

公文書管理法制の改正及び運用の改善を求める意見書

2018年（平成30年）12月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 政府が行政機関の職員に対し、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）4条が定める意思形成過程文書に関する文書作成義務について、行政文書の管理に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）の規定する文書主義の原則を徹底させることを求める。
- 2 公文書管理法制の制度設計に関し、
 - (1) 公文書の恣意的な廃棄等が行われないように監視するため、独立した第三者機関としての公文書管理庁を設置すること
 - (2) 公文書管理法を、行政文書の作成段階から徹底して電子記録管理を行う法制度に変更することを政府及び国会に対して求める。
- 3 現行の公文書管理法、ガイドラインの改正及び運用の改善に際しては、
 - (1) 事後的検証に必要な文書が、情報公開及び公文書管理の対象から外れない運用をすること（公文書管理法2条4項、ガイドライン第1関係）
 - (2) 行政文書ファイルにおける文書整理に関する「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」（公文書管理法5条2項）との文言を削除すること
 - (3) 文書の保存期間を1年未満とすることを原則禁止すること（公文書管理法8条2項を受けての内閣総理大臣決定、ガイドライン第4、3関係）
 - (4) ガイドラインから「可能な限り、当該打合せ等の相手方（以下「相手方」という。）の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性の確保を期するものとする。」との規定を削除すること（ガイドライン第3、3関係）
 - (5) 罰則について新たな故意犯を導入するのであれば、慎重に検討すること
 - (6) 公文書管理に関する法令違反等の不適切行為に関する内部通報専用の窓口を、各府省及び新設する公文書管理庁に整備すること
 - (7) 長期間利用制限をすべき秘匿性の高い文書であっても利用制限は30年を超えないとするいわゆる「30年原則」を制度化すること（公文書管理法16条関係）を政府に対して求める。

第2 意見の理由

1 公文書管理法施行後の経過と問題事例

(1) 公文書管理法施行5年後の見直しはなされなかった

2011年(平成23年)4月1日に施行された公文書管理法附則13条は、「政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況を勘案しつつ、行政文書及び法人文書の範囲その他の事項について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定する。

これを受けて当連合会は、2015年(平成27年)12月18日、「施行後5年を目途とする公文書管理法の見直しに向けた意見書」(以下「2015年意見書」という。)¹を公表し、i) 公文書管理庁の設置、ii) 徹底した電子記録管理を行う法制度への移行、iii) 目的規定への「知る権利」の明記、iv) 公文書管理法3条を削除して公文書管理法の適用除外をなくす、v) いわゆる「30年原則」の採用、vi) 地方自治体における公文書管理体制の促進を提案した。

しかし、公文書管理委員会が、2016年(平成28年)3月23日に発表した、「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」²では、公文書管理法の改正に関する指摘はなされなかった。

(2) 2015年意見書発表後に明らかになった問題事案³

① 防衛省における、南スーダンPKO派遣部隊の日報廃棄問題(以下「自衛隊日報問題」という。)

2016年(平成28年)7月上旬、陸上自衛隊が派遣されている南スーダンの首都で大規模な戦闘が発生した。この件に関し、ジャーナリストが、防衛省に対して、「同月6日(日本時間)～15日の期間に中央即応集団指令部と南スーダン派遣施設隊との間でやり取りした文書全て(電子記録含む)」を開示請求した。

開示請求当時、派遣部隊が作成した日報が陸上自衛隊の指揮システムの掲示板にアップロードされ、同システムの利用者が閲覧及びダウンロード可能な状態にあった。しかし、日報を開示対象から外す意図の下に、中央即応集団指令部の職員が陸上幕僚監部関係職員に対し、日報は個人情報であると説明し、開示対象に含めないこととなった。その後なされた日報の開示請求に対しても、防衛省は、文書不存在を理由に不開示決定を行った。しかし、実

¹ <https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2015/151218.html>

² <http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/houkokusyo.pdf>

³ 2015年意見書発表前の問題事案については、同意見書を参照されたい。

際には、陸上自衛隊が日報を一貫して所持していたことが後に明らかとなった⁴。

派遣部隊自身が作成した貴重な一次資料である日報は、派遣活動の成果や問題点を検証し、今後のPKO活動の可否・内容を考えるために必要であり、長期間にわたり保管されなければならない文書である。それにもかかわらず、文書不存在を理由に不開示決定を行った防衛省の対応は、2018年（平成30年）4月27日付け与党・公文書管理の改革に関するワーキングチーム作成「公文書管理の改革に関する中間報告」（以下「与党中間報告書」という。）⁵も指摘するように、「戦闘」という用語を用いたことを国民から隠すためであると見られても仕方のない行為であって、国民主権の理念にのっとり公文書等の管理を規定する公文書管理法の精神に反している。

