

自治体と公文書管理制度

金 井 利 之*

目 次

はじめに

1. 理念と変容
2. 自治体における公文書管理制度の本旨
3. 自治体における公文書管理の焦点
4. 自治体に特有の問題
5. 自治体情報法制の不幸な展開

おわりに

はじめに

自治体が国に先駆けて政策・制度展開をすることは、自治体が存在することの、さらには、自治体の自主性・自立性を強化する分権改革を進める一つの根拠となってきた。1970年代からのまちづくり、公害・環境、福祉、まちおこしなど、様々な自治体主導の試みは、国では取り組み（／ま）ない、あるいは、国の定める制度・政策の枠内や方向性では効果が上がらない政策の限界を打ち破るものであった。そして、その一部は、国の制度・政策に採用されることになり、「政権交代なき制度・政策転換」などとも称された（松下 1996）。さらに、こうした自治実践の蓄積は、2000年分権改革の土台の一つを構成したと言えよう（西尾 1999, 西尾 2007, 金井 2007）。

このような自治体主導の制度・政策のなかで、情報公開制度および個人情報保護制度は、典型的なものとして理解されてきた（中出 2004, 井出

* かない・としゆき 東京大学法学部・大学院法学政治学研究所教授

1998)。例えば、地方自治に関する政府系シンクタンクである地方自治研究機構は、以下のように解説する¹⁾。

個人情報保護条例については、自治体が国の法令に先駆けて制定してきた歴史がある。

まずは、電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例として、昭和50年3月に全国で初めて東京都国立市で「国立市電子計算組織の運営に関する条例」が制定された（なお、昭和48年6月に徳島市で「電子計算組織運営審議会条例」が制定されており、それを全国最初とする見方もある）。その後、こうした電算処理に係る個人情報保護に関する条例が全国で制定されるようになった（昭和59年4月1日現在で179団体 自治省調べ）。

そして、昭和59年7月に、電算処理に係るものだけではなく個人情報全般を保護する条例として、全国最初に、福岡県春日市で「春日市個人情報保護条例」が制定された。同条例は、情報公開条例とプライバシー保護条例の制定を求める住民からの請願が契機となって制定されたものであるが、国際水準のプライバシー保護策を随所で具体化し、また、規制対象分野を民間部門まで広げているなど、「我が国におけるプライバシー保護策の歴史の中で、画期的なものであると評価できる」（堀部政男「自治体情報法」（学陽書房1994年10月、290頁）とされている。続いて、昭和60年3月に大阪府島本町で「島本町個人情報保護条例」が、同年6月に神奈川県川崎市で「川崎市個人情報保護条例」が制定され、その後多くの自治体で制定されるようになった。なお、平成2年3月に制定された「神奈川県個人情報保護条例」が、都道府県における最初の個人情報全般を保護する条例となる。

法律は、昭和63年12月に行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（昭和63年法律第95号）が制定されたが、行政機関の保有する個人情報のうち電子計算機処理に係るものに限定されていた。個人情報全般にわたる個人情報保護法制については、平成11年に成立した

1) http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/017_privacyprotection.htm

住民基本台帳法一部改正法の附則第1条第2項に、「法律の施行に当たって、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」との規定が追加されたことを受け、政府において検討が始められ、平成15年5月に、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号 個人情報保護法）及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号 行政機関個人情報保護法）が制定され、平成17年4月に全面施行された。

個人情報保護制度に関しては、電子計算機（今日で言えばICT技術）との関係で制定される側面と、それとはまったく別個に、自治体自体が情報（あるいは文書）を取り扱うことから一般的に生じる側面があるが、上記の通り、それぞれの側面において、自治体の方が先行している。後者の一般的な側面について言えば、個人情報保護条例は1984年の春日市条例を嚆矢とし、しばしば、1985年の川崎市条例が「本格」的なものと位置づけられることが多い。これに対して、国の個人情報保護法制は、2003年まで待たなければならなかったとされる。

しかし、国には個人情報保護の推進という制度目的が内在的には存在せず、国の法制化への契機は、住民基本台帳法の1999年改正における「住民基本台帳ネットワーク制度構築」に向けた民衆の懸念払拭である（榎並2003）。個人情報保護法制は、住民基本台帳ネットワーク制度にとっての手段に過ぎないという位置づけである（瀧口2017）。つまり、国の行政機関に係る個人情報保護制度は、個人情報の保護目的自体を制度化への契機にせず、むしろ、住民基本台帳4情報のネットワーク結合というICT技術の導入に起因するものであり、そもそも、自治体の個人情報保護制度が国を先導したとも言えない。いわば、国の個人情報保護制度は、もともと、個人情報保護を内在的目的とせず、また、ネットワーク化に向けたICT技術に偏っているという意味で、自治体の個人情報保護制度とは、名称は近似していても、全く別物なのである。このように、2000年代に入

ると、自治体が国を制度・政策で先導するものではなくなっていることを示している（吉見 2019）。

公文書管理に関しては、さらに状況が国主導である（高橋他 2007）。本来、情報公開制度にせよ個人情報保護制度にせよ、公文書（行政文書）が確実に管理されていることが前提条件である。そもそも、公文書を作成しない、どこにあるのか判らない、あるいは、保存しないのであれば、情報公開も個人情報保護も不可能である（宇賀 2019）。しかし、自治体における公文書管理制度の整備は、情報公開・個人情報保護制度より遅れ、2001年の宇土市公文書管理条例を最初のものとすることが多い。確かに、国の公文書管理制度の法制化が2009年であるとするならば、自治体が先行したことには違いがない（宇賀 2015）。しかし、情報公開・個人情報保護制度に比べれば、他の自治体に広く波及しない段階で、比較的短いタイムラグにおいて国が法制化したと言えよう（伊藤 2002）。つまり、多くの自治体にとって、公文書管理制度は国主導のものである。もっと言えば、大半の自治体では公文書管理制度の条例化を行っていない²⁾（宇賀 2010）。

このように、情報公開・個人情報保護制度で見られた自治体先導という実態は、公文書管理制度では存在しない。それは、2000年代以降の集権逆流の流れとも合致する。宇土市条例が2001年であるから、それでも2000年代初期までは分権化の残り香はあったのかもしれない（北村他 2017）。しかし、それは過去のこととなった。本論文では、自治体の公文書管理制度を俯瞰することで、国による集権化の流れ、それも、住民基本台帳ネットワーク制度などの国による ICT 技術の画一的導入の流れのなかで、公文書管理制度が位置づけられている状況について、素描していきたい（田島・山本・斎藤 2003）。

2) 総務省自治行政局行政経営支援室「公文書管理条例等の制定状況 調査結果」（2018年3月）によれば、2017年10月段階で、都道府県で5団体（10.6%）、指定都市で4団体（20.0%）、市区町村で12団体（0.7%）に過ぎない。なお、内部管理的事項という理解で、規則・規程・要綱等を含めれば、都道府県・指定都市は全団体、市区町村でも1605団体（93.3%）であり、ほぼ全てで「制度」化しているとみることも不可能ではない。

1. 理念と変容

(1) 国民を語る公文書管理制度

公文書等の管理に関する法律（以下、公文書管理法）第1条によれば、「この法律は、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、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を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」とある（傍点筆者）。

