

2017年4月12日

公文書管理法の改正に関する意見

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

当法人は、市民の知る権利の擁護と確立を目指して活動する特定非営利活動法人です。公文書管理法等の改正が必要だと考え、以下の通り意見を述べます。

政府のあり方が問われている

南スーダン PKO 派遣部隊の日報問題、森友学園への国有地売却の経緯をめぐる文書の廃棄問題と、政府における公文書管理のあり方が問われています。そして、公文書は政府の活動に伴って発生するものであり、その管理は公文書管理の問題にとどまるものではなく、組織のあり方、政府活動の正当性が問われる問題です。

情報公開制度と公文書管理制度は車の両輪とも表されますが、両輪として機能するためには、同じサイズで連動して動く必要があります。そのため、相互的な関係にあり、公文書管理が適切にできていなければそれに応じて情報公開も消極的になり、情報公開に消極的な組織は、情報公開対策として公文書を作っても残さないインセンティブが働きやすいと考えています。

本来、公文書管理法と情報公開法の制定をきっかけに、政府は情報公開を前提とした組織運営に転換し、自らの活動の正当性を示し、組織の知的資源として公文書を取得・作成し、保管し利用していくという前向きなサイクルを作ることが求められていたはずですが。しかしながら、現状で明らかになる問題は、別の方向を示しています。情報公開しないで済むように公文書を扱うという、両輪が相互に作用してゆがんで縮んでいくような政府活動が垣間見えます。法制度を作りながら、政府はそれに耐える組織運営をしていないと断じられても仕方がない状況です。

ブラックボックス化している1年未満の保存期間行政文書

この間の問題の共通点は、「1年未満」という保存期間の行政文書です。1年未満の保存期間の行政文書は、公文書管理法が定める文書管理の重要な義務の例外となっています。具体的には、行政文書ファイル管理簿に登録しなくてよい、廃棄は各行政機関の判断で行い審査を受けないものになっています。そのため、行政文書が作成されていることも、廃棄されたことも公文書管理法上は記録が残りません。

このことは、2つのことを意味しています。一つは、1年未満保存の行政文書がどのくらい存在するのか、という実態がわからないということです。実際に作成されている行政文書のどのくらいが1年未満とされているのかは、わからないのです。二つ目は、1年未満とすべきではない行政文書が1年未満となっても、それを確認するすべもないということです。

実態がわからないことによって、ルールを盾に、南スーダン派遣部隊の日報のように存在していてもないことになる、森友学園への国有地売却の経緯も不存在に問題がないかのような主張がされる、という事態を招いています。同時に、1年以上保存すべき行政文書が、知らぬ間に廃棄されることも止められません。1年未満という保存期間の行政文書は完全にブラックボックス化しています。この状態が、情報の隠ぺいを容易にする手段として悪用されていることが明らかになったと言えます。

法制度の信頼性が問われている

これは、公文書管理法の運用の問題とするのではなく、このような運用を許容する法制度そのものにも問題があると考えべきです。運用の改善をすれば足りるものではなく、悪用されている抜け穴ともいえるべき公文書管理法の問題を是正すべきです。現状は、法制度としての信頼性に疑問符がついている、何もしなければ問題を放置しているとみなされると受け止めるべきです。

また、公文書管理は法制度をどう作るのかだけでなく、それをどう実行するのかが極めて重要です。実際に日々、行政文書を作成・取得し、保存期間を指定して管理するのは、各行政機関であり、具体的には課・室であり、職員だからです。情報を隠したが行政機関に適切に公文書管理をさせようというのは無理だという意見もありますが、現実として、そう言っても行政機関はなくなりませんし、行政の役割が小さくなることはありません。何よりシステムとしての民主制は、これなしには成り立ちません。何とか、よりよい政府活動、行政運営を目指していかなければならないのです。

こうした問題意識から、改めて公文書管理法とその規則等、運用実態を踏まえ、公文書管理法の改正を行うべきと考えます。具体的には、次のような改正が必要と考えます。

<意見>

1 1年未満という保存期間の原則廃止

【意見】

行政文書ファイル管理簿への登録の例外となり、作成・廃棄の実態の把握ができない1年未満という保存期間は原則廃止する。1年未満の保存期間を認める場合は、どのような場合は1年未満とすることができるのか要件を明確に定めるべきである。

(法7条1項ただし書、施行令12条関係)

