

## 諸外国（アメリカ）の公文書管理制度について

野口 貴公 美

平成 20 年 5 月 28 日

## 1. 目的

○記録管理の目的（2902）：「十分かつ効果的な記録管理を確実にするための基準と手続とを確立すること」。

○目標：連邦政府の政策・業務処理の完全な文書化、連邦政府の作成する記録の量・質のコントロール、記録作成・管理・利用に関するシステムの簡略化、分別ある記録の保存と処分、など。

○NARA の使命（1997 年 NARA 戦略計画書）：「アメリカ国民、連邦職員、大統領、議会、裁判所が『貴重な証拠的記録』を利用できるようにすること」。

## 2. 定義（対象範囲）

## (1) 管理ルールを適用する文書の範囲

○記録（records）の定義（3301）：「連邦法に基づき、あるいは公的業務の遂行に関連して、連邦機関により作成・受領されたもので、組織、権能、政策、決定、手続、運営、その他政府の活動の証拠として、あるいはその記録の持つ情報的価値ゆえに、当該機関あるいはその後継機関によって保存された、あるいは保存するにふさわしいあらゆる図書、文書、地図、写真、機械可読資料、その他資料等」。立法府・司法府を含めた連邦政府記録。

## (2) 移管対象とする記録の範囲

○移管の対象（2107(1)）：「連邦政府による継続的保存を正当化するに足りる十分な歴史的価値その他の価値があると NARA 長官が認定した記録」。

○永久保存記録の移管期限は紙文書で 30 年以内（2107(2)）。

○移管時、行政機関には（NARA における）利用制限を課す権限（2108(a)）。

○民間からの寄託（2111(2)）：「政府の組織、機能、政策、意思決定、手続、業務の証拠として、政府による保管にふさわしいフィルム、写真、録音等の資料」。

## 3. 記録の管理

## (1) 作成 / (2) 現用記録の保存

- 作成・保存義務(3101)：「各連邦機関の長は、当該機関の組織、権能、政策、決定、手続、基本業務等が記載され、かつ、政府及び当該機関の活動によって直接の影響を受ける人々の法的・金銭的権利を守るのに必要な情報が記載された記録を作成し、これを保存しなければならない」。
- 記録管理プログラム策定義務(3102)：「各連邦機関の長は、記録を経済的かつ効率的に管理するために、アクティブで持続性あるプログラムを策定し、維持しなければならない」。NARA 長官はスケジュールの審査権を有する (3303(a))。

### (3) 中間書庫 (レコードセンター)

- 中間書庫の法律上の根拠(2907)：「NARA 長官は、レコードセンター・・・を設置、管理、運営する」。1999 年に有料化。
- 中間書庫への移送(3103)：「経費削減と事務効率化に役立つと判断されるときは」、行政機関の長はスケジュールに従い、NARA のレコードセンター又は NARA が承認する施設へ記録を移管しなければならない。
- 中間書庫で保存される文書の管理権は行政機関 (36 C. F. R. 1228. 126)。NARA 職員は SF135 に基づく台帳でスケジュール管理 (移管時期通知・廃棄代行など)。

### (4) 延長、移管、廃棄

- 移管・廃棄はスケジュールに定める (スケジュール策定・変更には NARA 長官の許可)。移管は NARA 長官の権限 (2107)。延長権限の付与も NARA 長官が行う (2909)
- スケジュールに定める手続によらない記録処分の禁止 (3314)。「いかなる記録も NARA 長官の許可なく廃棄したり移管したりしてはならない」(36 C. F. R. 1220. 38(b))。違反には罰則 (後述)。

### (5) 移管後の記録の取扱い

- 移管後の記録の管理責任者は NARA 長官 (2108(a))。保存や配置 (2109)、利用提供 (2110)。
- 行政利用についての配慮 (36 C. F. R. 1256)：非公開の個人情報に対する移管元職員のアクセス権の確保など。RC では 24 時間サービスを提供。
- 著作権法との関係 (17 U. S. C. 101)：連邦政府文書には著作権法の適用無し。民間寄贈文書 (の特定条件利用) については NARA は関与せずとの取扱い。
- 現用文書の取扱いとの整合性：NARA 保有文書については FOIA が適用。個人情報

報保護に関してはPAは適用除外(5 U. S. C. 552a.)、NARA規則で配慮。移管元への問い合わせも行うが最終決定権はNARA(バランシング・テスト)。

(6) IT化に対応した文書管理

- 電子記録管理についての独自のスケジュール(訴訟で問題となったGRS20など)。
- 一元的な電子記録管理システム:ERS(Electronic Recordkeeping System)。  
ERA(Electronic Records Archives, <http://www.archives.gov/era/>)は2007年から稼働。

(7) 制度の適正運用を確保する仕組み

- レコードスケジュールの履行状況につき、NARA長官による調査・検査権(2904(c)(6), 2906/36 C. F. R. 1220. 50)。
- 行政機関の保全措置義務(3106)、NARA長官による保全措置要求権(2905)。
- 罰則(18 U. S. C. 2071, 36 C. F. R. 1228. 102):NARA長官の承認を得ない文書廃棄の当事者に対して2千ドル以下の罰金か3年以下の禁固、あるいはその両方。
- 司法審査:私人の訴権を認める規定はないが、行政手続法及び判例法上、行政訴訟の提起が認められている。
- 人材教育・研修:政府関係者などへの豊富な研修プログラムあり(NARA長官による記録管理研修プログラムの提供、2903(c)(3)に根拠規定)。

4. 文書の利活用

- NARAに移管された文書については、NARAのレファレンスサービス(36 C. F. R. 2107, 1254)とFOIAに基づく開示請求との双方が許容(重複型)。
- ARC(Archival Research Catalog)プロジェクト(資料のオンライン検索・閲覧)など運用上様々な試み。

5. NARAの組織形態

- NARAは連邦政府下の独立機関(2102)。1949年に共通役務庁に組み込まれたが、1985年に現在の独立機関(NARA)となる。
- 記録管理の相談相手として:NARA長官は、連邦政府の政策・業務処理の十分かつ適切な文書化、記録の適切な処分を確実にを行うため、連邦機関に対しガイダンスや援助を提供する(2904(a))。Targeted Assistanceという専門スタッフによるアシスタントプログラムなど。

