

〈資料〉

## 韓国政府における文書保存の法制度と公開状況

### The Legal Institutions of the National Archives and its Disclosure in South Korea

清水 敏 行

#### はじめに

韓国では、政府によって文書等がどのように収集・保存・公開されているのか。本稿は、その法制度とその運用状況について紹介することを目的としている。長らく非民主的な政治体制の下にあった韓国では資料入手が難しい閉鎖的な状況にあった。しかし1990年代以降の民主化と情報化の進展によって、その閉鎖性も大きく変わりつつある。特に近年では、インターネットを利用して、政府の中央部処（部処は日本の省庁に該当する）の資料を直接入手することも可能になっている。公開状況を紹介する上では、インターネットによる政府文書の公開も含めることが必要である。限られた範囲ではあるが、その紹介に努めるとともに、文書等の保存・公開における課題、さらにインターネットを利用する側が留意しておかなければならない点について言及しておくことにする。

#### 1. 政府文書の収集・保存の法制度

##### (1) 法制度の形成と発展

1949年に政府処務規程が交付され行政部処は各自文書を保管することになった。その後、政府文書保存の規定としては、政府公文書規程を

経て 1991 年に事務管理規程が施行され、1999 年に制定された「公共機関の記録物管理に関する法律」（2000 年 1 月施行。以下、公共機関記録物管理法または旧法と略す）に引き継がれている。この公共機関記録物管理法も、再び 2006 年 10 月に全文改正され名称も変更され、新たに「公共記録物管理に関する法律」（以下、公共記録物管理法または改正法と略す）が 2007 年 4 月から施行されている。

その間、政府の諸組織で保存されていた文書は、1969 年に総務処傘下の政府記録保存所の設置によって一元的に管理される体制に進み始め、その政府記録保存所も、2004 年 5 月公布の公共機関記録物管理法施行令改正によって名称変更され、現在の国家記録院に衣替えされている。この国家記録院は、公共記録物管理法によって行政自治部の所属下に中央記録物管理機関を設けるとされているところのものであり、公共機関から移管を受けた記録物を永久保存及び管理するとされている。

法令の改廃がこの 10 年ほどの間に頻繁に繰り返されているため、その流れがわかりにくくなる面もあるが、1998 年に発足した金大中政権以降に政府文書の保存・公開のために既存の法制度の改善が取り込まれるようになっていく。

1999 年 1 月公布の公共機関物管理法の目的は「記録遺産の安全な保存と公共機関記録情報の効率的活用」（第 1 条）にある。このような目的が掲げられ制定された理由は、「公共機関の記録物を体系的に管理して国政運営の透明性確保と責任行政の具現に寄与し、公共記録物の毀損・消失又は私有化を防止するなど記録物の安全な保存に寄与し、公共機関の記録情報の効率的活用を図ろうとすること」<sup>(1)</sup>にあるという文言からも理解できよう。

つまり重要な政府文書が消失したり私物化され隠匿されたりすることによって国政運営の透明性と責任性が阻害されたことから、それを改善するために同法が制定されたということである。具体的には、1998 年 3 月の金大中大統領への政権交代に伴い、直前に生じた経済破綻の責任追及がなされたが、「[前任者の金泳三] 大統領の統治記録をはじめ、政府

記録や IMF 救済金融要請決定などに関わる記録は、それが国運を左右する重大な事案にもかかわらず、ほとんど残っていなかった」( [ ] 内は筆者注) ということである<sup>(2)</sup>。このように重要な政府文書が廃棄や隠匿などによって保管されずにきたことは法制度が整備されていないためであるとして、金大中政権によって公共機関記録物管理法が制定されるに至ったのである。

## (2) 法制度の内容

公共機関記録物管理法(旧法)とそれに代わる公共記録物管理法(改正法)が、政府文書の作成・保存・公開の一連の流れにかかわる法的枠組みとなる。この二つについて、以下、組織機構と管理運営に分けて紹介することにする。

### 組織機構の法的枠組み

公共機関記録物管理法と公共記録物管理法は、まず政府記録物(以下、記録物とする)を作成・処理する政府組織(法令では公共機関)と記録物を永久的に保存する専門的な政府組織に機能的に二分したうえで、具体的な政府組織の設置では記録物を作成・処理する政府組織を幾つかに分けるとともに、記録物を保存する専門的な政府組織もそれらに対応させ分立させている。このように記録物の作成・処理、及び保存にかかわる組織機構を多層的かつ多元的に組み立てている。これを複雑にするのが、旧法と改正法で組織機構の名称が異なるとともに、中身も異なってきたことである。

