

# シンガポールにおける公文書館の役割

金子 未 希

## 【要 旨】

本論文は、シンガポールのアーカイブズ史を編年する。そこでターニングポイントとなるのが、1968年の公文書館の設立である。植民地、軍政、独立の歴史を歩んできたシンガポール国民の記憶は、シンガポール国立公文書館に記録されている。設立されてからの公文書館が期待された役割は、時代とともに変わっていく。本論文では、公文書館の法的根拠となる以下の3つの法律に注目した。国立公文書館センター法、国家遺産局法、国立図書館法は、その成立年や公文書館の所属機関によって少しずつ変わっていく法的根拠を表している。比較する際には、公文書の移管・処分破棄・閲覧の3点に注目した。移管と処分破棄に関する条文の比較では、実行の権限とその処理に伴う責任が、個人から組織へと移動していることを指摘した。特に公文書の処分破棄は、公文書館の最重要な役割ともいえるもので、その権限と責任の所在が変化している点は注目に値する。閲覧に関する条文の比較では、記録媒体の変化に対応する公文書館の姿が見えてくる。メディアの発展により、公文書館で保存すべき資料に音声資料が加わる。このように、記録へのアクセスの仕方が変化することで、閲覧に関する条文に変化がみられる。閲覧の際、発生すると考えられる個人情報の問題への対応など、法的環境のバージョンアップを確認した。年代の異なる3つの法を比較することにより、時代の変化に対応する公文書館の姿が見えてきた。

## 【目 次】

はじめに

1. シンガポール国立公文書館の歴史
2. 法的環境
3. 法の比較
  - (1) 移 管
  - (2) 処分破棄
  - (3) 閲 覧

おわりに

## はじめに

本稿は、公文書館の法的環境の歴史を検証することで、公文書館が求められてきた役割を明らかにすることを目的としている。

公文書館の法的環境への関心はわが国でも見られる。例えば、歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会による、諸外国の実態調査報告書<sup>1)</sup>において、諸外国の法的環境に注目している。業務上使用している文書を「現用」文書としたうえで、これを含む公文書等の記録物の管理、保存、利用等のライフサイクル全般を規制する一般的な法律、すなわち文書管理法が、諸外国では整備されていると報告している。公文書の作成、廃棄などについての基準のほか、公文書館の役割と位置づけが明確であり、ひいては、公文書館が、行政の高度化・効率化のみならず、公文書などの保存と利用に大きな役割を果たしているとしている。報告されたこのような諸外国における法的環境の特徴は注目に値する。

本稿ではケーススタディとして、シンガポール国立公文書館を対象とする。シンガポールの歴史は、19世紀初頭にイギリス植民地となることから始まる。インドと中国を結ぶ自由貿易拠点、さらにはイギリス海軍の駐屯地として大英帝国を支えた。第二次世界大戦中には日本軍の占領も経験している。戦後は、再びイギリスの直轄領となるが、10年後にはマレーシア連邦の一員として独立、1965(昭和40)年にはマレーシアから分離し、シンガポール共和国が成立した。シンガポールで公文書に関する法律が登場するのは1967(昭和42)年、共和国成立から間もなくであった。

このような植民地や軍政、独立の歴史は、シンガポールの歴史として国民に記憶されていく。その拠り所となるシンガポール国立公文書館が求められた役割は、どのように変遷していったのか。公文書館をとりまく法制度を検証し、その求められた役割を示したい。

### 1. シンガポール国立公文書館の歴史

マレーシアから独立し、シンガポール共和国となってから2年後の1967年、国立公文書館センター法National Archives and Records Centre Act(以下NARC法)が制定され、翌年、シンガポール国立公文書館National Archives of Singapore(以下NAS)が設立された。

