

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月20日現在

機関番号：32690

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15K00467

研究課題名（和文）近現代アーカイブズにおける秘密情報保護と公開促進の両立に向けた研究

研究課題名（英文）Protecting confidential information and enhancing access to modern archival records

研究代表者

坂口 貴弘（Sakaguchi, Takahiro）

創価大学・公私立大学の部局等・講師

研究者番号：80462175

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,600,000円

研究成果の概要（和文）：文書館等のアーカイブズ施設において近現代の公文書や個人・団体の資料を閲覧に供する際は、資料中に個人情報や企業情報、治安・防衛等に関する情報（秘密情報）が含まれているかを点検し、場合によっては公開を一定期間制限する必要がある。この作業は複雑かつ多大な労力を要し、特に小規模施設における資料公開を著しく阻害している。

本研究では、諸外国のアーカイブズにおける秘密情報保護と公開促進の両立をめぐる歴史的経緯とその背景を検証するとともに、米国、英国の比較的小規模な文書館等を訪問調査し、資料の受け入れから公開に至る業務プロセス全般について、スタッフへの聞き取りや資料収集を行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

第二次世界大戦後の米国連邦政府における機密指定文書の公開拡大や非公開期間の限定に際しては、歴代の大統領と議会が行政機関を統制する法令を相次いで出してきた。一方、米国における記録管理制度の確立とその全国的な展開の過程では、民間の全米記録管理評議会（NAREMCO）が重要な役割を果たした。最近施行された欧州連合の一般データ保護規則（GDPR）は、個人データ保護措置の厳格化と同時に、アーカイブズにおける資料公開を阻害しないための仕組みを組み込んでいる。

日本でも、現在は公開が難しい情報の中に、一定期間の経過後は支障がなくなるものがあることへの認識を深め、それを支える法整備を図る必要がある。

研究成果の概要（英文）：Before archival institutions provide access to contemporary archival records, they must inspect to make sure that such records do not include confidential information which relate to privacy, business and/or national security. It is a time-consuming work which disturb provision of access in smaller institutions.

The aim of this project was to examine the historical background of coordination between enhancing access to archives and protection of confidential information in foreign countries. It made interviews with archivists and collect materials about the whole process of management through visiting some small or medium-sized archival institutions in the United States and United Kingdom.

研究分野：アーカイブズ学

キーワード：個人情報 情報公開 機密保護

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1) 特定秘密保護法とアーカイブズ

2014年末に施行予定の特定秘密保護法は、防衛・外交情報等の特定秘密の種類とその保護方法を規定した。その運用次第では、行政庁によって特定秘密を含むとされた公文書等が国立公文書館へ移管されず、将来的にも公表されない恐れがあるため、政府アーカイブズの保存・公開に深刻な影響を及ぼすことが懸念されている。

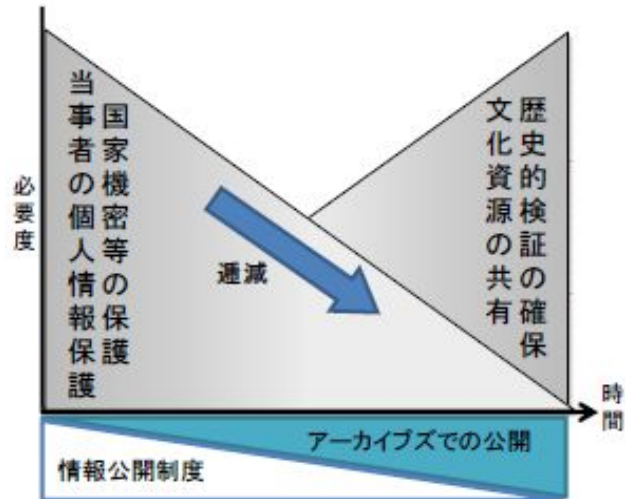
(2) 内部資料公開施設としての文書館

そもそも、情報サービス機関としての文書館（アーカイブズ）が図書館等と本質的に異なる特徴の一つは、その所蔵資料が当初から公表を前提として生み出されたものではないことである。図書館資料の大部分は不特定多数の読者を想定して公刊され、その閲覧を制限すべき事態はごく例外的である。一方で、もともと官公庁や企業内部の業務資料として作成された往復文書や帳簿、あるいは私的な書簡・日記等を保存・公開する文書館の場合、大量の個人情報等を含む近現代資料の公開には十分な配慮を要するのがむしろ通例である。