② 財務省における、学校法人森友学園への国有地売却の経緯に関する書類廃棄、決裁文書の改ざん問題（以下「森友問題」という。）

2017年（平成29年）2月、大阪市の学校法人森友学園に対して、同学園が設立する小学校の建設を予定している国有地が、近隣の土地評価額に比べて著しく低い価格で財務省近畿財務局から払い下げられていたことが発覚した。国有地の売却手続については、国の事業の実績を合理的に跡付け、検証することができるよう文書を作成しなければならず、少なくとも会計検査院による検査期間が終了するまでは、経緯を含めた説明責任を果たすために保管されなければならない。

しかし、同月24日の衆議院予算委員会で、当時の財務省理財局長は、本件土地の払下げに関する交渉記録が財務省行政文書管理規則によって保存期間が1年未満とされており、森友学園との売買契約成立により事案が終了したため廃棄したと答弁した。

ところが、2018年（平成30年）3月2日、財務省が森友学園との本件土地の売却契約に関する決裁文書を書き換えていたとの新聞報道がなされ、同月12日、財務省の内部調査により、前年の2月下旬から4月にかけて14件の決裁文書が改ざんされていたことが判明した。同年6月4日に同省が公表した、「森友学園案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書」⁶によれば、交渉記録の廃棄や決裁文書の改ざんが、「国会審議が相当程度紛糾することを懸念し、それを回避する目的」でなされたものと結論付け

⁴ 2017年7月27日付け「特別防衛監察の結果について」

http://www.mod.go.jp/igo/inspection/pdf/special04_report.pdf

⁵ https://jimin.jp-east-2.os.cloud.nifty.com/pdf/news/policy/137260_1.pdf

⁶ https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/other/20180604chousahoukoku.pdf

ている(同報告書36頁)。これらの行為は、公文書管理法が定める公文書の作成、管理、保存又は廃棄の規定上、想定外の行為である。

- ③ 文部科学省(以下「文科省」という。)における、学校法人加計学園の愛媛県今治市での獣医学部新設計画に関する文書の問題(以下「加計問題」という。)

2017年(平成29年)5月17日、政府の国家戦略特区制度を活用した学校法人加計学園の、愛媛県今治市での獣医学部新設計画について、文科省が、内閣府から、「総理のご意向だと聞いている」「官邸の最高レベルが言っている」と言われたことを記録した文書を作成していたことが報道された。

問題となった文書は、政府の国家戦略特区制度を活用した学部新設の認可プロセスという、まさに、国が説明責任を負う政府及び文科省の意思決定に至る過程に関するものであり、文書を作成し保管しなければならないことは言うまでもない。

それにもかかわらず、当初、内閣官房長官は、「怪文書のようなもの」である等と述べ、文科省も「文書の存在は確認できなかった」と発表した。

ところが、文科省の元事務次官が、当該文書は本物であると話し、その後当該文書が省内の複数の部署で電子データとして共有されていたことが報道された。これに対し、文科省が、「個人のメモや備忘録は公開しないこととしているが、今回の件は、国民の声を真摯に受け止めて徹底した調査を行うという特例的な調査である」として再調査したところ、同年6月、問題の文書と同内容あるいは同じ文書の存在が確認された。

省内の複数の部署で電子データとして共有され、事務次官も閲覧できた文書を、「個人のメモ」として取り扱う文科省の行政文書に関する解釈は、公文書管理、情報公開に対する信頼を揺るがすものであると言わざるを得ない⁷。

- (3) ガイドラインが改正されたがなお問題は解消していない

自衛隊日報問題、森友問題、加計問題は、公文書管理及び情報公開法制が本来求めている記録に基づいた説明責任を行政が果たしていないことを示している。しかし、そのことへの対応として公文書管理法の改正は行われず、2017年(平成29年)12月に、公文書管理委員会がガイドラインを改正するにとどまった。

確かに、このガイドラインの改正により、保存期間1年未満の文書の取扱い等、公文書管理の運用の改善に一定の効果が期待できる。しかし、他方で文書の正確性を確保する方策等においては、文書を残さない方向への後退を招く危

