

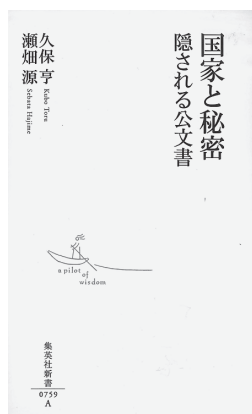
2

[書評 | review]

久保亨・瀬畑源『国家と秘密——隠される公文書』

Toru Kobo, Hajime Sebata, *Kokka to Himitsu: Kakusareru Koubunsho*

青木祐一 | Yuichi Aoki



久保亨・瀬畑源『国家と秘密——隠される公文書』集英社新書 / 2014年10月 / 新書判 / 206頁 / 720円 + 税

戦争は平和なり
自由は隷従なり
無知は力なり[1]

本書は、2013年12月6日に成立し、2014年12月10日の施行を前にした特定秘密保護法に対して、緊急出版された書である。著者の瀬畑氏は日本近現代史研究者であるが、宮内庁書陵部を相手取って公文書の公開請求訴訟を起したことをきっかけに、公文書管理や情報公開制度についてブログや著書などで積極的に情報発信をしている若手の論客である[2]。一方の久保氏は、中国近現代史研究者であり、2013年より歴史学研究会委員長をつとめている。

一連の特定秘密保護法をめぐる議論を通じて、公文書管理法という法律の存在が、少しは世に知られるようになった。特定秘密保護法については、情報漏洩に対する罰則規定の部分ばかりがマスコミでは取り上げられがちだが、そもそも国の公文書管理・情報管理全体の中での「秘密」の位置づけが議論されなければならない。そうした基本的な議論を整理した初めての書といえる。公文書管理と情報公開制度の全体像を示した解説により、特定秘密保護法のいったい何が問題なのか、そして国家の情報管理と秘密、民主主義との関係について、初心者でもわかりやすい本にまとまっている。

本書の主張は以下の3点に尽きるだろう。

- 特定秘密保護法は欠陥だらけの法律であり、即刻廃止すること
- 政府の公文書管理制度、情報公開制度の適正な運用と拡充を目指すこと
- 公文書管理の司令塔として国立公文書館に強い権限を与えること

著者は、歴史学研究者としての立場から公文書管理制度、情報公開制度、特定秘密保護法の3者の関係について解説している。本書の主張を紹介しつつ、上記の点についてアーカイブズ学の立場から、またアーキビストとして立場から視点を提示していきたい。

2 — 本書の内容

序章「もともと秘密だらけの公文書——情報公開の後進国日本」(久保)では、本書の問題意識として、公文書管理法の施行によってようやく途についた日本の公文書管理制度に逆行する特定秘密保護法がなぜ制定されたのか、その理由を歴史的に位置づけている。そもそも、特定秘密保護法以前の問題として、日本において歴史的に、公文書をはじめとする情報がいかに公開されてこなかったか。日本の省庁ではこれまで、保存されるべき公文書が体系的な基準に基づいて選別され、公文書館へ移管されてこなかった。それに伴い、水俣病や薬害エイズ事件といった国民生活に大きな影響を及ぼす局面で、公文書が活用されることはなく、被害を拡大させる結果を招いた。さらに遡れば、戦前の満州事変とその後の太平洋戦争、戦後の沖縄返還密約、福島第一原子力発電所事故など、政府は一貫して情報隠しを続け、国民生活と「国益」を大きく損なってきたと指摘する。また、公文書館整備と情報公開法制定の面でも、他国に大きな遅れをとってきた。こうした「二周遅れ」の日本において、2001年施行の情報公開法、2011年施行の公文書管理法により、行政情報の保存と公開に関する仕組みがようやく整えられた。その矢先、特定秘密保護法が強行成立された。情報を秘匿し続ける政治権力は際限なく暴走するものであり、それは歴史が証明している。そこで本書は、公文書管理と情報