【理由】

南スーダンPKO派遣部隊の日報、森友学園への国有地売却経緯と、いずれも行政文書であるものの1年未満の保存期間であるとされ、そのことが行政文書の不存在を招いている。

1年未満保存文書の存在は、法令上非常に分かりにくく規定され、かつ、基準等が示されていない。1年未満保存の行政文書は、行政文書ファイル管理簿への登録の例外とされており、行政文書の作成・保存・廃棄の状況を記録する仕組みがない。公文書管理法7条1項はただし書きで、行政文書ファイル管理簿に登録を要しない例外を政令で定めるとし、政令12条で1年未満と定めている。ただし、歴史公文書等に該当する場合は1年以上の保存期間をつけなければならないと政令別表で定めている。そのため、複数の規定から1年未満保存の行政文書があること、1年未満であっても歴史公文書等に該当する場合は1年以上の保存期間としなければならないことがわかる。極めて、法令としての透明性が低い。

1年以上の保存期間の行政文書は、廃棄にあたり内閣総理大臣の同意が必要とされているが、この審査は行政文書ファイル管理簿を基に行われており、1年未満の保存期間の行政文書の廃棄は随時行われている。

そのため、次のような問題が起こる。一つは、1年未満の保存期間で適当であるかの判断を適正化する仕組みが欠落しているため、1年以上保存とすべきものが混ざり込んでいないかを客観的に確認できないということだ。二つ目の問題は、1年未満保存の行政文書がどのくらい作成され、廃棄されているのかという実態が不明であるということだ。三つ目は、1年未満保存であっても、それを超えて保存されている事例はあるが（例えば、防衛省では、「中国の経済発展と軍事力の近代化」という報告書が1年未満保存であったものの、廃棄期限の約2年半後の情報公開請求を受けて保存されていたため公開されている（平成27年度（行情）答申第486号））、結果的に残っているだけであるため、保存期間が1年を超えた時点で行政文書ファイル管理簿に登録するなどの措置が行われないことである。

このような1年未満保存の行政文書は、実態が不明でブラックボックス化している。そして、明らかな弊害もある。例えば、南スーダンPKO派遣日報は、原本を保管する書簡部署では1年未満の保存としながら、防衛省内の各署がダウンロードして

保存していたことによって、公文書管理法との関係でいえば、事実上保管されていた状態にあったようである。通常、行政文書の保存期間は、当該文書を所掌する課室等で設定される。そして、情報公開請求があった場合は原本を保有している原課をまず探索し、ない場合はそこから探索範囲を広げていくことになる。しかし、例えば南スーダン PKO 派遣日報の場合、アクセス権があれば誰でもダウンロードできる掲示板でデータが共有されており、どこがダウンロードし、保管し続けているかを追跡する仕組みがなければ、どこかにデータが残っているかを確認するため全庁的な協力を得なければならないだろう。

この問題に対しては、異なるアプローチがある。行政的には、1年未満としたものは1年未満に念入りに廃棄・削除を徹底するというものだ。行政文書の保存期間を変えなければ、このようなアプローチが行政的には行われるだろう。しかし、ブラックボックス化している1年未満保存文書を念入りに廃棄する組織行動を根づかせることは、実態が不明なだけに極めて問題が大きいと考える。そこで、原則として1年未満保存という区分を廃止し、1年以上の保存期間として行政文書ファイル管理簿変登録を徹底すべきである。また、現行制度では、1年未満の保存期間とできる行政文書についての特に定義や条件付けがされていないため、例外的に認める場合は、要件・定義を明確にして、あくまでも例外であることを明らかにする必要がある。

なお、公文書管理法及び行政文書管理ガイドラインは、廃棄審査について「行政ファイル等」について行うとしている。1年未満であっても行政文書ファイル等は作成され、管理簿への登録が除外されているに過ぎないため、法令上は1年未満の保存期間の行政文書ファイル等について、廃棄の内閣総理大臣による同意の例外とされているのかについては疑義があり、現行法の運用そのものが脱法的あるいは違法的要素が含まれている可能性があることは指摘しておく。

2 行政文書ファイルの作成に関する規定の見直し

【意見】

行政文書ファイルは「能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、適時に相互に密接な関連を有する行政文書(保存期間を同じくすることが適当であるものに限る)を一の集合物にまとめ」たものとされている。この規定について、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」を削除し、法4条の定める文書の作成義務の定める、「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」行政文書ファイルを編纂することを規定すべきである。

