

安藤正人・久保亨・吉田裕編

『歴史学が問う』

公文書の管理と情報公開

——特定秘密保護法下の課題』

評者：清水 善仁

本書は、2013（平成25）年の秋に成立した「特定秘密の保護に関する法律」（以下、特定秘密保護法）を批判する立場から編まれた研究書である。特定秘密保護法を「国民の知る権利を損ない、国家の暴走を許す危険な法律」（11頁）と指摘し、「同法撤廃をめざす展望を指し示すことが、本書の目標にされなければならない」（12頁）としている。そのために本書は、「この法律〔特定秘密保護法—評者註、以下同〕によってもたらされる諸問題を、歴史学の立場から全面的に明らかにする」（11頁）として、以下のような論考によって構成されている（括弧内は執筆者）。

総論（安藤正人・久保亨・吉田裕）

第I部 「情報公開後進国」日本を問い直す—
戦後・そして現在

第1章 公文書管理法と歴史学（瀬畑源）

第2章 沖縄返還をめぐる日本の外交文書—米
外交文書との協働による史的再構成（我部政
明）

第3章 日韓会談をめぐる外交文書の管理と公
開（吉澤文寿）

コラム 公文書公開から見た日本軍「慰安婦」
問題（林博史）

第II部 公文書管理の日本近代史

第4章 日本近代における公文書管理制度の構
築過程—太政官制から内閣制へ（渡邊佳子）

第5章 戦前期日本における公文書管理制度の
展開とその問題性—「外務省記録」を中心に
（千葉功）

第6章 日本の官僚制と文書管理制度（加藤聖
文）

第7章 地方自治体における公文書管理とアー
カイブズ（青木祐一）

第III部 世界で進む公文書の管理と公開

第8章 情報重視の伝統に基づく公文書の管理
と公開—イギリスの場合（後藤春美）

第9章 台湾の公文書管理と政治—制度的先進
性と現実（川島真）

総論では、本書の研究上の位置づけを明確にするために、情報公開や公文書管理が有する意義や特定秘密保護法の問題点等が整理される。まず、情報公開と公文書管理の認識が拡がらない要因を歴史学の立場から考察し、その上でそれらの重要性を国民主権や国民の生活等の視点から論じる。ついで、本書の主要なテーマである特定秘密保護法の問題点について指摘するところでは、特定秘密保護法の内容が公文書管理法で示された公文書管理の原則から外れる点をもっとも重視している。こうした問題点をふまえた上で、特定秘密保護法を克服する道筋を示すためには、歴史学とアーカイブズ学との連携を通じて情報公開や公文書管理の歴史と現状を明らかにすることが必要であると説く。

第I部は、公文書の管理や公開にかかわる法律や歴史研究の視点から、「情報公開後進国」としての日本の歴史と現状を検討する。

第1章は、歴史学の観点から公文書管理法と特定秘密保護法の意義と課題について述べる。

本章の約半分を割いて解説される公文書管理法の概要ののち、著者は同法の意義として、「資料へのアクセスが格段に向上した」ことと、「手続きの透明性が高まった」ことを指摘する(53頁)。ついで、特定秘密保護法が歴史学に与える影響について触れ、特定秘密に指定された文書の移管や公開の問題とともに、特定秘密保護法の運用をめぐる検証ができないことで、公文書管理への意識が後退することを懸念する。それが結果として、歴史学研究の重要な資料となる公文書の保存に負の影響をもたらす恐れがあるからである。

第2章は、日本と米国の外交文書を用いて、1964(昭和39)年12月～1972年5月のいわゆる沖縄返還交渉の過程を明らかにする。その具体的な交渉の経緯はもとより、両国の外交文書から垣間見える日米間の意識の違い等が示されていることは興味深い。そうした二国間の交渉について、双方の外交文書から分析することの重要性は著者自身も述べているが、一方で本書全体のテーマに引き付けて、「日本側の外交文書公開は、米側の文書より圧倒的に少ない」との問題点も指摘している(86頁)。そうであるならば、公文書管理法や特定秘密保護法が施行された今日、外交文書の公開にあたりどのような対応策が必要であるべきか、日米両国で多くの外交文書を閲覧した経験を有する著者の意見も聞きたかった。

