

閣僚会議等の議事録等の作成・公開について

平成 24 年 11 月 29 日

閣議議事録等作成・公開制度検討チーム

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「閣僚会議等」という。）は、閣議及び閣僚懇談会（以下「閣議等」という。）と同様に、政府における意思決定に至る過程として重要であり、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必要と考えられる。

しかし、閣僚会議等は、法律上の設置根拠を有しないものも多く、また、閣議等と異なり、会議やその議事録を全て公開して開催されるものもあるなど運営方法も多様であるため、閣議等と同様の議事録作成・公開に係る法的措置を一律に適用することはできない。

このため、174の閣僚会議等（法令に根拠を有する全ての会議及び法令上の根拠はないが昨年度以降開催実績があり今後開催される見込みのある会議）について、その所管部局を対象に、次の事項について調査を行い、その取扱いについて検討を行った。

- ① 閣議等と同様の法的措置を講ずるべき会議の有無
- ② 「発言者名及び発言内容を記載した」議事録又は議事概要を作成できない会議の有無

その結果も踏まえ、当検討チームとしては、閣僚会議等の議事録等の作成・公開について、以下の方針とすることを提案する。

1. 法的措置を講ずるべき会議の有無

（1）副大臣会議

調査に対し、「副大臣会議」について、①副大臣は「政務の処理」等を所掌事務とし、同会議が国会審議の活性化や政治主導の政策決定システムの確立を目指して創設されたものであることから、「高度に政治性を有する事柄も含めた自由かつ忌憚のない議論」が要請されるという点で「閣僚懇談会」と同様であること、②議事内容が高度に政治性

を有するものであり、情報公開により一定期間経過前に議事録等が開示される余地を残すことは、会議における議論を萎縮させるおそれがあり、議事録等の作成・公開を行う趣旨を損なうと考えられることから、閣議等と同様に行政機関情報公開法の適用除外を行うことが必要との回答があった。

○国家行政組織法（昭和 23 法 120）

（副大臣）

第 16 条 各省に副大臣を置く。

3 副大臣は、その省の長である大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理し、並びにあらかじめその省の長である大臣の命を受けて大臣不在の場合その職務を代行する。

○国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律（平成 11 法 116）

（副大臣会議）

第 9 条 内閣府及び各省の政策等に関し相互の調整に資するため、副大臣会議を開くことができるものとする。

閣議及び閣僚懇談会は、内閣が憲法上国会に対して連帯して責任を負い、外部に対しては一体として行動する義務を負っているため、意思決定に至る過程の閣僚間の議論は外部に漏れてはならないものとされていることを重く見て行政機関情報公開法を適用除外しようとするものである。

これに対して、「副大臣会議」は、内閣官房長官を主宰者とするもののその他の構成員は閣僚ではなく、閣議等と同様の理由で行政機関情報公開法を適用除外することはできない。

一方で、副大臣の所掌事務である「政務」とは国会や政党との連絡調整、国会対策等に関する事務であるとされ、行政と政治にまたがる性格を有する事務である。

この種の事務について、イギリスにおいては、政策を議論する「閣議」については議事録を作成する一方で、政党政治的な事項を扱う「政治的閣議」（Political Cabinet）については、事務方は出席せず、議事録も作成しない慣例となっている。

このようなイギリスにおける例も踏まえ、「副大臣会議」については政策に関する議題に特化し、2. で後述する運用上の措置の対象として議事録又は議事概要を作成することとした上で、「政務」に関する事項を扱う会議は別に開催し、当該会議については議事録又は議事概要を作成しない取扱いを行うことを検討すべきである。

(2) 国の安全にかかわる会議

調査に対し、「安全保障会議」など国の安全にかかわる３つの会議について、①議事録・議事概要を作成した場合には自由かつ適当な意見交換が阻害されるおそれがあること、②議事録・議事概要を作成した場合には会議内容の漏えいのおそれが生じること、③安全保障上の理由から議事録・議事概要の３０年経過後公表を原則とすることは困難であることから、議事録・議事概要のいずれも作成できないとの回答があった。

