

## はじめに

### 政府の統計がおかしい

二〇一九年に入っても、公文書管理にまつわる問題は続発しています。二〇一八年末から、厚生労働省による毎月勤労統計調査をめぐる不祥事が各所で報道されました。担当者の負担が多いなどの理由で、東京都の調査を抽出調査に変えていたにもかかわらず、全数調査を続けていたと公表していました。また、抽出調査にした際に行わなければならない復元という統計的処理のシステム改修が行われておらず、正確な数字になっていないことが明らかになりました。

毎月勤労統計調査は、毎月の雇用、給与及び労働時間の変動を明らかにすることを目的

とした基幹統計の一つです。雇用保険や労災保険の給付金の計算に利用されたり、景気判断や国民総生産算出の基礎となっている重要な統計でした。このため、雇用保険などでは、膨大な追加支給の手續きを取らざるをえなくなりました。

厚生労働省の「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会」が二〇一九年一月二二日に「毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱いに係る事実関係とその評価等に関する報告書」を発表しました。これによれば、二〇〇四年から抽出調査を行い始めたのは、当時の担当係長の証言では、「企業から特に苦情が多く、大都市圏の都道府県からの要望に配慮する必要があった」からだとのことでした（一五頁）。その後も何度も、調査方法を変えたいことを公表する機会があったにもかかわらず、前例踏襲や事なかれ主義の中でうやむやにされてきたとのことでした。しかし、そうであっても組織的な隠蔽ではないと結論づけました。なお、公文書の管理においても、遡ってデータを修正するための資料が、保存期間内にもかかわらず廃棄されていたり、廃棄方法が正規の手續きを踏んでいないなどの問題が生じていました（二二―二三頁）。

しかも、この報告書の調査自体の杜撰ずさんさが国会で追及されました。「外部有識者の参画

の下」で行ったとされる厚労省職員らに対するヒアリングに官房長などの職員が立ち会っていたことや、そもそもヒアリングを行った三七人中一七人は、職員のみで行っていたことが明らかになりました（後に、二五人であったことを厚労相が認める（一月二九日記者会見）。報告書の原案も職員が書いていたことがわかり、特別監察委員会の中立性が疑われることになりました。結局、報告書が公表された三日後の一月二五日に、根本匠たくみ厚労相は調査のやり直しを命じることになりました。「統計の調査方法の不備」を調査する委員会の調査方法が杜撰であるという、何が問題であったのかを理解しているとは思えない状況になったのです。

その後、統計のサンプリング方式の変更について、二〇一五年三月に、中江元哉もとや首相秘書官が厚生労働省の姉崎猛たけし統計情報部長に、「専門家の意見を聞くなど、改善の可能性について考えるべきではないかという問題意識」を伝えており（衆議院予算委員会、二〇一九年二月一四日）、さらに九月一四日には「コストの問題よりは、実態をタイムリーにあらわすという観点からは部分入れかえという考えもあるのではないか」とも話していたこと（衆議院予算委員会、二〇一九年二月二日）が明らかとなりました。九月一六日に行われた

「毎月勤労統計の改善に関する検討会」で、結果的にサンプリング方式が変更されたため、中江氏が「賃金の下振れ」回避を期待する官邸の意向を伝えていたという「疑惑」が相次いで報じられました。この疑惑においては、厚労省も中江秘書官も文書を出さずに、中江秘書官の発言はサンプリング方式の変更に影響を与えていないと口頭で答弁し続けて、結局うやむやになりました。

「毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱いに係る事実関係とその評価等に関する追加報告書」は二月二七日に公表されましたが、「課（室）」という組織としての独自の判断又は怠慢により不適切な取扱いがなされてきたものがあつたと認められる」とまで述べているにもかかわらず（一九頁）、最後まで「組織的隠蔽」とは認めませんでした。

なお、結局二〇〇四年になぜ抽出調査に変更されたのかについて、「客観的資料等」は発見できなかったそうです（六頁）。つまり、公文書での裏付けは取れなかったということです。保存期間が過ぎていて廃棄されていた可能性もありそうですが、政策決定過程がもともと残りにくい官僚の世界から考えれば、最初から口頭や個人資料扱いの文書で、変更が決められていたのかもしれない。

