

東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策取りまとめについて

内閣府大臣官房公文書管理課 課長補佐

村上 耕司 むらかみ・こうじ

1. はじめに

平成23年4月1日に公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）が施行されたことにより、内閣府の公文書管理課としては、公文書管理の適正な運用に向けた各般の取組を進めてきた。

そのような中で、平成24年1月に、東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案が発生した。

皮肉なことであるが、これにより各行政機関において、公文書管理の適正な運用に向けた取組の必要性についての意識が高まる機会となった。

本稿では、東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案（以下「未作成事案」という。）に関し、公文書管理法の施行前後における文書作成義務を解説した上で、平成24年4月25日に取りまとめられた「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策 取りまとめ」（以下「取りまとめ」という。）について解説したい。

なお、本稿のうち、意見に関する部分は、筆者の個人的な見解に基づくものである。

2. 文書の作成義務

（公文書管理法施行前及び施行後）

（1）公文書管理法施行前

（i）旧情報公開法の規定

東日本大震災が発生したのは、公文書管理

法の施行前の平成23年3月11日である。しかし、公文書管理法の施行前においても、文書の作成について、公文書管理法の施行に伴う改正前の行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「旧情報公開法」という。）第22条に規定があった（同条は、公文書管理法の施行に伴い廃止）¹。

以下では、公文書管理法の文書作成義務の解説に先立ち、旧情報公開法について述べる。

旧情報公開法第22条では、「行政機関の長は、政令で定めるところにより、行政文書の管理に関する定めを設ける」こととしており、公文書管理法施行前の行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号）第16条において、行政文書の管理に関する定めを定めることとしていた²。

文書の作成については、同条第1項第2号において、

- ①行政機関の意思決定に当たっては、文書を作成して行うこと、
 - ②事務及び事業の実績について文書を作成すること
- を原則とすることを求めていた。

そして、①当該行政機関の意思決定と同時に文書を作成することが困難である場合及び②処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、行政機関の意思決定と同時に文書を作成することが困難である場合には、事後に文書を作成することとしていた。

また、旧情報公開法等を受け、行政文書の

管理方策に関するガイドライン（平成12年2月25日各省庁事務連絡会議申合せ）において、どの程度の記録を作成すべきかについては、事務及び事業の適正な遂行の観点から適切に判断することとした上で、

- ①法令の制定又は改廃及びその経緯、
 - ②政策の決定及びその経緯、
 - ③行政処分及びその根拠、基準、
 - ④個人、法人等の権利義務の特捜及びその経緯、
 - ⑤歳入、歳出及び国有財産の取得、処分
- については、行政活動の基本的な事項又は国民の権利義務に係るものであることから、所要の文書を正確に作成することを求めている。

このように、公文書管理法の施行前においても一定の政策プロセスについて文書を作成することが求められていた。

- (ii) 審議会等の整理合理化に関する基本的計画
会議の議事内容の記録に関するルールについて、現在も効力を有するものに、審議会等の整理合理化に関する基本的計画（平成11年4月27日閣議決定）がある。

その中では、審議会等について、会議又は議事録を速やかに公開することを原則とし、特段の理由により会議及び議事録を非公開とする場合には、その理由を明示するとともに、議事要旨を公開するものとしている。

その上で、行政処分、不服審査、試験等に関する事務を行う審議会等については、その特殊性に鑑み、会議、議事録又は議事要旨の全部又は一部を非公開とすることができることとしている。

このように、審議会等については、会議の公開の文脈において議事録や議事要旨の作成を前提とした公開ルールが定められている。

(2) 公文書管理法施行後（公文書管理法第4条）

公文書管理法第4条の考え方は、平成24年3月19日に開催された第15回公文書管理委員会の配布資料に示してあるが、これについて、より

詳細に解説していきたい。

以下の枠囲いの記述は、配布資料における記述である。

- (i) 公文書管理法第4条と会議の議事内容の記録の作成

＜議事録・議事概要の作成義務の有無＞

公文書管理法第4条では、「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、文書を作成しなければならない。」とされている。

したがって、公文書管理法第4条の文書の作成義務としては、「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」や「当該行政機関の事務及び事業の実績」について、同法第4条の規定により作成された他の文書とあいまって、合理的に跡付け、又は検証することができる文書を作成するものである必要があるが、議事録又は議事概要の作成を一律に求めているのではなく、これらの資料が作成されていないことをもって直ちに公文書管理法第4条に違反するというものにはならない。

また、会議体の目的及び性格等（①会議体として意思決定を行うか、情報交換に留まるものか否か、②政策立案の基礎となったものか否か等）により、「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」や「当該行政機関の事務及び事業の実績」として、議事内容を記録する必要があるか、記録する場合にどの程度詳細に記録されている必要があるかは異なるものである。

公文書管理法第4条第2号においては、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議の決定、了解及びその経緯について、文書を作成しなければならないとしている。

しかし、公文書管理法第4条は「次に掲げる事項その他の事項」としていることから、

これらの会議の決定、了解及びその経緯に関する文書は、行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程及び実績が把握できる文書の例示であると解される。