<資料1 イギリス・ドイツ・アメリカの公文書管理制度の沿革など>

(出典：高橋滋・総合研究開発機構編『政策提言公文書管理の法整備に向けて』)

	イギリス	ドイツ	アメリカ
経緯・根拠法など	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中世司法記録を中心とする公記録館が行政記録にも拡大</li> <li>・1958年公記録法</li> <li>・2000年情報自由法</li> <li>・2002年行為規範（記録の管理に関する大法官の行為規範）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政規則による内部規律による文書管理</li> <li>・1977年旧連邦データ保護法、1983年国勢調査判決</li> <li>・1988年連邦公文書館法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公文書保存の重要性、保管場所の確保、記録散逸の防止</li> <li>・1939（1943）年記録処分法</li> <li>・1950年連邦記録法</li> </ul>
概要・特徴など	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1958年法により大法官に公文書管理に関する権限が一元化。</li> <li>・2000年情報自由法により「行為規範」が制定されているが罰則は無し。</li> <li>・公記録館長、公記録諮問委員会の存在（p144）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公文書管理については伝統的に（現在も）行政内部の規律に基づく（中間書庫についても法的な位置付け無し）。</li> <li>・現用文書管理は行政機関、移管後の公文書管理は公文書館が行う。</li> <li>・行政と公文書館との間に十分な信頼関係（p179）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公文書管理についてNARA長官が一元的権限を有する（オムニバス方式）。</li> <li>・NARAは大統領府に属する独立機関として設置（p141）され、NARAの組織・権能について定める詳細かつ膨大な規則（NARA規則）が存在する。</li> </ul>

<p>情報公開制度との関わり</p>	<p>・2000年情報自由法において「歴史的記録」という概念が導入。公文書の利用提供にあたって情報公開制度の枠組みに準拠（p158）。</p>	<p>・2006年連邦情報自由法1条3項により、連邦公文書館が保有する文書については連邦公文書館法を適用（p178、反対説あり）。</p>	<p>・1966年情報自由法には記録管理に関する直接の規定は存在しないが、NARAの保有する文書についてはFOIAが適用される（p139）。</p>
--------------------	---	---	--

<資料2 アメリカ連邦法の概要>

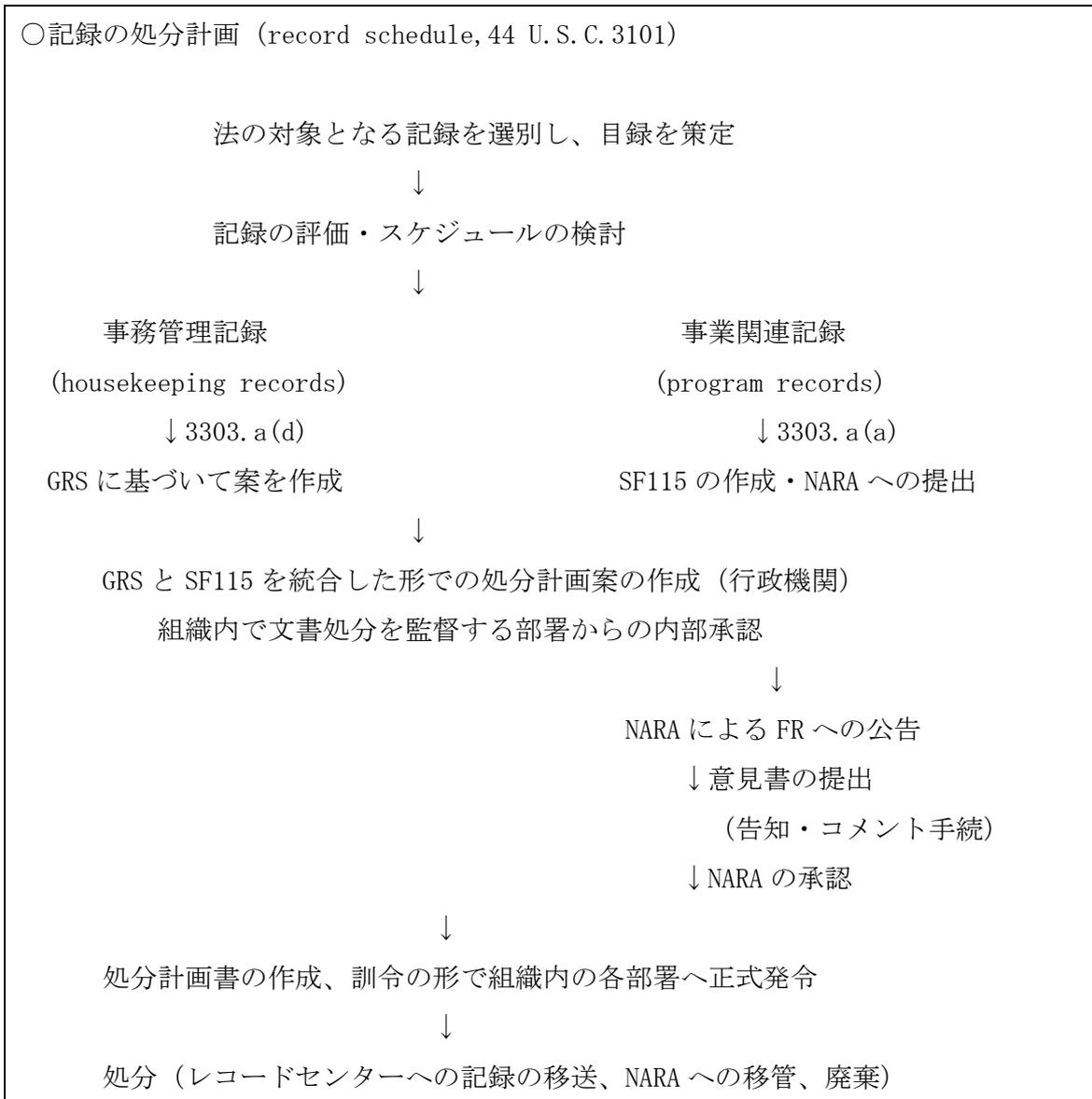
(1) 根拠法（合衆国法典第44編「印刷及び文書」）

- 44 U.S.C. 21(National Archives and Records Administration):1984年
  - ・ NARA の設置の根拠を定め、NARA における記録の管理について定める（NARA 法）。
  - ・ NARA への資料の受け入れ・保存権限（2107(1)）、記録の利用提供（2110）、寄託資料の受け入れ（2111）など。
  
