

アーカイブズ／情報公開／文書管理 平等閲覧からアカウントビリティへ

From Equal Accessibility to Accountability, Archives and Freedom of Information

小川 千代子
Chiyoko OGAWA

要旨

文書館と情報公開はこれまでも度々取り上げられてきたテーマである。それは、文書館が非現用文書の公開を担当するという本来的な性格と、情報公開が行政の文書や記録の原則的な公開を行う制度であることとのかかわりにおいてであった。ともすれば両者は性格の異なるものとして別個に扱われ、また対立する制度として見られることさえもあった。

しかし、ICA国際文書館評議会臨時大会決議として1966年に文書館の平等閲覧原則が提唱されてすでに30年以上が経過している。この平等閲覧原則こそが、わが国でも広く普及している30年原則の土台であり、また平等閲覧原則を支えているのは、情報公開の思想なのである。本原稿では、筆者は今日の日本に情報公開法をもたらそうとし、また説明責任の根拠ともなっている平等閲覧原則を改めて考察し、併せて情報公開の実務上の土台である文書管理への一般的な関心の高まりと、文書管理のあるべき姿がどのようなものかの模索を試みる。

abstract

Archives and Freedom of Information is the theme discussed very often in the past. It is because of the relations between the nature of the archives which is responsible in opening non-current records to the public and the system of freedom of information which is aimed to open the government records and documents to the public. In Japan these two aspects were not always thought to be from the same origin.

The idea of the Equal Accessibility to the Archives have been included in the Resolution of Extraordinary International Congress on Archives held in 1966 more than thirty years ago. This Equal Accessibility is the basis of the thirty year rule, which is a very popular rule in Japanese archival community. And the Equal Accessibility is based on the philosophy of the Freedom of Information. In this article the author tries to examine the Equal Accessibility again as the fundamental philosophy to set up the Freedom of Information Act of Japan and the reasons of Accountability. Also she tries to find out the reason why the general awareness to the records management, a practical basis of the freedom of information, has grown thus far and to look for the shape of the ideal records management system.

アーカイブズ

アーカイブズ、日本では文書館、公文書館、史料館などと呼ばれ、広い意味での情報公開機関である⁽¹⁾。なお、本稿では、法律や固有名詞を除き、アーカイブズは文書館とする。なぜかという、アーカイブズ、すなわち文書館は、現用を離れた歴史的に重要な記録、それも公的な記録を保存し、公開することを目的とした機関であるからなのである。文書館では、古くなった、現在のさまざまな活動や運動などと直接関わりが無い記録、歴史的事実を証拠立て、思い出を記録した資料を、半永久的に保存し、歴史資料として、一般に公開している。現在のルールでは、国内外の多くの文書館で、簡単な手続きをすれば、誰でもが同じ条件で歴史的な記録を見ることができる。

ところで、先ごろ『アーキビスト』No.44 (1998.7) に森本祥子氏の「情報公開法と文書館」が掲載された。これは、「現用公文書の開示と歴史史料となった文書の文書館での公開とは、いうまでもなく性質の異なるものである。しかし、文書のライフサイクルから見れば、両者は一連の流れの中に矛盾なく位置付けられていなければならず、文書館も情報公開とは無縁ではありえない。その連続性を日本ではどのように確立するのがよいのか、ライフサイクルの最終段階を預かる立場からあらためて考えるためには、情報公開法をめぐる論議はよい契機になるのではないだろうか。」と結ばれていた。情報公開であれ、文書館の公開であれ、同じ公文書をいうなれば「部外者」に「公開」という点は共通している。したがって、森本氏のいうとおり、

文書館と情報公開とは、文書のライフサイクルの流れに沿って、その川下と川上の各々の場面で行われる公文書の「公開」の方法なのである。

日本の国レベルの情報公開の始まり

1971年の国立公文書館のスタートと前後して、日本でも主として法律学者を中心とした研究者や消費者運動団体などのあいだで、情報公開についての議論が盛んになってきた。国立公文書館が開館して10年目の1980年は、情報公開元年とも言われたほど、情報公開の議論が活発に行われた⁽²⁾。そのような状況のなかで、この年5月、国の情報公開への第1歩ともいうべき「情報提供に関する改善措置等について」閣議了解が行われた。これは、情報公開問題についての政府の対応の基本方針を示すものであった⁽³⁾。

了解事項の中には1) 情報提供のための手続・窓口の整備、2) 情報提供の充実、3) 情報提供に関する国民への周知、4) 今後の検討事項についての4項目の準備と実施、および検討を進めることが唱われている。このうち2) 情報提供の充実に、「3.公文書等の国立公文書館に対する移管及び国立公文書館における公開措置を促進する。」ことが明記され、ここで国立公文書館が国の「情報公開」の流れのなかで、情報提供を行う機関であることが明確にされた。国立公文書館は、国の方針として国の情報提供を行う機関であるという位置付けを与えられたのである。

この閣議了解に基づき、国立公文書館では公文書等の移管及び公開措置の促進を図るため、同年9月2日、37省庁の文書保存関係担当官の出席を得て各省庁事務連絡会議を開催

表1 行政機関の既存の情報公開形態 (筆者が「中間報告」より作成)

公開形式	公開方式	対象範囲
広報サービス	白書の刊行、広報誌等	行政機関の判断と裁量の下で行う
情報提供	文書閲覧窓口	国民の求めに応じて行う
公表/文書提供制度	法令に基づき、或いは請求に応じる	財政状況、総合計画等
行政手続制度	公示・縦覧/閲覧	個別事案の利害関係人

した。ここでは活発な討論が行われ⁴⁾、その結果1980年12月25日付で「公文書等の国立公文書館への移管及び国立公文書館に置ける公開措置の促進について」の申合せが決定した。その内容は、次の2点にまとめられる。1) 各省庁の永年保存文書、又はそれ以外の文書で国立公文書館に移管すべきものは、文書の作成後30年までに、国立公文書館に移管すること、2) 国立公文書館では、移管を受けた公文書館のうち作成後30年以上経過のものを公開する。これは、公文書館のいわゆる「30年原則」に基づく公文書等の移管及び公開の基本を示したものである。この申合せは、決定以来今日まで継続して国立公文書館と各省庁の公文書等の移管・公開のよりどころとなっている。