(3) 「時の経過」の合理性

アーカイブズ界では従来、「時の経過」により秘密情報を保護する必要性が逡減していくという考え方にに基づき、文書作成から一定期間のみ非公開とする手続きがとられてきたが、その根拠は必ずしも明確化されてこなかった。その一方、秘密情報への「過剰反応」から資料公開へ至る手続きが煩雑化し、受入済み資料の公開が進んでいない文書館等も少なくない。

本研究では、秘密情報保護法や個人情報保護法等の関連法制度の動向を踏まえつつ、とりわけ小規模な非政府アーカイブズ施設における資料公開の基準と手順につき、国際比較の視点から検討を行った。



(4) 応募に至った経緯

研究代表者はこれまで、米国型アーカイブズ管理・組織化・検索システムの形成と変容の過程に関する歴史的研究を進めてきたが、その特質の解明には、資料の管理システムと公開システムの関係に注目する必要があるとの認識に至った。第二次大戦後、米国のアーキビストたちは民主主義の理念と図書館界の方法論に依拠しつつ、戦時中の軍事情報も含む大量の公文書を順次公開する手続きを、情報公開法制定に先立ち開発している。本研究ではこれまでの研究成果・手法を応用しつつ、米国で構築された公文書の機密保護及びアクセス・システムの歴史と現状を解明するとともに、英国・日本との比較を通じて分析の深化と多角化を図った。

2. 研究の目的

本研究では、諸外国のアーカイブズにおける秘密情報保護と公開促進の両立をめぐる歴史的経緯とその背景を検証するとともに、国内外の各種アーカイブズ施設の実地調査に基づき、近現代資料の受け入れから公開に至る方法論の適正化と標準化を図った。

(1) 非政府アーカイブズ施設の調査

政府・自治体のアーカイブズの場合、その公開基準は国ごとの法制度に規定される面が大きい。一方で各国の文書館等の大半を占める大学・人物・専門アーカイブズ等は、法的制約が少ないゆえに各機関の状況を踏まえた柔軟かつ多様な対応を講じていると考えられるが、日本では研究が進んでおらず、本研究では重点的な調査対象とした。

(2) 管理システムと公開システムの関係

アーカイブズ施設の利便性は、例えば移管・収集時の条件設定、検索手段の品質、受入れから公開までの期間、資料の物理的単位（簿冊か一枚ものか）、非公開箇所のマスキング単位（ページ全体か一部分か）など、資料管理全般に関わる諸条件によって大きく左右される。本研究では、資料公開の促進は管理体制・手法の改善とセットでなければ実効性を担保しえないとの観点から、両者の相互関係を踏まえた包括的な方策を検討した。

(3) 制度の背景と経緯

公開システムの国際比較には、制度の表面的な相違にとどまらない分析が求められる。それらの相違を生み出すに至った歴史的・文化的条件を一次資料に基づき検証した。

3. 研究の方法

アーカイブズ公開システムにおいて先進的な米国、および近年この分野の改革が進む英国においてそれぞれ実地調査を実施した。

(1) 米国での調査

2015年度は、米国国立公文書館及び航空宇宙博物館で資料調査を行うとともに、米国アーキビスト協会年次大会に参加して本研究課題に関する資料・情報の収集を行った。

2016年度は、ニューオリンズ、ソルトレイクシティ、サンフランシスコの文書館・図書館等（計11機関）において、当該機関の資料公開と秘密情報保護の制度及び実態に関する聞き取り調査を行った。

これらの調査から、本テーマは単に文書館における保護・公開制度の現状を分析するだけでは不十分であり、記録管理及びアーカイブズのシステム全体を包括する視点から、通時的かつ領域横断的に考察する必要があることが判明した。そこで2017年度は、第二次世界大戦後のアメリカ合衆国における重要記録保護プログラムの普及に大きな役割を果たした全米記録管理評議会（NAREMCO）の活動について分析した。米国国立公文書館及び議会図書館等が所蔵する一次資料に基づき、NAREMCOが同プログラムの意義と役割をどのように説いていたかについて、その時代背景を踏まえつつ考察を進めた。

