

文書管理法の制定と情報管理体制の整備に向けて

岡本 哲和
関西大学政策創造学部

1. はじめに

文書管理法の必要性に対する認識が高まっている。本稿では、文書管理の重要性とその現状について論じた上で、政府における情報管理体制の見直しという観点から、文書管理法の制定に向けての提言を行うことにする。

2. 文書管理と民主政治

政府情報の公開が有権者の利益を反映した政策を生み出す効果を持つことは、つとに指摘されてきた¹⁾。政府が何をしたのか、あるいは、なぜそれを行ったのかを有権者が容易に知り得るならば、それは政策決定過程における圧力につながる（岸本 2003）。その圧力は選挙で有権者による評価を受ける政治家のみではなく、官僚に対しても及ぶ。権力間のチェック・アンド・バランスが機能しているならば、有権者による批判、さらには選挙での厳しい評価を避けようとする政治家は行政機関の行動を注意深く見守って、政策が有権者の利益から逸脱することを阻止するように行動すると考えられるからである（Manin, Przeworski and Stokes 1999）。

ただし、情報公開がこのような効果を十分に発揮するためには、「しかるべき時に、しかるべき人に、しかるべき情報を与える」（Caudle 1985）ことが可能でなければならない。さもなければ、有権者に対する政府の答責性（accountability）は低下してしまうだろう。政府における文書の管理は、その答責性を確保するための基本的な制度となる。文書の作成、分類から利用、保存、そし

て廃棄に至るまでのプロセスにおいて、体系的に管理が行われていなければ、必要となる文書を利用することは困難となる。それゆえ、文書管理は情報公開をつうじて、民主政治の礎の1つと位置づけられるのである。

3. 行政機関における文書管理

1999年の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下、情報公開法と略記する）の制定は、政府の文書管理に統一的な性質を付与して、それがより体系的に進められる可能性を広げた。

同法の第37条第1項では、同法を適正かつ円滑に運用するために、行政文書を適正に管理することが定められている。さらに、同条第2項では、行政文書の管理について定めた政令に従って、行政機関の長が行政文書の管理に関する定めを設けると規定された。これに基づく2000年の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」の第16条では、文書の分類、作成、保存などについて、その具体的な基準が示されている。

以上のように、各行政機関が長の訓令などによって、文書管理についての規程がバラバラに定められていたような状況が改められ、文書管理規程は法令上の根拠を有するようになった（高橋 2006）。さらに2000年には、行政機関が文書管理についての規程を作成し、それを運用する際の指針となる「行政文書の管理方策に関するガイドライン」が策定されている。これらによって、行政文書の保管などに関する文書管理規則の内容は、各行政機関でほぼ同様なものになったとの指摘もある（公

文書の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会2004)¹。

それでは、情報公開法が施行された後、行政機関における文書管理に何らかの変化は生じたのか。文書管理がどのように運用されているかを測るための適切な指標を見つけるのは、外部からはむずかしい。そこで、情報公開法に基づく開示請求に対して、行政機関が「文書不存在」と回答したケースに注目する。

文書が存在しなかった、という場合には、請求された文書が実際に存在しなかったというケースも当然多く含まれているであろう。あるいは、実際には文書が存在していても、行政機関によって存在しないと回答されたケースもあることが報告されている。

しかしながら、文書不存在は、必ずしも行政機関の情報隠匿行動だけに起因するわけではない(飯尾 2007)。適切な管理が行われていなかったために、実際には存在しているにもかかわらず、その文書を探し出すことができなかったというケースもそこには含まれている可能性がある。このような理由で、ここでは文書不存在の多さを、文書管理の不備の度合いを示す代理指標と考えることにする。

情報公開法による開示請求に対して不開示と決定された事案および部分開示と決定された事案の合計数のうち、文書不存在を理由とする件数の割合政府全体で見ると、2001年度では16.1パーセン

ト、2002年度は9.6パーセント、2003年度は10.3パーセント、2004年度は11.0パーセントとなっている。行政機関ごとのその割合に注目して、それを従属変数とする多変量解析を行ってみたところ、各行政機関の性質の違いなどがもたらす影響を取り除いてみれば、時間がたつにつれて文書不存在の割合は低くなる傾向にある、との結果がもたらされた(岡本 2006)。ここで用いた指標が、必ずしも文書管理の状況を直接的に表わすものではないとの留保を付ける必要はあるが、情報公開法の文書管理に対する正の影響が徐々に現れてきている可能性が示されている。

だが、行政機関における文書管理規則の整備が進んだにもかかわらず、その運用においては、いまだに問題が存在していることも指摘されている。たとえば、文書が倉庫に放置されていたり、保存期間の満了前にもかかわらず文書が廃棄されたりするといった問題は、しばしば生じている(佐々木 2008)。

このようなことが生じる理由に関連して、高橋(2006)は、行政文書の作成や管理、保存については各行政機関間で統一がなされていないこと、また、それらに関する知識やノウハウについての研修も十分に行われているとはいえないことを、行政機関における文書管理制度の問題として指摘している。

