

国の公文書管理でなぜ問題が起こるのか — 森友学園、加計学園問題の文書をめぐって —

岡山大学名誉教授

中 村 誠

目 次

1. はじめに
2. 森友学園に係る公文書管理問題の概要
3. 加計学園に係る公文書管理問題の概要
4. 行政文書の管理に関するガイドラインの改正（2017年12月26日）
5. 公文書管理に係る問題点の検討
 5. 1 行政文書の保存期間及び保存期間満了後の処分（レコードスケジュール）をどのような手続で定めるか
 5. 2 公文書管理法の対象となる行政文書とそれに含まれない個人メモの区別
 5. 3 官庁間及び官庁と外部の者との打合せ記録の作成とその正確性確保
 5. 4 保存期間1年未満の文書
 5. 5 なぜ公文書に関する問題が頻発するのか — 公文書作成、保存に関する行政機関の基本的考え方
6. まとめに代えて

1 はじめに

「公文書等の管理に関する法律」(以下「公文書管理法」という。)は、2009年7月に公布され、2011年4月から施行された。

同法1条では、目的を次のように規定している。「公文書が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり公文書等の管理に関する基本的事項を定める（以下略）。」

しかし、同法制定後も、公文書の作成、管理、保存について法の理念に反する実態がしばしば明らかになっている。

本論文では、2017年に明らかになった森友学園、加計学園問題に関する文書を例に、同法に照らしどのような点が問題であるかを検討する。そして、行政文書の保存期間及び保存期間満了後の処分（レコードスケジュール）決定等における行政機関職員と文書管理の専門家（アーキビスト）との関係、公文書管理法の対象となる行政文書とそれに含まれない個人メモの区別、保存期間1年未満の文書の在り方等を中心に、改善の方向について考える。その際、行政機関における公文書管理の実態に即して改善の方向を考えたい¹。

¹ 筆者は、1975年から1996年まで旧文部省に勤務していた。本論文での公文書管理の実態についての推測や意見は、その時の経験に基づくものを含む。

2 森友学園に係る公文書管理問題の概要

2. 1 問題の概要²

森友学園は、小学校用地として国有地取得を希望し、当初は国（担当は財務省近畿財務局）と貸付契約を締結した。財務省は、その後の売却契約交渉の際、地下に埋設物が見つかったことを受けて、9億5,600万円の鑑定評価額から埋設物処理費用8億円余り値引きし、1億3,400万円で売却契約した（2016年6月20日）。

財務省佐川理財局長は、2017年2月に国会で、森友学園との契約に関する交渉記録は保存期間1年未満であり、既に廃棄したと答弁した。しかし、2018年3月に、森友学園との交渉記録が残されていたこと、および交渉記録の一部（安倍総理夫人や政治家との接触等）を書き換えていたことが明らかになった。

2. 2 森友学園との契約に関する文書の保存に関する状況

森友学園との契約に関する文書の保存に関する状況は、関係資料では次のように書かれている。

2. 2. 1 会計検査院の報告書

「学校法人森友学園に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について」（平成29年11月）によると、森友学園関係文書の保存について、次のように述べている。

「財務省によれば、売払決議書等の決裁文書の作成に当たっては、経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証できるよう管理処分調書等を作成しており、保存期間を1年未満とした行政文書の内容も、必要に応じて管理処分調書等として決裁文書に集約して保存しているとしている。」³

しかし、「次のとおり会計経理の妥当性について検証を行うために必要な事実が確認できず、口頭等による説明によっても、会計経理の妥当性について検証を十分に行えない状況となっていた。」⁴

「近畿財務局は、国自らが地下埋設物の撤去工事を実施すると、予算措置、発注業務等に時間を要することとなって小学校設置に影響が生じた場合、損害賠償請求を受ける可能性があることなどを考慮して森友学園からの購入要望に応じたとしているが、森友学園から損害賠償を請求する考えが示されたなどの森友学園側とのやり取りに関する具体的な資料がなく、その内容を確認することができなかった。また、近畿財務局は、損害賠償を請求する考えが示されていたことなどの個別事情を踏まえ、鑑定評価額9億5,600万円から地下埋設物撤去・処分費用を控除するなどして予定価格を決定したとしているが、評価調書が作成されておらず、決裁文書に当該個別事情を勘案したことに関する記述はなく、予定価格に関する具体的な検討内容を確認することができなかった。」⁵

² 詳細は、村上裕章「森友学園事件から見えてくる法的問題」法律時報2018年2月号64頁参照。

³ 「学校法人森友学園に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について」（平成29年11月 会計検査院）（会計検査院ウェブサイト、アクセス2018年1月5日）86頁。

⁴ 前掲注3）87頁。

⁵ 前掲注3）87頁。

2. 2. 2 森友学園決裁文書改ざんに関する財務省報告書

また、「森友学園案件に係る決裁文書改ざん等に関する調査報告書」（平成30年6月4日財務省）によれば、森友学園案件に関する応接録（筆者注・近畿財務局と森友学園との間の交渉等の記録）の保存期間、廃棄等の取扱いについて、次のように書かれている。

① 「財務省行政文書管理規則」（筆者注・平成30年4月1日改正前）に則って、森友学園案件に係る決裁文書のうち、「売払決議」は「30年」の保存期間が定められている。他方、応接録など当該規則に列記されていない文書については、「財務省行政文書管理規則細則」（筆者注・平成30年4月1日改正前）に基づき、保存期間は「1年未満」とされ、具体的な終期は「年度末まで」や「事案終了まで」等と定めることとされていた⁶。

② 森友学園案件に関する応接録は、作成時点で「1年未満保存（事案終了まで）」と定められていた。この保存期間の具体的な終期について、森友学園との間で売買契約が締結された平成28年6月20日をもって事案が終了したと考えていた職員もある一方で、当面は保存し続けるのだろうと考えていた職員もあり、関係者間の認識は必ずしも統一されていなかった⁷。

③ 他方で、個別の国有財産の管理処分に従事する職員は、一般に、当該国有地について外部から照会等を受ける場合に備えて、過去に照会等があった際の応接録のうち後日必要になるかもしれないと考えたものを手元に保存しておくことが多い。森友学園案件を担当する近畿財務局の職員も、一連の応接録を保存していたほか、その電子ファイルをサーバ上に保存していた⁸。

2. 3 公文書管理に係る問題点

森友学園に関する公文書管理に係る主な問題点は、次のとおりである。

(1) 「経緯も含めた意思決定に至る過程」（公文書管理法4条柱書）に当たると考えられる文書を、検証が困難となる保存期間1年未満としていたこと。

(2) 政官の接触記録の作成

森友学園への国有地売払契約に至る経緯において、政治家等との接触があった。これが契約内容の決定に影響を与えていると思われるにもかかわらず、その記録を保存していなかったこと。

3. 加計学園に係る公文書管理問題の概要

3. 1 問題の概要

2016年10月に、国家戦略特区諮問会議は、獣医学部新設を認める方針を決定した。2017年1月に、国家戦略特区諮問会議は、今治市で獣医学部新設を認める区域計画を認定し、事業者として加計学園を選定した。これらの決定に至る経緯における文部科学省と内閣府とのやりとりの中で、「総理の意

⁶ 「森友学園案件に係る決裁文書改ざん等に関する調査報告書」（平成30年6月4日財務省）（財務省ウェブサイト、アクセス2018年11月8日）13頁より抜粋。

⁷ 前掲注6）14頁。

⁸ 前掲注6）14頁。

向]、「官邸の最高レベルが言っている」などの発言があったという記録が、文部科学省の共有フォルダ又は個人フォルダに保管されていたことが、2017年6月に明らかになった⁹。

文部科学省の「国家戦略特区における獣医学部新設に係る文書に関する追加調査（報告書）」（平成29年6月15日）¹⁰（以下「文科省の国家戦略特区文書報告書」という。また、同報告書で調査対象となった文書を「文科省の国家戦略特区文書」という。）によれば、関係文書の保管状況は、次のとおりであった（主なもの）。

