

意見書「公文書管理のあり方」について

青山貞一（武蔵工業大学大学院）、上岡直見（環境自治体会議・環境政策研究所）、田中信一郎（明治大学大学院）、福井秀夫（政策研究大学院大学）、○政野淳子（東京工業大学大学院）

1. 意見書「公文書管理のあり方」提出に到る経緯

政府は、消えた年金、地下倉庫に放置された薬害C型肝炎感染被害者リストなど行政情報の杜撰な管理実態を踏まえ、08年3月、内閣府に「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」を設置し、来年度の通常国会での公文書管理法案(仮称)制定に向け検討を開始した。

そこで日本計画行政学会（学会長：原科幸彦・東京工業大学大学院教授）では、福井秀夫・政策研究大学院大学教授を専門部会長に「行政手続研究専門部会」を設置し、公文書管理のあり方につき、計画行政の観点から検討を行うこととした。メンバーは上記報告者5名の他、中下裕子（弁護士）、西村啓聡（弁護士）、原科幸彦（東京工業大学教授）、浅見泰司（東京大学教授）等である。公文書管理の充実という点においては当専門部会としても異論はなかった。しかしながら、最大の問題は、誰のための公文書管理かという点であり、政府部内の検討は、ともすれば文書のライフサイクルを通じ、後世の歴史家等にとって使い易い文書保存がどうなされるかにやや重きが置かれているようであった。7～9月まで3回の専門部会を開き、日本計画行政学会第31回全国大会（9月20、21日開催）ではワークショップ「政策・事業評価等を前提とした行政文書管理」を開いて論点整理を行った。

こうした検討の成果として、「今の時代を生きる国民のために活用しうる情報として、いかに文書管理を行わせるかという観点が必要である」という意思一致のもと、同専門部会として意見書「公文書管理のあり方」をまとめ、10月16日、内閣総理大臣、総務大臣、公文書管理担当大臣、公文書管理の在り方等に関する有識者会議、国立公文書館館長、および各政党代表に提出した。以下はその抜粋である。

2. 意見書「公文書管理のあり方」抜粋

○基本認識

第一に、行政情報は行政のためのものではなく公共財である。行政は国家の三権の一翼に過ぎず、その役割は国会で成立した憲法法令に基づいて業務を粛々と執行することに尽きる。その行政が蓄積した情報は国民すべてのものであり、利害当事者や特定行政機関のものではない。その時々行政と関わるその時々国民一人ひとりの福利厚生増進のために使われるものである。行政情報をすべての国民が自由に、広く、使いやすい形で取得できることが、国民が行政の適法性、適正性を確保する点からも必須の前提である。

第二に、行政情報は公共財としての性格を遺憾なく発揮されるよう担保されるべきである。行政情報の価値の発揮が終わってしまった後世に、古の情報を編纂するためのものであってはならない。今日整理された情報が後に歴史家の検証に耐えることは副産物として重要であるが、意味のある時期に国民のために利用されることが最重要である。

第三に、行政情報は意味のある形で開示されなければその意義がまっとうできない。現実的に検討、評価が可能な、加工・検索がしやすい形態で、必要最低限の経費負担で提供されるよう作成、保管、管理されるべきである。

ところが、こうした基本認識が欠落したまま、行政情報管理が行われているのが現実である。また、当専門部会として見逃すことのできない実態も、政策評価や事業再評価の場面で頻発している。たとえば、いまだ未完の八ツ場ダム事業では、2007年12月に行った再評価に提出されていた費用便益分析結果の算出根拠データが、「文書の保存期間」を理由に不存在であったことが国会審議で明らかになった。公正な計画行政の推進を阻むこうした情報管理を防

げる公文書管理制度でなければならない（別表参照）。そこで、当専門部会は公文書管理を行政改革の要と位置づけ、国民による民主的統制力の強化、すなわち行政運営を民主化、公正化、透明化させるために、改革の方向を以下提言する。

○改革の方向性

第一に、行政機関が公共性を体現しているという奴隷体質・認識から国民は開放されるべきである。行政機関は一利害関係者に過ぎない。憲法上、行政機関が国民利益を体現すべきであるという規範はあるが、それが達成されていると考えることは誤りである。したがって公文書は最終的には国民利益を代弁する観点から第三者が管理に責任を持つべきである。

第二に、誰のための情報かが最重視される公文書管理でなければならない。たとえば、刑事事件の被害者が自らの供述調書の閲覧・複写を求めるとき、加害者の個人情報の開示が拒否され、民事訴訟の提起を困難にさせることはあってはならない。また、こうした被害者が事件記録を入手する際、1枚45円の複写代で多大な負担を強いられるようなことがあってはならない。

