

の衆議院財務金融委員会で井野靖久内閣府官房長は、桜を見る会の資料は保存期間が「1年未満」のため破棄されていると答弁した。また、招待者の取りまとめの過程の詳細すらも、業務に支障があるからとして答弁を拒否しており、一貫して公文書が存在しない、政策決定過程も一切明かせないと主張していた。

11月に問題が大きくなったときにも、内閣府は、関連文書は1年未満で「遅滞なく廃棄」しており、各省庁に推薦依頼をした文書ですらも廃棄していると述べた。そして、名簿などのデータを廃棄したのは5月9日であり、電子データも同時に削除したと説明した。これに対し共産党の宮本徹衆議院議員は、その日は自分が内閣府に資料請求をした当日であり、隠蔽したのではないかと問うたところ、大塚幸寛内閣府官房長は、シュレッダーが空いていなかったから連休後になったのであるとの答弁を行った。

しかし、そのシュレッダーは一度に約1000枚の紙を入れて約40秒で裁断できるという高性能のものであった。また、毎年同じ行事を行っているのにも関わらず、各省庁への依頼文書も含めて文書を徹底処分していたならば、翌年度の自分たちの業務に支障が出るはずである。その証拠として、各省庁からの招待者の推薦名簿は、総務省や文部科学省などは10年保存、他の省庁でもほとんどが複数年保存されている。これは、毎年の推薦者に重複が出ないようにするなど、業務遂行の必要性があるためである。

しかし内閣府だけでなく、内閣官房が受領している政治家推薦の名簿も1年未満となっている。内閣官房や内閣府の答弁が信用されないのは当然であると言えよう。この後も反社会勢力やマルチ商法を行っていた業者などが招待されていたことが明らかになるなど、さまざまなことが問題になった。

2. 何が問題なのか

ここで大きな問題なのは、「公文書を廃棄すれば説明責任が放棄できる」という論理構造である。

菅官房長官は、国会議員からの問い合わせは「行政文書で対応するというのが政府の方針だ」と会見で述べ、行政文書（公文書）が無ければ説明しなくてよい、つまり、文書が廃棄された桜を見る会の説明はこれ以上できない、という論理を振りかざした。そして、「内閣府があらかじめ定められた手続きにのっとり適正に廃棄した」として、公文書の廃棄を正当化している。

公文書の廃棄のルールを見てみると、内閣府がルールを悪用して、「合法的」に公文書を捨てていることが見てとれる。「1年未満」で廃棄という説明は、公文書管理法の運用上では、自分たちの機関の判断でいつでも自由に廃棄できることが許されているカテゴリーである。1年以上の保存期間であると、一般公開されている管理簿に登録しなければならず、また、廃棄の際に内閣府公文書管理課などのチェックを受けなければならない。「1年未満」は、本来は「軽微なもの」に限って認められる保存期間であり、残しても説明責任に関わりのないような文書（例えば、会議で配られたコピー、文字の打ち間違いなどをして書き直された元の文書など）に限定されるべきものであった。

しかしこの「1年未満」のカテゴリーは、証拠隠滅のために悪用されていた。南スーダンPKO日報問題においては、ジャーナリストの布施祐仁氏が情報公開請求した現地部隊の日報を、「1年未満」であるとして廃棄して「不存在」と答えて問題となった。原本を捨ててデータのコピーを残すことで、公文書を廃棄したことにして隠蔽しようとしたのである。その後内部リークが相次ぎ、データが残っていたことが発覚し、最終的に稲田朋美防衛相は辞任に追い込まれた。

また、2017年から追及が本格化した森友学園問題においては、森友学園と財務省近畿財務局との交渉記録が「1年未満」とされ、国会で問題とされたときに残っていた文書ですら、「廃棄されていたのが誤りだったので即時に廃棄する」という論理で、国会に提出せずに闇に葬られた。そして、その廃棄を麻生太郎財務相は「適切」であると正当化したのである。その後、決裁

文書の改ざんが明らかになり、この交渉記録のうち、職員の手許に捨てられずに残されていたものが公開されることになった。

この問題を受けて2017年12月に、公文書管理法の運用ルールである「行政文書の管理に関するガイドライン」が改定され、「1年未満」にできる文書の類型として、別に正本がある文書のコピーや、定型的・日常的な業務連絡や日程表等、書き間違った文書などに限定がなされた。これで、「1年未満」の濫用が防げたかに思われた。

しかし今回の問題で、この規定が機能していないことが明らかになった。内閣官房に提出された桜を見る会の政治家推薦の名簿の即時廃棄は、「定型的・日常的な業務連絡」として正当化され、全体名簿は「保存期間表で定めたもの」という規定に則り、課レベルで作成できる「標準文書保存期間基準」を利用して、「1年未満」に設定して「合法的」に文書を捨てていたのである。

