

公文書管理法と情報公開法から見る 政府と政治のアカウンタビリティ

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理事長

はじめに

1999年5月に情報公開法が制定され、2001年6月には公文書管理法が10年遅れて制定された。2019年は、それぞれ制定から20年、10年という節目に当たる。

この節目を前にして、情報公開法も公文書管理法も、その意義が良くも悪くも問われる問題に直面した。2017年に問題化した自衛隊日報問題、森友学園問題、加計学園問題であり、その後の働き方改革、外国人労働者受け入れに関する不適切な調査データ、毎月勤労統計の不正だ。

いずれも政治問題、政局的問題に直結する問題だ。しかし、それであるがために、モリカケ日報問題では、情報公開法や公文書管理法があることで政

治問題化した反面、政府が問題を行政の実務レベルの公文書の管理のあり方に矮小化することになった。また、調査・統計不正は、政府のアカウンタビリティと政策の質を高める議論につながらなかった。

本稿では個別の問題について詳しく論じないが、これらの問題は、情報公開法や公文書管理法の政策議論の中で、正面から向き合っただけでなかった本質的な問題を含んでいる。そこで、政府のアカウンタビリティと政治の責任という観点から、情報公開法と公文書管理法に関して何を課題として議論すべきかを述べてみたい。

情報公開法と公文書管理法の関係

公文書管理法と情報公開法は、車の両輪にたとえられる。いずれも行政文書により政府活動に関するアカウンタビリティが果たされる状態を目指し、政府に対する主権者の基本的権利として、政府が何をしているのかについて知る権利があることを基礎づけるものだ。行政文書が適切に作成・取得、管理されていなければ、開示請求権は実質化されないで車の両輪とされる。

諸外国では公文書管理法制が先行し、後から情報公開法が制定されている例が多いことから、日本で公文書管理が重視されていないことや、意識の低さを指摘する見解もある¹。

官僚組織では、公文書管理が法制化されてい

みき ゆきこ

横浜市立大学文理学部国際関係課程卒。大学在学中より情報公開法を求める市民運動にかかわり、その後事務局スタッフに。1999年7月の組織改称・改編にともなうNPO法人情報公開クリアリングハウスの設立とともに室長となり、2007年4月から理事、2011年5月から理事長。専修大学非常勤講師。情報公開・個人情報保護制度やその関連制度に関する調査研究、政策提案、意見表明、情報公開制度の活用を行うとともに、市民の制度利用のサポート、行政、議員に対しても情報提供や政策立案への協力などを行う。

共著に『高校生からわかる政治の仕組み 議員の仕事』(トランスビュー)、『社会の見える化をどう実現するか—福島原発事故を教訓に』(専修大学出版) などがある。

るか否かを問わず、文書主義の原則から何らかの文書管理は行われている。しかしそれが法的義務なのか、行政機関の内部的規律なのかでは、文書管理に関する責任が何に対するものかが異なるので、決定的な違いがある。日本では公文書管理法の制定は2009年であったが、実質的には情報公開法の制定によって今に至る公文書管理の基本的枠組みができ、一定の法的な義務は存在していた。

情報公開法が制定される前は、各行政機関がそれぞれ文書管理に関する規程を定め、文書の定義を設けていたため、何が管理の対象となる文書かもまちまちだった²。この状況を変えたのが、情報公開法だ。

情報公開法は、開示請求権の及ぶ対象文書の範囲を「行政文書」と定義し、政令で統一基準を定め、それに基づいて各行政機関に行政文書管理ルールを定めることを義務付けた。ここで「文書管理」から「行政文書管理」となり、情報公開請求の対象文書の範囲と法的義務として管理すべき文書の範囲が同じ公文書管理法につながる枠組みができた。それに追加的措置を加えて法制化されたのが、公文書管理法だ。