① 「獣医学部新設に係る内閣府からの伝達事項」¹¹と同内容文書が、専門教育課の共有フォルダに保存されていることが確認された。

② 「義家副大臣レク概要（獣医学部新設）」等の3文書は、個人フォルダの中に同趣旨の記述を含む文書の存在が報告された。

③ 「大臣ご指示事項」と同内容文書が、職員の個人フォルダに保存されていることが確認された。

④ 「大臣ご確認事項に対する内閣府の回答」¹²が、専門教育課の共有フォルダに保存されていることが確認された。

⑤ 「藤原内閣府審議官との打ち合わせ概要（獣医学部新設）（9月26日）」¹³と同内容文書が、専門教育課の共有フォルダに保存されている文書であることが確認された。

⑥ 「メール（⑤文書付き）（9月27日）」は、専門教育課の職員が9月27日に送ったものであることが確認された。

他方、打合せ等の相手方である内閣府においては、これらに関する文書は保存されていなかった¹⁴。

3. 2 公文書管理に係る問題点

加計学園に関する公文書管理に係る主な問題点は、次のとおりである。

(1) 官庁と官庁あるいは官庁と政治家や民間との交渉・打合せ等の記録（以下「官庁打合せ記録」という。）を作成していないこと。

(2) 官庁打合せ記録の正確性を確保するための対応の在り方

⁹ 詳細は、藤原静雄「加計学園問題と情報公開・公文書管理」法律時報2018年2月号79頁参照。

¹⁰ この文書は、文部科学省より提供していただいた。この場を借りお礼申し上げる。

¹¹ 「平成30年4月開学を大前提に、逆算して最短のスケジュールを作成し、共有いただきたい。…これは官邸の最高レベルが言っていること」という内容を含む文書。

¹² 「設置の時期については、今治市の区域指定時より「最短距離で規制改革」を前提としたプロセスを踏んでいる状況であり、これは総理の意向だと聞いている。」という内容を含む文書。

¹³ 「平成30年4月開学を大前提に、逆算して最短のスケジュールを作成し、共有いただきたい。…これは官邸の最高レベルが言っていること」という内容を含む文書。

¹⁴ 時事ドットコムニュース（2017年6月16日報道）によると、「学校法人「加計学園」（岡山市）の国家戦略特区への獣医学部新設をめぐる、内閣府が早期開学を促したとする文書の存在を確認した文部科学省の再調査を受け、戦略特区を所管する山本幸三地方創生担当相は16日午前の閣議後の記者会見で、「総理のご意向」などと発言した職員はおらず、それを裏付ける文書も発見されなかったとの内閣府の調査結果を発表した。」

(https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_politics20170616j-10-w430 アクセス2018年12月12日)

(3) 行政文書の定義にある「組織的に用いるもの」とはどのような意味か（共有フォルダや個人フォルダに保存されている打合せ記録は行政文書か、あるいは個人メモ¹⁵か）

(4) 電子メールの記録の保存の在り方

4. 行政文書の管理に関するガイドラインの改正（2017年12月26日）

4. 1 経緯

公文書管理委員会は、「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」（2016年3月）¹⁶を踏まえ、2017年から「行政文書の管理に関するガイドライン」¹⁷（以下「ガイドライン」という。）改正の検討を行っていた。

2017年7月に内閣官房副長官補をトップとする「行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム」（以下「検討チーム」という。）が置かれ、同年9月に「行政文書の管理において採るべき方策について」（以下「検討チーム方策」という。）を公文書管理委員会に提出し、ガイドラインの改正に盛り込むよう求めた¹⁸。

2017年7月から12月に、公文書管理委員会でガイドライン改正について審議され、パブリックコメントを経て同年12月にガイドラインが改正された。

4. 2 ガイドライン改正の主な内容

2017年12月のガイドライン改正のうち、本論文に関係する主なものは次のとおりである¹⁹。

- (1) 政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等（以下「打合せ等」という。）の記録について、文書を作成。
 - ・文書の作成に当たっては、正確性を確保するため、原則として複数の職員による確認を経た上で、文書管理者が確認。
 - ・外部の者との打合せ等の記録の作成に当たっては、可能な限り、相手方による確認等により正確性の確保を期する。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。

¹⁵ 本論文では、職員が職務に関係して作成したが、行政文書の定義である「組織的に用いるもの」に該当しないため行政文書に含まれないとされる文書を「個人メモ」という。

¹⁶ 公文書管理委員会ウェブサイト、アクセス2018年11月8日。

¹⁷ ガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）は、公文書管理10条1項の規定に基づき行政機関の長が行政文書の管理に関する定め（行政文書管理規則）を定めるに当たり、踏まえるべきとされている。ガイドラインは、公文書管理委員会の審議を経て決定されている。

¹⁸ 「行政文書の管理において採るべき方策について」（行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム 平成29年9月19日）（公文書管理委員会2017年9月20日配布資料）（公文書管理委員会ウェブサイト、アクセス2018年11月8日）。瀬畑源『公文書問題』（集英社新書、2018年）192頁、201～203頁参照。

¹⁹ 「行政文書の管理に関するガイドライン改正案のポイント」（公文書管理委員会2017年11月8日配布資料）（公文書管理委員会ウェブサイト、アクセス2018年11月8日）。同資料では、本文に挙げた(1)～(3)のうち、(1)と(3)は検討チーム関係、(2)は管理委員会関係と分類されている。

- (2)・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となる行政文書については、原則として1年以上の保存期間を設定。
 - ・7種類の文書について、保存期間を1年未満とすることができる類型として例示²⁰。
- (3)・個人的な執務の参考資料については、適切にアクセス制限を行った個人用フォルダに置くことを徹底。
 - ・合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書に該当する電子メールについては、原則として作成者又は第一取得者が速やかに共有フォルダ等に移す。

5. 公文書管理に係る問題点の検討

5. 1 行政文書の保存期間及び保存期間満了後の処分（レコードスケジュール）をどのような手続で定めるか

公文書管理法5条1項は、「行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。」と規定する。また、同法5条5項は、「行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）保存期間…の満了前のできるだけ早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置を取るべきことを定めなければならない。」と規定する。

このように、レコードスケジュールは、政令の定めに従い、ガイドラインを踏まえて定められるが、決定権は各行政機関にあり、制度上内閣府や国立公文書館が関与することにはなっていない。

諸外国のレコードスケジュールの決定手続をみると、例えばアメリカでは、次のとおりである²¹。連邦記録法の対象となる記録には、「事務管理記録」と「事業関連記録」があり、事務管理記録は「一般処分計画書」に基づいてレコードスケジュール案を作成する。事業関連記録は、シリーズやシステムごとに保存期限を明記した処分許可計画書を作成し、それを「国立公文書館・記録管理庁」(NARA)へ提出し、承認を得る手続が必要とされる。

NARAの承認と機関内部の承認が得られると、レコードスケジュールが確定する。レコードスケジュールには、記録の保存期間、保存期間終了後の処分（廃棄か移管か）が詳細に記述されている。

他方、ドイツでは、保存期限は各連邦省によって決められ、連邦公文書館の関与は制度的には前提とされていない。しかし、連邦官署は、公的任務の遂行のためには必要でなくなった全ての記録について、連邦公文書館への引渡しを申し出る義務を有するものとされている。公文書の記録資料性の有無及び移管の必要性を最終的に判断するのは連邦公文書館である²²。

日本では、レコードスケジュールの決定に行政機関外の専門家（国立公文書館のアーキビスト等）が直接関与する制度になっていない。また、個々の行政機関に文書管理の専門家を置いて、又は専門

²⁰ 7種類の文書については、5. 4. 4. (1)で述べる。

²¹ 野口貴公美「外国の公文書管理法制 — アメリカ」ジュリスト1316号（2006年）56頁。

²² 木藤茂「外国の公文書管理法制 — ドイツ」ジュリスト1316号（2006年）66頁。

家を派遣して関与する制度にもなっていない。このことについては、5. 5で検討する。

5. 2 公文書管理法の対象となる行政文書とそれに含まれない個人メモの区別

前述3. 1の「文科省の国家戦略特区文書」では、共有フォルダ又は個人フォルダに保存されていた文書が公文書管理法の対象となる行政文書であるのか、それに含まれない個人メモであるのかが問題となった。

