

アーカイブズのアクセスに関する欧州の方針

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

はじめに

先日行われた当館主催の研修で、諸外国の公文書管理の講義を担当したところ、多くの受講者から諸外国の公文書館の所蔵資料の公開原則について質問を受けた。「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）施行後、国立公文書館等には、特定歴史公文書等の利用請求があった場合、利用制限事由を除き利用させる義務が生じた。法の施行によって、国立公文書館等における所蔵資料の利用の位置づけ、公開・非公開のルールが変わったことから、この問題についての関心が高まっているように見受けられる。前号では、「ICA30年原則制定の背景」として、1968年の国際公文書館会議（International Council on Archives, 以下「ICA」という。）マドリッド大会で30年原則が採択されるまでの経緯や、イギリスにおける50年原則から30年原則への改正について取り上げた。諸外国では、アメリカで情報へのアクセスが市民の権利として法制化されるのとほぼ同時期に、政府の透明性を維持し説明責任を全うするため、公文書の公開の促進及び公開制限の緩和が議論され、イギリスをはじめとする複数の国で、公文書の作成から30年が妥当な公開年限として法制化されたこと、1968年のICA大会の公文書のアクセスに関する決議でも30年という年限が明記され、30年原則が確立されたこと、最近では、電子政府化の進展とともに30年という公開年限はさらに短縮されつつあることを紹介した。

本号では、海外の公文書の公開に関する重要な基準として、国際機関の1つである欧州評議会（Council of Europe）が2000年に定めたアーカイ

ブズのアクセスに関する方針を取り上げ、その内容について概説したい。

1. 欧州評議会「アーカイブズのアクセスに関する欧州の方針」について

欧州評議会は「人権、民主主義、法の支配の分野で、国際社会の基準策定を主導する汎欧州の国際機関」¹として1949年に成立した国際機関で、フランスのストラスブールに本部を置く。加盟国は2011年8月現在、EU全加盟国、旧ユーゴ諸国、ロシア、ウクライナ、トルコを含む47か国で、日本はアメリカ、カナダ、メキシコ、バチカンと共に「オブザーバー国」となっている。

欧州評議会では、これまでに情報アクセスの分野で以下のような基準を策定している。²

- 1) No R(2000)13 2000年7月13日 アーカイブズのアクセスに関する欧州の方針（Recommendation on a European policy on access to archives）
- 2) No R(2002)2 2002年2月21日 公文書のアクセスに関する勧告（Recommendation on access to official documents）
- 3) No R(2003)15 2003年9月9日 法的部門の電子文書のアーカイビングに関する勧告（Recommendation on archiving of electronic documents in the legal sector）
- 4) CETS No. : 205 2009年6月18日 公文書のアクセスに関する条約（Convention on access to official documents）

以下、最も公文書館に関係が深い1)の「アーカイブズのアクセスに関する欧州の方針」（以下「No R(2000)13」という。）について、紹介していきたい。

なお、2) は公文書の情報公開に関する勧告、3) は法律で保存が義務づけられている文書が電子媒体である場合の保存管理に関する勧告である。また、最後の公文書のアクセスに関する条約は、2009年にノルウェーのトロムソで採択された情報公開に関する条約で、2) の勧告から発展したものである。10カ国以上の批准で発効することになっており、2011年9月現在11カ国で署名され、内3カ国で批准されている。³

No R(2000)13については、2005年に欧州評議会出版から「アーカイブズへのアクセス：アーカイブズへのアクセスに関する欧州の方針 No R(2000)13の実施のためのガイドラインに関するハンドブック」(以下「ハンドブック」という。)が出されている。⁴ 編者は長くICA事務総長を務めた Charles Kecskeméti と、ハンガリーのデータ保護及び情報公開の専門家である Iván Székely である。ハンドブックの構成は、No R(2000)13の内容解説と、勧告実施のためのガイドライン、No R(2000)13に沿った法令規則が無い国においてこの方針を実施していくためのガイドライン、2000～2004年に行われた欧州におけるアーカイブズへのアクセスに関する調査結果等からなる。以下のNo R(2000)13に関する記述は、ハンドブックの解説に基づくものである。

