

高安 健将 成蹊大学法学部教授

情報は、政治的決定にとってなぜ必要なのであろうか。当然、適切な決定に至るためである。しかし、今日の日本政治が、ある種の決断主義に陥っているように思われてならない。決定の内容よりも、決定自体が重要だとする決断主義である。決定することこそ重要であれば、その内容をよりよくする情報は不要となる。

しかし、政治的決定とはそのようなものであろうか。新しい情報が加わり、あるいはすでに示されていた根拠に誤りがあれば、政治的判断は変わりうる。判断が変わらなければ、政策決定者は、別の情報(根拠)をもっているのであらうか。あるいは根拠なく、政治的決定は行われているのであろうか。私たちは、自分に関わる政治的決定について知る必要がある。それは政治的決定が私たちの社会や生活に違いをもたらすからである。私たちは決定をただ行えばよいわけではなく、政策決定者たちにも正当化できる根拠なく決定を行ってもらっては困る。

リベラル・デモクラシーが他の形態の政治より少しでもマシだとすれば、それは主権者が自分たちの中から政策決定者を選挙で選んでいるためばかりではない。決定に影響を受ける主権者が政策決定者の行動を監視し制御できるのは決定的に重要である。政策決定者はどのような情報、根拠、計算に基づいて決定を行なったのか。政策決定者はこうしたことを他者に知られ、その他者が自分をクビにできる者であれば、政策決定者の判断は考え抜かれた慎重なものとならざるをえない。逆に、情報をもたない主権者を政策決定者は何故に恐れる必要があるのか。

この問題を別の観点からみてみよう。政治改革以降の日本は、ひとつのモデルに基づいて政治を構想してきた。有権者は選挙で政党と指導者を選択し、政権を託す。勝利を収めた政党がうまく政権を運営できれば、次の選挙では再び権力を任せられ、失敗すれば、選挙で排除される。

このモデルをもう少し詳しくみると、それが有権者から官僚機構までを一本線で結ぶ委任と制御のモデルとなっていることがわかる。有権者は選挙で議員を、議員たちは首班指名選挙で首相を選出して権限を委任する。そして、首相は大臣を選任して官僚機構を統率する権限を委ねる。同時に、もし委任した相手に不満があれば、委任した(選んだ)側は、議員や首相、大臣といった委任の相手をクビにすることで彼らをコントロールできる。これにより、有権者は政治的決定に必要な権力を作り出すとともにこれを制御できる、と考えられたわけである。いわゆるプリンシパル・エージェント・モデルである。

さて、このモデルで大切だったのは、権限とともに情報で

たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。2010年より成蹊大学法学部教授、2018年より同大学アジア太平洋研究センター所長。著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』(創文社、2009年)、『議院内閣制—変貌する英国モデル』(中公新書、2018年)、『教養としての政治学入門』(共著、ちくま新書、2019年)など。

ある。有権者や国会議員、首相は、委任する相手を選び、これをクビにする権限をもたなければならない。それとともに、委任の相手が何者か、何をしているのか、何をするとおりなのか、そのコストはどのようなものか、自分たちがどのような状況に置かれているのか、情報があって初めて、委任する側は、権限を委任した相手を褒めるべきか、ペナルティーを課すべきか判断できる。事実や情報は今日の日本政治にあってあまりに軽く扱われている。統計データは歪められ、公文書は改ざん、破棄、隠蔽される。権力を委ねられた政策決定者が情報を操作することは、主権者による制御を逃れようとする行為に他ならない。

近年、マスメディアが攻撃にさらされる場面も増えている。澤論文が指摘するように、「報道被害」の問題は軽視できない。ただ、マスメディアや政治史研究が明らかにする事実は、意味合いは違えども、私たちが現在や過去の政策決定について判断するための貴重な材料となる。

2017年公開の映画『ペンタゴン・ペーパーズ 最高機密文書(原題 The Post)』は、終盤で裁判の判決が示されるシーンを描いている。その中で、ヒューゴ・ブラック最高裁判事の次のような言葉が記されている。「(合衆国憲法修正第1条で)新聞は統治する側ではなく、統治される側に仕えるものとされた」と。そして、この言葉の少し後には「新聞が守られるのは、政府の秘密を暴き人々に知らせるためであった。自由で制約を受けない新聞のみが政府の欺瞞を効果的に暴くことができる」という言葉が続く。新聞をはじめとする報道機関は完璧ではない。しかし、報道機関が提供してくれる情報は、リベラル・デモクラシーにとってなくてはならないものである。

もちろん、公的機関のもつすべての情報が直ちに公開されるわけではないし、されるべきではないかもしれない。とはいえ、公文書などの情報は、直ちに公開されない場合でも、時間がある程度経過したのちにきちんと公開される意義は大きい。山本論文が強調するように、情報公開制度が確立していることで、政策決定者たちが「常にみられている」という状況を制度化することになるからである。

本特集企画では、情報がリベラル・デモクラシーにとっていかに重要であるかを強調しつつ、日本の政治社会で起きていることを確認し、何が問題なのか、改善の方途や方向性はあるのかを考える材料を複数の視座から提供する。本特集企画では、情報公開問題の第一人者、ヨーロッパ政治外交史と日本政治外交史を専門とする気鋭の研究者、そして調査報道と政治報道で著名なジャーナリストの皆さんにご執筆を頂いた。

三木論文は、情報公開法と公文書管理法に関する本質的な問題が政治レベルの活動やプロセスではなく実務レベルを対象としてきたことにあると捉える。最近の問題を受け、行政文書管理ガイドラインが改正されたが、記録を残さない方向に事態は進み、政治家の影響は一層見えにくくなった。三木論文は、政治レベルこそ「記録される責任」を引き受けるべきであり、その記録をどう残させることができるか問いかけている。

澤論文は、日本の現状について、公開裁判の記録が事後になると公開されないほどに情報の公開が制限を受けており、情報公開が他国における進展に逆行して縮小する傾向にあることを示し、権力の監視や責任の追及が困難な状況にあることを指摘する。その上で、澤論文は、「公文書(public documents)」を‘pubic’（「民の、みんなの」）の手に取り戻すことを訴えている。

井上論文は、公文書管理法に基づく公文書の「保存」と情報公開法に基づく「公開」が、現在の日本では、トレードオフの関係になりかねないことを指摘する。この緊張関係を踏まえ、公文書の「保存」と「公開」を両立可能にするためには、問題を官僚個人に還元するのではなく、公文書を作成する官僚たちを守り公文書の作成と保存を促す制度の整備が必要であるとし、具体的な提案を行っている。

南論文は、過去30年の日本において政治主導の仕組みが整備されながら、アカウントビリティを担保する改革が遅れ、近年の報告書や公文書に関するスキャンダルを経ても、政府の対応が説明責任の強化という方向には向かっていない現状を確認する。その上で、南論文は、アカウントビリティの仕組み作りの方向性と、メディア側の意識改革の重要性を指摘し、著者自身が委員長を務める新聞労連の取り組みを紹介している。

山本論文は、「おそらく世界最良の公文書館の一つ」である英国国立公文書館の実際について紹介し、同国における情報公開の意味について掘り下げて検討している。英国では、公文書は「政府の公文書」つまり「国家の財産」であることが意識されており、公的な情報は「国家・国民のもの」であるとの姿勢が貫かれている。山本論文を読むことで、情報公開が社会のインフラとなっている様子がよく理解できる。

社会に不安や緊張があるときには決断主義は魅力的なものに映る。しかし、政治的決定はきちんとした情報を踏まえてなされなければならない。そして、情報のないままに、主権者が判断を強いられることがあってはならない。

本特集企画が、私たちの政治社会にとって情報とその公開がもつ意味を考える機会となれば幸いである。■

公文書管理法と情報公開法から見る 政府と政治のアカウンタビリティ

三木 由希子

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス理事長

はじめに

1999年5月に情報公開法が制定され、2001年6月には公文書管理法が10年遅れて制定された。2019年は、それぞれ制定から20年、10年という節目に当たる。

この節目を前にして、情報公開法も公文書管理法も、その意義が良くも悪くも問われる問題に直面した。2017年に問題化した自衛隊日報問題、森友学園問題、加計学園問題であり、その後の働き方改革、外国人労働者受け入れに関する不適切な調査データ、毎月勤労統計の不正だ。

いずれも政治問題、政局的問題に直結する問題だ。しかし、それであるがために、モリカケ日報問題では、情報公開法や公文書管理法があることで政

治問題化した反面、政府が問題を行政の実務レベルの公文書の管理のあり方に矮小化することになった。また、調査・統計不正は、政府のアカウンタビリティと政策の質を高める議論につながらなかった。

本稿では個別の問題について詳しく論じないが、これらの問題は、情報公開法や公文書管理法の政策議論の中で、正面から向き合ってこなかった本質的な問題を含んでいる。そこで、政府のアカウンタビリティと政治の責任という観点から、情報公開法と公文書管理法に関して何を課題として議論すべきかを述べてみたい。

情報公開法と公文書管理法の関係

公文書管理法と情報公開法は、車の両輪にたとえられる。いずれも行政文書により政府活動に関するアカウンタビリティが果たされる状態を目指し、政府に対する主権者の基本的権利として、政府が何をしているのかについて知る権利があることを基礎づけるものだ。行政文書が適切に作成・取得、管理されていなければ、開示請求権は実質化されないで車の両輪とされる。

諸外国では公文書管理法制が先行し、後から情報公開法が制定されている例が多いことから、日本で公文書管理が重視されていないことや、意識の低さを指摘する見解もある¹。

官僚組織では、公文書管理が法制化されてい

みき ゆきこ

横浜市立大学文理学部国際関係課程卒。大学在学中より情報公開法を求める市民運動にかかわり、その後事務局スタッフに。1999年7月の組織改称・改編にともなうNPO 法人情報公開クリアリングハウスの設立とともに室長となり、2007年4月から理事、2011年5月から理事長。専修大学非常勤講師。情報公開・個人情報保護制度やその関連制度に関する調査研究、政策提案、意見表明、情報公開制度の活用を行うとともに、市民の制度利用のサポート、行政、議員に対しても情報提供や政策立案への協力などを行う。