第三に、事業進行中ないしは行政目的の遂行中に、検討結果だけを保存、開示し、関連する過程のデータなどの文書を破棄、隠匿することを許さない。このような行為に加担した公務員には刑事処分を含む厳しい制裁を与えるべきである。

第四に、情報公開は、請求者の利便性に最も叶う形式で行われる必要がある。たとえば、表計算ソフトなどで作成、保存している情報の開示を求められた際、生データの存在を隠し、PDF化した電子ファイルや紙の複写で開示するなどの事例が報告されている。しかし、今般、行政訴訟においても、「その計算に使用されたプログラムとデータを開示し、図等で必要な説明をすることなくしては、推計結果の妥当性を第三者が客観的に評価することができない」「自らの行った推計結果の正確性・妥当性を部内で

点検するためにも、専門知識を有する第三者から検証によって明らかにするためにも、使用したプログラムと使用したデータを保存、開示することが必要であり、控訴人らの開示を求めたデータのすべてが必ずしも保存されているものではないにしても、使用したデータを保存することに意味がないとの被控訴人らの主張は採用することができない」（2008年6月19日圏央道控訴審判決）との判決が出されている。公文書管理における立法ではこの判決を反映すべきである。

第五に、行政情報の作成ルールについて発想の転換が必要である。今後、ファイル作成にあたっては、原本性を確認後にリアルタイムでデジタルアーカイブ化を行い、誰でもどこからでもアクセスを可能にすることを基本とする方向へ向かうべきである。技術進歩が早すぎてアーカイブ方式が陳腐化するという懸念は、技術的に克服が可能である。行政機関がそれをやらないとすれば、それは、自らの計画立案、意思決定、行政行為が妥当性、正当性、必要性を欠く事実が明らかになることを恐れるからであると断ぜざるを得ない。

○公文書管理法制のあり方

1. 行政機関での公文書管理

(ア) 公文書の定義：国の機関が業務遂行のため作成するあらゆる文書等（電子データ等を含む）を「公文書」として対象とする。国の機関のみならず、特殊法人、独立行政法人、公益法人、民営化法人、民間企業、自治体など業務主体にかかわらず、補助金、委託料など公金による業務において作成される文書を含む。

(イ) 文書作成義務：計画立案、意思決定、行政行為などはすべて文書に記録されなければならない。統一の書式フォーマット（国立公文書館で「目録」、内閣府で「属性」、総務省で「書式情報」と称している）にしたがって作成し、原本性を確認後に文

書を一律にデジタルアーカイブ化し、文書管理簿を作成し、文書の存在を明確にする。

- (ウ) 保存期間：原本の保存期間は文書作成時からではなく、事業・業務の終了時から起算し、効果発現後までとする。デジタル化したファイルは永久保存とする。

2. 中間書庫での公文書管理

- (ア) 中間書庫へは行政機関自ら選別を行うことなく事業・業務の終了後もしくは業務形態に応じて、すべてを速やかに移管する。

- (イ) 中間書庫において、国民利益を代弁する専門家としてのアーキビストが原本の廃棄もしくは国立公文書館への原本移管（永久保存）を選別、判断する。

3. 国立公文書館での公文書管理

- (ア) 国立公文書館に移管された歴史文書はオンライン検索・公開を可能とする。

- (イ) 情報公開法の非開示事由は一定期間ののち原則消滅するものとする。

このように、公文書管理は単なる文書管理を越えた問題を包含している。行政手続法、情報公開法と並ぶ行政分野においては基本制度の一つとしてとらえるべきである。また、審議会等の運営について定めた法律や、地方自治法に基づく住民訴訟もしくは株主代表訴訟のような国民が行政を直接統制する制度についても今後、充実を図るべきである。国民の知る権利に対する政府の説明責任が果たされるべく、関連制度改正にも直ちに着手すべきである。上記は行政機関における公文書管理のあり方を中心に示したものであるが、司法・立法機関の情報も公文書管理法の対象となるべきである。（以上、抜粋）

3. 今後

その後、政府の「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」は、7月1日に発表した中間報告に続いて11月4日に最終報告「時を貫く記録としての公文書管理の在り方～今、国家事業として取り組む～」を発表し、11月6日には小淵優子公文書管理担当大臣がこの報告書を麻生太郎総理大臣へ提出した。

