

## 公文書管理制度をめぐる課題・問題 — 何のための公文書管理かを考える

三 木 由希子

### 1. はじめに

2017年通常国会は、情報公開や公文書管理のあり方にかかわる問題が続き、政局に響く事態になった。南スーダン派遣PKO日報問題（以下、南スーダン日報問題）を発端に、森友学園への国有地売却問題（以下、森友学園問題）、加計学園の獣医学部新設にかかわる国家戦略特区問題（以下、加計学園問題）は、政権のあり方を問う争点になった。

いずれもそれぞれ固有の問題を抱えているが、共通項となっているのが行政文書の扱いだ。行政文書の不存在であり、行政文書の定義の問題であり、保存期間をめぐる問題であるが、情報公開制度が制定されて以来、絶えず問題になってきたことでもある。

昨今の行政文書をめぐる問題から、公文書管理制度のどこに問題・課題があるのか、何を議論すべきか、そして改善すべき点などについて整理してみたい。

### 2. 公文書管理が内部事項から強く説明責任が 求められる問題へ

#### (1) 「国民共有の知的資源」という位置づけ

公文書管理法が2011年4月から施行され、行政機関は行政文書の管理について法令上の義務を明確に負うことになった。

法<sup>(1)</sup>は、行政機関の保有する行政文書の管理などについて規定し、また国立公文書館等に移管された公文書に対する利用請求権などを創設したものだ。管理の対象となる「行政文書」は、2001年4月施行の情報公開法の請求対象である「行政文書」の定義をそのまま準用しており、解釈もそのまま用いられている。

第1条の目的では、公文書を「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録」「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」「主権者である国民が主体的に利用し得るもの」と位置づけ、公文書を通じて政府がその諸活動の説明責任をまっとうすることを求めている。法律上はじめて、公文書を政府の占有物ではなく、「国民共有の知的資源」＝「皆のもの」であることを明らかにしたことは大きな転換だと理解されなければならない、この点を踏まえた運用が期待されている。

一方で、管理をするために公文書を作成するわけではないので、あくまでも一義的には適切な政府活動を担保し、組織内部で経緯と経験を共有し、検証可能にしていく公文書の役割が行政機関内部で徹底されることで、はじめて「国民共有の知的資源」の質が確保され、市民の知る権利も保障されるという関係性をよく理解しておく必要もある。この「質」が明らかに公文書管理法の制定以降、問われるようになっていく。

## (2) 公文書管理の問題は政府の正当性の問題

公文書管理法以前と以後であえて分けるならば、以前は行政文書の管理は規則で規律する行政機関内部的な事項として扱われ、法的な義務として管理の妥当性が問われにくかった。しかし、法施行以後は法の規定との整合性が問題となり、適法か否かが常に問われるのはもちろんのこと、法目的などに照らして妥当かどうか、適当かどうか問われるようになった。また、文書は行政機関の組織運営や日常業務に伴い発生するので、何を文書として作成・取得し、何を行政文書とし、それをいつまで保存するのかは、公文書管理の問題だけではなく、政府活動の正当性や妥当性にかかわる問題という側面がある。昨今問題は、まさにこれが問われている。

そのため、法を目的や趣旨に照らしてどのように行政機関が実行・運用していくのかという実践面が極めて重要で、政府が自らの説明責任を放棄したかのような運用を

---

(1) なお、公文書管理法は行政機関と独立行政法人等を対象にした公文書の管理に関する法制度であるが、独立行政法人等の保有する「法人文書」の取扱いは行政機関の保有する「行政文書」に準じているため、本稿では行政文書に関して述べる。また、法で「公文書等」とは、行政文書、法人文書、特定歴史公文書等（国立公文書館等に移管されたもの）をあわせたものをさす。

行えば、公文書管理法を超えた政府の正当性の問題になる。特に、行政文書の管理は行政機関内部で行われているため、外部はその実態を知ることが難しく、外部にその実態の一端が伝わるのは、南スーダン日報問題、森友学園問題、加計学園問題のような問題をきっかけとして知ることになる。行政文書の扱いは政府の正当性に直結するものとして広く認識されることになるし、法制度の問題や課題が具体的に見えてくることになる。

政府は、度重なる問題と公文書管理のあり方に対する批判を受け、現在、公文書管理委員会で行政文書管理ガイドライン<sup>(2)</sup>(以下、ガイドライン)の改定の検討を行っている。ガイドラインは、公文書管理法を受けて各行政機関が制定する行政文書管理規則の統一基準であり、運用にあたっての指針でもある。しかし、この検討は昨今の問題を受けて始めたものではない。2015年度に行われた公文書管理法付則13条が規定する施行後5年以内の見直し検討の結果<sup>(3)</sup>を受け、1年以上前から予定されていたものである。昨今の問題を受けて改めて見直そうというものではない。

ただし、昨今の問題は意識されており、公文書管理委員会での検討事項の追加がされ、委員会とは別に対策を講じたものなどの動きがある。そもそも何が議論されるべきかということだけでなく、何を政府はしようとしているのか、したのかは、どのように政府が問題をとらえているのかを測る指標になるので、次にこれらを見ていきたい。

### 3. 「行政文書」とはそもそも何かという問題

#### (1) 情報公開法以前の「文書」

加計学園問題で争点になったのが、行政文書とは何かという問題だ。行政文書とは情報公開法によって誕生したもので、長い行政組織の歴史からすれば比較的新しい概念で、それ以前は、何が「公文書」であるかを通則的に定義した法制度はなかった。管理対象としての「文書」が、文書の收受、決裁、施行などに関する取扱いとともに、

---

(2) 「行政文書の管理に関するガイドライン」

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gl.pdf>

(3) 「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」(2016年3月23日)

<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/houkokusyo.pdf>

整理・保存対象として各行政機関の文書管理規則あるいは規程に定められていただけだった。

情報公開法の検討を行った行政改革委員会行政情報公開部会第29回会合に出された資料<sup>(4)</sup>によると、規程上の文書の範囲は、「事務運営に必要な一切の文書（又は書類）としているもの」が11省庁14機関、「図書印刷物を除く文書（又は書類）としているもの」が1省庁1機関、「起案文書及び期間の官職を宛名とする又はこれらをもって発する文書（又は書類）としているもの」が5省庁6機関、「その他」が8省庁4機関だ。「その他」としては、「処理済みの文書及び簿冊で3年以上の保存を要するもの」「規則、命令、決定、認可、指示、雑等34種類の文書を規定しているもの」「文書の範囲について規定を設けていないもの」等が例示されており、何を管理対象としているのかはまちまちだ。

