

研究ノート

# 記録を守るのは誰か —アームストロング事件が示した課題—

Who protects the records?—Some archival issues raised in *Armstrong vs. Executive Office of the President*

大木 悠佑、清水 ふさ子、川田 恭子、山田 菜美、平野 泉  
Yusuke Ohki, Fusako Shimizu, Kyoko Kawata, Nami Yamada, Izumi Hirano

キーワード

アームストロング事件、電子記録、eメール、アメリカの記録管理法、アーキビストの職務  
*Armstrong vs. Executive Office of the President*, electronic records, e-mail, U.S. laws and regulations related to governmental records management, duty of the Archivist

本稿は、アメリカ大統領府と市民が電子記録の管理について争った訴訟（1989年提訴）を扱ったBearman, David, 'The Implications of *Armstrong vs. Executive of the President* for the Archival Management of Electronic Records', *The American Archivist*, Vol.56, No.4, 1993, pp.674-689にもとづき、そこでかわされた議論について紹介し、考察を加えるものである。まず事件の概要と背景を整理したのち、事件で明らかになったアーカイブズ学上の論点を簡潔に提示する。その後、類似の日本の事件と対比しつつ、技術革新の時代に記録概念に生じる揺らぎ、そしてアーキビストが果たすべき役割について検討する。

In this paper, the authors examine archival issues raised in a lawsuit filed in 1989 by U.S. citizens arguing for the preservation of federal and presidential electronic records. Based on our close reading of David Bearman's paper, "The Implications of *Armstrong vs. Executive of the President* for the Archival Management of Electronic Records," *The American Archivist*, Vol. 56, No. 4, 1993, pp. 674-689, we first present an overview and the legal background of the case. After reviewing the archival issues pointed out by Bearman, we briefly compare them with a similar case in Japan, focusing on the changes in the concept of records and the duties of the Archivist.

## 1 はじめに

2018年度学習院大学大学院アーカイブズ学専攻開講科目「アーカイブズ学理論研究Ⅲ」では、アーカイブズをめぐる「事件」をテーマとする文献を講読した。前期初めに取り組んだのが、電子記録に関する業績で知られるアメリカの論者デヴィッド・ベアマンが1993年に発表した、アメリカ大統領府の電子記録（とくにeメール）の廃棄をめぐる「アームストロング対大統領府」事件（以下、アームストロング事件）に関する論文（以下、ベアマン論文<sup>1)</sup>であった。この論文は、電子的な業務システム内の電子情報<sup>2)</sup>の管理をめぐる複雑な訴訟の経緯・当事者の主張・裁判所の判断を簡潔にまとめ、アーカイブズ学上の論点を抽出したうえで、1980年代後半以降の電子記録管理に関する議論に基づき将来の方向性を示したもので、記録を廃棄しようとした大統領府のみならず、電子記録管理への取り組みを怠ったアーキビストにも向けられる批判の鋭さが、読み手に強い印象を残す好論である。一方で、アメリカの諸制度に関する知識なしには事件の背景がよくわからないこともあり、出席者全員で関連法令・文献等を分担調査することとした。その結果を持ち寄って討論するうちに、連邦行政の中核機関が大量の電子記録を「記録ではない」として廃棄しようとした当時のアメリカと、公文書管理をめぐる様々な問題が生じている現代日本の状況とが重なって見えてきたのである。

本稿は、そうしたクラス内での調査と討論の成果である。目的とするのは、ベアマン論文や事件の紹介ではなく<sup>3)</sup>、それらを契機としてクラスで議論した2つの点、つまり技術革新などにより生じる変化の中で、様々な主体の①「記録とは何か」という認識にどのようなずれや揺らぎが生じるのか、②そうした変化に直面したアーキビストが果たすべき役割とは何か、について検討することである。

以下、第2章で事件の経緯と背景を概説し、第3章ではベアマンが指摘したアーカイブズ学上の論点と、筆者らが注目した点を提示したうえで、事件の影響について概説する。第4章で、eメールの公文書性が問われた日本の事例、「大阪市一対一メール事件」<sup>4)</sup>と対比しつつ考察を加える。また、煩雑さを避けるため、ベアマン論文については、注ではなく文中に参照箇所を（pp.674-5）のように示すこととする。

1—Bearman, David, 'The Implications of *Armstrong vs. Executive of the President* for the Archival Management of Electronic Records', *The American Archivist*, Vol.56, No.4, 1993, pp.674-689. <https://doi.org/10.17723/aarc.56.4.v4x38681q7217155> (2018.09.28確認)、タイトルは本来 "...vs. Executive Office of the President..." であるべきと思われるが、出版時のタイトルをそのまま用いた。

2—本稿では、電子環境に存在する情報すべてを「電子情報」と呼ぶ。電子記録は、その一部である。

3—アーカイブズ学の視点からアームストロング事件に言及したものとして、他にMontgomery, Bruce P.の2本の論文, 'Nixon's Legal Legacy: White House Papers and the Constitution', *The American Archivist*, Vol.56, No.4, 1993, pp.583-613, <https://doi.org/10.17723/aarc.56.4.u1477nx4424011v2>、及び 'Presidential Materials: Politics and the Presidential Records Act', *The American Archivist*, Vol. 66, No.1, 2003, pp.102-138, <https://doi.org/10.17723/aarc.66.1.8v8063806411716t> (いずれも2018.11.30確認) などがあり、大統領記録へのアクセスの問題を詳細に論じている。

