

公文書と日本人

— 日本の公文書制度の変遷と課題 —

松岡資明

よろしく願います。(拍手)

先ほど知事のお話にも出ておりましたけれど、今、公文書が非常に大きな問題になっています。モリカケ問題などと言われたりしますが、それ以外にも自衛隊のPKO部隊の派遣日報問題など、色々な問題が立て続けに起きていて、大きな話題を呼んでいます。私は、二〇〇〇年頃から公文書の問題を取材してきました、新聞社でも取り上げようと思つて、毎週あつた企画会議に提案したのですが、最初はなかなか理解されなくて、何でそんなことを書くのかと随分言われました。それから比べますと、今のように公文書の問題がこれほど社会の大きな関心を集めるというのは非常に喜ばしいことで、これもモリカケのおかげではないかと、ひそかに思っています。しかし、こういう問題が色々

起きたから公文書の理解が進んだのかというと、多分それほど進んではないでしょう。では、モリカケと自衛隊の問題がどのように関係するのか、どこが違うのかということになるのかなかなか分かりにくい。今日はそのあたりから話を始めさせていただけようと思います。モリカケ問題の本質とか、それから自衛隊の問題ということについては、まず、その本質といえますか、おさらいをしてみたいと思います。

森友学園の問題というのは、改めて申し上げますと、九億五六〇〇万円と評価された土地を、実際には一億三四〇〇万円で学園が入手した問題です。そもその始まりは、大阪府豊中市にあるその土地について、地元のある市議会議員が、通いなれてる道で、何か非常に違和感のある求

スターを見て、変だなと思ったのが始まりでした。この土地は、元は大阪空港の騒音対策のために国が買い上げた土地で、それを整理して二つの区画にまとめたものでした。

たまたま阪神大震災が一九九五年に起きたので、防災公園にするために、市がその片方の土地を約一四億円で購入したわけです。本当は借用しようとしたのですが、国の要望で結局買ったわけです。市議会議員は、その片方の空いている土地に何ができるか、ずっと関心を持っていました。すると、ある日小学校ができるというポスターが貼られたのですが、このポスターに違和感を持った市議会議員は、国に情報公開請求をしたのです。すると、変な回答が返ってきた。というのは、この土地に関しては、長期の貸し付けをしているという話でした。一般的に小学校などの場合は、土地を所有しているというのが基本です。では、どのぐらいの金額で貸し付けているかを聞いたところ、貸付期間中に購入することになっているが、金額は公開できないという回答が返ってきた。そこで、新聞社で記者会見をして、その情報を流したわけです。それが全国ニュースとなると、たちまち国（近畿財務局）は一億三四〇〇円という価格を開示した。その後、証人喚問とか色々なことがありました。疑念は解明されずに、昨年一月の会計検査院の検査の結果、非常に疑惑が強いということが分かりまし

た。さらに、今年三月に実は公文書が改ざんされていたことを朝日新聞が書いたことよって一気に大きなニュースになったわけです。

参考までに、違和感を持ったポスターというのはこういうものです。この一番上にあります「瑞穂の國記念小學院」という字がありますが、この「國」という字と、それから「學」という字に旧字を使用していること。ポスターの中央には日の丸があり、右上に教育勅語が書いてあります。ポスターに違和感を持ったことから、色々追及していった先に、公文書の改ざんがあったというのが森友問題の話でした。

次に、加計学園という、これも依然解明されていない話ですが、半世紀認められてこなかった獣医学部の新設が、急に認められたという問題です。それは国家戦略特区に指定されたことにあつたのですが、その際に「総理の御意向」という意味深な言葉が書かれた文書が出てきた。「官邸の最高レベルが言っている」とか、そういう文言がその文書の中に書かれているということで、やはり新聞の報道で明らかになったのですが、官房長官はこういう文書に対して、信頼性がないと否定をされ、文科省は確認中ということで、きちんとした回答ができなかった。そうしているうちに、元事務次官だった前川さんが、この文書は本物であるとい

うことを会見でお話しされた。内閣府は結局それについて認めずに来ていて、いまだにこれもまた説明されていない。ただし、疑問を持っておられる方は多くて、新聞等の世論調査なんか見ても、七割ぐらいの方が解決したと思っていないということをお返されています。

さらに、自衛隊のPKO派遣部隊日報問題がありました。ただ、この自衛隊の問題とモリカケ問題は違う視点から見る必要があります。というのは、自衛隊の日報問題は、まさに公文書管理の問題そのものです。一方のモリカケ問題は、いわばある種の利益供与の問題です。従って、公文書管理の問題は当然あるのですが、本質は大分違うということとは確認しておく必要があります。

