

全青司2018年度会長発第48号
2018年8月28日

内閣総理大臣 安倍晋三 殿
各政党 御中

公文書改ざんを非難し、適切な公文書管理を求める意見書

全国青年司法書士協議会
会長 石川 亮

私たち全国青年司法書士協議会は、全国の青年司法書士約2,600名で構成する「市民の権利擁護及び法制度の発展に努め、もって社会正義の実現に寄与すること」を目的とする団体である。当協議会は、公文書の隠匿・改ざん及び今後の公文書管理のあり方について、下記の通り意見を述べる。

【意見の趣旨】

1. 公文書の隠匿・改ざんについて、独立した第三者機関による徹底的な検証を求める。
2. 公文書管理法改正を含めた公文書管理の体制を構築することを求める。

【意見の理由】

1. 相次ぐ公文書の隠匿・改ざん

本年4月9日、不存在とされていた南スーダン国連平和維持活動（PKO）に派遣された陸上自衛隊の日報が存在することが明らかとなり、5月23日には防衛省が、イラクに派遣された陸上自衛隊の日報隠しについて報告書を発出し、17人が処分された。

また、6月4日には財務省が、森友学園への公有地売却に関する公文書の組織的な隠匿・改ざん及び国交省保管文書の無断差し替えについての報告書を出し、20人が処分された。

今までの日本では、公務員は全体の奉仕者であるため誤魔化しをすることは無く、公文書の記載内容は正確であるとする建前が存在し、公務員は信頼される存在であった。ところが、それが虚像であったことが白日の下に晒され、公務員及び公文書への信頼は地に落ちた。このような隠匿、改ざん行為に対して、当協議会は強く非難する。

2. 司法書士の視点から

我々司法書士は、「登記、供託及び訴訟等に関する手続きの適正かつ円滑な実施に資し、もって国民の権利の保護に寄与することを目的」（司法書士法第1条）とする司法書士制度に基づき、日常的に登記・供託等の手続きを通じて法務局に提出する書類の作成を行っている。その際には自らの職務が市民の権利擁護に直結しているという使命感と責任感の下、職務を行っている。

ところが、このたび明らかになった一連の公文書隠匿・改ざんにより、公文書に対する信頼が地に落ちた。われわれが、心を砕いて正確性を期し、それを書面に反映させて登記申請をしたとしても、その結果行われた登記が、いつの間にか改ざんされた内容に変わっているかもしれない。このような不信感をもたれるようでは、権利の移転の記録の正確性を担保するための不動産登記制度の存在価値が失われるだろう。

今回の公文書隠匿・改ざんによる公文書の信頼低下の影響はわれわれの業界にとどまるものではない。さまざまな分野に影響があることは当然であり、後述の通り民主主義の根幹にも影響を与えるものである。

当協議会は、このような多大な影響を与える公文書の隠匿・改ざんが明るみになったことを一つの契機として、今まではおさなりにされていた公文書管理が適正に行われることを期待し、意見を述べていく。

3. 公文書管理の重要性

公文書に関しては、情報公開制度が先に整備された。しかし、その管理方法が各省庁の管理に任されていたため、その保存範囲が様でないことが問題とされていた。そこで、公文書管理についても、統一的な法整備が求められていたのである。

2008年11月4日に公表された、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議の最終報告」は、公文書管理の重要性について、以下のように述べている。

“民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある。国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、この根幹を支える基本的インフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。

こうした公文書を十全に管理・保存し、後世に伝えることは、過去・現在・未来をつなぐ国の重要な責務である。これにより、後世における歴史検証や学術研究等に役立てるとともに、国民のアイデンティティ意識を高め、独自の文化を育むことにもなる。この意味で、公文書は「知恵の宝庫」であり、国民の知的資源でもある。”

しかしながら、以上のような重要な意義を有していても、公文書が適切に管理・保管されなければ、国民は正確な情報に基づいた適切な判断を行うことはできず、その意義の達成も不可能である。これは、信頼できる不動産登記制度が整備されておらず、不動産の表示及びその権利関係が公示されていなければ、誰が所有者であるのか不明確であり、取引の安全が害されることを考えれば、容易に理解できるだろう。

これを受けて、公文書管理法第1条において「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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、・・・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する」とし、第4条柱書において「行政機関の職員は、第一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」にすべきと規定されているのである。

ところが、行政権に対する監督・統制と広く国民に対する情報提供を目的とする国政調査権に基づく文書提出の要請があったにもかかわらず、防衛省、財務省等は、公文書の隠匿・改ざんを行った。これは、民主主義国家の根底を破壊する重大な背信行為に他ならない。

4. 原因究明及び公文書管理体制改善の必要性

二度とこのような愚行が繰り返されないように、どのような経緯で隠匿・改ざんが行われたのか、事実関係を明らかにし、対策を講ずべきである。

しかし未だに、隠匿・改ざんの当事者である防衛省や財務省の調査報告しか行われていない。当事者に、自らの隠蔽行為を全てさらけ出すことを期待できないことは明らかである。従って、独立した第三者機関を設置し、徹底的に事実関係を解明すべきである。

また、今回の隠匿・改ざんによって、現在の公文書管理法に限界があることが明らかとなった。例えば、保管期間1年未満の公文書は、存在すら公にされず破棄することが可能であり、そもそも公文書の改ざんを防止する仕組みがない。そして、公文書になると情報公開の義務が生じることから、公文書を作成しない、公文書扱いしないという現状も明白となった。このような恣意的な改ざん、隠匿、破棄が出来ない仕組みを作るために、公文書管理法改正を含めた公文書管理体制を構築すべきである。

なお、昨年12月に改正された行政文書管理ガイドラインは、文書の正確性を期すと称して、文書管理者や相手方の確認を要求している。これは、公文書に該当する文書の範囲を不当に狭めることになり、都合の悪いことは記録に残さないようにするなど、公文書管理法の趣旨に反する効果をもたらすものであることを付言しておく。このガイドラインに基づく公文書管理を徹底することは、公文書管理法の趣旨に反し、今まで以上に、意思決定の過程が残らず、後日検証が不可能とされてしまうおそれがある。従って、このガイドラインを直ちに撤回し、公文書管理法の趣旨に沿ったガイドラインを作成すべきである。

5. 結語

よって、一連の公文書の隠匿・改ざんに対し、独立した第三者機関による徹底的な検証を求めると共に、公文書管理法改正を含めた公文書管理体制を構築することを強く求める。