5. 2. 1 行政文書の範囲

行政文書の作成について、公文書管理法4条は次のように規定する。「行政機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次の掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」

(1) 政府の解釈及び内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申²³

行政文書の範囲については、「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」(2016年3月23日 公文書管理委員会)において、次のように整理されている。

1) 衆議院議員の質問主意書に対する政府の答弁書(2010年12月7日)では、行政文書に該当する「組織的に用いるもの」の解釈について、「文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要があるものと考える。」と述べている。

2) 内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申における判断として、次のものがある²⁴。

【事例1】平成13年度(行情)答申第145号；水俣病認定検討会の議事録等の不開示決定(不存在)に関する件

水俣病認定検討会(昭和50年～52年)に関するファイルにつづられていた可能性がある同検討会の議事に関する担当者メモについて、「当該ファイルが大阪高裁調査嘱託回答書の作成に利用されたものであること、52年環境保健部長通知の水俣病の認定の判断条件は現在でも基準とされているものであり、当該ファイルがその検討経緯を示すものであった可能性のあることからみれば、当該ファイルは、作成等に関与した職員個人のメモ等というよりも、組織としての共用文書の実質を備えた重要な文書と言い得るものであって、その保存、廃棄の状況が明確でないことは、文書管理上問題があったものと言わざるを得ない。」

【事例2】平成24年度(独情)答申第39号；特定学校法人との間で締結された土地譲渡契約に基づく協議内容の不開示決定(不存在)に関する件

機構(筆者注・独立行政法人都市再生機構)の特定職員が特定年月日に特定学校法人の担当者に行った打ち合わせの内容が記載されたものであり、本件土地の引渡しの時期及び現地での境界確認作業についての記載がある文書(筆者注・下記引用の「別紙の2のII」)について、「上記の打ち合わせに機構側として参加したのは特定職員のみであり、同職員は、本件土地の引渡し日を確認でき

²³ 「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」(2016年3月23日 公文書管理委員会) 参考資料6(公文書管理委員会ウェブサイト、アクセス2018年11月8日)。

²⁴ 前掲注23) 参考資料6。

る文書の作成について組織として当然期待されていたと見ることができ、個人メモ以外にそれに該当する文書は存在せず、さらに、同メモの記載内容を基に本件契約に係る後述の別紙の2のⅢないしⅥの作成等が、同職員によって行われたと見るほかない状況から判断すると、別紙の2のⅡについて法人文書としての組織共用性が認められる。」

【事例3】平成26年度（行情）答申第586号；「事務引継書（民事局総務課分）」の開示決定に関する件（文書の特定）

引継ぎに際し、前任者個人の判断で便宜的にメモを作成し、後任者へ交付した場合について、「当該メモの作成・利用・保存・廃棄については、そのいずれの過程においても組織としての関与は何ら存在せず、専ら職員個人の便宜的判断に委ねられているものと認められるのであって、当該職員の職務内容そのものの実施において直接的に用いられるものではないことからすれば、たとえ当該職員が当該メモを廃棄せずに保有していたとしても、そのことのみをもって、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いうこととはできず、法2条2項に規定する行政文書には当たらない。」

(2) 判例における判断として、次のものがある。

東京高判平成19年2月14日²⁵

この裁判で行政文書に該当するかどうか争われたのは、司法試験の口述試験の問答案であり、「各試験科目の考査委員らの話し合いに基づき定められた複数のテーマないし事例について、複数の考査委員が、自ら考えるところの出題の仕方や予想される解答を記載した書面」である。

東京高裁は、次のように判示している。

「組織的に用いる」とは、その作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用され、又は保存されている状態のものを意味すると解するのが相当である（以下、このような状態にある文書を「組織共用文書」という。）。

他方で、(ア)職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研さんのための研究資料、備忘録等）、(イ)職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、(ウ)職員の個人的な検討段階にとどまるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）などは、組織的に用いるものには該当しないというべきである（以下、このような状態にある文書を「自己専用文書」という。）。

そして、作成され、又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものといえるかについては、文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成し、又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか

²⁵ 総務省情報公開・個人情報保護関係答申・判例データベース（総務省ウェブサイト）

<http://koukai-hogo-db.soumu.go.jp/judgePointOutline/20/110>（アクセス2018年12月11日）。

か)、当該文書の利用の状況（業務上必要として他の職員又は部外に配布されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処分できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当である（下線は筆者が付した。）。

上記判例で示された「組織的に用いるもの」の判断基準は、政府答弁書と軌を一にするものである。筆者も判断基準としては妥当と考える。したがって、この判断基準によりつつ、文科省の国家戦略特区文書が「組織的に用いるもの」に該当するかどうかを検討する。

5. 2. 2 文科省の国家戦略特区文書が「組織的に用いるもの」に該当するか

文科省の国家戦略特区文書のうち①から⑤（3. 1参照）について、5. 2. 1の判例が示す「組織的に用いるもの」に該当するかどうかについての「A. 文書の作成又は取得の状況」、「B. 当該文書の利用の状況」及び「C. 保存又は廃棄の状況」の三つの判断要素に照らし検討する。

(1) 共有フォルダに置かれていた①、④及び⑤

「A. 文書の作成又は取得の状況」は、職員個人の便宜のためのみでなく、関係職員が使用することを念頭に置いて作成されたものと考えられる。「B. 当該文書の利用の状況」は、共有フォルダに置かれ、他の職員がその職務上利用していた実態があったものと考えられる。「C. 保存又は廃棄の状況」は、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものである。

ただし、①、④及び⑤は、「国家戦略特区」以外の共有フォルダに置かれていたものである。これについて推測すると、「国家戦略特区」の共有フォルダは行政文書ファイルとして行政文書ファイル簿に掲載され1年以上保存される文書を置くものと考えられていたのではないかと推測される。そのようないわば「公式記録」ではないが、関係職員の間で共有することが適当である文書として、「国家戦略特区」以外の共有フォルダに置かれていたのではないかと考える。

(2) 個人フォルダに置かれていた②及び③

「A. 文書の作成又は取得の状況」は、「公式記録」ではないが、全く職員個人の便宜だけでなく関係職員の便宜のためであることも予想して作成されたものと考えられる。「B. 当該文書の利用の状況」は、他の職員に配布され、職務上利用されていた可能性が高いと推測される。すなわち、「②義家副大臣レク概要」や「③大臣ご指示事項」は、国家戦略特区における獣医学部新設に関する事務を遂行するため、その事務に関係する職員と情報共有する必要があるものであると考えられる。「C. 保存又は廃棄の状況」のうち「保存」は、個人フォルダに置かれていたことから、作成した職員は行政文書に含まれないものと考えていたと推測される。「廃棄」については、これらの文書は、国家戦略特区における獣医学部新設の事案が終了した後も保存する必要がある可能性が無くはないが低いものと考えられていたのではないかと推測される。

(3) 「組織的に用いるもの」に該当するか

以上のことから、①、④及び⑤は、「組織的に用いるもの」に該当し行政文書に含まれるものであるといえる。②及び③も、実質的には「組織的に用いるもの」に該当し行政文書に含まれるべきもので

あると思われる。なぜなら、②及び③の内容から見て、職員個人の便宜だけでなく、関係する職員との間で情報共有するために作成され、他の職員にも利用されていたと思われる。保存場所については、作成した職員は行政文書ではないと考えていたとしても、総合的に見て実質的に「組織的に用いる」実態があるといえよう。