4—大阪地裁平成28（2016）年9月9日判決、平成26（2014年(行ウ)286号 非公開決定処分取消等請求事件。

## 2 アームストロング事件の概要と背景

### 2-1 政権交代に伴う記録廃棄の危険性

1989年1月19日、レーガン大統領が政権を去る日を、ナショナル・セキュリティ・アーカイブ (NSA)<sup>5)</sup>のスコット・アームストロングは大きな危機感とともに迎えていた。「1989年1月、電子メールは法的保存義務のある「文書」に該当しないという政府見解がNSAに示され<sup>6)</sup>ていたからである。1986年、大統領の執務を支える大統領府にIBMの業務システムPROFS (Professional Office System) が導入され、eメールを含む大量の電子情報が業務の中で生み出されるようになった。そのため、大統領府職員がイランに武器を売却し、その利益でニカラグアの右翼ゲリラを援助していた、いわゆるイラン・コントラ事件に関する記録もPROFS内に蓄積していた<sup>7)</sup>。それらが政権交代時に廃棄されるのをおそれた複数の市民団体を代表して、アームストロングは同日、以下の3つのアクションを起こした。

- (1) 情報自由法 (Freedom of Information Act、以下、FOIA) にもとづき、大統領府PROFS内のすべての電子記録を開示するよう求めた。
- (2) コロンビア特別区連邦地方裁判所 (以下、地裁) に対し、PROFS内の電子情報の一部は大統領記録法 (Presidential Records Act、以下、PRA) または、連邦記録法 (Federal Records Act、以下、FRA) のいずれかが適用される「記録である」という宣言を求めた。
- (3) 同じく地裁に対し、大統領府のPROFSバックアップテープの廃棄差し止めを求めた。

地裁は(3)に応じ、同日午後には廃棄を暫定的に差し止めた。一方、被告側も地裁に対し、PRAが適用される大統領記録の公開・廃棄については、任期中の大統領に裁量権があるため司法審査の対象とならず、原告には訴える資格 (原告適格) がないとして、訴えの却下もしくは略式判決を求める申し立てを行なった (p.675)。両者の対決姿勢は明確となり、ここから記録を廃棄しようとする大統領府と、記録の適正な保存を求める市民との長い法廷闘争へ突入する<sup>8)</sup>。「アームストロング事件」のはじまりである。

5—NSAは研究者やジャーナリストが所属する民間団体で、FOIAが1966年に制定されて以降、多くの文書開示請求を行い、デジタルアーカイブを無料公開している。ジャーナリストのアームストロングは創設者の一人。

6—ローレンス・レペタ「リーガルクリニック情報公開第11回 ホワイトハウス・電子メール事件の公益弁護士マイケル・タンカズレー」『法学セミナー』、No.610、2005年10月、p.074

7—前掲注6、レペタ (2005)、p.074

8—訴訟の経緯については、富井幸雄「アメリカ連邦政府の文書管理と司法統制—連邦記録法と大統領記録法」(上・下)『法律時報』74巻第2、3号 (2002年2月、3月号) にくわしい。

## 2-2 訴訟の背景—記録管理関連法

それでは、この訴訟がどのような法律を根拠に争われたのか、FRA、PRA、FOIAを中心に、各法のポイントと関係性をここで整理しておこう。

まず「記録」を定義しているのは、FRAの一部をなす法律②である。訴訟当時の条文によれば、記録とは次のように定義されている（44USC § 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動的価値ゆえに、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」<sup>9)</sup>

以上のように、記録とは媒体にかかわらず広く想定されている。一方で、参照や展示だけのための図書・博物資料や、「参照の便だけのために保存された、文書の余分なコピー」（以下、参照用コピー）などは含まれず、記録とは扱われない。

連邦記録を対象とするFRAは1950年に体系的に整理されたもので、表1の法律②③⑥⑦⑨からなる。制定趣旨は「効率的かつ効果的な記録管理」、「連邦政府の行政行為の正確かつ完全な文書化」、「分別ある記録の処分及び保全」で<sup>10)</sup>、一義的には連邦行政の業務上の情報管理を目指したものである。一方、連邦記録の情報公開を規定するのは法律⑤のFOIA（1966）であり、何が連邦機関かを定義しているのもこの法律である（5USC § 552 (f) (1)）。また、1974年の改正により大統領府の記録も情報公開の対象に含まれることになった。

アメリカでは記録のいかなる移管も廃棄もNARA（National Archives and Records Administration）長官の許可なく行なうことはできず（CFR1220.38 (b)）、FRAが

表1—連邦記録及び大統領記録に関連する法律一覧

成立年	法律名	法律番号
1934	国立公文書館法（National Archives Act）	①
1943	記録処分法（Disposal of Records Act）	②
1950	連邦記録法（Federal Records Act, FRA）	③
1955	大統領図書館法（Presidential Libraries Act）	④
1966	情報自由法（Freedom of Information Act, FOIA）	⑤
1970	政府記録処分修正法（Government Records Disposal Amendments）	⑥
1976	連邦記録管理修正法（Federal Records Management Amendments）	⑦
1978	大統領記録法（Presidential Records Act, PRA）	⑧
1984	国立公文書館・記録管理庁法（National Archives and Records Administration Act）	⑨

9—日本語訳は、野口貴公美による。「アメリカにおける公文書の管理と保存」、総合研究開発機構・高橋滋 共編『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』、商事法務、2007年、p.133