共著に『高校生からわかる政治の仕組み 議員の仕事』(トランスビュー)、『社会の見える化をどう実現するか—福島原発事故を教訓に』(専修大学出版) などがある。

るか否かを問わず、文書主義の原則から何らかの文書管理は行われている。しかしそれが法的義務なのか、行政機関の内部的規律なのかでは、文書管理に関する責任が何に対するものかが異なるので、決定的な違いがある。日本では公文書管理法の制定は2009年であったが、実質的には情報公開法の制定によって今に至る公文書管理の基本的枠組みができ、一定の法的な義務は存在していた。

情報公開法が制定される前は、各行政機関がそれぞれ文書管理に関する規程を定め、文書の定義を設けていたため、何が管理の対象となる文書かもまちまちだった²。この状況を変えたのが、情報公開法だ。

情報公開法は、開示請求権の及ぶ対象文書の範囲を「行政文書」と定義し、政令で統一基準を定め、それに基づいて各行政機関に行政文書管理ルールを定めることを義務付けた。ここで「文書管理」から「行政文書管理」となり、情報公開請求の対象文書の範囲と法的義務として管理すべき文書の範囲が同じ公文書管理法につながる枠組みができた。それに追加的措置を加えて法制化されたのが、公文書管理法だ。

加計学園問題が浮かび上がらせた公文書をめぐる本質的な問題

そこで何が「行政文書」に当たるのか、行政文書として何を残さなければならないのか、行政機関にとっても外部から情報公開を求める立場からも決定的に重要となるが、同時にこれが、公文書管理にかかわるさまざまな問題が生じる要因にもなっている。加計学園問題では、まさにここが焦点になった。

国家戦略特区制度を使った加計学園による獣医学部新設をめぐる、特区制度を所管する内閣府と文科省の間の協議で、内閣府側が、「総理のご意向」「官邸の最高レベルが言っている」と発言したことを記録した文書が文科省から流出し、それを菅官房長官が「怪文書」と表したことで、公文書管理が問題になった。

加計学園問題は、政府や政治のアカウントビリティと直結する、公文書管理に関わる問題・課題が多数含まれている。課題を抽出すると、①行政文書か個人メモ化の線引き、②打合せ記録が文科省側にはあるが内閣府側にはない、③加計学園側の官邸訪問を記録しているはずの官邸訪問予約届を一日で廃棄し、首相秘書官など幹部への外部から接触が記録されていない、④首相が加計学園理事長と第二次安倍政権発足以来面会等をした回数を、フェイスブックと首相動静で確認して国会で答弁³などだ。

制度論として整理すると、行政文書の範囲、文書の作成義務の範囲、行政文書の保存期間の問題であるが、より重大なのは、政府内の高い政治レベルの活動記録が行政文書として残されていないという問題だろう。やや乱暴な整理だが、情報公開法や公文書管理法の議論は、政府内での政治レベルの活動やプロセスではなく、実務レベルにどうアプローチするが中心であったということだ。

官邸中心に政府が動き、幹部職員の人事をはじめ様々な面で政治の主導性が強まる中で、その政治を民主的にコントロールするためには、何をしたのかの記録が行政文書として残されている必要があるが、この問題にはあまり手が付かずにきた。

行政文書とアカウントビリティ

情報公開法で「行政文書」を定義し、①職員が職務上作成・取得した文書で、②職員が組織的に用いるものとして、③行政機関が保有しているものという3つの要件を定めている。

この立法趣旨は、「政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲で、開示請求の対象となる文書を的確に定める」ことであり、「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・保存されている状態のものを意味する」とされている。また、該当しないものとして、「職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや職員の個人的な検討段階にとどまる資料等」⁴を挙げていた。

この定義について、情報公開法の検討を行った行政改革委員会行政情報公開部会の部長代理であった塩野宏は、「わざわざ『用いるものとして』と書いてあるのは、その人が忘れていったかどうか主観的なものは問わない。役所という公用物の中にそういうものが置かれてある以上は、それは組織的に用いるものとして見ざるを得ないということ」⁵だと述べている。さらに、情報公開法により「文書管理についてはそれこそ革命的な影響を与える」⁶とも述べている。

行政文書の定義が、政府活動のアカウントビリティの範囲と合致することをめざしたものであること、それが文書管理のあり方を大きく変えることになることは、共通認識として立法当事者にあったわけである。

一方で、情報公開法によって記録が作られなくなるのではないかと懸念も、当時から示されていた。長谷部恭男は「政府の活動の公開性が増し、細部にいたるまで批判にさらされる可能性があることが、リスクを回避して安全策に退行する事なかれ主義を助長」するおそれを指摘し、「政策形成過程を記録として残すことが意図的に抑制されることで組織としての活動の『記憶』が失われ、一貫した意思決定が困難となるおそれもある。また、制度の間隙をぬって、会議の前の準備会、帳簿と別の裏帳簿、正規の機関と異なる私的組織の利用といった抜け道が拡大する可能性がないわけではない」⁷と指摘した。

政府のアカウントビリティのための制度が、アカウントビリティを低下させる方向に作用する危険性は立法当時から指摘されていたわけだが、残念ながらその通りの展開になっている感は否めない。

例えば、情報公開法の施行を前に、「政策を決める過程で誰がどこにどんな根回しをし、ときの首相や与党幹部が何を言ったか。それに対して事務方はどう対応したか」を实名入りで記録した「白表紙」を全部捨て、政治家も「自らの発言が公になることを恐れ、首相官邸での打ち合わせの時にメモを取ろうとすると『メモをとるな』としかられることが増え」、「どうしても残したいときは手帳にちょっと書いて

おく程度になった」⁸などの証言が、報道されている。

こうした問題を是正するものとして、行政文書の定義の見直しと、公文書管理法4条の定める「文書作成義務」が注目され、強調されることになる。

行政文書の定義を見直しても 解決しない問題

行政文書の定義の見直しとは、「組織的に用いるもの」という要件を削除し、職員が職務上作成・取得したものはすべて行政文書とすべきという意見だ。筆者自身は、実際の管理場面を想定すると、実質的に機能させるのが難しいという立場から、必ずしもこの議論に現在は与しているわけではないが、個人メモか行政文書かの線引きや、いかに行政文書とさせないかに血道をあげるような実態があり、原因を定義に求めるなら、こうした議論もあるだろう。しかし、職員が作成・取得した文書すべてを行政文書にすれば問題が解決するというのは形式的で懲罰的な議論で、政府のアカウントビリティをどう高めるかという議論から外れると思われる。

加計学園問題、そして前述の記事の内容を踏まえると、打合せ等に参加をしていた人々はその場の内容を情報として共有し、それをもとに業務を行っているにもかかわらず、その情報を記録しない、あるいは記録しても個人メモとして組織の記録・記憶にしないことに課題がある。その原因に、政治的な意向や行政組織の運営方法があるならば、記録を残さない政治や政府の正当性が厳しく問われる、民主的サイクルと健全な緊張関係を作ることが重要だ。政府や政治のアカウントビリティのレベルは、健全な緊張関係が成立している度合いに左右される側面があると考えべきだろう。公文書管理法や情報公開法だけで解決する問題ではないことは明らかだ。

文書の作成義務をめぐる政治的な干渉

この記録を残さないという政府運営のあり方に

ついて、前述の通り文書作成義務からは是正を求める議論もあるが、モリカケ日報問題を受けた行政文書管理ガイドラインの改正では、総合的にみると政府と政治の関係の健全化とは逆方向に向かうものになった。

公文書管理法は、意思決定に至る過程と事務事業の実績を合理的に跡付け、検証できるよう文書の作成義務を課している。法施行後の2011年末、東日本大震災と福島原発事故に関する政府対策会議の議事録未作成が問題になり、この問題を受けて、災害時等の議事録は文書の作成義務の範囲に含まれることをガイドラインに明示し、併せて審議会等については発言者及び発言者名を含む「議事の記録」を作成もこの義務の範囲とした。また、この議論から、明治の内閣制創設以来一度も作成されたことのなかった閣議の議事録を作成し、公開することにもなった。

この辺りの議論までは健全で前向きだったが、主に加計学園問題を受けたガイドラインの改正内容は、一見前向きだが問題の多いものになった。問題の発端が、「総理のご意向」などと書かれた文科省文書の流出であり、この内容などを記録した文科省文書自体が正確性を欠き、かつ、個人メモとして管理すべきものが間違っ行政文書として保存されていたため問題が大きくなったというのが政府の基本認識で、これへの対策が課題とされた。

そこで、同じ問題が起らないようガイドラインが結果的に官邸主導で改正されている⁹。改正の内容には、内閣府側に打合せ記録がなかったことは問題があったので、政策立案や事業実施に影響を与える打合せ等については打合せ記録の作成が、文書の作成義務の範囲に当たることを明示。ただし、内容の正確性を期すため、内部では文書管理者(課長級)の確認を義務づけ、打ち合わせの相手方にも内容を確認することを原則とする手順を設けた。打ち合わせの相手方には、他省庁や政治家、関係団体などがすべて含まれる。また、行政文書として保存する場合も文書管理者の確認を経るという手順を追加した。

結果的に、記録を残す打ち合わせか否かという

判断、相手方に確認をする場合はどこまで記録に残すかという判断を都度、行政の実務レベルで行う必要が出てくるので、そのレベルで責任が引き受けられる範囲しか、打合せ内容が記録されない状況が強化されることが懸念される。特に、政治家との関係の影響は深刻なのではないだろうか。

ガイドラインは実務レベルを縛るものとして機能しているので、この問題を解決するには、政治レベルの活動が記録されることは、政治の責任として当然引き受けるべきものという意味が明確であるか、記録がないことで正当性が問われる状況が存在している必要がある。しかし、政治的には記録内容をよりコントロールしやすくする手順を設けたわけである。政治的メッセージは明確だ。

政治が記録される責任を引き受けない 政治に未来はあるのか

こういう環境の中で、公文書管理法や情報公開法をどう健全に機能させるには多くの課題があるが、特に強調しておきたいのは、政治レベルの記録をどのように残させるかという問題だ。

