

## 公文書館記録の開示及び利用審査

Examination of Disclosure of and Access to Records in Archives

米国国立公文書記録管理局 法務顧問 ゲーリー・M・スターン

Gary M. Stern (General Counsel U.S. National Archives and  
Records Administration)

### はじめに

コンニチハ、ゲーリー・スターンです。ミナサンニオアイデキテ、タイヘンウレシイデス。米国国立公文書記録管理局（The National Archives and Records Administration, 以下NARA）のワインシュタイン長官の推薦を受け入れ、ここ国立公文書館に私をご招待くださった菊池館長にお礼を申し上げたいと思います。国立公文書館のこの場にいられること、また私の経験を皆さんと共有すると共に、私も皆さんからいろいろなことを学ぶ機会を得たことは、私にとってたいへん光栄なことでもあります。今回の旅の準備のほか、参考情報の提供などのサポートをいただいた、小原由美子さんにもお礼を申し上げます。

昨年の夏菊池館長は、NARAの長官であるアレン・ワインシュタインに、日本国立公文書館で開催するリサーチセミナーに招待する「NARAの上級アーキビスト」を紹介するよう依頼した。国立公文書記録管理局のことを、我々は「NARA」と呼んでいるのであるが、Googleで「Nara」を検索すると、有名な古都の「奈良」がヒットしてしまうのでとまどうかもしれない。実際、小原さんにEメールで、今回の旅で「奈良」に行きたいか、と尋ねられたときには、私も当惑してしまった。

ともあれ、ワインシュタイン教授はアーキビストを、との要望に対して、最高法務顧問である私にNARAを代表してこの会に参加するよう依頼した。長官がアーキビストではなく法律家を、ここ日本の国立公文書館で話を

する者として推薦したのはおかしい、と思われる方もあるかもしれない。しかしこれは実は道理にかなったことである。というのも、今回選ばれた主題「アーカイブズにおける記録の開示及び利用審査」は、根本的に法に根ざした事柄だからである。NARAにおいては、州や地方の公文書館と同様に、あるいは日本の公文書館でもそうだと推測するが、アーカイブズ記録の公的なアクセスと開示は、法律によって規制されるものであり、しばしば訴訟の対象にもなる。従って、これらの重要な機関で記録を管理するのはアーキビストであるとしても、だれがどの記録を閲覧することができるかを最終的に決定するのは、法律家なのだ。

アーキビスト、そしてアーキビストを助ける私のような法律家は、我々の所蔵コレクションの偉大な歴史的な価値を知っている。私は、職業上は法律家だが、心情においては歴史家である（それ故アーキビストになる資格があると思っている）。この仕事で最も素晴らしいことは、歴史上の数々の偉大な記録を目にし、それらに関わる仕事ができることである（そのような機会がもっと頻繁にあればよいのだが）。「独立宣言」「憲法」「権利の章典」や、陸軍将校の日常の記録、あるいはリンカーン大統領による奴隷解放宣言（これは今月はじめに展示されたばかりである）、ケネディ大統領の暗殺関係記録、そして最近の記録でいえばクリントン大統領の告発記録や、9/11コミッションによる調査記録、そのほか数え切れ

ないほどの歴史のすばらしい瞬間に接することができる。

今日の午前中の日本の国立公文書館の見学はとても面白かった。菊池館長は、昨年ワシントンDCにあるNARAの我々自慢の新しい展示ギャラリー、「公共の書庫」をご覧になったことと思う。少し前のことになるが、日本と米国の間の外交関係が開かれてから、150周年となるのを記念して、1854年3月31日の日米和親条約（我が国では神奈川条約と呼んでいる）の米国側の写しを展示した。

国立公文書館の記録というものは、外国の政府にとっても重要なものである。皆さんはよくご存知かもしれないが、私は最近になって、現在まで30年間にわたり、日本の国立国会図書館がNARAの記録をマイクロフィルム化し、我々が所蔵している日本政府にとって重要な歴史記録を何百万ページも複写するプロジェクトを続けていることを知った。

言うまでもなく、どのような公文書館も、主な目的はそのコレクションをできる限り早く全面的に一般の利用に供することである。しかしながら、その任務では、機密情報を保護する必要性を考慮しなければならない。つまり、各個人に関する私的機密情報から最高機密の国家安全保障事項まで、利用と保護との間の適切なバランスを見つけないといけないのである。これが、アーキビストとその法律家たちの終わることのない仕事である。



個人的な経験から、私はその適切なバランスがどのようなものなのか理解しているつもりである。私は現在、研究者が起こす訴訟か

ら政府やNARAを弁護する立場にあるが、かつて1980年代後半から1990年代初頭の7年の間、私はアメリカ自由人権協会（The American Civil Liberties Union。以下ACLU）の弁護士として、情報自由法（Freedom of Information Act。以下FOIA）請求を行ったり、NARAを含めた政府に訴訟を起こしたりする側にいた。ACLUは非政府組織で、その使命の一つは政府の公開性を推進し、その過度の秘密主義に反対することである。実は私はNARAや米国大統領を相手取った、電子メールの消去を中止させるための重要な訴訟で勝訴した原告側の1人でもあるのだ。それは1989年のことで、当時は電子メールは政府内でさえ、まだ使われ始めて日も浅く一般的ではなかった（この件に関しては後述する）。

このように、開示と保護の適切なバランスを見つけ出すことが、昨年の夏以来私が多くの時間を割いてきたことであり、その一つに、ブッシュ大統領が最高裁判所判事候補として指名したジョン・ロバーツとサミュエル・アリートに関する記録について、開示不開示の決定を支援する仕事があった。公文書館の記録が政府の業務に本当にどれほど重要であるかを示す、このような直接的機会を与えられることはめったにない。昨年の8月、ワシントン中、つまり米国政府、議会、そしてマスメディアが、固唾を飲んでNARA（それにレーガン大統領図書館）の玄関先で、ロバーツ判事の記録が次に開示されるのを待っていたのだ。

この出来事は、記録の重要性を実証しただけでなく、記録のできるだけ多くを利用可能とし、同時に文書中の少量の機密情報（主に他の個人の私的プライバシー）を保護するための処理において、我々が迅速かつ能率的に作業できることをも示した。6週間のうちに、通常は少なくとも6ヵ月を要する作業をこなしたのである。ロバーツに対する指名承認公聴会で上院司法委員会の質問のほとんどは、NARAから入手した80,000ページ近くの1980年代からの記録に基づくものだった（これに対して、アリート判事については、1,000ページほどしか見つからなかった。しかし最も議論にな

った二つの文書は我々が所蔵していたものだった)。

もちろん、すべてを私たちだけで処理しなければならなかったわけではない。我々には指針となり、規範となる法律がある。日本の「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」(2001)を見る機会を得、また、他の資料から日本の「情報公開法」が国立公文書館の誕生から約30年後に制定されたことを知った。米国でFOIAに最初の門戸が開かれたのも、NARAが誕生した1934年から30年後の1966年だったという事実は、おそらく偶然ではないだろう。米国ではFOIAが効果的に機能するまで非常に時間がかかったが、日本では時間の経過がそれほど必要とされないよう願うのである。

この講演では、米国国立公文書館の記録を管理する法律、規則、慣例の一般的概観を示し、本日の講演後及び明日、さらに詳細な部分について述べ、みなさんからの質問又はコメントについて話し合う時間を設ける。これから小原さんが用意してくれた事項リストに回答していきたいと思うが、順序は必ずしも記載通りではない。私が述べるべきことが、「ロスト・イン・トランスレーション」に陥らないことを望みたいところだ。

ここで、私はちょっとしたジレンマに陥っている。NARAにおいて記録のアクセスと開示に関する最も大きな課題となっている事柄は、私にとって最も関心がありエキサイティングな事柄でもある。私は大統領記録と国家機密記録のことを言っているのだが、現時点では外務大臣記録、及びおそらく首相記録も、日本の国立公文書館の管理下にはなく、これらの分野は皆さんの業務にはあまり関わりがない、ということが最近になってわかった。私はこれらの課題についてあまり多くの時間を割かないようにしようと思うが、とはいえこの問題について多少の議論を行うことは重要であると考え。それでは、NARAで我々がどのように作業を行っているか、まず基本的な事柄を述べる。

