

特定秘密保護法が浮き彫りにする公文書管理の新たな課題

松岡資明

【要旨】

世界に大きく遅れていた公文書管理法制が始動したばかりの段階で、逆行する動きが広がる懸念が生じている。2014年12月10日に施行になる特定秘密保護法である。すべての公文書は秘密も含めて、国が目指す方向や理念に基づき、一定の基準のもとに作成、保存・管理、活用されなければならない。そのために、どのようなことが必要なのかを探った。

【目次】

緒言

1. 特定秘密保護法とはどんな法律か
 - (1) 特定秘密保護法制定の背景
 - (2) 特定秘密保護法の性格
2. 特定秘密保護法の問題点
 - (1) 情報の「保全」と「公開」の不均衡
 - (2) 変わらない公務員の意識
3. 不十分な公文書管理体制
 - (1) 公文書管理法が目指すもの
 - (2) 不可欠な公文書管理法・ガイドラインの見直し
 - (3) 公文書管理の根底からの見直し
 - (4) 新しい公文書管理法制に向けて
 - (5) 結論に代えて

緒言

社会の有り様を大きく変える懸念が指摘される「特定秘密の保護に関する法律（以下特定秘密保護法）」は2013（平成25）年12月6日に成立、1年以内の施行が予定されている。2014（平成26）年7月には、その運用を規定するための法律施行令案・運用基準案が公表され、8月24日までの1か月間にわたりパブリックコメントの募集があった。特定秘密保護法は2013（平成25）年11月～12月に行われた国会審議の過程で原案が修正され、特定秘密にも「公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）」が適用されることになった。しかし、実際の運用で担保されるのか、疑念は現時点（2014年9月）においても払拭されていない。

近代官僚制は文書主義を基本としており、特定秘密といえども行政に関する情報の一分野であるかぎり、行政情報の公開を規定した「行政機関が保有する情報の公開に関する法律（情報

公開法)」や公文書管理法とのバランスを勘案して運用されるべきである。特に公文書管理法は、それまで省庁ごとに異なっていた行政文書の管理を統一的行うための基本法として2009(平成21)年6月に成立した新しい法律であり、2011(平成23)年4月の施行から3年半を経過したに過ぎない。一方、特定秘密保護法は情報保全を主目的とする法であり、全く性格の異なる両法をどのように調整できるのか見通すことは容易ではない。換言すれば、特定秘密保護法は、現段階では必ずしも十全に機能しているとは言えない公文書管理法が抱える様々な課題をより鮮明な形で浮かび上がらせる可能性がある。しかしながら、それらの課題を克服してゆくことは公文書管理を一步ずつでも前に進め、過去からの教訓を学んで未来に生かすとともに、将来世代を含めた国民に対する説明責任を全うするうえで大きな意味がある。現行の公文書管理体制の課題を指摘するとともに、克服するための方策を探る。

1. 特定秘密保護法とはどんな法律か

(1) 特定秘密保護法制定の背景

特定秘密保護法は、安全保障にかかわる機密情報を漏らした国家公務員らへの罰則の強化を目的にしている。対象となるのは防衛、外交、特定有害活動(スパイ活動)防止、テロ対策の4分野で、同法の別表に掲げる23項目(細目にすると55項目)に該当する情報のうち、公になっておらず、漏洩すると国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため特に秘匿する必要があるものを行政機関の長が特定秘密として指定するという内容である。特定秘密の取扱者を選定して適性評価を行い、漏洩などがあった場合、最高10年の懲役、情状により10年以下の懲役および1000万円以下の罰金を科すという内容である。

法案が国会に提出されたのは2013(平成25)年10月25日であった。特定秘密保護法は当初、自民党が与党内の修正協議を重視、公明党が要求した内容に沿った修正協議を行った。公明党の要求は、①国民の知る権利に資する報道・取材の自由に十分に配慮する、②取材行為が著しく不当な方法と認められない限りは罰しない、③特定秘密として指定する基準が妥当かどうかを検証する有識者会議の設置を法案に盛り込む、④制度に関する有識者会議の設置—などという内容。この結果、条文には「報道・取材の自由に十分に配慮しなければならない」、「法令違反又は著しく不当な方法によるものと認められない限りは、これを正当な業務による行為とする」などの文言が盛り込まれた¹⁾。

11月8日から始まった衆議院の国家安全保障に関する特別委員会、続く参議院の同特別委員会の審議では、みんなの党、日本維新の会の野党2党が修正を要求、政府・与党は多少なりとも野党の賛成が得られれば国民は強い反対はしないであろうと考えてこれに呼応、協議に臨んだ。修正の内容は、秘密の範囲を限定、秘密を指定できる行政機関の限定、指定の期間を原則30年とする、有識者による第三者機関を設置して秘密指定の妥当性をチェックする—などという内容である。

政府の回答は一見、野党の修正要求に応えたように見える。しかし法律上の担保はなく、30

1) 『読売新聞』2013年10月17日。

年を超えて延長はできないとする維新の会の要求も、修正というよりむしろ逆行する結果を招き、指定期間は最長60年間を超えないこととなった。しかも、武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物、現に行われている外国の政府又は国際機関との交渉に不利益を及ぼすおそれのある情報、人的情報源に関する情報、暗号など7項目については60年を過ぎても開示されない可能性がある。

衆院特別委員会での審議は合計68時間で終了した。性急な審議で批判を浴びた特定秘密保護法案だが、民主党が政権にあった時代、同様の法案を検討するため有識者による会議を開催し、2011（平成23）年8月8日付で「秘密保全の法制の在り方について」と題した報告書をまとめている²⁾。第1回の有識者会議は2011（平成23）年1月5日に首相官邸4階の大会議室で開かれた。会議の冒頭、仙石由人内閣官房長官（当時）は、「先般、尖閣沖漁船衝突事件のビデオ映像の流出事案が発生するなど、政府の保有する情報がネットワーク上に流出し、極めて短期間に世界規模に広がる事案が発生している。加えて、過去においても外国情報機関等の情報漏洩事案が発生しており事態は極めて深刻である。こうした状況を踏まえ、先般、『政府における情報保全に関する検討委員会』を設置し、秘密保全に関する法制の在り方について議論を開始した」と、会議発足の理由を述べている。

報告書の内容は以下の通りである。第1の「秘密保全法制の必要性・目的」に始まり、第2「秘密の範囲」、第3「秘密の管理」、第4「罰則」、第5「法形式」、第6「国民の知る権利等との関係」、第7「立法府及び司法府」まで。「秘密の範囲」では国の安全、外交、公共安全及び秩序の維持の3分野を対象とするのが適当としている。そして法制を整備する際には、自衛隊法の防衛秘密の仕組みと同様に、「特別秘密に該当し得る事項を別表等であらかじめ具体的に列挙した上で、高度の秘匿の必要性が認められる情報に限定する趣旨が法律上読み取れるように規定しておくこと」が適当であるとして、限定列举を推奨している。

