

2018年7月23日

「公文書管理の適正な確保のための取組について」 に対するコメント

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

7月20日、「公文書管理の適正の確保のための取組について」（以下「取組について」）が、「行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議」で決定されました。

当法人は、昨今の公文書管理にかかわる問題を、政府がどのような論点で何を解決すべきだと認識しているのか、重大な関心を持ってきました。問題になった現象にだけに対応するのではなく、公文書管理法の改正も含め、公文書管理の在り方について開かれた抜本的な議論が必要だと考えます。しかし、政府内での閉ざされた議論にとどまり大変残念です。

「取組について」には、公文書管理に関する体制面の整備、研修の徹底・充実、電子文書の管理など、決定された「取組について」の中には従来から課題とされてきたものがありますが、どのような基準や原則、責任構造のもとでそれらを実施するのが最大の問題です。前提となる法規定やガイドライン等の解釈運用基準の内容に問題があれば、公文書管理の形骸化を招くおそれもあるからです。そこで、以下の通り見解を述べます。

1 政治レベルの行政文書の作成・管理は問題にされていないこと

公文書管理法では、何が行政文書として作成・取得しているのが最も重要な事項です。その行政文書が適切に整理・保存されていることで、初めて政府活動の説明責任が果たされることとなります。

昨今問題になったことには、行政文書の整理・保存に問題があっただけでなく、行政文書として作成されていない、あるいは作成されているか否かが明確でないなど、政府活動の説明責任を果たすに足りない実態があることが明らかになっています。

例えば、加計学園問題、森友学園問題では、

- ・ 官邸の入館予約届が1日で廃棄
- ・ 首相がいつ誰と会ったかが行政文書確認できない
- ・ 首相秘書官が誰と面会したのかの記録が行政文書としてない
- ・ 官邸サイドの指示などが行政文書として残っていない
- ・ 首相夫人は公務員ではないことを理由に夫人付き秘書（公務員）の作成した文書を私文書とする

などが問題になりました。また、当法人で情報公開請求等により確認したこととしては、以下のようなことも確認されています。

- ・ 国税庁長官の日程表が 1 日保存
- ・ 財務大臣の日程表が 1 年未満保存
- ・ 官邸幹部の日程表は不存在（首相、内閣官房長官の日程で内閣広報室が保有しているものを除く）

また、以前から政官接触の記録がほとんど作成されていないことも、明らかにされてきました。

高い政治レベルになるほど、その立場から影響力がおのずと生ずるだけでなく、権限を有し、政治的リーダーシップを発揮することになります。どのような活動を行い、指示し、影響力を行使したのかは、その立場ごとに記録して、行政文書として保存し、説明責任を果たす必要があります。が、実態はそうなっていません。つまり、活動実績をもとに検証・評価され、望ましい政府の在り方、政治的リーダーシップのあり方が選挙等を通じて選択できる状況になっていないことになります。また、記録がないことが、事実関係の確認を遅らせ、あるいは事実関係を否定する根拠に使われ、政府に対する不信を増長させています。

しかし、前述の通り、高い政治レベルになるほど、その活動が行政文書により確認できず、政治的な説明責任は、その権限や地位の高さに反比例して低くなる状況にあります。「取組について」は、あくまでも行政実務レベルの行政文書の管理のあり方にのみに焦点を当てたもので、この取組みを指示する閣僚らの活動記録のあり方には一切触れていません。また、「取組について」は与党ワーキングチームの最終報告を下敷きにしていますが、最終報告、「取組について」はいずれも、政官接触の記録がほとんど作成されていないことや、行政文書が存在しないことは問題にしています。

昨今の公文書管理のあり方の問題は、政治的な背景を持った政策判断、意思決定に関わる問題であったことを思い起こす必要があります。行政実務レベルの公文書の扱いは、政治レベルの移行や動向に左右されやすいことが、この間の教訓として汲み取られるべきです。政治レベルの説明責任を徹底するという問題を解決すべきです。

2 周知徹底される行政文書管理の基準等に問題があること

「取組について」では、「各府省において行政文書の作成・保存から廃棄までの各段階における新たなルールの遵守を徹底」し、確実な実施を図るとしています。

新たなルールとは、昨年 12 月の改正行政文書管理ガイドラインと、それに基づく今年の 4 月から施行された各行政機関の改正行政文書管理規則であり、その中でも問題が指摘されているのが次の改正内容です。

- ① 文書の正確性確保のため、複数職員と文書管理者による文書内容の確認を行い、さらに上級のものからの指示で作成する文書はその者の確認をへること
- ② 行政機関外の者との打合せの記録を作成する際には、①の正確性の確保の措置とともに、相手方の発言は相手方に確認をすること（確認により難しい場合は、未確認であることを記載して残す）