⁷ 前記与党中間報告書においても同様の指摘がなされている(同報告書4頁2(2))。

険性があり、実際に、ガイドライン改正後に以下の事象が発生している。

① 経済産業省（以下「経産省」という。）における内部文書問題

2018年（平成30年）3月、経産省が、ガイドラインの改正内容を職員に説明するに当たって同省職員に配布した内部文書の中で、省内外での打合せなどの記録について、「打合せ等の記録」は「いつ、誰と、何の打合せ」を行ったかが分かればよく、「議事録のように、発言の詳述は必要ない」等と記載していたことが同年8月に判明した⁸。

② 防衛省、海上幕僚監部における内部文書問題

2018年（平成30年）11月、防衛省が、職員用の行政文書管理マニュアルで、ガイドラインの改正により作成が義務付けられた打合せ記録の対象を、課長級以上の会議に限定すると受け取れる記載をしていることが判明した⁹。これに対し、防衛省はマニュアルの記載は例示に過ぎないと説明したが、その後、海上幕僚監部が幹部研修で使っていた資料に、打合せ記録の「作成範囲の統一基準」として課長級以上の会議と明示していることが判明した¹⁰。

これらの事象に照らすならば、もはやガイドラインの改正というレベルだけでは国民の行政への信頼回復は不可能であり、公文書管理法の運用改善のみならず、公文書管理法の見直しを含めた法改正が必要である。

2 政府が行政機関の職員に対し、公文書管理法4条が定める意思形成過程文書に関する文書作成義務について、ガイドラインの規定する文書主義の原則を徹底させること

公文書管理法4条は、行政機関の職員に対し、「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」に文書を作成する義務を課している。これは、同法1条が目的として掲げた、行政機関の「諸活動を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」ためである。これを主権者である国民の側から見れば、作成された公文書を「主体的に利用」することで（同法1条）、その「知る権利」が実現されることとなる。

このような公文書管理法の定めを受けてガイドラインは、意思形成過程文書の

⁸ 「政治家発言 記録残すな」 経産省、公文書管理で指示（2018年8月31日、東京新聞）、<http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/list/201808/CK2018083102000148.html>

⁹ 防衛省 会議記録は「課長以上」（2018年11月6日、毎日新聞）、<https://mainichi.jp/articles/20181106/k00/00m/040/192000c>

¹⁰ 防衛省 海幕「課長級以上」を書類作成統一基準として明示（2018年11月13日、毎日新聞）、<https://mainichi.jp/articles/20181114/k00/00m/040/068000c>

作成に関する留意事項を詳細に規定している（ガイドライン第3）。

しかし、現実には、前述した自衛隊日報問題、森友問題、加計問題のような、意思形成過程文書の作成義務にも関係する問題が頻発している。

したがって、4以下で述べる公文書管理法の改正及び運用の改善の前提として、まずもって意思形成過程文書に関する公務員の文書作成義務が遵守されなければならない。

また、作成すべき意思形成過程の範囲は、行政機関内部にとどまらず、外部の者との打合せ等の活動にも広く及ぶ。この点、国家公務員制度改革基本法5条3項では、「政官関係の透明化を含め、政策の立案、決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確なものとし、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資するため」に、国家公務員に対し、国会議員の接触に関する記録の作成、保存義務を規定している。公文書管理法4条の趣旨からすれば、内容にかかわらずいかなる接触も記録に残すよう文書作成義務を徹底して遵守することが求められている¹¹。

3 公文書管理法の制度設計

(1) 公文書の恣意的な廃棄等が行われないように監視するため、独立した第三者機関としての公文書管理庁を設置すること

自衛隊日報問題、森友問題、加計問題の発覚により、公文書管理法に抜本的な手直しが必要であることは、広く国民の認識するところとなっている。また、経産省や防衛省の内部文書問題は、ガイドラインに基づく運用を各省庁に委ねるだけでは、適切な公文書管理には不十分であることを明確にした。

このような状況下において、各行政機関の恣意的な公文書管理を排し、公文書管理法1条が規定する、「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務」を全うさせるためには、府省の利害や判断を超えて公文書全体を統括し、専門的な見地から独立の判断により、行政文書の管理状況に関する報告又は資料の提出を求め、立入調査等の権限も与えられた公文書管理庁（2008年（平成20年）11月4日付け公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告¹²で言及された、数百人規模の人員からなる公文書管理担当機関に相当する機関）の創設が必要かつ急務である。

