

政治主導に対応した 情報公開とアカウンタビリティ

南 彰

新聞労連委員長

日本においては、平成の30年あまりを通じて、「政治主導」「官邸主導」という意思決定の仕組みづくりを進めてきたが、意思決定に伴う国民に対するアカウンタビリティを担保する改革が遅れている。権力者にとって都合の悪い公文書は改ざん・破棄されるという異常な事態まで起きている。監視するメディア側の意識改革を含めて、アカウンタビリティの仕組み作りが急務だ。

消された報告書

「この報告書はもうないわけですから。なくなっているわけですから」

2019年6月12日。自民党の森山裕国会対策委員長は、野党が求める予算委員会での集中審議を拒否する理由を記者団に説明するなかで、金融庁の審議会のワーキンググループがまとめた報告書をなきものにした。

みなみ あきら

1979年神奈川県生まれ。2002年に朝日新聞社入社。仙台総局、千葉総局を経て、2008年から東京政治部・大阪社会部で政治取材を担当。2018年9月から新聞労連に出身し、中央執行委員長を務める。マスコミ関連労組の集まりである「日本マスコミ文化情報労組会議」の議長も兼ねている。

著書に『報道事変』（朝日新書）。共著に『安倍政治100のファクトチェック』（集英社新書）『ルポ・橋下徹』『権力の背信—森友・加計学園問題スクープの現場』（朝日新聞出版）など。

存在すら否定された報告書は、同年6月3日に公表されたばかりの「高齢社会における資産形成・管理」だ。今の高齢夫婦世帯は平均で、毎月の支出と年金などの収入の差額5万円を資産の取り崩しで賄っており、30年で2千万円が必要になることが記されていた。21人の有識者が委員となり、9カ月間に計12回議論を重ねてまとめられたもので、事務局を務める金融庁のほか、財務省や厚生労働省、国土交通省、消費者庁、日本銀行もオブザーバーとして議論に参加していた。

ところが、公表後に「(公的年金が)『100年安心』がウソだったことだ。自分で2千万円をためるとはどういうことか」などと野党から批判の声があがると、「政府の政策と全然違うから」という理由で、政府は受け取らないと表明した。

『2000万円不足する』という試算は、厚生労働省が金融庁のワーキンググループに示していた。同様の記述は2月の厚労省の社会保障審議会の資料にも明記されている。政府見解ではないと強調しているが、整合性は」

政府のスポークスマン、菅義偉官房長官は翌13日の記者会見で追及を受けたが、こう突っぱねた。

「厚労省から家計調査の平均値として、高齢者世帯の収支差額が5万5000円となっているとの説明を行ったことは事実であります。しかし、報告書に盛り込まれた30年で約2000万円の金融資産の取り崩しが必要というのは、このワーキンググループ独自の意見」

こうしたワーキンググループの報告書で浮かび上がった老後の生活資金を支える公的年金の現状を把握するうえで重要なのが、年金の給付水準の長期的な見通しを示す財政検証だ。前回（2014年）は6月初めに公表されていた。7月に予定されている参院選の前に議論の前提となるデータが示されるのか問われたが、安倍晋三首相は「政治的に出す、出さないということではなく、厚労省でしっかり作業が進められている」（6月10日参院決算委員会）と公表時期に言質を与えなかった。

6月14日の衆院財務金融委員会に出席した金融庁の企画市場局長は、政治が決めた方針に従って報告書の打ち消しと謝罪に徹した。

「高齢者のライフスタイルはさまざまだ。意味のない数字を掲げ、ミスリードをした」

「世間に著しい誤解や不安を与えた。配慮を欠いた対応でこのような事態を招いたことを反省し、深くおわび申し上げます」

政治的に狭まる公文書

いま、役人にとって意思決定プロセスを文書に残すことがリスクになっている。

加計学園問題がその典型だった。

安倍首相の友人が理事長を務める学校法人の獣医学部新設をめぐる、「総理のご意向」などと記された文部科学省の文書の存在が2017年5月に報じられたが、菅官房長官は「怪文書のようなもの」と否定した。前川喜平・元文部科学事務次官や現役官僚の告発が相次ぐなか、政府は1ヵ月後にようやく存在を認めたが、同年7月4日に松野博一文部科学相（当時）が行った戸谷一夫・事務次官（同）ら関係者に対する処分理由は驚くべきものだった。

「文書の取扱いに関わる事務が総体として曖昧であったということに関して、事務管理の責任者である3名に関して嚴重注意をした。（中略）これまで個人の備忘録的な文書の取り扱い、また行政文書として共有すべき取り扱い等が明確に規定されていない部分があるということに対して、事務管

