

閣僚が出席する会議の議事録の作成・公開に関する意見書

2013年(平成25年)1月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 閣議等の議事録について

政府の閣議議事録等作成・公開制度検討チーム(以下「検討チーム」という。)が、2012年10月24日に発表した「閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について」(以下「方向性」という。)において、閣議及び閣僚懇談会(以下「閣議等」という。)の議事録の作成を法律上義務付け、作成された閣議等の議事録を一定期間経過後に国立公文書館へ移管して、公文書管理法に基づき一般の利用に供する(デジタル化してホームページ上で公開するなどによる利用の促進を図ることを含む。)こととしている点については賛成する。

しかし、上記移管までの期間を30年とし、その期間においては、閣議等の議事録を行政機関情報公開法の適用除外とし、一律公開禁止とする点については、情報公開の理念に照らして不十分である。30年とされている国立公文書館への移管時期の短縮及び行政機関情報公開法の適用が積極的に検討されるべきである。

2 閣僚会議等の議事録について

検討チームが、昨年11月29日付けで作成した「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」と題する提案(以下「本件提案」という。)に関し、閣僚会議等の議事録を作成し、行政機関情報公開法の下で開示判断をし、一定期間経過後は国立公文書館へ移管して一般の利用に供するという方向性について基本的に賛成し、速やかな実施を求める。

しかし、国の安全保障に関する会議の議事録等について、秘密保全法制の枠内で検討するかのような記述には強く反対する。また、作成すべきは、議事概要ではなく、議論の内容を正確に記録した議事録とすべきである。

第2 意見の理由

1 閣議等の議事録について

(1) 作成の義務付けについて

閣議の議事録は、イギリスでは1916年から、ドイツは第一次世界大戦後のワイマール共和政時代から作成されていた。これに対して、日本では、

閣議の議事録の作成について定めがなく、これまで作成されてこなかった。議事録が作成されなければ、重要な議論の過程が、現在ばかりでなく、将来にわたっても記録として残らないこととなり、事後の検証を困難とする。その結果、国家として経験を蓄積していくことができず、容易に同じ過ちを繰り返すことにもなりかねない。重要な議論の過程は、議事録として記録し、適切に管理・利用することが現代国家としての当然の責務である。

当連合会は、2012年6月8日、東日本大震災における議事録不作成問題に対応するための「『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」において、歴史的緊急事態に限定することなく、平時から、閣議、閣僚懇談会及び省議については、議事録を作成することを求めた。これは、議事録不作成問題が、歴史的緊急事態により発生した限定的問題ではなく、日頃の行政機関の職員の適切な公文書管理の意識と経験が欠如していることを示しており、重要な政策決定や情報交換等が予定されている会議では議事録を作成させ、公文書管理への意識と経験を高めることが必要だったからである。

今回発表された「方向性」は、原子力災害対策本部をはじめ東日本大震災に対応するために設置された会議において議事録等が作成されていなかった問題を契機として、政府の重要な意思決定に関わる会議については、「行政が適正かつ効率的に運営されるようにする」と共に、「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」という公文書管理法第1条に掲げられた公文書管理制度の目的に照らし、議事録等を作成し、保存していくことが望ましいとの問題意識を出発点としており、当連合会の上記意見を反映したと評価できる。

したがって、閣議等の議事録の作成を法律上義務付けることについて、賛成する。

(2) 一定期間経過後の国立公文書館への移管義務

「方向性」では、閣議等の議事録については、一定期間経過後、国立公文書館へ移管することを義務付け、公文書管理法に基づき、一般の利用に供し、利用の促進を図ることとしている。一般の利用については、国立公文書館での利用の他に、デジタル化してホームページ上で公開するなどが提言されている。

これまで作成すらされていなかった閣議等の議事録が、一定期間経過後、一般で広く利用できるようになることは画期的であると評価できる。当連合会も上記意見書において、議事録の作成のみならず、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を求めてきた。閣議等の議事録をデジタル化してホームページ上で公開することは、重要な会議に対する市民の注意を喚起し、市民に対する説明責任を果たすための重要なツールと位置づけられる。

