

全史料協関東部会総会（兼第 256 回定例研究会）

2010 年 5 月 25 日、於：勤労福祉会館

歴史という正当性とアーカイブ
—東アジア各国の事例を中心に—

川島 真（東京大学）

kawashima@waka.c.u-tokyo.ac.jp

外交史や国際政治史の叙述は文書の公開度に左右される。英米を筆頭に大量に公開すれば歴史叙述にも影響を与え、逆に公開しないと、その国の“声”は歴史に反映されにくくなる。昨今、台湾や韓国、中国が積極的に文書を公開し始めた。この報告では、そのような東アジア各国の文書公開の状況を説明しつつ、積極的に文書を公開して歴史への発言権を確保しようとする姿勢を、アーカイバル・ヘゲモニーなどといった言葉を用いて説明する。

はじめに

「いわゆる『密約』問題に関する優位指揮者委員会報告書」（2010 年 3 月 9 日）

- ・外務省自身の調査報告書とは異なるスタンスで（狭義の密約と広義の密約）、四つの密約の存在を調査、そして外交文書の管理・公開に関する提言。それが外交文書管理強化の方向付けにつながる（補章 外交文書の管理と公開について）。
- ・また、この密約をめぐる議論、調査の過程で、さまざまな問題があぶり出された。たとえば、（中央官庁の中では文書の公開にもっとも熱心であり続けた）外務省における文書管理の問題性、情報公開法の施行前におこなわれた外交文書の大量廃棄、公文書の公開の範囲と決定の権限の問題、歴史叙述に対する文書の持つ意味、さらには進展著しい東アジア諸国の文書公開の問題（密約関連では韓国）。
- ★外務省の側に、将来の外交史の叙述に対しての意識がどれくらいあったのか。
隠す方が身を守れる？／積極的に公開した方が安全？
- ★外交はあくまでも“相手”がいること。相手側が先に文書を開ければ、非公開でいることにあまり意味がなくなること、また文書を破棄していればそれが問題視されることはどれほど意識されたか（報告者自身も 1972 年の日華断交をめぐる研究で体験。台湾側で先に文書が公開）。
- ★まして日米安保は二国間問題ではなく、東アジア地域の問題だった。（ハブ&スポークとは言うものの…）

1. 歴史資料としての公文書

1987 年 公文書館法施行

1994 年 細川政権下で情報公開の制度作りを含んだ行政改革委員法が施行。

1999 年 情報公開法が制定

以後、情報公開に関する法律の整備（独立行政法人等情報公開法など）

2005年 個人情報保護5法の制定。

これは言わば情報を公開しないための法律。

- 現在は、情報公開と非公開の境界線をめぐって、法の解釈も含めて、事例が積み重ねられている状況。多くの課題は残されているが、総じてこの10数年の間に情報公開に関する制度整備が進行¹。これらの制度整備は国家や地方自治体がアカウントビリティを高める過程としても理解できる。
- これらの「情報公開」の制度整備の過程で、「歴史」という観点がどの程度あったのだろうか。報告者は、国家や行政の文書管理が行き届き、それを市民や歴史研究者に公開していくことが、歴史的な事実確認や歴史研究の発展につながり、それが国家の意思や行為を歴史叙述の中に位置づけていくことになるのではないかと問題提起をしたことがある²。このような考えは、十分な検討を経たものではないが、文書の管理や公開には単に同時代における情報公開／非公開という面だけでなく、過去／現在／未来という時間軸に即した位置づけをおこなうこともできるのではないかと考えられる。
- 歴史認識問題との関連。歴史問題が重要な課題となっている東アジアでは、過去の歴史を語る歴史を問うためにも歴史文書の管理・公開の進展が求められる。将来形成される歴史叙述のために記録を残すという観点。

(1) 「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」

- 森喜朗政権下の2001年3月30日の閣議決定「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」³。国立公文書館法第15条第1項にある「国の機関は、内閣総理大臣と当該国の機関とが協議して定めるところにより、当該国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする」に基づいて、まずはその「歴史資料として重要な公文書等」の内容を定めようとしたもの。

- (1) 我が国政府の過去の主要な活動を跡づけるために必要な、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定。
- (2) (1)の決定に至るまでの審議、検討又は協議の過程及びその決定に基づく施策の遂行過程。

