

「公文書管理法の改正はなぜ必要か！-内閣法制局の「公文書」不作成から考える-」@参議院議員会館 B107会議室(2016年6月7日)

公文書管理法とはどういう法律なのか

長野県短期大学助教
瀬畑 源

h-sebata@wj8.so-net.ne.jp

自己紹介

- 歴史研究者(象徴天皇制の形成・定着過程)
- 『戦後史のなかの象徴天皇制』(吉田書店、2013年、共著)
- 公文書管理制度に関心
- 『公文書をつかう—公文書管理制度と歴史研究』(青弓社、2011年)

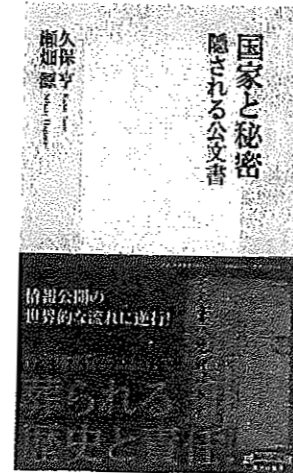
- ブログを通じた情報発信
「源清流清—瀬畑源ブログ」

<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/>



自己紹介

- 『国家と秘密 隠される公文書』
(久保亨氏と共著、集英社新書、
2014年10月)
- 特定秘密保護法の問題点を、公文書
管理制度の歴史や情報公開制
度などから分析をしたもの



あるはずの文書が無い

- 西山太吉氏などによる密約文書開示裁判の最高
裁判決(2014年7月14日)
- 外務省・財務省内に密約文書は不存在
- 存在する理由を「原告」が立証するという厳しい内容

※西山事件とは？

1971年、沖縄返還時に米国が自発的に払うことになっ
ている土地の原状回復補償費400万ドルを、日本
が肩代わりするという密約を結んでいたことが暴露され
た事件。文書は西山太吉毎日新聞記者が入手したもの。
政府は存在を否定するが、2000年に米国国立公文書
館において文書が発見された。



判決をめぐり、厳しい審判で発見された(手紙の)西山太
吉氏。原状回復補償費400万ドルを、日本が肩代わり
していたという密約文書が発見された。

議事録がない

- 原子力災害対策本部の議事録未作成問題(2012
年1月)
- 議事録・議事概要の不備が明らかに
- 震災関連15会議のうち10が議事録を未作成
- 作らねばならないという認識が無かった



管理がずさん

- 消えた年金問題(2007年～)
- 国民の年金の納付記録がずさんに管理されていて、
支払ったかどうか不明になる人が数万人にも
- C型肝炎感染者リスト放置問題(2007年)
- フィブリノゲン製剤投与によるC型肝炎患者に通知を
怠った。倉庫に放置されていて発見できず。

公文書を作っていない

- 笹子トンネル天井板落下事故(2012年12月)
 - 国土交通省は緊急で地方自治体にトンネルの点検状況の報告を求める
 - 整備する予算・人員も不足だが、そもそも文書すら作っていない

市町村が管理するトンネルは21日時点で2614本。国交省によると、事故以前から点検してきたのは39%で、事故後に初めて点検したのが26%、一度も点検をしていないトンネルも35%あった。

点検をした市町村の8割超が、国や都道府県が定めた点検のマニュアルも使っておらず、車で巡回する際に車上から確認する方法が主だった。また、半数以上が点検や補修の記録もとっていないかった。

照明や換気設備などを点検してきた市町村は3割弱。さらに、トンネルの形状や幅員などを記録する「トンネル台帳」も3割超で整備されていないかった。

点検のための財政支援やマニュアル整備を求める市町村が多く、国交省は近く市町村向けの点検マニュアルを送付する予定だ。

『朝日新聞』2013年2月26日朝刊

公文書が見つからない

- 日本では公文書の公開請求しても見つからないことが多い
 - 廃棄したケース
 - 個人が所有していることもある。
 - 未整理でよくわからないケース
 - 担当者本人しか理解していない。目録がきちんと整備されていない。
 - そもそも作成していないケース
 - 「公文書」とみなされていないこともある(個人メモ)。

公文書を作っていない

- 内閣法制局の集団的自衛権容認の閣議決定の際の関連文書未作成(2014年)
 - 横畠裕介長官は内部で議論を行ったことや、与党協議の場に行ったことは認めるも、文書未作成については問題なしと主張