1年に1回しか取得しない政治家推薦の名簿が「定型的な連絡」とは全く思えず、かなり強引な説明であることは明白である。ただ、全体名簿の保存期間については悪質であり、「1年未満」に保存期間を変えたのは2018年4月のことであり、それ以前は1年保存であった。さらに以前は3年保存だったようである。つまり桜を見る会の名簿は、「公表できないような代物」になっていたため、徐々にすぐに捨てられるように保存期間を短くし、情報公開請求などをされないように注意深く管理されていたのである。

ただ、本来、公文書を捨てたからといって、それで説明責任を逃れられるという論理はおかしい。野党議員も国民の代表であり、その問い合わせには真摯に対応するべきである。また、議員からの問い合わせに対して、説明文書を作って渡すことは普通にあるので、公文書が無いから説明できないというのは論理としてもおかしい。

桜を見る会の問題を通して見えることは、なにか問題が起きたときに、関連する公文書が公開され、それに基づいて審議が行われ、改善点を探っていくという建設的なプロセスが、国会において

は全く機能していないということである。

そしてこれは桜を見る会に限らない。同時期に問題となっていた日米貿易協定の批准をめぐる審議においても、日米で自動車の関税に関する解釈が明らかにずれているにもかかわらず、野党から米国との議論の内容を公開するように求められても拒否し、結局その解釈のずれがなぜ起きているのかわからないまま国会で成立している。

ただ、これを「安倍政権の問題」と捉えてしまうと、問題の本質を見失う恐れがある。そもそも、野党が問題視したときに公文書が公開されないのは、自民党の長期政権の下で続いてきたことである。与野党の国会対策委員長会合では、公文書を出すささないが常に議論となっている。つまり、公文書を公開しないというのは、今に始まった話ではないのである。政権が変わったとしても、状況は改善されない可能性が高い。

3. 情報公開制度の重要性

ここで考えなければならないのは、公文書の管理のあり方である。なぜ「合法的」に文書が闇に葬られているのだろうか。

公文書を管理するための法律として「公文書管理法」がある。公文書の作成から、管理方法、そして保存期間が満了した際には廃棄するか、国立公文書館等に移管して永久に保存するかという、文書のライフサイクルのルールを定めている。2011年に施行された比較的新しい法律である。

公文書管理法の第一条には、公文書は「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であり、「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」ためにきちんと管理される必要があると定められている。公文書は民主主義のために必要であるとし、現在のわれわれに対してだけでなく、未来の子孫への説明責任のために作られなければならない。

ここで考えなければならないのは、「民主主義のため」とはなにか、である。このためには、情報公開制度がなぜ必要なのかから考える必要がある。

官僚制研究の大家であるマックス・ウェーバーによれば、官僚は自分たちの専門知識や政策意図を秘密にすることで他の政治勢力よりも優位な立場を築き、他者からの批判を受けないようにする傾向がある。プロフェッショナルである誇りを持つ一方、専門的な情報を自分たちが独占することで、他者からの批判をすべて「素人の意見」として跳ね返すことを可能にしている。

つまり、元から行政機関は情報を隠したがる傾向がある。情報を出せば出すほど、問題点や矛盾などが明らかになる。自分たちが行いたい政策を実行するためには、自分たちの都合のよい情報以外を秘密にする方がやりやすい。

この官僚の秘密主義は、第二次世界大戦後に米国を始めとして各地で問題となり、公文書の公開を求める運動が盛んとなった。彼らが掲げた権利は「知る権利」として知られている。知る権利は、官僚の持つ情報にアクセスすることのできる権利を国民に認めるべきだという考え方であった。主権者が国の政治に対して何らかの判断を下す場合、政府が何を行っているのかが分かっているなければ判断できない。だからこそ、知る権利は重要視され、民主的な政体を持つ国家では、情報公開制度が求められていくことになった。

なお米国では、この情報公開の理念を掲げる際に、ジェームズ・マディソン（第四代大統領）の1822年の手紙の一節がよく用いられる。

情報が行き渡っていない、あるいは入手する手段のない「人民の政府」なる存在は、笑劇か悲劇の序章か、あるいはその両方以外のなにもものでもない。知識は無知を永遠に支配する。だから、自ら統治者となろうとする人々は、知識が与える力で自らを武装しなければならない。