(法5条2項関係)

【理由】

公文書管理法は、原則として行政文書は行政文書ファイルを編纂して保存することとしている。一つの行政文書ファイルには一つの保存期間が設定されるため、ファイルに含まれる行政文書の保存期間が異なる場合は、最も長い保存期間のものに合わせて、ファイルの保存期間が設定されることになる。例えば、南スーダン PKO 派遣日報は、保存期間が 3 年である PKO 業務に関する文書と一連の行政文書ファイルとして保存されていれば、3 年保存となる。森友学園への国有地売却経緯も、長期保存となる売却に関する決裁文書と一連の行政文書ファイルで保存されていれば、1 年未満で廃棄されることにはならない。

しかしながら、実態としては、決裁等の一定の決定や取りまとめがされた行政文書と、その経緯を記録した行政文書が別の行政文書ファイルで保存されていることが、この間明らかになったことである。それを可能にしている要因として考えられるのが、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」と法が規定していることである。どの文書が保存期間を同じくすることが適当であるかという判断には、実際に管理をしている所管課の裁量的判断に委ねられる。その結果、経緯を跡付ける行政文書であるにもかかわらず、経緯が跡付けられるように行政文書ファイルが作成されていないという問題が露呈している。そこで、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」との規定は削除すべきである。

また、法 4 条は文書の作成義務を規定し、「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」文書を作成することを求めている。文書を作成するだけでなく、かかる趣旨を徹底するためには、この趣旨に沿うように行政文書が保存されていなければならないことは言うまでもない。しかし、現にそうになっていないという懸念が現実化しており、その趣旨を徹底するため、行政文書のファイルの編纂の要件として、「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」を行うことを規定すべきである。

3 文書作成義務規定の見直し

【意見】

文書の作成義務ではなく、「行政文書」の作成義務として規定をすべきである。

(法 4 条関係)

【理由】

法 4 条は、「行政機関の職員は、第一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、処理に係る事案が軽微なもの

である場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」と規定している。この規定で留意すべきは、「行政文書」の作成義務ではなく「文書」の作成義務となっていることである。

法2条4項は「行政文書」の定義を定めている。定義は、①行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であること、②あらゆる記録媒体を含むこと、③当該行政機関の職員が組織的に用いるものであること、④当該行政機関が保有しているものの4要件を満たすものを、行政文書としている。「文書」＝「行政文書」ではなく、文書のうち③・④を満たしたものが、「行政文書」となるのである。

意思決定過程や事務事業の実績についての文書を作成しても、行政文書の要件を満たさなければ公文書管理法や情報公開法の対象とはならず、文書は作成しても行政文書性はないという抜け穴となる。そこで、文書の作成義務は、行政文書の作成義務とすべきである。

なお、本意見は、行政文書管理ガイドラインは「これに基づき作成された文書は「行政文書」となる」（第3-1 留意事項）としており、この趣旨を法に規定し、より明確にするというものであり、改正できない理由はない。

4 「行政文書」の定義の見直し

【意見】

「行政文書」の定義のうち、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものであること」を削除し、「当該行政機関が保有しているもの」は「当該行政機関の指揮・監督のもとにあるもの」に修正すべきである。

(法2条4項)

【理由】

「行政文書」の定義は前述の通りだが、「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」「当該行政機関が保有している」という二つの要件は、抜け穴化している。

「当該行政機関が組織的に用いるもの」であるか否かは、個人資料と行政文書を分ける要件になっている。個人資料に該当する場合としては、①職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、もっぱら自らの職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料、備忘録等）、②職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、③職員の個人的な検討段階にとどまるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く）があげられている（総務省行政管理局『詳解 情報公開法』）。

ただし、これらに該当する場合でも、①文書の作成または取得の状況、②当該文書の利用の状況、③保存又は廃棄状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこと

が求められている。また、「組織として管理している職員共用の保存場所に保存した時点」は実質性を備える場合として例示されている（前掲書）。

このような要件は、いかに記録を残すかではなく、文書はあるが、組織共用性がない文書として扱うことに労力を費やす行動を招きやすいと考えられ、また、個人資料と行政文書が明確に分けられず、あいまいな状態で実質的には存在する状況を作り出している。