一見明白なとおり、制度理念には「国民」が多用されている（公文書管理研究会 2019）。しかし、その「国民」とは、具体的に誰なのか、あるいは、そもそも人ではない何かなのか、必ずしも判然とはしない。もっと言えば、「利害関係人」とか「個人」とか「何人」とか「日本国籍のある個人」とか「有権者（選挙人）」とかのように、具体的に主体を明確にはしていない。

例えば、「国民共有の知的資源」とあるので、「国民」は共有の主体である複数の人間ということのようである。もっとも、共有というのは厄介であり、何を言っているのかは判らない。勿論、「みんなのもの」という程度の比喩的な表現であろう。民法のアナロジーで非常に単純に言えば、持ち分に応じて保存行為はできるが、持ち分は1億2500万分の1でしかない。管理行為は過半数ということになれば、多数派支配ということである（後述）。さらに、変更・処分行為になれば全員合意である。言うまでもなく、全員合意が必要ならば、全員合意をすることは実態的に不可能であるから、廃棄などの処分行為はできない。

「主権者である国民」は、憲法の「国民主権」の理念を体現しており、

誠にもっともなことではあるが、国民主権は君主（天皇）主権を否定するものでしかない。それは、憲法制定権力あるいは国家の最高の決定権威の所在を示すものであって、正統性の根源ではあるが、具体的に「国民」が何か行動をする権利または権限を持つものではない。主権は最高の存在である以上、複数あってはならず、「一にして不可分」である。従って、個々人の判断で公文書を管理することはできない。

国民主権と民主主義は、しばしば互換的に使われるが、両者は必ずしも同じではない（金井 2018）。例えば、連邦制のアメリカ情報自由法について、「デモクラシー」を論じることはあっても、主権国家が州である以上、国民主権を論じにくいものである（宇賀 2004）。公文書管理法においては、「健全な民主主義の根幹を支える」と明示されている。しかし、民主主義なるものが、個々人に行動や決定の自由を与えず、単に集団的決定への積極的な参画を認めることを意味するのであれば、あるいは、多数派支配を意味するのであれば、公文書管理は民主主義的な決定の支配下に置かれ、個々人はそれに服するだけになってしまう。

さらに、「現在および将来の国民」に対して説明する責務を全うするのが公文書管理であるともされる。このようになれば、国民はいわば、公文書管理をする為政者のプロパガンダや世論操作や国史注入・正史伝承という「説明」の対象でしかない。世代を超越して連続する集団としての国民は、現に存在しない以上、公文書管理を行う具体的な行動の担い手である主体にはなり得ないのである（杉原 1992）。

(2) 国民を騙る^{かた}公文書管理制度

このように見ると、公文書管理制度は、「不健全な民主主義」に墮落する可能性を秘めている（服部 2020）。そもそも、「共有者」として「国民」全員が合意できるような公文書などは、存在しない。また、全員が合意できるような社会とは、「国民」の個々人がクローン人間のような画一的な存在であるということで、「不健全な民主主義」そのものである（スミス

2019)。国民の個人が多様であるならば、合意のできる範囲は限られており、異論のある公文書は管理できないで放置するしかなくなる。

「国民」が多様な多数諸個人から形成される以上は、単一的意思を持って行動をする身体性を持ち得ない。結局、だれのためでもない公文書管理に墮する。その場合には、公文書管理を実際に行うのは、「国民」を騙る為政者である。単一的意思を持つ為政者による公文書の「篡奪」である。あるいは、実在しない諸個人を「代表」と「僭称」する為政者または多数派の専制である（赤木 2020）。

国民を騙った公文書管理は、「国民主権の理念をのっと（乗取）り」偏った公文書管理、すなわち、情報管理あるいは情報統制・情報管制に堕していく（毎日新聞取材班 2020, 瀬畑 2019a, 瀬畑 2019b）。それは、結局、世代を通貫した「現在および将来の日本国民（あるいは単一民族）」の「喜ぶ」ような「国史」を描くための、為政者による情報統制あるいは歴史管理になるだろう。為政者が、現在および将来の諸個人がアクセスできる情報を管理することによって、いわば、「実証」主義的に「内面」指導を果たすことができる（佐々木 2017）。都合のよい公文書（史資料）のみが残されれば、都合のよい歴史的「事実」しか「実証」され得ない（ブリュノ 2021, 小池 2020, 瀬畑 2014）。諸個人の多数派も、「日本国民」の「栄光の物語」を共有して、自己陶醉することができる（倉山 2021）。『古事記』『日本書紀』以来今日の歴史検定教科書に至るまで、為政者は様々な「歴史書」を「後代」に残すことで、様々な情報管理を行い、また、後代の人間が、こうした史資料を「発掘」「解釈」することで、ご都合的な歴史を書くわけである（百田 2018）。

2. 自治体における公文書管理制度の本質

(1) 情報公開制度の手段

公文書管理制度は、情報公開制度の基盤であって、本来は歴史を管理す

るものではない。歴史または情報の公開や管理が、専制・独裁的に行われるのは問題であるが、国民や人民の名の下に民主主義的に行われることも問題である。つまり、集団における民主的決定に基づいて、情報公開や公文書管理の是非が左右されるのであれば、集団の政策・政治判断によって、管理され、あるいは、公開される情報が取捨選択され、都合の悪い情報は抑圧される。そして、そのような偏った情報に基づいて、如何に民主的な議論や決定を行おうと、それは「不健全な民主主義」にしかならない。

要するに、情報公開制度や公文書管理制度は、民主主義的な決定の結果として為される情報管理ではなく、民主主義的な決定の前提として、前民主主義的に整備される必要がある。それゆえ、情報公開制度も公文書管理制度も、「健全な民主主義の根幹を支える……知的資源」ではあるが、「共有財産」として国民という集団が民主主義的に、情報公開の是非を判断し、公文書管理の仕方を左右することはできない（榎澤他 2019）。

民主主義的な決定の前提条件は、民主主義的な決定に委ねることはできない。民主主義的な決定の範疇外であるとする、その前提条件を誰が如何に整備するのかは、難問となる。例えば、君主や独裁者や占領軍指令部の「善政」に委ねたり、あるいは、神仏や専門家に求めたりするしかないかもしれない。お釈迦様の掌の上での民主主義のようなものである。実際、民主主義的な国家において、君主が存在し、あるいは、（暗黙の）宗教（国教または無宗教性）が存在することもあるし、専門家の知見が活用される。もっとも、君主や宗教や専門家が実際の決定を支配すれば、民主主義は成り立たなく、君主政や宗教政治やテクノクラシーになる。また、君主や宗教や専門家に、民主主義的な決定の前提条件を整備することを期待し、かつ、それに留まって貰うこともまた、容易なことではない。

民主主義的決定の前提、あるいは、民主主義的決定によって支配されない、という理屈づけは極めて容易ではないが、通常は、個人の人権として設定されることが一つの工夫である。しかし、個人の権利が、民主主義的な決定によって、しばしば法律という形式によって、設定されるのであれ

ば、民主主義的な決定によって剥奪することもできる。それゆえ、法律による権利の生殺与奪に制限を課す憲法（違憲立法審査）によって、憲法上の基本権として設定することが考えられる。とはいえ、主権者は基本権を剥奪することもできるのであるから、国民主権のもとでの基本権は、いつでも主権者の民主主義的な決定によって、あるいは、「一にして不可分」の単一の最高意思の決定によって、剥奪しうる。このように考えれば、民主主義的な決定の前提である権利は、憲法以前、つまり、主権者以前に存在しなければならない。天賦人権というイメージである。

