

韓国の記録管理と専門職員

国立公文書館 梅原 康嗣

1 はじめに

「アーカイブズ、中国・韓国に後れとる日本」のタイトルで紹介された日経新聞の文化往来（平成14年12月17日朝刊）の記事は、日本の公文書館界に一石を投じるものとしてとらえることができるかもしれない。この記事は学習院大学で開催されたシンポジウムでの中国や韓国の報告を取り上げている。日本がアーカイブズに対して未整備でいる間に、隣国では専門職員（アーキビスト）養成や電子記録に対する取り組みが開始されていることを指摘している。2003年秋、内閣府の「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」海外調査（韓国・中国）に同行する機会を得たので、特に韓国の公文書館事情のうち、特に記録管理と専門職員について、法的整備とレコードセンター機能を中心に報告するものである。

2 韓国政府記録保存所の概要

韓国の国立公文書館、政府記録保存所〔Government Archives & Records Service（通称GARS、以下同じ。）〕は、1969年に設置された。日本の国立公文書館より2年早い。1984年に釜山（プサン）に支所を設置し、資料の保存体制を整備、1998年政府の組織改変に伴い、行政自治部の所属となるとともに、大田（テジョン）に本所を移転した。この後、1999年には「公共機関の記録物管理に関する法律」（「記録物管理法」以下同じ。）が制定され、政府のみならず、国内外にある韓国に関する記録遺産の収集・保存・活用に重要な役割を果たしている。

GARSのキャッチフレーズは

- The Center for Information（情報が集まる場所）
- The Place to Make History Alive（歴史が息づく場所）
- The Place to See the future（未来が見える場所）である。

所蔵資料は、公文書等1,047,293点、大統領文書168,365点、一般文書類1,162,395点、フィルム視聴覚類1,427,581点、行政刊行物278,180点、マイクロフィルム214,084点（2003.6.30現在）であって、永久又は準永久保存文書や大統領決裁文書または関連の文書、保存を必要とする機密文書、歴史的価値のある記録物を収集対象としている。このため、紙媒体の資料にとどまらず、最近では電子記録の管理にも積極的に乗り出し、さらに写真や映像フィルムの保存に力を入れている。

2000年から施行された記録物管理法を推進するため、現在資料館（レコードセンター機能）及び資料館システムの標準化を重点課題と位置づけている。また現用文書の管理のため、記録物分類表を基本的なツールとして開発し、この普及に努めている。

また、年間記録物として保存される量が約147,000冊で、大田・釜山の書庫が2007年にはいっぱいとなることから、新書庫を建設し、2008年にはソウル市のベッドタウンである京畿道城南（ソナム）市の寿井区始興洞に移る計画が進行中である。2004年度予算を確保し、新年度から工事に着工する。



GARS閲覧室受付

3 No Archives No Democracy

行政自治部¹のもとにおかれたGARSにおいて、公文書の作成から廃棄段階までの処理手続きを規定した記録物管理法に基づき国家記録物の管理に関する制度を所掌する。この記録物管理法によって、公共記録物に関する一元的で体系的な管理システムが構築されるための機関の設立及び専門職員の配置が規定された。

韓国における「記録文化ルネサンス」²の動きは、記録物管理法の制定を契機に大きく展開しようとしている。ではなぜそのような動きが韓国で起きてきたのだろうか。GARSの学芸研究士・文学博士李炅龍氏は民主化の進展を指摘したうえで、「No Archives No Democracy」を示された。その詳細については、田美姫氏の報告³によると次のようである。1998年金大中政権樹立は、まさに1948年政権樹立後初の政権交替であった。政権引継に際し、一部中央の核心政府組織で前政権の失政関連の文書を大量に破棄する事態が生じた。またこの時期は韓国がIMFの救済金融支援を受けるなど、経済的に大変な状態にあるため、それに関わる責任者に対する問責の世論が沸騰していた時期でもあった。しかし大統領の統治記録をはじめ、政府記録やIMF救済金融要請決定などに関わる記録はそれが国運を左右する重大な案件にも拘らず、ほとんど残っていなかった。この過程で国家の公的記録に対する管理・保管の問題が浮かんた。こういった動きの中から、韓国の、国家の公的記録管理上の問題解決のための努力が多角的に展開されたのである。これらの結果として制定された記録管理法には、専門要員の配置（法25条⁴）やその資格（令⁵40条）、記録物を適正に取り扱わなかった場合の罰則（無断隠匿・流出、滅失、損傷は3年以下の懲役または500万ウォン（約50万円）以下の罰金など）が定められることとなった。ここ