- 「重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置」について

¹ 情報公開／非公開制度整備をまとめた最近の成果に、後藤仁「(続) 情報公開・記録資料・公文書館」(『神奈川県立公文書館紀要』第6号、2008年12月)がある。

² 拙稿「台湾史をめぐる档案史料論—「档案の『視線』」(台湾史研究部会編『台湾の近代と日本』中京大学社会科学研究所、2003年3月)参照。無論、公開された文書こそが歴史を語る主要史料だというわけではない。たとえば、戦前期であれば、統治主体の側が残した文書は統治者側の視線を強く反映し、被統治者の視線を反映しにくくなる。

³ 内閣府「閣議決定・歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について(平成13年3月30日閣議決定)の実施について」(2005年〔平成17年〕6月30日)(http://www.archives.go.jp/law/pdf/hourei3_05.pdf 2010/05/24 アクセス)

「行政機関から内閣総理大臣（独立行政法人国立公文書館）に対し、当該行政機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等に移管することとする。ただし、歴史資料として重要な公文書等の移管を受けて保存し、及び利用に供する機関として適当なものが置かれる行政機関においては、当該機関に当該公文書等に移管すること。」

- 「閣議決定・歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成 13 年 3 月 30 日閣議決定）の実施について」（実施されたのは 4 年後の 2005 年 6 月 30 日－第二次小泉政権下）

[重要な文書]第一に重要事項に関する決裁文書（当該決裁文書と一体不可分の記録であって、当該決裁文書の内容又は当該意思決定に至るまでの審議、検討若しくは協議の過程が記録されたものを含む）、第二に「国政上の重要事項等に係る意思決定に基づく当該行政機関の事務及び事業の実績が記録されたもの」。このほか、「昭和 20 年までに作成され、又は取得された文書」、「行政文書を作成し、又は取得したときから保存期間が 30 年以上経過した文書（保存期間が 30 年未満であっても、延長により結果として 30 年以上経過した文書を含む）」など。★しかし、これらの文書の選定や移管についての権限は基本的に各省庁に。総理大臣が国立公文書館と各省庁の間に立って移管文書の内容などを調整⁴。

- 「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成 13 年 3 月 30 日閣議決定）等の運用について」（平成 13 年 3 月 30 日、各府省庁文書課長等申合せ）においても、具体的な重要事項の基準などが定められている。

(2) 何が未来に残すべき文書なのか

- 「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について－未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて－」（2004 年[平成 16 年]6 月 28 日）における歴史的な文書の保存の重要性の提唱⁵。
- 「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について」（内閣総理大臣決定、2007 年[平成 19 年]6 月 27 日、安倍政権下）にて、「特定の国政上の重要事項等」が指定。阪神・淡路大震災関連施策、オウム真理教対策、病原性大腸菌 O157 対策、中央省庁等改革、情報公開法制定、不良債権処理関連施策、気候変動に関する京都会議関連施策、サッカーワールドカップ日韓共催など⁶。
- 一連の制度により移管対象文書が保存期間が満了した文書のうち以下のようなものとされる。(1)昭和 20 年までに作成・取得された文書、(2)保存期間が 30 年以上経過した文書、(3)閣議請議に関する文書、(4)事務次官以上の決裁文書、(5)広報資料（広報誌、

⁴各府省庁官房長等申合せ「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成 13 年 3 月 30 日閣議決定）の実施について」（平成 13 年 3 月 30 日）
<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun-sochi-ji.pdf>（2010 年 5 月 24 日アクセス）

⁵ <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai08/houkoku.pdf>（2010 年 5 月 24 日アクセス）

⁶ 「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について」（平成 19 年 6 月 27 日、内閣総理大臣決定）
<http://www.archives.go.jp/law/pdf/hozon070627.pdf>（2010 年 5 月 24 日アクセス）

パンフレット、ポスター、ビデオ等)で本府省庁が保有しているもの、(6)文書閲覧制度に基づき閲覧目録に掲載された文書、(7)予算書、決算書、年次報告書等で毎年又は隔年等定期的に作成される文書(平成19年6月合意、5頁参照)、そして上述の(8)内閣総理大臣が指定した特定の国政上の重要事項等に関して作成された文書、である。このほかに、「その他内閣総理大臣が国立公文書館において保存することが適当と認めるもの」がある。

