

公文書管理法の見直しに関する意見

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
理事長 三木 由希子

当法人は、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。

2017年4月12日に当法人は「公文書管理法の改正に関する意見」で公文書管理法に対する意見を明らかにしました。その後、行政文書管理ガイドラインの改正等があり、また、さまざまな公文書の取扱いに関する問題が明らかになるという状況の変化があり、改めて公文書管理について、運用及び法について意見を述べます。

1 はじめに

(1) 政治レベルの活動の記録化が本質的な課題

森友学園への国有地売却では決裁文書の改ざん、加計学園の獣医学部新設に関しては過去に確認できないとしていた面会の記録が見つかり、防衛省ではPKO日報が今になって次々に見つかるという、公文書の管理にかかわる問題が続いている。

いずれも政府の信頼性にかかわる問題である。その原因は行政文書の取扱いにあるのではない。国有地売却、獣医学部新設、PKO派遣という各政府活動の跡付け、検証の求めに対する政府の対応に原因があると考えられるべきものだ。公文書管理法やその実施に関する諸ルールの再検が必要であることは論を俟たないが、そのみの議論では極めて不十分である。

とりわけ、この間問題には、高い政治レベルの日常的な活動、指示、報告、働きかけ、あるいはその判断根拠などが、「行政文書」として残っていないことに起因しているものもある。幹部職員の活動も同様だ。また、それらの者との面会、会議、打合せ等をいつ誰と行ったのかは、権限へのアクセスという側面がある。公文書管理法に係る議論を、政治主導で行うならば、政治レベルの活動の記録化を徹底すべきであり、ここにこそ政治の指導性が必要である。

(2) 行政文書該当性の判断が政府活動の記録を残すことを妨げている

情報公開法の制定により行政文書が定義され、施行令でそれを管理する仕組みに移行し、その後、公文書管理法により管理することとなった。公文書管理法の実行プロセスを見ると、それなりの手間がかかる仕組みにであり、形式化、形骸化が進むのではないかと懸念している。行政機関にはそれぞれの所掌事務があり、その実施過程で文書が発生する。そのため、文書の管理は所掌事務の実施に不可欠であるが、附随的な仕事という位置づけになっているという現実がある。

一方で、行政文書として管理されているか否かは別にして、職務上必要になる記録は少なくとも作成されている、あるいは取得され何らかの形で保存されていることが、この1年余りの間に発生した様々な問題で明らかになった。政府活動の記録として作成されているものと、それを行政文書とするかの判断に乖離があり、何が行政文書に該当するのか判断することが、かえって政府活動の記録を残すことの妨げになり、政府活動の信頼性を欠く結果になっていることに留意すべきである。

すでに、さまざまなレベルで行政文書の管理のための手順等が設定されている。しかし、それによって何を行政文書として保管するかという判断に多くのコストを発生させているとすれば、公文書管理法の本質的な原則から行政文書及びその管理の実態の逸脱を招くことになりかねない。法の実行に当たり、法の原則を維持する一方、運用面でのコストの合理化を図る必要がある。これらを同時に達成するため、法、ガイドライン等の見直し、実施過程の見直し、さらには技術的支援が必要である。

2 行政文書の定義と解釈

- (1) 内容の質や正確性が行政文書該当性の判断に影響を与えかねない行政文書ガイドラインを改正し、定義にない判断基準が運用に際して持ち込まれることのないようにすること（行政文書管理ガイドライン（以下、ガイドライン）第3-3）
- (2) 行政文書の定義があいまいだと指摘がある。行政文書該当性を判断するに際して、組織的に用いられているか否かの判断が困難であるなら、組織的に用いることの要件を廃止し、職員が職務上作成・取得した文書を行政文書として管理するよう、法を改正すること（法2条4項）

