

これでよいのか公文書管理 改ざんはなぜ起こったのか

情報公開クリアリングハウス

三木 由希子

情報公開クリアリングハウスとは

- 前身は、1980年設立の「情報公開法を求める市民運動」
- 1999年5月の情報公開法制定を機に、組織改編・改称を行い、1999年12月に現在の形態
- 市民の知る権利の擁護を目的とし、公的機関の情報公開・個人情報保護に係る制度の整備、運用監視、制度利用者の支援、制度の活用、調査、意見表明が主な活動内容
- 公的機関の情報公開・個人情報保護を進めることで、開かれた政府の実現と、人と社会を変革することを目指す

何を前提とするか

- 政府、国会、自治体政府、議会、裁判所はなくなることはない
- これらを①批判の対象とだけする、②無謬的に信じる、③自分に関係ないと思うことで、市民は何を獲得できるのか？

公文書管理の位置づけ

- 組織は記録なし継続できない
 - ✓ 人事異動、複雑化する業務の中で記録がなければ「口承伝承」「言い伝え」
- 記録は時間と空間を超えて、情報を共有する手段として不可欠
 - ✓ 政策検証サイクルのない組織は成長がない
- 公権力を「無責任」にしないための絶対条件
 - ✓ 現在と将来に対する説明責任の徹底

公文書にアクセスする

- 「情報公開」は民主制の土台、民主制における市民の基本的権利
 - ✓ 知らなければ適切な選択と判断ができない（知る権利）
- 何かを知りたいという要求は、①疑問、②批判的思考、③論点設定力、を持つことで具体化する
- 「情報公開」は最終目的ではない
 - ✓ 知れば満足？情報は使わなければ活かされない
 - ✓ 情報が公開されること⇒参加と監視



節目が来る

1999年5月 情報公開法制定

2009年6月 公文書管理法制定

相次ぐ問題

- 加計学園問題
- 森友学園問題
- 自衛隊日報問題
- 裁量労働制問題

加計学園問題

- 国家戦略特区による獣医学部新設に対する便宜供与の有無
- 2017年3月13日 安倍首相国会答弁
「私は影響のしようがない 私が働きかけて決めているのであれば責任を取る」
- 2017年5月に「文科省文書」が明らかになる
 - 怪文書→個人文書→行政文書（一部）→不正確

森友学園問題

- 森友学園への廉価での国有地売却が便宜供与であるか否か
- 首相や夫人の関与。2017年2月17日に「「私や妻が関係していたということになれば、首相も国会議員も辞める」と答弁
- 同24日に交渉記録廃棄の答弁
- 財務省には文書がないが森友学園側から記録が出てくる
- 決裁文書の改ざん、交渉記録の廃棄問題

