

廃棄すべきか、残すべきか

オーストラリア「ハイナー事件」に学ぶ

To Dispose or Not to Dispose: Lessons from the Heiner Affair in Australia

平野泉 | Izumi Hirano

| 公文書廃棄 | ディスポーザル・スケジュール | アーキビスト |

| 専門職 | アカウンタビリティ |

destruction of public records / disposal schedule / archivist / profession / accountability

2011年4月、公文書等の管理に関する法律が施行となり、日本国内の多くのアーキビストが、法の実施に関わる様々な課題に直面している。今から20年以上前の1990年3月、オーストラリア・クイーンズランド州において、州が運営する青少年施設における虐待を調査した「ハイナー委員会」の記録が廃棄処分となった。州法の規定に従い州アーキビストの許可のもと行われた、この一見適法な廃棄は、廃棄を要請した州内閣がアーキビストに対し情報を秘匿し、政治的圧力を加えた可能性などが問題となり、「ハイナー事件」と呼ばれるようになる。本稿では、英語圏では一定の議論を呼んだこの事件から学ぶべき教訓を引き出すことを目的とし、まず事件の背景、経緯、主たる論点等を紹介する。また議論全体を貫くテーマのひとつであるアーキビストとアカウンタビリティについて若干の考察を加え、アーキビストがアカウンタビリティを果たすには、法整備だけでは不足であることを示したい。

Many public archivists in Japan are now facing challenges with regard to the implementation of the Public Records Management Act that came into force in April 2011. Over 20 years ago, in March 1990, the records of the so-called Heiner Inquiry that was meant to investigate the alleged systematic abuse at a state-run youth detention centre were shredded in Queensland, Australia. The shredding was carried out with the approval of the State Archivist who had the full legal authority and discretion to dispose of any public records of the State.

This seemingly legitimate disposal snowballed into the notorious Heiner Affair when concerns regarding the state cabinet's withholding of relevant information from the archivist arose and it seemed that the cabinet was exerting political pressure on the archivist. The purpose of this research note is to glean lessons from the Affair by examining how it occurred, what went wrong, and how the Australian archivists coped with the situation. The author also discusses the main concerns that were raised, including those regarding archivists' accountability, to demonstrate that more than just an archival legislation is required to ensure that an archivist acts accountably.

「ハイナー事件は、専門職への歴史的な贈り物ではないだろうか」

ケヴィン・リンデバーグ [1]

[注に示したURLは全て2011-12-03最終確認]

1 — はじめに

1990年3月23日、オーストラリア・クィーンズランド州で、州立の青少年拘置施設における収容者虐待に関する調査委員会、通称ハイナー調査委員会(Heiner Inquiry)の記録が細断された。後に「ハイナー事件(Heiner Affair)」と呼ばれることになる事件の始まりである。

政府のずさんな記録管理は日本でも問題となってきたが、外務省沖縄密約事件(1972年)当時は公文書館法もなく、社会保険庁「消えた年金記録」問題(2007年)当時は公文書等の管理に関する法律(以下「公文書管理法」)はなかった。日本ではアーカイブズ制度が不備な状況で事件が起こっているため、事件の詳細を明らかにすることが難しく[2]、法整備後の制度設計を考えるうえでの参照例ともなりにくいように思える[3]。一方ハイナー事件は、州アーキビストのみに州の公的記録(public records)の処分を許可する権限を付与した法のもとで起きており、英語圏では一定の関心を集め、議論を蓄積してきたが、日本ではあまり知られていない[4]。

そこで本稿では、まず事件の背景と経緯、中心的論点を紹介し、事件をめぐる議論の基調をなしてきたアーキビストとアカウントビリティの問題について若干の考察を加えてみようと思う。海外の事例ではあるが、公文書管理法施行後の日本のアーカイブズ状況を考えるうえで何らかの参考になればと考えるからである。

2 — 「ハイナー事件」とは

2-1: 事件の背景と経緯

事件の舞台となったクィーンズランド州(州都ブリスベン)はオーストラリア北東部に位置する州で、元首は英女王、その代理を州総督が務め、議院内閣制(一院制)のもと首相が政治の実権を有している[5]。同州の公的記録は1943年の図書館法(Libraries Act)制定以降、州図書館に移管されており、1959年には図書館内に州アーキビストが配置、1986年に州アーカイブズは図書館の一部門となった[6]。そして1988年の図書館及びアーカイブズ法(Libraries and Archives Act 1988、以下「1988年法」)[7]によりクィーンズランド州アーカイブズ(Queensland State Archives、以下「QSA」)の権能は明確に定義され、「55.(1)何人も、州アーカイ

1 — Lindeberg, Kevin, 'The Good, the Bad, and the Ugly - The Heiner Affair', Presentation on September 13, 2011, at InForum 2011, Darwin, September 11-14, 2011. 発表原稿をLindeberg氏よりメール受信(2011-09-11)。
2 — 同事件をめぐる情報公開訴訟控訴審判決(2011年9月29日)で、東京高等裁判所は国側が密約文書を秘密裏に廃棄した可能性を指摘した。『朝日新聞』2011年9月30日付朝刊第1面、「沖縄密約文書開示取り消し」。

