



2014 年 11 月 17 日

閣議・閣僚懇談会の開催時間は 1 回平均 13 分 56 秒でした

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

理事長 三木 由希子

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウスは、公的機関の情報公開と個人情報保護に取り組む法人です。

2014 年 4 月より閣議・閣僚懇談会の議事録の作成と公表が始まりました。議事録の公表時点で公開できない情報はそもそも記録しない運用が行われているなど、問題もありますが、これまで作成されてこなかった閣議・閣僚懇談会の議事録を作成するだけでなく、3 週間後には公表することは評価をしているところです。

これまで伝聞情報程度しかなかった閣議・閣僚懇談会について、議事録をもとにその実態を知り、この国の統治機構のありかたとして、どのような閣議等であるべきかという中身の議論を、これを契機に行うべきだと考えています。

特に、集团的自衛権の容認が閣議決定によって行われたことによって、閣議とは一体何かということに関心が集まっています。また、特定秘密保護法でも運用基準が閣議決定され、この先 30 年超の特定秘密の指定を行う場合は閣議決定によるとされるなど、閣議の役割をよく議論をすべき時期に来ていると言えます。

そこで、公表された議事録は活用しなければならない、という考えのもと、閣議・閣僚懇談会について議事録からわかる外形的なものを集計して、閣議・閣僚懇談会の実態はどのようなものかをまとめました。

1 集計の期間

2014 年 4 月～9 月の間に実施された閣議（50 回分）

2 集計した対象

- ① 1 回の閣議・閣僚懇談会の開催時間（閣僚懇談会は閣議に続いて行われるので、両方合わせた時間です）
- ② 閣議案件の項目別集計（以下の区分があります）
 - 一般案件、国会報告案件、公布（条約）、公布（法律）、法律案、議員提出法案、政令、人事、報告、配布
- ③ 閣議案件の総数
- ④ 閣議案件のうち署名を要するものの件数

- ⑤ 1回の閣議での発言件数
- ⑥ 1回の閣僚懇談会での発言件数
- ⑦ 登録外発言の件数

3 集計結果の概要

- ❖ 閣議等（50回分）の平均開催時間は 13分56秒
- ❖ 閣議等開催時間の最長は24分、最短は5分
- ❖ 閣議案件は50回で1,001件。379件は国会提出案件で、そのうち327件は国会議員の質問主意書に対する答弁の決定
- ❖ 閣議（49回分）の発言総数は閣議が190件、閣僚懇談会が77件、合計で267件。1回の平均発言数は5.45件。また、登録外発言とみられるものが24件で、すべて閣僚懇談会での発言。
- ❖ 非公開となった閣議、閣僚会議の内容は0件

4 集計結果の詳細

(1) 閣議・閣僚懇談会の開催時間

平均開催時間 13分56秒

最短開催時間 5分（9月29日 臨時閣議）

最長開催時間 24分（5/27、7/25、8/29）

5月27日（副官房長官の案件説明が長いのに加え、各閣僚の発言も長め）

7月25日（副官房長官の案件説明が長いのに加え、各閣僚の発言も多く長め）

8月29日（副官房長官の案件説明が長いのに加え、各閣僚の発言も多く長め）

閣議・閣僚懇談会（以下、閣議等）の開催時間と平均については別表1の通りです。

閣議等の時間が最長の3回は、何か特別な案件があったというよりは、冒頭に行われる副官房長官による案件説明が比較的長いのと、その後の閣僚の発言が多い、あるいは1つの発言が長いことによっていました。

いわゆる集団的自衛権行使容認（「国の存立をまっとうし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備」）する閣議決定は7月1日の臨時閣議で行われましたが、このときの**開催時間は23分**。しかし、内容は世耕副官房長官が、閣議決定案「国の存立をまっとうし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備」の全文を読み上げている時間がほとんどで、読み上げ終了後に総理、外務大臣、防衛大臣、国家公安委員長の発言があり終了しています。

閣議等の時間が23分となっているのはこのほかに2回あります。一つは9月3日夜の内閣改造後の初閣議です。総理談話の読み上げ、内閣の基本方針の読み上げ、閣僚への周知事項の説明があったため、外務大臣を除いて閣僚からの発言はありませんでした。もう一つの閣議等は9月26日のもので、特別な案件が含まれている会議ではなく、副官房長官の案件説明が長めではあります。

