

米国における政府公文書へのアクセスの保証 —米国国立公文書館・記録管理庁 (NARA) の役割—

マイケル・J・カーツ²

みなさま、こんにちは。今日はこの講演会にお越しくださいましてありがとうございます。この機会を与えてくださった国務省ならびに在沖米国総領事館に感謝申し上げます。ことにこの企画のために、細部にわたって尽力してくださいました総領事館のクロイツァー副領事と高安 藤さんに、心からお礼を申したく存じます。

またこの講演会を共催して私を招いてくださった沖縄県公文書館の伊佐館長以下職員のみなさまにたいへん感謝しております。そして個人的なことですが、仲本和彦さんにお会いできたことも喜びであります。仲本さんは、米国国立公文書館(The National Archives and Records Administration、以下 NARA という。)で、沖縄県公文書館のチーフリサーチャーとして長年活動なさいました。メリーランド大学で私の学生でもあった方です。再びここでお会いすることができましたことをたいへん嬉しく思います。

本日私は、まず NARA の背景について簡単にご説明いたします。そして講演の多くの時間を、比較的新しい私どもの取り組みについて、国家機密情報解除イニシアティブ(National Declassification Initiative)、NDI と略称されているものについてお話することになります。それは私どもが行っている連邦政府の情報管理プロセスの一部、人々に対してできる限り広範囲に、政府の記録へのアクセスを保証するための取り組みです。

米国国立公文書館・記録管理庁 (NARA) の役割

NARA は 1934 年に設立されました。米国は、先進工業国で民主主義国家としては、公文書館設立の遅かった国のひとつです。NARA の責任、果たすべき義務は主に 3 つあります。それはまず、連邦政府の省庁に対して、正確かつ適切な記録の管理を推進することにあります。加えて、米国国立公文書館長(Archivist of the United States)は、連邦政府の記録を廃棄することにも責任を負っています。政府の記録の大半は現用的価値しかありませんが、その中にはごくわずかながら、歴史的な価値があると考慮されるものがあり、そういった記録が、永久保存されるために NARA にやってきます。それから、NARA は大統領図書館の運営にも責任を負っています。ハーバート・フーバー大統領図書館からビル・クリントン大統領図書館まで、まもなくジョージ・W・ブッシュ大統領図書館もこれに加わります。また、法律や規程その他の米国の法令を公示する官報も発行しています。

¹ 本講演は、駐日米国大使館広報文化部が米国から様々な分野の専門家を招いて講演会等を行うプログラムの一環であり、在沖米国総領事館と沖縄県公文書館が共催して実施したものである。講演は 2007 年 8 月 24 日、沖縄県公文書館講堂で行われた。講演の様子は沖縄県公文書館ホームページでも動画配信中である(平成 20 年 2 月現在)。

² Michael J. Kurtz NARA 記録サービス局局长、館長補。1974 年からワシントン D.C. の NARA に勤務。現在は全ての記録管理、公文書管理および利用普及プログラムの業務を担当。1990 年より、州立メリーランド大学大学院情報研究学部の非常勤講師として文化施設マネジメントのクラスを担当している。カーツ氏は米国・カトリック大学において歴史学で学士号を、ジョージタウン大学ではヨーロッパ近代史学で修士号ならびに博士号を取得した。1987 年から 2001 年まで米国アーキビスト協会の公文書管理会議の議長。1990 年から 2001 年までルーテル歴史協会の会長。歴史論文多数。

今日の議論の目的は、NARA のとても重要な責務である、情報セキュリティ監督室 (Information Security Oversight Office)、略して ISOO と呼ばれる部署の運営についてお話することです。これは NARA に設置された行政機構ですが、記録の機密指定および機密指定解除を行う連邦政府機関のすべてのプログラムを監督する責任があり、これについて多く話すことになるでしょう。

簡単に言いますと、NARA は米国全体で 33 の施設を運営しており、3000 人ほどを雇用しています。私はワシントン D.C. にある各省庁の記録管理と、2 つの主要な研究用施設³の管理運営について責任を負っております。

スライドでみていただいているように、私どもはきわめて多くの記録を所蔵しています。全体で 90 億ほどの文書があると把握しておりまして、さまざまなメディア、フォーマットのもの、紙ベースの記録もあれば、映像、録音、また電子記録もあります。毎年作成される記録のうち、だいたい 2~3% が、永久保存に値するものと考えられています。