加計学園問題が浮かび上がらせた公文書をめぐる本質的な問題

そこで何が「行政文書」に当たるのか、行政文書として何を残さなければならないのか、行政機関にとっても外部から情報公開を求める立場からも決定的に重要となるが、同時にこれが、公文書管理にかかわるさまざまな問題が生じる要因にもなっている。加計学園問題では、まさにここが焦点になった。

国家戦略特区制度を使った加計学園による獣医学部新設をめぐる、特区制度を所管する内閣府と文科省の間の協議で、内閣府側が、「総理のご意向」「官邸の最高レベルが言っている」と発言したことを記録した文書が文科省から流出し、それを菅官房長官が「怪文書」と表したことで、公文書管理が問題になった。

加計学園問題は、政府や政治のアカウントビリティと直結する、公文書管理に関わる問題・課題が多数含まれている。課題を抽出すると、①行政文書か個人メモ化の線引き、②打合せ記録が文科省側にはあるが内閣府側にはない、③加計学園側の官邸訪問を記録しているはずの官邸訪問予約届を一日で廃棄し、首相秘書官など幹部への外部から接触が記録されていない、④首相が加計学園理事長と第二次安倍政権発足以来面会等をした回数を、フェイスブックと首相動静で確認して国会で答弁³などだ。

制度論として整理すると、行政文書の範囲、文書の作成義務の範囲、行政文書の保存期間の問題であるが、より重大なのは、政府内の高い政治レベルの活動記録が行政文書として残されていないという問題だろう。やや乱暴な整理だが、情報公開法や公文書管理法の議論は、政府内での政治レベルの活動やプロセスではなく、実務レベルにどうアプローチするが中心であったということだ。

官邸中心に政府が動き、幹部職員の人事をはじめ様々な面で政治の主導性が強まる中で、その政治を民主的にコントロールするためには、何をしたのかの記録が行政文書として残されている必要があるが、この問題にはあまり手が付かずにきた。

行政文書とアカウントビリティ

情報公開法で「行政文書」を定義し、①職員が職務上作成・取得した文書で、②職員が組織的に用いるものとして、③行政機関が保有しているものという3つの要件を定めている。

この立法趣旨は、「政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲で、開示請求の対象となる文書を的確に定める」ことであり、「当該行政機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する」とされている。また、該当しないものとして、「職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや職員の個人的な検討段階にとどまる資料等」⁴を挙げていた。

この定義について、情報公開法の検討を行った行政改革委員会行政情報公開部会の部長代理であった塩野宏は、「わざわざ『用いるものとして』と書いてあるのは、その人が忘れていったかどうか主観的なものは問わない。役所という公用物の中にそういうものが置かれてある以上は、それは組織的に用いるものとして見ざるを得ないということ」⁵だと述べている。さらに、情報公開法により「文書管理についてはそれこそ革命的な影響を与える」⁶とも述べている。

行政文書の定義が、政府活動のアカウントビリティの範囲と合致することをめざしたものであること、それが文書管理のあり方を大きく変えることになることは、共通認識として立法当事者にあったわけである。

一方で、情報公開法によって記録が作られなくなるのではないかと懸念も、当時から示されていた。長谷部恭男は「政府の活動の公開性が増し、細部にいたるまで批判にさらされる可能性があることが、リスクを回避して安全策に退行する事なかれ主義を助長」するおそれを指摘し、「政策形成過程を記録として残すことが意図的に抑制されることで組織としての活動の『記憶』が失われ、一貫した意思決定が困難となるおそれもある。また、制度の間隙をぬって、会議の前の準備会、帳簿と別の裏帳簿、正規の機関と異なる私的組織の利用といった抜け道が拡大する可能性がないわけではない」⁷と指摘した。

政府のアカウントビリティのための制度が、アカウントビリティを低下させる方向に作用する危険性は立法当時から指摘されていたわけだが、残念ながらその通りの展開になっている感は否めない。