3 — 公文書管理法をめぐる楽観主義への批判として、奥平康弘「陳述書」平成22年(行コ)第183号 文書不開示決定処分取消等控訴事件甲第124号証、2010年12月26日、16頁。

4 — 森本祥子「アーキビストの倫理」、『アーカイブ事典』、大阪大学出版会、2003年、177頁、およびジェームス・カラル、マイケル・モス「俺たちアーキビスト、でも陽気ていられるか?」『電子時代のアーカイブズ学教育——第2回アジア太平洋アーカイブズ学教育国際会議報告集』、岩田書院、2008年、424頁、脚注番号9。

5 — クィーンズランド州ウェブサイト <http://www.qld.gov.au/about/how-government-works/system-of-government/>

6 — QSAウェブ検索システム上の機関記述、「Establishment」の項目。Queensland State Archives Agency ID168, Queensland State Archives. <http://www.archivessearch.qld.gov.au/Search/AgencyDetails.aspx?AgencyId=168#bookmarkDescription>

7 — State of Queensland, *Libraries and Archives Act 1988*. Reprinted as in force on 10 November 1995 (includes amendments up to Act No. 81 of 1994) http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/SUPERSED/L/LibrarisArchA88_01B_.pdf

8 — House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. *Crime in the Community: Victims, Offenders and Fear of Crime*, Canberra: The Parliament of the Commonwealth of Australia, 2004, pp.10-11.

<http://www.aph.gov.au/house/committee/laca/crimeinthecommunity/report.htm>

9 — 同上, p.91.

10 — 同上, p.7.

11 — この間の経緯は Lindeberg, Kevin, 'Where Best Practice Recordkeeping Ends, Corruption Begins: The Heiner Affair', in: Pember, M. and Cowan, R.A. (Eds.). *iRMA Information & Records Management Annual 2009*. St. Helens: Records Management Association of Australia, pp.61-83 による。http://www.heineraffair.info/PDF_Store/iRMA2009-HeinerAffair.pdf

12 — 同上, p.70.

13 — Lindeberg, Kevin, 'The Rule of Law: Model Archival Legislation in the Wake of the Heiner Affair', *Archives and Manuscripts*, vol. 31, no.1, 2003, p.95.

14 — Siyambalapitiya, Shiranthi, 'News Notes: Queensland State Archives', *Archives and Manuscripts*, vol. 28, no.1, 2000, p.137.

15 — Hurley, Chris, 'The Role of the Archives in Protecting the Record From Political Pressure', In: Procter, M., Cook, M. and Williams, C. (Eds.). *Political Pressure and the Archival Record*, Chicago: Society of American Archivists, 2005, p.161.

ブズへの移管以外の方法で公的記録を処分してはならない——(a)ただし次に定める場合を除く——(i)州アーキビストが処分を許可した場合」との規定が置かれたが、州アーキビストは、行政職として主務大臣(事件当時は州首相)、図書館委員会、図書館長の指示に服する地位にあった(51(2)(b))。

法施行の翌年となる1989年11月、州が運営するジョン・オクスリー青少年拘置施設(John Oxley Youth Detention Centre, 以下「JOYC」)で組織的虐待が行われているとの内部告発を受けた労働党の要請により、国民党内閣は調査委員会(委員長:ノエル・ハイナー)を設置して調査を開始した。しかし12月の総選挙で労働党が大勝し政権を奪取、翌90年1月には委員会の設置手続きに瑕疵があり、調査関係者の免責が保証されなくなるという疑いが浮上した[8]。そのため新政権は、調査により虐待の証拠を得たにもかかわらず[9]、2月に同委員会を解散、委員会記録の処分については州公訴事務弁護士(Crown Solicitor)に相談し、1988年法に基づきQSAに移管、または州アーキビストの許可を得て廃棄すべしとの助言を得たのである[10]。

この間、告発を受けたJOYC施設長のピーター・コインが州内閣に対し、調査委員会記録の開示を請求し、非開示なら訴訟も辞さずとの意を伝えていた。州内閣は回答を先延ばしにしつつ、1990年2月23日、州アーキビストのリー・マグレガーに24時間以内の廃棄許可を要請した。しかしその際、記録が名誉毀損に該当しうる情報を含むことは伝えたものの、コインの請求については秘匿した。マグレガーはシニア・アーキビストとともに120本の音声テープを含む記録群を審査して同日中に廃棄を許可し、それを受けて3月5日に廃棄が閣議決定され、同23日、アーカイブズ職員立ち会いのもと記録は細断されたのである。その後5月21日、コインはマグレガーに対し、開示請求中のため記録を廃棄しないよう文書で要請するが、マグレガーは州内閣からコインには直接回答しないよう指示を受け、それに従った[11]。その数日後、省庁内に残存していた記録のコピーまでも秘密裏に処分されていたことが1996年に明らかとなり[12]、政府の隠蔽の意図を推認させる根拠となった。またマグレガーはこの事件について沈黙したまま[13]、1999年まで州アーキビストを勤めて退官した[14]。