毎日新聞が、官邸が首相と各省庁幹部の面会記録を作成せず、資料の原本は各省庁にあるのですぐに廃棄していること、一方の各省庁も面会記録を作成しておらず、資料も保存しているところとすでに廃棄済みのところがあることを報じた¹⁰。また、NPO法人情報公開クリアリングハウスの情報公開請求で、多くの省庁で大臣の日程表を即日ないし極めて短期間で廃棄していることが分かった¹¹。

首相や大臣が、誰と会い、どのような報告や情報を得て、何を言ったのかというのは、権力の活動として記録されておくべきものだ。特に、首相や大臣は具体的な指示等はしなかったとしても、そこに報告したこと自体に意味がある、何をいつ知り得ていたのかは政治的な責任として極めて重要なことだ。

しかし、そうした基本的な記録が残されておらず、残すような政治も政治的にはなされていない。首相や大臣という立場を預かった政治家が、何をしたのかは個人の問題ではなくその立場に対する責任

であるが、行政文書の実態を見るとそのような認識を欠いていると言わざるを得ない。この問題は現政権の問題ではなく、ずっとそのように政治システムが動いてきたということだと理解すべきだろう。

本来は、政治的正当性が問われ、厳しい評価が選挙などを通じて示されることが、民主主義の基本であるべきだが、そのようなことも問われずに来た結果でもあろう。公文書管理法や情報公開法は、あくまでも手段であって目的ではない。手段をどう機能させるかは、政府や政治のあり方と直結している。今は、この問題にも向き合わなければならない。■

《注》

- 1 例えば、小谷允志『文書と記録のはざままで』（日外アソシエーツ、2013年）10-13ページ
- 2 「文書管理に関する調査結果」（1995年12月

- 行政改革委員会事務局)
- 3 2018年5月23日衆議院厚生労働委員会
- 4 行政改革委員会「情報公開法要綱案の考え方」1996年12月
- 5 奥平康弘・塩野宏「対談 情報公開法制定に向けて」（『法律時報』1997年1月69巻1号 通巻848号）12ページ
- 6 同8ページ
- 7 小早川光郎編著『情報公開法—その理念と構造』（ぎょうせい 1999年）16ページ
- 8 朝日新聞「対策のたびに公文書が消えていく きわどい案件は私文書に」2018年7月20日
- 9 行政文書管理ガイドラインの改正経緯と政治の関係については、三木由希子「政策見直し議論の論点設定の透明性・公開性—公文書管理法の場合」（『時の法令』2018年5月15日 No.2049）
- 10 毎日新聞「首相の面談記録『不存在』 対省庁幹部1年未満で廃棄」2019年4月14日ほか
- 11 詳しくは情報公開クリアリングハウスのレポート「大臣の日程表が即日廃棄 公的な記録に残らない大臣の日々の動向」を参照 <https://clearing-house.org/?p=3012>



責任追及を阻む「情報の壁」 当事者利害を名目に失われる透明性

澤 康臣

共同通信特別報道室編集委員

刑事訴訟記録を読めない記者

フリージャーナリストとしてオウム真理教の事件を追及してきた江川紹子に、東京地検から「不許可」という電話連絡があったのは2019年4月15日であった。江川は地下鉄サリン事件などで死刑が確定した豊田亨（2018年7月に刑執行）、広瀬健一（同）と無期懲役刑が確定した杉本繁郎（服役中）というオウム真理教の元信者3人の裁判記録閲覧を東京地検に請求していた。それが不許可となったのである。

日本国憲法82条は司法権力の監視のため、裁判の公開を義務づける。公判の傍聴だけでなく、より正確に検証するには裁判速記録や証拠類、検察側や弁護側の提出資料からなる裁判記録も読む必要があり、日本の刑事訴訟法はこうした記録を

原則公開と定め、他の多くの国でも訴訟記録は個人実名なども含めて原則公開資料となっている。米国ではインターネットでダウンロードできる仕組みもある。

しかし東京地検は江川の記録閲覧請求を不許可とした。理由は「裁判確定後3年を経過しているため」¹。日本の刑事確定訴訟記録法は、確定して3年を過ぎた裁判の記録を公開原則の対象外と定める。この条文により裁判記録が封印されれば、冤罪検証も歴史研究もできない。江川のようにオウム取材・研究の第一人者であっても、事件の背景を掘り下げ、分析する資料として使うことが阻まれる。これでは裁判の公開は画餅であり、市民はただ裁判の結果を信用するほかに、膨大な時間と公費を費やした法廷で明かされた内容は、検察官だけが独占的に使える非公開資料となる。

江川の受けた対応は特別なケースではない。記者が公開原則を信じて訴訟記録の閲覧を請求したところ、「閲覧不許可」や、ごく一部だけを、しかも大量の墨塗りを施して許可するというケースは枚挙にいとまがない。中には、閲覧請求に赴くと窓口の係官から「第三者は閲覧できない」と、事実と反する説明を受けたケースも複数ある。改善をめざして江川や筆者らジャーナリスト、弁護士、研究者らがつくる研究会「ほんとうの裁判公開プロジェクト」では、訴訟記録の在り方について識者の話を聞き、研究を続ける一方、地道に閲覧請求をし、それを通じて法の原則を尊重するよう当局に求める実

さわ やすおみ

1990年東京大学文学部卒業。文学士（東京大学）。専門分野はジャーナリズム論。1990年共同通信記者となり、社会部、外信部、ニューヨーク支局などを経て2014年5月から特別報道室で調査報道や深掘りニュースを担当する。ニューヨークでは各国記者でつくる国連記者会の理事に選出。2006-07年、英オックスフォード大学ロイタージャーナリズム研究所客員研究員。現在、早稲田大学大学院政治学研究所ジャーナリズムコース非常勤講師も兼ねる。著書に『グローバル・ジャーナリズム—国際スクープの舞台裏』（岩波新書）、『英国式事件報道 なぜ実名にこだわるのか』（文芸春秋）など。

踐を重ねており、江川も今回の不許可決定に対してどのように異議申し立てすることが有効か、検討を続けている。

研究会に参加するNHK解説委員の清永聡もまた、個人的な試みとして確定刑事裁判記録の閲覧請求をしたひとりである。オウム真理教元幹部平田信の確定訴訟記録の閲覧を請求したところ、東京地検は2017年8月、不許可とした。理由は「刑事確定訴訟記録法第4条第2項第4,5号に当たる」²。この条項は「犯人の改善及び更生を著しく妨げることとなるおそれ」や「関係者の名誉又は生活の平穩を著しく害することとなるおそれ」がある場合に閲覧不許可にできるというものである。

裁判は多くの場合当事者にとって名誉な内容といえず、公開はそもそも当事者の更生妨害や平穩侵害になる。当事者のそうした不利益や困惑がありながらも、なお権力監視を重んじ、あえて裁判を公開するというのが憲法の定める裁判公開原則なのである。だから並大抵の更生妨害や平穩侵害では、非公開の理由にはできないはずなのだ。ところが、清永の請求に対し東京地検は、公開の法廷で誰もが聞いていたやりとりの速記録も、判決文さえも、一切閲覧させないというのである。

清永は東京地裁に準抗告を申し立てて争った。裁判所は地検に「全て不許可はおかしい」との見解を示して再考を促し、一方で清永は大部にわたる裁判記録のうち閲覧請求をごく一部に絞り込む修正をした。その結果、地検も清永が絞り込んだ閲覧請求部分に多くの墨塗りを施して開示するに至った。

問題はその墨塗りである。2018年に死刑執行されたオウム真理教の死刑囚の名前までも隠されていた。死刑執行という、国家権力による最強度の実力行使を検証するには、「誰が死刑執行されたか」の情報は欠かせない。検察当局はその情報を隠したわけである。しかも、大きく報道され、社会に共有された名前なのである。

このほかオウム真理教関係者の証言、平田の被告人質問に対する答え、公判前整理手続きの記録の一部も墨塗りで隠された。清永の準抗告審理で

の実質的な争点はこれらの墨塗りを外させるべきか否かとなった。

この結論として東京地裁が2019年4月に出した決定は、公判前整理手続きの記録は墨塗りを解除するが、それ以外の死刑囚の名前、オウム関係者の証言内容、平田が法廷で述べた内容の墨塗りは維持するというものだった。

東京地裁はその理由について「本件被告事件(平田信の事件)に対する死刑被執行者の関与状況等が含まれており」「申立人はジャーナリストとして閲覧結果を報道に利用する可能性にも言及しているのであって、ここに本件被告事件の性質・内容、教団関連の事件が社会に与えた衝撃・影響等を併せ考慮すると、死刑被執行者の実名まで申立人に閲覧させることには、その親族等の関係者の名誉または生活の平穩を著しく害することになるおそれがあるといえ」という³。

重大事件の捜査、司法手続きを記者ら市民が検証するという民主主義のプロセスより、「関係者の名誉または生活の平穩」を優先した、社会秩序重視の判断といえよう。

この数十年、「報道被害」の問題もあいまって、ジャーナリズムによる検証より「関係者の平穩」を重んじる考え方は強まっている。それにより何が失われるかという論点は目立たない。いわゆる「報道被害」の問題は特に関係者にとって重大であることは言うをまたないが、その責任はすべて報道に帰すべきなのか、それとも情報を悪用して主に匿名でなされる差別や陰口などハラスメントの問題なのかは目立った議論がないまま「情報がなければ問題は発生しなかった」という論理に回収されつづけている。

「報道被害」とのバランス

裁判だけではない。筆者は2014年、西日本のとある私立大学について「留学生の比率が極端に高く、実際はビザを出すためだけの機関になっている恐れがある」との指摘を受け、その大学の退学者数を調べ始めた。大学は入退学者数を国に報告して

おり、その書類の公文書開示請求を行ったところ、文部科学省は開示を拒んだ。情報公開法で非開示にすることが認められる例外条項のひとつ、「当該法人の権利や競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある」のに当てはまるという。文部科学省は「退学者の数が公開されることは、数字の一人歩きを生み、国民に対し、前述の(経済的理由や学業不振など=筆者注) 消極的なイメージのみを発信することになりかねない。これにより学校が学生を募集する際等に、不当に不利益を被る可能性が高まり、学校法人の競争上の地位その他の正当な利益を害する恐れがある」と主張した⁴。筆者は異議を申し立てたが、2年後却下された。

