

ICA30年原則制定の背景

国立公文書館統括公文書専門官室公文書専門官

小原 由美子 おはら・ゆみこ

平成23年4月に施行された公文書管理法は、第16条で国立公文書館等が所蔵する特定歴史公文書等の公開のルールを定めている。国立公文書館等の長は、一部の利用制限情報を除き、特定歴史公文書等を国民に利用させなければならない。利用制限の適用については、「作成又は取得されてからの時の経過を考慮する」（第16条第2項）と規定しているが、時の経過の目安となる具体的な年限は、法律にも施行令にも明示されていない。衆参両院でつけられた同法案に対する附帯決議においては一步踏み込み、「国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として30年を超えないものとするべきとする「30年原則」等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする。」としている。

外務省では、沖縄密約問題をきっかけに、原則として30年を経過した外交記録の公開を一層推進するために、平成22年5月に「外交記録の公開に関する原則」を定めた。今年改正された同規則（平成23年4月1日 外務省訓令第6号）では、「この規則は、外交記録が、国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、作成・取得から30年を経過した行政文書は公開するとの原則の下、外務省が保有する行政文書であって、作成又は取得から30年以上経過したもの及び保存期間が満了したものうち歴史資料として重要なものを外務省大臣官房総務課外交史料館（以下「外交史料館」という。）に移管し、一般に公開するための手続等を定めることを目的とする。」（第1条）と定め、30年原則に基づく移管及び公開を打ち出している。

我が国でもよく耳にするようになった「30年原則」だが、この30年原則がいつどのようにして定められたのか、その起源については案外知られていない。本稿では、30年原則が国際標準とされるに至った背景について紹介したい。

1. ICA30年原則

公開に関する「30年原則」が広くアーカイブズの世界で基準として認められたのは、アーカイブズの国際機関 International Council on Archives（以下、ICA）が、1968年にマドリッドで開催された第6回 ICA 大会（International Congress on Archives）において採択した決議であった、とされている。¹ ICA は、1948年にユネスコの支援の下に設立された非政府組織で、パリに本部を置き、現在では国連加盟国のほとんどを含む約190の国と地域が加盟している機関である。世界の国立公文書館、専門職団体、専門教育機関、地方公文書館、企業アーカイブ等が会員となり、年次会合や13の地域支部、13の専門部会を通じて活動しており、これまでに倫理綱領（ICA Code of Ethics, 1996）、記録史料の記述に関する国際標準（General International Standard Archival Description, 1994, 2nd ed. 1999）、世界アーカイブズ宣言（Universal Declaration on Archives, 2010）など、多くのアーカイブズ活動の原則や標準を策定し、大会等において採択している。ICA はあくまで非政府組織という位置づけであり、その決定は拘束力を伴うものではないが、これらの諸基準は、最も権威及び影響力を持つものとして各国におけるアーカイブズ活動の指標となっている。2000年にスペインのセビリヤで開催された第14回 ICA

大会において、当時 ICA 会長代理であった Eric Ketelaar は、開会スピーチの中で 1968 年のマドリッド大会について触れ、「マドリッド大会は、30 年原則をはじめとするアーカイブズへのアクセスの基準を定めたことで、国際的なアーカイブズ原則の歴史におけるランドマークとなった。大会によってアクセスの自由化は非常に大きな前進を遂げた。」と述べている。²

