東アジアにおける行政文書公開の現状と課題

川島真・清水敏行・寺田英司・魚住弘久

２００７年２月

目次

序章　はじめに ･･･ 1

第１章　中国における行政文書史料の状況 ･････････････････････････････････････ 7
第１節　档案史料の公開状況
第２節　档案をめぐる制度・行政
第３節　政治・行政研究における文書へのアプローチ上の問題点と課題

第２章　台湾における行政文書史料の状況 ･････････････････････････････････････ 17
第１節　档案史料の公開状況
第２節　档案をめぐる制度・行政
第３節　政治・行政研究における文書へのアプローチ上の問題点と課題
第４節　資料

第３章　韓国における行政文書史料の状況 ･････････････････････････････････････ 189
第１節　はじめに
第２節　文書の公開状況と接近・利用の方法
第３節　政府文書の収集・保存をめぐる法的枠組み
第４節　政府文書の収集・保存における現状と課題

補論　行政文書管理をめぐる比較考察のために ･････････････････････････････････ 219
―研究会「韓国のアーカイブ事情　専門要員の養成及び配置を中心に」参加記録―
第１節　はじめに
第２節　報告の要約
第３節　考察―おわりにかえて

第４章　日本における行政文書史料の状況 ･････････････････････････････････････ 225
第１節　はじめに－問題の所在－
第２節　行政文書の公開状況
第３節　行政文書をめぐる制度・行政
第４節　政治・行政研究における文書へのアプローチ上の問題点と課題
－おわりにかえて―
第５節　資料

補論　米国における日本関係資料の調査案内 ･･･ 273
第１節　目的
第２節　議会図書館「アジア閲覧室」
第３節　国立公文書館分館（National Archives at College Park）
第４節　メリーランド大学「プランゲ文庫」「東アジア資料室」

第５章　日本におけるＮＰＯ関係文書 ･･･ 283
第１節　はじめに
第２節　NPO文書の公開状況
第３節　統計的データ作成について
第４節　課題と方策

終章　おわりに ･･･ 299

序章　はじめに

文部科学省科学研究費補助金学術創成研究「グローバリゼーション時代におけるガバナンスの変容に関する比較研究」（研究代表者　山口二郎北海道大学公共政策大学院教授）は、５年間の予定で様々な研究テーマを設定し[1]、活動を展開してきた。このなかで下記に示したメンバーは、ガバナンスの機能変容を歴史的に考察するための基礎的データー・ベース[2]の構築を目指し、「東アジアにおける行政文書公開の現状と行政学研究の展開」という企画を立ち上げ、日本を含めた東アジアの行政文書公開状況を整理しようと試みた[3]。

本企画のメンバーは、次のようである。

・川島真（北海道大学大学院法学研究科／公共政策大学院・
　　現在、東京大学大学院総合文化研究科）
・清水敏行（札幌学院大学法学部）
・寺田英司（北海道大学公共政策大学院・現在、富士通総研）
・魚住弘久（北海学園大学法学部・現在、千葉大学法経学部）・・・代表

さて、２００２年１０月に作成された「企画書」は、次のような内容のものであった。

◇骨子

本企画は、（１）日本現代行政（史）研究発展の基礎となる行政文書へのアクセスが個々の研究者によってパーソナルにおこなわれ、研究リソースが十分に共有されていないこと、またそれがアジアなど世界の研究者の日本行政理解の阻害要因になっていること、（２）今後日本の行政研究にとってアジア行政研究との対話が必要になる中で、情報公開の度合いや文書公開状況などの研究リソース、人的交流の双方の面において依然十分な基盤が築かれていないために、比較や思考の範囲が欧米に限定されるという問題性があるということ、などに鑑み以下の活動をおこなうとともに、上記の諸問題を解決するうえでの問題提起と、そのための具体的方策を内外に広く示すことを目的とする。

学術創成プロジェクト全体とのかかわりは、次のようである。本企画は、日本を含めた東アジアの政府（中央・地方）を対象とすることで、（１）ガヴァナンスの機能変容を歴史的に考察するための基礎データを作成し、（２）比較の視座を重視すること、によって学術創成プロジェクトに直接的に貢献するのみならず、国家を中心としない国際地域組織に焦点

---

[1] その内容については、http:/ www.global-g.jp/ を参照のこと。
[2] 統治行動（Governing）における歴史の重要性については、たとえば、Annika Brandstrom,Fredrik Bynander and Paul t Hart, Governing by looking back: Historical Analogies and Crisis Management, *Public Administration*,vol.82-1,2004.
[3] その一部については、2004 年 8 月に公開した。