「秘密の管理」では、特別秘密の作成・取得の主体である各行政機関等を指定権者とするのが適当としている。さらに特別秘密の保全には、特別秘密を取り扱う者（人）自体の管理を徹底することが重要であるとして、適性評価制度の整備をうたっている。

さらに、第6「国民の知る権利等との関係」では、「本法制により保全される特別秘密は、そもそも情報公開法の下で開示対象とされる情報に該当しないことから、同法により具体化されている国民の知る権利を害するものではないと考えられる」としており、「本法制の特別秘密はその漏えいが国の存立に関わる重要な情報であり、このような情報を厳格な保全措置の下に置くことについては、国及び国民の利益の確保のためにやむを得ないものであって、国民の知る権利の重要性を前提としても合理性が認められる。したがって、こうした観点からも、本法制を整備することが国民の知る権利との関係で問題になるものではないと考えられる」としている。

取材の自由についても言及しており、「最高裁が、取材の手段・方法が刑罰法令に触れる場合や社会観念上是認できない態様のものである場合には刑罰の対象となる旨判示しており、このような手段・方法による取材行為が取材の自由を前提としても保護されない反面、正当な取

2) www.kantei.go.jp/jp/singi/jouhouhozen/dai3/siryou4.pdf

材活動は処罰対象とならないことが判例上確立している」とする。

報告書から窺えるのは、「秘密保全の在り方」の基本的なスタンスが「特定秘密保護」のそれと基本においてあまり大きく違わないと判断できることである。そうした意味で、特定秘密保護法は決して唐突な形で国会に提案されたものではないと言って差し支えない。

(2) 特定秘密保護法の性格

安倍晋三首相は2013(平成25)年11月26日の衆議院国家安全保障に関する特別委員会で「(テロなどの)情報についてしっかりと我々は保全をしていくということによって海外からの情報の提供もあるわけでございまして(中略)政府内部で情報共有が促進されるためにも秘密保護に関する共通のルール確立が必要であり、新たに設置される予定の国家安全保障会議(日本版NSC)の審議をより効果的に行うためにも秘密保全に関する法制が整備されていることが極めて重要³⁾として、日本版NSCと特定秘密保護法がセットであることを強調した。日本版NSCとは「総理を中心として、外交・安全保障に関する諸課題につき、戦略的観点から日常的、機動的に議論する場を創設し、政治の強力なリーダーシップにより迅速に対応できる環境を整備する」を目的としており、内閣総理大臣、内閣官房長官、外相、防衛相による4大臣会合を中心に構成、事務局として国家安全保障局を置くという内容である。「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」として2013(平成25)年6月7日、第183回国会に提出された。

日本には既に国家秘密の保全を規定した法律がいくつもある。1948(昭和23)年制定の国家公務員法、1952(昭和27)年制定の日米刑事特別法、1954(昭和29)年制定・2001(平成13)年改訂の自衛隊法、同じく1954年制定の日米相互防衛援助(MDA)に伴う秘密保護法などである。国家公務員法は国家公務員を規制対象とし、対象となる秘密は職務上知り得た秘密。秘密を漏洩した場合、罰則は1年以下の懲役または50万円以下の罰金という内容である。また日米刑事特別法は一般市民を規制の対象とし、合衆国軍隊の機密を探知、収集、漏洩する行為などを対象に10年以下ないし5年以下の懲役刑を科する。

改正自衛隊法は、民間人を含む防衛秘密取扱業務者を規制対象として、防衛大臣が指定する秘密の漏洩などを罰する。MDA秘密保護法は一般市民を対象に、アメリカから日本に提供された装備品などに関する秘密(特別防衛秘密)の漏洩、探知・収集などを罰するという内容である。

政府は、既に十分過ぎるほど国家秘密を保全する法律がありながら、屋上屋を架すように特定秘密保護法の制定を意図したと言える。

特定秘密保護法は第一章から第七章のほか、「附則」「別表」などで構成している。7月に公表した法律施行令案・運用基準案では、法律別表に掲げた4分野23項目の特定秘密を4分野・55の細目に再分類した。表現があいまいで解釈に幅が出る可能性があるとの批判に応えようとしたためと考えられる。別表第3号に掲げる「特定有害活動の防止に関する事項」を例にとれば、法律では「イ」として「特定有害活動による被害の発生若しくは拡大の防止のための措置又はこれに関する計画若しくは研究」、「ロ」として「特定有害活動の防止に関し収集した国民

3) 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会 2013年11月26日。

の生命及び身体の保護に関する重要な情報又は外国政府若しくは国際機関からの情報」、「ハ」として「ロに掲げる情報の収集整理又はその能力」、「ニ」として「特定有害活動の防止の用に供する暗号」の4つをあげている。

これに対し、運用基準では「イ」を「a」「b」に分け、「a」をさらに「特定秘密保護法第12条第2項第1号に規定する核兵器、化学製剤、細菌製剤その他を輸出し、又は輸入するための活動の防止」「緊急事態への対処にかかる部隊の戦術」「重要施設、要人等に対する警戒警護」「サイバー攻撃の防止」の4つに細分化。「b」を「特定有害活動の防止のために外国の政府等と協力して実施する措置又はこれに関する計画若しくは研究のうち、当該外国の政府等において特定秘密保護法の規定により行政機関が特定秘密を保護するために講ずることとされる措置に相当する措置が講じられるもの」としている。

しかし、特定秘密保護法第3条第1項にあるように、行政機関の長が指定する特定秘密には3つの要件が規定されている。別表に該当するか否かはその1つであるにすぎず、「公になっていない情報であること（非公知性）」「その漏洩が我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要である情報であること（特段の秘匿の必要性）」の2つの要件も同時に満たさなければならない。別表の細分化によって一見、基準が明確化したかに思える。しかし、残る2つの要件に照らし合わせる必要があるという点からみると、あいまいさは依然残ったままとと言える。

2. 特定秘密保護法の問題点

(1) 情報の「保全」と「公開」の不均衡

国家は、国益の保護を目的として国家機密の保全に努める必要がある。その一方、国家機密の範囲が必要以上に拡大されると民主主義にとって脅威となる。国家機密は事実上、情報公開制度の対象外と考えられ、民主主義の原点である国民主権とは次元の異なる価値観から発想される。すなわち国益の確保と国民の知る権利をどうバランスさせるかは民主国家にとって大きな課題である。秘密保護法制の先進諸国では、秘密の保全と国民の知る権利を均衡させようとして様々な工夫を凝らしてきた。

例えば米国の場合、国家秘密の保全は歴史的に大統領令によって規定されてきた⁴⁾。秘密情報には機密、極秘、密の3段階があり、原機密指定がその起点となる。原機密指定とは連邦政府が保有、作成、管理している情報のうち大統領令1・4条で定める類型に該当する情報をその対象として指定することを言う。軍事計画、武器システムまたは作戦に関する情報、外国政府情報、インテリジェンス活動、大量破壊兵器の開発、生産または利用に関する情報などが原機密に当たる。特定秘密保護法の「別表」同様の類型と位置づけられる。ただ、過度の機密指定は民主主義を損なうおそれがある。このため大統領令1・7条(a)項によって、法令違反、非効率性の助長または行政上の過誤を秘匿しようとしての指定、国家安全保障上の利益の保護に必要な情報の公開を妨げ、あるいは遅延させる目的で行う指定などを禁止することを明