公開に関する国の現行制度を確認し、特定秘密保護法との関係を、同法の廃止を展望しつつ今後の方向性を考察していく。

第1章「捨てられる公文書——日本の公文書管理の歴史」(瀬畑)では、明治維新以降、1971年の国立公文書館設置に至るまでの、日本の公文書管理の歴史について語られる。敗戦直後の公文書の焼却処分、それは決して戦時体制だけがもたらしたものではない。帝国憲法下、官僚機構は公文書を「自分たちのもの」としてのみ認識し、「自分たちの都合」で廃棄し続けた。国民に対する「説明責任」という考えをもたない姿勢が、敗戦時の文書焼却や隠蔽を支え、ひいては「無責任の体系」を作り上げていったとする。その意識は敗戦後も変わることなく、省庁機構とともに連綿と引き継がれた。加えて、「行政効率化」の名のもとに、不要文書の大量廃棄が行われた。その際に適切な「選別」が行われたかどうかは甚だ疑問であり、多くの重要な文書が廃棄された可能性を指摘する。

以上のような歴史的な経緯について、異論はない。しかし、官僚にとつての文書の価値とは、あくまでも「現用」としての価値である。「歴史的」な視点をもって日常業務の中で文書を見る官僚はいないはずである。この点については、最後に改めて述べたい。

第2章「情報公開法と公文書管理法の制定」(瀬畑)では、日本の情報公開法と公文書管理法制定までの過程を述べる。そもそも行政機関は自らが保有する情報を隠そうとする志向があり、それをオープンにしていくのがジャーナリズムや市民活動の役割である。こうした情報公開運動によって、米国では情報自由法が1966年に制定され、その後も絶えず政府が保有する情報へのアクセスが見直されてきた。一方の日本において、情報公開制度に対する政府の取り組みは極めて消極的

であり、法律としての整備は地方における情報公開条例制定の動きに後押しされるような有り様であった。では、情報公開法と公文書管理法によって、国の公文書管理と情報公開は果たして進展したのか。この点に著者は大きな疑問を投げかける。例えば、政策決定過程を示す文書の不存在、保存期限満了文書の大量廃棄、国立公文書館の独立行政法人化、そして文書の不作成・不存在。著者は法律に基づいた公文書管理制度が根付くには、最低10年はかかる予想する。官僚機構に対する監視体制の存在、市民との適度な緊張関係、せめぎ合いこそが、適切な公文書管理と情報公開をもたらすということだろう。

第3章「現代日本の公文書管理の実態と問題点」(瀬畑)では、公文書管理法について解説する。公文書管理と情報公開は「車の両輪」と言われる。つまり、きちんと公文書が作成・保存されていなければ、提供されるべき情報へのアクセスは保証されないということである。本章では、公文書管理法の条文を紹介しつつ、公文書の管理の面と、閲覧(公開)の面を中心に解説する。まず、管理面からは、意志決定に至る過程を明らかにするための文書作成義務、レコードスケジュールの設定、管理状況の報告義務や文書管理規則の統一化といった取り組みについて述べる。その上で、文書の作成から保存・廃棄までに至る、全ての過程にわたる適切な管理の仕組みと、それを監視する人員体制の必要性について指摘する。また、公文書を閲覧する方法について、情報公開法の対象である現用文書と、公文書管理法の対象である「国立公文書館等」での「特定歴史公文書等」の閲覧手続きの違いについて解説する。両法により公文書は以前と比べて飛躍的に公開されるようになったが、まだまだ問題はあつた。それは閲覧制限の問題である。情報公開法におけ

る不開示規定は広範囲に及ぶ。また、公文書管理法に基づく公開審査には「時の経過を考慮する」という条文(第16条第2項)があるが、外交防衛や公安関係情報については厳しい不開示規定や、移管元省庁の意見に左右される余地もあり、何年経っても公開されない可能性が高い。この点については、保護すべき情報を見極めつつ、できる限り公開の範囲を広げるべく努力するのがアーキビストの仕事であると評者は考えるが、特定秘密保護法の下での公開業務は非常に大きく困難な問題となることが予想されるだろう。