情報公開制度は、また、そのための手段としての公文書管理制度は、憲法以前の天賦人権が、憲法によって基本権として確認されたかのような、基盤を持たざるを得ない。いわゆる、「知る権利」のようなイメージである。あるいは、アメリカにおいて情報公開は、元来は、「情報の自由(freedom of information)」と呼ばれたように、自由権の延長で表現することもある。個々人の（行政を）知る権利（情報自由権）の存在をもとに、情報自由権の制度的保障の仕組が必要だということになる。言論・表現、思想・信条、学問、信仰などの各種の自由権と同じである。これらは、民主主義的な決定に対する参政権の前提でもあるが、それにとどまらない。

情報自由権は、民主主義的な決定をするための手段という意味では、それ自体に価値があるというよりは、手段的な価値に過ぎないともいえよう。実際、個々人が集団的な支配を行う統治機構を設立しなければ、そもそも、個々人の（統治機構に対する）情報自由権は存在しない。その意味で、統治機構の設立より前に存在するのではなく、統治機構の設立と同時に結果として発生する。統治機構の設立は、憲法によるのであるから、憲法で設定された基本権に過ぎないとも言える。しかし、統治機構の設立を行う集団（主権者）が成立した段階で、その集団に対して、個々人は情報自由権を持たざるを得ない。その意味で、情報自由権は憲法以前に存在する。情報自由権の手段的価値は、民主主義的な決定の前提条件であり、民主主義的な決定の結果に委ねられるべきものではない。

(2) 自由・多元的な統制と答責性

情報公開制度・公文書管理制度は、民主主義的な決定の前提条件であり、個人の権利として設定され、権利を保障する制度として埋め込まれる必要がある。同時に、民主制のもとでは、民主主義的な決定を受けて、行政が運用される。従って、民主的決定に基づいて行政組織や行政職員を統制する必要がある（行政統制³⁾）。民主主義的な決定のために不可欠な情報や公文書を、行政が管理しているからである。

しかし、情報公開制度・公文書管理制度における行政統制は、いわゆる、民主的統制ではない。民主的統制は、民主主義的な決定に対して、民主主義的な正当性を持たない行政組織・行政職員が服することによって、民主主義的な決定の実行を図るものである。単純化していえば、民主的に選出された政治家によって、民主的に任用されていない行政職員を、指揮監督する政治的統制である。情報公開制度・公文書管理制度が、このような意味での民主的行政統制であるならば、政治家の指示に従って、公文書管理を行うことになり、民主主義的な決定の前提ではなく、民主主義的な決定の結果となる。

例えば、首相が公文書の改竄や廃棄を命じたときに、行政職員はそれに従って公文書の改竄や廃棄や隠蔽や怪文書扱いを実行すれば、民主的統制は行き届いている、ことになる（前川 2021）。あるいは、首相の国会答弁を受けて、その方向性を支えるために、局長が公文書の改竄や廃棄を決定することを忖度すれば、民主的統制は行き届いている、ことになる。民主的統制とは、明示的な指揮命令にとどまらず、黙示的なものでも作用するし、職員が政治家の意図を汲み取って自発的に行ったことでも作用している、ことになる。さらに、そのような局長の判断を受けて、部下の局課員や、出先機関職員に改竄や廃棄を命じても、民主的統制は行き届いてい

3) 行政学の慣用語としての「行政統制」とは、〈行政による統制〉〈行政を通じる統制〉〈行政的な手法による統制〉のことではなく、〈行政に対する統制〉のことを意味する（金井 2020）。

る、ことになる(財務省 2018)。要するに、民主的統制のもとでは、ときの為政者やときの国民多数派にとって都合よく、公文書を改竄・廃棄などすることになる(ライフブックス 2018)。こうして、民主的決定のための前提としての情報や公文書は存在しなくなる。そして、選挙における有権者の判断も、このように偏った情報や公文書をもとに行われる(志葉 2018)。あるいは、多数派の有権者は、このような偏った情報管理をする為政者の態度を支援する。その意味で、民主的統制は貫徹する、ことになる(中野 2018)。しかし、「健全な民主主義」の根幹となる情報公開・公文書管理と情報自由は、民主的決定によって存在しなくなる。

民衆(国民・住民)は、多数の意見・意思の異なる諸個人からなるのであって、単一の意思しか持たない集団ではない(齋藤 2008)。異なる意見・意思のなかから、集団として単一の決定をすることが必要になる場合があるので、それを「健全な民主主義」を通じて行う。政府(および行政)を民主的統制することは、決定・執行という意味では、特定(多数派が建前)の意見・意思に従うことになる。しかし、意思形成過程においては、多数の異なる意見・意思が検討されたことが必須である。つまり、多様な情報をもとに、複数のアイデアや異論反論を考慮したうえで、最終的な決定・執行に至っていることをもって、民主的統制が満たされる。何でもよいから、あるいは、多数派や為政者が都合よく選別した情報に基づいて、多数派の意思決定に従えば良いというわけではない(嶋田 2020)。

広義の民主的統制には、民主主義的に決定したことに従うという側面と、民主主義的に健全に決定するように、民主主義的な決定過程を統制するという側面とがある。前者が通常意味する民主的統制、〈民主主義による行政に対する統制〉である。後者は、むしろ民主的決定過程を統制するものであり、〈民主主義に対する統制〉である。情報公開制度・公文書管理制度は、〈民主主義に対する統制〉の側面を持っている(金井 2020)。

この点は極めて難しく、誰が〈民主主義に対する統制〉を担うのか、と言う問題をはらむ。この統制主体は、当然ながら前者の意味での〈民主主

義による統制>には服さないもので、非民主主義的な色彩を帯びるだろう。すなわち、個人の人権と、それを保障する裁判所という、少数支配的・「専制」的・専門家支配的な存在を意味する。しかし、現実の公文書は、行政組織のなかに存在し、行政職員が管理している。従って、民主的に選出された政治家が、不健全に公文書の改竄・廃棄を指示または期待するときに、裁判所の審査を経るまでもなく、行政職員が政治家の（不健全な）民主的統制に服さないことが求められる。

健全性・不健全性の鑑別を、政治家の指示と判断に委ねることはできない。となると、公文書を日常的に管理する行政が、自律的に判断し、<民主主義に対する統制>を担うことも生じ得る（金井 2010）。つまり、十全な情報と公文書に基づく民主主義的な決定をしようとする政治家たちに対して、行政職員が勝手に公文書を改竄・廃棄し、結果的に民主的な意思決定過程を制約・誘導するような、<行政による民主主義に対する統制>に繋がる可能性を持っている。

3. 自治体における公文書管理の焦点

(1) 公文書管理の対象

情報公開制度の前提である公文書管理制度において、まず、重要になるのは対象となる公文書（または情報）の範囲である（早川他 2019）。行政がいかなる決定をしたのか、そして、そこに至る過程ではいかなる検討がされたのかを再現検証するためには、最終意思決定Aとその前提となる情報 α が必須であろう。最終的な意思決定は起案決裁（稟議制）が通常であろうから、起案・決裁文書ということになる（関東弁護士会連合会 2020⁴⁾。

