

公文書の“保存”と“公開”の両立を求めて

井上 正也

成蹊大学法学部教授

抜本改革なき再発防止策

近年、公文書管理をめぐる相次ぐ不祥事が耳目を集めている。南スーダンPKO日報問題は、廃棄されたはずの日報が省内に現存しており、発覚を恐れた自衛隊上層部が証拠隠蔽を指示したことから、最終的に防衛大臣の辞任にまで発展した。また森友問題は、首相夫人の国有地売却への関与をめぐる、財務省が交渉過程を記した文書の存在に関して虚偽説明を行い、さらに売買をめぐる決済文書の内容を書き換えて国会に提出したことが大きなスキャンダルへと発展した。

これらの不祥事は、公文書管理法の制定から10年が経過して、公文書管理のあり方を改めて問うことになった。怪我の功名であったのは、これらの事件を通じて、公文書管理の重要性が改めて世論に注目された点である。公文書管理問題が時の政権を窮地に陥れるなど20年前にはとても考えられなかったことであろう。

いのうえ まさや

神戸大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士（政治学）。専門は日本政治外交史。神戸大学大学院法学研究科専任講師、香川大学法学部准教授を経て現職。

著書に『日中国交正常化の政治史』（名古屋大学出版会、サントリー学芸賞・吉田茂賞受賞）、『戦後日本のアジア外交』（共著、ミネルヴァ書房、国際開発研究大来賞受賞）など。

とはいえ、残された課題は山積している。今回の不祥事を踏まえて、政府がとった再発防止策は、特定機密の監視を行う独立公文書管理監に文書管理状況をチェックさせ、公文書監察室を新設するというものであった。また公文書の重要性に対する職員の意識改革を促し、監視体制を強めて文書管理の改善を図る方針も示された（『朝日新聞』2018年7月21日）。

しかし、これらの再発防止策は問題の抜本的解決を導くのであろうか。瀬畑源氏も指摘するように、今回の防止策は、森友問題における文書改竄の責任を、組織ではなく官僚個人に負わせるものであった。すなわち、文書改竄の背景にあった制度や組織風土の問題には手をつけず、規制や罰則強化を通じて、官僚個人に負担と責任を負わせて収束を図ったのである（瀬端 2019）。

実のところ、公文書管理制度をめぐる問題のボトルネックは霞ヶ関の慢性的な人員不足である。行政の拡大に伴って公文書数も増大し、公文書管理問題への関心が高まっているにも関わらず、国家公務員の総定員が法律によってしばられているため、文書管理を行う部局には十分な人員が割かれてこなかった。前述した公文書監察室についても、当初は省庁横断で文書管理を監視するポストの新設が検討されていたが、組織の肥大化を懸念する声もあり、結局は既存の独立公文書管理監が担うことになったという（『朝日新聞』2018年7月21日）。

しかし、人員増なしに規制や罰則だけを強化して

も適切な公文書管理が行われるかは疑問である。なぜなら、官僚が公文書の定義を狭く解釈することによって、記録を公文書として残さないなどといった抜け道をとれるためである。もちろん、新たに発足した公文書監察室は、こうした事態を回避すべく、全省庁を対象に文書作成や保存の仕方が規則に則っているかの確認を開始している。だが、上に政策あれば下に対策ありである。強力な権限をもった「公文書管理庁」の発足や文書管理に携わる人員の増員など抜本的改革が図られない限り、抜け道的な対策が繰り返されるのではなかろうか（『朝日新聞』2018年9月5日）。

情報公開法をめぐる混乱と 公文書管理法制定へ動き

公文書管理法の制定までは長い道のりであった。筆者が専門とする日本外交史分野に引きつけて論じると、情報公開法が施行される以前の2000年代初頭までの戦後の日本外交史研究は、日米関係はおろか日中関係や日韓関係についても、米国や英国の公文書館に保存されている外交文書に頼る他なかった。自国の外交を研究するために、遠い他国の外交文書を見る必要があったのである。

もともと、他官庁に比べれば外務省は情報公開に消極的であったわけではない。戦後期の外交文書に関しては、1976年から原則30年が経過した文書を公開する「外交記録公開」が開始され、第1回から第21回（2008年12月）まで約12,000ファイルが公開されている。だが、開示された記録は今日のそれと比べれば質量共に乏しく、しかも日米安保条約など重要な外交交渉のファイルはほとんど含まれていなかった（井上 2017）。