表1は記録物にかかわる政府組織である「記録物管理機関」(旧法と改正法に共通の法令用語)の構成を示したものである。旧法によれば、「記録物管理機関とは、一定の施設及び装備と専門人力を備え記録物管理業務を遂行する機関のことであり、専門管理機関・資料館及び特殊資料館に区分する」とされている。改正法では「記録物管理機関とは、一定の施設及び装備とこれを運営するための専門人力を備え記録物管理業務を

表 1 政府記録物の保存にかかわる記録物管理機関

公共機関記録物管理法(2000年施行) 旧法	公共記録物管理法(2007年施行) 改正法
公共機関	公共機関
資料館	記録館
特殊資料館	特殊記録館
専門管理機関(A)	永久記録物管理機関(B)
中央記録物管理機関(国家記録院)	中央記録物管理機関(国家記録院)
特殊記録物管理機関	憲法機関記録物管理機関
地方記録物管理機関	地方記録物管理機関
大統領記録館(未設置)	大統領記録館(未設置)

遂行する機関のことであり、永久記録物管理機関・記録館及び特殊記録館に区分する」とされている。

旧法の専門管理機関(A)とは「記録物管理機関のうち永久保存のための施設及び装備と専門人力を備え、記録物管理業務を専門的に遂行する機関」であり、改正法では永久記録物管理機関(B)に名称が変更されているが、その定義自体に変化はない。

専門管理機関(A)は、中央記録管理機関、特殊記録物管理機関、地方記録物管理機関、大統領記録館の四種類からなる。それは法制度上のことであり、実際とは違う。大統領記録館はいまだ設置されておらず、金大中の157,580件の大統領記録物も2003年2月に国家記録院に移管されている<sup>(3)</sup>。特殊記録物管理機関と地方記録物管理機関は、その設置を確認できなかった。地方記録物管理機関については、ソウル特別市・広域市、道などを単位にして、その必要があれば設置されるものとされている。専門管理機関(A)がほぼ国家記録院だけではないかと推し量れる理由は、法令が専門管理機関(A)への記録物の移管を直ちに進めようとはせず、新たに生産される記録物だけでなく文書庫に眠っている永久保存の古い記録物もまた当分の間は公共機関内で保管しても良いようになっていたことと関連していよう。この点については、あらためて

述べる。

中央記録物管理機関、すなわち国家記録院は行政自治部長官の下に所属する形で設置される。旧法第5条に、その業務が列挙されている。業務としては、記録物の収集・保存及び活用、国家記録物の指定及び保存などと並び、「記録物管理に関する指導・監督」があげられている。国家記録院に永久記録物を移管する行政部処などに対して、国家記録院は記録物の管理が適正になされるように「指導・監督」する立場にある。

旧法にある特殊記録物管理機関は、国会、法院、憲法裁判所、中央選挙管理委員会、国家安全企画部（1999年1月に国家情報院に名称変更）、又は軍機関が所管の記録物を中央記録管理機関に移管せず、自ら各々が直接管理することが適切であると認められる場合に設置・運営する専門管理機関のことである。改正法では、旧法で特殊記録物管理機関を設置できるとされた国会、大法院、憲法裁判所及び中央選挙管理委員会は憲法機関記録物管理機関を設置できるとされており、国家情報院と軍機関はそこからはずさされているため、国家情報院と軍機関の所管記録物の永久保存は国家記録院に変更されたと解釈することもできる。しかし改正法でも国家情報院や軍機関は、その他の一般行政部処と同じ取り扱いを受けてはならず、国家記録院に記録物を移管せず、自らのもとに記録物を永久的に保管することを可能にする条項が盛り込まれているのである（改正法の第19条第4項及び第5項）。

記録物を作成し処理した上で、記録物を永久保存する専門管理機関（A）、永久記録物管理機関（B）に移管する主体のことを法令は「公共機関」と呼んでいる。公共機関とは「国家機関・地方自治団体その他大統領令が定める機関」（旧法第2条1号）のことを言う。

この公共機関が設置・運営するのが資料館・特殊資料館（旧法）、記録館・特殊記録館（改正法）である。旧法の第9条第1項では「公共機関の記録物を効率的に管理するために大統領令が定める公共機関は資料館を設置・運営しなければならない」としている。例えば、行政自治部や保健福祉部などの政府部処は、その内部に各々資料館を設けなければな

