

「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部改正案に対する意見書

2012年(平成24年)6月8日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

基本的に「行政文書の管理に関するガイドライン」(以下「本件ガイドライン」という。)の一部改正に賛成する。ただし、「会議等の性格に応じて記録を作成する」という方針は曖昧であるから、少なくとも重要な政策決定や情報交換等が予定されている、閣議、閣僚懇談会、省議については、議事録を作成することを明記すべきである。また、平常時においても、同様に上記重要会議を例示列挙した上で議事録の作成を明記し、さらに電子データとして速やかに開示できるよう管理すべきである。さらに、3か月以内の事後作成を前提とせず、より機動的に会議終了と同時に近接した時期に記録作成公表がなされるよう仕組みを見直すべきである。

第2 意見の理由

1 東日本大震災における議事録不作成問題

昨年3月11日の大地震・大津波、及びこれを受けた原子力発電所施設の崩壊という未曾有の大災害が東日本を襲った直後から、政府は重要な緊急対策会議を連日連夜に渡って開催していた。前例のない、しかし緊急の対応を要する難題の山を前にして政府が困惑し切っていたことは、誰の目にも明らかであった。緊急対策会議における発言は、被災地域住民の生命・身体・財産の守り方に直結するものであり、平常時における発言とは比べものにならない重みを持っていた。事後的にみれば、的確な発言もあったであろうし、誤った発言もあったであろう。しかし、行政文書の管理という視点からすれば、どのような発言であっても事後的に検証すべき価値があるものばかりである。それらは今後の緊急対策のあり方にとって他をもって替えることができない貴重な財産である。

ところが、政府は重要な緊急対策会議について議事録を作成していなかった。そのときどきに、誰が何を言ったかが分からない。議論を経て一定の方針などが決定されているはずであるが、その経過が分からない。あるいは、関係者によって言い分が異なる。自己保身か、記憶違いか、客観的判断は極めて難しい。

政府はそのような状況をあえて作ったのである。これは驚くべき無責任である。今後も同じような事態が起これば、同じ過ちが繰り返される危険性が高いことを意味している。被災者だけでなく、広く国民が政府に対して強い不信感を抱くのは当然である。

これを受けて、平成24年4月25日付け公文書管理委員会作成の「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」(以下「本件原因分析等」という。)において、その原因分析と改善策が示された。その改善策は、会議を意思決定型と事務事業型に分け、それぞれにつき具体的に作成・保存すべき記録の内容を示したもので、それ自体は、概ね実践的なものと評価できる。

本件ガイドラインの改正は、本件原因分析等を踏まえたものであり、基本的に妥当なものと言える。

2 重要会議を列挙すべきであること

しかし、本件ガイドラインは、留意事項「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」において、議事録の作成とその内容を、政策の決定又は了解を行う会議等と、政策の決定又は了解を行わない会議等、「会議等の性格に応じて」定めることとしたため、実際に当該会議を開催するに先立ってどちらに該当し、その結果どのような内容を記載するか分かりにくく(会議の途中でその性格が変わる場合も想定される。)、それほど頻度は高くないと想定される歴史的緊急事態に際して、不慣れな職員が判断に迷った末に議事録を作成しないという事態が再発することが懸念される。あらかじめ、重要会議(閣議、閣僚懇談会、省議等)については、ガイドラインに例示列挙し、議事録の作成とその記載内容を明記して、遺漏なきを期すべきである。

なお、本件ガイドラインは、記録を作成する会議について「政府全体として対応する会議その他の会合」と限定しているが、一省庁の問題であっても、記録を残すべき会議課題は存在すると考えられるから、「政府全体」に限る必要はない。

3 平常時にも重要会議を列挙すべきであること

本件原因分析等においては、議事録が作成されなかった原因として担当職員について「自覚がなかった」、「認識全般が甘かった」、「記録作成の確認体制が不十分であった」、「公文書管理法上求められていないと認識」など、適切な公文書管理の意識と経験が欠如していたことが明記されている。

議事録不作成問題については、意図的に行われた可能性も払拭できないのであって、本件原因分析における担当職員の弁解を直ちに信用できるものではな

い。しかし、この原因分析を前提としても、議事録不作成問題は、震災という歴史的緊急事態を直接の原因としているわけではないということである。歴史的緊急事態だから作れなかったのではなく、普段から「ぼんやりして知らなかった」、「うっかりしていた」のである。これは、歴史的緊急事態における問題ではなく、歴史的緊急事態をきっかけとして明らかになった、行政府の職員の議事録を作成するということに対する経験と意識の欠如の問題である。

そうだとすれば、頻度の低い歴史的緊急事態に限定してその対応を記載するのは、議事録不作成問題に対する抜本的な解決策とは言えない。通常時においても存在する職員の「うっかり」、「ぼんやり」といった事態をなくすため、閣議、閣僚懇談会、省議といった重要会議を例示列挙した上で、それぞれの会議の性質に応じた記載事項の明示をして、職員が迷わず議事録を作成できるようにし、公文書管理への意識を高めるべきである。また、制裁規定等を設け、「うっかり」、「ぼんやり」について実効性防止策を講じることも検討されるべきである。これらの対策により、意図的な議事録不作成も防止することができる。

4 電子データとして速やかに公開できる管理体制を取ること

さらに、作成された議事録は、速やかに一般に公開されるよう整備される必要がある。市民の目に多く触れることで、公文書作成への意識が高まるのである。この点、現在では、議事録等の公文書は、ICレコーダで録音され、ワープロソフトやPDF等の電子データで作成保管されるのが一般であるから、これらを容易に検索可能な状態で統一的に蓄積して、電子データ（音声データを含む。）として速やかに公開できるようにガイドラインにも明記すべきである。

5 より機動的な同一時期の記録作成公表がなされるよう更なる検討を行うこと

また、本件ガイドラインにおいては、会議等の後3か月を超えない時期に議事録を作成することが予定されているが、このような長期の猶予期間を経た事後作成では正確性が担保されないし、会議内容を直ちに知りたい市民の要請に応えられないことは明らかである。事後作成を当然の前提とせず、より機動的に会議終了と同時かこれと近接した時期に記録作成公表がなされるよう、再度、仕組みを検討すべきである。

そのような観点からは、個別の事態が歴史的緊急事態に該当するか否かについて、閣議等の場で了解を得て判断されることは、機動的な記録の作成を阻害するおそれがある。各省庁の判断で記録が作成されるようにすべきである。