

公文書管理法の意義と課題

～東日本大震災における事例を踏まえて～

内閣府賞勲局長(前内閣府大臣官房審議官)

武川 光夫 たけがわ・みつお

1. はじめに～公文書管理との関わり～

私は、平成21年7月より、本年1月まで内閣官房公文書管理検討室長、内閣府大臣官房審議官(公文書管理担当)として、公文書管理法制定後から法施行、公文書管理委員会の発足、ガイドラインの策定、各省文書管理規則の審議・承認等の内閣府実務責任者として担当させていただいた。その直前にも内閣府官房総務課長として、公文書管理法の国会審議、修正等に携わったことから、公文書管理法が行政の記録を後世に伝えるという目的を有していることに鑑み、数点について担当者の想いを記させていただきたい。

なお、本稿のうち、意見に関する部分は、筆者の個人的な見解に基づくものである。

2. 公文書の果たす役割～行政側の観点から～

(1) 公文書管理法の目的

公文書管理法は、第1条で、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、①「行政が適正かつ効率的に運営されるようにすること」及び②「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ようにすること」を目的として掲げている。

この法律の目的のうち、今般の東日本大震災における会議の議事録や議事概要の未作成事案では、②の現在及び将来の国民に説明する責務が特に強調されているように見受けられる。

この側面が極めて重要であることは当然のことであるが、この側面のみが強調された場合に、ともすれば、各府省において、いわば「本来業務ではないとされ、その対応が受け身に回るのではな

いか、自主的な取組が進められないのではないかとという懸念がある。

公文書管理に携わる者、特に各府省の行政官に喚起したいことは、公文書管理法では、国民側の観点のみならず、行政側の観点からも有用であると規定されているということである。

これは、先で述べたとおり、公文書管理法の目的に「行政の適正かつ効率的な運営」として述べた上で、文書の作成から整理、保存、移管・廃棄までを法律で定め、適切な公文書管理を進める仕組みとされていることにより具体化されている。

適正な公文書管理が進められると、各府省において、過去の意思決定過程や事務・事業の実績の記録が容易に利用できるようになり、行政における適正な運営とともに、業務の効率に資することになる。

つまり、公文書管理を進めていくことは、国民側のみではなく、行政側にとっても有益なものである。

(2) 行政の適正かつ効率的な運用とは

国家公務員の人事運用においては、2年、短い場合には1年で異動することが多い¹。このような状況においては、限られた時間の中で、所属している課や府省で行われていた事務における意思決定や事務・事業の実績を的確に把握する必要がある。

例えば、私が携わった省庁再編においては、内閣府という組織を新たに作るに当たり、これまでの「縦割り行政」の排除がテーマとして上った。この場合には、旧1府22省庁における所掌事務のみならず、過去の事務の変遷、政策事項が複数の省庁にまたがっている場合にはその理由、法律に

おける所掌事務規定の理由・経緯を整理した上で、新たな組織においては、どうしていくべきかが議論になるのである。

省庁再編において新たな事務を検討するに際しては、時に深夜に至るまで激論が繰り広げられた。その際の議論においては、ある所掌事務をなぜA省がやっているのか、その所掌事務ではどこまでを行うことができ、何が足らなかったのか、それを踏まえ、新しい府省においては、どのような所掌事務とし、何がこれまでと違うのかということ十分に整理した上で、議論する必要があった。そのためには、過去の膨大な行政文書を読み解いていったのである。

一方で、実際には、仕事において、「なぜこのような判断を行ったのか」、「過去にどのような事例があるか」を調べようとしたときに資料の所在が分からなかったことや、資料が不十分であったという経験がある方が少なくないのではないかと。

その資料が軽微な事項に関するものであれば、担当者の創意工夫で対応することが可能であろうが、万が一、行政機関における重要な政策における意思決定や事務・事業の実績に関するものであったときには、過去における判断の理由がわからず、結果として、現在における政策の判断に支障を来すおそれがある。場合によっては、その当時の担当者聞くことも可能であろうが、記憶のみでは不確かなこともあろうし、10年、20年と時が経過するにつれ、それも不可能となるだろう。