(2) 閣議案件

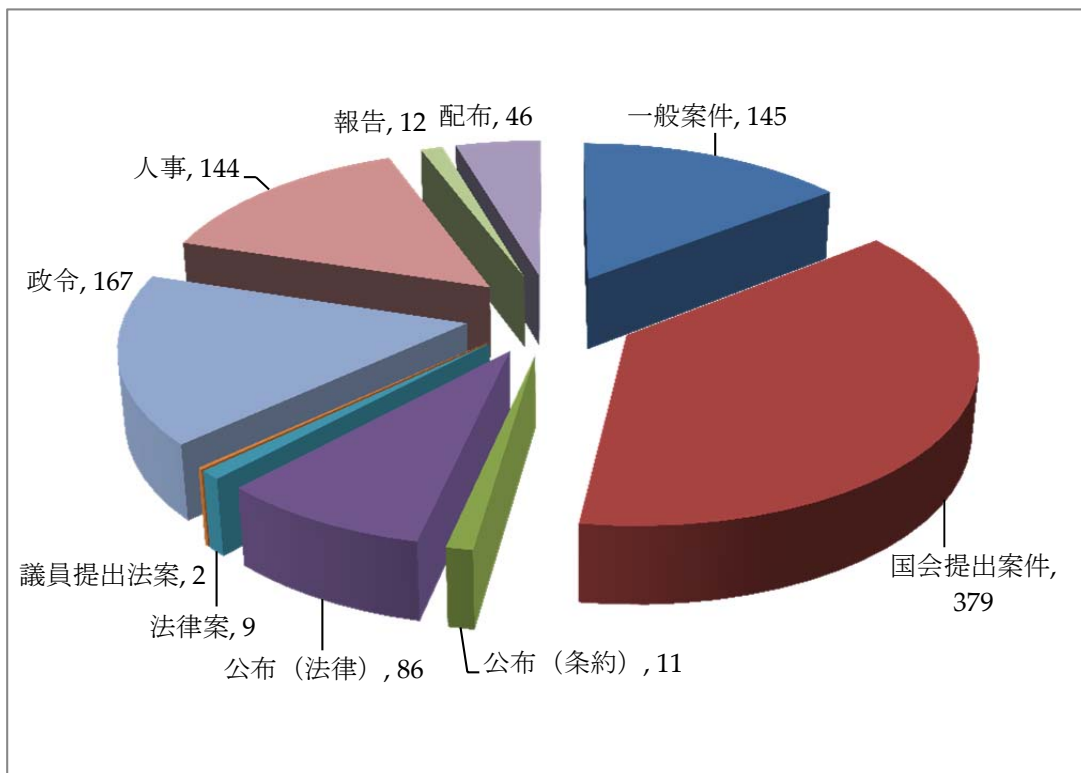
閣議案件は、前述の通り以下のように分類されています。公開されている案件から整理すると、各分類は以下のようなものになっています。

- 一般案件…いわゆる閣議決定を行う案件、恩赦の決定もここに含まれる
- 国会報告案件…国会への報告が義務づけられている案件、質問主意書の答弁
- 公布（条約）、公布（法律）…公布の決定
- 法律案…法案の決定
- 議員提出法案…内閣提出法案の修正案について国会に内閣が意見を述べる内容の決定
- 政令…政令の決定
- 人事…叙勲、任命、閣僚の出張の決定と期間中の臨時代理の指定
- 報告・配布…報告事項、配布資料

この案件分類ごとに件数をまとめたのが別表2です。50回の閣議でかかった案件は1,001件で、最も多いのは国会提出案件ですが、379件のうち327件は国会議員による質問主意書の答弁の決定です。集団的自衛権の容認の決定などは「一般案件」の中に含まれます。この一般案件が、閣議決定により決められる方針や基本計画、会議体の設置、基準などのいわば政策的判断を決定している部分です。