確かに退学者数の公表は、当事者であるこの大学にとっては打撃であり、これを報道すれば「報道被害」も発生する。大学だけでなく、在學生、卒業生やその家族にとっても、在籍大学、出身大学の評価が下がることは損失、苦痛であろう。だが退学者数を明らかにせず受験生を募ることは、退学者数を公表して募集することに比べ不正と言わざるを得ない。進学先を検討中の高校生のように情報が直ちに役立つ人々はもちろん、そうでない人々にとっても頭に入れておくべき公共性の高い情報であろう。にもかかわらず報道や情報による「被害」防止を優先し、情報開示と説明責任を後景に退かせたケースと言える。

取材記者が不合理な情報秘匿の壁に直面する例は枚挙にいとまがない。入管当局が在留資格のない非正規滞在外国人を拘束、入管施設に収容したとき、その外国人に子どもがいると子どもは児童相談所に保護され親子が分断される——という問題を調べた共同通信特別報道室記者の平野雄吾は、こうした経過で親と別れた子供の数が2017年に28人おり、前年の7人から急増していたことをつかむ⁵。ところが入管庁はこの数字を公式には認めない。「公表事項ではない」のが理由という。「公表事項ではない」ため、急増の理由や経緯も説明しない。なぜ公表事項ではないのかも説明しない。

「公表事項ではない」という対応は、記者の多くが頻繁に体験する。行政庁(政府)の情報は本来は

市民皆のものであって、秘匿してよいのは例外だとの姿勢は伺えない。

タックスヘイブンを笑えない

各国での情報開示の進展に逆行し、日本では公開情報が縮小する傾向すら伺える。2016年、国際調査報道ジャーナリスト連合(ICIJ)が手がけた「パナマ文書」報道プロジェクトはタックスヘイブン(租税回避地)の内部書類を暴露し、各国有力者や周辺者、犯罪組織による秘密の経済活動を明らかにした。タックスヘイブンの問題点は税率の低さより、情報の開示に乏しく経済活動が監視を免れるところにある。ペーパー会社を簡単に作れ、その株主や役員など登記事項を非公表にすることが可能なので、ペーパー会社が実質的に誰に帰属するのかがわからない。いわば匿名法人である。税逃れや資産隠しは、こんな匿名法人を使うから容易になる。タックスヘイブンのうまみの核心はここにある。だから、国際社会が取り組んでいるのは情報開示の推進、つまりプライバシー「過保護」を是正し「法人の真の所有者」の開示をすすめることである。

法人情報の開示が不十分な問題は、タックスヘイブンに限定されない。先進国の中にも透明性が低い国はある。税の公正さを追求する国際市民団体「タックス・ジャスティス・ネットワーク」は毎年、各国の経済活動の情報公開ぶりを数値化した「金融秘密インデックス」を公表し、日本は2018年、60点だった⁶。アメリカ、アイスランドと同点だが、先進国でこれよりも点数が低いのはオランダやスイス、リヒテンシュタインで、それ自体タックスヘイブンとの非難を受けている国々だから、日本は先進国の中では不名誉な地位にある。このインデックスの要素の中には「全ての税務に関する刑事裁判所の判決・評決は無料または安価にネット上で読めるか」「民事裁判所はどうか」という質問があり、日本はいずれも「不明」となっている⁷。だが本当はいずれも「ノー(読めない)」だ。これが正しく反映されれば成績はさらに悪化する。

それどころか、2018年には企業活動の透明さ

をさらに悪化させる動きすらあった。商業登記された法人代表者の住所を、一般閲覧できないようにする動きが経団連主導で出たのである⁸。いわく、個人情報明らかにされ、高額報酬を得ている経営陣らを狙った犯罪の危険があるという。だが法人代表者の住所情報は、法人の背景や法人相互の関係を調べる基礎的な重要情報でもある。パナマ文書の分析では「ある住所に関係がある企業」を抽出するICIJのツールが威力を発揮した。ペーパー会社が現実世界でどの住所と関係を持っているか。「このペーパー会社の所在地は、実は〇〇社の前社長の自宅だ」——といった具合で、巨大企業や犯罪関係者のダミー会社を探ることができる。企業の秘密活動や不正行為を調べるため欠かせない。実は企業経営側にとっても、取引先の素性を調べるため意味が大きいはずである。

だから、代表者住所の閲覧除外の動きには主に消費者団体や弁護士会の一部などから強い反対の声が上がった。「集団的な消費者被害の責任追及は、住所を手掛かりとせざるを得ない」(広島弁護士会)という具合である。取引相手の企業の社長宅に担保が設定されているかどうか、という切実な必要性もあるという⁹。

これを受け改定案はやや後退し、インターネットの登記簿閲覧サービスからは代表者住所が見られなくし、法務局に足を運んで閲覧申請をすれば見られるという形で決着した。全く閲覧できなくなる措置は避けられたとはいえ、情報の流れの大幅な悪化は否めない。そして「当事者の利益」を理由にした公共情報開示の後退が認められる前例がまた生まれたといえる。その当事者の事情に、未検証の「心配」レベルが多分に含まれているにもかかわらずである。

個人情報と「公共」概念

この例に顕著であるが、「個人情報保護」の流れの中で、「個人情報がからむ情報は明らかにしない」傾向が強まっている。調査報道をはじめあらゆる取材現場において、「個人情報なので…」と回答

を拒まれることは日常風景である。

これが権力の問題点を調べ責任を追及する上で重大な壁になる。

政府の施策の検証をはじめ、あらゆる情報の精査には、関係者への聞き取りが欠かせない。例えば森友学園への国有地売却と価格決定の経緯を調べるには、財務省、国土交通省、森友学園の職員らのうち誰が関わっていたか実名を突き止め、本人に当たることが極めて重要となる。

個人情報を排し、匿名化された情報はこうした検証への道をふさいでいる。それらの情報はただ受け止めて「信じる」「学び覚える」対象となる。記者や研究者、社会運動家をはじめ、考え、調べ、行動する民主主義の参加者としての市民にはまったく不十分なものである。

こうした流れの背景に、個人情報とプライバシーの区別が曖昧になっている傾向も感じられる。英語のprivacyは「秘密」のニュアンスが強い一方、日本語カタカナ語の「プライバシー」「プライベート」は「プライベートのメールアドレス」のように使われ、英語ならpersonal(個人の)を用いる領域まで拡張し、その結果「個人の」と「秘密の」が混乱している。

「プライバシー」の反対概念である「パブリック」は、さらに翻訳上の混乱が感じられる。publicはpeopleとも関連が深い言葉で、「人々の」「民の、みんなの」という含意が強くあり、ゆえに「公開の、公表の、誰でも使える、一般に開かれた」という意味になる。public informationは「政府の情報」ではなく「人々みなが使える情報」であり、ものごとを大衆的に検証することをpublic scrutinyという。一方「政府の」というときはofficialである。

ところがこのpublicは日本語では通常「公」「公共」と訳される。公共という日本語にはお堅いニュアンスが強く、政府や自治体、外郭団体などが関与している含意と切り離せない。民間人、一般私人のことを「公共」の中心的意義だと考える人は多くなかろう。この言語上のねじれが、「公文書(public documents)は誰のものか」をわかりにくくしている。

パブリックという概念は、日本語文化圏内におい

て、かくも希薄である。「政府の情報を開示し、市民が検証し、政府に説明を求める」という営為はしかし、パブリックと民主主義の概念において一本につながった筋となっている。これを日本で肌感覚の理解につなげるには、この概念を社会全体で論じ、育てていくことが必要であろう。■

《注》

- 1 「ほんとうの裁判公開プロジェクト」に対する江川の説明による。
- 2 東京地方検察庁検察官の平成 29 年 8 月 21 日付「閲覧不許可通知書」による。

- 3 東京地裁平成 29 年（む）第 83309 号事件決定。
- 4 情報公開・個人情報保護審査会平成 29 年度（行情）答申第 266 号及び同第 267 号。
- 5 共同通信 2019 年 5 月 12 日配信記事「入管による家族分離急増 外国人親拘束、子は児相に」。
- 6 <https://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2018-results>
- 7 <https://www.financialsecrecyindex.com/database/Japan.xml>
- 8 共同通信 2018 年 8 月 24 日配信記事「社長の住所、閲覧制限検討 登記事項証明書で法制審 反対意見も多く」。
- 9 『会社法制（企業統治等関係）の見直しに関する中間試案』に対して寄せられた意見の概要」<http://www.moj.go.jp/content/001263834.pdf>



公文書の“保存”と“公開”の両立を求めて

井上 正也

成蹊大学法学部教授

抜本改革なき再発防止策

近年、公文書管理をめぐる相次ぐ不祥事が耳目を集めている。南スーダンPKO日報問題は、廃棄されたはずの日報が省内に現存しており、発覚を恐れた自衛隊上層部が証拠隠蔽を指示したことから、最終的に防衛大臣の辞任にまで発展した。また森友問題は、首相夫人の国有地売却への関与をめぐる、財務省が交渉過程を記した文書の存在に関して虚偽説明を行い、さらに売買をめぐる決済文書の内容を書き換えて国会に提出したことが大きなスキャンダルへと発展した。

これらの不祥事は、公文書管理法の制定から10年が経過して、公文書管理のあり方を改めて問うことになった。怪我の功名であったのは、これらの事件を通じて、公文書管理の重要性が改めて世論に注目された点である。公文書管理問題が時の政権を窮地に陥れるなど20年前にはとても考えられなかったことであろう。

いのうえ まさや

神戸大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士（政治学）。専門は日本政治外交史。神戸大学大学院法学研究科専任講師、香川大学法学部准教授を経て現職。

著書に『日中国交正常化の政治史』（名古屋大学出版会、サントリー学芸賞・吉田茂賞受賞）、『戦後日本のアジア外交』（共著、ミネルヴァ書房、国際開発研究大来賞受賞）など。