- 44 U.S.C. 29(Records Management by the Archivist of the United States and by the Administrator of General Services):1950年
  - ・ 記録管理における NARA 長官、GSA 長官の権限について定める。
  - ・ 記録管理の目的（2902）、NARA 長官による記録の選択的保管の基準・保安対策基準の設定（2905）、NARA 長官による記録移管に関する規則の制定（2908）など。
  
- 44 U.S.C. 31(Records Management by Federal Agencies) : 1950年
  - ・ 記録管理における連邦機関の一般的な責務等について定める（連邦記録法）
  - ・ 記録の作成・保存義務（3101）、記録の中間書庫への移送（3103）、記録の違法な廃棄への保全措置（3106）など。
  
- 44 U.S.C. 33(Disposal of Records) : 1943年
  - ・ 記録の処分とその手続について定める（記録処分法）。
  - ・ 記録の定義（3301）、処分手続（3303）、本法の手続に基づかない政府記録の処分の禁止（3314）など。

(2) 関連法（FOIA と Privacy Act）との関わり

- レコードセンターの記録の所有者は行政機関。FOIA も PA も適用される。
- NARA へ移管された記録についても、FOIA が適用される。
- NARA へ移管された記録については、PA の適用はない（552. a(1)）。NARA における利用提供に際してのプライバシー配慮については NARA 規則（36 C.F.R. 1228 et seq.）で対応。

<別表3 アメリカにおける記録の処分手続>



○ 処分のバリエーション

- ①行政機関→廃棄
- ②行政機関→レコードセンター→廃棄
- ③行政機関→NARA
- ④行政機関→レコードセンター→NARA

\*NARA に移管される資料は全記録の 2～5%

## 第1章

アメリカにおける公文書の  
管理と保存

法政大学大学院政策科学研究科助教 野口貴公美

## 〔1〕はじめに——記録の管理と保存に係る変遷

アメリカにおける記録管理法の歴史は古く、18世紀にさかのぼる<sup>(1)</sup>。18世紀後半の連邦議会において、連邦記録の保存の問題はまずは「記録を保存する場所の確保」の問題として議論された。

公式に連邦記録の保存の重要性が認識されたのは、1774年の第一議会においてであったとされている<sup>(2)</sup>。1800年の首都移転後、1801年に軍事省の一部と財務省が火災にあったことを契機として、防火設備をもつ公文書保存所を設けるため、連邦で最初の国立公文書館法（第一国立公文書館法）が1810年に制定された。その後1908年頃、歴史研究者らから国立公文書館創設が議論となり請願

(1) アメリカにおける公文書管理は「記録」管理制度として一元化されている。アメリカにおける記録管理制度の概要については、拙稿「外国の公文書管理法制——アメリカ」ジュリスト1316号54頁以下（2006年）も参照されたい。本稿は、この原稿をベースとし、法の規定に関する記述を付加しつつ、必要な修正を施したものである。

アメリカにおける公文書管理法、NARAの組織、活動等につき紹介する既存邦文資料は多い。本稿脚注において引用した文献の他、さしあたり、安藤正人『記録資料と現代』（吉川弘文館、1998年）、宇賀克也『情報公開法の理論と実務』（有斐閣、2005年）、小川千代子「米連邦政府の文書管理法の枠組み」DJレポート50号（2003年）、杉浦允・松浦雅生・松田網尾『情報公開と文書管理』（ぎょうせい、1997年）、仲本和彦「続・米連邦政府における文書管理」行政&ADP35巻8号2頁（1999年）、仲本和彦『「記録管理法」の制定に向けて』沖縄県公文書館研究紀要第6号77頁（2004年）、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』（内閣府、2003年）、等。

研究会における検討、とりわけ外国の法制度の研究に際しては、国立公文書館公文書専門官室の小原由美子氏より多数の重要な資料等をお送りいただいた。この場を借りて、心より厚く御礼を申し上げます。

(2) 以下この間の経緯について、金井圓「アメリカ合衆国における国立公文書館制度の発展」古文書研究2号60頁以下（1969年）を参照。また、法制度の確立にいたる過程について、広田傳一郎「米連邦政府における記録情報管理の性質」水戸論叢16号27頁（1983年）等。

書が提出され、議会では1913年に公文書館設置の計画に入ることを承認する法律<sup>(3)</sup>が制定された。

1934年の国立公文書館設置法<sup>(4)</sup>により、独立機関たる国立公文書館（National Archives Establishment）が設置された。この法律はその後4回の改正を重ね、1950年まで存続した。国立公文書館がその任務を遂行する過程において、記録の評価、選別、とりわけ処分といった行為の制度化の必要性が認識された。これに対応するために制定されたのが、1939年の記録処分法である<sup>(5)</sup>。

その後、増加する記録の管理の効率化を図る一策として、1949年、連邦財産および行政業務法が制定<sup>(6)</sup>、施設の建設、メンテナンス、備品調達、文書管理等全省庁に共通して発生する業務や機能を一元的に統括する組織である共通役務庁（General Services Administration, GSA）が設置され、国立公文書館はその「国有文書および記録業務局」（National Archives and Records Services, NARS）の傘下に統合された。

1949年法は1934年法とともに、1950年に連邦記録法（Federal Records Act, FRA）に改正された<sup>(7)</sup>。NARSはその後、1984年のNARA法によりGSAから分離され、国立公文書館・記録管理庁（National Archives and Records Administration, NARA）という名の独立機関として生まれ変わることとなった<sup>(8)</sup>。

連邦機関の記録管理に関する法制度は、現在、主に合衆国法典第44編「印刷及び文書」に収められている法律群によって構成されている。合衆国法典第44編は連邦政府の印刷および文書について定める23章から構成される<sup>(9)</sup>。連邦政府の記録管理に関する主な法律は、制定順に、33章：記録処分法（1943年）、29章：「国立公文書館長及び行政機関長による記録管理法」（1950年）、31章：

(3) 37 Stat.884、後に1916年に改正。

(4) 第二国立公文書館法、48 Stat.1122。本法は、合衆国アーキビストの官職を設定し、公文書館の機能を総括的に規定した最初の法律である。なお同時期、1935年に連邦官報法（Federal Register Act）が改正されている（49 Stat.500。）ことも注目される。