このように、行政文書は、適切な政策決定に欠かせない存在であり、場当たりの行政文書の管理は、将来の政策判断の障害となるのである。

このような事態を防ぐためには、行政文書について、文書管理サイクル全体（作成、整理、保存、移管又は廃棄という一連の流れ）を通じて適切な管理を行う体制を整備することにより、行政文書について、誤廃棄や行方不明を防止するのみならず、迅速に取り出し、利用できるようにすることが重要である²。

これは、単なる「前例主義」として過去の政策判断や事例を無批判に踏襲することを推奨するも

のではない。過去の行政が行ってきた判断や実績を謙虚に学び、誤りをただし、参考にすべきものは取り入れることにより、創造的な政策の立案へとつながることになる。

このように、文書サイクルを通じた行政文書の管理が適正に行われることにより、過去に行ってきた政策の情報を迅速に集め、当時の判断を分析し、現在の政策に活用することが可能になり、将来の政策の検討の素材となっていくのである。

3. 東日本大震災と公文書管理

公文書管理法の施行を間近に控えた平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、公文書管理という観点からも極めて重大なインパクトがあった。

以下では、東日本大震災に関連し、(1)内閣府が国立公文書館と連携して実現した被災地における修復支援事業、(2)歴史的な大災害に関する政府の対応が記録された行政文書の重要性について、述べていきたい。

(1) 被災公文書等修復支援事業

東日本大震災による被災状況が明らかになっていくにつれ、まず考えたのが、被災地における公文書の状況である。

そのため、内閣府公文書管理課と国立公文書館の職員を派遣し、現地の実状調査を行ったところ、東日本大震災による津波により、被災地の地方自治体において、数多くの公文書等が被災し、塩と泥にまみれた状態で放置されている状態であることが判明した。

これは、地方自治体における日常的な業務にも支障を来すのみならず、地域における歴史的に重要な文書を失いかねない事態である。

このため、各地方自治体における被災した公文書の修復を行うべく、検討を進めていった。

最も単純な手段は、地方自治体の文書を国立公文書館が修復して回ることであるが、その際に直面した課題は、地方自治の下、地方自治体の文書の扱いは当該自治体が責任をもって行うべきとの考えである。この考えによると、国が費用を負担し、地方自治体の文書を修復するのは問題がある

ということになる。

また、地方自治体における文書の修復事業に補助金を出すこともありうるが、その場合には、補助率により国が負担する割合が定められ、残りの部分を地方自治体が負担することから、地方自治体に金銭負担が生じることになる。また、地方自治体においては、事業実施のために人的な負担が生じ、かえって被害が大きく職員が多忙で事業を実施する余力のない自治体ほど事業が実施されないという事態を招くことになる。さらに、公文書管理は、小規模な市町村では一般に総務課が所掌しているが、一方で総務課は震災対策の中心を担っており、とても文書の修復にマンパワーが回せない実状にあった。

そこで考え出したのが、被災公文書等の修復支援事業として、東日本大震災により被災した公文書等について、現地において被災公文書等の修復に当たる人材の育成のための研修を行い、修復作業を早急に進める環境を整備するという整理である。

これは、国立公文書館が「歴史公文書等の保存及び利用に関する専門的技術的助言を行う」(国立公文書館法第11条第1項第4号)こととされており、ここでいう「助言」の形態については、実地において具体的な技術を示して行うものも含まれるということを根拠としている。

また、これにより、補助金という形態をとる必要がなくなり、国の事業としてその費用を負担することにより、被災地である地方自治体が金銭負担や事業計画や申請書類の作成といった事業実施の負担を気にして事業を行えないというような事態を防ぐことが可能になった。

副次的な効果として、修復作業については、現地の方々を国立公文書館で雇用することを基本とした。修復作業は繊細な作業ではあるが、がれき処理のような力仕事ではなく、お年寄りや女性の雇用創出という効果も生み出すことが可能になった。

