

**諸 外 国 に お け る  
公 文 書 等 の 管 理 ・ 保 存 ・ 利 用 等  
に か か る 実 態 調 査 報 告 書**

**平成15年12月**

**歴史資料として重要な公文書等の  
適切な保存・利用等のための研究会**

# 諸外国における公文書等の管理・保存・利用等にかかる実態調査報告書

## はじめに

近代的公文書館制度は、国や地方の歴史・文化の基盤的制度・施設であるにもかかわらず、わが国においてはその社会的認知が必ずしも十分ではなく、その整備・充実がわが国の国力に比して極めて不十分なまま今日に至っている。

公文書館の職員数の差にみられるがごとく、欧米諸国、中国、韓国のいずれと比べても体制の差は歴然としている。これは、公文書館に対する国の取り組み、国民の意識、近代的な公文書館制度の歴史の短さなどに起因しており、一朝一夕には解消するのは難しい。しかし、歴史資料として重要な公文書等は国民共有の財産であり、その体系的保存を行い、国民の利用に供するとともに後世に伝えていくことは国の重要な責務である。

「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」においては、平成15年7月に「中間とりまとめ」を公表し、内閣府または国立公文書館において「直ちに対応すべき事項」をとりまとめ、早急な実施を求めるとともに、さらに検討すべき課題として、「公文書等の適切な管理と円滑な移管」をはじめとするいくつかの制度的課題を整理した。

公文書館制度におけるわが国の現状と諸外国との差にかんがみると、こうした制度的課題の検討に当たっては、公文書館制度の先進国である諸外国の関連制度とその運用を正確に把握し、わが国の現状との比較を行いながら、進める必要がある。

こうした考えから、本研究会では、諸外国における公文書等の保存・利用等の実態を把握するため、委員が分担して平成15年9月中旬から10月初めにかけて、韓国、中国、アメリカ、カナダの4か国を訪問し、調査を行った。

## 注目される事項

本報告書においては、各国の事情をできる限り客観的に整理するように努めたが、わが国の現状に照らし、研究会として注目した点を列挙すれば、以下のとおりである。

### 第一に、公文書館の理念である。

各国の公文書館は、歴史学者の研究拠点としてだけでなく、それぞれの国の国民のアイデンティティの拠点として機能しており、また、如何に国民の日常生活に密着させるかに腐心している。いずれにおいても2001年9月1日に発生したアメリカ連続テロ事件以降、公文書館のセキュリティの確保に特に高い関心を持ち、格段の努力を行っていることが象徴的である。

アメリカ国立公文書記録管理局本館の玄関彫像には、「過去の遺産は将来の実りをもたらす種子である。」(“ The heritage of the past is the seed that brings forth the harvest of the future ”)という言葉が刻まれ、韓国政府記録保存所は、自らを「歴史に命を与え、将来を見つめるための情報のセンターである。」と位置付けている。カナダ国立公文書館は、「カナダの遺産を保存することで、国民の権利を守り、国への理解を深める。」ことを使命としている。中国では、重要な国家の文化遺産、社会主義近代化の一要素として「档案」(「歴史記録」)が位置づけられている。

#### 第二に、収集・収蔵資料の種類のもろさである。

各国の公文書館は、単なる紙媒体による記録だけでなく、多様な記録類を収集している。

各国とも、写真・映画フィルム、オーディオ、地図、電子文書等多様な媒体による記録の保存を行い、必要な復元を行っている。カナダでは、オープンリールのテープレコーダーのように現在利用されていない各種の再生媒体の保存をあわせて行っているのが印象的であった。

また、電子資料の保存、公開について各国とも電子文書の特性の研究を踏まえつつ、電子公文書館をめざし、本格的な事業展開に着手しつつある。

#### 第三に、法的環境の差である。

わが国では、情報公開法を別にすれば、一般的な「文書管理法」が存在せず、国立公文書館法や公文書館法が、関係省庁から公文書館に移管された「非現用」の公文書等の管理、保存に限定して規定している。

各国においては、「現用」文書(業務上使用している文書)を含め、公文書等の記録物の管理、保存、利用等のライフサイクル全般を規制する一般的な法律(文書管理法)が整備されている。そのなかで、公文書等の作成、廃棄等について一般的な基準のほか、公文書館の役割、位置付けが明確にされ、それが行政の高度化・効率化のみならず、公文書等の保存、利用に大きな役割を果たしている。

#### 第四に、政府の「現用」文書の管理、保存における公文書館の役割である。

各国の公文書館は、わが国公文書館のような資料の評価・選別、保存、閲覧機能にとどまらず、政府において業務上使用されている現用文書(行政文書)の管理、保存に重要な役割を果たしている。公文書等の保存期限の設定や廃棄については、公文書館の個別承認が必要とされるなど、政府の記録管理に公文書館が広く関与している。