10—富井幸雄「アメリカ連邦政府の文書管理と司法統制」（上）『法律時報』74巻第3号、2002.3、p.93

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（44USC § 2905）について定めているとおり、NARA長官には連邦機関に対する記録管理の指導と助言、記録管理ガイドラインの公布、研修プログラムの提供等が義務づけられている。NARA長官は連邦記録に対して広範な権限と責任を有しているのである。

一方、大統領記録は連邦記録とは違い、伝統的に私的所有物として扱われてきたが、1941年にF・ルーズベルト大統領が初の大統領図書館を設立して以降、退任後の大統領図書館設立が慣例となっていった。1955年にはこのシステムを後押しする大統領図書館法（法律④、44USC § 2112）が制定される。これにより大統領記録の保存やアクセスは促進された。ただし、記録が大統領の私的所有物であるという点は変わらず、記録の公開も処分も決定権は大統領側にあるという問題点を残していた。そして1972年のウォーターゲート事件を大きなきっかけとして大統領記録の公共性、確実な保存とアクセスに対する議論が高まった結果、1978年にPRAが成立し、レーガン大統領は同法が適用される最初の大統領となった。

PRAが定義する「大統領記録」（44USC § 2201）については、現職大統領の裁量が最大限に尊重され、在任中は記録の処分権限は大統領に属し、情報公開の対象にもならない。政権終了後、NARAに記録が移管され5年間は非公開となるが、大統領は一定の記録について最大12年間アクセスを禁止することができる。また、大統領の私文書である「個人記録」と非記録文書は大統領記録から除外される。このように大統領記録に関しては、連邦記録と比べ、記録に対するNARA長官の権限が及ぶ範囲が狭く、大統領に認められる裁量の範囲が広がっている。

これまで述べてきた組織、記録と法律の関係を図1に示す。大統領府が業務のなかで生

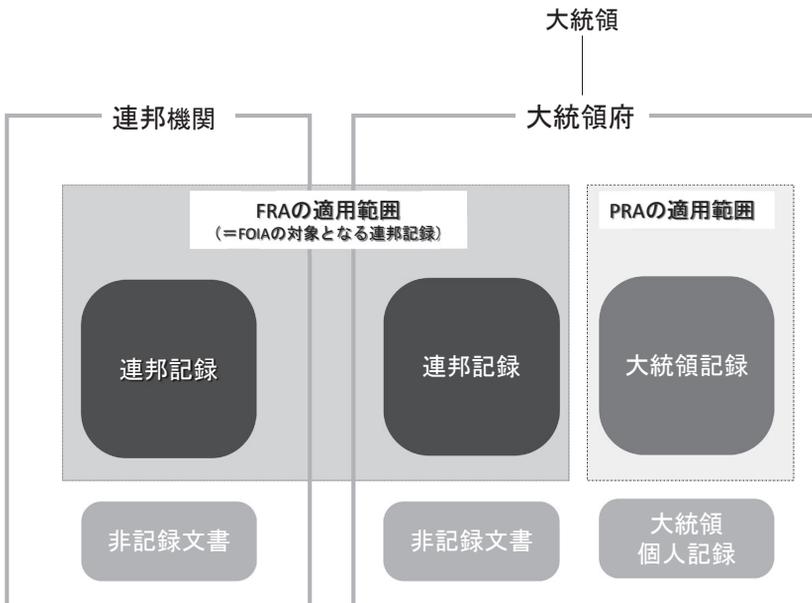


図1 — FRAとPRAの適用範囲

み出す情報には、FRA適用の連邦記録、PRA適用の大統領記録、そして大統領個人記録、非記録文書がある。図1のように、大統領府の記録には2つの法律が相互排他的に適用される。ところが、アームストロング事件が起きた当時、大統領府の記録管理のガイドラインは何が連邦記録に当たるかを示しておらず、大統領府に本来連邦記録となるべきものの処分を許してしまっていた<sup>11)</sup>。

また、電子記録がアメリカの記録関連法に初登場するのは1976年の連邦記録管理修正法(法律⑦)であり、機械可読資料(machine-readable material)が「記録」の定義(44USC § 3301)に含まれることになった。にもかかわらず、当時の大統領府においては、業務の効率化を目的として導入したPROFS内の電子記録を適切に管理できていなかった。そこに、市民と大統領府の争いの余地が生じたことになる。つまり、イラン・コントラ事件の解明を求める市民側にとっては、PROFS内の電子情報にFRAが幅広く適用されるほど有利となる。一方大統領府は、PROFS内の電子情報は「記録ではない」、あるいは大統領の裁量範囲が広い「大統領記録だ」という主張を裁判所に認めさせれば、記録を当初の意図どおり廃棄する、あるいは公開を制限することができたのである。

### 2-3 訴訟の経緯と争点

1989年から1996年にかけて、裁判所はこの事件に関し、8つの判決を下している。そのうち本論に関連する内容の6件を時系列で示したのが表2である。

2-1でふれた原告適格と司法審査の範囲については、表2の判決1~2でアームストロングらに原告適格が認められ、PRAに関しては司法審査の範囲外という判断がなされた。それに続く判決3~4について以下に述べるが、表からもわかるように、本訴訟の被告は大統領府だけではない。そのため今後は、記録作成者として言及する場合は「大統領府」、被告側当事者を総称する際には「政府側」という語を用いることにする。

さて、ベアマンによると、この事件の原告と被告は、次の4点について共通の認識を持っていた。

- a. 大統領府は、大統領就任期間終了とともにPROFS上の全データを削除しようとしていた。
- b. 大統領府が作成する記録には、PRAが適用される大統領記録とFRAが適用される連邦記録がある (p.676)。
- c. 大統領の個人記録はPRAから除外される。
- d. NARA長官はPROFS内の電子記録廃棄を承認しておらず、原告から廃棄の可能性について知らされても何ら行動を起こさなかった (p.677)。