例えば、南スーダン PKO 派遣日報は、防衛省内の各署でダウンロードされ共用サーバで保存されていたようであるが、職員個人が職務の便宜上ダウンロードしていた原本と重複するコピーである一方、共用スペースに保管されているため組織共用性のある行政文書として、複数に散在して存在していたと考えられる。この場合、ダウンロードして保存した職員自身が個人的な参考資料という認識であったか、それとも組織としての業務の必要性からそうしたのかによって、その後のあり方は変わってくる。

個人的な参考資料のつもりでたまたま共用部分に保存していた場合は、削除や整理をせずに異動すれば組織的に引き継がれていないが、事実上共用部分にデータが残ることになる。行政文書であるが、管理されていない状況になる。一方で、組織の業務の必要性からダウンロードした場合は、行政文書としてファイルを編纂し、行政文書ファイル管理簿に登録をしなければならないと、理論的にはなる（もっとも、原本が1年未満保存であった PKO 日報を、ダウンロードした各所が1年以上保存文書として管理をするかといえば否であることは容易に想定されるため、結局のところ1年未満保存文書の弊害は大きい）。

また、この間、個人メモだと強弁した例としては、法務省司法試験委員会の議事録作成のためにとられた会議内容の録音が、議事録作成担当者一人しか利用しないことを理由に個人メモとして不存在決定を行ったものや（平成 21 年度（行情）答申第 157 号）、内閣法制局が集団的自衛権に関する閣議決定に関連する国会での想定問答案について、「長官が了承する以前の国会答弁資料案について、各段階で不採用（没）となるまでは一時的にいわゆる保存期間が1年未満の行政文書としての性格を有することがあるとする考え方もあるが、その場合であっても、国会答弁資料案は不採用（没）となった瞬間に組織共用性を失い、行政文書としての性格も失うものであると考えている。」（平成 28 年度（行情）答申第 646,647,648 号）とする珍妙な解釈を披露した例がある。

いずれも、情報公開・個人情報保護審査会において、組織共用性がある行政文書であるとの判断がされている。しかし、たまたま情報公開請求がされ、行政文書ではなく個人メモであるとする行政機関の判断が争われたからこそ、このような行政機関の問題のある文書の取り扱いが明らかになり、行政文書であることが指摘されたに過ぎない。行政機関全体の日々作成・取得される文書の量からすると、このように問題が明らかになるのは、ごく一部である。このような実態が潜行しうるのは、組織共用性という要件の判断が裁量的であり、その裁量性の根拠が行政機関内での文書の取り扱い状況の実質によっているからだ。

そこで、組織共用性に関する要件を削除し、職員が職務上作成・取得したものは行政文書として扱うことを原則とする必要がある。

また、行政機関が業務を外部委託している場合、行政委託型公益法人のようなケース、多額の補助金・交付金を支出している場合は、いずれも行政の業務の代替、行政的機能の遂行、公共性の高い事業であるなど、行政なみの説明責任が求められ、その業務遂行と遂行にあたって発生する文書の扱いが重要となる。しかし、「行政機関が保有する」との現行制度の要件は、物理的な支配を意味しており、外部の事業者等が保有する文書については、支配をしている状態ではないとの解釈判断が定着している。そこで発生する文書類の扱いは、政府の説明責任の徹底という観点からすると行政文書として取り扱うべきものである。

さらに加えるならば、政府は内閣総理大臣夫人付き秘書官の問題の FAX 等について行政文書ではないとの答弁を出している。しかしながら、秘書官は公務員であり、行政機関の長の指揮監督下にあり、作成した文書類についても、FAX を内閣官房長官が明らかにした通り、取得可能な状況にあるが、現行の行政文書の定義に該当しないということは、理にかなっていない。

以上のことから、「当該行政機関の指揮・監督のもとにあるもの」として、物理的支配だけでなく、指揮監督のもとにあるものを行政文書とする定義に変更すべきである。

5 標準文書保存期間基準の審査の導入

【意見】

各行政機関の文書管理者の定める標準文書保存期間基準についての審査制度を導入すべきである。

【理由】

行政文書の保存期間と保存期間満了後の措置は、公文書管理法施行令別表、行政文書管理ガイドライン別表1及び2、各行政機関の長が定める行政文書管理規則別表で定められ、これらは公文書管理委員会への諮問、審査を経て決定されている。そして、いずれも公表されている。この大枠での共通ルールを踏まえて、実際の行政文書の保存期間の設定等は、文書管理者（課室レベル）ごとで定める標準文書保存期間基準によって行われている。南スーダン PKO 派遣日報の取り扱いも、防衛省行政文書管理規則ではなく、陸上自衛隊文書管理規則及びそのさらに下位の標準文書保存期間基準を根拠に、1年未満とされていた。

