

議事録未作成問題の経緯と現状

— 東日本大震災・原発事故対応会議から閣議へと展開 —

行政監視委員会調査室 はたけ もとあき 島 基晃

東日本大震災（以下「大震災」という。）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問題については、閣議や閣僚会議などの「政府の重要な意思決定にかかわる会議」の記録作成問題、そして、最近では、閣議等の情報公開制度の在り方にまで議論が広がるようになってきている。

議事録未作成問題については、本年に入って政府による本格的な対応が行われるようになった。当初は、大震災等の対応諸会議の議事記録作成状況についての実態調査から始まった。調査の結果、未作成の会議が複数存在することが判明したことから、内閣府の公文書管理委員会による検討、そして、原因分析と改善策の提示が行われ、これを受けて、政府により「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定、平成24年6月29日一部改正）（以下「ガイドライン」という。）の改正という形で対応が講じられた。

一方、政府内において議事記録が未作成である会議体は、大震災対応の諸会議にとどまらず、閣議等の重要な意思決定に関する会議のうちにも存在したことから、これらについても、議事録作成の在り方を検討することとなり、公文書管理委員会による検討、そして、提言（論点整理）が行われた。しかし、この問題は、公文書管理にとどまらず、情報公開や内閣制度とも関わることから、政府はさらなる検討を行うため「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」を設置し、現在検討作業中であり、10月中を目途に制度の具体案の取りまとめが予定されている。

そこで本稿では、政府の対応を中心として概観することとする。

1. 大震災対応諸会議等の議事録未作成問題

（1）政府による実態調査までの状況

大震災対応諸会議等の議事録未作成問題について、公文書管理委員会等でも取り上げられるようになったのは、本年1月頃であった¹。しかし、これ以前にも、大震災対応のための会議等の議事録未作成問題は、国会等で既に議論されていた²。

また、政府においても、既に、逐次、対応が行われてきた。例えば、①平成23年4月1日の閣議で、蓮舫行政刷新担当大臣（当時）が「公文書等の管理に関する法律は本日施行

¹ 「原子力災害対策本部の会議では議題を記した1枚の議事次第だけしか作成されず、議事録は作成されていないことが判明」との報道（平成24年1月22日のNHKニュース及び以後の新聞各紙）がなされたことが契機であった。

² 第177回国会参議院行政監視委員会会議録第5号7頁、9頁、11頁（平23.5.30）、同第6号21頁（平23.8.3）

となる。東日本大震災への対応で多忙ではあるが、関係省庁においてしっかりとした文書管理を行っていただきたい」旨を発言、②4月12日の被災者生活支援各府省連絡会議で、瀧野内閣官房副長官（当時）が「震災から1か月が経過したことを踏まえ、将来の大地震に備え、各府省においては、今般の震災の事実経過の記録や資料等の保存について御留意願いたい」旨を発言、③10月12日の「今後の公文書管理の取組に関する関係省庁連絡会議」（第9回）で、内閣府公文書管理課長が各府省庁文書管理実務担当者に対し、②の内閣官房副長官発言を紹介し、大震災関連の資料は歴史的に重要な資料として適切に残す旨を発言、④12月15日の同関係省庁連絡会議（第10回）では、自己点検用チェックシートを各行政機関に提示、などがなされた。

そして、1月13日には、岡田副総理兼行政刷新担当大臣が就任した。

その後、政府は、1月24日、次の対応を行った。すなわち、①枝野経済産業大臣が、原子力安全・保安院に対し、必要な文書を早急に作成し、公開するよう指示、また、岡田副総理からも、②枝野経済産業大臣の下で、原子力安全・保安院等が可能な限り迅速に意思決定の過程、実績が把握できる文書の整備を進めるよう要請が行われるとともに、さらに、③大震災に関連する他の会議についても議事録等の作成の有無を近日中に調べる方針が発表された。

（2）大震災対応諸会議の議事録作成状況についての政府の調査結果

岡田副総理の指示を受け、1月25日には、内閣府公文書管理課が全府省庁に対し、大震災に対応するため政府に設置された緊急災害対策、原子力災害対策、復興対策の3本部を柱とする15の会議を対象に議事録等の作成状況の調査を実施し、27日にその結果を「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作成・保存状況調査」として取りまとめ公表した。

この調査結果の概要は次のとおりである。まず、調査対象は、原子力災害対策関係4会議（①原子力災害対策本部、②政府・東京電力統合対策室〔旧福島原子力発電所事故対策統合本部〕、③原発事故経済被害対応チーム〔旧原子力発電所事故による経済被害対応本部〕、④原子力被災者生活支援チーム）、緊急災害対策関係2会議（⑤緊急災害対策本部、⑥被災者生活支援チーム〔旧被災者生活支援特別対策本部〕）、復興対策関係2会議（⑦復興対策本部、⑧復興構想会議）、その他7会議（⑨官邸緊急参集チーム、⑩各府省連絡会議、⑪経済情勢に関する検討会合、⑫電力需給に関する検討会合〔旧電力需給緊急対策本部〕、⑬電力改革及び東京電力に関する閣僚会合、⑭除染及び特定廃棄物処理に関する関係閣僚会合、⑮エネルギー・環境会議）の計15会議である。これらのうち、議事録と議事概要の双方を作成しているものが4会議（④、⑧、⑭、⑮）、議事録のみ作成が1会議（⑦）、議事概要のみ作成が5会議（③、⑨、⑩、⑪、⑬）、一部についての議事概要のみ作成が2会議（②、⑫）、議事録も議事概要も作成していないものが3会議（①、⑤、⑥）であった。なお、この3会議については、2月中を目途に議事概要を作成するとしていた。