4) 今岡直子「諸外国における国家機密の指定と解除」『調査と情報』第806号。

文化している。

日本との違いがより具体的に分かるのは、機密の指定よりもむしろ機密解除にかかわる規定である。米国では原機密指定を行う場合、解除する特定の期日または条件を定めなければならない⁵⁾。そして期日が到来、または条件が整ったとき、当該情報は自動的に機密解除されなければならない。いかなる情報も期限を定めずに機密指定がなされてはならず、不明確な期間表示がなされている情報、不完全な機密解除に関する指示を含む機密情報、または機密解除に関する指示のない機密情報は、大統領令3条にもとづいて機密解除される。

さらに徹底しているのは、機密解除の権限に関する規定である。ある情報が機密指定要件に該当しなくなった場合、大統領令は即座に機密指定を解除する、もしくは機密レベルを下げる⁶⁾と定めているが、その権限が誰にあるのかについても細かい規定がある。たとえば、①原機密指定者が、現在も同じ職に就いており、かつ、原機密指定権を有する場合には、当該原機密指定者、②当初の原機密指定者の職を現在遂行している者が原機密指定権を有する場合には、この現職者、③原機密指定者の上職者若しくは原機密指定者の後任者の上職者が、原機密指定権を有する場合には、この上職者、または、④原機密指定を行った行政機関の長若しくは上級幹部職員により機密解除権を書面により委任された上級幹部職員が、機密解除を行い、または機密レベルを下げる義務を負うという内容である。

また機密指定要件が該当する情報であったとしても、当該情報を公開した方が公共の利益に資すると考えられる例外的なケースもあり得る。その場合、当該行政機関の長または上級幹部職員が、情報公開によりもたらされる公共の利益が、当該機密を解除したことによって生じる国家安全保障に対する損害に優越するか否かを、その裁量により決定すると規定している。

前述の通り、大統領令では機密解除を原機密指定者に委ねているが、機密指定を行う権限を有する者に委ねているだけでは適切な解除は確保し得ない。特に違法に機密指定がなされている場合はなおさらである。そこで大統領令3・1条で、NARA（米国国立公文書館記録管理院）に属する情報保全監察局長に機密保全に関する行政監察権とともに行政機関に対する機密解除請求権を付与している。

このほか必要的機密解除審査（同3・5条）、国家機密解除センター（同3・7条）、省庁間機密指定審査委員会（省庁間上訴委員会、同5・3条）など重層的なチェック体制を整えるとともに、大統領・副大統領が指定した行政機関の長、および上級幹部職員ならびに権限を委任された連邦政府職員など機密指定を行う人を明確化し、裁量権の濫用を防ぐ仕組みがつくられていると言える。

これに対し、日本の特定秘密保護法では行政機関の長が指定をすると規定している。施行令案によると、秘密指定を行う機関は国全体の機関の約3分の1に当たる19機関の長に限定している。しかし、指定の期間については有効期間を上限5年と規定しているだけで、米国のように指定した秘密を解除する期日の設定などについては触れておらず、具体性に欠ける。また運用基準案によれば、指定された特定秘密が適正なものであるか否かを検証・監察・是正するため内閣府に置く独立公文書管理監もその権限には限界があり、独立公文書管理監が行政機関の長に対し資料の提出または説明を求めても、行政機関の長が「当該特定秘密の提供が我が国の

5) 永野秀雄「米国における国家機密の指定と解除」『人間環境論集』法政大学人間環境学会、2012年。

安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがない」と判断すれば、求めに応じないことがあり得る。その理由を管理監に「疎明」すれば良いとした。「疎明」とは聞き慣れない言葉だが、『広辞苑』によれば、①いいわけ、弁明、②法律用語。係争事実の存否につき、多分確かであろうとの推測にとどまる程度の裁判官の心証。また、裁判官にこの程度の心証をいだけさせるための当事者の行為、とある。つまり、確たる理由はなくても資料提供を断れるのである。

内閣官房特定秘密保護法施行準備室が作成したカラー・全2ページの「特定秘密保護法施行令（仮称）素案の説明資料」によれば、特定秘密を管理するための秘密指定管理簿の整備（施行令第4条）についての記述は、わずか2行にすぎない。「行政機関の長は、特定秘密指定管理簿を整備し、指定・解除を適切に管理。指定の年月日、有効期間、特定秘密の概要、特定秘密保護法別表との対応関係等を記録」である。

これに対し、「実施すべき保護措置」としては、①の「特定秘密の保護に関する業務を管理する者の指名」に始まり、②の「職員に対する特定秘密の保護に関する教育」、③の「特定秘密保護のために必要な施設設備の設置」、④の「特定秘密の取扱いの業務を行わせる職員の範囲の決定」、⑤の「特定秘密を取り扱う場所への立入り及び機器の持込みの制限」、⑥の「特定秘密を取り扱うために使用する電子計算機の使用の制限」、⑦の「特定秘密文書等の作成、運搬、交付、保管、廃棄その他の取扱いの方法の制限」、⑧の「特定秘密の伝達の方法の制限」、⑨の「特定秘密の取扱いの業務の状況の検査」、⑩の「特定秘密文書の奪取等のおそれがある緊急事態における廃棄」、そして⑪の「特定秘密文書等の紛失等の事故が生じた場合の被害発生防止その他の措置」一に至るまで詳細な措置を記述している。それは全体の半分、まる1ページを費やすほどである。

説明資料が物語るのは、政府がいかに特定秘密の「保護」「保全」に力点を置いているかであり、秘密指定解除に関する記述は上記の指定管理簿の整備に関する一文のほか、「特定秘密の表示（施行令第5条等）」にある「指定の解除等の際は、表示を抹消」の1行があるのみである。

運用基準案全体に言えるのは、基準そのものに関する記述はかなり「疎」であり、恣意的な判断が可能な部分が残るのに対し、実施体制や指定手続など手順を示すような部分になるとにわかに「密」になる。「Ⅲ 特定秘密の指定の有効期間の満了、延長、解除等」の中にある「2 指定の解除」を例にすれば、「指定の理由の点検等」「解除の周知等」「特定秘密の表示の抹消」「指定の解除の表示」の4項目があるのみで、どのような場合に解除になるかの記述はない。恐らく「指定の理由の点検等」に含まれると思われるが、その内容は「行政機関の長は、その指定に係る特定秘密の取扱いの業務に従事する行政機関の職員に、当該特定秘密の指定の理由を点検させ、その実施年月日を書面又は電磁的記録に記載又は記録させるとともに、指定の要件を満たしていないと認めるときは、速やかに指定を解除するものとする」とあるのみである。指定の要件とは前述した3要件である。これを基準と言って良いのかどうか、疑問を感じる。