4) なお、独任制の官僚制ではなく、委員会・審議会など、合議制の会議で意思決定がされるのであれば、会議資料と議事録である。議事録には、議論の過程の質疑応答や討論と、最終的な議決が、再現されているはずである。なお、議会の場合には、議事録作成と公表が、公文書管理制度の有無にもかかわらず、当然の前提となっている。但し、自治体によっては、本会議の全てについて議事録が作成されていなかったり、委員会の議事録が

意思決定過程の追跡という意味では、起案・決裁文書の審査・合議(あいぎ)過程で、その決裁文書に異論が加筆されていることが重要である。つまり、コメント、朱書や付箋、修正のある決裁文書は重要である。もっとも、起案・決裁文書で、意思決定過程が追跡できるかどうかは、行政の意思決定過程のありかた次第である(西出 2020)。最終的な根回しが済んで、大方の合意が成ったのちに、最終意思決定の確定のために起案される場合には、起案・決裁文書には承認印・署名が並ぶだけである(辻 1969)。つまり、起案・決裁文書には異論・反論が載らない「この道しかない(TINA: There is no alternative)」型の意思決定であり、「結論ありき」の文書である(大森 2006)。従って、このような TINA 型起案・決裁文書が存在するだけでは、情報公開制度に資する公文書管理制度とは言えない⁵⁾。

最終意思決定に直結する以外の様々な情報・文書の範囲の確定と検討過程の再現・実証こそが、公文書管理には決定的に重要である。例えば、

- ①最終決定Aに対して、行政では検討された代替・修正選択肢Bとその前提情報 β
- ②行政が入手したが最終決定Aの賛否・是非に利用されなかった放置情報 γ
- ③そもそも行政が全く入手できなかった情報 δ

などである。行政内部で何があったかの管理は、裏返せば、行政内部で何なかったのかの管理でもある。

(2) 文書作成

行政は、外部からの収受文書については、比較的に真摯に対応している。また、住民などとの面談・面接・電話対応などの記録も、作成するこ

ゝなかったりすることもある。また、全員協議会の議事録がないことが普通である。

5) もちろん、何が公式に決定されたのかについて疑義が生じることが有り得るから、何が決定されたのかを確定し、それを公文書として保存し、住民や将来に対して証明することは、それ自体では重要である。

とが普通である⁶⁾。また、起案・決裁文書は、決定・執行の職務上、必ず作成せざるを得ない。問題は、起案・決裁文書以外の様々な情報を、きちんと「文書」として作成することにある。

情報公開制度の最大の敵は「文書不存在」である（松村 2021）。しばしば問題になる保存・廃棄・整理以前の問題として、そもそも、文書化していないことが多い。たしかに、ちょっとした口頭会話や、阿吽の呼吸で済むところを、いちいち、文書化するのは面倒である。しかし、文書なき決定は、すでに述べたように、民主的統制・答責性を果たせない。もちろん、口頭会話がそのまま決定になることはなく、最終的には決裁文書は作成しているのであるが、問題は、決裁文書にいかなる口頭会話での検討が前提になっているのかが、書かれていないことである。

この点、独任制の官僚制組織においても、会議という仕組は、副次的に意味がある（岡本・足立・石川 2006）。会議を開催すれば、通常は、事務局担当課や提起担当課などにとっては、会議資料作成の契機になる。そのため、各種会議は意思決定過程の追跡検証のためには、非常に重要な場面となる。審議会、内部庁議・協議・ヒアリングだけではなく、国や他自治体との協議、国への陳情・面談、住民説明会や住民・団体からの陳情協議の場などは、いずれも大事である。

もっとも、議事録作成は手間であり、しばしば、決定事項のみのミニッツや議事要旨になりがちである。決定事項を明確に文書化しておくことは、会議では重要である。そもそも、何が決まったのか判らない会議も、決して少なくないからである。しかし、決定事項だけではなく、いかなる議論が為されたのかも重要であり、議事録は大事である（森田 2006）。その際に、会議は録音録画しておくことが簡便である。新型コロナ対策で広がったウェット・オンライン会議方式の場合には、容易に記録（レコー

6) 但し、ありきたりの電話相談などは、日常的に流してしまい、また、煩瑣であるので、記録を作成しないことが多い。この点は、民間企業の顧客対応と同様に、全ての電話を録音しておけば済む問題である。特別の文書を作成する必要がない。

ディング)できるので便利である。

また、会議においては、非公開・非公表とか、回収資料によるとかの運用はあるが、これは公文書管理の観点からは問題はない。文書が作成されたうえで、公開非公開のどちらに該当するかを判断できるようにすることが、公文書管理制度の意義である。しかし、回収資料が、そのまま廃棄を意味するのあれば、問題である。また、非公開の会議の議事録を詳細に作成しないことも問題である。非公開の会議であるから直ちには開示できないにせよ、将来に向けて記録は作るべきである。

また、最終確認のための無修正の起案・決裁文書と同様、全ての根回しが済んでから開催される、実質的な質疑の一切ない、「シャンシャン大会」の会議は、公文書管理制度にはあまり資さない。議論の過程が、水面下(会議前)に隠されてしまっているからである。

(3) 能 率 性

行政職員にとっては、情報公開制度も公文書管理制度も、恣意的・墮落的行動を制約される重荷ではある。その意味で、費用負担はあるが、マイナスの効果しか見込めないのが、合利的個人としては、積極的には取り組まない類いの業務である(秋田 2020)。

理念的には、その重荷は、当該職務・職位の事務権限に含まれた義務にすぎない、と考えるべきであろう。いわば、「給料のうち」である(公文書研究会 2019, 瀬口 2017)。公文書を作成することは、仕事に際して、権限・財源(広義に言えば公権力)を、究極的には住民から、直近的には自治体から、受領したことに対する答責性(accountability)である。逆に言えば、権限・財源などを、住民から受け取らなければ発生しない負担であるので、給与と同じ性格のものである。

とはいえ、理念だけで合利的職員が仕事をするととは限らない。従って、公文書管理制度は、職員の職務遂行にあたって、余計な費用を増やさず、効果を増すことが望ましい。実際、通常の事案処理において、デスクワー

クとしては、各種の文書を作成しているのが官僚制（bureaucracy = 事務机による支配）である。それゆえ、日常業務で作成する文書を、そのまま管理（保存・整理）すればよいだけともいえる（磯崎 2018）。むしろ、整理整頓の技術の方が、大事になってくるといえる（廣田 2010, 廣田・江川 2018）。

しかし、文書不作成による職務遂行する慣行の場合には、文書作成という追加業務が発生することになる。これに関しては、文書に基づいて意思決定過程が追跡できない決定は、そもそも、情報公開制度・公文書管理制度のもとでは、正当性を持ち得ない、と位置づけることが必要である。仮に、意思決定の正当性が担保されないと言う理解があれば、公文書作成は、追加の負担ではなく、意思決定のための必須の費用と位置づけが変わることになる。逆に言えば、こうしたインセンティブ構造の変更がない限り、つまり、文書を作成しなくても意思決定の正当性が否定されなければ、追加負担となるため、合理的な職員は文書作成をしないだろう。世間では、高度な統計分析を暗黙のうちに想定する「証拠に基づく決定（EBPM）」などが提唱されているが（大橋 2020）、日本の自治体の現状で重要なのは、高度なレベルではなく、単純な「証拠書類」である（神奈川大学法学研究所 2021）。文書作成は追加業務ではなく、「給料のうち」の業務なのである。

