

「森友」決裁文書改ざん問題が突きつけたもの

政治主導という「美名」と貧困な行政文化

西川伸一
Nishikawa Shin-ichi

はじめに

「県庁の星」という小説がある（のちに映画化もされた）。書類第一で融通の利かない県庁エリート職員・野村聡が、研修先のスーパーで出会ったお客様第一のパート従業員・二宮あきから「指導」を受けて成長していく物語である。

二人でデパート地下一階の食料品売り場に調査に行ったとき、野村は二宮からこう言われる。「書類でなんでもわかると思っちゃってんじゃないでしょね」「中略」「慣例、前例って言うんでしょ。能力がないからじゃないの？人を見る力がないから書類の数字を引っかき回してるんじゃないの？責任取りたくないから、前回と同じことばっかりやりたがるんでしょ」

（桂 2005：185）。

まさに痛いところを衝いている。だが、文書主義による事務処理の原則は、マックス・ウェーバーが指摘する近代官僚制の特徴の一つである。その原則の根柢となる公文書を「融通を利かせて」改ざんし、「前例」のない国有地の

大幅値引きのつじつまを合わせようとした。だから責任の所在をめぐり大騒動になった。三月一二日に判明した財務省による決裁文書の改ざんについて、「県庁の星」的に言葉を補えばこういうことだろう。

同日にこれを記者団に説明した麻生太郎財務大臣は、「昨年二月下旬、佐川氏（宣寿前国税庁長官）の答弁と決裁文書にそこがあった。誤解を招くので、佐川氏の答弁に合わせて書き換えた」と語った。決裁文書とはそれほどまでに軽いものなのか。また、決裁案であれば「書き換え」であろうが、決裁文書は確定文書であり、それを事後的に「書き換え」るのは論理矛盾である。「改ざん」と正しく言うべきだ。

この件でよく引き合いに出されるのが、ジョージ・オーウェルの逆ユートピア小説「一九八四年」である。この小説には「真理省」なる役所が登場し、主人公ウィンストン・スミスはそこに勤務している。彼の仕事は政府の過去の公文書を取り寄せ、「現在の状況に合致する」ように「修正」することである。一九五六年にイギ

リスで製作された映画「一九四八」（日本では劇場未公開）には、「君の業務は？」と上司に確認され、ウィンストンが「歴史の改ざんです」とうっかり口を滑らせてしまうシーンがある。すかさず上司に「不適切な表現だな。スピーチや誤報の訂正、だろ？」とたしなめられる。

「日」ごとに、そして分刻みといった具合で、過去は現在の状況に合致するように変えられる。このようにして、党の発表した予言は例外なく文書記録によって正しかったことが示されるのであり、また、どんな報道記事も論説も、現下の必要と矛盾する場合には、記録に残されることは決して許されない」（オーウェル 2009：64）。

今回の決裁文書改ざんはこれを地で行く行為であった。三月二十七日に行われた佐川宣寿・前理財局長の証人喚問をみる限り、だがが直接指示したかの説明は困難をきわめよう。ただ、その背景、より広くとれば霞が関の行政文化については論じることがありそうである。