また、争点の中心となったのは、以下の3点であった。

11—前掲注10、富井(2002.3)、p.98

表2—訴訟の経緯と結果

			参照判例	裁判所	主たる論点	裁判所の判断
判決1	判決日	1989年9月15日	Armstrong v. Bush, 721 F. Supp.343, D.D.C.	地裁	司法審査の範囲と原告適格性	原告側の主張を認める*
	被告	ブッシュ大統領				
判決2	判決日	1991年1月25日	Armstrong v. Bush, 924 F.2d 282, U.S.App.D.C.	控訴裁		PRAに関しては司法審査が及ばないとして地裁に差し戻し
	被告	ブッシュ大統領				
判決3	判決日	1993年1月6日	Armstrong v. Executive Office of the President, 810 F.Supp.335, D.D.C.	地裁	電子記録の記録性 個人記録と連邦記録の範囲 廃棄を知って行動を起こさなかったのはNARA長官の怠慢	原告側の主張を認める
	被告	大統領府				
判決4	判決日	1993年8月13日	Armstrong v. Executive Office of the President, Office of Admin., 1 F. 3d 1274, U.S. App. D.C.	控訴裁		地裁判決を全面支持
	被告	大統領府、総務局				
判決5	判決日	1995年2月24日	Armstrong v. Executive Office of the President, 877 F.Supp.690, D.D.C.	地裁	アメリカ国家安全保障会議がFOIAの連邦機関に該当するか	アメリカ国家安全保障会議の一部はFOIAの連邦機関に該当すると判断
	被告	大統領府				
判決6	判決日	1996年8月2日	Armstrong v. Executive Office of the President, 90 F. 3d 553, U.S.App.D.C.	控訴裁		アメリカ国家安全保障会議は連邦機関ではないと判断
	被告	大統領府				

※原告はすべてアームストロング  
 ※D.D.C. コロンビア特別区連邦地方裁判所  
 ※U.S.App.D.C. コロンビア特別区巡回控訴裁判所  
 \*原告の主張は 2-1 参照

- i. eメールやカレンダーは保存・公開すべき記録か。
- ii. 大統領府の記録にPRAとFRAがどのように適用されるか。
- iii. eメールを中心とした電子記録の不正な廃棄を防ぐため、アーキビストは適切な指導を行っていたか。

大統領府がPROFS上のデータをすべて削除しようとした理由は、それらが法律上保存・公開すべき記録ではないとみなしていたからである。そのため、eメールなどはNARA長官の承認を経ずとも廃棄が可能であり、FOIAによる開示請求が行なわれても非公開にできると主張した。さらに裁判所の廃棄差止命令に対して、大統領府には十分な文書管理プログラムがあるため、命令は却下されるべきと要求した。重要な書類はすべて印刷して保管しているため、電子記録を保存する必要はないという主張である。しかし、判決3は、原告の主張を受け入れ、被告である大統領府の主張をすべて退けた。

このとき、地裁はまず、電子記録は連邦の記録管理の対象であり、大統領府による現在の記録管理は不適切であるとし、アーキビストが適切な保存手続きを行なうまですべての電子記録を保存するように政府側に命じた。さらに記録保存のための適切なプログラムを作成し、それを遵守する仕組みをつくることを求めた。そして、保存・公開すべき記録の定義を定め、それを人々に周知させ、適切な記録管理が行なわれるよう監視する義務はNARA長官が負うとした。政府側はこれを不服として控訴したが、控訴裁の判決4はこの地裁判決を全面的に支持し、原告である市民側の主張のほとんどを受け入れた。また、PRAとFRAの適用範囲（主として、アメリカ国家安全保障会議が連邦機関か否かという

点について争われた) については、最終的に判決 5~6 で結論が出たが、本論では扱わない。

### 3 アーカイブズ学上の論点

#### 3-1 ベアマンの指摘

判決 1~4 について、ベアマンは以下の 5 点を、アーカイブズ学上の論点として提示している。

##### ①電子記録とプリントアウトの関係

「組織が重要な記録を紙で管理しているとき、電子媒体の情報は紙に印刷するための利便性の高い手控え (= 参照用コピー) だ」という政府側の主張は否定された。コミュニケーションが電子的に行なわれる環境では、むしろ紙に印刷されたものを参照用コピーである。紙に印刷することにより、電子記録に含まれていた構造やコンテキスト情報は完全性を失う (p.678)。つまり、電子的に作成された記録は、電子環境においてこそ記録としての要件を充足した形で維持されるのである。

##### ②カレンダーやメモの記録性 (recordness)

政府側は、電子カレンダーや一部のメモは私的 (private and personal) な情報であり連邦記録ではないと主張した。一方、原告は、現場での利用状況や電子的なコミュニケーション・システムの設計者の意図などから、これらが組織運営上不可欠な電子記録であることは明らかだと主張した (p.678)。実際、ホワイトハウス公式の電子カレンダーは、予定をこなす人だけでなく、他の職員の業務遂行上も不可欠なものとして日々利用されていたため、政府側の主張は否定された。