1990年代にベルリンの壁の崩壊、冷戦の終結を経験した欧州では、東欧・中欧の民主化の過程で、共産主義政権下で迫害された人々への補償問題や、新しい民主主義国家の建設において、アーカイブズが重要な要素である、との認識が広まった。共産主義時代は党が様々な記録を独占し非公開としてきたことから、欧州評議会では旧共産圏の公文書館制度の民主化・近代化、特にアーカイブズへのアクセスに関するルールの確立に取り組み、1994年から1998年にかけて、旧共産圏諸国を含む欧州各国のアーキビストや歴史研究者、法律専門家たちが調査や議論を重ねた。アーカイブズへのアクセスに関する欧州の方針案は1997年はじめに草案が欧州評議会に提出され、協議の末2000年7月13日の第717回閣僚代理会合において、閣僚委員会

が勧告として採択した。勧告には法的拘束力は無いが、欧州評議会の最高意思決定機関である閣僚委員会採択の方針として、加盟各国に影響力を持つ。アーカイブズへのアクセスに特化した、国際機関による初めての公式な国際標準と位置づけられている。

2. No R(2000)13が定める原則

勧告の内容は、本稿末尾に参考資料として掲げる仮訳のとおりで、付録において具体的に用語定義と11の原則を定めている。ハンドブックでは、原則の内容を分析し、(1)倫理的原則 (2)手続的原則 (3)技術的原則の3つに分けて内容を説明している。以下、この分類に従って紹介する。

(1)倫理的原則

- 1) 公文書へのアクセスは1つの権利である。
- 2) アーカイブズへのアクセス権は全ての利用者に与えられるべきである。
- 3) アクセス制限は、公共の利益を守るために必要である。
- 4) アクセス制限は、私人を保護するために必要である。
- 5) すべてのアクセス制限は有期限とするべきである。
- 6) 公開を制限された文書へのアクセスについては、全ての利用者に対して同じ条件が適用されるべきである。

公文書管理法第16条では、「国立公文書館等の長は、当該国立公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について…(中略)…利用の請求があった場合には、次に掲げる場合を除き、これを利用させなければならない。」としており、国立公文書館等の所蔵する特定歴史公文書等の利用について、具体的権利として規定し、行政不服審査制度や行政訴訟の対象であることを明確にしている。本勧告においても、付録第5条において、「公的アーカイブズ (public archives) へのアクセスは1つの権利である。民主主義の価値を尊重する政治システムにおいては、この権利は国籍、身分、

肩書きを問わず、全ての利用者に与えられるべきである。」と明記している。(なお、public archivesは「公文書」と同義であると考えられるが、本勧告の用語定義に小文字で始まる archives に関する定義があることから、小文字の archives については全て「アーカイブズ」と訳し、public archives は「公的アーカイブズ」と訳出した。)

勧告本文には、公開原則については、アクセスを制限する場合は無期限ではなく、制限期間を示して制限しなければならない、としているのみで特定の年限は明記されていないが、ハンドブックに収録されている勧告のコメンタールの第7条には以下のような記述がある。

一部の国々では、公的アーカイブズは特段の制限なく公開する、と定め、アクセスの権利を制限するのは、国の安全、外交政策、公共の秩序、個人のプライバシーの観点から秘密を維持する必要がある場合のみとしている。この場合、一般に適用される非公開期間は設けられていない。

このような事例があてはまらない場合には、歴史的知識への権利と、国家の利益や個人のプライバシーの保護とのバランスを保つため、以下のように、適切なアクセス制限の期限の範囲を設けることも可能である。

- a. 一般の非公開期間は、通常20年から30年を越えないものとし、公開することにより国家や個人の利益を害さない文書又は文書群について、自動的に適用する。
- b. 外交、防衛、公共の秩序の維持に関する文書又は文書群については、より長い非公開期間を設けるが、通常50年を越えないものとする。
- c. 私人に関する秘密にすべき法的措置、納税、医療、その他の詳細事項を含む文書又は文書群については、個別に非公開期間を設ける。(例えば、ファイル完結から10～70年、当該個人の生誕から100～120年等)