例えば、情報公開法の施行を前に、「政策を決める過程で誰がどこにどんな根回しをし、ときの首相や与党幹部が何を言ったか。それに対して事務方はどう対応したか」を实名入りで記録した「白表紙」を全部捨て、政治家も「自らの発言が公になることを恐れ、首相官邸での打ち合わせの時にメモを取ろうとすると『メモをとるな』としかられることが増え」、「どうしても残したいときは手帳にちょっと書いて

おく程度になった」⁸などの証言が、報道されている。

こうした問題を是正するものとして、行政文書の定義の見直しと、公文書管理法4条の定める「文書作成義務」が注目され、強調されることになる。

行政文書の定義を見直しても解決しない問題

行政文書の定義の見直しとは、「組織的に用いるもの」という要件を削除し、職員が職務上作成・取得したものはすべて行政文書とすべきという意見だ。筆者自身は、実際の管理場面を想定すると、実質的に機能させるのが難しいという立場から、必ずしもこの議論に現在は与しているわけではないが、個人メモか行政文書かの線引きや、いかに行政文書とさせないかに血道をあげるような実態があり、原因を定義に求めるなら、こうした議論もあるだろう。しかし、職員が作成・取得した文書すべてを行政文書にすれば問題が解決するというのは形式的で懲罰的な議論で、政府のアカウントビリティをどう高めるかという議論から外れると思われる。

加計学園問題、そして前述の記事の内容を踏まえると、打合せ等に参加をしていた人々はその場の内容を情報として共有し、それをもとに業務を行っているにもかかわらず、その情報を記録しない、あるいは記録しても個人メモとして組織の記録・記憶にしないことに課題がある。その原因に、政治的な意向や行政組織の運営方法があるならば、記録を残さない政治や政府の正当性が厳しく問われる、民主的サイクルと健全な緊張関係を作ることが重要だ。政府や政治のアカウントビリティのレベルは、健全な緊張関係が成立している度合いに左右される側面があると考えべきだろう。公文書管理法や情報公開法だけで解決する問題ではないことは明らかだ。

文書の作成義務をめぐる政治的な干渉

この記録を残さないという政府運営のあり方に

ついて、前述の通り文書作成義務からは是正を求める議論もあるが、モリカケ日報問題を受けた行政文書管理ガイドラインの改正では、総合的にみると政府と政治の関係の健全化とは逆方向に向かうものになった。

公文書管理法は、意思決定に至る過程と事務事業の実績を合理的に跡付け、検証できるよう文書の作成義務を課している。法施行後の2011年末、東日本大震災と福島原発事故に関する政府対策会議の議事録未作成が問題になり、この問題を受けて、災害時等の議事録は文書の作成義務の範囲に含まれることをガイドラインに明示し、併せて審議会等については発言者及び発言者名を含む「議事の記録」を作成もこの義務の範囲とした。また、この議論から、明治の内閣制創設以来一度も作成されたことのなかった閣議の議事録を作成し、公開することにもなった。

この辺りの議論までは健全で前向きだったが、主に加計学園問題を受けたガイドラインの改正内容は、一見前向きだが問題の多いものになった。問題の発端が、「総理のご意向」などと書かれた文科省文書の流出であり、この内容などを記録した文科省文書自体が正確性を欠き、かつ、個人メモとして管理すべきものが間違っ行政文書として保存されていたため問題が大きくなったというのが政府の基本認識で、これへの対策が課題とされた。

そこで、同じ問題が起らないようガイドラインが結果的に官邸主導で改正されている⁹。改正の内容には、内閣府側に打合せ記録がなかったことは問題があったので、政策立案や事業実施に影響を与える打合せ等については打合せ記録の作成が、文書の作成義務の範囲に当たることを明示。ただし、内容の正確性を期すため、内部では文書管理者(課長級)の確認を義務づけ、打ち合わせの相手方にも内容を確認することを原則とする手順を設けた。打ち合わせの相手方には、他省庁や政治家、関係団体などがすべて含まれる。また、行政文書として保存する場合も文書管理者の確認を経るという手順を追加した。