1983年3月、臨時行政調査会は国の情報公開の検討の結果、行政情報の公開を目指した最終答申を行った。このなかで、「行政に対する国民の信頼を確保するという観点から、情報提供・公表制度を整備・充実するとともに、国民一般に行政情報に対する開示請求権を認めるいわゆる情報公開制度についても検討を進める必要がある」と指摘した。総務庁ではその指摘を踏まえ、政府の情報提供施策の推進をはかるとともに、1984年3月からは横浜国立大学教授、成田頼明氏を座長に情報公開問題研究会を開催した。そこでは、情報公開の制度化に向けた調査研究がおこなわれたのである。成果は『情報公開 制度化への課題 情報公開問題研究会中間報告』（以下「中間報告」）として出版された。

情報提供施策と公文書館制度

この中間報告第2部に情報公開制度と既存の情報開示制度の関係に関する考え方がまとめられている。その第1章、既存の情報提供施策、公表義務制度の役割では、「又、現用文書以外の文書の公開制度として、公文書館制度があり、公文書の散逸を防止し、歴史的、行政的に価値のある文書を一般に公開する趣旨から、作成後30年を経過した公文書等

については、各省庁から国立公文書館に移管され、原則公開されることになっている。文書のライフサイクルを考慮した適切な文書管理を推進し、現用文書以外の文書の公開を促進するなど、情報公開を推進する上で公文書館制度の果たす役割は大きく、同制度の一層の整備・充実も重要な課題である。」と述べている。資料に掲げられた「公文書館制度の概要」の内容は、上述の1980年12月25日付「公文書等の国立公文書館への移管及び国立公文書館に置ける公開措置の促進について」申合せ全文である。このことから、中間報告では、作成後30年を経過した公文書等を公開することを「公文書館制度」としていることは明らかである。又、公文書館制度には、文書のライフサイクル管理を包含する可能性を含んでいることがここに示唆されている。

情報提供施策、および公表義務制度の定義をみておこう。情報提供施策とは、提供する情報の内容、提供の時期・方法などが、行政機関の裁量に委ねられるものであり、情報公表義務制度とは、情報の開示が法令により行政機関に義務づけられているものをいう。

また、行政機関が国民に対して情報を公開する形態を、広報サービス、情報提供、公表／文書提供制度、及び行政手続制度の4つに区分している。

ところで、公文書館制度は中間報告の表現によれば、現用文書以外の文書の公開制度とされている。その趣旨は先にも述べたとおり、基本は公文書の散逸防止である。具体的な活動としては、歴史的、行政的に価値ある文書の一般公開、対象は作成後30年経過の公文書を、各省庁から国立公文書館に移管し、原則公開するというのである⁵⁾。

実際には、公文書館では、調査・研究を目的とする人に、主として閲覧という形で公開している所蔵資料を提供する。表1の公開方法と対象範囲の内容に当てはめて考えれば、公文書館での公開は、明かに文書閲覧窓口で、閲覧を「求めた」場合に該当する。したがって、国立公文書館で行う一般利用者にたいす

る閲覧利用業務は、政府の「情報の提供」の一種なのである。

平等閲覧原則と30年原則

ICA国際文書館評議会 (International Council on Archives) は、文書館と文書館の専門家アーキビストのNGOである。1997年5月末日現在で、168カ国から、合計1514の会員が加盟している。そのICAは今から約30年前、1966年、米国ワシントンで、臨時大会を開催している。ICA機関誌Archivum (アルキバム) に掲載されているものでは最も古いものが、この1966年ワシントン臨時大会で採択された決議である。この決議は全20項目で成るが、ここでは特に平等閲覧原則に関連深い冒頭第1～6項を掲げよう。(資料1) 特に第2項では、「本大会は、国籍にかかわらずなく、またどんな場所であっても、文書館資料を閲覧しようとする者には、閲覧＝アクセスが平等かつ簡単に行えること、およびこれを実施するため、あらゆる手段が取り入れられることへの、願望を表明する。」(下線は筆者) という一文が盛り込まれている。ここから、当時のアーキビストにとっての関心事のひとつが、「平等閲覧」であったことがわかる。平等閲覧が取り上げられた背景は、決議文の中から見て取れる。それは何か。それは、第2項に集約されている。

第2項「国籍にかかわらずなく、どんな場所であっても」の部分でいわんとすることは、平たくいえば「何国人であろうが、どこの文書館に行こうか」ということなのであり、文書館の史料を見たい人は「閲覧＝アクセスが

平等かつ簡単に行えること」とは、誰でも同じ条件で、なるべく簡単な同一手続きをとれば閲覧できるように「あらゆる手段が取り入れられること」、つまりできる限りの努力をすることが望まれているのである。このように「望まれて」いる事の背景には、1966年当時は、文書館の閲覧は、閲覧しようとする人の国籍により、また閲覧を希望する文書館の所在地(国)により、閲覧をするために必要な手続きは異なり、しかも決して簡単とはいえない難しい手続きを要する場合がみられた、ということを行間から読み取っておく必要があるだろう。さらに、「外国の文書館機関に提示することにより紹介状として用いることのできる国際閲覧カードの作成」の表現からは、外国の文書館の利用には紹介状の提示が一般的に行われていたであろうと推測される。そして、紹介状の有無が閲覧の可否に直結するということがまた、容易に想像される。推測、想像の域を出ないが、1966年当時の文書館では、今日の状況に比べればいかにも不平等かつ特権的＝不平等な利用条件が設けられていたようだ。

1966年といえば、あたかも米国に情報の自由に関する法律が制定されたその年である。ちょうどその時、ワシントンDCで開かれたICA臨時大会は、米国内の情報公開法制定の気運とあいまって、閲覧しようとする利用者が、個人としてはいかんともいえない特権的＝不平等な利用条件による閲覧の制約をうけることの是正を目指した決議が採択されたのではなかろうか。筆者はこれを「ICA文書館の平等閲覧原則の決議」と呼ぶことにしよう。

資料1 1966年開催の臨時ICA大会で採択された文書館資料の平等閲覧原則に関する決議(部分)

1966年5月9-13日、ワシントンで開催の臨時国際文書館大会における決議、勧告及び要望

- 1 本臨時大会では、国際文書館評議会の主な目的のひとつは、文書館の利用頻度向上、及び文書館が包含する史料の内容をより広汎な周知、閲覧の自由の更なる拡大により、効果的かつ正確な研究遂行を促進することである点を再確認する。
- 2 本大会は、国籍にかかわらずなく、またどんな場所であっても、文書館資料を閲覧しようとする者には、閲覧＝アクセスが平等かつ簡単に行えること、およびこれを実施するた