ほかにも特定秘密保護法施行準備室が作成した資料は「特定秘密保護法 統一的な運用基準（素案）説明資料」「特定秘密の保護に関する法律のポイント」などカラフルで分かりやすい資料が多く、いかに工夫を凝らしたかが十分に窺える。しかし、作成に力を込めれば込めるほど、資料には知らず知らずのうちに作成する者の思いがにじむものである。準備室の思いが奈辺に

あるのかを窺わせる意味で、実に興味深い。

政府のそうした思いは、説明資料に表れるだけではない。2014（平成26）年7月に開催された新メンバーによる公文書管理委員会での口頭での説明などでも、図らずも垣間見えたものがある。また、日米政府のデジタル化への対応の違いなどからも見えてくるものがある。

（2）変わらない公務員の意識

秘密指定の解除にも密接に関係するのが情報の価値である。しかし、日本では情報の価値が十分に認識されていない。いかに機微な情報であろうとも、時間の経過によってその価値は漸次失われる。指定した秘密情報の「棚卸し」もせずにいれば、増えすぎた秘密を管理するためのコストは膨張し、大量の情報を維持することによって混乱を招く事態も想定される。

秘密情報にも生成から指定、運用を経て解除、消去（廃棄）ないしは永久保存（公文書館への移管）というライフサイクルがある。加えて、情報技術の進展は日進月歩どころか「秒進分歩」で進んでいる。特定秘密保護法の施行令案、運用基準案からはそうした技術をどのように織り込んでいくかの対応が見えてこない。

その一例と考えられるのが2011（平成23）年3月に最高裁判決が出たイージス艦情報漏洩事件⁶⁾ではないだろうか。元海上自衛隊3佐が、日米相互防衛援助協定に伴う秘密保護法違反に問われた事件で、懲役2年6カ月、執行猶予4年の刑が確定した。被告は、2001（平成13）年から2003（平成15）年にかけてイージスシステムなど防衛秘密に接する業務を担当、2002（平成14）年5月の米国での研修に先立って同システムに関する情報を入手し、海上自衛隊第1術科学校の教官自衛官に教育目的で情報を流した。被告は「自衛隊内部で情報が移動したに過ぎず、外部には漏れていない。秘密を危険にさらしてはいない」と主張したが、1審、2審で有罪、そして最高裁の上告棄却となった。

この裁判が物語るのは、派生情報の取り扱いに対する規定がないことだ⁷⁾。教育資料の一部に機密情報を引用したために起きた事案だが、その背景としてデジタル情報は容易にコピーを作成でき、情報が拡散する速度も範囲も紙の時代とは比較にならない状況が生まれていることが指摘できる。膨大な数にのぼるであろう派生情報の管理にどう対応するかは今後、大きな課題の1つとなるだろう。

それにしても、電子記録への対応は諸外国に比べて大きく後れていると言わざるを得ないのが現実である。公文書管理法が施行になって3年半が経過しようとしているが、2014（平成26）年1月公表の内閣府大臣官房公文書管理課「平成24年度における公文書等の管理等の状況について」によれば、平成24年度の全府省庁、外局、委員会などが保有する行政文書計1424万余ファイルのうち、電子媒体は5%強に過ぎず、およそ95%は今も紙媒体で保存されている。前年度から1ポイント上がったとはいえ、2017年度以降、国立図書館・公文書館に移管される公文書はすべてを電子媒体として受け入れる予定のカナダなどと比較すると大きな違いがある。

文書作成はほとんど100%電子的に作成しているはずなのに、保存する文書はいまだに紙が

6) 『日本経済新聞』2011年3月3日。

7) 今道周雄「国家秘密の保護—制度と技術」『日本セキュリティ・マネジメント学会誌』第21巻第2号、2007年。

大半を占めているという日本の現実。現在の技術では電子記録の長期保存がハードウェア的にも、ソフトウェア的にも難しいという問題があるにしても、この事実が物語るのは、文書すなわち記録に対する公務員の意識が以前とさほど変わっていないことの表れと考えられる。おそらく公務員自身も意識していないだろうが、実はここに、公文書管理が目に見えて前進しない大きな要因が潜んでいるように思われる。

少々古い調査だが、公務員制度改革に関連して内閣官房行政改革推進事務局が各府省の若手職員114人と早期退職した元職員ら12人を対象にして行った調査「各府省の若手職員等に対するヒアリングの結果（概要）について」（平成13年2月）によると、「前例踏襲主義から脱却できず、また、行政の無謬性の問題もあり、時代の変革に対応した政策が立案できない」「日本の政策には、国際的に見て理論・実証面のバックボーンを欠いているものが多い」「忙しすぎて2・3年先を見た政策の仕込みを行う時間的余裕がなく、また、現場の1次情報が不足しているため、調整型・思いつきの政策が多くなってきている」「国会対応、予算・機構定員要求、各省協議、法制局審査等のための業務が膨大なものとなっているが、コスト意識に欠けた無駄な作業が多い。優先順位をつけて定員に見合った業務を選択し、それを効率的に執行することができていない」など厳しい意見がみられた。

若手職員が指摘したこれら問題点こそが、公文書管理の前進を阻む要因と通底しているのではないか。調査では指摘されなかったが、各省による分担管理原則は、公文書管理法が掲げる統一的な文書管理を阻む大きな要因となってきたと考えられる。分担管理原則は遠く、大日本帝国憲法にさかのぼる。1898（明治31）年公布の大日本帝国憲法第十条には、「天皇ハ行政各部ノ官制及武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル」の条文がある。天皇の「行政大権」を示した条文で、これによって天皇が各行政機関の制度や官僚人事の権限を握ることが明文化された。

官僚が責任を負ったのは天皇に対してだけであり、官僚は天皇と天皇の政府のために働くことが職務とされた⁸⁾。さらに、國務大臣はそれぞれが天皇を輔弼する責務を負ったことにより所掌を分担した。それを定めたのが「各省官制」という勅令であり、各省ごとの所掌事務や内部組織の大枠が決められた。職務の範囲が線引きされ、行政機関の分担管理原則が明確化。天皇 → 各省大臣 → 官吏という縦割りの体系が確立した。

明治の時代に定まった、こうした分担管理体制は太平洋戦争の敗戦を経て憲法が改まった後も残存した。文書管理もまた戦前と同様、各省庁の内部規定によって行われることとなった。戦争を経ても生き続けた官制は官僚の意識改革を妨げ、日本国憲法の下、第15条の「全体の奉仕者」となった官僚の多くは、国民に対する説明責任を果たすために文書を残すという発想を持ち得なかった。

問題なのは、施行令、運用基準の下部に位置づけられる各省ごとの運用規則、訓令などである。特定秘密保護法の施行令案、運用基準案をみる限り、行政機関の長が指定や解除について大きな権限を有していることは明らかである。省庁ごとの権限を管理規則に適用した場合、大前提であったはずの「統一的な管理」がどこまで担保されるか甚だ疑問である。ただ、現段階