とはいえ、残された課題は山積している。今回の不祥事を踏まえて、政府がとった再発防止策は、特定機密の監視を行う独立公文書管理監に文書管理状況をチェックさせ、公文書監察室を新設するというものであった。また公文書の重要性に対する職員の意識改革を促し、監視体制を強めて文書管理の改善を図る方針も示された（『朝日新聞』2018年7月21日）。

しかし、これらの再発防止策は問題の抜本的解決を導くのであろうか。瀬畑源氏も指摘するように、今回の防止策は、森友問題における文書改竄の責任を、組織ではなく官僚個人に負わせるものであった。すなわち、文書改竄の背景にあった制度や組織風土の問題には手をつけず、規制や罰則強化を通じて、官僚個人に負担と責任を負わせて収束を図ったのである（瀬端 2019）。

実のところ、公文書管理制度をめぐる問題のボトルネックは霞ヶ関の慢性的な人員不足である。行政の拡大に伴って公文書数も増大し、公文書管理問題への関心が高まっているにも関わらず、国家公務員の総定員が法律によってしばられているため、文書管理を行う部局には十分な人員が割かれてこなかった。前述した公文書監察室についても、当初は省庁横断で文書管理を監視するポストの新設が検討されていたが、組織の肥大化を懸念する声もあり、結局は既存の独立公文書管理監が担うことになったという（『朝日新聞』2018年7月21日）。

しかし、人員増なしに規制や罰則だけを強化して

も適切な公文書管理が行われるかは疑問である。なぜなら、官僚が公文書の定義を狭く解釈することによって、記録を公文書として残さないなどといった抜け道をとれるためである。もちろん、新たに発足した公文書監察室は、こうした事態を回避すべく、全省庁を対象に文書作成や保存の仕方が規則に則っているかの確認を開始している。だが、上に政策あれば下に対策ありである。強力な権限をもった「公文書管理庁」の発足や文書管理に携わる人員の増員など抜本的改革が図られない限り、抜け道的な対策が繰り返されるのではなかろうか（『朝日新聞』2018年9月5日）。

情報公開法をめぐる混乱と 公文書管理法制定へ動き

公文書管理法の制定までは長い道のりであった。筆者が専門とする日本外交史分野に引きつけて論じると、情報公開法が施行される以前の2000年代初頭までの戦後の日本外交史研究は、日米関係はおろか日中関係や日韓関係についても、米国や英国の公文書館に保存されている外交文書に頼る他なかった。自国の外交を研究するために、遠い他国の外交文書を見る必要があったのである。

もともと、他官庁に比べれば外務省は情報公開に消極的であったわけではない。戦後期の外交文書に関しては、1976年から原則30年が経過した文書を公開する「外交記録公開」が開始され、第1回から第21回（2008年12月）まで約12,000ファイルが公開されている。だが、開示された記録は今日のそれと比べれば質量共に乏しく、しかも日米安保条約など重要な外交交渉のファイルはほとんど含まれていなかった（井上 2017）。

積極的であった外務省からしてこの状況であるから後は推して知るべしであろう。大蔵省（財務省）や通商産業省になると史料の公開状況はより深刻であった。『昭和財政史』や『通商産業政策史』などを編纂するために用いられた史料を除けば、一次史料にはほとんどアクセス不可能であり、外部に流出した内部参考用の口述記録に頼るほかない有様

であった。

こうした霞ヶ関の閉鎖的な体質は世論から批判的となってきた。とりわけ、マスメディアは「知る権利」を掲げて、国際的な潮流に合わせた情報公開の拡充を求めてきた。こうした批判もあって、公文書を取り巻く状況は、21世紀に入ると変化を迎える。まず、1990年代から進められた行政改革の流れのなかで、2001年4月に情報公開法が施行された。各省庁に保管されていた行政文書への開示請求を行うことで、これまでアクセス不能であった公文書を入手することが可能になったのである。

しかし、公文書管理法に先だって情報公開法が制定されたことは大きな問題を引き起こした。公文書管理は依然として各省庁の手に委ねられていたために、情報公開請求が行われても「不存在」とされる事例が少なくなかった（岡本 2012）。さらに当時は文書廃棄に対する罰則が存在しなかった。そのため、情報公開法施行前に各省庁が史料の廃棄を行ったり、ファイル名を意図的に書き換えて情報公開請求を困難にしたりする例が見られたという。

実際、2009年に民主党政権下で、日米関係における「密約」問題の調査が行われた際、本来、外務省で保管されているべき重要文書が行方不明になっている点が問題となった。省内に設けられた「外交文書の欠落問題に関する調査委員会」が調査を行った結果、情報公開法施行前に組織的に文書整理が行われ、課室単位で組織的に用いられていない文書、決裁未了の文書、草稿段階の文書、重複文書等、相当量の文書が廃棄されていたことが判明した。こうした組織的な文書整理は手続きに則ったものであったとはいえ、調査委員会は、情報公開法施行前の極めて短期間に、本来の業務と並行して行われた整理作業の中で、不用意な文書廃棄が行われた結果、いわゆる「密約」関連文書を含む重要文書が失われた可能性を排除できないと結論づけている（外務省 2010）。

情報公開法によって新たに生じた課題は、何が公文書にあたるのかという定義の問題である。情報公開法施行後、各省庁の有する行政文書は、国民の開示請求に応じて原則的には公開する必要が

生じた。そのため、それまで各省庁で個別に管理されていた文書管理を改めて統一的なルールで運用するための公文書管理法の制定が求められるようになったのである(瀬畑 2019)。

この公文書管理法の制定を積極的に後押ししたのは福田康夫元首相である。小泉政権の内閣官房長官であった福田氏は、2003年に「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」を立ち上げ、その後も国会議員に呼びかけて「公文書館推進議員懇談会」を結成するなど公文書問題について精力的に活動した。そして、2007年9月に福田康夫政権が発足すると、ただちに議員懇談会に提言を出すように働きかけ、さらに関係省庁連絡会議も設置し、公文書管理法の制定に向けた大枠の流れを作った。この頃、年金記録問題、C型肝炎感染者リスト放置問題、海上自衛官の航泊日誌の誤廃棄問題など公文書の不適切管理を原因とする不祥事が相次いだことも政治的に大きな後押しとなった(瀬畑 2011)。

かくして、2009年7月に公文書管理法は公布され、準備期間を経た後、2011年4月から施行された。同法はこれまで各省庁がばらばらに行っていた公文書管理について、全省統一的な規定を設け、レコード・スケジュールを一元的に管理するなど先進国でも例を見ない厳格な管理規定が定められた。なお、外務省ではこれに先立つ2009年2月、これまでの「外交記録公開」に代えて、新たに「要公開準備制度」を導入している。作成から30年が経過した外交文書を外交史料館に順次移管し、利用者から請求を受けたファイルを審査した後に一般公開する制度である。公文書管理法の施行後は、これらの外交史料館に移管された外交記録が「特定歴史公文書」に指定されている(高橋 2014)。

広がる公文書の「不作成」

以上に見るように、情報公開法から公文書管理法の制定に至る歴史は、国民の「知る権利」の拡大のプロセスであり、公文書管理の理念は、平成期の行政改革と歩調を合わせながら着実に国民の間に

浸透してきた。

しかしながら、公文書管理法の制定から10年が経過して、前述した様々な運用上の問題も浮き彫りになっている。これらの問題を踏まえて筆者が懸念しているのは、公文書の“保存”と“公開”をいかに両立させるかという問題である。松岡資明氏も指摘しているように、情報公開法と公文書管理法は、国民の「知る権利」を確保するための両輪である(松岡 2011)。情報公開法が国民の「知る権利」を直接的に担保するものであるとすれば、公文書管理法はこの情報公開法を裏書きし、国民の共有財産ともいえる公文書を適切に保存するという役割を担っている。

だが、これらの二つの法律は重点が異なっていることも事実である。情報公開法は、国の行政機関が保有する資料の“公開”を目的とした法律であり、現在進行形で政府が行っている業務を国民が監視するという民主的統制に主眼が置かれている。これに対して、公文書管理法は、行政機関における意思決定に至る政策過程を合理的に検証できるように各官庁が作成した公文書を適切に“保存”することを目指した法律である。

これらの二つの法律は、広義においては国民の「知る権利」を確保するために不可欠であるが、一方で公文書の“保存”と“公開”はトレードオフの関係になることもある。行政における政策決定の過程をありのままに記録すれば、“公開”には一定の制限を課さざるを得ない。物事の性質上、直ちに公開しては行政に支障を及ぼし、公益を損ねることになりかねないからである。他方、あらゆる公文書が近い将来に公開されるという前提に立てば、官僚たちは自らを守るために機微な内容を公文書に残さなくなり、公文書の“保存”という観点からは大きな支障をきたす結果になろう。

近年の公文書管理をめぐる問題は、後者の問題が顕在化してきているように見える。例えば、公文書管理のガイドラインでは、他省庁や民間企業との協議内容を議事録に残す際は、原則として相手に内容を確認することとされている。これによって、議事録はありのままの記録ではなく、互いに都合の悪

い発言部分は削られる可能性が高まった。

さらに機微に触れる内容を協議記録に残さない措置もとられている。経済産業省は、省内外で行われた打ち合わせや折衝の記録については、個別発言まで書く必要はないという方針を内部文書で示したという（『朝日新聞』2018年09月04日）。一方、内閣官房長官は、首相が省庁幹部と面談した際の記録は、官邸では作成せずに、政策を所管する省庁が作成するとしている。両者の主張を合わせて見ると、首相との省庁幹部との詳細な面談記録は残さないと言っているに等しい（『朝日新聞』2019年6月4日）。協議内容が記録として残り、それが情報公開で開示されることを恐れて、政策決定のプロセスが分かる公文書を最初から作成しないという公文書管理法の趣旨から逸脱した方針がとられているのである。このままでは将来、公文書が公開されても、政策決定の検証がほとんど不可能であることは目に見えている。

こうした省庁の対応を官僚機構の変わらぬ秘密体質として批判することはたやすい。しかし、規制の強化や研修を行って官僚のモラル向上に期待するだけでは根本的な状況の改善は見込めないであろう。前述したように、公文書管理組織に強力な権限を与えたり、公文書管理を担当する人員を強化したりするなどの抜本的な改善策が必要なのではなからうか。