さらに、同日（1月27日）の閣僚懇談会において、岡田副総理は関係閣僚に対し、調査結果を踏まえ、議事内容の記録の作成については、2月中を目途とするのではなく可能

な限り迅速に対応するよう指示することを要請した。また、岡田副総理は、全閣僚に対し、各府省の会議についても、議事内容の記録の状況を確認し、公文書管理法（以下「法」という。）に基づく公文書管理を徹底するよう要請した。なお、加えて、藤村内閣官房長官や松元内閣府事務次官からも関係方面に対し、法に基づく公文書管理の一層の徹底が要請された。

また、この調査の結果、議事録と議事概要のいずれも作成していない会議（一部のみ作成も含む）（前記①、②、⑤、⑥、⑫）が存在することが判明したことから、2月3日には、岡田副総理は、内閣府の公文書管理委員会（以下「委員会」という。）に対して、i) 長期にわたり未作成であった原因を第三者の立場から分析、ii) i) を踏まえ、大震災のように歴史的に極めて重大な事案に対応するために設置された会議等における、議事内容の記録の未作成という事態の再発防止策について、専門的見地からの意見を求めた。

これを受け、委員会は、議事録・議事概要未作成の前記5会議のほか「官邸緊急参集チーム」と公文書管理課にヒアリングを行うとともに、数次にわたり議論を行った。

（3）公文書管理法との関係についての政府の見解

なお、その間の3月19日の委員会では、公文書管理課から、議事録・議事概要作成と法との関係についての見解（「公文書管理法第4条（文書の作成）について」）が提出されている。その内容は次のようなものである。

ア 議事録・議事概要の作成義務の有無

- ・法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、法4条の文書作成義務としては、「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ものではなく、これらの資料が作成されていないことをもって直ちに同条に違反するという事にはならない。
- ・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、情報交換にとどまるものか否か、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。

イ 事後に文書を作成することについて

- ・法4条は、文書の作成義務について定めているが、文書を作成する時期については、個別の事情によるものであり、一定の時期の経過のみをもって法違反であるかが判断

されるものではない。

ウ ガイドライン・行政文書管理規則との関係について

- ・ガイドラインを踏まえ作成された行政文書管理規則では、ガイドライン別表第1に掲げられた業務について、「業務の経緯に応じ、同表の行政文書の類型を参酌して文書を作成するもの」としている。別表第1に掲げられた具体例は、各業務プロセスにおいて作成されることが多い文書を例示として記述したものであり、当該具体例の文書の全てが、法4条の作成義務に基づき作成されるべき文書となるわけではない。

(4) 委員会の提言（大震災対応諸会議関係）

委員会は、4月25日、検討結果を取りまとめ、「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「原因分析及び改善策」という。）として、岡田副総理に手交した。

その概要は次のとおりである。

ア 原因分析

まず、ヒアリング結果を踏まえて、以下の原因分析（括弧内）と評価（ゴシック部分）を行っている。

- ①原子力災害対策本部（事前にマニュアルが作成されて議事録作成等が明記されていたのに、その自覚が欠如。記録作成の訓練も未実施。記録作成に対する認識全般が甘かった。事後作成の期限不存在と記録作成状況の確認体制不十分により、未作成状態のまま放置） → **議事内容の記録作成を確保する仕組みが必要**
- ②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。記録作成の確認体制が不十分） → **事後の記録作成確保の仕組みが必要**
- ③緊急災害対策本部（同本部報等の記録を作成していたため、議事録や議事概要の作成は法上求められないと認識） → **同本部報は被害状況や政府の対応等の記録としては評価すべき。しかし、大震災は未曾有の国難であり、その対応のための意思決定を行う会議等として、より積極的な記録作成を行うことが望ましく、どのような議事内容の記録を作成すべきかを明確化する必要あり**
- ④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の作成を法上求められていないと認識。他方、活動、課題、課題処理状況等の記録が作成、保存されていたことは評価すべき） → **法4条は、(a)経緯も含めた意思決定に至る過程、(b)事務・事業の実績を合理的に跡付け・検証できるように記録作成を求めているが、同支援チームは、意思決定を目的とした会議でなく、被災者の生活支援のための調整等に取り組むチームであるため、(b)の記録を作成すべきと考えられ、このような会議等についてどのような記録を作成すべきかを明確化する必要あり**
- ⑤公文書管理課（各府省等に対し、事実経過の記録や資料等の保存については注意喚起したが、会議等の議事内容の記録作成については、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、積極的な作

成要請等の対応を行うことはなかった)