また、アメリカには、連邦政府の現用文書が移管、廃棄などその最終的な処分が決定されるまで各省庁になお管理権がある間に、すべての省庁の文書を保管する書庫として、15のレコードセンターがある。今回訪問したワシントン・レコードセンターは、特に印象的であった。本制度は、歴史的に重要な公文書等の円滑、体系的な移管に重要な役割を果

たしていると考えられる。カナダにおいてもアメリカと同様の制度があるほか、韓国では、文書起案部署の記録を管理する資料館が各機関に設置され、記録は政府記録保存所へ移管することになっているほか、中国においても組織内部の档案機構のもとで集中管理されている。

#### 第五に、人的リソースが充実していることである。

国立公文書館の体制について、職員数を比較すると、我が国の42人に対し、韓国約130人、中国約560人、アメリカ約2500人、カナダ約660人となっている。各国の国立公文書館の果たす役割が異なるので単純比較することはできないが、各国の公文書館は日本とは桁違いの職員規模であるとともに、公文書館制度の中核というべき専門職員の位置付けが明確になっている。大学・大学院における専門職員の養成及び現職者の研修等の教育制度や資格制度も確立されている。

#### 第六に、多様な機能とその拠点のひろがりである。

中国では、中央档案馆に加え、第一歴史档案馆(明清両朝)、第二歴史档案馆(国民党時代)が存在する。アメリカでは、行政・司法・立法文書に加え、大統領在職中の記録を大統領個人の財産としてではなく、連邦政府の財産として保存する大統領図書館制度を持っている。カナダのガティノー保存センターにおいては、デジタル写真スタジオ、ビデオラボ、書籍修復施設、収蔵庫、展示・閲覧エリアなどの施設の複合体となっている。

報告書のとりまとめに当たっては、現地調査によるヒアリング結果や入手資料を中心に、今後の制度的課題にかかる検討に資するため、公文書等のライフサイクルの各段階に沿って、国際比較が可能となるように整理を行った。また、必要に応じて適宜、事前、事後の文献調査の成果を盛り込んだ。

この報告書が、先に公表した「中間とりまとめ」を補足するものとして、制度的課題を検討する際の、活発な論議に資することを期待したい。

## 要旨

### 国立公文書館の概要

韓国の国立公文書館、政府記録保存所〔Government Archives & Records Service (通称 GARS)〕は、日本の国立公文書館の開館に2年先立つ1969年に設置された。1984年に釜山(プサン)に支所を設置し、資料の保存体制を整備、1998年政府の組織改変に伴い、行政自治部の所属となるとともに、大田(テジョン)に本所を移転した。この後、1999年には「公共機関の記録物管理に関する法律」が制定され、政府のみならず、国内外にある韓国に関する記録遺産の収集・保存・活用に重要な役割を果たしている。

中国における日本の国立公文書館に該当する施設は、中央档案馆、第一歴史档案馆、第二歴史档案馆の3か所。国家档案局はこれら国レベルの档案馆のみならず、全国の档案事業を主管し、全国の档案事業に対する統一的な企画立案、組織間の調整、制度の統一、監督及び指導を行っている(档案法第6条)。中央及び県レベル(中国で市の下の行政区画。同列の単位に区、郷、鎮がある)以上の档案馆は、档案を集中管理する文化事業機構であり、各所管の範囲内の档案の受け入れ、収集、整理、保管及び利用提供に責任を負うこととされている(档案法第8条)。

アメリカ国立公文書記録管理局〔National Archives and Records Administrations〕は、国家の記録の保管者〔National Record Keeper〕であり、1934年に設立された独立の機関である。NARAは連邦政府の三権すべての記録を守っており、NARAの使命は連邦機関の職員とアメリカ国民に対して、貴重な証拠的記録〔essential evidence〕、すなわち政府職員の活動、及び国家の経験を記録したものへのアクセスを確保することである(2002アニュアルレポート序言)。

カナダ国立公文書館〔National Archives of Canada〕は、国家遺産の保存機関〔National Heritage Institution〕として、またカナダの中央政府機関として、記録されたカナダのメモリーを保存し、国民に公開することで、国民の権利を守り、カナダへの理解を深める役割を担う。その収集する資料範囲は広く、国民や国家にとって重要な記録であれば、私文書や絵画、レコード等も収集対象としており、資料購入等も行っている。現在、国立図書館との統合再編が進行中である。