め、あらゆる手段が取り入れられることへの、願望を表明する。本大会はまた、ICA執行委員会において外国の文書館機関に提示することにより紹介状として用いることのできる国際閲覧カードの作成の可能性を検討し、1968年に開催される次のICA総会において、この件についての報告提出を要望する。

- 3 今日の世界、経済、社会科学のニーズに鑑み、本大会は、各文書管理機関にあっては、可能な限り、現状の閉鎖期間の短縮により、閲覧規則の実質的な自由化を行うべく努力され、更には所定の期間満了を待たずにある範囲の資料は公開するよう願うことを表明する。
- 4 検索手段の整備・作成はアーキビストの主要な役割であるので、本大会はこの作業の迅速化を図り、文書資料の総合ガイドが刊行されるよう願うことを表明する。特に強く期待するのは、今日分量が益々増大する史料の閲覧提供を行うため、これに必要な作業ができるだけ迅速に遂行されるべく、文書保存機関に適切な人材が十分な人数で配属されることである。
- 5 著作権分野における昨今のコンセプトが文書館における調査に影響を与える可能性に鑑み、本大会はICA円卓会議がこの問題について次回の会合の議題に加えるよう、希望する。
- 6 各国の文書資料の出版振興のため、本大会はICA執行委員会は作業グループを設けて歴史資料=アーカイバルソース出版のために最も経済的かつ迅速な方法を選定する方法を研究するよう希望すると共に、この委員会でマイクロフィルムを出版の手段として利用するための研究に特に力を注がれるよう、希望する。(後略)

<Archivum Vol. XIV 1966, p.233の英文より筆者が翻訳>

一方、この2年後にスペインのマドリッドで開かれた第6回ICA大会では、日本でもよく知られた30年原則に関する勧告を含む決議が採択されている。これは、本誌第3号(拙

稿「30年原則のこと」『記録と史料』1992.8 No.3, pp.113-114)などで何度か紹介したものであるが、もう一度関係部分をみておこう。

資料2 1968年ICAマドリッド大会で採択された30年原則に関する決議(部分)

1968年9月3～7日マドリッドにおける第6回ICA大会 決議・勧告・要望

1. アーカイブの閲覧に関するセッション

(1)自由化検討グループの報告に基づく決議

A) 閲覧の制限と遅延について

1 大会は、次のことを勧告する。

各国の文書館関係機関は資料の閲覧を制御する規定について検討し、所轄当局に対しては、学術研究者の必要に応じて文書館の閲覧制度を適用させるべく、全ての不当な制限を取り除くよう提案すること。このしめくりとして、大会は、以下のような閲覧規制の緩和を勧告する。

a) 閉鎖期間を定めている各国にあっては、一般的な閉鎖時間がその発生から閲覧開始までの間について30年を越えないものとし、必要ならば保留=リザーベーションと明記する。

b) 特により長期の閉鎖期間を設定する場合でも、実際の必要に見合ったもののみに長期閉鎖期間を課すべきであり、その場合であっても閉鎖期間は80年を越えないものとする。

c) 史料の特定範囲、又は出所、又はシリーズについて、可能な限り一般的な閉鎖期間が満了する前に自由な閲覧に供すること。

d) 公式の制限のもとでは、個別に特別認可の規定を設けること。

また、こうした決定を当該管轄範囲外で行うときは、文書館の長又は、関係の保存施設の長は、その件が意思決定を担当する当局に送付される前に、依頼のあった例外についての意見を求められ、また閲覧の拒否に関しては、その事を公表する制度を設けるよう期待される。

2 大会は次のことを勧告する。

文書館に託された私的出所を持つ文書に関する閲覧の一般的取り扱い、公的記録の場合と同じ規定に準拠するものとし、公開の遅延がこれより長期に及ぶのは、史料の性格上、特に高度の秘密に属するものに限定すること。

また、提供した人とその相続人がその存命期間中、当該文書の閲覧承認の権利を保留する場合は、その後は当該文書館がその権利を継承し将来予想される史料の固定化を予防すること。

3 大会は、あらゆる場所において閲覧者であればその人の国籍によらず平等な対応を行うという原則が認識され、かつ適用されるよう勧告する。

このことは、外国の研究者に対するあらゆる形態の差別を糾弾し、特定の数か国間の正式な相互閲覧認可協約の強要を廃止するよう強く求めるものである。こうした方法は個人研究者の差別につながり、いずれの場合にせよ、公正かつ機能的に適用されることはあり得ないからである。

4 大会は次のことを希望する。

研究者の便宜をはかれるものであれば、各国は国内共通の閲覧カードを作成し、他の全ての正式閲覧票等に代えることを考慮すること。この国内共通カードは、その国内の公的文書保存施設利用に際し、共通して用いることができるものとする。この国内共通カードシステムが一般的になれば、将来はこれを土台に国際共通システムを目指すことも可能であろう。

(以下略)

平等閲覧原則の提示があったのは1966年の臨時大会、30年原則の提示が行われたのは、その2年後の1968年、第6回大会である。2つの提案があまり間を置かずに行われただけでない。1966年の決議／勧告の第2項には、「本大会は、国籍にかかわらず、またどんな場所であっても、文書館資料を閲覧しようとする者には、閲覧＝アクセスが平等かつ簡単に行えること、およびこれを実施するため、あらゆる手段が取り入れられることへの、願望を表明する。本大会はまた、ICA執行委員会において外国の文書館機関に提示することにより紹介状として用いることのできる国際閲覧カードの作成の可能性を検討し、1968年

に開催される次のICA総会において、この件についての報告提出を要望する。」と、1968年の大会への宿題が明記されている。また第3項には、「今日の歴史、経済、社会科学のニーズに鑑み、本大会は、各文書管理機関にあっては、可能な限り、現状の閉鎖期間の短縮により、閲覧規則の実質的な自由化を行うべく努力され、更には所定の期間満了を待たずにある範囲の資料は公開するよう願うことを表明する。」とあり、2年後の1968年には、この「願い」は具体的な閉鎖期間の目安として30年を提示するところまで踏み込んでいく。これがまさに30年原則の提示となったのであった。このような経過を見ると、ICAに