ここではいくつか指摘しておきたい。公文書管理法によって文書の作成方法は変わったのか、統一的な文書管理規則の設定によって文書管理は改善したのか、ひいては文書管理をめぐる「組織文化」は変わったのか、こういった点について、単なる条文上や数字上だけでなく、現場における具体的な業務遂行の場面まで踏み込んだ検証が必要である。また日本の場合、なぜ情報公開制度が先行して法律化され、公文書管理制度が後追いになったのか、こうした歴史的な経緯についても検討が必要だろう。

第4章「公文書館の国際比較」(久保)では、海外諸国と日本の公文書館の状況について、歴史的経緯を踏まえながら比較される。欧米諸国の公文書館は市民革命によって近代国家が成立し、普通選挙を通じて民衆が政治に参加する過程で成立した。著者が利用したイギリスのナショナル・アーカイブズでは、ひとつの政策決定過程で作成された文書が、意思決定の流れに沿って系統的だった「文書の束」として保存されており、歴史学研究に役立つという。また、イギリス、フランス、アメリカにおける、公文書館の強い権限や選別システム、人材育成制度の存在を指摘する。一方で、近年のアーカイブズ学において

実務面での理論を牽引する、オーストラリアやカナダといった国々への言及はない。また、中国の王朝以来の歴史編纂の伝統と共産党一党支配下における公文書館制度、韓国やベトナムといったアジア諸国における独立を契機とした公文書館の設立経緯についても述べる。その上で、日本の立ち後れた状況について、欧米諸国で起こったような市民革命も、アジア諸国で展開されたような独立運動も経験せず、中国のような専制王朝の伝統もなかった近現代の日本において、公文書館の設立と整備が遅れたのはある意味で避けがたいことだったかもしれないとする。

評者が考えるに、日本以外の諸外国に見られるのは、明確な「アーカイブズ政策」とでも呼ぶべきものの存在である。日本の公文書管理と公文書館制度は、まずはこれまでの歴史的経緯を克服するような「アーカイブズ像」を構築するところから始めなくてはならないのかもしれない。

第5章「特定秘密保護法と公文書管理」(瀬畑)では、特定秘密保護法の解説を加えつつ、公文書管理の観点から同法の問題点について指摘する。著者のとる立場は、国家における秘密指定制度は「必要悪」という考え方である。情報には軽重があり、必要最低限の人間しか取り扱うことができない情報が存在するのは当然で、それが情報のアクセス制限である。しかし、特定秘密保護法には、秘密指定の基準・期間や手続き、監視機関の不存在、公文書管理法とのあいまいな関係、国立公文書館への移管といった観点から、大きな欠陥があると指摘する。著者は、秘密とはあくまで「例外」であり、それ以外の情報は積極的に公開する、という明快な原則を提示する。その上で、特定秘密保護法の運用に対する「監視」や「検証」の機能を担保することが制度の肝の一つであり、公文書管

理法と情報公開法に同法を無害化するヒントがあるとする。

おわりに「公文書と共に消されていく行政の責任と歴史の真相」(久保・瀬畑)では、2013年12月の強行成立以降の特定秘密保護法をめぐる動きについて紹介した上で、同法には未だに極めて重大な問題点が多く存在することを改めて指摘する。その上で、情報公開の後進国である日本は、一日も早く特定秘密保護法を廃止するとともに、情報公開と公文書管理の徹底、そして公文書館の拡充整備を実現することこそが、国民主権を保証していく道であると締めくくっている。