(4) 組織供（共）用と私的メモ

しばしば問題になるのは、公文書管理の対象となる文書（公文書・行政文書・組織供用文書など）と、文書や情報ではあるが単なる私的メモなどとの、鑑別である。文書や情報としては存在している、それが公文書管理の対象となる公文書でなければ、文書不存在になってしまう。

仕事に関係あることは、基本的に、全て組織供用である、はずである。つまり、行政職員としての職務に就いていなければ、決して作成しなかったであろうメモは、公文書管理の対象となって当然である。とはいえ、現実には難しい問題となる。こうしたメモを含めると、膨大な量になり得

る。また、公文書管理対象になると、逆に公文書管理の保存年限や廃棄対象になり、かえって、文書が残らないという逆効果も起きる。そのほかに、手帳・日記などは、仕事の内容が記載されているので、仕事がないれば記載しなかったであろう内容も多いが、通常は仕事とは関わりなく記載されたであろう私的情報と職務情報の混在である(永井 2015)。

上記の通り、決定を支える検討過程の証拠書類が存在しなければ、最終決定の正当性が失われるようになれば、決定を支えるに必須の情報は、公文書化されざるを得ない。それゆえ、私的メモに記載された情報をもとに、組織供用文書が作成されるようになる。そして、私的メモとされた文書は、むしろ、退職・隠遁・死亡後に「段ボール」ごとを移管する慣行を作ることが重要であろう。それは、民俗資料でもあるし、文書の「私物化」への対策にもなる(自治体活性化研究会 2019)。

(5) メール等各種媒体

今日の行政では、ウェブサイト(ホームページ)が掲示・公示・公表の機能として極めて重要である。そもそも、庁舎前にある掲示板に貼り出して「公示・公表」したと称することが、現実には人々は見ることはないのであるから、こうしたフィクションは、もともと問題であった。その意味で、ウェブサイトは非常に重要である。しかし、ウェブサイト掲載情報は、逐次更新されることにも留意が必要である。その結果として、情報が消えてしまうことがある。それゆえに、ウェブサイト掲載情報は、逐次、確実に公文書管理すべきである。

また、電子メールでの送受信も多い。さらに、SMS(ショートメッセージサービス)を利用しているかもしれない。これらは紙文書としては収受・作成されない。そして、本来は、ファックス・電報とは異なり紙文書とならない。電話でも同じ問題がこれまでも存在してきた。こうした情報も、公文書として保存・管理すべきである。特に、膨大な量のメールのやりとりは、意思決定過程の検討観点でも極めて重要である。私用メールの扱い

は難しいが、そもそも、メールが保存・管理されるならば、組織の電子メールを利用しての私用は、特段の管理をしなくても、しなくなるだろう。

ただ、問題は、私的メールを利用して、事実上の業務を行っている場合である。ツイッター、FB（フェイスブック）、LINE（ライン）などの私的なSNS（ソーシャルネットワーキングサービス）も、事実上は職務で利用されていることがある。こうした私的媒体を通じた意思決定が増えれば、対面・口頭による漫然とした意思決定と同様の事態となる。つまり、公式の情報媒体には記録が残らないのである。他方、口頭の「密談」とは異なり、技術的には保存することは不可能ではない。しかし、このように管理が強化されると、職員の私生活が侵されるおそれもかえって高まる。こう考えると、やはり、意思決定を支える文書が存在しなければ、意思決定の正当性が失われるという慣行によって、意思決定文書に記載されるようになることが重要であろう。

4. 自治体に特有の問題

(1) 変容の危険性

国の公文書管理が、国民多数派または国民多数派の支持を得たと称する為政者により、自分（たち）に都合のよい情報統制を行うこととして、国民主権や民主主義の名の下に進められるおそれがあることは、すでに指摘したとおりである。要するに「不都合な情報」を隠蔽するのは、少数の為政者に限らない。むしろ、「国民」や「民族」の「偉大」な「栄光」を「誇り」たいと考えるのは、「多数派」にとっては自然なことになり得る。そして、それがポピュリストや排外強硬派の為政者や指導者によって、煽動されるであろう。こうした事態は、自治体でも全く変わりがない。

世代を通貫した「〇〇市民（あるいは地域共同体、〇〇市）」の「喜ぶ」ような「歴史」を描くための為政者による情報統制である。郷土愛は、偏狭な地域ローカリズムになる危険を持つ（地方史研究協議会 2018）。諸個人多

数派も「〇〇市民」の「栄光の物語」を共有したがる傾向がある。また、「郷土〇〇の偉人」あるいは「〇〇の基礎を作った先人」などという形で、教育的にそれが推奨されることもある(上田 2010)。さらに、近年、地域活性化の観点から、「地域資源」「地域の宝」「世界遺産」などに関心が高まり、対外的な観光資源に使われることもある⁷⁾。「負の歴史」は、封印・隠蔽され、あるいは、改竄されることもある⁸⁾。

(2) 自治体史編纂・社会科副教材の意義

以上のような観点から、「市史」などの自治体史を、「正史」として権力的に編纂することは、情報統制の道具になる危険はある(瀬川他 2013)。また、小学校社会科副教材として、地域の地理歴史をまとめることも、同様の機能がある。もっとも、世間には、しかし、「歴史修正主義」「陰謀史観」「トンデモ歴史小説」などの地理歴史情報が散乱しているから、「史実」と「考証」に基づいた、バランスの取れた「正史」の確定は重要な<免疫>になるかもしれない。もっとも、<免疫>の過剰反応は、情報自由を抑圧するおそれもある。

こうしてみると、「正史」「副教材」の編纂体制の独立性・中立性は非常に重要である。歴代政権・有力団体や地域権力構造に左右されない、外部専門家による編纂が重要になってくる(藤原 2019)。こうしたことは、国レベルではほほできない⁹⁾。そして、編纂のためには、情報収集の必要が

7) いわゆる椿井文書は、近畿圏の自治体の「郷土史」に大きな影響を与えている(馬部 2019, 同 2020)。旧石器捏造事件(2000年発覚、いわゆる「神の手」事件)も同様である。「考古学の大発見」を、観光や地域おこしに使いたいという地元自治体関係者の欲望があったことが、構造的背景である。

8) もちろん「負の歴史」も、ダークツーリズムで観光・地域活性化の手段になることもあるので、必ずしも、「負の歴史」を隠蔽するとは限らない。但し、「遠い昔の他人事」として、現在の地域とは、切り離されているのだけかもしれない。

9) 外国の専門家に委ねなければならなくなるからである。もっとも、外国の「親日家」は、国内の専門家以上に、「日本の栄光」を需要している場合もある。「栄光ある国」の専門家であることが、外国や世界における当該専門家の「栄光」に影響するからである。↗

発生し、それゆえに、公文書管理または歴史的史資料の保存の充実が進められる契機となる。

なお、「トンデモ市史」であっても、「トンデモ国史」を相対化する機能もあるので、全く無用というわけではない（五百旗頭 2020）。しかし、それは<毒>には<毒>をもって制す、と言う範囲であって、それ自体では価値はない。