その後、1993(平成5)年に、NASは国立博物館とともに、情報通信芸術省Ministry of Information, Communications and the Artsの法定機関<sup>2)</sup>である国家遺産局National Heritage Board(以下NHB)の管理下におかれた。そして2013(平成25)年、政府省庁の再編に合わせて、現在の運営母体である、同省の法定機関・国立図書館局National Library Board(以下NLB)で管理されるにいたる。

1) 歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会「諸外国における公文書等の管理・保存・利用等にかかる実態調査報告書」2003年。

2) Statutory Board。シンガポールの行政機関1府14省の各々にあり、あわせて約60機関ある。管理・財務面で高い自主性のある政府関連機関として、政府の開発戦略を担い、政治・経済・社会の目標の達成に大きな役割を果たしている組織体の総称。自治体国際化フォーラム176号(2004年6月号)より。<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/articles/index-176.html>(最終閲覧2015/9/16)参照。

NASの最初の法的根拠であるNARC法が制定された1950～60年代は、欧米でも公文書関連の法律制定を見ることができる。イギリスでは1838（天保9）年に国立公文書館が設立し、1958（昭和33）年に公記録法が制定されている。アメリカでは1934（昭和9）年に国立公文書館が設立し、1950（昭和25）年に連邦記録法が制定されている。そして、日本では国立公文書館の設立が1971（昭和46）年で、公文書管理法が2009（平成21）年の制定である。このように、公文書館の設立からしばらくして法律が制定されている。アジア圏でも同様の傾向がみられる。中国では1925（大正14）年に中央档案馆が設立し、1987（昭和62）年に中華人民共和国档案法が制定。韓国では1969（昭和44）年に政府記録保存所が設立され、1999（平成11）年に公共機関記録物管理法が制定されている。しかし、シンガポールでは1967年の法律制定の翌年、1968年にシンガポール国立公文書館が設立している。公文書に関する法律制定はアジア諸国よりも早く、法律制定後に間を空けず公文書館を設立したことはシンガポールの特徴といえる。

なぜこのような迅速な管理体制設立が可能となったのか。シンガポールの歴史を遡って見ると、その一端には、イギリス植民地時代の早期的な動きが関係していると考えられる。1938（昭和13）年に、ラッフルズ図書館博物館の役職の一つとしてアーキビストが設置され、Tan Soo Chyeという人物が任命された。ラッフルズ図書館博物館は1872（明治5）年に政府の直轄機関となっており、運営財源も国家予算から捻出されていた。この役職設立から、イギリス植民地政府の、植民地公文書に対する関心を窺うことができるだろう。

初代アーキビストTan Soo Chyeは、官僚として活躍していた記録も残っている。1964（昭和39）年頃、シンガポールの税関監査官として、税関所支部のオープニングセレモニーに参加する姿が、また1968（昭和43）年頃、貿易局長としてアラブ連邦との貿易協定にサインする姿が、写真資料で残っている。任期などは不明であるが、彼は1938年にアーキビストを経験し、官僚として昇格していったと考えられる。

アーキビストの仕事は、シンガポールの記録を整理し保存することで、図書館と博物館両方の機能にまたがる研究と管理であったという<sup>3)</sup>。Tanがアーキビストになるまで、公文書は、図書館の貸出用書籍や、博物館の展示用民俗資料と同じ場所で、学芸員やその運営委員会によって保存されていたと推測できる。現用文書は、政治の中心であるフォートカニングの政庁舎で日常的に作成され、ラッフルズ図書館博物館では非現用となった公文書が保存されていたと考えられる。

Tanの最大の業績は、1800～1867年間の海峡植民地政府の記録に索引をつけたことだ。シンガポールがイギリス植民地として成立してから、およそ半世紀間の記録である。この海峡植民地政府記録群は、1900年代当時から見ても、古いものではすでに100年近くたった公文書であり、歴史的価値が付加されている資料といえる。彼の索引は現在でも、シンガポール国立大学図書館に所蔵された海峡植民地レコード（Straits Settlements Records）の索引として残っている。

