

# 公文書が危ない!? 森友・加計問題 と静岡県

情報公開  
クリアリングハウス  
三木 由希子

1

## 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」
  - 情報公開法の立法活動
  - 1982年から制定のはじまった自治体情報公開条例の制定推進、利用、情報センター
- 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
- 公的機関における市民の知る権利の擁護を目的。情報公開、公文書管理、秘密保護制度、個人情報保護、公益通報者保護などがターゲット

## はじめに－災害と公文書

- まったく同じ災害はない
- 災害の教訓を学び、伝え、役立てるには
- 東日本大震災と福島原発事故の政府対応記録の未作成問題と、記録化の取り組み
  - 歴史的緊急事態に対応する会議の記録作成を義務づけ
  - ✓ この対応から、閣議の議事録も作成へ

## なぜ、公文書管理？

- 政府、国会、自治体政府、議会、裁判所は  
**なくなることはない**
- 公文書管理は政府・政治の質（≒民主主義の質）の問題
- 政府・自治体を責任ある状態に保つ、説明責任を負った状態を維持することが目標

## 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

## 問題の背景は何か

- いずれも政府の政策判断、意思決定の内容に問題がある
- 実務レベルではなく政治的な問題
- 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

## 一連の問題と公文書

- 自衛隊日報問題
  - 1年未満という保存期間
  - 防衛省内に散在した「日報」
- 森友学園問題
  - 文書改ざん
  - 存在する文書を「廃棄した」とルールを悪用して主張
- 加計学園問題
  - 怪文書かメモか行政文書か
  - 内容が正確か
  - 文書が短期保存 or 作成されていない

## 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**

## 公文書管理の基本は 文書のライフサイクル

文書の作成・取得

文書の整理

文書の登録

文書の保存

文書の廃棄・移管

## 肝心なのは「公文書」

- 「公文書」として存在するものを
  - 管理するのが公文書管理制度
  - 公開するのが情報公開制度
- 「公文書」とは何か？
  - 通常は、情報公開条例で公開請求対象範囲として規定
  - 3つの条件は
    - ① 職員が職務上作成・取得した文書
    - ② 組織的に用いられているもの
    - ③ 行政機関として保有しているもの

## 何が「公文書」？

- 決裁文書
- 打ち合わせの記録
- 外部から受け取ったもの
- 録音
- 写真
- 電子メール

## 「公文書」の内容・質も問題

- 例えば、公共施設・地域インフラの整備
- 例えば、待機児童問題

地域センターを  
再整備しよう



- ◎ ニーズ、発案
- ◎ 状況分析
- ◎ 検討事項・案（選択肢）
- ◎ 整備方針の決定
- ◎ 検討の経過



待機児童を減  
らそう



- ◎ 現状把握・分析
- ◎ 課題整理
- ◎ 検討事項・案（選択肢）
- ◎ 対応方針・方策の決定
- ◎ 検討の経過

## 何が残っているべきか？

- 「なぜ」がわかる情報を知りたいことが多い
  - ✓ 誰がかかわっているのか？
  - ✓ 状況分析、現状分析はなぜそうなったのか？
  - ✓ どんな選択肢を検討したのか？
  - ✓ 選ばなかった選択肢は何か、なぜか？
  - ✓ どのような議論を誰が行ったのか？
  - ✓ 誰の意見を聴いたのか？採用した意見、採用しなかった意見は何か？
  - ✓ 意見を聴いた人を選んだ理由は何か？ など

## 薄くなる記録

- なるべく公文書には詳しく書かないようにしよう
- 個人メモにしておこう
  - 公文書になると情報公開請求の対象になる
  - 公開して問題になると責任問題になる
  - 非公開にしても決定を争われる（公開を命じられるかもしれない）

## 加計学園・森友学園問題の政府的教訓

### •加計学園問題

- 「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

### •森友学園問題

- 決裁文書に余計なことを書いていたので、改ざんすることになった

## ガイドラインの改正

### •行政文書管理ガイドライン（公文書管理法の実施指針）の改正（2017年12月）

- 政策立案や事務事業の実施方針に影響を与える打合せ等の記録の作成は義務付ける
- 文書の正確性確保の措置として、①文書の内容は複数職員で確認+文書管理者（課長級）が確認、②外部との打合せの場合は、相手方に発言内容を確認を原則、の手順を設ける
- 文書を行政文書として共有スペースに保存するときは、文書管理者の確認をへる