ここでは、加盟各国の法令の多様性に配慮し、公文書館等に移管された文書は原則公開として特定の公開年限を定めないこととする場合と、特定の

非公開期間を設ける場合を併記している。特定の非公開期間を設定する場合には「20年から30年を越えない」こととしている。また、公文書管理法にも利用制限事項として挙げられている国の安全、公共の秩序に関する文書については、最長50年を非公開期間としている。個人情報に関しては、情報の内容ごとに年限を定めることとし、年限の設け方として、「ファイル完結後10～70年」「当該個人の生誕から100～120年」という例が挙げられている。

我が国の現状に照らしてみれば、ここに掲げられた倫理的原則の1)から4)については、公文書管理法の規定によって原則を満たしていると言えよう。5)については、同法第16条第2項に、利用を制限すべき情報かどうかの判断においては「時の経過」を勘案する、という規定があるものの、利用制限が有期限かどうかは、条文には明記されていない。6)については、第24条の「移管元行政機関等による利用の特例」が原則に反するか否か、検討が必要だと思われる。

(2) 手続的原則

- 1) アーカイブズへのアクセスに影響を及ぼす法令や規則は、互いに整合性を持つべきである。
- 2) 公的アーカイブズへのアクセスは国内全域で同じ規則に拠るべきである。
- 3) 全てのアクセス制限は法律に基づいて行われるべきである。
- 4) 利用者には、アクセス制限のある文書に対し、アクセスの特別許可を求める権利、請求が拒否された場合に不服申立てを行う権利が与えられる。
- 5) アクセスやアクセスの特別許可の拒否は書面で行われなければならない

アーカイブズのアクセスに関する法令の例としては、過去の情報機関の記録に関する法律、情報公開法、機密法、データ保護法、著作権法等が挙げられている。アクセスの特別許可については、通常は公開が制限されているアーカイブズでも、

本人情報へのアクセス請求や、研究者が学術研究目的で制限情報の利用請求を行う場合については、特別許可を求める権利及び不服申立てを行う権利を与えるべきである、と解説している。

(3)技術的原則

- 1) 公文書やその検索補助資料の閲覧は無料で行われるべきである。
- 2) 全ての検索補助資料は利用者が利用可能な状態にするべきである。
- 3) アーカイブズ関係機関は、全面公開の文書については、利用者の研究テーマに沿わないと思われるものであってもアクセスを拒否してはならない。
- 4) 利用者は、一部のみ公開である場合にはその旨通知されなければならない。
- 5) 私的アーカイブズへのアクセスについても、公的アーカイブズのアクセスに準じて規定を設けるよう努めるべきである。

検索補助資料とは、台帳や索引、参考書のほか、通常欧米の公文書館等で作られている記述式の目録等を指している。これらについて、無料で誰でも利用可能な状態にすべきである、としている。目録等により資料の存在が明らかにならない限り、利用者が利用請求を行うこともできないことから、アーカイブズのアクセスには目録等の整備が不可欠なものとして勧告付録第8条に規定が設けられた。3番目の項目については、一党独裁政治が行われていた中欧・東欧諸国において、アーカイブズ機関で事前に利用者から申請のあった文書の内容を調査し、研究目的に合わない内容であれば閲覧させないように命じられていた過去に言及している。私文書についても、公文書のルールに準拠した形で公開規則を設けることが推奨されている。

これらの原則を日本の現状に当てはめてみた場合、全て適合しているかどうか、厳密な判断は法律の専門家の手に委ねるが、公文書管理法の施行によって初めて原則を満たすことになった項目が多い。アーカイブズのアクセスの観点からみても、