## NARAの記録利用システム及び担当組織概要

まず、NARAの簡単な歴史と説明から始めさせていただきたい。創設は1934年、フランクリン・D・ルーズベルトによる。それ以前は、米国政府の記録を集積する中央集権的な保管場所はなかった。議会図書館は、全てではないが、多くの歴代大統領の記録を所蔵していた。各連邦機関、例えば国務省、司法省、戦争・海軍省(国防省の前身)、農務省などは、各省が重要とみなす記録を保管していた。新設NARAの初仕事は、各機関に赴き、その「永久保存記録」をすべて集めることだった。日本の国立公文書館法とは異なり、米国の法律ではNARA長官に記録をNARAに移管させる権限を与えている。次の仕事は、将来に向けた記録の管理方法、処分可能なもの、永久保存記録を当館に移さなければならない時期について、各機関に助言することだった。

重要な点はNARAに適用された新しい法律に大統領の公文書を含まなかったことで、これは1978年まで大統領の私的所有物とみなされていた(同様に、議員個人と連邦判事の記録も、今日に至るまで私的所有物とみなされている)。

そこで、ルーズベルト大統領がその後特別なことを行った。大統領時代の文書全て(及び彼の生涯とキャリアにおいて重要な資料)を収める特別な建物(彼はそれを図書館と称したが、実際には公文書館であった)を自費で建てよう決め、それから、その建物と文書の両方をNARAに寄贈したのである。彼の後継者はすべて、さらに直前の前任者であるハーバート・フーバー大統領までが、その例に倣い、大統領任期中(と生涯)の記録を保管する大統領図書館を建て、NARAに寄贈してきた(ニクソン大統領のみ例外となっていたが、今年後半には状況が変わることになっている)。

こうして、今日、NARAは全国規模の施設であり、ワシントンDC地区に4カ所のほか、全国各地に14の地域公文書館と17の記録センター(処分又は当館に移す用意ができるまで各機関の記録を保管する場所)があり、さらに大統領図書館は11あるが、まもなく12番目(ニ

クソン)、次に13番目(G・W・ブッシュ)ができる予定である。300万立方フィートを超える永久保存記録があり、それは90億ページの記録となるが、そのほかに写真、フィルム、音声記録、地図、図表、博物館資料の膨大なコレクションがあることは言うまでもなく、さらに急激に拡大する電子記録の世界は現在テラバイト(T=10の12乗)のレベルで、まもなくペタバイト(P=10の15乗)になろうとしている。

業務の都合上、NARAでは当館の所蔵資料の管理を主に3つの組織に分割している。ワシントンDC地区の連邦機関の記録、全国各地の地域にある連邦機関の記録、そして大統領図書館の大統領の記録及び文書である。一方、当館の記録は、米国憲法に定められた政府のシステムに従った方法でも分けることができる。行政部門の記録 - これには大統領及び行政各省を含む、及び立法部門 - つまり議会及びその支援機関の記録、そして司法部門 - つまり最高裁判所及び下級裁判所の記録である。

利用と開示に関していえば、当館の記録は今度は二つのカテゴリー、連邦関係と大統領関係に大別される。大まかに言って、連邦記録法(Federal Records Act、以下FRA)はすべての米国政府機関、三権すべてに適用されるが、例外は三権の頂点にある部門、すなわち米国議会(及び議員個人)、最高裁判所、そして大統領である。政府全体で、そのような連邦機関(又は補助機関)は350を超える。さらに複雑なことには、FOIAはFRA対象の(連邦)記録のうち、行政機関の記録のみに適用される。

大統領図書館にあるNARAの所蔵資料には、1978年に制定の大統領記録法(Presidential Records Act、以下PRA)及び他の特別法規が適用される。

## 記録開示、閲覧請求手続、利用審査手続に関する法体系

### a. 連邦記録法

連邦記録法(FRA)はNARAの中心的準拠法である。これは、NARAを現在のような

立した政府機関として設立し確立した法律であるだけでなく、記録管理、保存、利用そして処分という、記録のライフサイクル全体を扱っている。

FRAにより、NARA長官には永久保存記録を各機関からNARAへ移管する権限が認められている。同様に重要なのは、FRAが、いかなる政府記録もNARA長官の承認なく破棄(又はその他の形で処分)してはならないと定めていることである。各政府機関の記録の「スケジュール化」過程を通して、NARAはどの記録を永久保存として当館に移すか、その他すべての記録を、破棄すべき時点まで、どれだけの期間保存しなければならないか、を決定する。

この会議の目的からみて最も重要なFRAの規定は合衆国法典第44編第2108条で、これは「法的限定及び制限」の対処の仕方を扱っている。つまり、機密情報をどの時点で一般の利用に供するか、である(このスピーチで扱う法的資料の殆どは、NARAのウェブサイトを通じて入手することができる<sup>1</sup>)。この規定には以下3つの基本的要素がある。

- ・機関の記録に適用される制限はすべて、記録のNARA移管後も引き続き適用される。
- ・制限は30年後を期限とすることになっているが、
- ・NARA長官は、機関の要請があれば、制限を30年たった後も延長することができる。

この規定は、多くのヨーロッパの公文書館と異なり、NARAにおいて、記録が公開できるようになるまで絶対的な「30年原則」があることを意味しない。反対に、30年以上非公開とされることはないとは仮定されることを意味するのである。実際、ほとんどの永久保存記録は30年以内にNARAに移され、そのほとんどは直ちに一般に公開可能となる(ただし当館で文書フォルダーや箱に収める処理が終了してから、ということになる。移管される資料の量と、職員数の減少を考えると、その時期は益々遅

<sup>1</sup> <http://www.archives.gov/about/laws/>

くなる一方である)。

そのため、例えば、米国政府と司法省(DOJ)は、中絶に関する機密性の高い法律に関するメモをNARAが一般に公開したとき、驚きを隠さなかった。それはサミュエル・アリートが、1985年に、法務次官事務局、つまり最高裁判所で米国政府の代理となるDOJ下の局の検事だったときに書いたものだった。DOJは1980年代からの法務次官(SG)ファイルは今も所有し、公表する意図はない。しかし、1999年に、DOJは、22,000箱にも及ぶ司法長官事務局、人権課、及び他のDOJの部署の1970年代及び1980年代からの記録を、こうした記録に何の制限も課すことなく、永久保存記録を15年後に移管することを認めた記録スケジュールに基づいて、NARAに移管した。さて、司法長官の補佐官がそのファイルの中にアリエットの法務次官メモを入れていた。その文書を当館で所蔵することになり、そこに特に制限すべき内容はなかったため、当館はこれを一般に公開した。DOJならば公開することはなかったであろう。

一方、仮定には反論も可能であり、実際に、30年間以上規定通りに閉鎖されている記録も数種類ある。特に注目すべきは機密扱いの国家安全保障情報と生存している個人のプライバシー情報(国勢調査記録を含む)並びに特定の種類の法執行に関わる情報である。

機密扱いの国家安全保障情報を含む連邦の記録を除き、NARAは自らの責任で、FOIA及び他の適用される法律又は規則に従って公文書記録を一般に開示できるか決定する。記録がNARAに移管(又は「受入」)されたとき、NARAはその記録のすべての法的権利を併せて受領する。NARAの創立からFOIAが1966年に可決されるまでの30年間は、利用と制限はアーカイブズにおける標準に基づき、NARAが公けの規則で定めたものだった(FOIAプロセスについては次のセクションで述べる)。

ときには、NARAが出所である機関に相談し、その記録が特に慎重を期する内容を含んでいるか相談することもあるが、記録を審査し、公開することの最終的権限はNARAが保

有している。9.11以後、テロリストの活動に利用される恐れのある記録(例えば、ビルや橋、ダムなどの詳細な設計書など)が公開されていないかどうかを検討する「要注意記録(record of concern)」というプログラムが開始されたが、それ以来NARAは政府機関と緊密な連携のもとで活動をしている。それほど数が多いわけではないものの、これまで公開していた記録の中には、潜在的危険性が極めて高いため非公開にしなければならない記録も存在した。