イ 改善策

以上の原因分析を踏まえ、大震災のような、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じる緊急事態（「歴史的緊急事態」と定義）に政府全体として対応する会議等について、現在及び将来の国民に説明する責務の観点から、その記録の作成・保存の徹底を図るため、次の改善策を講ずべきとした（なお、「歴史的緊急事態」に関する該当性については、公文書管理担当大臣が閣議等の場で了解を得て判断するとした）。

（ア）作成・保存すべき記録の内容

- ①意思決定型の会議等（原子力災害対策本部、緊急災害対策本部、政府・東京電力統合対策室、電力需給に関する検討会合など、政策等の決定又は了解を行うもの） → **開催日時・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・保存すべき**
- ②事務事業型の会議等（被災者生活支援チーム、緊急参集チームなど、各府省の対応を円滑に行うため、政府全体として情報交換を行うもの） → **活動期間・場所、チーム構成員、その時々々の活動の進捗状況や確認事項の記録、配布資料等を作成・保存すべき**

（イ）記録の作成・保存を確保する仕組み

- ①各府省の対応 → **事前にマニュアル等を整備し、議事内容の記録作成、事後作成の場合の期限（原則3か月以内）、責任体制、訓練等を行うことを明確化すべき。事後作成のための資料の保存状況や文書の作成状況を適時点検すべき**
- 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は、法の仕組みを背景に、内閣府が文書の作成・保存状況を調査、さらに必要があれば文書の作成・保存を求める等の対応が必要。ガイドライン改正等により、上記改善策を公文書管理の運用ルールとして明定するとともに、法の趣旨を改めて徹底すべき**

ウ 今後の検討

以上に加え、今後の検討課題として、歴史的緊急事態に対応する会議等以外にも様々な会議が存在することを踏まえ、引き続き、法4条2号に掲げられている会議（閣議、関係行政機関の長で構成される会議、省議、これらに準ずるもの）などの記録作成について検討を行うこととされた。

（5）ガイドラインの改正

「原因分析及び改善策」を受けて6月29日、政府はガイドラインを改正した。その内容は次のとおりであるが、概ね、「原因分析及び改善策」の前記「イ 改善策」に沿った内容となっている。

ア 歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成の確保

ガイドラインの「第3 作成」の「留意事項」中に標記の段落を追加する。段落の内容は次のとおり。

- ①「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であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなものうち、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」と定義。その該当性の判断は、公文書管理担当大臣が閣議等の場で了解を得て行う。
- ②歴史的緊急事態に政府全体として対応する会議その他の会合（会議等）については、将来の教訓として極めて重要であり、(a)、(b)、(c)のとおり、会議等の性格に応じて記録を作成する。
 - (a) 政策の決定又は了解を行う会議等は、開催日時・場所、発言者及び発言内容を記録した議事録又は議事概要等を作成する。
 - (b) 政策の決定又は了解を行わない会議等（各行政機関の対応を円滑に行うため、政府全体として情報交換を行う会議等）は、活動期間・場所、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等が具体的に採った対応等）等の記録を作成する。
 - (c) (b)の会議が(a)の会議に変化した場合は、以後、(a)の記録を作成する。
- ③歴史的緊急事態に対応する行政機関は、当該事態に対応する会議等について、事前にマニュアル等を整備、改正し、作成すべき記録、事後作成の場合の方法・期限（原則3か月以内とする）、責任体制などを明確化する措置が必要。

イ アの措置の事後点検

ガイドラインの「第8 点検・監査及び管理状況の報告等」の「留意事項」中、「点検・監査」、「管理状況の報告・実地調査・改善勧告」の各段落に、それぞれ、次の①、②を追加する。

- ①歴史的緊急事態が発生した場合、当該事態に対応する会議等の記録作成の責任を負う行政機関は、事後作成のための資料の保存状況や文書の作成・保存状況を適時点検するなど、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、関係行政機関において記録作成の責任体制を明確にした上で、当該事態に応じた必要な文書が適切に作成・保存されているか確認する必要がある。
- ②歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成・保存について、第3及び第8の留意事項に基づく各行政機関の取組のみでは対応が不十分又はそのおそれがある場合には、内閣府が、法9条3項（内閣総理大臣が必要と認める場合の報告・資料提出又は職員による実地調査）及び31条（特に必要がある場合の内閣総理大臣による勧告）に基づく権限を背景に、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。

2. 重要な意思決定にかかわる会議の議事録未作成問題

(1) この問題について検討を開始する経緯

委員会による前記4月25日の「原因分析及び改善策」の提言には、今後の検討課題とし

て「公文書管理法第4条第2号³に掲げられている会議など政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する記録作成の在り方」について検討すべき旨が盛り込まれていた。

そもそも、この問題は、4月10日の委員会において、岡田副総理から、大震災の事例への対応にとどまらず、改めて政府における重要な意思決定にかかわる会議について後世の検証に堪え得る記録作成の在り方を検討すべきとの考えの下、委員会に対し「公文書管理制度の目的に照らしてどのような会議について議事録又は議事概要を作成・保存すべきか」について検討要請が行われていたものであった⁴。

