神的な余裕がない。しかし他方で、仕事をする上で、過去のもののがきちんと整理されているとまたこれが非常にやりやすいわけですね。過去のものを集める時間が非常に手間取る、ある意味では、かなりの時間をそれに費やしてきている、特に行政の場合は前例というのが大変重要視される部分もこれあり、そういう意味では、行政に対するかなりの効率化というのもこれによって期待をされるんですけども、そうはいっても、今ある仕事をやっていこうという意識が非常に強い。そういう意味で、研修も含めて文化を変える、こういうことではないかなと私は認識をしたんですけども、そこのところをもう少し、どういう文化からどういう文化へ変えていこうというのか、その辺を少しお示しいただきたいと思ひます。

尾崎参考人 私自身の経験を申し上げますと、まことに恥ずかしいことであるんですけど、私が若いころは文書整理週間というのがございまして、ある週、みんな文書を整理しようということなんですね。それは、

山のように積んであった文書を崩して、一応眺めていて、それで整理して保存すればいいんですけども、整理すなわち廃棄というようなところがありまして、結局、もう今要らないものは捨ててしまう、そういうような文書の管理の仕方をしていたと思います。もちろん、非常に大切なもので、指定されていて、例えば決裁文書でありますとか、そういうものは別途きちんと保存されているわけですが、その他の文書につきましては、もうほとんど、後世のために貴重な資料として残そうというような意識が率直に言ってございませんでした。そういうものが残った、そういう心構えのままに幾ら規定を変えてもやはりだめだと思うんですね。だから、公務員である以上、自分たちのしたことがどういうことで、それはどういう目的のためになされたかというようなことがきちんと後世に伝わるような文書を、忙しいのは確かに忙しくてなかなか大変なんですけど、やはりつくる習慣というのを若い人たちに身につけてほしいと思っているわけでございます。先ほど、今の公務員の上の方の人たちはちょっと今から無理だと申し上げたのは、若い人たちにそういう文化を持ってほしい、そのためには研修が大切じゃないかな、こう思っているわけでございます。

加藤（勝）委員 ありがとうございます。ある意味では、整理をする、廃棄するというより、しっかり残していくということだということではございました。そういう意味で、今回、「管理」という中の最初に「作成」というところが出てくるわけでありまして、つくったメモとかいろいろな種類の文書、それをどう保存するかというのは次の問題として、文書化されていないものでも残しておかなきゃいけないものというのは当然出てくると思うんですが、この辺の範囲というものをどう規定していくのか。なかなか文言で書くのも難しいのではないかという気はしますけれども、イメージとして、現状に比べてどういうものが少なくとも作成はされなければならないのか、特に、通常作成されているもの以外のものとしてどういったものが想定されてくるのか、その辺に対する御認識をそれぞれの皆さんにお示しいただきたいと思います。

尾崎参考人 文書の範囲を考えてみた場合に、保存すべき文書の範囲ですが、やはり公私の別というのはあると思うんですね。私のためにつくった文書がそのまま保存されて後世に歴史的な文書として伝えられてしまうというようなのは非常におかしな話でありまし

て、したがって、それはやはり個人じゃなくて組織、公の世界でつくられたものを残すべきだろうというように私は思います。個人的なメモ、皆さんそうだと思いますけれども、ふと思いついたことなどをメモしておいたりしますけれども、それは単なるメモで、そのまま消えてしまうようなものも紙に書いた形で引き出しの中に入っているということはあるわけではございまして、それを公文書だと言うのはちょっとやはりまずいんじゃないかなというように思います。もちろん、決裁印が押してあるものでなくちゃいけないという意味じゃございません。そうじゃなくて、その他のものでも結構なんでございますが、やはり組織の中で、行政として、行政体として、その一部に入るような文書でなくてはいけないのではないかとこのように思います。

三宅参考人 文書の作成義務と文書の保存義務の関係で申しますと、公務員が文書を作成することについては情報公開法が前提になっていますから、いわゆる組織共用文書という情報公開法2条に基づく文書がまずありますね。それは、決裁、供覧文書に限らず、会議で配られるものとか部内での打ち合わせに使った文書で、決裁印の欄はないけれども重要なものだというような形で、個人のメモを除くという意味合いにおいて組織共用文書としてあるわけですから、これが公文書管理法における文書作成義務のまず大事な範囲になってくるのだと思います。その中には、先ほど申しましたように、事業の実績とか意思決定というもの以外に意思決定過程情報もございまして、やはり、公文書管理法における文書作成義務の範囲の中には、情報公開法と平行に考えるには意思決定過程情報も入れないと、ここは、情報公開の請求対象情報から、公文書管理法の適用になるときに意思決定過程文書が除外されてしまうという危険が解釈上あり得ると考えます。そうしますと、残るは個人的メモですが、この個人的メモも、非常に重要なものとしてたまたま残っているものとか、あるいは、その当時は人には渡さなかったけれども、10年、20年たってみると、やはりあのときメモをとっていたものが非常に大事だということが出てきますから、そういう個人的メモについても保存ができるような、これは、文書の保存義務の方でそういうものも含まれるような規定が望ましいのではないかと考えております。

福井参考人 保存対象としてあるいは管理対象とし

て重要な区分は、公的な文書か私的な文書か、まず原理的にはそういうことだと思います。では、私的文書あるいは公的文書の境目は何かということでございますけれども、私的か公的かというのは、公務員が、いや、これが私的だと自分で言い張るものが私的であってはならないということでございます。すなわち、給与の対価として作成されたもの、執務時間中に作成されたものは、幾ら本人が私的だと言い張っても公的文書だということは当然でございます、その観点から、情報公開法と公文書管理法ではそういった基準を明確にするということが将来の課題だと考えます。

菊池参考人 どういうものが組織共用文書でどういうものが私的な文書かということころは、これは、もちろん大きく分ければ分かりますけれども、ボーダーラインのところは、結局はその当事者がどう考えるかということころにかかっていますから、ここをぎりぎり詰めても余り有益ではないんじゃないかな、こう思うんです。私どもの方の実際に公文書の保存をしている立場からいいますと、これは大変よく文書が保存されているなというようなものもございまして、これは非常に粗末だなというところがございます。やはり、きちっと残ったものというのは、見ると頭が下がるようなものがあります。私、もしかすると記憶違いかもしれませんが、戦後の割合早い時期に労働基準法をつくったときの労働省のつくったファイルというのは大変なものでございまして、その法律案についても、単に閣議議案をとじているだけというようなものも場合によるとあるんですけれども、そうじゃなくて、第一次案、第二次案、なぜこういう労働基準法のこの規定を置くかというようなこと、逐条ごとに例えば資料がついていて、こんな厚さのものが3分冊か4分冊ぐらいある。これをつくった労働省の人たちというのは、多分、自分の仕事に誇りを持って、自分たちのやっていることをぜひ後世の人たちに見てもらいたい、参考にしてほしいということをつくっているんだろうなと実感できるようなものが残っています。そういうような形で、自分に誇りを持てるような仕事を公務員がしていくということが記録を残していく上で、まず根本になるべき話なんだろう、こう思いますから、文書をどういうものを残すかということよりも、まず残すに値するだけの仕事を皆さんやるようにしましよということ、意識を高めていくことにぜひ力を注いでいくということもあわせてやっていかなければいけな

いんじゃないか、こう思っております。

加藤（勝）委員 大変ありがとうございます。まさに、そういう面では立法府にも広げて、我々もしっかり後世に残す仕事をしていくということにつなげていかなければならないと思います。また、残りも少なかりましたので、最後に教えていただきたいと思いません。こういう形で文書管理を進めていこうとすると、今とはまた違う形でいろいろ、例えば労力も、もちろんコストもかかっていくというふうに思うのでありますけれども、公文書館というだけではなくて、通常の行政においてもやはりそれなりの配慮をしていかなないと、今の仕事に加えてこれもやれと言うのは簡単ではありますけれども、言っただけじゃできないのでありまして、やれるようにしていかなきゃいけない。そういうことも含めて、行政全体としての、そういう意味では、人的な、コスト的な支援も含めてどういった対応が必要なのか、行政経験も長い尾崎参考人にその点をお聞かせいただきたい。

引き続きまして、菊池参考人に、公文書館の関係で、先ほどちょっと参考人の中から、地方で図書館と公文書館を一緒にしたらどうかというお話もございました。そういうことも含めて、これから公文書館の位置づけが大きくなる、しかし、いろいろな意味で、行政改革を進めていく、予算の規模も限られていく、そういう中で、その辺はどのようにお考えになれるのか。先ほど、文化三大施設とかに切り分けておられましたので、それを二大にしているのかどうかなんということもございまして、その辺のお考えも含めてお示しをいただきたいと思いません。

尾崎参考人 やはり、この公文書等管理法がもし法律として成立いたしましたら、そのときがいい機会だと思います。何か役所の中にある仕事のプライオリティーとして、この管理、保存、作成、そういう問題を大いに高いところに上げていただいて、そのために時間を割く。やはり、その点についての上司の理解というのは必要だと思いますね。それから、今度の法律では、今度は法律で決まるわけですから、コンプライアンスの問題としてそれを内閣府が見ていくことができるようになります。それもやはり一つの大きなインセンティブといいますか強制になるのではないかとように思って、それに期待をいたしております。

菊池参考人 地方公共団体におきます公文書館のあり方ですが、これも、参議院に籍を置かれまして、茨

城県知事をなさった岩上二郎先生が議員立法で公文書館法というのをつくって、国立公文書館も、私どもも含めてですけれども、地方の公文書館のあり方について基本の法律をおつくりになっておられます。これによりますと、地方自治体は条例で定めるところにより、これは必置規制じゃございませんので、任意につくるということになっています。確かに、今御指摘のように、カナダの例もございまして、もう既に国内でもそういうところもございまして、奈良県なんかは、図書館情報館というような形でもって、図書館と行政情報の公文書館、両方あわせた形のものをつくっております。別に、三大文化施設と言ったから三つ別々につくらなければいけないということではなくて、カナダの例は、ライブラリー・アンド・アーカイブズ・オブ・カナダ、LAC、こう言っていますけれども、そういうものがございまして、ですから、そういうような形で、どうされるかというのはまさに地方自治体の自主的な判断でお決めになることだと思いますけれども、ただ、いずれにしても、公文書館的な、きちっと記録を残していくという機能はどこでもある方がいいなと思います。残念ながら、まだ都道府県の中で30ぐらいしかない、まだないところがたくさんございまして、政令市の中でも半分以下というような状況ですから、そういうようなものをぜひ整備していただきたいなと。どういう形でもいいんです。中越地震でもって被害を受けたところは、廃校になった学校の校舎をまずとりあえず村役場の資料を入れるところにしよう、保存場所にしようということでもって一生懸命頑張られたところもございまして、そういうような形でいうと、決して箱物をつくれとか何かということじゃなくて、児童が少なくなってきた学校のところでまず保存しようということがあってもいいし、そこをお決めになるのはまさに自治体、それぞれの自治体の当局者と住民の方々だ。私どもはそれに対してできるだけの支援をしていきたい、こう思っております。

加藤（勝）委員 どうもありがとうございます。以上で質問を終わらせていただきます。

佐々木（隆）委員 民主党の佐々木でございます。きょう、4人の参考人にはいろいろ貴重な意見を賜りました。これから我々のこの法案審議に当たって、きょうの提言などを踏まえてしっかりとやっていかなければならないと改めて考えさせていただいたところでご

ざいます。余り時間を与えられておりませんので、早速質問をさせていただきたいと思うんです。

私は、常日ごろといたしますが、この課題にかかわらず、今までの行政、役所というところは入り口規制をずっとしてきたわけですね。いわゆる許認可という入り口規制をしてきて、8年から10年ぐらしかけてですが、その規制を緩和したわけですね。ところが、もともと入り口規制、事前規制の国でしたから、行政の中に事後監視の体制というのが余りとられていないんですね。だから、事前を緩和したわ、事後も規制はしなかったわということに、今、例えば食品安全の問題とか、いろいろな問題が出てきている。私は、この文書管理もある意味で、これは入り口規制も何もあったわけではありませんけれども、行政が事後規制をどうする、事後監視をどうするというところに踏み込んでいかなきゃならない時代を迎えていて、その一つとして当然出てくるべくして出てきた課題なのではないかというふうに思っております。そういう意味でも、行政の公文書管理というのは極めて重要な法律だというふうに私は思っております。先ほど尾崎参考人から公務員の意識、文化を変えるというお話がありましたが、私もまさにそうだと思うんです。そういう意味で、尾崎参考人が有識者会議の座長もされておられましたので、その報告書をまとめられた立場も含めて、今度出てきた法案との関係をちょっとお伺いしたいというふうに思うんですね。最終報告では、「国民の貴重な共有財産」それから「国民の知的資源」というようなことを言われているわけでありまして、そのことが必ずしも今度の法律の中に表現されていないのではないかと。いうふうに私は思っているんですが、そのことについてお伺いをいたします。

もう一つは、作成文書の定義と、先ほど来話が出ております意思形成過程等の文書作成の義務、これについて、最終報告書では、「作成・整理・保存」の「方向性」で、経緯も含めた意思形成過程や事務、業務の実績を跡づけができるようにするというふうに提言されているわけですが、まずこの二つのことについて、今度の法案と見比べて、尾崎参考人の御意見をいただきたいと思っております。

尾崎参考人 私どもの有識者会議では、全部公開でいたしまして、それで、本当に自由に発言をして、まとめ上げた意見というの、できるだけ委員の生の声に近いものでまとめたいと思っておりました。したがって

て、あそこに書いてある報告と法律用語は違うと思います。私どもが法律用語で議論をしていましたら本当に有識者の会としての意味がないというように思いましたので、できるだけ委員の生の声を使って報告を書くというようにいたしました。それが、行政の世界で見ると、やや違和感があるのかもかもしれません。しかし、私たちの意図を酌み取っていただいて、それでその法律を書いていただく、それは法律をつくることの仕事である。私どもは、どういうことが我々の関心事であり、どういうことをしてほしいと思っているかということをお私たちの言葉で言うということでございました。それから、意思形成過程について、これは本当に強い意見でございました。したがって、意思形成過程というのは、皆さん圧倒的にそういう意見でございましたから、かなりはっきりと書いてございます。これは、有識者会議ではこういう意見であった、しかもそれは非常に強い意見であったということをお御承知の上で法律をつくっていただきたいというのが私どもの考えであります。ただ、現段階では政令や何かはまだいろいろ任されておりますので、これから政令をつくるときに、今までは、意思決定の経緯については余り文書にされていない例もあると思うんですね。今度は、新しくそういうものを文書にする、必ずそういうものを文書として残すという文化ができるような、そういう手段を講じていただきたいと存じております。ぜひお願いしたいと思っております。

佐々木（隆）委員 時間がありませんので、次に移らせていただきます。後ほど時間があればもう少しお伺いしたいと思います。三宅参考人にお伺いをさせていただきます。今、尾崎参考人にも1条にかかわる貴重な共有財産、公共財の話についてお伺いをさせていただきましたが、三宅参考人は、市民、国民という立場で意見書をまとめられたというふうにお思われます。その中には公共財ということにプラス説明責任というのが書かれているんですが、説明責任というのは、これは行政側の話でありまして、国民の側から言ったら知る権利ということになるわけですが、このことなどを含めて、第一章の部分の内容が意見書の意思が反映されているというふうにお思われるのかどうかということについてお伺いをしたいと思いますし、決定した政策はもちろんですけれども、今もお伺いいたしました、立案形成過程ですね、そのことについての知る権利についてどうお考えになっておられ

るのか。それから、保存期間、移管、廃棄の権限というのが時々この法律の中で出てくるので私は非常に気になるんですが、行政機関の長にゆだねられているという仕組みになっているわけですが、このことについて。この三点、お伺いをいたします。

三宅参考人 先ほど加藤議員の、制定の目的、意義のところ民主主義の通貨であるということをお申しましたが、最終報告ですとこれは国民の共有財産という言葉で、最終報告は法律的な文言にとどまらずお書きになったということですが、私、先ほど申しましたように、法案になったときに最終報告とずれてきて、いささか小ぶりな法律になったということをお申しました。そういう意味では、手がたい官僚的文章が1条になっているんだと思うんですが、少なくとも、国民の共有財産、知的資源とか公共財、そういうようなところをできる限り従前の法律に照らしてもう一つ入れていただいて、市民の立場から、説明責任という役所の義務のような形ですが、責務ですから義務ほど強くありません、努力精神条項というような形のものになっておりますので、国民主権の理念に基づきというところがございますが、やはり公共財なり知的資源としての公文書の保存をするんだという視点をしっかり入れていただきたいと思っております。先ほどカナダの話が出ましたが、知的資源を総合的に保管、保存、利用するためのものとして、図書館と公文書館を統合するということが一つのポリシーになっていると調査のときに思いましたので、そういうところを一つ入れていただければと思うところでございます。

それから、作成文書の件ですが、条文上では「意思決定」になっているものですから、決定後のものという解釈になるとやはり非常に狭いだろうと思っております。先ほど御提案しましたように、情報公開法の5条のいわゆる審議、協議、検討の文書ということをお明記することによって、これはできればやはり法案に入れていただいた方がはっきりすると思うんですが、そういうところで、意思決定過程の情報も本来作成しなきゃいけないんですということをおはっきりさせておく必要があるかと考えております。それから、保存、移管、廃棄の権限ですが、先ほど、財務省の沖縄返還の記録について原資料がなくなっているのは大変残念だということをお申しましたが、行政機関側が、これはもう要らないだろう、新しい歴史の本も書けたんだからもう要らない、捨てちゃおうというところに、後世の歴史

家が、いや、ちょっと待ってくれ、検証したいんだということがやはり出てくるんだろうと思いますので、そこのところを内閣総理大臣の方が廃棄についての最終の承認をするような手続をぜひ入れていただいて、いわゆる第三者の機関のチェック、それで、内閣総理大臣のもとには公文書管理委員会が今度できますから、公文書管理委員会に諮問するような手続も入れていただいて、第三者のチェックが内閣総理大臣の名のもとで入るような形の制度にすると、いたずらに文書が廃棄されるということはなくなるのではないかと考えているところがございます。

佐々木（隆）委員 今、三宅参考人からお話のあった、管理委員会にかかわってもう一点お伺いしたいんですが、公文書管理推進会議というのを提唱されておられるというふうに思うんですが、このところを通じて、さっきから話の出ております、行政だけでなく各方面との協議だとかということについての運用などをしていってはどうかということについて、もしもう少し具体的に御提言があれば伺いたい。もう一つは、特別の法人にするべきだということも提言されているわけですが、ここについて、なぜそうなのかということについて。この二点、お伺いをいたします。

三宅参考人 実は、尾崎座長のもとでの有識者会議には国会や裁判所のメンバーもオブザーバーとして参加したということ聞いておりますが、一堂に会して国の公文書のあり方について協議できたことは大変よかったということ司法の者からも聞いております。それが、今回この法律で一段落してしまって、国会や裁判所の公文書の管理がとまってしまうのは非常に危惧をしたところございまして、男女共同参画会議のように国の三権を問わず広く議論できる場をさらに残したらどうかということで、それは、一応、日本司法支援センターなどは裁判所のメンバーも入って、法務省所管の独立行政法人ですが裁判所の関係者も入って検討するというものもありますので、ぜひそういう、それができなければ、公文書管理委員会にオブザーバーで参加できるようなものでもいいかと思うんですけれども、やたらと機関、組織をつくって、ずうたいが大きくなると国の財政上ちょっと大変だというような議論にもなるとすると問題の点はあるかもしれませんが、やはり機能としては、国の三権で公文書の管理を扱うということをお願いしていただければと思うところがございます。そういう意味では、独立行政法人としての

国立公文書館というものが、三権の一翼を担う行政の一末端組織というよりは、国会や裁判所の方でも情報提供がよりしやすいようにするには、特別の法人というものの方がいいのではないかと考えたところがございます。

佐々木（隆）委員 次に、福井参考人にお伺いをいたします。福井参考人は、先ほど、行政経験もおありだというお話と、今は学者の立場でいろいろ提言をいただいているわけですが、その中で、先ほど来もかなり厳しい提言をされてこられました、公共財の保存方法とかアクセスとかということについて八点左右述べられました。その中で、特に、第三者機関の問題とか、プロセスの記録、今の立案プロセスということになるんだと思いますが、それと生データについても触れておられました。その点について、できれば簡潔にお願いをいたします。

福井参考人 お答え申し上げます。第三者機関についてでございますが、第三者機関の場合のやはり立場が非常に重要でございまして、現在は行政機関内部でのチェックということになっています。行政機関内部の場合にも、当該官庁が行う場合とほかの官庁が行う場合、これは後者の方が当然望ましいと思いますが、本来は、例えば行政のそういった情報開示やあるいは公文書保存に関する最終的な意思決定は、議院内閣制でありますので、国会に直属の形で機関が設けられるのがファーストベストではないかと思っております。ただ、できるだけ利害関係を遮断するという観点から、仮に行政内部に置かれる場合にも非常に重要でありまして、そういった運用上の行為規範についてもできるだけ実体化することが望ましいと考えております。

第二に、プロセスに関する情報でございますが、これはもう私るる申し上げたとおりでございますけれども、勤務時間中あるいは執務の一部として作成した文書が公のものでないということは、私にはちょっと常識的に考えられないわけでございます。あとは、それが公共財であることは当然として、そういったものを余りに細かいものまで保存対象にすると、それは費用がかかり過ぎるという問題は当然考慮すべきでございますが、個人的だと本人が言い張るからというような、そういう議論はやはり通用しないのではないかと私は存じます。それから、生データでございますが、この生データの問題も、一種の費用対便益といったことは当然考える必要がありますけれども、生に近いデータ

が加工、検索しやすい形で手に入るということは、やはり国民が行政を検証する上で大変重要な観点でありまして、そういう意味で、できるだけオリジナルに近いものも極力残す、情報開示の対象にするということの枠組みは重要かと思えます。

佐々木（隆）委員 ありがとうございます。時間がなくなってまいりましたので、菊池参考人にお伺いをいたします。私も、この公文書管理法というものが、先ほどお話がありました、公務員の意識を変える、文化を変えるという意味で、本当に非常に重要だということに思っております。文化を変えていくためには何よりも人材だと思えますね。これは二つ私は考えなければいけないんだと思えますが、公文書管理をする側のいわゆる専門家をどうやって育てていくのかということと、もう一つは、行政側の、そこを担当する人たちの意識をどう変えていくのかという二つの課題、これは同時にやっていかなければいけない課題だと思えますね。そういうことの必要性といいますか、本当のプロを育てなければ、もう一点、中間書庫のことについてもお聞きしたいんですが、例えば中間書庫というものをいずれつくるようになっていくとすれば、私は、そこに基本的にすべてのもの行って、そこで専門家が必要かどうかということ判断するというのが一番望ましい形だと思えます。そういった意味で、先ほど事前規制から事後監視に変わったと言ったのは、入り口というのは5人ぐらいいれば許認可ですから大体間に合うんですけれども、事後監視というのはもっと、その3倍ぐらい人がいなきゃ本来だめなものなんです。そういった意味でいっても、中間書庫についての必要性についてのお考えと、その人材をどうやって育てていくのかということについてお伺いをいたします。

菊池参考人 大変ありがたい御指摘をいただきました。私、先ほどちょっと申し述べるのをはしょったものですから、その部分は十分じゃなかったと思います。国立公文書館、私どもの方の施設とそれから人員を強化していただければそれでうまいかということ、そんなことはなくて、実際は、各省庁で毎日毎日あるいは毎年毎年文書管理に携わってくれる人たち、各省庁にもきちっとしたそういう体制ができないと、とてもいい仕事ができるわけじゃございません。そういうような面という、公文書館サイドでの専門家とは別に各省庁にも人が要るだろうという御指摘は、まさにそ

のとおりでございまして、ありがとうございます。

それから、中間書庫にどの程度の専門家が要るかというのは、中間書庫のあり方についてどのくらいの機能を持たせるかというところのやり方だと思えます。アメリカなんかでも、2500人ぐらいいるぞと言うんですけれども、中間書庫をレコードセンターというふうに言っています。そこはどちらかという工場みたいな形の、保存施設であり工場であり、そこでは余り評価、選別というのはやっていないんですね。ですから、そういうふうな意味でいうと、どちらかという、そこはテクニカルな人たちがたくさんいるというような状況です。我が国の中間書庫をどういう形でもってこれから組み上げていくかによって、そういう中間書庫にどういう人を何人ぐらい配置するかということが決まってくると思えますけれども、いずれにしても、今、我が国全体としてこういう仕事に携わるような人がいません。私も、そういうことでもって、このところ、公文書館でも研修とか職員養成というのに力を大変入れていまして、地方公共団体あるいは独立行政法人、国立大学法人なんという方たちも来てくれるようになりまして、大変需要がふえてきていますけれども、まだまだとても足りません。大学なんかでもアーカイブ専攻なんというのがやっとでき始めたところまでございまして、そういうような面という、私も努力しますけれども、もう少し日本の各方面でも人の養成ということを大学等とも手を携えてやっていきたいと思えますし、ぜひ御支援を賜りたいと思えます。

佐々木（隆）委員 ありがとうございます。時間でございまして、終わらせていただきます。

田端委員 公明党の田端でございます。4人の参考人の先生方、きょうは大変にありがとうございます。非常に触発される御意見をいただきまして、心から感謝申し上げます。最初に、まず菊池参考人にお尋ねいたします。先ほど、日本は100年おくられているという、本当に実感のこもったお話がございました。そういう意味では、ようやく欧米並みに、まず一步その途についたのかなという思いもいたしますが、だからこそ、非常に大変大事なテーマだと。それで、実は、まず国立公文書館法との関係で、この国立公文書館法でも、第1条のところ「国の機関の保管に係る公文書等の保存のために必要な措置等を定めることにより、独立行政法人国立公文書館又は国の機関の保管に係る歴史

資料として重要な公文書等の適切な保存及び利用」云々、こうなっています。ここでは、一貫して「歴史資料として重要な公文書」、こういう表現でこの法律は成り立っていると思いますが、そういう意味では、今回のこの法律と整合性がちゃんととれているのかどうかというのが私の尋ねたいところでありまして、ここで言うところの歴史的に重要な公文書という位置づけが何か少し限定されているような気がしてならないんですが、その点、いかがでしょうか。

菊池参考人 これは「歴史資料として重要な」というところで非常に幅広く読んでいるんだろう、こういうふうには私どもは思いますし、そう言わざるを得ないというのが実の立場です。私個人としては、歴史資料というのは歴史家のためだけではなくて、先ほど申しましたように、国民一人一人が日本の国、社会の歴史、歩みというものを実感でき、把握できるようなもの。そういうような意味でいうと、歴史資料というのは決して乾いた、古びた書類、資料だということではなくて、文化の薫り豊かなものの中にはあると思いますし、それをよく見ることによって学術研究に結びつけることができるというものもありますし、ああそうか、あのころの人というのはこういう物事の考え方をしていたんだなということが後になってわかるというようなものもある。そういうものの総体を含めて、歴史資料として重要なということ。だから、決して歴史学のためにだけ奉仕する公文書館ではないということをぜひ御理解いただきたいと思います。

田端委員 ありがとうございます。そうしますと、個人あるいは民間と言っているのかもわかりませんが、例えば政治家が回顧録とかそういったこと等々、今までもたくさんそういう例があります、あるいはまた新聞、雑誌等、過去にさかのぼってのそういう歴史資料を積み重ねた論文を発表されたり書かれたりとか、こういうことも広い意味では歴史資料になり、広い意味では公文書ということにもなっていくのではないのかな、こんな思いもしますが、その辺はどこからどこまでという線がどこで引られるのかというのは非常に難しいかと思いますが、その点、重ねてちょっとお伺いしたいと思います。

菊池参考人 「歴史資料として重要な」というのが非常に幅広いというのは、確かに御指摘のとおりです。公文書という形で公文書館に入ってくるものは、各行政機関あるいは国会や司法部も含めて国の機関から移

管という形で入ってくるという形が原則なものですから、そういう意味でいうと、やはり基本的に言うと、全く個人が書いた日記だとか何かというのが果たして入るのかどうかというところは、そこまでは広がらないというのが通常の公文書の範囲だろうと思うんです。公的機関から移管されてくる公文書の中には、なかなかそういうものは入りにくいかなと。ただ、今回の法律の中には、私ども国立公文書館には、寄贈や寄託で文書が入ってくるというようなものも私どもがお預かりすることができるように法律で規定していただきましたから、そういうものが将来は入ってくる余地があるということでございます。

田端委員 ありがとうございます。そうしますと、私は、国会図書館等との関係がそのところは非常に大きくなっていくんだろう、こう思います。それで、有識者会議の座長ということで、尾崎参考人にはきょうは議論のおまとめの中のお話を実感もっていただきまして、大変ありがとうございます。お話を伺っていて、私も、今回のこの法律の制定が公務員の意識改革、そして大きく文化を変えるあるいは行革に通じるということは、大変格調が高いといえますか目標の高い、素晴らしいことだ、こう思います。そういう目標を高くすればするほど、果たして現実が、例えば公務員の意識改革、これから行くんだから、まだそこまで行っていない、だけれども目指さなきゃならない。そういう意味で、一応法律はここででき上がったというか、これからそれが実施される。これから何が足りないんだろう、この法律が仮に施行になって、本当の意識改革あるいは文化の改革にまで本当に行くだろうか、ちょっと悲観的かも知れませんが、そういう思いがしています。座長としてまとめられた御意見の中で、そこはどういうふうな御認識で、そして法案との関係で、その思いが法案の中にどういうふうに出ているのか、その辺のところをお願いしたいと思います。

尾崎参考人 確かに、公務員の文化を変えるというのは、そう急速にできるかどうか。法の制定というのは非常にいい機会になると思います。これで随分進歩すると思います。先ほど、私どもの若かったころの大変恥ずかしい話を申し上げたわけでございますけれども、情報公開法などを経まして、現在の役所のレベルはそこまでひどいというものではなくなっている、それなりにやはり向上をしているわけでございます。特に、有識者会議が創設されました直後に、ただいまお

席にいらっしゃいませんけれども、初代の上川陽子大臣が全部各省を回ってくださいます、そして各省の文書管理のあり方を実際に直接職員に当たって聞いてくださった。これで随分雰囲気ぐっと締まってきたという感じを受けました。そういうことで、法律の中には、コンプライアンスで内閣から勧告したりできますから、そういうようなことを重ねていけばやはり文化は次第に変わってきて、自分たちの大切な仕事として公文書管理の問題があるんだということが自然と理解されてくる。それが身についた公務員を育てなくちゃいけないと思うわけですね。そこで、研修というのが非常に大切で、初任者の段階から何回かに分けてやはり研修をしなくてはいけないんじゃないか。中間管理職になったとき、管理職になったとき、やはりそれぞれに研修が必要ではないかというふうに思っております。それと、やはりそういうことを世の中が評価してくれないと張り合いがございませんので、そこは私は実はマスコミに期待をしております、こういう情報管理の問題はまさにマスコミの仕事と隣り合わせでございますので、ぜひこの点について公務員を励ましてやっていただいて、新しい文化が行き渡るように御協力いただけたらと思っております。

田端委員 ありがとうございます。それで、実は先ほど三宅参考人のお話の中で、福田官房長官の御指示でしたが、アメリカ等を視察されたというお話がございまして、そういった先進国におけるすぐれた体制といたしますか、それを目の当たりにされているいろいろなことにお感じになられたということでございます。三宅参考人のお話をずっと聞いていたり、このチャートを見ていると、公文書管理担当大臣があつて、そして公文書管理庁がそこにあって、その上に内閣総理大臣が総まとめという形である、こういう一つの、まさに行政改革そのものに当たる大変大きな視点に立ったことをベースにお考えになっているということがよくわかります。それはつまり、視察をされ、あるいは当時の官房長官の福田前総理の意識の中にも果たしてこういうことがあったのかな。ということは、先ほど尾崎参考人がおっしゃっているような、大きな行革であり文化を変えるんだということとここは話が一致してくるんですが、三宅参考人は実際にそういった関係の中でここにずっと携わってきて、まだこの法律ではそこまでは行っていませんが、しかし、やがて将来はこういう大きな構図を持ってやっていきたいんだ、こうい

う思い、そして、最初にこのことを発案といたしますか発起された福田前総理の思いとその辺はつながっているというふうに理解していいんでしょうか。

三宅参考人 たしか福田前総理は、御自分が主宰された懇談会の席でも、よく30分とか、あいさつだけではなくて会議にそのままおられて非常にお話をされていた。また、御自身がアメリカの公文書館で、たしか空襲で焼ける前の郷里の地図をまだ民間人であった若いときにいただいた、そういうアメリカのお話をされたりしております、やはり先進国と肩を並べられるだけの公文書館のあり方ということを構想されていたと思うんです。最終報告の中にも、考え方の一つとして、公文書管理庁と、先ほど申しました特別の法人のような組織が本来あるべきだということになった思いは、やはりそういうところに最終報告でも含まれていたと思うんですが、いささか小ぶりの法律になった。先ほど申しましたけれども、公文書管理委員会とそれを担当する事務局の職員は10名程度の、10名になるかならないかぐらいのものだということで、小さく生まれるということのようなものですから、本当は大きく産んでほしいところですが、少なくとも、小さく産んでも大きく育てられるような手がかりをぜひ国会の中で入れていただいて、福田前総理の思いを実現させていただくことは日本の国民全部の思いだということにつながっていくと思いますので、ぜひともこの点は、この審議の中でも御反映させていただきたいところだと考えております。

田端委員 よくわかりました。私も、実は今回、この法律について少し皆さん方からも勉強させていただいて、初めて、この奥の深さといいますか、そういうことを今実感しているわけでございます。そういった意味では、ぜひ小さく産んで大きく育てる方向に我々も努力していきたい、こう思います。さて、それで、三宅参考人のお話の中に、中間書庫を設置して将来的にはこれを、それこそ大きく育てる。そして、例えば、これは公文書管理庁の所管ということに図式ではなるんだろうと思うんですけれども、そうなっていけば確かに公務員の意識は大きく変わるんだろう、こう思います。だから、そういう方向を目指さなければならないということもよくわかりますが、各省の中にそういうものをつくるという、この意味の大きさというのは大変なことだと思うんですけれども、その辺のところはどうでしょうか。

三宅参考人 先ほどの中間書庫の件でございますが、これは、私も委員を務めさせていただきました懇談会の中では、霞が関に近いところに一つ大きなものをつくるという話とともに、各省庁の中にも中間書庫のようなものをつくって、外の書庫に入れるか、各省庁の中の間書庫的なものに入れるか、その両方があるのもいいんじゃないかという議論をしたことを覚えております。そういう意味では、各省庁の中にも中間書庫的なものをつくる、あるいはこれを中間書庫の一翼を担うものとして位置づけるということが法文上でもはっきりしますと、これはやはり、先ほど尾崎委員からもありましたように、公文書の管理が役所の中の業務として非常にステータスの高いものになるかと考えているところでございますので、各省の中にも中間書庫をつくるような方向づけで検討していただくことは大変いいことではないかと考えております。

田端委員 それで、福井参考人にお尋ねしたいと思いますが、福井参考人は大変お詳しくて、いろいろなことを御研究なさっているということでございます。私は、将来的にはやはり、国会図書館がいいのかどうか分かりませんが、立法府の公文書、そして司法の関係の公文書、公文書も三権整えなければ、今回は行政でいっていますが、将来的には本当の意味の公文書というのはそういう形が必要なんだろう。そうすると、相当時間は先のことになるのかなとは思いますが、しかし、その第一歩が行政の中でしっかりここで位置づけられるということは大変大きいと思っておりますが、福井参考人の御意見をお願いしたいと思います。

福井参考人 全くおっしゃるとおりと存じます。今回の第一歩は大変大きいことはもう間違いないわけでございますが、ただ、方向としては、国家機能が立法、司法、行政と三権にわたりまして、しかも、そのそれぞれが極めて重要な役割を果たしていることからいたしますと、国民にとっては、情報開示の点でも公文書の保存の点でも、やはり同様にアクセスができるということは望ましい方向でありまして、ぜひそのような方向を目指していただければと存じます。その判断は、やはり直接には立法府が行うことになるものだと思います。

田端委員 ありがとうございます。まだまだお尋ねしたいんですが、時間が来たようでございます。菊池参考人、これから体制づくり、また研修とか職員の質の向上とか、いろいろとまだ大変御努力いただく必要

があるかと思いますが、ぜひ頑張っていただいて、法律の施行と相まって、どうぞまた、より高い理想に向かって御健闘をお願いしたいと思います。きょうは先生方、どうもありがとうございました。以上で終わります。

吉井委員 日本共産党の吉井英勝です。きょうは、4人の参考人の皆さんには大変貴重なお話をお聞かせいただき、ありがとうございます。それで、四人の皆さんにそれぞれのお考えというものを伺いたいんですが、伺いたい内容につきましては、一つ、尾崎参考人も、昨年学習院大学で開かれた記録管理学会で講演されたものとか、それから、三宅参考人のお書きになった、市民の権利、自由を広げることに関する図書の中でお述べになったものなど、中間書庫の問題についていろいろ論じておられますが、例えば日弁連の方の意見書では中間書庫については非現用文書、三宅参考人の方は現用文書を含めてのお考えを、お書きになったものでは書いておられました。私、現用文書も非現用文書も含めて、ここのところの考え方というものをお聞きしておきたいのは、各省庁が持っている文書を、省庁の判断だけで、これは残しましょう、廃棄しましょうというふうに簡単にいくと、やはりまずいと思うんですね。それは、どういう形にしる中間書庫で一度預かって、中間書庫ともう一つ大事なのが、基準の作成だと思うんですね。第三者機関等で基準を作成して、その基準に基づいて評価をして、これは原本は例えば公文書館が持っていたとしても、コピーは、やはり現用文書の場合ですと当然必要なわけですから、あるいはそこまで現用文書を中間書庫へ移すかどうかということはあるんですが、原本というものは各省庁の方で、使わないと仕事になりませんから、それは戻すと、これは廃棄するとか、これは30年保存にするのか、あるいはさらに永久保存という扱いにするのかとか、判断基準を設けてきちんとした判断をする。それは、できるだけ客観的立場で判断できる委員会がいいと思うんですが、その判断をして、それに基づいて大事なものは公文書館できちんと管理していくというふうな、そういうことが大事なのではないかなというふうに思うんです。この中間書庫と、基準をどうつくるか、基準に基づいてどう判断するのかということについて、4人の参考人の方からそれぞれのお考えというものを伺いたいと思いますので、よろしく願います。

尾崎参考人 先生のおっしゃりますとおり、中間書庫の果たす役割は非常に大きいと思います。今回の法律では、最初に文書を作成したときに、先々のスケジュールまで作成者が考えてつくるわけでございますね。そういうデータがついてファイルが保存されることになるわけでございますが、例えば、そこで10年先に廃棄あるいは10年先に国立公文書館の方に移管するとか、そう書いてあったとしても、実際に現用文書として使っておりますときに、もうこれは公文書館に渡してしまっても大丈夫だというようなことも起こり得るわけですね。ですから、中間書庫に一遍入れまして、そこで検討して、場合によっては、もう各省庁が抱え込んでいないで公文書館に渡すというような判断もあり得るわけでございます。そこで、その際に各省庁が自分で判断するのがなかなか難しいところがございますので、いわゆるアーキビストと言われておりますような方、専門家を養成して、そういう方々が公文書館なら公文書館に籍を置いて、出かけて行って相談できるような体制、そのぐらいの陣容を持っていれば中間書庫というのは生きるのではないかと考えております。中間書庫は非常に大切な問題であるというように考えておまして、ぜひ実効性のある、いい中間書庫をつくっていただきたいと存じております。

三宅参考人 日弁連の意見書の中では、6ページで、「内閣府または国立公文書館が、各行政機関の非現用文書をすべて受け入れることができる中間書庫」ということでまず書いてありますが、これは、要らなくなった行政機関が考えたものは、基本的に全部まずそこに入れるべきだと考えたところの意味でございます。現用の文書の中で、今回の法律によりまして5条5項で、レコードスケジュールを立てて移管するものと廃棄するものの二つに分ける。その分けたところのものが、国立公文書館法の11条1項2号で「行政機関からの委託を受けて、行政文書の保存を行う」ということで、移管の措置をとるべきことが定められたものに限るということで、ここは現用文書のものも含んでいるということです。私も、現用文書で、まず廃棄すべきものを廃棄する、廃棄すべきものは除いて移管すべきものだけということでは少しまだ問題があるのではないかと考えておまして、とにかく廃棄については内閣総理大臣の承認を得るべきだと。それで、それ以外のもので、要らなくなった、役所にあつて今は使

わないというものはとにかく一たん倉庫に入れるという形で、やはり現用の文書も中間書庫に入れるという形をとるべきではないかと考えております。意見書の中ではちょっとその辺が、せっかくの考えが全部、要は法案に書かれたものに即して考えておりますが、昨年の10月の意見書の中では、最終報告に反映させていただくべく、もう少しその辺のことを踏まえて考えておりますので、日弁連のホームページ等で参考にしていただければと考えております。