## b. 大統領図書館の記録

今回、大統領記録に関する特殊な法律、規則、問題に関する比較的詳しい話をするつもりでいたのだが、日本の国立公文書館は大統領記録については関心度が低いということ为先週耳にした。しかし、我が国では、大統領記録はNARAの収蔵資料のうちでもほんの一部(10%以下)であるにも関わらず、最も議論を呼び困難を招くとともに、研究者にとっては最も興味を喚起する記録群なのである。これは偶然ではなく、政府の活動において最も重要で議論の多い活動は、当然のことながら大統領の職務だからである。

いずれにせよ、大統領記録に対しては規則がどのように異なるかということの概略を述べようと思う。このような記録に関しては、何種類かの法的措置が存在する。

前述のように、NARAの大統領図書館システムは、フーバー大統領(1929年-1933年)以降すべての大統領の文書及び記録を保管している。こうした文書は、クリントン大統領まで、米国各地にある11の大統領図書館に保管されている(特別な例外はニクソンの文書で、これはニクソンの辞任とウォーターゲート事件の特殊な事情による)。こうして話している間にもNARAでは、2009年1月20日のジョージ・W・ブッシュ大統領の記録移管に向けた作業と、ブッシュ大統領図書館設立の準備が進行していることだろう。

大統領関連のコレクションには、公式の贈り物その他の大統領が受け取った工芸品や、大統領任期前後の文書、大統領夫人の文書、

さらに大統領の仕事仲間や友人たちの文書も含まれている。図書館には博物館もあり、各大統領の生涯と時代の証拠となる文書や工芸品を常設展示している。さらに、こうした博物館は、臨時的展示会や教育会議の会場となることもあり、幅広い教育やアウトリーチのプログラムを提供している。

ロナルド・レーガン大統領の任期以前は、ニクソン大統領を特別な例外として、大統領の文書は各大統領の私有物とみなされ、大統領の思うままにされていた。19世紀には多くの大統領がその文書を米国議会図書館又は州立歴史協会に寄贈した。家族が文書を破棄又は売却した例もいくつかあった。すべてが変わったのは、上述の通り、1938年にフランクリン・D・ルーズベルト大統領が大統領の文書と図書館を新設のNARAに寄贈し始めたときである。その後の大統領はすべて、さらに直前の前任者（訳注：フーパー）がその例に倣い、それぞれが建物と文書を併せて寄贈している。

これらの寄贈された文書に連邦法は適用されない。むしろ、利用と制限はもっぱら寄贈の条件に基づくもので、贈与証書に従い、元大統領又はその相続人が定める。NARA職員である図書館の館長が、この証書履行の責任を負う。こうした証書の内容はほぼ共通しており、制限は一般に国家安全保障、法の執行、そして個人のプライバシーに限られていた。審査委員会を設置した大統領も数人あり、利用を許可する前に記録の内容と、開示を求める研究者の審査を行った。情報公開法（FOIA）は寄贈された記録に適用されないため、古い時代の大統領図書館にある大量の資料を、NARAは系統立てて整理し、公開することができた。

ウォーターゲート事件によるニクソン大統領辞任という特殊な事情により、1974年に議会は、大統領録音記録及び資料保存法（Presidential Recordings and Materials Preservation Act）の可決を余儀なくされ、このことがなければ私物であったニクソン大統領の文書を押収し、NARAに置いた（合衆国法典第44編第2111条注解）。ニクソンは贈与証

書を利用して、ホワイトハウスの録音テープやその他の重要な証拠を彼の権限で破棄できるようにしていたのである。米国政府が大統領資料に対する法的支配権を行使したのは、これが初めてだった。さらに、ニクソンに関する法律は、できるだけ早期にテープや文書を整理し公開することをNARAに義務付け、国家安全保障、個人のプライバシー、その資料に名前の挙げられている人々のその他の権利や特権に関する制限を定めた。但し、ここでもFOIAはこうした記録に適用されない。この法律とNARAの規則の合法性が問われ、ニクソン元大統領とその財産に関する訴訟は20年以上もの間激しく争われたが、1990年代に入ってようやくニクソン資料の整理と公開のシステムが確立され、今はうまく機能している。

さらに重要なことに、ニクソンの辞任から4年後、議会が可決した1978年大統領記録法（PRA）（合衆国法典第44編第2201-2207条）は、公式の大統領文書の法的所有権を個人から公共へ変更し、適用は次に就任する大統領からとし、1981年に大統領に就任したロナルド・レーガンから適用された。それ以後、大統領とそのスタッフが作成又は受領した公式記録はすべて政府記録となり、その大統領の任期終了後直ちにNARAへ自動的に移管され、元大統領が建設し、寄贈した大統領図書館に保管されることになっている。

PRAは一般利用に向けた段階的のプロセスを設定した。大統領が辞任した後、最初の5年間是一般の利用に供しない。次の7年間、大統領は6つの大統領制限を課することができるが、これは対応するFOIAの5つの免除事項と非常によく似ている。12年後からはFOIAのみが適用されるが、但し、内密の助言、審議過程、その他の特権のFOIA免除は適用されない。しかしながら、PRAの規定では、いかなる大統領記録も、先ず前任と現職の両大統領にそれぞれ指定の代理人を通して通知を出し、「大統領特権」と呼ばれる憲法に基づく権利を主張するかどうかが決断するために記録を見直す機会を両者に与えてからでなければ、NARAは当該記録を開示できない。この

「通知プロセス」は、この特別の目的のために発布された大統領令（E.O. 13233）を指針として行われている。

大統領記録にFOIAを適用する最大の不都合は、未処理文書が著しく累積することである。ご存じだとは思いますが、記録を系統的に整理する上でアーキビストが好むのは、一つのコレクション又はファイルシリーズの初めから開始して、最後まで見直しをすることである。この種の系統的整理はPRA以前の図書館では行い得るだろう。しかし、FOIAに対応する場合、アーキビストはファイル及び/又は文書を請求に関連する複数のコレクション及びシリーズから引き出さなければならない。このやり方では、該当するファイルと記録を識別するために広範な検索が必要である。

さらに、文書の出所又は順序を維持するため、アーキビストは、元のファイルの場所からその記録を移動したことを注意深く記録しなければならない。しかも、PRAが適用される大統領図書館の経験では、研究者が要求するファイルは、非公開率の高いものが多い。アーキビストはそれぞれの非公開文書に「非公開シート」を用意しなければならず、それがFOIA請求処理に必要な時間をさらに延ばすことになる。

例えばレーガン図書館では現在、機密扱いでない請求の通常のFOIA処理に4年以上、機密扱いの記録については公開までに5年かかっている。もう一つ不都合な点は請求者が誤解する可能性があることで、そのテーマに関して図書館が所有する全ての情報を受け取ったと請求者は思っているのに、実際は重要な文書がまだ未整理の資料の中にあって、未確認のままだったり混入したりしているかもしれないのである。研究者が求める記録をすべて探し出すことができたのかどうか、定かでないということであり、おそらく皆さんも同じような問題を抱えておられると思う。

一方、特定の大統領記録についてFOIA請求を行えることの利点は、研究者が各自関心のある記録をより時宜に適って利用できることである。FOIA請求はテーマ指向が強いた

め、テーマに関係するとわかったファイルはすべて調べなければならないことから、研究者は政権がそのテーマをどのように扱っているか、明確に理解することができる。対照的に、体系的整理方法は、コレクション全体についての詳細な知識を研究者に提供し、それによって作成者の役割も明らかになり、記録を適切な脈絡（コンテキスト）のもとに置くことができる。

PRAは、他のやり方では一般に公開されない大統領記録を「特別利用（special access）」するための3つの方法も提供している。1）司法管轄区の裁判所が発行する召喚状又は他の司法手続、2）進行中の業務に関する現職大統領による請求、3）その記録が議会の職務を行う上で必要な場合は、議会、又は委員会若しくは小委員会からの請求。加えて、PRAは元大統領又はその指定代理人が、その政権の大統領記録を利用できると定めている。