したがって、作成された議事録を一定期間経過後に国立公文書館へ移管して、公文書管理法に基づき一般の利用に供する（デジタル化してホームページ上で公開するなどによる利用の促進を図ることを含む。）こととしている点については賛成する。なお、「方向性」では、一定期間をイギリス及びドイツなどの例を参考に30年としている。これについては、移管までの期間における議事録の公開のあり方と関係するので、次項で触れる。

(3) 移管までの期間の非公開

移管までの期間を30年とし、その期間においては、閣議等の議事録を行政機関情報公開法の適用除外とし、一律公開禁止とする点については、情報公開の理念に照らして不十分である。30年とされている国立公文書館への移管時期の短縮及び行政機関情報公開法の適用が積極的に検討されるべきである。

すなわち、閣議等の議事録も行政文書であることからすれば、その公開については、行政機関情報公開法により、公開することによる弊害の有無を非公開事由として統一的に判断することが理想である。

ただし、これまで作成すらされていなかった閣議等の議事録を作成し、これを行政機関情報公開法により開示する扱いを一度に進めることについては、強い反対意見もあり得、閣議等の議事録の作成自体を行わないという方向に戻ることも懸念される。また、高度に政治性を有する閣議等の議事録を同法により規律することとなると、現在一層の開示を促進する方向での改正案が、行政機関情報公開法制自体に、非開示事由を強化する方向で影響することも心配される。

したがって、過渡期的な対処として、議事録の作成制度をまず導入し、作成制度が定着し、また、閣議等の議事録を行政機関情報公開法制に取り込む議論が成熟するのを待って、公開制度の拡充を図ることも、進め方の順序としてはやむを得ないものと考ええる。

この場合においては、「方向性」にもあるとおり、イギリスでは、2013年から10年をかけて、閣議の議事録の非公開期間を30年から20年に移行することとしていることも踏まえ、非公開とする期間を短縮していくべきである。また、議事録の作成制度が定着すると思われる5年から10年後を

目途に、国立公文書館へ移管する前であっても行政機関情報公開法の対象とすることを積極的に議論していくことが必要である。

2 閣僚会議等の議事録について

(1) 作成の義務付けについて

本件提案が示すとおり、これまで、閣僚会議、省議などの閣僚を構成員として開催される政府の会議(以下、本件提案と同じく「閣僚会議等」という。)は、法律上の設置根拠を有していないものが多く、議事録の作成についての取扱いがまちまちになっている。

これに対し、当連合会は、既に述べたとおり、前掲2012年6月8日付け意見書において、閣僚が出席する会議は、重要な政策決定や情報交換等が予定されている会議であるから、議事録を作成することを求めた。

本件提案は、閣僚会議等について、政府における意思決定に至る過程として重要であるとの認識の下、閣僚会議等の議事録等を作成し、保存していくことが望ましいとの問題意識を出発点としており、当連合会の上記意見を反映したと評価できる。

(2) 全ての閣僚会議を対象とすべきこと

本件提案には、国の安全にかかわる会議から、議事録等を作成しない取扱いの求めがあったことが記載されている。しかし、このような例外を認めるべきではない。

閣議等の議事録において述べたとおり、国家としての重大な経験を国家の財産として蓄積していくためにも、国家的に重要な議論の過程は議事録として記録し、適切に管理・利用していかなければならない。これは、国家として国民及び国際社会に対する基本的な責務である。

仮に、個別的議案において、議事録等の開示が、国の安全を害し、あるいは重大な問題に関する率直な意見交換を損なう等の弊害が認められる場合には、行政機関情報公開法第5条第3項、第4項、第5項等の不開示事由に該当するものとして不開示状態を維持することができるのであるから、これらの規定を適切に運用すれば足りる。

また、副大臣会議から、議事録等を作成した上で、当該議事録等については行政機関情報公開法の適用除外として非公開扱いとすることを求めがあったことが記載されている。しかし、このような例外も認めるべきではない。閣僚会議等の議事録等の公開を政治的判断に委ね行政機関情報公開法の適用除外とすることは、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うさ