以上から、Tanのようなアーキビストを置き、索引作成などの公文書管理が進められていたことで、公文書に関する法律の制定から、公文書館設立までの迅速な流れが実現できたと推測

3) シンガポール政府サイト、National Archives of Singaporeより。http://www.nas.gov.sg/nas/AboutUs/History.aspx（2016/8/8最終閲覧）。

できる。

本節では、植民地時代にアーカイブズ的動きの起点があったことを確認し、その動きが以後の迅速な法制定と施設設立につながっていく、という仮説を提示してきた。これを背景として、次節からは、共和国として独立したシンガポールで、公文書がどう管理されるに至ったかを見ていく。

## 2. 法的環境

NASを定める法律は、NARC法から始まって、NHB法、NLB法と変遷する。次頁の表は、3つの法律の、略称・正式名称(和訳)・成立年・法全体の条文数とそのタイトル・NASを定める条文のタイトル、となっている。適宜参照されたい。なお、それぞれの法律条文の原語は英語であり、和訳は筆者が作成したものである。3つの法律の概略は以下である。

### i 国立公文書館センター法 National Archives and Records Centre Act

1967(昭和42)年に成立し、翌年のNAS設立の土台となった法律である。条文は全17条からなる。本節では、UNESCO Database of National Cultural Heritage Laws<sup>4)</sup>に登録されているものを参照した。

### ii 国家遺産局法 National Heritage Board Act

この法律は、NHB設立のために1993(平成5)年に制定された。NHBは1993年8月1日に創設された法定機関である。同法には、NASと同様に管理下へ入ることとなったシンガポール国立博物館<sup>5)</sup>に関する法律も明記されている。本節では、Singapore Statutes Onlineに登録されている、2014(平成26)年の最新版を参照する<sup>6)</sup>。条文は全50条からなり、8つのパートに分けられている。公文書館に関する規程はパート4である。

### iii 国立図書館局法 National Library Board Act

この法律は、NLB設立のために1995(平成7)年に制定された。NASがNHBからNLBの管轄下に入ったのは2013年の出来事である。NASに関する条文は、2012(平成24)年に、NLB法へ加えられた形をとっている。本節では、NHB法と同じく、Singapore Statutes Onlineに登

4) 2003年、文化財の不法な取引に対処するための国際的な解決策としてユネスコが考案し、2005年、正式に立ち上げられたデータベース。インターネット上で加盟国の国内法を集結させることで、政府、税関職員、美術商、弁護士、購入者などの関係者が、完全かつ簡単に情報へアクセスできる。UNESCO Database of National Cultural Heritage Lawsより。http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL\_ID=33928&URL\_DO=DO\_TOPIC&URL\_SECTION=201.html (2016/8/8最終閲覧)。

5) 1823年から1960年まで「ラッフルズ図書館博物館(Raffles Library and Museum)」として運営されてきた。1960年に図書館と分離してからは国内最古の国立博物館として、NHBの運営下にある。

6) Singapore Statutes Online http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;query=DocId%3A2ee1ff71-bdb2-4f34-ab87-fddfaca63a6%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0 (2016/8/6最終閲覧)。