2. 1966 年 ICA ワシントン大会における議論

1968 年の大会に先立ち、実はその 2 年前の 1966 年に、アーカイブズへのアクセスに関する ICA の臨時大会が米国のワシントン DC で開催されている。このワシントン DC 大会の実行委員の 1 人であった Morris Rieger によると、この大会は第 3 代合衆国アーキビスト（米国国立公文書館の長³）であった Wayne C. Grover の発案によるもので、1964 年春から構想され、当初 1968 年 ICA 大会をワシントン DC に招致しようとしたが、すでに 1968 年の開催地はスペインのマドリッドに内定していたため、1966 年に臨時大会を開催することになったという⁴。Grover は 1948 年から 1965 年まで、歴代合衆国アーキビストの中で最も長い 17 年間にわたって公務に就き、連邦記録法の成立、レコードセンターや大統領図書館の設置等、今日の NARA の基礎を築いた 1 人である。⁵ 歴史資料やマニュスクリプト（手稿）を研究材料とする歴史学者その他の研究者が、しばしばアクセスを制限され、研究の妨げとなっている現状を訴え、情報公開のための国際的な協力の推進をテーマとした臨時大会の開催に尽力した。当時米国では情報自由法の審議が長年続けられており、米国内の情報公開への関心の高まりが、この臨時大会の背景にあったことが推測される（情報自由法は 1966 年 7 月に成立）。

Grover 自身は 1965 年に職を退くが、大会の企画運営は第 4 代合衆国アーキビストに就任した Robert H. Bahmer により引き継がれ、1966 年 5 月 9 日から 13 日まで、国務省の国際会議場において ICA 臨時大会が開催された。「学術研究のため

のアーカイブズへのアクセス拡大を促進するために」(Archives for Scholarship: Encouraging Greater Ease of Access) を総合テーマとし、「アーカイブ記録へのアクセスの自由化」「全国記録出版プログラム」「レファレンス及び出版目的のアーカイブズのマイクロ化」「アーカイブ記録のアクセス実現のための国際的協力」の 4 つのセッションが行われた。冷戦下の厳しい東西対立が続く世界情勢の中、ソ連や東欧の代表を含む 53 カ国 4 国際機関から、173 名の代表が参加したほか、米国内から 265 名が参加した。この大会の記録は、ICA の機関誌 Archivum 1966 年第 16 号（発行年 1969）として出版されている。

アーカイブ記録の公開ルールについては、第一セッション「アーカイブ記録へのアクセスの自由化」において発表及び討論が展開された。当時カナダの国立公文書館長であり、初代国立図書館長でもあった William Kaye Lamb は、1961 年の米国国務省による外交記録の公開状況調査を報告している。それによると、調査した 74 カ国中、29 カ国は、特定の年月日以前の文書、あるいは作成から一定期間を経た文書の公開ルールを策定しているが、その年限の設け方は国によって年限は 1852 年から 1945 年、閉鎖期間は 10 年から 50 年と大きな幅があった。27 カ国については全く非公開あるいは公開ルールを持たず、17 カ国については文書の内容により個別に判断していた。公文書の一定年限後の公開が持つ課題として、外交防衛上の懸念、生存する個人の情報の保護等の問題がある、としている。イギリスで 1958 年に制定された公記録法が定める 50 年原則（作成から 50 年経った公文書を原則公開とする規定）の経過年数短縮の検討がなされていることも報告している。また、カナダにおいて、公文書の 35 年公開原則が検討されるとともに、公文書へのアクセスは民主主義における市民の権利である、との考え方が議論され、情報公開に関する議員立法が提出されたことを紹介している。一方、公文書の公開を妨げる他の要因として、「公文書を公文書館に移管し利用に供するには、まず省庁において文書の選別を行う必要

があるが、多くの省庁は文書の選別は能力の高い者でなければできず、そのような職員は常に他の職務で手一杯である、と主張する。言うまでもなく、選別が必要だということ自体が、記録管理がなされていない証拠であり、記録が適切に予めスケジュールリングされていればこのような問題は起こらないはずである。」と書いている。あたかも、昨今の日本の公文書管理法をめぐる議論から引用してきたような主張が、今から45年前のICA大会において、すでになされていたのである。このほか、Lambの報告では、マイクロフィルム技術の発展によって、世界の主な国立図書館や大学図書館がマイクロ化された世界中のマニュスクリプトのマイクロフィルムを購入し、研究者が実際の資料所蔵先まで出向かなくても研究が可能になってきている現実についても考察している。学術研究を目的としてアーカイブズへのアクセスを求める研究者に対しては、マイクロ化技術等を採用してアーカイブズコレクションの保全を維持しつつ、できる限りアーカイブズを公開していくべきである、と結論づけている。