この検討要請を受け、委員会は、「政府の重要な意思決定にかかわる会議」（以下「重要意思決定会議」という。）の記録作成等問題についても検討作業を開始した。そして、前記「原因分析及び改善策」の提言後も、さらに検討作業が進められた。

（2）検討すべき重要意思決定会議の範囲

そもそも、法4条は、「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。」と規定しており、これを受け、ガイドラインでは、法令立案検討時の大臣指示や各省協議関係文書を始め、幅広く行政機関における経緯も含めた意思決定過程や実績が把握できる文書を作成・保存することとしている。

このように、法4条の作成義務は、全ての会議に一律に議事録又は議事概要作成を求めてはいないが、政府の重要意思決定会議については、議事概要・議事録を作成・保存する必要があると考えられ、その会議の具体的範囲が問題となる⁵。

政府の様々な会議のうち、①複数行政機関が申合せを行う際に開催する事務レベルの会議と②有識者で構成する審議会等（審議会その他の合議制機関、有識者等で構成する懇談会その他の会合）については、既にガイドラインで議事概要・議事録が作成・保存すべき文書の具体例として示されており、これを作成することが標準とされている。

一方、法4条2号では、「閣議」、「関係行政機関の長で構成される会議」や「省議」については、大臣等で構成される会議として政府又は各府省における重要な意思決定の場との考え方の下、これらの決定・了解及びその経緯について文書を作成すべき事項として規

³ 「第四条 行政機関の職員は、…意思決定に至る過程…を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、…次に掲げる事項…について、文書を作成しなければならない。… 二…閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯」

⁴ 同日の委員会における岡田副総理の次の発言が直接の契機となっている。「今回のこの出来事に関連して、公文書管理法の適用範囲について、やや議論を残したのではないかと考えております。先般、今の原子力発電所の稼動に関する四大臣会合というのがありまして、これの記録について、公文書管理法との関係はどうかと、こういう問題が出てまいりまして、…そういう議論がよく出るのも、この法4条の解釈あるいは書き方について、少し議論が残っているのではないかと思います。どの範囲の文書まで記録をきちんと残すべきかということについて、もう少しこの場でも御議論いただきたいというように考えております。」

⁵ ちなみに、ガイドラインでは、「職員が起案の下書きをしている段階のメモも、一般的には行政文書には当たらないが、当該メモに行政機関における法律立案の基礎となった国政上の重要な事項に係る意思決定が記録されている場合などについては、行政文書として適切に保存すべきである。」との記述もある（下線は筆者）。

定されているが、ガイドラインでは、その具体例として議事概要・議事録までは示されていない。

実際の運営においても、閣議や閣僚会議の多くで議事録や議事概要は作成されておらず、会議の議事内容に関する記録としては、総理や各大臣の発言要旨や会議終了後の大臣等による記者会見録等が作成・保存されている。

そこで、委員会は、議事概要・議事録の作成基準の検討が必要と考えられる重要意思決定会議については、「閣議」、「関係行政機関の長で構成される会議」や「省議」とした。

(3) 重要意思決定会議における議事録作成の現状

それでは、この3種類の「重要意思決定会議」について、その議事概要・議事録の作成等の現状はどうなっているのか。これを概観すると次のとおりである。

【閣議】 閣議については、現在、閣議の議事内容の記録として、閣議資料・各大臣の発言要旨等のほか、閣議に至るまでの各種立案検討文書や協議文書の作成・保存が行われている。しかし、閣議の議事概要・議事録については、①閣僚同士の議論は、特に重大な国家機密や高度に政治性を有する事柄をも含め、自由に忌憚なく行われる必要があること、②内閣の連帯責任の帰結として、対外的な一体性・統一性の確保が要請されていることから、議事概要・議事録を作成し公開することは適当でない（平成 11 年 6 月 3 日官房長官の国会答弁）として作成されていない。

【関係行政機関の長で構成される会議】 法 4 条 2 号にいう「関係行政機関の長で構成される会議（これに準ずるものを含む。）」とは、ガイドライン別表第 1 により「閣僚委員会、副大臣会議その他の二以上の行政機関の大臣等（国务大臣、副大臣、大臣政務官その他これらに準ずる職員）で構成される会議」と定義されている。このような関係行政機関の長で構成される会議については、審議会に準じて議事概要・議事録が作成・公表されているものと、閣議に準じて作成・保存されていないものがある。

【省議】 法 4 条 2 号の「省議（これに準ずるものを含む。）」は、ガイドライン別表第 1 では「省議、政務三役会議その他の一の行政機関の大臣等で構成される会議」と定義されている。これらの会議は、いずれも法律上の設置根拠を有しておらず、必ずしも行政組織法上、明確な所掌事務や権限を有するわけではない。したがって、省議において決定や了解が行われる場合でも、その性格は法律上決定権限を有する各省大臣等が意思決定をする前段階で審議決定を行うものであると理解されている。このような省議等の議事概要・議事録作成の実態については必ずしも明らかではないが、率直な意見交換を損なうおそれ等のために、議事概要・議事録などの記録が作成・保存されないことも多いとの指摘もなされている⁶。

