

韓国の公共機関記録管理法全面改正と主な内容

金 慶南
韓国国家記録院

1. はじめに

韓国では1999年度「公共機関の記録物管理に関する法律」(以下「1999年度法律」と略称)が制定され、施行されて7年目の2007年度に「公共記録物管理に関する法律」に全面改正された¹。名称に示されるように、公共機関に限定されていた記録管理を民間次元まで拡大して公共記録に関することは場所と形態を網羅して管理することのできる法律的基盤が作られたのである。記録物管理の範囲や体系化等で1999年度法律よりいっそう進展した法律と見ることができ、先進的な記録物管理のための科学的・体系的・対国民的観点のサービス提供という目標を置いて法律を改正した。

では、記録管理法が7年ぶりに全面改正された背景は何か。先行研究では主に記録学界や市民団体、言論の役割に重点を置いている²。しかし、全面改正の背景は外部的な条件に求めることもできるであろうが、内部的な条件、すなわち「1999年度法律」の不備と、この法律の推進主体である大統領及び行政自治部国家記録院³の政策的対案という側面に求めることができるだろう。なぜな

ら、実際2003年1月に金大中大統領記録を引継ぐ過程で、請願関連やホームページ記録など中身のない記録だけ国家記録院に移管される結果がもたらされたためである。また、各機関では業務遂行過程が記録として残されておらず、生産された記録も十分に管理されておらず、記録の公開活用も不十分であり、記録管理インフラが脆弱であったためである⁴。

こうした法律的不備に対する大統領と大統領秘書室の政策的対案主導と行政自治部の自力救済的組織体系維持活動は、全面改正が可能になった主な背景となったであろう。これに加えて、過去の問題及び民主化運動真相糾明過程で強制動員記録や判決文の未整理等から発生した記録管理の問題も、大きな要因として作用したであろう。また、大学の記録学協同課程の設置と記録学会の創立等により研究の水準が高まり、官学協同が可能な体制になったであろう。研究では主に記録学界や市民団体、言論の役割に重点を置いている⁵。

このように、本稿では全面改正の背景を記録管理法とその組織の活動という内部的側面と記録学界・歴史学者・市民連体の改革要求という外部的

¹ 2007年度に改正された記録管理法令は次の通りである。一部改正2007.4.27公共記録物管理に関する法律(法律第839号)、同法施行令(一部改正2007.7.26大統領令第2019号)、同法施行規則(全部改正2007.4.5行政自治部令第380号)。改正された法律、施行令、施行規則については行政自治部国家記録院、公共記録物管理に関する法令集、2007.9参照。2007年法律は民間に散在している記録の管理を含む。

² クァク・コンホン、韓国国家記録管理体系「革新」の性格 - 記録管理法改正案の分析を中心に、『記録学研究』13号、2006。

³ 国家記録院は1969年に総務庁所属政府記録保存所、2004年5月に行政自治部所属国家記録院、2008年から現在の行政安全部国家記録院に名称が変更されてきた。部は日本の省にあたる。

⁴ 国家記録院、『記録管理革新実務マニュアル - 記録管理革新フォーラム』、2005、p.12。

⁵ 記録管理の全体的な流れや官学協同については次を参照。キム・イッカン、韓国、記録先進国への道 - 記録管理の過去現在未来、国家記録開館記念国際学術会議および EASTICA セミナー、2008。

側面をともに考察しようと思う。文の構成は次の通りである。記録管理法全面改正の背景、法律改正の過程、変化の主な内容、改定された法律の限界と課題について簡略に検討しようと思う。

2. 2007年公共記録物管理に関する法律の全面改正の背景

全面改正の背景は「1999年度法律」の未施行と改悪、金大中大統領記録の移管問題、盧武鉉大統領の記録管理認識、行政自治部組織の自己救済策の講究、記録管理学会の発展、事実証明という社会的要求等に要約することができるだろう。詳しいことは次の通りだ。