★日本の文書管理制度の中に「歴史」という観点が次第に取り入れられる。ただ、日本の「三十年原則」はようやく動き出したばかり。また、終戦当時の廃棄文書も多く、そして統廃合の進んだ地方自治体における歴史的文書の管理はきわめて深刻な状況にあり、少なからぬ文書が廃棄の対象に。情報公開法制定時の文書廃棄も問題。

○公文書をめぐる制度整備の中で、その公文書を歴史資料として位置づける方向性。

2008年3月12日 第1回公文書管理の在り方等に関する有識者会議における上川陽子・公文書管理担当大臣発言：「過去の教訓を現在の意思決定に生かし、未来に生きる日本人に対する説明責任を果たすためにも、公文書保存は重要」だとし、「歴史的文書の保存という観点からは、行政文書だけではなく、その他の国の機関や地方公共団体あるいは民間などに保存されている貴重な文書や、また行政から国民への広報資料にも何らかの目を向けることはできないだろうかと考えている」などと述べている(下線部筆者)⁷。

○「未来に生きる日本人に対する説明責任」。同時代に生きる納税者、市民だけでなく、未来に生きる日本人に対する説明責任を想定？日本では、情報公開の論理が次第に歴史をめぐる問題にも焦点があてられるようになったと見ることができる。

★年金問題などで政府の公文書管理に関心が集まる中、密約問題では廃棄の権利が問題に。また、福田官房長官、総理が進めた文書行政改革では総合的な提言がなされる。そこでは権限とともにスペースの問題も。

2. 台湾における行政文書管理制度と「歴史」

○内閣府「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」による「諸外国における公文書等の管理・保存・利用にかかる実態調査報告書」(2003年12月)⁸。→中国・韓国の状況を紹介。台湾の事例は挙げられておらず。

(1)李登輝政権(1996年—2000年)における檔案行政の状況

総統府や行政院に属する各部局がそれぞれ檔案を管理し、特に規定もないままにそれぞれが檔案を整理、公開をおこなう機関に移管させていた。移管先は複数。

経済部や外交部の檔案の一部→中央研究院近代史研究所/国防部→国防部史政局/
そのほかの部局→国史館に移管。

市民に対する檔案の公開に対するルールは定められていなかった。

⁷ 内閣府「第1回公文書管理の在り方等に関する有識者会議議事録」

(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/dai1/1gijiroku.pdf>, 2010年5月24日アクセス)

⁸ <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyukai/tyousahoukoku/031218.html> (2010年5月24日アクセス)

○檔案と歴史—台湾史と中国史の交錯、国民党への目線—

1990年代に急速に進んだ台湾の民主化により注目される歴史資料。国民党や中華民国政府がどの程度歴史的な檔案を公開するかが民主化の指標とされる面も。実際、台湾が民主化されていく過程で、かつて機密文書であったはずの蒋介石関連の歴史記録や中華民国政府の機密檔案が一気に公開。

○民主化と文書の保存、公開が密接なかかわり。納税者の権利<「歴史」をいかに公開させていくか。納税者の権利や情報公開という論理が世界的に広がりを見せる過程と民主化が重なった国々では比較的頻繁に見られる現象？開発独裁なり、民主化以前の政権の所為を歴史資料によって検証し、それを民主化の成果と見なす。

○もともと、檔案保存の意欲は高かったため、公開量は膨大。中国文化圏？

(2)民進党政権下(2000-2008)での檔案行政

○国家檔案法(2000年)⁹。市民への情報公開>歴史資料としての檔案(ただし歴史研究者の発言権は担保されていた)。三十年原則。新たに設けられる檔案管理局が檔案の処分や公開などについて大きな役割を果たすことに¹⁰。各部局に文書の廃棄権を与えず。各官庁が檔案リストを作成し(国家檔案と機関檔案)、非現用となった檔案の永久保存などの区分を各官庁がおこない、それを檔案管理局に提出。また、廃棄に際しては檔案管理局の許可が必要。檔案管理局は中央研究院や国史館とは異なり、歴史研究機関ではない。