(5) 57 Stat.380。1943年に全面改正（53 Stat.1219.）。

(6) 63 Stat.381。

(7) 64 Stat.578。本法が、現在にいたるアメリカの記録管理の基本法令である。

(8) NARAの活動について、参照、小川千代子「米国立公文書館の活動」レコード・マネジメント36号2頁（1998年）。

(9) 44 United States Code Title 44（Public Printing and Documents）。

連邦記録法 (FRA, 1950年), 21章: 国立公文書館・記録管理庁 (NARA) 法 (1984年), となる<sup>100</sup>。

特徴的なのは, 膨大な行政規則が, 制度を支える重要な下位規範として機能していることである。NARAの組織および権能に関していえば, 連邦規則第36編第12章 (Code of Federal Regulation Title 36 Chapter 12, 以下「NARA規則」) 等に詳細な規定が置かれている。また, 法令の解釈指針として, NARAの定めるガイドライン・マニュアルがある<sup>101</sup>。

アメリカにおける記録管理の制度構築にあたってはオムニバス方式がとられ, 現用, 非現用を通じた広範な記録管理権限をNARA長官に与え, NARAが記録のライフサイクル全般を通じた一貫した管理を行うこととされている<sup>102</sup>。

## [2] 現行制度の概要<sup>103</sup>

### (1) 連邦記録法 (FRA)

記録管理に関連する法律のうち, 大統領記録以外の連邦機関の記録について規定するのが, 連邦記録法 (FRA) である。FRAは複数の章から構成される。

- ① 国立公文書館・記録管理庁 (NARA) 法 (44 U.S.C. 21.)<sup>104</sup>は, NARAの設置の根拠を定め, NARAにおける記録の管理について定めている。本章は, 用語 (「歴史的資料」や「アーキビスト」等) の定義 (2101), NARAの設置 (2102), NARA長官の任命方法等 (2103), NARA長官が有する管理権限 (2104), NARA長官の人事権 (2105), NARA長官の職務等についての

<sup>100</sup> 本稿においては, 大統領記録法 (44 U.S.C. 22.) については検討の対象から除く。

<sup>101</sup> 記録の処分に関して, NARA, Disposition of Federal Records: A Records Management Handbook, 1997 (2000/web)。このハンドブックについて紹介するものとして, 遠藤廉「米国における連邦機関記録の処分について」アーカイブズ4号54頁以下 (2000年)。

<sup>102</sup> 宇賀克也「公文書等の適切な管理, 保存及び利用」法曹時報57巻4号17頁 (2005年)。同書においては, オムニバス方式の利点として, 「文書管理の専門家を多数擁する国立公文書館の長が, 現用文書の保存期間の設定, 廃棄についても承認権限を持ち, 統一的かつ適切な現用文書管理を可能にするとともに, 歴史的価値ある非現用文書の国立公文書館への円滑な移管を実現しうること」が挙げられている (17~18頁)。

<sup>103</sup> 以下, 本文中においては, 条文番号のみを略記した部分がある。

<sup>104</sup> National Archives and Records Administration Act. 44 U.S.C. § 21. National Archives and Records Administration.

連邦議会への報告 (2106), 歴史的価値を有する記録のNARAへの受入れ (2107), NARAにおける記録の保管・移管された記録への利用制限に関する責任 (2108), 記録の保存・整理等 (2109), 記録の利用提供 (2110), 寄託資料の受入れ (2111), 大統領記録文書館 (2112), 州間契約書および協定書の受入れ (2113), 動画・写真・音声記録の保存 (2114), 連邦機関からの報告徴収と違反の是正 (2115), 記録の複製の原本性について (2116), 著作権等の権利侵害への責任の免除 (2117), 連邦議会記録のNARAへの移管 (2118), の各規定によって構成されている。

本章の規定によれば, NARA長官は, 上院の助言と同意の下, 大統領により任命される (2102(a))。また, NARA長官は, 任務を遂行するのに必要とされる規則制定権限を有しており, 各行政機関の長は, NARA規則を実施するために必要な命令・指令を発する (2104(a))。歴史的に価値があると認められる資料をNARAに受け入れ, 保存するのはNARA長官の権限とされている (2107(1)-4)。

- ② NARA長官およびGSA長官による記録管理 (44 U.S.C. 29.)<sup>105</sup>は, 記録管理におけるNARA長官とGSA長官の各々の権限等について定める。本章は, 用語 (「記録管理」や「記録の作成」, 「記録の処分」等) の定義 (2901), 記録管理の目的 (2902), 国立公文書館の建物とその保管物等の管理 (2903), 記録管理に関するNARA長官とGSA長官の一般的責務 (2904), NARA長官による記録の選択的保管の基準・保安対策の規程の設定 (2905), 記録管理の実施状況や記録管理プログラムへの査察 (2906), 中間書庫および集中マイクロフィルムサービスについて (2907), NARA長官による記録移管に関する規則の制定 (2908), NARA長官による保存期間延長の許可 (2908), の各規定によって構成されている。

本章の規定によれば, FRAの目的は「記録の効率的かつ効果的な管理の基準と手続とを定めること」(2902)にあるとされる。記録管理の目標としては, 「連邦機関の政策及び業務を正確かつ完全に記録すること」(2902(1)), 「記録の保存と処分とを合理的に行うこと」(2902(2))等が挙げられ

<sup>105</sup> 44 U.S.C. § 29, Records Management by the Archivist of the United States and by the Administrator of General Services.

ている。記録管理におけるNARA長官の責務とは「連邦機関の政策や業務を適切かつ十分に記録し、その記録を適切に処分するよう連邦機関を指導し、援助すること」(2904(a))であり、GSA長官の責務とは「連邦機関における経済的かつ効果的な記録管理を確保するため、連邦機関を指導し、援助すること」(2905(b))である。NARA長官は、各機関に対し、歴史的価値を有する記録の選択的保存のための基準を設定し、記録の違法削除への是正措置の指示等を行うもの、とされている(2905(a))。

- ③ 連邦機関による記録管理(44 U.S.C. 31.)<sup>116)</sup>は、記録管理における連邦機関の一般的な責務等について定める。本章は、連邦機関の長の一般的責務としての記録の作成・保存義務(3101)、記録管理プログラムの設定(3102)、記録の中間書庫への移送(3103)、移送された記録に基づく事実認定(3104)、記録の除去・消去への保安措置(3105)、記録の違法な除去および廃棄への是正措置(3106)、会計検査院の権限(3107)、の各規定によって構成されている。

