

資 料

国際文書館評議会法律問題委員会最終報告書：
 記録史料および現用記録に関する
 立法の諸原則

浅古 弘 解説・訳

解 説

1993年に組織された国際文書館評議会記録史料法律問題委員会 (International Council of Archives/Committee on Archival Legal Matters) は、1996年に北京で開催された国際文書館評議会の大会に、「記録史料および現用記録に関する立法の諸原則」(Principles for Archives and Current Records Legislations) と題する最終報告書を提出した⁽¹⁾。この最終報告書は、各国の多彩な歴史や法的伝統あるいは経験を尊重しながら、各国の記録史料 (archives) や現用記録 (current records) の管理に関する中央政府 (the most senior level of government) の法令の標準化を図るために、最も重要な諸原則を示したものである。今日の国境を越えた情報交換の増大と情報技術の普及が、情報法の分野での国際的協調とルールの標準化を不可欠なものとしているからである。

この最終報告書は、JANUS 1997年1月号に掲載されたものであり、次の15項目から構成されている。

- 1 序章 (Introduction)
- 2 記録と記録史料の定義 (Definition of Records and Archives)
- 3 適用範囲 (Scope)

(1) 国際文書館評議会はこの「立法に関する諸原則」のほかにも、国際標準を定めている。「記録史料記述の国際標準」については、アーカイブス・インフォメーション研究会〔編訳〕『記録史料記述の国際標準』北海道大学図書館刊行会、2001年。

*本稿は、財団法人鹿島学術振興財団研究助成金による研究成果の一部である。

- 4 政府記録の譲渡禁止と時効不適用 (Inalienability and Imprescriptibility of State Records)
- 5 民間出所の記録 (Records from the Private Sector)
- 6 公文書館の責務と機構 (Responsibilities and Structure of the Archives Institution)
- 7 全国的文書館協力 (National Archival Coordination)
- 8 報告義務 (Reporting Responsibility)
- 9 助言機関 (Advisory Body)
- 10 記録管理 (Records Management)
- 11 評価と廃棄 (Appraisal and Destruction)
- 12 移管 (Transfer)
- 13 整理と検索手段の作成 (Arrangement and Description)
- 14 利用 (Access)
- 15 罰則 (Sanctions)

各国の記録史料や現用記録に関する法令は、ICAの機関誌である *Archivum* 40巻・41巻に掲載されている⁽²⁾が、これを見ると、すでに多くの国々で、この「記録史料および現用記録に関する立法の諸原則」に示されている国立公文書館 (National Archives) などの国の記録保存機関が、立法・司法・行政を問わず政府の記録を、現用段階から一元的に管理し、政府が継続的保存をしなければならない歴史的価値その他の価値がある政府の記録を、記録史料として評価選別し、保存・公開できるように法制度を整備していることがわかる。

翻って、我が国の現状を見たとき、日本は、政府の記録を、現用段階から保管期限が到来した非現用記録の廃棄ないし記録史料として永久保存とするための取扱いを一元的に定めた記録管理法も政府の記録を統括的に管理する機関も存在しない。日本の記録史料あるいは現用記録に関する国の法令が、この最終報告書に示された諸原則から遙かにかけ離れたところに置き去りにされていることがわかる⁽³⁾。

(2) Volume 40-41, *Archivum : International Review on Archives* (K. G. Saur, München, 1995 and 1996).

(3) 安藤正人「現代アーカイブズ論」(『記録史料学と現代』吉川弘文館, 1998年所収)。浅古弘「記録管理の現状と法的諸問題—司法資料保存利用問題を手がかりとして—」(『レファレンス』(国立国会図書館調査及び立法考査局) 46巻2号, 1996年)。同「司法資料保存法制の歴史」(『早稲田法学』69巻2号, 1993年)。

情報公開（free information）や情報開示（disclosure）あるいは個人情報保護（protection of personal privacy）については、日本の法学研究者の関心を引き、これらの課題を扱った研究は少なくないが、法学研究者による記録史料や現用記録の管理に関する法的問題を扱った研究は進んでいない。思えば、これはおかしなことである。公開あるいは開示される情報が真正の情報であることを担保するシステムを欠いたままでの情報の公開や開示では、政府にとって都合の悪い情報は隠蔽・改竄・廃棄される危険性があるからである。