## 連邦記録法以外のNARA保管記録に関する法律及び規則（FOIA、著作権法、等）

### a. 情報自由法（FOIA）

上述の通り、1966年以降、NARAの記録利用に関する主な法制は情報自由法（合衆国法典第5編第552条）による。FOIAは、行政部の機関の記録すべては、誰かに請求された場合、9つの免除が適用されない限り、一般の利用に供されることとする、と定めている。いずれの免除も適用されない場合、その記録の開示を妨げることはできない。免除には自由裁量のものもあるが、これは、その免除が

法律上適用される場合でも、各機関は記録を利用に供することも選択できるという意味である。他の免除事項、例えば国家安全保障、納税者、又は特定の種類の法執行に関する情報などは強制的なものである。

但し、留意すべきは、FOIAが米国政府記録すべてに適用されるわけではないことである。これは行政機関にのみ適用されるもので、政府の立法部門及び司法部門の記録には適用されない。つまり、裁判所、議会、その他の立法部門の機関や委員会の記録である。また、上述したように、FOIAはPRA以前の大統領文書には適用されず、PRAの記録には特別の例外付きで適用される。

記録がある機関からNARAに移管されるとき、NARAはそれについて完全な法的保管・管理を引き受ける。ところが、典型的にこうした記録がNARAに移管されるのは20年から30年を経た後で、その機関でその記録を保管し、使用する必要がなくなったときである。NARAがほとんどの記録を入手するまでのこの長い期間には、機関が一般への開示について抱く懸念のほとんどを徐々に消していく効果がある。

NARAの記録の大半は、政府高官の公式政策決定及び措置を反映し、機密事項の例えば内部の審議や高官どうしの内密の助言などは、通常、こうした活動の即時性に関連している。数十年とは言わないまでも、数年経過すれば、この種の情報開示を懸念する理由はほとんどなくなる。さらに注目すべき点は、連邦の記録のうち、公文書館に入るのは約2.3%にすぎないことである。残りの97%は、破棄可能となるまで各機関の法的管理下に置かれ、NARAの関心範囲外である（全国で政府機関の記録を保存するために当館が提供する独立した業務機能については例外である）。

作成後、すぐにNARAにやってくる記録がわずかにある。大統領記録に加え、特別調査及び委員会の記録も直ちに入手する。最近の最も注目すべき受入分は、9/11委員会と、クリントン大統領とモニカ・ルインスキーについて調査したケン・スター独立検察官の記録である。こうした記録は細心の注意と検討

を必要とする。

FOIAには9つの免除があるが（合衆国法典第5編第552条b）最も頻繁に適用されるのはそのうち4つで、免除(b)1が対象とする機密扱いの国家安全保障情報、免除(b)3が対象とする他の法律により情報を不開示とすることを定められたもの、免除(b)6が対象とする個人のプライバシー情報、そして免除(b)7が対象とする法執行の情報である

機関内部規則及び手続を対象とする(b)2と、民間の情報源から入手したビジネス情報を対象とする(b)4の免除が該当する情報は、NARAの永久保存資料ではそれほど一般的でない。銀行関係の情報を対象とする(b)8と、油井の情報を対象とする(b)9の免除はそれ以上に稀である。

最後に、内密の助言、内部審議、弁護士・依頼者間の秘匿特権、その他の特権 おそらくNARAの所蔵記録の中ではこれらが最も量が多いと思われる を対象とする免除(b)5は、時間経過のため一般に公文書館の記録には適用されない。時間の経過によって、内部協議に関する記録の機密性は低くなる（最高裁でさえ、現時点においてニクソン大統領の大統領特権が「時間とともに消失する」ことを判例の中で認めている）。

調べている間に、FOIAの少なくとも6つの免除が、日本の情報公開法の第五条「行政文書の開示義務」と似通っていることに気づいたが、驚くには値しなかった。それよりも（記載の順番自体がそれほど重要であるとは考えられないが、それでも）我が国の法律で最初に免除されるのが国家安全保障情報(b)1（セクション4(a)）であるのに対し、日本では、個人のプライバシー情報（我々の法では(b)6）にあたる）であるということは興味深い。

## b. プライバシー

NARAにとって、個人のプライバシー情報の保護は、最も論議が少なく、且つ継続的な仕事の一つである。研究者の多くも、個人のプライバシー、とりわけ、政府が作成し、保持してきた情報における保護の必要性を理解し、尊重してきた、また同様に、NARAが、

個人のプライバシー情報の不開示を最小限におさえるという方針を貫いていることも評価している。実際、当館は、FOIA訴訟を起こされた機関から当該記録をNARAに移管する合意を得ることにより、その機関に代わって、当館の個人情報保護基準に基づいた当該記録の審査と選定を行い、政府機関に対するFOIA訴訟の解決に貢献しているのである。

NARAの方針の下で、生存している人々の個人的プライバシー情報には75年間制限を課している（FBIでは、その人の死亡が明確に証明されない限り、そのような情報を100年間閉鎖している）。情報が個人的であるかどうか判断するため、当館では、FOIAに基づいて定められた、国民の知る権利と関与している個人のプライバシーとの間の「バランステスト」を使用する。このテストは、FOIAの解釈をめぐる従来の訴訟から確立された。テストにおいては、国民の知る権利と当該個人のプライバシーのバランスを考慮しなければならない。つまり、プライバシー情報は自動的に不開示とされるわけではないのである。むしろ、その情報が、どのくらい公開に慎重を期するものなのかということや、当該個人は政府高官なのか、それともよく知られた公的な人物なのかといった、記録の利用の背景に依拠している。

バランステストでは、まず、保護すべきプライバシーが存在するかどうかを決定し、その後、公益に資するものであるかを決定する。この公益があるかどうか、とは、最高裁によれば、「その情報が、政府が意図したことについて述べているかどうか」ということである。例えば、国民の信頼を裏切る行為について国民に知らせる情報には、確固たる公益がある。公表されるためには、情報は各機関による法定職務履行の解明に役立つものでなければならない。開示は、請求者だけでなく、国民全体の利益となるものでなければならない。

両方の利害が存在する場合には、次に公益がプライバシーの利害より重要かどうか考量する。つまり、重要な政府活動に関する情報は公益性が高く、有名な政府高官に関する情

報はプライバシーの利害が低い。法執行上の調査に関連する個人のプライバシー情報の場合には、より高いレベルの非公開基準と、異なるFOIA免除規定の適用を受けることができる。

情報は一般に、それに関係する人への開示を拒むことはできない。これを第一当事者請求と呼んでいる。たいてい、死亡した人にプライバシーの利害はなく、そのため、例えばFBIは、捜査対象者が死亡している場合、蓄積した記録を規定通りに公開している。但し、その家族のプライバシーを保護するため、詳細の一部を控えることがある（プライバシー法、合衆国法第5編552条a。NARAの記録には適用されない）。

個人のプライバシー情報の認定は、大統領記録に対して認められることが多いという手厳しい意見もある。例えば、ニクソンのウォーターゲート事件のテープには、ニクソン大統領と彼の顧問たちが、様々な個人について非常に悪意のあることを言っている赤裸々な会話が数多く録音されている。これらの会話の多くの部分は結局公開されることになったが、公開された最も大きな理由は、当事者たちがすでに死亡していたことと、議会による公的な調査やニュースメディアによる報道で、情報が既に公共領域に流出してしまっていたためである。多くの当事者が「公人」である場合、プライバシーはそれほど存在しないとされる。

また、レーガン大統領図書館における、ロバート判事関連文書においても、多くの個人情報非公開としなければならなかった。上述した通り、判事は大統領と接触を持つとする外部の人間についての苦情を、個人的なメモに残していたのである。我々は、バランスのとれた公開の判断をし、非公開を最小限に抑え、良くやっていると考えていたのだが、実際には昨年秋に、全てを公開すべきだとする研究者のグループに訴訟を起こされた。この訴訟は現在法廷で審理中である。