ただし、この二つの問題に共通する部分があります。それは、公文書ができるだけ狭い範囲で捉えて、例えば私的なメモや備忘録、手控え等は、いわゆる公文書ではないと主張したことです。しかし、公文書ではないと言いつ張る根拠がどこから来ているかを考えるには、明治以降の公文書に対する意識がどのように変化してきたかを、もう一度おさらいしてみる必要があると思います。そこで、改めて明治以降の制度をざっと振り返ってみることにします。

明治時代の初めは太政官制度がありまして、その後内閣制度ができるわけですが、一八六八(明治元)年には、

早くも文書事務を主管する部署ができます。さらに、その翌年には記録掛という文書の収集や編さんを行う部署ができました。一八七三年には内務省ができます。大久保利通が作った組織ですが、ここに国の記録だけではなくて、全国の記録、全ての行政の記録を集めようとなりました。ところが、そこに集まってくる文書の量が膨大で、処理し切れないという事態となりました。一八八五年には内閣制度ができます。この時に記録局というものを作り、「各省事務ヲ整理スルノ綱領」というものを発表します。伊藤博文は、事務処理が遅滞すると色々な弊害が生じるので、きちんと記録をしていくことの必要性を感じていたわけです。この時に、いわゆる文書の保存期限という考え方が生まれます。翌八六年、「内務省文書保存規則」が作られて、永年記録、一年、六カ月という三つの保存年限ができました。それがその後の改正により、永年、二〇年、五年、一年となりました。また、先ほど申し上げた全国の記録を内務省に集めることは、内閣制度の発足により廃止になりました。地方のものまで国が集めるわけではないということです。

内閣制度は、内閣が行政についての責任を負うということですが、実は明治政府自体は天皇が全てを差配する形になっています。つまり、内閣とか総理大臣の規定が優先されると天皇大権が阻害されるので、「輔弼」という言い方を

していますが、國務大臣が職務を分担して行政を行うという形をとります。天皇を補助することを第一として考えたわけです。したがって、当時は国民に対する責任という概念自体がなかったということになります。

ところが、内閣制度発足から数年後、海軍軍備の拡張のために経費節減が図られ、記録局は記録課に格下げになってしまいます。各省で行っていた文書の編さんも徐々に縮小していきます。公文書館を作らなかつたということもあります。実は、一八七一（明治四）年から遣欧使節団という百人を超す政府の要人等が、ヨーロッパを回って見聞を広めてきます。その時に見た博物館と図書館は日本にもたらしませんが、文書館はイタリアで見たにもかかわらず、作らなかつた。その結果、用済みの文書というのを捨てることになってしまった。内閣制度発足以後の記録が少ないのは、その影響もあります。

ただ、個人文書として残っているものはそれなりにあつて、例えば伊藤博文の資料は、国立国会図書館の憲政資料室、伊藤公資料館、大磯町の郷土資料館、金沢文庫等に分散して残っています。当時は公と私の考え方が未分化の状態にあつたこともありませんが、決裁文書を残すことが重視されたために、逆に政策決定のプロセスの文書が軽視されてしまつて、自宅へ持ち帰つたということがあります。こ

れは明治の頃だけではなくて、昭和の時代でもしばしばあつたことです。国文学研究資料館の加藤聖文さんは、行政行為の決定過程を知るためには、きちんと編綴された公文書よりも私文書に重要な内情が含まれていると言われています。

ただ、省庁によつては違いがあつて、宮内省、今の宮内庁や外務省には当時の記録が比較的残っています。宮内省の場合は先例を重視することが多く、外務省の場合は外交交渉を行うプロセスを重視しなければならないということがあつて、記録が残つたものと思われれます。「書類整備の完否は結局、外交の勝敗を決する」とは、外交官の石井菊次郎の言葉ですが、外務省の場合は他の省庁と違って、一部ではありますが一般に対しても戦前から公開をしています。例えば、外交情報をまとめた「外務省公表」やアメリカの移民法改定で迫害を受けた日本人に関する日米交渉経過をまとめたものを公開しています。さらに外交の資料集である「大日本外交文書」を一九四〇（昭和一五）年頃まで発行しています。これは、太平洋戦争が始まつたので中止になつたということです。