第3章は、第2章と同様、外交文書をめぐる論考である。1951年10月～1965年12月の日韓国交正常化交渉に関する文書(=日韓会談文書)について、市民団体による情報開示請求訴訟の経過を軸に、外務省における文書の管理と公開の実状を述べている。あわせて、訴訟で争われた文書の開示/非開示情報の内容を改めて検証し、その在り方についても指摘する。その上で著者は、学術研究や情報民主主義の点から日韓

会談文書が開示されたことの意義を強調する。

コラムは、日本軍「慰安婦」問題をめぐる公文書の現状と、そうした公文書に対する個人情報保護の在り方について述べる。

第II部は、歴史的な視点から公文書管理の展開を検討し、現在との接点を探っている。

第4章は、「現在の公文書の管理は、その源を近代行政機構が成立した明治期に見ることが出来る」(127頁)という認識から、近代、主として明治前期の政府における公文書管理制度の変遷を明らかにする。太政官制から内閣制に移行するにつれ、文書担当部局の設置や文書管理にかかわる各種の規程が整備されていき、最終的には1886(明治19)年制定の「各省官制通則」によって「各省庁の文書管理に関わる統一的な規定が設けられた」(142頁)とする。その後、同通則は改正され、文書管理にかかる条文が削除されることになるが、著者はこの間の流れや背景を、国立公文書館所蔵の原資料等を利用して丹念に跡付けている。ただ、同通則の制定にかかわって、「伊藤〔博文〕の文書管理に対する強い関心がうかがえる」(142頁)とする著者の指摘については、もう少し資料的な裏付けが欲しいところであった。

第5章は、戦前期日本の公文書管理の具体的な事例として外務省を取り上げ、外務省外交史料館所蔵の「外務省記録」から、「外務省における機密文書の取り扱いや外交文書の保存・管理などのあり方」(155頁)を考察したものである。公文書管理にかかわる各種規程や担当部局の変遷を、とりわけ「機密」や「機密文書」の位置づけを意識しながら跡付けている。なかでも評者は、大正期に外務省内で検討された「科学的記録管理の調査・実施問題」(166頁)についての指摘(ディシマル式からABC式分類へ)について、戦前に米国の公文書管理方式

を導入した事例として大変興味深く読んだ。

第6章は、「公文書管理を議論するためには、まず、公文書を作成する側の習性や特性を理解する必要がある」(210頁)との問題意識から、日本の官僚組織の特性に焦点を当て、公文書の性格、公文書の位置づけ、そして公文書の私文書化について論じる。このなかで著者が重視しているのは、行政組織＝官僚制における公文書や公文書管理に対する官僚の認識の点である。例えば、なぜ、決裁文書が作成される過程で派生した文書が残らないのか、それは「組織のこれからの活動にとって、何の根拠にもならない不要なものだからである」(193頁)と断じるように、本章には官僚の認識をあらわすこうした指摘が数多く並んでおり、納得できる部分が多かった。

第7章は、地方自治体における公文書管理とアーカイブズの問題を取り上げたものである。著者は、地方から始まった日本の「アーカイブズ運動」の歴史をふまえ、「地方の公文書管理を論じることは、まさに日本の公文書管理とアーカイブズを論じることにつながるはずである」(217頁)と述べ、地方自治体の公文書管理の歴史、法制度面での位置づけ、そしてその現状と課題について、具体的なアーカイブズ機関の事例を紹介しつつ整理・検討している。公文書の移管システムやアクセスの確立等、地方自治体のアーカイブズ機関の課題が縷々指摘されているが、それではそのような諸課題に対してどのような解決策があり得るのか、それぞれの地方自治体に固有の事情はあるにせよ、著者の意見を聞きたいところであった。

第Ⅲ部は、イギリスと台湾における公文書管理の歴史と現状について論じる。

第8章は、イギリスである。まず、1838年の公文書館法制定の背景について触れ、公共圏

の形成や商業活動の展開のなかで、正確な情報が求められる社会的な状況があったことを指摘する。ついで、公文書館(PRO)の発足、政府の公文書管理に関するグリッグ委員会の勧告、文書公開の現状等、イギリスのアーカイブズの歴史が述べられ、最後に現在の国立公文書館(NA)の概要と所蔵外交文書の一例が紹介される。

