

国際公文書館会議東アジア地域支部 (EASTICA) 第14回理事会・セミナー報告

国立公文書館 中島康比古

2004年11月1日(月)から5日(金)まで、大韓民国釜山広域市で国際公文書館会議東アジア地域支部(EASTICA)の第14回理事会及びセミナーが開催された。「現代アーカイブズのガバナンス」をテーマとして開催されたセミナーには、主催国の韓国のほか、日本、中国、モンゴル、香港、マカオから114名が参加した。日本からは、国立公文書館の菊池光興館長並びに大濱徹也理事他5名のほか、GSU東京支部図書館の杉本圭司代表が出席した。

以下、セミナーの概要を報告する。

1 基調講演 I

「政府と社会におけるアーカイブズの役割ーガバナンスの多元的強化ー」

Andrew Lipchak氏 (元カナダ・オンタリオ州公文書館政策・計画部長)

ガバナンスとアーカイブズとの関わりを考える場合、(1)アーカイブズ自体のガバナンス、(2)社会全体のガバナンスとその過程におけるアーカイブズの役割、(3)公共機関における情報マネジメントのガバナンスと適切なレコードキーピングをサポートするアーカイブズの役割、という3つの次元がある。これらの次元は不可分かつ相互依存的関係にある。

多くの国々で、アーカイブズは、ガバナンスと記録との連関を同定し情報マネジメントの基盤を整備する重要な役割を演じている。連邦政府の情報マネジメントに責任を有する3つの公共機関のうちの1つであるカナダ国立図書館公文書館は、記録と情報のマネジメントの重要性について簡潔にまとめた文書を広く公共機関に配布し、政府全体をカバーする情報マネジメント戦略の樹立を呼びかけている。これは、認知度と関心を高めることが本質的に重要であるとの認識に基づく。また、国立図書館公文書館は「情報マネジメント能力チェッ

ク」というツールを開発した¹。このツールは、情報マネジメントの核となる6つの側面を同定した上で、公共機関の情報マネジメントを評価し、「不存在／未発達」から「ベスト・プラクティス」までの5つのレベルで、その「成熟度」を表すものである。現在、約30機関がこのツールを利用、または利用計画中であるが、大部分の機関はレベル2またはレベル3に位置づけられるであろう。

アーカイブズ自体のガバナンスについては、オンタリオ州公文書館の例が参考になる。リーダーシップが欠如し非常に脆弱な組織であった同州公文書館を改革するため、職員の個人面談を行ったのち、組織の長所と短所、好機と脅威を全職員が検証した。政府のレコードマネジメントにおいて重要な役割を演ずることができるように、政府機関との関係強化に努めたほか、電子政府構築のための戦略策定に深く関与した。オンタリオ州公文書館の改革の鍵は、強力なリーダーシップと明確なビジョンであった。

ガバナンスの改善という観点から見れば、アーカイブズは、情報マネジメントの分野で重要な役割を演ずると同時に、政府と社会全体にとって継続的保存価値のある記録を保存し一般の利用に供するという伝統的な中核的機能の価値を忘れてはならない。

2 テーマ報告 I

「現代档案館業務のアウトソーシングに関する研究」

Cang Dafang氏（上海市档案館副館長）

現代档案館業務のアウトソーシングには、政府機関が実施する档案管理や公共サービスをアウトソーシングするものと、档案館が非中核業務を外部委託するという二つの面がある。

第一の面に関しては、1980年代の改革開放以来、政府機関が組織改革・人員削減・機能転換等を進めてきたことにより、档案管理能力の限界や、専門人材確保の困難さに逢着したこと等に起因するニーズがある。第二の面に関しては、

¹ 「情報マネジメント能力チェック」(Information Management Capacity Check) は、次のURLからダウンロードできる。(http://www.collectionscanada.ca/information-management/0603/060301_e.html)

公共サービス拡充の要請やITの発展に基づくニーズが急速に高まっているほか、文書の増加に档案馆の人員体制が追いつかなくなる等、アウトソーシング要求は緊急のものとなっている。

マイクロフィルム撮影や調査サービス、保管等の非中核業務を担う専門会社を設立した档案馆もある。当初国家によって経営されていたこれらの専門会社は、現在では国家と非政府機関との共同経営に移行している。档案馆業務のアウトソーシングの受け皿となる業界の未来は明るい。

档案馆業務をアウトソーシングする際に留意すべき点は、档案馆がコストや信頼性に関する標準を定めて適切な指導を行い、安全かつ安定、信頼できる専門会社を選定することである。