らない。その業務は第2項で列挙されているが、当該公共機関の記録物の収集・保存及び活用などと並び「専門管理機関への記録物の移管」があげられている。

公共機関が設置・運営するのは資料館だけではなく、特殊資料館も含め二本立てになっている。旧法の第10条第1項には「統一・外交・安保・捜査分野の記録物を生産又は保存する公共機関の長は記録物の特性上、記録物を当該公共機関で長期間保存した後に、専門管理機関に移管することが適切であると認定するときは、中央記録物管理機関の長と協議して特殊資料館を設置・運営することができる」とある。これを受けて、旧法施行令第6条は「特殊資料館は統一部、外交通商部、国防部、国防部長官が定める直轄軍機関、大検察庁・高等検察庁・地方検察庁及び支庁、警察庁及び地方警察庁に各々設置することができる」として、特殊資料館を設置・運営することができる公共機関を列挙している。

一般の資料館と特殊資料館の二本立ては、ともに同じ水準の記録物保存と公開の義務を負わされているということではなく、特殊資料館の記録物を特別に長期にわたり非公開の中で保存するための工夫であると言える。特殊資料館は30年間、記録物を専門管理機関に移管せず到手元におくことができ、さらに必要とあればその移管時期を延長できるとされ、その延長を制限する規定は法の条文にはないのである(旧法第12条第4項)。

特殊記録物管理機関も特殊資料館も、該当政府機関が所管記録物を国家記録院に移管することなく自らの内部に永久的、若しくは半永久的に保管することができるという点で同じである。他方、情報公開の点では特殊資料館のほうが特殊記録物管理機関よりも制限が厳しい印象を受けるが、特殊記録物管理機関も国会と国家情報院・軍機関とでは大きく異なるため政府組織ごとの違いも無視できないと言える。

改正法でも第14条で特殊記録館を規定しており、「統一・外交・安保・捜査・情報分野の記録物を生産する公共機関の長は所管記録物を長期間管理しようとする場合には、中央記録物管理機関の長と協議して特殊記

録館を設置・運営することができる」となっている。特殊記録館の業務として「中央記録物管理機関への記録物の移管」が明記されており、旧法よりは前進したと評価することもできる。

しかし改正法の第19条第4項では特殊記録館は「所管の非公開記録物に対しては生産年度終了後30年まで、その移管時期を延長することができる、30年後にも業務遂行に使用する必要がある場合には大統領令が定めるところによって中央記録物管理機関の長に移管時期の延長を要請することができる」とある。これは旧法の第12条第4項と同様の規定である。さらに改正法では第19条第5項で国家情報院については非公開記録物の移管時期を生産終了年度終了後50年とし、特殊記録館と同じように延長も可能としている。いずれにおいても延長を制限する規定は法にはない。結局は、改正法の条文を凝視するならば、この点では改正法は旧法よりも前進したとは言えないのである。

#### 管理運営の法的枠組み

次に、政府記録物の作成・保存・公開の一連の流れにかかわる法的枠組みの、いわば管理運営的な側面について紹介する。

旧法の第3章が記録物管理である。大まかに見るならば、記録物の管理は、次のように進行する。処理課レベルにおける公共機関の記録物の生産、記録物の登録・分類・編綴の作業、記録物の保存期間の策定、移管対象（記録物分類基準表に基づき選別）の記録物の2年間保管という手続きがあり、その手続きの終了後に当該公共機関の資料館レベルに進むことになる。資料館ではさらに7年（処理課の2年を含め9年）保管した後に、準永久以上の記録物を専門管理機関（国家記録院）に移管することになる。その間に保存期間が過ぎたものは廃棄されることになる。この保存期間の起算日は、記録物の作成時点ではなく、登録等の処理完了の時点である。

この記録物の管理運営面について以下、三つの点を補則しておくことにする。

第一点として、旧法の施行日が問題になる。2000年1月に旧法とともに施行された施行令では、その附則第2条で記録物の登録・分類及び編綴等に関する経過措置が盛り込まれており、それらの処理は法の規定に関係なく2000年12月31日までは従来通りの処理とするとされていた。この時点ではわずか1年の猶予であったが、その後2000年12月29日に施行令は再び改正され、2003年12月31日まで従来通りの処理とされた。この結果、旧法に基づく記録物の処理作業は2004年1月1日からということになり、公共機関には4年間の猶予が与えられたことになる。国家記録院としても公共機関が記録物を分類する際に基づくものとされる記録物分類基準表を作成し公共機関に伝達したのは2004年になってのことである<sup>(4)</sup>。つまり2003年末までは準備期間とは言え、従前の事務管理規程に基づく文書処理がなされていたことになる。ようやく2004年から旧法に基づく記録物処理が稼動したため、2007年7月現在はまだ3年半ほどの実施に過ぎず、過渡期的な状況にあると見られる。