この閣議案件と開催時間の関係は、ほとんどないといえそうです。別表3が、閣議時間と閣議案件、そして案件の中には署名が必要なものとそれ以外がありますので、署名の必要なものをグラフにしたものです。明確な相関関係はないと言ってもよさそうです。6月27日は閣議の時間も長く、かつ案件も多いですが、国会会期末を迎えて質問主意書に対する決定が95件もあるためです。なお、国会会期中は質問主意書の答弁決定に加えて国会への報告提出案件も出てくるため、国会閉会中に比べて案件が多くなる傾向にあります。

別表2 閣議案件の概況 (2014年4～9月分)



(3) 閣議等の開催時間と閣僚の発言

閣議、閣僚懇談会ともに、原則として閣僚の発言は事前登録されています。閣議は録音されておらず、出席者も閣議・閣僚懇談会ともに閣僚の他は、官房副長官、内閣法制局長官が陪席しているだけです。閣議等の議事録は事前登録発言から作成されており、事前登録外の発言もありますが、この場合、官房副長官か内閣法制局長官のメモをもとに議事録が作成されることになっています。

議事録から49回の閣議、閣僚懇談会でどのくらい閣僚の発言があり、登録外の発言があったのかをまとめる以下ようになります(9月3日の閣議は発言の件数のカウントはしにくいため除外)。登録外の発言は、議事録の中で進行をしている官房長官に「他にご発言はありませんか」との言葉に呼応して行われた発言の件数をカウントしています。また、発言件数は閣僚が1回発言ごとに1件としていますが、司会の官房長官から「2件の発言がございます」とある場合は2件とカウントしています。

	発言総数	1回平均	登録外発言	1回平均
閣議	190	3.88	0	0
閣僚懇談会	77	1.57	24	0.49
計	267	5.45	24	0.49

発言0件は2回、1件が4回、2件が7回、3件が6回あり、4件が4回であり、閣議の半数が、発言数4回以下でした。事前登録外での発言は、すべて閣僚懇談会でのものでした。閣議、閣僚懇談会、事前登録外発言をまとめたものが別表4です。

発言が最も多かったのが7月25日で、閣議で13件、閣僚懇談会で4件の合計17件の発言があり、会議時間は24分でした。こ次いで多いのが8月29日の閣議で10件、閣僚懇談会で3件（うち2件は登録外発言）の13件で、会議の開催時間は24分でした。同じく13件の発言があった5月27日は、閣議の発言が8件、閣僚懇談会が5件（すべてが登録外発言）でした。閣僚懇談会は、大臣補佐官に関するQ&Aが官房長官と大臣の間にあったもので、会議時間は24分。発言数と閣議の時間については相関関係がそれなりに見られます。別表5の通り、発言件数が多いと閣議の時間は長くなる傾向にあります。4月1日は開催時間に比して発言数が多いですが、消費税の増税と「防衛装備移転三原則」が策定され、これに関して関係閣僚の発言があったためです。

(4) 議事内容の非公開

閣議等開催後、3週間程度で議事録が公表されますが、この公表時点でも公開できない案件は議事録から削除される運用になっており、該当部分は非公開情報であることがわかるように記載を加えることになっています。この記載に該当するものが、2014年4～9月の間の閣議等の議事録では見られませんでしたので、非公開とされている案件はないと理解されます。

5 若干の考察

防衛装備移転三原則、集団的自衛権の容認、特定秘密保護法の運用基準と、このところ意見が分かれ、かつ国のあり方に大きな影響を与えることは、常に「閣議決定」という言葉とともに私たちの前に現れてきました。

その閣議は、内閣の発足以来、非公開でかつ議事録を作成しないという慣行で運営されてきました。閣議等の議事録作成と公開について検討を行った「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」の「閣議議事録等の作成・公開制度の方向性について」（2012年10月24日）には、「閣僚同士の議論は自由に忌憚なく行われる必要があること、また、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、これを作成し公開することは適当でない」とされてきた。」との説明があります。

一方で、閣議については、署名案件に花押を書くサイン会とも称されてきました。この閣議とは一体何なのか。そんなに高度な政治的判断がその場で行われたり、自由な意見交換を行う場であるのか、ということは疑問に思われてきました。

