

香港の公文書の「保存」と「廃棄」に関する問題

－香港におけるアーカイブズ法の必要性について

香港档案学会会長

サイモン・チュウ

「アーカイブ記録は、多様である。直接過去につながる、現在まで途切れることのない真の声である。つまり、人々の活動と思考に関する一次的な証拠であって、静止画や動画を通じた場所や出来事の様子、また、命の始まりと終わり、産業の興亡、コミュニティや文化の盛衰を伝える。アーカイブ記録とは、我々の歴史の礎となるものなのであり、その数と声は種々様々である。」

『過去に耳を傾け、未来に語りかける：アーカイブズ・タスクフォース報告書』（英国）

(Listening to the Past, Speaking to the Future: Report of the Archives Taskforce [UK], 2004年3月)

1. 公文書とは何か

「我々はどのような道のりを歩んできたか」、「100年前、50年前、25年前といった当時の正確な出来事を知りたい」といった質問に正確に答えるために、一般市民は、自分の国の公文書を調べることができるだろう。記憶というものは時として不完全で、空白や欠如を伴う。また、歴史書や新聞は、出来事に対して、歪曲されたり、政治色が強かったり、あるいは誤った解釈による見解を示す可能性がある。アーカイブズは、後世の人々のために保存された、出来事が起こった当時の原記録である。

公文書は、出生と市民権の取得を記録し、死亡と所有権を裏づけ、権利と義務を確認し、政府の政策や決定について詳述するものであり、法律的、業務上、研究上、及び文化的な目的に資するものである。公文書は、我々が歴史やコミュニティの

アイデンティティ、政府の取組を理解するのに役立つ、事実に基づいた重要な情報を保持しており、かつ過去からの恩恵を提供してくれるものでもある。

「過去に関する記録を収集し、後世の国民がそれらを利用できるように保存施設に収蔵するためには、国家は3つのことを信じなければならない。過去を信じること。未来を信じること。そして何よりも、過去に学び、それを基に判断し、未来を創造することができるという国民の能力を信じることである。」（フランクリン・ルーズベルト、1941年）

2. アーカイブズ法で約束される記録の適切な収集と保存：

アーカイブズ法の存在しない香港について

すべての責任ある政府は、効率的な行政運営の維持、権利と義務の保護、説明責任と透明性の確保を目的として、言い換えれば、優れたガバナンスの実現を目的として、政策、意思決定、活動、そして、政府がどのように業務を実施し、役務を提供し、かつ成果を評価しているかを記録として残さなければならない。

公文書には、これらを目的として、政府当局や公的機関が作成、使用した記録が含まれていなければならない。これらの記録は、まずアーカイブズの専門家により、価値と有用性について評価選別される必要がある。そのようにして価値があると認められた記録は、その後、記述され、整理され、一般のアクセスと利用のために特別の収蔵庫に保存されることになる。

公文書へのオープンで公平なアクセスが提供されることにより、市民は政府の意思決定の背後にある根拠、そのプロセス、そしてそれが市民生活にもたらす影響について知ることができる。

アーカイブ記録の収集と保護は、古代のギリシア、ローマ、中国の人々が認めた政府の役割のひとつであった。近代国家においても同様であり、アーカイブズ法によって記録の適切な収集と保存を実現しなければならない。ひとたび記録が毀損、紛失、廃棄されれば、取り戻せないためである。

中国では、アーカイブ記録の保存が真剣に受け止められている。中華人民共和国の档案法では「あらゆる国家機関、国防軍組織、政党、公的機関、企業及び機関、並びにすべての国民は、档案（アーカイブズ）を保護する義務を有するものとする」と規定されている。また「国の档案管理は、中国全土の档案業務に対する責任を有するものとする」とあり、「直轄市その他の人民政府は、各当局における档案を保存し、かつ、当該組織に付属する部署の記録業務を監督、指導する責任者を指名するものとする」とも定められている。