このほかいくつかの報告・討議が行われ、これらの議論の結果は、「臨時大会決議、勧告、及び要望」として採択された。アクセスに関する決議は最初の6項目にまとめられている。

- (1) 臨時大会は、ICA憲章第2条「文書の内容をより広く知らせ、アクセスの自由の拡大を促すことによって、アーカイブズのより多くの利用及びそこに含まれる文書の効果的で公平な研究を促進すること」という規定が、ICAの主要な目的の1つであることを再確認する。
- (2) 大会は、研究者に対しては、その国籍を問わず、アーカイブズへのアクセスに関する公平で容易な便宜が供与されること、この原則の効果的な実現のためにあらゆる手段が講じられることを希望する。大会は、ICA執行委員会に対して、海外のアーカイブズ機関への推薦状の役割を果たす「国際閲覧者カード」の創設の可能性について検討することを求め、本件に関し、1968年に開催される次回の総会において報告するよう求

める。

- (3) 現代の歴史、経済、社会の各分野における必要性の見地から、大会は、アーカイブズ所管関係官庁に対し、可能であれば、公開制限期間を減らすこと、さらに、一部の特定分野の文書については、研究目的の利用に限り、予め定められた制限期間以前に公開することを通じ、アクセスルールの大幅な自由化に努めることを希望する。
- (4) 資料の整理及び検索目録の準備が、アーキビストの主要な機能であることにかんがみ、この業務がいっそう推進され、文書資源のわかりやすいガイドが出版されることを希望する。特に、アーカイブ機関において、量的に増え続ける現代のアーカイブ記録の公開に必要な業務を迅速に行うため、十分な数の資質を備えた人材が供給されることを求める。
- (5) 著作権の分野の現代の概念がアーカイブズにおける研究に影響を与えると考えられることから、大会は、次回の円卓会議の場において、この問題を議題とすることを望む。
- (6) 大会は、各国における文書資源の出版を促進するため、ICA執行委員会が小委員会を設置し、最も経済的で迅速なアーカイブ資源の出版の方法及び手段を検討することを望む。同委員会において、出版の方法の1つとして特にマイクロフィルムを用いることを検討されたい。

この決議では、特定の年数は明記されなかったが、特に研究目的のアーカイブ記録の利用について、公開までの利用制限期間を削減するよう求めている。また、国内外の研究者がよりアーカイブ記録にアクセスしやすくなるよう、専門人員を配置して目録の整備やマイクロフィルム化を推進することを要望している。世界のアーキビストのアーカイブ記録公開促進への努力がうかがわれる決議である。

3. イギリス公記録法の改正

先のLambの報告でも触れられているが、ちょうど同じ時期、イギリスでは公記録の公開期限を50年原則から30年原則へと改正しようとして

いた。一般に欧州で「30年原則」といえば、ICAの決議よりもイギリスに代表される政府による公文書の30年公開原則のほうが有名かもしれない。1958年公記録法(Public Records Act)第3条は、永久保存文書として選別された公記録⁶は、原則作成から30年経過するまでに公記録館(Public Records Office)に移管することを定めていたが、一方第5条では、公記録館にある公記録で、公記録館に移管される以前に一般市民に利用に供していたもの以外は、作成から50年経過するまでの間は一般の閲覧には供しない、と規定していた。イギリスでは近年、公開の30年原則の見直しを行ったが、2009年1月に出された「30年原則の見直し」(Review of the 30 Year Rule)と題する特別委員会の報告の中に、50年原則から30年原則への変更の経緯についての記述がある。⁷ 1958年公記録法制定時は、第二次世界大戦時代に外交・政治の中枢にいた人々がまだ存命しており、続いて起こった冷戦状況と東西対立は、多くの機密を生んでいた。重要な政治・外交等の記録は、関係する政治家や公務員が存命の間は公開すべきでない、という考え方が広く受け入れられており、公記録公開50年原則はその考え方に則ったものだった。この50年原則の改正に意欲的に取り組んだのが、1964年に首相に就任した労働党のHarold Wilsonである。