3 テーマ報告Ⅱ

「ガバナンスの改善？ もっと民主的に！—韓国アーカイブズ界の力学—」

Oh Hang-Nyeong氏（韓国国家記録研究院上席研究員）

ガバナンスとは、政府の構造上の欠陥や失策、政府と国民との間の意思疎通の欠如等への解決策及び改革のためのビジョンであり、民主主義の理想の姿に到達するための戦略である。

1988年、韓国では光州事件（1980年）に関する審問会が国会に設置されたが、関係記録が破棄されていたため、見るべき成果を挙げられなかった。記録の破棄は民主主義への障碍を象徴している。民主主義の発展とは公共善を認識する独立した個人としての「民主的市民」を創り出すプロセスである。この観点から見て、論争的となっている「歴史真相究明」問題も、個人と公との良好な関係の構築を目標としていると言える。

1999年に「公共機関の記録物管理に関する法律」が制定され、国家記録院は記録分類スケジュールの作成や歴代大統領の記録の受入れ等の成果を挙げているものの、各政府機関の記録管理は同法に基づく基準等に合致しているとは言えない。政府機関における適正な記録管理はガバナンスの改善に不可欠である。一方、アーカイブズ機関は、市民社会における政府機関の機能や構造、市民との相互作用—これこそ、ガバナンスである—に基礎を置くマクロ評価選別法という新たな潮流に注意を払うべきである。

記録は、政府と社会を循環する血液であり、記録管理は、政府の内と外をつなぐ血管であり、新鮮な空気を送り込む肺のようなものである。

4 基調講演Ⅱ

「すべてに対するアクセスを一政府、ガバナンス、アーカイブズ」

Trudy H. Peterson氏（元アメリカ国立公文書館副館長）

政府情報へのアクセスは、記録へのアクセスとイコールで結ばれる。では、記録とは何か。記録の定義は、あらゆる法制において論争的となる。

記録の定義において留意すべき点は、(1)物理的形狀、(2)政府横断的な適用可能性、(3)公的記録と個人文書との区別、(4)他の法令への適用可能性、(5)記録を定義する権限の所在、である。物理的形狀は、いかなるフォーマットも包含し得る一般的な言語を用いて定義する必要がある。権力分立の原則にしたがって、記録関係法制は行政府のみに適用されるが、独立性の高い各種の委員会への適用については、はっきりしない。公的記録と個人記録は、誰が所有者であるかによって区別されるが、作成者が大統領のような政府高官である場合と一般の政府職員である場合とでは、問題の文脈が異なる。一方、立法府や司法府の高位にある人々に関しても、公的記録と個人文書との間の線引きは難しい。アーカイブズを保存するという目的に基づく記録の定義は、情報公開法や個人情報保護法にも適用されるだろうか。関連法令のすべてに適用可能な単一の定義が存在することが望ましい。何が記録であるかを定義する権限を誰が有するかという問題もある。その権限を政府機関が握る場合、政府機関の長が特定の資料を記録ではないと決定しても、アーキビストには、その資料を調査したり評価選別したりする権限がなくなる。

一旦ある資料が記録であるとの決定がなされたら、記録を調査、評価選別し、移管を強制する権限のほか、記録へのアクセス権が問題となる。調査と評価選別の権限は明文化されるべきである。これは、何を残し、何を廃棄するかという決定に対して、誰がアカウントビリティを負っているのかを明らかにすることを意味する。移管強制の権限は、定期的な記録の調査やマイグレーションが不可欠である電子記録時代には、ますます重要になっている。機密指定された記録を除き、移管された一般の政府記録については、アーカイブズは公開決定

の権限を握ることが大切である。

以上のような定義や権限、権利に関する規定を有する記録関係法制を実効あるものとするのは、国民一般、とりわけ、ジャーナリストやNGO、歴史家などである。なぜなら、政府機関と公文書館はともに同じ政府の一翼を担っており、相互に影響力を行使するための手段が限定されているからである。

5 テーマ報告Ⅲ

「アーカイブズは貌となりうるか」

大濱徹也国立公文書館理事

(概要は、本誌42～49頁に掲載。)