福井参考人 中間書庫に関しましても、現用文書も含め、幅広く残すということが適切だと考えます。

菊池参考人 確かに、文書の種類によって30年の保存とかの保存期間が設定されて、それはレコードスケジュールで設定されるわけですが、それでも、その役所の中でもって30年間ずっと持っていて常時活用するかというと、そうじゃなくて、情報公開の請求が出てきたときには、作成、接受官庁としてそれを国民に対してお示しする。これはまさに、公文書館で閲覧請求に対応して閲覧に供するというのとはまた違う意味の情報公開法に基づく。では、その間の管理というものをずっと各省庁の現用文書の書庫の中でやるかということ、これはまたその必要性もないかもしれない。だから、そこは中間書庫で見る。それで、中間書庫に持っていくのは、将来いずれ公文書館に移管すべきものというような限定でもって多分やることになると思いますから、そういう意味でいうと、まだあくまでも現用文書だぞということが一つの前提だと思います。中間書庫をどういうふうな制度設計にするか。中間書庫についてどこまで、どのぐらいのものを義務的に設置するのか。先ほど三宅参考人がおっしゃったように、各省庁にも書庫があるんだから、そこできちっと分別、管理してもらえれば、それをもって中間書庫と言ってもいいじゃないかという考え方もあります。これは経済効率性でいうとそういうことだろうと思いますが、いずれにしても、これからよく考えていかなければならないことだと思います。これは基本的には、長い保存期間中にちゃんと国民からの開示請求にこたえられるような体制をとっておくということが一つ、保存期間中に散逸したり滅失したり誤廃棄されたりすることがないようにということがまさに主眼でございますので、そういう形での制度設計が考えられるべきだと思います。

吉井委員 今、中間書庫の問題とともにもう一つお

聞きしておきたかったのは、要するに、廃棄するのか保存するのか、その保存が30年なのかいわば永久保存になるのかとか、それから廃棄する以前の段階でも、廃棄までに短い期間、3年か5年かとか、どういう基準を設けるか、この基準をやはり客観的な機関でまず作成すること。それから、中間書庫で預かっているものについても、それをどうするのかについての判断をどういう機関でもって行うのかということで、それは第三者機能的なものを考えてつくることが適切なのかどうかとか、もちろん、そのときには司書資格とか学芸員資格とかいろいろなことも、あるいは多方面の有識者の方ということもかかってくるかと思いますが、どういふふうにして基準をつくるのかということと、基準に基づいてどう評価するのか、その点についてのお考えというものを4人の参考人の方から伺いたいと思います。

尾崎参考人 現在でも、この種の文書は何年保存であるという基準はあるんですね。それが十分かどうかという問題はあるわけですが、恐らく、現在存在する基準をもとにして、新しい目で新たな基準がつけられるのではないかというふうに思います。その場合には、公文書管理委員会に当然相談なさることになりますから、そこでいろいろ、第三者といいますか有識者の意見も反映されるということになるのだらうと思っております。

三宅参考人 現行の法律案によりますと公文書管理委員会がござりますが、文書の廃棄、保存の基準等につきましては、公文書管理委員会が諮問を受けて、十分そこで検討していただいて基準をつくっていただくということがやはり大事ではないかなと考えております。私どもは、その背後に公文書管理についての推進会議のようなものを考えておまして、そこで国民の意見も反映できるような、バックアップのようなことができるものがあつた方が、国民、日本国全体で公文書の管理という文化レベルを引き上げるための後追い、フォローアップができるようなものがあつていいのではないかなと考えて、推進会議的なものを提案させていただいたところです。それから、廃棄と保存の基準ですが、今も情報公開法の施行令に基づいて、各省庁が廃棄するもの、1年以内に廃棄してもいいものと、1年保存、3年、5年、10年、30年とござりますが、行政ファイル管理簿でこういう文書を保管していますということをするんですが、問題なのは、行政文書管理

簿のタイトルで検索しても出てこないという問題があります。行政文書ファイル管理簿のつくり方のようなものもきっちりやらないと、例えばC型肝炎の資料とかいっても出てこないというようなことを学者の意見として聞いたことがございますが、タイトル名をなかなか検索できないように書いてしまうと、検索できない問題がある。そういう具体的なところも詰めていく必要があるのだらうと考えています。

福井参考人 文書の保存、廃棄は、やはりできるだけ客観的基準で、事の軽重に応じてということが一般論としては重要かと思いますが、ただ、保存、廃棄の問題を考えると、先ほども申し上げましたが、電子化技術の進展を踏まえると、原本の保存、廃棄の問題と、電子化されたものの保存、廃棄の問題は全く次元が異なると思います。原本は、これだけの技術の進展のもとでは、ほどほどに廃棄するということがそれほど支障がないと思うんですね。むしろ、原本の保存コストの観点から短く設定せざるを得なかったということ電子化で代替させるのであれば、相当幅広い文書、これまでは捨てていたようなものでも電子化情報としては永久保存するということが、技術的にもコスト的にもこれまでよりははるかに容易なわけですから、そういう区分した考え方で保存、廃棄を考えていくことが適切だと思います。

菊池参考人 行政文書ファイルのつくり方とか保存期間だとか、それから保存期限が終了した後の処理の方法だとかということについては、基本的に、多くの事項についてちゃんとした基準を政令によりつくって、それでそういうようなものにとつて処理されるようにする。しかも、その制定に当たっては、内閣総理大臣が主務大臣としてちゃんと公文書管理委員会なりに意見を聞くというような形のことをやって、そういう仕組みもあちらこちらに入っておりますので、そういう面で全くずさんな形になってしまうということはないのではないかと、こういうふうに考えています。

吉井委員 この問題、どういう基準をつくってどう評価するかということの大事さについては、実はこの間この委員会でもやったんですけども、アメリカの公文書館では30年たつて公開されて、日本の方にははずなのに不存だ。ですから、そういう点では、これからやはりその基準をきちんとし、基準に基づいての評価をきちんとしないと、先ほど福井参考人からもお示しいただいたようないろいろな事例が出てまい

りますから、そこは非常に大事なところではないかというふうに思っているんです。菊池参考人にお伺いしておきたいのは、やはりこういう問題になりますと、中間書庫にしる公文書館にしる、専門家ですね、司書資格を持っている方とか、歴史にしる美術にしる学芸員の資格を持っている方、どれだけ専門家をきちんと抱えていくかということと、もちろん養成するというのも大事なんですけど、そういう点で、体制をちゃんとしないと、箱は立派なものができるんだけど中身はさっぱりだということになってしまっただけでは余り意味がありませんから。そういう点で、どういう専門家を、現在非常勤の方が多くて常勤が少ないという問題もありますし、ですから、どれぐらいの規模の体制を考えて取り組んでいくべきかということについて、日ごろ館長としていろいろ御苦労いただいていると思いますので、お聞かせいただければというふうに思います。

菊池参考人 大変御理解のある御質問を賜りまして、ありがとうございます。まさにそういう専門家、司書ですとライブラリアンとか、それから美術館なんかの学芸員なんかですとキュレーターという、英語で言いますとアーキビストというんですけれども、アーキビストに対応する日本語訳がまだ確立していないというような状況でございます。そういうことで、司書養成課程とか、学芸員の資格を付与するための大学での教育課程、そういうような形のものでできていない。やっと幾つかの大学ないし大学院ででき始めたという状況。そこから私どもも何人か採用させていただいたりしているわけですが、まだ今のところは、司書資格を持ったり学芸員資格を持ったり、あるいは大学院レベルで歴史研究をしてきた、歴史文書を読むことができる、そういう人たちがまだ多くて、体系的な形での教育体制というのができていません。そういうことも当然考えていかなきゃいけませんけれども、すべてを公文書館でやるわけにもまいりませんし、国がやるべき話、必ずしもそういうことでもない。だから、私が言っていますのは、教育機関であるとか関係団体であるとか、あるいは、場合によれば企業、団体等も力を合わせて、どういうふうにやっていったらいいのか。私ども自身としては、今の形ではなくて、この間の有識者会議の提言にもありましたように、数百人規模というものをぜひとも実現したい、そうしなければ

いけない、こう考えておりますので、よろしく御支援を賜りたいと思います。

吉井委員 時間が参りましたので、質問を終わります。どうもありがとうございました。

重野委員 社会民主党の重野安正です。参考人の皆さんにおかれましては、本日、大変御多用な時間を割いて、この公文書管理に係る審議に対する貴重な御意見を述べられました。私どもの審議に大変参考になるお話がたくさんございました。そのことにつきまして、まず冒頭に厚く御礼申し上げたいと思います。時間が限られておりますので早速質問に入りますが、まず尾崎参考人にお伺いいたします。有識者会議の座長として最終報告を取りまとめられました。その中で、私は注目している文言があるんですが、締めくくりに、国民の貴重な財産という表現、文言がございました。まず、国民の貴重な財産と述べられたその理由、なぜにそういうことを言っておられるか、その点についてお伺いします。

尾崎参考人 公文書は現用文書としても大切なものでございますし、また歴史的な文書として長く後代に伝えられるものでございます。そういう意味で、国民に共通する貴重な財産であると私ども考えております。全く法律的な意味で言っているわけではございません。その意図するところは、大変大切なものであり、しかも、表題に「時を貫く」と書いてございますが、時代を超えるものであるということを言いあらわしたというふうにお考えいただけたらと存じます。

重野委員 ということでありまして、この法律をずっと読んでみましても、今尾崎参考人が申されましたような趣旨を体した表現、国民の貴重な財産なんだという、公文書に対する、ある意味最も重要な表現だと思うんですが、これが法律の中に取り入れられていないと私は見るわけです。担当に聞いてみましたら、「国民主権の理念」というその中に入っている、こういう説明でありました。私の主張する国民の貴重な財産という意味と、担当が言う「国民主権の理念にとり、」という、ここは私は同一視できないんですね。その点について、先生どのお考えでしょうか。

尾崎参考人 私どもの報告をどのように法律上表現するかということは、いわば立法に当たる方のお考えによるわけでありまして、そこまで一々申し上げるのもどうかと私どもとしては考えておりますけれども、

もしもその担当の方が「国民主権の理念にのっとり、」というところに国民共通の財産という意味まで含めているんだということであれば、そういうことこそ記録にきちんと残しておいていただきたいというように思います。法律に何もかも書けとか、あるいは法律用語としてどうかという問題はあるのだと思います。しかし、私どもの報告した心は理解をしているんだということをごひ記録にとどめていただきたいと思います。

重野委員 ありがとうございます。

それでは、三宅参考人にお伺いいたします。まず、16条1の八、二で「当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めること」、これを削除するという理由ですね、その点をひとつ聞きたい。まず、それをお答えください。

三宅参考人 16条1項の「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」、ここは私の意見書の骨子に少し書いておきました。先ほどちょっと時間の関係で説明をはしょりましたが、3ページのところに、例えば防衛外交情報で申しますと、1956年10月の河野外相とソ連・フルシチョフ第一書記との会議とか、1960年、藤山外相とマッカーサー米国駐日大使との会議、これは、主要な部分は全部、情報公開法でも非公開になっておるわけですね。その理由はということになると、いや、それは外務大臣の判断でこれは出せないからですよ、そう言われると、裁判所は、外務大臣はそう言っているんだからだめですよという話になるので、このところは非常に、情報公開法の中でいうと、防衛外交情報が公開されない一つのネックになっているんですね。情報公開法のそういう問題がありますので、今出せなくても、残しておいて、将来きつと出してもらえようなものとして公文書管理法というものもあると思うんです。でも、将来ということ期待しても、情報公開法と同じ文言だとすると、公文書館には移管されたけれども、役所が言うからやはりだめですよという話にやはりなりかねなくて、ほとんど、50年たったものも今まだ出ない、こういう実情がありますので、このところは、情報公開法の文言の調整ということもございますが、公文書管理法は一步進めて、本当は行政機関の長の判断ということだけで利用拒否ができるような文言にしない方がいいのではないかと考えたところをございます。

重野委員 次に、25条、これについてちょっと見解をお聞きしたいんですが、25条は、特定歴史公文書と

して保存されている文書が歴史資料として重要でなくなったと認める場合には、内閣総理大臣に協議、同意を得て当該文書を廃棄することができる。これは国民の知る権利、例えば、歴史資料として重要でなくなったと判断するのは資料を持っている側であって、知りたいあるいは見たいという立場の側の思いというのは、この中には盛り込まれていないんですね。その点について、修正というか、先生の違いを見ても、この部分も同様に、そのままいくんだ、こういうことになっているんですが、そこら辺の判断基準というのは一体どういうところにあつたんでしょうか。

三宅参考人 法案が公表されて、短期間で意見書、日弁連の会でまとめることでちょっといろいろ対応したんですが、確かに25条も、私、公文書館の有識者会議の委員も務めさせていただいておりますので、この適正な判断は十分できるのではないかとつい思ったんですが、現業の機関において、移管すべきものと廃棄すべきものについて第三者機関の意見を聞くという観点からしますと、25条につきましても、「内閣総理大臣に協議し、その同意を得て、」というところの関係で、その際、内閣総理大臣が公文書管理委員会に諮問して、歴史資料として重要でなくなった、国立公文書館の長が、こういう申し入れがあつたけれどもこれでいいかということ公文書管理委員会で審議、検討していただいて、かつ、その委員会の議事が公開されることによって、国民も、大事じゃなくなったと言っているけれども、そうではないでしょうと言っているような、そういうルールづくりが修正でできるともっとよくなるのではないかと、今考えたところをございます。

重野委員 次に、先生の案を見ますと、附則7条を削除する、こういうことになっているんですが、なぜ7条を削除するのか、お聞かせください。

三宅参考人 附則7条は、刑事確定記録と軍法会議記録ですね。これには特別の思いがございまして、10年ぐらい前に澤地久枝さんが「雪はよごれていた」という、二・二六事件についての、保管されていない、裁判担当者がお持ちになった資料で本を書かれたことがございまして。今の東京地検の地下に二・二六事件の記録はぱつとファイル化して置いてあるわけですから、本来、そういうものは、国民がだれでもそこにアクセスできるという形がとられなければ昭和史の検証などはできないと考えておるんですが、残念ながら、

今回のこの法律では、刑事確定訴訟記録法は法務省の所管ですので、これはもう別扱いという格好になって、タッチされていない。刑事記録というのは、重要な事件についてはやはり残されているわけですから、削除することによって、本来はこれも国立公文書館に行政文書として移管されるべきだということをはっきりさせた方がいいのではないかと考えたところでもございます。いろいろ、関係省庁の調整もございまして、その辺は十分検討していただいて、この辺についてもはっきりした御見解を委員会を出していただければと考えているところでございます。

重野委員 ありがとうございます。それでは、次に福井参考人にお伺いいたします。現在の行政の文書管理ですね、万般にわたりまして、福井参考人はどういう所見を持っておられるか、ちょっと大きな話になるんですが、お聞かせください。

福井参考人 残念ながら、まだ十分な基準が確立されているとは言えず、また、担当者にとりまして文書管理というのは頭の痛い課題ではありますけれども、どれをどれぐらい保存するのかということについて、十分な、徹底した厳格な管理がなされているという状況ではないと思います。

重野委員 そういうところから出発して、今回のこの法案に対する福井先生の意見が述べられてくるわけですね。そこで、今回の法案が、行政の側の意図的な廃棄あるいは怠業を十分に防げる内容となっているかどうか、その点についての御感想をお聞かせください。

福井参考人 一部イエスで一部ノーだと思います。といいますのは、こういった保管のルールができることは、やはり重要な情報が散逸したり廃棄されることを防ぐ非常に大きな武器になるという点は間違いなく、その点では大きな前進だと考えますけれども、先ほども申し上げましたように、どのような文書が保管されねばならないのかという点の実体規範は、この法案では残念ながら含まれておりません。この点は情報公開法も共通の課題でありますけれども、いかなる文書が保存対象になるべきなのかというところが余りに行政裁量の中に埋め込まれてしまうことは望ましくなく、この点は将来の重要な立法課題かと思えます。

重野委員 加えて、第4条、軽微なものを除くとするんです。これはどのようにも解釈できるんですね。その解釈する人によって相当にばらつきがあるんだろうと思うんですが、この軽微なものという文言を理由

にして文書の廃棄が行われることだってあり得ると思うんですね。そういう点を非常に危惧するのであります。その点については先生はどのようにお考えでしょうか。

福井参考人 やはり、軽微か重大かといったようないわゆる不確定概念による基準は、できるだけ、可能な限り法案の要件に持ち込まないことが望ましいと思います。その意味で、どう書けばいいのかという客観基準はなかなか難しいといえれば難しいんですけども、その事案の軽微さ、重大さの内容や程度についてできるだけ細則的なものが設けられて、仮に今成立するにしても、その中身が何か、どういう基準なのかというところが実体化されることが非常に重要だと思います。可能であれば、条文の中あるいは政省令も含めて、法の修正といったことはより望ましいことだと考えます。

重野委員 次に、法案では行政機関の長という言葉が間断なく出てくるのであります。その行政機関の長が、保存期間や廃棄、移管などを定める、こういうことになっているんですが、この点についての所見はいかがでしょう。

福井参考人 この点につきましても、先ほども申し上げましたが、行政機関の長が仮に最終判断権者である場合であっても、できるだけ第三者の判断をかませるといったような工夫が行われることがより望ましいと考えています。

重野委員 ありがとうございます。次に、菊池参考人にお伺いいたします。国立公文書館として、現在の人員あるいは独法としての位置づけ、それが十分だというふうに認識されておるか、あるいは今後整備していくとした場合に必要性が高いものというのはどういうものが考えられるのか、そこについてお聞かせいただければありがたい。

菊池参考人 これから整備していかなければならないのは全般的でございますけれども、先ほどからの御議論がありますように、今の日本の社会で非常に不足しておりますのは、言ってみますと、公文書の評価、選別とかというような面で、各省庁に対して、何を残し何を廃棄するかということについて専門的知見からアドバイスするだけの資質を持っている、各行政機関に対してアドバイスしたり指導助言をしたりすることができるよう内容を持っている人を育てるということが一つ必要です。ただ、逆に、また別の面からいいますと、非常に多様なんです。というのは、ただ保存し

て国民に利用していただけないのでは公文書館としての意味がございませんから、やはり利用していただくためには、目録をつくって、それを例えば、インターネットでも今やっていますけれども、検索ができて、それでもって、わざわざ国立公文書館まで来なくても画像も見ただけ、そういうような形にしていくためには、そうすると、やはりコンピューターだとかそういう情報処理の専門家というのにも必要になるわけですから、そういうような面でいうと、いろいろな多種多様な能力を持った人、一人の人が全部カバーすることはできませんから、そういうような形での人が必要で、現在の状況でこれを賄うということはとてもできませんので、できるだけ早くに充実強化をしていただきたい、こういうのが私どもの要望です。

重野委員 それぞれ参考人の皆さん、貴重な御意見をいただきまして本当にありがとうございます。今後ともよろしくお願いいたします。以上で終わります。(以下略)

(衆議院会議録議事情報より抜粋)

公文書等の管理に関する法律案についての質疑・採決

(衆議院内閣委員会 平成21年6月10日(水))

渡辺委員長 これより会議を開きます。内閣提出、公文書等の管理に関する法律案を議題といたします。この際、本案に対し、上川陽子君外4名から、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党及び社会民主党・市民連合の共同提案による修正案が提出されております。提出者から趣旨の説明を聴取いたします。上川陽子君。

上川委員 ただいま議題となりました公文書等の管理に関する法律案に対する修正案につきまして、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党及び社会民主党・市民連合の五派の提出者を代表いたしまして、その提案の理由及び概要について御説明申し上げます。

本修正案は、これまでの当委員会における議論を踏まえ、国民の期待にこたえ得るよりよい公文書管理の法制度を実現するため、与野党を通じた立法府の意思をもって政府提出の法律案を修正しようとするもので、先般来、与野党において協議を行い、取りまとめたものであります。その主な内容は、第一に、目的に、「公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し

得るものであること」を明記することとしております。

第二に、行政機関の職員は、この法律の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡づけ、または検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、法令の制定または改廃及びその経緯その他の事項について、文書を作成しなければならないこととしております。

第三に、行政機関の長は、行政文書ファイル等について、保存期間の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、国立公文書館等への移管の措置をとるか、廃棄の措置をとるかを定めなければならないこととしております。

第四に、行政機関の長は、その保存する行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならないこととしております。

第五に、行政文書ファイル管理簿及び法人文書ファイル管理簿の公表に関する措置は、公文書等の管理に関する法律において定めることとしております。

第六に、行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならないこととするとともに、内閣総理大臣は、行政文書ファイル等について特に保存の必要があると認める場合には、当該行政文書ファイル等を保有する行政機関の長に対し、当該行政文書ファイル等について、廃棄の措置をとらないように求めることができることとしております。

第七に、内閣総理大臣は、行政文書管理規則または利用等規則の制定または変更について同意をしようとするときは、公文書管理委員会に諮問しなければならないこととしております。

第八に、行政機関の長及び独立行政法人等は、それぞれ、当該行政機関または当該独立行政法人等の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うこととするとともに、国立公文書館は、行政機関及び独立行政法人等の職員に対し、歴史公文書等の適切な保存及び移管を確保するために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うこととしております。

第九に、行政機関の長及び独立行政法人等は、統合、

廃止等の組織の見直しが行われる場合において、見直し後における行政文書等の適切な管理のための措置を講じなければならないこととしております。

第十に、附則に行政文書及び法人文書の範囲その他の事項に係る検討条項を規定することとしております。以上が、本修正案の提案の理由及びその概要であります。何とぞ委員各位の御賛同をよろしくお願い申し上げます。(拍手)

(略)

馬渡委員 自由民主党の馬渡龍治でございます。きょうは、副大臣、政務官、どうぞよろしくお願ひいたします。主に質問はこちらにさせていただきます。大臣はごゆっくりしてください。先ほど上川議員から、「公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」、まさにそのとおりであると思ひます。そして、しっかりと公文書を管理していただければ、まだはっきりと解明していない日本の国のいろいろな歴史上の問題、これに対しても、公文書が中立で公正な証人となってくれると私と思ひますので、今回の法律ができて公文書がしっかりと管理されますように願っております。

そこで、質問いたしますが、公文書の管理を適正に行う、また効率的に行うということは、国が意思決定を適正かつ円滑に行うためにも、また国の説明責任を適切に果たすためにも必要不可欠であると思ひます。しかし、今の現状では、公文書の管理について各府省、役所がそれぞればらばらで対応していますので、このところは、適正かつ効率的な公文書管理を実現するための体制は、残念ながら今は不十分だと思ひます。こうした点を踏まえて、公文書管理を行うことの意義及び本法案を提出した趣旨についてお伺ひしたいと思います。

並木大臣政務官 まさに先生御指摘いただいたとおりでございます。公文書というのは、主権者たる国民が知的資源として活用して行政等への理解を深めていく、また行政も同時に、説明責任を果たしながら、国民にきちんと意思決定等のそうした面も理解していただく。相互に、そうした意味でお互いが力を合わせて国をつくっていく。そういった点で非常に貴重なものでありますし、また、過去とか歴史から学んでいって、それを将来にも生かしていく、それはずっと継続して、国民の中にそうしたものが受け継がれていくと

ということが大変重要であろうかと思ひます。そういった点から考えて、今御指摘いただいたとおり、これまで、ともすると管理が不十分というか、各省庁でそれぞれの判断によって廃棄されたりしてきたというところもあろうかと思ひます。そういった点で、これからますます適切な管理ということがまさに求められるわけでありましてけれども、公文書等のライフサイクルを通じて統一的な管理ルールを決めていく、そして歴史公文書等の統一的な保存及び利用のルールについて定めていく、そういうことによって国の責任を果たしていかなければならない。まさに民主主義の基本的なインフラで、これをきちっとしなければ民主主義が支えられないんじゃないか。そういった点において、今回は、国民目線に立って、そうした公文書の価値観というものをもう一度しっかりと考えながら体制を整備していく、そういうことで重要であるかというふうに考えております。どうぞよろしくお願ひします。

馬渡委員 これからの、ずっと未来にわたっての日本の国の、日本の国民の知的資源であるわけでありましてから、その重要性をぜひ担当する職員の方々にも認識していただきますようお願いいたします。

続いて、修正案の提案者の方にお伺ひしたいと思うんですけども、この法案については与野党で修正の協議がなされましたが、今回の修正のポイントについてお伺ひしたいと思います。よろしくお願ひします。

上川委員 お答えをいたします。今回、与野党の協議を通じまして、立法府の意思として修正案が取りまとめられたということに対して、本当に心から感謝したいというふうに存じます。

御質問の修正のポイントということでございますが、まず、第1条の目的規定の見直しであります。先ほど指摘されました公文書の大変重要な役割、国の活動や歴史的な事実の正確な記録としての公文書の役割は大変大事なものがあつた、この民主主義の根幹を支える基本インフラであるという認識、また同時に、国民に対しての説明責任を果たす上でも大変大事な財産である、こういうことであります。このことをしっかりと目的規定の中に明確にしていくことは、国民の皆さんにとつても理解をしていただくことにもつながりますので、そういう意味で、ここにしっかりとその意図、意思というものを反映させるべく明記をしたものでございます。

第二点目は、作成すべき文書の範囲の具体化及び明

確化であります。どういう文書が行政文書であるかということにつきましても、国民の皆さんからの理解がなかなか得にくいということもありますので、先ほど申した1条の目的規定にしっかりとこたえ、それを達成するために、文書を適切に作成することの重要性ということを踏まえて、行政機関の意思決定のみならず、その経緯も含めた意思形成過程や事務事業の実績を合理的に跡づけることができるように文書を作成することが大事であるということについて明文化したものでございます。

それから三点目といたしましては、行政文書ファイルの廃棄ということが大変大きな課題になりました。ここにつきましては、それぞれの行政機関ではなく、やはり内閣総理大臣が統一的にその同意をすることによって担保していくという規定でございます。行政機関の長が、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときには、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならないこととしておりまして、これは8条の2項の規定でございます。さらに、8条の4項の規定におきまして、内閣総理大臣は、行政文書ファイル等について特に保存が必要であると認める場合には、当該行政文書ファイル等を保有する行政機関の長に対し、当該行政文書ファイル等についての廃棄の措置をとらないこととするよう求めるという規定を設けたものでございます。

また、四点目であります。やはり、公文書が適切に管理されるためには、何よりも職員の皆さんの意識改革が大変大事であります。そういうことも含めまして、行政機関等の職員の研修に係る規定というものを設けたものでございます。主なポイントということで御説明を申し上げました。

馬渡委員 今、上川議員からの答弁の中に、私が次に内閣総理大臣の権限についてお伺いしたいと思うんですけども、今お話をいただきましたので。アメリカの公文書館は、館長の許可がなければ勝手に廃棄できないという強い権限を持っているようですが、日本においても、内閣総理大臣に強い権限をいただいで、本当に力強いリーダーシップで統一されたルールで管理がなされますように、よろしくお願いいたします。

同じく修正案の提案者にお伺いしたいんですけども、この修正案の附則第13条第2項の中に、国会及び裁判所の文書の管理のあり方については、この法律の

趣旨、国会及び裁判所の地位並びに機能等を踏まえ、検討が行われるものとする旨の規定がありますけれども、それでは、この検討はだれが行うのか、そのところをお伺いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

上川委員 御質問の修正案の附則の第13条第2項というところでございますが、この規定につきましては、この法律の趣旨、国会及び裁判所の地位及び機能等を踏まえて、国会、裁判所それぞれにおいてなされるものであるというふうに理解しております。立法府、司法府の文書につきましては、三権分立のもとでそれぞれ管理が行われているところでございます。国民の皆さんからとりましては、国家機関の意思決定に係る記録ということにつきましては、これは何も行政府だけではございません。立法府や司法府の中にも、公文書がたくさん作成されて、そして保管されているものでございます。今回、行政府の公文書管理のあり方等の見直し、この機会にこれを参考にしていただいで、適切な措置が立法府にも司法府にも及んでほしい、こういう声が国民の皆さんから寄せられていることでもありますので、それを踏まえて、附則第13条第2項にこうした規定を設けたところでございます。

馬渡委員 私からもぜひお伺いしたいのは、きょうの質問じゃありませんけれども、例えば法務省の刑事事件の関係の文書というのが、明治14年以降、公文書館に移管されていないんです。ですから、戦前、戦中、戦後の日本の国としての真実というものがある程度究明していくためにも、その中にひょっとしたらヒントとなる文書も、まだ出ていないものがあるかもしれない。そのところは私個人の思いなんですけれども、大いに検証していただいで、まだあいまいになっている部分をそろそろもう、日本の国としてしっかりと検証して、間違ったところは間違っていますよというようにしていくためにも、その過去の文書というのが大変貴重なものとなりますから、そういったことで、ぜひこういった裁判所関係の文書も重要なものはしっかりと判断していただきたいな、そう思うわけでありませぬ。

今回のこの法律ができて、新しい枠組みができます。でも、国立公文書館の職員の方というのが42名ですか、それでこれだけの膨大な文書を取り扱っていくんでしょから、そこを適切に処理していく能力というのが、処理能力というのが、だれが見たって、この人数でや

れるわけがない、そう思うと思います。ですから、せっかく法律をつくっても、そういったところの処理能力を向上していくような環境整備をしていかなければ、それこそ、仏をつくって魂が入っていないということになるかと思えます。ですから、本当に公文書館の専門的な知識を生かして、内閣総理大臣が政府全体の公文書管理に取り組んでいかなければならないんですけれども、そのためには、公文書館の人員の増強、それから各省庁の文書を扱う職員の方のスキルも向上していかなければ、やはり対応できないと思います。そういった人員の拡充や職員のスキルアップ、こういうことにまず初めに取り組まなきゃならないと思うんですけれども、そのこととはどのようにお考えか、教えていただきたいと思えます。

増原副大臣 馬渡委員の御指摘であります。二つあると思えます。一つは、まさに行政組織そのもの、まさに公文書をつくるところがきちとした形で作成する、この能力が一体十分かどうか。私は、どうも十分ではないというふうに思っております。それから、第二点目の公文書館の方の組織あるいは体制のあり方ですが、御指摘のように40名強の極めて少ない、一見効率的にやっているというふうに見えなくもないんですが、諸外国の例を見れば、とてもそれは十分とは言えないだろうというふうに思えます。そして、スキルの方、管理の技術、能力、こういう点についても諸外国の例を見ながらさらにレベルアップを図っていかなくてはいけないというふうに思っております。いずれにしても、行財政改革厳しき折に、どういうふうに人的な資源を投入していくか、一律に独立行政法人だからこれだ、私も党の行政改革推進本部で、これでいいのかなと思いつつやっていますけれども、どうもそういうものであってはいけません。消費者庁のときも、国民生活センター充実せよという声が与野党問わずありました。そういう意味で、めり張りをつけたこれからの定員管理なり研修をしっかりやっていかなくてはいけないのではないかと、そのように思っております。

馬渡委員 ぜひ、国の基本にかかわることですから、そしてこの公文書の管理の最高責任者が内閣総理大臣ですから、この法律ができて、当然そういった予算のことについてもお考えいただけだと思いますが、大臣初め副大臣、政務官の御活躍によって、そういった適正な管理ができる組織づくりに向けてまず御

尽力いただきますようお願いを申し上げまして、質問を終わらせていただきます。ありがとうございました。(略)

西村(智)委員 民主党の西村智奈美です。きょうは、公文書管理法の修正案を中心に質問をしたいと考えております。多くの方々の御協力や思いやりがいろいろ詰まったこの公文書管理法とその修正案でありますけれども、私は、率直に言って、この修正案はかなりの程度評価できるところまで来たのではないかとこのように考えております。当然のこと、積み残しの課題もいろいろあるわけですが、しかし、この法案ができたからといって公文書管理の課題がすべて解決するわけではなく、これからも不断の見直しが必要、不断のチェックが必要なものでありますので、そういった意味では、ようやくきょうスタートラインに立てるのかなという思いがしております。修正案のポイントについて、それぞれ確認的にお伺いをしたいと思います。

まず、第1条の修正でありますけれども、「主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ」、このように文言が追加をされました。かねてより私たちは、いわゆる知る権利を情報公開及び公文書管理の中にはきちんと打ち出すべきだと主張してまいっておりますけれども、この部分については、いわゆる知る権利のことであるというふうに理解してよろしいでしょうか。

枝野委員 御指摘の規定は、直接的には公文書の有している性格について規定をしているものであります。公文書に対して主権者が、国民が主体的に利用し得ると言っているということは、裏返せば、それを権利と呼ぶかどうかは立場によって、場合によっては提案者の中でも意見が違つかもかもしれませんが、国民の側は公の文書に対してアクセスできるものなのであるということの裏返しになっているわけですから、ある意味で知る権利を前提としているという理解をしていただいていいと私は認識をしています。

西村(智)委員 次に、第4条でありますけれども、このところはいわゆる文書の作成の項目でありまして、修正の中でも非常に議論のあったところだと承知をしております。この第4条の第1号から第5号まで項目が具体的に追加をされております。この第1号から第5号については具体的事項として列記しているものであり、そのほかの項目についても、この第4条で

定めているとおり、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」にその他の項目についても作成しなければならないということを定めているというふうに理解してよろしいでしょうか。

枝野委員 委員も御理解のとおり、実はこここのころはなかなか難しく、つまり、すべてを列挙することは、行政の広範さ、それから多様性を考えると多分不可能であるけれども、実際に文書を作成する公務員の皆さんにとっても、あるいはそれをちゃんと記録してもらいたいという国民の立場からとって、ある程度こういったものはちゃんと文書をつくるんですよということをできるだけ明確にしたいという中で1号から5号までを列挙いたしました。条文にもございまして、次に掲げる事項その他の事項について」となっておりますので、この1から5の各号の規定に準じて、しっかりと必要なものは文書を作成していただく、そういう内容になっております。

西村（智）委員 さらに、これはこの委員会の質疑の中でも論点として出てきた項目でありましたけれども、政府が何か政策決定をする際に、基礎的な調査を外部委託するケースが多々あると思います。その外部委託された調査結果は、最終報告は出てくるでしょうけれども、その本当に大もとのもととなるもとデータを取得することができず、例えば道路計画の合理性を判断するときには、もとデータがないので問題になることが多々あったりいたしました。今回の法案では、この外部委託されたもとデータの取得については行政文書の定義あるいは整理でも規定をされておられません。しかし、今回の公文書管理法及び修正案の趣旨に照らせば、政府はその取得に努めるべきであるというふうに考えますが、この点、提案者はいかがお考えですか。

枝野委員 御指摘のとおり、今回の規定の中は、修正案も含めて、取得ということについての規定はしてありません。しかしながら、外部委託して得られたデータや結論についても、それが官公庁に提出をされればその保持する文書になりますから、それぞれの内容に応じて管理をしていくということの中に当然入ってまいります。そうしたときに、例えば先ほど御質問もありました4条の各号で、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程云々かんぬんを合理的に

跡づけ、または検証できるように文書を作成してくださいという明文の規定がございますので、直接は適用になるわけではありませんけれども、それが重要な意思決定にかかわるデータの部分であるならば、当然役所の方に提出されるであろうし、提出された時点でしっかりと保存すべき文書の範囲に入るということが、こうした規定などから、当然に各行政官庁はしていただけるものだというふうに理解しております。

西村（智）委員 続いて、第6条の第2項であります。「当該行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならない。」という条文が新たにつけ加わりました。これはいわゆる中間書庫のことを指していると理解してよろしいのでしょうか。

枝野委員 このこと自体が中間書庫をつくらなければならないというようなことを規定しているものではないかと。実際に中間書庫をつくとすれば、どこに、どういう形で、どういうルールでという詳細を決めなければなりませんが、しかしながら、中間書庫を必要とするということの物の考え方のベースとこの規定の物の考え方のベース、つまり、ファイル等の集中管理をしていかないと、それらをさらに廃棄するのか、公文書館に移すのかとか、そういう整理を含めて、いろいろなことの管理がうまくいかないだろう、だから、できるだけ一カ所に集めて集中管理した方がいいという物の考え方の中からは、それが物理的にも一カ所に集めた方が機能的、効率的であるし、その場所が十分に確保される等ということがあれば、この規定の中からでも、その運用において中間書庫をつくることは排除していないというふうに思いますし、なおかつ、可能であるならば、そういう方向に進んでいくことを期待している規定であるというふうに思っております。これこそまさに、実際に運用を始めて、そうしたことの中で中間書庫という段階にどういうふうに進んでいけるのか、いくとすれば、それを改めて近い将来の法改正で行うのか、運用で行っていくのかということが、運用開始後の早い段階で多分議論をせざるを得ないというか、すべきテーマであろうというふうに理解しております。

西村（智）委員 続いて、第7条であります。第7条の第2項及び第11条の第3項。ここで、行政文書ファイル管理簿をいろいろな方法により公表しなければならないということになったわけで、この点はとかく、行政文書ファイル管理簿などがわかりにくいとか扱い

にくいという指摘が多々あったところでありますので、この点については、修正は大変評価できるのではないかと考えております。ただ、その際、やはりファイル名のわかりやすさについては同時に配慮していかなければ、せっかく管理簿を公表しても役に立つとは言えないのではないかと考えておまして、ファイル名のわかりやすさについて配慮すべきといういろいろな方面からの指摘について、提案者のお考えはいかがでしょうか。

枝野委員 従来の政府案でも「名称を付する」ということにはなっておりましたが、今回の修正で、そのファイル管理簿を一般の閲覧に供し、公表するという事になって、一般の皆さんがそれを見て参考にするといいますか、その情報を得るということになりまして、役所の内側の人たちがその名称を見てわかりますということだけでは、この条文が入ったことによる意味がないということになっている。つまり、情報公開等に資するために、その管理簿をごらんになる一般国民の皆さんがわかるような名称を付するんだということが、私は必然的に、この修正が入ったことによって、内閣には、各行政官庁には付されていると。問題は、具体的にその付し方というのは、なかなかそれぞれ、いろいろな行政の種類によって、文書の種類によって、一律に決めることはできませんが、わかりやすく最大限、例えばキーワードを幾つか並べたような名称にするというような努力をするということは、これによって法的に裏づけられているというふうに理解しています。

西村（智）委員 次に、この公文書管理全体についての課題でありますけれども、例えば、第6条について中間書庫についての検討が進むことを期待されており、また、行政文書ファイル管理簿の公表などについても取り組むなどということになりますと、全部ではありませんが一部から、公文書管理をすることは、逆に面倒だし、行政の仕事をかえって煩雑にするし、また、費用もかかっちゃうんじゃないか、こういう批判があるようであります。しかし、本来の公文書管理というのは、それを適切に行うことで究極の行政改革にもなるわけですし、ある意味、国民の皆さんにわかりやすく政策、事務事業などの形成過程をお知らせする、見ていただくという点でいえば、まさに必要な民主主義のコストであるというふうにも考えますけれども、この点について提案者はどういう御見解でしょうか。

上川委員 今回の公文書管理法が制定されますと、文書が作成されたところから移管、廃棄の長い時間のプロセスの中で、それぞれ、作成者から、整理をしたり、また、保存や保管をしていくというさまざまなかかわりが生じます。それを統一的、一体的に進めるという制度になっておりますので、そのことを進めることによって、逆に、行政のある意味では非効率さというものを是正する、大変大事な財産になるというふうに思います。先ほど他の委員からの御指摘がありました、現在の体制というのは、人員面でも、また予算面でも、施設面でも、他国と比べても大変貧しい状況であるということでありますので、この文書管理の法律がしっかりと対応していくべく、そのための基盤を整備していくということをしかりやっつけていけば、逆に、初期投資は高いとは思いますが、うまく進むことによって、その後のメンテナンスはコストがむしろ削減するというような効果も期待できるというふうに思っておりまして、そのことをこの法案が後押ししていくということにつながるというふうに思っております。

西村（智）委員 ありがとうございます。続いて、第33条でありますけれども、これは、行政機関ないし独立行政法人等が組織の見直しを行う場合の行政文書等の管理についての規定であるわけですが、第2項で、独立行政法人等も適正な文書管理を行いなさいという対象に加わっております。そこで、お伺いなんですけれども、第2項で言うところの、独立行政法人等が民営化等される場合の、記載されておりますところの「この法律の規定に準じた適正な管理」が行われなければならない、この「適正な管理」というのは具体的にどういうことを指しているのでしょうか。

枝野委員 独立行政法人等が民営化等される場合にはいろいろなケースがありまして、例えば、既存の組織が廃止をされて、新組織が民間でつくられて、そこに引き継がれるというようなケースもあり得ます。例えば、こういった場合に、組織がなくなっちゃうんだからということで、その独立行政法人が持っていた文書を全部破棄されるということでは困ります。あるいは、民営化をされますと、この法律による公文書としての管理の対象ではなくなってしまう。そこから先、もうどう捨ててもいいんだとか、そういうことになってしまったのでは、少なくとも行政の一翼を担っていた時代の記録がそこで途切れてしまうということ

になっては困ります。したがって、廃止をする場合であっても、そうではなくて組織引き継ぎで民営化される場合であっても、これはもう民間になるんだからということ、一たん関係する省庁にその文書を移していただくとか、あるいは、引き継ぎ民間団体においてこれはちゃんと管理をしてくださいということを決めて、そのことを引き継ぐとか、もちろん、それぞれの文書の種類と民営化の性質等によって、組織変更の形態によって、具体的なものはケース・バイ・ケースで違ってきていますが、それまで独立行政法人としてしっかりと管理をしなければいけないということの趣旨に照らして、必要なものはしっかりとしかるべきところに残すということをやっていたかできないといけない。この規定がないと、最初に申し上げましたとおり、組織がなくなるんだから全部捨てちゃうということは、さすがに現実にはされないとは思いますが、そういうことが間違ってもないようにきちとやってくださいという規定を置いたということでございます。

西村（智）委員 続いて、ちょっと一つ抜かしてしまいました、第8条の第2項と第4項でありますけれども、これは、廃棄について内閣総理大臣の同意を必要とするという条文であります。結果として、行政機関の長の、言ってみれば恣意性が排除されるので、大変評価できる項目だと思いますが、この立法趣旨について伺いたいと思います。公文書管理は、当面はやはり政治のリーダーシップで行われるべきことでありますけれども、将来的に、人材育成がきちんと行われ、公文書館の位置づけももっと明確になったときには、政治的中立性に配慮してこれは行われるべき性格のものであろうと考えます。この点について提案者に伺います。