従って、公文書管理法は、行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程及び実績が把握できる文書の作成を求めているものであって、単純に公文書管理法第4条第2号に規定されている閣議や関係行政機関の長で構成される会議、省議であるか否かのみで、議事内容の記録を作成すべき会議か否かが判断できるものではない。また、決定又は了解の経緯に関する文書は多種多様なものがあり、一律に議事録や議事概要の作成を義務付けているとは解されないのである。

例えば、審議会における答申については、行政機関における意思決定の過程に極めて大きな影響があり、議事内容の記録を残す必要性が高い場合もある。一方で、幹部クラスを構成員とした会議であっても定例的にスケジュールの情報交換のみを行う会議もあり、行政機関における意思決定の過程としてほとんど影響がないものもある。

このように会議には様々なものがあり、行政機関における意思決定の過程においてどのような役割を果たしたか等によって、議事内容の記録を作成する必要があるか否かが変わるものである。

(ii) 公文書管理法第4条と作成すべき議事内容の記録

議事内容の記録を作成する場合であっても、先に述べたように行政機関における意思決定に至る過程が把握できる文書は、多種多様なものがある。

公文書管理法第4条第2号では、閣議や関係行政機関の長で構成される会議、省議について、決定又は了解の経緯に関する事項についての文書が求められているが、これをもって公文書管理法が一律に議事録や議事概要の作成を求めているというものではない。

例えば、関係行政機関の長で構成される会議、省議についても、各行政機関における意思決定の過程として様々な位置付けのものがあり、そもそも決定や了解を行わない場合がある。

また、公文書管理法第2条第4号に規定する会議について決定や了解を行う場合でも、それまでには、

- ①決定や了解の検討の開始（案文の検討の基礎となった文書）
- ②案文の検討（調査や研究に関する文書）
- ③会議に案文を提出するための事前調整（関係行政機関との協議に関する文書）
- ④会議における検討のために参考とされた資料（会議資料）
- ⑤会議において行われた決定又は了解（決定又は了解文書）

などの各種の検討段階があり、かつこ内に示したように、それぞれにおいて様々な文書が存在する。

このように、会議における決定又は了解の経緯として、議事録や議事概要のみが必要な文書というわけではなく、各検討段階における文書の総体が決定又は了解の経緯に関する文書になるわけである。

3. 公文書管理委員会における取りまとめ

以下では、公文書管理委員会における取りまとめに至るまでの簡単な経緯及び取りまとめの内容（「Ⅰ原因分析」及び「Ⅱ改善策」）について解説していく。

(1) 取りまとめに至るまでの経緯

平成24年1月に原子力災害対策本部における議事録等の未作成が発覚したことを受け、平成24年1月24日に岡田副総理から、東日本大震災に関連する他の会議についても議事内容の記録の作成の有無を調べる方針が示された。

これを受け、内閣府の公文書管理課において、東日本大震災に対応するために政府に設置された15の会議等を対象として、議事録及び議事概

要の作成状況調査を実施し、1月27日に調査結果を公表した。

この調査結果を受け、岡田副総理から公文書管理委員会において原因分析及び改善策の検討を行うこととされた。

公文書管理委員会では、2月3日に調査結果の説明とともに、原因分析を行うために関係府省に対するヒアリングの項目案が検討された。

これを受け、2月13日から22日にかけて公文書管理委員会の委員により、①原子力災害対策本部、②政府・東京電力統合対策室、③緊急災害対策本部、④被災者生活支援チーム、⑤電力需給に関する検討会合、⑥緊急参集チームの6会議等の関係府省を対象にヒアリングが行われた。

このヒアリング結果は、2月29日の公文書管理委員会において報告され、同時に原因分析、改善策の検討に向けたポイントの審議が行われた。

3月19日には、公文書管理委員会において原因分析（案）が議論され、改善策に向けた論点に基づく審議が行われた。また、この委員会において、まずは東日本大震災のような緊急事態に関する改善策を先行して議論することとなった。

4月10日には、原因分析（案）が再度審議されるとともに、改善策のたたき台が議論された。

4月25日には、これまでの審議を踏まえ、取りまとめが行われた。

(2) 取りまとめについて（Ⅰ原因分析）

6つの会議等について議事録及び議事概要が作成されていなかった原因の分析を行うとともに、制度官庁である内閣府公文書管理課の対応についての分析を行っている。

以下、簡単に整理する。

(原子力災害本部)

- ・事後作成の場合の期限が不存在であり、記録の作成状況の確認体制が不十分であった。このため、議事内容の記録の作成を確保する仕組みが必要。

(電力需給に関する検討会合、政府・東京電力統合対策室)

- ・議事内容の記録の一部が未作成であり、記録作成の確認体制が不十分であった。このため、事後における記録の作成を確保する仕組みが必要。

(緊急災害対策本部)

- ・緊急災害対策本部報などの記録を作成しており、議事録又は議事概要を作成することが公文書管理法上求められていないと認識していたことから、議事録又は議事概要を作成しなかった。このため、政策の意思決定を行う会議において作成すべき議事内容の記録を明確化することが必要。