そこで、記録史料および現用記録に関する法令の国際標準がどのようなものであるのか、国際文書館評議会の考え方を紹介しておこうと考えた。

訳 文

国際文書館評議会法律問題委員会 記録史料および現用記録に関する立法の諸原則

まえがき

この記録史料および現用記録に関する立法の諸原則は、関心をもって情報法を観ている人々のために準備されたものである。この諸原則は、各国の中央政府の記録史料法に焦点を当てたものであり、地方自治体や諸邦の立法問題を直接扱うことはしなかった。勿論、いかなる場合であっても、この諸原則を適用するときは、記録史料法がその国の憲法に定められた国家の枠組みを明確に反映していることが必要不可欠である。

法律問題委員会（国際文書館評議会の組織）は、1993年の第1回会議において、諸原則に関するコンセンサスを得ることから始めた。また、委員会で特定の法的課題に対し実践的助言がなされたことは、最終報告書を作成するのに役立った。

数年後には、この諸原則に対する評価と追加例を提供できることになるだろう。

この諸原則は1996年の北京大会で国際文書館評議会に提出されたものである。最も新しい各国の記録史料法は、Archivum : International Review on Archives (K. G. Saur, München, 1995年・1996年出版) 40巻, 41巻に掲載され

ている。

リー・マクドナルド
ICA/PLM文書館評議会議長
オタワ 1996年

1 序 説

法律というものは、国家が最も固守している諸原則を示したものである。記録史料法というものは、人々が記録された記憶と関係づけて考えてきた諸価値を示したものである。記録史料あるいは関連記録に関する法律は、行政的処理を助け、市民とその国家の最も基本的権利に基礎を与えるものである。法律によって設置された国立公文書館が、重要な国家遺産を世代から世代へ受け継がせることができるかどうかを決定する要素となるだろう。

法律、解釈、適用の違いはそれぞれの国の多彩な歴史、法的伝統と経験とに関連しているが、国境を越えた情報交換の増大や情報技術の普及が協調性と標準化を進める力となっている。記録史料の遺産に関する法令は現用記録の管理と利用に関する判断に密接に関係している。これらの問題を一つの法律で扱うかあるいは複数の法律で扱うかはその国の選択に委ねられている。しかし、その法律がどのような外形をとるかは問題ではなく、集積された取り扱うべき諸要素が高レベルの調和を保つことが求められているのである。

この報告書は、記録史料および現用記録に関する法律の最も重要な諸原則を提供するものである。最も不可欠な原則だけが法に盛り込まれるべきであるが、その一方で解釈や適用を促してきたのはより弾力的で修正しやすい規則や政策かもしれない。法律と規則との区別は、各々個々の国に於ける法的伝統と行政的实际に依る。説明責任を負った国家機関の責任と権限の配分は記録史料法で規定しておくべきである。他の法制に対する必然的な修正は、既存の立法府と矛盾しない方法で新法を確実に起草することが求められている。

この報告書の焦点は、基礎的な問題を扱う簡潔な記録史料法にある。この意味に於いて、以下の諸原則は国の公文書館を設立し維持していくためには不可欠である。

2 記録と記録史料の定義

法律は、記録と記録史料とを区別しなければならない⁽⁴⁾。また記録と記録史料の両方ともに一般的な用語を使わなければならない。国によっては情報利用の権利が政府の記録という用語の定義に関わっていることがあるから、政府の記録の定義は記録史料法で使われている定義と一致していることがとりわけて重要である。政府の記録という定義は、国家の組織によって、その記録が作成、受領そして保管されている記録であるという本質的な基準に合致していなければならない。記録あるいは記録史料であると思なされる種々の文書資料の一覧表は、厳格な法律上の定義の例証となるかも知れないが、それに替わるものではない。この定義は、記録の形態や媒体にかかわらず、有効でなくてはならない。各種の可能な形態の記録の一覧表は、技術の発展により新しい媒体が出現したときには、旧式になることがある。