枝野委員 御指摘のとおり、本来、公文書の管理については、専門家が専門的、中立的な観点から行うのが望ましいというふうに思います。ただ、現状では、日本の国内においてそうした専門家の方が必ずしも多くない。ですから、そこをしっかりと育てようという規定も置いております。それと同時に、もう一つは、日本の行政システムが、現行憲法の現行解釈上、各省庁の分担管理ということで、役所ごとにルール、基準が全然違うという中で進んできておりますので、これをしっかりとどの役所においても、もちろん、行政の性質上、いろいろな違いはあるとしても、基本的な基

準や考え方、ルール、ベースは一緒ですよということで、おかしな捨て方はしないでくださいねということをやると当たっては、これは内閣総理大臣という内閣の長、首相たる内閣総理大臣のところ強い政治的リーダーシップを持って行いませんと、各役所の横並びで官の役所をつくっても指揮命令監督権がございませんから、現状までの歴史的な経緯というものを、それを、基準をしっかりと横並びさせていくという段階、そして、それが専門家が育っていくプロセスとちょうど重なってくるということで、現状においてはこういう形をとった。できるだけ早い段階で、より中立的、専門的な機関で判断をしていくというところに進んでいければいい、これは個人的に思っております。

西村（智）委員 続いて、附則について、2点ほど伺いたいと思います。附則の第13条第1項において、「行政文書及び法人文書の範囲その他の事項について検討を加え、」というふうに記載をされております。公文書管理法は行政情報公開法とやはり車の両輪であると言われますし、行政文書の定義については不断の見直しが必要だと思いますけれども、ここで言うところの「行政文書及び法人文書の範囲その他の事項」は、そういったものを含むというふうに理解してよろしいでしょうか。

枝野委員 これはもう端的、率直に申し上げますが、ここは政党間の協議の中でも、行政文書の定義の余計な限定は要らないのではないかとということで、議論、意見が分かれました。これは、私どもとしては、組織的に用いるというような限定は要らないのではないかと考えておりますが、ただ、従来の情報公開法と横並びであるべきだろう、あるいは、もしこの限定を外すとしたときに、では、外すだけでいいのかとかという議論が、必ずしも各政党間で一致した結論を出せる状況ではなかったということの中で、きちとこういうことも含めて、範囲という以上は定義も含んでいる、定義より広い概念だと思いますので、そうしたこともこれからも議論の対象として、何が行政文書としての定義、範囲としてふさわしいのかを検討していこうということで、こういう規定を置いていただいたということでございます。

西村（智）委員 最後に一点、附則の第13条第2項でありますけれども、いわゆる有識者最終報告で言うところの国立公文書館を特別の法人とするということに向けて、提案者はどのような形でこの検討が行われ

るべきであるというふうに考えていますか。

枝野委員 国立公文書館には、行政文書だけではなくて、司法関係の文書や立法関係の文書もしっかりと保存していくということが本来の姿であるというふうに思います。そうした場合には、行政文書については、行政の内閣提出法案で、行政の一機関としての独立行政法人として国立公文書館が管理をするということで全然問題はないわけですが、これが立法関係や司法関係の文書に関与するということになると、まさに三権分立の観点から、行政の一機関が最高裁判所や国会に対して何らかの権限行使ということはできません。そうすると、では、行政文書だけではなく、司法や国会の文書をどうするのかということについての、先ほど上川提案者からもありました議論と並行しながら、そうした文書も包括して公文書の全体管理をする機関というのは、私自身は、特別の機関ということは現行憲法上も可能である、講学上は、よく中学や高校の憲法の教科書では三権分立と書いてありますけれども、大学レベルの憲法の教科書は三権分立だなんてどこにも書いていなくて、権力分立としか書いてありませんので、三権である必要はない、特別な機関として、現行憲法上も国立公文書館を置いて、そこが司法や立法についても一種中立的に文書管理をできるようなことを将来的に議論の中で合意形成ができていけばいいな、こんなふうに思っております。

西村（智）委員 ありがとうございます。時間でるので、終わります。

（略）

吉井委員 日本共産党の吉井英勝です。前回の委員会の質疑の中で、防衛省の宇宙開発利用推進委員会の議事録が作成されていないことが改めて明らかになりましたが、小淵大臣からは、意思決定過程における文書が残っていないという事実が明らかになっているのだと思うという答弁がありました。平和な宇宙開発の一つに、例えば宇宙太陽光発電とマイクロウェーブを使った伝送システムの研究開発というのがあるんですが、しかし、これはキラー衛星技術と結びつく問題も持っているわけなんです。それだけに、日本のこれまでの宇宙開発の成果や国際的信頼を損なわないように、そして行政の文書主義をきちんと守っていくように、やはり大臣として、防衛省に、この宇宙開発利用推進委員会のまず会議録をきちんと作成しなさいということと、この間御紹介したように、会議録の、メモ

書き程度の、名前だけぴゅっぴゅっと載っているような、これは議事要旨とも言えないものですね。やはりそういうものはもう少しきちんとしたものにして公開をしなさいと、そういうふうにさせていくことが法律を生かしていく上で大事だと思うんですが、まず最初にこのことを伺います。

小淵国務大臣 お答えをいたします。委員が御指摘のように、意思決定過程も含めて文書を作成、保存することの重要性につきましても、私どもも全く同じ意識を持っておるところであります。これを踏まえて、政府案では、第4条におきまして、意思決定並びに事務及び事業の実績について文書を作成しなければならないという形で、その趣旨を盛り込んだところであります。しかしながら、この規定ぶりでは、経緯も含めた意思決定の過程や事務事業の実績を合理的に跡づけることができる文書を作成、保存するようにするという趣旨が必ずしも明確ではないという御懸念から、今回の修正案におきまして、そのことを条文上明記する形の修正がなされているものと認識をしております。

吉井委員 今おっしゃった政府案4条にかかわるところなんです、この点では、さきの防衛省の宇宙開発利用推進委員会は、宇宙の軍事利用をどう分野で進めていくのかというのを具体的に記述した宇宙開発利用の基本方針というのをことし1月15日に決定していますが、その宇宙開発利用の基本方針を決定するに当たっての文書がどのように作成されているかの資料を出していただきたいと求めても、宇宙開発利用に関する基本方針について決定するという決裁文書だけ出てくるんですね。方針決定までの議論の過程、つまり意思決定に至るまでの過程についての資料というのは一切出てこない、こういう問題がありました。これは防衛省だけの話じゃないです。私はずっと宇宙の関係をやっているものですからあれなんですけれども、内閣の方の宇宙開発戦略本部、あそこの専門調査会の議事録も、6月2日に決定された政府の宇宙基本計画の会議録も作成されていないで、宇宙基本計画の作成に至るまでの過程に関する文書もないわけですよ。だから、議事録を作成していないという不適切な問題に加えて、行政の意思決定が密室議論でされているというかなり典型的な事例だと思うんですが、大臣の方に、やはり意思決定過程も文書化をきちんと義務づけ、公開するべきだ、簡単に軽微なものとは扱わない、そういう立場で臨んでいただくことが大事じゃないかと思

うんですが、伺います。

小淵国務大臣 委員御指摘の点はまさにそのとおりでありまして、ただ単に意思決定のみならず、その意思決定に至るまで、どのような経緯でその決定がなされたかということもしっかりと残し、また管理をしていくべきではないかと考えております。

吉井委員 実は、次に文化庁にかかわる問題で伺っておきたいんですが、ユネスコ世界遺産への登録が検討されている大阪府の百舌鳥古墳群と古市古墳群、巨大前方後円墳がたくさん築かれている地域なんです。私は百舌鳥古墳群のところにかつて住んでいたこともありますから毎日のように見ていたんですが、古市古墳群の中で最初に築かれたと考えられているのが、藤五寺市の津堂城山古墳というのがあります。この古墳は周濠が二重にめぐっていることがわかっているんですけども、国指定の史跡にされているのは内側の堀だけなんです。また、史跡の範囲の中を府道大阪羽曳野線というのが通っておりまして、なぜ外側の堀の部分を史跡にしていないのか、そういう問題がやはりあるわけなんです。せっかくユネスコ登録を考えているときなんですが、何で外側の堀は史跡に指定されていないのか、なぜ府道が走っているのか、そういういろいろな問題がありますから、実は文化庁の方に、史跡指定の経緯を示してもらいたいと求めたわけですよ。そうしたら、30年から50年以上たっておって資料がなかなか見つからなくて、詳細がわからないという話なんです。ユネスコ登録を考えるという大事なときに、文化庁の意思決定の過程すらわからない、こういうことではなかなか、国際的にもちょっと恥ずかしい話ですから、やはり、行政の意思決定の過程をきちんと文書化するのはもとより、まず保管をする、そのことが非常に大事なことだと思うんですが、保管について伺っておきます。

山崎政府参考人 適切な文書の保管についてのお尋ねでございますけれども、この法案が成立した場合には、この法案の趣旨に沿って適切な保管がなされ、また、意思決定の途中も適切に保存できるように努めてまいりたいと考えております。

吉井委員 これからの話はこれからにしても、本来だったら、捜しまくればと言ったら変ですけども、きちんと捜して、あいまいになっているものもきちんと管理しないと、ユネスコ登録だといったって国際的に笑われてしまうような話になりますから、そこをま

ずきちんとやってもらいたいと思います。

次に、先日の参考人質疑のときの意見陳述で福井参考人が言っておられましたけれども、情報公開や公文書の保存、提供形態は、それを必要とする人の利便に最もかなう形式でなければならないという陳述がありました。また、今はデジタル化している時代だというお話もあったんですが、国会の側から、資料として作成している電子媒体を提供されたいと求められたときに、従来、大体文書にこだわって文書でお出しなんです。電子媒体の形でも出すというふうにするべきではないかと思うんですが、大臣のお考えを伺っておきたいと思います。

山崎政府参考人 お答えいたします。

いわゆるデジタル化された文書についてのお尋ねでございますけれども、本法案におきまして、行政文書には電磁的記録も含まれております。これは第2条第4項でございます。したがって、デジタル化された文書につきましても、紙の文書と同様に、適正な管理及び提供が行われるものと考えております。

吉井委員 現在の公文書館への移管率が0.7%。法律が施行されたら公文書館への移管がふえると思うんですが、この点は参考人に伺っておきますが、今後の移管率を大体どれぐらいに考えておられますか。

山崎政府参考人 お答えいたします。

本法案におきましては、歴史公文書等はすべて移管される仕組みになっております。これによりまして、行政文書全体のうち移管される文書の割合は現在よりもかなり上昇するものと予想しております。具体的にどの程度増大するかにつきましてはなかなか難しいところはございますけれども、諸外国における移管率はおよそ2%から5%だというふうに承知をしております。政府といたしましては、歴史公文書等の適切な移管を進めまして、移管率の上昇に努めてまいりたいと考えております。

吉井委員 実は、移管率をふやすということは体制をどう強化するかということにもかかわるわけですね。そのことに入る前に、もう一つ伺っておきたいんですが、実は5月25日付の毎日新聞の「みんなの広場」というところに投書されたものがあって、これはなかなかやはり移管に当たって大事な問題だなと思ったのは、行政庁から別な行政庁、あるいは行政庁から公文書館にしても、文書が移っていくときの個人情報の扱いの問題なんです。これは、この日、和歌山の、ある70歳

の方から、大手証券会社で情報が流出した問題がありましたね、それにかかわっての話なんです、私が今一番、気がかりなのは定額給付金の申請書類に記入する自宅の住所、電話番号や振込先の金融機関の口座番号などの個人情報である。この申請書類の管理責任者は誰なのか。書類の原本や電子化された情報は何年、保存され、廃棄されるのか。国民には全く知らされていない。大手企業でも流出するくらいだから、「お役所仕事」と言われる自治体の情報管理は大丈夫だろうか。これは、普通の国民の感覚からすると当然そういうことになってくるので、文書あるいは電子媒体にしる、移管ということは、これから、公文書館へということもありますが、自治体から国へ来て国から公文書館へ来るもの、いろいろあると思うんですが、まず、こうした情報管理というものについてどのように取り組んでいかれるのか、そのお考えを伺っておきたいと思えます。

山崎政府参考人 行政機関の長は、行政文書に記載された保有個人情報につきまして適切な管理のための措置を講じる義務がございます。また、今回公文書管理法が制定されれば、行政文書につきましては適切な保存と利用を確保するための保存義務の明確化、これは法第6条でございます。また、保存期間満了前にはあらかじめ移管または廃棄の措置を設定、いわゆるレコードスケジュールでございますけれども、こういうようなものが規定されております。このような措置は、行政機関におきます個人情報の誤廃棄あるいは紛失などの防止に大きく寄与するものと考えております。

吉井委員 建前はそうなんです。しかし、いろいろところでじゃじゃ漏れなんです。それが実態なんです。アメリカの公文書館は、アメリカ公文書館が大統領府に属する独立機関として設置されているということとともに、公文書管理についてアメリカ公文書館長官が一元的権限を持っており、公文書の移管や廃棄についての長官の権限が非常に大きいわけですね。いかなる記録も長官の許可なく廃棄したり移管したりしてはならないということになっております。違反には罰則もあるわけです。簡単に廃棄させない基準づくりというものがまず必要だと思うんですが、この点についてのお考えを伺っておきます。

山崎政府参考人 お答えいたします。

御指摘の基準づくりにつきましては、まさに最も肝要な問題でございまして、この公文書管理法案におき

ましては、適切な基準を設定するということが定められております。そういうことで、今後は、その基準づくり、あるいは政令を制定するときには公文書管理委員会への諮問も行うことになってございますので、この点、大幅に改善するものと考えております。

吉井委員 次に、公文書館というのは独立行政法人ですが、公文書の管理は国が責任を持って直接行うべきものだと思うわけです。なぜ独立行政法人でなければならないかが問われてくると思います。独法通則法では、「独立行政法人」とは、「国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの」となっておりますが、これは、本来は国が直接運営するというをやほり考えていくべきではないかと思いますが、大臣のお考えを伺っておきます。

小淵国務大臣 公文書館のあり方については有識者会議でもさまざまな議論がなされていたところでありまして、また、立法府、司法府からの公文書を移管するに当たりましてもしっかりとした組織が必要だということで、「特別な法人」とすることが適当である」という最終報告も受けたところであります。こうしたことを受けまして政府内で検討した結果、三権分立の観点から、内閣提出の法案において、協議機関の設置、及び、立法府及び司法府の参画を義務づける規定を盛り込むことは困難と判断をしたところであります。そのため、本法案では、特別な法人とすることではなく、独立行政法人のままとしたところであります。したがって、まずは独立行政法人という形で本法を施行させていただきたいと思っておりますけれども、国立公文書館がその役割、機能を十分に果たせるようにするため、現行状況も踏まえつつ、必要に応じて、その法的位置づけにつきましてもさらに検討してまいりたいと考えております。また、そのような趣旨から、修正案におきましても5年後の見直し規定も盛り込んでいただいたものと認識をしております。

吉井委員 今おっしゃった有識者会議の方でその点には指摘されていて、国に戻して内部部局、外局にする案と、権限を持つ特別な法人とするという両案があったわけですね。最終的に、「現在の独立行政法人から権限と体制を拡充した」「特別な法人」とすることが適当」となっているわけですが、有識者会議の報告書、有識者の意見を取り入れるということをもっと考えていくべきだと思います。次に、職員の数の問題などに

ついて伺っていきたいんですが、参考人も述べられましたが、職員の数の上でも、諸外国の国立公文書館とは比較にならないもので、日本は42人、アメリカの公文書館2500人、カナダ公文書館660人、イギリス公文書館600人、フランスの公文書館440人、ドイツ公文書館が800人と、大体1けたから2けた違うわけですね。この数で、先ほど移管率をお伺いしましたけれども、移管率を上げるのは、上げなきゃいけないんです、大事なことなんです。しかし、それで受け入れた場合に公文書館が機能するのか。公文書を国民が活用する組織としてはやはり余りにも貧弱と言わざるを得ませんから、どう強化していくか、このことについて伺いたいと思います。

小淵国務大臣 まさに委員御指摘のとおりでありまして、人員も含めた体制の強化をしていくことは新たな公文書管理制度の必要不可欠な要素であると考えております。有識者会議の最終報告につきましても、将来的に数百人規模の体制を実現すべきであるという御提言をいただいたところであります。しかし、直ちに数百人規模ということにはなかなかまいりませんので、将来のあるべき体制を見据えて、今後、順次国立公文書館の人員の拡充を図っていきたいと考えております。まずは、本年度におきまして、通常の増員に加えて、専門家10名を非常勤職員として採用するなど、柔軟な形での人員の拡充に取り組んでいるところであります。また、専門家の確保、養成についても、「専門家が十分に養成・活用されていない。」「専門家に求められる資質や具体的な職務内容、養成方法」が明確にされていないなどの御指摘がありますので、中長期的な視点に立って、計画的な人員の確保、各種研修による養成、資質の向上などに努めてまいりたいと考えております。

吉井委員 多分、時間からすると一番最後の質問になるかと思います。これは、ただ職員をふやしただけでは本当にだめなわけで、専門的実務を行える職員をふやさなければならぬんです。今年度ふやしたというお話などもあるんですけども、やはり一つは、行革推進法により一律削減した定数枠にとらわれることなく、必要な職員をきちんと確保するということ。それから、現在、公文書館には司書資格者が6人ですが、常勤は1人なんですね。学芸員資格保有者10人のうち、常勤が2人なんですね。だから、常勤の専門職員を確保して、公文書館をスタッフの面でもきちんと充実させるという、大きな気概を持ったといえますが、

決意を持って取り組む必要がやはりあると思いますが、最後にそれを伺って質問を終わりたいと思います。

小淵国務大臣 まさに御指摘のとおりでありまして、体制を強化させていくためにまず必要となってくるのは、人員の確保、そして専門的な人員の養成であるかと思っております。その点を十分に踏まえて施行してまいりたいと考えております。

吉井委員 時間が参りましたので終わります。

(略)

重野委員 社会民主党の重野安正です。早速質問に入ります。昨年1月の本会議で、私は、米軍では永久保存する航海日誌を自衛隊では4年で廃棄してしまう、防衛調達には複数年にわたることが多いにもかかわらず、防衛行政の文書保存期間も3年とか5年、防衛機密と称すれば一切を秘匿できるという発想を改め、保存期間を長くするとともに、せめて事後的に検証できるような体制を整えるべきだ、こういう質問をいたしました。当時の福田総理は、防衛行政についてはできる限り情報を公開して国民の理解を得ることが重要であるにもかかわらず、防衛省・自衛隊において不適切な文書管理がなされていた、この点については遺憾である、防衛省においては、行政文書の管理状況調査の結果を踏まえて、文書管理に関する教育の徹底、実効的なチェック体制の確立、規則の見直しなど、文書管理のあり方の根本的な見直しに取り組んでいる、これらの取り組みを通じて、行政文書を適切に保存するとともに、可能な限りの情報公開に努め、国民に対する説明責任をしっかりと果たすことが必要、このように福田総理は答弁をされました。そこで、具体的に伺いたいと思いますが、米軍では航海日誌を永久保存することになっていますが、公文書管理法ができることでどうなるのか。この点についてまず最初にお伺いいたします。

山崎政府参考人 お答えいたします。

御指摘のように、これまでの不適切な文書管理の事案を踏まえまして、本法案では、保存期間の問題も含めまして、再発防止のための措置を盛り込んでおります。具体的には、統一的な保存期間基準につきまして、公文書管理委員会の御意見を伺いながら策定することとしております。また、適切な保存と利用を確保するために、保存義務の明確化でありますとか、あるいは文書管理状況の内閣総理大臣への定期的な報告、また内閣総理大臣によります実地調査を実施することとしております。さらに、保存期間満了前にあらかじめ移

管または廃棄の措置を設定させ、その状況を、定期的な内閣総理大臣への報告でありますとか実地調査により確認することとしております。これらの仕組みによりまして、行政機関の文書管理は抜本的に改善するものと思われま

す。重野委員 次に、第1条の「目的」についてであります。「国及び独立行政法人等の有するその諸活動」という言葉が出てくるんですが、この「等」という中にどういったものが入るのか。政策や計画や事業が決定されるまでには、その根拠となる調査業務を外部の民間企業や公益法人に委託することが多い。そうしたものの存在なしには事務及び事業も成り立たない、これが現実だろうというふうに考えます。したがって、政府が決定する政策、計画、事業に関して外部に業務を委託する場合には、当然文書によって委託内容が明記されなければならないし、その結果作成される文書もまた行政文書である、このようにみなすことが重要だろうというふうに考えますが、その点についてはいかがでしょう。

山崎政府参考人 お答えいたします。

御指摘の点につきましては、委託元であります各省庁が、委託事業の成果物の活用あるいは適切な事業の遂行、執行が行われたかどうかを確認するためなど、その必要性を的確に判断して文書等を取得することが適当であると考えます。このため、政令等の文書管理ルール上の、委託事業に係りますもとデータの取り扱い等につきましては、有識者で構成いたします公文書管理委員会の御意見も伺いつつ、そのあり方につきまして今後検討してまいりま

す。重野委員 そこで、今回の法律の最も重要な柱の一つは、意図的な情報隠しをなくしていくということだろうと思います。自衛隊で行われた、航海日誌を、保存期間を無視して廃棄したという事件がございました。これはもう論外。保存期間を短くする、あるいは先ほどの質問とも関連いたしますけれども、民間企業の文書だからという理由で不存とするとといった行為が行われれば、事実上情報を隠すことが可能になってしま

う。イル管理簿に登録をすることが必要ではないでしょうか。そうすれば、国民が早く目にして、文書の存在に気づくことができます。そこで、行政文書ファイル管理簿への登録を直ちに行うというふうに政令で明記すべきではないかというふうに思うんですが、この点についてはいかがですか。

山崎政府参考人 本法案におきましては、文書名、保存期間、保存期間満了日、そして保存期間満了時の措置、さらには保存場所等の書誌情報につきましては行政文書ファイル管理簿に記載し、定期的に内閣総理大臣への報告を行いますとともに、公表も行うことになっております。御指摘の管理簿への書誌情報の登録時期につきましては、各行政機関の業務実態なども踏まえつつ、公文書管理委員会の御意見も伺った上でルール化を図ってまいりたいと考えております。

重野委員 それと関連しまして、意図はしないんだけれども結果的に文書が捨てられるという懸念があります。例えば、情報公開法の施行令に基づいて作成された行政文書ファイル管理簿の検索ページというのがあります。最近はかなり改善されているというふうに聞いておりますが、登録がまだまだ不十分、先ほども質問がございましたけれども。また、使いにくい、こういう苦情もあるんだというふうに聞いております。その中で、一つの例でありますけれども、八ツ場ダムというのがあります。八ツ場ダムを検索して「八ツ場ダムの建設に関する基本計画の作成に対する関係農業水利水者等の意見聴取について」という項目を見るわけですね。そうすると、その中で、保存期間満了時期として2010年というふうになっております。ところが、ダム自体の完成は、2010年どころかもっとずれるんですね、2015年、こういうふうに聞いています。そうすると、保存期間満了は2010年で、ダムが上がるのは2015年。だれが考えてもこれはおかしい、こういうことになるわけです。やはり、物よっての保存期間の設定等々、これは十分考えなければならぬテーマだと思います。巨額で、かつ長期にわたる公共事業です。さまざまな事情から完成がおくれるというのは、もうこれは常識なんですね。工期内にでき上がるなんという例の方が少ない。そういうことが現実にあるという点において、私は、この保存期間については今後政令やあるいは文書管理規則で定めることになると思うんですが、こうした公共事業などについての保存期間は完成後何年というふうに具体的にすべきだと思う

んですが、その点についてはいかがでしょう。

山崎政府参考人 お答えいたします。

先生御指摘のように、文書の類型に応じました保存期間や業務の性格等に応じた起算日の考え方につきましては政令で定めることを予定しておりまして、今後、現在の行政文書の保存期間のルールとなっております行政機関情報公開法施行令の規定も参考にしつつ、公文書管理委員会の御意見を伺いながら検討していく予定でございます。御指摘の点につきましては、有識者会議の最終報告におきましても、「業務遂行上の必要性を十分検討することなく、」「最低保存期間をそのまま保存期間として設定している場合がある。」ことが問題点として指摘されておりまして、業務遂行上必要な文書が廃棄されることのないように検討を進めてまいりたいと考えております。

重野委員 次に、文書管理の適正化あるいは効率化のために、保存期間などについて国民からの提案や意見を受け付けて適切に対応するための項目を政令に設ける、そういうことをやったらどうでしょうか。提案をいたします。そのことによって、短い保存期間満了による廃棄という形で結果的に情報隠しをしているという批判を避けることができると思うんですね。また、結果的に実際そうな事態を防げるのではないかと、その点が第一であります。次に、廃棄されてしまえば、国民の共有財産は二度と取り戻すことができないわけです。ですから、そのような予防策が必要だと考えますが、その点についてはいかがでしょう。

山崎政府参考人 お答えいたします。

文書の保存期間などの書誌情報につきましては、行政ファイル管理簿に記載いたしまして公表することとしております。本法案におきまして明示的な規定を置いているわけではございませんけれども、この管理簿を見た国民から、行政機関や総理大臣に対しまして、文書管理に関する意見や提案が行われることは当然あり得るものと考えております。また、各種ルールにつきまして政令で定めることになっておりますけれども、政令を定める場合には、いわゆるパブコメ、パブリックコメントを行うことになっているところでございます。そういうことで確保できるのではないかと考えております。また、誤廃棄の防止につきましては、レコードスケジュールの適切な設定、また、内閣総理大臣への定期報告、場合によっては実地調査、勧告、こういう手段を総動員いたしますと、誤廃棄等の従来ありま

した不適切な事例は相当程度改善されるものと考えております。

重野委員 次に、廃棄の問題について、公文書管理機関の長の承認なしには行えない仕組みが必要だ、まず私の結論ですが。そこで、修正案で、内閣総理大臣の同意という文言が入りました。これは原案よりは前進している。評価をいたします。時の政権が廃棄したいと考える文書を廃棄することは依然可能です。この点は、有識者会議が述べていました、特別の法人がこの役割を果たすべきだという点について、我々もやはりそうだというふうに思います。そこで、公文書管理の先進国である米国では、先ほども述べましたけれども、国立公文書記録管理局長官の承認なしには廃棄できない、こういう仕組みになっています。修正いたしましたけれども、その前の原案では、行政機関の長が廃棄を決定するというようになっていた、その点について、なぜそういうふうな原案となったのかという点の一つ。

それから、公文書管理について、とりわけ重要な位置を占めるのが国立公文書館です。この法的位置づけ、先ほども質問がありましたけれども、他国に比べて極めて貧弱だという点が指摘をされているわけですが、そこ辺をどう強化していくのか。まさにこの法律が制定されるということに合わせて、国立公文書館の質、量を高めていくということが私は絶対的に重要だと思うんですが、その点についてお聞きしたいと思います。

山崎政府参考人 お答えいたします。

まず、最初の御質問でございますけれども、政府案におきましては、歴史資料として重要な公文書につきましてすべて移管することとしておりまして、これを適切に行うために、文書ごとに保存期間満了時の移管、廃棄の措置をあらかじめ定めるとい、いわゆるレコードスケジュールを導入することにいたしました。この移管、廃棄の措置につきましては、行政文書ファイル管理簿に記載し、定期的に内閣総理大臣への報告を行いますとともに公表も行うこととされております。さらに、この報告等によりまして、移管、廃棄の設定に問題があると考えられる場合には、内閣総理大臣が実地調査や勧告を行い、改善を図る仕組みとしたところでございます。このように、文書の作成、取得から移管、廃棄に至るまでの間に内閣総理大臣による適切なチェックを制度化いたしましたことから、政府案におきましては、文書の廃棄の権限につきましては、その

文書を保有する行政機関の長の権限にゆだねることとしたものでございます。

次に、二つ目の御質問でございます。国立公文書館の位置づけでございますけれども、国立公文書館が行政文書を含む歴史公文書の保存に関し専門的な助言を行えるようにするためには、内閣総理大臣の責任とリーダーシップのもとで、内閣府と国立公文書館とが連携して公文書管理に当たることが適切だと考えております。そのため、国立公文書館につきましては、内閣府の所管する独立行政法人の形態のままとしたところでございます。もちろん、この修正案におきまして5年後の見直し等が定められておりますので、今後、実施状況に応じまして適切に対応したいと考えております。

重野委員 以上で終わります。

(略)

渡辺委員長 これより原案及び修正案を一括して討論に入るのでありますが、その申し出がありませんので、直ちに採決に入ります。内閣提出、公文書等の管理に関する法律案及びこれに対する修正案について採決いたします。まず、上川陽子君外四名提出の修正案について採決いたします。

(略)

渡辺委員長 起立総員。よって、本修正案は可決いたしました。次に、ただいま可決いたしました修正部分を除く原案について採決いたします。

(略)

渡辺委員長 起立総員。よって、本案は修正議決すべきものと決しました。

渡辺委員長 この際、ただいま議決いたしました本案に対し、加藤勝信君外三名から、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党及び社会民主党・市民連合の共同提案による附帯決議を付すべしとの動議が提出されております。提出者から趣旨の説明を聴取いたします。泉健太君。

泉委員 ただいま議題となりました附帯決議案につきまして、提出者を代表いたしまして、その趣旨を御説明いたします。その趣旨は案文に尽きておりますので、案文を朗読いたします。

公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議 (案)

政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

一 公文書管理の改革は究極の行政改革であるとの認識のもと、公文書管理の適正な運用を着実に実施し

ていくこと。

二 公文書等の管理に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための公文書管理担当機関の在り方について検討を行うこと。

三 行政文書の管理が適正に行われることを確保するため、一定の期間が経過した行政文書に関しその保存期間満了前に一括して保管等の管理を行う制度(いわゆる中間書庫の制度)を各行政機関に導入することについて検討を行うこと。

四 国民に対する説明責任を果たすため、行政の文書主義の徹底を図るといふ本法の趣旨にかんがみ、軽微性を理由とした恣意的な運用のなされることのないよう、万全を期すること。

五 公文書管理と情報公開が車の両輪関係にあるものであることを踏まえ、両者の適切な連携が確保されるよう万全を期すること。

六 公文書の適正な管理が、国民主権の観点から極めて重要であることにかんがみ、公文書管理に関する職員の意識改革及び能力向上のための研修並びに専門職員の育成を計画的に実施すること。また、必要な人員、施設及び予算を適正に確保すること。

七 既に民営化された行政機関や独立行政法人等が保有する歴史資料として重要な文書について、適切に国立公文書館等に移管されるよう積極的に対応すること。

八 国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として30年を超えないものとする「30年原則」等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする。

九 本法に基づく政令等の制定・改廃の過程及び公文書の管理・利活用に関して、十分に公開し、多くの専門的知見及び国民の意見が取り入れられる機会を設けること。

十 特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱いにおける除外規定である本法第16条に規定する「行政機関の長が認めることにつき相当の理由」の有無の判断に関しては、恣意性を排し、客観性を担保する方策を検討すること。

十一 特定歴史公文書等の適切なデジタルアーカイブ化を推進し、一般の利用を促進すること。

十二 公文書の電子化の在り方を含め、電子公文書の長期保存のための十分な検討を行うこと。

十三 刑事訴訟に関する書類については、本法の規定の適用の在り方を引き続き検討すること。

十四 一部の地方公共団体において公文書館と公立図書館との併設を行っていることを踏まえ、これを可能とするための支援を検討すること。

十五 宮内庁書陵部及び外務省外交史料館においても、公文書等について国立公文書館と共通のルールで適切な保存、利活用が行われるよう本法の趣旨を徹底すること。

以上でございます。

(略)

渡辺委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。採決いたします。

(略)

渡辺委員長 起立総員。よって、本案に対し附帯決議を付することに決しました。

この際、本附帯決議に対し、政府から発言を求められておりますので、これを許します。小淵国務大臣。

小淵国務大臣 ただいま御決議のありました附帯決議につきましては、その趣旨を十分に尊重して、適切な措置の実施に努めてまいります。(以下略)

(衆議院会議録議事情報より抜粋)

公文書等の管理に関する法律案についての採決

(衆議院本会議 平成21年6月11日(木))

議長(河野洋平君) 日程第二、公文書等の管理に関する法律案を議題といたします。委員長の報告を求めます。内閣委員長渡辺具能君。

渡辺具能君 ただいま議題となりました法律案につきまして、内閣委員会における審査の経過及び結果を御報告申し上げます。

本案は、公文書等の管理に関する基本的な事項として、行政文書等の作成・保存、国立公文書館への移管等についての原則を定めるとともに、歴史資料として重要な公文書等が国立公文書館等において適切に保存され、利用に供されるために必要な措置等を講じるものであります。

本案は、去る5月21日本委員会に付託され、翌22日小淵国務大臣から提案理由の説明を聴取した後、27日から質疑に入り、29日には参考人から意見を聴取するなど慎重な審査を行いました。

6月10日、本案に対し、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党及び社会民主党・市民

連合の五派共同提案により、目的に、「公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」を明記すること、行政機関の職員の文書作成義務について、その範囲の具体化及び明確化を図るための規定を整備すること、行政文書ファイル等の廃棄についての内閣総理大臣の同意に関する規定を整備すること等を主な内容とする修正案が提出され、提出者から趣旨説明を聴取いたしました。次いで、原案及び修正案を一括して質疑を行い、同日質疑を終局し、採決いたしましたところ、修正案及び修正部分を除く原案はいずれも全会一致をもって可決され、本案は修正議決すべきものと決した次第であります。

なお、本案に対し附帯決議が付されました。以上、御報告申し上げます。(拍手)

議長(河野洋平君) 採決いたします。本案の委員長の報告は修正であります。本案は委員長報告のとおり決するに御異議ありませんか。

(略)

議長(河野洋平君) 御異議なしと認めます。よって、本案は委員長報告のとおり修正議決いたしました。

(以下略)

(衆議院会議録議事情報より抜粋)

小淵内閣府特命担当大臣

「公文書等の管理に関する法律案」提案理由説明

上川陽子衆議院議員 修正部分説明

(参議院 内閣委員会 平成21年6月16日(火))

委員長(愛知治郎君) 公文書等の管理に関する法律案を議題といたします。

まず、政府から趣旨説明を聴取いたします。小淵国務大臣。

国務大臣(小淵優子君) 公文書等の管理に関する法律案につきまして、その提案理由及び概要を御説明申し上げます。

国民の貴重な知的資源である公文書を適切に管理し、後世に伝えていくことは、国の重要な責務であります。

しかしながら、昨今、行政機関において不適切な文書管理事案が発生するなど、公文書管理の状況は、国民の国に対する信頼を失わせるものがあります。

国の重要な責務を果たし、不適切事案の再発を防止するためには、文書管理法制を確立することにより国民の期待にこたえ得る公文書管理システムを構築する

必要があります。

このため、この法律案を提出いたした次第です。

この法律案の概要は、統一的な、行政文書のライフサイクルを通じた管理ルールや歴史公文書等の保存及び利用のルールを規定するとともに、その適切な運用を図るため、公文書管理委員会の設置、内閣総理大臣による改善勧告などについて定めるものです。

政府といたしましては、以上を内容とする法律案を提出した次第ですが、衆議院において修正が行われております。

何とぞ、慎重に御審議の上、速やかに御賛同くださいますようお願い申し上げます。

委員長（愛知治郎君） この際、本案の衆議院における修正部分について、修正案提出者衆議院議員上川陽子君から説明を聴取いたします。衆議院議員上川陽子君。

衆議院議員（上川陽子君） ただいま議題となりました公文書等の管理に関する法律案の衆議院における修正部分につきまして、その趣旨及び内容を御説明申し上げます。

本修正は、衆議院内閣委員会における議論を踏まえ、国民の期待にこたえ得るより良い公文書管理の法制度を実現するため、与野党を通じた立法府の意思をもって政府提出の法律案を修正しようとするもので、与野党において協議を行い、取りまとめたものであります。

その主な内容は、第一に、目的に、「公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」を明記することとしております。

第二に、行政機関の職員は、この法律の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、法令の制定又は改廃及びその経緯その他の事項について、文書を作成しなければならないこととしております。

第三に、行政機関の長は、行政文書ファイル等について、保存期間の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、国立公文書館等への移管の措置をとるか、廃棄の措置をとるかを定めなければならないこととしております。

第四に、行政機関の長は、その保存する行政文書ファ

イル等の集中管理の推進に努めなければならないこととしております。

第五に、行政文書ファイル管理簿及び法人文書ファイル管理簿の公表に関する措置は、公文書等の管理に関する法律において定めることとしております。

第六に、行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならないこととするとともに、内閣総理大臣は、行政文書ファイル等について特に保存の必要があると認める場合には、当該行政文書ファイル等を保有する行政機関の長に対し、当該行政文書ファイル等について、廃棄の措置をとらないように求めることができることとしております。

第七に、内閣総理大臣は、行政文書管理規則又は利用等規則の制定又は変更について同意をしようとするときは、公文書管理委員会に諮問しなければならないこととしております。

第八に、行政機関の長及び独立行政法人等は、それぞれ、当該行政機関又は当該独立行政法人等の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うこととするとともに、国立公文書館は、行政機関及び独立行政法人等の職員に対し、歴史公文書等の適切な保存及び移管を確保するために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うこととしております。

第九に、行政機関の長及び独立行政法人等は、統合、廃止等の組織の見直しが行われる場合において、見直し後における行政文書等の適正な管理のための措置を講じなければならないこととしております。

第十に、附則に行政文書及び法人文書の範囲その他の事項に係る検討条項を規定することとしております。以上が、公文書等の管理に関する法律案の衆議院における修正部分の趣旨及びその内容であります。

何とぞ、御審議の上、御賛同くださいますようお願い申し上げます。

委員長（愛知治郎君） 以上で趣旨説明及び衆議院における修正部分の説明の聴取は終わりました。（以下略）
（参議院会議録情報より抜粋）

公文書等の管理に関する法律案についての質疑・採決
徳永久志君（民主）／松井孝治君（民主）／岩城光英君

(自民) / 岡田広君 (自民) / 山下栄一君 (公明) / 系数慶子君 (無所属)

(参議院内閣委員会 平成21年6月23日(火))

徳永久志君 おはようございます。民主党・新緑風会・国民新・日本の徳永久志であります。

それでは、ただいま議題となりました公文書等の管理に関する法律案について質問をいたします。小淵大臣におかれましては今大変大事な時期だというふうに思いますので、私もできる限り配慮をさせていただきますのでお体に障りのないようお願いをしたいと思います。

本法案は衆議院段階で修正協議が調ったわけであり、協議に御尽力をされた皆様方に改めて敬意を表したいと存じます。

まず、修正合意でなされた部分のポイントの一つに、第1条の目的の部分の部分が挙げられるんだと思います。有識者会議の最終報告の言葉を借りるならば、公文書とは未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産であるとあります。私なりに更にこれに付け加えるならば、国民の貴重な共有財産である以上は国民は知る権利があるというふうに考えております。

そういった意味では、衆議院の委員会の審議の段階でも同様の主張がなされているというふうにお聞きをしております。例えば、公文書は国民の共有財産であり、そしてまた知る権利を保障をするんだという文言についてしっかりと条文の中に盛り込むべきだとの主張もなされたやにお聞きをしておるわけであり、そうした中で、修正合意された表現というものは、国民共有の財産という言葉ではなくて、国民共有の知的資源というものであります。また、知る権利については直接的にはそういう文言は見当たらないわけであり、

そこです、なぜこのような書きぶりになったのかにつきまして提案者に伺いたいと存じます。

衆議院議員(枝野幸男君) 衆議院における修正の提案者の枝野でございます。今の御質問にお答えをさせていただきます。

まず、国民共有の財産という言葉にならなかったという理由、経緯でございますけれども、趣旨としてはほとんど変わっていないんですけれども、やはり財産という言葉は通常は金銭的な価値を持つものという日本語としての印象を多くの方が持たれていると、

若干ここでの意味は違うであろうと、その誤解を招かない方がいいだろうというのが一点ございます。それから、共有財産といった場合は分割請求権を国民が持つのかというような誤解をこれまた招きかねない言葉ではないかと。別にそう使ったからといって誤解をされるかどうかということはありません。できるだけそういった誤解を招かない方がいいだろうということで、同じような趣旨で違った言葉に置き換えられないかということで国民共有の知的資源という言葉を使わせていただいたというのが経緯でございます。

それから、知る権利でございますが、これは私ども民主党の修正協議の立場としては、是非、知る権利という言葉に明記をしていただいた方がいいのではないかとということをお願いしました。ただ、知る権利の定義といいますが意義といいますが、そういったことについて必ずしも統一した認識ができていないのではないかと、あるいはその法的性質、法的位置付けについても必ずしも現段階で修正協議に当たった各政党間での認識が一致をしなかったということがございまして、あえて知る権利という言葉に盛り込むということまで踏み込むことはできなかった。ただ、修正で、主権者である国民が主体的に利用し得るものであるということに記載をさせていただきました。まさに、主体的に利用し得るといえるのは、一定の権利性を持っているからこそ主体的に利用し得るといえることになるわけでございますので、その趣旨といいますが、知る権利と一般に言われているようなことについて、国民のそういった立場というか権利というか、そういったものをしっかりとこの法律で裏付ける、担保していくんだという趣旨はしっかりと書き込まれているというふうに認識をいたしております。