を当てる遠藤プロジェクト（「国際ガヴァナンス・アーカイブ」）[4]と相互補完の関係に立つこととなる。

具体的な活動内容は以下のとおりである。

（１）日本における情報公開状況、行政文書の公開状況に関する調査（中央政府および地方政府、とくに北海道）。

（２）アジア各国・各地域（韓国、中国、台湾など）における文書行政の現状（文書公開に関する法律の整備、具体的な文書保存・公開の現状）に関する調査。

（３）文書公開に関する法律や文書の所在・公開状況など、その成果のホームページ上での公開。

（４）韓国を中心とする東アジア各国の行政学研究者と交流を深め、こうした文書の公開状況下でどのような行政学研究が可能となるのか、そして如何なる文書公開が望まれるのかといった点についてのシンポジウムやフォーラムの開催。

（５）以上の成果の公開・出版。

以上を通じて見えてきた各国の行政文化や行政研究の特徴を考えるとともに、日本も含めた東アジアにおける行政学の発展、および東アジアにおける行政学・行政法研究者の情報の共有、ネットワークの構築をサポートする。

◇本研究が必要とされる背景と意義

日本におけるこれまでの行政学および行政法研究は、その研究の基礎となるはずの行政文書へのアプローチについて、実質的に個人的な人間関係などに依拠し、必ずしも情報が共有されてこなかった。これは国内外の研究者が日本行政研究をおこなう上で大きな障害となっており、それを改善することが期待される。

また、研究方法の面では、日本の行政学は、その対象を国内に限定するか、あるいは欧州・米国等、先進国との比較を軸にしてきたが、東アジア諸国の経済発展をひとつの背景として、また日本の行政の位置づけを探る上でも、近隣諸国の行政に対する関心は高まりを見せつつある（たとえば、森田朗編『アジアの地方制度』東大出版会、１９９８年）。しかしながら、日本の行政学・行政法研究者が東アジア諸国の行政について関心を有していても、対象にアクセスするうえでの基本的な情報に欠けている側面があるために、研究の進展が阻害されている。

他方、東アジア諸国も日本の情報を欲しているが、その発信が充分とは言いがたい状況にあり、研究者間の交流も不十分である。

以上の事情から、２１世紀の日本の、また東アジアの行政学・行政法研究のためには、共有できる情報インフラづくり、基盤整備が急務であるといえる。本企画でおこなおうとする文書行政に関する諸データの基盤整備は日本および東アジア研究者の研究を助け、研

[4] 「WEB 版　ヨーロッパ統合史史料総覧」（http://www.global-g.jp/europe/）。原典は、ヨーロッパ統合史研究会（編）『ヨーロッパ統合史史料総覧』（旭図書刊行センター、2004 年）。

究者間の交流は今後の情報交換の基礎を築くであろう。こうすることで、従来の日本と欧米に偏りがちであった研究が、東アジアという新たな視点を獲得し、一層客観的で相対化された研究が可能となると予想される。本企画では、それを政治学・行政学・歴史学・比較法学などの各方面からこの問題にアプローチする。

◇期待される成果

（１）研究の方向性の明示

「研究情報というものは可能な限り共有していくべきである」。この考え方は、多くの場合、史資料情報を個人が掌握している現状になじまないかもしれない。しかし、それでは学界全体の地盤沈下を招くと考えられる。史資料の把握が個々の研究者の力量を示すというのは確かであるが、それが史資料の共有化に繋がっていかないことは解決されるべき課題である。情報を共有化し、また共有化しようとする努力を学術的な成果として認めていく環境を構築してこそ、学問の発展に大きく貢献できると考える。本企画が網羅性のある情報を提供できるかどうかわからないが、このような文化をつくること、方向付けをおこなおうとすること自体が、この共同研究の大きな成果となるであろう。

（２）日本の行政研究リソースの共有化

ＨＰ上で日本の行政アーカイブの所在状況などを公開する（戦後を対象、組織機構図、そこに含まれている各機構、審議会などの文書の所在、アクセス方法など）。そうすることで、大学院生をはじめ初学者でも研究情報を共有することができるようになり、研究の底上げに大いに貢献できると考える。また、このことは、日本の行政研究をおこなおうとする外国の研究者にとっても有益である。

（３）文書行政への提言

上記のような方向付けと、情報の共有、さらに下記にあるような東アジアの状況が共有されると、日本の文書行政のある意味での特徴が立ち現れ、それへの提言を客観的にまとめることができるようになると考えられる。