さらに、自衛隊日報問題、森友問題、加計問題では、いずれも本来保管すべき文書を廃棄した問題が明らかとなった。文書廃棄の問題を改善するためには、

¹¹ 2016年（平成28年）3月10日付け「公文書管理法に基づき政府における意思形成過程等の情報を適切に管理することを求める会長声明」（当連合会）

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2016/160310_2.html

¹² <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/hokoku.pdf>

現用文書管理の専門家であるレコードマネージャーの養成が急務である。また、現用を終えた公文書の収集・保存・利用に関する専門家であるアーキビストを相当数養成するための予算措置を併せて講じ、これら文書管理専門職を公文書管理庁及び各行政機関に配置して、専門的、技術的観点から各行政機関の職員を支援する体制を確立し、公文書管理の徹底を図るべきである。

なお、政府は、2018年（平成30年）7月20日、行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議で、「公文書管理の適正の確保のための取組について」を取りまとめた（以下「政府取組」という。）¹³。そこでは、

- ① 2018年（平成30年）秋までに、独立公文書管理監（特定秘密の保護に関する法律の附則で規定された、特定秘密の指定・解除・管理が適切かどうかを検証・監察する機関）を局長級に格上げし、各府省における行政文書の管理状況について常時監視する権限を追加するとともに、この者の下に「公文書監察室」を設置する
 - ② 2019年度（平成31年度）に、各府省に、行政文書の管理及び情報公開の実質的責任者となる「公文書監理官（審議官級）」を設置し、この者の下に府省内の行政文書の管理及び情報公開への対応の適正性や統一性を確保するため、「公文書監理官室」を設置し、公文書管理に係る専門的知見や実務経験を有する者の配置を検討する
- との方針が打ち出された¹⁴。

しかし、i) 独立公文書管理監は、内閣府大臣官房に属する局長級官僚であり、内閣総理大臣、国務大臣、政務官等、高い政治レベルの活動に関する行政文書や、事務次官級等、自身より位階の高い者に関する行政文書の管理状況を監視できるか甚だ疑問である。

また、ii) 独立公文書管理監及びこの者の下に設置された情報保全監察室による特定秘密に関する検証・監察は十分になされているとは到底評価できないものであり、このような本来業務が不十分であるのに、これに加えて、特定秘密よりも膨大な行政文書全体の管理状況を監視することはおよそ不可能である（2016年（平成28年）12月16日『「特定秘密の指定及びその解除並びに特定行政文書ファイル等の管理について独立公文書管理監等がとった措置の概要に関する報告」に対する意見書」¹⁵）。

さらに、iii) 既にガイドラインで、文書の作成、保存、廃棄の各段階で行政

¹³ <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/honbun.pdf>

¹⁴ 政府取組3～4頁

¹⁵

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2016/opinion_161216_2.pdf

文書の確認権限を付与された「文書管理者」（課長級）及びこれを補佐する「文書管理担当者」、指導監督の役割を果たす「総括文書管理者（正副）」が設置されていることに加えて、「公文書監理官」及び「公文書監理官室」というポストを設置することは、多数の指導監督者からの指摘を回避したいとの思惑が働き、行政職員の萎縮を招き、かえって作成すべき文書を作成しなくなるおそれを否定できない。

したがって、政府取組は、その内容が不十分であることから、当連合会は、2015年意見書に引き続き、十分な組織体制をもって、公文書全体を統括し、専門的な見地から独立の判断が可能な公文書管理庁の設置を再度提言するものである。

(2) 公文書管理法を、行政文書の作成段階から徹底して電子記録管理を行う法律制度に変更すること

現代社会において、行政機関か民間かを問わず、業務を行うに当たりパソコンによる文書作成や電子メールでの連絡等、電子データの利用は不可欠である。政府も、「世界最先端 IT 国家創造宣言」（2015年（平成27年）6月30日閣議決定）において、「職員のワークスタイルについて、モバイル端末の利活用等を通じて、情報のデジタル化（ペーパーレス化、デジタルアーカイブ化）の推進と生産性向上を図るとともに、ワーク・ライフ・バランスや災害時等の業務継続性に配慮したものに变革する。」としており、国の活動を適切に記録するには電子データを前提とした仕組み作りが不可欠である。しかし、この点で日本が著しく立ち後れていることは、当連合会が、2015年意見書で既に指摘した。

そもそも電子データには、紙情報にとっての難問であった検索の困難さや保管場所の拡大の必要性という問題が非常に少ない。検索は容易であり、大きな保管場所を相対的に必要としない電子データは、まさに公的情報を国民的資産として実質化する手段になり得るものである。