なお、①から⑤が、保存期間1年以上とすべきであるかどうかについては、5. 4で検討する。

5. 2. 3 「個人的な執務の参考資料」に関するガイドライン改正

(1) 改正ガイドラインの内容

2017年12月に改正されたガイドラインでは、「第5 保存」の「留意事項」で、「個人的な執務の参考資料」について次のように述べている。

「個人的な執務の参考資料は、共用のファイリングキャビネットや書棚等には置かず、職員各自の机の周辺のみに置くことを徹底する必要がある。」(紙文書について)²⁶

「個人的な執務の参考資料については、適切にアクセス制限を行った個人用フォルダに置くことを徹底する必要がある。」(電子文書について)²⁷

これらは、4. 1に述べた「検討チーム」のまとめた「検討チーム方策」から取り入れられたものである。

(2) 検討

なぜ今回の改正でこれが入られたかについては、文科省の国家戦略特区文書であって行政文書ではない個人メモが共有フォルダに置かれていたという問題意識を持っていたものと推測される。しかし、5. 2. 2(3)で述べたように文科省の国家戦略特区文書は行政文書に含むと解すべきであるので、改正の動機は適切でない。ただ、ガイドラインの上記記述は、「個人的な執務の参考資料」の解釈を適切にすれば問題なく運用することは可能であるので、運用を適切にするよう公文書管理委員会が役割を果たすことが望まれる。

なお、改正後のガイドラインでは、個人メモの取扱いについて、次のように述べている部分がある。「職員が起案の下書きをしている段階のメモも、一般的には行政文書には当たらないが、当該メモに行政機関における法律立案の基礎となった国政上の重要な事項に係る意思決定が記録されている場合などについては、行政文書として適切に保存すべきである。」²⁸

ここでは、「職員が起案の下書きをしている段階のメモ」について、重要な意思決定が記録されている場合に行政文書として保存することを述べているが、他にも重要な事項が記録されている場合に、当初は個人用と考えられていたメモが行政文書と扱われることもあると理解できるし、筆者もそのようにすべき場合があると考ええる。

²⁶ 2017年12月改正後のガイドライン28頁。改正後のガイドラインは、公文書管理委員会ウェブサイトにある。

²⁷ 2017年12月改正後のガイドライン29頁。

²⁸ 2017年12月改正後のガイドライン11頁。

5. 3 官庁間及び官庁と外部の者との打合せ記録の作成とその正確性確保

ここでは、ガイドライン改正のうち、官庁間及び官庁と外部の者との打合せ記録の作成とその正確性確保に関する部分について、(1)記録を作成していなかった、あるいは記録が行政文書でなく個人メモとされていた問題、(2)記録の正確性確保の問題、を中心に検討する。

5. 3. 1 記録を作成していなかった、あるいは記録が個人メモとされていた問題

(1) 問題の所在

文科省の国家戦略特区文書では、共有フォルダに置かれていたものと個人フォルダに置かれていたものがあった。個人フォルダに置かれていたものは、作成者が個人メモと考えていたものと見られる。共有フォルダに置かれていたものは、関係職員の間で情報共有が必要と考えられていたが、作成者が行政文書と考えていたかどうかは定かでない。これらの文書が行政文書に当たるかどうかについて、前川喜平元文部科学省事務次官は、一連の資料はいわゆるレク資料といわれるもので保存用ではない旨述べている²⁹。

他方、文科省の国家戦略特区文書のうち内閣府との打合せ又は連絡に関する文書（①、④及び⑤）は、内閣府にはこれらに対応する記録がなかった（作成しなかったのか、作成していたが個人メモとの理解で保存していなかったかは不明であるようだ。）³⁰。

(2) ガイドラインの定め³¹と職員の理解

2017年12月改正前のガイドラインでは、「第3作成」において、次のように定めていた。

1 文書主義の原則

職員は、文書管理者の指示に従い、法第4条の規定に基づき、法第1条の目的の達成に資するため、〇〇省における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに〇〇省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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。

2017年12月改正により、「1 文書主義の原則」の次に、次のように追加された。

2(1) 1の文書主義の原則に基づき、〇〇省内部の打合せや〇〇省外部の者との折衝等を含め、別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等（以下「打合せ等」という。）の記録については、文書を作成するものとする。

改正前のガイドラインに関する職員の理解としては、各省内部の打合せや外部の者との折衝等は、文書を作成しなければならない「経緯も含めた意思決定に至る過程」に含まれるかどうか明確でなく、細々とした個別の打合せ・折衝の記録は文書を作成しなければならないものに含まれないという理解

²⁹ 瀬畑源・前掲注18) 142頁。

³⁰ 時事ドットコムニュース（前掲注14参照）。

³¹ 2017年12月改正前及び改正後のガイドラインは、「行政文書の管理に関するガイドライン改正案 新旧対照表」(平成29年11月8日 公文書管理委員会配付資料)(公文書管理委員会ウェブサイト)によった。

が多かったのではないかと推測される³²。その理由には、それらをすべて行政文書として保存すると文書量が膨大になり、後に当時の事情を知らない職員等が見たときに、かえって分かりにくいであろうという考えもあったと推測される。

(3) 改善の方向

これまで、行政文書を紙で保存するのが主流であったため、経緯をすべて保存すると文書量が膨大になり、分かりにくくなり、また保存スペースが確保できないという問題もあるであろう。しかし、電子文書の形で作成し保存するのが主流になってきており、保存スペースの問題はある程度解消する。文書量が膨大になり、分かりにくいという問題は、電子文書であっても残る。また、文書作成時点では、「経緯も含めた意思決定に至る過程を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」保存することが必要であるかどうか明確でない場合もあるだろう。したがって、行政文書として取りあえず保存し、事案の見通しがついた時など適当な時点で保存すべきものであるかどうかを整理することが望ましい。職員にそのような整理する時間的余裕があるかという問題もあるので、この点は5. 5で検討する。

5. 3. 2 正確性を確認する責任者が文書管理者（課長級）となっていることについて

(1) 問題の所在

文科省の国家戦略特区文書の正確性については、官房長官は「信憑性が定かでない」と発言し、内閣府においても「発言は確認できない」と述べていた。文科省の国家戦略特区文書に関する追加調査報告書においても、正確性が確認されたわけではないという趣旨を記述している³³。

このことを念頭に置いて、2017年12月のガイドライン改正で次の内容が追加された（4. 2参照）。

「文書の正確性を確保するため、原則として複数の職員による確認を経た上で、文書管理者が確認する。」

これの具体的な運用方法について、内閣府大臣官房公文書管理課は、平成30年6月に「文書に添付する文書管理情報のひな型について（提供）」という事務連絡で、次のようにひな型を示している³⁴。

文 書 管 理 情 報 （打合せ記録用）				
原本	<input checked="" type="checkbox"/>	作成中	<input checked="" type="checkbox"/>	
コピー	<input type="checkbox"/>			
作成日時：	2018.6.18			
文書管理者：	△△局△△課長			
保存期間：	1年未満			
原本作成課：	△△局△△課			
（保存期間満了日）	（2019.3.31）			
保存期間満了時措（ママ）	廃棄			
確認	当方出席者	相手方出席者	文書管理者	部局長等
	済 未	済 未 一部未確認	済 未	済 未 指示無

(2) 検討

文書の正確性を文書管理者が確認することについて、瀬畑源は次のように批判している。「課長級（筆者注・文書管理者）が確認していない文書は行政文書とみなさない可能性が高くなり、それ以外の文書は個人の私有文書（私的メモ）として扱われる可能性が高まります³⁵。」

内閣府大臣官房公文書管理課が示す文書管理情報のひな型を見ると、打合せ記録は行政文書に含まれるが、保存期間1年未満とし、保存期間満了時に廃棄することが一般的であると考えられていることがわかる。

また、文書管理情報のひな型の「確認」の欄を見ると、文書管理者の確認がなされていない文書は信憑性が低いことが一見して明らかになることになる。

以上から、打合せ記録は、行政文書に含まれるとしても、通常は保存期間1年未満の扱いであるので、外部の目に触れる可能性は極めて低く、透明性の点で問題があると考ええる。

5. 3. 3 「可能な限り、相手方による確認等により正確性の確保を期する。」について

(1) 問題の所在

文科省の国家戦略特区文書の正確性については、内閣府の文書あるいは職員への聞き取り調査により確認できなかったことから、2017年12月のガイドライン改正で次の内容が追加された（4.2参照）。

外部の者との打合せ等の記録の作成に当たっては、可能な限り、相手方による確認等により正確性の確保を期する。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。

5. 3. 2に引用した文書管理情報のひな型の「確認」の欄を見ると、当方出席者や相手方出席者の確認がなされていない文書は信憑性が低いことが一見して明らかになることになる。