また官邸主導が強まり政官関係のバランスが大きく変化した昨今、官僚が作成した公文書が当面

の公開を免れ、作成者も保護される枠組みも必要であろう。情報公開法の意義を否定するわけではないが、公文書管理法が本来目指したのは、作成された公文書が、30年などの一定期間を経た後に公開され、国民の検証を可能にすることであつたはずである。政治的な機微な内容を含んだ文書が、作成から間もなく政局的思惑から暴露され、作成した官僚個人が責任を問われるようでは、官僚を萎縮させるだけであろう。現在起こっているのは公文書管理制度の建前を維持するために、逆に公文書が作成されないという本末転倒の事態である。我々は公文書管理のために何が必要かを冷静に判断する必要がある。公文書を適正に管理することが、官僚たちの身を守り、ひいては彼らにとって利益になると認識されるようになれば、自ずと適切な公文書管理が行われるようになるはずである。■

《参考文献》

- 井上正也（2017）「外交文書公開の現状と課題」『歴史学研究』960号
- 岡本信一（2012）「公文書管理法の制定の意義と施行後の課題について」『アーカイブズ』48号
- 外務省（2010）「外交文書の欠落問題に関する調査委員会調査報告書」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pdfs/ketsuraku_hokokusyo.pdf: 2019/6/17）
- 瀬畑源（2011）『公文書をつかう』青弓社
- （2019）『公文書管理と民主主義』岩波書店
- 高橋和宏（2014）「外交記録公開の現状と課題」（<https://sites.google.com/view/databasejdh/home>: 2019/6/17）
- 松岡資明（2011）『アーカイブズが社会を変える』平凡社



政治主導に対応した 情報公開とアカウンタビリティ

南 彰

新聞労連委員長

日本においては、平成の30年あまりを通じて、「政治主導」「官邸主導」という意思決定の仕組みづくりを進めてきたが、意思決定に伴う国民に対するアカウンタビリティを担保する改革が遅れている。権力者にとって都合の悪い公文書は改ざん・破棄されるという異常な事態まで起きている。監視するメディア側の意識改革を含めて、アカウンタビリティの仕組み作りが急務だ。

消された報告書

「この報告書はもうないわけですから。なくなっているわけですから」

2019年6月12日。自民党の森山裕国会対策委員長は、野党が求める予算委員会での集中審議を拒否する理由を記者団に説明するなかで、金融庁の審議会のワーキンググループがまとめた報告書をなきものにした。

みなみ あきら

1979年神奈川県生まれ。2002年に朝日新聞社入社。仙台総局、千葉総局を経て、2008年から東京政治部・大阪社会部で政治取材を担当。2018年9月から新聞労連に出身し、中央執行委員長を務める。マスコミ関連労組の集まりである「日本マスコミ文化情報労組会議」の議長も兼ねている。

著書に『報道事変』（朝日新書）。共著に『安倍政治100のファクトチェック』（集英社新書）『ルポ・橋下徹』『権力の背信—森友・加計学園問題スクープの現場』（朝日新聞出版）など。

存在すら否定された報告書は、同年6月3日に公表されたばかりの「高齢社会における資産形成・管理」だ。今の高齢夫婦世帯は平均で、毎月の支出と年金などの収入の差額5万円を資産の取り崩しで賄っており、30年で2千万円が必要になることが記されていた。21人の有識者が委員となり、9ヵ月間に計12回議論を重ねてまとめられたもので、事務局を務める金融庁のほか、財務省や厚生労働省、国土交通省、消費者庁、日本銀行もオブザーバーとして議論に参加していた。

ところが、公表後に「(公的年金が)『100年安心』がウソだったことだ。自分で2千万円をためるとはどういうことか」などと野党から批判の声があがると、「政府の政策と全然違うから」という理由で、政府は受け取らないと表明した。

『2000万円不足する』という試算は、厚生労働省が金融庁のワーキンググループに示していた。同様の記述は2月の厚労省の社会保障審議会の資料にも明記されている。政府見解ではないと強調しているが、整合性は」

政府のスポークスマン、菅義偉官房長官は翌13日の記者会見で追及を受けたが、こう突っぱねた。

「厚労省から家計調査の平均値として、高齢者世帯の収支差額が5万5000円となっているとの説明を行ったことは事実であります。しかし、報告書に盛り込まれた30年で約2000万円の金融資産の取り崩しが必要というのは、このワーキンググループ独自の意見」

こうしたワーキンググループの報告書で浮かび上がった老後の生活資金を支える公的年金の現状を把握するうえで重要なのが、年金の給付水準の長期的な見通しを示す財政検証だ。前回（2014年）は6月初めに公表されていた。7月に予定されている参院選の前に議論の前提となるデータが示されるのか問われたが、安倍晋三首相は「政治的に出す、出さないということではなく、厚労省でしっかり作業が進められている」（6月10日参院決算委員会）と公表時期に言質を与えなかった。

6月14日の衆院財務金融委員会に出席した金融庁の企画市場局長は、政治が決めた方針に従って報告書の打ち消しと謝罪に徹した。

「高齢者のライフスタイルはさまざまだ。意味のない数字を掲げ、ミスリードをした」

「世間に著しい誤解や不安を与えた。配慮を欠いた対応でこのような事態を招いたことを反省し、深くおわび申し上げます」

政治的に狭まる公文書

いま、役人にとって意思決定プロセスを文書に残すことがリスクになっている。

加計学園問題がその典型だった。

安倍首相の友人が理事長を務める学校法人の獣医学部新設をめぐる、「総理のご意向」などと記された文部科学省の文書の存在が2017年5月に報じられたが、菅官房長官は「怪文書のようなもの」と否定した。前川喜平・元文部科学事務次官や現役官僚の告発が相次ぐなか、政府は1ヵ月後にようやく存在を認めたが、同年7月4日に松野博一文部科学相（当時）が行った戸谷一夫・事務次官（同）ら関係者に対する処分理由は驚くべきものだった。

「文書の取扱いに関わる事務が総体として曖昧であったということに関して、事務管理の責任者である3名に関して嚴重注意をした。（中略）これまで個人の備忘録的な文書の取り扱い、また行政文書として共有すべき取り扱い等が明確に規定されていない部分があるということに対して、事務管

理に対しての注意をしたという趣旨でございます」

「まず、作成者個人の意識として、ヒアリングを通して個人の備忘録的なメモとして作成したということもございました。行政文書であるかどうかということに関しては、個々精査が必要であるというふうに思いますが、本来、個人メモとして保管している、また使用すべきものが、共有ファイルに入れたことによって共有ということになったということもあるかと思えます。それらの運用の線引きを明確に、今後していかなければならないという趣旨でございます。（中略）共有フォルダに入れるべき文書、また個人として、使用する文書等々に関して、明確にしていきたいと思います」と（同月7日の記者会見）

責任は文書をすぐに開示しなかったことではない。共有フォルダやメールで共有していた一連の文書が「個人メモ」と位置づけられ、その保管方法が不適切と見なされたのである。

情報公開法や公文書管理法では、「行政文書」の定義を「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、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」と定めている。本来は、「組織内での共有」など利用のされ方によって「行政文書」であるか否かを判断するものであり、作成した当事者の認識が「個人メモ」であるか否かを問うものではない。松野氏が示した処分理由は、利用のされ方を無視し、作成者側の認識を持って、「個人メモ」と位置づけることができるという組織的な指示をしたに等しい。情報公開請求の対象から外すことができる。情報公開法を骨抜きにする極めて危険な内容だった。

加計学園問題をめぐっては、いったん開示された文書が非開示になることも起きた。

愛媛県今治市が国家戦略特区に申請する直前の2015年4月2日、市職員らが官邸を訪問した際の記録だ。1年がかりの報道機関や野党の追及によって、柳瀬唯夫首相秘書官（当時）が加計学園、愛媛県、今治市の担当者と面会し、獣医学部新設に関してやりとりしていたことを認める端緒になった文書だ。

今治市は2016年11月、市民が情報公開請求したときは、特区担当の市職員が首相官邸を訪問した出張記録や、開学時期の方針が公表される3ヵ月前の2016年8月に市が作成した「2018年4月開学」とするスケジュール表などを一部黒塗りで開示していた。

ところが、官邸が加計学園を前提にした検討にかかわっていたことを裏付ける資料として、野党議員がこの開示文書を元に2017年の通常国会で政府を追及するようになると、態度を一変。東京新聞が2017年6月21日に今治市に情報公開請求をしたところ、9件を全面非開示としてきた。

今治市は非開示の理由について、東京新聞の取材に次のように説明したという。

「国家戦略特区の事業を進める上で、率直な意見交換が不当に害される恐れがあり、今後の事業の適正な執行に支障が生じる」

「国家戦略特区の事業は、関係機関との綿密な協議・調整があつて執行できるものなので、事業の方針決定に至る途中段階にある情報を公開することで、関係機関の協力や信頼関係を著しく損なう恐れがある」(2017年7月15日付東京新聞朝刊)

今治市は、「国の関与」を否定しているが、「関係機関の協力や信頼関係」が情報公開の要件に加えられてしまったのである。

安倍政権は2017年12月、公文書管理の基準となるガイドラインを見直した。

新しいガイドラインでは、加計学園問題で文部科学省と首相官邸の言い分が対立したことを念頭に、他省庁や民間企業との協議内容を議事録に残す際は、原則として相手に内容を確認することになった。内閣人事局ができて、官邸による人事権掌握が強まるなか、軋轢を生むだけで、同意を得られる見通しのない記載をすることは官僚にとってリスクでしかない。「総理のご意向」などと書かれた文書が公文書として作られる可能性は極めて低くなり、政策決定プロセスの検証は難しくなるだろう。

骨抜きはさらに進む。

経産省は2018年夏、省内や省外での打ち合わせや折衝などについて、「『記録』は、『いつ、誰と、

何の打合せ』かが分かればよく」と位置づけ、続けて「議事録のように、個別の発言まで記録する必要はない」と明記した内部文書を同省の会議で配った。公文書管理法や同法に基づく「行政文書の管理に関するガイドライン」の趣旨や規定から離れており、識者からは「職員は個別の発言は『書くな』という指示だと受け止めるだろう」という懸念が示された。