実 例

この法律において「記録および文書資料」という用語が用いられるときは、文書その他の形態の記録であっても、それが情報を含み、機関又は個人によって遂行された職務にその起源を有する記録であれば、すべての記録、すなわち文書記録、地図、図面、写真、フィルム、スライド、音声記録、機械可読資料、テープ又はすべての類似媒体に、この法律を適用するものとする（アイスランド、第3条）。

記録史料とは、その日付、形式および媒体のいかんを問わず、すべての自然人又は法人およびすべての公的又は私的な機関又は団体がその活動上作成し又は受領したすべての記録の総体をいう。この記録の保存は、管理の必要および公的・私的な法人又は自然人の権利の証明の必要のため並びに研究上の歴史資料に供するため、公の利益を目的として組織されるものとする（フランス、第1条）。

(4)〔訳者註〕政府の記録（公文書）は、業務使用されている「現用記録」、業務参考用に保管されている「半現用記録」、歴史的価値その他国の費用で継続的保存すべき価値があると認められた「記録史料」に分類される。

3 適用範囲

法律は、また、法の適用される国の機関の範囲を明確にしておかなければならない。政府の記録のための法律は、元首と立法・司法・行政の機能を遂行するすべての機関に及ぶべきである。解散した機関に関する規定と新設の公的機関に法的規制を拡張することが不可欠である。公務員が公的立場で作成した記録が明白に含まれるということが、政府の記録の定義と法の〔適用の〕幅を明確にする。

実 例

政府…又は政府に譲渡された権利や義務を持っていた機関若しくは個人が作成又は受領したすべての記録は、形式を問わず…。(そして)政府とは公法に基づいて設立された法人組織であり、すなわち一定の公的権威を与えられた人若しくは機関のことである(オランダ、第1條)。

4 政府記録の譲渡禁止と時効不適用

政府の記録は国民の財産であり、社会の共有財産の一部である。それ故、法が定める手続によらずに、政府の管理から譲渡されるべきでない。私的機関の管理に置かれている政府の記録は、公的記録史料としての特質を失わないし、政府はそれらの記録を取り戻すことができる。公記録の特質はその国の法的慣習によるけれども、記録史料法に明示されなければならない。国立公文書館は、動産占有回復訴訟の権利と正規の保管を外れてしまった公記録を取り戻すための権利を持つべきである。公的機関の民営化に関しては、民営化以前に作成された記録は、法の規定がない限り、公的性質は保持されるべきである。

実 例

公的記録史料は、占有、譲渡若しくは時効取得することができない。公的起源をもつ記録史料が自然人又は法人によって保管されていることが明らかになったときには、国はいつでもそれらの返還を請求することができる(アルジェリア、第6條)。

5 民間の記録

国立公文書館は、政府以外の出所からの記録史料を取得できるようにすべきである。国立公文書館が民間から記録を取得する程度は、各国における文化施設の間での共同責任によって、ある程度決まるであろう。この権利を与える法律の執行方法は、各国における民間経済への政府の介入方法によって決定されることになるだろう。

実 例

民間の記録史料又は記録は、…所有者となされる合意によって、国立公文書館で保存し維持するために受け入れられなければならない（フィンランド、第20条）。

6 公文書館の責務と機構

記録史料法は、実例によって、国立公文書館の使命と主たる職務を明確に規定しなければならない。使命に関する規定は、包括的、幅広く、一般的でなければならない。使命を説明するために、主たる職務を列挙しなければならないが、そのために権限を制限することになってはならない。職務と責任を詳細に規定してしまうことは、環境の変化に伴う公文書館の発展を制限することになるだろう。記録に関する専門的問題についての訴訟を提起する公的権限は、上級専門職である国立公文書館長に与えられるべきである。国立公文書館長は、憲法上の全責任の下で行動する、大臣又は同等の者によって代表される政府の上級専門職であるからである。国立公文書館長の権限は、記録の受入、保存、廃棄および利用の領域で特に重要である。内部組織や職員配置を決めることは法律の役目ではないけれども、法律が国立公文書館の長の任命に権威を与え、法定の義務と責任を規定することは極めて重要なことである。

実 例

カナダ国立公文書館は、国家的に重要な私的・公的記録の保存及びその利用を容易にすること、政府機関及び省庁の記録の永久保存庫であること、政府機関及び省庁の記録の管理を容易にすること並びに記録史料に関する活動