徳永久志君 ありがとうございます。

小淵大臣は、先ほどの衆議院の答弁の中におきましても、今ほどの点につきまして、国民の貴重な共有財産という言葉あるいは知る権利を盛り込むべきだという質問に対して、そういう文言をわざわざ条文の中に使わなくても、国民主権の理念にのっとりという言葉であるとか、あるいは国民に対する説明が全うされるという言葉が入っているので、それで事足りるのではないかと趣旨の答弁をされていたわけであり、今回こうした修正が衆議院で加えられたということについて、まず大臣としてどのように受け止めておられるのかを伺いたいと存じます。

委員長（愛知治郎君） 小淵大臣は着席のまま答弁されて結構でございます。

国務大臣（小淵優子君） お気遣い、いろいろありがとうございます。

この点、政府案におきましては、今御指摘がありましたように、国民主権の理念にのっとり、そして現在及び将来の国民に説明する責任を全うする旨を規定することにより表現をしたと申し上げたところでありますけれども、衆議院によりまして修正をされました。

どちらかといえば、政府案に示したのは行政の立場から見たこの本法案の意義がより強く表現されていたのではないかと思いますけれども、主権者たる国民の側に立って公文書が国民共有の知的資源であり、国民が主体的に利用し得るものと位置付けたことによりまして、本法案の意義であります行政側そして国民の側、両方の立場からの権利をより明確にさせていただいたものと考えております。

徳永久志君 それでは、最後に確認でございますけれども、先ほど枝野先生が御答弁をいただいた中身、この考え方については政府としても十分に共有ができるんだということととらえさせていただいてよろしいでしょうか。

国務大臣（小淵優子君） 全くそのとおりでございます。

徳永久志君 さて、日本の行政機関の重要な意思決定は文書に基づいて行われるということになっております、もちろん例外はあるわけですが、この文書主義原則も各省庁の文書管理規定で規定されるにとどまっております、包括的な文書管理法制の制定には至っておらなかったわけでありまして。

2001年に行政機関の保有する情報の公開に関する法律、いわゆる情報公開法が施行されまして、初めて法律の条文に文書管理に関する規定が設けられました。すなわち、22条におきまして、「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。」としました。まさに、情報公開法と文書管理とは車の両輪であるという考え方が明記をされたと理解をいたします。

ただ、海外の先進国におきましては、通常は情報公開法よりも、その前提となります文書管理法制が先に確立をしているわけでありまして。例えばアメリカでは、情報自由法、情報公開法に当たる情報自由法の制定は1966年でありまして、それよりかなり前の1950年にい

わゆる文書管理法制である連邦記録法が制定をされております。また、イギリスの情報公開法に当たる情報自由法の制定は2000年と結構最近なわけですが、文書管理法制たる公記録法は1958年に制定をされたわけでありまして。

私が思いますに、ここにある考え方というのは、文書管理の仕組みを法制化をし、しっかりと整備することなく情報公開の制度をつくっても、基本的なインフラが整備されていない以上、問題が生じるということにあるのではないかと考えております。

そこで、日本の場合はなぜ先進国と比べてこの順序が逆になってしまったんだろうかということをやっばりここで総括をしておくべきなんだろうと思いますけれども、この辺り、政府はどのようにお考えか、お聞きをいたします。

副大臣（増原義剛君） 委員御指摘のとおり、アメリカやイギリスにおきましては、情報公開法制に先立って文書管理法制が整備されております。また一方で、フランスや韓国などにおきましては、情報公開法制の方が先に整備されて、後に文書管理法制が来ているということもありますので、世の中いろいろあるんだろうとっておりますが、論理的に考えれば委員御指摘のとおりだというふうに思います。公開すべき文書がしっかりしていないというときに公開法が先立ちましてもやはりどうかという点は私も同感であります。

これを、いわゆる文書管理の基本、これは先生先ほど御指摘の行政機関の情報公開法第22条において基本的ルールを定めるということになっておりますけれども、これでは、その後起こったことを考えますといういろいろございました、必ずしも十分な状況にはあらずということで、この度、現用、非現用を通じて文書のライフサイクル、これに沿った統一的な文書管理のルールを法定しようというものであります。この新たな文書管理法制が確立されますれば、あるいはこれを契機として、国立公文書館の体制強化など、我が国の公文書管理システムが諸外国に比べまして遜色のない状況になるように努力をしまいたい、そのように考えております。

徳永久志君 今副大臣が御答弁いただきましたように、世界各国それぞれいろいろでありますけれども、あるべき姿としては、やはり文書管理法制が制定をされて情報公開というのがあるべき姿の一つであるだろうということは共有をさせていただいたと思います。

じゃ、なぜ今日に至るまでこの文書管理法制が制定をされてこなかったんだろうかということちょっと考えると、やはり私はこれは、先ほど小淵大臣の答弁でも行政側云々という言葉がございましたけれども、ある意味行政側の理屈が優先されてきた結果こうなったんじゃないのかなと。今日まで文書管理法制がなかったことに対して不便を感じない、あるいは不合理に感じない、あるいは不思議に思わないという行政側の感覚というか、文化というか、そういうものがあつたんじゃないかなというふうに思うわけですけども、その辺りいかがでございましょうか。

副大臣（増原義剛君） 委員御指摘の点は、私も26年間行政官をやっておりますが、やはりあつたんだろうというふうに思います。そうしたときに、何というんでしょうか、はなから、例えば戦後であれば、我が国の経済の復興あるいは社会の発展という大きな目的のようなものがあつて、それに向かってどんどんどんどん進んでいるという状況ですから、また一方でさしたる大きな失敗もなかったんだろうと思います、キャッチアップするまでは。

そういう意味で、皆さんがその状況を共有していた、行政も国民もですね、そういうことであつたんだろうと思いますが、今はもうそういう時期ではないというところで、いろんな意見があり、いろんな議論があつて国の意思決定がされていくということでありまして、やはり民主主義の原点であります情報開示、これをしっかりやっていくことが大事ではないかなと思っております。

徳永久志君 情報公開と文書管理というのは車の両輪と言われながらも、これまで片方の車輪が欠けた状況でずっと走ってきたわけでありましてね。先ほども副大臣とも共有をさせていただきましたけれども、行政側は不便に感じないし、あるいは不思議に思わないけれども、その一方で、じゃ、国民サイドからすればかなりの不便が生じてきているのではないかと、また当然それに付随する問題も生じてきているんだろうと思うわけです。

例えば、情報公開法によって情報の公開を求めたけれども不開示となつたことに対して不服申立てが行われるわけですが、この情報公開・個人情報保護審査会にその内容について諮問をされるわけでありまして。ちょっとこれを見ていきたいと思うんですけども、この審査会に諮問された総件数及び諮問理由の内訳に

ついて、ここ3年くらい概要を内閣府にお示しいただきたいと思います。

政府参考人（鎌田英幸君） お答えいたします。

平成18年から20年度までのこの3年間に情報公開・個人情報保護審査会に対し諮問が行われました合計件数は2892件となっております。これらはいずれも諮問庁が行いました不開示決定ないし一部不開示決定に対する不服を理由としているわけでございます。

これらの諮問事件におきまして何が争点になっているかについて類型別に御説明申し上げますと、まず第一に多いのは、文書等の全部又は一部の不開示の妥当性を争うもの、これが2168件、全体の75%に及んでおります。その次に多い第二が、文書等が存在でないと、いわゆる文書不存在事件と申しておりますが、これが404件で全体の14%に及んでおります。さらに、文書等の存在の有無を答えない、これは、文書等の存在の有無について答えますと不開示情報を開示することになってしまいますためにそういうことになるわけでございますが、それが146件、全体の5%。それから、開示決定した文書以外にも別の文書があるのではないかと争点があるものが81件、全体の2.8%、その他のものが93件、3.2%などとなっております。

徳永久志君 今の御答弁の中で特徴的だと思いますのは、文書不存在、公開を要求した文書そのものが存在をしないという理由で不開示決定となつたという部分で、これが全体の14%に当たるということでありまして。やはり私はここに、車の両輪と言われながらもその片方を欠いた状況で走ってきた問題、ひずみというものが、この文書不存在を理由にはねつけられるということに顕著に出ているというふうに私はとらえさせていたいただこうと思っております。

東京大学大学院の小早川教授は、文書不存在の類型を幾つかにまとめておられます。一つは物理的な不存在というもので、行政がそもそも対象となる文書を作成、取得していない場合であります。あるいは、作成、取得した後に、保存期間の経過後あるいは満了前に廃棄してしまった場合ということに分けておられます。もう一つは、文書が存在しているにもかかわらず保管状況等が良くなかつたがために、あるにもかかわらず見付からなかつたというような不開示決定もあるということでありまして。

そこで、一つ目の物理的に存在しないという中で、廃棄されてしまったという事例について一つだけ取り

上げたいと思います。海上自衛隊の補給艦「とわだ」の航泊日誌が廃棄された問題であります。

旧テロ特措法に基づきましてインド洋に派遣されていた海上自衛隊の補給艦「とわだ」の航泊日誌の一部が、保存期間であるにもかかわらず廃棄されてしまったという事案であります。海上自衛隊の艦船の航泊日誌は、一年間は艦船内に据え置く、その後の3年間は当該艦船の在籍する地方総監部に保存されるべきものが裁断機で廃棄されてしまったということでもあります。

まず、防衛省はこの事案について、なぜこのような事案が起ってしまったのか、原因をどのように分析をされたのでしょうか。

政府参考人（徳地秀士君） お答え申し上げます。

先生御指摘の海上自衛隊の補給艦「とわだ」の航泊日誌の誤破棄問題につきましては、平成19年の7月に「とわだ」の乗組員が、その時点においては本来保存期間内でありましたために廃棄してはならない航泊日誌を、当該日誌の文書管理者であります艦長の許可を得ないで保存期間を経過した他の航泊日誌とともに誤って破棄したものでございます。

調査の結果、当該誤破棄が行われた原因としましては主として四つのものでございます。

第一に、航泊日誌は当時の規則におきまして、これも先生御指摘のとおり、1年間艦内で保存をいたしまして、その後3年間は在籍する地方総監部において保存するというようになっておりましたけれども、隊員が航泊日誌の保存期間につきましてまず正しく認識をしていなかったということが挙げられます。

それから第二に、航泊日誌の破棄に際しまして、航泊日誌の文書管理者でありました艦長あるいは保管責任者でありました航海長の許可を得ておりません。つまり、適正な手続が取られていなかったということでございます。

それから三点目に、航泊日誌の文書管理者でありました艦長それから保管責任者でありました航海長の隊員に対する監督指導が不十分であったということが挙げられます。それから第四に、航泊日誌の保存期間、つまり、先生も御指摘になりました、1年間は艦内それからその後3年間は在籍する地方総監部内に保存と、こういう規則になっておったわけですけれども、この規則どおりに正しく適正に保存が実施されていなかったというようなことが考えられるわけでございます。

徳永久志君 それでは、そういった分析に基づいて、

再発防止のためにどのような手だてが講じられたのか、伺います。

政府参考人（徳地秀士君） 航泊日誌につきましては、補給艦のこの「とわだ」の事案を含めまして、不適切な文書管理によりまして、保存期間満了前に誤って破棄された事例も判明をいたしております。このような事案が再び起こることのないように、航泊日誌を含めた文書の取扱いについて再発防止策を講じておるところでございます。

具体的には、まず、一昨年11月に航泊日誌を行政文書ファイル管理簿に登載するよう指示をいたしまして、行政文書として適切に取り扱うように徹底しております。それから、実務に即しました文書管理マニュアルというものを作成しまして、これを活用しながら全隊員を対象に文書管理に関する教育を徹底しております。それから、講習を実施をいたしまして、文書管理者などに対しましても教育を充実させたところでございます。

それから、昨年4月であります、航泊日誌に関する規則の改正を行いまして、昨年9月からは、保存期間をこれまで4年となっていたわけでございますけれども、これをまず30年に延長いたしました。それから、船の中で1年保存した後は、残りの29年は呉にあります第一術科学校で一元的に保存することとしたところでございます。

徳永久志君 原因として規則が守られていなかった、あるいは手続が正当に取られていなかったという点が挙げられて、それについての教育を徹底的にやっているんだというような答弁だったというふうに思います。当然それらは重要でありますけれども、その前提として、なぜ航泊日誌を都合4年間保存しなければならないことになっているのか、それは海上自衛隊の活動を後世に伝える作業の一部だという認識をまず持っていないと、その認識が徹底をされていないといけないうらさうと思うんですね。何かケアレスミスのおかげで済む問題ではないんだらうなということをやっぱり徹底をしていただきたい、歴史の一ページを刻んでいるんだという認識は強く持っていただきたいわけでございます。

そこで、そういった関連の中で、先週の外交防衛委員会において同僚の風間議員が指摘していたミリタリーヒストリアン制度についてちょっと伺っておきたいと思っております。

アメリカ軍は、司令官に必ずミリタリーヒストリアンという記録の専門家を付けています。そして、このミリタリーヒストリアンという人は、当該司令官やその部隊の活動状況を文書やフィルムなどに収め、後世に残していく。そしてその司令官が退任した後は、その人物の活動記録を作成するというような制度を持って、しっかりと軍の活動を後世に伝えていこうという姿勢を持っているわけであります。

そこで、まず現状ですけれども、例えば、今自衛隊はインド洋とかソマリア沖などに派遣をされていて、大体海外に千人以上が、部隊が展開をしているわけなんですけど、こうした海外の派遣部隊にこうした専門の記録係のような方というのは随行をされているんでしょうか。

政府参考人（徳地秀士君） お答えいたします。

自衛隊が海外に部隊を派遣する際に、編成上、部隊の指揮官など特定の要員に随伴して、その隊員の活動記録を収集、作成をする、そういう組織、要員というものを特別に設けているわけではございません。他方で、派遣された部隊の活動について記録をしておくということは、これは大事でございますし、それから内外に広く理解をしていただくということも大事でございますので、部隊における広報要員などが業務上、部隊の活動を記録するというようなことをしているわけでございます。

徳永久志君 そういふ特別の要員というのはいないということでありまして、やはりこれからも海外での自衛隊の活動というのは増えていくだろうと思っております。そうした中で、それをしっかりと検証し、また後世に正確に伝えていくという目的、それはもちろん国民に対しての説明責任をしっかりと果たすという目的もありますので、やはりここは今回こうした公文書管理法制が成立されることを一つの契機として、日本の自衛隊にもこういうミリタリーヒストリアンの制度を導入するというのを、せめて検討を始めていくということが必要なのではないかと思っておりますけれども、御見解を賜ります。

政府参考人（徳地秀士君） この点につきましては、先生も冒頭御指摘になりましたとおり、去る6月18日の参議院の外交防衛委員会で浜田大臣からもお答えをしておるとございまして、風間先生などからの御指摘につきまして、参考にしてやっていきたいと思っておりますけれども、今の時点でこれを取り入れると

いうことは考えておりませんと、こういう御答弁になっておりましたけれども、今申し上げましたとおり、現時点で今先生御指摘のようなミリタリーヒストリアンというような制度を取り入れるということは考えられておらないわけでございますけれども、ただ御指摘の趣旨も踏まえまして、引き続きその文書管理の徹底、それから自衛隊の活動状況についての情報について提供する、あるいはきちんと記録をする、保存をするというようなことができるように努めたいとは考えております。

徳永久志君 特別の制度を設けなくても現状の要員の中でそういう記録をしっかりとしていくんだという部分については当然のことでありまして、やはりアメリカのようにしっかりと専門的知識を持って博士号まで取得した方がミリタリーヒストリアンとして後世に記録を残すという崇高な使命の仕事に就いておられるわけですから、是非、これは余り冷たく突き放すんじゃなくて、しっかりと前向きに検討していただきたいなということを言わせていただきます。

それともう一つ、文書不存在ということに絡んでですが、これはそもそもそういう文書があるのかわからないという中でいきますと、沖縄に関する幾つかの密約あるいは核についての幾つかの密約があるわけでありまして、密約と言うと外務省の方はむっとされるのかもしれませんが、通常言われている言葉であります。

まず、沖縄返還に関する密約、いわゆる西山事件として有名になった件についてであります。

この西山事件は、沖縄返還協定第4条に基づいてアメリカが沖縄の地権者に支払うべき土地の原状回復費用の400万ドルを日本政府が肩代わりするという事実を裏付ける機密電報のコピーを毎日新聞の西山記者が外務省事務官より入手、調印前に密約疑惑を指摘する記事を書いたことが発端であります。

この密約を裏付ける文書の情報公開請求が起こされました。外務省は昨年10月2日付けで対象文書の不存在を理由に不開示を決定した通知書を出しています。この通知書では外務省は該当文書は保有していないというふうにしているわけでありまして。情報公開の請求の対象とされました文書は、沖縄返還前に日米両政府の高官が交わした3通の秘密文書だということでありますけれども、この外務省の言う保有していないというのは、文書は作成、取得されたが廃棄されたという

理解なのか、あるいは別の理解をそもそもしなければいけないのかということについてまずお伺いをしたい。

政府参考人（梅本和義君） お答え申し上げます。

ただいま密約ということをお使いになられたわけですが、沖縄返還国会の当時から歴代の外務大臣等が一貫して繰り返し説明しておりますとおり、沖縄返還に際しての支払に関する日米間の合意は沖縄返還協定がすべてであり、密約は一切存在しておりません。これまで累次の機会に関連すると思われるファイルを調査はいたしましたけれども、密約の存在を示す文書は見付かっておりません。こういうようなことを踏まえまして、本件情報公開請求に対する不存在による不開示決定は情報公開法に基づきまして適切に判断をして行ったものでございます。

徳永久志君 それならば、そういう指摘をされた密約と称する内部文書があるかもしれないということで、取りあえずは一生懸命捜してみただけでもなかったんだという理解でいいんですか。

政府参考人（梅本和義君） これは、これまで累次の機会にいろいろな御指摘もございましたので、念のため関連すると思われるファイルを調査をしたということですが、密約の存在を示す文書は見付かっておらないと、こういうことでございます。

徳永久志君 それでは、配付資料、お手元にお配りしました資料の一を御覧ください。

平成12年5月29日付け朝日新聞の記事であります。朝日新聞と琉球大学の教授の方が密約を裏付ける米国の公文書のつづりを入手したと報じています。また、一枚おめくりいただきまして、配付資料の二であります。平成14年6月28日毎日新聞の記事ですが、日米間の密約と明記した米国政府の公文書を毎日新聞がアメリカ国立公文書館で入手したと報じているわけがあります。

このようにマスコミとか民間の手によって一方の当事者であるアメリカの公文書でこの密約の事実が明らかになっていることについて、外務省はどのように考えておられるのでしょうか。

政府参考人（梅本和義君） これも累次にわたり御答弁を申し上げているところでございますけれども、米側文書という御指摘の文書につきましては、外務省としてその性格を承知しておりませんので、内容につきコメントする立場にはないということでございます。

ただ、いずれにせよ、これはもう何十年にわたり外

務大臣等が答弁をしておりますけれども、沖縄返還に際する支払に関する日米間の合意というのは返還協定がすべてでございまして、密約は一切存在しておらないと、こういうことでございます。

徳永久志君 従来の答弁を繰り返しておられるわけなんですけれども、この件に関して情報公開訴訟が起こされています。

東京地裁は今年の6月16日、文書を保有していないと主張する国に対し、その理由を合理的に説明する必要があると指摘をしています。さらに同地裁の裁判長は、米国側に密約を裏付ける文書があるのだから日本側にも同様の文書があるはずだとする原告側の主張は十分に理解できるとして、もし密約そのものが存在しないのであれば、アメリカの公文書をどう理解するべきなのかについて国側が説明することを希望すると述べています。

私も全くもって同感でありますけれども、この東京地裁の指摘について外務省はどのようにとらえていますか。

政府参考人（梅本和義君） 本件についてはまだ訴訟が係属中でございますので、詳細について私ども、今の時点でコメントをするという立場にはないということでございます。

徳永久志君 じゃ、ちょっと別の角度から行きます。密約にかかわってもう一つです。配付資料の三を御覧ください。

これは、1960年の日米安保条約改定に際して、核兵器を積んだアメリカ軍の艦船や航空機の日本への立ち寄りを黙認することを合意した核持込み密約についてであります。

当時のライシャワー駐日大使は大平正芳外務大臣と会談し、核を積んだ艦船と飛行機の立ち寄り持込みに当たらないとの解釈の確認を要求され、大平外務大臣は密約の存在を初めて知って、了承したとされています。こうした経緯や解釈は日本語の内部文書に明記され、外務省の部局で管理をされてきたといえます。これらのことは4人の外務次官経験者が共同通信に明らかにしています。

この次官に引き継がれてきたという内部文書は存在するのでしょうか。

政府参考人（梅本和義君） この点につきましても、従来から申し上げておりますとおり、御指摘のような密約というのは存在をいたしません。この点について

は、歴代の総理大臣及び外務大臣がそのような密約の存在を明確に否定しているところでございます。したがって、また密約というものについての、密約だというような文書も存在をしておりますと、これもあと累次御答弁をしているところでございます。

徳永久志君 先ほどの沖縄返還にかかわる密約のあれにつきましては、外務省はそういう指摘があったので取りあえず行政ファイル等は捜してみただというお話でございました。

今回、この配付資料で配らせていただきました東京新聞の記事によりますと、もう4人の外務次官の方が証言をされているわけでありまして。この部分について、あるいは外務大臣についてもそれぞれお示しをしているんだということでありまして、その四人の外務次官の方々はこの内部文書をそれぞれ引き継いでいったという表現までされているわけですね。

ですから、沖縄返還のときの密約についてはそうやって捜索をされたわけですから、こうした外務次官の方々に対してしっかりと事情を聴かれたというような経緯も当然あるわけですね。

政府参考人（梅本和義君）これはほかの委員会でも御答弁を申し上げているところでございますけれども、そのような密約はないということでございます。これは歴代の総理大臣、外務大臣が密約の存在を明確に否定する答弁をしているところでございます。

したがって、改めて関係者に対して事実関係を確認することは考えておりません。

徳永久志君 どうも納得いきませんが、ちょっと、時間があります、先に進みます。

密約がなかったということでその立場を崩されないわけでありましてけれども、あたかもジグソーパズルの空白部分を埋めるようにしていくと、どうしても公開情報とかあるいはその事実関係等々、証言等たどっていくと、密約というピースを埋め込まないと全体像がはっきりとしないというような状況に今あるんだろうというふうに思うんですね。

今ほど挙げました二つの事例というのは、既にもう30年以上も経過をしているわけでありまして、そして一方の当事者であるアメリカ側からは密約の存在を証明する公文書が次々と明らかになっているわけです。しかも、外務省の次官を含めて交渉担当者の方々の証言も次々と出てまいりました。もう公に認めて、そういう文書なんかを公開をするということを考える時期

に来ているのではないのでしょうかね。

当時の状況はまさに米ソ冷戦の真っ最中ということも分かっていますし、しかも国会の状況や核、沖縄といった問題については大変緊迫した状況にあったということも理解をしています。内閣委員会ですから外交論には踏み込みませんが、日米の合意事項の中には密約にせざるを得ない事情もあったということも理解をいたします。現在進行形の外交案件まで公表しろということは言っておりません。繰り返しますけれども、30年以上も経過をして、そして当事者の一方がもう既に公表をして認めているにもかかわらず、ないと言い切る外務省の姿勢に私は若干の違和感を感じるんですね。

外交交渉に当たる政治家や外交官が電話のやり取りに至るまできちんと記録に残して次の世代に引き継いでいく。もちろん20年とか30年という時間を空ける必要もあるのかもしれませんが。これはやっぱりすべて主権者たる国民へという考え方を徹底していけば当然このような姿勢になるんだろうと思うんですけども、我が国外務省はそれをやっていたかというわけでありまして。そして、得々と、おれ一人が墓場まで持っていくんだという何か一種のヒロイズムに陶酔をされているのではないかなというふうに思うわけなんです。やはりもうそろそろそういう事実というのを今申し上げた感じで理解をいただいて、公にしていくという作業を検討されてはいかがですか、外務省。

政府参考人（梅本和義君）まず、これは例えば昭和56年にも当時の鈴木総理が御答弁されておりますけれども、このライシャワーさんと大平さんの話を先ほど御指摘になりましたけれども、大平さんはそういうことを言っておらない、外務事務当局も一切承知しない、記録もない、こういうことでございますと、こういうふうに申し上げているわけでございます。

したがって、私ども、何かそのような文書を引き継いでいるとかそういうことは一切ございませんので、今の御指摘はございましたけれども、従来の答弁のとおりということでございます。

徳永久志君 外務大臣のどなたかが否定をされているということですが、一方で肯定をされている方も次々と出てくるわけなんです。ですから、この辺りをやっぱりもう少し謙虚に、真摯に取り組んでいただきたいなど。また、追って私の方も取り上げさせていただきますが。

この関連でちょっと外務省に併せてお聞きしますが、本法案の第16条によれば、外務省から国立公文書館等に移管され特定公文書として保存されているものは、第1項第1号八の規定、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ、他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがある場合には外務大臣は非公開にするべく意見を出すことができるとなっているんですけども、この私が今挙げた二つの密約というのは、この国の安全を害するおそれも、今公表してもないわけです。

他国との信頼関係が損なわれるわけもない。それから、国際機関との交渉上不利益になるわけでもないということですから、これ、あれば当然この三つには該当しませんよね。

政府参考人（梅本和義君） 累次申し上げているとおり、この密約というものについて文書はございませんので、そのない文書についてちょっと今のような御質問についてお答えするということはできないということでございます。

徳永久志君 もうこれ以上やると水掛け論でございますので、ちょっと次の話題に移りますけれども、これ改めましてまた時間を取って取り上げさせていただきますと思います。

ちょっと外務省に関連して、外務省が作成する行政文書も当然ながら対象となるわけですがけれども、他省庁は国立公文書館へ移管されるわけですがけれども、外務省の場合は更に省内に外交史料館がありますよね。この辺りはどのような仕分を今考えておられるんでしょう。

政府参考人（梅本和義君） 外務省では、歴史的文書と分類された文書はすべて外交史料館に移管されておまして、国立公文書館には移管をされておられません。

これは、平成13年3月30日の閣議決定、「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について」、ここにおきまして、歴史的公文書等の移管を受けて保存し、及び利用に供する機関として適当なものが置かれる行政機関においては、当該機関に当該公文書等を移管することとするというふうになっておまして、この閣議決定の実施についての各府省庁官房長等申合せにおきまして、外務省の外交史料館はそのような機関だということになっているわけでございます。

したがって、外務省では歴史的文書と分類され

た文書はすべて外交史料館に移管をすると、こういうことになっているわけでございます。

徳永久志君 すべて外交史料館に行くということでありまして、よく、衆議院の議論の段階でもありました。国立公文書館のスタッフは非常に貧弱であって、これを拡充する必要があるんだということがさんざん言われております。この点については恐らく多くの人が同意をすることであって、かつ、この国立公文書館というのは独立行政法人でありますから、スタッフを拡充するんだということについてはまあまあその気になればできるのかなと。

ただ、外交史料館についてはこれ外務省の一部局でありますから、行政改革の例えば総人件費の削減の対象となるわけですね。したがって、今の現状で、外交史料館でしっかりとそういった外交文書を保存をしていくという体制面については十分なんでしょうか。あるいは、これを拡充をするといっても今の縛りが入ってしまってそう簡単にはいかないのではないかなという思いもするんですけども、いかがでしょうか。

政府参考人（梅本和義君） お答え申し上げます。

私もも外交史料館が完璧であるというふうに申し上げるつもりはございません。ただ、外交史料館はそれなりに実績もございまして、これまで外交史料をきちんとして保存してきているわけございまして、確かに全体としての行政の簡素化、効率化という中でこのような組織をどういうふう維持していくのかというのは課題であるというふうに考えておりますけれども、現時点で何かここに移管することに問題があるというふうには考えておりません。

徳永久志君 本法案は究極の行政改革と言われております。やはり全省庁が一丸となって取り組まないといけないにもかかわらず、私は、この外務省外交史料館がもしかしたらこの改革から取り残されるのではないかなと。あるいは、宮内庁書陵部も同様ですよね。そう思うと、ここは政府として外務省外交史料館あるいは宮内庁書陵部といったものを国立公文書館のもう分館にしてしまってもいいのではないかなという思いもするわけなんですけれども、これ通告していませんが、小淵大臣、御見解を賜ればと思います。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

この法案におきまして、第2条第3項におきまして国立公文書館等というのがございます。この等と申しますのは国立公文書館類似施設を想定しておまして、

宮内庁書陵部あるいは外務省の外交史料館も、政令で認められればこの類似施設となるわけでございます。

ただ、その場合にあっても、管理あるいは公開のルールについては統一的に本法案の規定が適用されることとなりますので、そういう意味では一体的な管理、保存ができるものというふうに考えております。(発言する者あり)

徳永久志君 そうですね、今おっしゃったように、それでは一体的に分館として管理をしていただくのが一番いいのではないかなというふうに思うわけなんです。

本法案が施行されてから5年後に見直しをするということですので、是非これも課題として挙げていただく必要があるだろうということを指摘させていただきたいと思っております。

次に、特定歴史公文書の扱いについて、先ほどの密約から含めて、流れでありますけれども、本法案では、国立公文書館等に移管された文書のうち、先ほど言いました外交安全保障と個人情報、そして公安関係の文書については移管元の行政機関の長が非公開にするべきとの意見を提出することができて、国立公文書館等はそれを参酌しなければならないとなっております。また、非公開を公開へと変更する場合にも移管元に通知して意見を提出する機会を与えなければならないとしていますけれども、まずこの理解でよろしいでしょうか。

政府参考人(山崎日出男君) お答えいたします。

先生御指摘のとおりでございます。

徳永久志君 すると、国立公文書館等の等には外交史料館も含まれるんだということですので、この等が行う参酌という日常聞かない言葉なんですけれども、具体的にどのような行為になるのかということですね。

つまり、移管元の大員などから非公開にするべきだと意見書が出れば、もうそのまま自動的に受け入れて非公開としなければならないのか、あるいは国立公文書館等側が意見書に対して独自の判断もできるのだという理解をしてもいいのか、その辺りについてちょっと伺いたいと思っております。

政府参考人(山崎日出男君) お答えいたします。

本法案第16条第2項におけます参酌と申しますのは、移管元機関の意見を踏まえつつ、最終的には国立公文書館等の長が判断するということの意味しております。

具体的には、移管の際に付された意見を参考にいたしまして国立公文書館等の長が判断すると、こういう仕組みになっております。

徳永久志君 今の、よく分かりました。

それでは、この参酌という行為ですね、これどのような手続で進めるのかということも一つ問題だろうと思うんですね。その統一的な手続を定めてしまうのか、あるいは国立公文書館、外務省あるいは宮内庁といった形で個々それぞれに任せてしまうのか、その辺の統一ルールを制定云々についてはいかがでしょうか。

政府参考人(山崎日出男君) 公文書の保存あるいは公開につきましては、各省庁共通のルールに服していただくというのが基本でございますので、それは共通のルールに基づいて行うというふうにしていきたいと考えております。

徳永久志君 ありがとうございます。

意見書の参酌によって公開、非公開が決まってくるわけですね。ですから、これは少なくとも、例えば今方ずっと取り上げてきました外務省の庁内の恣意的な部分とか、あるいは省内の力関係で決まらない仕組みをつくっていかないといけないだろうと思うんですね。外務大臣が外交史料館の館長に対して非公開にせよという意見書を出して、なかなかこれ、外交史料館の館長が、部下でありますから、いや、それはということはなかなか言いづらい雰囲気になきにもあらずなんだろうというふうに思いますね。

ですから、この辺り、もっと透明性、客観性をしっかりと担保できる仕組みをここにつくっておく必要があるだろうと思っております。例えば、外部の有識者から成る第三者機関のようなものをつくって、そこで諮問をして検討をしていくという、こういう手続の透明化というのを図っていく必要があるのではないかなと思うわけなんです、この辺りいかがでしょうか。

政府参考人(山崎日出男君) お答えいたします。

文書の作成、保存、移管、公開と、我々は公文書のライフサイクルと言っておりますけれども、それは共通のルールに基づいてやるというのが基本原則でございますので、この公開につきましても基本原則を定めていきたいというふうに考えております。

徳永久志君 だから、その基本原則の中に、今私が先ほど御提案した事柄についてはいかがですかとお聞きしております。

政府参考人(山崎日出男君) 先ほど申しましたルー

ルを策定するときには公文書管理委員会にお諮りして定めるということになりますので、委員御指摘の手續につきましても、そのような方向で検討してまいりたいと考えております。

徳永久志君 それではそのように、是非恣意的な部分で決まったというふうなことが後ろ指さされないように、形をしっかりと整えていただくことを希望したいと思います。

次に、その同じ流れですが、行政文書の廃棄の部分についてであります。

本法案第8条において衆院で修正が加えられまして、行政文書ファイルなどを廃棄しようとするときは、あらかじめ内閣総理大臣との協議、そして総理の同意が必要とされることになりました。

まず、この廃棄に当たって総理との協議、同意が必要であるという条項を新たに設けられたことの意味合いについて、提案者に伺いたいと存じます。

衆議院議員（枝野幸男君） 公文書の保存期間満了した場合には、あらかじめ設定したところから従って公文書館等に移管又は廃棄をするということになっているわけですが、公文書の重要性にかんがみ、恣意的な特に廃棄がなされてしまいますと取り返しの付かないこととなります。

過去にも、先ほど来議論のございましたとおり、誤廃棄等の事例が生じたことなどにかんがみたときには、最終的な廃棄の段階では、各行政機関の長だけにゆだねるのではなくて、行政権を有する内閣全体としての責任として内閣総理大臣が強い政治的リーダーシップの下で最終的に判断をすると、こういう形で恣意的な廃棄や誤廃棄などを抑止しようと。そして、もし万が一そういったことがあった場合には、これ内閣総理大臣が、まあ事実上は実態は内閣総理大臣の下の行政各部が行うことになるかと思いますが、しかし内閣総理大臣の名前で行うわけですから、おかしなことがあったら政治的な大きな責任になるというブレーキといいえますか、そういったものを付けた上でこの廃棄についてはおかしなことがないようにということとをさせようと、こういう趣旨でございます。

徳永久志君 ありがとうございます。

それでは、お手元配付資料の五を御覧をいただきたいと思います。これは、2004年12月にNPO法人情報公開クリアリングハウスが発表した各行政機関の文書廃棄量調査結果であります。この調査は、行政文書が

廃棄される際に民間業者にその処理を委託していることに着目をし、その契約と支出に関する資料を情報公開請求してその実態を調査したものであります。資料には省庁ごとに年度別に廃棄重量を記しています。

ここで特徴的なことは、2000年度あるいは2001年度に、大体平均すると前の年に比べて倍以上の文書が廃棄をされている。特にの農林水産省に関しては、1999年度から2000年度にかけて20倍もの文書が廃棄をされているわけなんですね。なぜこういうことになっているんだろうということですけども、実は情報公開法が1999年5月に成立をし、2001年4月に施行をされるということでもあります。これに密接に関連をしていると言わざるを得ないわけなんですね。情報公開法が2001年4月から施行されると、いろいろとややこしい文書をいっぱい情報公開されたらたまらぬと、だからこの際捨ててしまえと、ざっくばらんに言う。こういうメンタリティーになってしまったんじゃないかと。じゃないと、この2000年、2001年にこれだけ前の年に比べて倍の量の行政文書が廃棄されるということは、合理的説明が付かないわけなんですね。

まず、これ、こういう状況をしっかりと出させていただいたわけなんですけども、この事案について、小淵大臣、どのような感想を持たれますか。感想ですからちょっと。

国務大臣（小淵優子君） 確かに、この数字を見ますと大変多くの廃棄がなされているというふうに感じます。しかし、この廃棄文書は新聞や雑誌などの一般のごみというものも含むということでもありますし、あるいはこの平成12年から13年というのは省庁の再編が行われたということでもありますので、それを機に多くの物を捨てたということもあるのではないかと思いますので、これがそのまま不適切な廃棄が行われたと言いつてもいいことあるのではないかとこのように思っております。

いずれにしても、この法案が成立しましたらこうした不適切な廃棄というものが絶対にならないようにしてまいりたいと考えております。

徳永久志君 もちろん新聞とか雑誌のたぐいも入っていますし、逆に、省庁再編で庁舎を替わるからというので、そこで、何か民間の御家庭のお引っ越しじゃないんですから、引っ越しのときに余計なやつは全部捨ててしまえという形で捨てられても、これ行政文書の適切な管理にはならないわけですね。

ですから、そういうことでもないだろうと思えますけれども、やはり、最後の方で大臣おっしゃっていただきましたけれども、今回のこの文書管理の法案が施行をされる時に、またぞろ、歴史は繰り返すじゃありませんけれども、組織防衛の論理が働いてどっと大量廃棄をされるということがないよう、是非これは政府全体で目を光らせていただきたいということを申し上げておきたいというふうに思います。

そこで、先ほどの総理の同意と協議を必要とするという部分についてでありますけれども、ちょっと確認をさせていただきたいんですけれども、内閣総理大臣は政治家でありますから、当然のごとく党派性を帯びるわけであります。例えば、政権交代が成った場合、A党からB党へと政権が移りますと、B党の党首が国会で首班指名を受ける前に、時のA党党首の総理が同意に基づいて保存期間が満了した文書を大量に廃棄してしまうという事態も一応頭の体操の中では想定をされるわけですが、この辺りについては提案者はどのようにお考えでしょうか。

衆議院議員（枝野幸男君） まず、廃棄あるいは管理について、この法律そして政令、あるいはこれまた内閣総理大臣の一元的な同意に基づいてであります、各省庁ごとの規則ということでルールが決まっております。そのルールに基づいて各行政機関の長は廃棄等を、特に廃棄について総理大臣の同意を求めるということになりますので、まずそこでワンクッション入るだろうと。その上で、内閣総理大臣が恣意的にもっと捨てちゃえみたいな話が万が一でもあれば、それこそまさにいわゆる政治責任の問題になると。

ここまで言っているのかどうか分かりませんが、行政のどこかの部局が知らないうちに勝手に捨ててしまったということだと、個別の責任者の責任を問うことというのはなかなか今の行政システムでは難しいですが、まさに内閣総理大臣が最終的に判断しているということになれば、明確にその政治責任が問われるということになるという意味で、適正な管理がなされるという方向に向かうんだと思っております。

徳永久志君 最終的には内閣総理大臣の政治責任を問うんだという部分だというふうに思います。やはり、文書の移管か廃棄かの判断を行政機関の長にゆだねてしまうというのは、制度的あるいは状況的な変化によって極めて恣意的になってしまっていて危険性があるということですから、この修正が行われることは非常

に喜ばしいというふうに思います。

それでは、もう時間がありませんので、最後に、本法案は公布の日から2年以内に施行とありますけれども、今後の具体的な実施に向けてのスケジュールをお示しいただきたいと存じます。

副大臣（増原義剛君） 本法案公布後は、政府において2年以内の施行、これに向けて必要な政省令、ガイドラインを作っていくこととなります。そういう意味で、公文書等の適正な管理の実現に向けたスタートラインであります。本法案が公布された後も更に気を引き締めて、政府一丸となって公文書管理に取り組んでいくということでございます。

先ほど先生御指摘のありましたようなことは決してあってはならないわけでありますので、そういうことも含めてしっかりやってまいりたいと思っております。

徳永久志君 以上で質問を終わります。ありがとうございました。

松井孝治君 おはようございます。

同僚議員の徳永議員の質問に引き続いて、私の方から残余の項目について質問をさせていただきます。

小淵大臣、そして修正案提案者のお二方にも今日御出席いただいておりますが、修正協議もまとまりまして、大変各会派がそれぞれの主張を闘わせながら最終的には合意をいただいたということについて、改めて敬意を表しておきたいと思えます。

最初に、この公文書管理法の趣旨についてちょっと確認をしておきたいんですが、先ほど徳永議員の方からお話がありましたが、私も、これはやはり広い意味での行政改革の一環だと考えておまして、民主党は昨年、民主党の次の内閣の中で霞が関改革についての文書をまとめさせていただいておりますが、その中で、政官接触を含めた協議過程の文書管理等の適正化と情報公開という項目がありまして、その中で、政策立案過程における各種協議についての文書の記録、保存、管理体制を適正化するとともに適切な情報公開を推進する、そして、個別行政決定・執行に関する各種協議について文書の記録、保存、管理体制を適正化するとともに情報公開を徹底するという項目について民主党として意思決定をさせていただいております。

これが実は国家公務員制度改革基本法の中に反映をされておりまして、国家公務員制度改革基本法、これ修正協議された後の文言の中に、第5条の中に、「政府

は、政官関係の透明化を含め、政策の立案、決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確なものとし、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資するため、次に掲げる措置を講ずるものとする。」ということで、その後2号の条文がありまして、1号が、「職員が国会議員と接触した場合における当該接触に関する記録の作成、保存その他の管理をし、及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずるものとする。この場合において、当該接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは、当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意するものとする。」。

2号として、「前号の措置のほか、各般の行政過程に係る記録の作成、保存その他の管理が適切に行われるようにするための措置その他の措置を講ずるものとする。」ということが国家公務員制度改革基本法の中に明確に位置付けられておりまして、小淵大臣に、これは通告外であります、当然の基本的な認識だと思いますので、こういう国家公務員制度改革基本法の今申し上げた条文、これも念頭に置いて文書管理を適切にするということで今回閣議決定をされたものであるのかどうか、それから、修正案提案者である枝野議員にお伺いいたしますが、今の国家公務員制度改革基本法の規定の理念を引き継いで今回の修正協議に当たられたのかどうか、その点、大臣と提案者に確認しておきたいと思っております。

国務大臣（小淵優子君） 委員が御指摘のように、今回のこの法律案が行政改革の一つであるという認識は私も同じように持ち合わせておりますし、今委員から御説明がありましたとおり、そうした点も十分に踏まえつつ公文書管理というものが行われていかなければならないと考えております。