また、同部会第10回会合に出された資料<sup>(5)</sup>によると、「起案文書等の説明に使用される資料等」「その他の部内検討のための資料・メモ等」を「内部文書」として、次のように取扱い状況を述べている。それは、「いわゆる内部文書、すなわち起案文書を作成するための草稿や会議などの席で配布される資料などの中には、事務処理の先例として利用する、移動等に伴う事務引継ぎを円滑にする、採用されなかった案のちに参考にする、など組織内部において参考とすべき価値がある文書であるとの理由から、起案文書等と一体となって一見書類として管理されている場合がある。」というもので、行政内部の必要性から書類が残される運用がされていたことがうかがわれる。

このような運用は、情報公開法の制定で発想の転換が求められることになる。情報公開法は、政府の説明責任を果たすために必要十分な範囲として「行政文書」を定義し、管理することが求められるようになった。また、請求に対応して行政文書を探索しなければならないという行政機関側の必要性もあって、情報公開法で行政文書の適正な管理義務を規定し（旧37条1項）、施行令は行政文書管理の統一基準を定め（旧施行令16条）、各行政機関で規則を制定することとなった<sup>(6)</sup>。情報公開法によって、

---

(4) 「文書管理に関する調査結果」（平成7年12月 行政改革委員会事務局）

(5) 「情報公開問題研究会中間報告（抄）」（事項別フリーターキング資料）

(6) なお、情報公開法および施行令は施行後、情報公開審査会に関する規定が情報公開・個人情報保護審査会設置法施行に伴い削除、公文書管理法に伴い行政文書管理に関する規定が削除されており、現行法令には当該規定はない。

何が行政文書かを法的に定義し、その範囲を管理するという今に続く公文書管理制度の基本的枠組みができています。

## (2) 「行政文書」とは何か

「行政文書」は、①職員が職務上作成・取得した文書であること、②当該行政機関の職員が組織的に用いるものであること（組織共用）、③当該行政機関が保有していることの3つの要件で定義されている。政府が説明責任を果たすに必要な範囲として、特に②の要件が設けられ、文書が作成されたときの状況やどのような手続きを経たのかではなく、業務上どう用いられたのかという、実際の利用のされ方で行政文書と個人文書を区分けすることを趣旨としている。

このような定義を情報公開法が用いたことは、1980年代から制定が始まった自治体の情報公開条例のほとんどが、請求対象を決裁・供覧などの手続きを経たものに限定していたことから、大きな前進ではあった。一方で、行政情報公開部会での議論の段階から、「組織的に用いる」という要件だと、実際の行政組織内の利用のされ方を外の人間は確認できないので、情報公開したくない文書が恣意的に個人メモとされるのではないか、などの懸念が市民団体や弁護士会から表明されていた。行政文書の定義が、文書作成当初は個人メモであっても、その後、組織共用すれば該当することになるので、管理の対象としても、情報公開法の請求対象としても、利用のされ方に応じて行政機関が適切な判断と対応ができるという前提で成り立つものだからだ。行政機関が信頼できるものとして社会的に認識される実態がないと、行政組織にとって望ましくない文書は、行政文書ではなく個人メモや個人資料として管理するのではないかという疑いはついて回る。こうした問題が顕著に表れたのが、加計学園問題だ。

## (3) 加計学園問題と行政文書

加計学園問題で何度かにわたってリークされた文科省文書は、内閣府や官邸側から「総理の意向」「官邸の最高レベルが言っている」などとの発言があったことが記録され、政治的な介入により、国家戦略特区を適用して行う獣医学部新設の認可プロセスが不当に歪められているのではないかと、特定の学校法人へ不当に便宜を図っているのではないかが問題になっている。

この文科省文書は、最初は作成日時や作成部局の記載のない「怪文書」（5月17日の内閣官房長官記者会見）と、文書そのものの信憑性が問題にされたが、翌日には朝

日新聞が「内閣府要求 日時も記録『官邸の最高レベルが言っている』」と、内閣府審議官との打ち合わせ概要を報じた。官房長官はこれに対して、「出元も相変わらずわからない、信憑性も定かではないことに変わらない」（5月18日の内閣官房長官記者会見）と主張し、文科省は文書の存在について内部調査したが、「行政文書としての作成や共有は確認できなかった」（5月19日の文科大臣会見）と発表した。また、調査結果を受けての記者説明で文科省総括審議官は、「通常は機微な交渉は共有するような文書として残していることはない」とも説明<sup>(7)</sup>していた。

これに対して前文科事務次官が5月25日に記者会見を開き、一連の文書について「私が在籍中に共有した文書。確実に存在していた」と断言<sup>(8)</sup>し、6月3日には、NHK「『官邸の最高レベルが言っていること』などと記された文書は文部科学省内の複数の課の少なくとも10人以上の職員にメールで複数回送信され、今も個人のパソコンの中などに保管されていることがわかった」と報じた<sup>(9)</sup>。次いで、6月5日にNHKは「内閣府と文部科学省とのやり取りを記したとされる文書は、去年9月下旬、文部科学省内の個人のパソコンだけでなく、一時、共有フォルダーにも登録されていたと複数の現役職員が話していることがわかった」と報じた<sup>(10)</sup>。事務次官に報告して共有し、また電子メールで複数の職員に送信されて共有されたとなれば、形式的には組織共用という実態を備えており、明らかに行政文書だと言える。こうした一連の報道などから、文科省文書は行政文書であり存在しているのに隠ぺいしているという批判が高まった。

文科省文書に記載されている内容が政権への打撃にもなり、問題が長引いていることもあって、何らかの対応をせざるを得なくなり行われたのが文科省による文書の再調査だ。その結果、文書のうち同じものか同内容のものが、前回の調査で探したフォルダ以外の共有フォルダ、あるいは個人のパソコン等から見つかったなど、文書の存在が確認されたことが報告された<sup>(11)</sup>。ただし、報告書の冒頭で、職員個人のパソコ

---

(7) 「文科省調査 疑問と矛盾」（2017年5月20日 朝日新聞）

(8) 「『総理意向』真っ向対立 前次官『文書は本物』」（2017年5月26日 毎日新聞）

(9) 「『官邸の最高レベル』文書 今も文科省職員のPCなどに保管」（2017年6月3日 web版NHK）

(10) 「獣医学部新設 文書は共有フォルダーにも 調査は専門教育課だけ」（2017年6月5日 web版NHK）

(11) 「国家戦略特区における獣医学部新設に係る文書に関する追加調査（報告）」（文部科学省2017年6月15日）

ン等から見つかったものについては、「個人のメモや備忘録は、公開しないこととしているが、今回の件は、国民等の声を真摯に受け止めて徹底した調査を行うという特例的な調査であることから、文書の存否について、通例と異なる対応を行うこととした」と特に述べており、あくまでも一部は行政文書としては存在していなかったという見解だ。