公記録館は組織統合により2003年に国立公文書館(The National Archives, 以下TNA)と改称したが、TNAではこの50年原則改正に関わる記録が数多く所蔵され公開されている。1964年から1970年までのWilson政権時代の首相府の記録を集めたPREM13の資料群には、30年原則に関するWilsonの書簡や演説の草稿が含まれている。このうちPREM13/1957のファイルに綴られた記録からは、Wilsonの30年原則確立への強い意欲が汲み取れる。Wilsonは当初、50年を30年に短縮したいと考えていたが、野党の保守党は40年、自由党は20-25年を主張し、公記録法に基づく公記録に関する諮問委員会は公開までの年限を40年に短縮することを勧告した。当時の官房長官であったBurke Trendは、40年原則を軸に各省や政党との

交渉を続けたが、Wilsonは妥協案に満足せず、野党党首にも予め通告した上で、1966年3月9日、議会質問(Parliamentary Question)に答える形で、公記録の公開期限を50年から30年に短縮する方針を公式に表明した。書面によるWilsonの回答を記録したWritten Answers 1966年3月9日の記事によると、Wilsonは次のように述べている。

「私自身について申し上げるならば、——我々の提案に従えば、私の政府における経歴の最初のころの文書はあと9年後に公開されることになるわけですが——もし私や、私の行った仕事が批判されることがあった場合は、生きているうちに自分でその批判に答えたいと思うのであります。(中略)ここに申し述べました方法により、我が国の公的な業務を規定する規約類の効力を弱めることなく、公記録に光と息吹を与えることを願うものであります。」

このWilsonの回答は、まさに政治家としての説明責任を果たす、という決意表明であり、公記録は説明責任を果たすための証拠として重要であることを、十分認識していることがうかがえる。秘密は棺の中まで持って行く、という50年原則時代の政治家や官僚の常識からの転換である。

その後各方面との折衝を経て、8月に公記録の原則公開年を30年とすることを決定し、1967年7月に公記録法が改正され、1968年1月から施行された。以後イギリスでは、2000年に成立した情報自由法の施行(2005年1月1日)まで、公記録は作成から30年経つまでに公記録館(のちにTNA)に移管され、30年経過後に初めて公開される、という移管と公開の2つの側面を持つ30年原則が採用されてきた。ただし、この間個別のイニシアチブや1993年の「開かれた政府のための白書」による政府の方針により、30年以上非公開とされてきた公記録の公開促進や、30年経過以前の早期公開が行われ、情報自由法制定の素地が作られた。現在の情報自由法の下では、公記録は作成から30年経つと「歴史的記録」と位置づけられ、情報自由法適用除外条項の多くが免ぜられ公開される。「30年原則の見直し」報告書では、情報自由法以前は、

30年は公記録を公開することができる「最初」の時点であったが、情報自由法施行後は、30年は多くの公記録がそれまでに公開されなければならない「最後」の時点となった、と表現している。2010年2月には、この30年という線引きを20年に短縮する政府の方針が示され⁸、20年原則の実現に向けたプロセスに入っているところである。

4. 1968年ICAマドリッド大会決議

再びICAの30年原則に話を戻そう。1966年ワシントンDCにおけるICA臨時大会から2年後の1968年9月3～7日、スペインのマドリッドで第6回ICA大会が開催された。大会の内容については、ICAの機関誌Archivumの1968年第18号（発行年1970年）に記録がある。6つのセッションが組まれたが、その第1セッションで1966年臨時大会を引き継いだ「アーカイブ記録へのアクセスの自由化」が取り上げられた。セッションでは、まずCharles Kecskeméti（フランス国立公文書館、後にICA事務総長）が、アクセスの自由化に関するワーキンググループ（WG）の報告を行い、WGが始まった経緯、制限を求める側と公開を求める側の意見の検討、主要9カ国（ドイツ、アメリカ、フランス、ハンガリー、イタリア、マレーシア、オランダ、イギリス、スイス）の公開原則の調査結果等を述べている。