##### ③職員への指導

eメールの権限なき廃棄を防ぐために、連邦機関が職員に十分な指導をしていたかについては、当事者間で見解が分かれていた。しかし、裁判所は、オリジナルの記録の完全性が失われる紙への印刷で問題ない、とした政府側の基本的な態度の欠陥を明確に指摘した。eメール等を紙に印刷するという指示が、文書でなされたことはなかった。また、NARA 長官は、連邦機関に対して助言と支援を提供し、標準的な手続きとガイドラインを広めなければならない法的義務を負っていたにもかかわらず、それを果たしていなかったと裁判所は判断した (pp.678-9)。

##### ④レコードキーピング・システムとして扱われなかったPROFS

大統領府もNARAも、PROFSをレコードキーピング・システムとみなしていなかった。PROFSは、メッセージの送受信、カレンダーの維持、ミーティングのスケジュール管理、文書の保存のために導入され、多くの職員が日常的に使用していた。しかし、彼らは

PROFS内の電子情報が記録であるとは思っておらず、むしろデータセンターの負担を減らすため定期的に個々の職員が削除すべきものと考えていた。その後PROFS上でも、作成者が作成時に記録か否かを判断し、振り分けて管理することが可能となったが、アーキビストの許可なき処分を防止するための手続きは組み込まれなかった (pp.679-80)。

### ⑤NARA長官・アーキビストが果たすべき責務

PROFSの選択・実装にあたり、システム定義や要件の検討メンバーにアーキビストは含まれておらず、PROFSはレコードキーピング・システムとしての要件を満たさないまま現場に導入された。また、NARA長官は、大統領の任期終了時にはすべての記録の保管、管理、保存とアクセスに対する責任を引き受ける法的義務を負っていたが、経験と能力不足から、電子記録については自らの管理下に置いていなかった。また、記録の廃棄が差し迫っていることを知りながら行動を起こさなかったこと、大統領府にeメールの管理方法を改善するよう求めなかったこと、連邦機関に具体的なガイドラインを示さなかったことも、NARA長官の怠慢であるとベアマンは非難している (p.680)。

上記の論点から、電子記録管理に携わるアーキビストがアームストロング事件から学ぶべき点として、以下の3点を指摘できよう。(1) 現代のいかなる組織においても、電子記録の管理は、組織内部での電子通信の使用の実情と、そのシステムで機能するソフトウェアの性質への十分な理解がなければ成り立たないこと、(2) 電子情報のうち、どれが法律上保存されるべき記録に該当するのかを、業務の現場に明確に示す必要があること、(3) そしてそうした状況下で電子記録を適正に管理するためには、アーキビストの積極的な取り組みが不可欠であること、である。筆者らの本稿における問いは、この(2)(3)に関連している。

## 3-2 事件が与えた影響—その後の電子記録管理

ではここで、筆者らがこの事件についてとくに注目した点を、上記の(2)(3)に関連づけつつ提示しておこう。

第1に、大統領府の業務が本格的に電子環境で行なわれる時代への移行期に生じたこの事件が、記録に関する市民側と政府側の認識のずれを可視化する場となったことである。その結果、前節に示したとおり、電子記録にシステムが付与する様々なメタデータが電子記録作成・送信のコンテキスト情報として不可欠であることや、コピーであれば自動的に記録性を否定されるわけではないことなどが連邦レベルの裁判所の判断として示された。そこで記録性判断の鍵となったのは、大統領府の職員が職員として仕事をするなかで、何らかの業務を遂行するために使われたか否かという、業務の現実在即した視点である。媒体はもちろん、複数のコピーの存在や文書の置かれる場所といった要素は、どれも記録性判断の決め手にはならないことが明示された。そして、そうした判断を支える定義と指針が明確に示されなければ、記録の保存は現場職員の様々な記録認識に依存することになる。

その危険性（つまり、恣意的な記録処分の可能性）が浮き彫りにされたのである。

第2に、「eメールにはプリントアウトにはないコンテキスト情報が含まれているので、単なる参照用コピーではなく記録だ」、「カレンダーは業務遂行のために他者と情報をやりとりしているのだから記録だ」といった主張をしたのが原告である市民たちであり、NARA長官ではなかったことである。確かに、被告の側に立ったNARA長官が、記録について大統領府と異なる主張をすることは難しかったはずだ。しかし、上述のとおり記録作成の現場では記録の認識に揺らぎが生じていた一方で、市民が記録について、様々な変化に応じた正確な認識に基づく主張をし、裁判所がそれを正当としたことを、アーキビストは記憶すべきだろう。記録とは、機関の長が「これが記録だ」と定義するものだというNARAの姿勢は「完全かつ公然と否認」されるべきであり、電子記録の効果的な管理のために必要なら「NARAの権限を変更するよう議会に働きかけるべき」だとベアマンは主張する (p.689)。そもそもNARAが技術革新で生じる変化を先読みして積極的に対応していれば、市民は訴訟など起こさずにすんだのである。

アーカイブズ界では、この事件の前後から電子記録管理への取り組みが本格化していく (pp.680-1)。NARAもまた、訴訟で指摘された課題に対応すべく、1994年から規則改正に取り組み、1995年8月にはeメールの管理に関する新たなルールを施行した<sup>12)</sup>。新ルールでは、電子情報システム (Electronic Information System: 電子的に処理される連邦記録等の情報を蓄積し、アクセスを提供するシステム) と、電子レコードキーピング・システム (Electronic Recordkeeping System: 記録を収集・組織化・分類することで、記録の保存・検索・利用・処分を容易にする電子的システム) が個別に定義された (§ 1234.2)。またコピー (§ 1222.34 (d)) やeメール (同 (e)) も連邦記録たりうることを明記したうえで、eメールについては、コンテキストを明確にする送信データ (発信者・受信者名、アドレス、日付等) も保存すること (§ 1234.24 (a) (1))、プリントアウトを記録として保存する場合は送信データも含めること (同 (d))、政府外部のシステムでやりとりしたメールが連邦記録に該当する場合、連邦のレコードキーピング・システムに保存すること (同 (a) (4))、カレンダーやタスクリストも連邦記録たりうること (同 (a) (5)) など、訴訟の論点のほとんどに対応した。