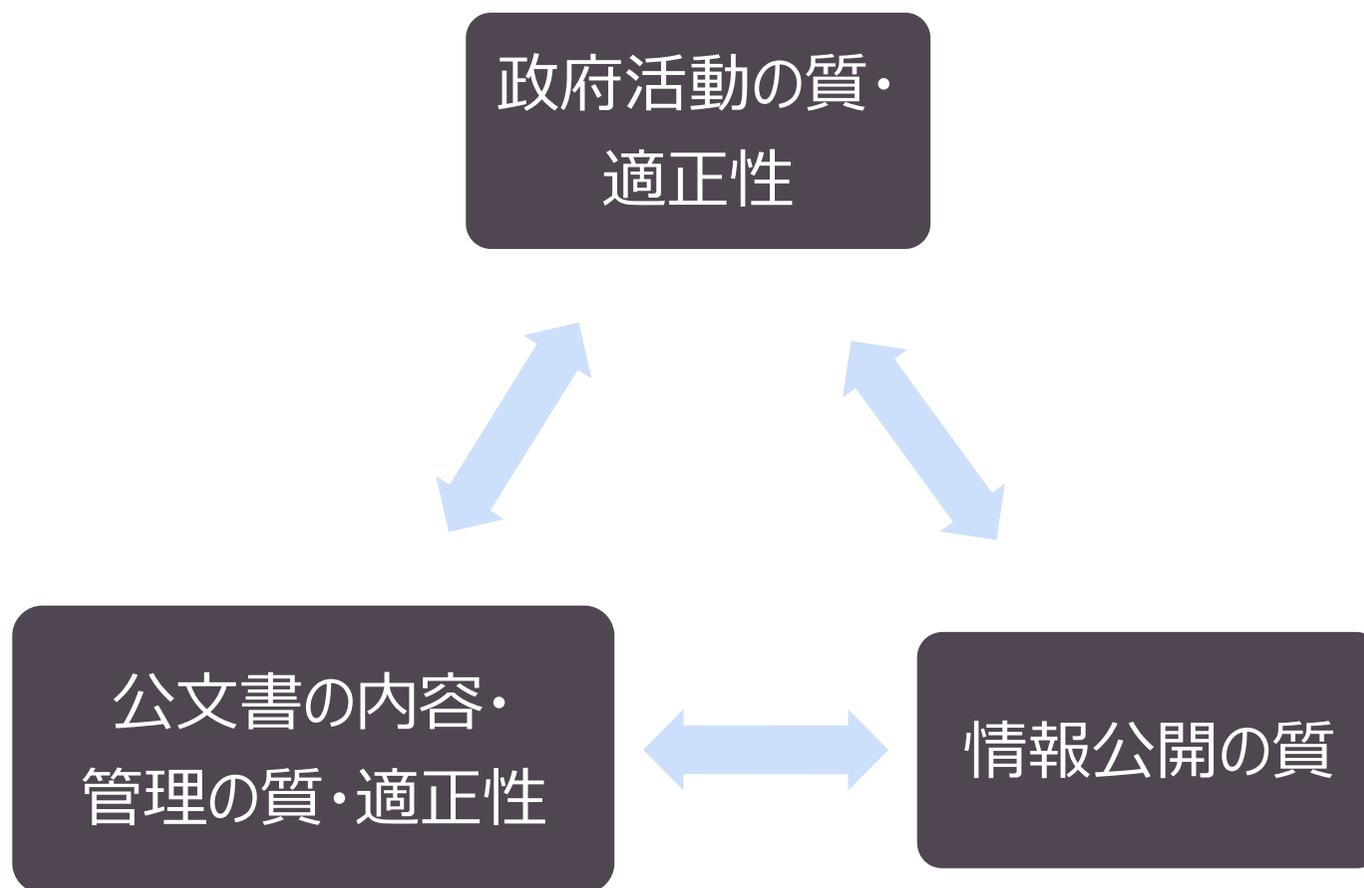
自衛隊日報問題

- 自衛隊の南スーダンPKO派遣が、PKO五原則に反した状態で継続しているのではないか
- 2017年6月の南スーダン・ジュバでの「戦闘」と「大規模な武力衝突」と政府見解
- 日報の情報隠ぺい、日報の散在
- 他の自衛隊海外派遣の日報もみつかる

問題は何か

- いずれも政府の政策判断、意思決定の内容に問題がある
- その影響を受ける公文書の扱い（内容、管理、情報公開）
- 問題があることを政府が認めないが、公文書管理や情報公開のあり方には問題があったと対応

公文書管理と情報公開と政府活動



公文書管理だけでは解決しない

- 政府活動の問題が、公文書の扱いという局面で顕在化しているということ
- 政府活動の適正性・妥当性、是正能力をどう確保するかが一義的な問題
 - 問題があった場合の検証・評価・是正（監察・監視機能）
 - 問題防止のための措置（公益通報）
- 政府活動の説明責任の徹底を図る措置はその手段の一つ（情報公開、公文書管理など）

公文書管理の問題にした余波

- 行政文書管理ガイドラインの改正（2017年12月）
 - 加計学園問題の政府的教訓
 - ✓ 「総理のご意向」「官邸の最高レベルが言っている」文書は内容が不正確なものを勝手に作成していた
 - ✓ 職員の個人文書を間違っ行政文書として保存していた
 - 文書の正確性の確保の措置、行政文書として保存する場合の措置として手順を追加
 - 南スーダン日報問題、森友学園問題の政府的教訓
 - ✓ 1年未満の保存期間の基準策定

与党の問題認識

- 森友学園問題では決裁文書について「意思決定の根拠でない事項は記載すべきではない」
- 加計学園問題では「意思決定等の過程について、当事者間で共通の認識、文書に基づいて説明することができず、また、発見された文書の信憑性を自ら否定する状況は、説明責任という観点からはまったく不適切」
- 自衛隊日報問題では「当初設定された保存期間や主管部局と関係なく、さまざまな部署において、無秩序にコピーが保存されていた。…セキュリティ面からも大きな問題がある」

与党の求めている対策

- すべての公文書について「正確性」の確保を徹底する。
内閣府・公文書管理委員会で全省庁共通のひな型を提示
- 電子決裁システムの改修
- 決裁文書の修正手続の明確化
- 意思決定の意図や経緯について、決裁文書に記述する内容や編纂する資料のあり方について考え方を明確化して徹底し、内閣府・公文書管理委員会に報告