¹ 日本の行政組織でいえば、総務省に近いものであるが、この下部機関には、警察庁も置かれている。

² 金翼漢「韓国のアーキビスト養成についての報告」全史料協会報51、2000.2

³ 田美姫「韓国の『記録物管理法』制定とその課題」（『史料館報』70、1999）

⁴ 第25条（記録物管理の専門要員） 記録物の体系的で専門的な管理のために、記録物管理機関には記録物管理の専門要員を配置しなければならない。

記録物管理の専門要員の資格及び配置人員などに関して必要な事項は、国会規則・大法院規則・憲法裁判所規則・中央選挙管理委員会規則及び大統領令に定める。

⁵ 2000.1.1施行の「公共機関の記録物管理に関する法律施行令」大統領令第16609号、以下「令」

での専門要員の資格要件は次のとおりである。

第40条（記録物管理専門要員の資格と配置） 法第25条の規定による記録物管理専門要員は、次の各号の一に該当する者とする。

1. 記録物管理学の修士学位以上を取得した者
2. 歴史学または文献情報学の修士学位以上を取得した者で、行政自治部長官が定める記録物管理学の教育課程を履修した者
3. 検察総長が定める検察庁所属公務員の中で、行政自治部長官が定める記録物管理学の教育課程を履修した者
4. 陸軍・海軍・空軍の参謀総長が定める軍人または軍務院の中で、行政自治部長官が定める記録物管理学の教育課程を履修した者
5. 警察庁長官及び海洋警察庁長官が定める警察公務員の中で、行政自治部長官が定める記録物管理学の教育課程を履修した者

記録物管理機関の全体人員の中で4分の1以上（4分の1が1人未満である時には1人以上）は、記録物管理専門要員が配置されなければならない。

記録物管理専門要員でない記録物管理機関の従事者の中で行政自治部長官が定める者は、記録物管理機関に補職する前または補職後6月が経過する前までに、中央記録物管理機関の長が定める記録物管理の教育課程を履修しなければならない。

4 韓国における記録管理の過去と未来

韓国における従来の移管システムは、各課で生産（作成）された公文書綴を作成3年後に総務課行政係に移し保管、政府記録保存所へは30年・永年保存文書のみを作成10年後に移すことになっていた。各課においては、公務員の公文書の重要性に対する認識の欠如（記録せず、残さず、公開せず）、正式の起案、決裁文書、接收文書などは残すが、その他の参考書類や政策決定過程で生成された調査書類、メモなどはほとんど残さない、結果的に公式的な行政行為以外は公文書を通じて把握することができない状態、各種非理を含んだ行政の生の実体を把握するためには公文書をより包括的に生産、保存しなければならない、故意的に公文書を生産しないことや生産した公文書を破棄する行為を制御できるシステムもない、などが問題となっていた。また総務課行政係

の公文書担当者が下級技能職公務員であるため、各室、局、課での公文書生産、管理、移管について制御を発揮することができない、書庫施設などの不足のため、重要な公文書が無差別廃棄されている状況、さらには保存期間設定の不適切⁶がみられたという。もちろん行政機関における問題ばかりでなく、移管をうける政府記録保存所の問題点も見逃すことはできない。これらの状況を改善するため、記録文化ルネサンスの動きが開始されたのである。韓国では地方における公文書館運動やアーキビスト養成がなされていない中、上からの制度改革に着手した。公文書保存管理機関としての格上げと機能の拡大等の推進を目指した。記録管理庁（GARS）による行政機関の公文書作成・保管・移管業務の指導監督、記録管理法の制定、行政機関における記録保存専門家の体系的養成及び配置などが施策として実施されてきた。ここにおいて、記録管理学という学問体系に根ざした専門的な職員の養成が、記録管理法によって義務づけられたことによって、全国の大学院で開始されたのである。この専門家のことを冒頭に取り上げた新聞記事では「十二の大学が大学院教育課程でアーキビスト養成のプログラムを実践、資格制度も整えている。」としているが、最終的には歴史資料も視野に入れるものの、記録物の一連の流れを管理する人であって、むしろレコード・マネージャーそのものであり、情報公開をも担当することからすれば、歴史資料の評価・選別者というよりはもっと広い概念であることに注意しなければならない⁷。