ちなみに行政文化とは、「（官）に特有の観念、象徴、類型化された行動」——その生活様式の総体」（井出 1982：264）と定義される。

ていた。こんな官僚に任せていては国を誤らせる。というわけで、官僚主導から政治主導へと、いう主張が声高に叫ばれるようになる。

除し、公務員には省益ではなく国益を考えて活動してほしい」（二〇一四年五月二〇日付『毎日新聞』夕刊）。

「役人は人事がすべて」と言われる。人事権

「バー」が指摘する近代官僚制の特徴の一つである。その原則の根拠となる公文書を「融通を利かせて」改ざんし、「前例」のない国有地の

ちなみに行政文化とは、「(官)に特有の観念、象徴、類型化された行動」——その生活様式の「総体」(井出 1982: 264)と定義される。

1 村度の行政文化の元凶・内閣人事局

大づかみな流れでいえば、一九七〇年代に入ってから高度経済成長が終焉し、国の財政状況は次第に悪化していく。その穴埋めに歳入を増やそうと一九七九年一月に時の大平正芳首相は一般消費税(現在の消費税)導入を閣議決定する。しかし同年一〇月の総選挙の選挙運動期間中にその断念表明に追い込まれ、選挙も敗北する。そこで「増税なき財政再建」が至上命題となる。一九八〇年の大平急死の後を襲った鈴木善幸首相、続く中曽根康弘首相は行政改革によるムダ削減を目指した。中曽根は一九八七年に売上税法案を国会に提出するが、国民の強い反発の前に廃案にさせられた。ようやく一九八九年に竹下登首相が三%の消費税導入にこぎつける。ただ、国民に負担増を求めるからには行政改革の手綱を緩めるわけにはいかなかった。

その中で官僚パッシングが火を噴くことになる。例えば、一九九八年に発覚した大蔵省接待汚職事件である。役人の鑑ともいえるべき大蔵省の高級官僚がいかかわしい飲食店で接待を受け

か登場し、主人がウインストン・スミスはそこに勤務している。彼の仕事は政府の過去の公文書を取り寄せ、「現在の状況に合致する」ように「修正」することである。一九五六年にイギ

ていた。こんな官僚に任せていては国を誤らせる。というわけで、官僚主導から政治主導へと主張が声高に叫ばれるようになる。

二〇〇九年に登場した民主党政権は政治主導をクロテクスに追求して官僚の離反を招き、わずか三年で退場を余儀なくされた。政権に復帰した自民党はおそらくこの失敗に学んだのだろう。第二次安倍晋三政権は巧妙な政治主導を、官邸主導を実質として展開していく。要するに、官僚の人事に介入して官僚の首根っこを押さえて政治に従わせる手法である。二〇一三年に内閣法制局長官人事に政治介入して、憲法解釈を変更させ集団的自衛権の行使を可能とさせたのはその典型であろう。

こうした手法を制度化する機関として、内閣人事局が二〇一四年五月に発足した。政治主導の「美名」の下、各府省庁の事務次官と局長・審議官級の約六〇〇人の幹部人事について、官邸が一元的な人事を行うとされた。首相に委任された官房長官が幹部候補者名簿を作り、各省の大臣は首相と官房長官と協議して、名簿に登載された候補者の中から適任者を任命する。

内閣人事局発足に先立って、菅義偉官房長官が語った言葉がふるっている。「安倍政権は政治主導、改革意欲に富んだ政権だ。縦割りを排

除し、公務員には省益ではなく国益を考えて活動してほしい」(二〇一四年五月二〇日付「毎日新聞」夕刊)。

「役人は人事がすべて」と言われる。人事権が官邸に集中すれば、出世が生き甲斐の官僚なら「国益」ではなく「アベ益」を考えて、ヒラメ官僚化するのが論理的必然であろう。当初から、「官邸にこびて、物を言う役人がいなくなる」と懸念する声が官僚たちから聞かれた(二〇一四年五月三一日付「朝日新聞」)。その

とおりの展開に、小沢一郎・自由党代表は「内閣人事局は」実際には政治主導どころか単なる「ゴマスリ役人製造機」になってしまっており」とツイートした(@ozawa_jinusho 二〇一七年三月二〇日付)。

福田康夫元首相も「各省庁の中堅以上の幹部は皆、官邸(の顔色)を見て仕事をしている。恥ずかしく、国家の破滅に近づいている」「官邸の言うことを聞こうと、村度以上のことをしようとして、すり寄る人もいる。能力のない人が偉くなっており」などと批判した(二〇一七年八月二日付「共同通信」配信記事)。