においては、米国の情報公開法の始まりに呼応してまず平等閲覧の理念が提示され、ほどなくその具体的な目安のひとつとして、現用公文書が歴史史料となるための熟成期間＝閉鎖期間を30年とするという、いわゆる30年原則が生まれてきたことがわかる。つまり、30年原則は、1966年ワシントンDCのICA臨時大会で採択された決議・勧告文にみられる平等閲覧原則の実施要領のひとつ、と言ってもよいだろう。

文書館の平等閲覧原則と情報公開の思想

思い返せば、筆者が1985年、初めてテキサス州オースチンの地でアメリカ・アーキビスト協会の大会前研修で、アーキビストのABCを教わったときが、「平等閲覧」の言葉を耳にした始まりだった。その時、教えられた平等閲覧とは、文書館の利用者に対しては、その人の所属や紹介者の有無に関わらず、研究調査目的であればわけ隔てなく資料を閲覧に供するようにしようという考え方、だれもが、平等に、同じ条件で、文書館の資料を閲覧できるように、共有の文化遺産である文書館資料を、見たい人が見たい時に見られるようにしようという考え方である。平等閲覧の考え方の背景には、文書館とは公的な基盤に立脚する情報の提供機関であるという認識がある。アメリカという民主主義のお国柄に、文書館の側面から触れたという感動は、今も忘れ難い。⁽⁶⁾

アメリカで教えられたこの平等閲覧原則の考えに基づき文書館のあるべき姿を練り上げていくと、いわゆる古文書の保存庫のような姿は出てこない。日本では、時に文書館が、風変わりな好事家のために古文書を保存しているところ、一般の人が滅多に訪れることのないカビ臭い施設のことだという「理解」も見られるようだが、そのような施設では平等閲覧の考えはそだたない。それどころか、ともすればそのような利用者の少ない施設などは、リストラの対象にされてしまうかもしれない。文書館が社会一般の人々にとって意義あ

る施設となるためには、「地域文書館は特定の研究者のための施設ではない。広く地域住民の利用・閲覧に供するものでなければならぬ」という考え方がある。これは「開かれた文書館」ともいふべき思想であり、筆者はここに平等閲覧原則の実現を見る思いがある。考えて見れば、開かれた文書館を目指す第1歩が、この平等閲覧である。このように考えれば、平等閲覧の考え方が、文書館の業務を規定する、重要な原則の一つだということがみえてくる。

日本の文書館と情報公開

ところで、今から15年程前に一時盛んに史料保存機関と情報公開との関係についての議論が行われていた。全史料協の全国大会における研究発表テーマに初めて情報公開が登場したのは1982年のことであった。記録によると、この年は群馬県立文書館で会合が開催され、4つの研究発表のひとつに「情報公開と文書館の進め方」が掲げられている。その後、1984年「文書館と情報公開」、1985年「文書館と情報公開制度との関連」が発表されている⁽⁷⁾。当時、自治体では相次いで情報公開条例が施行され、文書館がおかれている自治体では情報公開と文書館での資料保存がどのように変化するのか、しないのかに強い関心が集まった。しかし、当時は情報公開と文書管理の相互関係が一般によく理解も浸透もしていなかった。日本の文書館関係者の関心の的となったことがらは、情報公開が実施されると、文書が作られなくなったり、情報公開条例では公開されたものが、文書の保存期限満了と共に廃棄されてしまったり、文書館への移管が行われなくなるのではないかと、といったもので、情報公開制度が文書館にとっては後ろ向きの影響をもたらすことへの懸念が色濃く表現されている⁽⁸⁾。その頃はまだ文書のライフサイクルの考え方が普及しておらず、現用文書と非現用文書の関係を冷静に把握しづらかったのかもしれない。

日本の平等閲覧原則はよく普及

ところで、文書館の所蔵資料と言えば、古文書＝こもんじょを連想する人も多い。当然ながら、古い、貴重な文書を閲覧するには、しかるべき筋からの紹介状を必要とするのではないか、そうした書類がなければ文書館の資料が閲覧できないのではないかと懸念する利用者は、今日でも珍しくない。また、そのような手続きを求めるケースも皆無とは言えない。しかし、幸いなことに多くの文書館では簡単な申請書にその場で必要事項を記入するだけの手続で、即日資料の閲覧は可能となっている。つまり、1966年ICA大会の平等閲覧原則を謳った決議・勧告にあるように、国籍によらず、文書館の所在地に関わりなく、簡単な手続きで文書館資料を見ることは可能なのである。その意味で考えるなら、日本の文書館にも平等閲覧の思想はルールとしては根付いている。平等閲覧原則が浸透しにくいのは、どちらかといえば研究機関に所蔵されている文書の方かもしれない。

例えば、東京大学史料編纂所では、図書館の史料閲覧には紹介状の持参が求められている⁹³。大学や研究機関に所属している研究者はさておき、地域の歴史を知りたい、日本の歴史史料の本物を見たい、と思い立った一般人がふらっと出かけてすぐに史料を閲覧できる、という訳にはいかないらしい。その代わり、という訳でもないかもしれないが、史料編纂所では史料をデジタルイメージに写して、インターネット上で広く公開することが行われている。このような方法による「平等閲覧原則」の適用は、現代にあっては大歓迎である⁹⁴。

米国の情報公開制度の伝統的背景

米国の情報公開制度は、1966年にスタートしている。そこに至るまでの道程は、なんとアメリカ合衆国建国の時にまでさかのぼる。たとえば、米国第4代大統領ジェームズ・マディソンは、「人民が情報をもたず、または情報を取得する手段をもたない人民の政府

は、喜劇または悲劇の序幕に過ぎず、あるいはその両方であろう」と開かれた政府の必要性を述べている⁹⁵。また、独立宣言の起草に重要な役割を果たした第3代大統領、トマス・ジェファソンは戦争のあらゆる可能性について市民には十分な情報の権利がある、としている⁹⁶。時代が下って20世紀になると、ウッドロー・ウィルソンが1912年の大統領選挙戦で「公開と陽光と、新鮮な風」の必要を繰り返し説いていた⁹⁷。18世紀の建国以来、アメリカでは政府の情報は市民に公開すべきだという理念をもっていることの表現である。先の2例は、アメリカ合衆国建国の精神を謳ったもので、民主主義に不可欠の要素と考えられている。いずれも大統領の発言であるところは注目すべきであろう。