○新たな課題。檔案管理局のスペース問題。檔案を整理・保存・公開するに堪えられない。無論、檔案管理局としては現在の状況を過渡的なものと認識し、各省庁に檔案の廃棄を勧めてはいない。→各官庁としては、独自に檔案公開のためのスペースを確保し、そこに檔案を「移管」して公開するところも(教育部)。また、スペースが確保できず、別の学術機関などに檔案を仮移管するところも(外交部)。

★結局のところ、檔案管理局に一元化されるべき機能が、結果的に分散し、利用者からみれば、檔案の閲覧場所がいつそう複雑になった。

○檔案管理局は重要度が高い「国家檔案」を管轄。「機関檔案」は各省庁管轄。問題はその分類方法。その判断は各省庁。各省庁が研究機関などに、国家檔案と機関檔案の分類に関する意見を諮問するためと称して、実質的に檔案を仮移管するということが見られている。

○日本における「特定の国政上の重要事項等」に相当する重要案件を国家檔案管理局自身が決定し、同局の限られたスペースに各省庁から檔案を実際に移管させ、整理、公開したことに伴って発生した問題。指定された案件は、228事件、921地震など。事件の選定には疑義はないが、それらの関連文書のすべてを集めたわけではなく、選定された一部の文書を収集。そのために、もともとの各省庁の檔案群が破壊されることになり、批判がなされた。これは相当に無理のある収集方法である。

⁹檔案法の条文は、全国法規資料庫参照。

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?FullDoc=所有條文&Lcode=A0030134> (2010年5月24日アクセス)

¹⁰ 檔案管理局のウェブサイトは、<http://www.archives.gov.tw/>

○檔案管理局が行政院の下にある研究考核委員会のそのまた下に位置付けられた三等機関であるがゆえに、これらの諸問題を解決するには上部の二機関を通じておこなわなければならない。文書を管理する部局の権限の問題。

○国家檔案管理局の成立は民進党政権の成立の果実。それだけに、2008年の国民党政権の誕生により、その地位は低下。馬英九政権が誕生すると陳士伯局長は離任。これは、檔案管理が一定程度政局の影響を受けることを示している。特に重要案件等が変更か？

(3)アーキビストの養成

○国家公務員試験（高等公務員考試）の「檔案管理科別」。

○国立政治大学図書資訊與檔案学研究所でのアーキビストの養成や研修。

(4)檔案デジタル化計画の進行

○「數位典藏國家型科技計畫(National Digital Archives Program)」(2002年一)¹¹。歴史資料として位置づけられた檔案を中心に博物館などに保存される文化財もともにデジタル化し、可能な範囲でネット上にてそれを公開しようという試み。対象は清代の文書から戦後のものまで及ぶ。

○文書の保存管理というよりも、歴史文書などを対象にした文化行政に属する。主管官庁は文化建設委員会（文化庁に相当）。博物館などにおける文化財がデジタル化の対象に含まれていること。

(5)国民党アーカイブの問題、『蒋介石日記』の公開。

3. 中国における行政文書管理制度と「歴史」

(1)国家檔案法と国家檔案局¹²

○中華人民共和国檔案法（1987年制定、1996年修正）¹³。

○中華人民共和国檔案法実施方法（1999年修正）。移管関連。保存価値のある保存檔案の具体的範囲、保存文書の移管期限（作成後、国・中央官庁・直轄市は20年経過後、県は10年経過後移管）。中央には国家檔案局で各部局の檔案管理を監督。国家檔案法は檔案の公開を規定し、情報公開的な機能も果たしているように見えるが、現用文書の公開はない。あくまでも歴史資料として檔案が管理、保存。

○ナショナル・アーカイブズとしての中央檔案館が北京市に。結党以来の共産党の檔案と建国以来の中華人民共和国の政府檔案を保存。中央檔案館の幹部は、国家檔案局の幹部と同一。この中央檔案館には「公開」機能はない。また、北京に第一歴史檔案館があり明清の檔案を保存管理、公開。南京に第二歴史檔案館があり、民国期の中華民国政府の檔案を保存管理、公開。地方にも、四千近い檔案館が存在している。

