院内集会「桜を見る会問題と公文書管理」

　２０２０（令和２）．１．２０

「桜を見る会」招待者名簿からみた公文書管理の現状と課題

弁護士　　三　　宅　　　　　弘

１　行政機関情報公開法の定義する「行政文書」と文書管理

　　情報公開法２条２項（１９９９年制定）は、「行政文書」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう」と規定している。その趣旨は、「あるがままの行政運営に関する情報を国民に提供するものであるが、本要綱案では、開示請求の対象を、情報が一定の媒体に記録されたもの（文書）とすることとした。また、文書の媒体の種類については、情報・通信システムの進展をも踏まえ、幅広くとらえる必要がある」と説明されている（「情報公開法要綱案の考え方」［以下「考え方」］２（２））。

　　この規定のうち「組織的に用いる」とは、作成または取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用または保存されている状態のものを意味する。（総務省『詳解情報公開法』２４頁）。「作成段階では個人メモとしてつくられたものであっても、その後、業務上の必要性の観点から組織共用文書として保有される状態になっていれば、行政文書」であることを明らかにしている（第１４２回国会衆議院内閣委員会・会議録１１号（平１０・６・４）３０頁）。

　　「集団的自衛権行使容認の閣議決定に関する国会の閉会中審査に備えて作成されたが、不採用となった「全２３問の国会答弁資料案」の電磁的記録の不開示決定（行政文書非該当）の件」（情報公開個人情報保護審査会答申平成２９年６４６号）は、本件開示請求の時点における本件対象文書の行政文書該当性について、「当該調査の担当者のみがアクセスできる状態にあった」ことを前提として、「『全２３問の国会答弁資料案』の電磁的記録である本件対象文書は、その作成後も本件開示請求の時点まで、上記ア(ｱ)の内閣法制局のサーバー内の共有フォルダに、消去されないまま残存していたと認められる」と判示している。

２　「経緯を含めた意思決定に至る過程」の保存義務を定めた公文書管理法

２００９年制定の公文書管理法４条は、

　　「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない」

　と規定している。その趣旨は、作成から利用までの文書のライフサイクルのうち、第１段階である「作成」について法律上の義務を定めたものである。

　　作成義務を課されている主体は「行政機関の職員」であり、作成義務の対象となる客体は「文書」である。作成（あるいは取得）した結果として「行政文書」になるので、作成前の段階の義務を定めた本条では、客体を「行政文書」ではなく単に「文書」としている。「文書」の定義については、本法２条４項に「図画及び電磁的記録･･･を含む。･･･」とある。

　　これに加えて、公文書管理法８条は、「行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について、･･･国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない」（１項）、「前項の規定により、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない」と規定し、原則として、公文書の移管と廃棄の最終判断権者を内閣総理大臣としている。この他、公文書管理法に制度上盛り込まれているコンプライアンス確保のための仕組みとして、内閣総理大臣への報告（法９①）、同大臣による調査（同９③）、勧告（同３１）、国立公文書館による実地調査（同９④）、公文書管理委員会による勧告案の調査審議（同２９三）がある。公文書の保存のために、積極的に権限が行使されるべき建て付けとなっている。

３　事例研究－森友学園問題等の４事例にみる意思形成過程の公文書廃棄

　　森友学園問題を含む公文書管理法の運用の最近の問題４事例については、以下のとおり改善策が必要とされた。

　　①　内閣法制局の集団的自衛権行使に関する「想定問題集」（２０１６．２）

　　　　横畠裕介法制局長官は集団的自衛権の行使を認めた閣議決定（２０１４．７）に関連して作成した「想定問題集」は行政文書ではないとして開示請求を拒否。その後、総務省の情報公開・個人情報保護審査会の答申に従い公開。ここでは、行政文書の該当性が問題とされた。

　　②　陸自ＰＫＯ派遣部隊の日報（２０１６．１２）

　　　　防衛省は当初、情報公開請求を受けた日報は、保存期間が１年未満のため廃棄したとし、不開示決定をしていた。その後、別な部署で見つかったとして一転公開。ここでは、１年未満の保存期間が問題とされた。