2018年4月27日 「公文書管理の改革に関する中間報告」（与党・公文書管理の改革に関するワーキングチーム）

森友決裁文書

- 経緯が詳細に「調書」に記載されていたことは

評価されるべきこと？

異例で標準化すべきではないこと？

公文書管理法の目的

- 法律の目的

- 公文書等は、「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、主権者である国民が主体的に利用し得るもの」
- 行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図る
- 行政が適正かつ効率的に運営されるようにする
- 国等の諸活動の説明責任を果たす

制度目的の達成に必要なこと

- 政府の活動が必要十分に記録された行政文書が作成・取得されていること
- 政府活動のプロセスに沿って行政文書が整理されていること（ファイル化）
- その行政文書（ファイル）が説明責任を果たすに必要な期間適切に保存されてること

行政文書とは？

- 行政文書の定義
 - ① 行政機関の職員が職務上作成・取得した文書
 - ② 組織的に用いるもの（組織共用文書）
 - ③ 実施機関が保有しているもの
- 情報公開法で請求対象として作られた定義。請求対象＝管理対象という仕組みに転換

行政文書の立法趣旨

- 「行政文書」の定義の立法趣旨（組織共用文書）
“政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲で、開示請求の対象となる文書を的確に定める必要”
「職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているもの」には、“職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや職員の個人的な検討段階にとどまる資料等は、これに当たらない”（情報公開法要綱案の考え方）
- 立法趣旨は、「重複文書」「個人的な検討段階」のものを想定
- 公文書管理法・情報公開法の目的→「政府活動の説明責任を全う」
 - 政府活動を記録した行政文書があることが前提

個人メモ問題

- 加計学園文書が最初は「怪文書」
- 南スーダン日報は「個人メモ」を理由に隠ぺい
- 電子メールは「行政文書」？
- 現状は、打ち合わせや協議は業務上実施し複数職員が参加し内容を共有しているが、資料やその内容を「文書」にすると個人文書扱い（個人メモ化で問題な部分）
 - 組織共用が内容の共有ではなく文書の共有、保存場所という形式要件化（この見直しが本質的に必要なこと）
- 職員間で共有され業務の前提となっている情報≠行政文書ではないことが問題

違和感の原因

- 現状は、打ち合わせや協議は業務上実施し複数職員が参加し内容を共有しているが、資料やその内容を「文書」にすると個人文書扱い（個人メモ化で問題な部分）
 - 組織共有が内容の共有ではなく文書の共有、保存場所という形式要件化（この見直しが本質的に必要なこと）
- 職員間で共有され業務の前提となっている情報≠行政文書ではないことが問題
- この状態を変えないと、政府の信頼性は下がる

政治レベルの問題

記録がない？

- 官邸、政務三役、幹部職員の活動記録（政府活動）
- 議員等からの働きかけ、問合せ等の記録

例えば

- 国税庁長官の日程表は1日保存（改正ガイドラインで日程表は1年未満保存文書）
- 官邸の入館予約届は1日保存
- 首相・官房長官の日程は内閣広報室作成分のみ存在、それ以外は不存在（副官房長官、補佐官、秘書官も同）
- 面会、打合せ等についての記録がない
- 働きかけの記録がない（国家公務員改革基本法の骨抜き）

アメリカの場合

- 大統領の日程表
 - ホワイトハウススタッフのミーティングログ
 - 連邦議員からFBIへの問い合わせ等のログ
 - 連邦議員から国防総省への問い合わせと回答の記録
-
- 日程表は、大統領だけでなく政府高官も作成。保存期間満了後は国立公文書館に移管（電子メールも同じ扱い。政府活動の記録）

政治レベルの記録を残す

- 現状は、各事務事業で記録が残っていれば良いという発想
- 首相、官房長官他官邸幹部、政務三役は属人的に活動記録を残す＋加えて実務を担当する各所管課に事務事業に関する記録を残す（政治の検証性の確保、政治的正当性の確保）
- 幹部職員は意思決定等権限を有しているので、役職ごとに活動記録を残す
- 権限等が付与されているので、日常活動が「政府活動」に該当するという整理