まず、1999年度法律の消極的な施行と改悪である。1999年記録物管理法が制定され2000年1月に施行令が公布されたが、法律を施行すべき当時の行政自治部政府記録保存所（現国家記録院）の行政・制度的システムは多くの問題点を有していた。なによりも、所属機関として機関長が2 - 3級の低い職責であり、所長の頻繁な交替により政策が不在もしくはしばしば変わった。また、記録を作成する当事者である公務員の記録管理に対する認識水準はあまりにも低かった。記録院の専門職（学芸研究職・司書・工業研究職）も記録管理に関する実務経験が足りなかった⁶。

こうした状況で2000年12月、一度も施行されないまま施行令が改悪された。これに対して、記録学界・歴史研究者・教師・市民連帯では、政府の記録管理に関する問題点を提起し、徹底した国政記録管理と積極的な情報公開を促した⁷。それに

加えて、2004年6月世界日報では特集企画「記録がない国」を通じて、政府の記録管理の問題点を細かく明らかにした⁸。このように法律施行後、研究者及び市民連帯では記録物管理に対して継続的に問題を提起した。

第二に、大統領記録物管理に関する法律的不備に関する問題である。問題点を認識するようになったのは、2003年1月金大中大統領の記録物を引継ぐ過程で繰り広げられた一連の事件であった（関連条項法律第13条、同法施行令第28条）。引継ぎ担当機関は政府記録保存所、統治史料秘書室、次期大統領職引継ぎ委員会であった。問題条項は次期大統領の選別常備条項であった⁹。この条項により事実上重要記録は次期政権で備え置くようになり、保存所へはほとんど移管されなかった。実際、保存所に移管された156,910件は歴代大統領記録を合わせたものより多くの数であったが、ホームページ関連記録や請願記録が大部分であった¹⁰。

また、移管された大統領記録物は国会の「証言及び鑑定に関する法律」により常任委員会で資料を要求する場合、いかなる場合にも資料を提示するようになっているために、事実上非公開保護は難しいということが予想された。このように法律上でも不備な点があるため、大統領記録物は破棄または隠匿される可能性が高かった。このように1999年度法律自体の不備により、大統領記録を安全に保存するためには、記録管理法はもちろん国会等の関連法律も整備しなければならない必要性が提起されたのだ¹¹。

第三に、盧武鉉大統領の記録管理の重要性認識と主な国政課題の一つとして推進するようになっ

⁶ 当時、法律上では記録研究職列をつくって記録物管理機関に配置するようになっていたが、国家記録院等行政機関には記録研究職列自体がなかった。1999年度「公共機関の記録物管理に関する法律」第25条（記録物管理専門要員）

⁷ 「徹底した国政記録と積極的な情報公開を促す歴史研究者および教師宣言」、2003年3月27日。

⁸ 「世界日報」、2004年6月10日付。

⁹ 「1999年度法律」第13条4項。

¹⁰ 「1999年度法律」第13条、同法施行令第28条（大統領記録物管理）。

¹¹ 1999年法律自体の不備により、当時保存所では継続して法律の不備を検討し、行政自治部（現行政安全部）大臣および大統領秘書室に報告した（国家記録院実務）。

た点である¹²。主要な金大中大統領記録物を国政記録秘書室で担当するようになり、移管問題をはじめとして記録管理全般に関する問題点が提起された。記録院でも大統領記録物関連条項に関する問題点とその方策について大統領府に継続して報告した。さらに、2003年の大統領弾劾とともに国政記録秘書官が高建大統領職代行者の記録を収集し、大統領秘書室の記録管理の重要性に関する認識はよりいっそう高まったといえる。

第四に、行政自治部組織の自己救済策努力である。参与政府で消防庁や中央人事委員会等の主な組織が独立するようになり、行政自治部は組織が縮小されるしかなく、固有業務を開発する必要性があった。これにより、以前閉鎖であった国家記録院組織を拡大して¹³、組織を開発し拡大させる方案を模索したりした。

第五に、記録学界の発展である。2000年を前後した時期に、社会的必要に応じて韓国記録管理協会、韓国国家記録研究院、韓国記録学会、韓国記録管理学会等の協会及び学会組織が作られ、各大学の大学院にアーカイブス専攻が設置され、学問が急速に発展した¹⁴。