これらに対するアクセスもさまざまな形で提供しておりまして、今日はこれについてもお話したいと思います。まず、私どもが法的な管理権を有するようになった記録の中には、しばしばアクセス制限がかかっていることがあり、これは担当の省庁がさまざまな理由に基づいて行っているものです。制限の理由はさまざまで、たとえば、国家の安全保障に関わるからとか、法執行に関わるとか、プライバシーに関わるとか、その他センシティブな問題だからという理由がありますが、時間の経過とともに制限が取り払われ、記録へのアクセスを提供することになります。

記録が膨大かつ複雑であるがゆえに、私どもスタッフも利用者も、物理的および内容的な意味でも記録を管理していくために、現実的な視点に立った方法を必要としています。私どもは無数の検索目録を備えており、記録の内容情報を提供し、また物理的にも内容的にも必要な管理ができるようにしてあります。これら全ての検索目録を、手近なウェブ・サイトからオンラインで利用できる検索目録 (Automated Research Catalog, ARC) に掲載しています。

またデジタル時代にあっては、検索目録と同じように記録そのものをオンラインで使えるようにすることについて、利用者からの期待が高まっています。ご想像に難くないことですが、90 億の文書をデジタル化するという事は驚異的なチャレンジであります。それゆえ、NARA を支援してくれる民間企業のパートナーを得ています。

現在 2 社と作業ペースの協定を結んでいまして、そのうち 1 社がマイクロフィルム刊行物をデジタル化することになっています。約 1 億 2 千万コマの画像がありますが、それを月に 200 から 300 万件ほどのペースでデジタル化しオンラインにのせていきます。さらにアマゾンとも協定を結んでいて、こちらは私どもの動画コレクション全体で 20 万件の中から、月にだいたい 200 件ほどのペースでデジタル化します。

別の局面では、私どもは米国市民の歴史に関する知識を増やそうと努めており、活発な教育プログラムに取り組んでいます。その対象は、教師や学生ですが、とくに子供向けの、幼稚園から米国でいうところの 12 年生⁴までの教育に焦点をあてています。教育プログラムを学生や教師向けに行うだけではありません。ワシントン D.C. の NARA と各地にあります大統領図書館には博物館も備えていますので、展示という異なる形式で一般の訪問者が資料にアクセスできるようにしており、私どもの所蔵する原文書や物資料その他さまざまな歴史資料を展示しています。

³ 米国国立公文書館本館と新館のこと。

⁴ 日本の高校 3 年生相当

国家機密情報解除イニシアティブ (NDI)

ではこれから先はNDI(国家機密情報解除イニシアティブ)についてお話ししましょう。というのは、機密解除は情報にアクセスするための主要な手段ですが、膨大な量の機密記録は大きな課題をもたらしているからです。

みなさまのお手元の資料では、FOIA(Freedom of Information Act, 情報自由法)について多くの情報を示しましたが、時間配分の都合上、今日の発表ではその部分は短くいたします。FOIA に関しては、NDI の話をしながらその都度ふれることとし、みなさまのたくさんの疑問にお答えすることができればと思います。私が時間を割きたいのは、機密情報の解除という点でありまして、それはきわめて複雑で、国内でも多くの議論を呼んでいる課題であるからです。そこに力点をおいてお話を進めます。

先に述べた通り、私どもは膨大な量の歴史公文書を有し、その何億頁というものについて法的な管理権を持っていますが、その中には国家の安全保障に関する機密情報も含まれています。米国の情報管理システムにおいて、機密情報の解除とは、どういうことを意味するのかというご説明から始めましょう。

基本的に連邦政府の制度にあつては、クラシファイド(classified)と呼ばれる機密情報は、歴代の大統領が発した行政命令によって管理されます。大統領命令 12958 は、クリントン大統領が1995年に出したもので、後にブッシュ大統領が若干の改訂を加えました。

機密情報の解除とは、機密情報から非機密情報へと情報のステイタスを移行することでありまして、ステイタスの移行後は公開されて研究などに利用されます。機密解除は複数のレベルでなされます。ドキュメントレベルでの解除がありますし、また複数のドキュメントを含むフォルダーレベルでの解除、さらにファイルシリーズ単位での解除ということもあります。

アイゼンハワー大統領は、この機密解除システムを作った最初の大統領でした。そのシステムは、文書や情報を審査して、機密指定から機密解除へと移行していくことを可能にする秩序だったプロセスというものでした。さまざまな大統領、ルーズベルトに始まりトルーマン、レーガンといった大統領が命令を出してきましたが、機密解除の進行は概してスローペースというほかありませんでした。