表 シンガポールにおける公文書に関する法律

NARC法（国立公文書館センター法） 1967年	NHB法（国家遺産局法） 1993年	NLB法（国立図書館局法） 1995年
全17条	序文 1～2（条） 委員会の設立・憲法・機能・権力 3～10 シンガポール国立博物館 11～16 シンガポール国立公文書館 17～ 27 職員規定 28～30 委員会の基金と財産 31～36 移行規定 37～45 雑則 46～50	序文 1～2（条） 委員会の設立・憲法・機能・権力 3～14 シンガポール国立公文書館とオー ラルヒストリーセンター 14A ～L 職員規定 15～17 財務条項 18～24 資産、負債および業務移転 25～ 32 雑則 33～36
1 略称 2 解釈 3 設置 4 委員会会長の選任 5 公文書記録委員会の設立 6 役員の選任 7 公的記録と中間公的記録の移管 8 違法に持ち出された公的記録の 返還 9 館長特権である公的記録の処分 または破棄 10 公的記録の利用 11 公文書の謄本 12 館長権限の委任 13 公的記録の再生 14 公的記録の持ち出し等禁止 15 規制 16 罰則 17 年次報告書	17 シンガポール国立公文書館の設 立 18 国立公文書館館長の任命 19 国立公文書館への公的記録の移 管 20 違法に持ち出された公的記録の 返還 21 委員会特権である公的記録の処 分または破棄 22 公的記録と記録の利用 23 公的記録の謄本 24 公的記録と記録の再生 25 公的記録の持ち出し等禁止 26 特定の録音の納本 27 オーラルヒストリーセンターの 設立	14A シンガポール国立公文書館 14B 国立公文書館館長の選任 14C 国立公文書館への公的記録の 移管 14D 委員会特権である公的記録の 処分または破棄 14E 公的記録と記録の閲覧利用 14F 公文書の謄本複製 14G 公的記録と録音の再生 14H 公的記録の持ち出し等禁止 14I 特定の録音の納本 14J オーラルヒストリーセンター 14K 国家遺産委員会等からのアー カイブ事業の譲渡 14L 国家遺産委員会等からの、職 員の移転

録されているもので、2014年の最新版を参照する<sup>7)</sup>。条文は全36条あり、7つのパートに分けられている。公文書館に関する規程はパート2のAである。

第一に、NARC法と、NHB法の公文書館に関する規程（以下、NHB法と表記）を比較してみる。2つの法はほぼ同じ内容となっているが、新たにオーラルヒストリーセンターの設立（NHB法27条）が定められている。オーラルヒストリーセンターは現在のNASでも中心的な機関となっている。

第二に、NHB法から、NLB法の公文書館に関する規程（以下、NLB法と表記）への変化は、追加と削除の両方に注目する。

NLB法になって新しく加わった条項には、NHBからNLBへの引継ぎに関するものがある（14K条、14L条）。NHBが負っていた公文書館とオーラルヒストリーセンターに関する「資産・権限・利益・権利・特権・債務・負債」は全て、NLBへ引き継がれた。また続く条文では、従業員引継ぎも定められている。年金やチップ、給与手当などが変わらず支給されるこ

7) Singapore Statutes Online [http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p?page=0;query=DocId%3A"fbf7d269-e298-4085-bcce-d25e024fd6d"%20Status%3Ainforce%20Depth%3A0;rec=0](http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p?page=0;query=DocId%3A) (2016/8/6最終閲覧)。



と、業務はNLBのもとへ移ったその日以降から継続すべきであり、NLBにその強制力があることなどが明記されている。これはアーカイブズ活動へ従事する者に、法的根拠を与えた条文といえる。同じ法改定でも、NARC法からNHB法への改定時には見られなかった条文である。時代が下るにつれ、アーカイブズ活動とそれに従事する人々の地位が保障されていることがよみとれる。

次にNLB法になって削除された条項に注目する。違法に持ち出された公的記録の返還(20条)は、NARC法から定められていた条項であるが、NLB法では削除されている。

NARC法とNHB法に定められた、違法に持ち出された公的記録の返還についての内容は、

「違法に持ち出された政府管理下の公文書の返還は、運営主体が書面にて返還を請求し、その後段階を踏む」

というものである。「違法持ち出し」がどのような状況下で行われたものを指すのか、具体的な「書面」や「段階」、罰則などは記載されていない。

### 3. 法の比較

条文の内容に触れていく。以下に出てくる条文の和訳は、前節で述べた各法律の英語原文を、筆者が和訳したものである。注目したのは公文書の移管(NARC法7条、NHB法19条、NLB法14C条)・処分破棄(NARC法9条、NHB法21条、NLB法14D条)・閲覧(NARC法10条、NHB法22条、NLB法14E条)の3点である。この3点は、公文書館の主な機能であり、これを定める条文は3つの法律全てに組み込まれている。しかし、各条文を詳しく見ていくとその若干の違いが明らかになる。