したがって、あらゆる行政機関に対し、決裁文書だけでなく、決裁に至るまでの文書作成段階の書類、面会記録や政策検討段階の書類等全ての記録を原則として電子データとして作成することを義務付け、その保存、管理についての規定を整備し、検索を容易にして、これらを積極的に利活用できる公文書管理の制度設計を行うべきである。

この点、政府取組では、文書の所在情報を的確に把握し得る電子的な行政文書の仕組みを可能な限り早期に構築すること、作成から保存、廃棄、移管まで一貫して電子的に行う仕組みの確立が必要であるとし、2018年度（平成3

0年度)中に基本的な方針を策定することを明言しており¹⁶、徹底した公文書管理を通じて情報公開につながる仕組みになるよう、その推移を見守りたい。

ただし、電子メールの取扱いについて、公文書管理委員会は、ガイドラインを改正して、「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な行政文書に該当する電子メールについては、保存責任者を明確にする観点から、原則として作成者及び第一取得者が速やかに共有フォルダ等に移す」とし(ガイドライン第5留意事項)、政府取組では、共有フォルダで保存すべき電子メールの基準作り等、選別・保存を支援する仕組みを構築するとしている(政府取組3(2)ア)。

しかし、日々の行政実務で大量にやりとりされる電子メールを、作成者及び第一取得者(最終的には文書管理者)がいちいち「行政文書」に該当するか否かを判断し共有フォルダに移す方法は、機能的とは言えないばかりか、恣意的判断が入り込み、本来保存されるべきデータが保存されない結果を招く可能性を否定できない。

そもそも電子メールは、政府の諸活動そのものと評価できるから、メールアドレスが割り当てられた職員のパソコン内の送受信メールを自動保存する仕組みを構築し、一括して長期間保存管理する制度設計に改正すべきである。既に、アメリカ合衆国では、2016年12月31日までに各連邦省庁において、永久保存及び現用の電子メール記録をアクセス可能な電子的フォーマットで管理することとなっている¹⁷。

なお、この点、森友問題が問題となった財務省は、サーバーの容量制限を理由として、電子メールを60日間で自動削除する取扱いをしており¹⁸、国税庁や防衛省も短期間での自動削除を継続している¹⁹。しかし、電子メール記録の自動保存は、サーバーの増設等で十分に対応できるのであるから、長期間保存・管理する制度とすべきである。

4 現行の公文書管理法、ガイドラインの改正及び運用の改善

(1) 事後的検証に必要な文書が、情報公開及び公文書管理の対象から外れない運

¹⁶ 政府取組5頁

¹⁷ 2011年11月28日付けオバマ大統領の政府管理記録に関するメモランダム (<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records>) 及び2012年8月24日付け行政管理予算局及び米国国立公文書記録管理院による各省庁及び独立機関の長宛てメモランダム (<https://www.archives.gov/files/records-mgmt/m-12-18.pdf>)

¹⁸ 財務省 公用メール「60日廃棄」継続 システム更新後も(2018年1月22日、毎日新聞), <https://mainichi.jp/articles/20180122/k00/00m/040/132000c>

¹⁹ 財務・防衛省、公用メールを自動削除 答弁書(2018年2月2日、日本経済新聞), <https://www.nikkei.com/article/DGXMZ026477430S8A200C1EA3000/>

用をすること（公文書管理法2条4項，ガイドライン第1関係）

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）2条2項は、「組織的に用いるもの」（組織共用性）であることを「行政文書」の要件とした。これは、初期の情報公開条例において、「公文書」の定義に、「決裁」「供覧」を要件とするものがあり、決裁や供覧を経していない文書の公開が拒否されるという不合理な運用がなされていたことを踏まえ、公開の対象となる文書の範囲を、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全う」されるようにする情報公開法の目的（1条）達成に必要な範囲に広げる見地から「実質的要件」として導入されたものであった²⁰。

このことは、公文書管理法を制定する過程でも考慮された。すなわち、同法の目的は、政府等の「諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全う」されるようにすることと規定され（1条）、この目的を達成するため、行政機関の職員に、意思決定過程の文書や事務及び事業の実績に至る経緯にかかる文書の作成義務を課した（4条）。したがって、公文書管理法における組織共用性の要件（2条4項）も、意思決定の過程も含めた政府の諸活動を事後的に検証するために必要な文書を広く含むものとして解されなければならない。

したがって、自衛隊日報問題で派遣部隊自身が作成した一次資料であり、指揮システムの利用者が閲覧できた日報は、派遣活動の成果や問題点を検証し、今後のPKO活動の可否・内容を検討するために必要な文書であり、当然に組織共用性が認められる。