③ 行政文書として文書を保存しようとする場合は、文書管理者の確認をへること

①、②は加計学園問題で文科省の文書の内容が不正確で、かつ勝手に内閣府や官邸側の発言等が記録されていたことによって獣医学部新設問題が追及されたこと、③は文科省で個人文書が間違っ行政文書として保存されていた、という問題認識のもとで行われた改正です。しかし、本来の問題は、文科省にしか新獣医学部に関する打合せや協議等の内容を記録した文書が存在しなかったことです。また、個人文書とされるものも、打合せ等で複数の職員が情報として共有していながら、文書となった時点で内容は共有されているものの物理的な保存実態から判断して個人文書と扱うという、誤った制度理解の下での運用が普及していたことにあります。

ガイドラインの改正は、公文書管理の問題の原因ではなく、政治問題の原因に対応したものであり、これを政治的に徹底することを政府・与党共に求めていることに留意する必要があります。また、改正ガイドラインは、首相をはじめ政務三役などの日程表を保存期間 1 年未満とできる行政文書だと明示していることにも留意する必要があります。さらには、行政文書とは何かという公文書管理法の核心的な部分について、①～③の手順を加えることで、法律の定義や解釈基準を変えず、手順によって一定の条件を付して範囲を事実上限定するという方法論を導入したことにも留意する必要があります。

このような改正ガイドラインの徹底を行い、今後運用の監視が行うことを「取組について」は表明しているのであって、公文書管理の実質の形骸化は、単なる懸念ではありません。

3 「取組について」で留意すべき点

(1)前提となる基準を見直さずに文書管理のあり方だけを見直すとしていること

「2 取組の方向性」で、「政府全体で共通・一貫した文書管理へと考え方の転換を図り、文書管理の実務を根底から立て直す」としています。立て直しが必要という点について異論はありませんが、どのような基準に基づき考え方の転換、立て直しをするのかが、本質的には問題です。適当でない、あるいは形骸化を招くような基準に基づく徹底は、政府としては何を記録し管理するかを集約的にコントロールしやすくするとともに、政府として望ましい記録を中心に行政文書が作成・保存することを推進することにもなります。

これまで、この前提となる基準が問題にされていることは前述の通りであり、実施することよりも実施する前提が問題になっていることを踏まえ、何を徹底し転換するかという実質を、徹底的に議論する必要があります。

(2)政府 CRO となる独立公文書管理監のこれまでの活動実績に疑義があること

政府 CRO 及び各府省 CRO についても、上記 (1) と同じことが言えます。

また、具体的な対応として、「3.公文書管理の適正を確保するための取組」では、独立公文書管理監を政府 CRO とするとしています（(1) ③ア）。特定秘密保護法に関する独立公文書管理監の活動について、公表されている報告書レベルで言えることは、形式的な確認をもっばら行い、この報告を持って運用を正当化するものの、運用実態について可能な限り情報公開をするという姿勢が欠落し、なぜ妥当としたのかという実質的な理由が不明なものを報告書として公表しているということです。

政府 CRO となる独立公文書管理監について、特定秘密分野における公文書に係るこれまでの活動実績を徹底して検証する必要があります。なお、これまで独立公文書管理監は検察官が務めていますが、検察官の有する専門性が公文書管理に対する専門性として適切であるかを具体的に評価検討し、どのような適性を持ってどのような人材を充てるのかについて、政府としてどのような判断をすべきなのかを注視する必要があります。

(3) 改正ガイドラインの徹底が主目的になっていること

「3.公文書管理の適正を確保するための取組」として、「まずは各府省において行政文書の作成・保存から廃棄までの各段階における新たなルールの遵守を徹底することが求められる」としています。前述の文書の正確性確保の措置、その一環として打合せ等の記録は、相手方への発言内容確認、文書管理者の確認をへないと行政文書として保存ができないという手順の徹底が行われることとなります。

これが実施されているかを的確に把握し、確実に実施を図ることになりますので、文書の内容までもがコントロールされ、政府・政権にとって望ましくない内容は排除しやすく、かつ政策判断や意思決定が正しいことを示す記録を中心に行政文書が保存されることになりかねません。これらを徹底して監視されなければなりません。政府 CRO 及び各府省 CRO は、新たなルールの遵守を徹底することを使命とすることが想定されていますので、形骸化の監視ではなく、形骸化を進める方向での監視が徹底されるという理解で、これらの活動を徹底して監視する必要があります。

(4) 「人事評価」に取り入れるが、「政権評価」のためには取り組まれないこと

「3.公文書管理の適正を確保するための取組」では、職員に対する研修の充実強化（(1) ①ア）とされていますが、この研修で徹底されることが、改正ガイドラインが設定したルールであることにまずは留意する必要があります。

また、人事制度面として、「行政文書の適正管理が人事評価の対象である旨を職員に周知する」としており、今年の秋から実施する人事評価では、適正な管理をしているかが評価されることとなります。何を評価することになるのかは、十分に注意しなければなりません。形骸化した行政文書の形式を整えて保存していると、より高く評価されるような実態になれば、本末転倒です。