　　③　財務省の森友学園との交渉記録（２０１６．６）

　　　　近畿財務局が国有地を森友学園に８億円引きの格安価格で販売した。財務省は売買契約に関する学園側との交渉記録は保存期間１年未満の軽微な文書であり廃棄したと答弁。ここでは、１年未満の保存期間が問題とされた。

　　④　加計学園の獣医学部新設に関する文科省文書（２０１６．５）

　　　　「総理のご意向」などと書かれた文科省の内部文書につき、当初政府は「怪文書」扱いしていたが、文科省の再度の調査の結果、文書が保存されていたことが判明。しかし、これに対応する内閣府の文書は不存在。内部討議について記録を作成していないというが。ここでは、レク資料等の行政文書該当性が問題とされた。

４　公文書管理上の問題４事例から行政文書管理ガイドラインの改正へ

　　以上の公文書管理上の問題に対し、公文書管理委員会（委員長宇賀克也・東京大学大学院教授）における審議を経て、２０１７年１２月に行政管理ガイドラインを改正し、これに基づき２０１８年３月末までにすべての府省庁において、行政文書管理規則を改正した。すべての府省庁で統一的に規則改正がなされたことは、１８８９年の内閣制度の設立以降、初めての画期的なことであった。

　　公文書管理法７条1項本文は、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間等を記載した「行政文書ファイル管理等」の作成及び公表について規定している。ただし、同１項ただし書は、政令で定める期間未満の保存期間が設定された行政文書ファイル等については、同管理簿の作成義務の対象外とし、これをうけて本法施行令１２条により、保存期間が１年未満のものは、対象外としている。

　　森友学園問題にみる国有地の売買契約の交渉過程の記録は、紙媒体の文書も電子データも保存期間１年未満と解釈して廃棄された。このような誤った措置がとられないように、行政文書管理ガイドラインは改正された。

　　同ガイドライン第４ ・整理・３保存期間、（５）１１（１）の保存期間の設定及び保存期間表においては、「歴史公文書等に該当しないものであっても、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全うされるよう、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、原則として１年以上の保存期間を定めるものとする。」という規定が新設された。

　　さらに新設された（６）では、「①別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し、②定型的・日常的な業務連絡、日程表等、③出版物や公表物を編集した文書、④○○省の所掌事務に関する事実関係の問い合わせへの応答、⑤明白な誤り等の客観的な正確性の観点から利用に適さなくなった文書、⑥意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書、⑦保存期間表において、保存期間を１年未満と設定することが適当なものとして、業務単位で具体的に定められた文書」等については、保存期間を１年未満とすることができる。

　　しかし、さらに新設された（７）においては、（６）の①ないし⑦の文書も含めて、「１１（１）の保存期間の設定においては、通常は１年未満の保存期間を設定する類型の行政文書であっても、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合など、合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、１年以上の保存期間を設定するものとする」と規定された。

　　これは、留意事項として「『重要又は異例な事項』とは、ある業務について、通常とは異なる取扱いをした場合（例：通常専決処理される事務について、本来の決裁権者まで確認を求めた場合）等が想定されるものであり、そのような案件に係る情報を含む行政文書については、通常は１年未満の保存期間を設定する行政文書の類型であっても、合理的な跡付けや論証に必要となるものについて、１年以上の保存期間を設定するものとする。」と説明されている。この改正により、固有財産の売却処分にあたり、財務省近畿財務局が総理夫人や政治家のかかわりのある学校法人に対し大幅値引きをした売買契約を締結する交渉記録は１年以上の保存期間を設定されることとなる。また、「記憶にない、記録にない」という財務省の国会答弁もなくなることが期待された。

５　「桜を見る会」招待者名簿の保存期間１年未満文書としての扱いの問題点

（１）内閣府は、２０１９年５月に、予め総理大臣主催「桜を見る会」の招待者名簿の保存期間を１年未満と定めたことをふまえて、開催から１ヵ月足らずで廃棄した。この内閣府の姿勢は、公文書管理法の所管官庁として、公文書管理法を全く遵守していない。