第六に、日帝強制連行及び民主化運動の事実証明を得るための社会的要求である。過去の歴史を清算するための国家的なプロジェクトが進められたが、それに伴う閲覧システムは作られていなかった。爆発的な閲覧需要に臨機応変に対応するには、力不足だった。

このように、2007年度に記録管理法が全面改正される背景は、記録管理学界や市民団体、言論という外部の影響があったが、「1999年度法律」自体の不備があり、過去の事実の証拠を要求する社会的な需要増大と、大統領の国政改革の中に含まれたために可能であったものと見ることができる。

3. 国政記録管理革新政策の過程と主な変化の内容

3.1 国政記録管理革新政策の過程

大統領の積極的な関心に力を得て、国政記録秘書室の改革活動、大統領直属政府公開委員会の設置、行政家の積極性、国家記録院専門家の活動、監査院の監査等につながり、行政組織の活動は急激に変化した。

最も早く推進されて表面化したのは、2004年8月27日大統領秘書室に「記録管理及び情報公開改善タスクフォース」を設置し、記録管理と情報公開制度改善案を大統領に報告したことであった。同年10月には記録管理革新推進体系を確立した。すなわち、大統領秘書室には業務及び記録管理革新TFを設置し、政府革新地方分権委員会には記録管理革新専門委員会を設置し、行政自治部には国家記録管理体系改善企画団を設置することであった¹⁵。同年11月には政府革新地方分権委員会の記録管理革新専門委員会で記録管理革新ロードマップを作成するための具体課題を検討した。

この記録管理革新ロードマップは2005年4月7日に大統領に報告され、同年9月には記録管理システム革新ISP事業に着手した('05.9~'06.2)。2005年10月4日、記録管理革新専門委員会は記録管理革新ロードマップを閣僚会議に報告し、国家記録院では記録管理法改正案を立法予告、省庁協議を経た。これと共に同年10月27日に監査院では公共記録物保存及び管理実態を指摘することによって、大々的な改革のための調査作業を始めた。翌年2006年2月に記録物管理法改正政府案を確定した。

2006年2月14日、第258回臨時国会行政自治委員会ではチョン・チョンネ議員代表発議案の「公共機関の記録物管理に関する法律改正案」と政府が提出した「公共機関の記録物管理に関する法律

¹² キム・イッカン、「前掲論文」、p.63。

¹³ 行政自治部組織の自己救済策とその変化に関しては別途の論考が必要であると考えられる。

¹⁴ キム・イッカン、「前掲論文」、p.64。

¹⁵ 以下具体的なことは国家記録院、国家記録管理革新ロードマップ、2006年参照。

全部改正案」(2006年1月23日提出)が討論された。同日には参与連帯で法律改正案に対する意見書を提出した。2月21日には行政自治委員会が「公共記録物管理に関する法律」を審査・意見を出し、4月21日には法司法委員会に回付された¹⁶。そして2007年4月27日、公共記録の管理に関する法律の改正が完了した。

3.2 主な変化の内容

それでは、主な変化の内容は何か¹⁷。最も大きく変化したことは公共記録物管理法から大統領記録物管理法が別途に制定された点をあげることができる。これにより、大統領記録館設置任意条項が必須条項で、部分的引継ぎが一括引受けに、非公開規定保護等で「1999年度法律」の不備が解消されうる土台が作られた。

公共機関に限定されたのではなく、公共記録一般に関する管理となりうる基盤が作られた。その組織としては憲法機関記録管理、中央記録物管理機関、地方記録物管理機関、特殊記録物管理機関、各級機関記録館に分けて、公共記録を体系的に管理することができる基盤を整備した。特に地方記録物管理機関を任意規定から必須規定に変えたことは大きな進展と言える。大統領記録物については別途の法律を制定して大統領記録館が運用するように変更された¹⁸。

電子記録物に関する規定がいっそう強化され、記録物の分類のために作成された単位業務の代りに業務管理に使用する政府機能分類体系を導入することで、業務と記録管理が連続性を持ち統合管理が可能になった。そうして国家記録院の国家を