議事録の作成・公表によって、閣議等がどのように運営されているのかを記録ベースで確認できるようになったことは大きな一歩です。一方で、公表された議事録を読

む限り、この場を非公開にし、議事録も作成してこなかったこと意味は理解しがたいところですが、時の政権や内閣によって閣議等の運営は異なるのかもしれませんが、発言の事前登録（＝各省庁によって作文されたものを閣僚が読み上げる）、登録外発言の少なさ、短時間の閣議等の開催時間と、セレモニーとしての場であって、実質的なことが閣議や閣僚懇談会で議論されているわけではないことは、これまで伝えられていた通りであります。

閣議決定とは、閣議で決定できるところまで行政機関内での調整が行われたという意味であることを、再確認させる実態と言えます。換言すると、閣議等の議事録が作成・公表されても、実質的な政策決定、政策形成のプロセスの公開ではないということでもあります。実際には、閣議決定に至るまでのプロセスの記録化、公開をしなければ、閣議決定の妥当性は検証できないところでもあります。

公文書管理法の行政文書管理ガイドラインによって、閣僚を構成員とする会議等の議事録作成等については以下の通り定められました。

「国務大臣を構成員とする会議又は省議については、法第1条の目的の達成に資するため、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、開催日時、開催場所、出席者、議題、発言者及び発言内容を記載した議事の記録を作成するものとする。」

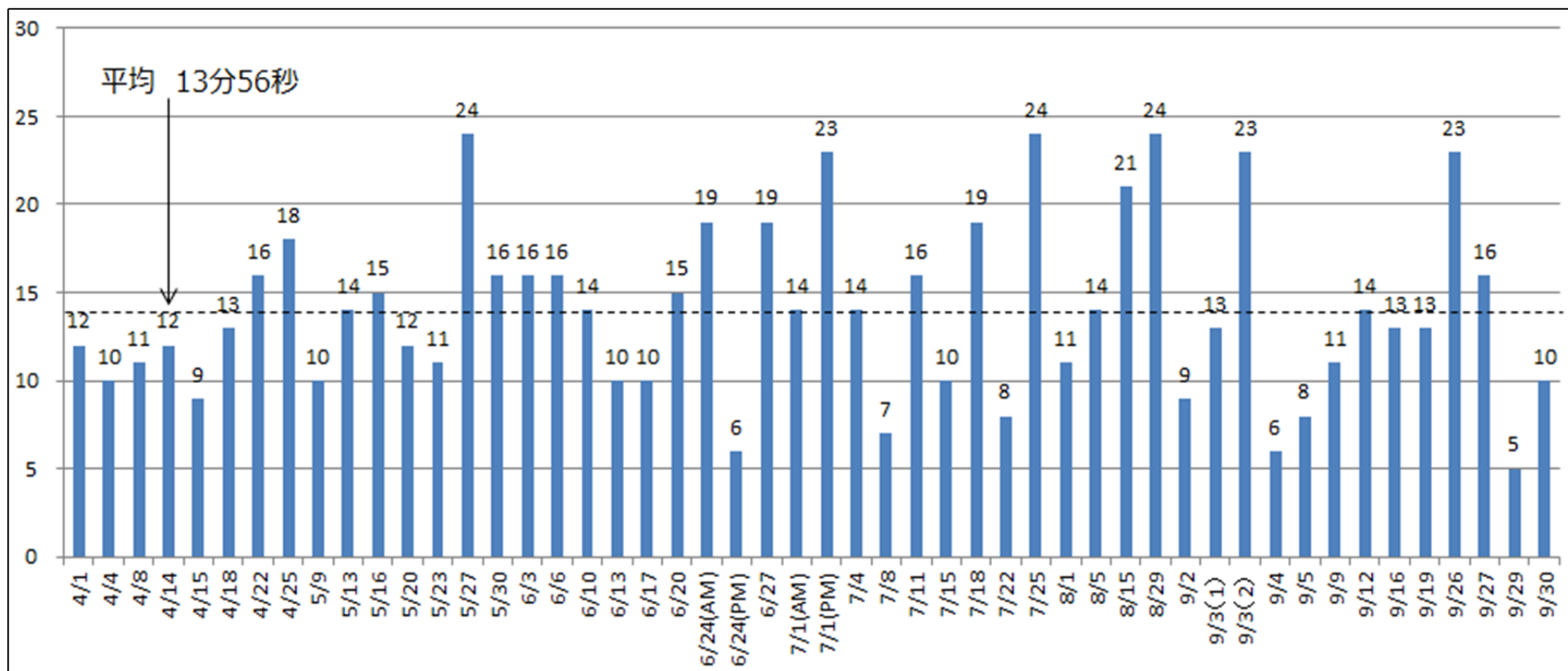
この議事録や資料等の公開、そしてさらに閣僚による会議の前段階の経緯の記録化、公開を進めていく必要があります。閣議でさえ議事録作成と公開を行っていることは、政府内で政策決定、政策形成のプロセスの記録化、公開を推進する上では重要な一歩ではあります。情報公開を求める活動を通じて、記録化の状況、情報公開の状況を具体的に明らかにし、改善、改革をしていく努力を市民の側も進めていく必要があります。