### 公文書館が収集対象とする記録

わが国の国立公文書館で所蔵している資料は、現在紙媒体のものが大半で、映像・音声資料等紙以外の媒体の資料はごくわずかしかない。また、国立公文書館法や公文書館

法において、収集の対象とする記録の種類についての定義はなされていない。これに対し、今回調査した4か国では、いずれも国立公文書館に関する法律に記録の種類を定義し、紙媒体以外の資料も数多く収集してその保存と公開に努めている。特に電子資料については、各国とも国立公文書館が中心となり、国家レベルのプロジェクトとしてその保存システムの確立に取り組んでいる。

## 現用記録管理

日本の国立公文書館法では、国立公文書館は「歴史資料として重要な公文書等」の保存と利用等の事業を行うことを目的としており、政府機関の現用記録管理については監督指導を行う立場にない。これに対して、今回訪問した4か国ではいずれも、政府機関の政策、決定等に関する記録の作成、保存義務が法律で課されている。わが国の国立公文書館に相当する機関が現用記録の管理に深くかかわり、政府機関の文書管理担当者の研修等も行って、最終的に歴史的に重要な資料が確実に国立公文書館に移管されるよう、監督指導している。また、電子記録についても、近年の電子政府推進の動向にかんがみ、従来の政府の現用記録管理システムを見直し、記録の作成段階から将来の廃棄・移管を見据えた管理を行うための新しい取り組みが見られた。

さらに、記録管理の国際標準として2001年に制定されたISO15489は組織における記録管理の目的が組織の透明性や説明責任にある点を明確にしたものである。既にアメリカやカナダでは同標準にそった記録管理体制の整備が進められている。中国語の翻訳も完了している。

## 「半現用」段階の記録の保存

文書や記録管理を考える上で一般的なのが「記録のライフサイクル」という考え方である。この考え方によれば、文書が作成または収受され、業務で使われている状態を「現用文書」、日常の業務には直接利用されることはないが業務参考や証拠等として利用される可能性がある状態の文書を「半現用文書」、保存期限を満了し最終処分（廃棄か公文書館への移管か）を待つ状態になった文書を「非現用文書」として位置づけるのが通常である。

「半現用文書」の取扱については、各国それぞれ異なっているが文書に対する所有権や管理権が文書を作成した組織にある（その意味ではなお、現用文書の一形態）点は共通している。韓国や中国においては、法律に規定された公文書等の保存管理の施設を置いている。韓国では法律で各々の行政機関に「資料館」や「特殊資料館」を設置するこ

とを義務づけている。資料館は各行政機関の総務課に設置され、情報公開窓口の機能も果たしている。中国でも法律により各組織内部に档案機構（档案処、档案室、档案科等）を設けている。

一方、アメリカやカナダでは全行政機関の「半現用文書」を業務の現場から移動させ、保管する国立公文書館が運営する施設（レコードセンター）を整備している。その保存維持を専門職員に任せることで、行政機関のスペースの有効利用と現場業務の軽減化、長期間保存すべき文書の適切な保管、さらに文書が必要になった場合の迅速な対応が可能な体制を整備し、行政の効率化やコスト削減を行っている。保存期限を満了した文書の廃棄や公文書館への移管手続きについてもレコードセンターの職員が文書を作成した組織と協議の上で行っている。

## 公文書館への移管

公文書等の公文書館への移管制度については、訪問した4か国いずれにおいても、国立公文書館が法律に基づいて保存期間の設定や移管する記録の決定に深く関与しており、日本の移管制度と大きく異なる。アメリカとカナダにおいては、国立公文書館の長の許可なくして公文書の廃棄はできないことが法律に定められ、この権限を背景に、現用記録管理・中間書庫制度・国立公文書館への移管が、連続した1つのシステムとして成り立っている。

韓国・中国では国立公文書館がそれぞれの機関における管理実態を指導点検し、模範的な機関を表彰するなど指導監督にも努めている。

## 資料の公開と利用

情報公開制度の導入により資料の公開や利用は、公文書館だけでなく現用文書を管理する各行政機関でも行われるようになってきた。アメリカでは、情報自由法（1966年成立）が成立後、請求した文書が存在しないことを理由に開示請求に応じないという問題が発生したことをきっかけに、行政機関に対し、記録作成を法律で義務づけるようになった。国立公文書館が保存している文書も情報公開制度の対象となり、機密指定された文書は、ある時期がくれば原則自動的に指定解除される。

情報公開先進国であるカナダだけでなく、アジアで最初に情報公開法を制定した韓国でも、情報公開法がないものの現用文書の一部公開が既に始まっている中国でも、記録作成を法律で義務づけられている。