衆議院議員（枝野幸男君） 今、松井委員から御指摘のありました認識、全く共通でございまして、引き継いでというか、共通の認識に基づいて公務員制度についてはそういった書かれ方になったのであろうと、そして文書管理そのものの規定については今回こういった形になったと、こういうことだろうというふうに思っております。

松井孝治君 ありがとうございます。

大臣、御答弁のときは本当に御着席のままでも結構ですので、委員長の御配慮ですから、是非、御着席で

も結構ですので。

それで、じゃ、具体的な条文に即して質問をさせていただきたいと思いますが、文書主義を徹底することについては、元々、政府の有識者懇談会、尾崎護さんが座長を務めておられたと思うんですが、そこでもやはり文書主義というものをもっと徹底しなければいけないという理念を提起されていたと思います。

今回、法案、我々も政党としては修正合意をいたしました、非常に大事な点は、文書主義といったときに、どこまでのものを文書で残すかというのは、これは行政実務を担当されている方々からいうと非常に難しいですね。先ほど政官接触の部分がありましたけれども、じゃ、問い合わせのような電話が政治家から掛かってきたら全部文書に残すのかというようなこともなかなか難しい部分はあるのは事実です。

それから、役所の中でいろんなブレインストーミングと称する議論をしているときに、その議論を全部速記録取って残すなんということをして、逆にこれは非効率な行政を招くという部分は私は率直に言えば存在すると思っております。

そこで、やはり難しいのが、この文書の例えば定義。条文を見ますと、文書の定義というのが2条にありますが、これは文書だけじゃなくて定義の条項であります、そこで一つの代表事例である行政文書という規定を見ますと、「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、括弧、括弧は除きまして、その文書「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。」というふうに規定されているわけがあります。

そして、第4条のところは修正で大幅に変わって、具体的にその文書の内容というものについて、どういうものについて文書を作成しなければならないのかということが例示が置かれております。

ここのところが非常に大事でありまして、まず最初に枝野修正案提案者にお伺いしたいんですが、民主党は当初、この文書の定義の2条の中で、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、」その後の「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。」、この「組織的に用いるものとして、」というところについてたしか削除を求めておられたというふうに思うわけがあります。

最終的にこれは残っているわけでありますが、この「組織的に用いるもの」ということが余りにも強い限定が掛かっていて、いや、これは組織としての文書じゃないんだというふうにどんどんどんそこが抜けていきますと、全部、これは個人的なメモランダムであります、最終的に組織決定している文書は閣議決定した公式の文書だけでありますということになると、これは先ほどの私が申し上げたような行政改革の方から出てきたような基本的な政策決定過程を残しておくということに反すると思うんですが、「組織的に用いるもの」という文言が最終的に残っていることについて、これをどういうふうに解釈をして、あるいは修正案提案者、今日、上川議員もお見えでございますが、修正案提案者間でもいろいろ議論があったと思うんですが、その点、この「組織的に用いるものとして、」というのはどういう趣旨で文言として政府案が残っているのか、御答弁いただきたいと思えます。

衆議院議員（枝野幸男君） 御指摘のとおり、修正協議におきまして民主党は、この「組織的に用いるもの」を削除すべきではないかということ強く主張をいたしました。

これは、元々この文言自体がいわゆる行政情報公開法と同じ文章が来ているということで、行政情報公開法の作成時点から我が党はこういった文言は要らないということを申し上げてきた経緯もありましたし、百歩譲って行政情報公開法についてはこういう規定があったとしても、こちらは行政が保有する文書についての管理でございますので、例えば典型的な行政機関の職員が組織的に用いるものでない文書、例えばいわゆる本人のメモ帳みたいなどころに何か書きましたと。これは、職務上のことについてそこにメモが書かれていたとしても、個人のメモ帳を公文書として管理しろということにはならないでしょうし、情報公開の対象にしろということは基本的には原則としてならないだろうというようなことになるわけですが、これはそもそも行政が保有している文書ではないだろうということになりますから、そもそもこの規定がなくても問題はないということで主張いたしました。

ただ、最終的には、特に情報公開法との関係について、こちらを動かすと情報公開法も動かさなきゃならないのではないかと等ということまで踏み込みますと、なかなか修正協議が更に時間が掛かり、広範になって合意できるかどうかということもありましたので、そ

こについてはやむを得ないという判断をいたしました。

一方で、御指摘もございましたが、4条についての修正の協議において、作成しなければならない文書の範囲について明確化をすることができました。つまり、行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるような文書を作成しなければならないということになっているわけでありまして、当然のことながら、一方で作成義務が課せられている文書は組織的に用いる文書であるということに含まれるということは当然だろうというふうに思いますので、この4条の修正と併せて読むならば、委員が危惧をされて御指摘をされましたようなことにはならない、つまり必要な文書は作成され、そして本法律での保存、保管、管理の対象になる行政文書に入るというふうに理解をいたしております。

松井孝治君 ありがとうございます。

それでは、ちょっと政府参考人に、細かい点でもありますので、いったん答弁を求めたいと思うんですが、今、枝野修正案提案者の方からお話がありました。4条には文書作成義務を負う文書の例示が5号にわたって記されています。そこについて、そうしますと、解釈として、第2条は確かに、私が先ほど申し上げましたように、「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。

したがって、この文言の解釈でいいますと、例えば課長レベル、局長レベルで、ある政策の原案が作られたと。それを例えば事務次官あるいは副大臣あるいは大臣のところ、いやこれでは駄目だということで修正が行われた。修正が行われる前の、まあ古いバージョンですね、組織の中で途中段階の議論というようなものは、例えば、「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」ではないんじゃないかという議論が、この2条だけ読むとそういう議論があり得るわけでありますが、しかし、今、枝野修正案提案者がおっしゃったように、4条の趣旨まで含めていくと、「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」の中には過去の経緯あるいはいろんな選択肢、そういったものが、行政機関の内部で議論されていた記録のようなものも当然のことながら、最終的な結論とは違っているものであったとしても、「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」というものに含まれ得るとい

う解釈で私は間違いはないと思うんですが、端的にそういう解釈でいいかどうか、中身は個々の事例に即して議論しなければいけないと思いますが、概念的にはそういう解釈でいいかどうか、御答弁いただきたいと思えます。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

概念的には、先生御指摘のとおりでございます。

松井孝治君 ありがとうございます。

そうすると、ここは程度論がどんどん出てきますので、最終的には個別事例に即して議論しなければいけないんですが、役所の中の議論でいうと、通常、いきなり事務次官なり局長が筆を執っているんな文書を、政策の企画文書なりいろんな調整案であり、あるいは対処方針案であり、そういったものをいきなり次官、局長が書くということは余りあり得ないです。普通であれば、増原先生御存じのとおり、課長補佐なり、場合によっては係長が起案をする、それを当該責任課長の下で議論をする。そして責任課長がある案を作って、それを例えば局長のところを持っていく、あるいは局長の手前であれば部長であったり審議官であったりというところを経て局長のところを持っていく。局長のところではやはり基本的には決裁をする。そしてそれを次官に上げる、大臣に上げる、あるいはそのプロセスにおいているんな各省協議が存在するというような文書の作り方をするのが普通であります。もちろん総理の施政方針演説や所信表明演説みたいに、そういうプロセスを割愛してトップダウンでやるというものもあるでしょうけれども。

こういう普通の行政文書の手続において、じゃ、どこまでの内部の文書を残すのか、これは恐らく実務上も非常に大きな課題になると思えます、この法律が成立した後ですね。

そこについて私は、常識的に、4条の各号に書いてあるようなものについては、これは非常に重要文書の例示がなされていると思うんですね、4条の各号の規定は、これは、与野党の政治的な判断でこういう各号の文書が入った。それについては、少なくとも私は、私の考え方でいうと、やはり局長クラスとか責任課長クラスがきちっと議論をした経緯のあるもの、そこをすっ飛ばしていきなり大臣の指示で紙が下りてきたものは、これはもうしょうがないですよ。だけれども、少なくともボトムアップで上がってきたものについては、責任課長、責任局長のところではどういう文書が作

成されたのか、その点についてはきちんと、これは何とか局長の下でどういう文書を作りましたという記録は行われることが最低限必要じゃないかというふうに考えるわけであります。

個別事例はもちろん個別事例に即して判断しなければいけませんけれども、やっぱりこの法案を考えたときの原理原則として、その程度のことは私は確認しておきたいと思うんですが、まず政府参考人に御判断いただいて、その後、副大臣から御答弁いただきたいと思えます。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

先生御指摘の課長あるいは局長が手を入れた文書などにつきましては、確かに、御指摘のとおり、最終的なものではないにしても当該行政機関において一定の責任を有する者が作成したと、そういうしかるべき判断を得た文書と考えられます。したがって、修正案の趣旨に照らし合わせてみれば、適切な作成、保存が必要な文書の類型に該当し得るものと考えております。

副大臣（増原義剛君） ただいまの御意見でございますが、経緯がはっきり分かるようにする、大事なことだと私は思います。

ただ、私の経験からしまして、私も大蔵省にいたときに、財政演説について、これは衆議院の審議でも申し上げたんですが、やりますと、それを草案を作る。ちょうど企画官という、まあ昔でいう筆頭補佐ですよ、そこで各補佐なり係長にパーツをそれぞれお願いしまして、それを集めてきて私のところで一応一覧性のあるものを案を作る。案です、あくまでも。それを今度課長のところでしっかりやる。相当赤鉛筆入りますね、これも。これは松井委員御承知のとおりであります。そして、それをその次に今度は主計局の次長に上げていく。その間に、その辺りから今度は各省折衝、これは閣議決定マターでありますので、それもやっていくということになります。そして、今度は、そこでクリアしたものの、まあ局長のところではそんなに大きく変わりませんが、上げていって、もう局長に上げるときには大体並行して大臣にも上げるんですね。ちょうど私のときは渡辺美智雄さんが大臣で、ミッチー節じゃありませんが、大変な赤鉛筆がだあって入ってきましたね。

経済は生き物であると、晴れる日もあれば雨の日もある、山もあれば谷もあると。まさにその年は大変な

歳入欠陥になったので、あれ入れておいて良かったろうと言われたのでありますが、そういう経緯の変遷とこのをどこまで一体やるのか。

いわゆる経済見通しでシンクタンクなどが、10社ぐらいがどの程度の将来の成長率の見通しを出しているか、それをすぐ調べてくれ、一覧性のあるものを作る。ここら辺りはかなり客観的で、余り直る余地はないですね。ところが、先ほど申し上げたように、閣議決定をする財政演説ということになりますと、これは相当ある程度権威があるものでないと、係長クラスあるいは企画官クラスのものを経緯を示すものとして残すかどうかというのはちょっとかなり疑問があるなと私は個人的に思います。

ただ、外交上なんかの交渉とか、そういったものについてはまた別の切り口があるんでしょうけれども、ジャンルによってある程度分けていく必要があるんじゃないかなと私は思っております。

松井孝治君 珍しいパターンで、政府参考人の方がはっきりした答弁をされました。

今副大臣がおっしゃったことはそうなんです。ですから、私が申し上げているのは、少なくとも責任課長や局長のレベルのところの議論は残すべきじゃないかと。それ以下のレベルの議論、今企画官ということをおっしゃいましたが、これはいろいろ経緯があります。その企画官レベルでも非常に大事なものもあるし、逆に言えば、局長レベルでも非常に形式的なものもあるでしょう。だけれども、しかしやっぱり、基本的に今の役所の体制であれば責任局長があり責任課長がいるわけですから、そここのところでどういう議論であったのか。これも大臣の意向においてももちろん大きく変わることがあるわけです。それは場合によっては、時の政権から見れば、大臣の意向と全く違う議論を課長レベルではしていたということはあるわけで、それを直ちに情報公開するかどうかは別ですよ。それは、中身の機微にわたるものについて、薬害肝炎問題について大臣の意向と例えば局長や課長の意向が全然違う、それを課長レベルのものを出したら混乱するだけですから。

ただし、それは、先ほど申し上げたような政策の立案過程をきちんと透明に残す、そしてそれを次の執務参考資料にするという意味においては、少なくとも責任課長レベルではこういう議論をしていたところを、局長がそこはそうではなくてこういう議論をすべきだ

と言った、あるいはそれに次官が手を入れた、あるいは副大臣が手を入れられた、大臣が手を入れられた、指示をされた、それはきちんと残してそして行政の記録にしましょうと。

それを公開できるかどうかは事柄にもよるでしょう。私はそういうことを申し上げているわけで、副大臣がおっしゃっていることと別に矛盾するわけではないと思います。

少し具体的な話をさせていただきたいと思いますが、例えば、これ4条の各号に掲げている事務に応じて議論をしていきたいわけですが、修正案提案者にお伺いしなければいけません、例えば、法案を作るときに、今回の法案も行政機関の間で相当激しいやり取りがあったんじゃないかと思うんですね。これは通常、私が昔行政組織に在籍していたときの常識でいうと、副大臣もおっしゃいましたけど、各省折衝みたいなものはいきなり課長レベルでやりませんね。課長補佐レベルでやります。原案を作って、例えば法案の原案を、この公文書管理法案だったら公文書管理法案の原案を作ります。各省にその原案を投げます。そうすると、そのときの窓口は、大体課長補佐ぐらいが窓口をやります。いきなり課長はやらないですね。

しかしこれ、組織としてそういう原案を投げるときに、課長補佐が決裁権限を持って原案を投げるということは普通あり得ないですね。少なくとも責任課長あるいは局長ぐらいまでは上げて各省協議に付すると。そのときに、しかし文書としては課長補佐が窓口になって、例えば内閣府の課長補佐の方が財務省の課長補佐クラスの人とあるいは警察庁の課長補佐クラスの方々とやり取りをする。そのときに当然文書でやります。今は何か霞が関のWANとかを通じてやったり、あるいはそこにあるフォーラムに原案を張り付けて皆さんが意見を言い合ったりとかするようですが、私が在籍していたころは、ファクスで投げて質問文が200問も300問も来るというようなやり取りを役所の間ではしてあるわけがありますね。役所の間でいろんな法令協議と称するもので何百問も質問をして、昔、ロール時代のファクスのときはロール1本分ぐらい質問が来たとかそんな話もあるわけですが、それを徹夜で交渉をする。

ここ、こういう役所間のやり取りというのは、少なくともある役所の中で組織として原案を作って、それを別の行政機関に協議をしているというこういうプロ

セスですね。こういうプロセスは、僕は、局長とか課長とかが窓口であるかどうかということとはともかくとして、各省間にわたる会議とか協議というものについては、もう少し丹念にその記録を残して、お互いの役所がどういう意見を述べ合ったのか、これも大体文書で行ったりすることも多いわけですが、もちろん対面折衝もありますけれども、そういうものについてもやっぱりしっかり残していかなければいけない、こういうところこそ各省の利害の対立みたいところが出るわけですから。

というふうに思うわけですが、この4条の規定の中で、例えば4条の、今申し上げたようなものは1号の法令ということでも読めますし、閣議決定文書であるということでも読めますし、あるいはそれ以外の複数行政機関による申合せとかあるいは協議というようなことでも読めると思うんですが、やはりそういう行政機関同士のやり取りについては、より丹念に、最初、政府参考人が御答弁いただいた課長クラス、局長クラスのところは残すということだけでなく、やっぱり課長補佐レベルでどういう協議をしていたのかというようなことについてもその概要は残すようにすべきだと私は理解しておりますし、そういう趣旨の修正ではなかったかと思うんですが、枝野修正案提案者にその点について伺います。

衆議院議員（枝野幸男君） 御指摘のとおりでございます、特に3号に「複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」というのを明記をいたしましたのは、省庁を超えているいろいろなやり取りがなされるということはしっかりと記録に残しておかなければいけないだろうと。

しかも、これは後の方でもしかすると御質問があるかもしれませんが、今回の法律も、現在の憲法の解釈と内閣法の下によれば、各行政機関は分担管理の原則ということになっていて、もちろん内閣は一体のはずなんですけれども、基本的に行政は分担管理されている各省庁ごとに縦の意思決定がなされていくという、こういう今の行政システムの下では、その分担管理している行政機関を超えているようなやり取りがなされるということについては、外から事後的に検証することが可能であるということにしないと、その分担管理が、プラスもマイナスもあります、俗に言われる縦割りの弊害と言われるマイナスもありますけれども、そのマ

イナスばかりが目立っていってしまう。もちろんプラスもあって効率性がその方がいいということがあるわけですが、その代わり、別々に分担管理しているんだから、そこでのやり取りはちゃんと後に残ってもいいようなやり取りをちゃんとしなさいよということをやることによって一種のいい意味での緊張感が出るんだと。

そういうことも含めて、そういった枠組みの趣旨としても当然やるべきですし、今回の修正案の第3号を明記をした趣旨から考えても、当然のことながら、省庁間のやり取りについては、それをされた役職がどこであるのかということではなくて、記録に残すべき合理的に跡付ける内容であるというふうに思っております。

松井孝治君 もう今の枝野修正案提案者の御意見に尽きると思うんですが、念のために確認をいたしますと、上川提案者、今の議論も恐らく最後の修正協議における一つの大きな論点だったと思うんですが、基本的には同じような考え方と理解してよろしいでしょうか。

衆議院議員（上川陽子君） 今回の修正協議の中でも、2条に係る定義とそして文書の作成プロセスですね、プロセスに係る第1番目の作成というところの2条と4条の部分をどのように位置付けるのかというところで最後の調整をいたしました。

「組織的に用いるもの」に係るものでありますが、意思形成過程が合理的に跡付けることができるという形で、先ほどの御指摘がありましたけれども、5号の具体的な項目を入れるということでありまして、その目的に照らして、案件の重要性と、あるいはどのレベルの方がかかわるのかということについても、ケース・バイ・ケースとはいえ、十分にそのことを含めて、この2条と4条を読み込むことによって現場の中のマニュアルというか運用上の基準も作られるというふうに想定しておりますので、まさにおっしゃったとおりでございます。

松井孝治君 ありがとうございます。

枝野提案者に伺いたいんですが、これも文書として、さっき外交密約という話がありましたけれども、政府機関の中で覚書ってよく作りますね。これは、次官級とか局長級ということになりますと当然公印を使って決裁をして押すわけですが、時々、課長級になりますと、私印を使って、最後は当事者間の合意でお互いの当時の解釈を残そうなんていうことをやること

もあります。

こういう省庁間の覚書、この覚書も場合によっては存在する、しないという議論が起こることがありますが、こういうものも基本的に、今は協議過程の概要は残すということですから、こういう覚書についてもきちんを残すという理解でよろしいかどうか、枝野提案者の御意見を伺います。

衆議院議員（枝野幸男君） 当然のことながら、4条第3号の複数の行政機関による申合せに該当して、残すべき対象であるというふうに認識をいたしております。

松井孝治君 次に、この4条の第4号、ちょっとここだけ私、理解が十分にできていないんですが、職員の人事に関する事項というものを文書で残さなければいけないと、こう規定があるわけですが、これは人事ファイルのことなんでしょうか、それとも、それ以外のものも何か具体的にあるんでしょうか。

衆議院議員（枝野幸男君） いわゆる人事記録、人事ファイルは当然入ります。これは、これにあえて書かなくても当然残すものかなというふうに思いますが、それに加えて、人事に関する事項ということで、行政機関の職員が再就職をするに当たって行政機関が関与をした場合はその経緯に関する記録、つまり、俗に言われる天下りのあっせん等がなされた場合には、それに関する記録は当然職員の人事に関するということになりますので、あっせん等があればそのことについて記録を残すと、こういう意味でございます。

松井孝治君 ここはなかなか微妙なところだと思うんですね。

退職管理の一環として、組織が外部に対して再就職あっせんをするということはずっと行われてきたことでありまして、それは恐らくそういうものを残すと。これも具体的にどこまで文書でどういうふうに経緯を残すのかというのは、こちら辺の話は余り恐らく紙で残していないと思うんで、それは紙で残せというのが今回の立法趣旨であるということだと思うんですね。この点を一点確認させていただきたいのと、それからもう一点は、職員の再就職後の身柄については、これは本来は民間人であって、例えば、過去にその当該行政機関の職員であった者の処遇について、これ世間ではわたりと言われているものでありますが、行政機関はもう関与をするのはやめようというような話は今政府部内でも行われていると思うんですが、例えばこう

いうものについて何らかの関与があった場合に、それは今回の文書に残すということはこの法案は義務として国家公務員に課しているのかどうか。その一点目と二点目についての提案者の見解を伺いたいと思います。

衆議院議員（枝野幸男君） まず第一点目の御指摘、つまり組織としての管理の範囲として現に職員である者の再就職についてあっせんをすることについては、当然この5号で読み込むことができるというふうに認識をいたしております。

それから、いわゆるわたりの問題であります。これは恐らく修正協議に合意をした政党によって、わたりがどれくらいあるのかということについての認識、理解がそれぞれ異なっているわけでありまして、もしも行政機関そのものが行政機関に籍を置いたことのある者の、今民間人になっている者の再就職先について何らかの関与をするという事実があるとすれば、それは第5号の職員の人事に関する事項そのものには直接当たらないかもしれませんが、第4号で個人又は法人の権利義務の得喪及び経緯という規定もございます。

この二つの条文を合わせて読み込み、なおかつこれは限定列举ではありませんので、次に掲げる事項その他の事項について文書を作成しなければならないとなっておりますので、この二つの規定の趣旨にかんがみれば、もし、いわゆるわたりについて行政機関が関与、あっせんをすることがあれば、そのことは文書に残さなければならないということになるのがこの条文の読み方であるというふうに認識をいたします。

松井孝治君 修正案提案者の見解は分かりました。それで、具体的にその職員の退職管理ということになってきますと、まあ恐らくいきなり公式の協議というようなことではなくて、まずは打診とかというようなものがあると思うんですが、その辺りまでここについては、恐らくこの後は政府のお考えでは官民人材交流センターというところの職員がその主たる役割を担われるということになるんだろうと思いますが、官民人材交流センターの職員は、じゃ職員の人事に関することということで彼らが職務として行ういろんな企業に対する打診、働きかけ、一般的なですね、そういうようなもの、あるいはその個々の職員に対するあっせんの条件のやり取り、こういうものについて全部文書で残すということ想定しておられるのか。その辺りの程度論ですね、そこを伺いたいと思います。

衆議院議員（枝野幸男君） まさにここはそれぞれの

案件ごとに、処理に係る事案が軽微なものである場合を除きという規定と、それから経緯も含めた意思決定に至る過程、事務及び事業の実績を合理的に跡付け、検証できることができるようというこの解釈問題になるかというふうに思いますが。

例えば、ある人について、こういう人材が欲しいんだということが官民交流センターにある企業なら企業から申込みがあったと。それは文書で申し込んでくださいと。それで最終的にこういう人がいますのでどうでしょうかということをおっしゃる。それは文書で当然残してくださいということになるかと思いますが、じゃ、その間のやり取りで、給料を幾らにしましょうとか何とかということまで果たして全部残すということが現実問題として適切であるか、可能であるかということを考えれば、これは最終的には運用の問題ではありますが、この修正部分を提起をした提案者としては、そこまでは必ずしも求められるものではないだろう、ただし、こういうところから、こういう企業なら企業からこういう人が欲しいということの申込みはちゃんと文書にしてもらって、それがあっせんに至ったかどうかは別としても文書に残しておきましょうと。最終的にあっせんすることになったときは、これこれのいつの申入れに対して、こういうことであっせんをしますということもこれも文書に残しておくと。少なくともその二つのところは必要ではないだろうか、というふうに思います。

松井孝治君 分かりました。

具体的に今人事記録の話をしていただきましたが、本当に文書の記録というのはなかなか線引きが微妙だと思えます。例えば、先ほど各省協議ということをおっしゃりましたが、これはしょっちゅう電話で具体的に話をやります。じゃ、その電話の記録を一々全部作るのか作らないのか。こういうことになってくると、本当に記録はある程度当面残した方がいいのは事実なんです、その記録を作ることの労力というようなものもありますので、そこら辺をどう判断するかというのは、実際にこの法案を法律として成立させて運用してみないとなかなか、ある程度試行錯誤でやらざるを得ないところはあつたということも私も理解しておつたつもりであります。

同時に、これ後でも少し伺いますが、最近メールによるやり取りというものが非常に増えています。これはメールの場合はログというのが残るわけですね。で

すから、そういう意味では電話など、あるいは対面交渉に比べていろんな交渉経過を追跡するということは非常にやりやすいという面があると同時に、そのログをどういうふうに文書として保管するのかということころは、特に電磁的な媒体というのは、正本であるかどうかということの確定が本当にそれでできるのかどうかということが難しい部分があると思うのでありますが、これは政府参考人に伺いたいと思いますが、この法案では、いわゆるコピーされた、コピーといひましようか、印刷された文書であろうと電磁的な文書であろうと、それは公文書という限りにおいては扱いを変えないという理解でよろしいのでしょうか。

まあよろしいんだと思うんですが、そうだとしたときに、本当に、その電磁的なファイルあるいはコンピューターにおけるサーバーの文書のログの電磁的な記録というのが、公文書としてそれを残せるということは分かるんですが、その例えば後における捏造であるとか書換えであるとか、本当に最終的なバージョンが残っているかどうかというようなことの確認をするような、そういう技術的知見は十分蓄積しているんでしょうか。

政府参考人(山崎日出男君) お答えいたします。

先生御指摘の電子的媒体と紙文書についてでございますけれども、行政文書の定義に該当すれば、紙であるが電磁的記録であろうが、これはもう無差別ということになっております。

また、メールのログでございますけれども、このログにつきましては、だれがメールを利用したのかとか、あるいはだれに送信したのかとか、あるいは処理が成功したのか等を自動的にコンピューター上で作られる記録であると理解しております。

これに関しましては、情報公開法に基づく開示請求についての情報公開・個人情報保護審査会の答申例といたしまして、職員がインターネットのウェブサイトを開覧した際の開覧日時あるいはユーザーに関する情報を記録いたしましたいわゆるクッキーフォルダについて、これはパソコンのソフトウェアの機能によって自動的に記録されるものでありますので、行政文書には該当するとは認められないという答申がございます。

このメールのログとクッキーフォルダにつきましては同じでございますので、本答申に即して考えれば、メールのログにつきましては原則として行政文書には該当しないものと理解しております。しかしながら、メールそのものにつきましては、これは組織共用であ

れば行政文書でございますので、適切な管理を行うというのは当然のことでございます。

松井孝治君 後段の質問に答えておられません。要するに、電磁的記録は公文書になり得るということはそのとおりですね。今日、外務省おいでいただいておりますが、たまたま外務省の文書管理規則を拝見をいたしておりますが、これはもちろんこの法律に基づいて行政機関として新たに作られるという文書管理規則で上書きされるものでありますが、今外務省は、例えば電信及び公信に関する特則というのがあって、「本省と在外公館の間で送信される電信については、」「情報通信課が管理するサーバー上に作成され、保存される電磁的記録を正本とみなす。」と、こう書いてあるわけですよ。

しかし、じゃサーバー上にあるものが本当に正本として、例えば外部から第三者が侵害してそのファイルを書き換えるなんということができないような対応ができていのかどうか。そこについてきちんと対応できているんですかと、技術的知見は蓄積しているんですかということ伺っているんですが、いかがでしょう。

政府参考人（山崎日出男君） それにつきましては内閣官房全体でセキュリティの管理等を行っておりますので、直接の担当ではございませんけれども、知見は蓄積しているものと考えております。

松井孝治君 知見、蓄積しているんですか、本当に。例えば、各省のじゃ電磁的文書の管理ということについて、各省はどんなソフトウェアを使っているんですか。それは統一できていますか。それは本当に正本として電磁的記録を残せるぐらいまで自信を持って知見は蓄積していて、それは、じゃ、もしそういうことだったら、基本的に保存の物理的なスペースもあるし、全部記録を電磁的に残したらいいじゃないですか。それはできるんですか。

政府参考人（山崎日出男君） それにつきましては電子政府全体の取組の中で行われておりまして、確かにまだまだ完璧ではないかもしれませんが、例えば歴史文書の保存につきましては、いわゆる原本性の確保でありますとか、あるいは何年ぐらい果たしてもつんだらうかという、あるいは一定期間にマイグレーションといいますか、更新しないといけないんじゃないかとかの課題がございますので、それについて研究しているところでございます。

松井孝治君 研究しているなら研究しているというふうにおっしゃっていただきたいと思います。

それで、それをもっとちゃんときちんと検討しておかないと、将来の、今どんどんどんどん電磁的やり取りといいたましようか、電子メールによるやり取りとか、インターネットというか霞が関 WAN を介しての協議とか、あるいは外部でいうとインターネットを介したるんな外部との通信記録というものが残って、そういうものをどう保管するかというのが大きな課題なんですから、是非内閣府におかれては、そういうところの技術的な予算取りとかあるいは各省の共通システムづくりみたいなものに、それは内閣官房の別の部署が、e-Japanかなんかのところがやっているからということではなくて、是非取り組んでいただきたい、その応援をしようと思って振っているわけでありまして、しっかり取り組んでいただきたいと思います。

少し話題を戻して、ちょっと本体の方の、先ほどの文書の定義ばかりやっておりますが、法律の条文上、最初に文書の定義がありまして、そして4条というところに、第2章、行政文書の管理の一番冒頭に、文書主義ですね、先ほどの5項目のこういう文書の例示、こういうようなものについては基本的に文書で残さないというところが入っております、その後、具体的に、特に行政文書でいうと、5条に整理という項目があって、6条に保存という項目があって、7条に行政文書ファイル管理簿というのがあって、8条に移管又は廃棄、ここは内閣総理大臣が今度チェックするところでありまして、9条に管理状況の報告というのがあって、10条に行政文書管理規則というものが入っている構成なんですね。

ここまでが行政文書のところなんですけど、私は今日は行政文書について伺いたいと思っておりますが、この10条を見ますと、行政機関の長は、この行政機関の長とはというのは、先ほど枝野提案者が分担管理原則ですからとおっしゃったわけですが、要するに各省庁の基本的に長ですね。ですから、基本的には大臣と読み替えていただいても一般的にはいいと思うんですが、各省の大臣は行政文書管理規則を定めなければいけませんと、こういう規定があって、その次にその第2項で、行政文書管理規則にはこれこれこういう項目をちゃんと入れてください、そして第3項に、行政機関の長は、すなわち各大臣は、行政文書管理規則を設けようするときには、あらかじめ内閣総理大臣に協議し同意

を得てください、そして、行政機関の長は、規則を設けたときにはこれを公表しなければなりませんよと、こういう体系になっていて、基本的には名あて人は各大臣なんですね。先ほど申し上げたように、今日外務省の官房長もお見えいただいておりますが、今の現行体制でも外務省は外務省で文書管理規則というものを作っておられる。これは恐らく役所の決定で、役所の内部決裁で、これ、恐らく大臣告示でもないから、大臣告示かな、これは大臣まで決裁されているのかもしれませんが、こういう文書管理規則ができています。

それぞれによってこの文書管理規則というのをどういうふうにするか、どれぐらい整合性があるかということについては役所の業務の性格にもよるので、一律に内閣府では決めていないということになっているわけですね。

今回の法律もそういう構成、基本的には分担管理原則に基づいているわけでありますが、実務を伺いますと、じゃどうするんですかと。各省にこれから用意ドンで文書管理規則をこの法律ができたなら作ってもらいますかというふうに申し上げたら、返ってきたお答えは、いやいや、それはまずそのガイドラインみたいなものを内閣府の方で作成して、大体ひな形でこういうふうな文書管理はこうあるべきですということを出させていただきます、それを踏まえて各省は文書管理規則を作りますというふうにお答えをされるわけがあります。

さすれば、普通に考えれば、それは内閣総理大臣が内閣全体の文書管理の責任者なんですから、内閣総理大臣が文書管理規則についてはこれこれこういうことを定めるべきだという基本方針があって、それに基づいて、当然各省において、個別事情もあるでしょうから、各省における文書管理規則を作ってください、それに基づいて文書の記録、保存、管理というようなものをしっかりやってください、こうするのが普通の考え方であろうと思うんですが、これは役所に聞いても気の毒ですけれども。

枝野提案者に伺いますが、そういう考え方に本来立つべきではないのかと。しかしながら、いろんな、修正協議ですから、当然どこかの政党の意見だけが通るわけではありませんから、妥協されたという部分もちろんなら現実的に、政治的にあると思いますが、その点について本当にこれでいいのか。今のこの条文こうなっているけれども、しかし、それで各省ごとに全くばら

ばらの基準を作っても、一応受ける段階で協議を受けますからチェックはできますけれども、そのチェックを超えて内閣全体としてもう少しこういう文書管理でいくべきじゃないかという方向性を出すべきではないかという、そういう主張に対して修正案提案者としてどういうふうにお答えになるのか、御答弁いただきたいと思えます。

衆議院議員（枝野幸男君） まず、実際上の問題としては、この法律の条文の下であっても内閣総理大臣が強いリーダーシップ、政治力を持っていれば、恐らくこの法律に基づいてそれぞれの規則ができるときには鳩山由紀夫総理だと思いますので、鳩山由紀夫総理の強いリーダーシップであるならば、内閣総理大臣の方からしっかりとこういう基準でやれと、各省庁こういう基準で持てこないかと内閣総理大臣としては同意しないぞということを経営的にやれば、御指摘のようなことの危惧なく、ほぼ統一的な、そして各省庁ごとの特殊性だけ配慮した基準が作れるというふうに思っております。

ただし、それはやはり内閣総理大臣が強いリーダーシップを発揮するかどうかという、その都度その都度に左右されるわけでありますから、本来であればやはり統一的なルールを内閣総理大臣の下で作って、ただ、例えば確かに外務省とか、法務省などもあるでしょうが、各役所の特性に応じて若干役所ごとに違う部分があるとしても、そこは逆に内閣総理大臣が各省大臣の意見を聞いて、それぞれの各省ごとの規則を作るという方が本来の文書管理の在り方としては適切ではないかということで、私も修正協議ではそういったことを提起をいたしました。

ただ、ここは委員も御承知のとおり、現状の憲法の解釈、私はこの解釈間違っていると思いますが、現状の憲法の解釈とそれに基づく内閣法に基づけば分担管理ということになっておいて、その分担管理を超えて内閣総理大臣が横断的に直接その分担管理に入っていくことはできないという間違った解釈に基づいて内閣法はでき上がっておりますので、そこを変えるということを経営協議で合意をしていただけるかということになれば、それはなかなか現実問題としてない。じゃ、それができるまで合意しないで、これができなくていいのかということになれば、そういうことでもないということになれば、今最初に申し上げたとおり、運用の仕方によってはしっかりとしたものができるという

ルールでありますから、そこのところはこういった形でやむを得ないという判断をいたしました。

ひとえに内閣総理大臣のリーダーシップに懸かるといふふうに思っております。

副大臣（増原義剛君）先ほどから聞いていますと、これまでの慣例が全く変わらないかのような御発言だと思いますね。

しかし、この度の法案では、統一的管理ルールを法令で規定するわけですよ、作成基準4条、保存期間基準5条とか管理簿の記載事項7条と。これは公文書管理委員会の方に諮問しまして、その答申を経てちゃんと政令で定めるわけであります。したがって、そこには当然最低限のことは全部入っているわけですね。それに基づいて今度は各省庁が自分たちのものを作る。それに当たっては事前協議を受けて、これも当然公文書管理委員会の方の調査、審議を受けますけれども、それに基づいて今度は内閣府が同意をしていくと、こういう基準になっておりますので、私どもはこれで十分に担保できると考えております。

松井孝治君 変えてもらわなければいけないんですよ、変えてもらうための法律なんですから。だから、それが本当に抜本的に変わるのかということについて提案者に聞いているわけですから、今、私、政府に聞いていませんので。まあ御発言は委員長が認められたので結構ですが。

それで、次に伺いたいんですが、例えば修正案の中で移管又は廃棄について、この廃棄ですね、廃棄しようとするときには内閣総理大臣に協議し、同意を得なければいけないという規定が修正案の中で入りました。

ちょっと、ここから先は具体的なその体制も絡めて御質問させていただきたいんですが、年間、廃棄文書、保存期間が切れる文書はたしか100万件でしたかね、100万件の文書が保存期間が切れます。そのうちの、今廃棄されているのが90万件ぐらいですね、90万件ぐらい。そうすると、さらに書いてありますが、内閣総理大臣は90万件の文書について、これは本当に廃棄しているかどうかということ判断しなければならないということの意味するわけでありまして。

今、公文書管理課、今日課長もお見えであります、は、課長も含めて何人でしたか、9名の人員であります。これは議院修正ですからやむを得ないといえはやむを得ないことではあります、例えばこの一点のみを取ってみても、年間90万件のファイルを、当然内閣総

理大臣は90万件のファイル見られませんから、その補佐機構である職員の方々が90万件のファイルを見て本当にこれは廃棄できるのかどうかということ判断しなければいけない。

もっと言えば、この修正条文の中には、この文書は残しておけよということの内閣総理大臣がきちんと指示をするという、そういう条項も入っている。そうなってくると、霞が関が例えば年間どれぐらいの文書を作成して、あるいは過去の文書をどれぐらい持っていて、その文書は、これは重要だから廃棄するなというようなことを基本的にあらましどいう文書が作成されているのかということをつかんだ上で、これは保存しろとか、これは廃棄するなというようなことを判断せざるを得ないという仕組みにしているわけではあります、実際、今日は山崎審議官に御答弁をずっといただいておりますが、山崎審議官の下には9名の方しかいらっしゃらない。これでは到底、申し訳ないけれども、絵にかいたもちというか、規定上はそれはきれいな規定があるけれども、実際、じゃ、内閣総理大臣がそんな判断できるのかということになってくると、およそおぼつかないというふうに思うわけです。

それで、前段のところでも時間を使い過ぎましたので、少しはしょって御質問を申し上げますと、今日配付資料の中に諸外国の国立公文書館の比較というものを配付させていただいております。これを見ていただきましたら、今申し上げたのは、内閣総理大臣の補佐機関である内閣府の公文書管理関係のスタッフが9名であると、山崎審議官を入れれば10名かもしれませんが、そのほかの方々も分掌されている方々は若干いらっしゃるかもしれませんけれども、せいぜい10名程度ぐらいしかかわっていない。それを、そこが判断した後、実際の公文書管理をするところが国立公文書館、今日は館長にもおいでをいただいておりますが、公文書館であったり、あるいは外交史料館であったり宮内庁の組織であったりということになるわけではあります。

国立公文書館を比較すると、日本、アメリカ、イギリス、フランス、オーストラリア、韓国という、これは内閣官房、内閣府で作られた資料であります、もう一々読み上げるまでもない、圧倒的な、質は一生懸命数少ない方々で頑張っていると思っておりますけれども、もう量的に全く比較にならないレベルであるということは、これはもういかんし難い事実だと思うんです。

要するに、内閣一元的に、さっき増原副大臣が、いやいや、もうこれは変えますよと、変わらないなんて言わないでくださいというふうに御発言されましたが、じゃ、変えますと言いながら、職員9名ですよ。公文書館で実際比べてみたら歴然たる違いがあるじゃないですか。42人ですよ、日本は。アメリカは2500人ですよ。そのほかの国々はアメリカほどではないかもしれませんが、少なくとも数百人、500人オーダーの方々がいて、この公文書の管理ということをしているわけですね。これを、公文書でどこまでのものを公文書館に送るのか送らないのか、そういう判断も含めてやる人員、そして実際送られたものの公文書館のスタッフの数、あるいは予算規模というものも分からないところもありますけれども、予算規模においてもやっぱり圧倒的に少ない。

しかも、この状況の中で独立行政法人は、さっき徳永議員が、外交史料館は人件費、定員でカットされているんじゃないか、大変じゃないかとおっしゃいましたが、実は独立行政法人も同じでありまして、行革推進法で定員削減というものの下に置かれているという状況で、これは小淵大臣、御着席のまま結構であります。いや、もちろん御起立いただいても結構ですが、こういう体制の権限的なこと、あるいは文書の定義みたいなこと、あるいは文書主義みたいなことをいかに徹底しても、結局のところ、これ、各省でも同じなんです、実を言うと。各省における本当にその文書管理、一生懸命仕事をしろと言われる部分は一生懸命やらされます、それは、国会議員から資料要求も多いし。

だけど、じゃ、例えば今回の法案を作られて、その後の経緯書をどれだけ残せますか、どんなやり取りがこの委員会の場以外でも、例えば審議会でどういうやり取りがあったということを経緯書を残せますか、各省折衝の記録を残せますかといったときに、実はそういういろんな政策の企画立案をしている人たちは、これが一つ終わるとまた次の仕事をやらせなければいけない。

要するに文書管理にかかわる、非常にこのことは重要で行政の基本的、質的転換をしなければいけないものなんだけれども、じゃ、諸外国にあるようなアーキピストというのがいて、こういう文書は残しましょう、これはいいですというような判断を少し第三者的な目まで含めて管理をするような人の配置がされているの

か、全くされていない。各省においているんな政策の企画立案をした人が一定期間それを整理して、きちんと記録に残すような余裕が与えられているかということ、全く与えられていない。

だから、私は、単に公文書館の定員を増やせばいいということだけではなくて、各省における定員配置、これ公務員制度改革にもかかわるのですが、どんどんどんどん私、退職されて外郭機関に行かれるぐらいだったら、若干定年延長してでもそれはスタッフとして残っていただいて、きちんと行政の土地カンがある人たちがいる政策をやった、ある交渉をやった、そのことについてきちんと記録を残していくということに人材は割いていかないと、申し訳ないけど、外郭団体にいっぱい人を配置して、そこに補助金を付けてお土産付きでやっているという批判もありますけれども、そういうことに人材を割いている余地があるのか。