○二つの歴史檔案館は（制限はあるにしても）檔案を公開することを役割の一部としているのに対して、中華人民共和国政府や共産党の檔案を保存管理する中央檔案館には、

¹¹ 同計画のウェブサイトは、<http://www.ndap.org.tw/> である。

¹² 中華人民共和国国家檔案局ウェブサイト <http://www.saac.gov.cn/> （2010年5月24日アクセス）

¹³<http://www.saac.gov.cn/articleaction.do?method=view&id=ff808081172649a801172660f3010001> （2010年5月24日アクセス）

「公開」機能なし。市民も研究者も、中央檔案館が刊行する資料集などを通して中央政府や共産党の歴史を検証するしかないのが実情である。そうした意味で、中国では公的な歴史を、檔案を用いて描くことは相当に制限。

- 「歴史」を管理する中国政府の姿勢が見て取れる。少数民族問題など、現在の敏感な問題にかかわる部分については非公開。「歴史は現在の政治に深くかかわり、檔案の管理も現在の政治に深くかかわっているということになる。それだけに、檔案管理は重視されているのである。

(2) 檔案の公開をめぐる多様な展開

- 新たな動き。中央政府でも外交部が 2005 年から自ら檔案館を開設、外交檔案の公開¹⁴。
- 地方の檔案館では早い時期から 1949 年の中華人民共和国建国以後の檔案も公開。
- 上海市では市民サービスとしての檔案公開。
- 中国ではウェブ上での檔案公開については消極的。
- また、檔案館は基本的に政府の行政機関。

(3) アーキビストの養成

- 檔案管理を担う人材の養成は、他の東アジア諸国に類をみないほど活発。35 の大学に檔案管理の人材養成のコース。12 大学に修士課程がある。資格も明確であり、助管理員・管理員から、館員、そして副研究館員・研究館員へと至るキャリアパターンも形成されている。

4. 韓国の事例

省略

おわりに

(1) 東アジア各国で重視される文書行政

- 民主化の進展と公文書制度整備。市民の権利と歴史。イデオロギーによって封印された「過去」を検証するための証拠¹⁵。
- 日本では官庁における「過去」の境界が 1945 年。台湾では民主化以前と以後。台湾と日本に共通する課題。第一に、保存・公開対象に対する権限、方法。第二に、作業過程で、また最終的に保存し得る倉庫の建設。第三に、文書を扱い管理する人材の養成。
- 中国では政治の正当性との関連から、歴史、檔案が重視。中国もデジタル化など、一部の問題は日台を共通。韓国はデジタル化先進国。ネット上での公開度は日本。

(2) 情報公開・公文書開示制度と「歴史」をめぐる問題

- 日中・日韓の歴史共同研究 → 歴史資料の共用化。しかし課題も。
- 「未来に生きる日本人のための説明責任」という日本における新たな歴史資料の位置づけは、東アジアの歴史認識問題に対するきわめて重要な問題提起となろう。東アジ

¹⁴ 中華人民共和国外交部檔案館ウェブサイト <http://dag.fmprc.gov.cn/chn/> (2010 年 5 月 24 日アクセス)

¹⁵ 地方自治体の文書の位置づけもまた東アジア各地にみられる問題である。特に、自治体の統廃合がおこなわれた 1990 年代以降にはこの問題が台湾などでも顕在化している。台湾では、台湾省の廃止にともないその文書の移管先が問題となった。

アでは、それぞれの国家や地域の事情の中で歴史資料が比較的重視される状況にある。市民に対する情報公開とともに、歴史資料を未来に対して情報発信していくという姿勢を維持することによって、それぞれの国家が自らの主張をおこないつつ、**agree to disagree** の次元において、将来の歴史認識問題をおのずから一定程度予防していくことができるかもしれない。文書行政をめぐる問題は、単に現在の行政、現在の市民との関係だけでなく、過去・現在・未来という時間軸と、国家を超えるユーザーという空間的な広がりの中に位置づけることもできるのである。

[追記]本レジュメは、川島真『『歴史』をめぐるガバナンスと文書管理—東アジア歴史認識問題をめぐる—』（『年報行政研究』44号、2009年5月、109-123頁）に基づいて、昨今の密約をめぐる問題を視野に入れながらまとめたものである。