3 — 本書の意義と課題

本書は、これまでの日本で公文書の管理が諸外国に比べていかに杜撰であり、国民の目から隠蔽されてきたのか、歴史的な経緯を説明する。そうした「遅れた国、日本」の状況が、情報公開法や公文書管理法の施行によりようやく少しずつ改善されてきたにも関わらず、この流れに完全に逆行するのが今回の特定秘密保護法である。そして、後世に歴史を検証するためには単なる「結果」だけではなく、なぜその結論に至ったのかという「経過」をきちんと記録として残すべき事、そして国立公文書館に公文書管理全体を見渡す強い権限を持たせることを提言する。特定秘密保護法に照準を合わせ、公文書管理法、情報公開法との関係を整理した初めての書である。特定秘密保護法の施行を前に、問題点を的確に指摘した緊急提言としての意味合いと、公文書管理法の普及と情報公開制度の拡充を目指している点で、広く国民一般に読まれるべき意義深い書であると確信する。

一方、本書の立場は歴史学研究者としての主張であり、評者が立脚するアーカイブズ

学、またアーキビストとしての立場から、以下にいくつかの課題を指摘しておきたい。最も大きな点は、公文書館やアーカイブズに対する両者の認識の差ということになるだろう。

まず1点目は、文書の残り方に対する見方である。著者は、「自分たちに必要のない文書は捨てる」というのは、彼ら(官僚、評者注)にとってごく当たり前の発想」(37頁)というように、繰り返して官僚の文書に対する意識を批判する。しかし、そもそも官僚とは「現在の価値」でしか物事を判断しないものであり、それは業務を遂行する上で当然のことである。文書の一次的価値とは現用段階での価値であり、官僚に「歴史的な意識を持って仕事をせよ」というのは無理な話であろう。また、文書の要不要という選別の問題と、情報の隠蔽という問題は区別して捉える必要はないだろうか。現在のアーカイブズ学における評価選別論も、記録を生み出した組織や機能を重視しており、決して「歴史的価値」のみを基準としているわけではない。上記のような官僚機構の性質を踏まえた上で、文書管理には過去と未来を見据えられる視点を持った専門職、つまりアーキビストが必要ということになる。

2点目は、「政策決定過程を示す文書」についてである。「後世の歴史研究者が知りたいのは、その政策がどのようにして決まったのかという「過程」なのですが、決まったことに則って行政が行われる以上、それを決めるまでの文書は、不要なものとして捨てられることが多かったのです」(43頁)、というように、「政策決定過程」が記録された文書が残されていないことを指摘する。これも上記の点からすれば、文書管理の現場においてごく日常的なことと言える。もちろん、意思決定過程の記録が全く存在しないとか、議事録の不存在などは問題外である。公文書管理法で意志決定過程を示す文書の作成が義務づけられた

以上、「文書の作られ方」にアーカイブズ側がどこまで介入できるのかが問題となる。日本には稟議制という意志決定、決裁のシステムがある。例えば、どのような形で文書が残されていれば歴史的な検証が可能となるのか、歴史学研究とアーカイブズ学研究的の相互対話を通じた検討が必要であろう。

3点目は公文書管理に関する「遅れた国、日本」という見方である。確かに日本は公文書館制度という「公開」の面で他国に大きく遅れをとっていることは紛れもない事実である。しかし、それをもって公文書管理のあり方自体が「遅れている」と評価されるかどうかは、もう少し歴史的な検証が必要ではないだろうか。明治政府以降、系統的に文書が保存されていた局面もある以上、日本の公文書管理制度自体が全ての面において「遅れている」という評価を下すのは尚早であろう。日本の公文書管理制度について、歴史的な面を含めてさらなる研究の積み重ねが求められる。

4点目は、著者をはじめとする歴史学研究者への要望である。歴史学研究者には公文書や公文書管理制度、公文書館やアーカイブズに対して、もっと関心をもっていただきたい。公文書や公文書館を積極的に利用していただいた上で、より良い公文書管理、公文書館制度の実現ために意見を出し、力を貸していただきたい。しかしここで注意しなければならないことは、歴史学研究のためだけに公文書やアーカイブズがあるわけではないということである。歴史学研究者は利用者層の一つであるとともに、「最大の顧客」でもある。本書全体を通じて、公文書の利用者としての歴史学の立場からの意見と、特定秘密保護法に対する市民的・社会的な立場からの批判が混在しているような印象を受けた。うがった見方をすれば、歴史学研究に必要な文書が残されているか否かのみに関心があるようにも受け取られかねない。