### c. 大統領特権

FOIA免除に加え、独立して、大統領が大

統領府や行政部門の慎重を期する審議や活動を保護する、米国憲法そのものに制定される権限があり、これは大統領特権と呼ばれる。FOIAが他の事項と並んでこの特権を認める免除(b)5)は、前述の通り、一般に公文書館の記録には適用されない。しかし、大統領は(あるいは前大統領でさえ)その一存でこの憲法上の特権を主張することができる。

任期終了から12年後までの大統領記録法(PRA)の対象となる記録について、大統領特権を行使するための特別手続がある。2001年にブッシュ大統領はこの目的のために大統領令13233を発した<sup>2</sup>。この大統領令は深刻なレベルの論争を引き起こし、また、複数の研究団体のグループがNARAに対して訴訟を起こす原因ともなったが、その理由は、元大統領も、現職大統領も、大量の大統領記録を開示しないようにこれを利用する可能性があるからである。しかし、実際にこの大統領令に基づいて大統領特権が行使されたのは1度だけで、合計しても64ページ分であり、それに対してNARAの大統領図書館は100万ページ以上の記録を公開してきたのである。

4年を経過した現在でも継続しているこの裁判の係争点は主に、大統領や既に死去した大統領の家族にまで、妥当とは言えない憲法上の権利を認めている大統領令の中のある条文に絞られており、これが記録公開の遅れをきたし、またさらに、副大統領の特権まで暗示しているというところにある。この裁判は、2004年の3月に地方裁判所で一度棄却されたが、これは当時、目下裁判で裁定すべき争点がなかったことと、上記のような権利がこれまで主張されたことがなかったためである。そこで原告は、大統領特権が少数の記録群に対して行使されていることを理由に、この裁判の再開を申し立て、2004年5月に受理された。

2005年の9月、裁判所は当該の法律で許容されている現職大統領の特権の主張を、現行法で対応できる範囲内で支持すると裁定し

<sup>2</sup> <http://www.archives.gov/about/laws/appendix/13233.html>

た。裁判所は、ニクソン大統領に関する1970年代の最高裁の二つの判例は両方とも、「大統領による法的特権の主張は、請求者が特権文書を求める「論証された、特別な必要性」がある場合のみ覆されると述べている」と改めて表明したのである。裁判所はまた「原告は、裁判所の見解が不当だと主張するような議論や訴訟を提示していない」と指摘し、それに対し原告も要件の必要性を示すような位置づけを行うことができなかった、と述べている。

この大統領令で最終的に問題になるのは、この権利が、記録の不開示部分の増加を引き起こすのかどうかという点であるが、当面そのようなことは起こってはいない。

#### d. 著作権

通例として、著作権法は米国政府の記録には適用されない(合衆国法第17編 第101条以下参照)。この法律は、政府の文書に著作権がないことを明確にしている。むしろ、そのような記録は公有財産であり、誰でも利用・閲覧できるものとされている。従って、NARAでは著作権問題についてそれほど深く心配する必要がない。但し、例外は、政府が受領した、又は寄贈を受けた民間部門の資料で、特に写真、フィルム、その他の印刷以外の媒体である。

しかし、当館の所蔵資料で著作権のある資料については、特定条件の下で図書館及び公文書館に資料のコピーその他の複製供給を認めることを、法律が規定している。こうした特定条件の一つは、コピー又は複製が「私的研究、学問、調査以外の目的で使用」されないことで、「公正使用」の例外と呼ばれている。研究者がコピー又は複製を、「公正使用」の範囲外で使用した場合、彼/彼女は、著作権侵害とされることがある。この規則違反は、研究者と著作権所有者の問題であり、NARAはその争いからは距離を置き、干渉しない。

当館では研究者全員に対し、記録が著作権の対象となっているかどうか判断し、著作権所有者を確認し、何らかの形で著作権法違反となるかもしれない資料の使用前に許可を得

ることは、当人の責任であって、NARAの責任ではないことを通知している。

#### e. 特別な法令と命令について

最後に、議会を通過した法律又は大統領からの命令に応え、NARAも他の機関と同様に、ある特定の記録のコレクションについて、優先的に公開するための審査を行うことがある。これらの法律はたいいていの場合、国家安全保障情報の公開に関するものである。

##### i ) JFK

こうした例のうち最も有名なのはジョン・F・ケネディ大統領の暗殺に関する記録である。議会は1992年に、主にオリバー・ストーンによるJFKを題材にしたハリウッド映画への対応として、ある法令を通過させた。この法は、政府のすべての機関に、JFKの暗殺に関するすべての記録を、収集し、精査し、機密化し、一般公開し、またNARAにそれらの記録を移管し、保存させるよう要求するものである（ジョン・F・ケネディ大統領暗殺記録収集法、合衆国法第44編第2107条注釈）。さらに重要なことに、議会は、公開制限のための基準を緩和し、また、25年（2017条）という制限を絶対的な閉鎖期限と定め、その後は必ず公開されるものとした。

私はACLUの弁護士だったとき、この法律は政府を、開かれたものにし、機密解除に貢献する先例になると考え、本法律を擁護する立場をとった。しかし、当時の私が思い至らず、NARAに勤務して初めてわかったことは、NARAのアーキビストたちがどれだけこの法令を嫌っているかということである。その理由は機密解除の基準にあるのではなく、記録のシリーズ全体の体系的精査にかかるべき時間と労力の多くを犠牲にして、この種の特別調査と精査を行わなくてはならないからである。JFK暗殺コレクションは、このトピックに関心を持つ調査者にとってまさに恩恵であったのに対し、記録をきちんと整理してから公開することを良しとしてきたNARAにとっては、大変な苦痛と混乱を与えるものだったのである。

最近ドイツで放映されたドキュメンタリーは、ケネディ大統領の暗殺の背後にキューバ問題があったとするものだったが、この番組によってNARAのJFKコレクションへの関心が再び高まっている。

##### ii ) 人権侵害：エルサルバドル；グアテマラ；チリ；アルゼンチン

1990年代中盤のクリントン政権時代、大統領は連邦機関に、中央・南アメリカでの人権侵害に関して米国政府が所有する記録の特別調査と機密の開示審査を行うよう要請した。この試みは、エルサルバドル、ホンジュラス、グアテマラで行われていた真実委員会（Truth Commission）による問い合わせが契機となって開始された。続いて議会は、エルサルバドルとグアテマラの女性教会員を含む米国人の殺人事件に関する情報の機密解除と公開を要請する追加条項を2003年に通過させた。

さらに、チリの元大統領ピノチェトがロンドンで拘束されると、1973年のクーデターの際にチリで起こった人権侵害に関する、新しい命令が1998年に下された。この命令はNARAにおいて私が法律顧問としての新しい職についた時期に出されたため、私はこのプロジェクトにおける関係各機関作業委員会に名を連ねた。この委員会は、議長を国家安全保障会議委員長がつとめ、構成員には司法省、国務省、国防総省、FBI、CIAなどがあつた。

NARAは、大統領コレクションの中に多くの重要な記録を所有するため、それらの歴史的記録の最大限の公開を推進する立場として主要な役目を負ってきた。チリに関する米国の活動記録の最終的な公開記録の数は約24,000点にのぼり、100,000頁になる。これらの文書は、チリとスペインで政府高官や、歴史家、研究者に使用され、『ピノチェト・ファイル：残虐行為とアカウントビリティに関する調査書類の開示』などの著作に使われた。

##### iii ) ナチスの戦争犯罪

ナチス戦争犯罪公開法（Nazi War Crimes Disclosure Act）が可決されたのは1998年のこ

とだが、他の法律により、すべての政府機関は、「米国に存在する、すべての機密扱いのナチスの戦争責任に関する資料の所在を確認し、目録を作成し、機密解除のための勧告を行い、NARAにおいて一般に公開する」(この法は、FOIAの延長であると考えられる。合衆国法第5編第552条注釈)。この法律はまた、特別委員会の設置も指示しており、国家安全保障会議、国務省、CIA、国防省、司法省の他3人の一般市民が同委員会の構成員となっている。ここでも機密扱いの情報を非公開とすることに対して、JFK暗殺記録法でも採用されている厳しい基準が設定された。