情報公開と平等閲覧は、表裏一体

1966年に制定されたFOIA (Freedom of Information Act=米国の情報自由法) の基本理念は、政府情報の「自動的情報公開」であり、政府は国民から請求されるまでもなく、積極的に自ら情報の公開をする義務がある。積極的に自動開示をするには行政情報の管理が不可欠である。情報開示は、開かれた政府の概念、文書・情報管理、情報発信方法などすべてが統合された形で実行されなければ成功しない。日本の情報公開法案要項案の考え方に盛り込まれた「…行政文書の管理が適正に行われることが不可欠であり、その意味で情報公開法と行政文書の管理は車の両輪である」⁹⁸との認識は非常に大切である。

日本政府の文書管理の現状

ところで、国の役所のなかでは、文書はどのように管理され、保存されているのだろうか。東京都消費生活総合センターは、最近発行した出版物の中で、国の文書管理の現状について、資料3に掲げた調査結果があることを紹介している。

残念なことに、引用文献にはこの調査結果に関する実施時期や出典は示されていない。

資料3 文書管理の問題

文書管理の問題

国の情報公開法案提出を前に総務庁が行った各省庁の文書管理状況調査では、文書管理の方法が省庁によってバラバラであることが分かりました。そして、文書を分類して目録を作っている課・室は全体の14%に過ぎず、文書の内容によって保存期間を定めている課・室は約30%で、情報公開の大前提となる文書管理に大きな問題があることが分かりました。増え続ける文書を減らし、保管のためのコストを削減する必要性と、行政情報の公開の原則とが両立するような方法を見つけることが重要です。

(『消費者教育読本(高度情報通信社会と消費生活編)マルチメディア時代を生きる、電子情報とくらし』85頁、東京都消費生活総合センター発行、1998年3月)

しかし、これを見る限り国の各省庁では、統一的な文書管理のルールは存在していないと考えてよいだろう。また、課や室の8割以上、つまり事務室単位で見えていくと5室のうち4室以上が、文書の目録を作ってはならず、7割は文書をいつまで保存するのかを決めていないこともここから読み取れる。つまり、情報公開法案提出を控えて調べて見たら、国の各省庁の文書の管理はまだとても十分とは言えない現状だったということになる。

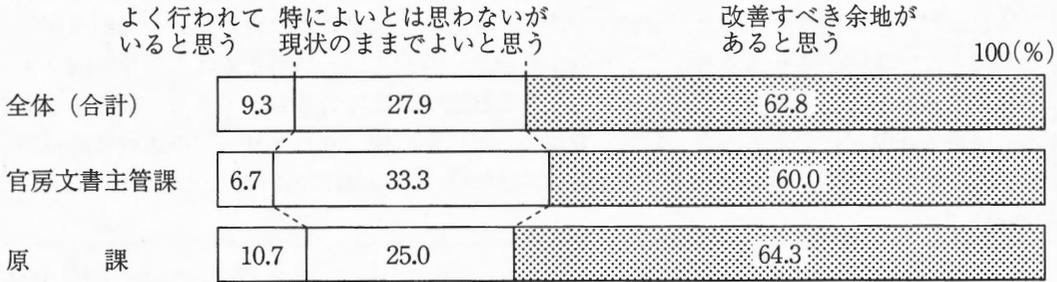
昭和61年11月の文書管理現状調査

一方、少し古い昭和61年11月に行った文書管理の現状についての主な調査結果がある⁹⁾。この調査は、15省庁の官房文書主管課および原課2課を対象としてアンケートにより実施された。この結果をまとめた図1を見ると、文書の保管・保存の現状については、「改善すべき余地があると思う」が全体として6割を超えている。「よく行われていると思う」が1割弱、「現状のままでよいと思う」が3割弱なので、半数以上の人は文書の保管・保存の現状が適切とは思っていないようだ。また、保管・保存に関して困ったことがあるかどうかの問いには、全体で75パーセント近い人が困ったことがあると回答している。その理由の中心はどうやら文書の検索にいられているらしい。調査結果の回答をみると、「担当者でないと関係文書の所在がわからないことがある」のが85%、「課で所有

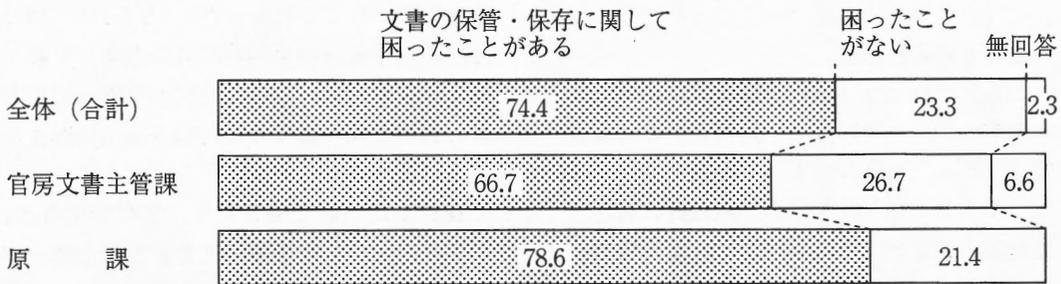
するキャビネットの引出しに何が入っているのかすぐにわからないことがある」70%と、所在がわからないことに回答は集中している。検索と言っても、目録上の検索ではなく、文書そのものがどこにあるのかを探すのがたいへんだ、ということなのだろう。興味深いことがある。それは、原課と官房文書主管課を比べると、官房文書主管課の方が原課よりも「担当者でなければ関係文書の所在がわからないことがある」という回答が若干多いことと、それにもかかわらず「個々の業務は担当者以外にはわからないのでその関係の文書は担当者がわかるようにさえていければよい」という意見が原課の2倍近くあることだろう。文書主管課では省庁内の文書の集中管理を担当することもあるはずだ。しかし、多くの官房文書主管課は行政の日常業務に追われる多忙な部署である。そこでは、他の部課の保管システムまでいちいち面倒をみるどころではないのかもしれない。「課で所有するキャビネットの引出しに何が入っているのかすぐにわからないことがある」のは、原課にくらべ官房文書主管課の方が少ない。官房文書主管課は、文書の保管・保存の現状を「現状のままでよいと思う」回答が多い。また文書の「保管・保存に関して困ったことがある」回答は原課よりも10ポイント以上少なく、困ったことがない回答が5ポイント強多いという結果は、文書主管課の文書管理が他の原課

