

# 原則公開の共有財産に

## そこが聞きたい 公文書管理のあり方

### 公文書管理委員会委員、学習院大学長

## 井上寿一氏

学校法人・加計学園の獣医学部新設などを巡り、安倍晋三政権の公文書の扱いが問われている。保存や公開の対象を政府の都合で狭めているのではないか。内閣府の公文書管理委員会委員――井上寿一で、1次史料を用いた日本外交の研究でも知られる井上寿一・学習院大学長に聞いた。

【聞き手・岸俊光、写真・根岸基弘】

南スーダン国連平和維持活動(PKO)の日報や学校法人・森友学園への国有地売却問題を巡る値下げ交渉の記録、そして加計学園と、公文書の問題が続く中、7日に公文書管理委員会が開かれました。

2011年に公文書管理法が施行され、昨年3月の5年後見直しを経て、運用の改善を図ろうとしていた矢先に今回の問題が起きました。歴史研究者としては全ての文書を残してほしいですが、それは難しい。そこで選択の基準として、政策決定をした時の初めから終わりまでの一連の流れが分かる文書は全部とっておくよう、政府のガイドラインを年内にも見直すことになりました――

2. 何を

もっと前に公文書管理について

重要な政策とみるかといった曖昧さは残りますが、こうした状況下でガイドラインを明確にすることは公共性があると思います。行政官庁の側の意識はまだ低く運用体制も整備が遅れがちです。全ての官僚が公文書管理の研修を受ける必要性も指摘されました。eラーニング研修などのアイデアがあります。なお7日の委員会は以前から予定されていたもので、政治的な意図はありません。

――管理方法は、首相に強い権限を持たせています。行政機関に調査を実施させたり、改善の勧告をしたりできます。首相自身に関わる問題が起きた時に実効性はあるでしょうか。

の制度や組織が確立していればよかったです。省庁内で個人メモとして扱われていても、省庁の職員が作成・取得し、組織的に用いたものは行政文書です。当然残さなければいけません。

――首相が誰であっても、政権交代したとしても、公文書管理の重要性を認識してもらう必要があります。その時々首相の意向に左右されるようでは民主主義国といえません。公文書管理は、その国の民主主義の程度を測るバロメーターです。

――保存期間1年未満の文書の扱いが不透明だという声があります。管理法に不備があるということでしょうか。

法の不備や穴もあるかもしれませんが、私は官僚の意識や運用の問題が大きいです。法律をいくら厳密に整備しても、実際の運用で守られなければどうしようもありません。米国や英国と比べて、日本の公文書の管理が貧弱だというのは以前から指摘されてきました。

――管理法には不十分な面があるかもしれませんが、私のように情報公開法がない時から史料を用いて研究していた者からすると、随分良くなりました。今回のような問題が起きると、大事な文書を残さないとか、最初から文書を作らないといったことになりはしないかと心配しています。

――この国の政府でも、まずいことは隠そうとするのかもしれない。しかし、欧米諸国は長い年月と経験を経て、現在の公文書管理体制を築きました。対する日本は敗戦時に不利になるからと、公文書を燃やした歴史を持つ国です。これを改めるには時間がかかります。政治家や官僚ばかりでなく、国民の認識も変えてもらいたい。

――どうでしょうか。

私は「特定歴史公文書等不服審査分科会」の委員もしています。国立公文書館が受け入れた歴史的に重要な公文書の(公開に際して課せられた)利用制限について調査、審議し、答申を行うものです。

例えば、ある組織・団体が監督官庁に文書を提出したとします。業務上使用している「現用文書」である限りは、その官庁で文書が読まれたり保管されたりしますが、「非現用文書」になると公文書館に移管されます。ところが、組織・団体の人たちは監督官庁に

提出した文書が公文書館にあることを心配するのです。不服審査分科会の担当者がその組織・団体から事情を聴こうとすると、非常に驚かれます。公文書管理とはどういったものかということが、なかなか分かってもらえません。

――行政文書は「非現用文書」になれば原則公開です。ただし、公開すると個人の利益や権利を害したり、公共の安全や秩序の維持に問題が起きたりするかもしれないと判断された「非現用文書」は非公開ですが、原則公開であるという点が十分には理解されていません。むしろ、原則非公開のように捉えられています。官僚も「置き場所がないので、厄介なものを公文書館に移す」という感覚だと思っています。

――情報公開法に基づき開示請求した公文書も、抽象的な理由でよく黒塗りされています。

――不服審査分科会は3人の委員と少数の事務スタッフだけで、事件1件につき1年ほどかけて報告書を作っています。何でも不服審査分科会に持ち込まれては対応できません。そこで、不服審査マニュアルを作成しているところです。利用を制限する場合や、その理由の説明の仕方を明記したものにします。

――一般の国民は、公文書の意義を実感しづらいところがあります。認識を高めるにはどうすればいいですか。

――英国人は自分のルーツ探しに公文書館に行ったりします。日本の外交史料館でも、移民した祖先の渡航証明書を探している人がいます。そうした人を支援してあげたいと思います。そうでないと、一般の人にとっては単なる箱物行政のように見えるかもしれません。公文書館とは重要な行政文書を公開しているところです。

――新しい国立公文書館が、憲政記念館がある国会前の庭園に建設されることになったのはありがたいことです。しかし建物の話ばかりが先行して、中身や運用の議論は後回しになっています。

例えば、ルーツに関する情報や、町や村の歴史に関する手がかりがあれば、もっと役割を実感できるのではないのでしょうか。公文書館を使ってみようと思わせる工夫をする必要があります。「公文書は共有財産」という意識を高めたいですね。



いのうえ・としかず

1956年生まれ。一橋大学院博士課程単位取得退学。法学博士。2014年4月から学習院大学長。著書に「危機のなかの協調外交」(吉田茂賞)など。14年から公文書管理委員会委員、同委員会特定歴史公文書等不服審査分科会委員を務める。

### 1 公文書管理委員会

外部有識者の公文書管理に関する知見を活用するとともに、政令や規則の制定、利用請求に関する処分への異議申し立てについて第三者の立場から調査、審議し、答申する。東日本大震災に関連する会議の議事録が作成されていなかったことが判明した際には原因を分析し、改善策をまとめた。現在の委員は7人。内閣府の長である首相が任命する。

### 2 ガイドライン見直し

7日の公文書委員会では政府が見直しの方向性を示し、委員会の議論などを経て年末にも改正内容を確定する見通しになった。保存期間1年未満の行政文書の範囲を明確にすることが検討されている。歴史公文書について、「政策の企画・立案から実施の過程において国民に説明する責務を全うするために必要」となるものと例示する案もある。

### 聞きたいこと

米国立公文書館に通って日米核密約の調査をした7年ほど前、クリントン政権期に米政府の情報公開が加速したという話を耳にした。1995年の大統領令により、07年の初頭までに約8億枚の公文書が公開された。それに比べ、以前の共和党政権の公文書公開は止まっていたようだ。公文書管理が整備された米国でも政権により事情は異なる。安倍首相には一連の問題の説明責任を果たすのももちろんのこと、米大統領図書館のように官邸の記録を残してもらいたい。