このような検討を踏まえ、修復支援事業は、平成23年9月における岩手県宮古市でのパイロット

事業を皮切りに、その実績も踏まえ、平成23年度第三次補正予算、平成24年度予算にも盛り込まれた。

その際、公文書管理委員会の御厨委員長が、東日本大震災復興構想会議の議長代理も担当されていたことは、公文書の修復支援事業にとって幸運なことであった。

国立公文書館の尽力の下、平成23年度は、6市町(陸前高田市、山田町、気仙沼市、仙台市、石巻市(女川町分も含む。))で事業が実施され、地元からも一定の評価をいただいたと聞いている。

平成24年度には、更なる修復支援を行うとともに、修復技術に関するアドバイザーを派遣するなど、よりきめ細かい対応を行っていく予定である。

これらの事業により、現地の人々が、公文書等の修復の担い手として育成され、地域における歴史的な文書が保存されていく仕組みが出来上がることとなった。

第43回国際公文書館円卓会議(CITRA)の全体セッションにおける高山国立公文書館長の報告によれば、平成7年の阪神淡路大震災を受け、歴史資料の救出・保全を担うグループが各地に誕生しており、今般の震災においても、宮城のグループが宮城県での保全活動を行ったとのことである。

今回の修復支援事業が、このような全国的な修復支援ネットワークの一翼を担う契機となることを期待したい。

(2) 歴史的な大災害に関する政府の対応が記録された行政文書の重要性

東日本大震災は、地震、津波、原子力災害が合わさった複合災害であり、未曾有の国難ともいわれる。このような歴史的に重大な事案が発生した場合における政府の対応に関する行政文書については、将来の極めて重要な知的資源となるのである。

例えば、東日本大震災の復興対策を担う組織を検討する場合には、約15年前の平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災における「阪神・淡路復興対策本部」(平成7年2月24日設置)のみならず、約90年前の大正12年9月1日に発生した

関東大震災にまでさかのぼり、関東大震災を受けて設置された「帝都復興院」（大正12年9月27日設置）も過去の実例として極めて重要な情報として活用されうる³。

正直なところ、3月11日の震災直後、さらに福島第一原子力発電所の被害状況の深刻化を目の当たりにし、公文書管理法の施行を4月1日より延期すべきではないかと考えたことも一度ではなかった。

さらに、震災に直接対応する一部の府省からは、3月末日までの行政文書管理規則の策定は極めて困難との相談もあった。

しかし、公文書管理法の施行が持つ歴史的意義を考えた末、蓮舫内閣府特命担当大臣（当時）、園田大臣政務官（当時）にも御相談したところ、やはり4月1日より施行すべきとの御判断をいただき、各府省にも多忙中ではあるが、行政文書管理規則を策定していただいた。このことは、現時点でも正しい判断であったと考えている。

このような観点から、公文書管理法が施行された平成23年4月1日には、公文書管理を担当していた蓮舫内閣府特命担当大臣（当時）に「東日本大震災への対応をいただいている中での公文書管理法の施行となるが、政府一体となって適切な文書管理の徹底を図るため、各閣僚においても今後とも所属の職員の御指導をお願いしたい」旨の発言をいただくとともに、被災者生活支援各府省連絡会議において、瀧野内閣官房副長官（当時）から、「震災から1か月が経過したことを踏まえ、将来の大地震に備え、各府省においては、今般の震災の事実経過の記録や資料等の保存について御留意願いたい。」旨の発言をいただいた。

このように累次にわたり、政府として東日本大震災に関する対応に関する公文書管理の必要性を注意喚起したところであるが、今般の東日本大震災に対応するために設置された会議の一部において、議事録や議事概要の作成がなされていなかったことについては、内心、忸怩たる思いがある。

公文書管理法第4条における文書の作成義務は、一律に議事録や議事概要の作成を義務付けて

いるものではないが、公文書の果たす役割の観点からは、東日本大震災のように歴史的に極めて重要な事案における政府としての対応が適切に記録されることが期待されることになる。