周知の通り、日本帝国政府記録公開法(Japanese Imperial Government Disclosure)が2000年に改訂され、太平洋戦区での戦争犯罪に関連する記録もこれに含まれることになった。

法律制定から7年たったが、ナチス戦争犯罪と日本帝国政府記録間機関研究委員会(Japanese Imperial Government Records Interagency Working Group=IWG)は、この記録公開の使命を完結させるために作業を継続している。同委員会は今日までに、日本帝国政府に関する記録約20万ページを含む、800万ページの記録の機密解除の作業を行った。これらのほとんどは、冷戦期の米国の情報機関のファイルから入手されたものである(これらのほかに、1970年代から1980年代までNARAが公開した何百万ページもの記録、大日本帝国政府関連の資料約2,000万ページがある)。

同委員会は、数多くの公開会議を開催し、研究報告その他の学術論文に補助金を出し、関係するNARA所蔵記録の探索補助のための記述目録を作成してきた。「米国情報局とナチス」(U.S. Intelligence and the Nazis)が刊行されているほか、論文集「米国公文書館における日本の戦争調査」(Japanese War Crimes Research I the US National Archives)、1,700ページに及ぶ「米国国立公文書館所蔵日本の戦争犯罪記録ガイド」(Guide to Japanese War Crimes Records in the National Archives)(CD-ROM)、そして、米国議会への委員会最終報告の3冊が近刊予定である。



#### Ⅳ. 機密の解除・機密扱い記録の基準、NARAが保管する記録の閲覧及び利用条件の判断方法

日本の国立公文書館が、外務省から国家安全保障記録の移管を受けたことがなく、従って貴館では、国家安全保障情報に関連する公開の問題は少ないということは承知している。いつの日か貴館が、外務省を含めた日本政府の全ての歴史的文書の保存場所となることを願いつつ、我々の仕事の概観を説明したい。

NARAには、国家安全保障に関する情報を機密扱いにしたり、機密扱いを解いたりする独立権限はない。当館所蔵資料中の機密扱い情報の見直しや、機密扱いを解き、当館でその情報を公開できるようにするためのガイドラインを提供してもらうには、その情報を作成し、機密扱いにした機関に全面的に依存しなければならない。

1995年にクリントン大統領は大統領令12958を発し<sup>3</sup>、初めて、機密扱いの永久保存記録(NARAに移管されているかどうかは問わない)で25年を超えるものは、その情報が特定の例外に該当しない限り、自動的に機密扱いを解かなければならないことを義務付けた(私はACLUにいた時、この大統領令の起草段階で助言を行った)。

過去10年間(2度の期間延長があった)、各機関はその記録の見直しを続け、例外となる、例えばCIAの情報源や方法、その他の非常に

<sup>3</sup> <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030325-11.html>

慎重を期する国防及び外交政策情報などを探し、これまでに10億ページ近くについて公表を承認した。およそ5億ページの見直しが残っており、これは2006年12月までに完了しなければならず、その後は自動機密解除の対象となる。

FOIAは免除(b)(1)により機密扱い情報の開示を禁じている(機密扱い情報の中には免除(b)(3)によって保護されるものもあり、それは別の連邦法がその情報に適用される場合で、例えば暗号作成解読情報、核兵器情報、CIAに関する情報などである)。

このように、NARAには、機密扱い情報の機密扱いを解き、公表して良いか否かについて、国家安全保障の各機関による決定に従う義務がある。NARAは、政府内で頻繁にそのような情報の時宜を得た見直しと公表を促している。政府においてこの問題を扱うグループのうち、最も重要でありながら、ほとんど知られていないものの一つが諸機関間安全保障機密上訴委員会(Interagency Security Classification Appeals Panel=ISCAP)で、これは大統領令12958に基づいて設置され、情報の機密扱いを解かない機関決定について詳しく調べている。この委員会を構成するのは、NARA、国家安全保障会議、国防総省、國務省、司法省、CIAの6機関の代表である。つまり、ISCAPは日本における、情報公開審査委員会と類似していると言えるだろう。

驚くべき点は、ほとんどの場合、この委員会が、諸機関の決定を覆してより多くの情報を公開する票決を下すことである。これは、その情報に直接利害関係のない人々による独立審査が成しえることの重要な実証である。さらに重要なのは、この審査を行うのは行政部内の国家安全保障の専門家たちであり、情報に基づく決断を下すための経験と専門的知識をもった人々であることだ。対照的に、連邦裁判所で機密扱いの開示拒否に異議申し立てを行うFOIAの訴訟はめったに成功しないが、それは裁判所が一般に機関の決定を尊重し、判事は機関の専門家たちを批判する専門知識を持たないと主張するためである。

同時に、ある機関が、情報の開示を拒否す

ればそこで行き詰まってしまう。近年直面した訴訟で最も印象深かったものに、NARA所収の機密資料のうち最古の6点の記録に対して出されたFOIAに関する訴訟がある。その記録は古いもので第一次世界大戦のころ(1917)にさかのぼるもので、スパイ用のみえないインクの作り方に関連する記録であった。記録を所有しているのは我々であるにもかかわらず、CIAが介入し、諜報活動に関する情報は保護されなければならないと議論した。このケースはFOIA請求側の敗北となり、その記録は現在も機密文書のままである。

## V. 閲覧及び利用条件の分類と利用者向けカタログにその分類を含むシステム

ここまで、我々の利用の制限の全容について説明してきた。以降は、実際の作業がどのように行われているかということを見てみたい。NARAの第一目的は、当館の記録を研究のために一般が利用できるようにすることである。従って、当館の出発点は、当館が保管する永久保存記録は、そのすべて又は一部を公開しない特別な理由がない限り、利用に供されるべきであるという仮定である。我々は、記録を作成した機関から指示を受ける。記録の中に、公開を控える必要のある、機密事項を扱う情報が含まれているかどうか、当館に伝えるのはその機関の責任である。連邦の記録がNARAに移管されるとき、機関は、記録とその利用に制限があるかどうかを記述する特別な書式(標準書式258)に記入しなければならない。当館はこの書式に基づいて、記録を利用に供する前に見直しを必要とするものがあれば、それはどの程度かを判断する。

例えば、司法省の記録は刑法執行と個人のプライバシーに関する機密情報を含む場合が多いことを知っているので、司法省からきた記録は一般利用の公開に適していると司法省がみる場合でも、その記録の見直しを行う。同様に、大統領図書館の記録も、コレクション全体に、未確認の事項を含むハイレベルの機密事項が存在するため必ず1ページずつ調べる。対照的に、たとえば農務省のような機関から移管された資料には、機密情報がほと

んどない。

NARAの所蔵資料の規模では、包括的な目録や所蔵するすべての資料について検索補助手段があるとは、とうてい言えない。「米国立公文書記録管理局連邦記録ガイド」(Guide to Federal Records in the National Archives of the United States)を出版し、これに500を超える機関及び補助機関の記録グループを一覧表にしてある<sup>4</sup>。また、当館が作成した公文書館リサーチカタログ(ARC)は、ワシントンDC地区、各地域の公文書館、大統領図書館というNARAの全国に所在する機関が所蔵している資料の新しいオンラインカタログである。ARCにより、研究者は当館所蔵資料の記述をキーワード、デジタル画像、場所、組織、個人又はテーマで検索できる。しかしながら、現在のところ、全てを目録化するという状況には遠く及ばず、記録のコピーがデジタル化されオンラインで利用可能であるとは限らないのである。

## VI. 公開が制限された記録の閲覧請求手続

さて、私は全ての法律と規則を説明してきたが、研究者が記録を利用するにはどうすればよいか。

単純な答えは、「まず閲覧の請求をしてください」である。

その記録が全体又は部分的に非公開の場合、NARAは請求時にその記録を見直す。重要な要素は、他の点では公開されているコレクションにその記録が属するか、あるいは全面的に非公開のコレクションに属するか、である。処理済の公開コレクション中、非公開となっている記録は、当館で「非公開シート」と呼ぶものによって識別する。これは非公開となっている記録に関する記述と、それが非公開となっている理由(通常はFOIA免除適用)を記述した書類である。閲覧室にいて非公開シートにいきあたった利用者は、非公開とされる情報に対してFOIA請求を行うことができる。その記録がそもそもどれほど前に非公