公文書の問題を整理する

政治レベルの記録

- 首相、官房長官やその他官邸幹部
- 政務三役（政務秘書官）
- 政治家

政府幹部職員レベルの記録

- 事務次官、局長他幹部職員（決定権限者）

行政実務レベル

- 主に行政文書を作成

公文書をどう整理・保存する？

- 例えば森友学園関係の行政文書
- 行政文書の整理（ファイル化）する際の原則は何か
- ファイルごとか、プロジェクト・事業ごとか

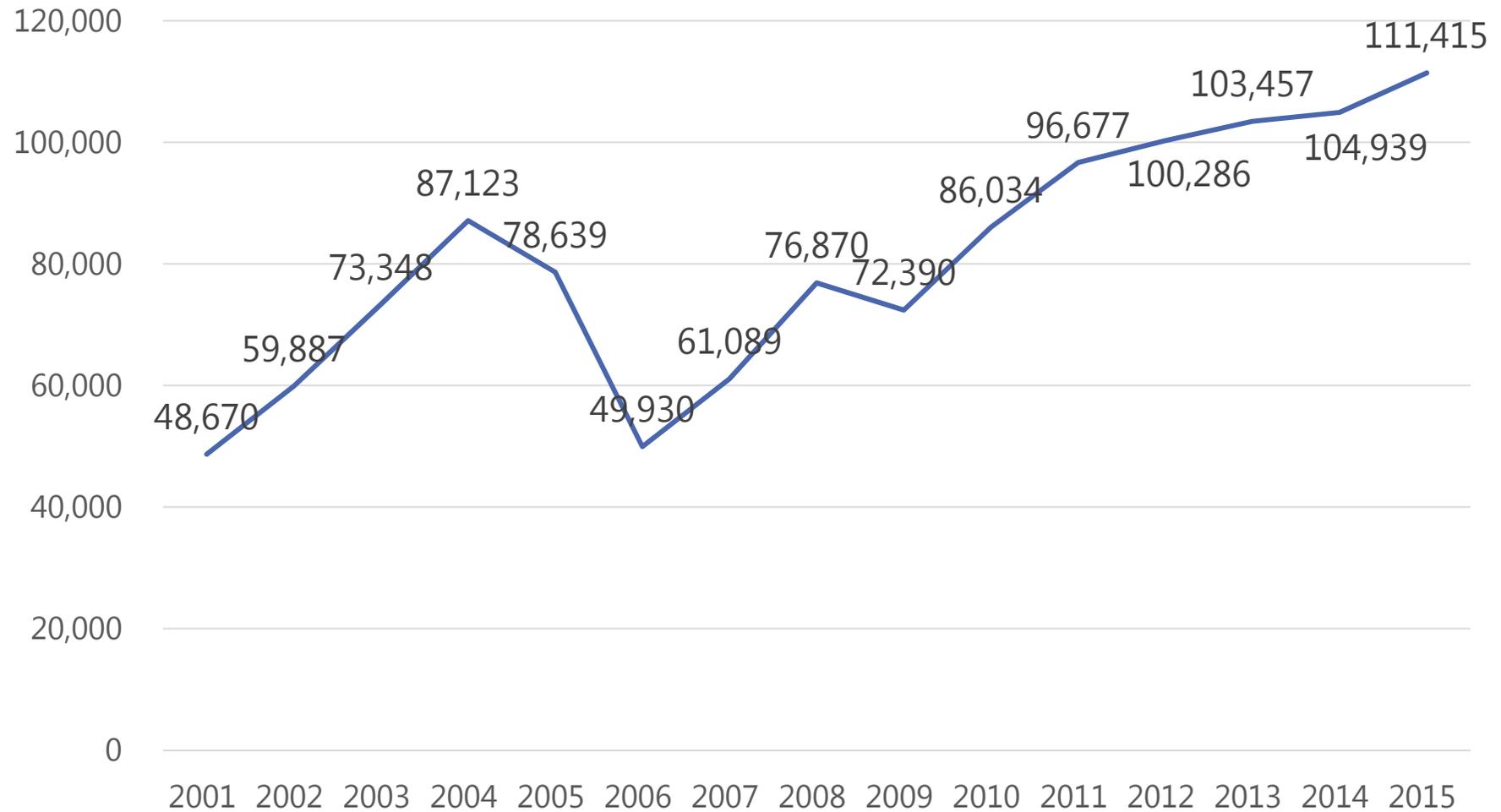
公文書 廃棄可？廃棄不可？

- 公文書管理は文書を「評価・選別」して残す仕組み
 - 歴史的な価値判断
 - 記録の重要性
- 行政文書の保存期間は必要？
- 廃棄・移管を判断するなら誰なら良いか？