施行令、ガイドライン、各行政機関の長による規則はいずれも案の段階で公表され、一定の審査を経ているが、標準文書保存期間基準はそのような第三者審査を経る仕組みになっておらず、また、公表もされていない。実質的には、標準文書保存期間基準が行政文書の発生の状況を最も反映したものであり、これに基づき、行政文書ファイ

ル等ごとにレコードスケジュール（保存期間や保存期間満了後の措置など）が設定されている。標準文書保存期間基準を審査し、適正化することが、適切な行政文書の保存期間、保存期間満了後の措置の設定をしていく上では不可欠であるし、廃棄・移管の審査に有用であると考えらる。

そこで、あらたに標準文書保存期間基準の審査制度を導入すべきである。また、行政機関ごとの文書管理者数は機関によって異なるが相当数に上っており、実質的な審査を行うためには、単純に公文書管理委員会へ諮問すればよいというものではない。予備審査をする仕組みを設ける、国立公文書館との連携などにより、実質審査とそれをオーソライズする仕組みとに分けるなどの工夫をする必要がある。

6 情報公開・個人情報保護審査会の答申例の分析と勧告等の実施

【意見】

情報公開請求に対する決定で、保存期間満了による廃棄を理由とした不存在のうち、不服申し立てが行われ、情報公開・個人情報保護審査会で答申が出された案件の分析・評価を行い、行政文書の保存期間の設定が妥当かどうかを検討し、必要に応じて勧告等を行う仕組みを設けるべきである。

【理由】

当会で調査して把握できた範囲でも、情報公開・個人情報保護審査会の出した行政機関に対する答申のうち、1年未満の保存期間の行政文書の廃棄が争われた案件は、約260件あった。およそ、廃棄による不存在を妥当とする答申が出されている。

審査会は、行政文書の保存期間が適当であるか否かを審査する権限を持つものではない。そのため、各行政機関の規則等に照らして保存期間が1年未満として設定されているか否かを審査し、1年未満であると認められる場合は、行政文書が存在するという明確な根拠がない限りは、廃棄したとする行政機関の主張を認めることになる。

しかし、当会で1年未満の保存期間の行政文書の存否が争われた事案を見ると、保存期間の設定の妥当性そのものが検討されてしかるべきと思われる案件も見受けられる。例えば、法務省では異動に伴う引継ぎ書が1年未満保存とされ、陸上自衛隊では定期的に発行される「陸幕だより」が次号発行の前日まで保存とされている例があった。

このような不服申し立て事例は、行政文書の保存期間等を適正化していくために非常に有用なものである。そこで、情報公開・個人情報保護審査会の権限の及ばない行政文書の保存期間の設定の妥当性については、審査会答申を分析・評価をして必要に応じて勧告を行う仕組みを設けるべきである。この分析・評価は、標準文書保存期間基準の審査や適正化を保管するものとなるはずであり、標準文書保存期間基準の審査制度のプロセスに組み込むことが望ましい。

7 行政文書ファイル管理簿の規定の見直し

【意見】

行政文書ファイル管理簿に、当該ファイルに特定秘密文書、各行政機関の行政文書管理規則の定める極秘・秘文書を含むか否か、秘密指定の解除・失効の有無を記録するとともに、これらの部分は非公表とできる仕組みを設けるべきである。

(法 7 条関係)

【理由】

「特定秘密の指定及びその解除並びに適正評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準」は、各行政機関に内閣府独立公文書管理監に対し毎年 1 回、特定行政文書ファイル等の情報を提出することになっている (V3 (2) ア (イ))。特定行政文書ファイル等は、特定秘密文書を含む行政文書ファイル等のことであり、現行制度下でも行政文書ファイルごとに把握する仕組みがある。

また、2015 年度から行政文書管理ガイドラインの改訂とそれを受けた各行政機関の規則改定により、公文書管理法の体系の下に入ることとなった特定秘密以外の極秘・秘の指定についても、秘密指定の状況については文書ごとに管理をする仕組みであり、どの行政文書ファイル等に保管されているかも管理されている。

秘密の指定は、公になることによる重大な支障を及ぼす情報であるという前提であり、情報そのものに一定の重大性があると理解される。保存期間の設定、保存期間満了後の廃棄審査に際して、秘密指定された情報を含むか否かは実質的な審査を行う上で非常に有益である。