本章の規定によれば、連邦機関の長は、各機関の組織・権能・決定・手続および業務処理について「十分かつ適切な情報を含む記録」や、連邦機関の活動に直接影響を受ける者の「法的・経済的権利を保護するのに必要な情報を提供する記録」を、作成し、保存しなければならないとされる(3101)。また、連邦機関の長には、記録管理プログラムを設定すること、記録を中間書庫へ移送すること、記録に対する保安措置を講ずること、等の責任が課されている。

- ④ 記録処分法(44 U.S.C. 33.)<sup>117)</sup>は、記録の処分とその手続について定める。連邦記録の処分(移送や廃棄)は、本法の定める要件に従わなければならない。本章は、「記録」の定義(3301)、記録の目録作成・処分のための手続および基準に関する規則(3302)、記録の目録と処分計画書に関する手続(3303/3303.a)、以前に処分が許可された記録と類似の記録の処分(3308)、会計検査院の許可まで保存すべき請求権に係る記録(3309)、健康・生命・財産に害を及ぼすおそれのある記録の処分(3310)、戦時・戦

闘等状況における国外記録の廃棄(3311)、写真・マイクロ写真記録等の複製の原本性(3312)、処分記録の売却利益の財務省への支払い(3313)、記録の処分に関する手続の絶対性(3314)、の各規定によって構成されている<sup>118)</sup>。

本章の規定によれば、FRAにおける「記録」とは、「連邦法に基づき、あるいは公的業務の遂行に関連して、連邦機関により作成、受領されたもので、組織、権能、政策、決定、手続、運営、その他政府の活動の証拠として、あるいはその記録の持つ情報的価値ゆえに、当該機関あるいはその後継機関によって保存された、あるいは保存するにふさわしいあらゆる図書、文書、地図、写真、機械可読資料、その他資料等」をいう(3301)。また、本章に規定される「手続は絶対であり、合衆国政府の記録は、本規定によらずに譲渡したり、処分してはならない」ことが定められている(3314)。記録の処分につき、SF115に基づく処分手続を定めるのが3303.a(a)であり、GRSに基づく処分手続を定めるのが3303.a(d)である(記録の処分手続については後述する)。

## (2) 情報自由法(FOIA)とプライバシー法

- ① 情報自由法(FOIA)<sup>119)</sup>は、連邦記録の公開について定める法律である。その目的は、国民に対する政府の説明責任(アカウンタビリティ)の履行、政府活動に対する国民の知る権利の実質的な保障、政府活動に対する国民の監視と参加の保障、にある。FOIAには、連邦記録の公開やその手続、適用除外(非開示事由)等の規定が置かれているが、記録管理に関する規定は置かれていない。これは、FOIAがFRAより後(1966年)に制定された法律であり、情報公開制度に先立ち制定されたFRAにおいてはFOIAの規定が前提とされていないことに起因する。

FRAの対象となる「記録」と、FOIAの対象となる「記録」とは、必ず

<sup>116)</sup> 44 U.S.C. § 31, Records Management by Federal Agencies.

<sup>117)</sup> Records Disposal Act, 44 U.S.C. § 33, Disposal of Records.

<sup>118)</sup> 44 U.S.C. 3304-3307は1970年に廃止されている(84 Stat.321)。また、3315以下は記録文書調査委員会に関する規定である(本稿においては省略する)。

<sup>119)</sup> Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552, アメリカの情報公開法制度に関しては、宇賀克也『情報公開法—アメリカの制度と運用』(日本評論社、2004年)に詳しい。

しも一致していない<sup>20)</sup>。FOIAが対象とする「記録」(5 U.S.C. 552.(f)(2))には、連邦機関が作成または取得し管理するものが広く含まれるとされる。したがって、NARAの有する記録については、現用記録(NARAの組織に係る現用記録)についても、非現用記録(NARAが移管を受けた歴史的記録)についても、(FOIAで適用除外とされるものを除き)同法が適用されることとなる。

- ② プライバシー法<sup>21)</sup>は、連邦機関によって所持された記録(5 U.S.C. 552a.(a)4. 個人に関する情報を含むもの)について、連邦機関の活動から、国民のプライバシーを保護することをその目的とする。本法は、公的部門におけるプライバシー保護に関する基本法であり、記録システムを有する連邦機関にプライバシー保護措置を義務付け(552a.(e)), 個人に対して記録システムへのアクセス権を認め(552a.(d)), 違反行為に対する罰則(552a.(g))等を定めている。

プライバシー法には歴史的記録(Archival Records)の規定が置かれており(552.a(1)), 中間書庫に移送された記録については本法が適用されるが、NARAへ移管された記録については原則として本法の適用がないとされている。また、記録管理制度に関わる重要な規定として、歴史的資料として記録をNARAに移管する行為は法の禁ずる第三者記録の提供にはあたらない旨の規定が存在する(552a.(b)(6))<sup>22)</sup>。また、NARAにおける記録の利用提供に関しては、個人のプライバシーに配慮する旨の規定がNARA規則に置かれている(36 C.F.R. 1228, 1256等)。

20) 宇賀克也『情報公開法の理論(新版)』47頁(有斐閣, 2000年)。

21) Privacy Act, 5 U.S.C. § 552a.

アメリカにおいては全般的なプライバシー保護法がないかわりに、セクトラル方式として、部門ごとにプライバシーを保護する形をとっている。プライバシー法は、連邦記録に関して適用される法律である。

22) 一方、わが国においては、公文書館において個人情報保護法制への対応が検討された際、「移管について、行政機関から移管することは行政機関個人情報保護法第8条の目的外利用に当たらないか」という疑問が提起されていたことが紹介されている(米川恒夫「国立公文書館における公文書等の公開」アーカイブズ23号103頁(2006年))。

### 【3】記録の管理と保存の仕組み

#### (1) 記録の作成と管理

FRAの定義<sup>23)</sup>によれば、法の対象となる「記録」とは「あらゆる図書、文書、地図、写真、機械可読資料、その他資料等」がその物理的形態を問わず含まれると定められており、やや広汎な規定ぶりとなっている。何が「記録」であるかの具体的な判断基準については、NARA規則やNARAハンドブックに詳細化されている。

FRAの対象となる記録につき、「事務管理記録(administrative, or housekeeping records)」と「事業関連記録(program records)」という区分がなされることがある<sup>24)</sup>。「事務管理記録」とは、組織本来の機能を果たす活動や事業そのものを記録するものではなく、予算、財政、人事、物品調達、施設管理など、組織の活動や事業を二次的に補助する目的で作成され、組織内の多くの部署に共通して存在する記録である。この記録の管理にあたってはGRS(一般処分計画書(General Records Schedule))が用いられる<sup>25)</sup>。「事業関連記録」とは、事務管理記録以外の記録である。組織本来の機能を果たすための活動や事業の記録であり、管理にあたっては個別に処分計画が策定される。

連邦機関の長には、記録の作成義務<sup>26)</sup>、記録管理プログラムの策定義務<sup>27)</sup>が

23) 44 U.S.C. 3301.

