

杜撰な公文書管理問題を考える

Examining the Problem of Sloppy Public Records Management

福島幸宏

政府も、財務省も、近畿財務局も、誰も責任を認めようとしなない。そんなことを思うと悲しみよりも憤りが募ってくる。責任がある全員にこのコードを短く切って送りつけてやりたい。トっちゃんが味わった苦しみと恐怖を味わわせてやりたい。

これは、赤木雅子が2020年7月に刊行した書籍冒頭の一節である。文中の「トっちゃん」は赤木雅子の夫の近畿財務局職員赤木俊夫。彼は、いわゆる森友学園事件において、公文書改竄の実作業を2017年2月26日に行い、その後退職し、告発文を遺して、この「コード」を使用して2018年3月7日に自死した（赤木雅子・相澤冬樹2020）。

この赤木雅子の言葉には、すべての公務員、すべてのアーキビスト、すべての知識と情報を扱う人々、そしてなによりも主権者であり公文書の所有者である国民すべてが、応える必要がある。本稿は、この認識を前提に、関連するいくつかの課題について述べるものである。

2017年1月に自衛隊日報問題が発覚して以降、加計学園問題、森友学園問題、桜を見る会問題、新型コロナ対策問題、と、この3年半でも公文書の杜撰な管理や意図的な改竄による国民への直接・間接の加害は枚挙にいとまがない（布施祐仁・三浦英之2018、毎日新聞「桜を見る会」取材班2020、毎日新聞取材班2020など）。ここであえて、直接の加害、としたのは「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）」（以下、公文書管理法）第1条に「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として」とあるからである。国の公文書の不適切な管理は、国民の資源を毀損する行為なのである。

この公文書管理法制定の底流には、行政効率化や歴史資料の保存という広い議論があり、そのなかで個人情報保護法や情報公開法が整備され、さらに直接の要因として耐震偽造・年金記録・薬害問題・外交文書の問題が重なって、情報資源や個人や団体の主張の根拠として公文書の重要性が再認識されたことがある。これらを背景に福田康夫内閣で一挙に議論が進み、2009年7月1日に公布、2011年4月1日に施行されたものである（松岡2010）。同法には、前述の1条の宣言のほか、16条で「利用の請求があった場合には、次に掲げる場合を除き、これを利用させなければならない」として利用権が設定され、他にも、統一的な文書管理体制の構築、歴史資料として重要な公文書等について国立公文書館への適切な移管の推進などを掲げ、さらに詳細なガイドラインが順次整備されるなど、その制定時には大きな期待を抱かせるものであった（全史料協近畿部会編2011）。

しかし、現状は、冒頭に掲げたように、公文書管理にまつわる課題がかえって増加したように思える。その要因はなんだろうか。構造的には、諸外国に比べてもともと公務員の数が少なかったところに、十分な行政改革が行えないまま、いわば新しい業務として公文書管理が加わったため、という端的な指摘がある（前田2018）。それを前提にしつつも、制度的かつ直接の要因は、2017年12月26日に閣議決定された「行政文書の管理に関するガイドライン」の改訂であると指摘できる。この改訂では、課長級が打ち合わせ記録を確認し、さ

らに外部との打ち合わせの場合は先方にも確認すること、また保存期間を1年未満とする文書の類型を示す、などが主な内容となっている。しかし、すでに各所で指摘されているように、これでは課長級が認知しない打ち合わせ記録や、国会議員との交渉など先方への確認が困難な事案については、公文書として扱われないことになる。さらに保存期間1年未満の文書に「日程表」が含まれることによって、例えば各大臣がどのような日程をこなしたか、公式には誰にも把握できない仕組みになってしまった（瀬畑 2019）。結局、「行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」という公文書管理法の目的は事実上骨抜きになった。すでにかかなりの規模で行われていた、杜撰な公文書管理を合理化、追認するための改定にすぎなかったのである。

一方、歴史的公文書や古文書なども含む、アーカイブズを専門に議論する全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（全史料協）や日本アーカイブズ学会は、記念講演や大会テーマの設定において、この間の一連の公文書管理問題を強く意識しつつも、正面から論じきれているとは言い難い。一方、全史料協の2019年度大会テーマが「文書館（ぶんしょかん）」をつくる ～市町村が拓くアーカイブズ活動～」であることに象徴されるように、これらの専門団体は、公文書館の設置の推進や2020年度から始まったアーキビストの認証制度などの環境整備に注力している。もちろん、この戦略は、公文書の施設数が全国で120館弱に過ぎない上に、専門職員たるアーキビストが国家資格ではない状況を前提とすれば一定程度理解できる。しかし、アーキビストや施設をいくら増やしても、現用の公文書の管理が杜撰ではまったく意味がないことは、アーカイブズ学自体がこれまで明らかにしてきた知見の根幹である（坂口 2016 など）。現状は、アーカイブズという日本社会にとって重要な機能の存立の基盤にかかわるところまで来ているのではないだろうか。今後は前述のガイドラインの問題を中心に、専門団体としてのより踏み込んだ行動が必要になると考えられる。

