

# イギリス国立公文書館と情報公開

山本 健

西南学院大学法学部教授

ロンドンの西の郊外、テムズ川のすぐ近くに背は高くないが、かなり大きなクリーム色の建物がある。イギリス国立公文書館 (The National Archives) である。最寄り駅は、地下鉄ディストリクト・ラインのキュー・ガーデンズ駅。駅名が示すように、世界で最も有名な植物園で世界遺産にも登録されているキュー・ガーデンズ (王立植物園) が近くにある。公文書館は駅を挟んでキュー・ガーデンズの反対側にあるが、駅から徒歩15分ほどで着く。

イギリスでは、この公文書館に中央政府の官公庁 (および主要裁判所) の公文書が全て集められている。以前この公文書館はロンドンの中心部にあった。しかし手狭になったため、1977年に現在の場所に移転した。名称も以前はPublic Records Officeであり、我々はよくPRO (ピー・アール・オー) と呼んでいた。だが2003年にThe National Archivesに変更され現在に至る。ここには1000

年以上前の文書も保存され、全長150キロメートル弱の棚に、膨大な量の歴史文書が保存されているという。身元を証明し、利用カードを作成すれば、全ての人が国内外を問わず、所蔵されているこれらの公文書にアクセスすることができる。この小論では、おそらく世界最良の公文書館の一つであるイギリス国立公文書館を紹介しつつ、一歴史家として公文書館を利用する利用者の立場からイギリスの情報公開について述べていきたい。

## 史料の開示状況

イギリスの公文書の開示状況は非常に良い。むしろ、開示されている史料の全貌を一歴史家が知ることが極めて難しい。しかし、イギリスの公文書館を利用している歴史研究者が口を揃えて言うのだから間違いはないだろう。フランスやドイツの公文書館を利用したこともある自分の経験からも、イギリスの公文書館は極めて充実している。それは、開示されている資料のカタログを見ることで、その充実ぶりを推し量ることが可能である。史料の整理の仕方や、そもそもの公文書の作成の仕方などが異なるため一概には比較できないかもしれないが、イギリスの公文書館に慣れてからフランスやドイツの公文書館を訪れると、やはり史料のカタログの時点で見劣りする感じがあり、実際、同じテーマで異なる公文書館の史料を収集しても、イギリスで集められる史料の量は圧倒的に多くなる。

### やまもと たけし

ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) 国際関係史学部博士課程修了。Ph.D. (国際関係史 International History)。専門分野は、ヨーロッパ国際関係史。西南学院大学法学部教授。

著書に『同盟外交の力学—ヨーロッパ・デタントの国際政治史 1968-1973』(勁草書房、2010年)、『戦後アジア・ヨーロッパ関係史—冷戦・脱植民地化・地域主義』(共著、慶應義塾大学出版会、2015年)、『欧州統合史 二つの世界大戦からブレグジットまで』(共著、ミネルヴァ書房、2019年) など。

イギリスでは現在、文書の開示は「20年ルール」が適用されている。全ての公文書は、20年が経過したら原則として公開するというルールである。かつては「30年ルール」であり、日本を含む多くの先進国では「30年ルール」が適用されているが、イギリスは近年「20年ルール」に短縮した。むろん、機密保持やプライバシーなどの観点から、様々な例外規定が設けられている。マンパワーの問題もあり、実際にはあらゆる史料が20年経ったら開示されているわけではないが、現代史(国際関係)を専門とする私自身の利用実感からして、20～30年以上前の文書はかなり見られるようになってきている。どの史料が最も重要であるかは、歴史家や研究テーマによって全く異なってくるが、それでも一般論として非常に重要であるといつてよい首相官邸の公文書(PREMシリーズ)を一例に挙げれば、2018年12月の時点で、1994年までの史料が閲覧可能となっている。ちょうど、ジョン・メージャー(John Major)首相の時代の史料である。

やや詳しくなるが、史料の開示のされ方を、このPREMを例にもう少し説明しておこう。史料は、テーマ毎にファイル化されている。大項目と個別項目に分かれており、大項目では、例えば‘United States’とか‘Security’などといった項目がある。さらに、‘United States’という項目の中で、「訪米」だとか、「アメリカ経済」といった個別項目毎のファイルになっている。一つのファイルの大きさは基本的に同じなので、大きな問題で文書の数が増えれば、パート1からパート5といった具合になる。各ファイルは、アーキビストによって史料が日付順に整理されている。それゆえ、ファイル毎に何年何月何日から何年何月何日までの史料が含まれているかがはっきりしている。その結果、例えばNATOの閣僚会議のファイルが、1990年6月1日から1993年6月10日までの文書を含んでいた場合、そのファイルは最後の日付の1993年6月10日の文書を開示すべき年が来て初めて開示されることになる。