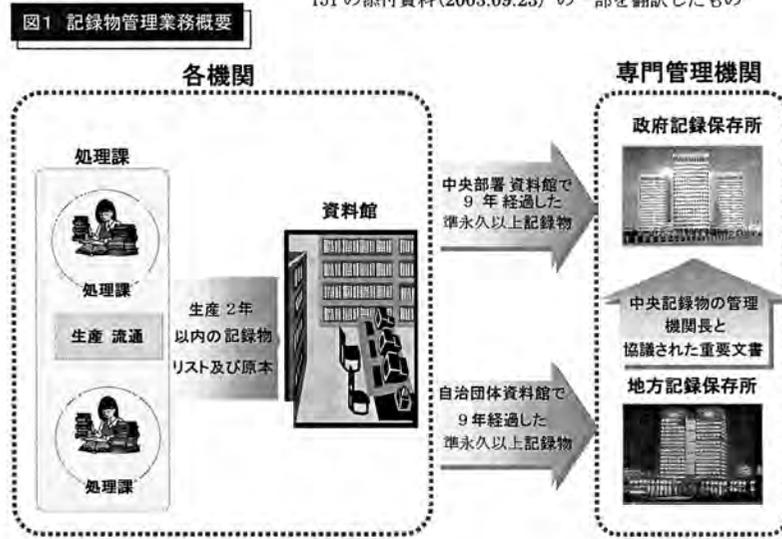
5 資料館システム

韓国における新たなシステムにおいては、作成された記録は各行政機関の原課で2年間保存されたあと、資料館へ移管される。整理され（登録・評価・保存媒体変換・閲覧）、情報公開の対象としてさらに7年間保存されたあと、つまり記録作成から10年経過するまでには、専門の管理機関へ移管されることにな

⁶ 金翼漢「韓国の公文書保存管理体制制度と民主主義」、第6回都道府県・政令指定都市公文書館実務担当者研究会議、1998.3.4での講演資料

⁷ 記録物管理法において、「記録物」とは公共機関が業務と関連して生産または受け付けた文書・図書・台帳・カード・図面・視聴覚物・電子文書などのあらゆる形態の記録情報資料をいう(第2条)。また同法11条では「歴史資料」の用語も用いており、非現用文書とは区別して用いているものと理解する。この点でこれからの時代の即した、記録物のトータルマネージャー(当然アーカイブズも視野に入れた)という位置づけではないかと思われる。

www.archives.go.kr/gars/konggi/read_konggi.asp の
151の添付資料(2003.09.23)の一部を翻訳したもの



る。ただし、現在のところは、永久及び準永久文書が移されるので、本格的な評価選別はこれからの課題であるという話⁸であった。今はまず、記録の作成から評価・選別、廃棄・保存までの一連の流れがきちんと成立させるようにすることに重点が置かれているといえよう。

韓国において、記録管理を適正に行う仕組みとして、「資料館」が位置づけられる。記録物管理法の第9条で、公共機関の記録物を効率的に管理するため、大統領令が定める公共機関は資料館を設置・運営しなければならないとしている。さらに、統一・外交・安保・捜査分野には特殊資料館が設置可能となっている。では、「資料館」とは何か。資料館の業務は以下のとおりである。

当該公共機関の記録物の収集・保存及び活用

資料館が設置されていない所属公共機関の記録物管理

⁸ 従来、韓国においては文書の決裁者のみが評価基準で、歴史的価値や内容的価値は考慮されてこなかったようである。例えば、大統領・首相クラス、内閣の閣議記録を「特類」、大臣級を「甲類」として永年保存し、副大臣、局長級が「乙類」で10年保存と定められていた。その後政府公文書規程で保存年限が大幅に短縮されるなど、改訂が繰り返されてきた。このため実際に残すべき部署レベルの重要な計画作成資料が、5-10年と指定され、廃棄されることが多かった。1997年GARSの評価選別ガイドラインが策定された(Sangmin LEE 「Archives Appraisal in Government Archives」、『EAST ASIAN ARCHIVES』No.6,2000.8)