### •内容の薄い文書しか残らないとの懸念 →経産省の内部文書で裏付け

## 与党・政府の方針

### ・与党PT

- 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」
- 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）

### ・閣僚会議決定（2018年7月20日）

- 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、決裁の性格・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。

## 一連の問題を受けた政策的影響

- ・行政の実務レベルの管理強化の方向で、行政文書の内容、範囲を政治的に予見可能な範囲とする傾向
- ・一方で政治レベルの記録がないことには無対応
  - 首相と加計学園理事長の面会・会食
  - 首相秘書官と加計学園側の面会記録
  - 官邸の入館予約届（1日保存）
  - 首相がどのような指示を行い、報告を受けているのかの記録が出てこない など

## 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）

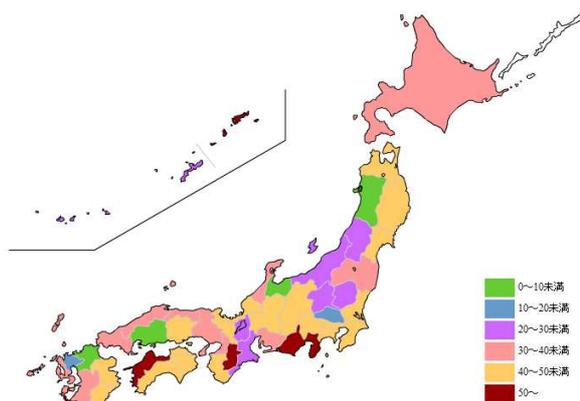
## 政治のリーダーシップの問題

- 政治が自らの活動を記録し、検証・評価・判断に委ねないと、行政実務レベルも影響を受ける
  - 政治のリーダーシップがどのように働いているかが重要
- 政府活動の記録をそのまま記録すること、活動の良し悪しは記録が残り、公開・検証されることで市民により判断されるもの
  - 政治的正当性の問題
- 公文書管理への対応は、政治的リーダーの資質の反映、政治と市民の関係の問題
- 自治体も基本的には同じ構造

## 自治体と公文書管理

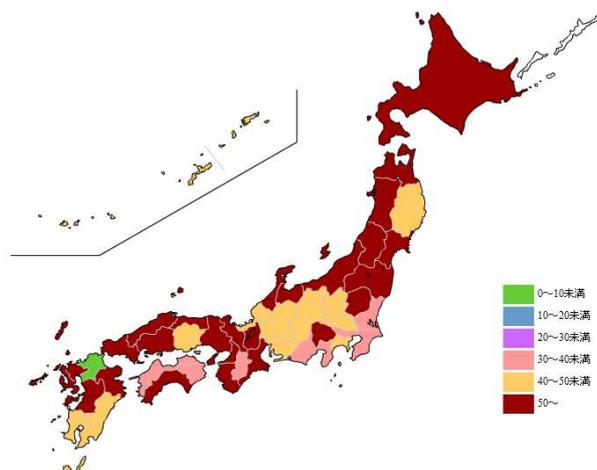
- 総務省「公文書管理条例等の制定状況調査結果」  
(2015年1月5日現在)によると、保存期間満了後にすべて廃棄している自治体が全国で36.4%
- 同、一部を永年保存としているところが全国で49.4%
- 永年保存文書は、永年保存という保存期間を設定することで成立。廃止をすれば、廃棄可能文書となる
- 福岡共同公文書館の設置は非常に効果的であることがわかる

## 保存期間満了後に全部廃棄



公文書管理条例等の制定状況に関する調査 (2015年1月5日現在、総務省)

## 永年保存文書として保管



## 自治体の公文書管理制度の現状

- 公文書管理条例制定済みの自治体はごく少数（2017年10月1日現在で21団体）
- 公文書管理の条例化はしていないが、文書の管理を全く行っていないという自治体もない
- 条例化していない自治体のルールは
  - わかりにくい（決裁などの手続等のルールのついでに文書管理のルールがある）
  - 条例ではないので簡単に内部で変えられる（チェックが利きにくい）

## 静岡県は条例化を表明

- 東京都と愛媛県の教訓
  - いずれも公文書管理条例を制定
  - 東京都は豊洲新市場問題がきっかけ、愛媛県は加計学園問題がきっかけ
  - 条例は制定したものの、①内容が中途半端、②内部の文書管理の仕組みを変えていない→とりあえず制定した
- 静岡県はどうする？

## 3つの問い

自治体は信頼できるか？

信頼されるために何が必要？

政治が果たす役割とは何か？