また、共有フォルダに保存されていた行政文書は、個人文書が間違えて保存されていたという建前になっている。文科大臣が7月4日付で、「国家戦略特区における獣医学部新設に係る事案に関し、文書の取り扱いに係る事務が適切に行われなかった監督責任がある」として、文部科学事務次官ら3名の幹部に口頭で「嚴重注意」<sup>(12)</sup>を行ったことがわかった。文科省人事課はこの趣旨を、「行政文書ではない個人メモが本来保存すべきではない共有フォルダに入っており、一部文書が外部に存在した」ことを大臣が問題視したと説明している<sup>(13)</sup>。

これらで個人文書だとされているものには、前事務次官が自らも共有したと証言している文書も含まれており、利用のされ方からして組織共用性があるが、個人管理されていたので行政文書ではないという文科省の見解が示されたといつてよい。

#### (4) 行政文書の定義は今のままでよいのかという問題

文科省文書では、個人文書を間違えて共有フォルダに保存していたことや、個人のパソコンに保存していたことは本来は主たる問題ではなく、その文書がどう用いられていたのかということが行政文書か否かを判断する根拠となっていなければならない。個人パソコンや個人フォルダへの保存は、職員の私物でない限り管理監督権限という観点から行政文書としての保有の有無という判断に影響を与えるべきではないからだ。

そもそも、情報公開請求をした場合の不存在決定には、文書は存在するが行政文書に該当しないというものがあり、行政文書該当性に争いがある場合は、最終的には裁判所が判断することになっているため、このような解釈判断が許されるのかということ自体、法的に争いの対象になる。しかし、調査を通じて文科省がこれらの文書を確認のため「取得」していることから、結果的に行政文書として扱われ、この問題では

---

(12) 「職員の矯正措置について」(文部科学省平成29年8月21日付開示決定行政文書)

(13) 「文科相次官らを嚴重注意 加計文書の管理『不適切』」(2017年7月5日 web版日経新聞)

争いが立てられない<sup>(14)</sup>。そのため、文科省は組織的に用いられた文書であっても個人管理されていれば、行政文書に該当しないという解釈を示しているという問題は残ったままである。

現行制度の定義に照らしても、行政文書であることは疑いないはずだが、政治的には上記のような解釈運用が正当化されている。このような限界を考慮すると、組織共用文書という定義は、行政文書該当性についての判断の政治的介入を招きやすく、また行政文書と個人文書の区分が、実際の文書の利用のされ方ではなく、それが外部から確認できないことを盾に、さまざまな事情や都合で簡単に変動する要素を含むものとして解釈運用されている実態にあると考えるべきだろう。

従前から行政文書の定義見直しの意見はあるが、特に組織共用という要件を排除し、職員が職務上作成・取得した文書は原則として行政文書とし、政府の説明責任の観点から排除しても差し支えないもののみ個人文書として排除するような仕組みにしていくべきだろう。現行制度の行政文書もその立法趣旨を踏まえると、政府が説明責任を果たすに必要十分な範囲であったはずだが、そのような運用からほど遠いとすると、現行制度は何を行政文書とするかを問うが、政府の説明責任の観点から除外できる文書を政府自身が立証する仕組みにしていくという転換が必要だと考えている。

#### 4. 行政文書か否かから、行政文書の作成義務の範囲と「正確性」が問題へ

##### (1) 内閣府調査で問題にされた文科省文書の内容の「正確性」

加計学園問題では、政府は行政文書とは何かという問題には手をつけず、文書の内容の正確性を問題にして対策を講じている。

文科省の再調査結果を受けて、それへの対応として内閣府も調査を行った。主に職員に対するヒアリングで文科省文書を見たことがあるかと記載内容の真偽を確認し、その結果が文科省再調査の翌日に公表された<sup>(15)</sup>。それによると、問題とされた「官

---

(14) 筆者が、文科省が再調査で個人文書とされたものの情報公開請求して確認をした。個人文書も行政文書として特定されて全部開示されている。

(15) 「国家戦略特区における獣医学部新設に係る文書に関する文部科学省の追加調査結果に対応した内閣府調査報告書」（内閣府 2017年6月16日）



邸の最高レベルが言っている」「これは総理のご意向」などと記録された内容については「発言をした者がいない」、文科省で確認された行政文書の内容について「正確性に係る疑問も指摘された」とするなど、その内容の信憑性、正確性を問題にする指摘がされることとなった。

加計学園問題では、文書の扱いが怪文書から個人文書扱い、一部行政文書性を認めると変遷し、最終的には内容の正確性が問題にされる経緯をたどっている。政局化している問題であるので、行政文書性を否定できない以上は、文科省文書の内容の信憑性を問題にすることは、政権としては当然の対策なのかもしれない。この「正確性」問題は、文科省文書の信憑性を問う問題から、いかに正確性を確保するかという公文書管理法の運用の問題として政府内で検討されることになった。

前述のとおり、2017年7月から公文書管理委員会がガイドライン改定の検討を始めたが、この検討と並行して内閣官房、内閣府、総務省からなる「行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム」（以下、検討チーム）が7月に設けられていたことが、9月20日の公文書管理委員会の会議で明らかにされた。

伏線は、8月30日の委員会会議に出席していた公文書管理担当副大臣の突然発言で、「加計学園問題の文科省文書では文書の信憑性が問題になり、内容の信憑性が疑われるような行政文書のようなものの取り扱いを決めておかないと、後世の価値判断の際に誰かの恣意的な記録で判断されると歴史がゆがめられるので、対応が必要ではないか」<sup>(16)</sup>との趣旨のことを述べた。委員会での検討事項に上がっていないことを突然述べたので、その意図するところが何かが気になっていたところ、9月20日に開催された公文書管理委員会で、検討チームが取りまとめた「行政文書の管理において採るべき方策について」<sup>(17)</sup>（以下、「方策について」）が突然、会議の議題として報告されたことで、ようやく話がつながって理解できる状態になった。

「方策について」は、加計学園問題で文部科学省からリークされた文書の正確性に問題があったとして、行政文書の正確性確保のための措置などを講じることとしている。9月21日には、検討チームの取りまとめがほぼそのままに各行政機関に対して内