　　　上記４のとおり、政府は森友・加計学園問題等で批判を受け、２０１７年に行政文書管理のガイドラインを改正した。行政の意思形成過程や事業の検証に必要な文書の保存期間を原則１年以上にすると決めた。桜を見る会は、招待者が年々増え、支出額が毎年予算額を超えている。名簿は検証に必要な文書にほかならない。

　　　これに対し、内閣府は、２０１８年に至り、「桜を見る会」招待者名簿の保存期間を１年未満とした。しかし、招待状の送付手渡しにかかる招待者名簿は②定型的な業務連絡には該当しない。また、⑦保存期間表に、保存期間１年未満と設定することが適当なものとして、業務単位で具体的に定めた。一体、誰が定めたのか。上記公文書管理法４条及び原則１年以上の保存期間を定めた趣旨に反する。重要又は異例な事項に関する情報を含む場合には、通常は１年未満の保存期間を設定する行政文書の類型であっても、合理的な跡付けや論証に必要となるものは、１年以上の保存期間であることを要する。

　　　それゆえに国権の最高機関であり国政調査権を有する国会の議員による資料要求に対しては、直ちに、１年以上の保存期間の運用に変更すべきであった。しかし、その運用すらしていない。バックアップデータが残っていることも、資料要求時点で隠した。

（２）内閣府は廃棄の理由を「大量の個人情報が含まれ、適正な管理が困難なため」と説明した。だが、２万人に満たない個人情報は役所では珍しくない。行政機関個人情報保護法に基づいて保存するのがあるべき姿である。

　　　保存期限１年未満の行政文書の廃棄の運用が拡大解釈されないように、②の定型的・日常的な業務については、即時廃棄ということがあっても、⑦の業務単位で具体的に保存期間を１年未満と設定した文書については、年度末まで保管し、廃棄時に、廃棄簿に記載し、その廃棄簿は５年保存とした（行政文書管理ガイドライン、別表第２保存期間満了時の措置の設定基準、２具体的な移管・廃棄の判断指針（１）、①中の２２の「・移管・廃棄簿」（公文書管理研究会『実務担当者のための逐条解説公文書管理法・施行令』［ぎょうせい、２０１９年］３２８頁、２０１７年１１月８日第５８回公文書管理委員会議事録２２頁の井上（由）委員の発言当参照）。

　　　また、行政文書管理ガイドライン第７－２－（３）においては、文書管理者は、保存期間を１年未満とする行政文書ファイル等であっても、なお、１年以上の保存期間とすべき文書に該当しないかを確認した上で、廃棄するものとすると規定し（上記『逐条解説』２９４頁）、この規定は内閣府本府行政文書管理規則２３条４項に規定されている。

　　　桜を見る会招待者名簿は、１年未満保存文書としても、４半期くらいの一定期間保存し、当該期間終了後速やかに一括して公表するものとする旨規定しているが、内閣府においては、そのような運用例はないようであり、すべて用済み後即時廃棄としている。

　　　しかし、用済み後即時廃棄は、文書管理規則を適正に解釈していない。

　　　仮に１年未満保存文書と解しても、一定期間保存し、その期間中は行政機関個人情報保護法に基づき適正に保存管理するものであって、個人情報であることを理由とする即時廃棄は不可である。

（３）廃棄されたのは共産党議員の資料要求があった直後だった。この時点でバックアップデータが残っていたのに、内閣府は行政文書ではないとして提供しなかった。一般の職員が使用できず「組織共用性」がないとの説明は、法の解釈をねじ曲げている。そもそも国権の最高機関である国会（憲法４１条）に属する議員への対応として問題がある。

　　　前記１のとおり組織共用文書とは、本来は個人メモを除く趣旨である。

　　　当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用または保存されている状態のものに他ならない（総務省『詳解情報公開法』２４頁）。前記１の情報公開個人情報保護審査会答申例によれば、紙の文書は実際に廃棄し、電子データについては、廃棄すべきものとして「古いデータ」という名称の共有フォルダに入れたものでも、組織共用行政文書とされている。