図1 昭和61年11月文書管理についての調査結果（主なもの）

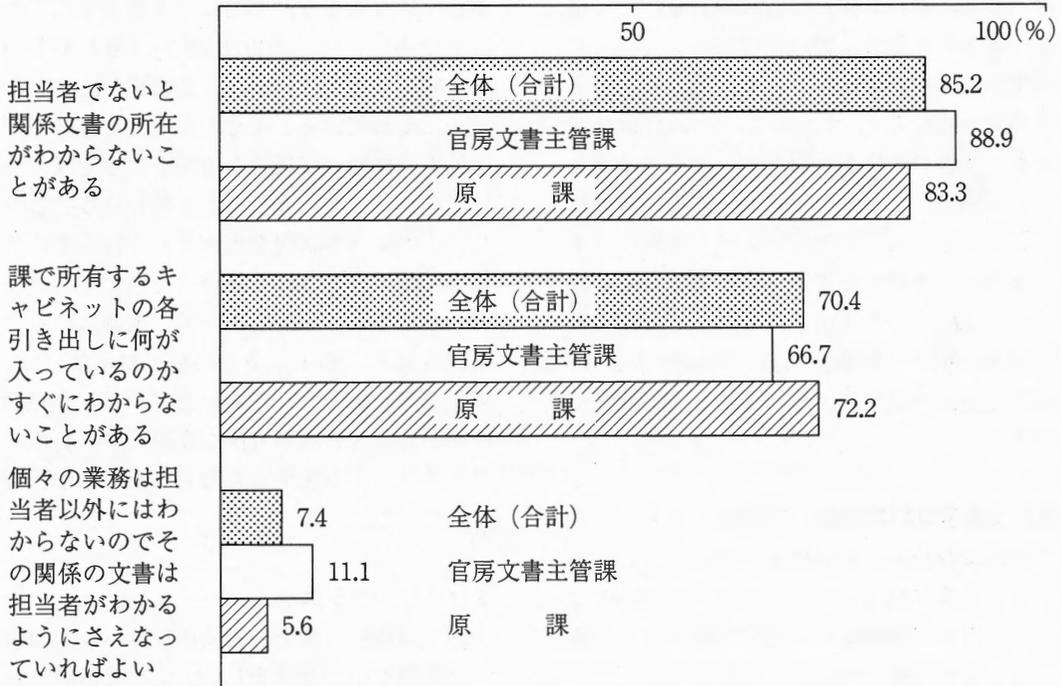
① 文書の保管・保存の現状についての認識



② 文書の保管・保存に関して困ったことがあるか否か



③ 文書の検索についての状況（複数回答）



（注） 文書管理の現状についての調査結果（昭和61年11月）による。

資料4 文書管理についての責任

《現在、国には各行政機関を通ずる文書管理の通則といったものはない。(中略) 各行政機関ごとに文書管理規定を定めてそのルールの下で管理を行っていくという仕組みになっている。

これまで、政府全体としては、総務庁が中心となって、文書管理改善のための取組みが行われてきているが、これは主として事務効率の向上、執務スペースの有効活用等を目的とするものであり、あくまでも各行政機関の自主性を尊重する形で進められてきた。結局のところ、文書管理改善に要する労力、期間、費用と、そこから得られるメリットの比較考量に委ねられるわけであり、他律的かつ抜本的な改革が行われ難い面があったことも事実である。(後略)》

【情報公開と文書管理】140頁

にくらべて良好であるということを示唆しているとも考えられる。

この調査結果は「国の行政機関における文書事務の最大の問題点は、担当者中心の文書管理のため、文書の発生から廃棄にいたるライフサイクルをトータルかつ組織的に管理する仕組みがないことである」「特定の職員が責任をもって共用ファイルを作成・管理することとなっていない状況がうかがえる」「情報公開法において国民の権利の対象として位置づけられる行政文書の管理についてはよりの確な対応が必要になると考えられる」とまとめられている⁸⁸。すなわち、国の行政機関でも、文書の発生から廃棄にいたるライフサイクルをトータルかつ組織的に管理する仕組みと、特定の職員が責任をもって共用ファイルを作成・管理するようになることが必要だという認識がここに示されている。行政文書は国民の権利の対象である、ということも、情報公開法の成立により一層明らかにされるだろう。

国の文書管理制度改善の方向性

国の情報公開法を実現するために、これまで広く議論が続けられてきた。その議論のなかで、情報公開制度を的確に機能させるためには、文書の管理が適正に行われていることが前提条件として求められるということがコンセンサスとなり、行政改革委員会では、「情報公開法と行政文書の管理は車の両輪で

ある」というまでになった⁸⁹。さらに、「国における文書管理の実態と改善の方向」をめぐり、現在の国の行政機関の文書管理、特に文書の管理と保存に関わる問題点は、資料4のように把握することができる。

資料4について筆者なりの解釈をすると、①現在の国の行政機関の文書管理は、統一的なルールの下で行われている訳ではない、②文書管理の改善の目的は、文書の保存よりは事務の遂行をより効率的にできるようにすることであり、③その方法論は、(もともとの統一的ルールがないから)各組織の自主的な工夫に委ねている、④そのため、文書の保存は各々の機関の伝統的な方法を大きく変えるに至らない、ということかと思われる。しかし、このような状況を土台として行くと、情報公開法が施行された場合、実務としての文書の開示要求への対応が非常に困難になると予想される。事実、多くの地方自治体では、情報公開条例の施行にあわせて、それまでの伝統的な文書管理の方法を変更して、新たにファイリングシステムを導入したことが報告されている。

ファイリングシステム

地方自治体(地方公共団体)レベルでの情報公開制度の普及は著しい。既に都道府県レベルでは100パーセント、情報公開制度が普及している⁹⁰。その中で、情報公開条例の制定・施行に際してファイリングシステムの導

表2 伝統的文書管理とファイリングシステム

	伝統的文書管理	ファイリングシステム
文書管理のレベル	属人	共用
分類基準	定まっていない	ファイル基準表に定める
保存期間	定まっていない	ファイル基準表に定める
整理・保存・廃棄	不明瞭	ファイル基準表に基づく実施