一連の政府対応は、政府の政策決定プロセスの透明化をはかる方向ではなく、政府の都合に反する情報や文書が外に出ないように、政治的に狭める方向に進んでいったのである。

公平・中立な説明を担保する 仕組み作りを

森友学園問題をめぐり、2018年3月、財務省内で公文書の改ざんや隠蔽が行われていたことが発覚しても、説明責任の強化という方向での見直しの動きは乏しい。

首相時代に初めて公文書管理担当大臣を置き、公文書管理法をつくる旗振り役を務めた福田康夫元首相は公文書を残す重要性をインタビューでこう語っている。

「公文書の管理で行政への不当な政治の要求や圧力も排除できるんです。公務員が『違うんじゃないですか』『記録に残りますよ』と言う。そうすれば政治家だってむちゃなことは言えませんよ」(2018年6月9日付の朝日新聞)

適切に公文書を管理していくことによって、行政内部の規範を高め、国内外の政府に対する信頼を高めていこうという哲学があつた。福田政権のときには、公文書管理担当相が各省庁の文書管理の実態を直接確かめ、規範づくりを進めていった。ところが、安倍政権の公文書管理担当相は、首相が議長を務める国家戦略特区の担当相を兼ねていることが多い。加計学園問題では、文部科学省や自治体側から文書が出ても、公文書管理担当相が所管している内閣府からは開示されないということが相次いだ。担当相が自ら、公文書管理の規範を崩し

ていったのである。こうした利益相反を疑われる人事は解消し、公文書管理担当相の独立性を確保しなければならない。

公文書管理法は適切に運用されれば、人事権の掌握などによって官邸の政治権限が強大化するなか、事実に基づいたアカウントビリティによって、行政機構が公平・中立な行政を担保していくための重要なツールになる。

また、官邸主導の政治が強まるなか、事実関係に関する官僚の国会答弁の公正性を担保することも重要だ。現在は、議院証言法に基づく証人喚問以外の日常的な国会質問に対する答弁では、たとえ意図的に誤った答弁をしていたとしても、「お詫びして訂正します」などと謝罪や撤回をすれば許されてしまう。官僚が事実に反する答弁を強いられることがないように防波堤を設ける意味でも、例えば、大蔵省接待汚職を受けて1999年に制定された国家公務員倫理法を活用し、国会における官僚の「虚偽答弁」を「国家公務員倫理規定違反」として禁止するような仕組みが必要だ。

メディア改革の必要性

30年あまり続いた平成の政治・行政改革のなかで、官邸への権限集中が進められた。「省あつて国なし」と揶揄された縦割り行政の弊害を解消するために与野党を超えて推進してきたが、権限を集中させた官邸のアカウントビリティをきちんと担保してこなかった。

アメリカでは、ニクソン大統領のウォーターゲート事件以降、ホワイトハウスの入館記録などが厳密に取られ、情報公開の対象となっている。メールでのやりとりも保存対象で、ヒラリー・クリントン国務長官(当時)が、私用メールを使っていたことが大統領選で問題になるほど、事後検証の仕組みが充実している。

一方、日本では、官邸の入館記録は「膨大な個人情報」を管理することは困難で、遅滞なく廃棄する「取り扱い」と主張し、国会議員が提出を求めても出てこない。実際には首相と官房長官の詳細な日程

が書かれたペーパーが官邸内でやりとりされているが、首相の面会記録という基本的な資料さえ、公文書として開示されず、報道機関の「総理番」と呼ばれる記者たちがつくった首相動静が公式記録の代わりになっている。しかも、首相執務室の前まで立ち入ることができた旧官邸から取材環境は様変わりし、動静の確認は難しくなっている。

政府のアカウントビリティを高めるうえで、メディアからのプレッシャーが大切だ。

ところが、官邸でさまざまな意思決定を進め、スタッフの数も膨らんでいるにもかかわらず、日常的な公の取材機会は、平日に2回行われている官房長官の記者会見だけだ。首相に対する日常的なぶら下がり質問の機会は、民主党政権だった2011年3月以降、途絶えている。しかも、官房長官の記者会見においては、政府にとって都合の悪い一部記者に対する質問制限・妨害まで行われている。政府のプロパガンダを防ぐための基本動作である「質問」すら自由にできない状況になっているのである。

これまで新聞・テレビなどの既存メディアは、夜回り・朝回りに象徴される「オフレコ」の取材で積み上げた独自情報を競い合うなかで、政府の意思決定プロセスに迫ってきた。各報道機関は、官邸記者クラブの記者の人数を増やして肥大化する官邸に迫ろうとしているが、説明側が実名で責任を問われないオフレコは、情報操作やメディア選別にさらされやすい。また、かつてのようにメディアが情報の出口をほぼ独占していたときとは異なり、政権幹部もSNSなどを使って報道内容を簡単に覆せるようになった。メディアの信頼を脅かし、従来型の取材手法には限界が生じてきている。

全国86の新聞・通信社の労働組合が加盟する新聞労連では、2019年1月24日の臨時大会で決めた運動方針に、次のような一節を掲げた。

「これまで、夜回り・朝回りなどのオフレコ取材を積み上げる取材手法が重視されてきました。その有用性は変わりませんが、取材先の意識の変化や長時間労働への規制強化などにさらされています。いまこそ、私たちはジャーナリストの横の連帯を強化し、為政者のメディア選別にさらされないことがない

『公の取材機会』である記者会見などの充実・強化に努め、公文書公開の充実に向けた取り組みを強化しましょう。メディアの長時間労働の背景には、日本の公的機関の情報開示に消極的な姿勢もあるのです」

一強化した政治権力からいかに正しい情報を

日常的に引き出す仕組みをつくっていくか。誰もがアクセスできる公文書や記者会見の充実に、メディアが市民と一緒にになって取り組むことが、政府のアカウントビリティを高めるうえで急務になっている。■



イギリス国立公文書館と情報公開

山本 健

西南学院大学法学部教授

ロンドンの西の郊外、テムズ川のすぐ近くに背は高くないが、かなり大きなクリーム色の建物がある。イギリス国立公文書館 (The National Archives) である。最寄り駅は、地下鉄ディストリクト・ラインのキュー・ガーデンズ駅。駅名が示すように、世界で最も有名な植物園で世界遺産にも登録されているキュー・ガーデンズ (王立植物園) が近くにある。公文書館は駅を挟んでキュー・ガーデンズの反対側にあるが、駅から徒歩15分ほどで着く。

イギリスでは、この公文書館に中央政府の官公庁 (および主要裁判所) の公文書が全て集められている。以前この公文書館はロンドンの中心部にあった。しかし手狭になったため、1977年に現在の場所に移転した。名称も以前はPublic Records Officeであり、我々はよくPRO (ピー・アール・オー) と呼んでいた。だが2003年にThe National Archivesに変更され現在に至る。ここには1000

年以上前の文書も保存され、全長150キロメートル弱の棚に、膨大な量の歴史文書が保存されているという。身元を証明し、利用カードを作成すれば、全ての人が国内外を問わず、所蔵されているこれらの公文書にアクセスすることができる。この小論では、おそらく世界最良の公文書館の一つであるイギリス国立公文書館を紹介しつつ、一歴史家として公文書館を利用する利用者の立場からイギリスの情報公開について述べていきたい。

史料の開示状況

イギリスの公文書の開示状況は非常に良い。むしろ、開示されている史料の全貌を一歴史家が知ることが極めて難しい。しかし、イギリスの公文書館を利用している歴史研究者が口を揃えて言うのだから間違いはないだろう。フランスやドイツの公文書館を利用したこともある自分の経験からも、イギリスの公文書館は極めて充実している。それは、開示されている資料のカタログを見ることで、その充実ぶりを推し量ることが可能である。史料の整理の仕方や、そもそもの公文書の作成の仕方などが異なるため一概には比較できないかもしれないが、イギリスの公文書館に慣れてからフランスやドイツの公文書館を訪れると、やはり史料のカタログの時点で見劣りする感じがあり、実際、同じテーマで異なる公文書館の史料を収集しても、イギリスで集められる史料の量は圧倒的に多くなる。

やまもと たけし

ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) 国際関係史学部博士課程修了。Ph.D. (国際関係史 International History)。専門分野は、ヨーロッパ国際関係史。西南学院大学法学部教授。

著書に『同盟外交の力学—ヨーロッパ・デタントの国際政治史 1968-1973』(勁草書房、2010年)、『戦後アジア・ヨーロッパ関係史—冷戦・脱植民地化・地域主義』(共著、慶應義塾大学出版会、2015年)、『欧州統合史 二つの世界大戦からブレグジットまで』(共著、ミネルヴァ書房、2019年) など。

イギリスでは現在、文書の開示は「20年ルール」が適用されている。全ての公文書は、20年が経過したら原則として公開するというルールである。かつては「30年ルール」であり、日本を含む多くの先進国では「30年ルール」が適用されているが、イギリスは近年「20年ルール」に短縮した。むろん、機密保持やプライバシーなどの観点から、様々な例外規定が設けられている。マンパワーの問題もあり、実際にはあらゆる史料が20年経ったら開示されているわけではないが、現代史(国際関係)を専門とする私自身の利用実感からして、20～30年以上前の文書はかなり見られるようになってきている。どの史料が最も重要であるかは、歴史家や研究テーマによって全く異なってくるが、それでも一般論として非常に重要であるといつてよい首相官邸の公文書(PREMシリーズ)を一例に挙げれば、2018年12月の時点で、1994年までの史料が閲覧可能となっている。ちょうど、ジョン・メージャー(John Major)首相の時代の史料である。