2018年度は、米国国立公文書館及び議会図書館等で資料調査を行うとともに、米国アーキビスト協会年次大会に参加して本研究課題に関する資料・情報の収集を行った。

(2) 英国での調査

2015年度は、ベッドフォードシャー・ルートン文書館（自治体アーカイブズ）、ランベス宮殿図書館（宗教アーカイブズ）、イギリス国立公文書館（政府アーカイブズ）において、当該機関の資料公開と秘密情報保護の制度及び実態に関する聞き取り調査を行った。

2018年度は、ガーディアン文書館、王室文書館、グラスゴー大学文書館、ヨーク大学文書館において、当該機関の資料公開と秘密情報保護の制度及び実態に関する聞き取り調査を行った。

(3) 韓国での調査

2016年9月にソウルで開催された国際アーカイブズ評議会（International Council on Archives）の大会に参加し、本研究課題をめぐる各国の状況について情報収集を図るとともに、今後の研究の発展に向けた人的ネットワークの構築を進めた。

4. 研究成果

(1) 米国における秘密情報公開システムの形成過程

米国調査で入手した米国国立公文書館などの所蔵資料を参照しつつ、アーカイブズ利用制限の制度や方法論が、米国連邦政府においていかなる変容を遂げてきたかについて検討した。

まず、1934年の国立公文書館設立の前後における所蔵資料の利用制限について検討した。同館のアーキビストたちは、基本的に資料の原則公開を志向していたが、第二次世界大戦下では機密の保護が重視され、国家の安全保障にかかわるものとして大量の機密指定がなされている。

しかし、大戦下の米国を率いたフランクリン・ルーズベルト大統領は、自ら保有する歴史的資料を保存・公開する「図書館」を設置した。政権の最高首脳部の公文書をも確実に保存し、速やかに公開するという彼の姿勢は、以後の歴代大統領にも引き継がれ、とりわけ、ウォーターゲート事件の影響でニクソン大統領が辞任した後、大統領文書の行方が議論された際に重要な意味を持つことになる。

第二次世界大戦後、米国連邦政府は機密指定の解除・格下げを促進するための方策を徐々に講じるようになる。特に、「時の経過」に伴って自動的に解除・格下げがなされる手法が導入されたことは重要であった。国立公文書館へ移管された文書の公開判断についても、当初は同館のイニシアティブは限定的であったが、連邦文書法をはじめとする立法や大統領令を経て、次第に権限が強化されていく。

以上にみたように、米国連邦政府における機密指定文書の公開拡大や非公開期間の限定に際しては、歴代の大統領と議会が基本的にこれを支持し、行政機関を統制する法令を相次いで出したことが重要であった。それとともに、この問題に国立公文書館が関与し、一定の権限を獲得するに至った背景を考える上では、単に利用制限の側面のみに着目するのではおそらく不十分である。各機関のレコード・マネジメント業務の支援プログラムや、非現用文書の移管・処分を促進するレコードセンターの存在、さらには政府職員に対するレファレンス・サービスなど、移管元機関との連携強化に向けた同館の多岐にわたる活動全般を考慮に入れる必要があるだろう。

(2) 米国における記録管理と情報保護の普及過程

米国における記録管理制度の確立とその全国的な展開の過程で、全米記録管理評議会（National Records Management Council（NAREMCO））の果たした役割の大きさを見ることができない。そこで1950年代におけるNAREMCOの活動について、バイタル記録プログラム（vital records program）に焦点を当てつつ考察した。その際、米国調査で入手した米国国立公文書館

や議会図書館の所蔵資料に基づき、NAREMCO が記録管理の意義と役割をいかに説いていたかにつき、その時代背景を踏まえて検討した。

米国の記録管理における NAREMCO の設立及び活動の意義は、次の 3 点に整理することができる。第一に、記録管理における産学官連携を推進したことである。第二次世界大戦中に米国連邦政府で開発された各種の記録管理方法論を、全米の地方自治体や民間企業へ展開する役割を担った。具体的には、海軍省で始められたレコードセンターやリテンション・スケジュールの策定などの方法論であるが、これを企業向けに修正し、広く普及していった。逆に、第一次フーバー委員会に対しては、民間の立場から記録管理部会の設置を提案し、調査の委託を受けて報告書を取りまとめている。その実績をもとに、連邦政府や各地の州政府などの行政機関に対してコンサルティングを行っており、記録管理におけるシンクタンクの役割を果たしていた。さらには、歴史研究者や経営学の大学院と連携し、企業資料の保管やアーカイブズのコンサルティングを通して経営史資料の保存を支援するとともに、新たな学問分野の一つとして記録管理を確立すべく努力した。