(16) 2017年8月30日、9月20日開催の公文書管理委員会議事録は本稿執筆時点で公開されていないため、傍聴した筆者の手元メモによる。以下、委員会の会議内容については同じ。

(17) 「行政文書の管理において採るべき方策について」

<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2017/20170920/shiryoul.pdf>

閣府事務次官通知<sup>(18)</sup>として出され、年内に予定されているガイドライン改定に一部反映される見込みだ。ガイドライン改定事項の検討は公文書管理委員会を経るのが通例だが、委員会を中抜きした政府内での検討自体に疑問が残る。その上、委員会では内容の質疑が行われただけで了解事項と事実上なり、翌日には各行政機関に通知されるという手続にも疑問が残るが、その内容にも懸念材料がある。

## (2) 行政文書の作成義務の範囲という問題

「方策について」は、「1 行政文書の作成について」で「(1)行政文書の作成範囲について」「(2)行政文書の正確性の確保について」「(3)検討や内容確認等の過程で随時内容が更新される行政文書の取り扱いについて」の3点の対応を求めており、このうち問題になっているのは(2)だが、(1)と文脈が繋がっている。

(1)は、適正な行政文書の作成のため、アで「公文書管理法第4条の趣旨を徹底する観点から、行政機関内部の打ち合わせや行政機関外部の者との折衝等を含む、同条に掲げる事項及びガイドライン別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合わせ等（以下「打合わせ等」という。）の記録については、文書を作成することとする。」とし、イでは別表第1への追加事項（契約に関する事項、統計に関する事項など）を例示している。

保存期間を定める別表第1は、事項とそれに対する業務区分、当該業務に係る行政文書の類型、具体例を示し、作成すべき文書も例示している。その具体例に「打合わせ等の記録」を例示していないため、加計学園問題を受けて記録の作成義務の範囲を明確化する趣旨だ。制度としては改善だが、「政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打ち合わせ等」とは何か結局は問題にはなること、公文書管理法4条の定める文書の作成義務の範囲は別表第1に限定されていないので、反対解釈的に別表第1以外は作成義務がないと判断される弊害も懸念される。

また、加計学園問題は、文科省の作成した打ち合わせ等の記録が公になっているが、打ち合わせの一方の当事者である内閣府や官邸側が作成した記録は一切ないことになっている。それによって文科省文書の内容を否定しきれない内閣府や官邸側は、打ち合わせ等の記録を残す場合の手順を決めることで、記録は作るものの、省庁間で内

---

(18) 公文書管理法に基づく行政文書の取扱いについて（平成29年9月21日内閣府事務次官通知）  
<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/20170921jikantsuuchi.pdf>

容の合意ができない記録は残しにくい方策を示していると思われるのが、(2)だ。

### (3) 行政文書の内容の正確性という問題

(2)は、(1)で作成される記録などを念頭に次のような方策を講じるとしている。

ア 行政文書の作成に当たっては、正確性確保の観点から、その内容について原則として複数の担当職員による確認を経た上で、文書管理者（課長級 ※筆者注）が確認する。その作成に関し、部局長等上位の職員から指示等があった場合は、その指示を行った者の確認も経ることとする。

イ 各行政機関の外部の者との打合せ等の記録については、行政文書を作成する行政機関の出席者による確認を経ることとし、可能な限り、相手方の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性確保を期するものとする。作成する行政機関において、相手方発言部分等について記録を確定し難い場合は、その旨を判別できるように記載する。

行政文書は不正確であってよいものではないので、正確であることの必要性はあるが、こと政治的な案件の打合せ等の記録を行政機関内部で確認し、行政機関外の当事者の確認を経ることによって、シビアな打ち合わせの「事実関係」がどの程度記録されるのかは疑問だ。イは、行政機関外部の者としているので、省庁間だけでなく政治家、業界団体などあらゆる外部の者との打合せが含まれる。その打ち合わせ等の記録を相手方の確認を経て作成すると、事実関係よりも残しても差し支えない程度の「きれいな記録」が行政文書となることが懸念される。

また、イは「相手方発言部分等について記録を確定し難い場合は、その旨を判別できるように記載する」とし、相手方の確認を経なくても記録を残すことも可能としている。これについて9月20日開催の公文書管理委員会の会議の席上では、「相手方の確認が折衝事項になることもある」（内閣府公文書管理課長）との説明もあり、合意に基づく正確性とは何かを物語っている。実際の業務場面を考えると、行政機関外部との打ち合わせの記録は、アで内部の複数の確認を経てイの相手方の確認を行い、相手方の発言部分が確定し難い場合はアで確認をした内部の最上位の立場の者の判断で、その記録部分を残すか否かを判断するということになるだろう。内外で合意を得られない、あるいはあらかじめ合意を得にくい記録は、個人メモとして作成されても行政

文書とされずに保管されることも起こるだろう。

また、ア、イはともに行政文書として作成する場合を想定した手順だ。前述のとおり行政文書は文書の利用のされ方によって決まってくるため、個人メモとして作成されて残っていた文書も、組織共用された場合は行政文書となるため、その場合はこの手順を経っていないものになる。そうすると、組織共用されたが確認されていないため、個人文書として保管しようとするインセンティブを働かせることになりかねない。

結局、こうした手順を決めることは、政府や職員にとっての安心材料にはなっても、残された行政文書を通じて政府が説明責任を果たし、一般の信頼と理解を得られるものになるのかは、分けて考える必要がある。確認した者みな記録に残してよいと思われる記録になるのか、良くも悪くも事実である以上は自らの責任の上に記録に残ることを受け入れる土壌にあるのかという、行政組織の信頼性にかかわる問題にこの点は還元されていくことになるだろう。

この議論の発端になった加計学園問題で考えるならば、文科省文書の内容を不正確と評価する内閣府や官邸側に対し、文科省は文書に記載された内容を前提に事務事業や意思形成を進めていたという点では、文科省にとっては事実であったと言うこともできる。期待されているのは、政治のリーダーシップが政府運営に一定程度反映され、省庁間に省益の対立が時にはあるならば、それぞれの認識が記録され、両方を検証することで第三者が何があったのかを分析評価することが、本来的には望ましい。すでに行政文書の正確性の確保策は、内閣府事務次官を通じて各行政機関に通知され、これに基づき行政文書が作成されているという実態にあるので、加計学園問題が残した公文書管理法上の実務に与える影響がどのようなものかを見ていく必要がある。