入を行うケースが多かった。それは、ファイリングシステムが、それまで行われていた文書管理の仕組みの延長線上で、組織的な管理が的確に行える仕組みと考えられているからである。ファイリングシステムの導入にあたっては、ファイル基準表の作成、文書管理責任者とその業務内容明確化など、必要な規程改正を行うことで、文書管理の適正化を図っているところが多い。しかし、だからといって情報公開条例では文書管理そのものについてはほとんど規定していない⁸⁹。ここで注意すべきことは、多くの地方公共団体では、情報公開制度の普及とともに、ファイリングシステムシステムの導入が多くおこなわれていることであろう。

ファイリングシステムとは、文書を組織のものとして体系的に整理・保存・廃棄するシステムであると認識されているのだから、それまで行われていた伝統的な文書管理の仕組みが必ずしも便利ではないことが明らかにされていったと考えて良いだろう。ファイリングシステムの仕組みは、①属人的管理を廃し、共用のファイルにより文書を管理し、②ファイルの分類の基準、ファイル毎の保存期間の基準は、ファイル基準表として定める、③ファイル基準表に基づき、整理・保存・廃棄を行う、というものだ⁹⁰。そこで、これまでに述べられた事柄をまとめて伝統的な文書管理の仕組みとファイリングシステムを比較してみると、次の表のようになる。

筆者は、日本の伝統的な文書管理の特徴を、何とんでも属人レベルでの文書管理にあると考える。属人レベルで行われてきた文書管理では、担当者個人による文書の分類がおこなわれ、担当者の裁量で保存期間が結果とし

て決まることになっていた。だから、その整理や保存、廃棄がルールとして共通認識されておらず、その結果どのような整理・保存・廃棄がおこなわれているのかは不明瞭であった。

ファイリングシステムは共用レベルでの文書管理となるので、課あるいは室単位での情報の共有化が行えるのが、新しい特徴となる。属人的な管理と共用管理の違いは、通常考えられるような、同時代に生きる人々が同じ情報を共有することだけではない。共用ということは、時空を超えて情報を共有できるということなのである。共用するためには、その基盤となる記録が必要となる。これがファイリングシステムにおけるファイル基準表である。ファイル基準表とは、文書一件ごとの分類＝置き場所と、保存期間＝いつまでその置き場所においてあるか、という情報を、現在だけでなく将来にわたってそのファイリングシステムを使う人々の共有の情報とさせるための仕組みの基盤となるものである。ファイリングシステムは、こうして見ると、現在の情報を将来にわたり確実に共有するためにも有効な方法であると考えられている。

文書の管理と保存は国民の関心事

国のこれまでの文書管理改善の努力は、「事務効率の向上、執務スペースの有効活用等を目的とするもの」「あくまでも各行政機関の自主性を尊重する形」⁹¹という枠のなかで行われてきたので、あまり劇的な変革を期待することができなかったというのが、前掲資料4についての筆者の解釈である。しかし、現在は情報公開法の成立をにらみ、そのもうひとつの車輪とも言うべき文書管理が焦眉の

急となってきた。その上、「情報公開制度の運用において文書管理の果たす役割はきわめて重要であり、文書管理の仕組みが今後どのように整備されていくか、国民の関心も高い。」²⁸⁾のである。

情報公開法が成立すれば、これに則った文書の開示請求が出される可能性は、理論上は無期限に続く。また、開示請求にかかる文書は永久保存文書であれば、現在の枠組みの中では文書のライフサイクルの全体を通じて情報公開法に基づいて開示の要求がなされることになる。そのような事態を考えたとき、実務としての文書の整理、保管、管理、保存は、より広範かつ長期的視野に立った工夫が必要とされるようになるだろう。

信頼される文書の管理と保存とは

現在のところ、日本の文書管理の枠組みの中ではさほど関心が高まっていない分野だが、秘密指定文書の秘密期間、文書の保存期間、文書の保管場所の移動時期の相互関係の整理については、早急な検討が望まれる。例えば、ICA国際文書館評議会が世界各国の文書館に対して、一般的な文書は完結後30年経過で歴史資料とすることを提案したのは、1968年、今から30年も前のことである²⁹⁾。しかし、現在もなお、日本では永久保存文書は現用であるとして、歴史資料としての公開対象からはずしているケース、あるいは、数十年前に秘密指定された文書は、時間経過による秘密指定の解除がルール化されていないために、永遠に秘密文書のままになってしまうという話を耳にする。時間経過による文書の保管・保存場所の変化についての取り決め、文書が秘密指定を受けていた場合、時間経過による秘密指定解除のルール作りなどは、文書管理における保存期間の設定とは異なった観点から、別途設定する必要があるだろう。そうしたさまざまなルールや仕組みを整備することにより、文書の存在がより人々にわかりやすく、近しく、親しいものになって行くのではあるまいか。薬害エイズ訴訟などのよ

うに、行政機関の業務に不信感を抱いての情報公開＝文書開示請求³⁰⁾が盛んになることは、決して喜ばしいことではあるまい。

米国ではFOIA制定の100年以上前から現在に至るまで、市民、政治家、官僚間の葛藤と努力が繰り返され、政府の知らせる義務を確立し、常に監視しているのである³¹⁾。つまり、多くの人々のためまざる努力によって、情報が誰にでも平等に行き渡るようなシステムが作られ、維持されているということがわかる。また、情報公開と相對するもうひとつの車輪である行政文書の管理は、国立公文書記録管理庁（以下NARA）の担当業務である。してみると、アメリカの情報公開システムを支えるのは、NARAの仕事だ。そして、当然ながら米国国立公文書館における平等閲覧の実施はNARAの担当だ。アメリカの情報公開のシステムと、文書館の平等閲覧はいずれもNARAの仕事として統合されている。悔しいような気もするが、情報公開と記録管理について見る限り、やはりアメリカは先進国である。

信頼される文書の管理と保存とは、おおらかで、迅速な対応ができるシステムとその実現であろう。ほしい情報が、その古い新しいにかかわらず、比較的短時間に探し出されること、情報がほしい人には、あまり面倒なことを言わずに、簡単な手続きだけで、その情報の有無、所在、更には情報そのものを示すことができること、その料金も常識的な金額であること、などの要件を満足できる文書の管理と保存の制度やシステムを、文書の発生から非現用化するまでのライフサイクル全体にわたって構築することが、望ましいありかたであろう。そして、このようなシステムが構築されるには、われわれ一人一人が納税者としての自覚と誇りを背景に、記録や文書の存在とその内容情報に不断の関心を持ち続ける必要があるのではないだろうか。