(被災者生活支援チーム)

- ・意思決定を目的に設置されたものではないため、議事録又は議事概要を作成することが公文書管理法上求められていないと認識していたことから、議事録又は議事概要を作成しなかった。このため、意思決定を目的とせず、被災者の生活支援のための調整等に取り組んだチームについて、作成すべき記録を明確化することが必要。

(内閣府公文書管理課)

- ・会議等の議事内容の記録の作成については、一義的には各府省が行うべき事務であること等から、歴史的な大災害であることを踏まえた作成状況の調査や積極的な作成の要請等の対応を行うことはなかった。このため、各府省の取組を促すための法所管部局としての積極的な対応が必要。

(3) 取りまとめについて（Ⅱ改善策）

改善策では、まず、東日本大震災が、我が国にとって未曾有の国難であり、国民の関心や社会的影響が大きな事案であることを踏まえ、公文書管理法の求め以上の対応として、議事内容の記録の作成を行うことが望ましかったと評価している。

その上で、原因分析を踏まえ、東日本大震災のように公文書管理法が求める以上の対応を行

うべきものとして、国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項等のうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態を「歴史的緊急事態」とし、歴史的緊急事態に政府全体として対応する会議等の記録が作成・保存されるために必要な改善策を提言している。

また、歴史的緊急事態の該当性については、公文書管理を担当する大臣が閣議等の場で了解を得て判断することとしている。

(i) 歴史的緊急事態に対応する会議等について
作成・保存すべき記録の内容

原因分析を踏まえ、①政策の決定又は了解を行う会議等を「意思決定型」、②政策の決定又は了解を行わず、政府全体として情報交換を行う会議等を「事務事業型」と整理し、それぞれの性格に応じて作成・保存すべき記録を明確化している。

①意思決定型

開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記録した議事録又は議事概要、決定又は了解を記録した文書、配布資料等を作成・保存することとしている。

②事務事業型

実績の記録として、活動期間、活動場所、構成員、その時々々の活動の進捗状況や確認事項（共有された確認事項、確認事項に対して構成員が具体的にとった対応等）を記載した文書及び配布資料を作成・保存することとしている。

(ii) 歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成・保存を確保する仕組み

上記のような記録の作成・保存を確保するため、①各府省の対応と②内閣府（公文書管理課）が行うべき対応について整理している。

①各府省の対応

歴史的緊急事態に対応する府省において

は、事前にマニュアル等を整備し、歴史的緊急事態に対応する会議等の議事内容の記録の作成、事後に作成する場合の方法・期限（原則3か月以内）、記録の作成の責任体制、記録の作成も含めた訓練等を行うことを明確化する等の措置を講ずることとしている。

また、歴史的緊急事態が発生した場合には、会議等を運営する府省において、マニュアル等に沿った対応がなされているか、マニュアル等で想定されていない事態が発生した場合には、文書が適切に作成・保存されているかを確認することとしている。

②内閣府（公文書管理課）の対応

各府省の取組のみでは不十分又はそのおそれがある場合には、公文書管理法において行政文書の管理状況の報告要求や勧告等の仕組みが整備されていることを踏まえ、内閣府において文書の作成・保存状況の調査を行った上で、さらに必要がある場合には、文書の作成・保存を求めるなどの対応を行うこととしている。

4. 終わりに

公文書管理法は、施行1年を迎えたばかりであり、東日本大震災を契機に発生した文書の作成に関する問題は、公文書管理の一局面に過ぎない。

この認識は、取りまとめにおいても示されており、今後、公文書管理法に基づき、平成23年度の公文書管理の状況報告を受け、内閣府の公文書管理課と公文書管理委員会が連携して公文書管理法の運用状況を点検し、公文書管理や公文書管理体制の在り方、その他法の運用上の課題について検討を行っていくこととされた。

適正な公文書管理に向け、行政機関の適正かつ効率的な運用や現在及び将来の国民への説明責任の全うという公文書管理法の目的が十分に果たされるよう、今後も不断の取組が必要であろう。

¹ 公文書管理法施行前の行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年法律第四十二号）の規定
（行政文書の管理）

第二十二條 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。

- 2 行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない。
- 3 前項の政令においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする。

² 公文書管理法施行前の行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成十二年政令第四十一号）の規定
（行政文書の管理に関する定め）

第十六條 法第三十七條第二項の行政文書の管理に関する定めは、次に掲げる要件を満たすものでなければならない。

一 略

二 当該行政機関の意思決定に当たっては文書（図画及び電磁的記録を含む。以下この号において同じ。）を作成して行うこと並びに当該行政機関の事務及び事業の実績について文書を作成することを原則とし、次に掲げる場合についてはこの限りでないこととするものであること。ただし、イの場合においては、事後に文書を作成することとするものであること。

イ 当該行政機関の意思決定と同時に文書を作成することが困難である場合

ロ 処理に係る事案が軽微なものである場合

三～十二 略

2・3 略