そこで、行政文書ファイル管理簿に秘密指定文書を含むか否かと秘密指定が解除・執行したものであるかを判別できるよう、記載欄を設けるべきである。

なお、公文書管理法 7 条 2 項は行政文書ファイル管理簿を公表情報としている。公表されるものに秘密指定の有無を記載することの問題が議論を妨げることを避けるため、秘密指定関係情報を行政文書ファイル管理簿に記録するが、当該部分に限って公表しないこととするよう規定を整備すべきであり、また当該行政機関内での秘密指定に係る記載部分の共有のあり方を検討すべきである。

8 廃棄審査の仕組みの改善

【意見】

保存期間を満了した行政文書で廃棄をする場合は、内閣総理大臣の同意を必要としているが、加えて、廃棄対象文書の一覧の公表及びそれに対するパブリックコメントを求める仕組みを導入すべきである。

(法 8 条関係)

【理由】

行政文書の廃棄審査は行われているが、審査の段階で廃棄不同意となる案件は、法施行当初に比べて大幅に減少している。当会では情報公開請求をし、2011～2013年度に、審査により廃棄が不適当とされた行政文書ファイル等の名称や不同意理由を一覧にした資料を確認した。それによると、不同意案件のほとんどが、行政文書管理ガイドライン及び各行政機関の行政文書管理規則によれば、国立公文書館等に移管をしなければならないものを、誤って廃棄として審査された案件であることがわかった。廃棄審査段階で、明らかに移管をしなければならない行政文書ファイル等を抽出する間違い探しはできているが、施行から年数を重ねると各行政機関のミスが少なくなっていると思われ、以下の通り 2014 年度の不同意案件は 4 件にとどまっている。

年度	廃棄件数	廃棄不同意件数
2011 年度	2,270,356	810
2012 年度	2,443,227	637
2013 年度	1,802,487	134
2014 年度	1,764,773	4

不同意案件が減少する中で、国立公文書館がどのような役割を果たしているのかも明らかではない。

どのように廃棄の実質審査を行うかは大きな課題であり、職員個人の努力だけでなく、システムとしてどう機能させるかを検討する必要がある。そのためには、標準文書保存期間基準の審査制度、行政文書ファイル管理簿への秘密指定文書の有無等の記録など複層的に環境を整える必要があること、審査システムの構築として、特に廃棄段階ではなくその前の段階での検討及び審査、廃棄審査を行う単位をファイル単位ではなく業務のかたまりで行うなどの審査方法を検討し、それと並行して職員の専門性の向上などを諮る必要がある。

加えて、廃棄対象となる行政文書ファイル一覧を公表することにより、多角的、多様な関心から廃棄の妥当性が検討され、廃棄すべきではないもの、歴史的な重要性があるものなどについて具体的に意見を広く求めることで、審査の実質性の向上を図るべきである。

9 点検・監査の仕組みの見直し

【意見】

年 1 回以上行うこととされている行政文書の管理状況に関する点検・監査の仕組みを見直すべきである。

【理由】

行政文書管理ガイドライン第8及び各行政機関行政文書管理規定では、各行政機関に行政文書の管理状況の点検・監査を行うことを義務付けている。ガイドラインでは、点検項目の例、監査の実施例などを示しているが、当会が各行政機関に情報公開請求し、点検・監査の実施項目等を収集して確認したところでは、同じ点検・監査の実施でもその項目や方法はバラバラであり、同じ行政文書管理について実施されたものとはとても言えない状況であることが明らかになった。

また、点検項目については、行政文書管理ガイドライン等に沿って項目だてがされていても、何を具体的に点検すると法律の要求を満たしたといえるのかなどの適切なガイドラインや点検方法についての指示がないものが多い。そのため、点検をしても何が具体的に確認されたのかが客観化されているとは言えない項目もあり、主観的な判断や点検結果を導きやすい要素が散見された。

点検・監査は、行政文書の管理の質を向上させていくために必要であり、重要である。課題は、どのように効果的に行うのかと、その結果がどのように行政文書の管理の質の向上に反映されるのかである。これについて、具体的に専門的な検討が必要であり、検討には各行政機関における行政文書管理の実務に即して行われるべきである。そこで、点検・監査を各行政機関に委ねるのではなく、その基本的な手法や手段、方法論を確立させていくために、調査研究を行う枠組みを設けるべきである。