　　　政府は、同審査会平成２４年１２月４日（平成２４年度（行情）答申３３６号）が、情報公開法２条２項の電磁的記録とは、それを保有する行政機関において、通常の設備、技術等により、その情報内容を一般人の知覚により認識できる形で提示することが可能なものに限られるとするが、この答申は、組織共用を限定するものではない。バックアップデータは、法２条２項の電磁的記録である。これを制限することは情報公開法の制定時には議論すらなされていない。

　　　他方、行政文書管理ガイドライン中の「行政文書ファイル保存要領」の記載例によれば、「・電子文書は、情報セキュリティポリシーの規定に従い、必要に応じ、電子署名の付与を行うとともに、バックアップを保有する」という例文が摘示されており（上記『逐条解説』２８８頁）、この例のとおり各府省庁の行政文書ファイル保存容量が作成されているのであろうが、バックアップもまた電子文書の一態様であることを前提として立案されている。

　　　このことは、電子データを所管する内閣府が親サーバーにデータを一元管理するシンクライアント方式によるバックアップデータ保管の場合には、より一層重要である。加計学園問題の際の各所の共有サーバーの場合と異なり、親サーバーにおいて電子データが消失したときには、バックアップを即座に行わない限り行政文書が再現できないという問題を生じさせるからである。

　　　仮に、内閣府の説明のとおり、バックアップデータによる組織共用性がないとしても、国権の最高機関である国会に属する議員からの資料要求に対しては、公文書管理法４条及び「公文書が健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」（同法１条）であることから、バックアップデータから文書を再度作成し国会に提出するのが、行政の国会に対する正しい対応である。

（４）「桜を見る会」については、各省庁の文書管理体制を監視する公文書監察室が内閣府に設けられているが、歯止めにならなかった。抜け道だらけの危機的な状況である。専門家でつくる公文書管理委員会の権限を強めるか、独立した「公文書管理庁」のような新組織をつくる必要がある。

　　　森友問題等をきっかけとして、公文書管理についての人材養成・体制強化がはかられた。独立公文書管理監を省庁横断的な公文書管理の最高責任者とし、各府省庁において公文書監察室を設けた。

　　　２０１９年４月２３日の公文書管理委員会に出した内閣府公文書監察室の「行政文書の管理に係る取組の実態把握調査・調査報告書」に「保存期間を１年未満とすることについて十分な検討が必要なもの」というところに、さらなる具体化が必要なものとして「式典の招待状」などが入っている。

　　　この項では「当てはめによっては１年以上とすべきものも含まれ得るものが確認された」と書き、まさに１年未満の見直しに言及している。招待者名簿は、招待状の元になるもので検証に必要だから、保存期間は１年以上にしなければならない。

　　　ところが、内閣府はこの報告書を無視して、宮本議員がこの問題で資料要求した５月９日にシュレッダーにかけて廃棄した。

　　　内閣府公文書監察室は、森友事件で公文書の改ざんと廃棄が問題になったことをきっかけにできた部署であるから、その報告書を内閣官房、内閣官房長官ひいては公文書廃棄の最終同意権限を有する内閣総理大臣（公文書管理法８条２項）が踏みにじったとすると、極めて問題である。

（５）権力の持つ情報は民主主義の根幹を支える知的資源である。国民が今回の問題を「たかが名簿の話」と考え、権利を主張しなければ、健全な民主主義（公文書管理法１条）は育たない。

　　　情報公開法改正（特に裁判所でのインカメラ審理（弁論期日外行政文書証拠調手続・裁判官だけが情報公開請求文書を裁判官室［＝インカメラ］で見る手続）や情報公開制度全般を見直す「情報公開審議会」の設置、さらに国会議員の資料要求を含み重要又は異例な取扱いをした文書については用済み後廃棄を認めないこととする公文書管理法改正を対立軸の１つとした政権構想を国民に提示することも大切である。内閣は、前回の衆議院解散の１ヵ月前の９月には、公文書管理の運用改善を公文書管理委員会に急遽提案し、１０月解散総選挙を準備していた。

　　　日弁連は、２００９年４月２４日「公文書管理法の修正と情報公開法の改正を求める意見書」において、「公文書管理庁」の設置を求めている。