## 5. 行政文書をどのように管理し、保存期間は何のために設定するのかという問題

### (1) 共通する問題が1年未満という保存期間

行政文書は作成されていたものの、短期保存期間として廃棄したとされているのが森友学園問題で、短期保存期間であることを理由に廃棄したことにして、情報隠蔽を図ったのが南スーダン日報問題だ。両者は質が異なる問題を含むが、共通しているのは保存期間が1年未満の行政文書だと説明されている点だ。

南スーダン日報問題の経緯はやや複雑<sup>(19)</sup>だが、当初の問題は、2016年7月に発生した陸上自衛隊のPKO派遣先である南スーダンのジュバで戦闘が発生した際のPKO日報が、9月末の情報公開請求に対して、廃棄済みで不存在になったというものだった。部隊を派遣している陸上自衛隊文書管理規則には、「随時発生し、短期に目的を終えるもの及び1年以上の保存を要しないものの保存期間は、1年未満とすることができる」とあり、日報はこれに該当するとされた。そのため、日報をもとに取りまとめた報告書などが作成されると、随時廃棄される短期保存文書と説明されてきた（なお、実際には南スーダンへのPKO派遣以来の過去5年分の日報が保存されていたことが後にわかっている）。

森友学園問題では、格安での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ため、売却契約締結後すぐに廃棄して不存在だと2017年2月24日に財務省理財局長が衆院予算委員会で答弁し、本当に交渉記録がないのかが争点に加わった。交渉記録の存否について、財務省答弁は紙文書の廃棄を明確に述べているが、交渉記録のデータがいつまで存在していたのか、どのような形で存在していたのかは明確に答弁しておらず、バックアップデータや削除データの復活の可能性など、未だにその存否の最終的な決着はついていない。しかし、財務省は国有地売却の交渉記録は1年未満保存だと一貫して説明し、その根拠を財務省行政文書管理細則6条2項が「歴史公文書等に該当しない行政文書の保存期間は1年未満とする」と規定していることを挙げている。

1年未満という行政文書の保存期間区分は以前から存在しているが、南スーダン日報問題、森友学園問題で特に議論になったのは、一般的な想定を超えて1年未満の保存期間文書が広がっていることを裏付ける問題だったからだ。

## (2) 1年未満の保存期間という問題

1年未満という保存期間区分がルール上明確に出てくるのは、情報公開法施行令別表からだ。前述のとおり、情報公開法制定以前は、管理の対象とされる文書の範囲は行政機関ごとにまちまちで、保存期間の区分もそれぞれだったが、文書の保存期間で最も短いのは1年だった<sup>(20)</sup>。情報公開法が「行政文書」を定義し、従来は組織的に

(19) 詳しい南スーダン日報問題の経緯は、「特別防衛監察の結果について」（防衛監察本部 2017年7月27日）[http://www.mod.go.jp/igo/inspection/pdf/special04\\_report.pdf](http://www.mod.go.jp/igo/inspection/pdf/special04_report.pdf)

(20) 「文書管理に関する調査結果」（平成7年12月 行政改革委員会事務局）

管理がされていたとは言い難い文書も含めて、政府の説明責任を果たすに必要な十分な範囲として「組織共用」されている文書も管理の対象とすることになり、その過程で1年未満という保存区分が設定された。

旧情報公開法施行令別表2は、「その他の行政文書」について保存期間を「事務処理上必要な1年未満の期間」とし、「行政文書の管理方策に関するガイドラインについて」（平成12年2月25日各省庁事務連絡会議申合せ）の別表「行政文書の最低保存期間基準」で、1年未満の保存期間の行政文書類型を、「週間、月間予定表」「随時発生し、短期に廃棄するもの」「1年以上の保存を要しないもの」とした。

公文書管理法の制定により旧施行令別表と前記ガイドラインは廃止されたが、法は何が1年未満に該当するかという基準を設定していない。保存期間が1年未満の行政文書は、1年以上の保存期間行政文書が義務付けられている行政文書ファイル管理簿（以下、ファイル管理簿）の登録の適用除外となっていること（法7条、施行令12条）、歴史文書として国立公文書館等に移管する行政文書は1年以上の保存期間としなければならない（施行令8条3項）とされている以外は、規定がない。施行令8条3項の反対解釈として、財務省は「歴史公文書等に該当しない行政文書の保存期間は1年未満とする」と定めているのである。

行政文書の保存期間が1年未満か1年以上であるかには大きな違いがある。一つは、1年未満の保存期間の行政文書ファイル等は、ファイル管理簿に登録が不要であるため、実態が不明なのだ。実際、8月30日開催の公文書管理委員会では、委員からの1年未満の実態に関する質問に対し、「1年未満の行政文書は多様。実態は日々作成廃棄されるものもある。全体像を把握することは難しい」（内閣府公文書管理課長）とのやり取りがあった。

また、行政文書は例外なく保存期間が満了して廃棄するには内閣総理大臣の同意が必要だが、実際にはファイル管理簿に基づく個別廃棄審査を経て廃棄されているため、1年以上の保存期間の行政文書しか審査されていない。では、1年未満の行政文書の廃棄はどうしているのかといえば、法が施行された2011年4月1日付の内閣総理大臣決定「公文書等の管理に関する法律第8条第2項の同意の運用について」<sup>(21)</sup>で、個別の廃棄審査を要しないと包括的に廃棄同意がされているのである。これを根拠に、各行政機関において随時廃棄が可能になっている。この内閣総理大臣決定で1年未満

---

(21) <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/douinounyou.pdf>

行政文書として例示されているのが、「当該行政機関において別途1年以上の保存期間で正本・原本が管理されている行政文書の写し」であり、明らかに1年未満で廃棄されても無害なものを示している。

しかし、その実態はPKO日報であり、国有地の売却交渉記録である。ほかにも、過去に情報公開請求により不存在になり、不服申立てで争われた結果1年未満の保存期間を理由に廃棄されていたことが明らかになったものには、大蔵省の山一証券簿外債務・経営問題をめぐる打合せ記録等<sup>(22)</sup>、航空幕僚監部による空中給油・輸送機整備の調査成果<sup>(23)</sup>、内閣官房の情報機能強化検討会議の配布資料など<sup>(24)</sup>、自衛隊のイラク人道復興支援活動中の現地広報資料<sup>(25)</sup>などがある。保存期間が1年未満の行政文書の実態は、一般に想定されるよりはるかに広く深く、軽微な内容とも言い難いものが含まれているのは、明らかだった。