(4) 最近の政府の見解

なお、藤村内閣官房長官は、6 月 4 日の記者会見で、閣議等の公表について、次のよう

⁶ 後述の「政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する議事概要・議事録作成の在り方論点整理」より。

な認識を示している。①閣議や閣僚懇談会での議論がそのまま外部に公表される場合には、閣内不統一であるかのような印象を外部に与えるおそれがある。②公表すべき事項は官房長官から統一的に公表しており、各閣僚は閣議や閣僚懇談会の議論を外部に漏らすことを厳に慎むべきである。③閣議案件の中には、相手国や関係方面の手続が未終了のものなど諸般の事情から閣議決定後も不公表扱いとするものがあり、これらについては、閣議に付議された事実も含め、外部に漏れないよう十分留意が必要である。

(5) 委員会の検討結果（論点整理）

4月10日の岡田副総理の要請以来、検討作業を進めていた委員会は、7月4日、検討結果を取りまとめ、「政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する議事概要・議事録作成の在り方論点整理」（以下「論点整理」という。）として、岡田副総理に提出した。

その概要は以下のとおりである。

ア 議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール

委員会は、公文書管理制度の観点から、閣議、閣僚会議等政府の重要な意思決定に係わる会議の記録作成確保のため、「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」の制度化を提案する。

このような制度は、公文書管理制度のみならず内閣制度や情報公開制度の在り方とも密接に関係し、委員会の所掌を超える部分もあるため、諸外国の関連制度や運用の実情を把握しつつ、制度設計を政府全体で検討していく必要がある。

イ 制度化の方向性

【閣議】①公文書管理制度の目的に照らせば、行政の最終的な意思決定の場である閣議については、議事概要・議事録を作成・保存することが望ましい。②しかし、議事概要・議事録を作成した場合、現行の情報公開法との関係では、不開示事由該当性を個々に判断するため、比較的短期間のうちに開示され、「内閣の統一性・一体性の確保」の要請を満たすことができなくなるおそれがある。③このため、関連法の改正の検討を行い、「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」を制度化することが考えられる。④閣僚懇談会についても、閣議に引き続き行われる閣僚間の意見交換という高い位置付けに鑑みれば、閣議と同様の制度化を行うことが考えられる。

【関係行政機関の長で構成される会議】①法律に基づき設置され明確な所掌事務と権限を有する会議については、意思決定の過程として議事概要・議事録を作成・保存することが望ましい。②閣議決定や内閣総理大臣決裁など様々な開催根拠に基づく会議のうち、関係閣僚間で何らかの決定や了解が行われるものについても、議事概要・議事録を作成することが望ましい。③これらの会議も、内閣の統一性・一体性確保の観点から、会議の内容等に応じ、閣議と同様の制度化の対象とすることが考えられる。

【省議（政務三役会議等を含む。）】①省議も、各省大臣等が意思決定を行う上で重要な決定や了解が行われる場合は、議事概要・議事録を作成することが望ましい。②これらの会議は一省内の会議であるため、上記の「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」の制度化の対象にはなじまない。③このため、省議、さらには大臣との打

合せや意見交換などについては、情報公開との関係について運用面も含めた検討を行う必要がある。④なお、省議は、その位置付けや開催状況・会議内容が各府省で様々であり、制度的な位置付けや、各府省の意思決定過程における所掌事務・権限の明確化などが望まれる。

(6) 論点整理への政府の対応（検討チームの設置）

7月4日の委員会の「論点整理」で、閣議・閣僚会議等の重要意思決定会議の記録作成確保のため「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後公開ルール」の制度化が提案され、諸外国の関連制度や運用の実情を把握しつつ、制度設計を政府全体で検討する必要があるとされたのを受け、政府は、7月6日、「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」（以下「検討チーム」という。）を設置し、検討を開始した。

検討チームは、「閣議、閣僚懇談会及び閣僚会議の議事録等の作成及び一定期間経過後に公開する制度について検討を行う」ことを目的に設置され、岡田副総理と藤村官房長官を共同座長とし、関係副大臣や有識者等で構成されている。

7月30日の第1回会合では、今後、検討チームで検討すべき事項の案が提示されたが、その内容は次のとおりである。

ア 作成について（閣議・閣僚会議）

- ①考え方（議事の秘密保持に関する従来の見解との関係、法4条の文書作成義務との関係をどう考えるか。）
- ②作成義務（法律上の作成義務を課すことでよいか。作成義務の対象は議事録でよいか。議事概要をどう考えるか。）
- ③閣議関係の会議としての閣僚懇談会（閣僚懇で行われる自由で忌憚のない意見交換全てについて作成の対象とするかどうか。）
- ④閣僚会議のうち作成義務の対象とする会議（設置根拠（法的根拠の有無等）、構成員（閣僚以外の有識者等）、政策決定の有無、継続開催の有無など多様な会議があるが、全ての会議を対象とするかどうか。）