第二に、以後の記録管理を担う人材を養成したことである。大学院での授業の開講や研究助成を通じて、記録管理の体系的な知識を獲得できる教育の機会を提供し、彼らが新たなフィールドを開拓するための研究を促進した。彼らがコンサルティングを行った企業や自治体のスタッフは、教えられた知識を生かして当該組織のレコード・マネジャーとなっていくた。それまで記録管理のコンサルタント業務を担う団体・個人はほとんどいなかったが、記録管理という新たなビジネス分野を担う人材の供給源の一つとなったのが NAREMCO であった。

第三に、時代のニーズに速やかに対応したことである。第二次世界大戦中の戦時体制下における記録の急増や、兵役に就いていた人員が戦後に企業への流入などの影響で、オフィスのスペースを確保し、記録保管コストを削減する必要性が高まっていた。NAREMCO が強調した不用記録の削減やレコードセンターにおける低コストでの効率的な保管は、これらの解決策を提示するものであった。さらに、核戦争の危険性が高まっていた時期に新たな要素として加えられたのが、事業継続手法としてのバイタル記録プログラムであった。

NAREMCO がバイタル記録プログラムを取り入れた経緯は、彼らの事業拡大のあり方の典型といえてよい。彼らが普及させた記録管理の各種方法論は、いずれも自ら創案したというよりは、他の分野で用いられていた手法や、特定の事例で試みられたことを応用したものであった。例えばレコードセンターはもともとベルギーで発想されていたが、海軍省をはじめとする米国連邦政府がこれを大規模に展開させた経緯がある。オフィスのスペースコストの削減という観点から記録の処分を重視する考え方も、当初は事務管理の領域で提唱されたものだった。

バイタル記録保護の考え方は、もともと防災や戦時動員の分野で推進されていたが、冷戦下における民間防衛の機運の高まりを受けて、NAREMCO はこれを自らのコンサルティング事業の一分野として導入する。そもそも、災害から記録を保護するために優れた保管容器を用いるべしという考え方は、アーカイブズの保存という NAREMCO の目的の一つとも合致するものだった。その際、欧州諸国の戦災事例の調査や核実験によって、科学的・統計的な裏付けを獲得し、主張に説得力を高める努力がなされた。また、バイタル記録の疎開先や分散保管の場所として、レコードセンターの活用を組み込んだ保護方法の体系を考案している。

NAREMCO がこれらを実現できた背景には、事務局長及び会長を務めたエメット・リーヒーの存在が大きかった。連邦政府と民間企業での双方での経験と人脈、そして彼の熱意と先見性が、短期間に多くの業績を成し遂げるに至る要因の一つであったことは間違いない。彼を中心とした NAREMCO は、記録管理をめぐる新たな発想や先進事例を組み合わせ、普及させる上で重要な役割を果たした。その代表例がバイタル記録プログラムであったといえることができる。

(3) 欧米における秘密情報の保護と公開の実態

訪問調査したアーカイブズ機関のうち、以下では特に、英国の大学アーカイブズにおける個人文書、イングランド国教会における個人データの保護、米国のカトリック教会における秘跡記録の各事例を取り上げたい。

英国のリバプール大学は、大学図書館の中に特別資料・アーカイブズ部門を設置している。特別資料・アーカイブズ部門は、所蔵資料へのアクセスに関する詳細なポリシーを定めている。このようなポリシーが整備された要因の一つと考えられるのが、英国ではアーカイブズ業務を適正に遂行している機関に認定を与える制度 (Archive Service Accreditation) の存在である。

英国国立公文書館等が 2013 年にスタートさせたこの制度は、一定の基準を満たしたアーカイブズ機関を審査して認定する枠組みであり、リバプール大学図書館の特別資料・アーカイブズ部門も 2018 年 7 月にこの認定を受けている。認定のための審査基準の中には、資料へのアクセスに関する条項があり、明確なアクセスポリシーを公式に定めること、来館型と非来館型双方のアクセスについて規定すること、アクセスに影響を及ぼす法規を明示することなどを求めている。