れるようにするとともに、国民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」という行政機関情報公開法の目的（第1条）を著しく損ない、国民にとって重要な情報を権力の都合で恣意的に隠す秘密国家を招来することになりかねない。仮に、個別的議案において、率直な意見交換を損なう場合等の議事録等の開示の弊害が認められる場合には、上記の行政機関情報公開法の非開示規定を適切に運用すれば足りる。

本件提案に記載されている、議事録作成に反対ないし行政機関情報公開法の適用除外を求める閣僚会議等は、東日本大震災における議事録不作成問題が社会問題化して強い非難を浴びたにも関わらず、行政機関の職員が適切な公文書管理の意識と経験において極めて低いレベルにあることを示している。政府は、行政機関情報公開法が適切に運用されない懸念を理由に同法の適用除外を設けるなどという対応をしてはならない。秘密性の高い情報を取り扱う行政機関の職員についてはレベルの高い行政文書管理研修を実施する必要がある。それこそが情報の扱いに関して重大な失敗を繰り返さない国家のあり方である。

この点で、本件提案が、上記会議からの求めに応じることなく、例外なく議事録等の作成を義務付けることとし、行政機関情報公開法の適用対象としている点は、国の前向きな姿勢として評価する。

しかし、本件提案のなかで、国の安全等の分野については、議事録等を作成することとしつつ、秘密保全に関する法制と併せて検討すべきかのごとき記載があるが、情報のコントロールは、上記のとおり行政機関情報公開法における非開示事由の判断を通じて行うべきであり、それ以上に、行政機関情報公開法の枠外で、民主的コントロールの及ばない秘密保全法制の枠組みで情報コントロールを行おうという発想は、強権的な秘密国家の現出につながるものである。当連合会は、2012年5月25日、第63回定期総会において、「秘密保全法制に反対する決議」を採択しており、秘密保全法制の策定を前提とした提案には断固として反対する。

(3) 運用上講ずべき措置の方向性

議事録の作成

既に述べたとおり、議事録を作成することは、現在の国民への説明責任を果たすだけでなく、重要な議論の過程を記録し、将来の国民の検証を可能とし、国家としての経験を蓄積する意味もある。このような観点で見た場合、発言者名及び発言内容を記載した議事録等を作成するという方向性は高く評価できる。重要な行政活動に参画している以上、発言者を明らか

とし、責任の所在を明確にした記録を残すのは当然である。また、発言内容だけでなく発言者名が分からなければ、発言の意図を正確に把握できず、適切に議論の過程を知ることが困難なこともある。従来、この点が曖昧にされがちであったので、かかる視点が盛り込まれたことは重要であり、閣議等の議事録作成も同様に行われるべきである。

本件提案では、情報漏洩のおそれや自由闊達な議論の支障などがあることから議事録の代わりに議事概要でも認めるかのように記載されている。しかし、情報漏洩するから大事な記録を作らないなどという理由は、政府の情報管理能力の低さを自認するものであって、認められない。また自由闊達な議論については、行政機関情報公開法に基づく議事録の開示の運用において適切に判断されるべき問題であって、どのような記録を残すかという問題とは切り離して考える問題である。

したがって、議事概要では足りず、議事録を作成することとすべきである。

一定期間経過後の国立公文書館への移管義務

本件提案では、閣僚会議等の議事録等については、10年後に国立公文書館へ移管することを義務付け、公文書管理法に基づき、一般の利用に供し、利用の促進を図ることとしている。10年という期間を一層短縮することの検討は必要であるが、知る権利の保障を充実する方向性として望ましいと考える。

さらに、「方向性」では、一般の利用については、国立公文書館での利用の他に、デジタル化してホームページ上で公開するなどが提言されており、閣僚会議等の議事録等についてもそのような利用が望ましい。

したがって、作成された議事録を一定期間経過後に国立公文書館へ移管して、公文書管理法に基づき一般の利用に供することとしている点について賛成し、更に電子データとして公開するよう求める。

移管までの期間の取扱い

移管までの期間の閣僚会議等の議事録の取扱いについては、上記のとおり、行政機関情報公開法の適用対象とする必要があり、この点について、本件提案に賛成する。

さらに、行政機関情報公開法に基づく開示請求の有無に関わらず、原則として、会議終了後は、速やかにホームページ等に議事録等を掲示して、一般の閲覧に供する運営とすべきである。