以上

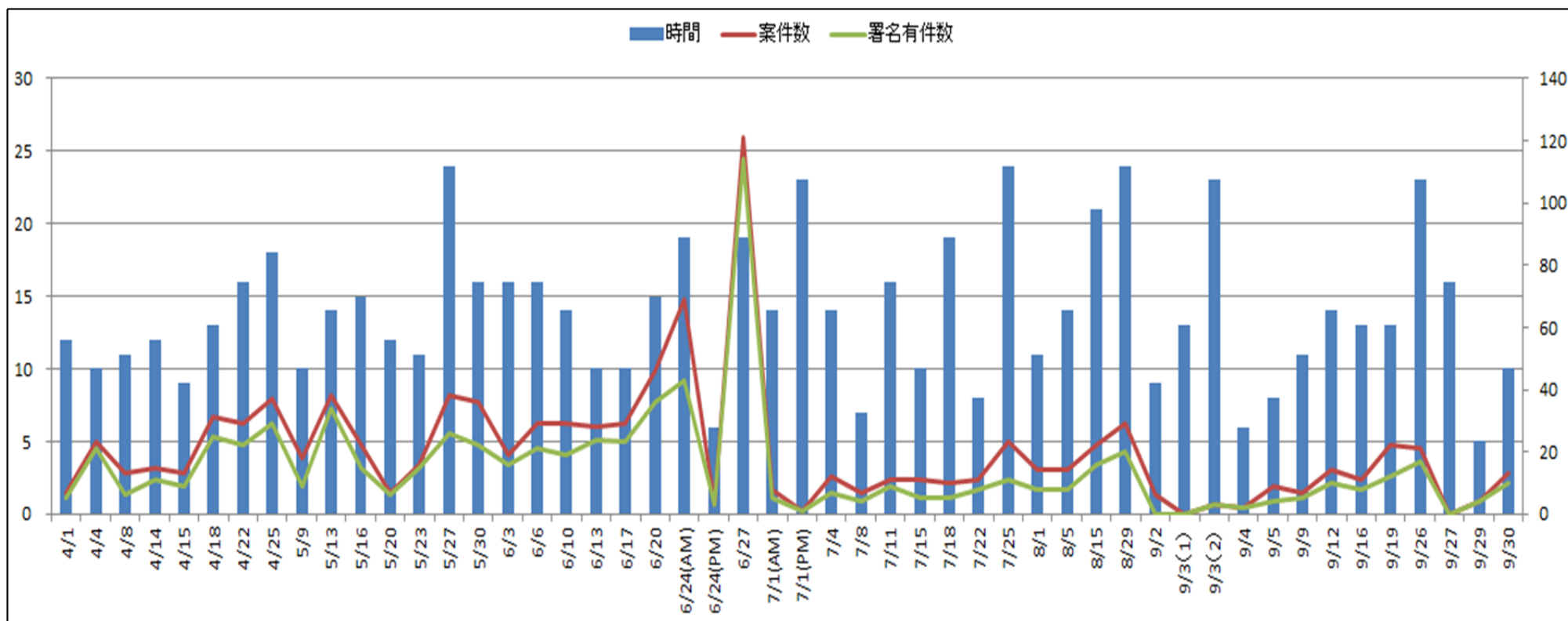
◆連絡先

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
〒160-0008 東京都新宿区三栄町16-4 芝本マンション403
TEL.03-5269-1846 FAX.03-5269-0944
E-Mail icj@clearing-house.org <http://clearing-house.org>