6 カントリー・テリトリー・レポート

① 中国 「現代档案館のマネジメント」

中国では、政府の意思決定を助けるとともに社会の全ての部門に対してサービスを提供するという档案館の役割は、ますます重要になりつつある。

過去50年間、中国における档案管理は、「国家が指導し、地方が管理する」との原則に基づいて、ほとんど何もない状態から国家大の档案館ネットワークを確立した今日の規模・段階まで－2003年末現在の档案館数は、3,982－発展してきた。中国全域の档案館は「中華人民共和国档案法」をはじめとする各法令・規則等を忠実に遵守している。また、档案館施設の設計・建設、档案の収集・保存・保護・利用等に関する基準や指導文書等が数多く発せられている。さらに、国家档案局によって第9次五カ年計画の最優先課題として位置づけられた客観的業務評価を通じて、各档案館の総合力は高められた。客観的業務評価のための基準・手続では、档案館業務を、(1)党及び政府の重要档案保存基盤、(2)改革開放・現代化のための档案サービスセンター、(3)愛国教育基盤、(4)記録公開利用センター、の4種に分類している。この方向性に基づいて、各档案館は業務改善を積極的に推進している。

② 日本

(概要は、本誌50～60頁に掲載。)

③ 韓国

国家記録院は、「公共機関の記録物管理に関する法律」の規定に基づき、業務の証拠として完全かつ正確な記録を公共機関に作成させ、記録への国民のアクセスを拡大するための制度を所掌する。国家記録院と国会との関係は緊密になりつつある。記録に対する国会の要求は急速に強まっており、国会議員はレコードマネジメントが政府にとって不可欠な分野であると認識し始めている。また、国家記録院は、政府の透明性とアカウンタビリティを求めて活発に活動しているNGO等とも協力しつつ、公共機関の記録管理体制を改革し、記録の公開を促進するよう努めている。公共機関に対しては、記録管理研修を通年で開催－2004年には、10種の研修に450名の公共機関職員が参加－しているほか、各機関に出向いて指導を行っている。一方、レコード・アーカイブズ・マネジメントの専門人材を育成するため、複数の大学との間でアーカイブズ教育促進のための協定を結んだ。大学との協力関係は、シンポジウムの共催や国家記録院職員の大学での講義実施等にも広がっている。

国家記録院の社会的機能と地位は、「公共機関の記録物管理に関する法律」の制定により、過去10年間に劇的に変化を遂げたのである。

④ 香港

組織は、適正なガバナンスによって、組織が有する資源を価値創造活動に投入し、十分な情報に基づいた意思決定をし、アカウンタビリティを十全に果たし得る活動を行い、利害関係者の満足度を極大化し、組織目標を達成できると考えられる。香港歴史档案馆（PRO）の使命と機能は、政府機関の作成した記録の中から永久保存すべきアーカイブズを評価選別し、アカウンタビリティと研究や文化の発展のために、適切に保存し広く利用に供することにある。だが、香港にはアーカイブズ関連法がないため、館外の利害関係者や支援者、そして何よりも政府との関係を強化することがPROにとっては困難になっている。アーカイブズ関連法は、政府内外の利害関係者を同定し、権限と義務を明確化し、コンプライアンスの評価基準を与えるという点で、PROにとって、ガバナンスの基盤となる。しかし、現実には、記録の評価選別・保存・公開等に関

して、PRO と政府は協力しているとは言えず、香港住民も政府の意思決定に影響力を行使し得ない。アーカイブズ関連法の制定は、PROの将来を決定する鍵なのである。

⑤ マカオ

マカオ歴史档案馆は、長年にわたって館内の意思疎通を欠いてきた。そこで、団結心醸成プログラムを実施するとともに、職員の意見表明の場を設けた。2002年のEASTICAセミナー開催は、職員相互の協力関係を強化する好機となった。しかし、職員の意識改革には、専門的研修を継続して実施することが必要である。一方、アーカイブズの大切さに対する住民一般の意識を高めるため、地域に強い影響力を持つ隣保組織等の民間組織と協力して、都市の発展に関する展示会を開催すべく計画中である。研究者に対する資料提供については、2000年からオランダ東インド会社資料の英訳に着手した。マカオ大学との間では、海外にあるマカオ関係資料の複製について一種の相互理解に到達し、同大が英語で書かれた資料を、歴史档案馆は英語以外で書かれた資料を、それぞれ主な守備範囲とすることとなった。

モンゴルからは、カントリー・レポートの発表は行われなかった。

なお、セミナーにおいて、アジア歴史資料センターのシステムの概要について、山本啓司・同センター次長がプレゼンテーションを行い、参加者から大きな反響があった。