現在、モンゴル、日本、韓国、台湾、シンガポール、マレーシア、マカオをはじめとするアジア地域の大半の国と地域では、アーカイブズに関する法制度が整備されている。

まさかと思われるかもしれないが、香港ではアーカイブズ法が整備されていないのが実情である。それどころか、香港政府にはそれを整備する計画すらないのである。

3. 香港の公文書管理組織：GRS

公的資金や政府職員の管理が法令で規定されているのとは異なり、公文書の管理は政府档案処（Government Records Service：GRS）を通じて、内部の行政取決めに従って実施されている。GRSは政務司司長辦公室（Chief Secretary for Administration's Office）の行政署（Administration Wing）の一部局である。

GRSは1989年に設立され、2003年に再編された。4つの付属機関を有しており、各付属機関は

以下のような役割を担っている。

- ・ 歴史档案馆（Public Records Office：PRO）：アーカイブズとしての政府記録を選定し、これを受入れ、一般市民にレファレンス・サービスとリサーチ・サービスを提供する。その価値が収集に値する場合には、民間のアーカイブズや資料の受入も行う。
- ・ 档案保存及修復組（Preservation Service Office：PSO）：PROのアーカイブ記録や図書資料の保存を担当する。資料の保存は、脆弱な資料や劣化した資料に対する写真撮影、製本、修復等の処置によって行われる。また、政府マイクロフィルム・センター（Government Microfilm Centre）の運営も行っており、諸政府機関にマイクロフィルム記録サービスを提供している。
- ・ 档案システム開発組（Records Systems Development Office：RSDO）：電子記録の管理に注力し、記録情報の管理に関するイニシアティブを支援する。
- ・ 档案管理及行政組（Records Management and Administration Office：RMAO）：政府の記録管理計画の策定およびその実施の監督と、記録管理研修の実施、政府機関へのアドバイスの提供を担当する。レコードセンターの運営と、GRSのその他付属機関に対する管理サービスの提供も行う。

4. 香港の記録管理システムが機能しない理由

- ・ GRSには規制権限がない。そのため、政府機関に対して、記録の評価や移管のために、記録を利用することを要求できない。記録に関する規程が存在しない以上、GRSの指針を遵守するも無視するも、政府の各部局や部門の自由である。また、適切な記録の作成または管理を怠った政府職員に対して、罰則を課す手続きも存在しない。
- ・ アーカイブズとしての記録の選別は、政府機関にとって記録が不要となったときに初めて実施

される。記録を引き続き使用するために保存しつづける必要があるという申し立ては、PROへ記録を移管しないための口実として用いられている。したがって、PROは、どのような公文書がどのように作成され、どこに保存されているか、あるいは誤って処分されていないかどうかを知ることが困難になっている。

- ・各政府機関は、選別と保存を目的として記録を引き渡すことに一層消極的になっている。2003年から2007年までは年平均500,000点を数えた記録は、2008年には50,000点にまで減少している。
- ・アーカイブズとして永久に保存するものと特定された数千件の秘密扱いの記録について、公共のアクセスを認めるための政府機関の処理がなされていない。各部局や部門に一時的に貸し出されたアーカイブズの多くがPROに返却されていない。
- ・GRSの処長(Director)の職位は、主任アーキビスト(アーキビスト職の最高位)として設けられたものであるにもかかわらず、管理職等級の最低等級(D1)と同等の扱いとなっている。1990年代半ば以降、主任アーキビストの職は、専門的な研修を受けていないどころか、公文書の管理経験もない行政主任職(Executive grade)の政府職員によって占められてきた。8名のアーキビスト職の職員のうち専門資格を有する者はわずか4名しかおらず、いずれも管理職の地位にない。
- ・現在、情報技術が記録管理に利用される機会はますます増えつつある。電子記録は容易に改変されたり、削除されたりする可能性がある。電子記録の真正性、利用可能性、有用性を維持するためには、記録管理システムと専門的な知識が求められるが、電子記録を管理し保存するための適切な指針は出されていない。また、RSDOとRMAOの、いずれの責任者も記録に関する専門家ではない。
- ・RMAOは、研修を実施し、コンサルティングを行い、記録管理のあらゆる側面に関する出版物