報告では、公文書の公開については、一部の例外を除き一般的な公開年限を30年とすることが最も適切である、と結論付けた。例外として非公開にした場合も、最長80年までとし、特定のシリーズや分野については30年以前の公開を検討すべきである、とした。欧米の多くの国で採用されている中間書庫も、予め内容の精査等を行うことにより、早期の公開を実現するための有効な手段である、としている。内容的にはイギリスの30年原則と共通の部分が多いが、制限する最長の年限を80年としたことは注目される。WGでは、80年経てば、公開することにより個人や国家が傷つけられることはほとんど無い、もしさらに非公開とすべき国家機密等があるとすれば、それは事案ごとに設定

されるべきで、特定の年限を規則化することはできない、と述べている。臨時大会で提案された「国際閲覧者カード」については、手続きが煩雑であるため推奨しないとする一方、文書の公開制限については国内研究者と海外研究者を平等に扱い、差を付けるべきでない、とした。（報告の後半部分ではマイクロフィルムの普及促進について発表しているが、ここでは紹介を省く。）

この報告に対して、各国の代表がそれぞれ意見を述べている。ノルウェー国立公文書館長のDagfinn Mannsåkerは、概ね報告の内容を歓迎しつつ、北欧では公開年限自体を廃止し、原則公開とすることを検討中だが、理論的には大きな変更のように見えても例外規定が細かく設けられるので、結果としては研究者にとって大きな差異は無いと思う、と述べている。1966年臨時大会に関与したアメリカNARAのMorris Riegerは、提言が30年という年限を明記したことを、50年原則が主流の諸外国の記録公開を促進するものとして評価しつつ、30年という年限を設けると、例外として30年以前に公開できる規定を設けたとしても、実際に何を早期に公開するか指定するのは難しく、30年までは公開しない、という傾向になりがちである、と指摘している。NARAでは、(1)資料群（fonds）ごとではなく、法律や規則で定められた事項ごとに利用を制限する (2)個別の資料群の中で、公共の利害のため、あるいは個人の人権保護のために必要である分野やシリーズの利用を制限する、という方法を採用しており、職員の手間はかかるが、制限事項を最小限に止めることができるので、このような方法も合わせて考慮すべきである、と述べている。

WGの報告と、その後の議論に基づいて、1968年ICA大会はアーカイブ記録の公開について以下のような決議を採択した。

アーカイブ記録へのアクセスの自由化に関するセッション

I. 自由化検討ワーキンググループの報告に基づく決議

(a) 公開制限と公開時期の延期について

1. 大会は、各国のアーカイブ関係機関が、文書の公開をコントロールする規定について徹底した調査を行い、所管機関に対して、学術研究のニーズにかなったアーカイブ記録の公開制度とするため、全ての不当な制限の解除を提案するよう、勧告する。

この目的を達成するため、大会は、以下のような公開規則の緩和を勧告する。

- a) 公開制限期間を定めている各国においては、一般的な制限期間について、文書の作成から公開までの間が 30 年を超えないものとし、必要な場合は留保事項を設けること。
 - b) 特別の事例について更に長い期間制限する場合は、現実に必要な場合に限ることとし、その制限期間は 80 年を超えないものとする。
 - c) 最大限可能な限り、特定の分野、資料群、又はシリーズについて、通常の制限期間が過ぎる前に、自由な利用を可能にするよう検討すること。
 - d) 個別の事例について、利用制限の正規の規定の例外を認める場合の規定を設け、公開決定が他の機関で行われる場合は、決定権を持つ機関に事案が移る前に、国立公文書館長又は関係する保存機関の長は、例外による公開の請求についての助言を与えること。また、非公開措置に対する不服申立の手続きを検討すること。
2. 大会は、アーカイブ機関に預けられた私文書に関しても、公文書に適用されるのと同様の規則に従って一般に公開し、非公開期間の延長は機密に関する文書のみ適用すること、また、寄贈者が自分とその相続者の生存期間中は彼等のみにアクセス権を制限している場合、文書の所蔵先のアーカイブ機関はそのアクセス権を継承し、将来にわたって文書の利用が固定化されることを防ぐことを勧告する。
3. 大会は、世界中どこでも、国内と海外の研究者を平等に取り扱う原則が認識され、適用され