この頃からNARAは電子記録管理へ大きく舵を切り、2005年にはElectronic Records Archives (ERA) プロジェクトを開始し、2008年からはこれをeメールの管理にも用いるようになる<sup>13)</sup>。また、2011年のオバマ大統領による「政府記録の管理に関する大統領覚書」<sup>14)</sup>を受け、2012年には行政管理予算局およびNARAが、各省庁および独立機関の長に宛てた覚書 (M12-18) で、2016年までにeメールを電子形式で保存することを目標に掲げると

12—36CFR Parts 1220, 1222, 1228 and 1234. *Federal Register* Vol.60, No.166, August 28, 1995.

13—NARA, 'About ERA', <https://www.archives.gov/era/about> (2018.09.28確認)

14—Obama, Barack, 'Presidential Memorandum—Managing Government Records', 2011. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records> (2018.09.28確認)

ともに、2013年末までにメールの管理・処分・移管に関する新しい指針を打ち出すことを約した<sup>15)</sup>。その新指針が、一定のランク以上の連邦職員のメールをすべて保存する、いわゆるキャップストーン・アプローチ<sup>16)</sup>である。そして2014年、大統領記録・連邦記録法の改正により電子記録が記録の定義のなかに明確に位置づけられ<sup>17)</sup>、定義への該当性を判断する権限はNARA長官に付与されたのである<sup>18)</sup>。

2018年2月に公表された2018-2022年の戦略プランで、NARAは2023年1月1日以降、連邦機関からアナログ記録の移管を受けないことを宣言した<sup>19)</sup>。アームストロング事件が、NARAのこうした動きの唯一の契機であったとは言えないにしても、市民社会と司法府からの圧力として、後押しにはなったはずだ。NARAもまた、事件に学んだのである<sup>20)</sup>。

## 4 考察—「大阪市一対一メール事件」との対比から

さて、アームストロング事件では、大統領府のeメールの記録性が議論されたが、日本にも、自治体レベルで類似の事例があった。自治体首長と職員が一対一で送受信した庁内eメールの公文書性が争われた大阪市一対一メール事件（以下、一対一メール事件）である。以下、この事件をアームストロング事件と対比しつつ考察を進めていく。

### 4-1 一対一メール事件の経緯

事件の経緯を簡潔にまとめると、次のとおりである。

発端となったのは、大阪市長と一職員との間で送受信されたeメールのうち、大阪市が公文書として扱っていないものに対する情報公開請求であった。請求に対し大阪市の、これらのメールは組織共用の実態を備えていないものであり、公開請求対象である公文書に該当しないとして非公開決定を下した。この行政処分を不服とした異議申立が棄却されたため、請求者は大阪市を被告として処分取消訴訟を提起したのである。

大阪市情報公開条例の公文書の定義は、国レベルの情報公開法や公文書管理法と共通し

15—OMB and NARA, 'Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies and Independent Agencies', 2012. <https://www.archives.gov/files/records-mgmt/m-12-18.pdf> (2018.09.28確認)

16—NARA, 'Guidance on a New Approach to Managing Email Records', *Bulletin* 2013-02. <https://www.archives.gov/records-mgmt/bulletins/2013/2013-02.html> (2018.09.28確認)

17—44 USC § 3301(a)

18—44 USC § 3301(b)

19—NARA, 'Strategic Plan 2018-2022', 2018. <https://www.archives.gov/about/plans-reports/strategic-plan/strategic-plan-2018-2022> (2018.09.28確認)

20—もちろん、ヒラリー・クリントンが国務長官時代（2009年-2013年）に私用のサーバを公務に用いていたように、こうした努力ですべての課題が解決されたわけではない。ベアマンも、国務省監察総監室の調査報告書（2016年）にもとづき、NARAの電子記録管理に関する指針等が実効性を欠いていたと批判している。詳細はBearman, David, 'Office of the Secretary: Evaluation of Email Records Management and Cybersecurity Requirements, ESP-16-03', *The American Archivist*, Vol. 80, No. 2, 2017, pp. 459-462. <https://doi.org/10.17723/0360-9081-80.2.459> (2018.09.28確認) を参照のこと。

ている<sup>21)</sup>。ここで公文書の要件となるのは、①「職務上作成又は取得した」、②「職員が組織的に用いる」（組織共用）文書で、③「行政機関が保有している」ことである。このうち、②の組織共用をどう解釈するかが1つの争点となっている。

この組織共用について、大阪地裁は「作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものをいうと解され」、その該当性は文書の「①作成又は取得の状況」、「②利用の状況」および「③保存又は廃棄の状況等」を「総合的に考慮して実質的に判断すべき」と判示している<sup>22)</sup>。つまり、業務上作成または取得しても、組織共用の実態が伴わなければ、あるいはその必要性がないと判断されれば、公文書には該当しないということになる。そこには、「総合的に考慮して実質的」な判断を行なう余地があり、作成または取得した文書が公文書に該当するかどうかは、組織や担当した職員がどう認識し、解釈するかにかかってくる。

大阪市が、文書管理システム以外の電気通信回線を利用した公文書の取り扱いを定めた「電気通信回線を利用した公文書の取扱いに関する要領」では、以下のいずれかに該当するものを情報公開請求の対象となる公文書としている。