専門管理機関への記録物の移管

専門管理機関との協調による記録物の相互活用及び保存の分担

当該公共機関の記録物に対する情報公開請求の受付

その他当該公共機関の記録物管理に関する事項

作成された記録は行政機関から資料館に移され、そこで管理、情報公開がなされ、一定年限後には専門管理機関（アーカイブズ）への移管されることになる。この資料館はアメリカ等のアーカイブズでいう「レコードセンター」（日本風にいえば中間書庫）に近いものである。ただし、資料館は各行政機関の総務課に設置され運営されること、及び情報公開の窓口業務を行うから、日本でいえば、文書課及びその管理する書庫というように感じられた（実際の資料館の運営はまさにこれからの状況にあり、見学できる状況下にはなかった）。さらに資料館は各機関内に設置される。このレコードセンターの職員は公文書館の職員ではないので、私が知っているアメリカのレコードセンターとは異なる形態とすることができる。実際各機関の職員ではあるが、記録管理学を学び、アーカイブズも理解した公務員であるから、作成からアーカイブズまでの記録物の管理全体をコントロールすることが可能になる。

また、電子記録についても、近年の電子政府推進の動向にかんがみ、従来の政府の現用記録管理システムを見直し、記録の作成段階から将来の廃棄・移管を見据えた管理を行うための新しい取り組みを開始している。これが、2004年1月から開始された、「資料館システム」であり、まさしく電子文書となる政府の記録をいかに管理するかという点に力点が置かれているようである。電子政府化の進展とあわせ、国の記録管理を体系的に検討しなおすこととした。「資料館システム」とは、資料館または特殊資料館における記録物の収集・保存（複製本の製作及び保存媒体への収録を含む）・活用・移管、情報公開請求の受付など、記録物の管理が電子的に遂行されるシステム（令第2条6項）をいう。公共機関の記録物管理業務の効率性及び利便性を向上させ、記録物電子管理体制の定着のために、資料館で使用する記録物管理に必要な機能を遂行することが資料館システムの機能として位置づくことになる。これによって行政機関⇒資料館⇒政府記録保存所と、記録が体系的・制度的に移管されるシステムになる。

なお、現在の資料館設置状況をみると、設置対象が700を超える機関に対して、45の資料館が設置されているということであった。法的には2000年1月から設置されるはずであったが、専門要員が不在（大学院を修了する人員の不足など）であることと、予算的な裏づけによって、若干予定どおりには進んでいない。記録管理学を学び、GARSの作成した分類基準表の運営に積極的な役割を果たす専門職員が韓国で今まさに望まれているのである。公的機関での記録管理にたずさわることから、公務員としての職員制度にどのように位置づけるのが議論されているという。

6 終わりに

日本の国立公文書館法では、国立公文書館は「歴史資料として重要な公文書等」の保存と利用等の事業を行うことを目的としており、政府機関の現用記録管理については監督指導を行う立場にない。これに対して、今回訪問した韓国でも、政府機関の政策、決定等に関する記録の作成、保存義務が法律で課されている。わが国の国立公文書館に相当する機関が現用記録の管理に深くかわり、政府機関の文書管理担当者の研修等も行って、最終的に歴史的に重要な資料が確実に国立公文書館に移管されるよう、監督指導している⁹。ここで、現用文書の管理も公文書館の業務であるとするのが、世界標準であるとするならば、日本はこれまで公文書館に歴史資料の倉庫番としての役割しか与えてこなかったことになる。日本はそのような世界標準の採用に「後れ」をとっているといえるのかもしれない。

記録管理に関わる法律をもつということは、単に歴史資料を保存・利用するというだけにとどまらず、情報公開、政策決定や政策評価、広くは国政の運営にも多大な恩恵をもたらすものとする。アーカイブズの先進国の制度を範としながらも、自国の文化に根ざした制度設計が求められる。日本におけるアーカイブズルネサンスは韓国に4年ほど遅れてしまったといえるかもしれないが、アジアの隣国から学ぶべき点は多いと思われる。

⁹ このほかの例として、2003年度の有功者褒賞をあげておく。GARSは、記録物の管理学と記録文化発展に寄与した韓国記録管理協会に民間部門国務総理賞を贈っているが、公的機関に表彰の対象は限定しない。