積極的であった外務省からしてこの状況であるから後は推して知るべしであろう。大蔵省（財務省）や通商産業省になると史料の公開状況はより深刻であった。『昭和財政史』や『通商産業政策史』などを編纂するために用いられた史料を除けば、一次史料にはほとんどアクセス不可能であり、外部に流出した内部参考用の口述記録に頼るほかない有様

であった。

こうした霞ヶ関の閉鎖的な体質は世論から批判的となってきた。とりわけ、マスメディアは「知る権利」を掲げて、国際的な潮流に合わせた情報公開の拡充を求めてきた。こうした批判もあって、公文書を取り巻く状況は、21世紀に入ると変化を迎える。まず、1990年代から進められた行政改革の流れのなかで、2001年4月に情報公開法が施行された。各省庁に保管されていた行政文書への開示請求を行うことで、これまでアクセス不能であった公文書を入手することが可能になったのである。

しかし、公文書管理法に先だって情報公開法が制定されたことは大きな問題を引き起こした。公文書管理は依然として各省庁の手に委ねられていたために、情報公開請求が行われても「不存在」とされる事例が少なくなかった（岡本 2012）。さらに当時は文書廃棄に対する罰則が存在しなかった。そのため、情報公開法施行前に各省庁が史料の廃棄を行ったり、ファイル名を意図的に書き換えて情報公開請求を困難にしたりする例が見られたという。

実際、2009年に民主党政権下で、日米関係における「密約」問題の調査が行われた際、本来、外務省で保管されているべき重要文書が行方不明になっている点が問題となった。省内に設けられた「外交文書の欠落問題に関する調査委員会」が調査を行った結果、情報公開法施行前に組織的に文書整理が行われ、課室単位で組織的に用いられていない文書、決裁未了の文書、草稿段階の文書、重複文書等、相当量の文書が廃棄されていたことが判明した。こうした組織的な文書整理は手続きに則ったものであったとはいえ、調査委員会は、情報公開法施行前の極めて短期間に、本来の業務と並行して行われた整理作業の中で、不用意な文書廃棄が行われた結果、いわゆる「密約」関連文書を含む重要文書が失われた可能性を排除できないと結論づけている（外務省 2010）。

情報公開法によって新たに生じた課題は、何が公文書にあたるのかという定義の問題である。情報公開法施行後、各省庁の有する行政文書は、国民の開示請求に応じて原則的には公開する必要が

生じた。そのため、それまで各省庁で個別に管理されていた文書管理を改めて統一的なルールで運用するための公文書管理法の制定が求められるようになったのである(瀬畑 2019)。

この公文書管理法の制定を積極的に後押ししたのは福田康夫元首相である。小泉政権の内閣官房長官であった福田氏は、2003年に「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」を立ち上げ、その後も国会議員に呼びかけて「公文書館推進議員懇談会」を結成するなど公文書問題について精力的に活動した。そして、2007年9月に福田康夫政権が発足すると、ただちに議員懇談会に提言を出すように働きかけ、さらに関係省庁連絡会議も設置し、公文書管理法の制定に向けた大枠の流れを作った。この頃、年金記録問題、C型肝炎感染者リスト放置問題、海上自衛官の航泊日誌の誤廃棄問題など公文書の不適切管理を原因とする不祥事が相次いだことも政治的に大きな後押しとなった(瀬畑 2011)。

かくして、2009年7月に公文書管理法は公布され、準備期間を経た後、2011年4月から施行された。同法はこれまで各省庁がばらばらに行っていた公文書管理について、全省統一的な規定を設け、レコード・スケジュールを一元的に管理するなど先進国でも例を見ない厳格な管理規定が定められた。なお、外務省ではこれに先立つ2009年2月、これまでの「外交記録公開」に代えて、新たに「要公開準備制度」を導入している。作成から30年が経過した外交文書を外交史料館に順次移管し、利用者から請求を受けたファイルを審査した後に一般公開する制度である。公文書管理法の施行後は、これらの外交史料館に移管された外交記録が「特定歴史公文書」に指定されている(高橋 2014)。

広がる公文書の「不作成」

以上に見るように、情報公開法から公文書管理法の制定に至る歴史は、国民の「知る権利」の拡大のプロセスであり、公文書管理の理念は、平成期の行政改革と歩調を合わせながら着実に国民の間に

浸透してきた。

しかしながら、公文書管理法の制定から10年が経過して、前述した様々な運用上の問題も浮き彫りになっている。これらの問題を踏まえて筆者が懸念しているのは、公文書の“保存”と“公開”をいかに両立させるかという問題である。松岡資明氏も指摘しているように、情報公開法と公文書管理法は、国民の「知る権利」を確保するための両輪である(松岡 2011)。情報公開法が国民の「知る権利」を直接的に担保するものであるとすれば、公文書管理法はこの情報公開法を裏書きし、国民の共有財産ともいえる公文書を適切に保存するという役割を担っている。

