

デジタル時代における档案の保存及び 利用に関する法的枠組み

中国国家档案局情報センター所長

ソン・ヤン

中国の法制度には、憲法、法律、行政法規、及び地方の法規がある。中国立法法の観点から言えば、国务院の各部門が公布する法規も地方政府が定める法規も、中国の法制度に含めることができる。人類の文明が情報化時代に突入し、コンピュータ及びネットワークテクノロジーは急速な発展を続けている。档案（アーカイブズ）を時空を越えて長い期間どのように保存し、どのように利用できるようにするかは、デジタル時代の全く新しい課題になっている。新しい状況下での課題に対応するため、中国立法府は、時代の要請に応じて、档案の保存及び利用に関する標準と保証を立法の形で提供してきた。これらの標準と保証は、档案に関するいくつかの特別法と関連法規のそこここに規定されており、全体として、デジタル時代の档案の保存及び利用に関する法的枠組みを形成している。

電子記録（電子文件）と電子档案が大量に作成されるのに伴い、档案管理の現代化と情報化の度合いは進む一方であり、旧来の档案管理方法は、まさに巨大な変革の只中にある。電子記録のファイリング、管理及び利用は、伝統的媒体に記録された档案のファイリングなどとは異なる性質をもつため、真正性、完全性及び安全性について、特別な要件が必要になる。このような特別な要件を満たすため、中国では、電子档案の合法性、档案保存の責任体制、档案の適正利用、及び個人のプライバシー保護の面から、必要な法的環境を構築する取組が行われている。

1. 電子档案の合法性

電子档案の保存及び利用に関して第一に求められるのは、電子档案の真正性及び合法性の立証である。1987年に制定され、1996年に修正された「中華人民共和国档案法」（以下「档案法」という）第2条には、次のように定められている。「本法において、『档案』とは、さまざまな言語による記述、画像、図表、視聴覚データなどを含むさまざまな形態の歴史的記録のうち、国家機関、社会組織及び個人によって政治的、軍事的、経済的、科学的、技術的、文化的、宗教的、その他の活動の中で直接作成され、国家と社会にとって保存価値を有するものをいう」と。この条文は、档案とは何かを明確に定義している。条文中に「電子」の二文字は登場しないが、電子的方式を含むさまざまな形態の歴史的記録が档案になり得ることを条文は示している。それゆえ、電子档案は、中国の法律において認められている。電子档案は、档案の形態の1つに過ぎないのである。従って、「档案法」の規定は、電子档案管理のさまざまな側面——档案管理機関、档案の分類、ファイリング、移管、保存、及び利用など——にも適用される。また法規のみならず、国家標準である「CAD電子記録のCDへの保存及びファイリング並びに档案管理に関する標準（Standards for the Storage and Filing of CAD Electronic Records on CDs and Archives Administration）」でも、電子档案の合法性を認めている。

電子档案の元は電子記録である。従って、電子記録の合法性の証明は、電子档案の合法性を証明

するための前提条件である。1999年に公布された「中華人民共和国契約法」第11条には「契約締結の『書面形式』とは、書面による契約書、書簡、電子データ文書（電報、テレックス、ファックス、電子データの交換及びEメールを含む）等、記載内容を可視的に表示できる形態をいう」と定められており、すでに、電子記録の出現が合法的なものであると見なされている。

2004年に成立した「中華人民共和国電子署名法」は、電子署名の標準を定め、かつ電子署名の法的効力を確立し、電子記録の法的効力を認める基本的な法的根拠と保証になっている。同法は、「記載内容を可視的に表示でき、参照と利用のために随時取り出せる電子データ文書は、法規の要件に適合した書式形態と見なされる」と定め、さらに「いかなる電子データ文書も、電子的、光学的、磁氣的、又は類似の手段で作成、送付、受領又は保管されたものであるとの理由のみで、証拠としての利用を否定することはできない」と定めている。下記の要件を満たす形態であれば、いかなる電子データ文書も、法規に定める原本の要件を満たすと見なされる。

- (I) 記載内容を実質的に示すことができ、参照と利用のために随時取り出すことができ、かつ、
- (II) 最終的な作成時から内容が完全さを維持し、かつ改変が行われていないことを常に保証でき、さらに電子データ文書への承認の追加並びにデータの交換、保存及び表示の過程における形式の変更によって、電子データ文書の完全性が影響を受けないこと。