そういうことで、結局、これは外務省でもどこの役所でも同じですけど、結局、交渉当事者みたいなものが交渉経過を残せない。2年、場合によっては1年でどんどんどんどん替わっていく。諸外国は、交渉記録だけはしっかり残して、しかも担当者は全然替わらない。そういう状況の中で例えば国際交渉やっても、圧倒的に日本の地力というものがない。

したがって、こちら辺でやっぱりその記録をきちんと残していく、どういう経緯があったのかということを中心に残していくということに人材を再配置していくようなことをしなければ、私は霞が関の力ってどんどん落ちていくばかりだと思っんですよ。

それは、政治家、我々も考えなきゃいかぬですよ。霞が関を疲弊させるようなことだけをやっているのかということに考えていかなければいけないけど、トータルとしてやっぱり日本の政府の力を蓄えて強化していかなければいい政策なんか出てきっこないんですから、だからここは大臣に御答弁いただきたいんですが、しっかりとこういう記録を残す、そして経緯を残す、そしてそれを次の行政をより良くしていくためにきちんとその経緯書を後代に継いでいくというようなことを本当にやらないと、私は日本の霞が関も永田町もおかしくなると思っんです。

例えば、この国立公文書館のスタッフ体制、あるいは各役所における文書管理のスタッフ体制、あるいは内閣府、大臣のおひざ元の公文書管理課の課長さん以下9名のスタッフというのはこれでいいのか、こちら

辺をどれだけ質的、量的にグレードアップしていくのか、そこについての大臣の御見解を伺いたいと思います。

国務大臣（小淵優子君） 御指摘いただいた点は誠にそのとおりであると思います。今後、この公文書管理をしっかりとさせていくために体制を強化していくことは本当に大事なことであるんですが、その体制強化の中でも人員の育成あるいは人員の確保というものが何よりも大切なことではないかと思っております。

有識者会議の最終報告の中では、例えばこの公文書館につきましては将来的に数百人規模ということで御報告をいただいているところであります。ただ、御指摘のように、すぐに数百人増やすということはなかなか難しいことですが、将来のあるべき体制に向けて、中長期的な視野に立って確実に計画的に人員というものを増やしていかなければならないと思っておりますし、それは内閣府においても同じであります。

先ほどお示しいただきました諸外国の比較でありますけれども、これを見てももう一目瞭然でありまして、日本が本当に大変貧しい状況の中で公文書を管理しているという状況も分かりますし、内閣府においての人員の確保、また質の向上、その人員の育成というものも十分にやっつけていかななくてはなりません。

本年度ですけれども、内閣府、3名増員をいたしました。公文書館においての非常勤の専門職員も11人採用するというところで、柔軟な形で人員の拡充にも取り組んでいるところでありますが、今申し上げるのもちょっと恥ずかしいような人数の増え方であるかなということだと思います。

行革ということがある中で、定員の削減ということもあるんですけれども、やはりこうしたところを拡充をしていくということ、併せまして各省庁の中でもしっかりとした人材を確保する、しっかりとした意識の改革をしていくということは、長期的に見たときに十分に効果が出ることであり効率化できることだと思っておりますので、何よりもこの人員の確保について積極的に進めてまいりたいと思っております。

松井孝治君 大臣が、申し上げるのも恥ずかしいとおっしゃった感覚を大切にしていきたいと思うんですね。やっぱり霞が関だと、9名でやっておられるところで、6名から9名にするというのは大変なことなんです、現場の方からいうと。だけど、そこはやっぱり政治的意思でやらなければいけないことだと

思うんです。

それで、例えばアメリカはNARAという非常に立派な組織があります。ここは、この資料を見ていただけたら分かりますように、映画フィルムまで入っているというのはともかくとして、連邦議会記録とか裁判所記録というようなもの、要するに三権のそれぞれの文書について保管をしているんですね。これは独立行政法人という今の公文書館のステータスがいいかどうかということにも絡みますが、ちょっと今日せっかく館長が来ておられるので、後でどこか一言御発言をいただきたいと思うんですが。

この前、私も館長とお話しさせていただいて、現場を徳永議員と一緒に見せていただきましたし、また、今後この委員会で見学視察ということも予定をしていますけれども、本当にやっぱり苦労しておられると思いますね。予算あるいは人員がどんどんむしろ縮減されているんですね。だから、これは、アメリカなんかの場合、大統領直属組織ですよ。イギリスは確かにエージェンシーだそうですが、ほかの国は基本的に国の組織として持っているんですね。

私は昔、行政官の時代に企画と実施の分離ということから提起をしたので戦犯の一人かもしれませんが、その企画と実施の分離といったときに、その実施する行政サービスが、ある意味では民間と競合して、そしてそれが切磋琢磨しながらより良い行政サービスを受けられるようなものと、むしろこれは行政としての一体的判断を重視しなければいけないものがあると思うんです。ですから、私は、独立行政法人というステータスを保つ限りにおいては、これは現実的に裁判所や議会の文書を保管するというのはなかなか難しいと思います。だから、その議論も含めて、その議論をするときに国立公文書館のステータスというのをもう一回考えたらどうだと。

何でもとにかく行政機関の、今公務員型の独立行政法人の職員は総定員法の枠に入っているのか入っていないのか、その総定員法の枠の外に置けばいいというものでもなくて、むしろ行政機関として責任を担う部分というのはきちっと位置付けて、それで、行政機関だけじゃなくて政府機関として、場合によってはガバナンスは議会と行政、内閣と、そして裁判所の方々がきちっとその中に入って、ボードメンバーになってきちんと議論をするというようなことがあったらいいと思うんですが、これちょっと館長の立場ではなかなか

言えないと思うんですが、しかし今日せっかく参考人として来ていただいているので、館長の立場をちょっと離れていただいても結構ですので、行政に関して有識者のお一人である館長から一言それについてどう思われるか、個人的見解をいただきたいと思います。

参考人（菊池光興君） ありがとうございます。

大変難しいお尋ねでございます。実は私はこういうお尋ねがあるたびに必ず申し上げるんですけども、独立行政法人として位置付けられてからのプラスの面とマイナスの面がございます。マイナスの面というのは、やっぱり各省との例えば文書の移管協議というのを、今まで移管協議やってきましたけれども、独立行政法人であるがゆえに、常に内閣総理大臣という政府の代表、内閣府の代表としての内閣総理大臣と各行政機関の長としての各大臣の間で移管協議をしていただいて、その結果的な反射的利益を公文書館が受ける。何とも隔靴搔痒な感じがしているという部分がございます。逆に、反面、例えば予算の執行でありますとか業務の運営ということになりますと、やっぱり法人としての選択と集中というような形で予算をかなり重点的に投下することができる。そういう中で、通常の役所のベースでいえば10年ぐらい掛かったようなデジタルアーカイブなんというのを3年ぐらいで立ち上げることができた。そういう面での機動性だとか柔軟性というのは独立行政法人、非常に予算執行の面も含めて有用な部分がございます。

じゃ、これからどうするかということですけども、まさに先生がおっしゃったように、国会あるいは司法府との文書のやり取りというものをどういう形でやるかというのは、やっぱり独立行政法人ではなかなかできないものですから、これはやっぱり内閣総理大臣のお力にすがらざるを得ない今の体制かなと。

ただ、独立行政法人というのが独立行政法人通則法、若干口が滑るかもしれませんが、独立行政法人通則法を見ると、公共の仕事としては大事なことではあるけれども、必ずしも国が直接やらなくてもいいものを独立行政法人でやらせるんだというような規定の仕方がされております。

今回、ここに上川先生がおられますけれども、上川先生のときに出していただいた報告書では、今、国家事業として取り組むということで、まさに国家事業として公文書の管理というものをやっていくんだということを言っているのを、必ずしも国家の事業としてや

らなくてもいいんだと、だから独立行政法人でやらせるんだというのは、若干その姿勢としては相当矛盾しているなという感じがありますから、本来これは何かやっぱり別の形にさせていただいた方が、今すぐじゃなくても将来そういう形での検討を重ねていくということが是非とも必要だろうというふうに思います。

松井孝治君 館長、本当に伺にくい質問に対して率直にお答えいただいて感謝をいたします。これを理由に館長をいじめないように政府関係者の皆さんにはお願いをしておきたいと思いますが、これは私が伺ったことですから、個人的見解を述べてくださいと申し上げたことで。

私も実は同感でありまして、確かに今の行政の各部署の単年度主義とか、こういう硬直性というのは取り除くような事業体というのは認めていいけれども、これ独立行政法人の中に相当数そういうのがあるんですね。やっぱりこれは非常に重要な国家的機能であって、ただ、ガバナンスの在り方としてはやっぱりある程度の自由度を持たせて運営させたい。でも、それが本当の民間代替可能なようなものではないというようなものについてどういう新しいガバナンスを持たせるべきかというのは、これは是非、政府全体として検討すべきだと思います。

実は、今日は総務省の行管局長も、所管外委員会ですが、おいでいただいたのは、二つのことを伺いたいのは、今の独立行政法人制度、これは通告しておりませんが、突然の質問で恐縮ですが、やっぱり独立行政法人制度について、今後は、やっぱりちょっと曲がり角に来ているんじゃないかと、そこを政府としてきちんと再検討する必要があるんじゃないかなと。余りにもいるんなものを、いや、私は戦犯だと思っていますよ、一介の行政官でありましたが、余りにも多くのものを独立行政法人でくり過ぎた。そして、それを基本的には同じようなガバナンスで位置付けたということについて、自由度があったというような利点はあるものの、やっぱり一律の人件費削減とか、その手の一律の削減物が余りにも掛かり過ぎて、これはやっぱりちょっとおかしくなっていると。ここをどう評価するか。

それからもう一つは、実はこの公文書管理というのは従来は行管局長のところの所掌事務だったんですね。行管局長のところの所掌事務は、片方で内閣人事局に行き、片方でここは内閣府の公文書管理課の方に行き、

内閣としてこういう行政をどう効率化していくのか、そこを効率的な行政システムでやると同時に、その質的な向上をどうするのかということについてのヘッドクォーターをだれがやろうとしているのかがよく分からないわけです。

人事局がいきなり人事・行政管理局になったりとか、一部のこの公文書管理の在り方というのはこちらの方に来たり、あるいは情報システムの方は、これは結局行政管理局の一部として人事局に行くと言いながら今度はやっぱり戻ってきたんですかね。文書管理の裏表になるような情報システムをどう整備していくのか、これからの、メールとかいろんなデータを結局コンピューターを使ってやり取りする時代ですから。

結局、これはまあ局長にお聞きするには酷な質問かもしれないけれども、ここはやっぱり総合的にもう一回、組織いじりで人事局とか何局とかどこをどう残すかということはいいいけれども、やっぱり総合的にだれかが考えて、どういう戦略部門を国自身が持つのか、独立行政法人にするのか、そこを是非お考えいただきたいわけで、余りちょっと答弁をいただくには非常に大ぶろしきな質問になりましたから、もし何か御感想が一言あれば。ただ、用意されたものはほとんど役に立たないと思うんで、いや、それは用意されたものが悪いという意味じゃなくて、私がそういう質問をしていませんから、事前通告で。もし御感想が局長の方であれば、行管局長から一言御答弁いただきたいと思えます。

政府参考人（橋口典央君） 御答弁申し上げます。

大変大きな御質問で、どういうふうにお答えしているのか確かに困っているところでございますけれども、まず第一点目の独立行政法人制度の在り方ということでございますが、これは先ほど館長の方からも御答弁ございました。独立行政法人の事務、業務というものは、国がやるべきではあるけれども、国のやるべき事務ではあるけれども、必ずしも直接国が自ら執行する必要はないものと、こういうくくりで仕組まれた制度であるというふうに理解しております。

ただ、先ほど委員からも御指摘がございました、そのメリットとデメリットがあって、そのメリットといたしましては、やはり一つの独立した法人として、その法人の長、理事長が自ら責任を持ってその業務を、国の業務を担っていくということであろうかと思えます。

ただ、そのときに人員も含めたあるいは予算の面、いろんな制約がある、一律的な制約があるという御指摘、これも事実であろうと思います。その辺については、独法制度の在り方そのものに関しておとしの12月に独立行政法人制度の合理化計画というものが閣議決定されまして、非常に広範な中身について御議論され、そしてそこで決定され、それが今実現に向けて進められていくということでございますので、私どもとしてはその実現に向けて努力してまいりたいと、こういうふう考えているところでございます。

それから、もっと大きな問題といたしまして、まさに私どもの行政管理局の業務にかかわることに関する御質問でございました。来年の4月からの内閣人事局の発足、これに当たって局の業務の機構、定員の審査、立案、こういったものを移管するというところでございます。

これにつきましても、その観点というのは公務員制度改革の一環、あくまでも公務員制度改革の一環でございまして、幹部職員の一元管理、こういう観点からどのような機能を内閣人事局に持たせるのがいいのか、その場合に行政管理局との関係をどうするのかという御議論があったというふうに承知しております。その中で、今回の法案の中で決定付けられて進められているものというふうに承知しておりますので、私ども、確かにその担ってきた業務の核となるものではございますけれども、これまでの私どもが担ってきた、大きく言いますと行革の推進機能と言っていいたくは思いますが、それが損なわれることのないように今後もいろんな連携を図る等の工夫をしていかなければいけないだろうなというふうに思っているところでございます。

今の問題は情報システムについても同じかと思っております。情報システム、私ども、行政機関の保有する行政情報のシステムの管理運用に関することということで担ってきておりますけれども、今回の公文書管理に係る文書管理システムについては、これは所管はどこかという御質問であれば、内閣府において一元的に管理するというところでございますので、それは紙の文書も電子文書もやはり内閣府でまずは所管されて、総理の下にいろいろお考えいただく話であろうと。

ただし、これまで、そのシステムにつきましては私どものところでいろいろ計画し、企画させていただき、関係府省一緒になってやらせていただきましたので、そういったことも含めて連携をしながらやっていくと

ということだろうと思っております。

済みません、ちょっと長くなりました。

松井孝治君 もう残り時間があと3分になりましたのでまとめますけれども、一言だけ。

外務省の官房長お見えいただいているので、外交史料館も、どうも伺ってみたら、外交史料館は設置法で外交史料の編さんに関することとあるけれども、恐らくその設置自体は省令か何かで設置されているんじゃないかと思うんですが、そのガバナンスの在り方というのも、私、残念ながら外務省の事務当局から資料をいただけませんでした。だから、そういう意味では本当に、この並びになっていてこの公文書管理法に服するにもかわらず、片方は公文書館法というのがあって、片方は、外交史料館については、その内部規律。どういう方々がその組織の運営にかかわっているかという文書、内部規律の文書ぐらいあるでしょうと言っても、それはついに示されなかったことは残念であります。

ただ、そのことと外交史料の編さん、記録の保管、あるいは適切な公開ということの重要性は、これは当然あるものだと私は思っていますし、それから同時に外交史料館のような組織を役所の中に持つておくというのも、これは今は整合性取れていませんよ、国立公文書館は独立行政法人で外交史料館や宮内庁は役所の中の組織ということで、本当にこれでいいのかという議論はあろうと思いますが、私は、先ほど大臣もおっしゃった、あるいは行管局長も若干そういうニュアンスもあったし、館長がやはりそこは見直すべきだというふうに率直におっしゃったところも含めて、僕は、こういう公文書館あるいは史料館のような組織はきちっと国の責任においてやるということ、是非、今回与野党協議で合意案が成立したわけですから、更に検討をしていくべきだということをお願いしておきたいと思えます。

官房長、おいでいただいて、大変長時間聞いていただきながら申し訳ないですが、ただ、外交史料館も、そういう意味では私は政府組織としてそういうものがあっていいと思えます。それを統合するなり、徳永議員がおっしゃったように、分館にして統合するというのも一つの考え方もしれませんが、ただ、トータルとして、やはりこの公文書管理というのは、単にのしの付いた古い文書をどういうふうに保管するのか。いや、そのこと一つを取っても大事な仕事ですよ。今修

復するのに200年掛かるらしいです、今のスタッフで修復しようと思ったら、傷んでいる公文書。それぐらいの予算しか付いていない。それぐらいのことしか位置付けられていないということ、今回、是非政府を挙げて、せっかく与野党合意ができたわけですから、しっかりこの問題に取り組む。

それは同時に、先ほど行管局長に御答弁いただいたのも、それは我が国の行政改革、それは単にスリムにするだけが行政改革ではなくて、質的にそれを強いものにしていくための改革の一步でもあるということ意見を述べさせていただきまして、通告をしながら御答弁いただけなかった皆様方には大変おわびを申し上げます。

ありがとうございました。

(略)

岩城光英君 昨年1月に当時の福田総理が施政方針演説で次のように述べられました。

年金記録などのずさんな文書管理は言語道断です。行政文書の管理の在り方を基本から見直し、法制化を検討するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備するというものがあります。その後、2月に今日お見えの上川大臣を担当大臣に任命されてから、この重要な課題の扉が開いたものと、そんなふうに認識しております。

御承知のように、公文書は、行政文書としての資料でありますと同時に歴史資料としての側面を有し、正確に記述、記録し、安全確実に保管することは後世の日本人に対する私たちの義務である、責務であると思えます。

ところで、中国の古典、司馬遷の史記には、2500年以上前のこのような記述があります。紀元前548年のことです。斉の国の時の君主荘公が大臣であります崔杼という人間によって殺害をされました。それで、歴史を記録する官吏であります太史は、崔杼、その君を殺す、このように忠実に記しました、記録に。そのために崔杼に殺されてしまいます。当時の官吏は専門職、終身の仕事でありまして、父子兄弟が何代にもわたって受け継いで、その仕事を伝えていたようであります。それで、この殺された太史の弟は、また同じ内容のことを記録に残しまして、お兄さんと同じように殺されてしまいました。またその次の弟も同じことで殺されて、連続して3人の史官が、兄弟が殺されたわけです。そして、その下の弟もまた死を恐れず、崔杼、その君

を殺す、このように記録に残したので、ここに至りましてこの崔杼という大臣もいかんともし難く、その後は一切干渉しなかったとのことでした。

それで、そのことを知らないで、一連の事件を聞いて歴史が誤って伝えられるのを恐れて、自ら記録をするために出かけていった史官がいましたが、この太史の3番目の弟が健在であることを知り、欣然として引き返したと、こういう逸話でございます。

歴史は正しく伝えなければならないと同時に、それを扱う者も気概を持って任に当たるべきであるというお話であります。冒頭、長くなってしまいました、前置きが。早速、質問に移ります。

これまで公文書の管理につきましては、国立公文書館法や情報公開法により行われてまいりました。もとより、公文書の作成から移管、廃棄までの一貫した文書管理体制の実現を目指すことが肝要でありまして、その意味におきまして、本法律案はまさに確固とした文書管理体制を構築するための法律であると考えております。

そこで、まず基本的に、本法律案による文書管理体制と、現行行われております文書管理体制との違いはこういったところにあるのかということをお示しを願います。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

これまでの文書管理体制におきましては、各府省での文書管理の運用がまちまちであった、あるいは国立公文書館への移管に関する判断につきまして各府省主導で保存期間満了直前に行われていた、あるいは各府省の文書管理状況に係る横断的なチェックの仕組みがなかった等の問題点がございました。

こういう反省に立ちまして、公文書等の適切な管理のために、本法律案におきましては、まず行政文書の管理に関する統一的なルールを法令で定めることといたしました。二番目に、歴史公文書等はすべて移管となりまして、行政文書の作成後早期に、国立公文書館のサポートも受けつつ、移管又は廃棄の判断をすることにいたしました。これはレコードスケジュールと言っておりますけれども。また3番目に、文書管理の状況につきまして内閣総理大臣への定期的な報告を義務付けるなど、コンプライアンスの確保に努めることといたしました。また、公文書管理委員会でありますとか、あるいは国立公文書館といった外部有識者あるいは専門家の知見を最大限活用する仕組みを整えたところで

ございます。

これらの体制によりまして、各府省において適正かつ統一的な文書管理が行われることになると考えております。

岩城光英君 大いに期待したいと思いますが、文書管理体制の整備、これを充実するためにはその一元化が求められるのは明らかであります。

現在、公文書管理のために内閣府に公文書管理課が設置されております。この法案が成立した暁には、公文書管理委員会の事務や内閣総理大臣の補佐を当課で行うことになると考えますが、公文書管理の推進のために公文書管理課は他の行政機関との間でどのような協力体制あるいは関係を築いていくのか、そしてその権限についてはどのようなものになるのか、お伺いをいたします。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

本法律案におきましては、各府省庁におきまして統一的な文書管理が適正に行われるようにするために、各省庁の文書管理規則につきまして、内閣総理大臣への協議と同意を義務付けたところでございます。また、内閣総理大臣への文書管理状況の定期的な報告義務、あるいは内閣総理大臣によりまして各省庁への実地調査あるいは改善勧告等の規定を盛り込んでいるところでございます。

内閣府におきましては、大臣官房の公文書管理課を中心に、これらの規定に基づきまして各省庁の文書管理状況を把握いたしますとともに、必要に応じて実地調査あるいは改善勧告に係る連絡調整の業務を行うことになるところでございます。これらの業務の遂行に当たりましては、各省庁の理解と協力も得つつ、行政機関全体の適正な文書管理の実現に向けて鋭意努力してまいりたいと考えております。

岩城光英君 次に、並木政務官におたしをいたします。

日々膨大な量の公文書が発生するため、その保存、管理については十分な体制が取られているものと考えております。そして、その保存、管理の中には、資料としての公文書を閲覧することも含めまして、中核的な施設と地方の公文書館との間でもそれらを活用することの便宜を図るためのシステム、これが確立されていなければならないと私は思います。

そのためには、インターネット等を通じて検索や閲覧など、全国の各公文書館等とのネットワークを図る

べきであると考えます。

現在、国立公文書館と地方に53施設あると言われております地方の公文書館、この関係はどのような関係にあって、またそれぞれ役割を持っているのか、また、この法律案が施行されることに伴いまして、関連施設間でのネットワークの構築の必要性に関しましてはどのようにお考えなのか、お伺いをいたします。

大臣政務官（並木正芳君） 国立公文書館は我が国における中核的な公文書館といたしまして、今先生の御指摘ありましたような地方の公文書館、これへの各種の研修あるいは技術的指導、また毎年、全国の公文書館長会議等を行いまして、連携強化を図っているところであります。

また、ネットワークの面でも、53のうち49の地方公文書館とウェブサイトへのリンクができるようにはなっております。また、とりわけ岡山の記録資料館ですが、それとは所蔵資料をデジタルアーカイブということで横断検索できると。現状においてはこういうふうなところでも連携されているところでありますけれども、この法が成立しました後は地方の公文書館もそれぞれ充実強化されてくるかと思えます。

現状においては数自体も少ないわけですし、また地域によって偏っていると、こういう面もあるわけです。アメリカのように、直接、分館というかそういうものが、地方、地域の公文書館が22あると、こういうところもあるわけですが、まずは日本においては今までのいきさつを尊重しまして、これからも地方の公文書館が充実するに伴ってしっかりと国立公文書館も連携強化、そしてウェブサイト等々でも利用者が非常に便宜が図れますように努力をしていきたいと、御指摘のように努めていきたいというふうに思っております。

岩城光英君 今お話がありましたとおり、利用者の利便性を図るためにも、より一層の御努力をお願いしたいと思います。

次に、IT社会と言われる今日、国民が文書を場所やそれから時間に制約されることなく広く利用できるようそうしたデジタルアーカイブ化の推進、これはまさに時代の流れであると思えます。

紙による保存に対しまして、電子媒体による保存は記録媒体の寿命が短いなどの問題がありますとともに、記録媒体の更新のたびにコストが掛かるという問題があると言われております。例えば、かつては映画のレーザーディスクはLPレコード並みの大きさでありまし

たけれども、今では手のひらサイズのDVDになり、そのDVDも同じサイズで記憶容量の大きいブルーレイディスクに取って代われようとしております。そして、そのたびごとにディスクを再生する機器も取り替えなければならない状況にあります。

たまたま6月15日の日本経済新聞夕刊に載っていたんですが、慶応義塾大学と京都大学、シャープが、映像や文書を半導体チップに記録し無線技術により高速で読み出す実験に成功し、10年以内に記録の千年保存の実用化を目指すというふうな内容でございました。

具体的にお伺いしますが、この記録媒体の寿命はどの程度のものと現在予測されているのか、そしてこの寿命の問題以外にも、電子媒体の弱点としてどういったものが想定されているのか、お示しをいただければと思います。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

記録媒体の寿命につきましては研究者によって見解が異なっている部分もございまして、またメーカーや保存環境によりますけれども、例えばフロッピーディスクあるいはCD-ROMなどの場合におきまして10年、20年程度だと言っている方も多くおられます。

この電子媒体における保存につきましては、特徴といたしましては、まず媒体の寿命が短くて、媒体の変換が必須であるという特徴がございます。また、直接的に内容が見えないために、管理するためには適切なメタデータ、まあ目次のようなものでございまして、そういうメタデータの付与が必要であると。また、フォーマットによりましては作成時のシステムへの依存度が高くて、システムの陳腐化でありますとか、あるいは入手困難等によって閲覧、再生が不可能になるおそれがあるといったような特性があると考えております。

国立公文書館におきましては、平成23年度から電子文書の移管、保存を開始する予定でございまして、開始に当たりましては、これらに十分対応できるような仕組みを整えてまいりたいと考えております。

岩城光英君 今の話にも関連するわけでありまして、情報化社会になればなるほど外部からのアクセスには危険が伴ってまいります。つまり、利便性と危険性、これは表裏一体のものとなっております。物事を正確に記述、記録し、安全確実に保管することが公文書館の重要な役割であります。

そこで、電子公文書化につきまして、まず原本の安

全確保を図るべきと考えますが、どのような対策を取られようとしているのか。また、利用に供するための電子資料が外部から書き換えられる、又は置き換えられることを防ぐためにどのような対策が考えられるのか。さらに、外部から書換え等されました場合にはそれに対応する体制はできているのか、この辺につきまして御説明いただきたいと思います。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

国立公文書館におきましては、平成23年度からの電子文書の移管、保存に向けて現在鋭意検討を進めているところでございますけれども、先生御指摘のようなセキュリティ面の問題も大変重要であると考えております。

したがって、このため、平成23年度からの移管、保存開始の際には、外部からの書換え等を防ぐため、ファイアウォール等のセキュリティ対策を行うこと、また万が一書換え等が行われた場合の復旧用のバックアップデータを確保することに加えまして、原本データをネットワークから切り離れた状態で保存すること等を検討しているところでございます。

政府といたしましては、国立公文書館に移管されました貴重な歴史公文書等が失われたりあるいは破壊されたりすることのないよう、万全のセキュリティ対策を実施してまいりたいと考えております。

岩城光英君 この点につきましては、技術が日進月歩進んでまいりますのでなかなか難しい問題もあろうかと思いますが、万全の体制取れるように御努力をいただきたいと思っております。

次に、増原副大臣、それから修正案提出者の上川議員に併せてお伺いしたいと思います。

昨年提出されました公文書管理の在り方等に関する有識者会議の最終報告におきましては、国立公文書館を独立行政法人から権限と体制を拡充した特別の法人とすることが提言されております。国立公文書館の役割の重要性にかんがみ、施設や設備の拡充のほか、現在の独立行政法人としての位置付けを国の機関に改めるべきとの考えもあるところでございます。

しかし、本法律案では国立公文書館は独立行政法人のままとしております。この点につきましては午前中も議論のあったところでありますが、このことについて、この法律案を作成する過程でどのような議論あるいは検討がなされたのでしょうか。また、衆議院での修正により附則第13条が新設されまして、本法律案が

施行後5年を目途として検討を行うことになるのと同時に、附帯決議の2項目めに、公文書管理担当機関の在り方について検討することとしておりますが、将来的にこの国立公文書館の地位を見直す予定はあるのでしょうか。この点を副大臣にお伺いします。

それと併せまして、衆議院での修正で、附則に国会及び裁判所の文書の管理の在り方については、この法律の趣旨、国会及び裁判所の地位及び権能等を踏まえまして検討が行われるものとするということが追加されておりますが、この三権を貫く公文書管理の通則法について修正案提出者はどのようにお考えになっていらっしゃるのか、併せてお伺いをさせていただきます。

副大臣（増原義剛君） 岩城委員に御答弁申し上げます。

御指摘の有識者会議の最終報告でございますが、御指摘のように、国立公文書館が立法府、司法府からの文書の移管をスムーズに受けられるように、両府との間に協議機関を法律で設けることにより現在のいわゆる独法から特別の法人とすることが適当である旨御報告を受けております。政府の検討事項ということになっておりました。

これを受けましていろいろ検討をいたしました。立法府、司法府からの文書の移管に関する協議機関の設置の是非につきましては、それぞれ立法府、司法府の事情や判断もありましたことから、現在の三権分立の観点から見まして、今直ちに内閣の提出法案の中に協議機関を設置し両府の参画を義務付ける規定を盛り込むことはやや困難であるという判断をいたしました次第でございます。

このため本法律案では、立法府、司法府との間の協議機関を法定しないこととし、その結果、特別の法人とする前提がなくなったことから、国立公文書館は独立行政法人のままとしたところでございます。ただ、国民の目から見ますと、先ほど、国立公文書館等、等の問題でもありました、午前中審議もございました。外務省あるいは宮内庁というところにもございます。そういった行政府の中でのものをどうするのかということももありますれば、立法府、司法府、これに関するものやはり一覧性のあるものとして、国民からアクセスしやすいようにしていくということは極めて大事なことであり、このように考えております。

したがって、修正案にもございますように、そこら辺りをしっかり踏まえて、そちらの方向で一步で

も二歩でも前進するように努めてまいりたいと、そのように考えております。

衆議院議員（上川陽子君）冒頭に岩城委員から、昨年2月の福田総理の指名も含めまして、また2500年前の司馬遷の史記のということでお触れになりまして、私もこの問題に取り組むに当たっては、司馬遷ではございませんけれども、日本の尊敬すべき司馬遼太郎さんの触れられました、日露戦争を扱った「坂の上の雲」、このときの記述に当たって、資料がなかなかなくて大変御苦労なさったと。また、国が歴史的な記録をしっかりと正確に残しておくことの重要性や、また同時に公文書館のしっかりとした施設を設置するということは大変重要であるという御指摘もされているということ、このことも踏まえて取り組ませていただいたところでございます。御指摘をいただきまして本当にありがとうございます。

今お触れになりました、今回、修正協議におきまして、修正案の附則におきまして、13条第2項で、立法府、司法府の文書につきましても、行政府の文書管理の法律が制定されて、この文書管理の取組についてもこれから進むわけですが、そうしたことを踏まえて、立法府、司法府の中での行政文書についてもしっかりと取り組んでいただきたいということで附則に入れさせていただいたところでございます。民主主義の一番基本である公文書のこの整備ということにつきましては、立法、司法、行政のそれぞれに公文書があるわけですので、そういう意味から、これから段階を経ながら丁寧に整備をしていく必要があるのではないかという思いを込めて附則に入れさせていただいたところでございます。

もちろん、権限、いろいろな分立の権限が違いますので、そのことも踏まえて、これからの実態を踏まえた上で、5年後の見直しの規定の中に検討をしっかりとさせていただきたいということでございますので、これから通則法という形になるかどうかということも含めて検討をしっかりとさせていただきたいというふうに思っております。

岩城光英君 ありがとうございます。

次の質問は小淵大臣にと思っておりますが、午前中、松井委員の方から御質問があったこととほぼ同じ内容でありますけれども、そのときにも大臣から積極的に取り組むという姿勢を示されて非常に心強く思っておりますが、なお改めてお伺いをさせていただきます。

国立公文書館は独立行政法人であるため、行革推進法によります人件費の5%削減の対象となっております。ところが、ほかの外国の施設と比べてのその人員の配置は、先ほど議論のあったとおりであります。国立公文書館はこの果たすべき役割の大きさからやっぱり人員を増やし、体制を強化する必要があると思っております。さらに、衆議院におきましては附帯決議で、必要な人員、施設及び予算を適正に確保することとしております。

そこで、この法律案による公文書管理、これが十分に機能するために、人員も含めまして国立公文書館の体制強化の必要性に対する小淵大臣のお考えをお示し願います。

国務大臣（小淵優子君）お答えをいたします。

委員が御指摘になりましたように、国立公文書館の果たすべき役割、そして機能は大変重要なものと認識をしております。そのために、その体制強化は新たな公文書管理制度の必要不可欠な要素であると思っておりますし、そのうちの人員の確保、そして質の向上というのはなくてはならないものであると考えております。有識者会議の最終報告には、将来的には数百人規模を実現すべきであるという御提言をいただきました。すぐに数百人増やすというのはなかなか難しいことがあるんですけども、やはりしっかりと公文書のその役割を果たしていくために、中長期的にわたって計画的に人員の確保というものはしていかなければならないと考えております。

本年度は公文書館において専門職員11人を採用するなど、柔軟な形で人員の拡充にも取り組んでいるところですが、引き続きまして積極的にこの人員の確保に努めてまいりたいと考えております。

岩城光英君 本当に前向きなお答え、心強く思います。私ども一生懸命バックアップしてまいりますので、何分よろしくお願ひしたいと存じます。

そこで、最後の質問に移りますけれども、今大臣からお話ありました専門職についての質問になります。公文書館制度を担う専門機能を備えた人材、この増強を図るためには、教育研修制度の充実や、あるいは資格制度の整備に向けた検討など、専門職の保持者の養成体制を、これを確立することが重要であると思えます。

衆議院の附帯決議におきましては、専門職員の育成を計画的に実施することとしてあります。また、公文書館法第4条第2項は、公文書館には歴史資料として

重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員を置くものとするがあります。しかし、この公文書館法附則第2項では、当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には専門職員を置かないことができるとなっております。公文書館法解釈の要旨によりますと、現在、専門職員を養成する体制が整備されていないことなどにより、その確保が容易でないなどのためでございます。

今後、国においても、あるいは地方におきましても、専門職員の必要性が高まることとなるものと考えられますが、専門職員の育成の実施、学芸員や司書のような資格制度の確立の必要性など、その見通しについてお伺いをいたします。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

公文書の管理を適切に行うためには、先生御指摘のように、国、地方共に文書管理の専門職員の養成確保が重要な課題でございます。政府といたしましても、国立公文書館におけます研修の充実など、専門職員の育成に更に積極的に取り組んでまいり所存でございます。

また、平成21年度調査研究費といたしまして、文書管理の専門家の在り方についても具体的な検討を行う予定でございます。この調査研究の中で資格制度の必要性も含めて検討してまいりたいと考えております。

岩城光英君 終わります。

岡田広君 自由民主党の岡田広です。

昭和62年の第111国会において公文書館法が可決されました。この年に提出された議員立法は、衆議院1本、参議院1本でありましたが、成立したのは公文書館法の1本だけでありました。昭和63年6月に施行されましたこの公文書館法は、私の政治の師であり、当時私が秘書をしておりまして、元茨城県知事で参議院議員でありました岩上二郎先生が中心となって発議された議員立法でもあります。

アメリカでは、議員立法で成立した法律の中にはそれぞれの中心的な議員の名前を付けられるということが多く伺っておりますが、労使関係の法律で提案者のタフト氏とあるいは下院労働委員長のハートレーさんの名前に由来したタフト・ハートレー法、グラス・スティーガル法という銀行と証券の垣根を定めた法律に尽力したグラス氏とスティーガル氏の両議員の名前を付けた法律などがあるわけでありまして、岩

上先生は、知事時代より歴史資料や行政文書の保存の重要性を訴え、茨城県では歴史館というものを造りまして、ここに公文書館機能を早いうちから併設をされておりました。後で述べますけれども、この歴史館の予算は21年度約5億5千万、この中で公文書館にかかわる予算は2億5千万であります。後でこれ日本の国立公文書館の予算等と比較する意味で今数字申し上げたわけでありまして、

62年の公文書館法につきましては、10年余の長い年月を経て議員立法で公文書館法を成立をさせたわけがありますが、私はまさに秘書としてお手伝いをさせていただきました。岩上法と言っても過言ではないんだろうと、そう思います。しかし、当時の状況を見ますと、ユネスコ加盟国117か国のうち、公文書館法同様の法律ができたのは日本が一番遅かったという事実もあるわけでありまして。

岩上先生は、公文書館法成立後の参議院予算委員会におきまして、改めてこの公文書の保存等の重要性を訴え、委員会の最後に、公文書館法の趣旨を遂行するために、政府は各省庁さらには公団、事業団にわたり強く働きかけ、万全の措置を講じてほしい、その御決意のほどをお伺いしたいと質問をされました。政府としては、行政文書はもとより、立法、司法その他の文書にわたり、できる限り収集に努め、後世に残していけるように、政府としてもこの法律に基づいて最善の努力をしていきたいという答弁がありました。この答弁は、当時の内閣官房長官でありました小淵恵三大臣、先生から、小淵優子担当大臣のお父上であります。力強い答弁をいただいたわけでありまして。

私は、市長時代から歴史を尊ばない民族は滅びるという言葉を常々言っていましたけれども、まさに歴史の大切さは今までの議論の中で言うまでもないことでもありますけれども、公文書館法がスタートしてから21年がたち、今回この管理法が提案をされているわけでもありますけれども、今お話ししたように、小淵恵三内閣官房長官が答弁をされて今回の担当大臣が小淵優子担当大臣というの、くしくも何か因縁のようなそんな気がするわけでありまして、この当時の総理大臣は竹下登内閣総理大臣です。そして、自治大臣が本県の梶山静六自治大臣という、これもまた因縁のようなそんな気がするわけでありまして、まず小淵大臣に、今までの経過も踏まえまして、公文書の意義についてお尋ねをしたいと思います。

国務大臣（小淵優子君） お答えをいたします。

公文書は、民主主義の根幹を支える基本的なインフラであります。過去の歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な知的資源であります。これを適切に管理して、その内容を後世に伝えていくことは国の重要な責務と考えております。

ただいま委員からお話がありました、今日に至るまでに多くの先人の努力や歩みがあるということを決して忘れてはいけないと思っております。このような国の重要な責務をしっかりと全うするために、しっかりとした体制を整えられるように最善を尽くしてまいりたいと考えております。

岡田広君 公文書館法は理念法でしたけれども、また今回は管理法ということで、本当にこれが動くんだということ、本当に感無量のようなそんな気がするわけでありすけれども。

国立公文書館、これ北の丸公園にあります、小淵大臣はここは行かれたでしょうか。

国務大臣（小淵優子君） 今から5年ほど前になりますが、お伺いいたしました。それからまた数度お伺いしております。

岡田広君 私も現状を先週見てきたわけですが、これはまた後で述べますが、本当にもう少し予算等につきましても充実をしていかなければならない。今までの委員の質問の中にもあったとおりでありますから、これはまた後で伺いたいと思っております。

平成11年の行財政改革・税制等に関する特別委員会において、第二次世界大戦が終了した直後、政府にとって都合が悪い文書の処分がされていたのではという質問がありました。あるいは文書が行方不明になっている。これの質問に答えまして、当時の統訓弘総務庁長官は、文書は国の命である、そういう意味では、御指摘のような事案は絶対に起こしてはならないし、起こらないと思えますと答弁をされています。

残念ながら、その後も質問の中にもありましたような社会保険庁での年金記録の紛失あるいは防衛省の航泊日誌の誤廃棄などが起きているわけでありす。ここで統総務庁長官が起こしてはならないと言うのは私も理解をするんですが、起こらないと思えますと御答弁をされた根拠がちょっとよく分からないんですけれども。

明治維新、まさに鎖国から我が国が開国へと進んで

文明開化の音がするという、こういう標語も流れた時代ですけれども、まさに明治維新から近代的文明国家を歩んできたわけでありすけれども、この続長官の思いとは裏腹にいまだに後世に残していかなきゃならない公文書を廃棄しているという現実を考えると、真の文明国家とは言えないのではないか。私は、情報は最も大事、歴史が大事です、歴史、情報。

ちょうど2001年のNHK大河ドラマは「武蔵」でした。21世紀最初の大河ドラマです。なぜNHKが「武蔵」を上映したか。考え方はたくさんあると思います。武蔵が生きた時代は戦国動乱から徳川家康が最後に国を統一して安定政権に入った時代です。武蔵が五輪の書を書いたのはまさに徳川安定政権、260年という世界に例を見ない安定政権をつくった。そういう中で武蔵が剣の考え方を書いても、もう平和になってしまったわけですから書いても読まれないんじゃないか、この時代に五輪の書を書いても余り意味がないという、多分武蔵はそれを知っていたと思うんです。しかし、自分が生きてきたあかしとして熊本の洞窟にこもって五輪の書を著したことは御承知のとおりです。

武蔵の剣の哲学は、勝つことよりも負けない工夫をするということにありました。この時代に負けるというのは、剣道と違いますから死を意味するということです。死なないために武蔵は何をしたかということ、情報を最も大事にした。今私たちが生きている21世紀、ITの時代、ITの話はまた後ですけれども、情報過多の社会。都市にいても地域にいても一瞬に、瞬時にして情報が入る時代。しかし、戦国動乱の時代も徳川安定政権の時代も生きる上にとって大切なのは私は情報だと、こういうことをNHKがドラマを通じて全国の皆さんに教えている、そんな番組だと理解をしています。今年の「天地人」はこの前お話ししましたからしませんが。

そういうことで、負けないために絶対に太陽と向き合わない、太陽の光で一瞬目がくらんだら負けてしまう。太陽を背にして戦った。2人以上の敵が来たら、刀は大刀小刀、手は2本ありますから二天一流を編み出した。これは当然の自然の摂理なんです。