なぜこのような細かな話を書いているのかというと、イギリスの公文書館では、少なくともPREMシ

リーズに関していえば、開示すべき文書を原則全て開示していることが良く分かるからである。「20年ルール」の時代になり少しパターンが変化したようであるが、「30年ルール」の時代を例にとって説明したい。PREMファイルは、そのファイルの最後の文書が30年経ったら、それらを原則として一齐に開示してきた。全てのファイルにはファイル番号が振ってあるが、それらは大項目のアルファベット順に並んでいる。カタログを見ると、例えば2013年に開示されたものは、大項目‘Aerospace’から始まり、‘Zimbabwe’で終わっている。ちなみに最後のジンバブエのファイルの個別項目は「国内状況」のパート3で、1982年12月1日から1983年10月28日までの文書が含まれている(文書番号、PREM 19/1154)。ちょうど30年経って2013年に開示されたことが良く分かる。むろん、カタログ上にあるだけで、機密保持等の理由で閲覧できないファイルはいくつもある。それでも、30年経って開示すべきファイルを大項目でアルファベット順に並べてカタログに載せていることから、カタログを一通り見ると、首相官邸の公文書の全体像がわかるようになっていくのである(ただし他の官公庁の史料群の開示の仕方が全て同じというわけではない)。

非開示のファイルも含め、カタログ上で全体像がわかるというのは、情報公開という観点からすれば、透明度の高さを示しており非常に重要なことであると思われる。現在未公開の史料が何かわかり、またその史料の開示請求をすることも可能になるからである。全体像がわからなければ、何を開示請求すればよいかもわからないだろう。付言すれば、全体像がわかるというのは、歴史研究者にとっても大いにメリットがある。いうまでもなく、首相官邸はイギリス政府の中核機関である。その公文書ファイルは首相官邸で作成された文書と、各官公庁から届いた最重要公文書が詰まっている。それゆえ、例えば1980年代前半という時期に焦点を合わせてカタログを一通りざっと見てみると、その時期のイギリス内外において何が重要問題であったのかわかるのである。

どの文書を保存し開示すべきとしているのか

については、公文書館の利用者側からはわからない部分も少なくない。しかし例えば、閣議の議事録や閣議での議論の土台となる官僚が作成した文書、あるいは首脳会談などの準備のために作成されたブリーフィング・ペーパーなどには、そのヘッダーに“THIS DOCUMENT IS THE PROPERTY OF HER BRITANNIC MAJESTY'S GOVERNMENT”（この文書はイギリス政府の所有物である）と書かれているのが目を引く。この文言が示唆しているのは、公文書は国家の財産であるから廃棄してはならないという意識である。公文書は文字通り公けのものであり私物ではないのだから、政治家や官僚の都合でなかったものにしてはならないという姿勢がはっきりと見て取れる。公文書館にはありとあらゆる種類の史料が保存されており、上記のようなヘッダーがついているものは、むろんほんの一部である。とはいえ、公文書を国家（あるいは国民）の財産であると規定し、それを保存するという姿勢は、情報を開示するという問題と合わせて重視されなければならない。

また実際の史料を見てみると、官僚文化の問題にも気づかされる。とりわけ私が良く閲覧する外務省の文書を読んでいると、文字で記録を残すという文化が背景にあることがわかる。同じ文書が外務省内の異なる部局や在外公館のファイルに保存されていることが非常に多く、外務官僚が文書を頻繁に作成し、文書ベースで各部署と情報を共有し、議論し、コンセンサスを形成しようとしている姿が史料から浮かび上がってくる。イギリス政府内で、他の省庁が同じような文化を共有しているかはわからない。しかし、例えばフランス外務省は、イギリス外務省と比べるとそれほど多く文書を作らないようだし、外務省内の部局を超えた情報共有もそれほど密ではないらしい。情報公開という観点からいえば、そもそも開示すべき情報が文書として残されていないければ、開示のしようがないということになる。むろん全ての情報を文書化するのは不可能であるし、文書化するかが文化の問題であるとすれば、一朝一夕に変わるものでもないだろう。しかしながら、イギリスの公文書館から見えてくるのは、情報が文書に

され、その文書が破棄されず国家・国民の財産として保存され、比較的高い透明性を持って、かなりの量の史料が称賛すべきペースでコンスタントに開示されているという情報公開の姿である。

## 公文書館の利便性

このように、イギリスの情報公開のレベルは非常に高いとあって良いと思われるが、同時に特筆すべきは公文書館の利便性の高さであろう。イギリス国立公文書館は非常にシステムティックで、ユーザーフレンドリーである。まず何より、史料のカタログがオンラインで公開されており、検索エンジンがしっかりしている点が利用者にとっては非常にありがたい。かつては紙のカタログが公文書館の中にあり、直接公文書館に行き、まずそのカタログを見て史料をオーダーしていた。しかし今では、事前にかなりオンライン・カタログで調査してから史料を見ることが出来、効率が非常によくなった。むろん、大量の史料の中から自分が見たい史料を見つけるのは常に容易ではない。ある程度慣れも必要でもあろう。それでも検索エンジンが充実していることから、かなり史料を見つけやすくなったとあって良い。思わぬ発見がある事も少なくない。国立公文書館にはなく、大学図書館などが所蔵している個人文書なども同じ検索エンジンで所在を知ることができる。情報公開という観点からすると、オンライン・カタログの情報から何が開示されており、何が非開示なのかもわかるようになってきている。さらに、オンライン上で非開示の文書の情報公開請求ができるようになってきているのである。