「能力のない人が偉く」なった一例として、今年一月二六日付で駐米大使に任命された杉山晋輔が挙げられよう。彼はその一〇日前の一月

一九日付で外務事務次官を退官している。外務省では事務次官の上に最高峰ポストとして駐米大使がある。元外務省職員の佐藤優は、「外務次官に上り詰めた一心で、最初から無理だとわかっていても、ひたすら安倍政権にゴマをすろうとして失策を重ねる」と杉山を酷評している（佐藤 2015: 284）。

内閣人事局こそ、近年の過剰な付度の行政文化の元凶にはかならない。それと以下で述べる公文書管理を軽視する行政文化とが共振して、公文書改ざんという「国益」に背く行為がなされたのである。行政学者の金井利之は「当然、内閣人事局などは直ちに廃止されるべきである」とまで言う（金井 2018: 67）。

2 「都合の悪い資料は燃やす」行政文化

官僚たちが公文書を蔑ろにするのは、いまに始まったわけではない。私自身の経験を紹介しておく。昨年夏以降私は、一九五一年に施行された覚せい剤取締法案の立案過程を調べていた。法律制定前に当時の厚生省は覚せい剤取締りのためいくつもの通達を出していたことがわかった。そこで、この原資料を確認するため、厚生労働省に行政文書開示請求を行った（二〇一七年九月二日付）。回答は六〇年以上前

のものなので省内に「残っていない」とのことだった（九月五日に厚生労働省担当者に電話確認）。これが事実とすれば、いくら戦後間もない時期のものとはいえ、公式の通達を廃棄したことになる。信じがたかった。

日本の公文書管理の状況に強い危機感を抱き、首相として公文書管理法の制定に尽力したのが、前出の福田である。彼は約四半世紀前に、アメリカ国立公文書館記録管理庁（NARA）を利用して公文書管理の重要性に目覚めた。地元群馬県の学校からの依頼で捜していた空襲後の前橋市の写真が、ここで簡単に入手できた。

この衝撃が福田を突き動かし、彼が小泉純一郎政権の官房長官を務めていた二〇〇三年に、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」を設置した。その第一回研究会で福田はこうあいさつしている。「国の公文書〔中略〕を、完全な形で国として残すということは、今の時代の後世に対する責任だろうと思います」。

その後、首相となった福田は二〇〇八年一月一八日の施政方針演説で、「行政文書の管理のあり方を基本から見直し、法制化を検討するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備します」と述べた。

このため、上川陽子内閣府特命担当大臣に対して、同年二月二九日に公文書管理担当を発令した。上川は四月に公文書管理の実態を視察するため一九省庁を回った。「国交、環境両省の書庫では雑然と置かれたファイルを目にし、経済産業省では個人の文書と行政文書が同じ書庫に保存されていたという」。そして、同年七月一日に開かれた行政文書の管理・保存に関する関係省庁連絡会議で、これら三省を名指しでやり玉に挙げた（二〇〇八年七月二日付『朝日新聞』）。この頃『読売新聞』も正しく次のとおり主張している。

「薬害エイズ事件では、当初存在しないと説明していた公文書が、閣僚からの指示で探した途端に見つかった。官僚の隠ぺい体質に対する国民の疑念は強い。／年金記録漏れ問題や、インド洋での給油活動に関連した自衛艦の航泊日誌の誤廃棄などでも、年金記録や航泊日誌が、公文書であるという意識が欠落し、ずさんに扱ってきたことが背景にある。役所内の書庫にファイルが雑然と置かれていたり、個人用の文書と公文書が混在したりする問題点も指摘されている。／公文書が国民の共有財産であるという公務員の意識改革がなければ、体制を強化しても、十分な効果は出てこない」（二〇〇八年八

月二〇日付）。

続く麻生太郎内閣で公文書管理法が成立して、福田の地道な努力が実ることになる。

なぜ資料を平然と燃やせるのか。公文書が国民共有の財産という自覚がないからだろう。この行政文化は「終戦時の軍部」に限ったことで

な

院統合新領域学府がライブラリーサイエンス専攻を新たに設けた。日本ではアーキビストの本格的養成はまだ緒に付いたばかりである。

福

りのためいくつもの通達を出していたことがわかった。そこで、この原資料を確認するため、厚生労働省に行政文書開示請求を行った（二〇一七年九月二日付）。回答は六〇年以上前