1. 公用パーソナルコンピュータ（以下、公用PC）の共有フォルダ（ネットワーク上の複数のユーザが参照することができるよう設定されたフォルダをいう）で保有しているもの
2. 紙に出力したものを他の職員が保有しているもの
3. 当該一対一メールの内容を転送先の公用PCで保有しているもの

そのため大阪市は、本件請求文書は、「二人の間の送受信にとどまるものであり、組織共用の実態を備えていないから、公開請求の対象となる「公文書」（情報公開条例2条2項）に該当」しないものとして非公開と判断した。また、「一般的に、一対一メールは、電話や口頭によるのと同様に一過性の意思伝達を行うものにすぎないのであるから、その記載内容にかかわらず、業務上必要なものとして利用又は保存される状態には至っていない」という認識を持っていたことが、訴訟における大阪市の主張から明らかになっている<sup>23)</sup>。

裁判所は一対一メールについて、会議の調整などの事務的な連絡に使われることが多く「組織的に用いるもの」に該当しない一対一メールが相当数含まれる」としながらも、送受信者である大阪市長が職員に職務命令を発し、報告を受ける際などにeメールを用いること、緊急的に書面に代えてeメールで送受信を行なう場合もあることなどから、一対一メールにも「組織的に用いるもの」に該当すると解すべき」ものが含まれるとした。さ

21—公文書の定義は大阪市情報公開条例2条2項参照。また、例として、公文書等の管理に関する法律2条4項、2011年施行。

22—大阪地方裁判所、平成26（2014）年（行ウ）286号判決文、p.9

23—大阪地方裁判所、平成26（2014）年（行ウ）286号判決文、p.9

らに、大阪市の「一対一メールが、その記載内容にかかわらず、業務上必要なものとして利用又は保存される状態には至っていない」という主張も退けている<sup>24)</sup>。

## 4-2 一対一メール事件から見える公文書性の認識

訴訟での主張からわかるように、行政職員は、一対一メールは業務上発生した文書であっても、個人的な範囲にとどまっていることから組織共用ではないと認識していた。そこには、業務上作成または取得した文書（メール）が、共用フォルダで保有する、紙に印刷するまたは転送するといった行為を経て組織共用となるという理解がある。つまり日本の行政の認識では、公文書はある「儀礼」—公文書を管理する公式のシステムへの意識的かつ正式な捕捉<sup>キャプチャー</sup>—を経た場合にのみ成立するのである。そして、どのeメールを「儀礼」通過させるべきかは、アームストロング事件の大統領府と同様、個々の職員の判断に委ねられている。

こうした「儀礼」の存在は「私的メモ」にもかかわってくる。記録作成者は、業務上作成した文書であっても、「儀礼」を経なければ公文書ではないと主張することができる。またこうした認識が、文書に「私的メモ」と表記しさえすれば情報公開の請求対象となる公文書ではないと主張することを許してしまっているのではないだろうか<sup>25)</sup>。

このように、一定の「儀礼」を経ないと公文書性を獲得しないという制度的な枠組みや現場の認識が、日本の文書管理を特徴づけている。アームストロング事件でも、大統領府やアーキビストは紙に印刷するという手順を経たものが記録であり、eメールは参照用コピーだと主張していた。日米ともに、行政職員は記録の形式にとらわれた判断をしていたと言える。そしてどちらの事件でも、業務の実情やシステム利用の実態を深く理解し、記録についてより正確な認識を持っていたのは、むしろ市民や裁判所だったのである<sup>26)</sup>。

## 4-3 変化の時代にアーキビストが果たすべき役割

アームストロング事件との対比からもう1点見えてくるのは、一対一メール事件におけるアーキビストの不在である。アームストロング事件では、NARA長官が「記録の廃棄を知らながら行動しなかった」と原告が訴え、裁判所も「NARA長官は政府記録の適切な管理に責任を負う役割を担うべき」と判示している。記録とは何かを定義し、その保存・公開のためのガイドラインやプログラムを作成・周知することを通じて、連邦政府の記録

24—大阪地方裁判所、平成26（2014）年（行ウ）286号判決文、pp.9-11

25—「環境省関係者によると、最近表紙に「私的メモ」など書かれた文書が増えた。情報公開の対象となる文書は法律上「組織的に用いるもの」などと定義されており、私的な文書であれば公開の対象外になる。しかし、環境省では会議で配布する文書さえ個人文書扱いしているケースがあるという」。毎日新聞web(2018年8月30日配信)。「経産省議事録不要「国民向いていない」身内から批判」<https://mainichi.jp/articles/20180830/k00/00m/040/184000c>（2018.09.28確認）

26—2018年11月20日付で最高裁が大阪市の上告を退け、一対一メールに公文書性を認めた。毎日新聞web(2018年11月22日配信)「橋下前大阪市長の在職中メール「公文書」判決確定」<https://mainichi.jp/articles/20181123/k00/00m/040/081000c?fbclid=IwAR2WYy61aa9k5d5ps0k4KaVWfbMH1nWeLjZQnQy7YSHOG9WnONa1KPxLHss>（2018.11.30確認）