イ 一定期間経過後の公開（閣議・閣僚会議）

- ①考え方（一定期間非公開とする理由・必要性、情報公開法5条の開示義務との関係をどう考えるか。）
- ②閣僚会議のうち一定期間経過後公開制度の対象とする会議（閣議に準じて議事録を作成していない会議がある一方で、議事録を作成・公開している会議（民間人を構成員に含む会議など）もあるが、制度の対象とする会議をどのように定めるか。）
- ③公開までの期間（公開までの期間をどう考えるか。閣僚会議関係については、閣議と同じ期間でよいか。）
- ④一定期間経過後の公開に係る制度（歴史公文書等として国立公文書館への移管を義務付けた上で法に基づく利用請求制度の対象とするか（非現用段階での公開）、行政機関が保有したまま情報公開制度の対象とするか（現用段階での公開）。）
- ⑤情報公開法との関係（一定期間経過後公開の考え方を採用していない現行情報公開法

との関係をどう考えるか。)

※ 以上のほか、閣議の議事録の作成方法など、運用面の検討も進める必要がある。
なお、閣僚懇談会の議事録作成も検討対象とされている⁷。

(7) 「制度の方向性」と今後の検討スケジュール

検討チームの今後の検討スケジュールについては、①作業チームを設置し、8月～10月にかけて3回程度開催し（既に8月9日に第1回目、8月29日に第2回目を開催）、検討チームにおける議論を受け、国内の関連制度等を分析し、法制上の論点を整理するとともに、②9月には有識者を英国とドイツに派遣し、内閣制度、情報公開制度、議事録等の作成・公開に関する運用及び制度の両面について、政府関係組織等から情報収集する海外現地調査を行うこととしている。そして、10月を目途に、この①と②の報告が検討チームに行われるというスケジュールが想定されており、また、その後、同月中を目途に制度の具体案が取りまとめられることとされている。

なお、8月29日に開催された作業チームの第2回会合では、座長から「閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について（案）」が提示されているが、その内容は次のようなものである。

ア 公文書管理法の改正

- ・公文書管理制度の目的からは、内閣の最終的な意思決定の場である閣議の議事録作成が望ましいが、比較的短期間で公開されると内閣の一体性・統一性確保に支障が生じる。このため、閣議等の議事録作成・一定期間後公開の仕組みを制度化する。
- ・その制度は、以下（イ～エ）の方向性により、法を改正する。

イ 議事録の作成義務

閣議（閣僚懇談会も含む）・閣僚会議の議事は、政府の意思決定過程として特に重要であることに鑑み、一般的な文書作成義務（法4条）とは別に、議事録作成を義務付ける規定を置く。議事録には、議事内容（発言内容の概要）の記載を義務付ける。

ウ 一定期間経過後の国立公文書館等への移管義務

閣議・閣僚会議の議事録は、歴史公文書等としての重要性に鑑み、同法の一般的な文書保存期間・移管等の規定とは別に、作成から一定期間経過時点で国立公文書館等への移管を義務付ける規定を置く。移管までの期間は、他の閣議資料等の保存期間や諸外国の事例等を踏まえて定める。移管後は、同法に基づき、国立公文書館等で一般の利用に供するとともに、利用促進を図る。

エ 移管までの期間の非公開

閣議のほか、閣僚懇談会及び閣僚会議のうち連帯責任の観点から特に閣議と同様の秘密保持が求められる会議の議事録は、公にすると連帯責任を有する内閣の運営に支障を及ぼすおそれがあることに鑑み、国立公文書館等に移管されるまでの期間は、公開を禁

⁷ 閣僚懇談会は、法令上の根拠はないが、通常、閣議に引き続き行われ、各大臣がその所管に拘わらず国務大臣の立場から、自由で忌憚のない意見交換を行う場である。閣議とは別に単独で閣僚懇談会を開催することもある。閣僚懇談会は、原則として意思決定を目的としていない。

止する旨を法律に規定する。部分開示も禁止する。また、過去の政権の議事録公開なども含め、政府の判断による自主的公開も認めない。

さらに、**エ**については、行政機関情報公開法との関係では、以下の案が考えられるとしている。

【案A（行政機関情報公開法を適用する）】公開禁止規定を置くことにより、議事録は「公にすることにより、内閣の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報」として事務事業情報（5条6号）（＝不開示情報）該当が明らかになるので、同法の改正等を行う必要はなく、同法を適用する。また、同法を改正して閣議等の議事録を不開示情報として明記する案はどうか。

（案A-1（部分開示の取扱い））部分開示規定（6条）も適用されるが、議事録全体を非公開とする趣旨からは部分開示の対象にはならないのではないかと。

（案A-2（公益裁量開示の取扱い））公益裁量開示規定（7条）も適用されるが、公益上特に必要があると認める場合には開示請求に対して議事録を開示する途は残すことが適当ではないか。この場合、開示の判断を行政機関の長のみ委ねるのではなく、公文書管理に関する第三者機関が関与する仕組みを設けることとすべきではないか。

【案B（行政機関情報公開法を適用除外とする）】一定期間経過前に閣議の議事録が開示される余地を残すことは、たとえ実際に開示がなされない場合でも、憲法に基づく連帯責任を負う内閣の意思決定に支障を及ぼすおそれがあるため、行政機関情報公開法はすべて適用除外とする。

