

2018年9月11日

内閣府独立公文書管理監 御中

行政文書管理に関する監察活動への申し入れ

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、公的機関における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。

政府は、特定秘密保護法の部分的な運用監視を行ってきた独立公文書管理監に、各行政機関の行政文書管理の取り組み状況のチェックを行う新たな役割を加え、「公文書監察室」がそのもとに設置されました。

公文書管理を担当する梶山弘志地方創生担当大臣の8月28日の記者会見によると、独立公文書管理監（政府 CRO）及び公文書監察室は、各行政機関と連携しつつ文書管理の状況を厳しく検証すること、不適正な取り扱いが見逃されない仕組みが有効に機能するようにするため、効果的なチェックを行うとされています。

当法人は、この政府 CRO 及び公文書監察室がどのような活動を行うのか、重大な関心を持っています。なぜなら、決裁文書改ざんや違法な行政文書の廃棄のような形式的にも極めて分かりやすい行政文書管理の問題もあるものの、通常、何が適切な行政文書の管理であるのか、あるいはどのような管理であれば法令遵守したことになるのかは、線を引くように不当、違法・適法を分けることが困難であると考えられるからです。

このような公文書管理の難しさを前提にすると、7月20日の閣僚会議決定「公文書管理の適正の確保のために取組について」は、政府 CRO 等の監視等の上で、悪質な事案に対する処分の明確化だけでなく、公文書管理の取り組みを人事評価に反映するとしています。人事評価に反映するには、客観的な指標が必要となると考えられ、形式的な公文書管理の取組みのみが重視されることになれば、公文書管理の形骸化・形式化を助長させることとなります。

公文書管理法は文書のライフサイクルを定めたものですが、文書の作成・取得という段階が適切に行われていなければ、その後の整理・登録・保存・廃棄移管というプロセスは、手順としての適切性は評価できるものの、政府活動の説明責任を果たすに必要な十分な行政文書が存在しないという点では、法の目的・趣旨に反していると言えます。行

政文書の管理については、整理・保存にさまざまな課題がある一方で、政府活動を記録した行政文書が必要十分に作成・取得されていないのではないかと、制度そのものの信頼性ととも、政府に対する信頼性を失わせる原因があります。

本質的には、政府活動を行政文書として必要十分に記録することが、政府の正当性を確保するために不可欠という前提が共有され、作業として記録が作成される組織運営になっているとはとても理解することができないこれまでの状況に加えて、昨年 12 月の行政文書管理ガイドライン改正で、さらに作業として政府活動が淡々と記録される世界から遠のきました。

改正ガイドラインでは、政策立案等に影響を及ぼす打合せ等の記録の作成を部分的に義務付けるなど、「文書の作成義務」を拡充したことになっていますが、これも、「政策立案等に影響を与えたか否か」という判断による選別を行うことを職員に要求しています。それに加えて文書の正確性確保の措置のための手順と、行政文書として保存する場合の手順を定め、手順に従うことを要求する仕組みにしました。形式手順に従うことでその都度、行政文書の内容、保存される範囲を判断するということになり、全体としてよりコントロールされた仕組みへと、行政文書管理が転換されました。

当法人は、このような認識のもとに、政府 CRO の監視・監察活動次第では、一層の公文書管理の形式化・形骸化が進むことを懸念しています。特に、特定秘密保護法に関する監察活動について、情報公開請求等で可能な範囲で情報を収集してきましたが、質的評価ではなく、形式的チェックを行っており、形式的な適正性の問題について指摘事項を示していることから、その懸念を一層強めています。加えて、特定秘密保護法に関する独立公文書管理監の報告書は、報道機関に取材されれば回答できるような実態を明らかにするために必要な情報が欠落し、情報公開のあり方、自らの説明責任に対する認識にも大いに疑問を持っています。

政府 CRO の活動として何をするのかが明らかではなく、開かれた議論なしに設けられた組織の役割が明らかではないということは、自らへの信頼性を獲得するためには、マイナスからの出発となっていることはよく理解されているのではないかと思います。以上のことから、以下の通り申し入れを行いますので、ご検討のほどをよろしくお願い申し上げます。

1. 行政文書の管理についてどのような基準・視点・評価方法で監察を実施するのかの内部ルールを定める場合は、コンサルテーションやパブリックコメントのプロセスをへること

2. 2017年12月の行政文書管理ガイドライン改正内容について、7月20日の閣僚会議決定などでは徹底を指示していることから、どのような内容で改正内容を徹底するのか、各行政機関の内部での周知について監察を行うのか、早急に明らかにすこと。昨今の報道では、経済産業省が政策立案等に影響を及ぼす打合せ記録の作成についての内部周知に問題があることが指摘され、当法人でも内閣府が作成した昨年10月作成の打合せ等記録(2017年9月の内閣府事務次官通知後のもの)は、2時間の会議の記録が結論のみまとめたものになっているなど、政府対応の信頼性にかかわる問題になっている
3. すでに行政文書管理については実務レベルでレコードスケジュールの設定の際の手順、公文書管理法に基づく運用状況の報告、各行政機関で実施されている点検・監査などさまざまな「作業」が行われていることから、これらの情報を包括的にどのように活用するかを検討すること。作業を通じて情報は作成されているものの、それが行政文書の管理の質向上になっていないことは課題の一つであり、新たに作業を加える前に、既存の作業を十分に精査検討する必要がある
4. 当法人で2015年に調査したところによると、各行政機関において実施されている点検・監査については基準、内容、質ともに同じ制度の点検・監査とは思えないほどばらばらだったことが把握されている。点検・監査は義務的に実施することと制度上位置づけられていることから、点検・監査項目、方法などあるべきものを実態に照らして策定すること
5. 行政文書の管理について全体的に監視をすることは必要であるものの、全体を俯瞰することで抽象的で課題認識に欠ける監察になることは、特定秘密保護法の監察活動を通じて十分に認識されていることと思われる。したがって、全体の監察とともに、テーマや課題を設定した監察活動を毎年実施すべきである。特定秘密保護法においては、衆議院情報監視審査会がそのような活動を実施し実績を上げており、また、2017年9月には総務省行政監察局が公文書管理についての行政評価を発表しているが、これも課題設定をしたうえでの評価で、課題が具体化している。課題が具体化することで質的な向上の対応が具体的に検討しやすくなることは自明であり、このような対応が期待されていると受け止めるべきである
6. 行政文書の管理の監察活動は情報公開の徹底のもとに監察活動を実施すべきである。また、報告書を作成する場合は、具体的な報告と記述とし、形式的・外形的な記述に終始するようなものは現に避けるべきである

以上