3 法目的と文書の作成義務の範囲

- (1) 文書の作成義務を中心として何を行政文書として作成すべきかではなく、法目的が政府の有する諸活動の説明責任を果たすことを求めている。したがって、政府の諸活動を行政文書として残す義務があることを、法で定めること（法4条、ガイドライン第3-2）
- (2) その上で、諸活動の範囲の例示として、①首相、官房長官、副官房長官、政務三役、補佐官、秘書官の活動、②幹部職員（権限を有する立場の者）の活動、③意思決定に至る過程として決定事項を跡づけるだけでなく、検討過程での選択肢、意見、採否とその理由、根拠となるデータや情報、④事務事業の実施過程の情報、⑤意思決定や事業実施に関連する会議・打合せなどの議事の記録、などを挙げる（法4条、ガイドライン第3）
- (3) 行政文書管理ガイドラインは、文書の作成義務として別表1に掲げる業務類型をあげており、かつ、それについては重要な打ち合わせの記録を残すこととしている。しかし、範囲の明確化がかえって反対解釈を招くような記述であるため、前項を踏まえて全面的に見直すこと（ガイドライン第3-2）

4 電子文書の管理

- (1) 一元的な文書管理システムを用いた電子決裁の徹底を図ること。ただし、決裁文書は行政文書全体の一部に過ぎないことから、電子文書の安定的な管理のためにはさらなる措置が必要であること
- (2) 行政文書ファイル等は、電子媒体での保管割合が徐々に増えているものの、電子媒体での保管が増えない原因の一つとして、行政文書の業務上の利用場面では紙文書中心であることがあげられる。電子文書として作成されるが、利用は紙文書でなされそれを原本とすることで、重複を避けるために電子文書の廃棄ないし個人文書化がなされていると思われる。紙文書での利用を制約するのではなく、電子文書として作成された同内容のものについては、電子文書を原本として保管する形へ転換していくため、具体的な目標を作成すること（ガイドライン第4、第5）
- (3) 意思形成過程で修正等がなされる行政文書は、一元的な文書管理システムで電子決裁文書に対して行われている版数管理ができるよう、決裁文書以外も管理できるようにシステムの見直しを行うこと
- (4) 電子文書の保存方法、フォーマット等の技術的課題については、各行政機関による個別の対応では、技術的選択の責任を負う懸念から消極的対応を引き出しかねないことを踏まえ、政府として一元的に技術的対策の提示と支援を行うこと

5 電子メールの管理

- (1) 現在、電子メールは原則行政文書として扱われておらず、行政文書に該当するものを共有フォルダに電子媒体で、あるいはプリントアウトして共有キャビネットに保存することとしている（いわゆる、オプトイン方式）。電子メールは政府の諸活動そのものを記録していることから、原則行政文書と位置づけ、例外的に行政文書としないものがある（いわゆる、オプトアウト方式）という形にするよう、行政文書管理ガイドラインを改正すること（ガイドライン第3、第5）
- (2) 電子メールについては、すでに関係職員には「CC」（カーボンコピー）で送られる運用が一般的であることから、課長級など一定の役職以上の電子メールについては長期間の電子媒体での保管として国立公文書館等に移管、それ以外については1年以上の保存期間を設定して電子媒体での保管に移行すること（ガイドライン第4、第5）
- (3) 異動に伴い電子メールを引き継ぎが必要になることから、引継ぎ方法を確立すること（ガイドライン第5）
- (4) 実現のために具体的な目標を設定すること

6 行政文書の整理・保存

- (1) 情報公開請求を受けた行政機関は、請求対象となる情報に関わる主務課を中心に行政文書を探索することから、主務課が原本を適切な期間、適切に保存されて

いることを前提に、制度及び解釈運用が行われている。しかしながら、例えば PKO 日報問題では、日報を共有情報として活用しながら、原本として整理・保存する陸上自衛隊中央即応集団において適切な対応がされていなかった。政府として、行政文書の内容の価値判断、組織全体としての必要性、情報共有の範囲や状況を踏まえて、原本が適切な期間、適切な方法で管理されるよう、行政文書の整理方法、保存期間の設定方法などを見直すこと（法 5 条、施行令 7 条・8 条、ガイドライン第 4・第 5）