10 公文書管理委員会の権限の見直し

【意見】

設置されている公文書管理委員会の役割を見直し、標準文書保存期間の審査、廃棄審査、点検・監査などに対して一定の役割と責任を担うような組織にすべきである。

【理由】

行政文書の管理は、各行政機関の内部で実施されているため、外部からその実態を把握することは難しい。行政文書の管理の問題が注目されるのは、南スーダン PKO 派遣日報のような問題が明らかになり、行政機関に対する信頼性が大きく揺らぐときである。このような状況は、問題を起こした行政機関が悪いと矮小化されるべきではなく、法制度やその下にあるルールそのものに、問題を引き起こす要素があるということである。

こうした前提に立てば、第三者機関として設けられている公文書管理委員会がどのような役割と責任を担うのかは、改めて検討されるべきである。少なくとも現在の公文書管理委員会は、諮問を受けて審議検討をする組織としてあるため、自ら課題設定をして審議検討をするところとなっていない。そこで、委員会の役割として始発的建議機能を設けるべきである。

また、公文書管理委員会は、個別の問題の追及の場と専らなる必要はなく、むしろ

発生した問題を普遍化し制度・政策の問題としてどのように全体的に解決・改善すべきかという検討の場となるべきである。

そして、すでに述べた意見のとおり、標準文書保存期間、廃棄審査、点検・監査など仕組みがあっても適切に機能していないものがあることから、これらについての計画、実施、審査等を総括的に行う役割を担い、委員会としての責任の所在を明らかにした公文書管理法の実施体制とすべきである。

11 公文書管理法の適用を受けない場合を明確化する(3条)

【意見】

他の法令で行政文書の管理について特別の定めがある場合は、公文書管理法の適用の例外とする場合については、施行令別表で定めることにすべきである。

(法3条関係)

【理由】

法3条は、公文書管理法の適用を受けない場合を定めたものである。この規定を適用し、自衛隊法に基づく防衛秘密が公文書管理法の適用外となっており、法施行後も廃棄審査を経ずに防衛秘密が廃棄されていたことが明らかになった(現在は特定秘密保護法に移行し、公文書管理法の適用を受けている)。

特別の法令で行政文書の管理が個別に定められている場合について、一般法である公文書管理法ではなく、個別法令に委ねることは理解できなくはないが、問題は、法制度としての透明性の欠落である。どのような法令により行政文書が公文書管理法の適用外になっているかについては、透明性を確保する観点から、施行令の別表に掲げるものとすべきである。こうすることで、施行令の改正が必要となり、行政手続法によれば施行令案は公表され、パブリックコメント手続が取られることになるため、手続の適性さも確保される。

12 秘密指定文書の国立公文書館等への移送の仕組みの整備

【意見】

秘密指定された文書であって、保存期間が満了してもなお秘密指定が継続していることにより、各行政機関が保有し続けている行政文書を、秘密指定をしたまま国立公文書館等に移送して管理する仕組みを設けるべきである。

【理由】

現行制度下では、特定秘密及び極秘・秘の指定がされている行政文書は、秘密指定したまま国立公文書館等に移送・移管する仕組みとなっていない。そのため、行政機関としては必要なくなった保存期間が満了している行政文書であって、国立公文書館

等に移管すべきものは、秘密指定解除がされるまで行政機関が保存し続けることになっている。

不要文書を各行政機関が長期に管理をするというのは効果的ではなく、移管する文書であるならば、秘密指定解除するまでは管理権を各行政機関が保有する「移送」として、国立公文書館等で保管するような仕組みを整えるべきである。

秘密指定文書を移送するにあたって、保管場所のセキュリティなど一定の配慮などが必要であるが、国立公文書館は新施設建設を予定しており、施設面での整備は可能であると思われる。また、移送文書の管理上の問題として、セキュリティクリアランスが課題となるのであれば、それについては別途検討すれば足りる。

13 目的に「知る権利」を規定する

【意見】

法制度の目的をより明確にするため、目的に「知る権利」を明記するべきである。

(法 1 条関係)

【理由】

法の目的を定めた 1 条は、この法制度の趣旨を明確にし、運用の上での指針となるものである。公文書は現在の民主制の正統性を確保するために不可欠なものであり、公文書を作成・保管、利用・公開していくことは、知る権利を保障するものであることを明確に規定すべきである。

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