2-2: 事件のその後

2-2-1: ハイナー「事件」となった記録廃棄

この廃棄を「事件」にしたのは、コインが所属するクイーンズランド州専門職員組合(Queensland Professional Officers' Association)の職員としてコインを支援したケヴィン・リンデバークであった[15]。この事件で組合を解雇された彼は、コインの市民的権利の否定につながった廃棄の是非を明らかにすべく、ジャーナリストのブルース・グランディの協力を得て情報公開請求、調査委員会設置要求、調

査委員会での証言等の活動を展開し、徐々に事件の真相を掘り起こして行く。2001年には、JOYCで1988年に先住民の少女(当時14歳)に対する集団レイプ事件があったことが報道され^[16]、事件への社会的関心は高まった。

州・連邦レベルでは、まず1993年から公益に係る内部告発に関する上院特別委員会(1994年8月に調査報告書「公共の利益のために(In the Public Interest)」を議会提出)、1994年からは未解決内部告発事件に係る上院特別委員会(1995年8月に調査報告書「公共の利益再検討(The Public Interest Revisited)」を議会提出)が調査を行ったほか、1996年には民間弁護士によるモリス&ハワード調査報告書(非公開)^[17]、1997年にはコノーリー&ライオン調査報告書も議会に提出されている。1997年には連邦上院特権委員会で審議^[18]、2000年代に入り連邦下院の法律・憲法問題常任委員会も調査を行った。同委員会の報告書「コミュニティにおける犯罪:被害者・加害者、そして犯罪の恐怖(Crime in the Community: Victims, Offenders and Fear of Crime)」(2004年)は、州政府が一部関係者を保護し、訴訟を避けるために記録は廃棄されたとし、独立検察官を任命して記録廃棄と収容者虐待の双方につき調査することを州に勧告している^[19]。

2-2-2:QSAをめぐる変化

1990年度内に、公共サービス管理委員会はQSAを図書館とは別組織として総務省に所属させるよう勧告し、同年12月には選挙・行政審査委員会が「既存のアーカイブズ関連法規、およびQSAの行政上の実務と人員・財源とを個別に再検討すること」を要請した^[20]。その結果QSAは総務省の管轄下となり(1991年7月1日-1996年2月26日)^[21]、アーカイブズ関連法制の見直しが進められた^[22]。2002年には公的記録法(Public Records Act 2002、以下「2002年法」)が成立してQSAは図書館から独立し、アーキビストの上位機関は主務大臣および担当省主席行政職員のみとなった⁽²³⁾。記録処分に関しては、1988年法55(1)(a)(i)に該当する、アーキビストの許可なき処分を禁じる規定(13(a))に加え、「アーキビストは、ある特定の公的記録または記録群について、記録を管理する公的機関が処分を申請または処分に同意した場合、その処分を許可することができる」⁽²⁶⁽¹⁾⁾とも定められ、処分の許可はアーキビストの裁量事項であることが明確にされた。さらにこの許可については上記(23)が適用除外とされてアーキビストの判断の独立性が確保され⁽²⁷⁽²⁾⁾、専門職の標準および法の趣旨を尊重して判断すべき旨も規定された^{(26(2)(a)(b))}。加えて公的記録審査委員会(Public Records Review Committee)が設置され⁽²⁹⁾、アーキビストによる処分不許可決定を不満とする行政機関からの審査請求に対し⁽³⁹⁾、アーキビストは自らの判断について書面で委員会に説明することを求められ⁽⁴⁰⁾、委員会の決定がアーキビストの決定とみなされることになった⁽⁴¹⁽²⁾⁾^[23]。

ただこうした変化が事件の直接の結果かどうかは不明であり^[24]、州情報

16 — House of Representatives, 前掲注8, p.60やHurley, Chris, 'Recordkeeping, Document Destruction, and the Law (Heiner, Enron and McCabe)'. *Archives and Manuscripts*, vol.30, no.2, 2002, p.18等。

17 — Hurley, Chris, 'Shredding of the "Heiner Affair" records: An Updating Summary', <http://caldeson.com/old-site/RIMOS/summary.html>, 2002, セクション4及び7。

18 — オーストラリア連邦議会上院特権委員会ウェブサイト, 'Further possible false or misleading evidence before select committee on unresolved whistleblower cases, 71st Report', 1996, http://www.aph.gov.au/senate/committee/priv_ctte/completed_inquiries/1996-99/report_71/index.htm

19 — House of Representatives, 前掲注8, pp.90-93.

20 — Bell, Linda, 'News Notes: Queensland State Archives', *Archives and Manuscripts*, vol. 19, no.1, 1991, pp.98-99.

21 — Queensland State Archives Agency ID168, Queensland State Archives 記述, "Portfolio Controlling" の項目。<http://www.archivessearch.qld.gov.au/Search/AgencyDetails.aspx?AgencyId=168#bookmarkDescription>

22 — Acland, Glenda and Taylor, Philip, 'Influence, Persuasion and Accountability: The Qld Review of Archives Legislation', *Archives and Manuscripts*, vol. 21, no.1, 1993, pp.90-101.