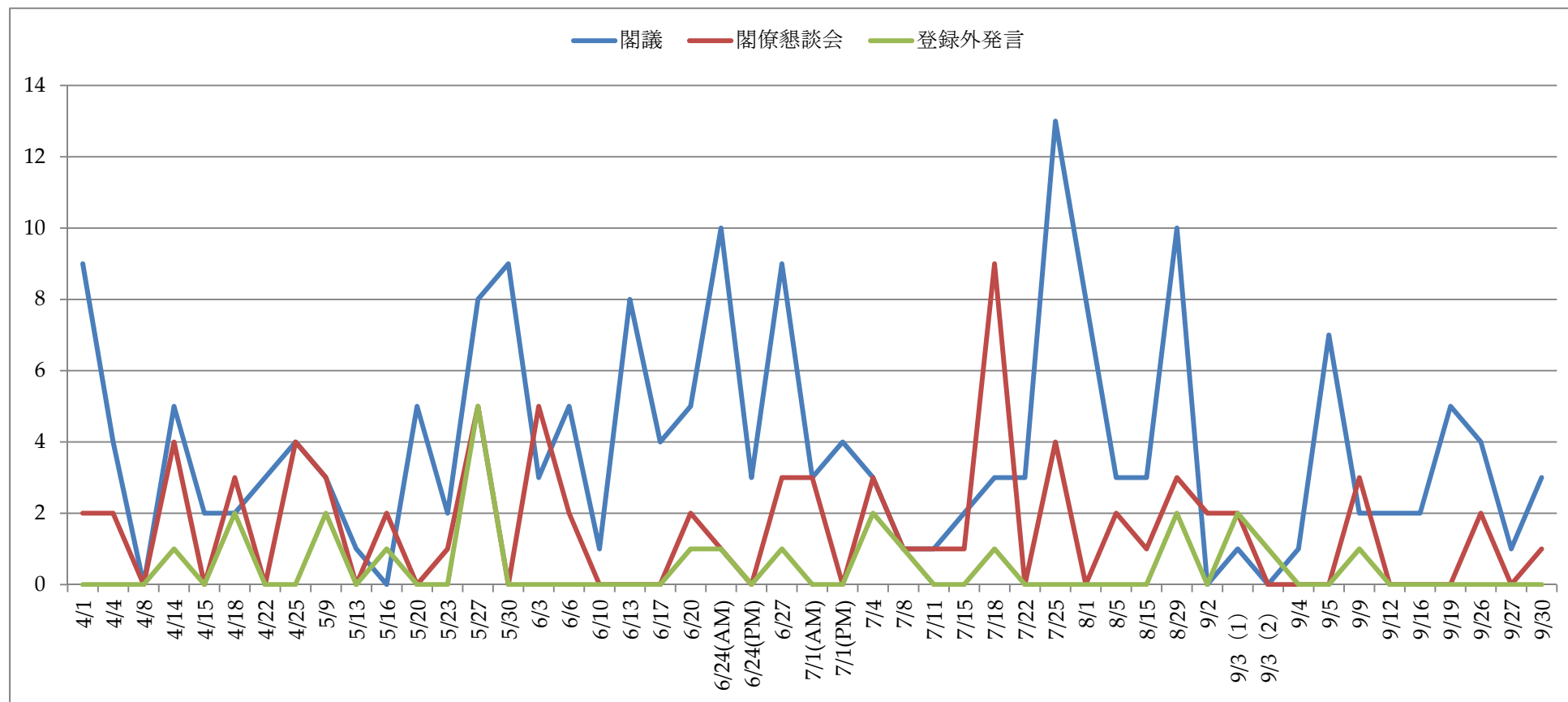
別表1 閣議等の開催時間と平均



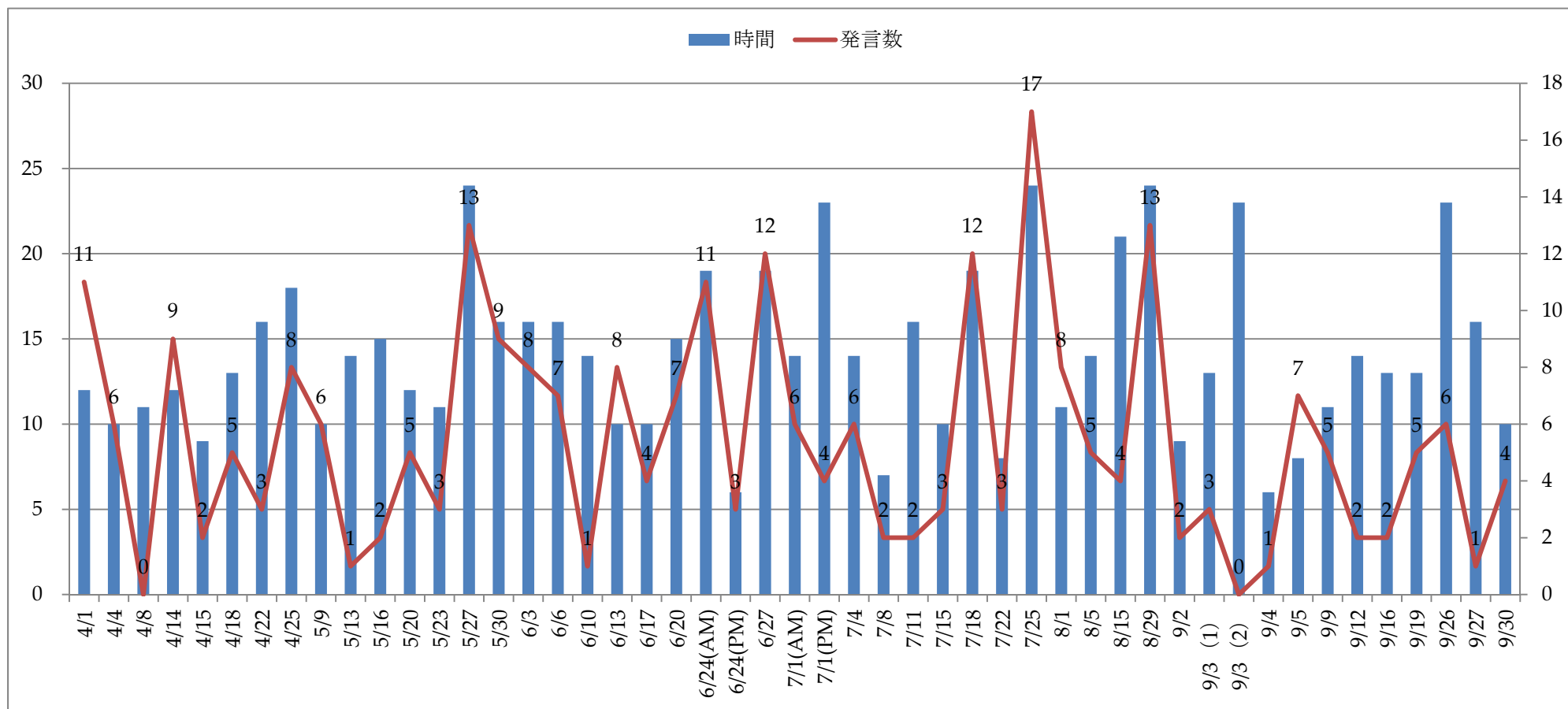
別表3 閣議等の時間と閣議案件数



別表4 閣議・閣僚懇談会の発言数



別表5 閣議等の発言数と閣議等開催時間



閣議・閣僚懇談会の開催状況

年月日	開始	終了	会議時間	一般案件	国会提出案件	公布(条約)	公布(法律)	法律案	議員提出法案	政令	人事	報告	配布	案件計	署名有	閣議発言	閣僚懇談会発言	登録外発言
20140401	8:22	8:34	0:12:00	1	2		1				2		1	7	5	9	2	
20140404	8:22	8:32	0:10:00	2	18			1			1		1	23	21	4	2	
20140408	8:24	8:35	0:11:00	2	5		1				4		1	13	6	0	0	
20140414	8:03	8:15	0:12:00	2	9		2			1	1			15	11	5	4	1
20140415	8:21	8:30	0:09:00	1	4		3	2		1	2			13	9	2	0	
20140418	8:18	8:31	0:13:00		17		4	1	2	3	3		1	31	25	2	3	2
20140422	8:03	8:19	0:16:00	7	8		2			5	6	1		29	22	3	0	
20140425	8:04	8:22	0:18:00	8	14		3	2		6	2		2	37	29	4	4	
20140509	8:04	8:14	0:10:00	4		1	3			4	3		3	18	9	3	3	2
20140513	9:22	9:36	0:14:00	3	29	1	1			2	2			38	34	1		
20140516	8:04	8:19	0:15:00	2	10		4				6			22	15		2	1
20140520	9:03	9:15	0:12:00	3	2					1	1			7	6	5		
20140523	8:21	8:32	0:11:00	3	6					4	3			16	15	2	1	
20140527	8:12	8:36	0:24:00	4	6		9			12	5	1	1	38	26	8	5	5