情報公開制度の発達とともに現用文書の公開も進んできており、情報公開制度による

現用文書の公開利用にも配慮した公文書館の新しい取り組みも各国で行われている。特に電子政府の発達を踏まえた行政自らのインターネットによる情報提供の推進や、「文書の不存在」に代表される行政の不透明性や説明責任の回避を避けるため、文書の存否を明らかにし簡単に検索できるようにする目録データベースの充実や統一基準作り、さらに電子記録のフォーマットそのものの統一基準作り等、これまでの公文書館の枠を超え「記録のライフサイクル」全体に対して公文書館が主導的な役割を果たしている。

## 専門職教育

公文書館制度の中核となる専門職員の養成については、米加では大学院教育が主体となっており、韓国も新しい法律で大学院レベル以上の所定の教育を受けた者を公文書館・資料館の専門職員とする制度を確立した。中国では、大学・大学院において広く档案教育が行われているのと同時に、現職の档案部門職員に対する教育制度や資格制度も整っている。専門職員の配置についても、韓国で記録物管理機関職員の4分の1以上の専門職員配置を法令で義務づけるなど、各国で一般職ではない専門職としての採用枠を確保している。

## 国ごとのユニークな取り組み

韓国では民主化の進展、行政におけるOA化・電子化などを背景に、1999年「公共機関の記録物管理に関する法律」が制定された。記録を管理し、情報公開を推進することで、国政運営のアカウンタビリティが確保される。このための専門機関の設立と専門職員の配置を規定している。

中国では档案の収集、保存と利用に関する法律や各種規定に裏付けられて、中央に強い指導監督の権限が与えられている。法律の違反に対する罰則の適用はその一例であるが、同時に他の模範となる事例には表彰制度が設けられている。こうした権限を背景に档案の活用を通じた経済効率の向上を目指している。

アメリカの大統領図書館制度は、大統領在職中の記録を国の記録と位置づけ、大統領任期終了後大統領がその記録の保存公開施設を建設し、その施設の運営、記録の保存公開等については国立公文書記録管理局が責任を持つ制度で、日本には類を見ないものである。

カナダの国立公文書館と国立図書館の統合再編は、経費や人員の削減のためではなく、電子革命時代の戦略的な再編と位置づけられた意欲的な試みで世界の注目を集めている。



## 海外調査の訪問先等

### 1 調査者

#### 【韓国・中国】

小谷宏三 委員（平成国際大学法学部教授）  
加藤陽子 委員（東京大学大学院人文社会系研究科助教授）

#### 【アメリカ・カナダ】

高山正也 座長（慶応大学文学部教授）  
後藤仁 座長代理（神奈川大学法学部教授）  
三宅弘 委員（弁護士）  
山田洋 委員（一橋大学大学院法学研究科教授）

### 2 調査期間

韓国及び中国（9月15日（月）～9月19日（金））  
アメリカ及びカナダ（9月29日（月）～10月4日（土））

### 3 訪問先

#### （1）大韓民国

韓国政府記録保存所（テジョン）  
同 ソウル事務所（ソウル）

#### （2）中華人民共和国

中国国家档案局（北京）  
中国第一歴史档案館（北京）  
北京市档案館（北京）

#### （3）アメリカ合衆国

アメリカ国立公文書記録管理局本館（ワシントンDC）  
同 新館（メリーランド州カレッジパーク）  
同 ワシントンナショナルレコードセンター  
（メリーランド州ストランド）

#### （4）カナダ

カナダ国立公文書館（オタワ）  
同 ガティノー保存センター（ケベック州）

## 目 次

国立公文書館の概要	1-16
1 韓国政府記録保存所	
2 中国国家档案局・中央档案馆	
3 アメリカ国立公文書記録管理局	
4 カナダ国立公文書館	
公文書館が収集対象とする記録	17-29
1 収集対象とする記録の範囲（定義）	
2 多様なメディアの資料の収集と保存	
3 電子資料の保存	
現用記録管理	30-40
1 韓国	
2 中国	
3 アメリカ	
4 カナダ	
「半現用」段階の記録の保存	41-59
1 韓国における資料館システム	
2 中国における档案の保存管理	
3 アメリカのレコードセンタープログラム	
4 カナダのレコードセンタープログラム	
公文書館への移管	60-67
1 韓国	
2 中国	
3 アメリカ	
4 カナダ	
資料の公開と利用	68-80
1 韓国	
2 中国	
3 アメリカ	
4 カナダ	

専門職教育	81-88
1 韓国	
2 中国	
3 アメリカ・カナダ	
国ごとのユニークな取り組み	89-97
1 韓国における記録物管理法制定の背景と大統領記録の保存	
2 強い権限で経済発展に寄与する中国の国家档案局	
3 アメリカの大統領図書館制度	
4 カナダ国立公文書館と国立図書館の統合再編	
参考文献	98-100