やや詳しくなるが、史料の開示のされ方を、このPREMを例にもう少し説明しておこう。史料は、テーマ毎にファイル化されている。大項目と個別項目に分かれており、大項目では、例えば‘United States’とか‘Security’などといった項目がある。さらに、‘United States’という項目の中で、「訪米」だとか、「アメリカ経済」といった個別項目毎のファイルになっている。一つのファイルの大きさは基本的に同じなので、大きな問題で文書の数が増えれば、パート1からパート5といった具合になる。各ファイルは、アーキビストによって史料が日付順に整理されている。それゆえ、ファイル毎に何年何月何日から何年何月何日までの史料が含まれているかがはっきりしている。その結果、例えばNATOの閣僚会議のファイルが、1990年6月1日から1993年6月10日までの文書を含んでいた場合、そのファイルは最後の日付の1993年6月10日の文書を開示すべき年が来て初めて開示されることになる。

なぜこのような細かな話を書いているのかというと、イギリスの公文書館では、少なくともPREMシ

リーズに関していえば、開示すべき文書を原則全て開示していることが良く分かるからである。「20年ルール」の時代になり少しパターンが変化したようであるが、「30年ルール」の時代を例にとって説明したい。PREMファイルは、そのファイルの最後の文書が30年経ったら、それらを原則として一齐に開示してきた。全てのファイルにはファイル番号が振ってあるが、それらは大項目のアルファベット順に並んでいる。カタログを見ると、例えば2013年に開示されたものは、大項目‘Aerospace’から始まり、‘Zimbabwe’で終わっている。ちなみに最後のジンバブエのファイルの個別項目は「国内状況」のパート3で、1982年12月1日から1983年10月28日までの文書が含まれている(文書番号、PREM 19/1154)。ちょうど30年経って2013年に開示されたことが良く分かる。むろん、カタログ上にあるだけで、機密保持等の理由で閲覧できないファイルはいくつもある。それでも、30年経って開示すべきファイルを大項目でアルファベット順に並べてカタログに載せていることから、カタログを一通り見ると、首相官邸の公文書の全体像がわかるようになっていくのである(ただし他の官公庁の史料群の開示の仕方が全て同じというわけではない)。

非開示のファイルも含め、カタログ上で全体像がわかるというのは、情報公開という観点からすれば、透明度の高さを示しており非常に重要なことであると思われる。現在未公開の史料が何かわかり、またその史料の開示請求をすることも可能になるからである。全体像がわからなければ、何を開示請求すればよいかもわからないだろう。付言すれば、全体像がわかるというのは、歴史研究者にとっても大いにメリットがある。いうまでもなく、首相官邸はイギリス政府の中核機関である。その公文書ファイルは首相官邸で作成された文書と、各官公庁から届いた最重要公文書が詰まっている。それゆえ、例えば1980年代前半という時期に焦点を合わせてカタログを一通りざっと見てみると、その時期のイギリス内外において何が重要問題であったのかわかるのである。

どの文書を保存し開示すべきとしているのか

については、公文書館の利用者側からはわからない部分も少なくない。しかし例えば、閣議の議事録や閣議での議論の土台となる官僚が作成した文書、あるいは首脳会談などの準備のために作成されたブリーフィング・ペーパーなどには、そのヘッダーに“THIS DOCUMENT IS THE PROPERTY OF HER BRITANNIC MAJESTY'S GOVERNMENT”（この文書はイギリス政府の所有物である）と書かれているのが目を引く。この文言が示唆しているのは、公文書は国家の財産であるから廃棄してはならないという意識である。公文書は文字通り公けのものであり私物ではないのだから、政治家や官僚の都合でなかったものにしてはならないという姿勢がはっきりと見て取れる。公文書館にはありとあらゆる種類の史料が保存されており、上記のようなヘッダーがついているものは、むろんほんの一部である。とはいえ、公文書を国家（あるいは国民）の財産であると規定し、それを保存するという姿勢は、情報を開示するという問題と合わせて重視されなければならない。

また実際の史料を見てみると、官僚文化の問題にも気づかされる。とりわけ私が良く閲覧する外務省の文書を読んでいると、文字で記録を残すという文化が背景にあることがわかる。同じ文書が外務省内の異なる部局や在外公館のファイルに保存されていることが非常に多く、外務官僚が文書を頻繁に作成し、文書ベースで各部署と情報を共有し、議論し、コンセンサスを形成しようとしている姿が史料から浮かび上がってくる。イギリス政府内で、他の省庁が同じような文化を共有しているかはわからない。しかし、例えばフランス外務省は、イギリス外務省と比べるとそれほど多く文書を作らないようだし、外務省内の部局を超えた情報共有もそれほど密ではないらしい。情報公開という観点からいえば、そもそも開示すべき情報が文書として残されていないければ、開示のしようがないということになる。むろん全ての情報を文書化するのは不可能であるし、文書化するかが文化の問題であるとすれば、一朝一夕に変わるものでもないだろう。しかしながら、イギリスの公文書館から見えてくるのは、情報が文書に

され、その文書が破棄されず国家・国民の財産として保存され、比較的高い透明性を持って、かなりの量の史料が称賛すべきペースでコンスタントに開示されているという情報公開の姿である。

公文書館の利便性

このように、イギリスの情報公開のレベルは非常に高いとあって良いと思われるが、同時に特筆すべきは公文書館の利便性の高さであろう。イギリス国立公文書館は非常にシステムティックで、ユーザーフレンドリーである。まず何より、史料のカタログがオンラインで公開されており、検索エンジンがしっかりしている点が利用者にとっては非常にありがたい。かつては紙のカタログが公文書館の中にあり、直接公文書館に行き、まずそのカタログを見て史料をオーダーしていた。しかし今では、事前にかなりオンライン・カタログで調査してから史料を見ることが出来、効率が非常によくなった。むろん、大量の史料の中から自分が見たい史料を見つけるのは常に容易ではない。ある程度慣れも必要でもあろう。それでも検索エンジンが充実していることから、かなり史料を見つけやすくなったとあって良い。思わぬ発見がある事も少なくない。国立公文書館にはなく、大学図書館などが所蔵している個人文書なども同じ検索エンジンで所在を知ることができる。情報公開という観点からすると、オンライン・カタログの情報から何が開示されており、何が非開示なのかもわかるようになってきている。さらに、オンライン上で非開示の文書の情報公開請求ができるようになってきているのである。

史料のオーダーもオンラインで行う。史料館には多くのパソコン端末があり、そこから一度に3つまでオーダーできる。その3つが届いたら、次の3つをまたオーダーできる。届いた史料は、一人一人に割り当てられた史料置き場にキープしておける。史料館の混み具合に左右されるが、オーダーした史料は40分ほどで届く。しかし、もし既に利用者カードを持っているれば、オンラインで前日までに史料をオーダーしておくことが可能である。これを利用

すれば、朝9時の開館時間からすぐに史料を読み始めることができる。また、全体の中ではほんの一部であるが、史料がファイルごとデジタル化され、PDFファイルとしてダウンロードできるものもある。

史料庫から届いた史料は、リーディング・ルームで各自の席で読むことになる。リーディング・ルームには各種電子機器を持ち込むことができる。史料を読みながら、パソコンでメモを取る利用者もいる。デジタルカメラやスマートフォンなどを使って、史料の写真を撮る利用者も多い。かなり前からデジタルカメラでの撮影が認められるようになり、史料のコピーを取る者はほとんどいなくなった。一昔前はデジタルカメラなど存在せず、高い料金を払ってコピーを依頼しなければならなかった。その時代と比べると、現在は史料収集のコストは激減し、コピーした史料の紙の山を運ぶ手間も省けるようになった。今では、イギリス以外の多くの公文書館でもデジタルカメラを使用できるようになり、歴史研究の一つの革命にもなった。リーディング・ルームでは無料のWi-Fiも利用できる。自分のパソコンやスマホを持ち込めば、史料を読みながらネットで検索もでき、また自分の席でオンラインのカタログを検索することもできる。史料調査がしやすい環境が見事に整っており、ユーザー目線の利便性を随所で感じることができる。

公文書館の開館は、通常、火曜日から土曜日までで、日月は休館である。水・金・土は5時に閉館だが、火曜日と木曜日は夜7時まで利用できるのがある。公文書館には食堂やカフェも併設されており、一日中滞在することができる。よく小中学生の見学グループも見かける。歴史に関心を持ってもらうため、教育にも力を入れているようだ。一見したところ公文書館の利便性と情報公開は別問題のようにも思えるかもしれない。しかし、開示された情報が利用しやすいということと、公的な情報をきちんと開示するということは、基本的な姿勢の問題として深いところで繋がっているように思われる。開示する側に積極的な姿勢がなければ、開示された情報の閲覧の利便性が高まることもないだろう。

社会インフラとしての公文書館と情報公開

情報公開はなぜ重要なのか。民主主義国で主権が国民に存するのであれば、公的な情報は、政治家や官僚が自由にして良いものでなく、国家・国民のものということになる。それゆえ、国民には公的情報を知る権利がある。公的情報が公開されないということは、国民の権利が侵害されていることを意味する。

だが情報公開の重要性はそれだけではない。公文書がしっかりと保存され、一定期間を経た後に開示されるということは、単に過去のことを知るといだけでなく、現在および将来の政治にとっても重要である。それは、タイムラグがあったとしても、常に見られているという状態を作ることの意味からである。見られていないところでは不正が起りやすい。無人だが有料のコーヒー販売所の壁に人の目の写真を貼り付けたところ、料金を払わずコーヒーを飲む不届き者が減ったという実験がある。見られていると潜在的に意識されたことによって、不正が減ったわけである。情報公開の制度がきちんと確立されているということは、公僕が見られているという状況を制度化することに繋がる。それは、目立たないかもしれないが、政治家や官僚の襟を正す上で重要な社会インフラとなるのである。

この小論では、イギリスの公文書館と、そこから見える情報公開のあり方を紹介してきた。むろん、イギリス政治に不正がないわけではない。植民地時代の史料が破棄されたという例もあり、詳述できないのが残念だが、暗部もある。だがイギリスの公文書館と情報公開のあり方からは学ぶことが多いこともまた確かであろう。情報開示という社会インフラが望ましい形で機能するためには、単に既存の情報を開示するのみならず、公的な情報をきちんと記録し、国の財産として破棄できないようにすること、さらに情報の全体像を示し透明度を高めることもまた重要であることをイギリスの例は教えてくれる。公文書館を含む情報公開制度の利便性の面への配慮も期待したいところである。■