また、加計問題で問題となった文書は、国家戦略特区制度を活用した学部新設の認可プロセスという、まさに政府の意思決定に至る過程に関する内容のものが複数の部署で電子データとして共有されていたのであるから、当然に組織共用性が認められる。

ところが、これらの文書を、防衛省は「個人資料」、文科省は「個人のメモ」として扱い、組織共用性を否定した。いまや行政機関が、組織共用性の要件の誤った解釈に基づいて、「行政文書」性を否定し、情報公開の対象から外すという恣意的な運用がなされている。

このような恣意的運用を禁止するために、組織共用性の要件をそもそもなくすべきという考え方もあり得る²¹。

²⁰ 1996年（平成8年）11月「情報公開法要綱案の考え方」2(2)参照

²¹ 実際の立法案として2018年（平成30年）5月17日付け「公文書管理法改正案新旧対照表」（国民民主党HP参照），<https://www.dpfp.or.jp/wp-content/uploads/2018/05/20180517%E5%85%AC%E6%96%87%E6%9B%B8%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%B3%95%E6%94%B9%E6%AD%A3%E6%A1%88%E3%80%80%E6%96%B0%E6%97%A7%E5%AF%BE%E7%85%A7%E8%A1%A8.pdf>

しかし、組織共用性は、「行政文書」の要件として、情報公開法及び公文書管理法に共通する概念であり、行政文書の開示請求等の不服審査を担う情報公開・個人情報保護審査会では、同概念を適用して行政文書の範囲を画する判断を行っている答申例が積み重なっており、要件を削除した場合には、解釈・運用に混乱が発生するおそれがある。

そこで、同要件は残した上で、情報公開法及び公文書管理法の目的に沿い、ガイドラインを改正して、意思決定の過程も含めた政府の諸活動を事後的に検証するために必要な文書は、組織共用性の要件を充足するものとして扱い、情報公開及び公文書管理の対象から外れることがあってはならない旨の解釈指針を示し、運用が行われるよう措置を講じるべきである。

例えば、電子メールは、メールアドレスが割り当てられた職員同士のメールのやり取りや外部の者とのメールのやり取り自体が政府の諸活動そのものと評価でき、職員のパソコンの記録媒体に保存されているものは、その説明責任に必要な文書として組織共用性が認められる。たとえ一対一のメールのやり取りであっても、当該メールが送信者・受信者それぞれに保有され、他の職員のパソコンの記録媒体に記録される、プリントアウトしたものを保有する等して、利用又は保存されることも十二分に想定できるのであるから、組織共用性を否定することはできない²²。

(2) 行政文書ファイルにおける文書整理に関する「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」（公文書管理法5条2項）との文言を削除すること

公文書管理法5条2項は、相互に密接な関連を有する行政文書をまとめた行政文書ファイルを作成し、整理することとしている。この方法によれば、例えば南スーダン派遣施設隊の日報は、保存期間が3年であるPKO業務に関する文書と一連の文書としてファイルされ保存されるのが本来の取扱いであり、また、森友学園への国有地売却の経緯も、5年保存となる売却の決裁文書と一連の行政文書で保存されるのが本来の取扱いである。

ところが、同条項には、一連の行政文書ファイルにまとめることができるのは、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」との限定が規定されている。そのため、所管課の裁量により、別々のファイルに保存され保存期間1年未満の文書として廃棄したという弁解を可能とした。

このような恣意的な取扱いは、「当該行政機関の事務及び事業の実績を合理

²² 大阪地裁2016年（平成28年）9月9日判決、大阪高裁2017年（平成29年）9月22日判決（いずれも判例秘書掲載、地裁判決につき、2017年（平成29年）1月20日掲載「TKCローライブラリー新・判例解説 Watch 行政法 No. 171」、島根県立大学准教授岩本浩史解説）

的に跡付け，又は検証することができるよう」文書作成義務を規定した同法4条の趣旨に反するものである。それゆえ，同法5条2項の「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」の文言を削除し，最も長い保存期間のものに合わせて行政ファイルを整理するようにすべきである。

- (3) 文書の保存期間を1年未満とすることを原則禁止とすること（公文書管理法8条2項を受けての内閣総理大臣決定，ガイドライン第4，3関係）

自衛隊日報問題や森友問題では，関連する行政文書が廃棄された理由として，保存期間が1年未満であることが理由となっている。

これは，公文書管理法が，行政機関の恣意的な文書廃棄を防止するために廃棄に際して内閣総理大臣との協議及びその同意を要件としており，法律上は1年未満を例外とする規定を置いていないものの，同法8条2項を受けた「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66条）第8条第2項の同意の運用について」²³と題する2011年（平成23年）4月1日付け内閣総理大臣決定が，保存期間1年未満の文書については，協議対象から除外し，随時自由に廃棄できる運用にしているからである。