(2) 検討

これについて、瀬畑源は次のように批判している。

加計学園の問題に置き換えれば、内閣府が文科省に、官邸の意向であるから今治市に国家戦略特区として獣医学部新設を認めるようにと「付度」を求めた。内閣府側は、発言を文科省が圧力と受

³² 公文書管理法4条は「経緯も含めた意思決定に至る過程」を「処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。」と規定しているので、軽微であると判断されれば文書が作成されないことになる。軽微であるとはどのような場合かについては解釈が分かれ得るので、2009年の公文書管理法案審議の際、衆議院内閣委員会では、「軽微性を理由として恣意的な運用のなされることのないよう、万全を期すること」が附帯決議され、参議院内閣委員会でも同趣旨の附帯決議がされている。宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律（第3版）』（第一法規、2015年）68～69頁参照。

³³ 例えば、①の文書の作成者と思われる職員からのヒアリングの結果を次のように記述している。「[「官邸の最高レベル」という文言についても、細部まで覚えていないものの、ここにこう記載されている以上、こうした趣旨の発言があったのだと思うとのこと。ただし、その真意はわからないとのことである。]また、この直後に「文書①の同内容文書の記載内容については、上司や協議先に確認した上で作成されたものではない。」と記述している。

³⁴ 平成30年6月26日第65回公文書管理委員会配布資料（公文書管理委員会ウェブサイト、アクセス2018年11月8日）。

³⁵ 瀬畑源・前掲注18）206頁。

け止めたかどうかは「文科省の主観」であって、「そのような意図はなかった」と主張するでしょう。その場合、圧力があったという記述は削除されることとなります³⁶。

また、相手方の確認を求めることは、極めて煩雑なやりとりが必要になり、現場がその時間とコストを負担せざるを得ません。その結果、時間とコストの削減のために、差し障りのない情報しか記載されない文書を作成するインセンティブが働くこととなります³⁷。

後から行政をチェックするときに必要な資料は、双方が合意した「中立的な」文書などではなく、双方がそれぞれ「自分たちはこのように考えて行政を行いました」という文書です。それぞれの立場の人たちが自分たちにとっての「正確性」を追求して文書に残し、双方の文書をのちに公開することで、より多面的な分析を行うことが可能となるからです³⁸。

また、ガイドラインの一部改正案に対するパブリックコメント（2017年11～12月）では、次のような意見がある。

確認という規定を設けることは、文書の内容の形骸化を招き行政文書とそれ以外を形式的に区分させるだけでなく、行政文書として記録されることと、行政文書以外の文書に記録されることの二重化を招くことになるため、適当ではない³⁹。

筆者も、これらの批判には十分理由があり、特に瀬畑源の批判は的確であると考えます。重要なことは、「行政機関における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」文書を作成することである（公文書管理法4条）。ガイドライン改正のこの部分は、公文書管理法4条の趣旨に反し、差し障りのない内容だけが記録され、意思決定に至る過程を検証できない結果となる可能性が高い。

職員の立場からは、一般的にも、情報公開制度があることから、公開しても差し障りのない情報だけを記録しようとするインセンティブが働く。このガイドライン改正は、それを正当化することを助長する結果をもたらすものである。

外部の者との打合せ等の記録は、一般的に、それぞれの行政機関内部において執務を進めるために利用することを目的とする資料として作成され、当該行政機関内部でのみ利用される。したがって、外部の者との打合せ等は、当該行政機関内部において関係者に確認するが、相手方の確認を経た議事録を作成する必要はないとの考えの下で記録されてきたのが実態であろう。上記パブリックコメントにある「行政文書として記録されることと、行政文書以外の文書に記録されることの二重化を招く」というのは、相手方にも確認した公式記録（行政文書）と行政機関内部において執務を進めるための資料（行政文書に含まれない）の2種類が生まれることになる」という趣旨であろう。

³⁶ 瀬畑源・前掲注18) 208頁。

³⁷ 瀬畑源・前掲注18) 209頁。

³⁸ 瀬畑源・前掲注18) 210頁。

³⁹ 内閣府「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部改正案に対する国民からの御意見の要旨と御意見に対する考え方」（2017年12月）整理番号51（内閣府ウェブサイト、アクセス2018年9月18日）。

したがって、外部の者との打合せ等の記録の正確性は、前述の瀬畑源の批判のとおり、その記録を利用する行政機関にとって正確であれば足りるというべきである。

5. 4 保存期間1年未満の文書

5. 4. 1 問題の所在

財務省行政文書管理規則13条3項（平成30年4月1日改正前）⁴⁰では、「第1項の基準及び前項の保存期間の設定においては、歴史公文書等（法第2条第6項に規定する歴史公文書等をいう。）に該当するとされた行政文書にあっては、1年以上の保存期間を定めるものとする。」と規定されている。

森友学園案件に関する文書のうち、「売払決議書」は、財務省行政文書管理規則では、国有財産の処分に関する決裁文書であり、30年保存とされている。

他方、「財務省行政文書管理規則細則」(平成30年4月1日改正前) 6条2項は、「歴史公文書等（中略）に該当しない行政文書（歴史公文書等の写しを含む。）の保存期間は1年未満とする。ただし、職務遂行上の必要性により1年以上の保存を必要とする場合は、当該必要性に応じた保存期間とすることができる。」と定めている。この規定に基づき、森友学園案件に関する応接録は、保存期間1年未満とされたのであろう⁴¹。

5. 4. 2 保存期間1年未満の文書の行政機関にとってのメリット

保存期間1年未満の文書は、次のような扱いであり、透明性が低く、チェック機能も働きにくいものとなっている。

ア 行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿を作成し、公表しなければならない（公文書管理法7条1項）。しかし、保存期間1年未満の文書は、この義務から除外されている（同法7条1項ただし書、同法施行令12条）。

イ 行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等を国立公文書館に移管し、又は廃棄しなければならない（同法8条1項）。文書管理者は、保存期間が満了したときの措置を定める（ガイドライン第7の1(1)）。保存期間1年以上の文書については、総括文書管理者の同意を得た上で保存期間が満了したときの措置を定める（ガイドライン第7の1(2)）。

したがって、文書管理者が保存期間1年未満の文書の保存期間が満了したときの措置を定める際には、総括文書管理者の同意を要しないことになる。

ウ 廃棄しようとするときは、あらかじめ内閣総理大臣の同意を得なければならない（同法8条2項）。しかし、保存期間1年未満の文書は、2011年4月の内閣総理大臣決定により、個別審査の手続きを要しないとされている⁴²。

⁴⁰ 財務省ウェブサイト

https://www.mof.go.jp/procedure/disclosure_etc/disclosure/kanrikisoku/index.htm（アクセス2018年12月13日）。

⁴¹ 瀬畑源・前掲注18）130頁。

⁴² 三木由希子「森友学園問題・加計学園問題からみる公文書管理と情報公開の問題と課題」歴史学研究967号36頁を参照した。

5. 4. 3 政官の接触記録の作成

国家公務員制度改革基本法5条3項1号では、次のとおり政官接触の記録作成を義務付けている⁴³。
「職員が国会議員と接触した場合における当該接触に関する記録の作成、保存その他の管理をし、及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずるものとする。この場合において、当該接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは、当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意するものとする。」⁴⁴。

森友学園案件に関する応接録のうち、国会議員との応接録については、作成時点で「1年未満保存(事案終了まで)」と定められていた。そして、保存期間満了後、それらの大部分は廃棄されたが、一部の職員が保存していたものである(2. 2. 2参照)。

5. 4. 4 保存期間1年未満の文書に関するガイドライン改正

(1) 保存期間1年未満の文書の範囲の限定(前述4. 2(2))。

改正後のガイドラインでは、「第4整理 3保存期間」において、保存期間1年未満の文書の範囲に関し、次のように定めている。

(4)1-(1)の保存期間の設定及び保存期間表においては、法第2条第6項の歴史公文書等に該当するとされた行政文書にあっては、1年以上の保存期間を定めるものとする。

(5)1-(1)の保存期間の設定及び保存期間表においては、歴史公文書等に該当しないものであっても、行政が適正かつ効率的に運営され、国民に説明する責務が全うされるよう、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となる行政文書については、原則として1年以上の保存期間を定めるものとする。