24) これは、処分手続(一般処分計画書(GRS))に関する、“The GRS covers records documenting administrative, or housekeeping, functions rather than program functions.”との考え方に基づく分類である(NARA・前掲注①)(IV. RECORD VALUES AND SCHEDULE INSTRUCTION, Understanding General Records Schedules)。

また参照、仲本和彦「米国連邦政府における文書管理」行政&ADP35巻6号(1999年)、5頁以下。

25) 法律上は、44 U.S.C. 3303.a(d)に規定され、そのリストは36 C.F.R. 1228.44に列記されている。事務管理記録は、記録全体の約3分の1を占めるといわれる。

1228.44に定められているリストは以下のとおりである。①人事に関する文書、②給与や給与支払業務に関する文書、③物品調達、補助金に関する文書、④財産の処分に関する文書、⑤予算の準備、提案、配当に関する文書、⑥会計担当者の経理に関する文書、⑦経費に関する文書、⑧備品、施設、費用会計に関する文書、⑨旅行、輸送に関する文書、⑩車両維持、運行に関する文書、⑪施設維持に関する文書、⑫通信に関する文書、⑬印刷、製本、複製、配布に関する文書、⑭情報サービスに関する文書、⑮住宅に関する文書、⑯事務事業の管理に関する文書、⑰地図、空中写真、土木、建築に関する文書、⑱警備保障に関する文書、⑲(削除)、⑳電子文書、㉑視聴覚文書、㉒監察官の文書、㉓組織内のほとんどの部署に共通する文書。

26) 44 U.S.C. 3101.

27) 44 U.S.C. 3102.

課され、各機関内においてはこのプログラムに沿った記録管理が行われる。この記録管理プログラムの核をなすのが、レコードスケジュールである。

レコードスケジュールの作成のプロセスは以下のとおりである<sup>62)</sup>。まず連邦機関は、法の対象となる記録を選別し、目録を作成する。この目録を土台として、個々のレコードスケジュール案が策定される。スケジュール案の作成には2通りのルートがある。1つはGRSに基づいて案を作成するもの(事務管理記録の処分計画)。もう1つは、(GRSの適用のない記録について)個別に案を作成するというもの(事業関連記録の処分計画)である。後者については、シリーズやシステムごとに保存期間を明記した処分許可申請書(Standard Form 115/SF115)を作成し、それをNARAへ提出し承認(特定の記録についてはさらに会計検査院の承認)を得る手続が必要とされる。NARAによるSF115の承認(記録廃棄許可)にあたっては、連邦機関の申請書が官報(Federal Register)に掲載され、告知コメント(30日)の手続に付される<sup>63)</sup>。処分行為の事前に告知がなされることにより、処分につき意見を有する者の意見提出の機会が確保されることになる。

NARAの承認と機関内部の承認が得られると、レコードスケジュールが確定し、訓令(Directive)の形で各部署へ発令される。レコードスケジュールには、記録の保存期間、保存期間終了後の処分(廃棄か、移管か)が詳細に記述されている。すなわち、確定したレコードスケジュールは、担当職員に対して、当該記録についての管理のあり方(保存、移管、廃棄等)を示す指示であり、その履行は義務(mandatory)とされる<sup>64)</sup>。GRSとSF115を統合して、機関全体としての包括的なレコードスケジュールが作成される。包括的レコードスケジュールは、NARAと協議をしつつ作成され、公刊される<sup>65)</sup>。

62) 36 C.F.R. 1228.22.

63) 44 U.S.C. 3303a. NARAによるSF115の承認手続の詳細については、仲本和彦「米連邦政府の中の公文書館(1)(2)(3)」月刊IM41巻7号10頁、8号16頁、9号23頁(2002年)、とりわけ(2)の18~19頁を参照。

64) 36 C.F.R. 1228.50.

65) 36 C.F.R. 1228.50(a)(3). もっとも、実際には、スケジュールが決定されずに眠っている文書も少なくないことが指摘されている。仲本和彦「アメリカ連邦における中間書庫システム」アーカイブズ20号19頁(2005年)。

## (2) 中間書庫(レコードセンター)への移送

全国15都市、16カ所に置かれるNARAの中間書庫(レコードセンター)の目的は、連邦機関から「半現用記録」を移送することにより、業務の効率性を高めることにある<sup>66)</sup>。

記録の処分(NARAへの移管または廃棄)に先立ち、「経費削減と事務効率化に役立つと判断される時は」、連邦機関の長は、当該記録をレコードセンターに移送しなければならないとされる<sup>67)</sup>。

レコードセンターの記録は、原局の所有とされる<sup>68)</sup>ため、レコードセンターにある記録の公開請求はFOIAによる公開請求と同じ取扱いとなる(公開請求者は、各連邦機関の許可がなければ閲覧できない)。また、プライバシー法の規定も原則として適用される<sup>69)</sup>。

興味深いのは、NARAのレコードセンターにおいては基本サービスが有料化されていることである。記録を移送する各連邦機関に対しても、記録の保管、出納要請等について料金が課されている<sup>70)</sup>。

## (3) 記録の処分

FRAの規定によれば、「記録の処分(records disposition)」とは、①業務上不必要となった記録の廃棄または寄贈、②レコードセンター等への記録の移送、③NARAへの記録の移管、④他の連邦機関への記録の移管、をいうものとされる<sup>71)</sup>。アメリカにおいては、いかなる記録もNARA長官の許可なく廃棄したり、移管したりしてはならないと定められている<sup>72)</sup>。

66) アメリカにおける中間書庫システムについて詳細に述べるものとして、仲本・前掲注61)。

67) 44 U.S.C. 3103.