さらに，公文書管理法7条は，行政文書ファイル管理簿の作成を義務付けているが，「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，この限りでない。」として，1年未満の保存期間の行政文書（同法施行令12条）については，行政文書ファイル管理簿に掲載しなくてよいこととしている。そのため，これらの文書は，廃棄されたとしても行政文書ファイル管理簿に廃棄の記録すら残されない。

このような現行法制の下では，公文書管理法1条が掲げる「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされる」という目的は実現されない。そのため，前記内閣総理大臣決定を変更し，廃棄のための協議対象から除外する運用は今後中止すべきである。

加えて，公文書管理委員会は，ガイドラインにおいて，保存期間1年未満の文書として，i) 別途，正本・原本が管理されている行政文書の写し，ii) 定型的・日常的な業務連絡，日程表等，iii) 出版物や公表物を編集した文書，iv) 他省等の所掌事務に関する事実関係の問合せへの応答，v) 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，vi) 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，vii) 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の7

²³ <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/douinounyou.pdf>

つの類型を明示した。

しかし、上記 ii) 及び iv) については、他の情報と結びつくことで意思決定過程の跡付けや検証に必要となる場合があることから、保存期間 1 年未満の対象から外すべきである。また、上記 v), vi) 及び vii) については、「文書管理者」という必ずしも文書管理の専門職ではない課長級の内部職員に判断を委ねて、適正な運用を図ることは期待し難い。

したがって、公文書管理法を改正し、文書の保存期間を 1 年未満にすることを原則禁止し、上記 i) 及び iii) のみを例外的に認めることとすべきである。

また、電子メールを含む電子データの保存期間については、前述したように自動保存の仕組みを構築して長期間保存を明文化するとともに、全ての電子メールを保存期間 1 年未満の対象から外すべきである。

- (4) ガイドラインから「可能な限り、当該打合せ等の相手方（以下「相手方」という。）の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性の確保を期するものとする。」との規定を削除すること（ガイドライン第 3, 3 関係）

ガイドラインでは、外部の者との打合せ記録の作成に際して、「可能な限り、当該打合せ等の相手方（以下「相手方」という。）の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性の確保を期するものとする。」とした（ガイドライン第 3, 3 (2)）。

これは加計問題における文科省の文書をめぐって、文科省と内閣府との意見の相違が明らかになったことが背景にあると考えられる。

しかし、「文書の正確性」を、どちらの行政機関が作成した記録が正しいかという観点から確保しようとする、かえって、その目的を損なうことになりかねない。

そもそも、文書は、その作成名義人ないし作成者が、自らの責任において内容の正確性を確保すべきものである。実際も、各行政機関は、各々責任を持って業務を遂行するために正確な文書を作成する慣行を確立してきた。例えば、外部との交渉の際には複数の職員が立ち会い、そのうちの 1 名以上の者がその場のやりとりを記録し、持ち帰った記録を、当該交渉の場に臨んだ複数職員間で確認するといった具合である。

しかし、ガイドラインのように、相手方による確認等を行う手順を入れることになると、各行政機関で見解が異なる場合や、更には一方当事者に都合の悪い内容がある場合に、調整に時間を要し行政運営の円滑を損なうおそれがあるだけでなく、そもそも、外部の者との関係において問題となりそうな箇所を記載しないことによって問題が表面化しないような取扱いにしてしまうおそれ

もある。

また、ガイドラインは、「相手方の発言部分等について記録を確定し難い場合は、その旨を判別できるように記載する」運用を求めているが、一方が意図的、あるいは重大な思い違いで誤った記録をしている場合に、これらを両論併記にすることは、かえって事実を曖昧にしてしまう。さらに、当事者間に力関係等の差がある場合、一方当事者に強引にねじ伏せられ誤った事実の記載に変えられてしまうおそれもある。

打合せ等の文書の内容に各行政機関の主張や受け止め方の違いがある場合、その違いをそのまま残すことにこそ、事後的に、国会や国民が、双方の受け止め方を検証することができ有意義である。