ここまでをまとめてみると、明治政府は各省の文書管理の一元化というものをそれなりに図ろうとした。しかし、しっかりしたルールはできなくて、大卒の共通化にとどま

り、具体的な文書管理規則は各省任せになってしまったという事です。それが戦後に至っているという事です。

現在は、ガイドラインに沿って公文書管理が運用されていますが、その規定を細かなレベルである課単位で見ると、二万を越すような違いがあります。戦前の話でいうと、今の文書管理は文書整理とか文書整頓と言っています。逋信省が省内で使っていた文書を調べた記録によると、例えば、寸法だけでも二七〇種類に分かれており、紙質も二六〇種類もあったというようにばらばらでした。文書管理自体がばらばらに行われていたというのが日本の公文書管理の特色だろうと思います。

戦後には、特に陸海軍の関係文書が大量に焼却されたと言われますが、その一方で、私的に隠匿された文書もそれなりにありました。陸軍関係では、服部卓四郎大佐らが隠匿した資料を使って、連合国軍の占領が終わった後に「大東亜戦争全史」を執筆しています。これは太平洋戦争正当化のための資料と言われていますが、その後、資料の多くは防衛研究所に寄贈されています。海軍については、「大海令」という天皇の命令書を、財団法人史料調査会というところが長く保存していましたが、これも防衛庁に寄贈になっております。

その他に「外邦図」というものがあります。これはアジ

ア太平洋地域を対象に、主として陸軍がつくった地図です。北はアラスカ方面、東はアメリカの西海岸、南はオーストラリアに至る広範囲に及ぶ地図群で、二万点に及ぶ種類が知られています。縮尺は一〇万分の一とか二万五千分の一とか、色々な種類があります。この地図も焼却処分されるはずだったのですが、ある参謀が、なくすのは惜しいということ、東北大学やお茶の水女子大学等が中心になって譲り受けます。憲兵隊の目を逃れて、大量の地図をリヤカーに積んで夜中に運んだというような話が残っています。それが「外邦図」として色々な大学に残っているわけです。これらはデジタル化されて、一部ですが国立公文書館で公開されるようになりました。大学が長期にこういったものを保管していくのはなかなか難しい問題がありますので、国立公文書館が引き受けて、見られるようになったわけです。色々な形で残っている資料があるということをご紹介します。

戦後に文書が大量に焼却されたと言われますが、必ずしもそうではないという先ほどの加藤先生のご研究があります。戦前の公文書には戦後に引き継がれたものと、戦後のある時期までに廃棄されたものの二つの系統があるといえます。廃棄されたものの中には、敗戦前に廃棄されたものと敗戦時に廃棄されたもの、その後に廃棄されたものがあ

る。鳥取県の関係では、日南町の旧役場文書に大量の兵事関係文書があるということを加藤先生は書いておられます。兵事関係文書というのは、残りが極めて少ないのですが、鳥取県は一部ではありますが残っているということです。さらに、加藤先生が、愛知県公文書館を調査したところ、戦前の県庁文書は、色々な理由で失われて三五〇冊程度しか残っていないかった。そういった分析をしつかりしておかないと、いつでも起こり得る現象だと警告されています。

次は、GHQが入ってきてからのことですが、占領統治自体を官僚に委ねたこともあり、状況が大きく変わることはありませんでした。よく皆さん、法令に基づいてやっています、という言葉を聞かれると思いますが、法令というのはくせ者で、一度法令と聞くと、いかにも法律に基づいてやっているようなイメージが湧きます。実は「法」と「令」では全く違う言葉で、法律はまさに「法」なのですが、「令」というのは例えば政令や省令、訓令というものがあつた。つまり、国会の審議を経ないでルール化されていることがたくさんあります。GHQは法律に基づかないものを止めさせようとして、政令に色々な注文をつけます。しかし、法律の委任ということは認めますが、国会による政令審査権は入れませんでした。結局、行政のやり方というもの

が存続されることになりました。「憲法は変わっても行政法は変わらない」という言葉がありますが、戦前のやり方が固守されることで、変わった部分と変わらない部分があつたことになりました。

ただし、事務の効率化を図っていかなければ、事務量が増えてくるのは明白なので、一九四六（昭和二一）年に行政調査部、後の行政管理庁を発足させて、行政運営の簡素・効率化を進めていきます。例えば各官庁に能率官というものを配置して、行政監察を強化していくことを考えた時期もありました。しかし、施策は打ち出したものの、文書管理はあまり改善が進みませんでした。能率化運動が始まって各省庁統一文書管理改善期間というのが昭和四二年以降行われますが、ここで行われたのは文書廃棄でした。数字を上げておきましたが、第一回では一六九トンの文書が廃棄され、その一〇年後には九六〇トンの文書が廃棄されました。私見ですが、文書処理の方法を検討しないで、増大する量に如何に対応するかというところに焦点を絞ってしまった。今後、文書管理でもデジタル化が進んでいくことになると思いますが、しっかりと残せるように考えていく必要があるのではないかと思います。