(6)1-(1)の保存期間の設定においては、(4)及び(5)の規定に該当するものを除き、保存期間を1年未満とすることができる(例えば、次に掲げる類型に該当する文書)。

- ① 別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し
- ② 定型的・日常的な業務連絡、日程表等
- ③ 出版物や公表物を編集した文書
- ④ ○○省の所掌事務に関する事実関係の問合せへの応答
- ⑤ 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
- ⑥ 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極めて小さい文書
- ⑦ 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

(7)1-(1)の保存期間の設定においては、通常は1年未満の保存期間を設定する種類の行政文書であっても、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合など、合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、1年以上の保存期間を設定するものとする。

⁴³ 国家公務員制度改革基本法5条3項は、政官関係の透明化に関する条文である。

⁴⁴ 三木由希子・前掲注42) 42頁によれば、実際の運用は、職員と国会議員の接触のうち不当な働きかけのみ記録することとされている(毎日新聞2016.2.24)。

(2) 保存期間1年未満の文書の廃棄

「第7 移管、廃棄又は保存期間の延長 2. 移管又は廃棄」において、次のように定めている。

(3) 文書管理者は、保存期間を1年未満とする行政文書ファイル等であって、第4-3-(6)①から⑦に該当しないものについて、保存期間が満了し、廃棄しようとするときは、第4-3-(4)、(5)及び(7)に該当しないかを確認した上で、廃棄するものとする。この場合、〇〇省は、あらかじめ定めた一定の期間の中で、本規定に基づき、どのような業務に係るものについていつ廃棄したのかを記録し、当該期間終了後速やかに一括して公表するものとする。

第7-2-(3)は、第4-3-(6)の①から⑦に該当するものについては、どのような業務に係るものについていつ廃棄したのかを記録し、公表するという点も適用されないという趣旨である。この趣旨は、第4-3-(6)①から⑦に該当するものについては、廃棄されることがガイドライン上明確なので、職員の事務負担も考慮して、改めてどのような業務に係るものについていつ廃棄したのかを記録する必要はないとされたものと思われる。

5. 4. 5 保存期間1年未満とすることに関する論評

財務省の「行政文書管理規則細則」(平成30年4月1日改正前) 6条2項について、瀬畑源は次のように批判している。

「歴史公文書等に該当しない行政文書の保存期間を1年未満とする。」などは、「ガイドライン」のどこにも書かれていないのです。にもかかわらず、これを都合の良い解釈をして、別表第一に記載のない文書の保存期間を原則1年未満にして自由に捨てることができる(自分たちに必要なものは「例外的に」1年以上にできるという仕組みへと、ガイドラインを曲解したのです⁴⁵。

また、三木由希子は、1年未満という保存期間が行政機関において多用されている実態を紹介した上で、関係法令等を検討し、「結局、1年未満という保存期間は基準がない、公的に存在を登録する仕組みがない、廃棄のコントロールもされないという透明性の極めて低い」区分と指摘する⁴⁶。そして、「行政文書の保存期間はもっぱら行政機関にとっての必要性から設定されていると理解することができる。一方、公文書管理法は行政文書によって政府が説明責任を果たすことを求めており、この趣旨を踏まえれば、行政文書の保存期間は行政機関としての必要性と政府が果たすべき説明責任を果たす必要性の両面から検討し、設定されなければならないだろう。」と述べる⁴⁷。

また、ガイドラインの一部改正案に対するパブリックコメント(2017年11~12月)では、次のような意見がある。

「合理的な跡付けや検証に必要」かどうかは、現実には文書が作成されたずっと後に明らかになるが、保存期間の設定は文書作成時に行われるため、「当時は跡付けや検証に不要と考えていた」とい

⁴⁵ 瀬畑源・前掲注18) 134~135頁。

⁴⁶ 三木由希子・前掲注42) 37頁。

⁴⁷ 三木由希子・前掲注42) 38頁。

う説明がまかり通るおそれもある。

そこで、行政文書は須らく保存期間1年以上とした上で、「合理的な跡付けや検証に必要となることがないことが明らかな文書」について、例外的に保存期間1年未満とすることができるよう改正すべき⁴⁸。

5. 4. 6 保存期間1年未満の文書についての検討

(1) 「歴史公文書等に該当しない行政文書の保存期間を1年未満とする。」という財務省の「行政文書管理規則細則」の規定について

公文書管理法施行令8条2項3号では、「前二号⁴⁹に掲げる行政文書以外のもの」は、「別表の規定を参酌し、行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて行政機関の長が定める期間」を保存期間とすると規定する。

同条3項では、「行政機関の長は、別表の上欄に掲げる行政文書以外の行政文書が歴史公文書等に該当する場合には、一年以上の保存期間を設定しなければならない。」と規定する。

別表に掲げる行政文書は、多くの行政機関に共通に存在するような主なものであり、それと他の法令で保存期間の定めがあるもの以外にも、各行政機関で多種多様な行政文書が存在するはずである。それら多種多様な行政文書についても、公文書管理法の趣旨を踏まえて、30年、10年、5年、3年等の保存期間を定めることとなるはずである。それら多種多様な行政文書が、歴史公文書等に該当しない限り保存期間が1年未満でよいとは考えられない。したがって、財務省の「行政文書管理規則細則」の規定は、不適切であるといえる。

(2) 財務省で森友学園案件に関する応接録が保存期間1年未満の文書に分類されたことについて

保存期間を1年以上とすべき「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となる」かどうかを、どのような基準で判断すべきか。それは、公文書管理法1条に「国民に対する説明責任を果たす」と規定されていることから、意思決定過程や事務及び事業の実績を国民が理解することができる程度の資料ということになるだろう。

具体的には、2. 2. 1で紹介した会計検査院の報告書では、土地の売却価格決定の根拠となる①「森友学園から損害賠償を請求する考えが示されたなどの森友学園側とのやり取りに関する具体的な資料」、②「予定価格の評価調書、決裁文書に当該個別事情（筆者注・森友学園側から損害賠償を請求する考えが示されていたことなどの事情）を勘案したことに関する記述など、予定価格に関する具体的な検討内容」などが挙げられている。

森友学園案件に関する応接録が「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となる」ものであるかどうかは、5. 4. 5で紹介したパブリックコメントの意見でも述べられているが、作成時点では明確でないことも少なくなかったと思われる。したがって、そのような文書については、事案の見通しが立った後、合理的な跡付けや検証に必要となるかどうかの観点から1年以

⁴⁸ 内閣府・前掲注39) 整理番号65。

⁴⁹ 「前二号」は8条2項の第1号及び第2号を指し、第1号は「別表の上欄に掲げる行政文書」、第2号は「他の法律又はこれに基づく命令による保存期間の定めがある行政文書」である。

上保存すべき行政文書に含めるかどうか判断することが適当と考えられる。

(3) 政治家との接触記録の扱い

財務省報告書によれば、決裁文書のうち改ざんが行われた主な部分が5項目挙げられているが、その一番目に「政治家関係者からの照会状況に関する記載など、決裁の内容には直接の関係がなく、むしろ国会審議で厳しい質問を受けることとなりかねない記載は含めないこと」がある。これを例に、政治家との接触記録の扱いについて検討する。

改正後のガイドラインで、保存期間を1年未満とすることができる文書の例として「⑥ 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極めて小さい文書」がある。行政機関と政治家との接触は、多くの場合これに該当するであろう。仮に、政治家との接触が実質的に当該意思決定に与える影響があったとしても、そのように記録すると、政治家によって行政がゆがめられたということになりかねない。したがって、行政機関としては、そのように受け取られるような記録は残さないこととすると考えられる。

しかしながら、前述（5. 4. 3）のように、国家公務員制度改革基本法5条3項1号では、国会議員との「接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは、当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意する」と規定する。この規定は、公文書管理法に対する特別法とみることができる。公文書管理法及びガイドライン上は1年未満の保存期間となる場合であっても、国会議員との接触記録は、「接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるとき」には、原則として1年以上保存する当該事務又は事業の行政文書ファイルに含めて保存することが適当であると解すべきではないか。