#### (1) 移 管

第一に、移管対象の公文書に注目する。現代のアーカイブズ学では、文書のライフサイクルに合わせて文書の移管や廃棄の基準とすることが多いが、20世紀半ばのシンガポールの基準はどうであったか。

各法律では冒頭の「Interpretation」において、条文中で使用される用語を定義している。NARC法では、

「現用文書 (current records)」

「半現用文書 (intermediate records)」

「非現用文書 (public archives)」

「公的記録 (public records)」

と用語が使い分けられている。

ところが、NHB法、NLB法では、

「非現用文書 (public archives)」

「公的記録 (public records)」

の2つの用語のみが定められている。この、公文書に関する用語の減少をどう捉えるか。ひとつは、公文書の振り分けを大雑把にすることで、業務の効率化を図る目的。反対に、公文書の種類を乱暴に振り分けているようにもみえる。また、削除された用語が「現用文書」「半現用文書」

であることから、NASが行政部署に干渉しづらくなった可能性も考えられる。

しかし、条文での使い方を見ると、この用語の減少は、多種多様な公文書への対応のために起こっていることがわかる。

移管対象の公文書について、NARH法では以下のように定めている。

「25年以上前に作成された任意の公文書（public records）と、公文書館の長の判断で保管すべき十分な価値があると認められた半現用文書（intermediate public records）」

これに対して、NHB法・NLB法では

「国家的・歴史的に重要であり、定められたスケジュールに従い、または当局と出所の双方が同意した公文書（public records）」

に受け入れを認めている。ここでいう、「局（Board）」とは、NHB法内ではNHB、NLB法内ではNLBを指す。法律の内容に戻ると、NARC法で、公文書館の長の判断のみによる、公文書の収集保管が定められていたのに対し、後年、公文書の作成者である出所側との対等なやり取りで、移管される公文書が決まるようになった。実際に公文書が作成され使用されている行政部署とやり取りすることで、管理体制に柔軟性が生まれている。

用語で公文書を規定するのではなく、当局と行政部署の協議の中で、公文書の性質を見極めている。結果、法律に制定される用語が減少したと考えられる。

同様に、NARC法7条（2）項で定められていた、

「任意の公文書を公文書館へ転送した際に、公務に支障が出ると公文書館の長が判断した場合、受け入れ時期を遅らせることができる」

という対処は、行政部署との調整を欠くものであった。しかし、NHB法とNLB法が制定された1990年代には、公文書館の運営主体であるNHBもしくはNLBと、出所側の協議で解決されたと思われる。

第二に、移管権限の変遷である。その違いは、NHB法とNLB法に現れている。すなわち、移管の条件について、NHB法が

「当局と、当該公的記録に責任のある政府部署（public office）または個人（person）の間での同意」

としているのに対して、NLB法では「個人」が削除されている。ここでいう「公的記録に責任のある個人」とは、公務員が想定される。徐々に個人が見えなくなり、公文書のやり取りが組織同士で行われるものになっている。公文書を、正式な国の記録として扱う意識の高まりが見えてくる。

## （2）処分破棄

公文書の処分廃棄は、最もデリケートな問題である。なぜなら、将来にわたって行政機関が負うことになる説明責任を果たせるかどうか、この取捨選択にかかっているからである。

処分廃棄の判断が委ねられた組織や機関は、法律内に現れている。NARC法では「公文書館の長」と「当該公文書の作成部署」、NHB法とNLB法では「NAS」と「当該公文書の作成部署」である。