23 — State of Queensland, Public Records Act 2002. Reprinted as in force on 2. November 2009. http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/SUPERSED/P/PublicRecA02_01E_091102.pdf

24 — クイーンズランド州のアーキビストであるAcland(前掲注22)も、*Archives and Manuscripts*誌でQSAの近況を伝えるNews Notesの筆者も事件には言及していない。

25 — Bell, Linda, 'News Notes: Queensland State Archives', *Archives and Manuscripts*, vol.19, no.2, 1991, p.276.

26 — この間の経緯はJimerson, Randall, 'Ripples across the Pond: Global Implications of the Heiner Affair', *Archives and Manuscripts*, vol.39, no.1, 2011, pp.20-35に詳しい。

27 — ASA Position Statement on the Heiner Affair, 1997 and 1999, <http://www.gwb.com.au/gwb/news/goss/arch1.htm>

28 — 同上。

29 — ASA and RMAA, 'The Heiner Affair' - A Matter of Professional Concern (22 June 2010)

http://www.archivists.org.au/sitebuilder/advocacy/knowledge/asset/files/12/theheineraffair-amatterofprofessionalconcernversion1_201000626.pdf

公開法(Freedom of Information Act 1992)[25]施行にからみ、州が保有する情報に関する制度設計の一環としてアーカイブズ関連法制が見直されたとも考えられる。

2-3:アーキビスト専門職団体の反応: ASAの3つの声明

アーカイブズ専門職団体であるASAの対応は、倫理綱領採択(1993年)、記録管理の国家標準AS4390制定(1996年)後の1997年とかなり遅れた。世界各国のアーキビストに事件の重要性を訴えたリンデバークの努力にテリー・クックらが応じ、ASAのリストサーブ上でも事件が論じられるという状況になって初めて、ASAは重い腰を上げたのである[26]。

ASAが1997年6月に発した声明「ハイナー事件 — 公式声明('Heiner Affair' - A Public Statement)」[27](以下「1997年声明」)は、公的アカウントビリティにおける記録の重要性を訴えたうえで、「アーキビストは記録の歴史的価値のみを判断すればよい」との州政府官僚の見解を非難し、アーキビスト職の独立性を確保する立法措置を要請したが、州アーキビストの廃棄判断については沈黙を保った。1999年3月には新たな声明「ハイナー事件に対する意見表明(Position Statement on the Heiner Affair)」[28](以下「1999年声明」)で、臨時的廃棄要請に応じた州アーキビストの判断が専門職としての国際標準やベスト・プラクティスには合致しないとの評価を初めて示し、アカウントビリティのエージェントたるアーキビスト職の独立性を担保する立法を求めるとともに、政府機関のアーキビストに対して臨時的廃棄要請への抵抗を呼びかけており、1997年声明よりは踏み込んだ内容となった。2010年6月には、オーストラリア記録管理協会(RMAA)等との共同声明という形で公表した「ハイナー事件 — 専門職にとっての懸案事項(The 'Heiner Affair' - A Matter of Professional Concern)」[29](以下「2010年声明」)で、透明で説明責任を果たし専門的なレコードキーピングの重要性を主張し、アカウントビリティ連鎖の一部をなすアーキビストの役割を損なうような政府の見解・態度を非難するとともに、アーキビストを行政の統制を受けない議会直属機関とすることを要請し、事件の徹底的究明を訴えた。

3 — 提示された主たる論点

この事件をめぐって提示された主な論点は、次の通りである。

①アーキビストの地位はどうあるべきか?

1988年法が州アーキビストの許可なき記録処分を禁じているにもかかわらず事件が起きたのは、アーキビストが上位機関たる州首相とその内閣からの政治的

圧力に屈したからだとの疑いは、今も払拭されていない。2-2-2で述べた通り、QSAは事件後間もなく総務省の管轄下に移され、2002年には新しい法律ができ、アーキビストの地位の独立性も高まった。しかし新法のもとでも、州アーキビストが行政機関の一部として人事・予算などの面で上位機関に従属する点は変わらず、アーカイブズ専門職にとっては不満が残るものだったようだ。だからこそASAは2010年声明において、「行政機関から独立し議会への報告義務のみを有する機関へ」と要請し、行政のチェック機関として高い独立性を認められている会計監査官、オンブズマンなど同様の地位を求めることになったのである。

②アーキビストは記録の何を評価するのか？

1995年の州上院による調査報告により、州犯罪・法務委員会のマイケル・バーンズが〔1〕州アーキビストの役割は記録の歴史的価値を判断することであり、〔2〕州アーキビストはその権限を行使するにあたり、例えば訴訟提起の可能性に備えた記録保全などの市民の利益を考慮する必要はない〔30〕、という内容の発言をしていたことが明らかになった。評価選別基準の精緻化に努めつつ〔31〕、より社会に対し積極的な役割を果たそうとしていたアーキビストたちにとって、「歴史的価値だけ見ていればいい」という発言は見過ぎしがたいものがあっただろう。ASAも最初の1997年声明から、アーキビストは評価選別にあたり市民の権利義務を含めた多様な価値を考慮すべきことを主張している。