公文書管理法施行の意義は大きいと言えよう。

3. 勧告の順守に関する 2000～2004 年の調査

欧州評議会では、勧告採択後、2000～2004年にかけて複数回調査を行い、加盟各国の勧告の実施状況を調べ、その結果をハンドブックに掲載している。国立公文書館や専門団体、NGO等を対象とした調査であるが、ここでは国立公文書館についての主な調査結果を紹介したい。

回答国:47 機関中 41 カ国 42 の国立公文書館が回答。

アルバニア、アンドラ、アルメニア、オーストリア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、クロアチア、キプロス、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、イタリア、ラトビア、リヒテンシュタイン、リトアニア、ルクセンブルグ、マルタ、モルドバ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、ロシア、サンマリノ、セルビア・モンテネグロ、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、イギリス (abc 順)

(1)勧告と国内法との整合性

- 国内法が全てに適合：22 ほとんど適合：12
一部適合：4 全く適合していない：0

(2)関係法令

- アーカイブズ法：38 著作権法：38
データ保護法：4 情報公開法：25
機密法：27

(3)アーカイブズ法等のアクセス規定から除外されている機関がある国

- 20カ国 (アンドラ、アゼルバイジャン、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、デンマーク、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、イタリア、ラトビア、リトアニア、マルタ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ルーマニア、スロバキア、スイス、イギリス)
- 議会、旧情報機関、警察等の公文書館が例外機関となっていることが多い。

(4)アーカイブズ法の国内における有効性

- アクセスに関する規定が国内の国家レベル、地域レベル、地方公共団体レベル等で共通である国（すなわち国内で共通の規定を用いている国）：29 カ国

(5)非公開期間

- 国立公文書館に永久保存のため移管された文書について、原則として非公開とする期間が無い国：14 カ国（アルメニア、ベラルーシ、エストニア、フィンランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、モルドバ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、ロシア、スロバキア、スウェーデン）
- 原則として非公開とする期間を設定している国：30 年：20 カ国（オーストリア、アゼルバイジャン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、キプロス、チェコ、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク、マルタ、ポーランド、ルーマニア、サンマリノ、スロバニア、スイス、トルコ、イギリス）
10 年（アルバニア）
20 年（デンマーク）
40 年（セルビア・モンテネグロ）
100 年（ベルギー）
- 非公開期間を設定している国において、公開年限に達した文書を毎年システムにのっとして公開している国：12 カ国

(6)公開制限事項

- 一般アクセス規則の例外として定めている事項について
国の安全：36 カ国
防衛情報：33 カ国
個人情報：33 カ国
民間の経済的な利益に関する情報：23 カ国
公務上の秘密：16 カ国
事務・事業に関する情報：14 カ国

(7)検索補助資料

- 公開制限を行っている所蔵資料を記述した検索補助資料を作成していない国：16 カ国
一部について例外的に作成している国：6 カ国
- 公開制限を行っている所蔵資料を記述した検索補助資料を定期的に作成している国：15 カ国
その検索補助資料を制限なく利用可能な状態にしている国：14 カ国

(8)不服申立て等

- 公開・非公開の決定に関して、不服申立てができる国：33 カ国
- 公開・非公開の決定に関して、訴訟を起こすことができる国：35 カ国

おわりに

No R(2000)13 についてハンドブックの記述をもとに紹介してきたが、この内容を見ると、欧州の公文書館等では、特定の期間が経過するまで、アーカイブズを非公開としてきた国々があることがわかる。前号で紹介したイギリスも、情報自由法が国立公文書館の所蔵資料に適用されることになった2005年までは、原則作成から30年を経過した公文書を公開してきたが、今では情報自由法の下でより新しい公文書についても公開を進めている。フランスでは、2008年に文化遺産法典を改正し、30年としていた公開年限を廃止して、公文書は原則ただちに公開とし、個別に設けていた例外的な利用制限の期間も短縮して、例えば外交・国の安全情報は50年、個人の医療記録は出生の日から100年又は死後25年としている。