(3) 自治体の利点と限界

自治体による公文書管理は、情報統制への牽制がある点は、国による公文書管理より利点を持っている面がある。

第1に、明確な政権交代がありうることである。政策指向性・人脈の違いのある政権交代の場合には、中国的易姓革命と同じ機能をもつ。つまり、前政権の「悪事」を、現政権が冷静に「記録」するインセンティブがある。政権交代がなければ、前政権の「悪事」は隠蔽され、前政権の「功績」のみが記録される。その意味では、個人としての首長が別の個人に交代したからと言って、政権交代とはいえず、単なる禪譲や後継であり、また、柵（しがらみ）がつづき、あるいは、地域権力構造（いわゆる施政連合）が継続しているかもしれない（箕輪 2019）。そのような状況であれば、公文書管理が自画自賛に墮落することに対する牽制作用は働かない。

第2に、国との相互牽制である。国にとって都合の悪い情報は、ときには自治体にとって都合のよい情報のこともある（朝日新聞加計学園問題取材班 2018）。例えば、国の為政者に対して自治体からは陳情に出掛けるので、陳情（帰庁）記録を自治体は作成する。国の為政者が、会ったこと自体を知られると都合が悪いとして面会記録を作成しなくても、自治体側は必ず復命記録などを作成する。このようにみれば、権力分立なきところに、公正な公文書管理制度はあり得ない。そして、多元的な公文書管理制

↘ 歴史教科書では、近隣国と相互に編纂し合うという試みはないわけではない。

度のあるところに、権力分立は実効的になる。国・自治体が協調して案件を進める場合には、共謀して情報統制をする危険を孕んでいる。

(4) 行政職員の倫理

公文書管理は、行政職員の「給料のうち」であって、仕事の一環である。それは、民主的統制・答責性の確保にも繋がる。しかし、民主的統制や民主主義が、多数派・為政者に有利な情報統制を意味することも有り得ることは、すでに指摘したとおりである。つまり、首長や幹部が、己の都合によって、あるいは、多数派の公共利益のためと称して、情報統制（公文書の隠蔽・改竄・廃棄など）を指示することも有り得る。従って、行政職員による適切な公文書管理は、首長他幹部の指揮命令、さらには、多数派住民の偏狭な郷土愛と、対立する可能性もある。

適切な公文書管理が、人事処分などを招くのであれば、職員にはインセンティブはない。正しい内容の公文書を作成することによる不利益処置から、身分保障する必要がある。しかし、このような仕組はほとんどない。20世紀まで見られた「墓場まで持って行く」「守秘義務」は、もはや公務員倫理ではない。しかし、21世紀に広まった民主的統制に従順に服する行政職員による情報統制も、公務員倫理ではない。

ときの為政者や多数派住民だけではなく、在野の人や少数派、さらには、個人一人ひとりの情報自由権に奉仕することが、公文書管理制度である。その中身は、為政者や多数派住民にとって、目障り耳障りなこともある。また、情報を残す行政職員個人にとっても、恥ずかしい、あるいは、秘したいこともある。しかし、事実の開示は個人としての住民への責任である。経験（成功・失敗も含めて）の伝授は、後輩の業務遂行への責任である。人事情報も、一定の非公開時間を経たうえで、必ず公開されるべきである。任用・評価などは、行政職員の個人情報ではあるが、後世にとってはノウハウの集積でもある（林 2020）。

5. 自治体情報法制の不幸な展開

(1) 情報公開制度の転轍

情報自由法に始まる情報公開制度の理念は、民主主義に有用な手段ではあるが、それを、個人の自由権の拡大と公権力への抑制という形で制度化してきた。日本の情報公開制度・個人情報保護制度も、自治体主導の権力抑制指向から始まっている。自治体主導と相互波及から、国に制度化を迫る分権的潮流の代表であった（伊藤 2002）。しかし、1990年代から、権力集中への潮流とせめぎ合いが生じた。橋本内閣によって、権力抑制への流れから権力集中への流れに転轍されたなかで、国の情報公開は制度化された（牧原 2013）。

1990年7月に、海部内閣のもとで、第3次臨時行政改革推進審議会が設置された。この第3次行革審は、誠に鶴的な存在である。「豊かな暮らし部会」は、のちの地方分権・規制緩和へ繋がる権力分散指向である。「世界のなかの日本部会」は、のちの内閣機能強化（国家目標）へ繋がる権力集中指向である（小林 2021）。「公正・透明な行政手続部会」は、そのどちらにもなりうるものであった。

1993年7月という宮沢内閣の末期に、地方分権推進国会決議がなされ、こうしてみると権力分散指向が強まったように見える。その後、自民党長期政権が初めて終焉したのち、細川内閣のもとの1993年10月には、第3次行革審最終答申がまとめられた。政権交代や細川内閣は、政治改革＝小選挙区制導入という、第一党執行部優位を目指す制度改革が、非自民8会派連立の弱体内閣で提唱されたという矛盾があった。そのもとの最終答申は、中央省庁再編と地方分権基本法を提言するという、2つの矛盾した潮流を内包していた。自民党が政権復帰のためになりふり構わず、1994年6月に成立させた自社さ（自民党・社会党・新党さきがけ）連立の村山内閣では、1995年7月に地方分権推進委員会が設置された。しかし、1996年1月

に橋本内閣が発足し、自民党主導の政権が復帰した。権力分散指向から権力集中指向に潮目が変わったのである(西尾 1999)。

1996年12月に、行政改革委員会は「情報公開法制の確立に関する意見」を具申した。また、1997年12月に、行政改革会議最終報告が出されたが、そこでは、国家目標・戦略・統治という内閣機能強化を主軸にしたものであった。情報公開制度は、内閣機能強化に対する留意事項として、盲腸のように言及されるに過ぎない。つまり、もともと、情報公開制度は内閣機能強化には違和感のあるものであり、それが、内閣機能強化を進める政権の下で制度化された、不幸な生い立ちがある(松井 2003)。それゆえに、国民主権や説明責務などと、内閣機能強化の下僕ようになってしまったのである(待鳥 2020, 千正 2021)。

(2) 公文書管理制度の転轍

情報公開法制定にもかかわらず、公文書管理制度は導入されずにいた。ある意味で当然であり、情報公開制度は、多数党・政権・官邸・内閣が支配する範囲内でしか位置づけられず、個々人に情報自由権を付与する色彩が限定されたからである。自治体でも、公文書管理制度の導入は沈滞していた。内部問題に過ぎず、公文書管理規則で充分とされたのである。

国政レベルでの小泉内閣・第1次安倍内閣の官邸主導指向性のもとでは、情報自由に資する情報公開制度を支える公文書管理制度への動きは、沈滞していた(清水 2005)。小泉内閣・第1次安倍内閣とは、文書不存、文書保存期間満了前の誤破棄、文書未作成、不適切管理(年金記録等)の政権である(長妻 2007)。

もっとも、その中でも公文書管理制度への萌芽があった。2003年5月には、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保護、利用等のための研究会」が置かれた。また、2003年12月には、福田康夫・内閣官房長官主宰の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が置かれた。そして、第1次安倍内閣に始まる6代短期弱体政権は、権力分散の状況を一

時的に生み出し、また、上記福田が政権を担当する機会もあったので、公文書管理を制度化に漕ぎ着けた（久保・瀬畑 2014）。

2007年1月に、福田首相は施政方針演説で公文書管理制度を表明した。2008年3月12日には、「公文書管理のあり方に関する有識者会議」が成立した。福田内閣は1年の短命政権ではあったが、麻生内閣になってからの2009年6月24日に公文書管理法は成立した。そして、菅（かん）内閣もとの2011年4月1日に施行された。すくなくとも、短期弱体政権の時期には、内閣・官邸の情報統制が強力に進められることもなく、公文書管理法の施行が延期されるようなこともなかった。