下記の要件を満たす方法で保存されたものであれば、いかなる電子データ文書も法規に定める記録保存の要件を満たすものと見なされる。

- (I) 記載内容を実質的に示すことができ、参照と利用のために随時取り出すことができ、
- (II) それを作成、送付若しくは受領された時と

同一の形式であるか、又はそれが作成、送付若しくは受領された時と異なる形式であるものの、作成、送付又は受領当初のままの内容を正確に示すことができ、かつ、

- (III) 電子データ文書の送付者及び受領者並びに送付及び受領の時間を明確に表示できること。

2. 電子档案保存に関する責任要件

電子記録の管理と利用に関しては、中国ではまだ法規の形での特別な行政措置は定められていない。現在は、2003年に発令された「電子公記録のファイリング及び管理に関する暫定弁法」という、電子公記録のファイリングと管理に関する國務院の部門規則があるだけである。

『電子公記録のファイリング及び管理に関する暫定弁法』によると、档案担当部門は電子記録管理に関して、下記のような責任を負う。

- (I) 電子公記録のファイリングと管理の監督及び指導を行う。
- (II) ファイリングされた電子公記録を標準的手続きに従って受領する。
- (III) 受領した電子公記録の真正性、完全性、安全性及びアクセシビリティについて責任を負う。
- (IV) ファイリングされた電子公記録のいずれかを記録媒体を用いて移管する際、当該記録媒体及びその技術環境を検査し、当該媒体がクリーンであり、いかなる損傷もウイルス汚染もないことを保証する。
- (V) ファイリングされた電子公記録を利用可能な状態にする際には、機密保持に関する国家の規定を厳密に順守する。利用提供にネットワークングの手段を採用する場合は、電子公記録が保存されている機器に対し、信頼できる本人確認手続き、アクセス制御及びファイアウォールのインストールといった安全・機密保持対策を講じる。

- (VI) ファイリングされた電子公記録のうち、保存期間を越えたものを特定し、廃棄する。論理的消去又は物理的削除により廃棄すると決定された、ファイリング済みの電子公記録を廃棄する。廃棄された記録の目録を作成し、その目録を将来の参照のためにファイリングする。

上記の規定は電子政府のみを対象にしたものである。電子商取引については、2008年7月10日、中華人民共和国財政部、中国証券監督管理委員会、審計署、中国銀行業監督管理委員会、中国保険監督管理委員会が合同で『企業内部統制基本規範』を発表した。同規範では、あらゆる大企業は、データを保存する方法及び受動的証拠に対処するための一連の戦略を策定しなければならないと定めている。さらに、企業は情報・通信システムを整備し、内部統制に関する関連情報の収集、処理及び通信上の手続きを定め、情報の適時の伝達と有効な内部統制を確保すること、情報技術（IT）を利用して情報の統合と共有を促し、情報伝達に情報技術をフル活用すること、情報システムの開発及び保守、アクセス及び変更、データの入力と出力、記録の保存と保管、並びにネットワークの安全などの面における情報システムの統制を強化し、情報システムの安全かつ安定した運用を確実に行うことを定めている。

3. 档案の適正な利用

「档案法」は、档案を利用提供する機関としての档案館の義務を次のように定めている。「档案館は、公開されている档案の目録を定期的に公表し、档案を利用する際の利便性を高めるよう条件を整え、手続きを簡便化するものとする」。档案の公開期限について同法は、「国の档案館が収蔵する档案は原則として作成日から30年経過後に、公開するものとする」と定めているが、「経済、科学、工学、文化等の分野の档案の公開時期は30年未満でもよい」としている。「档案法実施弁法」は、さらに「経済、科学、工学、文化等の分野の

档案は随時利用可能にしてよい」と定めている。

市民及び法人その他の組織が法律に従って政府情報を入手できるようにし、政府の活動の透明性を高め、大衆の生産、生活、経済・社会活動に政府情報を十分に役立たせるため、2008年に「中華人民共和国政府情報開示条例」が施行された。これにより公務執行機能を付託された行政機関、公営企業及び機関は、公務遂行過程で作成された政府情報を遅滞なく公開することが定められた。同条例は、また「人民政府はあらゆるレベルで、国の档案館及び公立図書館内に政府情報を閲覧する場所を設け、そこに、市民又は法人その他の組織が政府情報に便利にアクセスできるような施設及び設備を設置するものとする」、そして「行政機関は国の档案館及び公立図書館に対して、同機関が任意に開示した政府情報を遅滞なく提供するものとする」と定め、政府情報開示における国の档案館の法的地位を明記している。

4. 情報のセキュリティと個人情報の保護

貴重な歴史的・文化的な遺産としての档案は、重要な知識情報源である。档案を保存する目的は、利用を可能にすることである。档案の価値は、利用可能になって初めて実現されると言える。しかしながら、档案の中には、一定期間公開できない情報も否応なくある。档案を利用のために公開するにあたっては、適切な保存と法律に基づく利用の提供との関係及び機密保持とアクセシビリティの関係を正しく理解し、これに対応することによって、できるだけ利用したいという大衆の要求に応えると同時に、国家の情報セキュリティへのダメージと個人のプライバシーの侵害の可能性を回避しなければならない。