8) 瀬畑源「公文書をつかう」青弓社、2011年。

では省庁ごとの運用基準、規則は未定なため判断には限界がある。

情報技術の進展という側面からこの問題をとらえれば、前述したイージス艦情報漏洩事案が物語るように、急速に進歩する技術を法制度にどのように取り入れてゆくかを常に議論・検討していく必要がある。もはや、すべてが紙で事足りた時代に逆戻りすることはできない。新たな技術や価値観を旧来の法制度とどのようにマッチングさせていくのか。それは単に特定秘密の扱いにとどまらず、国家として残すべき記録全体を包括する根源的課題として取り組んでゆく必要がある。

3. 不十分な公文書管理体制

(1) 公文書管理法が目指すもの

公文書管理法の制定は2009年6月。制定までの経緯を改めて振り返ってみる。公文書管理が政治の舞台に引き上げられたのは、福田康夫元首相が官房長官を務めていた時代である。2003(平成15)年4月に発足した「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」(座長・高山正也慶応義塾大学教授=当時)での議論がその始まりである。研究会は官房長官の私的研究会として官房長が主催、高山座長以下7人の学識経験者らで構成し、月に1ないし2回開催、同年5月から11月まで都合7回の会議を開いた。その後は官房長官主催の研究会として発展的に解消、研究会を「公文書の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」と改め、座長に元大蔵次官の尾崎護・矢崎科学技術振興記念財団理事長が就くとともに、行政法を専門とする宇賀克也・東京大学大学院法学研究科教授をメンバーに加えて新たなスタートを切った。

関係者によれば、このとき既に、福田氏は公文書管理を目的にした法律の制定を思い描いていたという。懇談会はその年12月のうちに議論を開始、翌年6月までの半年間の議論を経て第一次の報告書「公文書の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について」をまとめた。懇談会はその後も継続し、2006(平成18)年6月、第二次報告書「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」がまとまった。懇談会が討議に要した期間は1年半。都合14回を数えた。議論の内容も深く、公文書管理は現用文書の段階から取り組むことが重要であり、作成して一定程度の年月を経た文書を集中的に管理するための中間書庫を設置するとともに、将来を見据えた電子化への対応が重要であるとの結論を得た。

福田氏は2004(平成16)年5月、自身の年金未納問題で既に官房長官を辞任していたが、公文書管理問題については以前と変わらずに深くかかわっていた。自民党、公明党の国会議員に呼びかけ、翌年3月、公文書館推進議員懇談会を結成した。議員懇談会に参加したのは約20人である。その後、2007(平成19年)になると年金記録問題、自衛艦航海日誌紛失事件など杜撰な記録管理問題が発覚し、記録に対する社会の関心が高まったなか、福田氏が第91代の総理大臣に就任、にわかに公文書管理問題が動き出す。その始まりとなったのは、議員懇談会である。首相就任3か月後の12月初旬、河村健夫、保利耕輔、森山真弓、野田聖子、浜四津敏子ら公文書館推進議員懇談会のメンバー5人が首相官邸に福田氏を訪ね、緊急提言を手渡した。その内容は、1「国の機関における文書管理体制の整備」、2「国民の知と記憶を集約する公文書管理体制の高度化」、3「開かれた公文書館への進展と普及・啓発活動の充実」、4「国立公文書

館の充実」などというものであった。細目のなかには、「文書管理法の制定」「公文書整備対策室等の設置」「国立公文書館が国の機関における文書管理に関与できる仕組みの構築」といった具体的な内容も含まれていた。

翌年2月末、初の公文書管理担当相として上川陽子少子化担当相が就任。翌3月には、尾崎護氏を座長として「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が発足、議論を開始する。上川氏は就任後間もないうちに19府省庁をすべて視察するとともに、年度末に保存期限が満了する文書の廃棄をすべてストップすることを指示した。矢継ぎ早の視察、文書廃棄の凍結は相当なショックを官僚たちに与えたい。上川氏自身が語ったことだが、「途中から対応が変わった」という。

尾崎氏を座長に開催した有識者会議には加藤陽子東大助教授（当時、現教授）、三宅弘弁護士、後藤仁神奈川大学教授（当時、現名誉教授）ら研究会、懇談会以来の学識経験者が参加、月1回を上回る頻繁な開催にもかかわらず、欠席者は少なかった。担当相の上川氏はすべての会議に出席するなど会議の雰囲気は極めて活気にあふれていた。会議自体を公開とし、議事録についてもできるだけ早期に公表するとした方針が多くの関心を集めた要因とあって良いだろう。開催の時間も、夕方の開始が多かった。筆者も毎回取材に訪れたが、一般傍聴者を目に見ないときはなかった。

会議で実質的な議論が始まったのは、2008（平成20）年4月9日夕方の6時から開催された第3回会議からであった。委員である高橋滋一橋大学教授、宇賀克也東京大学教授が、制定を目指す「公文書管理法」ないし「文書管理法」（いずれも仮称）や国立公文書館の在り方など検討項目に対する見解を述べている⁹⁾。このときの問題提起は、公文書管理問題の骨格をなすものであったが、後に管理法制定の審議が進む過程では「積み残し」も生まれた。

高橋氏は2006（平成18）年、内閣府がNIRA（総合研究開発機構）に公文書管理法についての研究を委託した際に研究会を主宰した。その研究会で「『将来の国民に対する説明責任』の概念を用いることによって公文書館への文書の移管、管理の制度と情報公開法制が連動するものであることを明らかにすべきか否か」が議論になったことを踏まえて、「将来世代の国民に対して説明する責務が全うされることを確保することも、法律の目的規定に含めるべき」と発言している。

また意思形成過程において作成される様々な文書を保存・移管の対象とするため、情報公開法が規定する「組織共用文書」の枠を広げるか否かについて発言。情報公開法の文書の定義を拡大する案（A案）と情報公開法の定義をそのまま利用する案（B案）があるとした。高橋氏個人としては、情報公開法との連動性を確保できる点でB案を評価した。

第3回会議の9日前（3月31日）に行われた第2回有識者会議では「文書管理行政と国立公文書館について（案）」という資料が配付され、事務局による説明が行われている。制度官庁と公文書館の関係をどのようなものにするのが良いかを検討するための資料で、4つの案が示されていた。1は内閣府を本省とし外局として公文書管理庁を置く案。2は国立公文書館を独立行政法人のままとし、制度官庁の内部部局の機能強化を図る案。3は制度官庁として内閣府

9) www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun

を位置づけ、公文書館を特別な法人に格上げする案。そして4は制度官庁の内部部局の機能強化を図りつつ、公文書館は独立行政法人になる以前の施設等機関に戻すという案である。因みに、当時は、現用文書の管理を総務省が、国立公文書館を所管するのは内閣府と所掌が二つに分かれていた。

高橋氏は、「施設等機関に戻したとしても、各省の文書管理について、合意に基づくもの以上の権限をその長や職員に対して認めるのは困難」とし、「各府省に対して合意に基づく以上の権限を行使する組織を設置すべき。かつあるいは、行政機関の中に専門の官職(記録管理官)を置くべき」と発言。「公文書館については、国の機関とすべき」とした。