③アーキビストは法律をどこまで知る必要があるのか？

クイーンズランド州刑法129条は「書籍、文書その他のあらゆる物品について、それが司法手続きにおいて証拠請求されている、あるいはされる可能性があることを知りながら、証拠として用いられることを避ける意思をもって故意にそれを破壊、判読不能または解読不能とした者は、軽罪として3年の懲役に処す」〔32〕と定めている。ハイナー事件における記録廃棄の適法性をめぐっても、コインによる訴訟提起の可能性を知りつつ廃棄した州内閣の行為が本条の適用を受けるかが論点となった。州政府は一貫して、129条は司法手続きがすでに開始している=訴訟が係属中(pending)の場合のみに適用され、訴訟提起の「可能性」を認知しているだけでは違法性はないという立場をとってきたが〔33〕、マッケイブ事件(2002年)〔34〕、エンズビー事件(2004年)〔35〕等において、訴訟提起の可能性の段階で記録を損壊した訴訟当事者が有罪となり、州の主張の根拠は揺らぐこととなった。

アーキビストが記録関連の法律や判例の変遷を熟知したうえで廃棄判断を下すのは難しいが、のちに違法とされるような廃棄も避けねばならない。そのため本件のような臨時的記録廃棄請求にあたっては、請求者がアーキビストに提供した情報が真実で正確なものであり、記録が訴訟で用いられる、あるいは情報公開請

30 — House of Representatives, 前掲注8, pp.36-37.

31 — Abrahamffy, Steve, et al., 'Disposal in the Australian Archives - New Challenges and New Directions', *Archives and Manuscripts*, vol. 18, no.2, 1990, pp.203-212.

32 — クイーンズランド州刑法Criminal Code Act 1899. http://www.austlii.edu.au/au/legis/qld/consol_act/cc189994/index.html#s129

33 — Hurley, Chris, 'Records and the Public Interest: Shredding of the "Heiner" Documents: An Appreciation', <http://caldeson.com/old-site/RIMOS/heiner.html>, 1996.

34 — Hurley, 前掲注16, pp.7-8.

35 — House of Representatives, 前掲注8, pp.31-34.

- 36 — Hurley, Chris, 'Records and the Public Interest: The "Heiner Affair" in Queensland, Australia', In: Cox, R.J. and Wallace, D.A. (Eds.), *Archives and the Public Good: Accountability and Records in Modern Society*, Westport: Quorum Books, 2002, pp.305-306.
- 37 — Hurley, 前掲注16, p.21.
- 38 — クイーンズランド州での制定は1997年。Queensland State Archives, 'General Retention and Disposal Schedule for Administrative Records', QDAN249 v.6, 2011, <http://www.archives.qld.gov.au/downloads/GeneralDisposalSchedule.pdf>, p.5.
- 39 — 同上, p.3.
- 40 — Hurley, 前掲注16, pp.8-10.
- 41 — Lindeberg, 前掲注11, p.71.
- 42 — Lindeberg, 前掲注11, p.73.
- 43 — Hurley, 前掲注15, pp.161-171.
- 44 — McCarthy, Gavan, 'Records Disposal in the Modern Environment', *Archives and Manuscripts*, vol.18, no.1, 1990, p.43.
- 45 — Hurley, Chris, and McKemmish, Sue, 'First Write Your Disposal Schedule...', *Archives and Manuscripts*, vol.18, no.2, 1990, p.197.
- 46 — McCarthy, 前掲注44, p.40.

求中であると仮定する理由はないことを証する文書を提出させること[36]、情報公開請求により廃棄決定を自動的に無効とする規定を法律に盛り込むこと[37]などが提案・実施された。また事件当時のクイーンズランド州には、行政の記録全体につき、その最終的処分時期と方法を定めたディスポーザル・スケジュール(disposal schedule)は存在しなかったが[38]、現行のスケジュールには、記録が「訴訟手続き(手続き開始の合理的可能性がある場合も含む)に必要とされている、またはされるかもしれない」場合には保存年限を延長すべしとの規定が盛り込まれている[39]。

④ 廃棄判断は「正しかった」のか?

州政府はこの廃棄について、州アーキビストの許可を得たこと、開示請求や訴訟提起の有無といった事実はアーキビストの判断とは無関係であること、さらに廃棄時に訴訟は「係属中」でなく州刑法129条に抵触しないことから適法であると主張してきた[40]。しかしアーキビストなら誰でも、廃棄は「適法かも知れないが、正しかったか?」と問いたくなるだろう。ASAの1999年声明も、臨時的な廃棄許可要請に応じて短時間で廃棄を決めたことや、名誉毀損の可能性については認識していたことなどから廃棄判断に否定的見解を示した。また廃棄許可を求める内閣発の文書には、ハイナー委員会記録は内閣文書ではないと明記されていたにもかかわらず、当の内閣が廃棄を要請することに疑問を抱かなかったこと[41]、コインから廃棄をしないよう要請を受けた時点で過ちを正さなかったこと[42]なども否定的評価の根拠とされた。ただし、事件について積極的に発言してきたクリス・ハーリーは、州アーキビストを批判する立場から転じ、事件発生の時点で州アーキビストの行動指針たうる基準が存在しなかったことこそが問題だと主張するようになる。そして倫理綱領、ガイドライン、実務の国際標準、ベストプラクティス等の確立を通して、アーキビストは自らの判断・行動の評価を可能とする基準を持つべき、と強く訴えるに至った[43]。