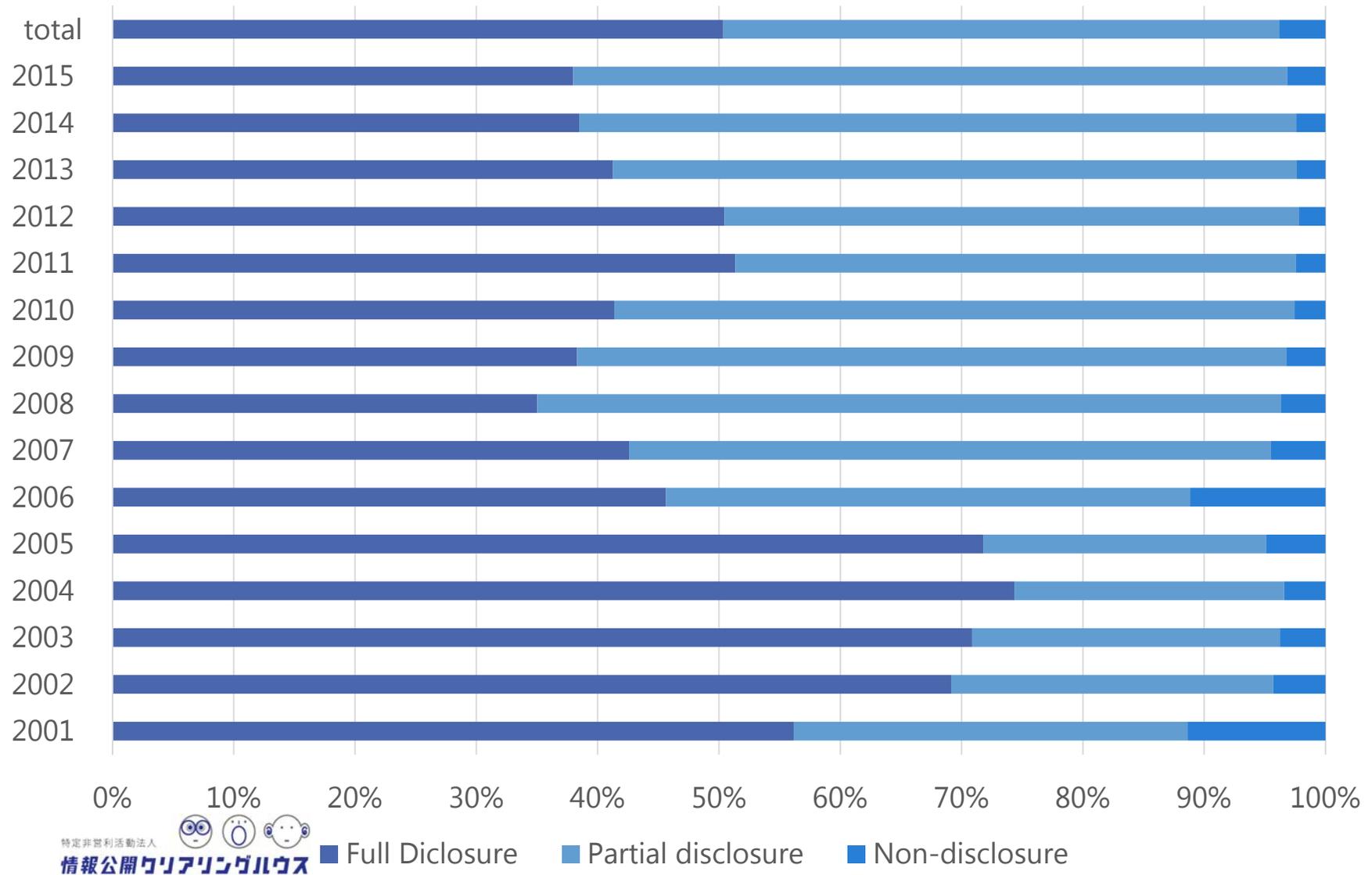
行政文書の情報公開

- 情報公開制度は、情報公開請求する権利を保障
- 原則公開の制度（例外非公開）
- 黒塗り文書で、請求しても出ないというイメージも持たれている
- しかし、南スーダンPKO日報は請求に対して不存在決定、森友学園問題は国有地売却価格の非公開決定が発端
 - 文書がない、非公開であることを明らかにすることも重要

行政機関に対する請求件数



決定の状況



公開と非公開

- 非公開の範囲は、必ずしも固定的ではない

例)

- 入札の予定価格 1998年まで非公開⇒建設省通達により事後公表
- 社会福祉施設の施設運営情報の公表の拡大
- 公務員の職務内容と氏名の公開原則
- 自治体や行政機関によって判断が異なる場合もある

挑戦することが重要

- 情報公開請求はうまくいかないことも多い
- トライ・アンド・エラー
- 押してダメなら引く、正面から突破的できないなら工夫をする

3つの問い

政府は信頼できるか？

信頼されるために何が必要？

市民が果たす役割とは何か？