「それに整合するものであるかについては、もちろん議論、検討をしたわけでございます。ただ、それを議事録というような形で残すという性質のものではないと考えております。」(2016年1月21日、参議院決算委員会)

「その事務は当時を振り返れば与党間の協議の場、その一環として、その参考のためにお尋ねがあった憲法についての考え方について御説明するというのが私どもの立場でありまして、与党協議の記録係として参加していたわけではありません。」(2016年3月16日、衆議院内閣委員会)

公文書が残らない

- 隠蔽で無くなっているわけではない
 - 原因は個人ではなく、官僚制のありかたそのもの
 - 文書をきちんと作らない、残さないという発想
- 公文書をきちんと保存し、後世にそれを公開して歴史の判断を仰ぐという発想の乏しさ

戦前の文書管理

- 明治維新以後の官僚制の肥大化
 - 文書の繁雑さが問題
 - 江戸時代以来の文書編纂事業が軽視されるように
- 内閣制度(1885年)と各省官制通則改正(1890年)
 - 各省の独立性
 - 天皇の行政大権=各省大臣と天皇が直結
 - 横に繋ぐ行政機関の不在

戦前の文書管理

- 大量の文書をどうやって管理をするか
 - 文書の保存年限のシステム導入
 - 期限が来たら捨てる(永年保存というカテゴリもある)
 - 各省に方法は委ねられる
- 何を残すか
 - 官吏の「現用価値」が判断基準
 - 人事記録や「結果」(決裁文書)は残る
 - 政策決定過程は基本的に残らない
 - 市民が残っていて欲しいと思う文書とのズレ
 - 国民への説明責任という概念が無い

戦後の文書管理

- 「憲法は変われど行政法は変わらず」
 - 官僚機構の温存=国民に対する責任意識が希薄
 - 文書管理制度も統一化されずに各機関任せのまま
- 自民党長期政権
 - 行政府の情報を与党・官僚が独占
 - 「組織による行政」<「人による行政」

戦後の文書管理

- コピー技術の発達による文書量の増大
- 文書を廃棄することが事務能率を改善するとの発想(1960年代以降に強まる)
 - 大量廃棄の実行
 - 地方自治体の昭和の大合併の時期=文書の消失
- 選別を行わないまま、当時の官僚の価値観で文書の廃棄が決定
 - 歴史資料として残す発想が無い

戦後の文書管理

- 情報公開運動の高揚(1970年代～)
 - 米国の情報自由法(1966年)による情報公開概念の紹介
 - ロッキード事件などで高揚
 - 大平正芳内閣が情報公開法制定を推進—死去、自民大勝で先送り
- 地方自治体へ波及
 - 神奈川県(1982年)などでの情報公開条例制定
 - 全国各地に動きが広がる

情報公開法と公文書管理法

- 情報公開法制定
 - 細川内閣(1993年)が情報公開法制定を行革の一部に組み込む(1999年に公布、2001年施行)
 - 行政文書の定義、行政文書管理の統一化(が図られる)
- 施行後に多発する「不存在」
 - 文書管理のずさんさが明るみに(未作成、大量廃棄、不親切な行政文書ファイル管理簿…)
 - 分担管理原則を突破しきれない情報公開法
 - 公文書管理法の必要性が認識されはじめる

戦後の文書管理

- 文書館運動の高揚
 - 各地の古文書の保存問題に端を発して、地方自治体に文書館が設置(山口県(1959年)から)
 - 次第に歴史公文書も加えていく動きへ
 - 自治体史編纂後の資料保存・公開場所
 - 公文書館法制定(1987年)—文書館建設の増加
 - 1980年代以後、情報公開運動と連動していく
 - 公文書の公開場所としての文書館
 - モデルケースとしての神奈川県立公文書館
- ▽ 「公文書は誰のものか？」という意識の高まり、それぞれの運動が横断的な要素を持ち始める

情報公開法と公文書管理法

- 公文書管理法の制定(2008～2009年)
 - 福田康夫首相の強い意志
 - 消えた年金問題、航泊日誌誤廃棄など、公文書のずさんな扱いが問題に
 - 2009年6月修正の上成立、2011年4月施行