公文書管理法の成立によって、日本でもこの勧告が定めるほとんどの原則を満たしている状態になったが、利用制限情報の公開の時期については、利用者の側からもいろいろな意見が出ている。No R(2000)13 が今後の議論の参考になれば幸いである。

<参考資料(著者仮訳)>⁵

欧州評議会

閣僚委員会

アーカイブズのアクセスに関する欧州の方針についての閣僚委員会から加盟各国への勧告

No R(2000)13

2000年7月13日の第717回閣僚代理会合において、閣僚委員会が採択

閣僚委員会は、欧州評議会規程第15条bの規定に基づき、

欧州評議会の目的は加盟国間の緊密な連携を確立することであり、この目的が文化的分野における共通の行動により追求し得るものであることを考慮し、

人権と基本的自由の保護に関する条約、特にその第8条及び10条、及び個人データの自動処理に係る個人の保護のための条約(ETS No. 108)にかんがみ、

公共機関が保有する情報へのアクセスに関する閣僚委員会から加盟各国への勧告 No R(81)19、及び公共団体が保有する個人データの第三者への提供に関する勧告 No R(91)10にかんがみ、

文化においてアーカイブズが貴重でかけがえの無い要素であることを考慮し、

アーカイブズが人類の記憶を残すことを保証するものであることを考慮し、

市民の歴史に対する関心の高まり、及び新たな民主主義における制度改革が進行中であること、そして文書の作成においてかつて例を見ない規模の変化が起こっていることを勘案し、

国家において、その国民が自らの歴史の要素を客

観的な方法で知り得ない限り、その国家は完全に民主化されたとは言えないことを考慮し、

憲法及び法的な枠組み、透明性と機密性の相反する要求、及びプライバシーの保護と歴史情報へのアクセスに対する世論は、各国ごとに認識が異なることから、国内及び国際的なレベルにおいてアーカイブズのアクセスに関する問題が複雑であることを勘案し、

歴史学者の学問への願いと、歴史プロセス一般、中でも20世紀の歴史のプロセスの複雑さをよりよく理解したいという市民社会の願いを認識し、

近年の欧州の歴史へのよりよい理解が、対立の回避に貢献し得ることを意識し、

アーカイブズの公開に伴う諸問題の複雑さにかんがみ、民主主義的価値と一致する共通の原則に基づく、アーカイブズへのアクセスに関する欧州の方針の採択が求められたことを考慮し、

加盟国政府が以下のために必要な対策と手段をとるよう勧告する。

- i. 本勧告に示された諸原則に基づき、アーカイブズへのアクセスに関する法制を採択すること、あるいは現行の法制をこれらの原則に沿ったものとする。
- ii. 本勧告を全ての関係する団体及び個人にできる限り広く普及させること。

勧告 No R(2000)13 への付録

I. 定義

1. 本勧告の目的のため：

a. 「アーカイブズ」とは、以下の意味で用いる：

- i. 小文字の「a」で書かれている場合：日付、形式や媒体を問わず、個人又は団体が業務の過程で作成又は受領し、永久保存のため公文書館等に移管した文書全体を指す。特に指定のない

限り、本勧告は「公的アーカイブズ」、すなわち公的機関で作成されたもののみを対象とする。

ii. 大文字の「A」で書かれている場合：アーカイブズの保存のための公的機関。⁶

b. 「アクセス」とは、以下の意味で用いる：

i. 公文書館等がその保存している所蔵資料について、利用者が利用できるようにする機能。

ii. この機能の遂行。

c. 「アーカイブズへのアクセス」とは、国内法に準拠してアーカイブズ文書の閲覧ができるかどうかを意味する。ここでいうアクセスの概念には、特定の契約の下で派生製品を作るための文書の利用は含まない。

d. 「利用者」とは、アーカイブズを閲覧する個人をいう。ただし、公文書館等に勤務する職員は除く。

e. 「保護される個人データ」とは、識別又は識別可能な個人情報（データサブジェクト）のうち、法や規則、裁判所が、当該個人の利害を損なう恐れがあるため一般の利用に供することができないと判断するものをいう