4. 文書管理法制定に向けての動き

上のような状況を改善するために、より統一的就体系的な文書管理のための法制度を構築すべきとの提言が、各方面から行われてきた。たとえば、総合開発研究機構の委託に基づいて組織された公文書管理法研究会は、2006年に「公文書管理法研究会『要綱(案)策定のための論点整理』」を発表した。その中の「甲案」には、「文書の作成・管理等に関する新たな包括的な法案の策定を

¹ ただし、文書管理体制が十分に確立される前に情報公開法が施行されたことは、文書管理体制そのものに大きなゆがみをもたらした可能性があるとの指摘もある(飯尾 2007)。すなわち、どのような文書を残さねばならないかが不明確な状況で、行政機関に公開の義務が課された場合には、開示請求に応えにくい内容の文書を最初から作成しなかったり、あるいは文書を廃棄したりするなどの問題が生じる可能性がある。このようなことが実際に起こったことも伝えられている(岡本 2006)。

志向する」との文言が見られる²。また、記録管理学会は、2006年8月11日には「文書管理法（仮称）制定のための記録管理学会提案」を公表している。そこでは、政府機関による活動の透明性を高めて、国民への説明責任を確保するためには、文書管理体制の整備が必要であるとの認識が示されている（壺阪 2006）。また、2008年3月には、福田康夫首相から公文書管理担当の上川陽子内閣府特命担当大臣に対して、文書管理法案を2009年の通常国会までに策定するよう指示がなされている。これにともなって、上川大臣が運営を担当する「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が設置された。

5. 文書管理法制定に向けての提言

筆者もまた、文書管理法の制定が必要であるとの認識を有している。その理由は、各行政機関の文書管理の運用を統一法の規律に委ねる必要がある、ということだけにとどまらない。同法の制定は、日本政府全体の情報管理体制を再構築するための最大の機会でもあるというのが、もう一つの理由である。以下では、この観点から文書管理法に盛り込まれるべき内容についての提言を行いたい³。

文書管理における運用の統一性を高めるためには、ある程度集権的な調整が行われねばならない。

「集権的」とは、文書管理⁴に関わる決定の権限が、一つないしは少数の機関に与えられていることを意味する。アメリカ連邦政府では文書業務削減法によって、各政府機関への情報の流れをコントロールしたり、政府機関間の情報共有を促したりすることができる権限が行政管理予算局（OMB）に与えられている（岡本 2003）。

ここでいう「集権的」な管理は、「集中的」な管理とは異なることに注意せねばならない。後者は文書管理の執行次元に関わるものであり、情報のライフサイクルの各段階、すなわち情報の収集、処理、保存、そして廃棄に関わる作業が、単一あるいは少数の機関によって実施されていることを意味する。

政府の規模や行政活動の多様化に鑑みれば、集中的な文書管理の実施はコスト面からしても非現実的であろう。情報のライフサイクルに係る作業は、基本的に各行政機関に委ねられるべきであり、現在行われている「分散型」の情報管理体制が維持されるべきである。たとえば、文書管理のルールについても、法律で定めることによって統一を図るよりも、現行のように各行政機関が規程を作成して運用する方が、起案書の取り扱いなどの個別業務への対処がより容易となる。

その一方で、それぞれの組織が独自に文書管理を実施すると、すでに指摘したような問題が生じる。さらに、分散型の文書管理の下では、複数の組織で同じような情報が収集されてしまい、管理業務の重複が生じるという問題も起こり得る。これに対して、執行が分散的に行われていたとしても、各行政機関における情報の収集・処理・保存・提供・再利用などに関わる決定が集権的に行われるならば、そのような問題の発生は防ぎやすくなるだろう。

これらの決定を行うコントロール・センターが不在であることが、日本政府における情報管理体制の問題である。文書管理法には、そのようなセ

² 「論点整理」の本文については、『ジュリスト』No. 1316、2006年7月15日号、77-99ページ。

³ CIO（情報化統括責任者）およびCIO補佐官の権限と業務に法的根拠を与えること、それによって文書管理と行政の情報化との間の連携性を強めることなど、文書管理法に盛り込まれるべき内容は他にもある。それらについてはあらためて論じることにはしたい。

⁴ 「文書」は媒体に注目した概念であり、「情報」はそこに記載された中身についての概念である（多賀谷 1995）。だが、ここでは両者を特に区別せずに用いる。「情報」公開法においても、開示の対象は行政「文書」となっている。

ンターを設置して情報管理体制に一定程度の集権性を付与するための規定が盛り込まれねばならない。政府全体に対する調整の必要性から考えて、情報管理のコントロール・センターは「情報管理局」といった形で、内閣府内に置かれるべきである。

文書管理については、その運用の統一性を促進することが同局の任務の1つとなる。各行政機関に対して、文書管理の状況を定期的に情報管理局に報告することを義務づけることも、その目的のためには有効であろう。文書管理規則について見れば、先述のように情報公開法の施行に伴って統一化はある程度進んでいるが、よりいっそうそれを進める必要がある。また、今後の情報化の進展にともなう社会の変化に対応できるように、内容自体を適時見直していかなければならない。情報管理局への報告事項に文書管理規則の内容を含めて、同局がその内容をチェックした上で、改正を指示あるいは勧告できる権限を与えることが必要な措置として考えられる。