及び記録史料保存施設の連帯を奨励助長することを、その目的及び機能とする（カナダ、4.1項）。

7 全国的文書館協力

国立公文書館システムを調整する法律は、国家構造と国内での公的諸機関によって享受されている自治の程度に考慮を払うべきである。公的機関の記録史料に関する運用管理に対する国立公文書館の責任は、法律で規定されなければならない。政府の内外（政府・民間）を問わず、記録史料保存施設に対して、国立公文書館が指導的役割を果たすための規定があることは、国立公文書館システムやネットワークの発達を促進することになる。この傘の下で、諸政策は国立公文書館システムを強化するためにさらに展開することができる。

実例

国内に於ける公文書館間の協力を調整する活動は、国立公文書館長に属する（ポーランド、第21條）。

8 報告義務

近代の国立公文書館には、比較的最近の政府記録の選別保存に関する説明責任があるので、主な省庁に記録史料保存施設を設置することを法律で定めるべきである。純粹に文化的施設として政府の外部に公文書館を配置することは、政府の現在進行中の事業や政策決定に関する公文書との関係で適切でない。各国の統治組織の内部においては、国立公文書館と大臣又は同等のレベルの政府高官との間で直接的な説明責任の所在を法律で定めておくべきである。利用、保存、廃棄および国家のアイデンティティーに関する問題については、最高政策決定権者に直接接触できるレベルの者であることが必須である。また、国立公文書館長が各省庁の長官と直接介入することができる国家組織内部での説明責任のレベルを法律で定めるものとする。文化、教育、公共事業、企業管理…担当大臣、首相／大統領…の適切な選択は、各国の特有の環境によって決定される。

実 例

国立公文書館記録管理庁長官は上院の助言と同意を得て大統領が任命する（アメリカ合衆国，2103條）。

大法官は，公文書保管官を任命する権限を有する。公文書保管官は，大法官の監督のもとに国立公文書館を担当し，国立公文書館が保有する記録類に責任を負う。また大法官は，人数と事業の条件について大蔵省の同意を得て，適任者を公文書館に勤務する職員に任命する権限を有する（連合王国，2.1項）。

9 助 言 機 関

権限を附与する法律は，記録史料保存施設が保存機関の評価に建設的な興味を持つ公的団体と民間団体との関係強化に有益な助言機関を設置することを認めるべきである。記録史料保存施設が国家の一機関として国家に対して直接的責任と説明責任を負っているのであるから，助言機関の役割は助言提供の域を超えるべきでない。助言機関の役割は，その記録史料保存施設が社会に対して敏感であることを保証することにある。

実 例

評議会は，公文書館の機能に関する問題について大臣および官房長官に助言をすることができる（オーストラリア，11條）。

議長，官房長官及び連邦政府が任命する15名を超えない委員（内2名は議員）で構成される助言委員会を設立すべきである（パキスタン，4條）。

10 記 録 管 理

法律は，国立公文書館以外の政府の機関が保管する現用記録の管理のための基準と規則を開発することを国立公文書館に命じるものでなければならない。そのときに，この助言は政府の〔記録管理〕プログラムを管理する者が利用できることになる。助言は政府の他の中央機関を通じて配付されるが，記録のライフサイクル（その作成から最終的な廃棄まで）を通しての基準と規則の確立における国立公文書館の役割は，法律において確立されるべきである。現代の記録の急速な形式と媒体の変化は，この活動に対する立法による権限付与に好

意的な追加要因となっている。政府の記録作成、保存、検索手段の作成、廃棄の実行に関する検査と報告に対する記録史料保存施設の権限は法律によるべきであるし、監査権として明示されるべきである。

実 例

国立公文書館長は、次の事項に関する調査研究を行い、その基準と手続を開発し制定するものとする。記録の作成及び保管、記録の選別評価、記録保管期限、記録の安全及び保存並びに記録センターもしくは国立公文書館への記録の移管に関する事項。(ナイジェリア, 8.3項)