また、専門団体以外の国民一般には、公文書管理に介入する様々なチャンネルを活用することが求められる。国会議員をはじめ、報道機関やNPOの活動に注目することがまずは重要であろう。例えば前述の大臣日程については、「NPO 法人情報公開クリアリングハウス」が資金をひろく募り、即日廃棄される20名の大臣の日程表を廃棄前に抑えるために、連日情報公開請求しているのである。さらに、公文書等の適切な管理に関して、専門的・第三者的な見地から調査審議を行い、公文書管理法31条によって「行政機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告」を出せる権限を持つ公文書管理委員会に注目し、議論し、支援することが求められる。前述のガイドライン改訂も公文書管理委員会が認めたうえで、閣議決定されたものである。なお、この改訂の際に公文書管理委員会委員長代理だった三宅弘は「ガイドライン改定時に、首相面談の記録が官邸で保存されない事態になろうとは考えもしなかった。記録がなければ、これだけ長く在任する安倍首相がどんな政策決定をしたのか検証できなくなる。歴史が残されなくなるという意味でも大問題でしょう」と述べている（毎日新聞取材班 2020）。

しかし、同時にこの問題は各学協会や大学にも跳ね返ってくる。歴史学系に絞っても、各学協会が日常行っている様々な活動や議論を検証可能な形で残しているだろうか？従来は会誌に反映されているものでよし、としていた部分があろう。しかし、例えば査読の記録などが将来の検証に耐える形で管理できているだろうか。公文書管理と同じく、センシティブ

な情報に留意しつつも公開性を担保することが求められてくる。同様に、大学が法人文書を適切に管理して、それぞれの段階での意思決定を明確に記録し、説明可能な形で遺しているかが問われている。直近の例でいえば、この半年多くの労力が割かれた新型コロナウイルスへの各大学の対応が後年に検証可能な形で遺るのであろうか。筆者自身も含め、本誌の読者にもそれぞれの現場でできることは多そうである。

結局、これらの課題を解決し、冒頭の赤木雅子の嘆きが再現されないためにはどうすればよいのだろうか。おそらく前述のガイドラインをめぐる議論を起点に、この間の反省を織り込んだ公文書管理法自体の改正まで見据えた広範な議論が必要となろう。その際には、デジタル化を統合的に推進することによって、公文書とは何かという定義を拡張し、公務員が職務中に作成した文書、すべてとすることが重要となる。もちろんメールや大臣への説明資料も含まれる。その際、使用するデバイスの限定も議論されることとなろう。これは決して厳しい規定ではない。ヒラリー・クリントンの敗因の一つが何だったかを改めて想起するだけでよい（クリントン 2018）。そして、口頭のみでの意思決定は認めない、という仕組みにしていくしかない。そのうえで、基本は全ての公文書を遺すということになろう。これは、公務員としては実は最終的に身を守ることにもなる仕組みである。さらに、政治家にとっても、話を持ち込む様々な個人・団体に「無茶はできない。期待するな」という説明が可能となる。手続きに則って各施策を行い、不十分であれば国民との議論を通じて制度自体を変える、という近代民主主義国家の本則に戻ることが、2020 年以降の新たな目標となろう（日本弁護士連合会 2019）。

公文書管理法制定時に公文書管理は「公務員の生活習慣病対策」という比喻が出たことがあった（全史料協近畿部会編 2011）。これは、公文書を作りたくない見せたくないという公務員の心性を的確に表現したものであったが、それから 10 年後、この比喻は教育と社会の敗北の帰結として国民全体に降りかかっている。しかし、この間の苦い経験によって獲得できた様々な処方箋がともなわれているのも確かである。

※参照

赤木雅子・相澤冬樹 2020 『私は真実が知りたいー夫が遺書で告発 「森友」改ざんはなぜ?』(文藝春秋社)

クリントン、ヒラリー・ロダム、高山祥子訳 2018 『WHAT HAPPENED 何が起きたのか?』(光文社)

坂口貴弘 2016 『アーカイブズと文書管理ー米国型記録管理システムの形成と日本』(勉誠出版)

瀬畑源 2019 『国家と記録ー政府はなぜ公文書を隠すのか?』(集英社)

全国歴史資料保存利用機関連絡協議会近畿部会編 2011 『時を貫く記録の保存ー日本の公文書館と公文書管理法ー』(岩田書院)

日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター情報問題対策委員会 2019 『公文書管理ー民主主義の確立に向けて』(明石書店)

布施祐仁・三浦英之 2018 『日報隠蔽ー南スーダンで自衛隊は何を見たのか』(集英社)

毎日新聞「桜を見る会」取材班 2020 『汚れた桜ー「桜を見る会」疑惑に迫った 49 日』(毎日新聞出版)

毎日新聞取材班 2020 『公文書危機—闇に葬られた記録』(毎日新聞出版) など

前田健太郎 2018 「「小さな政府」と公文書管理」『現代思想 2018年6月号 特集=公文書とリアル』

松岡資明 2010 『日本の公文書—開かれたアーカイブズが社会システムを支える』(ポット出版)