理に対しての注意をしたという趣旨でございます」

「まず、作成者個人の意識として、ヒアリングを通して個人の備忘録的なメモとして作成したということもございました。行政文書であるかどうかということに関しては、個々精査が必要であるというふうに思いますが、本来、個人メモとして保管している、また使用すべきものが、共有ファイルに入れたことによって共有ということになったということもあるかと思えます。それらの運用の線引きを明確に、今後していかなければならないという趣旨でございます。（中略）共有フォルダに入れるべき文書、また個人として、使用する文書等々に関して、明確にしていきたいと思います」と考えております」（同月7日の記者会見）

責任は文書をすぐに開示しなかったことではない。共有フォルダやメールで共有していた一連の文書が「個人メモ」と位置づけられ、その保管方法が不適切と見なされたのである。

情報公開法や公文書管理法では、「行政文書」の定義を「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」と定めている。本来は、「組織内での共有」など利用のされ方によって「行政文書」であるか否かを判断するものであり、作成した当事者の認識が「個人メモ」であるか否かを問うものではない。松野氏が示した処分理由は、利用のされ方を無視し、作成者側の認識を持って、「個人メモ」と位置づけることができるという組織的な指示をしたに等しい。情報公開請求の対象から外すことができる。情報公開法を骨抜きにする極めて危険な内容だった。

加計学園問題をめぐっては、いったん開示された文書が非開示になることも起きた。

愛媛県今治市が国家戦略特区に申請する直前の2015年4月2日、市職員らが官邸を訪問した際の記録だ。1年がかりの報道機関や野党の追及によって、柳瀬唯夫首相秘書官（当時）が加計学園、愛媛県、今治市の担当者と面会し、獣医学部新設に関してやりとりしていたことを認める端緒になった文書だ。

今治市は2016年11月、市民が情報公開請求したときは、特区担当の市職員が首相官邸を訪問した出張記録や、開学時期の方針が公表される3ヵ月前の2016年8月に市が作成した「2018年4月開学」とするスケジュール表などを一部黒塗りで開示していた。

ところが、官邸が加計学園を前提にした検討にかかわっていたことを裏付ける資料として、野党議員がこの開示文書を元に2017年の通常国会で政府を追及するようになると、態度を一変。東京新聞が2017年6月21日に今治市に情報公開請求をしたところ、9件を全面非開示としてきた。

今治市は非開示の理由について、東京新聞の取材に次のように説明したという。

「国家戦略特区の事業を進める上で、率直な意見交換が不当に害される恐れがあり、今後の事業の適正な執行に支障が生じる」

「国家戦略特区の事業は、関係機関との綿密な協議・調整があって執行できるものなので、事業の方針決定に至る途中段階にある情報を公開することで、関係機関の協力や信頼関係を著しく損なう恐れがある」(2017年7月15日付東京新聞朝刊)

今治市は、「国の関与」を否定しているが、「関係機関の協力や信頼関係」が情報公開の要件に加えられてしまったのである。

安倍政権は2017年12月、公文書管理の基準となるガイドラインを見直した。

新しいガイドラインでは、加計学園問題で文部科学省と首相官邸の言い分が対立したことを念頭に、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になった。内閣人事局ができて、官邸による人事権掌握が強まるなか、軋轢を生むだけで、同意を得られない見通しのない記載をすることは官僚にとってリスクでしかない。「総理のご意向」などと書かれた文書が公文書として作られる可能性は極めて低くなり、政策決定プロセスの検証は難しくなるだろう。

骨抜きはさらに進む。

経産省は2018年夏、省内や省外での打ち合わせや折衝などについて、「『記録』は、『いつ、誰と、

何の打合せ』かが分かればよく」と位置づけ、続けて「議事録のように、個別の発言まで記録する必要はない」と明記した内部文書を同省の会議で配った。公文書管理法や同法に基づく「行政文書の管理に関するガイドライン」の趣旨や規定から離れており、識者からは「職員は個別の発言は『書くな』という指示だと受け止めるだろう」という懸念が示された。

一連の政府対応は、政府の政策決定プロセスの透明化をはかる方向ではなく、政府の都合に反する情報や文書が外に出ないように、政治的に狭める方向に進んでいったのである。

公平・中立な説明を担保する 仕組み作りを

森友学園問題をめぐり、2018年3月、財務省内で公文書の改ざんや隠蔽が行われていたことが発覚しても、説明責任の強化という方向での見直しの動きは乏しい。

首相時代に初めて公文書管理担当大臣を置き、公文書管理法をつくる旗振り役を務めた福田康夫元首相は公文書を残す重要性をインタビューでこう語っている。

「公文書の管理で行政への不当な政治の要求や圧力も排除できるんです。公務員が『違うんじゃないですか』『記録に残りますよ』と言う。そうすれば政治家だってむちゃなことは言えませんよ」(2018年6月9日付の朝日新聞)