を刊行する責任を担っているにもかかわらず、記録を専門とする職員を有していない。

- ・政府と一般市民は、ともに、汚職や不法行為の特定、政策的失敗の撲滅を実現する上で、同等の利害関係者である。両者は、公文書管理の義務化とそれを永久保存記録として保存することによるメリットを享受するものと考えられる。適切な記録が欠如していたために、政府が説明責任を果たせなかった例としては、2006年の愉景湾(Discovery Bay)の用途変更に際し、土地取得代金の滞納の結果として約1億6,000万ドルの歳入損失が発生した例が挙げられる。これは、審計署署長(Director of Audit)による調査で明らかになった。さらに近年では、康楽及文化事務署(Leisure and Cultural Services Department)による樹木検査に関する適切な記録の紛失や欠如の結果、古木の管理不行き届きが生じた例がある。これは、赤柱(Stanley)で病害に侵された樹木が倒れ、19歳の学生が亡くなるという事故が発生して初めて明らかになった。
- ・医院管理局(Hospital Authority)、房屋署(Housing Authority)、市区重建局(Urban Renewal Authority)、金融管理局(Monetary Authority)をはじめとする200の公的機関には、記録を適切に管理し、保存と一般のアクセスを目的にアーカイブ記録をPROに移管する義務が課されていない。これら公的機関の活動は社会に大きな影響を及ぼすため、市民の監視対象となるべきである。こうした不備は今後、例えば、2003年のSARSの流行時の医院管理局の決定を適切に評価できないといった事態を招くものと考えられる。
- ・アーカイブズ法が未整備の状況下では、行政長官弁公室(Chief Executive's Office)、中央政策組(Central Policy Unit)、投資推广署(Invest Hong Kong)、金融管理局(Monetary Authority)、廉政公署(Independent Commission Against Corruption: ICAC)をはじめとする主要官公庁の公文書がアーカイブズの評価選別

や保存のため PRO に移管されることはない。こうした記録がなければ、1997年の香港の中国への返還といった歴史上の重要な出来事や、2000年の主要官員問責制度（ministerial system）の導入、政治任用制における雇用条件等の成立過程やその決定経緯が明らかになることはないであろう。

- ・アーカイブ記録の閲覧は、1972年の公文書（公開）規則（Public Records (Access) Rules）（1996年改正）に従って管理されている。この規則は政務官（Secretary General）の名で公布されている。政務官は公文書の閲覧を差し止める広範な決定権を有し、30年の非公開期間を経過した公文書もその対象となっている。閲覧の差し止め決定に対して不服を申し立てる制度は存在しない。
- ・管理上の指針である公開規則（Access Rules）については、政府による改正が容易に行われ得る。この規則には法律上の強制力はなく、政府統計に関する命令（Census and Statistics Ordinance）等の競合する命令がその優位にある。この命令では、人口調査に関する原データの強制的な廃棄が義務づけられており、家系調査や社会学の障害となっている。

5. アーカイブズ法によって実現できること

アーカイブズ法は、記録とアーカイブズを有効

に管理する上で、その前提となる必要条件である。この法律によって規制上の枠組みが確立される。その枠組みの中でこそ、記録とアーカイブズに関する適切な制度が創出され、その実施に必要な権限と資金を提供することができる。

政府が国民の声に耳を傾け、責任ある行動を取ろうとするならば、以下を実現するためにアーカイブズ法を制定することになろう。

- ・政府の透明性と説明責任を支えるために、政府の決定と活動を正確かつ完全に文書化した記録を政府職員が作成・保存することを保証し、その結果として、市民の政府への信頼の増進と政治参加を促す。
- ・政府記録の管理における効率性と費用効果を実現し、政府機能の働きを促す。
- ・保存価値を有する記録を重要な資産として、かつコミュニティの共有遺産として特定し、保護する。
- ・特権としてだけでなく制定法に基づく権利として、一般市民に対して便利で公正な閲覧を提供することを保証する。

香港政府が我々の声に耳を傾けるだけでなく、アーカイブズ法の制定に向けて早急に策を講じることを希望するものである。

原 題：A Matter of “LIFE” and “DEATH” for Hong Kong’s Public Records: Hong Kong Needs an Archives Law
報告者：Simon Chu, President, Hong Kong Archives Society