い。歴史学研究者は公文書館やアーカイブズのよき利用者であり、理解者であり、応援団であってほしいというのが評者の立場である。

4 — おわりに

最後に、評者の特定秘密保護法に対する考え方について述べておきたい。本書の第5章で提示されている通り、

- ① 秘密はあくまで「例外」として最小限に絞り、それ以外の情報は積極的に公開する
- ② 秘密に指定した文書は、指定が不要になった時にはそれを解除し、検証に資するために公開する

という大原則(160頁)に、評者も諸手を挙げて賛意を示したい。この原則は、情報公開法や公文書管理法においても同様であるはずだが、実際の現場では必ずしもそうになっていないことは、みなさんもよくご存じの通りである。情報公開法(第5条)でも、公文書管理法(第16条)でも、行政文書および特定歴史公文書等は開示・公開が原則であり、不開示・非公開となる情報は例外という位置づけである。しかし、未だに現場レベルでは、個人情報・法人情報などを無条件に「非公開(不開示)にしなければならない」といった誤った解釈をしばしば耳にする。運用における「原則」と「例外」の逆転現象は、行政機関においてよく起こり得る現象である。それは何故か? 官僚の行動原理には、常に際限のない「恐れ」、リスクを回避しようとする志向が働く。特定秘密保護法の最大の欠陥は、秘密を最小限に限定する仕組みがないことである。彼らが「リスク」を冒すことなく、安心して情報を公開できるような保障が与えられない限り、私たちの望むような情報公開制度は成立しないであろう。つまり、今回の特定秘密保護法

は、官僚と市民を「桐喝」し、「脅迫」するもの以外の何者でもないと言える。その意味で、この法律は「向いている方向」が間違っているのである。

残念ながら今回の特定秘密保護法をめぐる議論の中で、アーカイブズ学界として必ずしも積極的な議論が行われたわけではなく、自らの問題として捉える危機感も薄かったと言わざるを得ない^[3]。その意味でも、歴史学研究的立場から提言された本書の意義は実に大きい。

冒頭に掲げた『1984年』の世界。それはまさに、国家によって国民に知らされる情報が

完璧にコントロールされ、記録と歴史を都合良く書き換えることによって社会の秩序を維持している世界である。記録と歴史に携わる私たちが、果たしてそのような社会の出現を見ることになるのか、まさにそこが問われている。

日本は情報に関する法律の整備が後手後手にまわり、かつバラバラで、整合性がとれているとは言えない状況である。公文書管理、情報公開と適正な秘密保護、この3者が成り立つ「最適解」を求めて、歴史研究者、アーカイブズ学研究者のみならず、各方面における議論が重ねられ、政府に対する強い圧力となっていくことを期待する。

1 ——— ジョージ・オーウェル『一九八四年[新約版]』、早川書房、2009年7月

2 ——— 「源清流清」(<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/>)、『公文書を使う:公文書管理制度と歴史研究』、青弓社、2011年

3 ——— 日本アーカイブズ学会は2013年11月15日に『特定秘密保護法案』に対する意見表明(<http://www.jsas.info/modules/news/article.php?storyid=148>)、記録管理学会は2013年11月25日に「特定秘密保護法案に対する記録管理学会緊急声明:公文書管理制度と基本的人権の観点から」(<http://www.rmsj.jp/緊急声明-2013-11-25/>)を、いずれも会長名で発表している。一方、歴史学研究会ほか9者は2013年10月30日に「特定秘密保護法案に対する歴史学関係者の緊急声明」、11月22日に「第2次緊急声明」を(<http://rekiken.jp/announcement201311.html>)、歴史学研究会委員会は2013年11月1日に「特定秘密保護法案に対する反対声明」(<http://rekiken.jp/appeals/appeal20131101.html>)を発表している。



総理官邸前、国会周辺で抗議する人々
(2013年12月～2014年7月)