ポータルシステム (NARA PORTAL SYSTEM) が作られることとなった。また行政博物¹⁹・民間歴史記録物等に関する規定が新設あるいは体系化された。

国家記録院及び各級機関に専門職が大量参加するようになった点も特記に値する。記録研究職、学芸研究職、工業研究職、司書等の専門職が大幅に増加した。

参与政府の政策目標は、すべての公的記録の徹底した管理、全政府電子記録管理体系の構築、記録情報の公開・活用拡大、記録管理体系の革新及びインフラ構築等であった。これに伴う革新課題は次の表のようだ。

特に大統領記録物管理体系を確立する方策は迅速に推進された。革新方策は大統領記録物関連法令を最優先に整備して、作成・移管・保護・公開体系を改善しようとし、管理体系構築のために大統領記録館を設置しようとした。また大統領記録管理システムを構築して、歴代大統領関連記録物の収集を拡大しようとした。

2005年から2006年にかけて大統領秘書室の記録物管理体制を構築し、大統領記録館設置計画を策定した。2007年4月には大統領記録物関連法令を制定した。大統領記録館は国家記録院に新しい専門書庫をたてられ(城南で、ナラ記録館と一緒に使っている)、現在大統領記録館システムを構築しているところである。これと共に2008年1月盧武鉉大統領記録367万件が移管されて整理されている²⁰。

記録管理革新推進体系及び役割分担は次の通りである。

¹⁶ 2005年までの記録管理革新過程と内容に関する詳しいことは、クァク・コンホン、「前掲論文」、p.12 14 参照。

¹⁷ 詳しいことは国家記録院、『2007記録管理革新フォーラム - 参加とシステムによる記録管理の革新』、2007 参照。

¹⁸ 大統領記録物管理に関する法律 (制定2007.4.27法律第8395号)、大統領記録物管理に関する法律施行令 (一部改正2008.2.29大統領令第20741号)

¹⁹ 公共機関が業務遂行に関連して生産・活用した形状記録物で行政的・歴史的・文化的・芸術的価値の高い記録物

政策目標	ロードマップアジェンダ	革新課題
すべての公的記録の徹底した管理	公共業務遂行の徹底した記録化	会事録等政策関連記録物管理体系の改善、視聴覚等特殊記録物管理体系の改善、大統領記録管理体系の確立、未移管記録物の管理体系の確立、廃止機関記録物管理体系の改善、企画収集体系の強化、政府傘下公共機関の記録管理の強化、公共性のある主要民間記録物管理体系の確立
全政府電子記録管理体系の構築	記録管理プロセスとシステムの整備	業務と記録分類体系の統合、文書・課題管理カードの開発・拡充、生産機関電子記録管理システムの構築、永久保存段階電子の記録管理システムの構築、電子記録永久保存体系の構築、非電子記録物の電子的管理体系の確立
記録情報の公開・活用の拡大	情報公開拡大、秘密管理の体系化、公共記録の編纂及びサービスの拡大	情報公開制度の改善、秘密記録物管理体系の確立 デジタルアーカイブの構築 公共記録の編纂及び記録情報サービスの拡大 記録情報の統合検索活用体系の構築
記録管理体系の革新及びインフラ構築	1) グローバルスタンダードに合った国家標準 2) 専門人材の確保及び能力開発 3) ガバナンス型組織の実現及び記録管理インフラの構築	記録管理標準の制定及びマニュアルの開発 記録管理専門人材の確保及び能力の発展 記録管理体系の効率化及び協力体系の構築 記録物保存分担体系の改善 保存施設・装備等インフラの拡充 記録管理意識の改革 記録管理国際協力強化

行政自治部国家記録院	記録管理革新政府拡大標準モデルの設計、革新課題別詳細推進計画の作成、部署別実践課題の実行及び点検、記録管理革新法制化の推進、国家記録館標準の制定
大統領秘書室	大統領秘書室記録管理システムの構築、記録管理革新モデルの整備
政府革新地方分権委員会	記録管理革新課題推進状況の点検、関連法の方向内容の提示、国家記録管理標準の方向提示
国家記録物管理委員会	永久記録物管理機関長の協力事項の審議、記録管理標準の制定・改訂・廃止の審議
記録管理革新諮問団	関係専門家及び市民団体
関係機関協議会	各級記録物管理機関
記録管理革新実務 T/F	革新課題関連機関