（8）諸外国の制度

最後に、主要国、そのうちでも特に日本と同様に議院内閣制度を採用している英国とドイツについて、閣議等の議事内容の記録の状況を見てみることにする。その概要は以下のとおりである⁸。

【議事内容の記録の作成義務】両国とも法律上の作成義務は見当たらないが、英国においては、内閣府作成の「内閣執務提要」により「議事録は閣議及び閣僚委員会ごとに作成され、政府の歴史的記録の一部を形成する。」「内閣官房は、閣議の24時間以内に議事録を作成するとともに、閣議構成員に回覧しなければならない。」とされている。また、ドイツの場合は、連邦政府運営規則に「独連邦政府会議（閣議）につき記録係の署名入り記録が作成される。記録の写しは閣僚に迅速に送付される。連邦大統領府長官及び連邦報道官は記録の写しを通知として入手する」との規定（27条）がある。

【議事内容の記録の情報公開制度】英国では、2000年情報自由法（The Freedom of Information Act 2000）により、閣議又は閣僚委員会の議事録等は「大臣同士の連絡」として同法の適用除外とされており（35条）、また、閣僚の連帯責任慣行の維持を阻害する場合又は阻害する可能性があるとして判断する合理的理由がある場合も適用除外とされている（36条）。ドイツにおいても、2005年の連邦情報公開法（Gesetz zur Regelung des Zugangs

⁸ 平成24年6月20日の（公文書管理）委員会配付資料を参考にした。

zu Informationen des Bundes)により、情報が機密事項の実体的・組織的保護についての法令・一般行政規則により定められた守秘義務・秘密保持義務・職業上の職務秘密・特別の職務秘密に服するときは開示請求権は存在しないとされ(3条)、さらに、連邦政府運営規則により、閣議の議事録は対外秘とされている(22条)。ちなみに、日本の場合は、行政機関情報公開法により、閣議等の議事内容の記録についても、個人情報、外交・安全保障、事務・事業に関する情報等の不開示事由(5条)に該当するか否かにつき個々に判断することとされている。

【時の経過による記録の公開】英国では、2000年情報自由法により、作成翌年から起算して30年(2010年の改正により20年に短縮されたが、施行日は未定)の期間満了時に歴史的記録となるとされ(62条)、その場合は適用除外が解除されるとされている(63条)。また、ドイツでは、連邦公文書管理法により、非現用文書については、法律による別の定めがない限り30年経過後に公開することとされており、現用文書についても30年以上経過したものは、非現用文書に準じて公開することとされている(5条)。ちなみに、日本の場合は、現用文書について行政機関情報公開法に明示的な規定はないが、非現用文書については公文書管理法において、「利用制限事由に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が作成又は取得されてからの時の経過を考慮」することとされている(16条)。

3. 今後の課題

以上、大震災や福島第一原発事故に対応するために設置された諸会議等の議事録未作成問題に端を発し、閣議等の議事録作成や、さらには、情報公開制度の在り方にまで議論及び検討が行われている現状について概観してきた。

既に、前者、すなわち、歴史的緊急事態対応会議については、委員会の提言(原因分析及び改善策)を経て、政府により行政文書管理ガイドラインの改正という形で対応が講じられてきた。また、後者、すなわち、重要意思決定会議については、委員会の提言(論点整理)を経て、政府により閣議議事録等作成・公開制度検討チームが設置されて、現在検討作業中である。

以上の経緯を参考までに、表に整理してみた。

日付	大震災・原発事故対応諸会議関係	閣議等政府の重要意思決定会議関係
23年		
4. 1	公文書管理法施行。連舩担当相が閣議で大震災対応の文書管理に言及	
4. 12	瀧野官房副長官が各府省に大震災関係記録等の保存を注意喚起	
5. 30	原発事故・大震災関連会議の議事録未作成問題を質疑(参行監委)	
8. 3	緊急時等の記録作成を質疑(参行監委)	
24年		
1. 13	岡田副総理兼行政刷新担当相就任	
1. 22	原子力災害対策本部の議事録未作成の報道(以後、各紙一斉報道)	

1. 24	原子力安全・保安院に早急な文書作成・公開を指示（枝野経産相）	
1. 24	大震災対応諸会議の議事録作成状況調査を指示（岡田副総理）	
1. 27	大震災対応 15 会議等の議事録作成状況調査の結果公表（内閣府）	
1. 27	閣僚懇で関係閣僚に早急な議事録作成指示を要請（岡田副総理）	閣僚懇で全閣僚に会議録作成状況確認と公文書管理徹底を要請（岡田副総理）
2. 3	公文書管理委に大震災対応諸会議の議事録未作成原因の分析と再発防止策を諮問（岡田副総理）	
4. 10		公文書管理委に重要意思決定会議の記録作成の在り方検討を諮問（岡田副総理）
4. 25	大震災対応諸会議の議事録未作成の「原因分析及び改善策」提出（公文書管理委）	「原因分析及び改善策」で閣議等の記録作成問題を検討課題と指摘（公文書管理委）
6. 4		閣議等の議論の公表問題についての認識を表明（官房長官記者会見）
6. 29	行政文書管理ガイドライン改正	
7. 4		重要意思決定会議の議事録等作成の在り方「論点整理」提出（公文書管理委）
7. 6		閣議議事録等作成公開制度検討チーム設置（副総理・官房長官が共同座長）
7. 30		検討チームの第 1 回会合
8. 9		作業チームの第 1 回会合
8. 29		作業チームの第 2 回会合
9.		（予定）作業チーム有識者の英独海外調査
10.		（予定）作業チームが報告取りまとめ