2012年12月に第2次安倍内閣が発足した。第2次安倍内閣は、いわゆる「安倍一強体制」であり、翻って、公文書軽視・機密重視・情報統制管理に逆戻りすることになる（相澤 2018）。例えば、陸上自衛隊日報問題（布施・三浦 2020）、森友文書、加計文書、桜を見る会の招待者名簿（毎日新聞「桜を見る会」取材班 2020）、統計偽装（明石 2019）など、様々な事件が噴出した（松岡 2018、瀬畑 2018）。こうした事態が発覚すると、公文書管理を改善するのではなく、情報管理や情報管制の強化によって、行政間での齟齬を生じないように「談合」する制度が進められることになった（朝日新聞取材班 2018）。

このように、国レベルでも公文書管理制度は形骸化しており、自治体に制度化を広める理念上のエネルギーもない（三宅 2018）。また、仮に、このような意味での公文書管理条例が推奨されるならば、むしろ、情報管理条例の蔓延になってしまうであろう。

(3) 個人情報保護制度の転軸

また、自治体発の国へ波及した個人情報保護制度は、初期の情報公開制度と並んで、分権指向の典型であった。しかし、官邸一強体制とデータ資本主義のもとで、「2000個問題」という誹謗をうけるようになった（庄村・中村 2022）。つまり、自治体ごとに独自の個人情報保護をしていること自

体が批判されたのである。この論理を拡張すれば、全ての案件に対して、自治体ごとに取扱が異なるのは不便であり、画一化を求めることとなる。自治体が自発的に画一化を進めるにせよ、自治体に対して国が強権的に画一性を要求するにせよ、自治体が存在すること自体が疑われるような発想が強まっている（渡邊 2021）。

その扉を開いたのは、住民基本台帳ネットワーク制度であり、個人番号制度である。住民基本台帳4情報を自治体間で、オンライン上で相互結合することには、個人情報管理上の懸念がありうるのは、ある意味で自然である。それゆえに、国レベルで個人情報保護法・行政機関個人情報保護制度が求められた（岡村・鈴木 2009）。つまり、個人情報保護という目的ではなく、単に、国民番号管理（ID）制度拡張のための方便である（羅 2019）。

「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」（いわゆる「マイナンバー法」）に基づき、2014年1月1日に特定個人情報保護委員会が設置された。そして、同委員会が、2016年1月1日に個人情報保護委員会に発展した（石井 2017）。要するに、個々の自治体の個人情報保護への懸念から生じるネットワーク化への抵抗を阻止して、全国画一のネットワークを進めるための仕組であり、もともと、画一化を集権的に実行する志向性を持っていたのである。さらに、実態としては、個人情報「利活用産業」保護委員会のもとで、そして、デジタル化の推進とデジタル庁のもとで、個人情報利活用産業を重視することに至った（寺田 2021）。2021年改正により、統合された個人情報保護法は、自治体の個人情報保護制度を、国に準拠するように求めたのである（宇賀・宍戸・高野 2021）。こうして、個人情報保護条例に始まる個人情報保護制度は、国への権力集中と、それを通じる情報利活用産業推進（デジタルトランスフォーメーション（DX）政策となった（堀部 2010, 鈴木・高木・山本 2015, 堤 2021, 吉田 2021, 田中 2020, マイヤー＝シヨーンベルガー・ランジ 2019, 野口 2019）。

おわりに

情報制度は、日本の文脈では、自治体発の権力分散指向から始まったものの、21世紀初頭の国制全体での権力集中化と、それに平仄を合わせる国レベルの情報公開制度・個人情報保護制度・公文書管理制度の集権逆流のなかで、極めて厳しい内容となっている。そもそも、自治体レベルでは、公文書管理制度は不熟のまま21世紀を迎え、その後の低調な管理のまま、さらには、国のデジタル化政策の下僕に成りつつある。このように、自治体の公文書管理は、冬の時代を迎えている（名和・鈴木 2019）。

しかし、行政の意思決定の過程を、追跡検証する必要性自体が、それも、多数派の意思に基づく為政者による指揮監督ではなく、個々人の権利として行える必要性が、消滅したわけではない。自治体が、改めて公文書管理制度の意義を見出し、それを制度化していくことができるかは、21世紀自治の一つの試金石となるであろう。そのような多元的な権力分散の状態をガバナンスと呼ぶのであれば、ガバナンスに即した公文書管理制度が求められるとともに、ガバナンス状態でなければ公文書管理制度は生息し得ないことを意味する（堀 2017）。

【了】

【参考文献】

- 相澤冬樹 2018『安倍官邸 vs.NHK 森友事件をスクープした私が辞めた理由』文藝春秋
- 赤木雅子他 2020『私は真実が知りたい』文藝春秋
- 明石順平 2019『国家の統計破壊』集英社（インターナショナル新書）
- 秋田将人 2020『そのまま使える！公務員の文書・資料サンプル BOOK』学陽書房
- 朝日新聞加計学園問題取材班 2018『解剖 加計学園問題——〈政〉の変質を問う』岩波書店
- 朝日新聞取材班 2018『権力の「背信」 「森友・加計学園問題」スクープの現

場』朝日新聞出版

五百旗頭薫 2020『〈嘘〉の政治史——生真面目な社会の不真面目な政治』中公選書

石井夏生利 2017『新版 個人情報保護法の現在と未来：世界的潮流と日本の将来像』勁草書房

磯崎陽輔 2018『分かりやすい公用文の書き方 改訂版(増補)』ぎょうせい

井出嘉憲(編) 1998『講座 情報公開——構造と動態』ぎょうせい

伊藤修一郎 2002『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会

上田孝俊(監) 2010『郷土をつくった偉人事典』PHP 研究所

宇賀克也 2004『情報公開法——アメリカの制度と運用』日本評論社

宇賀克也 2010『情報公開と公文書管理』有斐閣

宇賀克也 2015『逐条解説 公文書の管理に関する法律(第3版)』第一法規

宇賀克也 2019『情報公開・オープンデータ・公文書管理』有斐閣

宇賀克也・宍戸常寿・高野祥一 2021『法改正に対応すべき実務がわかる! 自治体職員のための2021年改正個人情報保護法解説』第一法規

榎並利博 2003『住基ネットで何が変わるのか?』ぎょうせい

榎澤幸広・清末愛砂・飯島滋明・池田賢太・奥田喜道・永山茂樹 2019『公文書は誰のものか?: 公文書管理について考えるための入門書』現代人文社

大橋弘 2020『EBPMの経済学: エビデンスを重視した政策立案』東京大学出版会

大森彌 2006『官のシステム』東京大学出版会

岡村久道・鈴木正朝 2009『これだけは守りたい個人情報保護』日本経済新聞出版
岡本浩一・足立にれか・石川正純 2006『会議の科学——健全な決裁のための社会技術』新曜社