20140530	7:58	8:14	0:16:00	3	16	1	7			2	4		3	36	22	9		
20140603	8:24	8:40	0:16:00	3	12					2	2			19	16	3	5	
20140606	8:20	8:36	0:16:00		15		7			4	3			29	21	5	2	
20140610	9:17	9:31	0:14:00	3	12	1	7			4	2			29	19	1		
20140613	9:21	9:31	0:10:00	5	18		3			1	1			28	24	8		
20140617	7:52	8:02	0:10:00	2	15	1	4			4	3			29	23	4		
20140620	8:13	8:28	0:15:00		27		7			9	2	1		46	36	5	2	1
20140624	8:54	9:13	0:19:00	4	28	1	18			10	5	1	2	69	43	10	1	1
20140624	17:41	17:47	0:06:00	3										3	3	3		
20140627	10:01	10:20	0:19:00	9	95					11	2		4	121	114	9	3	1
20140701	10:02	10:16	0:14:00	4						2	1		1	8	5	3	3	
20140701	16:57	17:20	0:23:00	1										1	1	4		
20140704	10:03	10:17	0:14:00	3						3	5	1		12	7	3	3	2
20140708	10:00	10:07	0:07:00	4		1				1	1			7	4	1	1	1
20140711	10:00	10:16	0:16:00	2						7	2			11	9	1	1	
20140715	8:23	8:33	0:10:00	4							5		2	11	5	2	1	
20140718	9:42	10:01	0:19:00	2	1					2	4		1	10	5	3	9	1
20140722	10:22	10:30	0:08:00	4		1				1	4	1		11	8	3		
20140725	10:01	10:25	0:24:00	7	2	1				5	3		5	23	11	13	4	