結果的に、記録を残す打ち合わせか否かという

判断、相手方に確認をする場合はどこまで記録に残すかという判断を都度、行政の実務レベルで行う必要が出てくるので、そのレベルで責任が引き受けられる範囲しか、打合せ内容が記録されない状況が強化されることが懸念される。特に、政治家との関係の影響は深刻なのではないだろうか。

ガイドラインは実務レベルを縛るものとして機能しているので、この問題を解決するには、政治レベルの活動が記録されることは、政治の責任として当然引き受けるべきものという意味が明確であるか、記録がないことで正当性が問われる状況が存在している必要がある。しかし、政治的には記録内容をよりコントロールしやすくする手順を設けたわけである。政治的メッセージは明確だ。

政治が記録される責任を引き受けない 政治に未来はあるのか

こういう環境の中で、公文書管理法や情報公開法をどう健全に機能させるには多くの課題があるが、特に強調しておきたいのは、政治レベルの記録をどのように残させるかという問題だ。

毎日新聞が、官邸が首相と各省庁幹部の面会記録を作成せず、資料の原本は各省庁にあるのですぐに廃棄していること、一方の各省庁も面会記録を作成しておらず、資料も保存しているところとすでに廃棄済みのところがあることを報じた¹⁰。また、NPO法人情報公開クリアリングハウスの情報公開請求で、多くの省庁で大臣の日程表を即日ないし極めて短期間で廃棄していることが分かった¹¹。

首相や大臣が、誰と会い、どのような報告や情報を得て、何を言ったのかというのは、権力の活動として記録されておくべきものだ。特に、首相や大臣は具体的な指示等はしなかったとしても、そこに報告したこと自体に意味がある、何をいつ知り得ていたのかは政治的な責任として極めて重要なことだ。

しかし、そうした基本的な記録が残されておらず、残すような政治も政治的にはなされていない。首相や大臣という立場を預かった政治家が、何をしたのかは個人の問題ではなくその立場に対する責任

であるが、行政文書の実態を見るとそのような認識を欠いていると言わざるを得ない。この問題は現政権の問題ではなく、ずっとそのように政治システムが動いてきたということだと理解すべきだろう。

本来は、政治的正当性が問われ、厳しい評価が選挙などを通じて示されることが、民主主義の基本であるべきだが、そのようなことも問われずに来た結果でもあろう。公文書管理法や情報公開法は、あくまでも手段であって目的ではない。手段をどう機能させるかは、政府や政治のあり方と直結している。今は、この問題にも向き合わなければならない。■

《注》

- 1 例えば、小谷允志『文書と記録のはざままで』（日外アソシエーツ、2013年）10-13ページ
- 2 「文書管理に関する調査結果」（1995年12月

- 行政改革委員会事務局)
- 3 2018年5月23日衆議院厚生労働委員会
- 4 行政改革委員会「情報公開法要綱案の考え方」1996年12月
- 5 奥平康弘・塩野宏「対談 情報公開法制定に向けて」（『法律時報』1997年1月69巻1号 通巻848号）12ページ
- 6 同8ページ
- 7 小早川光郎編著『情報公開法—その理念と構造』（ぎょうせい 1999年）16ページ
- 8 朝日新聞「対策のたびに公文書が消えていく きわどい案件は私文書に」2018年7月20日
- 9 行政文書管理ガイドラインの改正経緯と政治の関係については、三木由希子「政策見直し議論の論点設定の透明性・公開性—公文書管理法の場合」（『時の法令』2018年5月15日 No.2049）
- 10 毎日新聞「首相の面談記録『不存在』 対省庁幹部1年未満で廃棄」2019年4月14日ほか
- 11 詳しくは情報公開クリアリングハウスのレポート「大臣の日程表が即日廃棄 公的な記録に残らない大臣の日々の動向」を参照 <https://clearing-house.org/?p=3012>