英国のイングランド国教会では、教会のアーキビストが国立公文書館などと協力しながら、非現用文書の保存のみならず、現用の文書管理やデータ保護についても幅広く助言を提供していた。国教会だけでなく、英国では 1989 年に宗教関係のアーカイブズ関係者による団体が結成されており、宗教間の壁を超えて、国内の宗教アーカイブズの実態調査や知見の共有、相互協力を進めている。

米国のカトリック教会で行われる洗礼や結婚などの儀礼に関する個人記録である「秘跡記録」は、いかなる教区でも最も重要な記録であるという。秘跡記録は、個人の人生の重要な出来事に関する記録を、公的機関ではない教会が包括的に保有している典型例の一つであり、それゆえに本人以外の利用については、特に長期の非公開期間が設定されていた。その上で、100年以上経過した記録については、その学術研究や家系調査のための利用価値を重視し、明確なポリシーの下で積極的な保存・公開のための措置を推進していた。

(4) 欧州における秘密情報の公開システム

英国調査の過程で、最近施行された欧州連合（EU）の一般データ保護規則（GDPR）が、英国を含む欧州各国のアーカイブズにおける資料公開に重大な影響を及ぼしていることが判明した。そこでこれを手がかりとして、アーカイブズにおいては個人データの保護と資料公開の促進をいかにして両立させるべきかを検討した。

2018年のGDPRの施行を契機として、欧州では日本よりもはるかに厳格な個人データ保護が行われているとの認識が広まりつつある。しかし、GDPRは個人データ保護措置の厳格化と同時に、アーカイブズ機関における資料公開の意義を十分に認識し、それを阻害しないための仕組みを組み込んでいる。

このような制度設計が実現した要因としては、次のような点が考えられる。第一に、EU加盟国各国が近代アーカイブズ制度の伝統を有し、個人データを含む資料の公開を広範に進めてきた実績があることである。各国の中央政府はもとより、多くの地方政府や企業、大学、学校、教会なども自らのアーカイブズ資料を保存・公開する施設を設けており、欧州のアーカイブズ資料情報のポータルサイトである Archives Portal Europe には、7000以上の機関が情報を提供している。第二に、これらのアーカイブズ機関の業務を中心的に担うのは、専門職として高度な訓練を受けたアーキビストであり、その仕事が信頼に値するものとして認められていることであろう。第三に、各国にはアーキビストの専門職団体が存在し、そのEU域内での交流も盛んであることから、GDPRの制定過程でロビー活動を行い、その意見が反映されたものと考えられる。最後に、欧州のアーカイブズは、専門研究者だけでなく家系調べのために一般市民が利用する例が多いことから、アーカイブズが過去の個人データを大量に保有し、公開している機関であることが広く理解されていると考えられる。

(5) 日本への示唆

現在の公文書管理制度では、国立公文書館等へ移管されるのは、行政文書としてファイル管理簿に登録されたものに限定されている。そのため「行政機関の職員が組織的に用いるもの」という行政文書の要件を満たさないとされたもの（「個人メモ」などと呼ばれる）は、将来もアーカイブズとして保存・公開される可能性がなくなってしまう。最近報道された例では、気象庁の富士山測候所で68年間にわたり書き継がれていた「カンテラ日誌」が、行政文書に当たらないという理由から、国立公文書館等へ移管されることもなく廃棄された。

行政文書として登録されるということは、原則として情報公開請求の対象となる。しかし現在は公開が難しい情報の中にも、一定期間の経過後（例えば30年後）であれば支障がなくなるものがあることが広く認識されていない。情報公開法の施行直前には、各省庁で大量の文書が廃棄され、現在のみならず将来の国民にとってのアクセス可能性すら絶たれることになった。しかし、「今すぐ公開」以外に「将来は公開」という選択肢も存在するのであり、それこそがアーカイブズ制度固有の意義なのである。

本来、情報公開制度では開示されなかったものについても、非現用となってアーカイブズに移管されれば順次公開されていくのが、公文書管理法における「時の経過を考慮する」（第16条第2項）という制度の趣旨である。つまり、文書が作成された直後は秘密とすべき情報も、時の経過に伴い保護の必要性が逡減していくとするのが、アーカイブズ制度を支える基本的考え方の一つである（口が堅かった関係者が引退して長い時間が経つと、オーラルヒストリーに応じる場合があるのも同様の原理であろう）。従って理屈の上では、時の経過とともに研究に利用できる素材は増えていくことになる。もちろん現実には、保存期間の満了や意識的・無意識的な廃棄によって、時の経過とともに失われていく文書は多い。しかし、情報公開制度では開示されない文書が存在する現実を踏まえるならば、「時の経過」の制度が持つ意義はもっと注目されてよいのではないか。