4 — アーカイブズ、アーキビストとアカウンタビリティ

4-1: ディスポーザルとアカウンタビリティをめぐる議論

さて、今こそアーカイブズ先進国の感があるオーストラリアであるが、政府アーカイブズの法的位置付けが明確になったのは80年代のことだと言う[44]。事件の舞台であるQSAが法律上独立した権限を有することになったのも1988年法の制定を待ってのことであった。そうした全国・地方レベルでの法整備に伴い、各地でディスポーザル・スケジュールが導入されたが、その作成・実施は行政が、そして行政職員への研修や助言をアーカイブズが行うのが一般的だったようだ[45]。またスケジュール導入後も実務上うまく進まないケースも多かったほか[46]、事件

当時のクイーンズランド州を含め、州行政全体のスケジュールが未導入の州もあった[47]。また90年代初頭の段階では、ディスポーザル・スケジュールはその名の通り保存を要しない大量の記録の処分を容易にするための仕組みであり、スケジュール外の臨時的対応も織り込んだうえで、それをできる限りシステム化することが目指されていた。巨大・複雑化する行政が生み出す記録を迅速かつ柔軟に処分することが必要であり、かつ全てを明文化することは不可能との現実的認識がその根底にあった[48]。

一方「アカウントビリティ」は、1982年の連邦情報公開法制定前後は、開かれた政府の果たすべき公的なアカウントビリティという文脈で用いられ、80年代後半からはより狭義の、実績評価と監査を通じた組織内のアカウントビリティへ焦点が移って行ったと言う[49]。しかし1989年11月、カナダのテリー・イーストウッドがホバートで講演し、伝統的なアーカイブズの3つのイメージ——歴史・行政・法律のそれぞれの「武器庫」——を統合し、「民主的アカウントビリティと連続性の武器庫としてのアーカイブズ」[50]を提唱した頃に、オーストラリア・アーカイブズ界の軸足は、より幅広く社会全体に対して負うアカウントビリティへ再びシフトして行く。その背景には、80-90年代に政府の不正が相次いで発覚し、そうした事件に関する調査委員会が設置されても、記録の不備や不適切な廃棄により真相を究明できないというケースがあったことが挙げられる[51]。ハイナー事件もそうした一連の事件の一つであった。そうした流れを受けて1993年に *Archives and Manuscripts* 誌が組んだアカウントビリティ特集では、「民主的アカウントビリティ」への共感が広く共有され、ディスポーザル・スケジュールは適正手続きを経ずして政府の記録を廃棄させないために不可欠な「アカウントビリティの道具」として明確に位置づけられることになる[52]。

4-2: アカウントビリティ: 誰に? 誰が? どのように?

4-2-1: 分析の枠組

そもそも現代の複雑な組織においては、誰が誰にどうアカウントブルなのかと問われても明快には答えられない場合が多い[53]。ディスポーザル・スケジュールがアカウントビリティの道具だとは言いが、それが誰に対し、いかなる形で果たされるべきアカウントビリティを意味しているのかは、オーストラリアでもそれほど明確になってはいない。

この点につき、社会学者であるアルバート・マイヤーが、アーキビスト向けにいくつかの概念や枠組を提示している[54]。マイヤーによれば、アカウントビリティにはそれを果たすための手続き(=プロセス)と場(=フォーラム)が不可欠で、これらが存在することにより生み出される「期待」が、行為者の判断や行動に影響を与えるという。またアカウントビリティにはそれを①果たさせるための情報収集、②情報に基づき、一定の基準に従って評価を下すための討議、③評価に基づく制裁、の

47 — ASA1997年声明、前掲注27, "The Decision by the Queensland State Archives to Approve the Destruction of the Heiner Documents"の項(セクション番号なし)。

48 — Hurley and McKemish, 前掲注44, pp.191-201.

49 — Iacovino, Livia, 'Reflections on Eastwood's Concept of Democratic Accountability and Continuity', *Archives and Manuscripts*, vol.21, no.1, 1993, p.31.

50 — Eastwood, Terry, 'Reflections of the Development of Archives in Canada and Australia', In: McKemish, Sue and Upward, Frank, (Eds.), *Archival Documents: Providing Accountability through Recordkeeping*, Melbourne: Ancora Press, Monash University, 1993, p.36.

51 — Iacovino, 前掲注49, p.34や、Farrugia, Charlie, 'Printed Media Perspectives on Recordkeeping', *Archives and Manuscripts*, vol.21, no.1, 1993, pp.78-89等。

52 — Iacovino, 前掲注49, p.35.

53 — Bovens, Mark, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp.45-50.