一方、宇賀氏は、「文書管理法」の目的を現在および将来の説明責任の確保、国家活動の適正円滑な運営の確保の二つに置き、公文書がこれまでの公務員の「公用物」という位置づけから情報公開法の制定によって現在の国民に対する説明責任の確保、すなわち「公共用物」という視点が加わったとした。その上で、将来の国民に対する説明責任の確保は国立公文書館などでの非現用文書の公開にあるとしながら、非現用文書が行政機関から国立公文書館に移管されにくい背景には、「移管基準が不明確であり、行政文書ファイル名の不明確性がある」と説明した。また、移管後の利用を進めるうえでも、デジタルアーカイブ化は重要とも指摘。なぜなら、行政機関の職員は国会での質問などに備えて手元に資料を残したがる。デジタル化して24時間利用できるようにすれば、利用の不便さが解消され移管が促進されるのではないかと述べた。

国立公文書館の在り方については、まず、文書が非現用になった段階から規律しようとしている点に問題があり、(国の機関に戻して)内閣府の外局とする場合は委員会もしくは庁(例えば公文書管理庁)が想定できるとする。庁の長官は関係行政機関の長に対する資料提出権、説明要求権、意見陳述権などが持てるなどと説明している。

宇賀氏はまた、この場で興味深い提案をしている。新たな「半現用」という考えを創出してはどうかというのである。これまで半現用という用語は、現用ではあるけれど文書を作成してからある程度年月が過ぎ、それほど利用されなくなった文書を指していた。これに対し、宇賀氏の提起した半現用は、少々異なる。原本は公文書館が保管し、写しを行政機関が保有することを認めるというものである。行政機関情報公開法によれば、現用文書の写しであっても現用文書であるため、公文書館には移管できない。そこで公文書館に原本を移管し、緊急の場合に備えて行政機関が写しを持つことを認め、写しは現用文書に含まないというように法律を改めてはどうかという提案である。公文書管理法が制定されていない段階での発想として、非常に現実的で説得力があった。

法律の専門家2人に対するヒアリングは、制定を目指す公文書管理法の骨格をなすものになったと言える。その後、有識者会議は地方自治体の公文書館事情、諸外国の公文書館などの調査を含め8回に及ぶ会議の結果を中間報告として7月にまとめた。上川担当大臣自らが考案したキャッチフレーズが「時を貫く公文書管理」であった。その意味合いは、現用文書と非現用文書は時間軸でつながっており、時間の経過を勘案しながら保管・整理し、利用に供すべきであるとの考えに基づくものであった。

有識者会議は合計12回の会議を開催、11月に最終報告をまとめた。そこに掲げた「公文書管理の改革目標」は以下のような内容である。

(1) 文書の誤廃棄や行方不明を防止するとともに、過去の記録の利用を容易にし、業務の効率化を図るため、随時文書の所在を特定できる文書管理システムを構築し、「文書の追跡可能性（トレーサビリティ）」を確保する。

(2) 文書作成義務の法定化、文書管理の基準の明確化、公文書管理担当機関の関与等により、文書管理サイクル全体を通して適切な管理を行う体制を整備し、「政府の文書管理に対する信用（クレディビリティ）」を確保する。

(3) 国民の共有財産、知的資源である公文書の利活用を促進するため、国民に対して、利用機会の更なる充実、利便性の更なる向上を図り、「文書の利用可能性（アクセシビリティ）」を確保する。

以上を通して国の意思決定過程も含め公文書を体系的に整理・保存するとともに、国民の知的資源として後世に伝え、現在及び将来の国民に対する「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たす。

(2) 不可欠な公文書管理法・ガイドラインの見直し

公文書管理法は有識者会議の最終報告を基に、内閣府で法案の検討が進み、2009年3月に閣議決定となった。管理法制定を強力に推進してきた福田氏はすでに内閣総理大臣を辞しており、麻生太郎氏が後を引き継いでいた。なかなか審議入りしないことに業を煮やした福田氏は自ら民主党に働きかけ、審議入りを促した。総理大臣を務めた政治家が、国会議員1年生の野党議員に電話までかけたのである。5月21日にようやく委員会での審議が始まり、民主党による修正要求などいくつかのハードルを乗り越え、参議院で公文書管理法が成立したのは6月24日だった。

公文書管理法は第1条で「公文書は国民共有の知的資源」をうたい、文書作成の義務づけ、保存、公文書館への移管（または廃棄）までのライフサイクルを通じて行政文書を統一的に管理することを目的にしている。また国民が利用を請求できるとしており、民主主義の根幹をささえる法律と位置づけられる。議決の結果、反対票はゼロ。衆院21、参院15もの付帯決議がつく異例の法律となった。審議過程そのものは与野党間でそれほど対立があったわけではない。しかし、現在は独立行政法人の国立公文書館を今後、どのように位置づけるかなど大きな課題については現状のままとし、施行5年後の見直しに委ねることとなった。

公文書管理法の施行は2011年4月1日。日本を揺さぶった東日本大震災が発生してから3週間が経過したばかりであった。政権は民主党に移り、公文書管理担当相は蓮芳参議院議員が務めていた。蓮芳大臣はこの日の記者会見で、公文書管理法が本日、施行になったと発表した。大震災からそれほど日を経ていないだけに、記者から「震災に関する文書の保管・管理について何か考えているか」という質問があった。これに対し大臣は「特段例外措置を設けようとは思っていない。適切な管理を行ってもらいたいという思い」と型どおりの答えを返したにとどまった。民主党政権の公文書管理に対する姿勢は、蓮芳氏の対応ぶりに表れていた。もっとも、自民政権であっても公文書問題に関心を抱いた国会議員はごく一部。「票にならない」政策課題は見向きもされないのが政治の現実のようだが、公文書に対する関心の薄さはほどなくして露呈する。

東日本大震災関連の政府会議15のうち、10の会議で議事録、もしくは議事概要が作られてい

なかった事実が判明したのである¹⁰⁾。原子力災害対策本部、緊急災害対策本部、被災者生活支援チームの三つの政府会議では議事録も議事概要もつくられていなかった。また政府・東京電力総合対策室、電力供給に関する検討会合では議事概要が一部作られただけであったと判明した。議事録未作成の事実は2011(平成23)年5月11日の枝野幸男官房長官(当時)が記者会見のなかで触れ、翌年1月に岡田克也副総理が行革刷新担当相を兼任したことで問題への取り組みが本格化した。指示を受けた公文書管理課が全府省庁に対して議事録作成の状況を調査、とりまとめたのが前記の結果である。岡田氏は公文書管理委員会に対し、議事録未作成の原因分析と再発防止策を諮問、委員会は検討結果を4月25日、岡田氏に手交した。その結果、「公文書の管理に関するガイドライン」が6月29日、一部改正された。