開と決定されたかにより、NARAが改めて審査を行い、さらに時間が経過したことでその非公開情報も今では開示可能となっていないか確認する。しかし、一般には、2年以内に非公開が決定されていた場合、NARAは再審査を行わない。

残念ながら、毎年受け入れる記録の量のため、また職員の人数が比較的少ないことにより、処理しきれず、単に一般公開できないという理由で、大量の未処理記録が「非公開」となっている。研究者は、このような未処理コレクション中の記録についてFOIA請求をすることができ、それによってNARAはその資料の検索と精査の両方を要求される。これが、ニュース報道者たちが最高裁判所判事に指名されたジョン・ロバーツとサミュエル・アリートに関する記録を要求し始めた、過去1年に起こったことである。1999年に、1970年代と1980年代分として約22,000箱の記録を司法省から受け入れた。上記2人とも1980年代にレーガン政権の司法省で働いていた。これらの箱ですでに整理されたものは、あったとしてもごくわずかである。そのため、NARAの職員は、該当する記録を見つけるため、こうした箱の大半を探索しなければならなかった。しかしその記録を見つけた時点で、箱の中で一般開示を制限しなければならない情報はほとんど存在しなかった。

レーガン図書館でも同様のプロセスが行われた。ジョン・ロバーツがレーガン政権で検事として働いていたからである。この図書館で60,000ページ近くのロバーツのファイルが見つかった。短時間ではあるが注意深く審査を行った後、約2,000ページを非公開に指定したが、ほとんどは文書中で語られる人々の個人的プライバシーを保護するためだった。当館は現在、何が非公開とされているのか知りたいという、ある公益団体に訴えられている。

大統領令12958に基づく機密扱い情報の機密解除審査を請求し、控訴するには、「強制的審査」請求と呼ばれている同様のプロセスがある。このプロセスが特に有用なのは、NARAが所蔵し、FOIA対象外の記録、例えば1980年以前の大統領図書館のものなどにつ

<sup>4</sup> <http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/>

いてである。

## VII. 記録閲覧拒否の司法審査と上訴

裁判所が国家安全保障の問題で各機関の決定を高度なレベルで尊重するとはいえ、FOIAシステム成功の根本的な鍵が、機関による不開示決定の独立した司法審査の有効性であることに疑う余地はない。効果的な司法審査プロセスがなければ、各機関は、FOIA請求に協力して、可能な限り多くの開示を行う必要性を感じなくなってしまうだろう。実際、原告側の全面的勝訴となったFOIA訴訟はごくわずかしかない一方で、多くの訴訟は、各機関に不開示の全てのケースについてそれぞれ再審査と不開示の正当性の証明を強制することにより、結果的により多くの文書の公開をもたらしている。

この点は、FOIAの適用が始まった初期段階に明確に示された。FOIAが1966年に可決されたときには、司法審査規定が非常に弱く、多くの場合裁判所が各機関の決定を尊重する結果を招いた。1974年に議会はFOIAを改正し、「de novo改めて」、つまり「新規」の審査基準を設定した。これによって裁判所は、訴訟を最初から見直して、機関が免除事項を適切に適用して情報を不開示としたかどうかについて、自らの独立した決定を下すことができるようになった。30年以上の間に裁判所は大量の判例を蓄積してきた。ざっと5,000件の判決があり、そのうち13件は最高裁判所のもので、FOIAのあらゆる点について解釈している<sup>5</sup>。また、裁判所が機関の決定を認めず、機関の異議申し立てを制して政府の情報の公表を命じた判決も多数あった

日本の情報公開法(Information Access Law)からは、訴訟の裁判権における21条の参照が、独立の司法審査の効果的なシステムを提供しているか、またこの過程の検証に十分な時間がかけられたのかということが見えてこない。これについて今日と明日みなさんと議論

<sup>5</sup> 司法省では1,100ページのFOIAガイドを刊行している。

<http://www.usdoj.gov/04foia/foi-act.htm>を参照。

したい。

しかしながら、請求者が訴訟を起こすためには、先ず機関において不服申立てをを起こさなければならない。各機関では、当初の不開示の決定に関与していない第三者が不服申立て内容を検討し、それぞれの不開示が適切だったかどうか、判断しなければならない。裁判所による独立審査同様、この不服申立てプロセスは開示情報の追加という結果をもたらすことが多く、4週間で終了することになっている。

次のような最近の出来事もこのプロセスがどのように機能するかを示している。ホワイトハウス文書に含まれるジョン・ロバーツ判事の、私的でプライベートな情報をNARAが不開示としている件で係争中の訴訟のために、我々はまず、約2,000文書の再審査を行い、その次に訴訟それ自体のために3回目の審査を行ったのである。そうすることによって、審議の継続中にも、何点かの文書を追加的に公開することが可能になったのである。

私は、政府機関に勤める前の個人的な経験から、つまり、NARAを含む政府を相手にFOIA関連の訴訟を起こしていた経験からもこのような例を知っている。1987年から1994年の7年間、私はACLUというNGOに勤務していた。このNGOの任務は、政府をより開かれたものにする事と、政府内部の過剰な秘密主義を防ぐ事にあり、政府記録に対するFOIA請求が頻繁に行われた。通常は結果が出るまでかなり長期間かかるが、レーガン政権時代のイラン・コントラ疑惑に関する資料を請求しているときなど、どれぐらいの量の記録が不開示とされているかということを考えて不満が募ることもしばしばだった。そこで我々は上訴するわけだが、そうすることで追加して新しい文書が開示されることもあった。さらに、滅多にないことではあるが、訴訟を起こすこともあった。この場合もしばしば、裁判に負けたときでも、より多くの文書の開示に繋がった。

## Ⅷ. 利用者に提供する時点で閉鎖情報を含む記録に取られる措置（例：マスキングなど）

FOIAは最終的に開示が免除される情報を免除されない情報から分離し、編集することを次のように義務付けている。「記録のうち合理的に分離可能ななどの部分も、本サブセクションにより免除される部分を削除した後、そのような記録を請求するどのような人にも提供されることとする。」しかし、記録の第一段階の整理と内容審査を加速するため、NARAでは頻繁に合格・不合格システムと称するものから始めている。つまり、ある文書のあるページに不開示情報が含まれている場合、そのページ全体の開示を差し控える（そして非公開シートを挿入する）。これで大きな時間の節約になるが、あるページの特定の数行を編集したり、黒く塗りつぶしたりするには大変な手間がかかるからである。研究者が不開示となったページを具体的に要求したときに初めて、NARAは特定の不開示作業を行う。

現在NARAは電子不開示作業システム（electronic redaction system）も使用している。これはスキャンングと同時に、該当部分をコンピューター上でマスキングし、不開示作業済みのファイルを印刷するものである。しかしながら、電子的に不開示とした部分の解除を防御する方法が今のところ誰にもわからないという厄介な状況になっている（お恥ずかしいことに、こうしたことがしばしば起こるのだ）。



## Ⅸ. NARAの記録閲覧システムの問題と課題、その現在と未来

記録の最大限の利用を確保する上でNARAが現在直面し、将来も関わる核心的問題は「資源」不足であり、実際のところ、人材の問題であり、資金の問題である。当館で受け入れて処理しなければならない記録の、常に増加し続ける分量に対応できる人数の職員を雇用する予算が不足している。未整理記録は増えるばかりである。レーガン大統領図書館の現在の状態では、請求する記録を探し始めるだけでも、請求者は4、5年待たなければならない。資料全てを処理し、開示するにはこれから100年の時間がかかるだろう。