- (2) 政府の諸活動の説明責任の観点からすると、政府の政策判断における情報収集→分析・評価→政策判断という一連の流れが、検証可能な状態で行政文書として保存されているべきである。いずれの段階でも質の向上が必要である。政策判断を検証するためには、情報の分析・評価が残されていなければならない。PKO 日報問題の核心的な問題の一つは、この検証可能性が損なわれる行政文書の管理が行われているのではないかと、ということである。行政文書ファイル等としてどのような単位で保存期間を設定し、保存するのかについて、抜本的に現状を検証し、見直すこと（法 5 条、施行令 7 条・8 条、ガイドライン第 4・第 5）
- (3) 衆議院情報監視審査会の平成 29 年報告によると、保存期間が 1 年未満で廃棄した特定秘密文書の内訳のうち、「別途 1 年以上の保存期間で正本・原本が管理委されている行政文書の内容の全部または一部が転記された文書」が 85%以上を占めている。また「別途 1 年以上の保存期間で正本・原本が管理されている行政文書に吸収された内容が記された文書」が次いで多く、この両方で約 92%を占めている。前項に述べた、情報収集、分析・評価のいずれかの段階に該当し、検証性や情報の利用の文脈に照らして、行政文書が整理・保存されるよう見直すこと（法 5 条、施行令 7 条・8 条、ガイドライン第 4・第 5）
- (4) 行政文書を管理する基本的な情報として、行政文書ファイル管理簿があり公表されている。しかし、例えば PKO 日報が管理簿から探索できなかったなど、ファイルの名称のつけ方に問題があったと思われる。行政文書ファイル管理簿においては、各ファイルにどのような情報が含まれているかわかる名称をつけて公表すること（施行令 8 条、ガイドライン第 4）

7 第三者機関の役割の見直し

- (1) 公文書管理委員会が第三者機関として法に基づき設置されているが、諮問に基づき審議する場としてのみ機能しており、行政文書の管理に関して何を課題とするかという論点設定が合理的に、かつ透明性をもって行われているとは言い難い。また、運用レベルの実態や課題認識が会議を通じても明らかにならないという問題を抱えている。第三者機関としてどのような役割を果たすか、どのような機能を持つべきかについて、抜本的に見直すこと（法 28 条・29 条・30 条）
- (2) 公文書管理委員会は、ガイドラインや規則の策定に際して諮問を受けて審議をしており、ルール設定に重要な位置を占めている。後述する専門的・技術的支援

を専門職が行うためには、合理的なルール設定がなされていること、それを実行するために必要な法的裏付けがあることが最低限満たされている必要がある。現在検討されている専門職の試験的導入は、公文書管理委員会の強い求めで実施されるものであり、専門職に期待する役割、機能が十分に機能するだけの合理的なルール設定がなされているか、委員会の責任において十分な検証と情報公開を行うこと

8 公文書管理に関する専門的・技術的支援の充実

- (1) アーキビストなど専門職の普及、国立公文書館等の機能の拡充、公文書管理に関する新たな組織の設置などはいずれも検討が必要である。しかし、今般発生している問題は、これらによって解決する問題ではなく、むしろ政治と行政の関係、政治プロセスの記録化の問題であるので、政治レベルの公文書管理の在り方の見直しが必要である。専門職や国立公文書館、新組織が機能するために、政治的なリーダーシップが適切に働き、公文書管理に関するルールに反映されていくこと
- (2) 公文書管理に関する専門的・技術的支援の充実は不可欠であり、電子文書や行政文書の整理・保存のあり方など、現在でもすでに専門的知見の提供を求めるべき課題がある。新組織の設置や組織の拡充だけでなく、現段階でもできる対応を柔軟に行うこと

9 罰則の導入

- (1) 罰則の導入が、現在の公文書管理に関する課題を解決することになるとは言い難い。導入するのであれば、①決裁文書の決裁後の改ざん・書き換え、②情報公開請求後に対象文書の書き換え・改ざん・差し替えについては、いずれも過去に問題として発生している事案で、時点が明確であり、かつ悪質性が高いものであるので、刑事罰の対象となり得ること
- (2) 刑事罰ではなく、懲戒処分の厳格化も検討すること
- (3) ただし、罰則の導入、懲戒処分の厳格化に当たっては、誰の責任となるのかという点については、十分に注意が必要であること

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