ガイドライン改正は、大震災や福島第一原子力発電所事故などの「歴史的緊急事態」に対応して政策などを決定する会議では議事録を作成することを義務づけ、「歴史的緊急事態」を以下のように規定した。

国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的に影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなもののうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態に政府全体として対応する会議その他の会合については、将来の教訓として極めて重要であり、以下のとおり、会議等の性格に応じて記録を作成するものとする。

なお、個別の事態が歴史的緊急事態に該当するか否かについては、公文書管理を担当する大臣が閣議等の場で了解を得て判断する。

さらに議事録未作成問題は議論が発展し、閣議、閣僚懇談会、閣僚会議などそれまで議事録を作成してこなかった重要意思決定会議についても、議事録ないし議事概要を作成すべきか否かについての検討がなされた。その後、政権交代を経て閣議の議事録を作成することとなったのは知られる通りである。閣議の議事録作成問題について、安倍政権は早急に議事内容を公表するためとして法改正などではなく閣議決定によって決めた。閣議を開いた後3週間後をめに発表するとしている。「最終的には法改正する必要がある。政権交代ごとに制度が変わることのないようにしたい」と発言していた民主党の岡田氏の考えとはかなり方向が異なる。もっとも、閣議の議事進行はあらかじめ決められた手順に従って進められるため、議事録をつくってもさしたる意味はないとする批判的な意見もある。が、1885(明治18)年の内閣制度発足以来110年以上にわたってつくられて来なかった議事録がともかくも作成され、概略とはいえ公開されることは一定の前進があったと言えるかもしれない。

(3) 公文書管理の根底からの見直し

日本では、国家秘密をめぐる問題はこれまであまり表立って議論されてはこなかった。しかし、特定秘密保護法が制定されたのを契機として、情報公開、公文書管理、個人情報保護など様々な情報関連法との関係を勘案し、日本国が主権在民の民主主義国家であることを前提として議論されるべきである。情報保全を目的とした秘密保護法とのバランスを取るという観点か

10) www.nikkei.com/article/DGXNASFS2700A_X20C12AM1M0000

らしばしば情報公開法の改正が議論されるが、情報開示の判断には「時の経過」を考慮する視点も必要であり、そうした要素を備えた公文書管理法を中心に据えて全体を見渡すのがより現実的なように思える。どのような可能性が考え得るのか様々な側面からアプローチしてみたい。

現行の公文書管理の最大の問題点の一つは、現用文書の管理から非現用文書の管理へとどのように円滑な流れをつくるかである。内閣府大臣官房公文書管理課が2014（平成26）年1月に公表した「平成24年度における公文書等の管理等の状況について」によると、24年度末に保存期限を満了した文書約253万7963ファイルのうち、国立公文書館等への移管が決まった文書は1万2653ファイルで、0.5%弱であった。23年度の移管率0.7%強と比較して0.2ポイント以上減少した。保存期限を満了した文書を行政機関から公文書館に移管する率は、通例2～3%とされる。公文書管理法制定の目的の一つは、移管を増やすことにもあったはずだが、23年度、24年度の実績で見ると、実効はあがっていない。というより、むしろ率では以前より下がっている。

23年度の場合、移管となった文書は24年度より多い1万7140ファイル（0.73%）であったが、実際に移管された文書は1万529ファイルであり、0.45%にすぎない。公文書管理課は、このギャップを「施行初年度で事務が輻輳したことにより、予定どおり移管できなかったものがあり」と説明している。ちなみに24年度に公文書館等に移管された文書は1万2652ファイル（0.5%）で前年度比約20ポイント増えた。

公文書管理法の施行以前は、現用文書が保存期限満了となって非現用文書となった時点から公文書館が廃棄予定の文書をめぐり行政機関との移管の協議を行ってきた。施行後は、新たに作成する文書は言うまでもなく、過去に作成された文書の移管協議も保存期限が満了する以前にできるようになったが、協議が始まるのは実際には保存期限満了の前々年度からである。毎年度200万ファイルを超える文書の移管協議を中心的に担っているのは内閣府大臣官房公文書管理課であり、現有人員では到底処理しきれない。

前述の議事録未作成問題をめぐる第15回公文書管理委員会（2012年3月19日開催）で石原一則委員は、「今度は時間がかかるかもしれませんが専門機関、記録管理に関する専門機関を政府内に設け、権限を与え、さらにスタッフを増やす。こういうスタッフが各会議あるいは省庁別に何人かいて、常駐してその作成される記録について、ある権限を持って指導監督するという制度が必要になるのではないか。これが公文書管理法では実現できなかった制度です。具体的にはレコードマネジャーという制度です」と述べている。また同年4月10日の第17回公文書管理委員会で石原氏は、専門職としてのレコードマネジャー、アーキビストの必要性を説いた。氏は「国の文書を公文書管理課だけですべて把握するのは、とても難しいことだと思います。例えばアメリカのNARAのような組織をつくって、1つの省庁で文書管理と歴史公文書管理を合体させて行うというプランを考えてみてはどうでしょう」とも話した。

三宅弘委員は石原氏の意見を補足し、「アーキビストとかレコードマネジャーを育てていくという観点と、天下りではなくて、省内にとどまっていたら、その中でかつてやった仕事を整理して退職していただくという、そういう公務員制度にも関わってくるところだと思いますので、ぜひ進めていただきたい」と発言している。

それにしてもなぜ、公文書の移管が進まないのか。公文書作成・保管の現業を知らず、主に利用者としての立場から様々な提言をする学識経験者の考えを優先し、「公文書管理委員会に

は、公文書を作成した経験を有する者が含まれていない」とする指摘もある¹¹⁾。公文書管理法の条文に出てくる「歴史公文書」「特定歴史公文書」などの用語が象徴するような「歴史」に力点を置いた文書管理は、文書を作成・管理する現業部門にとっては違和感を覚えるものなのだろうか。現業部門が重視するのは、なんと言っても現在の行政的価値だからであろう。とすれば、公文書管理はまず、行政の効率化に資するもの（本来、その目的がある）にならなくてはならない。そのための具体策として考えられるのは、移管の中心的役割を担っている公文書管理課を拡充することに加えて、国立公文書館を国の機関に戻すことである。

公文書管理の在り方等に関する有識者会議などでの議論を参考にすれば、「内閣府・総務省・国立公文書館」の機能を強化したうえで一元化した外局（公文書管理庁など）または特別の機関（公文書管理院など）を設置する案が考えられる。

さらに、それらの機関に属する専門職は、行政機関の文書管理担当者との連携が重要である。現業の公文書管理担当者を公文書館に出向させることも考えられる。フランスでは文化遺産総局文書館局に「ミシヨネール」と呼ばれる高度な専門知識を持つ職員がおり、各行政機関に派遣されて文書館局と連携しながら、各行政機関の文書管理を行う。ミシヨネールは文書館局の職員であると同時に、各行政機関の文書管理責任者でもある¹²⁾。各行政機関はミシヨネールに保有する文書を登録、ミシヨネールはそれらを基に機関全体の文書リストを作成、現用文書の利用期間、移管か廃棄かの取り扱いは行政機関とミシヨネールとの合意によって決定する。移管文書は目録と内容を記した資料を移管元の行政機関が作成し、ミシヨネールが確認したうえで公文書館に文書を送る。

