

闇に埋もれる「国会公文書」

「森友改竄」で紛糾したが、そもそも国会の「立法文書」は開示請求の道がなく、ほとんどが死蔵。

学校法人森友学園に対する国有地払い下げをめぐる公文書改竄問題などで、国会審議が一時ストップ。行政文書の実態が報道され、管理のあり方にかつてないほど注目が集まっている。

だが、同じ公文書でも行政文書よりさらに不透明なのが「立法文書」。だという事実が、一般にはほとんど知られていない。

憲政史上初めて、第三者による調査委員会として国会が設置した東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調、黒川清委員長）は、2012年7月、国会に報告書を提出した。事故の原因を「人災」と位置付けた報告書は国際的にも高く評価された。

この報告書の基となったのは1100人を超す証言、2千回以上の請求を経て収集した原資

料など。しかし、後世に残すべき貴重な情報が詰まったこれらの「立法文書」は、公開されていない。すべてを国会図書館が保管しているものの、公開のためのルールがないのだ。関係者らは「このままでは宝の持ち腐れになる」と危惧している。

学習院大が議員の意識調査

立法文書は、その名の通り立法院、つまり国会の文書。具体的には、議案・会議録・公報などの「印刷配布物」や、各院・委員会で作成または受理された「原文書」、法制局の「法案起草にかかわる記録」、衆参両院と国立国会図書館にある調査部門の「調査記録」、裁判官弾劾裁判所の「訴訟記録」、裁判官訴追委員会の「訴追に関わる文書」などで、音声・写真・映像資料

も含む。ところが、公開の対象となっていないのは衆議院の議院

行政文書、参議院の事務局文書（呼び方が異なる）のほか、国会図書館事務文書に限られる。調査資料の一部以外はほぼ公開されない。

情報公開法、公文書管理法は行政機関、独立行政法人などの文書（法人文書）が対象で、立法院、立法院の文書は対象外だ。このうち、司法文書については内閣総理大臣と最高裁長官が協議し、歴史的に重要な文書は公文書管理法に基づいて国立公文書館に移管するという取り決めが交わされており、民事訴訟原本などが移管済み。だが立法院の文書は衆参両院議長と内閣総理大臣の協議が行われておらず、移管もされていない。

立法文書の情報公開を、当の



参院議長に報告書を手渡す国会事故調の黒川清委員長（前列左、2012年7月）

でも、75%の議員が「国立公文書館、国立国会図書館、もしくは衆議院憲政記念館などの保存機関に保存・公開を委ねるべき」と答えた。

海外と比較すると、日本の状況の特殊さが際立つ。英国には国立公文書館とは別に議会文書館が存在し、議会が保有する各種資料を保存・公開する。ドイツには連邦議会の調査局の一課として議会公文書館があり、オランダでは下院の議会文書館とは別に、議会文書の印刷配布物を保存、一般に提供する議会文書課を設置している。米国は各院の記録は会期終了次第、国立公文書館立法文書センターに移管、公表済みの文書は即時公開となる。

一方、日本の衆議院では事務局が保有する議院行政文書の開示等に関する事務取扱規程が08年に施行され、参議院も11年に同様の規程を施行したが、移管の規程はない。このため、事務局が作成・取得した文書は事務局

局がそのまま保管。

行政文書と違って国民が情報を開示請求する道がない。参議院では歴史的な価値のある文書を保管するため、史料室が設置されているが、法案審議の過程が分かる文書などは移管されていないとみられる。情報公開されないことからほとんど研究もなく、実際にどのように運営されているか、外部からは窺い知れない。

行政機関より先に公開せよ

先のアンケート調査の結果によると、立法文書の管理に「強い関心がある」「関心がある」と答えた議員は計60%にのぼり、文書公開では「原則として広く公開すべき」と「一定期間を経た文書は公開を目的とした共通ルールを設けるべき」を合わせ

国会議員はどう考えているのか。

それを探った調査が、4月下旬にまとまった。調査したのは学習院大学大学院アーカイブズ学専攻の教員、院生ら。質問に回答した国会議員の多くは立法文書の公開に前向きなことが分かった。ただ、自民党の議員の回答率はたった3%。公明党に至っては0で、特に与党議員の関心の低さが窺われる。

調査は3月初旬、衆議院議員465人、参議院議員242人の計707人全員に、8項目に及ぶ質問用紙を送付。3月末に回収した。衆院43人、参院18人の計61人が回答を寄せ、回答率は8・6%。党派別内訳は自由民主党13人、立憲民主党15人、希望の党13人、日本共産党9人、日本維新の会4人、社民党2人、民進党2人、無所属3人だった。現在は議員立法に関する文書なども公開の対象外だが、回答した議員の60%は「公開すべき」とした。同じく現在は非公開の議員個人・事務所の文書につい

室」が11%だった。

公文書管理法の生みの親である福田康夫元首相は、「文書が記録として残って、日本という国をかたちづくる」と語る。しかし、これまでの議論の対象は行政文書に限られていた。民主主義を實踐していく仕組みとして、三権が互いに独立し実際に機能することが重要。そのためにも立法院の文書公開は必須の課題だ。昨年12月、国立公文書館の新館建設を審議した衆議院議院運営委員会「新たな国立公文書館に関する小委員会」で石田真敏小委員長が「立法院の公文書の取り扱いなどについても検討していく」と発言したが、議論はまだこれからの段階。奈良岡聡智京大教授、上田健介近畿大教授は「民主主義の理念に照らせば、『国権の最高機関』たる国会関係の文書は、行政機関に先駆けて公開するのがあるべき姿」と指摘している。

■筆者紹介 松岡資明 ジャーナリスト、元日本経済新聞記者