何よりも情報を大切にしたいというのは、吉岡一門との一乗寺下り松の決闘。たくさんの敵が来たら幾ら強くても切られて死んでしまう。死なないために何をしたかということ、決闘の前の日とその前の日、2日掛けて一乗寺下り松の現場を自分の目で見て、たくさんの

敵が来たら狭い田んぼのあぜ道から逃げよう、3列4列縦隊に歩けないところです。1列か2列。たくさんの敵が来ました。一目散に田んぼのあぜ道から逃げました。そして、振り向きざまに1人切って、また駆け出して振り向きざまに1人切って36人切りをしたのは御承知のとおりです。

そして、何よりも情報を大事にしたというのは佐々木小次郎との決闘、日本一の剣客を決める決闘。死なないために、負けないためにどうしたかという、小次郎の情報をしっかりと読み取ったということです。

人一倍短気な情報を読み取った武蔵は、巖流島にわざわざ遅刻して行ったんです。二つ折りのいすに座って、決闘の時刻になってもなかなか武蔵が来ない。小次郎は怒りの神経がクライマックス状態になっていました。そんなとき、岸边に舟が着いた。二つ折りのいすから立ち上がって、一目散に武蔵目指して駆け出しながら、武蔵、見参と言いながら背中にしよった長い物干しざおのような刀を抜きました。その次に何をしたかという、今度は左手で、多分、決闘の邪魔になるだろうと思ったんだと思います、刀のさやを左手で取って海の中に投げ捨てました。この瞬間を武蔵は見逃さなかったということです。

今度は武蔵が大きな声で、小次郎、敗れたりと言いました。小次郎は、なぜ自分が戦う前に敗れたか分からない。そうこう考えているうちに、武蔵の次の言葉が続きました。勝者は自分の刀を元に収める刀のさやを海中の中に捨てたりはしない、武蔵が大きな声で言いました。この一言で小次郎は一瞬しまったと思ったんだろうと思います。平常心を失ったということです。その一瞬のすきを目掛けて、長い木刀を右と左の両手でしっかりと握り締めて、小次郎の頭目指して、脳天目指して打ち下ろした。鉢巻が割れました。この一瞬で勝負は決まったということです。いかに情報が大事かということをお願いたくて、ちょっと脱線をしてしまいました。

各府省の公文書が破棄されない、そういう中で適正な管理が行われるためのコンプライアンスの確保、今、岩城委員からも御質問があったとおりでありますけれども、非常に情報、歴史、重要だということを再認識していただきまして、この点について政府参考人から御答弁をいただきたいと思っております。

政府参考人（山崎日出男君）コンプライアンスの確保についてのお尋ねでございますけれども、本法案に

おきましては、歴史資料として重要な公文書につきましてはすべて移管することとしておりまして、これを適切に行うために、保存期間満了時の移管、廃棄の措置をあらかじめ決めておくという、そういうレコードスケジュールを導入することにいたしました。

また、この移管、廃棄の措置につきましては、行政文書ファイル管理簿に記載し、定期的に内閣総理大臣への報告を行いますとともに、公表も行うこととしております。また、この報告によりまして移管、廃棄の設定に問題があると考えられる場合には、内閣総理大臣が実地調査あるいは勧告を行い改善を図る仕組みを整えたところでございます。

さらに、与野党共同の修正案におきましては、行政文書ファイル等を廃棄しようとするときにはあらかじめ内閣総理大臣の同意を得ること、また、内閣総理大臣は、特に保存の必要があると認める場合には行政機関の長に対しまして廃棄の措置をとらないように求めることができることとなったところでございます。

このように、本法案におきましては、コンプライアンスの確保を図るため、内閣総理大臣によりまして適切なチェックや改善措置についての制度化が盛り込まれているところでございまして、これに従いまして適正な文書管理に努めていきたいと考えております。

岡田広君 是非、適正な管理ということに努めていただきたいというふうに思っています。

今答弁がありまして、やっぱり廃棄をするということもとても大事だと思うんです。先ほど質問の中で、1年間で保存期間過ぎたものを100万件、その中で90万件は廃棄をしているという、今はこの廃棄をする専門職の養成というのを、これが最も大事だと思いますけれども、これはまた後で述べたいと思います。

この公文書の廃棄については、職員の公文書管理に対する意識が十分でなかったこと、あるいは各府省における管理、保存の、この文書管理における一定のルールがなかったことが大きな原因であると思うわけでありまして、本法案の修正の第8に、公文書が適切に管理されるためには職員の意識改革が大事であるとして、行政機関等の職員の研修に係る規定を設けたわけでありまして。意識改革のためには、各府省で在職員の研修はもとより、新規採用職員、役職職員の研修、こういうこともしっかり行う必要があると思うわけでありまして、具体的にはどのような形でこの意識改革を進めていくのか、お尋ねをしたいと思います。

また、本法案の大きなポイントとして、各府省で統一的な管理ルールの下で公文書管理を行うこととなっているわけでありませぬけれども、これは具体的にはどのような規定になっているのか、これも政府参考人にお尋ねしたいと思ひます。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

あるべき公文書管理の実現のためには、先生御指摘のように、行政職員一人一人が公文書管理に関する意識とスキルの上昇を図りますとともに、誇りと愛着を持って公文書を作成し、堂々と後世に残す共通認識を持つことが重要でございます、この点につきまして是有識者会議の最終報告にも述べられているところでございます。

このため、昨年11月の閣僚懇談会におきまして、小淵大臣から各大臣に職員の意識改革に向けた指導の徹底をお願いしたところでございます。

また、関係省庁連絡会議の申合せにおきまして、職員研修などの機会を通じまして、適正文書管理が、行政の適切かつ効率的な運営とともに、現在及び将来の国民に対します説明責任を果たしていく上でも必要であると、そういうことの意識啓発あるいは文書管理に関する知識、技術の習得に努めるというふうに行っているところでございます。職員の意識改革を図る方策につきましては、引き続き、多角的な研修、多面的な研修の実現に向けまして検討してまいりたいと考えております。

また、ルールに対するお尋ねがございましたけれども、本法案におきましては、行政文書に關します統一的な管理ルールといたしまして、作成あるいは整理、保存、あるいは行政文書ファイル管理簿、移管、廃棄、我々はこれ文書のライフサイクルと呼んでおりますけれども、文書のライフサイクル全般について規定しているところでございます。

特に、与野党共同修正案におきましては、経緯も含めた意思決定に至る過程でありますとか、事務事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう文書の作成を行わなければならないものとされたところでございます。

岡田広君 ありがとうございます。

いろいろ御答弁いただきましたけれども、まさにやっぱり意識改革というのはもう非常に大事なことだろうと思ひますし、今、山崎官房審議官から愛着を持ってという言葉が出ました。まさに、愛というのはとても

大事なことだと思ひます。これ話をすると長くなるからまた言いませんけれども、愛という漢字は受け止めるに心という字が組み合わさってできている。相手の心を受け止めるのが愛ということだけ是非覚えていただいて、これ日本語でいうと「はい」という言葉なんです。漢字に直すと拝啓の拝です。これは辞書を引くと、相手を敬うこと。だから、公文書を敬うこと。これ、人間だけじゃなくて、愛は人と人の問題ばかりじゃなくてすべてそうだと思うんです。だから、私は、相手を敬うこと、おじぎをすること、そして拝むことと、三つ意味が拝という漢字の意味が書かれていますから、このことだけヒントを申し上げておきたいと思ひますから、是非これは指導を徹底をしていただきたい、そういうふうに行っています。

各省庁における文書は倉庫で保管されたり、各部署で保存したりしているなど、全く今ばらばらでありますけれども、本法案の修正で、行政機関の長は、行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならないとされたわけでありませぬけれども、この修正した目的について、修正案提出者の上川議員さんにお尋ねをしたいと思ひます。

衆議院議員（上川陽子君） ただいま御指摘になりました各省庁で文書が大変ばらばらに管理をされている現状でございます。その文書が作成された後、適正に管理をしていく一つの大きな手段として、適切な場所で、しかも状況が、長いスパンで保存されるものもありますし、また大変短いスパンで廃棄されるものもございますが、歴史文書として残っていく文書につきましては、初めの段階からできるだけ丁寧に保管、保存をしていただきたいという思いも込めて、集中して適切に管理をしていくということが大変大事ではないかということでもあります。

作成された原課から手が離れて、専門的に非常に資格のある皆さんにこの文書の管理についてもしっかりとさせていただくという意味で、集中管理を各省庁の中でもしていただくと同時に、各省庁の垣根を越えて集中的な管理制度を設けていただきまして、そちらの方に移管をしていく。

さらに、今回は、中間書庫という制度につきましてはパイロット事業も行われているところでありますので、今回、国立公文書館がこの中間書庫を業務委託をするという制度にもなっておりまして、そうした実績を踏まえて、できる限り集中管理の方向になるように、

まずこの法律の中で項目を設けて、実践していただきたいという思いを込めて修正をさせていただきました。

岡田広君 それぞれの省庁でしっかりと管理をするという、これは当然大事なことでありますけれども、それぞれ省庁にも収集、保存をする専門家というのはなかなかいない。

先ほども質問の中で出ていましたけれども、公文書管理課は山崎審議官を始めとして九名という数字が出ています。国立公文書館は42名という、こういうスタッフの中で、なかなか専門家、非常に難しいわけでありまして、こういう状況の中では、今それぞれ省庁で中間書庫での保存、管理ということになるのかなという私理解をしているんですけども、この中間書庫への移送範囲、あるいは時期についてのスケジュール作成などが必要になるんだろうと思っています。

国立公文書館は、温度が22度、そして湿度55%ということで、空調設備の整った書庫でこれを収納しているわけでありまして、それぞれの省庁ではまだそこまでの体制は取られてないんじゃないかと思っておりますけれども、この中間書庫も同様な設備を備えた施設で管理するのが望ましいと思うわけでありまして。

衆議院での附帯決議の3項目めに、中間書庫の制度を各行政機関に導入することについて検討を行うことという項目が付されているわけでありまして、この中間書庫の役割、そしてこれからの管理について、山崎参考人にお尋ねしたいと思っております。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

この中間書庫の集中管理の制度につきましては、原課で行われているものを一定期間終了後に集中的に管理するという意味で大変意味のあるものだと考えております。

有識者会議の最終報告におきまして、集中管理の推進について御提言をいただいたことを受けまして、政府提出法案の第6条におきまして、時の経過や利用の状況等に応じて適切な保存及び利用を確保するために必要な場所における保存義務を定めたところでございます。また、国立公文書館において中間書庫業務を行うことができる規定を設けているところでございます。さらに、この与野党共同修正におきまして、この集中管理に関します条文が付け加わったことも踏まえまして、今後、関係省庁とも相談しながら鋭意検討を進めていきたいと考えております。

なお、内閣府におきましては、2年ほど前からパイ

ロット事業と称しまして中間書庫の検討を行っているところでございますけれども、その問題点も踏まえまして、更に検討を進めてまいる所存でございます。

岡田広君 この中間書庫の果たす役割というのは大変重要なものがあると思うわけでありまして、今度は、中間書庫のこういう国立公文書館のような施設整備ができて、やはり人というのが、専門家、これがまた必要なんだろうと思います。こういうことで、これはまたこの後聞きたいと思っておりますけれども。

それで、この前、国立公文書館を視察をして感じたことでありますけれども、資料の保存、これに当たりまして、紙の問題でありますけれども、酸性紙でできた本の劣化は大変深刻な問題であるということを知ってまいりました。日本より酸性紙を早くから使用してきた欧米でもっと深刻でありますけれども、1982年に行われましたアメリカ・イエール大学図書館所蔵図書劣化調査では、約30%のものが既にぼろぼろで使用できない状態であると国立図書館資料保存対策室の資料には書かれておりました。

酸性が強いほど紙は劣化しやすく、アルカリ性に近いほど紙は長い寿命を持つということでありますけれども、和紙が千年以上の寿命がある。正倉院の保存された資料は、まさに原料にコウゾとかミツマタが使われており長く保存ができるという、そういうものであるということでありまして、いずれにしても、繊維が丈夫であること、中性であるということがその理由であると思うわけでありまして。

現在はパーマネントペーパーということで、耐久用紙と呼ばれる保存に適した紙でありますけれども、保存されている資料には酸性紙でできているものが多くあるわけでありまして。先日も見させていただきましたけれども、国立公文書館では、損傷を受けている資料を部分的に虫直し、あるいは全面裏打ち、入紙、リーフキャスト等の方法で修復し、利用頻度が高いものや劣化しそうなものをマイクロフィルム化しているわけでありまして。

この歴史的財産を後世まで残すための歴史的資料の修復、保存について、公文書館法が成立して21年がたつわけでありまして、これは紙の科学研究、紙の研究、こういうことを今までやられたのかどうか、あるいはやっていたとしたら、こういう成果についてどうなっているのか、これをお尋ねしたいと思います。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

国立公文書館におきましては、酸性劣化を保存上の大きな問題であると認識しておりまして、試行的に脱酸処理を修復業務に取り入れているところでございます。また、修復技法につきましては、様々な情報収集でありますとか調査などを随時行いまして、修復の質の向上に努めております。

今後とも、貴重な公文書を国民に長く利用していただけるよう、国立公文書館におきまして所蔵資料の修復に関しまして一層積極的に取り組んでまいりたいと考えております。

岡田広君 是非よろしくお願ひしたいと思います。

次に、第112回の予算委員会において、これは岩上先生が、日本の重要文書が外国の公文書館等に収められている、オランダにおいては山田長政の事績、あるいは占領下において内務省時代の一部の資料がアメリカの公文書館等に収められ、研究者は非常に不便を感じていると。福田総理が総理のとき、アメリカに行ったときにも、当時の自分の郷里の群馬の地図をアメリカからいただいたという、そういうこともあったわけでありまして、こういう質問に対して、政府委員は、諸外国の公文書館に我が国の資料が収められているという状況を承知していなかったと答弁をされています。一つの問題提起という観点から今後勉強を続けさせていきたいと考えているとの答弁があったわけでありまして、我が国についてこの答弁が今どういうふうになっているのか。一つの問題提起という観点から今後勉強を続けさせていきたいというのは、何らかの検討をしたのかどうか。あるいは、していなければそれでもいいわけですが、したらどういう状況になっているのか。

私聞きたいことは、諸外国にある例えば日本の歴史的文化財、そういう文書に関しても、例えば政府として、世界の国々には大使館や領事館がありますから、国際公文書館会議というのにも開催をされているということですから、そういういろんな組織を通じて、日本の散逸した情報、歴史資料、そういうものを収集をするというような考え方で検討されたことがあるのか。あるいは、諸外国にあるこの日本の歴史的文化財を買い取ることができるのかどうか、そういう検討をされたのかどうか、お尋ねしたいと思います。

政府参考人（山崎日出男君） 諸外国の公文書の調査についてのお尋ねでございますけれども、例えば平成8年に内閣官房におきまして、日本の旧海外機関の文

書、刊行物等を含みます国内外のアジア歴史資料の所在状況に関する調査などを行っております。少ない定員の中で十分ではないかもしれませんが、諸外国の国立公文書館におきまして所在状況について随時調査をしているところでございます。

また、諸外国からの公文書の返還のお尋ねでございますけれども、今回の改正案におきまして公文書の寄贈を受け入れることができるという規定を新たに設けたところでございます。今後とも、公文書の国際会議の場等を通じまして実質的な寄贈でありますとか、あるいは返還を要請することは可能であると思っております、できる限りそういう方向でやっていきたいと考えております。

岡田広君 今の答弁聞いていますと、世界のいろいろそういう日本の歴史資料について調査は統一的にやっているというようなふうに答弁は聞こえなかったわけでありまして、もう一度だけ、統一的にやられたのか、そして、寄贈ということが今お話ありましたけれども、寄贈はこれで理解できるんですけども、買取りということ、まあこれは予算が伴うことですが、こういうことはまずできるのかどうか、これもちょっと分からないので参考までに教えていただけますか。

政府参考人（山崎日出男君） 統一的な調査ということまではなかなか行っていないところはあろうかと思っておりますけれども、例えば平成8年度の委託調査でありますとか、あるいはほかの機関が行った資料の調査の情報の収集、例えば東京大学の史料編纂所が行いました調査に關します情報の収集でありますとか、あるいはアジア経済研究所の行いました調査の情報収集等を随時行っているところでございます。

また、買取りについてのお尋ねがございましたけれども、今般の法案におきまして、予算が伴えば買取りは不可能ではないというふうに考えておまして、そこについても努力してまいりたいと考えております。

岡田広君 是非いろんな形で世界の公文書館等に保存をされるいわゆる日本から散失してしまったそういう歴史資料等につきましては、やっぱり統一的に調査をされて、そして、どうしても、必要な専門家はいるわけですから、必要なものに関しては予算措置をして買取りという、まあ交渉、寄贈してもらえば一番いいわけですが、なかなかそういうわけにいかないんですけども、そういうふうになんか思い付いたように平成8年とかやるとかということよりは、統一的に

やっぱりやられたら私はいいんじゃないかと思うんですけども。その予算の買取り、やっぱり重要なものに関して、必要性があるものに関してという買取り、今答弁ありましたけれども、これもう一度お答えいただけますか。

政府参考人（山崎日出男君） 公文書あるいは資料の買取りにつきましては、制度上、予算が伴えば実行可能と考えておりますので、今後とも可能な限り検討してまいりたいと考えております。

岡田広君 予算が通ればということなんで、これを担当大臣である小淵担当大臣、どうでしょうか、将来的に。

国務大臣（小淵優子君） しっかり検討して、頑張っ
てまいります。

岡田広君 是非統一的に調査をして、何か、今の答弁ではしょうがないやというようなそんな感じですから、公文書管理法ができるという、こういうときにやっぱりしっかりと調査をして、そういうデータをやって、その中で必要なもの、重要なものを、買取りまではなかなか予算厳しいですからそこまで行かないにしても、やっぱりそういう優先順位とか決めるという必要性はあるんじゃないかなと、そう私は思うのですが、要望しておきたいと思います。

公文書館の組織は、これは松井さんから先ほど出た諸外国の国立公文書館の比較の表でありますけれども、日本の、ここに書かれているとおりです、これ申し上げませんが、こういう中で、公文書館における現在の職員数、アーキビストで文書管理等を行うには大変厳しいと、だれが見てもこれ一覧表で出されたら考えるんだと思うんですけども、このアーキビストの養成の現状についてお尋ねをしたいと思います。

昭和62年に公文書館法が成立しまして、平成11年に情報公開法が施行されているわけでありまして、現在までアーキビストの養成がなされてこなかった。また、社会における認知度も低いです。公文書等を適切に保存して後世に伝えていくためには、携わるアーキビストの資質として、高度な専門知識、技術に加え、高い見識と幅広い視野が求められているわけでありまして。

ヨーロッパ諸国やアメリカのように、国立アーキビスト養成学校のような専門養成機関の設置、大学院における教育などにより人材育成を図れると考えているわけでありまして、人材育成についての方策についてお尋ねをしたいと思います。

フランスではアーキビストを国で認可しています。アメリカでは民間で認定しています。

日本でもアーキビストという資格制度を確立することによって能力を有する人材が確保されると考えるわけでありまして、この制度化についてのお考えをお尋ねしたいと思います。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

公文書の管理を適切に行うためには、国、地方共に文書管理の専門職員の育成確保が重要でございまして、国立公文書館におきましては、国や地方公共団体の職員を対象とした様々な研修を実施しているところでございます。今後、この研修の充実など、専門職員の育成に更に積極的に取り組んでまいり所存でございます。

また、21年度の調査研究費が付いておりまして、その中で文書管理の専門家の在り方につきまして具体的な検討を行う予定になっております。この中で資格制度の必要性も含めまして、鋭意しっかりと検討してまいりたいと考えております。

岡田広君 是非、しっかりと検討していただきたい
と思います。

人材養成とか人材育成というのはどういうところに行っても聞かれる言葉です。この前話した「天地人」だって、あれは人材育成、人材養成を私たちに教えているドラマ。それから雇用、景気、経済、これは長くなるから話はしません。

それで、豊臣秀吉に仕えた黒田如水という大名が、秀吉からこんな質問を受けました。

この世の中で最も多いものは何か、それに答えて、それは人です。それでは、この世の中で最も少ないものは何か、それも人ですと答えました。最初の多い方の人というのは人間ということです。少ない方の人というのは人材ということです。私は、この人材を育成し、育てている人こそが人物であると、そう思うわけです。だから、この資格制度というのはそれぞれの人たちがやっぱり夢や目標の到達点、人材を育成をするためにまず人物が必要だということをととも私は大事だろうと、そう思っています。

IT時代という話がありました。ITというのはインフォメーションテクノロジー。情報過多の社会、ITのIはアルファベットのIです。これ一番最初のIはインプットということです。たくさんの情報が入ってくる社会になったということです。しかし、そのたくさん入ってくる情報の中から自分の仕事や生活に生かせ

る情報はどれかと今度は興味を持つ、関心を示す、どの情報が自分に必要かと、インタレスト、興味を示す、関心を示す。そして、自分の興味を示した情報について、今度はイマジネーション、それぞれの人の経験を踏まえて、新しく創造する心を持つということ、そして何よりも大事なのはアイデアのIです。21世紀は知的所有権の時代だと言われてます。分かりやすく言うと、これからの時代は新しい発想やアイデアで勝負をする時代だと。限られた財源の中でいかに創意工夫、アイデアが大事かという、そういう時代に入ったんだろうと私はそう思っています。

このアイデア、これは感動や感激から生まれてくると私はそう思っています。このカンという話、公文書館の館、中間書庫の間、小淵担当大臣は少子化の担当大臣もやっています。少子化社会、これを克服するというのもう最大の重要課題。元気の元にうかんむりを付けると完全という字に変わります。元気がないと完全はあり得ないという、言葉の持つ意味です。小淵担当大臣はこの公文書管理法の最高幹部、官と民と一体となって汗を流す。汗もカンです。

これ、このカンの話ばかりしているとまた時間が掛かります。カンという漢字は、日本の国語の単語の中で一番多い漢字がこのカンです。70以上あります。一番いい公文書館管理をする、いい環境をつくる、そして感動し感激をするというのは生きることです。そのほかのカンはまた皆さんで是非考えてください。

アイデアというのは、たくさん入ってくる情報の中でどの情報が自分の仕事や生活にとって大事かという取捨選択をしなければ、情報過多の時代ですから情報にうずもれてしまうということになるわけです。だから、インターネットやiモードというのはよこの糸ということです。たくさん入ってくる情報の中でどの情報が大事かと取捨選択をする、自分の考え方、物差しをしっかりと作り上げるというのがたての糸です。だから、インターネットやiモード、よこの糸。世界地図の中でイラクはどこか、アフガニスタンはどこかと探すときには、東経何度、北緯何度ということで、よこの糸とたての糸で世界のどんな場所も探し出すことができるはずであります。だからマイナスという記号は横一本です。たての糸を重ね合わせるからプラスという記号に変わるんです。いかにたての糸、自分の考え方、物差しを作り上げるか。しかし、それには情報がしっかりとなければ、今度は情報がたくさんあった

らどの情報が大事と、これは多分廃棄処分するにしても90万件、廃棄してもいいという目を養う、観察眼、鑑定眼というのか、目を養わなければやっぱり情報が消失してしまうということもあるわけですから、いかに人材育成、その上に人物というのが大事かということを私は申し上げたいわけでありませう。

そのために、是非この管理法ができることを契機にされまして、国だけではなくして当然地方にもこの風を広げていくというのはとても大事なことだろうと、私はそう思っています。選挙だって風と言います。大きい選挙は風です。永田町には永田町の風があるのかもしれない。会社には社風という風があります。学校には校風、家庭には家風という、どこに行っても風があるんです。風というのは最も怖いんです。

この国際公文書館会議を始めとして、都道府県、政令指定都市の公文書課長会議、あるいは全国公文書館長会議とか公文書館職員研修会など、様々な会議や研修を通して知識の習得とか技術の向上に努めておられることは十分理解をしているわけでありませうけれども、この機会に国ばかりではなくして地方自治体でもこの文書管理の重要性を更に高めていかなければならぬだろうと、そう思っています。

都道府県で今15館ですか、市町村で6館、これは昭和60年時点。そして現在では、都道府県の公文書館が、15館、倍になりまして、しかし30館で、市町村は23館、政令都市7館という、こういう数字ですけど、なかなか地方に風が広がっていかないという状況の中で、私は、それぞれ公文書館、図書館に併設であったり歴史館に併設であったり、なかなか単独の館を造ることは非常に財政的に地方自治体厳しいと思いますから、やっぱり様々な形でこれはやっていかなきゃならないと思いますけれども。

この館ができているというところはやっぱりトップの理解があるという地域だろうと、私はそう理解をしていますから、いろいろ職員研修ももちろん重要でありますけれども、地方自治体の知事とかあるいは各首長のトップセミナー、これは都道府県知事会議とか六団体首長あるいは議長六団体の会議もそれぞれ行われているわけでありませうから、そういう機会も利用して更にこのトップセミナー、国が声掛けして進めるべきと私は考えるわけでありませうけれども、山崎審議官から御答弁をお願いいたします。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

先生御指摘のように、国立公文書館におきましては、従来から全国公文書館長会議あるいは地方公文書館職員を対象とした研修を行う等、地方におけます公文書管理の意識喚起に努めてきたところでございます。

本法案におきましては地方公共団体に対しまして努力規定も設けたところでございまして、地方におきましても今後適切な文書管理に向けまして積極的な取組が行われることを期待しております。当方といたしましても、地方公共団体に対しまして積極的に働きかけを行ってまいりたいと考えております。

岡田広君 是非積極的に働きかけをお願いしたいんですが、何かやっぱり全国に対してこういう、何というか、計画を作ってやっぱり目標値を決めていかないと、まあ目標値決めるというのはなかなか難しいんだらうと思いますけれども、ただ形だけやっているとなかなか広がらないということもありますので、もう少し工夫が必要なんじゃないかなという、そういう気がするわけでありまして。

次は、先ほど公文書館法成立してから今日までの公文書館の全国の数については説明したとおりでありますけれども、その中でも、平成5年に神奈川県に設置されました神奈川県公立公文書館は昭和58年に施行された情報公開制度がきっかけで設立されたと伺っておりますが、地方自治体はまさに財政的に苦しい、そういう厳しい現状でありますけれども、この公文書館がない地方自治体には、図書館あるいは学校の空き教室、公民館等を公文書館の機能を有する施設とするために、国で財政措置、今までもされているんだらうと思っておりますけれども、更に一層こういうことに拍車を掛けたいと思うんですが、これは総務省の方にお尋ねしたいと思っております。

政府参考人（望月達史君） 委員御指摘の、公文書館の機能を持たせるために図書館あるいは学校の空き教室、公民館の改修工事などを行う場合には、例えば一般事業債あるいは合併特例債といった地方債を財源として活用することができます。また、本年度補正予算におきまして措置されました地域活性化・経済危機対策臨時交付金、いわゆる1兆円の交付金でございまして、これを充てることも可能でございまして。

公文書館の機能を持ちます施設を設置しようとする地方公共団体におきましては、地域の実情を踏まえながら、こういった措置の活用を含めて御検討いただきたいと考えております。

岡田広君 是非、この管理法が成立をした暁には、総務省としては、今御答弁にありました臨時交付金も使えるわけですから、それぞれの地方自治体がなかなかそこまで知らないんですよ。そういうことを是非地方にも、これだけの話ではありませんけれども、PRをして、こういう整備をしていくためにこの臨時交付金も使えるんだよという、こういうことも是非広報をしていただきたいなというふうに思っているところであります。

先ほどのIの話はアイデアで止まりましたけれども、一番最後のIはインストラクターというIです。これは指導者という意味です。さっきIを五つ挙げましたけれども、最後のIはインストラクター。是非指導者の育成、さっきちょっと忘れちゃったから申し上げておきたいと思っております。

それで、将来的には、この行政の文書だけではなくして、特殊法人あるいは独法法人、企業、団体等の文書管理も重要になってくるわけでありまして。先般、消費者庁の設置法案が成立しましたけれども、福田前総理が施政方針演説の中で、「これまでの生産者、供給者の立場から作られた法律、制度、さらには行政や政治を国民本位のものに改めなければなりません。国民の安全と福利のために置かれた役所や公の機関が、時としてむしろ国民の害となっている例が続発しております。」と御発言をされているわけでありまして。

この独法法人の在り方についてはメリット、デメリット、あるいは司法、立法の収集等、これは先ほど質問にありましたから申し上げますけれども、まさに世界の、この松井委員提出の資料を見ただけでも、フランスでは私文書とか企業文書等も収集をしております。

そういう中で、消費者庁の設置に結び付いたパロマの湯沸器事故、あるいはシンドラ社のエレベーター事故など、こういうものについても製作過程の情報とか、あるいは原子力発電にかかわる情報を企業でも、今回の法案を契機に、文書の保存、管理の重要性をまさに再認識してもらわなければならないと考えているわけでありましてけれども、この公文書というものを知らってもらうためにも、こういう企業、団体にも風を広げていく、こういう広報活動をこれからどう展開していくのか、これは山崎審議官にお尋ねしたいと思っております。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

公文書は申すまでもなく民主主義の根幹を支えます基本的インフラでありますとともに、過去、歴史から

教訓を学び、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠なものでございます。そういう公文書を適切に管理してその内容を後世に伝えるということが国の重要な責務でありますことから、今般、公文書管理法を提出させていただいたところでございます。

こうした公文書管理の意義、あるいは公文書そのものの意義につきまして、幅広く御理解をいただくためにも、今後、官民を問わず必要に応じて情報交換、啓発に努めてまいりたいと考えております。

岡田広君 是非これを契機によろしく願いをしたいと思えます。

平成19年の166国会におきまして国家公務員法改正法が可決、成立しまして、国家公務員に対し省庁ごとに行っていた再就職のあっせんを廃止し、窓口を一元化し、再就職先を紹介する官民人材交流センターの設置が決定し、平成21年正式発足して業務を開始したところでありますが、今年になって省庁と関係が深い民間企業や特殊法人に再就職していたことが判明をしたわけでありまして、今週の25日から衆議院で幹部職員等に係る人事の一元管理に関する規定の創設等、あるいは内閣人事局の設置に関連する規定の整備等についての国家公務員法等の一部を改正する法律案の審議が始まる予定であると伺っております。

昨日、自民党の細田幹事長に天下り・わたり全面禁止に向けた決議書を提出をしたわけでありまして、今回、国民に誤解を与えることのないようなこの制度に、決議書をここで読み上げると時間が掛かりますので読み上げませんけれども、こういう決議書と同様に、国民に誤解を与えることのないような制度にすべきであるというふうに考えているわけでありまして。

この独立行政法人の国立公文書館長の任期は4年と定められています。再任についての文言は記述されていません。現在の館長は現在3期目であります。昭和52年に閣議決定した特殊法人の役員を選考事項を見ますと、役員は長期留任は避けることとし、原則としてその在職期間はおおむね6年を限度とすること、ただし総裁等又は副総裁等の職にある者で特別の事情がある場合はこの限りではないが、この場合においても原則として8年を限度とすることと書かれているということから見て、天下り・わたり全面禁止を始めとする公務員制度改革の議論が今されている今日でありますから、長期留任、これ3期ですからちょうど12

年ということになるわけでありまして、年齢は70歳限度とうたっております、特殊法人のこの規定によりますと。この規定を運用しているというお話がありましたけれども、まさにこの長期留任というのは現在の流れに逆行しているという、そう思うわけでありまして。ここの国立公文書館長の任命は内閣総理大臣が行っているんだらうと、そう思うわけでありまして、これは内閣府の浜野官房長さんにこの考え方を是非お尋ねをしたいと思えます。

政府参考人（浜野潤君） 独立行政法人の長の在任期間につきましては、特殊法人同様、原則2期8年を限度として運用しております。

国立公文書館の現館長につきましては、本年3月末に任期8年を迎えたところでございますが、この時期はちょうど国立公文書館の業務機能の充実を内容に含んでおります公文書等の管理に関する法律案を国会に提出しております時期であったことから、その段階では再任されたものと承知しております。

ただ、国立公文書館の館長につきましては、原則2期8年とのルール趣旨を踏まえまして、現在御審議いただいております公文書等の管理に関する法律案の今後の状況を見ながら、改めてしかるべく検討されるものと考えております。

岡田広君 ありがとうございます。是非、適切な対応をしていただければと思うわけでありまして。

次の質問であります。国立公文書館が独立行政法人となりました平成13年度以降の国から同館への運営費交付金、これは予算の問題、もう既に出ておりますけれども、平成13年度から17億4800万円、平成21年度は20億7400万円となると。

先ほど申し上げましたが、私の茨城県の歴史館も5億5千万という、これ、一館しかありません。一館だけで運営していますが、こういうお金使って運営をしているわけでありまして、けれども。

しかし、これは独法法人に限って予算だけ見ますと、この国立公文書館につきましては、13年度から21年度の間は数字では18.6%の増額になって、ほかの独法法人は大体減っている、行財政改革の流れの中で減っているわけでありまして、しかし厳しいという状況には変わりはないんだらうと思えます。運営費交付金等政府関係法人への支出が絞られる傾向の中では高い伸び率を示していると、この数字だけ、データを見ると言えるんだらうと、そう思うわけでありまして、

ども。

国立公文書館、そしてつくばに分館があります。アジア歴史資料センターの三施設があるわけでありまして、なかなか、私は茨城で、大変申し訳なかったんですが、つくばに、高エネ研のすぐ後ろに分館があると。高エネ研まで行きましたけれども、残念ながら初めて知りました。大変申し訳なく思っていますけれども。国民にも余り知られていません。

つくば分館があるつくば市には宇宙開発事業団を始めとする多くの研究施設があり、つくばには、御承知のように、秋葉原からつくばまでのつくばエクスプレスというのが開通をしまして、非常にお客さんの乗降客、東京駅延伸までは一日乗降客27万という、この27万の数字をもう既に確保していますから、これから鉄道利便増進法等もありますし、国の助成もいただきながら、秋葉原の延伸へと進んでいくんだらうと思うんですけれども。

やはりつくばの分館につきましても少しPRをしていただきたい。先人が残した歴史に触れて、未来を創造する最先端技術を見学できるのがつくばでありますから、こういうこともアピールしながら、なかなかつくば分館だけで行こうという人もいないかもしれませんが、是非、総合的に、一人でも多くの人たちに来ていただくということもとても大事なことでありますから、これ、一番最後に、国立公文書館の質問について大臣にお尋ねしたいと思っておりますけれども。

国立公文書館へのアクセスというのは、伺いましたら、50万件。ここのアジア歴史資料センターは約100万件のアクセスがあるということで、IT時代になりまして、歴史資料をデータベース化してインターネット等を通じて公文書の情報を提供するためには、公文書関係の予算、更に充実させなければいけないというふうに思っているわけでありまして。

これ20億、NHKは放送ライブラリー、あれフィルムを保存するのに年間23億、NHKだけでも使っている。そういうことを考えると、この20億の予算で果たして、管理法ができてこんな対応でいいのかという、そういうことを踏まえて、是非、大臣から御答弁をいただきたいと思っております。

国務大臣（小淵優子君） 公文書は国民の共有の知的資源であります。公文書が広く一般に利用されて活用されることというのは、本法案の趣旨にかんがみれば大変重要なことであります。

今は、利用者の利便性を考えると、IT化の時代にありまして、インターネット等を通じた公文書の情報提供の充実是最優先で取り組まなければならない課題ではないかと考えております。

国立公文書館におきましては、平成17年度からデジタルアーカイブシステムを構築いたしました。平成17年度の補正予算におきましてデジタルアーカイブの推進経費を5億円計上したところでありますけれども、今後、インターネットを通じた公文書の情報提供に更に力を入れていくために、しっかり予算も確保していきたいと考えております。

岡田広君 ありがとうございます。是非、来年度予算に期待をしております。

最後であります、この国立公文書館、先ほどつくば分館のお話もしましたが、是非多くの国民にも知っていただくというのがとても大事なことだろうと思います。国立公文書館では、所蔵資料を広く紹介して、館の活動と歴史資料として重要な公文書等を保存することの意義を国民に御理解いただくために、常設展、私もこの前見てきました。常設展のほかに、春と秋の2回、テーマを決めた特別展を開催をしています。

平成17年春の特別展では、将軍のアーカイブズを展示したところ、約1万1千人、これが多分国立公文書館の特別展示の中で一番多い人数だそうです。この将軍のアーカイブズの展示につきましては、4月15日に天皇后両陛下も展示を御覧になられたということであります。今春は旗本御家人特別展が開かれまして、約9千の方々がおいでになったと。

今年は御承知のように天皇陛下御在位20年、御成婚50年をお迎えになりました喜ばしい年であります。天皇陛下の即位礼が行われた11月12日を休日とする法案はまだ残念ながら国会に、もう去年からやっているんですが、提案をされていませんけれども、一日も早くこれ提案して、11月12日を休日として、やっぱり天皇陛下は国の象徴ですから、国民で祝うというこれは一つの節、節というのはやっぱり景気の活性化のためにも大変私は大事なことだろうと、国民全体で祝うということもとても大事だと思っておりますが、これは別な話ですから、ここではこれは私の考えだけ申し上げたいと思っております。

国立公文書館の秋の特別展は、私も申し上げたんです、御在位20年だから天皇后両陛下の資料を展示をされたらと言ったら、ちょうどたまたまそういうこと

で進んでいるということを伺いました。考え方はみんな一緒だと。天皇陛下御在位20年記念公文書特別展示会を10月31日から11月19日まで開くという予定だそうです。ですから、即位をされた11月12日もこの中に入っているということです。この日が休日になるということが今国会で決められると本当に私はいいんだらうと思うわけでありまして。

天皇皇后両陛下を始めとして、あるいは皇族の方々にもこの国立公文書館に御来場いただきまして、秋の特別展を盛大に開催をすること、そのことによって国民の関心も高まる、国立公文書館の周知にも私はつながると思うわけでありまして。

そこで、小淵担当大臣にお尋ねしたいと思いますが、宮内庁へ、天皇皇后両陛下に、あるいはこれは開幕式典をやるのかどんなスケジュールでやるのか、私は全く中身は聞いておりません。開幕の日にテープカットとか何かあるとしたら、開幕式典等の行事などにも御臨席いただければ、もっとやっぱりここへの興味そして関心、国民に広く知らせることができるんじゃないかと思っておりますけれども、天皇皇后両陛下に対しての宮内庁へ、この展示会を見に来ていただくこと、あるいは行事に参加してもらうこと等について働きかけをお願いしたいと思います。いかがでしょうか。

国務大臣（小淵優子君）平成21年秋の特別展につきましてですが、陛下が国民とともに歩いてこられた年月を振り返る意義ある展示会となるように今企画を進めているところであります。企画に当たりましては、今内閣府の本府連絡準備室や宮内庁とともに緊密に連絡を取りつつ進めているところでありまして、内閣官房や宮内庁からは公文書や写真等の提供を受けるべく、今話を進めているところであります。

御質問がありました天皇皇后両陛下の御出席につきましては、今後十分に検討してまいりたいと考えております。

岡田広君 是非よろしくお願ひしたいと思います。

ちょうど、まさに御在位20年、御成婚50年という記念すべき年にこの公文書管理法が提案をされて可決、成立されるということになる大変意義のある年でありますから、是非お願ひをしたいと思います。国民の皆さんに広くPRをして宣伝をしていくというのはとても大事なことであり、もう重ねて申し上げますが、山崎官房審議官にもいろいろ御答弁いただきましたけれども、この管理法ができることを契機に、はずみに

して、この公文書管理に、政府、行政のみならず、やっぱり地方公共団体も改めて再認識してもらおうというのはとても私は大事だと思うんです。節とか契機というのは物すごく大事です。

アメリカに渡ったイチロー選手、大活躍していますが、愛知工大名電高校を卒業して、あの人はドラフト4位です。ドラフト4位でオリックスに入って、1年目と2年目は1軍と2軍を行ったり来たりの選手生活。言葉で言えば鳴かず飛ばずの選手生活です。

これでは駄目だということで、3年目に名前を改名したんです。鈴木一朗から片仮名のイチローに改名をした。これだけなんです。これをはずみにして、これを契機にして打撃練習に精進して、3年目から7年間パ・リーグで首位打者。アメリカに渡ったことをはずみにして記録をつくっている。9年連続200本安打、今年、2000本安打、この前到達した。やっぱりはずみとか契機はとても大事だと私はそう理解しています。

野球でいえば、松井選手とか松坂選手というのは高校時代から将来を期待されたドラフト1位の選手です。でも、ドラフト4位の選手でも、そういうはずみや契機を大切にします。

これは別に野球のことで何でも同じだと思うんです。ともすれば私たちの生活が単調になる。日本にはお正月とか七草がゆとか節句とか節があるんです。節を大切にします民族が日本民族だと、私はそういうふう理解をしています。

最後、高橋尚子選手の話もして大体終わりたいと思っておりますけれども、あの人も中学時代から陸上部です。デビューしたのは県立岐阜商業高校の2年生のときです。全国高校駅伝に参加をして、47都道府県45位です。下から、びりから数えた方が早い。そして、大阪学院大に学んで、マラソン、陸上、駅伝、何回も走りましたけれども、一度も優勝したこと、1位になったことないんです。陸上の世界では高橋尚子選手は全く無名の選手でした。その無名の選手が世界に輝いたというのは、紛れもなく小出監督との出会い、これをはずみにして、契機にして、練習に精進をして、2時間19分46秒のオリンピック記録で金メダルを取ったと。

だから、いかにはずみ、契機が大事かと、そういうことを申し上げて、答弁は求めませんので、少し時間、附帯決議が長いですから、ちょっと時間を早めに終わりたいと思っております。