### (3) 保存期間はどのような基準で行うべきなのか

このような断片的に把握できる実態からわかることは、行政文書の保存期間の設定の原則は何かということに問題があるということだ。行政文書の保存期間はガイドライン別表第1で定められているが、保存期間について殊更深く議論されず、そもそも保存期間はどのような原則に基づいているのかは必ずしも法制度やガイドライン等でも明らかではない。1年未満の実態から類推すると、明確に保存期間が決まっていない業務類型では、少なくとも行政機関として必要か否かという判断で随時廃棄が行われていると言えるのではないだろうか。PKO日報や国有地売却交渉経緯を短期で廃棄することの妥当性は別にして、防衛省も財務省も必要なくなった時点で随時廃棄と説明していたことは共通している。

公文書管理法は目的で、行政文書を通じて政府が諸活動の説明責任をまっとうすることを求め、法4条は意思形成過程や事務事業の実績を合理的に跡付け検証可能なように、文書の作成義務を規定している。そのため、少なくとも行政文書は政府が説明責任を果たすに必要な期間は、検証可能なように保存していなければならないと解釈することを法は要請していると言える。例えば、南スーダンPKO日報は、現地から

---

(22) 情報公開・個人情報保護審査会平成15年度（行情）答申第192号

(23) 情報公開・個人情報保護審査会平成15年度（行情）答申第420号

(24) 情報公開・個人情報保護審査会平成21年度（行情）答申第82号

(25) 情報公開・個人情報保護審査会平成23年度（行情）答申第355号

撤退するまでは少なくとも保有しているべき、国有地売却の交渉記録は、会計検査が5年さかのぼることができるので最低その期間、森友学園の場合は売却契約が10年分割払いとなっているのでその期間は検証可能にしておかなければ、法の趣旨に反することになるだろう。

南スーダン日報問題、森友学園問題を受けて、公文書管理委員会では1年未満の保存期間の基準については検討項目に追加されて検討がされている。9月20日の委員会では案が示され、現在の事実上の無秩序状態に一定の基準と原則が示され、ようやく一定の秩序が持ち込まれることになる見込みだ。現在検討されている案では、一般的な原則として、行政が適正かつ効率的に運営され、国民に説明する責務がまっとうされるように、合理的な跡付けや検証に必要となる文書については、原則として1年以上とするとしている。

また、定型的・日常的な業務に関する文書で1年未満とするものとして、各行政機関に共通する類型を「別途1年以上の保存期間で正本・原本が管理されている行政文書の写し」「日常的・定例的な業務連絡、日程表等」「職員が業務の参考とする出版物や公表物を編集した文書」を例示し、課室単位での固有業務に関するものは、課室単位で策定する標準文書保存期間基準に記載し公表するとしている。さらに、新たに発生した業務などで基準により難しいものは、随時ではなく指定廃棄日に一括して廃棄し、どのような業務に係るものを廃棄したのかを記録する仕組みを取るなどとしている。これらは公文書管理委員会を経てガイドラインに反映される。1年未満の保存期間の該当性の裁量的判断の余地を完全に排除することはできないが、現状を踏まえればそれなりの前進とはなる。

#### (4) 行政文書ファイル等をどのように編纂するかという問題

1年未満の行政文書問題は、別の観点からの検討も必要であることも示唆している。それは、どのように行政文書ファイルを編纂するかということだ。

例えば、森友学園問題では国有地売却の契約書などと一緒に交渉記録がファイルングされていれば、1年未満で廃棄されることはなかった。ファイルが編纂されれば、その中に含まれる行政文書のうち保存期間が最も長いものに合わせてファイルの保存期間が設定される。契約書などは短期間で廃棄されないもので、その附随文書として交渉記録も保管されることになる。しかし、公文書管理法は必ずしもそのようなファイル編纂を求めている。



行政文書は単独で管理されるものもあるが、公文書管理法5条2項は、相互に密接に関連を有する行政文書をファイルにまとめることを義務づけているので、原則として行政文書ファイルが編纂される。しかし、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」とも定めているため、例えば、森友学園問題の場合、契約書と交渉記録を保存期間を同じくするのが適当ではないと行政機関が判断すれば、別ファイルの管理となり、交渉記録は1年未満で廃棄可能となる。

南スーダン日報問題も森友学園問題も、日報や交渉記録という行政文書は作成していたので、文書の作成義務に反しているわけではなく、問題は、意思決定過程や事務事業の実績を合理的に跡付け検証可能とするために文書の作成義務が規定されているにもかかわらず、検証可能な行政文書が編纂されて保存されていなかったということにある。法の目的や文書の作成義務で要請されている原則に照らして、作成された行政文書を整理、保存できていないという、本質的な問題が法の運用実務の中にあることが明らかになったと言える。

このような問題は、公文書管理制度の信頼性にかかわるものだ。少なくとも、行政文書ファイルの編纂では、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」との法令上の制限は廃止し、文書の作成義務の趣旨に照らして、合理的に跡付け検証可能なようにファイルの編纂を義務付ける規定にすべきだろう。また、何のために行政文書を作成・取得し、整理、保存するのかという原則論が法の目的や文書作成義務の原則に照らして解釈できないのであれば、その趣旨を行政文書の整理、保存に関する法の規定やガイドライン等に原則として明記していかなければならないということになるだろう。

現状をいえば、法令等で明確に規定されていないことや、示されている諸規定の反対解釈の範囲で、問題があっても法令違反にならない抜け道が大いに制度運用で「活用」されている一面がある。法やガイドラインの見直しが必要であるのはもちろんのこと、公文書管理は行政組織内での実践が伴わなければ実効性がないので、行政機関が信頼を獲得するために、前向きに適切な公文書管理に努力をすることも求められる。南スーダン日報問題、森友学園問題、加計学園問題を踏まえて、公文書管理のあり方が政府の信頼性にかかわるという共通認識のもとに、幅広く公文書管理のあり方を法制度、運用両面から検討する必要がある。

## 6. 公文書管理に政治的介入を排除するという発想が重要

公文書管理制度の問題だけでなく、南スーダン日報問題、森友学園問題、加計学園問題からの教訓として押さえておくべき重要なことは、公文書管理への政治的介入の問題と、政治的介入を及ぼした場合にどう記録されるべきかという問題だ。