冷戦が終結し、クリントン大統領は、国家安全保障情報の管理にあたってどのようなシステムが冷戦後の時代に意味を持つのか、見直しを検討するように命令しました。ここで大統領命令 12958 について少しみてみましょう。それは1995年に発令され、今なお連邦政府の機密情報解除活動を導いているものです。

このとき初めて、文書を機密指定している連邦の各省庁は、機密解除をするためのプログラムを作るように要請されました。それ以前は、1972年以降NARAと国務省が機密解除の体系的なプログラムを有していたのみでした。現在ではだいたい20から25の省庁が機密解除のためのプログラムを持っており、なかでも情報関係や国防関係の省庁はたいへん幅の広い網羅的なプログラムを実施しています。この大統領命令のもと、2006年までに約4億6千万ページの文書が機密解除されました。

先に申しましたように、1972年から2005年まで、機密解除プログラムはNARAと国務省が行っていました。スライドに機密解除されたページの総数(11億ページ)を示しましたが、それは決して機密情報のページ数と等しいものではなく、機密指定の文書数は解除文書の数をはるかにしのいでいます。しかしながら、審査される文書のうち91%が最終的には公開されていることが重要であり、機密解除のプログラムは大きな成功を収めているということが出来ます。

この大統領命令は、それまでの他の大統領命令にはなかった、とても重要な規定を含んでいます。それは、25年以上経過した歴史的記録は、9つの例外項目に該当しない限り、自動的に機密解除され

ると定めるものです。したがってこれからはすべき仕事が無限にあります。現時点でNARAには、25年以上経過した機密指定記録の4億から5億ページが未整理分として保管されており、機密解除の作業がまだ終了していません。その他にも機密のマイクロフィルムや動画、地図、さらに多くの電子記録などがあり、紙ベースの記録に加えて、実に多くの作業が控えています。25年という期間についていえば、新たに25年の節目を迎えて機密解除の審査対象とされる記録は毎年積み重なっていきますから、未整理分は増え続けるということになります。

先にふれましたとおり、現在連邦政府が取り組んでいる機密解除プログラムに対しては、さまざまな議論がありますし、世論の批判やプレッシャーにさらされています。国立公文書館長が、きわめて具体的かつ現実的なさまざまな理由から、この機密解除プログラムを始めたのは2006年のことでした。

というのは、2006年の比較的早い時期に、数名の学者やさまざまな公益団体が、NARAと連邦政府のいくつかの省庁に対して、一度機密解除された文書が再度機密指定を受けているとして、批判したことがありました。この問題の発端は、下院議員らが防衛授權法案(Defense Authorization Bill)に修正をかけた1998年から1999年に遡ります。この修正はNARAやその他の関係省庁に対して、1995年以降に機密解除されたすべての文書について、再度それを検討し、原子力エネルギーに関する情報や核兵器に関する情報が公開されないようにすることを要求するものでした。その他にも、いくつかの省庁が、その秘密情報が誤って機密解除されて公開されているのではないかという懸念を抱いていました。9.11の同時多発テロ事件直後、いくつかの省庁は機密解除の見直し作業を行いました。実際には再び機密指定に戻された記録はきわめて少数でした。

いうまでもなくこのことは国内世論の批判を招いてしまったので、国立公文書館長は機密解除プロセスに関する国民の信頼を取り戻すために、全政府的な規模で、当然NARAも関わってきますが、再度、機密解除イニシアティブの立て直しを決定しました。

こういった政治的なムードに関する問題に加えて、連邦政府内では実務レベルで機密解除プロセスに関する問題がありました。特に、各省庁がそれぞれの記録に関して審査をして機密解除を取り決めていきますが、その結果として決定の質にかなりばらつきがみられたことです。さらに、いわゆるマルチプル・エクイティ(multiple equity)問題をどう取り扱うかということがあります。少し例を上げながら、このマルチプル・エクイティ問題とはどういったものかご説明します。

私どもが国務省の文書を持っているとしましょう。国務省の機密文書も当然ありますし、CIAや国防総省からきた機密情報も持っています。NARAはそれらの情報の移管を受けてはいますが、この機密情報を作成した省庁がこの情報を所有しているのであり、機密情報はそれを作成した省庁に帰属するものです。ですからこの例では、国務省が、その作成した文書について権限を有する省庁として、CIAと国防総省に照会をし、機密解除の決定を行います。