54 — Meijer, Albert, 'Anticipating Accountability Processes', *Archives and Manuscripts*, vol. 28 no. 1, 2000, pp.52-63.

55 — 同上、p.54.

56 — Romzek, Barbara S. and Dubnick, Melvin J., 'Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy', *Public Administration Review*, 47(3), 1987, pp.228-230. 筆者はEBSCOhost, <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=7cffc736-3f6f-4c24-af59-a68fa3680a51%40sessionmgr12&vid=4&hid=21> よりダウンロード。ただし <http://www.hapinternational.org/pool/files/accountability-in-the-public-sector.pdf> からダウンロード可能である。

57 — 同上、p. 230.

3段階があり、アーカイブズは①の情報収集段階に重要な役割を負うとし、さらにバーバラ・ロムゼクラが用いたアカウントビリティ・システムにも言及している[55]。このロムゼクラの研究は、チャレンジャー号墜落(1986年)とアメリカ航空宇宙局(NASA)組織内部のアカウントビリティの問題を検討したものだが、以下の4つの類型を分析に用いている。

- [A] 官僚的アカウントビリティ・システム(B以下は「...的～」と略):
上下関係により実現され、標準化された手続き・明確な規範・上位者による統制と監視により機能するシステム。
- [B] 法的～: 組織外の統制者との法的・契約上の関係から生じるシステム。
- [C] 専門的～: 組織の上下関係から独立した、専門職への尊敬を根拠とするシステム。
- [D] 政治的～: 組織外の支持基盤・利害関係者等への応答性を根拠とするシステム[56]。

これらのシステムは(i)組織の業務、(ii)経営戦略、(iii)組織外の制度的文脈の3要因と関連しており、このうち(iii)については状況に応じ4つのシステムを柔軟に用いることができるが、(i)および(ii)に関しては業務の性質、経営者の性格などによりある程度規定されてしまうとロムゼクラは述べている[57]。

4-2-2: ハイナー事件におけるアカウントビリティ

では、こうした類型等をハイナー事件に当てはめるとどうなるだろうか。事件当時と、2002年法施行後に分けて検討してみたい。

① 事件当時

まずハイナー調査委員会は州機関たるJOYCにとってのアカウントビリティ・プロセスでありフォーラムたるべきものだったが、情報収集段階で解体され情報も処分されてしまったため、その後虐待の事実等が明らかになっても、その責任を追及することは困難となった。州アーキビストは、記録処分に関し上位機関の監督下で一定の権限と裁量を与えられた行政職および専門職として、この廃棄に関し少なくとも官僚的・専門的アカウントビリティは問われうる立場にあった。まず官僚的アカウントビリティに関するプロセスおよびフォーラムは、内閣、そしてその統制を直接に受ける図書館委員会にあった。しかし内閣は廃棄を要請するとともにその事実を隠蔽しようと腐心していたため、アーキビストが内閣にアカウントすることは無意味だった。内閣は州アーキビストが調査委員会等で証言することも認めなかったため、政治的アカウントビリティも果たし得なかった。また廃棄判断の是非を評価する基準も、専門職の実務標準や倫理綱領もなく、専門的アカウントビリティを問うことも難しかった。州刑法129条に関連して自ら過ちを認め、内閣が情報を秘匿したことを内部告発することで法的アカウントビリティを果たす道はあったが、かなりの覚悟を要する行

動だったはずである。そう考えると事件当時のQSAでは、マイヤーの示したプロセスやフォーラムも、ロムゼクラのシステムもいずれも機能していなかったと言えそうだ。

② 2002年法施行後

2002年法のもとでは、廃棄に関し上位機関に対する独立が担保され、第三者機関としての公の記録審査委員会設置により、アカウントビリティ・プロセスおよびフォーラムが制度化された[58]。廃棄に際しては実務標準や法目的を尊重すべしとの規定も盛り込まれ、判断の是非を評価する一定の指針が示された。また州政府全体のディスプレイ・スケジュールの作成、ASA倫理綱領、記録管理標準AS4390等が出揃い、官僚的・専門的アカウントビリティ・システムは事件当時よりも整ったと言えよう。しかし依然としてアーカイブズの予算・人事権は上位機関が掌握しており、アーキビストは官僚的アカウントビリティの連鎖の一部でしかない。だが行政に対する監査役としての役割[59]——専門職として恥じない仕事をするための専門的アカウントビリティ、また広く市民の期待に応えるための政治的アカウントビリティ——を果たすためには、アーキビストは行政の外部から行政にアカウントビリティを果たさせる機関となる必要がある。だからこそ議会が任免権を有し議会のみに報告義務を負う機関になることが要請されるのであり[60]、そう初めてアーキビストには、民主的に選出された議会を通して、間接的にはあれ市民(少なくとも有権者)にアカウントする道が開かれることになるのは確かである。