公文書管理の中核機関・専門部署、専門職、そして各行政機関が密な連携をとっていることが分かる。

国家の意思決定にかかわる文書だけが未来に残す文書ではない。日本の場合、行政機関が所有する1400万超（平成24年度）の行政文書ファイルのうち、本省分は8%弱にすぎない。これに対し、地方支分部局の文書ファイルは約70%を占める。これらの文書は国民生活と密着したものでありながら、ほとんど移管が進んでいないとみられる。さらに、独立行政法人の文書や大学法人の大部分についてもそれぞれの法人が現用文書として保有していると推測できる。公文書管理の中核機関、専門部署の強化拡充を図ると同時に、専門人材を育成し行政機関との連携を早急に図る必要がある。そうしないと、国民生活にかかわる、あるいは科学技術の進展や文化に影響のある貴重な資料が失われる可能性がある。

組織論的な問題にとどまらない。東日本大震災による津波で東北沿岸部市町村では戸籍台帳をはじめ貴重な公文書が流出した。首都圏直下型地震がいつ来てもおかしくない現在の状況を考えると、国の公文書館を首都圏だけに集中させているのを一刻も早く改めるべきである。最低限、国立国会図書館のように西日本に分館を設置し、危険を分散させる必要がある。さらに加えれば、地方自治体の公文書管理もまだまだ道半ばである。公文書館を設置した自治体は都道府県、市町村をすべて合わせても70を上回る（2014年度末見込み）程度で、公文書管理条例の整備にいたっては、全国20自治体にも満たないのが現状である。特定秘密保護法が施行にな

11) 小池聖一「公文書管理法修正試案」『広島大学文書館紀要』2013年。

12) www.archives.go.jp/about/publication/archives/pdf/acv_52_p01.pdf

ると、適性評価にかかわる情報を都道府県警察が扱うことになる。そうすると、現在はほとんどの自治体で未整備な公文書管理条例が必要になってくる可能性もある。公文書館に関しては、平成の市町村合併で遊休施設が数多く生まれている。また少子化の影響を受けて廃校になる学校も少なくない。こうした施設を利用することによって、それほどコストをかけずに公文書館が設置できるはずである。

（４）新しい公文書管理法制に向けて

2014（平成26）年5月、政府は「国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議」を設置した。東京・北の丸公園にある現在の国立公文書館は1971（昭和46）年に開館して既に40年以上を経ており、この先数年で書庫が満杯になる。茨城県つくば市にある分館もそれほどの余裕はない。このため、新たな国立公文書館を国会周辺に建設する構想が生まれた。2013（平成25）年6月に与党の国会議員有志による公文書管理推進議員懇話会が発足。2014年2月には、それを拡大する形で超党派の「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館の建設を実現する議員連盟」が結成された。議員連盟は2014年6月、国会近隣の土地を所有する衆院、参院の議長に対し新たな国立公文書館の早期建設を要請した。このことは同時に、これまで国立公文書館に移管されてこなかった立法府の文書を新たにその対象にする道を開くものでもあり、既に文書の移管が始まっている司法府を加えた三権の重要歴史公文書を保存・活用するための施設を整備するべく、調査検討会議は26年8月に中間提言をまとめた。「憲法など国の重要歴史公文書を展示・学習する機能」「立法・行政・司法の三権の重要歴史公文書の保存・利用」「国会周辺に立地する国の歴史の象徴にふさわしい施設」とすることをうたっており、26年度末までに最終的な提言をまとめる予定である。

こうした動きのなかで、これまでその存在自体が長い間ベールに包まれてきた検察庁の刑事訴訟記録が国立公文書館に移管されることになった。内閣総理大臣と法務大臣の間で行われた申し合わせによるもので、軍法会議にかかわる刑事訴訟記録約1200冊が2015（平成27）年度以降公文書館に移管される。東京はじめ全国12の地方検察庁の書庫にあった記録で、5・15事件や2・26事件の記録なども含まれる。移管後、1年以内に公開する予定としている。

（５）結論に代えて

2011（平成23）年4月に公文書管理法が施行になってから3年半が過ぎた。施行5年後での見直しが予定されているとはいえ、この間に公文書を取り巻く環境は大きく変わってきた。その代表的なものが特定秘密保護法の制定であろう。また、技術革新が急速に進展するなど様々な課題が次々に生まれる状況のなかで、最も大事なのが国として公文書管理をどう位置づけるのか。それはつまり国としての理念の確立である。公文書と一言で表現しても、そこにはその国なりの文化が反映されている。いくらアメリカやイギリスの公文書管理体制がお手本にすべき対象であるとしても、そのまま受け入れられるはずもない。それは記録資料に関する専門職を意味するアーキビストという言葉が一般にはいまだに定着していない事実が物語っているともいえる。

公文書は政策、立法など国の行動にかかわるすべての記録である。この国ではしばしば見られる現象だが、法律を制定する際などでも理念を語らずに仕組みなど各論の技術的な議論に終

始することがある。しかし今後、グローバル化が一段と進むなかで、否が応でも「国際標準」を想定せざるを得なくなる場面が増えるであろう。技術開発、会計監査、金融証券市場など様々な領域では既に常識と化している。公文書でもこの先、同様のことが考えられる。とりわけ、秘密にかかわる分野ではいわゆる同盟国との間で、共通する「基準」が必要になってくるであろう。そのような状況を考えた時、ひとつの独立した国家として世界が認めるのに不可欠なのは理念ではなかろうか。日本は何を目指すのか、と。

そうしたなかでの公文書管理である。むろん理念だけで物事は動かない。それを実践していく司令塔も必要であるし、実働の組織も必要になる。高度な知識を持つ専門家の存在も欠かせない。行政機関だけが取り組みれば済む話ではないのである。公文書管理は実に地味な世界で、多くの政治家にとってはほとんど票にならない、関心外のこともかもしれない。しかし、世界に向けて何かを語ろうとすれば、現在そして過去から説き起こさなければ何人も耳を傾けてはくれないであろう。その拠りどころとなるのが記録である。そこには当然、公文書が含まれる。

情報には、正があれば負もある。しかし、負の情報といえども一定の時間が経過すれば公開する仕組みがなければ、リスペクトされる国とは言えないだろう。対極にある国の典型が北朝鮮である。内部情報を統制し、プロパガンダ以外は発信しない。日本は世界からどのように見られているのであろう。存在感のある国を目指して何をすべきか。一時に比べれば力を落とすとされる米国だが、いまだ米国を上回る力を持つ国はない。その力の源泉は良くも悪くも情報である。機密、秘密として保持する情報は膨大であろう。しかし、秘密といえども、一定の時間が経過すれば公開する「仕組み」を整えている。情報と戦略は一体不可分なものである。我々もそろそろ、情報に対する構えを改める時期を迎えているのではなかろうか。