例えば、加計学園問題は、国家戦略特区で「岩盤規制の突破」を掲げて既存の省益を政治的イニシアティブで改革するという、ある種の権力闘争を内閣府や官邸サイドが仕掛けているにもかかわらず、仕掛けた側が省庁との打ち合わせや協議などの記録を残していないと主張している。文科省文書が出てきたことで、行政文書か否かの判断を政府は都合で歪め、ある種の権力闘争の敗北を内容の正確性問題に争点を変えて、政権の座にあることを大いに活用して、行政文書の正確性確保の措置を講ずるという対応をして見せた。筆者は規制改革の議論や政治のリーダーシップが不要だということを述べるつもりはなく、むしろ規制の見直し議論は常に必要であるし、政治的リーダーシップによる政策や方針の変更は、選挙による政権交代や失政による総理大臣の交代など、今の民主政のシステムに当然に組み込まれているものだ。問題は、こうした改革やリーダーシップの発揮が、特定の人びとにのみ利益を与えるものであってはならないということであるし、だからこそその過程が良いことも悪いことも記録され、それが政治の負うべき責任であり義務であるということが、どこまで政治あるいは政治と行政府の間の共通認識になっているかということだ。

こうした共通認識がなければ、何を記録して残すのかという取捨選択や、存在する行政文書の取扱い、いつまで保存するか、そして歴史的文書として国立公文書館等へ移管するか否かなどに、政治的意思や介入、そして忖度が働くことは避けられないだろう。何をどこまで、そしていつまで記録として残すのかへの政治的な介入が排除されないと、行政文書はときどきの政権や政府にとって望ましい自己像を反映した、作為的なものが多く含まれることになり、行政文書を通じて政府の諸活動の説明責任を果たすこととしている公文書管理法の目的は、達成されないことになる。このような状況が、政府に対する信頼を醸成しないことは明らかである。

昨今の問題を受けて、政治の負うべき責任として政府に影響力を及ぼそうという自らの言動が記録されて当然である、という共通認識とある種の合意を、政権と政府、そして国会が持つべきであるということであり、公文書管理への介入を防ぐためにこれを担当する

独立性の高い組織をつくるという議論を本来はすべきだろう。

## 7. 立ち遅れる自治体の公文書管理に関する制度整備

### (1) 自治体の制度化の状況

なお、国だけでなく公文書管理は自治体の問題でもあるので、自治体の状況を簡単に紹介しておく。公文書管理法34条は「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定しており、公文書管理条例の制定の努力義務が課されている。しかし、条例化は進んでいない。

公文書管理条例等の制定は、2015年1月5日現在の状況を総務省自治行政局行政経営支援室が調査<sup>(26)</sup>し、結果をまとめて公表している。それによると、公文書管理条例を制定しているのは21団体、規則等を制定しているのが1,595団体、その他が13団体、未制定が159団体となっている。もっとも、条例を制定している中に神奈川県が含まれていたり（実際は未制定）、栃木県が文書管理規則等を未制定としている（実際は文書等管理規則があり、他の条例未制定の団体ではこれを規則等として回答）など、どの程度実態を反映しているかについてはやや懐疑的であるが、大きな傾向はつかめる。数字から明らかなおと、規則等は大多数で制定しているため、条例化は何らかのきっかけがないと進まない。例えば、東京都はこの6月議会で公文書管理条例を制定したが、きっかけは豊洲新市場問題に関する内部協議や東京ガス、設計会社との打ち合わせ記録がことごとく廃棄済みで存在しなかったことだった。

公文書管理条例の制定状況を筆者が把握できている範囲で示すと、次のようになる（年月は施行年月）。このうち、2011年以降に制定されている条例は、公文書管理法と同趣旨・同内容のものになっている（東京都は類似性がないわけではないが異なる比較的簡易な作りになっている）。また、大阪市は公文書管理法の制定を受けて条例を抜本改正し、同趣旨・同内容の条例になった。

条例を制定している自治体では、情報公開条例の対象情報と管理対象が一致しているのが通常で、文書の作成義務、保存期間の設定、廃棄手続、公文書館等への歴史文

---

(26) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000364696.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000364696.pdf)

書の移管、歴史文書の利用請求権の創設などが規定される。特に廃棄手続は自治体によって異なり、熊本県や相模原市は、廃棄対象となる行政文書ファイルの登録情報を、第三者機関が審査をして廃棄を認めるか否かを判断する仕組みを設けている。一方で、文書管理規則等で対応している自治体は、規則等が文書の決裁や施行、収受などの形式的取扱いを定めたものに、文書の管理や保存期間の規定を加えているもので、規則等で対象としている文書と情報公開条例の対象情報である公文書の定義が一致していないものも散見される。東京都は、公文書管理条例制定以前はこの状態だった。規則等ですでに公文書管理を行っているというだけでは不十分で、公文書のライフサイクルの明確な規律となっているかが問われなければならない。

2001年4月	宇土市文書管理条例
2004年3月	名古屋市情報あんしん条例
2004年12月	ニセコ町文書管理条例
2006年4月	大阪市公文書管理条例
2011年4月	島根県公文書管理条例
2012年4月	熊本県行政文書管理条例
2012年4月	安芸高田市公文書管理条例
2012年4月	志木市公文書管理条例
2013年3月	草津市公文書管理条例
2013年4月	札幌市公文書管理条例
2014年3月	香川県公文書管理条例
2014年4月	秋田市公文書管理条例
2014年4月	高松市公文書管理条例
2014年10月	相模原市公文書管理条例
2017年7月	東京都公文書管理条例