（４）東アジア行政研究への端緒

日本を含む東アジアにおける文書行政に関する基本文書（文書公開法など）、主要アーカイブの基礎情報、ウェブサイト、そして文書所蔵概況、利用方法などを HP 上に掲載する。これにより、日本の行政研究者がアジアの行政にアプローチしやすくなる。

（５）国際シンポジウムの成果の公刊

以上の作業のなかで明らかとなった文書行政のありかたが如何に行政学、行政法研究に影響を与え、そして結果的に行政のありかたに如何にフィードバックされているのか。こうした点について議論した成果を公刊していく（２００５年公刊、シンポジウムは２００５年７月を予定）。

（６）日韓を軸とした研究者フォーラムの形成

日韓の研究者交流を毎年展開する。３年にわたって交流を続けることで、学術情報の

共有化を基礎とするフォーラムを形成していく。

◇これまでの研究活動と今後の具体的な活動

（０）これまでの活動状況

日本国内について、情報公開法、情報公開に関する諸議論の整理は終了している。また歴史学者による史料保存運動などもフォローしている（たとえば、政策研究院のプロジェクト)。そして、文書行政史についてもこの方面の専門家を加えることで議論が可能となっている。

海外の状況については、韓国部分については情報公開運動や文書公開状況について調査してきている研究協力者を得、中国については档案法の内容、制定過程、また档案の公開状況などについて調査が一定程度進んでおり、また台湾についても国家档案法、国家档案局の状況に就いて既に一定の知悉を得ている。

（１）文書行政制度に関する調査活動

韓国・中国・台湾・香港（以下、各国・地域と略称）における文書行政に関する諸法、およびその制定過程における議論を調査する。

（２）文書所蔵・公開状況に関する調査活動

各国・地域における行政文書の所蔵・公開状況を、中央政府を中心として調査し、地方自治体に対してはサンプリング調査を中心におこなう。

（３）データベースの作成・公開

法律・議論・各文書館での所蔵状況、利用方法などについてデータベースを作成する。それを学術創成プロジェクトの HP で公開することで、一般の利用に供する。これについては、各国の中央政府の組織機構図を示し、その部分をクリックすれば、その機関の文書の所蔵状況などがわかるようにすることを考えている。作業を進めるなかで、組織変化があった際の機構図を示すか、３～５年単位でデータをとるか、具体的に検討していく。

（４）日韓フォーラムおよび国際シンポの開催

日韓については年に数度交流の場を設け、情報公開や文書行政を中心にしながら、行政学・政治学をはじめとして広く両国の学術の進展について話しあう。また、各国・地域からの研究者を毎年短期で受けいれ、日本および北海道の状況の調査についての便宜をはかり、最終年度には国際シンポジウムを開催し、その成果を公刊する。

以上の企画書について、その活動成果を纏めたのが本報告書である。なお、報告書のなかでは特に記されていないが、２００４年３月１６日から２１日にかけて、メンバーの一人である川島助教授の案内で、台湾の文書館調査を目的として、国史館（台北市）・国史館台湾文献館（南投県中興新村）・国民党中央本部党史館（台北市）・中央研究院近代史研究

所（台北市）を訪問した。また、日韓フォーラムについては、清水敏行教授の下で、２００３年から２００６年にかけて合計６回の研究会を開催し、別途、報告書を刊行する予定である。

さて、本企画で目指した、各文書館での所蔵状況・利用方法などに関するデータベース構築の必要性は、今日においては研究者の間で広く認識されていることである。たとえば、『日本政治研究』第１号（２００４年１月）に掲載された「『日本政治研究』が目指すもの」と題する座談会では、歴史研究の問題として、日本には歴史資料を集めるための知的インフラがない。「こういったことを支える基盤が学会にないため、みんな研究者が自分でやらなければならない」と述べられているのである[5]。座談会における、海外の日本研究に歴史的観点が抜け落ちているとの感想[6]も、日本の歴史資料を取り巻くこうした状況が影響していると考えることができよう。

以下では、東アジア各国・各地域の行政文書をとりまく諸状況を紹介した後に、それらの比較考察を行う[7]。なお、本書では、行政府の文書について紹介・考察していくが、司法府・立法府の文書状況については他日を期したいと考えている。

---

[5] 北岡伸一による感想。「『日本政治研究』が目指すもの」（『日本政治研究』第１号、木鐸社、２００４年）１６４頁。

[6] 蒲島郁夫による感想。同上、１６１頁。

[7] なお、本稿作成に当たっては、科研 Web 担当の阿部竜太氏から技術支援を得た。記して感謝申し上げたい。