(4) 保存期間の定め方について

保存期間1年未満の文書は透明性が低いという問題点がある。しかし、すべての行政文書を保存期間1年以上とし、行政文書ファイル管理簿に掲載し公表することとするのは、職員に過重な負担を強いるもので、現実的でない。そこで、次のようなやり方だろうか。

行政機関と外部との交渉や打合せ記録等のうち、保存すべき期間を文書作成時点で判断するのが難しい文書は、とりあえず保存期間1年未満の文書に分類する。担当課の職員が、1年経過した時点で1年以上保存する必要があると判断したものは、1年以上保存に変更し、行政文書ファイル管理簿に掲載し公表する。それ以外は、2017年12月改正後のガイドラインに従い廃棄する。

運用としては、ガイドラインの保存期間1年未満の文書の例示「⑥ 当該意思決定に与える影響が極めて小さい文書」以外の文書は、できるだけ当該事務又は事業の行政文書ファイルに含めて保存することが適当である。

以上のような保存期間の定め方は、文科省の国家戦略特区文書についても同様にすることが適当と考える。

5.5 なぜ公文書に関する問題が頻発するのか — 公文書作成、保存に関する行政機関の基本的考え方

5.5.1 日本の行政機関の公文書管理に欠けているもの

公文書管理法は、公文書が「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であるとし、「国及び独立行政法人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」ことを目的としている（同法1条）。しかし、これまでみたように様々な問題が起こっている。

小谷允志は、公文書管理に次の二つが欠けていると指摘する。

(1) 理念 各省の職員は、公文書の重要性は分かっていると看做しても、あくまで自らの組織あるいは官僚としての身分を守る道具としての重要性であり、国民との共有資源あるいは民主主義の基盤という意味での重要性ではない⁵⁰。

(2) 支援体制 専門職体制

日本では、アーキビスト（非現用文書管理の専門家）が存在するが、専門職としてその職能が社会的に認められているとは言い難い。レコードマネジャー⁵¹は皆無と言ってよい。日本の文書管理は実質的に文書整理として行われてきたために、組織の各人が行うべき作業と位置づけられ、基本的に専門職は想定されなかった⁵²。

5. 5. 2 行政機関職員にとっての文書作成業務

飯尾潤によれば、「公文書管理は政府活動そのものである。文書による行政は、近代行政の出発点であり、行政活動は文書を通して蓄積されていく。」と述べる⁵³。すなわち、本来は、意思決定過程と文書作成過程とが一体化して、文書に基づいて行政が行われるということであろう。

しかし、日本の行政における意思決定過程は、次のように説明される。

「重要な問題であれば、関係者の多くが参加する会議が開かれるなど、合意形成のための努力が払われる。それをもとに、実質的な意思決定がなされた後、それを確認するために稟議という手順が踏まれる。」⁵⁴

このようであれば、意思決定過程と文書作成過程は分離し、「分離している二つを、文書を必要としない意思決定と、文書を作るための作業と言い換えることもできる。」⁵⁵

そうすると、文書作成は、実質的な意思決定が終わった後からの事後作業であり、創造的な意味を見いだすことは難しいから、当事者にとって面倒な手順ということになる⁵⁶。

⁵⁰ 小谷允志「日本の公文書管理に欠けているもの — 公文書管理の理念と支援体制 —」季報情報公開・個人情報保護69号（2018年）62頁。

⁵¹ 小谷允志によれば、「海外の記録管理先進国では、国の省庁、地方自治体、大企業等…では、通常レコードマネジャーと言われる現用段階の文書管理専門職が存在する。そして、公文書館等のアーカイブズ機関には、多くの場合、非現用分野の専門職アーキビストが存在し、レコードマネジャーと連携して組織全体の文書のライフサイクル管理を担っている。」小谷允志「なぜ文書管理専門職が必要なのか — レコードマネジャーとアーキビストの役割 —」季報情報公開・個人情報保護68号（2018年）44頁。

⁵² 小谷允志・前掲注51）44頁。

⁵³ 飯尾潤「公文書管理と行政の転換」総合研究開発機構・高橋滋共編『公文書管理の法整備に向けて — 政策提言』（商事法務、2007年）214頁。高山正也「国立公文書館の現状と有識者会議最終報告に基づく改革に要する課題」ジュリスト1373号（2009年）19頁も参照。

⁵⁴ 飯尾潤・前掲注53）215頁。

⁵⁵ 飯尾潤・前掲注53）215頁。

⁵⁶ 飯尾潤・前掲注53）216頁より要約。

5. 5. 3 問題解決の方向 — 電子文書の管理を中心に

飯尾潤は、この問題解決の方向について、次のように述べる。

「文書の作成、整頓、整理、保管、保存といった作業には、一定のコストがかかる。…そうしたコストを低減する工夫がなければ、文書管理を高度化することは難しい。」⁵⁷

そして、多くの文書がネット環境に置かれるコンピュータで作成されていることから、「文書作成に関する柔軟性を内在させた統一プラットフォームを持つことは、日本の政府活動の高度化のために、重要な意味を持つ。使いやすいシステムを作り、会議などの記録を含めて、そうしたプラットフォームで事務が処理され、文書化される仕組みを作ってしまうと、後はその保存方法を考えることは容易である。」⁵⁸

上記論文は2007年刊行の書籍に収められている。その後10年近く経過した平成26年度においても、各行政機関が保有する行政文書ファイル等は、紙媒体が94.6%、電子媒体が5.2%となっている⁵⁹。行政文書の電子的管理・保存については、課題であると認識されながら、システムの整備はあまり進んでいない。行政文書のほとんどが紙媒体であることから行政文書の電子的管理システム整備が進まなかったという面と、行政文書の電子的管理システム整備が進まなかったから行政文書のほとんどが紙媒体で残されたという面、双方が互いに原因であり結果であったのであろう。また、文書の電子的管理の実態が技術の進展とともに流動的であるため、文書の電子的管理システムを決めにくかったこともあろう。

公文書管理委員会で配布された「公文書管理法施行5年後見直しの対応案」(平成29年2月21日の公文書管理委員会配布資料⁶⁰)において、電子文書の管理に関し、次のとおり述べている。

〔2) 電子中間書庫の在り方について検討

現用段階における長期保存への対応等については、将来的に各府省庁での対応を超えて一元的な管理がなされることが効率的であると考えられることから、諸外国の事例も踏まえ、現用段階における効率的な電子文書の管理を促進する電子中間書庫の在り方について検討する必要がある。

<具体的取組>

○ 電子中間書庫を導入している海外の先進事例について調査し、有識者の知見も踏まえ、電子中間書庫の在り方について検討する。」

また、2017年12月改正後のガイドラインでは、「第5 保存」の留意事項に次のように定めている。

<電子文書の保存場所・方法>

○ 電子文書について、①改ざん、漏えい等の不適切な取扱いを防止、②一定期間経過後の集中管理、③移管のための長期保存フォーマットへの変換など、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するための場所、記録媒体等についての考え方を記載する。なお、記載に当

⁵⁷ 飯尾潤・前掲注53) 226頁。

⁵⁸ 飯尾潤・前掲注53) 227頁。

⁵⁹ 「行政文書の電子的な管理について」(平成30年7月13日 公文書管理委員会配布資料4) 1頁 (公文書管理委員会ウェブサイト) (アクセス2018年11月8日)

⁶⁰ 公文書管理委員会ウェブサイト (アクセス2018年11月8日)。

たっては、各府省庁の情報セキュリティポリシーに留意する。

○ また、共有フォルダを保存先として活用する際は、共有フォルダについて、行政文書ファイル管理簿上の分類に従った階層構造にする等、共有フォルダの構成を行政文書ファイル等として管理しやすい構造とする旨を記載する。

2017年までの電子文書をめぐる種々の問題を受けて、2018年7月13日の公文書管理委員会において、行政文書の電子的な管理について公文書管理委員会において本格的に検討されることとなった⁶¹。

5. 5. 4 検討

現在では、ほとんどの行政文書が電子的に作成される。取得文書はなお紙媒体のものが多いと思われるが、政府のIT戦略において電子行政が推進されており、今後は取得文書も電子媒体のものが主流になると見込まれる。