適切に公文書を管理していくことによって、行政内部の規範を高め、国内外の政府に対する信頼を高めていこうという哲学があった。福田政権のときには、公文書管理担当相が各省庁の文書管理の実態を直接確かめ、規範づくりを進めていった。ところが、安倍政権の公文書管理担当相は、首相が議長を務める国家戦略特区の担当相を兼ねていることが多い。加計学園問題では、文部科学省や自治体側から文書が出ても、公文書管理担当相が所管している内閣府からは開示されないということが相次いだ。担当相が自ら、公文書管理の規範を崩し

ていったのである。こうした利益相反を疑われる人事は解消し、公文書管理担当相の独立性を確保しなければならない。

公文書管理法は適切に運用されれば、人事権の掌握などによって官邸の政治権限が強大化するなか、事実に基づいたアカウントビリティによって、行政機構が公平・中立な行政を担保していくための重要なツールになる。

また、官邸主導の政治が強まるなか、事実関係に関する官僚の国会答弁の公正性を担保することも重要だ。現在は、議院証言法に基づく証人喚問以外の日常的な国会質問に対する答弁では、たとえ意図的に誤った答弁をしていたとしても、「お詫びして訂正します」などと謝罪や撤回をすれば許されてしまう。官僚が事実に反する答弁を強いられることがないように防波堤を設ける意味でも、例えば、大蔵省接待汚職を受けて1999年に制定された国家公務員倫理法を活用し、国会における官僚の「虚偽答弁」を「国家公務員倫理規定違反」として禁止するような仕組みが必要だ。

メディア改革の必要性

30年あまり続いた平成の政治・行政改革のなかで、官邸への権限集中が進められた。「省あつて国なし」と揶揄された縦割り行政の弊害を解消するために与野党を超えて推進してきたが、権限を集中させた官邸のアカウントビリティをきちんと担保してこなかった。

アメリカでは、ニクソン大統領のウォーターゲート事件以降、ホワイトハウスの入館記録などが厳密に取られ、情報公開の対象となっている。メールでのやりとりも保存対象で、ヒラリー・クリントン国務長官(当時)が、私用メールを使っていたことが大統領選で問題になるほど、事後検証の仕組みが充実している。

一方、日本では、官邸の入館記録は「膨大な個人情報」を管理することは困難で、遅滞なく廃棄する「取り扱い」と主張し、国会議員が提出を求めても出てこない。実際には首相と官房長官の詳細な日程

が書かれたペーパーが官邸内でやりとりされているが、首相の面会記録という基本的な資料さえ、公文書として開示されず、報道機関の「総理番」と呼ばれる記者たちがつくった首相動静が公式記録の代わりになっている。しかも、首相執務室の前まで立ち入ることができた旧官邸から取材環境は様変わりし、動静の確認は難しくなっている。

政府のアカウントビリティを高めるうえで、メディアからのプレッシャーが大切だ。

ところが、官邸でさまざまな意思決定を進め、スタッフの数も膨らんでいるにもかかわらず、日常的な公の取材機会は、平日に2回行われている官房長官の記者会見だけだ。首相に対する日常的なぶら下がり質問の機会は、民主党政権だった2011年3月以降、途絶えている。しかも、官房長官の記者会見においては、政府にとって都合の悪い一部記者に対する質問制限・妨害まで行われている。政府のプロパガンダを防ぐための基本動作である「質問」すら自由にできない状況になっているのである。

これまで新聞・テレビなどの既存メディアは、夜回り・朝回りに象徴される「オフレコ」の取材で積み上げた独自情報を競い合うなかで、政府の意思決定プロセスに迫ってきた。各報道機関は、官邸記者クラブの記者の人数を増やして肥大化する官邸に迫ろうとしているが、説明側が実名で責任を問わないオフレコは、情報操作やメディア選別にさらされやすい。また、かつてのようにメディアが情報の出口をほぼ独占していたときとは異なり、政権幹部もSNSなどを使って報道内容を簡単に覆せるようになった。メディアの信頼を脅かし、従来型の取材手法には限界が生じてきている。

全国86の新聞・通信社の労働組合が加盟する新聞労連では、2019年1月24日の臨時大会で決めた運動方針に、次のような一節を掲げた。

「これまで、夜回り・朝回りなどのオフレコ取材を積み上げる取材手法が重視されてきました。その有用性は変わりませんが、取材先の意識の変化や長時間労働への規制強化などにさらされています。いまこそ、私たちはジャーナリストの横の連帯を強化し、為政者のメディア選別にさらされないことがない

『公の取材機会』である記者会見などの充実・強化に努め、公文書公開の充実に向けた取り組みを強化しましょう。メディアの長時間労働の背景には、日本の公的機関の情報開示に消極的な姿勢もあるのです」

一強化した政治権力からいかに正しい情報を

日常的に引き出す仕組みをつくっていくか。誰もがアクセスできる公文書や記者会見の充実に、メディアが市民と一緒にになって取り組むことが、政府のアカウントビリティを高めるうえで急務になっている。■