主権者であろうとするためには、情報を入手して自らを鍛える必要があるのだ。

4. 公文書管理制度の歴史（1）敗戦まで

では、日本において情報公開や公文書管理はどのような歴史的経緯で行われてきたのだろうか。

近代国家においては、国家の果たす役割が大きくなるので、必然的に行政が行う仕事量は増える。そして、その量的な増大と質的な複雑化に対応するために、官僚制が整備されることになる。大規模で複雑な組織においては、業務内容を共有し、「言った」「言わない」という不毛な摩擦を避けるために、「文書」の作成とその適切な管理が必要となる。

つまり、近代官僚制は「文書主義」で動いている。何かを決定するときには、原則として文書が作られ、それに基づいて行政は執行される。特に決裁文書は、行政機関が組織として最終的な意思決定を下した証拠となるものであり、行政の正確性を確保し、責任の所在を明確にするものである。

よって、公文書をどう効率よく管理するかというのは、政治問題化するケースがあった。伊藤博文が1885年に内閣制度を制定したときの理由の一つには、それまでの太政官制度における書類のやりとりの煩雑さや、非効率さが取り上げられていた。首相就任直後に出された「官紀五章」(1885年)には「繁文ヲ省ク事」という章が立てられているぐらいである。

しかし、大日本帝国憲法下の官僚制度は、各大臣がそれぞれ天皇を輔弼する単独補弼制度であり、「天皇一大臣一官吏（公務員）」といった縦割り組織で成り立っていた。そのため、統一した公文書管理基準は作られず、各行政機関に委ねられた。結果として、現在の自分たちの仕事に必要な文書は残され、不要な文書は捨てるという慣習ができた。そのため多くの行政機関は、行政の遂行に必要な決裁文書を残し、途中過程の文書は不要として廃棄した。例外的に公文書が残ったのは、外務省や宮内庁といった、交渉過程が重要である機関や、過去の慣習が大事にされる機関に限られたのである。

アジア・太平洋戦争敗戦時に、公文書が大量に焼却されたことはよく知られているが、これは当時の官僚たちにとって「必要のない文書」（自分たちの責任を追及する資料）であり、廃棄するのは当然であった。国民に対する説明責任という意

識がなく、自分たちにとって「必要か否か」のみで判断をすれば、廃棄することに何ら疑問も持たない人がほとんどだったのである。

5. 公文書管理制度の歴史（2）現在まで

敗戦後、日本国憲法が制定され、公務員は「全体の奉仕者」となった。しかし、米国は占領のパートナーとして官僚制を温存して利用したため、ほとんどの省では戦前との組織の連続性が残ることになった。よって、公文書管理は引き続き各行政機関に委ねられた。組織が連続する以上、公務員の公文書管理の意識を変えるには至らなかった。さらにその後、自民党政権が長らく続いたこともあり、情報公開法制定の動きは遅々として進まなかった。自民党は「情報は権力の源」であることをよく理解しており、官僚と結託して情報を独占した。

日本で情報公開に関心が寄せられていくのは、1970年代になってからのことである。米国で1966年に情報自由法が制定され、日本に紹介されたことや、1971年の外務省機密漏洩事件（西山事件）をめぐる議論の中で、次第に「知る権利」が知られるようになっていった。

さらに、大気汚染や水質汚濁などの公害問題やスモンなどの薬害問題、食品の安全の検証といった市民運動が盛んとなり、データ公表を拒む行政機関に対する反発が強くなっていった。また、ロッキード事件やその他の汚職事件において、真相を追究しようとする国会に対し、行政側が「守秘義務」を理由として情報提供を拒絶したことも大きな問題となった。この結果、市民運動からの要求だけでなく、社会党や共産党、公明党、新自由クラブなどの主要野党のほとんどが、情報公開法制定を公約に掲げるようになった。

しかし自民党は情報公開法制定には後ろ向きであった。そのため、市民運動は地方自治体において情報公開条例の制定を目指し、1982年の神奈川県など、各地で条例が作られていくことになった。また、対日貿易赤字が深刻になった米国のレーガン政権から、日本の官僚による行政指導や

基準・認証制度などを利用した企業活動への介入が、米国からの貿易障壁になっているとの批判を受け、行政手続の透明化や情報公開制度の導入を行うように求められた。このように、国内の市民運動だけでなく、米国からも次第に情報公開法制定の圧力がかかるようになった。

結局情報公開法の制定が政府の方針となるためには、自民党政権が崩壊し、1993年に細川護熙内閣が成立する必要があった。そこで行政改革の一環としての法制定が目指され、自民党政権に戻ってからも、連立を組んだ新党さきがけや自由党などの要求もあり、1999年に情報公開法は成立し、2001年に施行されることになった。

情報公開法によって、市民に行政情報へのアクセス権が保障されたことは画期的であった。少なくとも、この法律の施行後、多くの審議会の資料や議事録がウェブに上がるようになるなど、行政側も積極的に情報を公開するようになった。その一方、権力の源となるような情報については、情報公開請求を避けるための様々な努力がなされるようになった。