公文書管理委員会において、行政文書の電子的な管理について本格的に検討するに当たっては、職員が日常業務として行う文書作成・管理事務がそのまま公文書管理法が求める行政文書ファイル等の整理、保存となるようなシステムを作り、職員の付加的な負担をできるだけ抑えることが望まれる。

電子中間書庫の在り方については、公文書管理委員会の「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」（平成28年3月23日）では、「諸外国の事例も踏まえ、文書管理の専門職員が電子文書の移管・廃棄を選別する電子中間書庫の検討」と述べていたが、公文書管理法施行5年後見直しの対応案では、「文書管理の専門職員が電子文書の移管・廃棄を選別する」かどうかには触れていない。

行政文書の量は、極めて膨大である⁶²。また、5. 5. 1で述べたように、アーキビスト、レコードマネジャーのような専門職が極めて少ない我が国の現状では、文書管理の専門職員が電子文書の移管・廃棄を選別することは困難である。当面は行政機関の職員が選別するほかないと思われるが、専門職の指導・助言を生かし、適切な移管・廃棄を実現していくことが望まれる。

6 まとめに代えて

2017年の森友学園・加計学園に係る公文書管理の問題点について、次のように整理して検討した。

「5. 1 行政文書の保存期間及び保存期間満了後の処分（レコードスケジュール）をどのような手続で定めるか」（「5. 5. 1」で述べた文書管理の専門家の関与を含めて）

レコードスケジュールの決定権は各行政機関にあり、文書管理の専門家が関与する制度になっていない。なぜ専門家が関与する制度になっていないのか。それは、小谷允志によれば、日本の文書管理は実質的に文書整理として行われてきたために、組織の各人が行うべき作業と位置づけられ、基本的に専門職は想定されなかったためである。そして、文書管理の専門家（アーキビスト）は、日本では

⁶¹ 公文書管理委員会第66回（平成30年7月13日）会議録（内閣府大臣官房公文書管理課）11～12頁（公文書管理委員会ウェブサイト）（アクセス2018年11月8日）。

⁶² 文科省の国家戦略特区文書報告書2頁によれば、文科省の国家戦略特区文書を探すために調査した文書のファイル数は、高等教育企画課大学設置室：約27万、専門教育課：約92万、私学行政課：約48万、総務課行政改革推進室：約32万であった。

専門職としてその職能が社会的に認められているとは言い難い⁶³。

「5. 2 公文書管理法の対象となる行政文書と対象とならない個人メモの境界」

行政文書に含まれるための要件である「組織的に用いるもの」であるかどうかは、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行う。文科省の国家戦略特区文書①～⑤を検討した結果、このような官庁の打合せ記録関係文書は行政文書に当たると考えられる。

「5. 3 官庁間及び官庁と外部の者との打合せ記録の作成とその正確性確保」

改正後のガイドラインで、正確性を確認する責任者が文書管理者（課長級）となっていることは、行政文書として保存されないものを増加させる結果となるおそれが強い。

また、相手方による確認等により正確性の確保を期するとしていることは、当たり障りのない文書ばかりが保存され、後の検証を困難にする結果となるおそれが強い。

「5. 4 保存期間1年未満の文書」

保存期間1年未満の文書は透明性が低いという問題点があるが、膨大な量の文書をすべて保存期間1年以上とすることは現実には困難であるので、「当該意思決定に与える影響が極めて小さい文書」以外の文書はできるだけ当該事務又は事業の行政文書ファイルに含めて保存期間1年以上とすることが適当である。

また、官庁の打合せ記録を保存期間1年以上の行政文書とするかどうかに関して、作成当初は保存期間1年以上とするかどうか明確でない文書も少なくないと思われるので、事務・事業の目的が立った時点で、国政上の重要な事項に係る意思決定が記録されている場合などは保存期間1年以上として保存することが適当である。

「5. 5 なぜ公文書に関する問題が頻発するのか－公文書作成、保存に関する行政機関の基本的考え方」

日本の行政では、意思決定過程と文書作成過程とが一体化しておらず、文書を必要としない意思決定と、文書を作るための作業に分離している。このため、文書作成は、実質的な意思決定が終わった後からの事後作業であり、創造的な意味を見いだすことは難しいから、当事者にとって面倒な手順ということになる。

職員の多忙さを考慮すれば、職員が日常業務として行う文書作成・管理事務がそのまま公文書管理法が求める行政文書ファイル等の整理、保存となるようなシステムを作り、職員の付加的な負担をできるだけ抑えることが望まれる。

今後の公文書管理について、次の3点を私見として補足したい。

(1) 現場の職員の文書管理能力を高め、誇りを持って仕事してもらう。

上記5. 5. 2で指摘されたような、行政において文書作成が軽視される状況は、業務の進め方として長年続いている。これは、公文書管理法の理念からはふさわしくないが、行政機関からみて業務遂行上合理性があり、改めるインセンティブはないと思われる。行政機関がレコードマネジャーのよ

⁶³ 小谷允志・前掲注50) 44頁より抜粋。

うな専門職を雇用する可能性も、当分の間ほとんどないであろう。そうであれば、文書管理は現場の職員が担当するほかない。そこで、研修などを通じて現場の職員の文書管理能力を高めるとともに、文書管理を通じて、自分たちが所属する行政機関の歴史、ひいては日本の歴史を作っていくという誇りを持って当たってもらうことを目指すべきではないか。

(2) 専門職が支援する体制を作る。

レコードスケジュールの決定は、行政文書の量が膨大であるので、日本では極めて少数しかいないアーキビストが行うこととするのは、非現実的である。小谷允志が指摘するように、それを専門職が支援する態勢を作っていくことが現実的方向ではないかと思う。専門職が支援する態勢を作っていくためには、行政機関の職員及び一般の人々のアーキビストの専門性に対する認識を高めることを通じて、社会的認知を高め、アーキビストの活躍する場を増やし、養成を増やしていくことが必要であると思う。

そのような業務を、アーキビスト（国立公文書館職員等）の指導の下で行政機関を退職した職員にやってもらうのはどうだろうか。そのような業務にかかるコストを抑制しつつ、職員OBにはやりがいを持って担当してもらえないのではないか。

(3) 職員が文書作成、整理、保存等をしやすい環境をつくる。

5. 5で述べたとおり、文書作成、整理、保存等には相当の手間と時間がかかるので、職員の負担が少ないシステムの作成・運用が望まれる。

併せて、一連の公文書管理問題で気になるのは、職員から見てこれらから導かれる教訓は、公になっても問題が起らないような文書を作成すべきであるということになるのではないかということである。例えば、(1)森友学園問題をめぐる決裁文書改ざんは、行政文書に政治家の働きかけ等を記録したために起こったもので、行政文書にそのような経緯を記録しなければよかった。(2)文科省の国家戦略特区文書は、「総理の意向」など問題になり得る言葉を含む文書が共有フォルダに置かれていたためであるので、そのようなメモは個人フォルダに置いて行政文書ではなく個人メモとしておくべきであった。(3)行政機関と外部との打合せ記録を担当者の記憶に基づいて作ると、相手方との関係で正確性が争われることになるおそれがあるので、相手方との関係で当たり障りのない範囲で記録を残すのがよい。といったことである。

職員が作成する文書のうち打合せ記録のようなものには、細かく見れば誤解や記憶違いに基づく不正確な部分もあり得る。そのようなことで職員の責任を追及することは、結果的に当たり障りのない文書のみを作成する（あるいはそれ以外は個人メモとしておく）ことを助長する。

「行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに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」(公文書管理法4条) 文書を作成、保存する環境をつくるためには、些細な揚げ足取りや政争への利用は控え、行政活動の適正確保という本筋での検証・批判に力を注ぐことが望ましい。また、打合せ記録のようなものについては、情報公開法においても、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」がある場合（同法5条5号）に該当し、ある期間は不開示とされる場合もある。このことは、職員が外部との打合せ等を含む意思決定過程を行政文書として作成、保存することを助ける役割も果たすであろう。しかし、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」がなくなった時点以降は、開示されるべきものである。