20140801	10:01	10:12	0:11:00	1						5	4		4	14	8	8		
20140805	10:04	10:18	0:14:00	2						5	6		1	14	8	3	2	
20140815	10:03	10:24	0:21:00	5		1				11	3	1	1	22	16	3	1	
20140829	10:02	10:26	0:24:00	6	1					10	8		4	29	20	10	3	2
20140902	10:03	10:12	0:09:00	1							1	3	1	6	0		2	
20140903	12:01	12:14	0:13:00											0	0	1	2	2
20140903	19:19	19:42	0:23:00	3										3	3	—	—	1
20140904	15:02	15:08	0:06:00								2			2	2	1		

年月日	開始	終了	会議時間	一般案件	国会提出案件	公布(条約)	公布(法律)	法律案	議員提出法案	政令	人事	報告	配布	案件計	署名有	閣議発言	閣僚懇談会発言	登録外発言
20140905	9:58	10:06	0:08:00	2	3					1	3			9	4	7		
20140909	10:02	10:13	0:11:00	1						2	4			7	5	2	3	1
20140912	10:03	10:17	0:14:00	5		1				3	4		1	14	10	2		
20140916	10:02	10:15	0:13:00	3						4	4			11	8	2		
20140919	10:01	10:14	0:13:00	4	3					5	5	2	3	22	12	5		
20140926	10:03	10:26	0:23:00	2						12	6		1	21	17	4	2	
20140927	17:02	17:18	0:16:00											0	0	1		
20140929	9:18	9:23	0:05:00	1				3						4	4			
20140930	10:05	10:15	0:10:00	4	1					2	4		2	13	10	3	1	
計			11:37:00	145	379	11	86	9	2	167	144	12	46	1001	736	190	77	24