以上です。ありがとうございました。

山下栄一君 公明党の山下でございます。岡田委員の後、ちょっとやりにくいですが、マイペースでやりたいと思います。

今日は衆議院から上川提案者、また枝野提案者、来ていただきましてありがとうございます。

私は、今回の法案修正は非常に重要な、内容の濃い修正をしていただいたなと高く評価したいと思っております。特に1条の目的条項、4条の行政文書の作成、また8条の総理大臣の関与、これは極めて重要な修正であったというふうに感じております。

2年前に、私、参議院の決算委員会で、公文書の管理のルールが何でこんなにいいかげんなのかなと。会計検査院が指摘、文書が平気で破棄されていると、検査入ったときにですね。そういう非常にひどい内容につきまして質問をさせていただいたことがございました。

その後、いろんな防衛庁、防衛省、どっちでしたか、公文書の保存、管理の問題ですね、それから厚労省の国民の命にかかわる情報、文書、これを放置し隠ぺいしていたとか、そんなことが重なりました。そういうことが契機となって、直接的には公文書適正管理法と申しますか、なったと思えますけど。福田総理のリーダーシップでここに至ったということは聞いておりますが、また議員連盟もあったと。だけど、えらい遅過ぎたなと。

行政機関の情報公開法はもう平成11年にできている。行政機関の情報公開ルール化しているのに、前提となるその情報源である行政文書、公文書の法的ルールがない。ルールなしに情報公開というのはどういうことかと。その情報公開の前提となる公文書の適正管理に係るルール作り、今日までしてこなかったということは、大変な立法府としての責任。

私は、平成19年に、自分で、自分でというか、議員立法の公文書適正管理法みたいなものをちょっと考えて、参議院の法制局と相談して素案ぐらいまで考えたことあったんですけど、その後、内閣府として総理、また上川前の担当大臣でしたかね、のときに一緒に作っていかれたということになってきましたのでね、去年ですか、非常に注目しておったわけでございます。

質問に移りますが、まず、この8条の関連で、これ修正にかかわることですけど、行政文書と法人文書があると。行政文書については、保存期間が終了して、移管する、廃棄するときは総理大臣が関与する、もちろん管理委員会もその諮問を受けてだと思えますけど。

ところが、独立行政法人等、まあ独立行政法人、これは独立行政法人の判断で廃棄できる、これ11条の3項ですが。それは対象にならなかった理由をちょっとお聞かせ願いたいなと、法人文書の方です。それはその所管独自の独立行政法人の判断で廃棄できると、この辺ちょっと、提案者にお聞きしたいと思います。

衆議院議員（枝野幸男君） 本来的に言えば、内閣総理大臣のチェックというものを独立行政法人文書等についても入れた方がベターであるという考え方は十分あり得るかなというふうには思っております。

ただ、午前中の審議の中にもございましたとおり、行政文書だけでも内閣総理大臣あるいはその下の現状の内閣府の組織で果たしてきちっとチェックできるのかどうかというような現実問題を踏まえつつ、なおかつ、もちろん行政文書に比べて独立行政法人等の文書が気軽に捨てられていいというわけではありませんけれども、まずは現実的に、ぎりぎり内閣総理大臣のチェック、行政文書だけでも大変だということを考えるときには、まずはここにしっかりとした管理、チェックを入れていくと。そこでチェックがしっかりとされているときに独立行政法人がもっといいかげんなことをやるということは、ルールさえきちっと作ってあればそう簡単には起こらないのではないかということを考えまして、そこが対象としての議論には上らなかったと、こういう理解をしております。

山下栄一君 その11条3項のちょっと当然のことを確認させていただきますけれども、この中の独立行政法人には公文書館は入っていませんよね。ちょっと25条との関係で。

衆議院議員（枝野幸男君） 当然のことながら、公文書館に移管をされた公文書について、独立行政法人である公文書館がこの11条の規定に基づいて管理、廃棄ができるということにはなっておりません。

山下栄一君 25条で、国立公文書館、移管後の大事な文書を預かる、国民のために。

その長は、要するに歴史資料として重要でなくなったと認める場合には、総理大臣と協議して、その同意を得て文書を廃棄するんだと、こう書いてございます。

それで、私は、この公文書館というのはちょっと非常に重要な特定独法だと、だから25条があると。普通、独法だったら自分の判断で廃棄できるけれども、担当の重要な独法なので、自らの判断でできない。で、総理大臣の関与を入れた25条の規定は重要規定だと思

ますけれども。ということがこの公文書館の重要性を示している。

特定独法の扱いだったら、独立行政法人だから、一々そんな総理大臣の同意なんか得なくても、独立行政法人なんですから。だけれども、あえて同意を得て廃棄するという仕組みをつくること自身がこの公文書館の独自の地位というか、重要性というか、それを示しているなど、この25条というのはね。

したがって、公文書館というのは独法というスタイルでいいのかという議論になっていくのではないかと。特別の独法というよりも、分かりやすい形で、特別の法人にするなり法制局並みの内閣直属の組織にしてもいいのではないかと。もちろん、先ほど来、午前中からあったようでございますけれども、この国立公文書館の組織の在り方についてはいろいろ議論されたようですけれども、私は、25条そのものが、やっぱり独立行政法人という在り方、もちろん公務員型かも分かりませんが、それはちょっとまずいねということ、を25条そのものが示しているなどという理解したんですね。だから、独法でいいのかという議論がそこからできるのではないかと。

私は独法というのはまずいんじゃないのかなという考え方なんですけれども、御意見ございましたらお伺いしたいと思います。

衆議院議員（上川陽子君） ただいま山下議員の御指摘の国立公文書館の組織形態ということでございますけれども、現行の独立行政法人のままでは立法府や司法府からの、あるいは行政機関からの文書の移管等も円滑に進まないというような課題がありまして、その見直しにつきましては実は課題になっていたところでございます。

ここににつきましては、有識者会議の最終報告の中でも、現在の独立行政法人から特別の法人に改組することが適当ではないかという御指摘もなされておりました、ここににつきましては、これから2年後の法施行、さらには5年後の見直しという形の中で、この公文書管理の体制そのものについても検討を加えるという形で、今御指摘の問題意識そのものも検討の対象にしっかりとしていくということを織り込ませていただいたところでございます。

山下栄一君 重要な検討課題だと思いますので、国権の最高機関として、それぞれどうするかということ、は検討を引き続きする必要があるというふうに思いま

す。

それで、8条ですけれども、この総理大臣の同意、行政文書を廃棄するときは総理大臣が同意をするという。これはもう重要な修正だと私は思いますけれども、この内閣総理大臣というのは内閣府の長の総理大臣か、内閣の首長としての総理大臣かと、重要な論点やと私は思うんですね。

それで、この法律全体を見渡すと、この総理大臣というのは、一府省の内閣府のトップではないなどと、だから8条があると。ほかの行政機関の長、大臣が廃棄するときには総理大臣の同意。それは内閣府の長だったら並列になりますからね、並列というか、自分の内閣府の文書もあるわけですから。自分の文書は自分で判断して、よその大臣の廃棄はちょっと待てと言うというようなことはおかしいなど。31条、勧告もできるということは、やっぱりちょっとこの内閣府の長としての総理大臣ではないのではないかという解釈が正しいのではないかと私は思います。

ちょっと法律上ははっきりしませんので、内閣の首長としての総理大臣というのが自然な解釈ではないかと。いかがでしょうか。

衆議院議員（上川陽子君） 御指摘の点でございますが、法律的な解釈ということでいきますと、公文書管理を主管する内閣府の長としての内閣総理大臣であり、内閣の首長としての内閣総理大臣ではないということでございます。

今回、公文書管理法では、公文書等の管理に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事務が新たに内閣府の所掌事務とされたということでありまして、それにのっとり全体公文書管理に関する統括的な機関として内閣府の役割が高い次元で設置されたところでありまして、その長としての内閣総理大臣であるということでございます。

今回、8条の関係の中でも、最終的に保存期間が終了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときには、あらかじめ内閣総理大臣の同意が必要であるということで、8条の2項それから8条の4項を組み込み、内閣総理大臣の関与を強化すると、こういう修正を行ったところでございますが、その意味でこの法律をしっかりと使っていただきまして、恣意的な管理とか、あるいは廃棄の防止とかということについて不適切な事例が生じないようにこの法律の規定を十分に生かしていただきたいと思っております。

ただ、法的地位としては今御答弁申し上げたとおりでございますが、やはり内閣総理大臣が強い政治的なリーダーシップを発揮していただくということが極めて重大だというふうに思っておりますので、そういう意味で大いなる発揮を期待しているところでございます。

山下栄一君 私は、内閣府の長としての総理大臣では、ちょっとこれは一貫性がないなど。自らの文書もあると、内閣府にはね。そうであるのに、よそのトップの廃棄等、重要な行政行為について同意を得るといふふうにしたということは、それはやっぱりちょっと、内閣府も一段高いのかも分かりませんが、やっぱり内閣の首長としての判断でないと、内閣府の文書の廃棄もできるわけですから、それちょっと通りにくいんじゃないかと思っておりますけれども、副大臣、いかがでしょうか。

副大臣（増原義剛君） 確かに山下委員のようなお考え方もあるかと思っておりますが、そここのところは、やはり修正案提出者の上川委員が申されましたように、あくまでも本件につきましては、公文書関係につきましては内閣府の長としての内閣総理大臣、これに対して、この度の公文書管理法案でもって特段の権限が与えられてきておるわけでございますので、一見矛盾するようだという御指摘も分らなくはないでございますが、この法律の性格からして、内閣府の長としての内閣総理大臣ということによろしいかと思っております。

山下栄一君 それで、この1条、1条の修正は、国民民主権の理念にのっとりという前に重要な指摘がございます。国民民主権という言葉がなかなか定着しないといえますか、憲法に書いてあるんですけど、なかなか国民は自分が一番偉いと思っていないというか、そういう面があることが、民主主義という真実が、課題が残っていく背景かなど。

そういうことを踏まえて、その前のところでですけど、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、その次ですけど、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源だと、だから主権者である国民が主体的に利用し得るようにせなにかぬといふふうにご覧いただけます。健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源が行政文書であり法人文書だと。

こう考えてくると、これは統治機構の、統治機構というのは別に行政とは限りません。

それはもちろん検討課題に書いてあります、検討さ

れるものとするとなしかなら修正で書いてあったと思うんですけどね。この第1条の精神でいくと、やはり立法府の文書、これは行政文書と言わないんでしょうか、立文書ですかね、にかかわる文書、それから司法機関の文書、これも国民の権利義務にかかわる重要な公文書があるはずだと。

もちろん、検討課題ではあるんですけども、この第1条から推測すると、これは提出者が閣法であるけれども、これは立法府に身を置く者として、もちろん司法機関の情報も含めて、統治機構の民主的統制といえますか、それが国民民主権だと思いますので、そういう観点からの公文書適正管理法とすると、必然的に立法府、行政府はどうするんですかと、情報公開法もちゃんと整っていないと思っておりますけど、これはやっぱりきちっとやらないと、民主主義国家としてはまだ途中段階だと。したがって、附則の方に書かれたとは思っておりますけど。

そういう意味で、この第1条の言葉というのは、検討課題になっている立法、司法まで含めた統治機構の民主的統制という観点から重要な課題だと、検討でいいんですけどね、という位置付けが大事なんではないかと、提案者に確認したいと思っております。

衆議院議員（上川陽子君） 委員御指摘のとおりでございます。この目的に照らして、民主主義の基本であります立法、司法、行政の三権の統治機構の中で作られた公文書については、しっかりと適正に管理し、また保存、移管されていくということの全体観の中で、今回は行政府の行政文書に絞ったという形で提案されたところでございます。

そこで、立法府も司法府も、今回の附則に照らして、行政府の公文書管理の在り方の見直しをしっかりと参考にしていただきながら適切な措置を講じてほしいという国民の声が強いということで、この附則の中に書き込ませていただきました。

この三権の部分につきましては、一つの、地位と権能についてはそれぞれの役割がございますので、こういったことの検討も含めて、また国立公文書館の法的な位置、先ほど御指摘ありましたけれども、独立の行政法人という位置付けでありますので、最終的な方向としてどのようにあるべきかと、特別な法人として全体観の中で位置付ける必要があるのではないかと、こういう御指摘もございまして、そういう意味で、今後の重要な検討事項として附則及び附帯決議の中でも

しっかりと今後の在り方という形で取り組んでいただきたい旨を記載したところでございます。

山下栄一君 今から私が申し上げることは私の一番の問題意識にかかわることなんですけど、それは冒頭申し上げたことに通じます。平気で文書を破ってしまうということがあっても、何か責任も余り、あいまいなものになってしまう、懲戒処分もされない。

それで、今回は統一的な管理ルールを、政令でしょうか、政令の形で示しますと。示すんですけれども、それに基づいて、結局、管理規則は、各省庁の管理規則、移す前、移管する前の行政文書、各省庁それぞれが責任持つことになっています。それは管理規則というのは内部ルールですよ。もちろん、政令から直接出てくる内部管理規則かも分かりませんが、位置付けとしては内部規定みたいな位置付け。今はそうやと思いますけど、だから平気で廃棄していた、責任も余りあいまいだと。

今回のこの各省庁が作る管理規則は、統一的なルール、政令で示される保存義務に係ること、保存期間、それは基準を政令で示すなんですけど、実際は管理規則で運用されるのではないかと。それは、内部ルールという位置付けのままなのかどうかということがちょっとはっきりしないなど。

これ、ちょっと私の一番重要な問題意識で、もちろん、元々これ小淵大臣の趣旨説明にも書いてありましたように国民の不信から、平気で、保存、管理というのができてないと、できてないからちゃんとせないかぬということから始まった今回の法律なんですけど、一番肝心の部分が各省庁の管理に任せられていて、移管する前ですよ、それは管理規則という内部規則のままだったとしたら、これはちょっとどうなのかなということをおもひまして、現在の内部規定である管理規則、各省庁の、それと今回の法律に基づく中でのこの管理規則の違いを、同じ立法院に身を置く者としての提案者また副大臣、政務官、お考えがあれば、お願いします。

副大臣（増原義剛君） ただいまの御指摘でございますが、この度はまずはこの法案によりまして統一的な管理ルール、これを法令できちんと定めるということになっております。もう御承知のとおりでございます。そこで、まず政令でもって各省全部横断的な統一ルールを作ります、そして、それを受けまして、今度はこの法案の10条3項で各府省の文書管理規則、これをさらに各府省が作るという形になっておりますので、そ

れぞれ法令に基づいた形になります。

そこで、統一的な管理ルールはもちろん内閣府で行います。そのときには公文書管理委員会の審議を経て行いますが、各省庁が作るこの文書管理規則、これにつきましても事前協議を受けまして、当然のことながら、それも公文書管理委員会の方に付議することになるとは思いますが、それをもって了解、同意をすると、10条3項でございますが、そういう形になっておりますので、法令上の根拠もきちっとしてくるというふうを考えてよろしいと思います。

山下栄一君 じゃ、具体的にお聞きしますけど、要するに、各省庁の管理規則違反、保存義務、一次的には各省庁の管理規則に書いてあると思うんだね、具体的には、統一基準じゃなくて。だから、文書を破ってしまいましたと。移管される前の各省庁の出来事です。

それは管理規則違反になるんじゃないのかなと。そうしたら、この違反した責任の問い方ですけど、例えば懲戒処分なり、刑事罰はないですわね、それはどうなるのかなと。

だから、これ、第1条は、公文書というのは健全な民主主義の根幹を支える国民共通の知的資源という位置付けでやるものですから、別に公文書館移ってからそうなるんじゃないかと、移る前からそういう位置付けでなくてはいかぬと思うんですね。それが管理規則、内部規則違反だったとしたらですよ、懲戒処分かその程度だ、法律違反でもない、こうになってしまうのではないかと。

だから、責任の問われ方が結局は余り変わらないのではないかと。もちろん意識も変えにやいけませんけど。結局、破ったかて責任が問われる形がはっきりしないままていくと、これはコンプライアンスどころか、ちょっとあいまいな法律になってしまうのではないかと。だから、移管する前の行政文書ですよ、廃棄してしまったと、個人が、管理規則に違反して。その責任というのはどんな問われ方するのでしょうか。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

先ほど管理規則違反というお話がございましたけど、この公文書管理法におきましては、従来はややいいかげんな文書管理の事例というのもあったものですから、今回法律で、例えば文書作成義務でありますとか、あるいはレコードスケジュールによる移管、廃棄の判断を付すとか、あと、廃棄のときには承認を得るとか、そういう基本的枠組みを法律で作っております。した

がいて、こういう勝手な廃棄をした場合には法令違反ということで懲戒処分の対象になるということでございます。

山下栄一君 分かりました。ここは非常に大事なところだと思いますので、私、今日はこれ採決するつもりですので、衆議院並みの議論して、願わくはですけどね、そうしてもらいたかったなとは思いますが。

ちょっとこれ、今の論点も大事な論点。今、審議官から明確にこれは法令違反だと、管理規則違反という面があるけれども法令違反なんだと、懲戒処分の対象に明確になります。だけれども、1条からすると、これは民主主義の根幹を支える知的資源なんだから、懲戒処分という問い方もあると、場合によったら罰則ということもあり得ますねと、そんな大事なものを勝手に廃棄したという場合はですよ。ということも含めて検討課題になるのではないかと、すぐにはいかないと思いますけど。それも検討課題になるのではないかと。懲戒処分の対象に明確になるということは重要な位置付けだと思いますけど。

今の審議官のことを、それでよしとしたいですけど、大臣の方からの再確認を、御答弁を、座ったままで結構ですとお願いしたい。

副大臣（増原義剛君） ただいまの御指摘の点でございますが、法令違反の場合、当然のことながら懲戒処分の対象になります。

ただ、これが故意か過失かによりましてそのウエートも大分違ってくる、上の方の懲戒処分であるのか、まさに退職というんでしょうか、免職というところまで行くのか、あるいはそうでないのかという場合もありましょう。それから、さらには、これは公文書でございますので、刑法に定める公文書に関する規定がその適用になる、いわゆる可罰的違法性が問われるというようなことも十分にこれからは出てくるんであろうと、そのように思っております。

山下栄一君 分かりました。ありがとうございます。明快でございます。

ただ、国家公務員法上、その辺の位置付けが法律上は明記されていないのではないかと思いますので、刑法の範疇にも入るのではないかと。だから、刑事罰を問うときはやっぱり何か別の法的措置が必要なんではないかというのが私の意見ですけど、また今後の課題として、立法府として引き続きの検討をやっていく必要があるのではないかとということをお願いして、質問を

終わりたいと思います。

系数慶子君 無所属の系数です。よろしくお願いいたします。

小淵大臣におかれましては、お体のこともございますが、激務をお元気でこなしていらっしゃいますので、改めて敬意を表しながら質問させていただきます。

まず初めに、この歴史公文書等の保存、利用等の観点から質問させていただきます。しんがりでございますので、これまで多分似たような質問、また私出てくると思いますが、改めてまた御答弁いただきますようお願いいたします。

沖縄の返還交渉に当たっては、米軍が有事の際に核を持ち込むことを認める日米の密約、その締結を示す米政府の公文書が米国立公文書館で見付かっています。沖縄返還協定では、米軍が支払うべき軍用地の復元補償費を日本が肩代わりする密約、この密約は西山太吉記者が取り上げ、逆に逮捕、そして起訴されたことでもよく知られていますが、同じように密約を裏付ける公文書が米国立公文書館で見付かっています。

さらに、最近では、米軍人の犯罪を日本側が裁けないようにする裁判放棄密約も米公文書館で見付かっています。

この密約を実行するよう検察官に指示したのが法務省刑事局の秘密文書です。文書名は、検察資料、合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係実務資料ですが、国会図書館でこれが見付かりました。これに対しまして法務省は利用制限を国会図書館に申し入れ、図書館は利用禁止として、現在は一部を黒塗りにして条件付利用にしています。

また、日米地位協定のその条文等をどのように解釈するかという外務省の機密文書、これ、地位協定の考え方が存在することも明らかにされました。これらの密約等は既に40年近く経過していますが、この年月の経過も利用制限等のかかわりで問題となります。後ほど質問させていただきます。

まず、小淵担当大臣にお伺いしたいのは、この米国立公文書館で日本側が作成した極めて重要な歴史公文書が見付かるのに、日本では同じものが不存在となってきたことをどう思われますか、それはなぜだとお考えでしょうか、御見解をお伺いいたします。

国務大臣（小淵優子君） 作成、保存されるべき公文書が存在しないということについてという御質問で

ありますけれども、これまではやはり、どういうものが作成すべき文書であるのか、また、作成された文書に関しても、いつまで保存をされるべきなのか、しっかり管理をされるべきなのかということが各省庁によって判断が任されていたためにまちまちであったということで、法令においても明確化されていなかった。そのため、このような、不存在である、あるいは作成をされていなかったのか、あるいは作成をされても存在をしないのか、その辺りが大変不明確であったのではないかと考えております。本来、作成し保存されてしかなるべきである文書が実際には作成されておらないという事案などが生じていると認識をしています。

このため、政府案では、文書作成義務や保存義務についての明文の規定を盛り込んだところでありまして、さらに、衆議院における修正におきまして、作成すべき文書の範囲の具体化及び明確化が図られたところがあります。

本法が施行された後は、作成、保存されるべき公文書が作成されておらないというようなことがなくなるものと考えております。

系数慶子君 それでは、次にお伺いいたしますのは、枝野議員にお伺いいたします。この不存在の公文書についてですが、本法案の修正提出者でいらっしゃる。

不存在としているこの公文書が外国で公開されている場合、政府は、修正後の本法案の第4条に基づきまして、この過去の意思決定の跡付け、それからこの検証のために、当該文書について照会、そして調査をして、さらに取得する必要もあるのではないかと考えられますが、その点についてお伺いいたします。

衆議院議員（枝野幸男君）今回、4条の規定で、一定の行政の手段、プロセスにおける文書はしっかりとまさに文書化をしなければいけないということを法的に義務付けるわけでございますが、今回の修正の直接の効果として、過去の意思決定あるいは行政プロセスについてさかのぼって文書を作成し又は取得をしなければならないということを直接に義務付けるものではございません。

しかしながら、第1条で、先ほどの山下先生の御質問でも何度も出てまいりましたとおり、公文書等は健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的財産であって、主権者である国民が主体的に利用し得るものであるということを明確にいたしております。

このことは、過去に作成をされたらしくて我が国に

おいて今不存在とされている文書であっても、まさに我が国の健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源であって、主権者である国民が主体的に利用し得るものでありますから、政府、内閣としてはそうした文書が海外にあると推測される場合には、それを取得をする努力をするという責任は本条1項の修正によって当然発生をするものであるというふうに認識をいたしております。

系数慶子君 ありがとうございます。

私ども沖縄県民にとりまして、先ほど徳永議員からもかなり詳しく質問もございましたけれども、日本復帰に際する県民の立場として、やはり国民の一員として知る権利というのを有しておりますが、なかなかその存在が明らかにされないという、そういう思いから今御質問させていただきました。

次に、外務省にお伺いをしたいと思います。外務省には、マル秘と申しましょうか、又は極秘と、こう指定された文書があるようですが、どのようなものが極秘文書に該当するのか、あるいは、そのマル秘とか極秘とかその行政文書は、本法案ではどのような扱いになるのでしょうか、御見解をお伺いいたします。

政府参考人（河相周夫君）お答え申し上げます。

外務省では秘密保全に関する規則というものがございまして、その中で、極秘文書というものは、秘密保全の必要性が高く、その漏えいが国の安全、利益等に損害を与えるおそれのあるものという区分に当たるものは極秘ということでございます。秘は、極秘に次ぐ程度であって、関係者以外の者には知らせてならない文書ということで分類をしております。

現在御審議いただいておりますこの公文書管理法、これが成立をし、実際運用されるということになった場合には、当然この法律に従って適切に外務省としても文書の管理を行っていくという所存でございます。

系数慶子君 今の答弁にもございますように、やはり外務省には、例えば日米地位協定の解説書と言われる、地位協定の考え方という文書があると思いますが、この件に関しましては地元の新聞でもかなり大きく取り上げられました。しかし、実際にはあるのかわからない状況の中でなかなか表に出てこないというところではありますが、この日米地位協定の解説書と言われるいわゆる「日米地位協定の考え方」、この文書があるならあるで、公開しない理由を明らかにしていただきたいですし、もしないというふうにおっしゃ

るのであれば、ないならないという、その合理的な御説明を求めます。

政府参考人（河相周夫君） お答え申し上げます。

今の御指摘のございました書類というのは「日米地位協定の考え方」増補版というものでございます。これは外務省、政府で保有をしておるということをこれまでも明らかにしているところでございます。

この文書は、昭和50年代に作成をされました部内の参考資料ということで、日米地位協定に関する当時の担当者の考え方を整理をして書いたものでございます。この中には、部内の考え方の整理と併せて日米間の外交上のやり取りに関する記述が含まれておりまして、これを公表する、公開をするということになりますと、米国との交渉上、我が国が不利益を被るおそれがある、若しくはアメリカとの信頼関係を損ねるおそれがあるということから公表していないところでございます。

これについて情報公開法に基づきまして開示請求がございまして、政府としては不開示という決定をいたしました。それに対しまして、不開示に対する異議申立てというのがなされまして、これに対する情報公開・個人情報保護審査会の決定がございまして、これは平成18年12月19日の決定でございますが、その中では不開示とした決定は妥当だという答申が出されております。

さらに、これについては裁判で訴訟が起こされております。最終的に、東京高裁の判決としては、不開示決定を行った外務大臣の判断に裁量の逸脱又は濫用があったとは言えないということが、これは元々東京地裁の原審でございますが、これを支持する裁判の判決が出ておるといところでございます。

系数慶子君 次に、法務省にお伺いいたします。

さきに述べました検察資料、合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係実務資料ですが、これに関しましては衆議院の外務委員会でも取り上げられました。全面開示するようになるようですが、これは国会図書館におきまして今後利用制限が解かれるというふうに理解してもよろしいでしょうか。

政府参考人（甲斐行夫君） 御指摘の資料につきましては、公務の範囲に関する日米合同委員会の部分につきまして、先生御指摘の6月19日の衆議院外務委員会において質疑がございました。そこで、外務省から、米側と協議を行った結果、黒塗りを外したものを6月17日の理事会でお配りしましたという答弁がなされました。また、その合意には現在の社会通念に適合しな

い部分があるので、米側と見直しのための協議を行っている旨答弁されたものと承知をいたしております。

御指摘の資料中には、ほかに公開することによって米国との外交上支障がある部分があるということでございまして、国会図書館において利用制限の措置をとっていただいているところでございますが、現在、外務省におきまして、当該部分の扱いにつきまして米側との協議を行っておられるものと承知しております。

今後、その協議の状況を踏まえつつ、その結果に応じまして、法務省としても国会図書館に対して必要な申入れをするなどの措置をとっていきたいと考えております。

系数慶子君 次に、外務省の外交史料館の位置付けについてでございます。

先ほども質問がございましたが、本法案が成立をいたしますと、外交史料館は本法案第2条第3項の国立公文書館等に該当しますか。該当した場合にはこの公文書の移管等はどのようになるのでしょうか。外交史料館にそのまま抱え込むのか、国立公文書館に移すものがあるのかどうかという点でお伺いいたします。

政府参考人（山崎日出男君） お答えいたします。

公文書管理法案におきましては、国立公文書館等という施設の概念を設けておりまして、外交史料館に類しましては、国立公文書館に類する機能を有するものとして、政令で定められれば国立公文書館等となるわけでございます。

また、外交史料館が国立公文書館等と位置付けられれば、現在の仕組みと同様、外務省の歴史公文書等につきましては外交史料館に移管されることとなります。また、その場合、移管又は廃棄の判断は、各省の統一ルールに基づきまして移管元の各行政機関の長が行うことになるわけでございます。

系数慶子君 ありがとうございます。

次に、公文書の移管、廃棄について枝野議員にお伺いいたします。

この公文書の移管、廃棄は極めて重要でありまして、各府省の独自の判断で保管されたり廃棄されたりするようなことになると、時代を超えた跡付けが困難になってまいります。本法案、修正法案の第8条2項、第4項の、内閣総理大臣の権限にゆだねる一方で、判断の客観性、それから中立性を確保するために公文書管理委員会に諮問する方が望ましいと考えますが、諮問することをしなかった理由をお聞かせいただきたい

と思います。

衆議院議員（枝野幸男君）率直に申し上げて、修正協議のある段階まで私もこの部分についても諮問をするべきではないかということを中心をしながら協議をしてみたい。ただ、実は協議の中で、何しろ件数が100万件近い件数だったと思いますけれども、を1年間にチェックをしていくということを合議体である委員会で果たして物理的に可能であるのかということが一つ大きな問題として生じております。

それから、それだけではなくて、逆に、合議体のところで捨てる、捨てないということを決めるということになると、責任の所在がはっきりしないのではないかと。内閣総理大臣の責任、判断で捨てる、捨てないの最終的なことが決まるという現在の修正のやり方ありますと、もし、本来こんなもの何で捨てたのかかというようなものが捨てられたということになれば、まさに内閣総理大臣の明確な責任、政治責任ということがはっきりとするということになるわけでありまして、そのことの方が実は、実際上も100万件近いチェックですから、委員会にかけたとしても、それを外部的に監視、チェックをすることはなかなか難しゅうございませうし、逆に、おかしいものを捨てさせないというためには、変なことをやったら大変なことになりますよという責任の所在、明確にさせるやり方の方がなるほどいいのかなというような議論になりまして、そしてこういう形になりました。

その分、このルール作り、政令や規則につきましては、しっかりとこの第三者的委員会のところで内容を吟味、チェックしていただくということを徹底してもらおうというふうに思っております。

系数慶子君 次に、国民の知る権利の視点から、利用制限について質問をしたいと思います。

本法案で危惧しますのは、国立公文書館等に移管された文書のうち、特に外交そして公安関係の情報について、公開も非公開も行政機関の長の意見を重視すると解されることにあります。

そこで、小淵大臣にお伺いいたしますが、本法案の第10条第2項では国立公文書館等の長が参酌しなければならないとなっておりますので、参酌する主体はあくまでも国立公文書館等にあり、行政機関の長は意見書を出すだけという理解でよろしいのでしょうか。

なぜ確認をするのかといいますと、さきに指摘いたしました法務省の実務資料のように、法務省が国会図

書館に利用制限を申し入れ、利用禁止や条件付利用となつては本法案の目的を損なうのではないかと思います。改めてお伺いいたします。

政府参考人（山崎日出男君）お答えいたします。

本法案第16条第2項において参酌という言葉が出てきますけれども、参酌する主体は国立公文書館等の長でございます。本条項におきまして、利用請求に係る判断は移管元府省の意思を参考にしつつも、国立公文書館等の長が主体的に行うこととなります。

系数慶子君 次に、まず、非公開を公開する際の時の経過についてであります。国際的には実は30年原則と言われるものがございませう。30年を経過した公文書は公開されるべきだとしており、衆議院の附帯決議の8の方にも同様な趣旨が書き込まれております。

初めに述べましたように、密約文書等は30年以上、あるいは40年近くになっておりますが、アメリカの国立公文書館の公開からいたしましても、時の経過というあいまいな表現ではなく、例えば30年原則を踏まえ、30年を経過したら利用制限を解除すべきだと考えますけれども、大臣の御見解をお伺いいたします。

大臣政務官（並木正芳君）文書の公開の可否でありますけれども、諸外国でも、先生も御承知のことかと思っておりますけれども、個人の情報とかあるいは国の利益、安全、こういったことに係ることは必ずしも30年という規定になっていないところも多うございませう。

そういった点で、一律に30年というよりも業務やケースごとに判断されるべきではないかというようなことにさせていただいているわけですけれども、ただ、今御指摘ありましたとおり、衆議院の内閣委員会においても30年原則というようなものを尊重するようというふうな、そうした附帯決議もいただいております。したがって、最小限に非公開というか、それはとどめるべきだというような御趣旨でもあります。

当然ながら、この法ができるその趣旨が民主主義の根幹ということもありますし、国民共有の知的資源として、主体的に国民が利用できるよというふうな趣旨がまず最初にあるわけですから、それを尊重して国立公文書館等の長がしっかりと、時の経過というのは積極的な意味でのむしろ考えということもできますので、そういったものを判断して決めるのではないかというふうに考えております。

系数慶子君 今アメリカでは例えば30年も経過すればしっかりと公文書が開示されていくという状況の中

で、沖縄の密約問題に関しまして、先ほどの御質問にもございましたけれども、やはり存在、不存在ということに関しまして国がきちんとした開示をしていかない、そういうところに、先ほども申し上げました、沖縄県民としては、やはり国の外交上のルートを通して交わされた文書に関しましては、きちんと透明性のある答弁をいただきたいというのが、実は県民の思いであり、願いであります。

沖縄返還をめぐるこういう日米の密約につきまして、先ほどの答弁にもございましたけれども、本当に政府が、ないというそういう説明の在り方、しかしアメリカにはきちんとあるという、そのことをもって今実は裁判も行われております。東京地裁におきましても、多くの有識者の方がこの件に関しまして、ちゃんと文書の公開ということに関する視点で裁判が行われております。

先ほどもございましたけれども、やはりこの密約の存在を、過去に実際にあったんだというふうに証言をしております吉野文六さん、この方はお分かりのとおり元外務省アメリカ局長、の証人尋問の必要性に対しても実際にこの裁判で言及をされています。そういうことから考えましても、杉原裁判長は、交渉相手の米側に文書がある以上、日本側に対応するその文書があるはずだというこの原告側の主張は理解できるというふうにきちんとしたことを証言をしていらっしゃると思いますので、この場合に関しまして、先ほども申し上げました、やはり、たとえ当時の政権にとって好ましくない合意であっても、知る権利、そしてその透明性を高めていく上で日本の外交の現実を知らせることこそが、むしろ国民の正確な外交判断を促すというその観点からも、今回の法案に対しましては、やはり政府は情報公開こそが民主主義国家の根幹である、そのことを是非明らかにしていただきたい。

そういう意味で、今回の法案、是非とも、もちろん私も賛成でございます。県民が願っているこの文書の存在を明らかにして、むしろ今後私たち国民の知る権利、しっかり保障していただくことを強く要望いたしまして、私の質問、終わらせていただきます。

ありがとうございました。

(略)

委員長（愛知治郎君）

(略)

他に御発言もないようですから、質疑は終局したも

のと認めます。

これより討論に入ります。——別に御意見もないようですから、これより直ちに採決に入ります。

公文書等の管理に関する法律案に賛成の方の挙手を願います。

委員長（愛知治郎君） 全会一致と認めます。よって、本案は全会一致をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

この際、柳澤光美君から発言を求められておりますので、これを許します。柳澤光美君。

柳澤光美君 私は、ただいま可決されました公文書等の管理に関する法律案に対し、民主党・新緑風会・国民新・日本、自由民主党及び公明党の各派並びに各派に属しない議員系数慶子君の共同提案による附帯決議案を提出いたします。

案文を朗読いたします。

公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議（案）

政府は、公文書等が、国民共有の知的資源であり、その適切な管理、体系的な保存及び利用制度の整備が、国の基本的な責務・機能であるとともに、将来の発展への基盤であることを深く認識して、本法の施行に当たっては、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

一、公文書管理の改革は究極の行政改革であるとの認識のもと、公文書管理の適正な運用を着実に実施していくこと。

二、国民に対する説明責任を果たすため、行政の文書主義の徹底を図るといふ本法の趣旨にかんがみ、外交・安全保障分野も含む各般の政策形成過程の各段階における意思決定に関わる記録を作成し、その透明化を図ること。また、軽微性を理由とした文書の不作成が恣意的に行われないようにするとともに、文書の組織共用性の解釈を柔軟なものとし、作成後、時間を経過した文書が不必要に廃棄されないようにすること。

三、行政機関の政策決定並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるようにするため、行政機関による委託事業に係る元データが確実に取得される仕組みを検討すること。

四、行政文書の管理が適正に行われることを確保するため、作成から一定期間が経過した行政文書をその保存期間満了前に一括して保管等の管理を行う制度（いわゆる中間書庫の制度）の各行政機関への導入につ

いて検討を行うこと。

五、保存期間の満了により廃棄される行政文書の量が膨大なものであることを踏まえ、廃棄に係る行政文書の内容の審査等に要する内閣総理大臣の補佐体制を強化すること。

六、公文書の管理・利活用に関する情報を十分に公開し、その在り方について多角的な専門的知見及び幅広い国民の意見が取り入れられる機会を設けること。

七、特定歴史公文書等の適切なデジタルアーカイブ化を推進し、一般の利用を促進すること。

八、公文書の電子化の在り方を含め、セキュリティーのガイドラインの策定、フォーマットの標準化及び原本性確保等の技術的研究を推進し、電子公文書の長期保存のための十分な検討を行うこと。

九、国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として30年を超えないものとするべきとする「30年原則」等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする。

十、特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱いにおける除外規定である本法第16条に規定する「行政機関の長が認めることにつき相当の理由」の有無の判断に関しては、恣意性を排し、客観性と透明性を担保する方策を検討すること。

十一、宮内庁書陵部及び外務省外交史料館においても、公文書等について国立公文書館と共通のルールで適切な保存、利活用が行われるよう本法の趣旨を徹底すること。

十二、本法に基づく政令等の制定・改廃に際しては、十分に情報を公開し、多角的な専門的知見及び幅広い国民の意見が取り入れられる機会を設けること。

十三、公文書の適正な管理が、国民主権の観点から極めて重要であることにかんがみ、職員の公文書管理に関する意識改革及び能力向上のための研修並びに専門職員の育成を計画的に実施するとともに、専門職員の資格制度の確立について検討を行うこと。また、諸外国における公文書管理体制の在り方を踏まえ、必要な人員、施設及び予算を適正に確保すること。

十四、既に民営化された行政機関や独立行政法人等が保有する歴史資料として重要な文書について、適切に国立公文書館等に移管されるよう積極的に対応すること。また、国民共有の知的資源を永く後世に伝えるため、特定歴史公文書等の保存・修復に万全を期する

ことができる体制を整備すること。

十五、本法の趣旨を踏まえて地方公共団体における公文書管理の在り方の見直しを支援し、また、国立公文書館と地方公文書館との連携強化を図ること。

十六、一部の地方公共団体において公文書館と公立図書館との併設を行っていることを考慮しつつ、より多くの公文書館が設置されることを可能とする環境の整備について検討すること。

十七、刑事訴訟に関する書類については、本法の規定の適用の在り方を引き続き検討すること。

十八、附則第13条第1項に基づく検討については、行政文書の範囲をより広げる方向で行うとともに、各行政機関における公文書管理の状況を踏まえ、統一的な公文書管理がなされるよう、公文書管理法制における内閣総理大臣の権限及び公文書管理委員会の在り方についても十分検討すること。

十九、公文書等の管理に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための司令塔として公文書管理に係る政策の企画・立案及び実施を担当する部局及び機構の在り方について検討を行うこと。

二十、行政機関のみならず三権の歴史公文書等の総合的かつ一体的な管理を推進するため、国立公文書館の組織の在り方について、独立行政法人組織であることの適否を含めて、検討を行うこと。

二十一、公文書管理と情報公開が車の両輪関係にあるものであることを踏まえ、両者が適正かつ円滑に実施されるよう万全を期すること。

右決議する。

以上でございます。

何とぞ委員各位の御賛同をお願い申し上げます。

委員長（愛知治郎君） ただいま柳澤君から提出されました附帯決議案を議題とし、採決を行います。

本附帯決議案に賛成の方の挙手を願います。

委員長（愛知治郎君） 全会一致と認めます。よって、柳澤君提出の附帯決議案は全会一致をもって本委員会の決議とすることに決定いたしました。

ただいまの決議に対し、小淵国務大臣から発言を求められておりますので、この際、これを許します。小淵国務大臣。

国務大臣（小淵優子君） ただいま御決議のありました附帯決議につきましては、その趣旨を十分に尊重して適切な措置の実施に努めてまいります。（以下略）

（参議院会議録情報より抜粋）

公文書等の管理に関する法律案採決

(参議院本会議 平成21年6月24日(水))

議長(江田五月君) 日程第一〇 公文書等の管理に関する法律案(内閣提出、衆議院送付)を議題といたします。

まず、委員長の報告を求めます。内閣委員長愛知治郎君。

愛知治郎君 ただいま議題となりました法律案につきまして、内閣委員会における審査の経過と結果を御報告申し上げます。

本法律案は、公文書等の管理に関する基本的な事項として、行政文書等の作成、保存、国立公文書館への移管等についての原則を定めるとともに、歴史資料として重要な公文書等が国立公文書館等において適切に保存され、利用に供されるために必要な措置等を講ずることを主な内容としております。

なお、衆議院におきまして、目的規定に公文書等が健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として主権者である国民が主体的に利用し得るものであることを明記すること、行政機関の職員が作成すべき文書の範囲を具体化、明確化すること、行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等の廃棄について内閣総理大臣の同意を得なければならないものとするを主な内容とする修正が行われております。

委員会におきましては、公文書管理の法制化の意義、作成すべき文書の範囲、国及び地方における公文書管理体制の充実強化、国立公文書館の組織の在り方等について質疑が行われましたが、その詳細は会議録によって御承知願います。

質疑を終了し、採決の結果、本法律案は全会一致をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。なお、本法律案に対し21項目から成る附帯決議を行いました。

以上、御報告申し上げます。(拍手)

議長(江田五月君) これより採決をいたします。

(略)

議長(江田五月君) 投票の結果を報告いたします。

投票総数 222

賛成 222

反対 0

よって、本案は全会一致をもって可決されました。

(拍手) (以下略)

(参議院会議録情報より抜粋)