機密扱い記録と機密を解除された記録については、関連はあるものの、異なる問題を抱えている。一部の機関には、機密性の高い国家安全保障情報、例えば核兵器データなどが、誤って公表されてしまうかもしれないと危惧するところがある。従って、こうした機関では、最近機密扱いが解除された記録の数億ページを再度見直して、こうした「誤り」を発見し、再び機密扱いにしようとしている。こうした懸念は2001年9月11日以降強まり、記録が利用できない状態の未整理分をさらに増加させることになった。

最後に、増大する電子記録という難題がある。電子メールによって記録の量が激増し、調査・精査のプロセスが複雑化している。例えば、大統領図書館の記録の量は、毎年着実に増えてきている。レーガン大統領図書館にはおよそ5,500万ページあり、クリントン図書館では7,000万ページ近い。しかし、クリントン図書館にはさらに2,000万件近くの電子メール（プラス添付資料）があり、これは当方の見積もりで、さらに4,000万ページの追加に相当する（ジョンソン図書館のコレクション全体より多い）。ジョージ・W・ブッシュ大統領からは、5千万通以上の電子メールが移管されるだろうと予測している。

政府を相手取った最初の重要な電子メール訴訟に私が携わってから15年あまりが経過したが、電子メールその他の電子記録の保存と公開への挑戦は、未だに重要な課題として残

されている。私と共同申立人を務めたことのあるスコット・アームストロングは、今なお政府の情報管理のお目付役・批評家であり続けているが、この人物は、この領域でのNARAの不成功に常に不満を述べている。彼は、電子メールの記録が日に日に、または年々、今では何十年も、と言うべきかもしれないが、常に失われているため、歴史的記録に隙間があいてしまうというのだ。しかし彼の言うことは的を射ており、送受信された電子メールを自動的にアーカイブするシステムが存在しないかぎり（米国政府でこのシステムを採用しているのは、ホワイトハウスだけである）そうするべきであると知っていても人は電子メールを保存したり印刷したりはしないものなのだ、ということをおもよくわかっている。

1989年1月18日、レーガン政権が終了する2日前、ホワイトハウスの職員は次期大統領のジョージ・H・W・ブッシュに明け渡すために、事務所とファイルを一掃していた。そのときホワイトハウスのコンピューターのデータ削除も行われていたのだが、実はいくつかの端末には、イラン・コントラ疑惑時の電子メールがまだ残されていたのだ。スコット・アームストロングと、国家安全保障アーカイブズ（National Security Archives。米国の国家安全保障に関する記録の収集と普及を行っているNGOで、FOIA請求を最も頻繁に行う機関の一つである）にいる彼の仲間が、潜在的に歴史的な重要性を持つこれらの情報が破棄の危機に瀕していることを知った。彼等はこの電子文書に対してFOIA請求を行ったが、NARAに苦情を申し立てたとき、NARA側は、電子メールは印刷されることになっていたので、電子データとしては保存される必要がない、電子データは記録ではない、と言ったそうである。

スコットは私が所属していた機関ACLUに飛んできて、電子メールのバックアップテープの破棄を中止させる緊急訴訟を起こしてくれと私に頼んできた。我々は徹夜して書類を作成し、訴訟の申立てのために翌朝裁判所に行き、ホワイトハウスに対し電子メールの削

除を中止すること、NARAに対しホワイトハウスが電子メールの保存を行うよう要求しなかったこと、に対する訴訟を起こした。

そして我々は勝った！ その日の午後、連邦判事はホワイトハウスに対して電子メールの削除を中止させ、電子メールシステムすべてのバックアップテープを作成することを命じた。

この裁判は何年も続き、その後の裁定で、政府の電子メールや他の電子記録は、紙に打ち出したものとは別の、区別される記録として扱われなければならない、という重要な法的原則が確立された。このことは、電子メール記録が紙媒体の記録と同様に、スケジュールリング、廃棄、保存などの記録管理義務の対象になるということを示している。

皮肉なことに私は今、スコット・アームストロングのように公益のためのグループに属する昔の同僚たちが起こす訴訟から、NARAを守る役目についている。スコットは、今でもNARAによる政府の電子メールの管理は不十分であると考えているが、それに関しては私も、我々（つまり政府）が行っていることは確かに十分ではないかもしれないが、少なくとも自分たちができる限りのベストをつくしている、と言うしかない。

事実、我々は電子記録の長期保管及び保存の問題の解決法に多大な進歩をみており、最近も電子記録アーカイブズ（ERA）というシステムの構築に3億ドルで契約を結んだところである。このシステムは2007年末までに始動し、次世代のソフトやハードへのマイグレーションや更新の心配をせずに、電子記録が永久的に保存、公開できるものである。

我々がまだ良い回答を出せずにいる、同様に困難な問題がある。それは、一般の人々がアクセスできるように、いかに効率よく、効果的に電子記録の検索を行うことができるか、という難題である（我々は、26文字のアルファベットで検索が出来るようになればいいだけなのが、皆さんは漢字、平仮名、片仮名全てに対応しなければならない…）。

NARAが最近体験したことに次のような出来事があった。数年前のこと、米国政府は、

大手たばこ会社全てに訴訟を起こした。他の連邦機関と同様、NARAは各社から米国政府のたばこ、喫煙に関する方針に関連するすべての連邦記録を、最新のクリントン大統領の電子メールに至るまで提出せよという提出命令を受けた。そこで電子メール上のデータベースにキーワード検索をかけたところ、およそ20万件の「ヒット」があった。どれが実際にその件名に対応するものなのか、そしてどれが「偽陽性反応」でヒットしてしまったものなのかを判断するために、私の部下の法律家も含め、NARA職員は、その20万件を見直さなければならなかったのである。その結果、約半分は該当しないことがわかった。

こうした検索を行うためのよりよい方策の開発を行い、情報の喪失の問題への対応策を探っている外部組織とかかかわっている上級弁護士が私の部下にいるが、この会議に出席することを話すと、彼は自分で書いたある文章をくれた。それには毎年10月24日に、京都の臨濟宗妙心寺派大雄院において仏教の情報供養が行われ、住職が「失われた情報」のための祈禱と供養を行うということが書いてあった。このお寺では、「生きている」文書やソフトウェアが再考の余地もなく廃棄、消去されていることに鑑み、「情報供養会」を行うことによって「情報の虚空」消し去りたい」と願っているそうである。

こうした膨大な問題に追いつくためには、良い祈禱師だけでなく、良い技術が必要だろう。

要約すると、アーカイブズの記録の公開への挑戦は永遠に終わりをみないものである。我々は、機密情報の公開と保護に完璧なバランスを見つけるよう努力している。我々を擁護してくれる人々は、我々を批判する人々よりもずっと多い。だから我々は正しい方向に進んでいると思うのだ。

今回の私の講義が、米国においてこの問題がどのように行われているかをお伝えし、そして皆さんがここ日本で行っている仕事に対して、何らかの展望を与えるものとなりますよう、願っています。

ドウモアリガトウ。

## 講師紹介

ゲイリー・M・スターン Gary M. Stern

1998年よりNARAの法務顧問 (General Counsel)、上級管理職 (a career member of the Senior Executive Service) も務める。

スターン氏は、1987年イェール大学ロー・スクールにて法学学位取得。在学時は『イェール国際法ジャーナル』(the Yale Journal of International Law)の編集長として活動した。ヴァッサー大学では古代ギリシャ語を専攻し、1983年、同大学よりファイ・ベータ・カッパを取得している。

1995年から1998年、アメリカ・エネルギー省にて、エネルギー省長官の上級顧問、法務顧問特別補佐官、請負人訴訟の次席弁護人を兼任した。1994年から1995年までは、「人体放射線実験 (Human Radiation Experiments)」の連邦政府諮問委員会 (the U.S. Federal Advisory Committee) の上級政策調査アナリスト (senior policy and research analyst) を務めていた。

それ以前は、全米市民自由連合 (Office of the American Civil Liberties Union) ワシントン事務所に弁護士として勤務。国家安全保障、機密、情報関係法を専門としており、ホワイトハウスのEmail記録に関する、アームストロング他対大統領府の裁判に原告として参加した。同時に全米科学アカデミーの「環境修復情報の機密解除等エネルギー省関連プログラム」委員会の法律顧問も務めた。