この時代の後になりますと、文書を如何に保存し公開していくかということが問題になってきます。近代史の研究

者、大久保利謙さん。大久保利通のお孫さんにあたりますが、この方が国会図書館に憲政資料蒐集係を置くことを建議されました。今の憲政資料室はそうやってできました。ここには、旧華族等が私有してきた近代政治史の資料が主に収蔵されています。同じく歴史研究者が、民間資料が散逸していることを危惧して文部省に働きかけます。一九五一（昭和二六）年に設立された文部省史料館、これが後に国文学研究資料館と一緒になっています。一方では、各地の県立図書館に名家資料の寄贈や寄託が相次いで、戦前の県庁資料と合わせた文書館が作られます。最初にできたのが山口県で、一九五九（昭和三四）年のことです。その後、京都府、東京都、埼玉県、茨城県、福島県が続きます。

先ほどの文部省史料館ですが、当初は官公庁の公文書も収集するという構想がありました。民間資料とは分けて考えるべきではないかということになります。それが学術会議に歴史学協会が提出した「国立公文書館建設の要望書」という形になり、一九七一（昭和四六）年の国立公文書館の設置につながります。

ただし、各地にできた公文書館には、法律的な裏づけというものはありませんでした。公文書に関する法律で最初にできたのは公文書館法です。茨城県知事を務めた岩上二

郎さんという方がおられます。この方は茨城県知事を務めた後に、いわゆる県の公文書館である茨城県立歴史館の館長をお務めになって、その後に参議院議員になったという方です。この方が尽力をされたことで、公文書館法が一九八七（昭和六二）年に制定されました。中曽根政権の時代でしたが、政府案として法制化を目指したもののうまくいきませんでした。この時、議員立法で作ることをアドバイスしたのが中曽根さんだったという話があります。ちなみに、当時の官房長官は後藤田正晴さんでした。後藤田さんと岩上さんは、水戸高校時代の同窓生でした。

法律はできましたが、残念なことに、公文書等の定義を、「現用のものを除く」としたために、現用文書に対しての効力を持ち得なかったこと、当分の間専門職員を置かないことができるとしたために、解消すべき大きな課題となっています。

次は、情報の公開です。一九七六（昭和五一）年に起こったロッキード事件といった政治腐敗に対する市民の怒りが政治参加意識を高めます。以降、地方公共団体が相次いで情報公開に取り組みようになりました。最初に情報公開条例を制定したのは山形県の金山町で、一九八二（昭和五七）年三月のことです。大きな影響を与えたのは、同年一〇月に制定された神奈川県の情報公開条例です。この時、情報

公開制度を充実するために公文書館を設置してはどうかという提案が出されます。このことが全国に大きな影響を与えます。川崎市でも情報公開条例を制定すると同時に公文書館が開館します。それまでどちらかというところ、歴史研究のための文書館という考えから、文書は住民のものだと捉える流れが出てきます。大平正芳首相は、一九八〇（昭和五五）年一月の施政方針演説で、情報公開に対する前向きな考え方を表明されています。残念ながら直後に急逝をされたことで、国のレベルでの情報公開法の流れは一旦止まります。再び盛り上がるのは、細川連立政権の誕生、後継の村山内閣も強い意欲を示します。そうして、自民党・小渕政権のときに情報公開法が成立します。言ってみれば、情報公開法の意義というのは、今まで情報公開の働きかけは「お願い」という形でしたが、法律ができたことによって、開示を「請求する権利」が生まれます。同時に、行政文書というものの定義がなされます。それがよく言われている、行政機関の職員が作成または取得した文書。組織的に用いる文書。当該行政機関が保有している文書です。

ところが、これまで行政文書は自分たちのものだと思ってきた官僚が多かった関係で、情報公開法が施行になる直前に、大量の文書が廃棄されていたということが、後になって分かります。NPOの情報公開クリアリングハウスが調

べたところ、農水省では前年度の廃棄量が一トンドットものが、ちょっと驚くような数字ですが、二三三トンと二〇倍以上の廃棄量になります。財務省や警察庁は二倍程度です。これは重量のみの数字で文書の内容は不明です。もう一点、文書不存在ということを理由にした不開示が、施行の数年後まで非常に多くなった。例えば二〇〇一（平成一三）年度から〇九年度までの九年間の平均でいうと、不存在を理由にした不開示が約一〇%もあつたということ。当時の不開示決定の件数は、年間二万件から四万件あつたことになりました。二〇〇六年が最高で、約一九%の近いようなものが不存在ということで、法律の専門家の右崎正博先生や弁護士の方三宅弘先生は、共著の中で「制度的な欠陥」ではないかと言われています。情報公開法はできたけれど、実態としては開示されないという問題が起きてきたということ。す。