幸い、岡田副総理の指導の下、このような会議等における議事内容の記録の作成が進められ、既に平成24年3月9日には、作成済みであったものも含め、各府省のホームページで公開がなされている。

今回の東日本大震災の事案の対応もあり、本来ならば法施行後5年を目途として見直しを行う予定が、わずか一年弱で改善策の検討が行われることとなったことは、今後、大震災や危機管理等に対応するために設置された会議等の記録について、その性格に応じてしっかりと記録を残していくべきことが関係者の一致した認識となる契機となったものと確信している。この不幸な出来事を通じ、次回の対応が万全になされることによってこそ生かされるものと考えている。

4. 終わりに

公文書管理法の施行は、従来の各府省の内部規則レベルで定めていた文書管理を法律のレベルまで高めたという点で極めて画期的なものである。

しかしながら、単に法律が施行されたことのみでは、公文書管理が一気に進むというものではない。実際に公文書を作成し、整理し、保存していくのは若手の職員であり、監督するのは、文書管理者たる課長クラスである。各府省も多忙にある中で、ともすれば日常業務に追われ、公文書管理が後回しにされることもありうるだろう。

また、先般の議事内容の記録が未作成であった事例にみられるように、単に法律を遵守しているのみでは対応が不十分とされる場合もある。

その意味で、法律のみならず、公文書管理法の精神を各府省に定着させるためには、息の長い取組が必要である。制度官庁である内閣府としては、先に述べたような行政文書が持つ業務遂行上の意義も懇切丁寧に説明し、各府省における自主的・自律的な取組を促していくべきであろう。

東日本大震災においては、日本のさまざまな公的機関が対応を行っており、公文書管理課からも震災直後に若い職員が東北に派遣され、現地での対応を担った。また、復興に向け、現在も多くの取組がなされている。

今後の防災対策を検討するとき、あるいは、将来、不幸にして同様の震災が日本を襲ったとき、これらの行政文書が政府の政策決定の基礎として活用されることもある。

また、保存期間が満了した後は、多くの行政文書が歴史的に重要なものとされ、将来的に国立公文書館等に移管されることになるであろう。そのような行政文書は、長い時を経て子や孫、その先の世代の知的資源として受け継がれていくことになる。

国立公文書館が所蔵する公文書には、はるか昔の平安時代の古文書や慶応の時代から明治、大正、昭和を経て平成の時代に脈々と受け継がれてきたものが存在する。

国立公文書館に移管された文書は、公文書管理法において永久保存が定められており、まさに、行政機関における主要な政策決定、事業について作成された文書は、このような歴史的な文書となっていくことになる。

各府省において、行政文書の果たす役割が再認識され、公文書管理の取組が積極的に進められるよう期待するとともに、国立公文書館においては、このような知的資源の活用場として一層の活躍を期待したい。

¹ 平成22年度年次報告書（人事院）第1編第2部第2章「2 具体的な対応」においては、「現行の人事運用では、採用年次を重視したローテーションによりポストを交替させるため、1年又は2年という比較的短期間での異動を繰り返すケースが多い。このような採用年次による順送りの人事は、部内又は部外の公募が原則となっている諸外国に例を見ないものである。」と指摘されている。

² このような観点から、行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）「第4 整理」の留意事項に「行政文書を適切に分類することは、必要な文書を迅速に取り出し、事務効率を高めるために重要である。すなわち、検索の手段として行政文書を分類することは、職員の思考の整理と事務の整理に資する。適正な分類なくして、事務の効率化や情報の活用を図ることはできず、最適な意思決定は望めない。このように、行政文書の分類は、事務執行管理の中心に位置付けられるものであり、全職員がこれらの意義を踏まえ、適切に分類に取り組む必要がある」ことを明示している。

³ 例えば、平成23年5月1日の参議院予算委員会において、菅直人内閣総理大臣（当時）は、「関東大震災のときに、時の内務大臣であった後藤新平内相の下に帝都復興院がつくられた。また、阪神・淡路のときは復興対策本部というものがつくられたということは承知をし、それぞれの経過についても物の本なりあるいは関係者のお話を聞いております。」と述べている。