6月27日に福田康夫前首相のもとで閣議決定された「骨太の方針 2008」で、「公文書管理の適正化のための法案を次期通常国会までに提出するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備する」とされていることから、来年度通常国会での公文書管理法案の提出が見込まれている。

当専門部会としても、引き続き、「今の時代を生きる国民のために活用しうる情報として」の公文書管理のあり方について研究を進めていく所存である。

別表（日本計画行政学会 行政手続研究専門部会の意見書「公文書管理のあり方」より）

事案	発端・概要	原因
消えた年金記録	「基礎番号なし五千万件」の年金記録があることが07年4月25日、衆議院厚生労働委員会で発覚して発展。	手書きの台帳からコンピュータへの入力ミスなど。
C型肝炎感染者リストの地下倉庫放置	02年に製薬会社がC型肝炎感染者をリスト化するも厚労省が放置、被害拡大が、07年10月16日参議院予算委員会で判明。	不作為（厚労省は個人を特定できないことを理由にしたが、実際に企業側は住所も氏名も把握していた）。
海上自衛隊補給艦「とわだ」の航泊日誌誤破棄事案	インド洋派遣期間中における海上自衛隊補給艦「とわだ」の航泊日誌の一部（03年7月から同年12月分まで）が処分されていたことが開示請求手続で判明。	日誌は、記載から1年間艦船内に備え置き、その後は艦船の在籍する地方総監部に3年間保存する規則だが、1年が経過しても艦船倉庫に保存。
八ツ場ダム費用便益分析破棄	八ツ場ダム事業の費用便益分析の元となる年平均被害軽減額の算出根拠が不存在であることが08年6月3日に参議院財政金融委員会で判明。	「文書の保存期間は一応三年ということにはなっているものの、これ今事業中の案件でありますから、本来あるべきだと私も思っております」と副大臣が答弁。
大規模林道事業費用便益データ破棄	農水省が大規模林道40区間の費用対効果分析の元になった計算データを廃棄されていたことを08年2月25日朝日新聞が報道。	「計算データの保存期間は「1年未満」としていた。計算の結果は3年間保存しており、同庁整備課の担当者は「計算経過のデータは不要だと判断」
東九州自動車道「椎田南—宇佐区間」調査検討業務の不存在	東九州自動車道「椎田南—宇佐区間」調査検討のための業務契約および調査検討業務の成果報告書が不存在であることが08年4月16日衆議院国土交通委員会で判明。	「文書管理規則に基づく保存期間を三年過ぎており、現時点では存在していません」と副大臣が答弁。
「志布志事件」の呼出簿不存在	08年5月29日、参議院法務委員会で、「志布志事件」の呼出簿がないと判明。	警察庁刑事局長が「文書の保存期間を過ぎておりますので、存在しない」と答弁。
沖縄返還の密約に関する文書不存在	財務省財政史で引用されている歴史的文書を開示請求したところ、原典の文書が不存在。	不存在。
圏央道に関する訴訟(事例1)	03～08年、費用便益分析の根拠となるネットワーク図・リンク交通量・リンク旅行時間等の具体的データを提示するように求釈明を行ったが、事業者は開示しない。08年、BCAバックデータの開示請求では、当時は求められていない書式、パソコンの中にあるとして拒否。	「ネットワーク図なるものは作成していない」「コンピュータで自動的に集計されるから…整理保存の必要はない」「費用便益分析の観点からは、それらの交通量がいかなるものになるかが要求されていない」等と書面で主張。
圏央道に関する訴訟(事例2)	03年11月、事業者側の学識経験者「意見書」において、都区部に用いない交通が都区部を通過等と主張。しかし引用したとする資料(99年道路交通センサス)には、そのルート配分を示す情報は含まれず、開示されていない別の資料の存在を推定。追求の結果、04年8月になり公開。	本来引用されるべき文書を引用しないデータ隠蔽。(事業者側は根拠を示すことなく、定性的な説明に終始。開示請求の妨害行為を推定。行政文書管理ファイル管理簿に、同じ報告書を分割・併合および文書名を変更して登録していると推定される)
調布保谷線に関する訴訟(東京都)	アセス資料の計算根拠となっているOD表の開示請求をしたところ「電子情報であるから文書不存在」との理由で拒否。「都市圏交通計画協議会」所有であるから不開示、保管場所がコンサルであるなど。ただし現在は電子情報も開示対象となり改善。	情報公開法の運用(改善されたものの申請から開示まで2年かかり、アセス意見書提出に検証結果を反映させることができなかった)