管理に寄与することがNARA長官の職務であり、市民も裁判所もNARA長官がそうした職務を果たすことを期待しているのである。

しかし一対一メール事件の判決には、NARA長官に相当する立場にある自治体公文書館または公文書館長は一切登場しない。現用公文書の管理と公文書館とは完全に切り離されているかのようである。もちろん、日本とアメリカとの法文化や制度の違い、とくに日本の様々なレベルの公文書館長と連邦レベルのNARA長官に付与された権限の差を考えると、単純な比較は避けるべきだろう。しかし、電子記録の出現のような事態に直面したとき、アーキビストは、技術の変化に即応しつつ長期的な視野に立ち、新たな媒体の特性に応じた記録の管理や保存の仕組みを構築していかなければならない。だからこそベアマンも、その責任を果たすため、NARA長官が専門的な助言やガイダンスを提供することや、電子記録システムの設計や構築段階に関与することが必要であると述べているのである (p.681)。アーキビストがその使命である「社会によるドキュメンタリー・エビデンスの記録、捕捉、保存および共有を手助けし、社会が過去、現在および未来を記憶し、リスペクトすることを補助する」<sup>27)</sup>ことを保証するためには、記録作成段階に積極的に関与することが求められる。さもなければ、アームストロング事件を経てベアマンが述べたように、今後10年間のアーカイブズ記録の大部分は失われ、説明責任を負う行政の中で、アーカイブズ機関が公益の保護者としての役割を果たすこともできなくなるだろう (p.689)。そう考えたとき、ベアマンがアームストロング事件に関して指摘した論点の一つ一つは、日本のアーキビストが引き受けるべき課題となる。

2018年9月末現在、国立公文書館が公表した「アーキビストの職務基準書」(2017年12月版)<sup>28)</sup>をめぐる議論がかわされている。この基準書がアーキビストに要求する高度な知識とスキルは、多くのアーキビストにとって励みとなるものだろう。アーキビストがその職責を十分に果たすためにはそれらに見合った権限と責任が不可欠であるが、一方で、その執行を怠った(と見なされた)アーキビストは、アームストロング事件のNARA長官のように訴訟の矢面に立たされることになる。しかし、訴訟当事者となる力を持つからこそ、NARAは市民の主張や裁判所の判決から学び<sup>29)</sup>、電子記録管理という課題に取り組むことができたと見えよう。そうした立場を引き受ける覚悟があるかを、ベアマン論文は問いかけているように思われる。

27—Millar, Laura, 'On the crest of a wave : transforming the archival future', *Archives and Manuscripts*, vol.45, no.2, 2017, p.13

28—国立公文書館、アーキビストの職務基準書2017年12月版、<http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/syokumukijunsho.pdf> (2018.09.28確認)

29—アームストロング事件の原告の1人でアメリカ自由人権協会の弁護士だったゲイリー・スターンを、NARAが1998年にGeneral Counselとして迎え入れたことは、こうした訴訟に対するNARAの姿勢の一端を示しているように思われる。Smith, Nancy Kegan and Gary Stern, 'A Historical Review of Access to Records in Presidential Libraries', *The Public History*, Vol 28. No.3, 2006, p.116, 筆者プロフィール参照。  
<http://www.jstor.org/stable/10.1525/tph.2006.28.379> (2018.09.28確認)

## 5 おわりに—記録を守るのは「アーキビストだ」と言うために

ここまで、ベアマン論文を手がかりとして、技術革新に伴う変化がもたらす「記録」認識のずれと、そうした時代にアーキビストが担うべき役割と責務について、1990年代のアメリカと、2010年代の日本とを比較しつつ論じてきた。時代や国の違いはあるが、2つの事例がアーキビストに提示した論点を、次のようにとらえ直すことで、本稿のまとめとしたい。

アームストロング事件が起きた1990年前後に、デジタル技術が一般に普及しはじめ、仕事や業務のあり方、コミュニケーション、そして記録の作成および管理を大きく変えた。アームストロング事件の検討から見てきたのは、こうした技術的・社会的な変化が、記録やアーカイブズの長期保存を困難にするだけでなく、そもそも記録をめぐる人々の認識にも様々なずれや揺らぎをもたらすことである。残念ながら、どのような状況でどのような揺らぎが生じるかを詳細に論じることはできなかった。しかし少なくとも2つの事例から、当然であるが、行政職員が何を記録と考えるかは（もちろん法解釈の範囲内で）、旧来の技術環境で行っていた業務や作成・管理していた記録のイメージにある程度規定されることがうかがえた。紙に印刷してファイルしたものが記録である、あるいは共用空間に保存したものが公文書であるといった考え方の根底には、紙の時代の「儀礼」が見え隠れするからである。一方、市民側は、開示請求できる記録とは何かを、法律を踏まえつつ、行政と市民との関係性において柔軟に解釈していた。ただし、そうした差異は、単に開示請求する側とされる側という立場の違いにもとづくものかもしれず、さらなる検討が必要と思われる。

しかし記録認識のずれや揺らぎは、電子記録にとって命取りになりかねない。アームストロング事件が明らかにしたのは、そうした揺らぎが生じる時代に、記録の定義を記録作成の現場に委ねてはならないということだった。だからこそ、現在のNARA長官のように、アーキビストが記録を定義する権限と責任を持たなければならない。それによりアーキビストは、急速な技術革新の行く先を見すえながら、組織や社会にとって重要となる記録が確実に作成・管理・保存されるシステムを構築するという職務を、より効果的に遂行できるようになるからだ。

そのようにして記録を守るのがアーキビストの責務である。それを果たすために必要な法的な支えが、日本の現状に欠けているのであれば、ベアマンの言うように議会に働きかけ、少しでも状況を変えていく努力をしなければならないだろう。そうした努力をすることもまた、アーキビストが果たすべき役割の1つだからである。