史料のオーダーもオンラインで行う。史料館には多くのパソコン端末があり、そこから一度に3つまでオーダーできる。その3つが届いたら、次の3つをまたオーダーできる。届いた史料は、一人一人に割り当てられた史料置き場にキープしておける。史料館の混み具合に左右されるが、オーダーした史料は40分ほどで届く。しかし、もし既に利用者カードを持っているれば、オンラインで前日までに史料をオーダーしておくことが可能である。これを利用

すれば、朝9時の開館時間からすぐに史料を読み始めることができる。また、全体の中ではほんの一部であるが、史料がファイルごとデジタル化され、PDFファイルとしてダウンロードできるものもある。

史料庫から届いた史料は、リーディング・ルームで各自の席で読むことになる。リーディング・ルームには各種電子機器を持ち込むことができる。史料を読みながら、パソコンでメモを取る利用者もいる。デジタルカメラやスマートフォンなどを使って、史料の写真を撮る利用者も多い。かなり前からデジタルカメラでの撮影が認められるようになり、史料のコピーを取る者はほとんどいなくなった。一昔前はデジタルカメラなど存在せず、高い料金を払ってコピーを依頼しなければならなかった。その時代と比べると、現在は史料収集のコストは激減し、コピーした史料の紙の山を運ぶ手間も省けるようになった。今では、イギリス以外の多くの公文書館でもデジタルカメラを使用できるようになり、歴史研究の一つの革命にもなった。リーディング・ルームでは無料のWi-Fiも利用できる。自分のパソコンやスマホを持ち込めば、史料を読みながらネットで検索もでき、また自分の席でオンラインのカタログを検索することもできる。史料調査がしやすい環境が見事に整っており、ユーザー目線の利便性を随所で感じることができる。

公文書館の開館は、通常、火曜日から土曜日までで、日月は休館である。水・金・土は5時に閉館だが、火曜日と木曜日は夜7時まで利用できるのがある。公文書館には食堂やカフェも併設されており、一日中滞在することができる。よく小中学生の見学グループも見かける。歴史に関心を持ってもらうため、教育にも力を入れているようだ。一見したところ公文書館の利便性と情報公開は別問題のようにも思えるかもしれない。しかし、開示された情報が利用しやすいということと、公的な情報をきちんと開示するということは、基本的な姿勢の問題として深いところで繋がっているように思われる。開示する側に積極的な姿勢がなければ、開示された情報の閲覧の利便性が高まることもないだろう。

## 社会インフラとしての公文書館と情報公開

情報公開はなぜ重要なのか。民主主義国で主権が国民に存するのであれば、公的な情報は、政治家や官僚が自由にして良いものでなく、国家・国民のものということになる。それゆえ、国民には公的情報を知る権利がある。公的情報が公開されないということは、国民の権利が侵害されていることを意味する。

だが情報公開の重要性はそれだけではない。公文書がしっかりと保存され、一定期間を経た後に開示されるということは、単に過去のことを知るというだけでなく、現在および将来の政治にとっても重要である。それは、タイムラグがあったとしても、常に見られているという状態を作ることの意味からである。見られていないところでは不正が起りやすい。無人だが有料のコーヒー販売所の壁に人の目の写真を貼り付けたところ、料金を払わずコーヒーを飲む不届き者が減ったという実験がある。見られていると潜在的に意識されたことによって、不正が減ったわけである。情報公開の制度がきちんと確立されているということは、公僕が見られているという状況を制度化することに繋がる。それは、目立たないかもしれないが、政治家や官僚の襟を正す上で重要な社会インフラとなるのである。

この小論では、イギリスの公文書館と、そこから見える情報公開のあり方を紹介してきた。むろん、イギリス政治に不正がないわけではない。植民地時代の史料が破棄されたという例もあり、詳述できないのが残念だが、暗部もある。だがイギリスの公文書館と情報公開のあり方からは学ぶことが多いこともまた確かであろう。情報開示という社会インフラが望ましい形で機能するためには、単に既存の情報を開示するのみならず、公的な情報をきちんと記録し、国の財産として破棄できないようにすること、さらに情報の全体像を示し透明度を高めることもまた重要であることをイギリスの例は教えてくれる。公文書館を含む情報公開制度の利便性の面への配慮も期待したいところである。■