II. 法令・規則の規定

2. 欧州各国において、アーカイブズのアクセスを統制する一般方針を規定する責任は立法府にあり、従ってその方針は議会が定める法律によって規定されなければならない。実際の規定は、各国の法体系によって、法律か規則かに分けられる。

3. 公的アーカイブズのアクセスに関する法律及び規則は、関連分野、特に公共団体の保有する情報へのアクセス及びデータの保護に関する法令との調整・整合を図るべきである。

4. 法令に定める公的アーカイブズへのアクセスのための基準は、アーカイブズを保存する責務を負う公文書館等の別を問わず、国土全体に適用されるべきである。

III. 公的アーカイブズのアクセスのための規定

5. 公的アーカイブズへのアクセスは1つの権利である。民主主義の価値を尊重する政治システムにおいては、この権利は国籍、身分、肩書きを問わず、全ての利用者に与えられるべきである。

6. アーカイブズへのアクセスは公文書館サービスの機能の一部であり、アクセスに対する料金は課せられるべきでない。

7. 法令は以下を規定すべきである：

a. 公的アーカイブズの特定の制限を課さない公開、又は

b. 原則的に非公開とする期間

7.1 この民主主義社会において必要とされる一般規則の例外として、以下の事案がある場合は、その保護を保証するための規定を設けることができる。

a. 保護するに値する重要な公共の利益(国の安全、外交政策、公共の秩序等)

b. 私生活に関する情報の公開に反対する私人

7.2 原則的に非公開とする期間の例外については、期間の削減か延長かに関わらず、法的根拠を設けるべきである。公開か非公開かの決定の責任は、国内法においてその責任が特定の公文書館等に与えられていない限り、文書作成機関かその監督機関に課せられる。通常の間を越えて非公開とする場合は、当該記録を公開するまでの期間を予め規定すべきである。

8. 検索補助資料はアーカイブズ全体について作成されるべきであり、目録記述から除外された

ものがある場合には、その旨注釈を付すべきである。検索補助資料に非公開文書の存在が公表されている場合、法の定めるところにより保護される情報を含まない限り、利用者がアクセスの特別許可の申請ができるよう、その目録を容易に利用可能な状態にしなければならない。

9. 所管機関から、利用可能となっていない文書へのアクセスの特別許可を得るための申請を可能にする規則を設けるべきである。アクセスの特別許可は、これを求める全ての利用者に対して同じ条件の下で与えられるべきである。

10. もし利用申請された文書が7.1に定める理由により利用可能となっていない場合、部分的なアクセスあるいは一部を消した形でのアクセス

の特別許可を与えてもよい。利用者には、一部のアクセスのみ許可されたことを通知すべきである。

11. アクセスの拒否、又はアクセスへの特別許可は、書面で通知されなければならない。利用申請者は否定的な結論に対し不服を申し立て、最後の手段として訴訟を起こす機会を与えられなければならない。

IV. 私的アーカイブズへのアクセス

12. 可能な限り、必要な変更を加えて、私的アーカイブズへのアクセスについても公的アーカイブズの規定を準用して、同様の規定が設けられるようにすべきである。

¹ 外務省ホームページの説明による。アクセス日：2011年9月4日 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ce/index.html>

² 欧州評議会 ドキュメント・アーカイブズ部門ホームページより。アクセス日：2011年9月13日 http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Texts/Standards_en.asp

³ 欧州評議会 公文書へのアクセスに関する条約 CETS No. : 205 のホームページより。アクセス日：2011年9月13日 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>

⁴ Kecskeméti, Charles, Iván Székely. *Access to Archives: A Handbook of Guidelines for implementation of Recommendation No R (2000) 13 on a European Policy on Access to Archives*. Council of Europe Publishing, 2005.

⁵ ハンドブック p.51-54 収録のテキストをもとに訳出した。ハンドブックには併せて、Explanatory Memorandum, Commentary on the Provisions of the Recommendation が収録されている。

⁶ 和訳では「公文書館等」とした。