68) 36 C.F.R. 1228.168. 「44 USC 3103に基づいてNARA長官が受け入れ、保管し、サービスする連邦機関記録は、本節の目的とするところにより、記録を預託した機関が保有しているとみなされる。NARA長官は、記録を保有している機関に対する公開、またはその機関が作成した、既存の法律と合致する規則による公開を除き、当該記録を公開してはならない」(36 CFR 1228.162)。原局の規則に合致する場合は、利用希望者から原局または連邦レコードセンター長に特別閲覧を請求できている(36 CFR 1254.3.)。

69) 5 U.S.C. 552a(1)(1).

70) 参照、仲本・前掲注61)20~21頁(1999年の公法106-58号による)。料金は、文書の所有権を有する機関が負担するものとされている。

71) 44 USC 2901(5).

72) 36 CFR 1220.38(b).

以下、記録の「処分」として、NARAへの記録の移管と、記録の廃棄に関して述べる。

NARAへの記録の移管権限を有するのは、NARA長官である<sup>39)</sup>。NARA長官は、歴史的な価値その他の価値があると認めた記録を、合衆国アーカイブスとして受け入れ保存する。永久保存記録の移管期限は30年<sup>40)</sup>である。法上、移管の対象とされているのは、連邦機関、連邦議会、最高裁判所記録等であるが<sup>41)</sup>、外部からの寄託の規定もある<sup>42)</sup>。また、NARA長官が、「記録の選択的保存のための基準」を策定し、連邦機関に対して当該基準を適用することをサポートするもの、とされている<sup>43)</sup>。

記録がNARAに移管された時点で、その所有権もNARAに移行する。アメリカにおいては、永久保存記録としてNARAに移管されるのは、全体のわずか2～5%であり、残りはすべて廃棄されている。

移管されなかった記録については、NARA規則に基づき廃棄される<sup>44)</sup>。SF115に基づきレコードスケジュールが作成された記録については、NARA長官がSF115のコピーを連邦機関に返却すると、記録の最終廃棄が可能となる<sup>45)</sup>。

#### (4) 非現用記録の利用と閲覧

NARAは、NARAの現用記録と連邦機関から移管された記録（非現用記録）との双方を所有している<sup>46)</sup>。以下、NARAの有する非現用記録の利用と閲覧に

39) 44 U.S.C. 2107.

40) 44 USC 2107(2).

41) 移管手続を定める44 USC 2107によれば、NARA長官は、公益に資すると認めるとき、「(1)連邦機関、連邦議会、議事堂建築監、最高裁判所の記録のうち、合衆国政府による継続的保存を正当化するに足る十分な歴史的価値その他の価値があるとNARA長官が認定した記録について、NARAに受け入れ保管すること、(2)連邦機関の記録のうち、作成後30年以上を経過し、かつ合衆国政府による継続的保存を正当化するに足る十分な歴史的価値その他の価値があると合衆国アーキビストが認定した記録について、NARAへの移管を指示し実行すること」ができることとされている。

42) 44 U.S.C. 2111.

43) 44 U.S.C. 2905(1).

44) 44 U.S.C. 3302(1).

45) 36 C.F.R. 1228.50. SF115は連邦機関において3部作成され、そのうち2部がNARAに提出される。NARA内における承認手続が完了すると、1部（コピー）が行政機関に返送される（仲本・前掲注②、(1)14頁）。同論文（19頁）によれば、文書の廃棄は、省庁内での訓令・マニュアルの制定をまたぎ、NARA長官の決裁を受けた時点から実行してよいものとされているとのことである。

46) NARAの有する現用記録は、FOIAの対象とされる。36 C.F.R. 1250.12(c).

ついて述べる。

NARAの有する非現用記録については、NARAによる利用制度（レファレンスサービス）と、FOIAに基づく開示請求との、双方が認められている<sup>47)</sup>。このように、NARAが移管を受けた記録に、利用制度と情報公開制度とが重疊的に認められるところに、アメリカにおける制度の特徴がある<sup>48)</sup>。

NARAによるレファレンスサービスの根拠規定は44 U.S.C. 2107であり<sup>49)</sup>、そのレファレンスの手続については36 C.F.R.1254に定められている（A総則、Bリサーチルームの利用規則、C歴史的資料の複製、Dマイクロフィルム歴史資料）。NARAに移管された記録は、移管元の機関による制限がつけられていない限り、作成後の年数に関わりなく公開される。移管元の機関により設定された公開制限は、記録の作成30年を経た時点で原則として撤廃される<sup>50)</sup>。

FOIAは、合衆国政府機関の管理下にある記録に対して、アクセス権を保障するものであり、NARAが保存している記録資料にもFOIAが適用される。ただし、議会記録、連邦司法記録、大統領個人記録、その他プライベートな寄贈記録はFOIAの定義からはずれるため、請求の対象外とされる。

NARAが所管する非現用記録のうち、レファレンスサービスによって閲覧できない記録については、FOIAによる公開請求をなすことが認められている<sup>51)</sup>。NARAへの情報公開請求は、原則として20労働日以内に受け付けられ、その決定は原則として20労働日以内に行われるものとされている<sup>52)</sup>。FOIAが規定する9つの非開示事由<sup>53)</sup>はNARAの歴史的記録の公開・非公開の判断についても適用はされるが、NARA規則は「歴史的記録の経年や性格を鑑みれば、(FOIAの)非開示事由のうちの多くは、NARAの保管する資料のごく一部にしかあてはま

47) 36 C.F.R. 1250.10(a).(b).

48) アメリカの制度は「重複型」と表現されることもある。一方、わが国の行政機関情報公開法においては、行政文書であっても、公文書館等で特別の管理がなされている文書については、法の適用除外とされている（2条2項2号）。

49) 「合衆国アーキビストは、移管された記録の保管、利用および回収の責任を有する」(44 U.S.C. 2107)。利用規程については、44 U.S.C. 2110。

50) 44 U.S.C. 2108(a).

51) 36 C.F.R.1256.22(a).NARAの非現用記録に対する（FOIAによる）公開請求の手続については、36 C.F.R.1250にその詳細な手続が定められている。

52) 36 C.F.R. 1250.26. 公開の制限については、36 C.F.R. 1256.2.

53) 5 U.S.C.552(b)(1)-(9).