検討チームによる今後の作業の展開が注目される場所であるが、最後に、今後の課題と思われるもののうちの 2 点について触れておくこととする。

まず、第一は、今後、閣議等の議事録を作成することとした場合に、その公開の方法の制度的な枠組みをどうするかという点である。

現行の情報公開法でも、既に、閣議関係文書は開示請求の対象とされており、実際に、閣議案件表、閣議決定案等の閣議配布資料、閣議決裁書、あらかじめ提出のあった発言を記載した閣議発言要旨、御署名原本（条約、法律、政令の公布等の際の御名・御璽の文書）などは開示されている⁹。議事録は、作成されてこなかったことから不開示（文書不存在）とされてきたものであり、これが作成されることとなれば、他の閣議関係文書と同様に、情報公開法の規定（5 条等）に従って開示・不開示の判断がなされる。もちろん、国家機密事項であれば、国の安全等に関する情報（5 条 3 号）や公共の安全等に関する情報（同 4 号）として、他の不開示情報よりも緩やかな要件により不開示とされるし、文書の存在の有無自体を明らかにせずに不開示にできる存否応答拒否の制度（8 条）もある。また、保存期間（閣議関係は 30 年）を過ぎて非現用となり国立公文書館に移管され、法による利用請求が行われた場合には、「時の経過」も利用制限情報該当性判断の際の考慮事項とされている（法 16 条 2 項）。

⁹ 第 1 回作業チーム配付資料より。

そのため、閣議の「議事録」等のために、今回、あえて、新たに一定期間経過後公開の制度を導入する必要性については、十分に吟味する必要があるのではないかと思われる。むしろ、一定期間経過後公開の制度を導入して情報公開法の適用除外とした場合には、一定期間経過までの間は一律非公開とされるおそれがあり、国民の知る権利の観点からは弊害が大きいとの考え方もあり得よう。したがって、仮に、一定期間経過後公開の制度を導入する場合でも、一定期間経過までの間においても、情報公開法の不開示情報に該当しないようなものについては、可能な限り開示するとともに、一定期間経過後は原則公開にするといった制度とするとの考え方もあり得るのではないか。

以上のような考え方が一方で、内閣の一体性・統一性確保の要請等のため一定期間の開示禁止を重視する考え方もある。前記の「制度の方向性(案)」は、後者の立場を採っている。また、どちらかという形式側面が強いと言われている「閣議」よりも、閣僚間で実質的な議論も行われると言われている非公式の「閣僚懇談会」の方が、むしろ、議事録作成や情報公開の面でより検討すべき課題も多いものとも思われ、この一定期間経過後開示・経過前開示禁止の問題についても両者を分けて考えた方がよいようにも思われる。いずれにせよ、今後の検討チームの動向が注目されるところである。

第二点目は、今回検討チームでは検討対象とされなかった重要な意思決定の会議に関する取扱いである。具体的には、政務三役会議をはじめとする省議や、さらには、政府・与党三役会議をはじめとする閣僚参加の政府・与党間の会議についての記録の作成等の問題である。このうち、前者の省議については、委員会の論点整理では検討・提言の対象とされていたが、検討チームでは検討対象とされておらず¹⁰、また、後者の政府・与党間の会議については、いずれにおいても検討対象とされていない。この点については、「重要な意思決定の場であり除外すべきではない」(『読売新聞』(平24.8.4))、「国家の最高の意思決定機関として事実上動いているのだから対象になるのは当然」(『毎日新聞』(平24.3.24)(上川初代公文書管理担当大臣の発言))等の意見もあるが、いずれにせよ、今後の残された検討課題ではないかと思われる。

¹⁰ なお、岡田副総理は、7月6日の記者会見で「例えば省議とか、そういった役所の中の会議体について、必ずしも扱いが同じではありませんので、省によって。そういったものをこれからどういうふう考えていくのか、これは国の意思決定の有り様にも関わる話で、そういうものはかなりきちんとした議論が必要ではないかというふうに思います。」との認識を示しており、また、7月30日の第1回検討チームでは「省議は、…役所によってかなり差があると思います。本来であれば、各省庁でものを決めるときは、『大臣』が決めるという構成になっていますから、合議体で決めることに建前上なっていないと思うのですが、その辺の意思決定の在り方まで含めて議論をし出すと、かなり深い議論が必要かなと。そういったことをどこまでこの場でやっていたかということ、課題としてあると思います。」との発言も行っている。