ちなみに、統計を統括する総務省が統計の点検を行ったところ、基幹統計五六のうちの二四、一般統計二三二のうち一五四に、何らかの不適切な対応があったと認定しました〔毎日新聞〕二〇一九年五月一七日期刊。公表の遅延など、必ずしも統計そのものが不適切でない事例も多く含まれていましたが、政策を行う際の基礎的なデータとなる統計の信用を大きく損ねるようになりました。この一連の統計不正は、「公文書自体が信用できない」という問題になりました。

### 金融庁報告書問題

二〇一九年六月には金融審議会市場ワーキング・グループが出した「高齢社会における資産形成・管理」という報告書の記載内容が問題となりました。報告書の中で、「高齢夫婦無職世帯の平均的な姿で見ると、毎月の赤字額は約五万円となっている」（一〇頁）、「収入と支出の差である不足額約五万円が毎月発生する場合には、二〇年で約一三〇〇万円、三〇年で約二〇〇〇万円の取崩しが必要になる」（一六頁）と記載した部分が、年金

はじめに

3

政府の統計がおかしい

金融庁報告書問題

続く公文書管理問題

## 序 章 新自由主義時代の情報公開と公文書管理制度

25

新自由主義の下で

公文書管理法の制定

公文書管理法はなぜ骨抜きにされるのか

## 第一部 公文書の危機

35

### 第一章 森友学園問題の再燃

36

森友関連文書の開示

なぜ文書は公開されたのか  
情報公開制度の趣旨

## 第二章 文書「改竄」と民主主義の危機

「改竄」の衝撃

文書主義と公文書管理法

対策はどうするのか

## 第三章 政策決定過程の文書を残すことの意義

「応接録」の廃棄問題

何が問題なのか

改革の方向性

文書主義はどこへ？

## 第四章 イラク日報問題に見る公文書管理の歪み

---

イラク日報の「発見」

大臣の責任

「写し」は行政文書ではない？

64

## 第五章 加計問題に見る公文書公開のあり方

---

加計問題の再燃

文書記録と口頭での反論

愛媛県の公文書管理のおかしさ

74

## 第六章 愛媛県公文書管理条例の問題点

---

愛媛県公文書管理条例の制定

公文書の定義

文書の廃棄

市民社会の力を

85



## 第二部 公文書管理をどうすべきか

### 第七章 皇室会議の議事録、昭和天皇「独白録」

皇室会議の議事録未作成

議事録未作成の問題とは

昭和天皇「独白録」

96

95

### 第八章 宮内庁宮内公文書館

皇居の中の文書館

敷居が高かった書陵部

公文書管理法の意義

106

### 第九章 行政文書の管理に関するガイドライン改正

ガイドラインの改正

文書の正確性

116

抜け道を探る行政機関

一年未満の保存期間

制度は守られるのか

## 第二〇章 電子メールは行政文書か

---

公文書クライシス

公文書管理法での電子メール管理

電子情報のルール化

「恣意」を排するには

## 第二一章 政府の公文書管理適正化の取り組みをどう考えるか

---

政府の「改革」への取り組み

どのように機能させるか

罰則の効果

電子文書の保存

対症療法その先に

### 第三部 未来と公文書

#### 第一二章 行政文書の定義から外れる「歴史的文書」の保存問題

「カンテラ日誌」の廃棄

なぜ廃棄されたのか

国有林史料の保存

行政文書の定義から外れる歴史的文書

#### 第一三章 安曇野市文書館の開館

相次ぐ文書館の開館

文書館開館への道

理想とする文書館

なぜ設立が可能だったのか

## 第一四章 地方公共団体の公文書管理問題を考える

未来への記録

公文書管理条例の利点

条例をなぜ制定しないのか

電子公文書のゆくえ

歴史公文書の保存

## 第一五章 アジア歴史資料センター

「アジ歴」とは何か

アジ歴設立の計画

アジ歴構想の変更

歴史研究とデータベース

## 第四部 対談 情報公開と公文書管理の制度をどう機能させるか

三木由希子×瀬畑源

情報公開法制定前夜

情報公開法がこれまでの文書管理のルールを変えていった

公文書大量廃棄の背景

黒塗り文書のインパクトよりも大事なこと

いくら美しい制度を作っても、生きた制度として機能させなければ意味がない

行政、公務員バッシングの風潮と公文書

制度をどう改善していくか

「真ん中あたりにいる人たちに対して、ちゃんと通じる言葉を持つ」

民主制を支える仕組みやシステムの脆弱性

「何を選ばなかったのか」ということを記録していくメリット

おわりに

228

参考文献

231