日本では、国立公文書館は個人情報保護法の制定以前から設置されていたが、自治体や企業が設置するアーカイブズ機関の数は少なく、アーカイブズの役割に対する一般の認識が広まらないうちに、個人情報保護への意識が高まりをみせたことになる。2017年以降、森友学園問題や加計学園問題などを契機として、公文書管理への関心が高まっているが、専門職としてのアーキビストの人数も限られており、家系調査も欧米のように普及していない。そのこともあってか、個人情報保護法制の整備に際しても、「学術研究」等への一定の配慮はみられるものの、アーカイブズ機関を包括的に適用除外とするような制度とはならなかった。

もっともこういった状況は、1995年に制定された従来のEUデータ保護指令も同様であった。今後、EUの影響も踏まえつつ、日本でも個人情報保護制度の見直しが進められていくことが想定される。その際には、アーカイブズに関するGDPRの規定が十分に参照され、日本の法制度に即した形で同様の規定が盛り込まれることが必要となる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計7件)

- 坂口貴弘、アーカイブズにおける秘密情報保護と資料公開：欧州のデータ保護制度を手がかりに、創価教育、(12)、2019、
- 坂口貴弘、政府の公文書管理を考える：「アーキビストの職務基準書」を手がかりとして、歴史評論、(827)、2019、78-84
- 筒井弥生、米国オハイオ州グリーン郡のアーカイブズ活動、GCAS Report、(8)、2019、124-136
- 筒井弥生、ICA-SUV『科学的アーカイブズ第二回ワークショップ』参加記、記録と史料、(29)、2019、44-47
- 坂口貴弘、米国におけるバイタル記録保護の歴史的展開：NAREMCO を中心に、レコード・マネジメント、査読有、(75)、2018、32-47
DOI : 10.20704/rmsj.75.0_32
- 坂口貴弘、アーカイブズの整理と公開、創価教育、(10)、2017、33-46
- 坂口貴弘、米国国立公文書館における秘密情報の利用制限：情報自由法・プライバシー法成立以前を中心に、京都大学大学文書館研究紀要、(14)、2016、23-40

〔学会発表〕(計8件)

- 坂口貴弘、秘密情報の保護とアーカイブズ、創価教育研究所研究会、2018
- Sakaguchi Takahiro、Import of the American trends: Records management methodology and the establishment of the National Archives in postwar Japan、Archival Education and Research Institute 2018、2018
- 坂口貴弘、公文書管理制度の見直しをめぐる課題：アーキビストの視点から、第23回史料保存利用問題シンポジウム、2018
- 坂口貴弘、米国における記録保護プログラムの歴史的展開：NAREMCO を中心に、記録管理学会2018年研究大会、2018
- 坂口貴弘、秘密情報保護と公開：アメリカ調査の概要、アート・ドキュメンテーション学会第76回デジタルアーカイブサロン、2017
- 松崎裕子、アーカイブズにおける秘密保護と公開の問題について カトリック系宗教アーカイブズを中心に、アート・ドキュメンテーション学会第76回デジタルアーカイブサロン、2017
- 平野泉、秘密情報保護と公開(3)：収集アーカイブズでの実践を中心に、アート・ドキュメンテーション学会第76回デジタルアーカイブサロン、2017
- 坂口貴弘、アーカイブズの保存と公開、創価教育研究所研究会、2016

〔図書〕(計1件)

- 坂口貴弘、勉誠出版、アーカイブズと文書管理：米国型記録管理システムの形成と日本、2016、395

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究協力者

- 研究協力者氏名：白川 栄美
ローマ字氏名：Shirakawa Emi
- 研究協力者氏名：筒井 弥生
ローマ字氏名：Tsutsui Yayoi
- 研究協力者氏名：松崎 裕子
ローマ字氏名：Matsuzaki Yuko
- 研究協力者氏名：平野 泉
ローマ字氏名：Hirano Izumi

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。