このうち、①及び②の点は、これらの会議が国の安全という秘密保全の徹底が特に重要な分野にかかわるものであることに起因する問題である。この問題については、会議の関係部局においてよりの確な秘密保全措置を講ずるとともに、現在、国の安全等の分野について秘密保全に関する法制が別途検討されていることから、その中でも必要な検討を行い、安全保障のような政府の重要な意思決定に至る過程の記録が作成されるようにすべきである。

また、③の３０年経過後公表を原則とすることは困難とする点については、諸外国においても国の安全に関する情報の公開までの期間が３０年よりも長期とされることが多いことから、適切な公開までの期間について別途検討する必要があると考えられる（例えば、アメリカにおいては、通常２５年とされている秘密指定の解除までの期間が、インテリジェンス、大量破壊兵器等に関する場合には７５年まで非公開とすることができることとされている。）。

この場合、行政機関情報公開法との関係については、国の安全に関する情報は同法第５条第３号において「不開示情報」として明記されていることから、同法を「適用除外」することを内容とする閣議等と同様の法的措置の対象とすることは適当ではないと考えられる。

このような「不開示情報」を一定期間経過後に公開する仕組みとしては、既に外交記録公開の実績があり、公文書管理法の枠内で外務省訓令という運用上の仕組みにより公開が行われている。

したがって、国の安全にかかわる会議についても、的確な秘密保全措置を講じつつ、諸外国における公開までの期間、我が国における外交記録公開の仕組み等も参考にして、会議の所管部局において議事録又は議事概要の作成・公開を検討すべきである。

(3) まとめ

以上の調査結果の検討及び行政機関情報公開法を適用除外する会議の範囲は最小限とすべきとの観点も踏まえ、法的措置を講ずるべき会議は、「閣議」及び会議の構成員、性格、運営等に照らして閣議に準ずる会議である「閣僚懇談会」に限定することが適当である。

2. 運用上講ずるべき措置の方向性

以下の方向性により公文書管理制度に基づくガイドライン等を改正することとし、閣議等の議事録に係る法的措置と歩調を合わせ、その具体的な内容については公文書管理委員会に検討を要請することとする。

なお、閣僚を構成員とする会議には、政府が単独で開催するもののほか、与党、地方など政府以外の者と共同で開催するものも存在する。これら政府外部の者との共催の会議については、政府だけで議事録作成・公開を含めた会議運営方法を決定することはできないため、以下を原則としつつ、それぞれの会議ごとに共催者と協議して方針を定めることが必要である。

(1) 議事録・議事概要の作成

調査に対し、「拉致問題対策本部」などの12会議について、外交、防衛、テロ、インテリジェンス等の機微にわたる事項を議論するため、逐語の議事録を作成した場合には、自由かつ達な議論の支障となり、万一情報漏えいが起こった場合に国益を著しく損なうおそれがあるとの理由から、議事概要の作成は可能だが、逐語の議事録の作成はできないとの回答があった。

全ての閣僚会議等で一律に逐語の議事録を作成することについては、このような機微にわたる議論の詳細に関する情報漏えいのおそれに加え、行政の適正かつ効率的な運営への支障という懸念もある。

したがって、閣僚会議等については、発言者名及び発言内容を記載した「議事録又は議事概要」を作成することとする。

(2) 一定期間経過後の国立公文書館等への移管

公文書管理法施行令において閣僚会議や省議に係る文書の保存期間

が 10 年とされていることから、この規定に基づいて、閣僚会議等の議事録・議事概要は原則として作成から 10 年後に国立公文書館等に移管し、移管後は公文書管理法に基づいて一般の利用に供し、利用の促進を図ることとする。

(3) 移管までの期間の取扱い

閣僚会議等の議事録・議事概要の能動的な公開の有無、公開までの期間等については、会議の性格に応じ、それぞれの会議の運営要領等において定めることとする。

行政機関情報公開法に基づく開示請求との関係については、同法の枠内で開示・不開示を判断する。