そこで必要になつてきたのが公文書の管理ということ。皆さんもご記憶にあると思いますが、二〇〇七年に、五千万件の年金記録が持ち主不明であることが判明します。さらにC型肝炎の患者リストが放置されていた問題、自衛艦の航海日誌が廃棄されてしまったという問題が立て続けに起こります。公文書の管理をしっかりしなければ、情報公開はできないということがよく分かったわけ。す。

たまたま、公文書の管理に強い関心を持っておられた福田さんが総理大臣に就任したこともあって、一気に法制化が進みます。現在、法務大臣の上川陽子衆議院議員が、二〇〇八年二月に、初の公文書管理担当大臣になります。直ちに極めて精力的に全省庁を視察され、約二〇の省庁をわずか三週間で全部回った。多いときは一日に三省を回ったということです。これを受けて、「公文書の管理等に関する有識者会議」がスタートします。翌年の三月には法案ができて、国会審議が始まりますが、なかなか法案審議が進まなかった。この時側面支援したのが、二〇〇五年三月に結成された「公文書館推進議員懇談会」でした。与党議員を中心とする約二〇名がメンバーの会です。また、すでに福田さんは首相ではなかったのですが、自ら若手の野党議員に電話をして、審議を急がせたということです。そういうことが実って、この六月に公文書管理法ができました。施行は二〇一一年で、奇しくも東日本大震災の直後のことでした。

公文書管理法制定の成果ですが、同法では、文書の作成段階でこの文書を何年保存するかということを設定します。それについては、九九%以上が達成されています。保存期間が満了すると、公文書館に移管をして永久保存するわけですが、文書量でいうと一%に達していない。諸外国

ではおおむね二から三%とされていますが、実は外国に比較したただけではなくて、法律ができる前の移管率から見ても低くなってしまっている。〇・三とか四ぐらいの数字です。その理由としては、保存期間設定の権限が各省庁にあること。それらをチェックする専門職の人が絶対的に少ないことにあります。「歴史公文書」の判断が難しく、また判断の基準が違うこともあるので、やはり専門家の助けを借りないと基準等を設定するのも難しいということがあります。

さらに、先ほどのモリカケ問題を契機に、昨年一二月に運用の指針であるガイドラインが改定になりました。まず、きちんとした規定がなかった保存期間一年未満の文書について原則化します。例えば、一年未満文書を七つに類型化し、廃棄する文書についてはその目録を公表するようにします。正確性を期すための措置ということになります。

また、今年七月に公文書管理に関する閣僚会議が開催され、それにプラスして、どのような体制で公文書管理を行うかを決めていきます。その一つとして、特定秘密保護法の監察をしている独立公文書管理監に、いわゆる記録管理の司令官といふべきCRO（チーフ・レコード・オフィサー）を任せます。実際にこの九月から監察室といふのができています。来年度は、各省にCROを配置すること、公文書

管理を人事評価に反映すること、幹部職員以下への研修の徹底をはかるという話になっています。

一連の対策によって、従来に比べるとかなり徹底した管理が行われるようになっていくと思いますが、ただ、何のための公文書管理かという理念が伺われません。これは国民自身も考えていく必要があります。公文書は確かに国民の共有の知的資源ではありますが、第一義的には、行政が業務を進めていく上での重要な資料になるわけです。だから、それをおろそかにするようでは、行政にとっても決してプラスの話ではありません。「開示」を恐れて文書をなただけ簡素にしようとか、作らないようにしようとすることは、結局は自分たちも不利益を被るということを忘れてはなりません。

例えば先ほどの五千万件の年金記録ですが、七年かけて分かったのは三千万件なんです。残りの二千万件とか千五百万件はいまだ不明のままです。七年間にかかった経費が幾らかというと、実に、四千億円かかっています。記録を管理しないことがこのような無駄も発生させるわけです。日本の財政は非常に厳しい状態にあります。記録をしつかり残すことは、今後の効率的な行政に不可欠な要素になるのではないかと思います。そのことが、今日よりも明日を良くしていく心構えとなり、より良い社会を子ども

たちに残していく大きな拠り所になるのではないかと思います。

拙いお話ですが、ここで終わらせていただくと思います。ありがとうございました。(拍手)