したがって、この点に関するガイドラインの記載は削除すべきである。

(5) 罰則について新たな故意犯を導入するのであれば、慎重に検討すること

森友問題では、情報公開請求及び担当者の国会答弁後に、意思決定を示す文書そのものである決裁文書が14件も改ざんされた。このような行為に対しては、免職を含む重い懲戒処分をもって臨むことで抑止を図るべきであり、政府取組もその方向性を示している²⁴。

他方で、関係者の刑事訴追が見送られたことから、公文書管理法に文書の改ざんに対する罰則を導入すべきとの声は高い²⁵。

当連合会は、恣意的で不適切な文書の廃棄や杜撰な管理による文書の紛失を防止するために、i) 公用文書等毀棄罪の積極的な運用と、ii) 過失による廃棄や紛失についての罰則を設ける方向性を指摘した(2008年(平成20年)10月22日付け「公文書管理法の早期制定と情報公開法の改正を求める意見書」)²⁶。

この点、刑法上の公文書偽造・変造罪、虚偽公文書作成罪とは別に新たな故意犯規定を制定すべきとする議論がある。しかしながら、そのような刑事罰を新たに設けても、政治的に強い立場にある者や上司からの強引な働きかけを受けた者が文書を改ざんすることを防止することはできないと考えられる。また、懲戒処分を超えて罰則の対象とすることで、行政機関の職員が、文書の作成自体を控え、あるいは文書の作成に当たって不都合な事実となり得る記載を差し

²⁴ 政府取組3頁

²⁵ 罰則を導入する提案として、2018年(平成30年)5月17日付け公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案(衆院野党提出)がある。 <https://www.dpfp.or.jp/wp-content/uploads/2018/05/20180517%E5%85%AC%E6%96%87%E6%9B%B8%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%B3%95%E6%94%B9%E6%AD%A3%E6%A1%88.pdf>

²⁶ <https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2008/081022.html>

控えるようになり、かえって「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務」（公文書管理法1条）を全うし得なくなるおそれもある。

したがって、新たな故意犯の導入については、慎重な検討を求める。

- (6) 公文書管理に関する法令違反等の不適切行為に関する内部通報専用の窓口を、各府省及び新設する公文書管理庁に整備すること

公文書管理に関する法令違反等の不適切な行為を早期に把握・是正することは、公文書管理法1条が目的とする行政の適正かつ効率的な運営とともに、国等の諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務を全うする上で重要である。そこで、各府省には、内部職員からの法令違反等に関する通報を受け付ける内部通報制度が置かれている。しかし、自衛隊日報問題、森友問題、加計問題では、内部通報制度は全く機能しなかった。

そこで、内部通報制度の対象範囲を公益通報者保護法2条3項に規定される犯罪事実等に限定せず、職務上の内規違反も含めた公文書管理に関する不適切な行為に拡大し、かつ、通報した職員の保護を徹底する新たな公文書管理に関する内部通報制度を整備すべきである。

この点、2018年（平成30年）7月6日付け与党・公文書管理の改革に関するワーキングチーム作成「公文書管理の改革に関する最終報告」では、各府省及び政府に、公文書管理専門の通報窓口を別途設置することを提言している。また、同年5月17日に野党より提出された公文書管理法改正案でも、行政文書の管理の適正に関する通報制度が規定されている。

これらの内部通報制度の充実に向けた取組は評価すべきであり、更に同制度の信頼性及び独立性を確保するため、公文書管理庁を設置しその下に内部通報専用の窓口を整備すべきである。

- (7) 長期間利用制限をすべき秘匿性の高い文書であっても利用制限は30年を超えないとするいわゆる「30年原則」を制度化すること（公文書管理法16条関係）

公文書管理法16条は、歴史資料として重要な公文書等のうち国立国会図書館等に移管されたもの（以下「特定歴史公文書等」という。）について、国民の利用（開示）請求権を保障した規定である。しかし、同条1項には、情報公開法の不開示事由と同様の規定があり、情報公開請求の場合と同様、恣意的な不開示処分の拡大を招くおそれがある。したがって、不開示事由を限定する方向で速やかに改正する必要がある。

また、作成・取得した時点では不開示情報であっても、その後の時の経過に

より秘匿する必要性は一般的に減少する。そこで、同条2項では、利用（開示）を認める方向に働く要素として「時の経過」を参酌することを国立公文書館等の長に義務付けている。

この点、衆参両院の内閣委員会において、「国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として三十年を超えないものとするべきとする『三十年原則』等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限度のものとする事」が附帯決議されている。当連合会の2015年意見書でも既に指摘したところであるが、特定歴史公文書等の利用を促進するために、公文書管理法16条2項を改正し、「30年原則」を制度化すべきである。