るよう、勧告する。大会は、海外研究者に対するいかなる差別をも糾弾し、特定の国家間だけに記録の相互公開を認める互惠関係は、個人研究者を差別し、いかなる場合でも公正かつ体系的な適用は不可能であることにかんがみ、そのような関係を廃止することを強く求める。

4. 大会は、以下の措置が研究者の利益になると思われる国々においては、これまでの身分証明のための全ての正式手続に替えて、国内の公的なアーカイブ機関の利用の際に使用可能な、国内閲覧カードの発行を行う機関について検討するよう、希望する。このような国内閲覧カード制度が一般に採用されるようになれば、将来はそのような制度を国際的な利用に適用することも可能になると思われる。

おわりに

今から 40 年以上前の 30 年原則確立の時期の議論を見てきたが、我々にとっては、議論の内容は本質的にはそれほど陳腐化しているとは思えない。ICA30 年原則の制定当時は、30 年という年限は、そこで初めて公開される時点である場合が多かったが、その後の情報公開の流れにより、30 年を経過するまで利用が制限される事項が徐々に減じていき、現在では、30 年という年は、利用制限が、公開することにより個人・団体や国家が重大な不利益をこうむる恐れのある最小限の情報に限られる時点となり、しかもその時点までの期間は、30 年よりさらに短くなる傾向にある。

Wilson が言ったように、ある事実や事件についての記録は、生きた証人がいる間に公開されることによって、その価値に息吹が与えられる。記録が公開されず利用されなければ、その記録が持っている知恵や警鐘も活かされることはない。公開により人権や国家の安全等が脅かされることはもちろん避けなければならないが、公開することにより市民や社会が享受できる利益についても考慮しつつ、利用制限の解除の時期について、今後も議論を重ねていくべきであろう。

-
- ¹ 小川千代子著『情報公開の源流－30年原則とICA』（岩田書院、1996年11月）に詳しく紹介されている。
- ² Ketelaar, Eric. “Archivists in communion.” *Archievenblad*. 104/9, Nov. 2000. p. 10-11.
- ³ 米国国立公文書館は、1934年に独立機関として設立されたが、1949年に共通役務庁（General Services Agency）の下に置かれ、National Archives and Records Servicesと改称した。1984年、再び独立機関となり名称もNational Archives and Records Administration、通称NARAとなった。
- ⁴ Rieger, Morris. “Archives for Scholarship: The Washington Extraordinary Congress of the International Council on Archives.” *The American Archivist*. Vol. 30, No. 1, Jan. 1967. p. 81.
- ⁵ Bradsher, Greg. “Shaping the National Archives: Longest-Serving Archivist Wayne Grover Steered Agency during Critical Years.” *Prologue*. Vol.41, No. 4, Winter, 2009.
- ⁶ 本稿では、1958年公記録法第10条が定めるPublic Recordsを「公記録」と訳した。
- ⁷ <http://www2.nationalarchives.gov.uk/30yrr/30-year-rule-report.pdf>.（参照2011-5-18）イギリスでは2007年10月に当時のブラウン首相により公文書公開の30年原則の見直しが指示され、特別委員会による検討が行われて2009年1月に報告書が出された。その後2010年2月に、法務省から「30年原則見直しに対する政府の対応」が発表され、公開年限を30年から20年にする方針が示された。
- ⁸ Government Response to the 30-year Rule Review. Cm7822. The Stationary Office, 26-February 2010. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm78/7822/7822.pdf>（参照 2011-5-18）