ただしアーカイブズおよびアーキビストが、どこまで政治的アカウントビリティ・システムを重視すべきなのかは難しい問題だ。確かにハイナー事件は、アーキビストが業務遂行にあたり官僚的アカウントビリティ・システムに取り込まれることの危険性を浮き彫りにしたと言えよう。しかし自由で民主的な社会であっても、社会の「いま」の期待に応えることがアーカイブズにとってつねに積極的な価値を持つとは限らない。現代を生きる人々の要請は、100年後の人々の要請とは異なるかもしれないからである。アカウントビリティは、それが時に「透明性」や「応答性」と併用(時に混同)されることから明らかな通り、そう長い時間的経過を見すえた概念ではないのではないだろうか[61]。

ロムゼクラは、専門家集団として専門的アカウントビリティを中心に機能してきたNASAが、組織効率のため官僚的アカウントビリティへ、社会的支持を得るため政治的アカウントビリティへの依存を強めたことを事故の制度的要因とし、NASAは組織の本性にふさわしく専門的アカウントビリティに回帰すべきだと主張している[62]。

現代のいかなる組織においても、組織内の個人は複数のアカウントビリティ・フォーラムからの要請がからみあう中で行動せざるを得ない。しかし専門職としてのアーキビストは、組織の内外に専門的アカウントビリティ・システムを確立しておくべきだということを、ハイナー事件と、それをめぐるオーストラリアの議論は教えてく

58 — 委員会は3省庁大臣任命(各1名)、州裁判所長官任命(1名)、有識者5名で構成。

59 — Acland, Glenda, 'Archivist-Keeper, undertaker or auditor', *Archives and Manuscripts*, vol.19, no.1, 1991, pp.9-14.

60 — Lindeberg, 前掲注13, pp.99-100.

61 — この点についてはBoles, Frank, 'But a Thin Veil of Paper', 64th Presidential Address of the Society of American Archivists, delivered August 14, 2009, Austin Hilton, Austin, Texas., p.3. <http://www.archivists.org/governance/presidential/Boles-PresidentialAddress-Aug2009.pdf>

62 — Romzek and Dubnick, 前掲注56, pp.234-236.

63 — 浅古弘解説・訳「国際文書館評議会法律問題委員会最終報告書：記録史料および現用記録に関する立法の諸原則」、『比較法学』36巻2号、194頁、「評価と廃棄」の項にも「記録史料法は、政府の記録を作成したすべての政府の機関に国立公文書館の同意なしに政府の記録を廃棄しないように明白に義務づけるべきである」とある。

64 — Picot, Anne, 'Review Article: Ethical Meltdown: Accountability and the Australian Recordkeeping Profession', *Archives and Manuscripts*, vol.28, no.2, 2000, p.130, あるいは Hurley, 前掲注33, セクション8.6等。

65 — 例えば、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(全史料協)近畿部会編『時を貫く記録の保存—日本の公文書館と公文書管理法—』、岩田書院、2011年、93頁。

れているように思う。

4-2-3:日本の現状について

日本の現状を見てみると、アーキビストの①行政機関からの独立性が確保されていないこと、②現用記録に対する関与の度合いが低いこと、③国内実務標準や倫理綱領が存在しないこと、などの点で事件当時のQSAが置かれた状況と類似していることに気づく。廃棄に係る権限が明確にアーキビストに付与されている法制下でも、内閣の意図通り大切な記録が廃棄されたという事件の経緯に重ね合わせると、行政の長たる内閣総理大臣に廃棄同意権限を与えた公文書管理法第8条の規定はアーキビストにとって理想形とは言えないだろう[63]。起こり得る不正な廃棄に備えるためにも、「現在及び将来の国民に説明する責務」を謳った同法第1条の趣旨を生かすためにも、アーキビストが現用記録も含めた記録全体に独立した権限を行使しうる制度を、記録管理をめぐる法体系の内部に位置づけること、また専門職として実務標準や倫理綱領を整備していくことが、これまでも増して重要な課題となるだろう。

5 — 終わりに

本稿では、1990年代にオーストラリアで起きた記録廃棄事件、「ハイナー事件」がたどった経緯を概観し、事件に関連した議論を管見の限りにおいて紹介した。またアーキビストとアカウントビリティの問題について筆者なりに検討を試み、アーキビストがアカウントビリティの担い手となるためには、明確に定義された権限と地位の独立を確保するとともに、専門的アカウントビリティを確実に果たしていく必要があることを再確認した。

事件後にアーキビストの独立性を高めた新法ができて、彼の地のアーキビストたちは、さらに高い独立性、さらに高い実務水準を求めて努力を重ねてきた。その背景には、法律や規則では不正な廃棄をなくすことはできず、同様の事件はいつでも起こりうるという認識がある[64]。だからこそ彼らは、各種標準やスケジュールの整備により不正を検出し説明可能とする仕組みを精緻化するとともに、アーキビストが行政から独立してアカウントビリティを引き受ける方向を目指すのだろう。公文書管理法制定という一歩を踏み出した日本では、法の内実をいかに充実させていくかが議論されている[65]。そうした議論のなかで、ハイナー事件の負の経験、事件をめぐってなされた反省や議論が「専門職への贈り物」として生かされることを、事件の真相究明の立役者であるリンデバークは期待している。その期待に少しでも応えるべく、事件の動向や関連する論考に今後も注目していきたい。