このように、記録管理革新政策の推進主体は行政自治部国家記録院を中心に、大統領秘書室、政府革新地方分権委員会、国家記録物管理委員会であり、記録管理革新の諮問団や関係機関協議会等

を経て推進主体間の協力を通して全政府次元の記録管理革新を推進しようとした。変化は急激なものであった。これは新しい政府ができることによっ
ていかなる政策を策定するかにより、多くの部分が変化する可能性を内包している。

4. 結語 - 全面改正法の限界と課題

韓国の記録管理の変化は1999年法律の不備から始まって、金大中大統領記録物移管過程から認識され始めた。この不備は盧武鉉政権期に弾劾による記録の重要性の認識につながることになり、国政課題の一つとして推進されることとなった。しかし、このように国政課題の一つと推進されるようになったことは記録学界・歴史学者・市民団体・言論等の役割も相当に大きかった。大学等では大学院に記録管理学専攻過程を設置し、大統領府及び国家記録院を始めとする各級機関には専門家が大学参加するようになることによって全面改正はいっそう迅速かつ活発に推進された。そして、行政自治部から消防庁や中央人事委員会が分離されることで行政自治部自体の組織管理問題も重要な要素の一つであった。行政自治部は組織の自己救済策の一つとして記録管理機関を一層育成した。

²⁰ 大統領記録館は2008年4月に正式開館した。大統領記録館長は盧武鉉大統領時代の国政記録秘書官（林相景）が歴任している（国家記録院ホームページ www.archives.co.kr）。

したがって、韓国の2007年の公共記録の全面改正法が制定されたのは記録学界・歴史学界・市民団体・言論等の国政記録管理に関する問題提起と大統領の国家記録に対する重要性の認識、行政自治部の組織管理政策と自己救済努力、国政課題遂行への専門職の大挙参加等によってなされたと言える。

しかし、全面改正された法律とその施行にもいくつかの限界がある。第一に、上からの法律改正による行政組織及び人事が政権の変化により急激に変わりうる流動性があるという点である。これは実際に政権交替後、各種委員会が廃止され記録院の専門職チーム長がほとんど行政職に交替されたという点を見ても分かる。この点は安定した記録管理体系を維持するためには国家記録院が政治的中立性を守ることができる機関にならなければならないことを意味する²¹。

第二に、全面改正法を支える持続的な改革システムとネットワークが必要である。特に現在は95%以上の公文書が電子記録で生産されているとい

う点を勘案すると、電子記録の作成体系、流通と保存システムの安全性確保は何よりも必要であろう。

第三に、記録管理専門家の再教育が必要である。大学院記録管理課程で修士学位をとるやいなや記録院に大挙登場した記録研究士や学芸研究士、司書、工業研究士等は実務経験がほとんどない状態で業務に携わるようになった。彼らに関する実務次元の体系的な再教育はぜひとも必要な実情にある。

第四に、記録管理専門機関の推進勢力及び予算確保等が切実な問題だ。改正法律は専門記録物管理機関として中央記録物の管理機関を中心にして、憲法機関、地方記録物管理機関、記録館、特殊記録館、大統領記録館等で組織を体系化している。しかし、中央記録物の管理機関である国家記録院に予算が集中編成されている状況で、他の専門記録物管理機関に対する予算や人力確保等ではまだ具体化されていない。これにより、法律自体の実効性の有無に再び関心が集中している状況にある。

²¹ 2008.7現在盧武鉉前大統領の記録流出と関連して議論になっている。政治的な中立性は貴重な大統領記録を残すためには何よりも必要なことである。

金慶南 (KIM KYUNG NAM) : 韓国国家記録院学芸研究員。文学博士 (専門: 近現代史、大統領記録管理)。2005年から来日、国分学研究資料館客員助教授、外国人研究員。2008年から学習院大学外国人特別研究員。