私どもが照会システム(referral system)と呼んでいるこのシステムでは、情報を作成したももとの省庁に決定の照会をします。そのため、複数の省庁がからんでいると何年もかかってしまいます。イメージの問題もありましたが、こういった実務的なプロセスの問題という点からも、国立公文書館長はこのNDIを始める理由がありました。

NDIの取り組みを統括する3つの原則があります。まず、機密解除においては、NARAは関係機関ベースという代替案を、言い換えると情報関係の諸機関、国防総省など国防関係の諸機関の関心をまとめるようなプロセスを作るべきであって、NDIが基本的に自発的な取り組みであることについて関係省庁の同意をとりつけること、別の言い方では、関係省庁の協力を得る必要があるということであり、

次に、国立公文書館長は、世論に対して、私どもの行っている透明性へのコミットメントについて情報を与えるべきだと考えています。3 つめは、私どもは、法やその他の規則、大統領命令などでの許される範囲内で、できるだけ多くの情報を人々に提供していくコミットメントがあるということです。

NDI 実行運営委員会 (Executive Steering Committee) の活動

国立公文書館長から、私は NDI の実行運営委員会(Executive Steering Committee)の議長を務めるよう指名を受けました。この実行運営グループには NARA の他に、大量の機密情報を作成している主要な 12 の省庁がメンバーとなっています。私どもは初回の会合を昨年 8 月に行いました。それ以後、いくつかの時点で、実行運営委員会としてのアクションをとってきています。

ここに私どもが具体的に行ってきた活動のリストがありますので、それぞれについて少し詳しくお話しさせていただきます。私の所属は記録サービス局でありまして、これはワシントン D.C.における主要部署ですが、そこで私どもはいくつかの組織改編を実施し、スタッフの配置転換を行いました。特に、未整理分として山積みになっている機密記録に対して、審査のための作業を行うスタッフの数を 2 倍に増やしました。

次に、もっとも重要な点ですが、それぞれの省庁が孤立して作業を行うのではなく、協働の作業プロセスを作りました。先に私は、國務省の文書で、國務省と CIA と国防総省に関わるような文書があるという例を挙げました。現在は、個別に照会を行うかわりに、当該省庁からそれぞれエキスパートが一堂に会してチームを形成し、共にその場で決定を行うということをしています。

また、先ほど省庁が行う最初の審査の質の問題があると申し上げたことを思い出していただきたいのですが、今は品質保証部会(Quality Assurance Team)を設置し、部会が記録からサンプルをとって、決定の質が適切であるかどうかを確認しています。省庁に照会をかけた審査は部会によって審査されるのです。私どもが取り組んでいるのは、複数の省庁が絡んでいるような記録に関する問題、また質の問題ですが、どの問題に対しても、エキスパートでチームを形成して協働で決定していくという形で、機密解除プロセスを簡素化し迅速化することで対応しています。

このプロセス、システムを継続していくについては、その内部では必然的にある力学が生まれてきます。決定の仕方ひとつとってもそうですし、照会した審査の質が適正なものであるかどうか判断させるという問題にしても、私どもはコンセンサスを形成していかなければなりません。各省庁には守り続けたい情報や特権というのがありますし、こつこつとやっていくこととなります。

最初の 1 年間で、もとの状態に比するとプロセスは全体的に改善されてきていますが、次のステップについても考えなければなりません。どの公文書館も、また政府系の機関はどこも同じ問題をかかえています。人手が足りません。NARA は、機密解除作業の人的資源を増やす必要があります。省庁に対しても、私どもを支援できるエキスパートをもっと送っていただくようにしたいものです。

また省庁間の相互信頼を醸成していくために多くの作業をしなければなりません。そのためにも中央で一括してトレーニングを行うことが必要だと思います。そうすれば、それぞれの省庁が機密解除した記録に関して、お互いが認識を持てるようになるでしょう。さらに、関連する部署がいっしょにトレーニングを受けると、各省庁がそれぞれ持っている独自の機密解除のためのガイダンス、基準、マニュアルを共有できます。各省庁が作っている機密解除マニュアルは省庁内の職員にしか共有されていませんので、その区分を越えて省庁間で共有できるようにしていく必要があります。

