

アーカイブズと記録の法制化に期待

サラ・チョイ
香港歴史档案処歴史档案馆

記録は、業務遂行のために極めて重要な、大切な資源であるとともに、業務活動や取引における確かな証拠を提供する。パブリックドメインにおいて、記録は権利を保護し、責任の所在を特定し、情報・文書施策・決定事項を伝達し、公共サービスを提供する。記録の適切な公開は、政府の透明性と説明責任に寄与する。記録を通して、私たちは自分たちの過去を知り、現在を吟味し、将来の計画を立てることができる。さらに私たちは、こうした文書化された資産をもとにして、文化遺産を伝え、文化的アイデンティティを再生し、文化的ルーツを育てることができる。確かな記録を持たない政府は機能することができない。確かな記録をもたない国は、確かな記憶やアイデンティティを持たない個人と同じであり、適切に機能しなくなり、他者とも関わりを持ってなくなってしまう。

適切なガバナンス、民主的な権利および遺産の保護を目的とした、記録の重要性を認識する磐石な法律は、開かれた、誠実で、説明責任を果たす政府の土台となるとともに、一般市民の活発な参加を促す。公文書館を文化や研究の必要性にのみ従事する歴史的資料保管庫ととらえる従来の公文書館法は、不十分かつ時代遅れになっている。現用記録管理に関する義務と能力を持たない公文書館は、十分に正確な記録が作成、保管されているか、また必要とされる期間、記録が利用・公開可能に保たれるかをコントロールすることができない。

情報技術の急速な発展は間違いなく、情報の普及と利用を容易にした。しかし電子媒体で記録さ

れた真正かつ信頼性のある情報の保持および長期保存は、これまでに例のない脅威にさらされている。記録とアーカイブズを、媒体を問わず一貫して持続的に管理することを保証する強力な法的枠組みを持たずに、価値ある記録の保持、評価選別、アーカイブズ機関への移管を保証することはできない。さらに悪いことに、記録がアーカイブズの評価や処理を受けるかなり前に、情報の消失や欠損、粗末な扱い、不祥事や危機が起こりえる。責任ある政府なら、このような事態の発生を許さなはいはずである。

近年、民主主義的伝統の強い多くの国が、旧来の公文書館法制を強化するか、あるいは効果的、効率的、透明性、かつ責任ある方法による公文書管理を保証する新しい法律を制定し始めた。私は、日本の福田康夫総理大臣が新しい法律の枠組みを真剣に検討し、行政目的と公共の利益のために、記録とアーカイブズの管理の課題に取り組もうとされていることをうかがい、大変期待を抱いている。重要かつ時宜にかなった試みであり、責任のある政府にとって、遅れをとるわけにはいかない課題である。

アーカイブズと記録に関する法律の文献は豊富で、多くの論文が様々な論点を提起している。古い公文書館法を見直すか、又は新しい記録法を起草する際に、私はいくつかの実践的側面に焦点を当てたい。まず、法への理解と法の施行を促進するために、新しい法律の条項の範囲と内容、さらに政府および市民との関連性を、明確かつ十分に規定しなければならない。記録を明確に定義する

こと、および指定された記録担当機関、たとえば国立公文書館に権限を与えることは最も重要な点だ。その権限には、作成から各政府行政機関での利用、最終処分までの全ライフサイクルを通じた記録の管理方法を指導し、計画を立て、監督し、審査するのに必要とされる能力と専門的知見を付す必要がある。国立公文書館に対して、法定義務を果たすために、法律に基づいて適切に設置、組織された機構の下、十分な権限、財源、自律性が付与されるべきである。自律性においては、全公文書の評価（多少の例外はある）や、決められた場所に保存するための永続的価値のある公文書の選別の実施だけでなく、強制力を持つ記録基準と規則を定め、記録に関する研修を組織し、記録のベストプラクティスに関するアドバイスをを行い、全政府において記録の審査と監査を行うことも含まれる。中央政府が採用した一貫した記録政策、基準、実践があらゆる公共機関においても適用され、あるいは調整の上取り入れられ、利益の最大化が図られるように、地方自治体政府その他の公的機関の記録に取り組む必要性も看過してはならない。

公文書は、政府にとって重要な資産であり、また公共の財産でもある。公共の利益と権利を守るために、明確な仕組みを法律で具体的に定め、どの記録を保存し、何を破棄するか、何を非開示対象とし、その非開示期間はどのぐらいか、さらに時宜に適った費用効率の良い方法によりアクセスが可能なものは何かを、人々に知らせる必要がある。アーカイブズや記録に関する法律は、許可を受けていない公文書の破棄・輸出に制裁を加え、公文書の破損・複製・悪用・放置・誤管理を禁止しなければならない。さらに、国立公文書館は公文書、私文書を問わず重要な記録を国の所有とするための権限と、こうした保存価値のあるものを救済するための基金を持つべきである。

このような法律に定められた責任を遂行するた

めに必要な、国立公文書館の専門性と能力は、最大限重視されるべきである。公的資産の質の高い成果と適切な利活用のために、アーカイブズと記録に関する仕事は、ジェネラリストよりは能力のあるスペシャリストが行う必要がある。したがって、アーカイブズや記録に関する法律は、アーカイブズや記録担当のスタッフの採用、任用、昇進、専門的資格に関する詳細な規定の根拠を示さなくてはならない。