また、職員の人事評価はするものの、前述のような政治レベルの記録を行政文書と

して作成・保存することの徹底は図られませんので、政権の評価に必要な記録が作成されないことは、問題にされません。本来、選挙で選ばれた国会議員が大臣等として指揮監督するので、政府の政治的正当性が担保されているという基本に立ち返ると、国会議員である大臣等の活動が各立場において必要十分に行政文書として保存されていないと、政権評価が選挙を通じて適正になされないのは、前述の通りです。政治的正当性を行政文書によって証明するのではなく、政治的正当性に疑問がつかない行政文書が残されるようなことにならないよう、厳しく監視しなければなりません。

(5) 原本が適切な期間保存されていないことが問題とされず、電子文書の複製の散在が問題とされていること

「3.公文書管理の適正を確保するための取組」では、電子的な行政文書管理の充実に取り組むとし、所在把握把握ができる仕組みを構築するとしています。具体的には、「原本に責任を持つ文書管理者が一元的に管理できる」等するとしています((2)ア)。

自衛隊日報問題で、電子文書の複製物が散在していて、情報公開請求に対して適切に特定できなかったことなどを受けての対応が含まれています。複製物問題は、複製が散在していることよりも、原本が組織として必要十分な期間保存されていないからこそ起こる問題です。行政文書は、組織内で共有して必要に応じて活用できるようになっていることは重要です。所掌業務の範囲で複製した行政文書をそれぞれの業務の文脈に応じてファイル化して保存していることで、どのような文書や情報に基づいてどのような政策判断や決定、活動が行われたのかが初めて検証可能になるため、否定的にとらえられるべきものでもありません。

また、情報公開請求では、原本を保有している所管課が、文書の内容についての責任を有していることから、所管課を中心に文書が探索されます。それは一定の合理性がある運用で、これは、原本に該当する文書が組織としての説明責任や情報の性質を適切に判断し、十分な期間保存していることを前提にしています。あくまでも、原本が適切な期間保存されていることで、複製物が散在しても探索できずに問題になることはないはずだからです。

複製された行政文書を探す場合として、原本が廃棄された場合に探すほかに、どのようなユースケースを考えているのか不明ですが、厳格な管理によって何を行うことになるのかは注意が必要です。特に、行政組織内で行政文書の共有や利用を制限するような仕組みになると、内部での情報共有を制限している状態になりますので、情報公開に消極的な組織文化を増長する可能性もあります。

電子文書についてどのような管理についてのルールとシステムが導入されるのかを、注視していく必要があります。

(6) 電子メールの内容によって行政文書としての保存が判断されていること

「取組について」では、「共有フォルダで保存すべき電子メールの基準作り等選別・保存を支援する仕組み作り」をすすめています。改正ガイドラインが、電子メールを内容に応じて選別して共有フォルダ等で保存するとし、共有フォルダ等で保存されていないものの、行政文書に該当するメールがあったとしても、1年未満の保存期間であるため、順次廃棄されても問題ないというのが、現行制度の運用です。電子メールについて、内容に応じて選別して保存するという考えは、行政文書一般で1年未満とそれ以上の保存期間の区分をする際に使われている枠組みと同じと言えます。

その点では解釈運用上の一貫性をベースにしていると思われませんが、共有されている情報を記録した文書を行政文書としてどのような価値を見出して保存するのが、電子メールの議論をする際に重要です。政府活動を表す記録であると電子メールという記録の性質から判断をすれば、内容ではなく電子メールとしての記録価値から保存する仕組みになります。

しかし、そのような判断をしないからこそ、内容によって選別するという運用を行うために、選別・保存基準を策定することとなっています。この考え方だと、電子メールが政府活動の記録として最小限しか残らないことになりかねないため、具体的にどのような対応をすることになるのか、厳しく監視していく必要があります。

(7) 決裁文書には余計なことは書くべきではないという流れになっていること

森友学園問題で決裁文書改ざん事件が発生したことを受けて、「起案段階及び決裁過程における決裁文書の内容のチェックを徹底すること」、「決裁文書に記載する内容や編てつすべき書類については、決裁の正確・内容を踏まえ、各府省において検討を進め、順次明確化を図る」との取り組みを行うとしています(3-(3))。

与党公文書管理の改革に関するワーキングチームの中間報告(4月27日)によると、決裁文書について「意思決定の根拠でない事項は記載すべきではない」とし、決裁文書を書き変えることは「意思決定の背景に不都合な事実があったことを隠そうとしているのではないかとの批判を招く行為」とされています。これを言い換えれば、余計なことを決裁文書に書いて、一緒にとじ込んでいたため改ざんを招いたということだろうと思われま

す。両者を総合すると、今後政府において取り組まれることは、決裁文書に記載する内容、編てつする資料は最小限にする、余計なことが書かれていないか、チェックが徹底されることとなります。しかし、決裁文書は他の文書に比べて長く保存される傾向にあり、ここに詳細な経緯等が記録されていることが政府の説明責任の観点から望ましいことであることは、今一度確認すべきであり、どのような取り組みが徹底されるのか、注視する必要があります。

以上