ここまで、この自発的な機密情報解除プロセスが、徐々に改善してきているという話をしてまいり

ました。私ども NARA としては、まだ十分なアプローチではないと考えています。国立公文書館長は、NDI という取り組みのレベルを、機密解除センター(National Declassification Center)を設立するということまで引き揚げることに関心を持っています。基本的に各省庁は機密解除プログラムを個別に行っていますが、今後は NARA において、政府内のあらゆる部署の機密解除を中央集権的に管理していきたいのです。もちろん、各省庁は私どもにとってとても重要なパートナーであることには変わりません。なぜなら、現に機密記録を作成した彼らは、その記録の所有者なのですから。

私どもはこのようなプロセスを動かすための協議を始めたところです。これを実現し成功させるためには、政府の上層部全体に、このことが政府にとっても人々にとっても、利益が大きいということへのコンセンサス、同意を形成してもらわなければなりません。

情報自由法 (Freedom of Information Act, FOIA)

ここで、機密情報を管理するもうひとつのシステム、記録へのアクセスに関するもうひとつの体制について付言いたします。それは情報自由法(Freedom of Information Act, FOIA)についてです。簡単な説明になりますが、これについていくつかの点を知っていれば、米国での政府公文書へのアクセスを管理するシステムについてご理解いただけるでしょう。

情報に対するアクセスに制限がかけられる理由には、国家の安全保障に関することだからという以外にもさまざまなものがあります。米国の連邦議会は 1966 年に FOIA を可決し、以後何回か修正が加えられてきました。基本的な点は、米国市民でなくとも、誰でも FOIA のもとに記録へのアクセスを請求することができるということです。請求の対象となる記録は、連邦政府、その各省庁が作成、取得した記録、または NARA にある記録です。

請求があつてからそれに対して返答するまでの期限が定められています。請求は合理的でなければならず、記録を検索するのに足りるだけクリアなものであることが求められます。

また、省庁が情報を公開しない理由として適用する 9 つの例外条項が定められています。その条項のひとつにはもちろん、記録が国家の安全保障に関わるがゆえに機密指定となることも含まれます。また、財産権に関する情報、企業秘密に関する情報、法執行の時にに行った捜査などに関する情報、または大陪審に関する情報等が公開されないことがあります。また、例外条項にはプライバシーが含まれています。人々が知らなければならぬ情報なのか、個人のプライバシー権利が優先か、バランス・テストを行う必要があるでしょう。

FOIA に基づく情報公開の請求は、毎年各省庁に何万件と送られますので、片付いていない案件が山積みで、請求に応えるためにかなりの時間を費やしています。請求を行った人またはメディアがその回答に対して不服である場合は、決定を下した省庁に対して不服申し立てをすることができますし、それでも納得できない場合は、裁判所に持ち込むこともできます。請求の対象が機密指定されている情報である場合、回答に納得できなければ、請求者は大統領命令 12958 に基づいて不服申し立てができます。その際の申し立て機関には、省庁間安全保障機密指定上訴委員会(Inter-agency Security Classification Appeals Panel, ISCAP)があります。この委員会のメンバーは 6 つの省庁の代表者で、私は NARA の代表を務めております。

委員会はここ 10 年ほどで大統領命令に基づいて数百件の不服申し立てを受け、かなり多くの部分を解決することができています。委員会の決定に対して不服である省庁は、さらに大統領に対して不服申し立てをすることができますが、そうするとすべてが滞ってしまいます。ですから、この委員会の内部で合意に達するように各省庁はできる限りの努力をしております。こういったなかから、情報

を開示するようというプレッシャーが形成されてきたように思います。

機密解除の「力学」

米国では、人々が情報にアクセスする権利を行使できるよう期待されていますし、多くの要求があります。もっと情報に対してアクセスできるようにしなければならないと考える人もいれば、その一方で国家安全保障等の面からより多くの制限を課していくべきだと考える人もいる、その両者の間で緊張が存在します。こういった力学は民主的な社会のなかで決して終わることではないし、意見の衝突はこれからも続いていくものです。この局面に関してはいつも振り子が振れています。たとえば9.11同時多発テロの攻撃があった直後には、安全保障に関する意識が高まり、テロリストを利するような情報が公開されていないかどうか、私どもの公開記録を見直すという大きな努力を始めました。しかしある程度時間が経つにつれて力学は変化し、より多くの機密解除を求め、より多くの情報にアクセスできるようにすべきだという圧力が増しているように思います。そして、それがあべき姿と言えましょう。

ご静聴ありがとうございました。みなさまの前でお話しできましたことを喜びに思いますし、これほど多くの方がおいで下さったことをたいへん光栄に存じます。

(文責 豊見山和美†)