第9章は、台湾である。台湾における三つの歴史文書群の形態について述べた上で、1999年の国家檔案法公布に至るまでの、台湾における檔案の保存・管理・公開にかかる歴史的な経緯が整理される。そして、国家檔案法の施行とそれにかかわる六つの課題が論じられるが、檔案管理局の権限やスペース、あるいはアーキビスト養成等、多くの課題が日本のそれと共通するもので、指摘される内容は大いに示唆に富むものである。著者自身も、「台湾の文書行政が直面している課題やそれをめぐる議論、取り組みなどは、日本から見ても十分に参考に値する」(269頁)と述べている。

以上、各章の概要を若干のコメントともに紹介してきたが、全体を通して一つ感じたことを述べておきたい。本書は「[特定秘密保護法]撤廃をめざす展望を指し示す」ことを目的の一つに掲げて編まれたものであるが、このなかで論じられているテーマは、情報公開や公文書管理にかんする諸制度の歴史の変遷や他国での公文書管理制度の紹介等、必ずしも特定秘密保護法の問題に限ったものではない。例えば第Ⅱ部では、特定秘密保護法はもとより、日本近代の公文書管理制度史における「秘密」や「機密文書」にまったく触れていない論考もある。この点で評者は当初、そのような論考を本書の問題意識との関係からどのように位置づけるべきか理解に苦しんだ。これは、特定秘密保護法の成

立の背景に「日本における民主的な公文書管理体制とアーカイブズ（公文書館）制度の未成熟という問題」があり、その克服のために、「日本の情報公開や公文書管理が近代以降どのように変化、発展してきたのかを歴史的に検証し、そのうえで〔中略〕現在の到達点と問題点はどこにあるのか、今後の課題は何なのかを学問的に明らかにすることが必要である」（26頁）という総論の指摘をどのように理解するかということでもある。そして、本書を読み終えたとき、この総論の指摘は十分首肯に値するものとなった。すなわち、特定秘密保護法の問題はそれのみに帰結するものではなく、国家の文書や情報をめぐる制度全体の枠組みのなかで検討し位置づけていかなければならない、ということである。もとより、情報公開や公文書管理をめぐる問題は、特定秘密保護法にのみ起因するものばかりではない。2011年4月に施行された公文書管理法として様々な問題があることは、すでに多くの研究者等によって提起されている。公文書の形態や取り扱いが多様化している今日、情報公開法、公文書管理法、そして特定秘密保護法と、国家の文書や情報にかかわるそれぞれの法律と、その運用のなかで生じる三者の関係性や諸問題を研究することはますます重要になってくる。本書で示された分析視角に引き付けて言えば、現状における公文書の管理や公開の問題を、外務省（外交文書）にとどまらず、すべての官庁に拡げて検討していく必要があるし、イギリスや台湾以外の諸外国から先進

事例を学ぶことも重要である。それ以外にも、例えば公文書管理における国立公文書館の関与の在り方等については、さらなる検討が不可欠となるだろう。これらの点はいずれも今後の研究課題となるが、少なくともこのような理解の上に立つとき、本書の問題提起がもつ意義は決して小さくないと思われる。

情報公開やアーカイブズにかかわる制度が整備されつつある現在、公文書は様々な分野の研究において活用されている。大原社会問題研究所が主たる対象とする社会問題や労働運動の研究にとっても、それにかかわる法制度や諸問題を考察する際に公文書から得られる知見は少なくないであろう。本書は、とくに歴史学の視点から公文書やアーカイブズの制度に対して考察がなされたものだが、多様な分野からこの問題が検討されることで、新たな論点を提起する可能性をなしとしない。その意味で、本書が多くの方の手にとられ、情報公開や公文書管理をめぐる実態や公文書を活用した調査研究等、幅広い議論が展開されることを期待したい。なお、本稿の内容に誤読等がある場合はすべて評者の責に帰するものである。著者各位のご海容を乞いたい。

（安藤正人・久保亨・吉田裕編『歴史学が問う公文書の管理と情報公開——特定秘密保護法下の課題』大月書店、2015年5月、273頁、3,500円＋税）

（しみず・よしひと 法政大学大原社会問題研究所准教授）