「档案法」第21条は次のように定める。「档案館に档案を移管又は寄贈若しくは寄託した団体又は個人は、当該档案の利用優先権を有し、公開が不適切であると思われる部分の利用を制限するよう、意見を提出することができる。一方、档案館は、当該団体又は個人の法的権利及び利益を保護

するものとする」。また、同法第22条には、「共同又は個人で所有する档案については、所有者が公開する権利を有する。ただし、当該档案が国家の関連規則に則っており、国家の安全と利益を危険にさらしたり、又は他者の法律上の権利及び利益を妨げたりしないことを条件とする」と定められている。「档案法実施弁法」第24条には、「共同若しくは個人で所有する档案、又は国家の所有でないその他の档案で、国家及び社会にとって保存価値があるものを公開するにあたっては、所有者は機密保持に関する国家の関連規則を順守し、国家、社会又は他の市民の利益を損なってはならない」と定められている。さらに同実施弁法第26条は、「档案の利用及び公開は、知的財産権の保護に関する国家の法規に反してはならない」と定める。これらの規定に反する行為については、「档案法」及び同法実施弁法に、責任追及の具体的条件が定められている。また「中華人民共和国政府情報開示条例」に、公開してはならない政府情報の開示に対する罰則が定められている。

近年、市民の個人情報に違法にアクセス又は提供されるケースが増えている。多くの事業者が自社の製品やサービスの宣伝にこうした情報を利用しており、それによって市民の平穏な生活が乱されている。このような違法行為を行う者の中には、こうした情報を利用して詐欺、強盗、窃盗といった違法な犯罪行為を行う者すらおり、その社会的有害性を過小評価することはできない。こうしたことに鑑み、2009年2月に全国人民代表大会常務委員会で採択された「中華人民共和国刑法修正案(Ⅷ)」は、個人情報の違法提供罪及び個人情報の違法閲覧罪の2つの罪の規定を置くことにより、市民の個人情報を刑法の保護下に置いた。刑法修正案は、「刑法第253条の後に1条を第253条(A)として挿入する」とし、下記のように定めている。

1. 国家機関又は財務、電気通信、運輸、教育若しくは医療の分野の事業者の職員が、国家の法規に違反して、その職務遂行中又は役務

提供中に取得した市民の個人情報を他者に販売又は違法に提供した場合、当該職員は、情状が重大な場合、3年以下の有期徒刑若しくは拘留、及び／又は罰金刑に処すものとする。

2. 窃盗又はその他の手段で上記情報に違法にアクセスした者は、情状が重大な場合、前項に従って、これを罰する。
3. 事業者が前2項に定める犯罪のいずれかを犯した場合、罰金を課し、かつ当該行為に直接的な責任を有する役員その他の直接的な法的責任を負う者を、該当条項に従って罰する。これは個人情報保護立法の重要なステップである。

上記は、電子档案保存に関する法的枠組みを設計するために、国際公文書館会議電子環境における現用記録委員会がまとめた『電子記録：アーキビストのためのワークブック』に展開された4つの主原則に基づいて、現在のデジタル時代における档案の保存・利用に関する中国の主要な法的枠組みの基本を述べたものである。この他に、政策面では、中国共産党中央委員会弁公庁と国務院弁公庁が2009年に共同で公布した「電子記録管理暫定弁法」が、中国における電子記録管理に関する最初の総合的な政策文書であると言えよう。この暫定弁法は、記録を管理する際には、情報化された状況下での電子記録の作成及び利用の規則に従うこと、管理の一元化、全面統制、標準の設定、利用の利便性、安全及び機密保持といった基本原則を守ることを義務づけ、電子記録の作成と加工、ファイリングと移管、保存と閲覧、並びに情報の共有に関する条件と要件を明記している。同暫定弁法は、中国共産党中央委員会及び政府、開発と改革、組織人事、財務、情報、機密保持、書記、ビジネス、档案などの部門の責任についても述べており、非常に大きな意味がある。「電子記録暫定弁法」施行に基づき、档案局は、2011年に発表した「国家档案法規体系案」の中で、電子档案の管理に特化した法規、「電子档案管理条例」を行

政法規として制定することを提案している。この条例は、政策文書「電子記録管理暫定弁法」に記載されている、ファイリングされた電子記録の管理に関する効果的な原則と慣行を含み、電子档案管理に直接的かつ有効な法的保証を与えるものになる。

現在、デジタル時代における档案の保存及び利用の問題に、より効果的に応えるため、档案局は「档案法」の改正作業を進めている。将来、電子档案の管理と公開に向けた取組の強化、情報技術をフルに活用した档案利用といった点が明確に定義され、「档案法」に規定される予定である。

原 題：Legal Framework for Archives Preservation and Access in Digital Age

報告者：Song Yang, Chief of Division, Information Center, State Archives Administration of China