だが、これらの二つの法律は重点が異なっていることも事実である。情報公開法は、国の行政機関が保有する資料の“公開”を目的とした法律であり、現在進行形で政府が行っている業務を国民が監視するという民主的統制に主眼が置かれている。これに対して、公文書管理法は、行政機関における意思決定に至る政策過程を合理的に検証できるように各官庁が作成した公文書を適切に“保存”することを目指した法律である。

これらの二つの法律は、広義においては国民の「知る権利」を確保するために不可欠であるが、一方で公文書の“保存”と“公開”はトレードオフの関係になることもある。行政における政策決定の過程をありのままに記録すれば、“公開”には一定の制限を課さざるを得ない。物事の性質上、直ちに公開しては行政に支障を及ぼし、公益を損ねることになりかねないからである。他方、あらゆる公文書が近い将来に公開されるという前提に立てば、官僚たちは自らを守るために機微な内容を公文書に残さなくなり、公文書の“保存”という観点からは大きな支障をきたす結果になろう。

近年の公文書管理をめぐる問題は、後者の問題が顕在化してきているように見える。例えば、公文書管理のガイドラインでは、他省庁や民間企業との協議内容を議事録に残す際は、原則として相手に内容を確認することとされている。これによって、議事録はありのままの記録ではなく、互いに都合の悪

い発言部分は削られる可能性が高まった。

さらに機微に触れる内容を協議記録に残さない措置もとられている。経済産業省は、省内外で行われた打ち合わせや折衝の記録については、個別発言まで書く必要はないという方針を内部文書で示したという（『朝日新聞』2018年09月04日）。一方、内閣官房長官は、首相が省庁幹部と面談した際の記録は、官邸では作成せずに、政策を所管する省庁が作成するとしている。両者の主張を合わせて見ると、首相との省庁幹部との詳細な面談記録は残さないと言っているに等しい（『朝日新聞』2019年6月4日）。協議内容が記録として残り、それが情報公開で開示されることを恐れて、政策決定のプロセスが分かる公文書を最初から作成しないという公文書管理法の趣旨から逸脱した方針がとられているのである。このままでは将来、公文書が公開されても、政策決定の検証がほとんど不可能であることは目に見えている。

こうした省庁の対応を官僚機構の変わらぬ秘密体質として批判することはたやすい。しかし、規制の強化や研修を行って官僚のモラル向上に期待するだけでは根本的な状況の改善は見込めないであろう。前述したように、公文書管理組織に強力な権限を与えたり、公文書管理を担当する人員を強化したりするなどの抜本的な改善策が必要なのではなからうか。

また官邸主導が強まり政官関係のバランスが大きく変化した昨今、官僚が作成した公文書が当面

の公開を免れ、作成者も保護される枠組みも必要であろう。情報公開法の意義を否定するわけではないが、公文書管理法が本来目指したのは、作成された公文書が、30年などの一定期間を経た後に公開され、国民の検証を可能にすることであつたはずである。政治的な機微な内容を含んだ文書が、作成から間もなく政局的思惑から暴露され、作成した官僚個人が責任を問われるようでは、官僚を萎縮させるだけであろう。現在起こっているのは公文書管理制度の建前を維持するために、逆に公文書が作成されないという本末転倒の事態である。我々は公文書管理のために何が必要かを冷静に判断する必要がある。公文書を適正に管理することが、官僚たちの身を守り、ひいては彼らにとって利益になると認識されるようになれば、自ずと適切な公文書管理が行われるようになるはずである。■

《参考文献》

- 井上正也（2017）「外交文書公開の現状と課題」『歴史学研究』960号
- 岡本信一（2012）「公文書管理法の制定の意義と施行後の課題について」『アーカイブズ』48号
- 外務省（2010）「外交文書の欠落問題に関する調査委員会調査報告書」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pdfs/ketsuraku_hokokusyo.pdf: 2019/6/17）
- 瀬畑源（2011）『公文書をつかう』青弓社
- （2019）『公文書管理と民主主義』岩波書店
- 高橋和宏（2014）「外交記録公開の現状と課題」（<https://sites.google.com/view/databasejdh/home>: 2019/6/17）
- 松岡資明（2011）『アーカイブズが社会を変える』平凡社