具体的に見ていく。まず、NARC法9条（4）項（a）において

「公文書館の長が当該公文書を、永続的に保存する価値がないと判断した場合」、

と定めており、続くNARC法9条(4)項(b)では、

「公文書館の長と、当該公文書の作成部署の間で同意が行われ、あらゆる公的機関の参照とはならないと判断された場合」

の処分が許可されていた。しかし、NHB法以降では、処分破棄に関する申告と許可を、NHBまたはNLBへ義務付ける旨を、3項目にわたって記述されている。

条文の変遷から、NARC法内ですでに、公文書の処分破棄についての権限を、公文書館と出所部署に分散させていること、また「公文書館の長」という個人が削除されていることが分かった。現在、公文書の取捨選択は、組織同士の協議にゆだねられている。取捨選択に多角的な視点を組み込むことで、将来まで残る公文書の精度が徐々に上がっているといえるだろう。

### (3) 閲覧

閲覧に関する条文からは、記録媒体の変化への対応が読み取れる。

閲覧者については特定困難であるが、条文中には「研究目的で閲覧」などの文言が見られる。少なくとも、研究者や学者など、知識人層の利用は想定されていたとみてよいだろう。

閲覧対象には、公的記録(public records)だけではなく、音声記録(recordings)も含まれるようになる。音声記録とはNHB法26条(4)項、NLB法14I条(1)項より、

「その形態に関係なく、音が具現化された、あるいは画像が固定された、あるいはその両方を備えた資料」

を意味している。オーラルヒストリーセンター設立により、音声記録という新しい資料形態の利用に対応する必要が出てきたことがうかがえる。

NHB法とNLB法の相違点も、この音声記録の利用の変化に現れている。研究目的で記録を利用する場合、

「その公文書や音声記録が作成された省庁の課す条件下で閲覧可能」

であったのが、作成省庁の条件に加えて、

「音声記録を提供した本人や配給者(distributor)の課す条件」

も加えられた。音声記録は、その情報提供者など、個人が特定されやすい性質である。閲覧の際には個人情報に十分配慮した環境が求められる。NLB法では、閲覧者の権利だけではなく、情報提供者の保護についても考慮されているといえる。

以上、3つの法律の、移管・処分破棄・閲覧利用の3つの視点から見てきた。NARC法とNHB法の時間的な隔たりや、NHB法とNLB法に規定された運営主体の違い、公文書館の法的環境に影響を与えたものは多々あると考えられる。それらを十分汲んでの分析とは言い難いが、公文書に対する政府や世間の関心が法を通じて現れているといえよう。

### おわりに

本論文では、シンガポールのアーカイブズの活動を、3つの法律とともに編年してきた。

まず、シンガポール国立公文書館についての歴史を確認した。植民地時代の早期的な動きが、迅速な公文書管理体制の構築に関係しているといえるだろう。



次に、公文書館の法的根拠となった3つの法を年代順に並べて比較した。なかでも、公文書の移管・処分破棄・閲覧の3点の変遷をたどった。

移管と処分破棄にいえるのは、やはり個人から組織へと権限が移動していることだ。公文書館と行政機関の両者が、組織で公文書についての協議に参加することで、将来まで残る国の記録の精度が高まっているといえる。閲覧についての条文は、記録媒体の変化に対応していた。オーラルヒストリーセンターで管理される記録は主に音声資料である。「見る」に加えて「聞く」へ、記録へのアクセスの仕方が多様化し、さらに閲覧によって発生すると考えられる個人情報の問題へ対応するなど、法的環境の変化は大きい。

3つの法の比較により、時代の変化に対応する公文書館の姿が見えてきた。現在の公文書館での活動にどう活かせるかが、本論文の課題となった。

### 略語一覧

NAS	……	シンガポール国立公文書館	National Archives of Singapore
NHB	……	国家遺産局	National Heritage Board
NLB	……	国立図書館局	National Library Board
NARC法	…	国立公文書館センター法	National Archives and Records Centre Act
NHB法	……	国家遺産局法	National Heritage Board Act
NLB法	……	国立図書館局法	National Library Board Act