

2017年9月19日

公文書管理委員会 御中

行政文書管理ガイドライン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
理事長 三木 由希子

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。公文書管理法については、昨今のさまざまな問題を受けて、2017年4月12日付で「公文書管理法の改正に関する意見」を發表し、抜本の見直しを求めてきました。とりわけ、行政文書を通じて説明責任を果たすという法の目的を達成するために、法制度としても運用実態としても抜け穴が目立ち、昨今の問題で制度の信頼性そのものが損なわれており、抜本的な改正が必要と考えています。

現在、公文書管理委員会で検討が行われているのは、主に移管基準と保存期間1年未満の行政文書の基準であると承知しております。抜本的な検討からは程遠いところですが、いずれも重要な課題であることから、以下の通り意見を述べます。

1 保存期間1年未満の行政文書の扱いについて

森友学園への国有地売却の交渉記録が1年未満の保存期間であることを根拠に廃棄されたこと、南スーダン派遣PKOの日報が1年未満の保存期間であることを根拠に、存在しているにもかかわらず不存在決定妥当と長らく説明されてきた。これらの問題は、いずれも、公文書管理法および情報公開法の信頼性にかかわる問題である。これは、両法が政府が説明責任を行政文書によって果たすとしていることに立ち返り、公文書管理のあり方を議論する必要があることを示している。

ところで、いずれの問題も南スーダン派遣 PKO、森友学園固有の問題ではなく、PKO 日報、国有地の売却交渉記録一般が、ルール上保存期間1年未満であると、防衛省、財務省ともに説明し、廃棄は適法であると主張をしている点で共通している。

いずれの事案でも、行政文書の保存期間が行政機関の業務上の必要性でのみ判断され、「法目的に照らして説明責任が伴う期間は保管する必要がある」という判断基準は欠如している。日報は、南スーダン PKO 派遣中であり、派遣部隊による現地状況の把握や現地活動の状況について、政府は高い説明責任を有していることから、少なくとも派遣期間中は保有し、保存期間の起算は派遣終了後であるべきである。実際に、防衛省内各所にダウンロードデータが存在していたということは、本来的には業務遂行上も必要な情報であったと言える。また、国有地売却の交渉記録は、契約書の締結により業務上必

要なくなつたとするが、森友学園との契約は 10 年分割払いですべての取引が完結していないこと、会計検査の対象期間であること、かつ国会での決算審査前であることから、少なくともこれらのものが完了するまでは、政府は行政文書により契約経緯の説明責任を果たす必要がある。このような「説明責任を果たすべき期間」という観点の欠如が、一般に理解の得られない行政文書の廃棄や「廃棄したことにする」という事態を招いている。

現在、公文書管理委員会では保存期間 1 年未満の行政文書の扱いを検討しているが、8 月 30 日の公文書管理委員会において説明された通り、現行制度では保存期間 1 年未満の行政文書を把握できる仕組みとなっておらず、実態不明である。このような中で設ける基準がどの程度の意味や規範性をもつのか、はなはだ疑問である。これは、基準が必要ないということではない。その前に、1 年未満に限らず、行政文書の保存期間を業務上の必要性だけでなく、法の目的規定に立ち返り、「政府として説明責任を果たすべき期間、保存すること」が原則であることを、まずは行政文書管理ガイドライン等で明らかにし、この原則に照らして保存期間が検討されるようにすべきである。

このような原則を明確にすることは、保存期間設定についても、行政機関に一定の説明責任を課すことが期待される。現在まかり通っているのは、「行政文書管理規則等ルールにより保存期間 1 年未満の行政文書であると説明さえすれば、法令等に明示的に根拠がなくとも裁量的な判断の範囲で問題がない」と主張し、それ以上の説明責任を果たさない事態である。このようなことは、公文書管理法の本来の趣旨に反するとともに、同法の運用を通じて政府の不信感を増幅させていくに他ならない。

以上のことから、行政文書の保存期間の設定に当たって、業務上の必要性だけでなく説明責任を果たすために必要な期間とするという基本的考え方を原則として確立するとともに、この原則に対応して保存期間を 1 年未満とすることが可能な場合について考え方を整理するべきである。

2 歴史公文書等の範囲の明確化について

国立公文書館等への移管率が低迷している原因が、移管基準ないし範囲が不明確であるためなのか、別に理由や原因があるのかについて十分な評価分析されていると言い難い。そのため、歴史公文書等の範囲を明確化することがどの程度の効果をもたらすのか評価しかねるところである。しかしながら、これまでの公文書管理法の運用状況等からすると、ガイドラインを含む法令等に明示的にされている行政文書については、各行政機関によっては移管が実施されていることが推測され、歴史公文書等の範囲がより具体的にガイドラインで示されることは、その限りにおいて移管を進める効果が見込まれ、歓迎する。

8 月 30 日開催の公文書管理委員会で配布された資料 1 では、「2 具体的な移管・廃棄の判断基準」として、「③各行政機関は定期的に重要政策を選定することと、選定された重要政策に係る文書については…」との基準が示されている。これは、各行政機関

において何が歴史的に残されるべき政策等であるのかを検討するという点で、与えられた基準ではなく、自らの活動の意義を長期的な視点で評価するという効果があると考えられる。

そこでより意味のある仕組みとするため、各行政機関が自己完結的に重要政策等を決定するとするのではなく、何が重要政策であるのかについては、広く意見を募るものとして、さまざまな専門的観点や立場からの意見や提案を踏まえて、選択していく仕組みとするよう、ガイドライン等で明示すべきである。

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