らないであろう<sup>54)</sup>と規定している。

プライバシー法は、中間書庫に保管されている半現用記録には適用されるが、歴史的記録としてNARAに移管された記録には原則として適用されないことはすでに述べたとおりである<sup>55)</sup>。もっとも、NARA規則により、現存する個人に関する情報でそのプライバシーを著しく侵害するおそれのあるもの、および過去に公表された確証のない個人情報で75年以内の事柄に関するものについて、その公開を制限する等の規定が置かれている<sup>56)</sup>。

非公開の個人情報に対するアクセスは、移管元機関の職員で業務上その情報を必要とするものなどに限って許可されることになっているが、統計的研究等に個人情報を利用する研究者には、厳格な手続を経たうえで許可されるとの特則も設けられている<sup>57)</sup>。

#### [4] おわりに

第8代NARA長官ジョン・カーリン氏就任後、NARAは大きな組織改革を行い、「戦略計画」の命題の下にさらなる進化を続けている<sup>58)</sup>。外部の調査機関による調査なども踏まえ、新しい時代における記録管理についてのプロポーザルを発表するなど、電子記録の管理という困難な課題にも意欲的に取り組んでいる<sup>59)</sup>。

54) 36 C.F.R.1250.36.

55) 5 U.S.C. 552a(1). 本書134頁を参照。

56) 36 C.F.R. 1256.56(a). なお、個人の識別が可能な国勢調査関連記録については、は72年間非公開との規定が存在する (44 U.S.C.2108(b).36 C.F.R.1256.24.36 C.F.R.1256.28(3).).

57) 36 C.F.R. 1256.56(b)(2). 個人の識別ができないように文書の一部をシールしてコピーを作成し、これを部分開示することも認められている (36 C.F.R. 1256.28(2).).

58) NARAの組織改革については、仲本和彦「米国国立公文書館と組織改革」レコード・マネジメント 38号1頁以下 (1999年) を参照。

59) 2002年7月のNARAプロポーザル「連邦政府の記録管理の再設計」をはじめとするNARAの取組みについては、小原由美子「米国国立公文書記録管理局がめざす新しい連邦記録管理」アーカイブズ14号27頁 (2004年)、小谷允志「米国連邦政府の記録管理再設計への取組み」季報情報公開12号2頁 (2004年) 等を参照。また、電子時代のNARAの戦略や電子公文書館 (Electronic Records Archives, ERA) の構築に関しては、仲本和彦「電子時代の米国国立公文書館」アーカイブズ13号29頁 (2003年)、仲本和彦「Ready Access to Essential Evidence—電子時代の米国国立公文書館」Estrela115号15頁 (2003年) を参照。

NARAの積極的な活動を支える重要な背景として、NARAが、大統領府に属する独立機関として設置されているという組織法的な特徴を挙げることができよう。NARA (NARA長官) には、アメリカにおける制度運用を担う要として広範な権限が付与されており、NARA長官は、連邦記録の管理について「統括する」ものと規定されている<sup>60)</sup>。すなわちNARA長官は、現用記録の管理のあり方についても規則を制定し、各機関におけるレコードスケジュールの確定および記録の最終廃棄の承認をなすなど、記録管理制度のいわば番人的役割を担っているのである。レコードスケジュールの履行状況に関する査察権限<sup>61)</sup>など、NARA長官が各連邦機関に対して有する監督権限は、わが国の国立公文書館 (国立公文書館館長) が有する権限とは比較にならないほど大きい。

また、アメリカの記録管理法制の特徴の1つとして、制度の担保手法が記録管理のさまざまな段階で用意されていることが挙げられよう。アメリカにおいては、NARA長官によるレコードスケジュールの承認に前置して告知コメント手続が導入され、広く意見提出の機会が認められている。また、連邦機関における記録の違法な管理に対しては司法審査による矯正が認められ、保全対応や制裁も法律上の仕組みとして用意されている<sup>62)</sup>。さらに、このような制度のベースとして、法律の規定を詳細化する規則につき、規則違反の効果を司法審査の場においてダイレクトに争うことが認められ、その点において規則の適正な執行が担保されていることも看過できない。

以上、アメリカの記録管理制度においては、記録の作成から管理・適正な処分まで、記録のライフサイクル (レコード・コンティニユム) に沿った統一的な制度として構築されていることを紹介してきた。アメリカにおいては、歴

60) 44 U.S.C. 2904.

61) 36 C.F.R. 1220.50.

62) 連邦機関の保管する記録が、違法に削除、汚損、変更、破壊されたり、そのおそれがあるときには、連邦機関の長はNARA長官の支援を受け、司法長官を通じて現状回復その他の法的手段をとらなければならない (44 U.S.C. 3106,2905.)。NARA長官の承認を得ない記録廃棄が起こった場合は、その当事者に対し、2000ドル以下の罰金か、3年以下の禁錮、あるいはその両方が課せられる (36 C.F.R. 1228.102, 18 U.S.C. 2071.)。

FRAには法律違反に対して私人の訴権を認める規定はないが、行政手続法、判例法に基づく行政訴訟の提起が認められている (富井幸雄「アメリカ連邦政府の文書管理と司法統制 (上) (下)」『法律時報』74巻2-3号 (2002年) ((下) 123頁)。

史的資料の利用制度も統一的記録管理制度を前提として構築されており、記録管理制度は記録の「利用」をも取り込むものとして、一体として機能しているのである。

公文書管理法制の体系的整備以前に、情報公開制度の中に行政機関の文書管理の仕組みを取り入れたわが国に、彼国の制度をそのまま直接的に輸入・接合することは無論難しい。しかしながら、たとえばレコードスケジュールによる記録管理や法制度としての中間書庫のあり方、個人情報保護制度等における関連規定の設け方など、わが国の将来的な制度設計にあたってアメリカの制度にもならうべき点は少なくはない。とりわけ、法律を支える下位規範として、規則や基準、運用指針等が重要な機能を果たすという両国の同質性にかんがみると、規則等の策定にあたっての行政手続法上の運用とその司法統制のあり方などは、1つの大きな示唆となり得るのではないだろうか<sup>63</sup>。

<sup>63</sup> 行政事件訴訟法の改正により、確認訴訟による規則審査の可能性についての議論が生じている。確認訴訟の議論につき、参照、山田洋「確認訴訟の行方」法律時報77巻3号45頁（2005年）。