金井利之 2007『自治制度』東京大学出版会

金井利之 2010『実践自治体行政学——自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規

金井利之 2018『行政学講義』ちくま新書

金井利之 2020『行政学概説』放送大学教育振興会

神奈川大学法学研究所(編) 2021『エビデンスに基づいた政策決定(EBPM)——横浜市のIR推進から考える』公人の友社

関東弁護士会連合会(編) 2020『未来への記録——リスクを回避するための自治体の文書管理』第一法規

北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男(編) 2017『自治体政策法務

- の理論と課題別実践——鈴木庸夫先生古稀記念』第一法規
- 久保亨・瀬畑源 2014『国家と秘密 隠される公文書』集英社新書
- 倉山満 2021『救国のアーカイブ 公文書管理が日本を救う』ワニブックス
- 小池聖一 2020『アーカイブズと歴史学』刀水書房
- 公文書管理研究会（編）2019『実務担当者のための 逐条解説 公文書管理法・施行令』ぎょうせい
- 公文書研究会 2019『公文書作成の手引（令和元年改訂版）』郵研社
- 小林悠太 2021『分散化時代の政策調整——内閣府構想の展開と転回』大阪大学出版会
- 齋藤純一 2008『政治と複数性』岩波書店
- 財務省 2018『森友学園案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書』
- 佐々木弾 2017『統計は暴走する』中公新書ラクレ
- 自治体活性化研究会（編）2019『自治体職員かく生きる』生活福祉研究機構
- 志葉玲 2018『自衛隊イラク日報 バグダッド・バスラの295日間』柏書房
- 嶋田博子 2020『政治主導下の官僚の中立性——言説の変遷と役割担保の条件』慈学社
- 清水真人 2005『官邸主導——小泉純一郎の革命』日本経済新聞出版
- 庄村勇人・中村重美 2022『デジタル改革と個人情報保護のゆくえ「2000個の条
例リセット論」を問う』自治体研究社
- 杉原泰雄 1992『民衆の国家構想——失われた理念の再生を求めて』日本評論社
- 鈴木正朝・高木浩光・山本一郎 2015『ニッポンの個人情報「個人を特定する情
報が個人情報である」と信じているすべての方へ』翔泳社
- スミス、ゲアリー（川添節子訳）2019『データは騙る：改竄・捏造・不正を見抜
く統計学』早川書房
- 瀬川芳則・馬部隆弘・常松隆嗣・東秀幸・西田敏秀 2013『枚方の歴史』松籟社
- 瀬口至 2017『文書事務研修の手引（市町村職員研修のための講義マニュアル）』
夢の友出版
- 瀬畑源 2014『公文書をつかう 公文書管理制度と歴史研究』青弓社
- 瀬畑源 2018『公文書問題 日本の「闇」の核心』集英社新書
- 瀬畑源 2019a『公文書管理と民主主義』岩波ブックレット
- 瀬畑源 2019b『国民と記録』集英社新書
- 千正康裕 2021『官邸は今日も間違える』新潮新書
- 高橋滋・総合研究開発機構（編）2007『政策提言 公文書管理の法整備に向け

て』商事法務

- 瀧口樹良 2017『迷走する番号制度』時事通信社
- 田島泰彦・山本博・斎藤貴男 2003『住基ネットと監視社会』日本評論社
- 田中道昭 2020『2025年のデジタル資本主義：「データの時代」から「プライバシーの時代」へ』NHK 出版新書
- 地方史研究協議会 2018『徳島発展の歴史的基盤——「地力」と地域社会』雄山閣
- 辻清明 1969『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会
- 堤未果 2021『デジタル・ファシズム』NHK 出版新書
- 寺田眞治 2021『個人データ戦略活用 ステップで分かる改正個人情報保護法実務ガイドブック』日経BP
- 羅芝賢 2019『番号を創る権力：日本における番号制度の成立と展開』東京大学出版会
- 永井學 2015『大飯原子力発電所はこうしてできた——大飯町企画財政課長永井學調書』公人社
- 長妻昭 2007『「消えた年金」を追って——欠陥国家、その実態を暴く』リヨン社
- 中出征夫 2004『情報公開立法史』公人社
- 中野晃一 2018『私物化される国家 支配と服従の日本政治』角川新書
- 名和小太郎・鈴木正朝 2019『情報法オーラルヒストリーシリーズ1』翔泳社 (Kindle 版)
- 西出順郎 2020『政策はなぜ検証できないのか：政策評価制度の研究』勁草書房
- 西尾勝 1999『未完の分権改革』岩波書店
- 西尾勝 2007『地方分権改革』東京大学出版会
- 野口悠紀雄 2019『データ資本主義——21世紀ゴールドラッシュの勝者は誰か』日本経済新聞社
- 服部龍二 2020『外交を記録し、公開する：なぜ公文書管理が重要なのか』東京大学出版会
- 早川和宏 (監)・地方公共団体公文書管理条例研究会 2019『こんなときどうする？ 自治体の公文書管理』第一法規
- 林嶺那 2020『学歴・試験・平等：自治体人事行政の3モデル』東京大学出版会
- 馬部隆弘 2019『由緒・偽文書と地域社会——北河内を中心に』勉強出版
- 馬部隆弘 2020『椿井文書——日本最大級の偽文書』中公新書
- 百田尚樹 2018『日本国紀』幻冬舎
- 廣田傳一郎 2010『Q&A 実践 新公文書管理——AKFの理論と実務』ぎょうせい

- 廣田傳一郎・江川毅 2018『一目でわかる自治体の文書管理——行政文書管理ガイドラインの実践』第一法規（Kindle 版）
- 藤原明 2019『日本の偽書』河出文庫
- 布施祐仁・三浦英之 2020『日報隠蔽 自衛隊が最も「戦場」に近づいた日』集英社文庫
- ブリュノ、ガラン（大沼太兵衛訳）2021『アーカイヴズ』白水社
- 堀雅晴 2017『現代行政学とガバナンス研究』東信堂
- 堀部政男（編）2010『プライバシー・個人情報保護の新課題』商事法務
- 毎日新聞「桜を見る会」取材班 2020『汚れた桜「桜を見る会」疑惑に迫った49日』毎日新聞出版
- 毎日新聞（取材班）2020『公文書危機』毎日新聞出版
- マイヤー＝ショーンベルガー、ピクター・ランジ、トーマス（斎藤栄一郎訳）2019『データ資本主義：ビッグデータがもたらす新しい経済』NTT 出版
- 前川喜平 2021『権力は腐敗する』毎日新聞出版
- 牧原出 2013『権力移行 何が政治を安定させるのか』NHK ブックス
- 待鳥聡史 2020『政治改革再考：変貌を遂げた国家の軌跡』新潮選書
- 松井茂記 2003『情報公開法（第2版）』有斐閣
- 松岡資明 2018『公文書問題と日本の病理』平凡社新書
- 松下圭一 1996『日本の自治・分権』岩波新書
- 松村享 2021『自治体職員のための情報公開事務ハンドブック 改訂版』第一法規
- 箕輪允智 2019『経時と堆積の自治——新潟県中越地方の自治体ガバナンス分析』吉田書店
- 三宅弘 2018『監視社会と公文書管理——森友問題とスノーデン・ショックを超えて』花伝社
- 森田朗 2006『会議の政治学』慈学社
- 吉田泰己 2021『行政をハックしよう——ユーザー中心の行政デジタルサービスを目指して』ぎょうせい
- 吉見俊哉（編）2019『平成史講義』ちくま新書
- ライフブックス（編）2018『自衛隊イラク日報 日誌から見える隊員達の生活と素顔』真明社
- 渡邊涼介 2021『デジタル改革関連法で変わる 自治体の個人情報保護対応』ぎょうせい