体系的な情報管理のためには、すでに政府内に存在する情報だけでなく、政府に流入してくる情報、そして政府から出て行く情報にも何らかの管理を行うことが重要となってくる。

政府に流入する情報に一定のチェックが施されていれば、同じような内容の情報が複数の機関によって別々に収集されるといった問題は防ぎうる。それは、情報を収集される側である国民の負担軽減にもつながる。アメリカ連邦政府では、政府機関による情報収集要求に対してOMBが審査を行うことによって、政府に流入してくる情報へのコントロールが行われている(岡本 2003)。ただし、OMBと同じような業務を、情報管理局がいきなり実施するのはむずかしい。情報収集要求審査には、何とんでも人手が要る。まずは、統計報告調整法によって総務大臣に与えられた承認統計に対する承認の権限を移管することからはじめるの

も一つの方策であろう。

政府から出力される情報については、現在でも情報公開法によってコントロールされているといえる。それ以外の情報提供などについては、情報管理局による調整をとおして、その方法や様式などを統一化していくことが必要である。

ここで特に気をつけねばならないのは、文書の廃棄によって政府から情報が出て行く場合である。非現用と見なされる文書の中には、すみやかに廃棄してもかまわないものももちろん含まれている。その一方で、本来ならば歴史的公文書として保存されるべき文書が廃棄されてしまうという事態が、とりわけ分権的管理体制の下では生じやすくなる。複数の行政機関が、廃棄を各課の判断で行っていることも報告されている(『日本経済新聞』夕刊、2008年5月24日)。これを防止するためには、文書の出口を一カ所にまとめて、そこでチェックを行うのが望ましい。たとえば、各行政機関における文書の廃棄の決定を、情報管理局に集約することが一つの方策として考えられる。

もちろん、その場合には情報管理局にかかる業務の負担が大きくなる。また、歴史的公文書として保存すべきかどうかの判断には、アーカイブズに関する専門的な知識も要求される。それゆえ、この業務については、国立公文書館との綿密な連携によって実施されることが望ましいだろう。ある文書に対して保存すべき価値があるとそこで判断された場合には、速やかに公文書館へ移管させるための措置も施されるべきである。

先述の「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」による中間報告には、国立公文書館を内閣府に統合する案が含まれる予定である(『日本経済新聞』2008年6月22日)。情報管理局と国立公文書館の双方を内閣府に置くことは、政府情報の出口におけるチェックを1点に集中させることになる。これによって、保存あるいは廃棄へと至る文書の流れを、体系的に管理しやすくなるという

効果がもたらされると考えられる。

文書管理においては、文書の取得コストの削減や保存スペースの確保といった費用・便益の側面を重視することも必要である。だが、それとともに忘れてはならないのは、文書の長期的な有用性をも考慮した上で、それを「資源」として活用すべく取り扱っていくことである。このような認識が政府関係者のみならず、国民全体に広く共有されるための努力が政府によって今後も続けられることを、法制度の整備とともに期待する。

引用文献

- 飯尾潤（2007）「公文書管理と行政の転換」総合研究開発機構・高橋茂編『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』商事法務、所収、214—228ページ。
- 岡本哲和（2003）『アメリカ連邦政府における情報資源管理政策—その様態と変容—』関西大学出版部。
- 岡本哲和（2006）「情報公開法と政府の行動」『レビューアサン』38号、61—85ページ。
- 岸本哲也（2003）「政策の透明性の増加はなにをもたらすか？」日本公共政策学会『公共政策研究』第3号、12—21ページ。
- 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会（2004）「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について—未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて—」
<<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai08/houkoku.pdf>> 2008年6月20日にアクセス。

佐々木奈佳（2008）「公文書管理に関する最近の政府の取組」『アーカイブズ』第32号、43—46ページ。

高橋滋（2006）『公文書管理法研究会・論点整理』の公表に際して——公表に至る経緯、概要』『ジュリスト』No.1316、46—53ページ。

多賀谷一照（1995）『行政とマルチメディアの法理論』弘文堂。

壺阪龍哉（2006）「文書管理法（仮称）制定をめぐる諸活動と今後の課題」『レコード・マネジメント』No.52、30—36ページ。

日本経済団体連合会（2008）「提言『国民視点に立った先進的な電子社会の実現に向けて』」

<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/018/honbun.pdf>> 2008年6月20日にアクセス

Caudle, Sharon L. (1989) "I Speak for the Tree...," *Policy Studies Review*, Vol.8, No.4, pp.884—885.

Manin, Bernard., Adam Przeworski and Susan C. Stokes (1999) "Introduction," in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, pp.1—26.

岡本哲和（おかもと てつかず）：関西大学政策創造学部教授。博士（法学）。先進国における情報政策・情報政治の分析が主たる研究テーマ。主な著書として『アメリカ連邦政府における情報資源管理政策—その様態と変容—』（関西大学出版部、2003）などがある。