連邦公文書館は、第1節に指定された連邦機関に対し、記録管理に関する助言を与える(ドイツ, 2.10項)。

11 評価と廃棄

すべての記録史料法は、記録の評価と廃棄のために、国立公文書館と様々な政府機関の各々の役割を明白に定めるべきである。法律は、記録の評価と廃棄に対する公式の責任を明記すべきであり、これらの職務に対する終局的責任を負う一つの権威を明確に定めるべきである。記録史料法は、政府の記録を作成したすべての政府の機関に国立公文書館の同意なしに政府の記録を廃棄しないように明白に義務づけるべきである。

実 例

政府機関の管理下にある記録及び内閣の記録はすべて、国立公文書館長の同意なしに、廃棄その他の処分に付されることはない。(カナダ, 5.1項)

連邦公文書館は、ドイツ史の研究に役立つ記録又は歴史的価値を含む記録、国民の正当な利害関係を保護する記録及び立法・行政・司法に関する情報を提供する記録を、提供機関と協議して、永久保存価値があると決めるものとする(ドイツ, 第3條)。

12 移 管

法律は、期限が到来すれば記録史料となる記録を、政府機関が適切な記録史料保存施設に移管することを要求すべきである。記録史料としての価値を有す

る記録の適時の移管は、保管期間及び記録史料保存施設と記録を作成した省庁との間の合意による移管日に従って行われるべきである。現代の記録の適切な時期における移管は、電磁的記録が保存されている媒体の壊れやすい性質と記録の利用を許可する関係情報を得る必要のため、特に重要になっている。法定の期間に従っての移管は、記録の作成や利用をめぐる状況が急速に展開しているために、推奨できない。もしある機関が消滅し、その機能が現在ある機関に移管されていないならば、消滅した機関の記録史料は国立公文書館に移管されるべきである。

実 例

大統領職の任期満了のときに、国立公文書館記録管理庁長官が、その大統領の大統領記録に対する監督、管理、保存及び利用に関する責任を引き受ける（アメリカ合衆国、2203f.1條）。

公文書館最高諮問会は、歴史的価値があると判断した記録、内閣の記録又は他の公的執行に関する記録のすべてを国立歴史文書館に移管することを決定するものとする（エジプト、第5條）。

13 整理と検索手段の作成

国立公文書館は、物理的媒体にかかわらず、記録史料の管理のために整理と検索手段の作成に関する基準の開発普及に指導的役割を担うべきである。

実 例

国立公文書館は、記録史料の検索手段と目録に関する規則を発令することができる（スウェーデン、11條）。

14 利 用

記録史料に関する法律は、情報の利用、プライバシーの保護、データの保護および著作権に関する既存の法律を考慮しなければならない。利用に関する考慮が、記録保管施設の場所や公文書館への移管日を決定すべきでない。利用に関する同じ法律が、国立公文書館の管理下にある記録史料であるか、他の行政省庁の管理下にある現用記録であるかを問わず、すべての記録に適用されるべ

きである。非公開記録の特別利用を認めたり、特別長期に渉る非公開の延長を決定できる権限を持つ者を明記すべきである。この決定に対する不服申立の機会を市民に与える手続規定が存在しなければならない。不服申立の権利はこの手続にもとづいて行使されるべきである。特殊記録については、公開による影響調査あるいは一定期間の申込調査にもとづいて、最も早い利用可能期日を法律で定めるべきである。規定に従って利用制限を解除することができる権限を法律に明記すべきである。利用に関する法は記録が作成保存され続けることを保証するバランスを持って開発実施されなければならない。

実 例

スウェーデン国民は、自由な意見交換と大衆啓発を助長するために、政府の記録を自由に利用できる。政府記録を利用する権利は、その制限が、(例外) …のために、やむを得ない場合に限り、制限することができる(スウェーデン、第1條、第2條)。

本法の規定により記録史料の収集または保存の職務を行う公務員は、法令上一般の利用に供することのできない記録に関して、職務上の秘密を順守しなければならない(フランス、第2條)。

15 罰 則

国家の記録史料に関する法律は、あるいは他の関連法令は、記録史料の保存の諸原則を実行するために罰則を設けるべきである。

実 例

公文書館の記録を特に保護すべき義務を負う者が、記録を毀棄したときは、3年以下の懲役に処す(ポーランド、第52條)。