一八日の施政方針演説で「行政文書の管理のあり方を基本から見直し、法制化を検討するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備します」と述べた。

と公文書が混在したりする問題点も指摘されている。／公文書が国民の共有財産であるという公務員の意識改革がなければ、体制を強化しても、十分な効果は出てこない」（二〇〇八年八

月二〇日付）。

続く麻生太郎内閣で公文書管理法が成立して、福田の地道な努力が実ることになる。二〇〇九年六月二四日のことであった。ただし、上記の公務員の意識改革は、依然としてほとんど未達成であると言わざるを得ない。それは昨年来相次いでいる、各省で「不存在」とされた公文書が「発見」されている事態に明らかだ。

とまれ、福田が政界引退後に述べた以下の言葉は至言であろう。

「民主主義というのは、国民が正確な情報を得られなければ成り立たない。正しい判断ができないからだ。歴史上のことは時間がたつとわからなくなってしまう、いろんな見方が出てくる。でも公文書館に行つて史実はこれなんだということがある。拡大概積などは起きにくくなる。」（中略）

事実を積み重ねてきた国ということになれば、日本は他国からも信用される。終戦時に軍部に都合の悪い資料を燃やした過去があるから、名誉挽回するためには相当の年月、積み重ねが必要だ。行政が記録をきちんと残していくようになれば、将来の人が楽をできる」（二〇一七年九月三日付『朝日新聞』「グローブ」）。

なぜ資料を平然と燃やせるのか。公文書が国民共有の財産という自覚がないからだろう。この行政文化は「終戦時の軍部」に限ったことではなく、明治時代にまで遡ることができるという。「由らしむべし知らしむべからず」が行政文化だったのだ。公文書管理をめぐるこの貧困な行政文化は、今日でもなお払拭できていない。

おわりに

前出の鈴木善幸といえは「暗愚の宰相」などと揶揄され、首相としての評価は芳しくない。しかし鈴木は「記録が残る」ことを強く意識していた。例えば、秘書官が下書きした国会答弁用の原稿を、句読点に至るまで丁寧に赤入れして本会議に臨んだ。「棒読み総理」とも叩かれたが意に介さなかったという。「いいんだよ、いいんだよ。本会議はいわば儀式だから、後できちんと読めるようにして置くことが大切なんだよ。特に本会議での答弁は議事録に残るものだからね」（東根 2004: 357）。

私は鈴木を大いに見直した。「暗愚の」ではなく「愚直な」首相だったのだ。話変わって、二〇〇八年度に学習院大学大学院人文科学研究科にアーカイブズ学専攻が開設された。また、二〇一一年度には九州大学大学

院統合新領域学府がライブラリーサイエンス専攻を新たに設けた。日本ではアーキビストの本格的養成はまだ緒に付いたばかりである。

福田や鈴木のような問題意識の高い政治家の後押しで、アーキビストが各府省に入っていく。これくらいの荒療治を施さなければ、公文書管理を軽視する行政文化は容易に変わるまい。（文中敬称略）

参考文献

- 井出嘉憲（1982）『日本官僚制と行政文化』東大出版会。
- オーウェル、高橋和久訳（2009）『一九八四年』ハヤカワ文庫。
- 桂望実（2005）『県庁の星』小学館。
- 金井利之（2018）『公務員制度の公平・中立性の危機』『世界』二〇一八年五月（九〇八）号。
- 佐藤優（2015）『外務省犯罪黒書』講談社エディトリアル。
- 西川伸一（2010）『オーウェル』『動物農場』の政治学』ロブス。
- （2017）『アベノ人事』を検証する』『葦牙』四三号。
- 東根千億万（2004）『等しからざるを憂える。元首相鈴木善幸回顧録』岩手日報社。
- （にしかわ・しんいち／明治大学教授）