むすび～アカウントビリティを全うするために～

以上、文書館と情報公開のそれぞれについて、これまでに感じたこと、考えたことを記して見た。こうしてみると、改めて「文書館の平等閲覧原則と情報公開は、どちらも行政のアカウントビリティ＝説明責任そのものである」と強く感じる。アカウントビリティ＝説明責任とは、活動内容や判断理由を説明し、釈明する義務／責務を負うことであり、行政は市民に対して、企業は株主にたいして情報を公開し、報告を行う責任をさす⁹⁹。こうした説明責任は、文書の作成とか保存と言った「実務レベル」だけのことにはとどまらない。言い換えれば、行政における、あるいは公務員の業務について、全体として「いつ、だれが、何を、何のために、どのように」行ったのか、または行わなかったのかの説明を確実に行うのが説明責任ということになるだろう。これは、残念ながら文書の保存期間のように一定の時間経過によって消滅するようなものではありえない。文書があるから、説明責任が生じるのではなく、説明責任があるから記録を必要とするのである。したがって、文書の保存年限は有期限であっても、文書の存在に関する説明責任は永久であるということにもなるだろう。情報公開法が成立し、行政のアカウントビリティが確立すると、その結果文書管理の整備が必要とされることはこれまで見たとおりである。文書管理の整備とは、文書をめぐる説明責任を全うするという行政の義務遂行の手法である。しかも、それは文書館が長らくその必要を唱えながら容易には受け入れられなかった事柄である。文書を水の流れにたとえてみせた最初の人はおそらく渡口善明氏であろう。氏のたとえによれば情報公開は川上の整備である。包括的な視野をもってこの整備が行われるのであれば、それは川下である文書館への文書のライフサイクルの流れを適切に制御するのに必ずや役立つものとなるだろう。

注

- (1) 情報公開の検討を行っていた総務庁情報公開問題研究会は、1990年段階で発表した中間報告のなかで「又、現用文書以外の文書の公開制度として、公文書館制度があり、…」という表現を用いて公文書の公開制度に現用文書のそれのほかに、非現用文書の公開制度が存在することをみとめ、これを公文書館制度としている。(『情報公開 制度化への課題 情報公開問題研究会中間報告』総務庁行政管理局監修、第一法規、平成2.9)。
- (2) 『情報公開と現代 法学セミナー増刊』286頁、日本評論社、1982.6
- (3) 総務庁行政管理局監修『情報公開 制度化への課題 情報公開問題研究会中間報告』4頁、第一法規、平成2.9
- (4) 『国立公文書館年報』第10号 昭和55年度 33～35頁、同館、1981.7
- (5) 前掲(3)15頁
- (6) 文書館そのものではないが、ALA米国図書館協会は、図書館の資料に関する平等閲覧をその理念のひとつとして掲げている。これは、1948年2月採択した図書館の権利の章典 Library Bill of Rights およびこれに付された詳細な解説 (<http://www.ala.org/work/freedom/lbr.html>) に見ることができる。
- (7) 高野修『地域文書館論』98頁、岩田書院、1995.9
- (8) 『第23回全国歴史資料保存利用機関連絡協議会全国大会 香川』88-94頁、同会、平成9年
- (9) 『全国歴史資料保存利用機関連絡協議会会報』第8号1983；第10号1985；第11号1986
- (10) 東京大学史料編纂所図書館利用案内 <http://www.hi.u-tokyo.ac.jp/hilibj.html>
- (11) 保立道久「日本史史料のデジタルショット」朝日新聞1998.8.17付夕刊文化欄
- (12) 秋山幹男・三宅弘・奥村茂樹『情報公開』学陽書房、1987、p.197

- (13) シセラ・ボク、大沢正道訳『秘密と公開』
法政大学出版会、1997、p.266
- (14) 同前書p.240
- (15) 『行政情報公開部会報告』 p.21、行政改
革委員会行政情報公開部会、平成8.11.1
- (16) 杉浦允／松村雅生・松田綱児『情報公開
と文書管理』147頁、ぎょうせい、平成9.
4
- (17) 同前書146頁
- (18) 同前書137～138頁
- (19) 水口政次「公文書等の保存にむけて---
情報公開と史料提供」『双文』第15号1頁、
群馬県立文書館、1998
- (20) 前掲(16) 113～114頁
- (21) 前掲(16) 122頁
- (22) 前掲(16) 140頁
- (23) 前掲(16) 159頁
- (24) 本稿前掲「資料2 1968年ICAマドリッ
ド大会で採択された30年原則にかんする決
議(部分)」
- (25) 拙稿「厚生省は何を指して資料と考えて
るんだ!」『DJIバイマンスリーレポート
No.9』4頁、国際資料研究所、1996.7.25
- (26) バゼル山本登紀子「米国における市民の
知る権利と図書館」『情報の科学と技術』
47巻12号p.658、1997.
- (27) 『イミダス98』404頁、集英社、1998.1
なお、同書1010頁には科学の研究環境のア

カウンタビリティについて、次のような説
明が見られる。

「…科学技術研究活動に絡んで、最近頻
繁に使われるようになった。かつて科学研
究活動は、知識や学問の増進を目指す知識
活動の一部であるとの了解のもとで、社会
投資を受けてきた。しかし、研究の大型化
に伴い、素粒子物理学研究における大型加
速器のように、実験装置に巨額の資金を必
要とし、また得られたデータの解析のため
に大型コンピュータの支援が不可欠になる
など、研究活動に要する資金の額は一般に
増大するばかりである。現在わが国におけ
る研究開発費の総額は、民間も含めてGDP
総額の約3%に当たる。もちろんこのうち
で、純粋の科学研究活動に割り当てられる
のはそれほど多くはないが(比率について
は計算方法によりまちまち)、それでも社
会投資として、見過ごせない額になる。こ
うした中で、研究者は、社会に対して自か
らの研究活動の意義を十分に納得させ、ま
た受け取る資金援助をその意義に基づいて
説明し得る責任／義務を負わなければなら
ないという概念の意味である。」

このように、すでに研究分野に対しても
広げられているアカウンタビリティの考え
方は、今後ますます拡がりを見せ、社会一
般に広く普及していくと予想される。