ここで慣習化されたのは、公文書を作成しない、作成してもすぐに廃棄する、作成しても「個人メモ」（私的メモ）として公文書にしないということである。情報公開制度は、あくまでも「存在する文書」の公開を求めるものであり、文書が作成されていないならば「不存在」として処理することができる。それまでは情報公開制度がないので、文書を見せるか見せないかは官僚側の判断だった。そのため、自分たちの作成している文書が行政文書であるか否かに神経質になる必要はなかった。それが、情報公開法が制定されたことで、「行政文書にする」文書と「行政文書にしない」文書を分けるという慣習ができたのである。

そのため、情報公開請求をしても「不存在」という回答が相次いだ。もともと、情報公開を求める側がほしい情報は、どのようにしてその政策が決まったかという政策決定過程である。しかし、政策決定過程は、先述の通り日本の公文書管理の特徴から残りにくい。さらに文書隠しのようなこ

とが行われたことで、情報公開制度が機能するためには、文書がきちんと作られて管理されるための公文書管理法が必要だという主張が強まっていった。

その時、たまたま公文書管理に関心のあった福田康夫衆議院議員が総理大臣になったこと、消えた年金問題など公文書管理のずさんさが国民生活に影響を与えたことにより、公文書管理法の制定が政府によって推進され、2011年に公文書管理法が施行されることになった。

公文書管理法では文書の作成義務が定められ、「経緯も含めた意思決定に至る過程」や「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を除き」文書を作成しなければならなくなった。

6. 制度はできたが、魂はどこへ

公文書管理法は制定されたが、官僚の意識を変えるのは一朝一夕ではいかない。上司に報告していて、明らかに組織的に利用している文書が「個人メモ」として公文書扱いされない（加計学園問題の文科省からの流出文書など）、南スーダンPKOの現地部隊の日報が「軽微なもの」として1年未満で廃棄されるなど、公文書管理法の理念を無視して、廃棄の仕組みを利用して、政策決定過程を見せないようにする動きがおきている。森友問題では、決裁文書の改ざんまで起きた。

しかし、問題が起きた際に口頭で答え続け、証拠となる公文書を見せずに世論が沈静化するのを待つことが常態化している。自民政権が安定している中で、以前のように自民党と官僚による情報独占が進んでいるのが現状であろう。

桜を見る会の今回の問題は、一見些細なことに見えたり、安倍政権の体質の問題に見えがちである。しかし、公文書管理制度の歴史から見ると、文書を廃棄してしまうという官僚の行動には根深い問題があることがわかる。

では、どのようにして改善すれば良いのだろうか。短期的には、公文書管理をより厳しくする、監視機関を充実化させるなどの手はあるかもしれ

ないが、制度を改善すればすべてが解決するとは考えない方がよいだろう。

公文書管理がこのようにずさんであり続ける原因にはもちろん官僚制の問題もあるが、市民の側からのプレッシャーが弱いことも考える必要がある。公文書が公開され、それに基づいて議論がなされ、よりよい改善へと繋げることを求める声を、私たちは挙げてきただろうか。一時的な政権批判に留まり、構造的な問題に気づけていなかったのではないのだろうか。

公文書管理や情報公開は、権力を監視し、民主主義を機能させるための手段である。しかし、この手段の知識や使い方は全く知られていない。学校教育でも、「知る権利」という言葉は教えても、実際に自分たちになにができるかはほとんど教えられていないのではないのか。

筆者も教育に携わる立場なので、自戒を込めて書いておきたいが、「主権者教育」がどれだけ教育現場でできているのだろうか。「権力を監視する手段」を具体的にどこまで教えることができているのだろうか。政府に批判的になりうる人を育てる教育を「政治的」だと主張する人はいるだろうが、本来、権力を監視する手段を教えることは、政治的中立性とは関係のない、民主主義下に生きる市民として必要なスキルのはずである。

安倍政権や官僚を責めるだけでなく、公文書管理や情報公開のあり方といったより深い次元で、今回の問題を考えることが大切である。

参考文献

- 日下部聡『武器としての情報公開—権利の「手の内」を見抜く』ちくま新書、2018年
- 久保亨・瀬畑源『国家と秘密 隠される公文書』集英社新書、2014年
- 瀬畑源『公文書問題 日本の「闇」の核心』集英社新書、2018年
- 瀬畑源『公文書管理と民主主義 なぜ、公文書は残されなければならないのか』岩波ブックレット、2019年
- 瀬畑源『国家と記録 政府はなぜ公文書を隠すのか?』集英社新書、2019年
- 野口雅弘『付度と官僚制の政治学』青土社、2018年