## (2) 東京都の公文書管理の状況

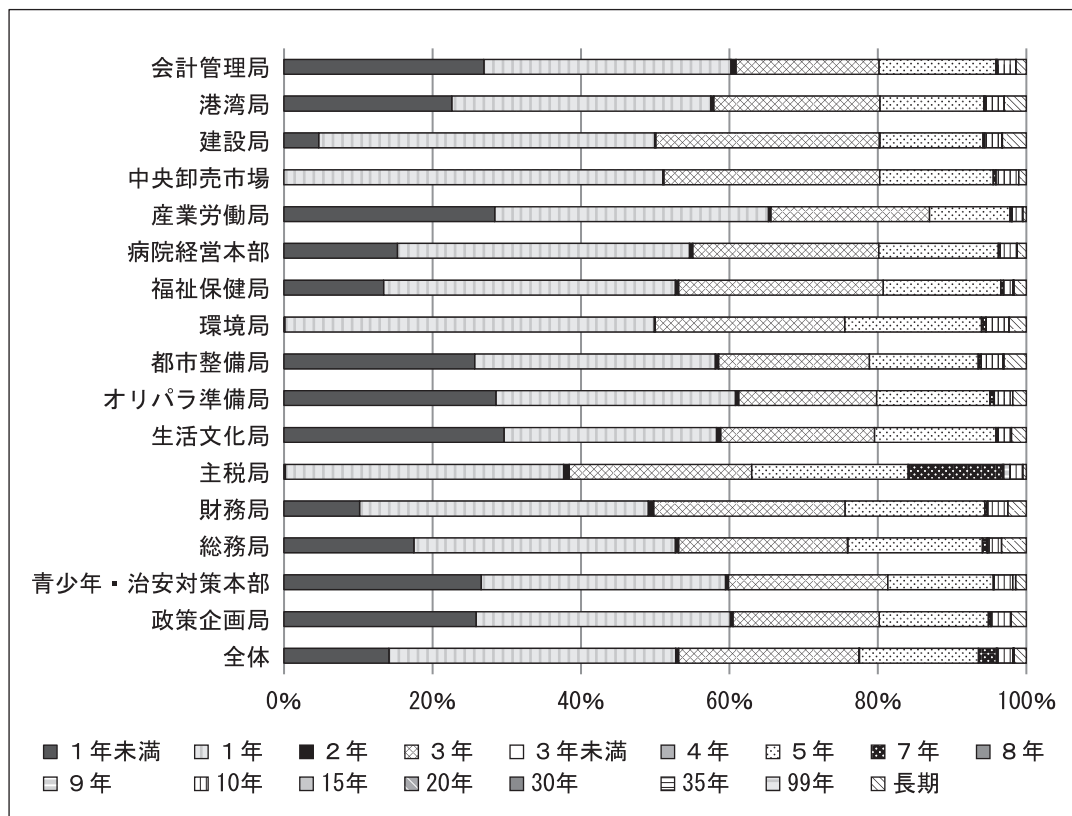
自治体でとりわけ深刻なのは、文書保存期間が満了すると歴史的に残すべき文書も廃棄されていると思われるところがあることと、安定的な長期保存体制がないことである。自治体の保有する公文書がどのくらいの保存期間で存在しているのかについては、筆者が東京都知事部局の「文書検索目録」を集約して整理・分析して実態把握を試みたことがある。

2017年3月現在での各局が公表している目録をデータ化したところ、455,985件が

登録されていた。目録は、大項目（業務の性質）、中項目（計画名・業務名など）、細項目（公文書の類型）で登録され、それぞれ保存期間が設定されている。例えば、オリンピック・パラリンピック準備局の目録では、大項目が「事務事業の総合的な企画、調整」、中項目に「局の事務事業の基本的方針及び計画」とあり、細項目が3つに分かれて「基本的執行方針の決定」（長期）、「基本的方針及び計画の検討資料」（3年）、「軽微な資料等」（1年未満）と登録されている。

これらのデータを集計すると、知事部局では、保存期間が1年未満・1年と短期に設定されているものが全体の52.74%と半数を超え、3年までの保存文書件数を合わせると77.47%となり、短期保存の文書類が圧倒的に多いことがわかった（各局ごとの状況は図1参照）。東京都とまったく同じではないものの、類推すると自治体では3年以内に廃棄される文書が相対的に多いのではないだろうか。

図1 東京都の局別の文書保存期間



問題は、公文書は廃棄してはならないということではなく、①説明責任を果たすのに必要な期間保存されているか、②歴史的に保存しておくべき文書を廃棄していないか、の2点を確実にを行うことだ。東京都は、この点、統一的な保存期間は規則等で定め、後は各局各課室ごとに文書検索目録に登録されているような保存期間基準を策定して行っているが、やはり文書保存期間の基本的考え方は示されていない。何を長的文書とするのかも同様だ。東京都は、長的文書（10年以上の保存期間文書）を10年経過した時点で東京都公文書館に移送し、作成・取得から30年経過すると歴史文書として保存するか否かの選別をする仕組みになっている。文書検索目録から集約すると、1.73%が長的文書に区分されているが、比較的長的文書が多いのが、総務局（3.33%）、建設局（3.26%）、都市整備局（3.03%）、港湾局（2.97%）で、ハード面の整備を所掌する局に多い傾向がある。条例が制定されたことで、このような状況がどのように変化していくのかを見ていく必要がある。

### （3） 規則等で文書管理を行っている自治体の課題

東京都は公文書館があり歴史文書の移管先があること、条例を制定してある程度の条件整備がされているが、多くの自治体はこうした環境そのものがないことが多い。特に、公文書館を基礎自治体を持つことは、かなりハードルが高いと言えるだろうが、現実にはそれ以前に問題がある。

前述の総務省調査によると、文書の保存期間満了後にすべて廃棄をしていると回答した自治体は36.4%あった。都道府県にそのようなところはなく、政令市は仙台市のみ全部廃棄と回答している。また、規則等で保存期間区分として永久保存というものが設けられている場合があり、一部を永久保存としていると回答しているところが49.4%あった。都道府県で永久保存と回答しているところが7団体あるが、およそ公文書館未整備のところだ（なお、埼玉県は、公文書館が設置済みだが一部永久保存と回答）。

永久保存という区分は、歴史文書は公文書館等に移管すると廃棄できない永久保存文書として保存されるのとは異なり、規則を変えることで簡単に廃棄できる文書になる。国では、情報公開法施行令以前は各行政機関の規程等に永久保存という区分があったが、施行令は上限を30年とし歴史文書は国立公文書館に任意に移管という仕組みにしたため、施行令施行後は永久保存文書で30年を超えているものについては、合法的に廃棄ができるようになり、情報公開法施行前に文書の大量廃棄を招いたことが

ある。歴史的に文書を残すという観点からいえば、規則等で永久保存としていることは何ら担保になっていない。

このような状況から、後世に残しておくべき公文書が失われている、あるいは失われやすい状況が、多くの自治体で続いていることになる。ただし、例外的に福岡県内の市町村は状況が異なり、保存期間満了後にすべて廃棄が6.9%、一部を永久保存が6.9%で、その他は一部を移管としている。福岡県には、政令市である福岡市と北九州市を除く全市町村による共同設置の「福岡共同公文書館」があり、歴史文書としての移管先が確保されていることが、他の都道府県との違いだ。

こうした事例を参考にしつつ、各自治体内部での公文書管理の規律の確保と公文書を通じた説明責任の徹底を通じた自治体運営の信頼性の確保のために、公文書管理の仕組みの見直しと条例化を行いつつ、歴史文書の受け皿づくりは個々の基礎自治体の努力だけでなく、広域的に取り組むなどの展開を期待したい。

(みき ゆきこ 情報公開クリアリングハウス理事長)

キーワード：情報公開／公文書管理／行政文書／森友学園問題／  
加計学園問題／南スーダンPKO日報問題