新しい法律を制定する前に、その法律が、データ保護、情報アクセス、著作権など記録に関連する他の法律にどのように関係するか、検討を行わなければならない。記録の法的定義は、格差や混乱を招くことのないよう、関連法律との一貫性を持たなければならない。記録へのアクセス方法は、公文書へのタイムリーなアクセスが、独断的な決定や政治的妨害に影響を受けない法的権利であることを保証する形で取り扱われなければならない。個人のプライバシーを保護することと、永続的価値のある記録を残し、一般市民がアクセスし利用できるように公開することとの間に、バランスをとらねばならない。アクセス請求の仕組みは、開かれた、透明性があり、説明責任を果たす政府の精神に沿って、平等なアクセスを保証しなくてはならない。

私は日本政府が、アーカイブズと記録の十全なシステム設立の基礎となる、包括的な法律体制の構築に向かっていることを知って、大変うれしく思う。この新しい進展に大きな期待を寄せており、その実現を見ることを楽しみにしている。この日本の新しい法制度が、将来近隣諸国が参照し見習うような、すばらしい実例となることを確信している。

Message by Sarah Choy

Records are vital resources essential for conducting business and they provide reliable evidence for business actions and transactions. In the public domain, records protect rights, identify responsibilities, communicate information, document policies and decisions, and deliver public services. Reasonable records disclosure contributes to transparency and accountability of government. Through records, we can learn about our past, scrutinize the present and plan for the future. We also transmit cultural heritage, renew cultural identity and foster cultural roots through these documented resources. A government without reliable records simply cannot operate. A country without reliable records is a like a person without a valid memory and identity making one unable to function properly or relate to others.

Sound legislation that recognizes the importance of records for proper governance, protection of democratic rights and heritage purposes provides the cornerstone for an open, honest and accountable government; inviting active citizen participation. Traditional archives laws that treat archives as depositories of historical materials serving only cultural and research needs have proved to be deficient and outdated. Archives without the mandate and capacity to manage current records have no control over whether adequate and accurate records are created and kept, and if they remain usable and accessible as long as required.

The rapid development in information technology no doubt has facilitated information dissemination and use. Yet the survival of authentic and reliable information recorded in electronic formats and their long-term preserva-

tion are under unprecedented threat. Without a strong regulatory framework to ensure consistent and sustainable management of records and archives regardless of formats, there is no guarantee that records of value will survive and be appraised and transferred to archival facilities. Worst still, information loss and gaps, poor performance, scandals and crises may occur well before records are due for archival selection and processing. A responsible government will not leave these to chance.

In recent years, many countries with strong democratic traditions started to strengthen old archives legislation or enact new law to ensure that public records are managed in an efficient, effective, transparent and accountable manner. I am excited to learn that advocated by Prime Minister Yasuo Fukuda, the Japanese Government is considering seriously a new legislative framework to address the challenge in managing records and archives for administrative reasons and public interests. It is an important and timely endeavour that no responsible government can afford to delay.

Literature on archives and records law is ample and many articles provide detailed discussions. In reviewing old archives legislation or drafting new records laws, I would like to focus on a number of practical aspects. First, to facilitate understanding and implementation, the scope and content of the new legal provisions, and their relevance to government and people must be spelt out clearly and adequately. It is of paramount importance that records must be defined with clarity and power be conferred to a designated records authority, say the national archives, with the needed capacity and expertise to lead, plan, monitor and review how records are managed throughout their entire life cycle

from creation and use in different government agencies to final disposal. The national archives must be given sufficient power, resources and autonomy under a properly placed and organized structure grounded in law to perform its statutory duties. The latter would include without limiting to appraising all public records (with a few exemptions) and selecting those of enduring value for preservation in designated places; prescribing mandatory records standards and rules, organizing records training; advising on the best records practices and conducting records inspection and audits across the government. The need to tackle records in regional government and statutory bodies should never be overlooked so that coherent records policy, standards and practices adopted by the central government would apply or align throughout the public sector to maximize benefits.

Public records are important assets to a government and they are also public property. To protect public interests and rights, there must be clear mechanism specified in law to inform people about what records are preserved, what are destroyed, what are withheld and the closure period, and what are available for public access in a timely and cost-effectively manner. The archives or records law should sanction unauthorized destruction and export of public records, and prohibit damage, mutilation, abuse, neglect or mismanagement. In addition, the national archives must also have the right to recover records of importance to the country, whether they are public or private records, and have funds to save those worth preserving.

The expertise and capacity of the national archives required to perform its statutory responsibilities cannot be overemphasized. For

quality results and proper utilization of public resources, archives and records work needs to be performed by competent professionals rather than generalists. Thus the archives or records law should offer a basis for detailed regulations on the recruitment, appointment, promotion and professional qualifications of archives or records staff.

Before enacting any new provisions, there must be a review of how they may relate to other records related laws on data protection, access to information and copyright, etc. The legal definition (s) of records must be consistent to eliminate gaps and confusion. The way access is handled must be harmonized to assure timely access to public records is a legal right unaffected by arbitrary decisions or political interference. Balance must be struck in protecting privacy of people and yet permitting records of enduring to survive and open for public access and use. An access appeal mechanism must be put in place to ensure equitable access in line with the spirit of an open, transparent and accountable government.

I am happy to learn that the Japanese Government is moving towards building a comprehensive legal infrastructure based on which sound archives and records systems will be installed. I am excited about this new development and look forward to seeing its implementation, which I am sure, will make Japan a great example for reference and emulation by neighboring countries.

Sarah Choy (サラ チョイ) : 香港政府档案処
歴史档案馆。ICA (国際公文書館会議) の法制
委員会委員として「Principles for Archives
and Records Legislation」(アーカイブズと
記録法制の原則) を報告した。