第二点として、旧法によって公共機関に記録物の生産義務が課せられたことである。政府の公文書は「決裁があることで成立する」（事務管理規程第8条第1項）ものであるのに対して、記録物とは「公共機関が業務に関して生産又は接受した文書、図書、台帳、カード・図面・市聴覚物・電子文書などすべての形態の記録情報資料」（旧法第2条2号）のことを言い、公文書よりも広い概念である。旧法第11条で「公共機関の長は歴史資料の保存と責任のある業遂行のために業務の立案段階から終結段階まで、その過程及び結果がすべて記録物として残されることができるように必要な措置を講究しなければならない」としている。

これを受けて施行令第7条・第8条で具体的な記録物をあげ生産を義務付けている。第7条第1項では公共機関は「事前に調査・研究又は検討書を作成し保存しなければならない」として、6つの項目を列挙している。それは以下の通りである。

1. 法令の制定又は改正やこれに相当する主要な政策の決定又は変更



2. 行政手続法によって行政予告をしなければならない事項
3. 国際機構又は外国政府と締結する主要な条約・協約・協定・議定書等
4. 大規模な予算が投入される主要事業又は工事
5. 国家情報院長、合同参謀議長、陸軍・海軍・空軍参謀総長及び地方自治団体の長が定める事項
6. その他調査・研究又は検討書の作成が必要であると認定される事項

記録物については大統領関連記録物についても一言触れておく必要がある。施行令第28条で大統領関連記録物の範囲を定めており、その項目中に「大統領の業務と関連したメモ、日程表、訪問客名簿及び対話録、演説文原本など史料的価値が高い記録物」とされている点が注目される。公文書に限らず、メモや対話録にまで保存すべき記録物の範囲を拡大していることが注目される。

施行令第8条では公共機関が「会議を開催する場合には会議録を作成しなければならない」として、6つの会議をこれに該当するとしている。それは以下の通りである。

1. 大統領又は国務総理が参席する会議
2. 主要政策の審議又は意見調整を目的に次官級以上の主要職位者を構成員として運営される会議
3. 次官級以上の主要職位者が参席する政党との業務協議のための会議
4. 第7条第1項の各号の一つに該当する事項に関する審議又は意見調整を目的に関係機関の局長級以上の公務員3名以上が参席して行なわれる会議
5. 国家情報院、合同参謀議長、陸軍・海軍・空軍参謀総長及び地方自治団体の長が定める主要会議
6. その他会議録の作成が必要であると認定される主要会議

会議録を含む記録物の生産義務が制度化されたことが旧法の新たな前進面であった。このような義務条項は改正法では、速記録の作成をも加え受け継がれている。

しかし改正法では「速記録・録音記録に対しては当該記録物の円滑な生産及び保護のために大統領令が定める期間は公開しないことができる」と非公開規定が付け加えられている。もとより旧法でも他の条文で公開適否の区分管理が定められていることから、改正法でこのような非公開規定が挿入されたのは屋上屋を架する感もたないが、それほど速記録・録音記録の公開に対しては政府が慎重であることの現れであろう。速記録・録音記録の公開に慎重なのは、会議録が会議（あるいは発言）の要旨にとどまるのに対して、速記録・録音記録のほうは会議の様子（発言）を忠実に収録しているからと思われる。

行政部処のインターネットのサイトによって、行政の情報へのアクセスが大幅に改善されてきている。しかし後で保健福祉部を事例として見るが、審議会や諮問委員会では発言の要約ではなく、発言をそのまま収録した議事録を見いだせなかったのは、このような法の条文に垣間見られる非公開主義の姿勢が反映したものではないかと推測される。

第三点として、資料館（記録館）・特殊資料館（特殊記録館）の記録物移管については既に随所で言及しているので、大統領関連記録物について紹介しておく。大統領及び秘書室が生産又は接受した記録物については毎年、国家記録院に目録を提出しなければならない。国家記録院はその目録をもとに、大統領の任期終了 40 日前までに大統領当選者側に「記録物のうち中央記録物管理機関に移管せず、次期大統領とその補佐官たちが継続活用する必要がある記録物の目録」（旧法第 28 条第 3 項）を提出すように通報し、任期終了 20 日前までに、新任大統領と補佐官は継続して活用する必要がある大統領関連記録物の目録を国家記録院に通報しなければならないとされている。

2007 年 4 月に大統領記録物管理に関する法律が制定された。この法案は大統領関連記録物の移管時期の延長に対する制限を厳しくして記録物

の紛失が起きないようにする一方で、記録物の公開に対してはこれまで以上に制限的になっている。つまり大統領記録物の収集・保存を公開よりも優先したと言える。このような選択をした背景には、李承晩大統領から金泳三大統領まで大統領関連記録物が大量に廃棄されたり隠匿されたりして紛失する事態が繰り返されてきたからである。辞任する大統領にとっては、政治的に重要な文書を手放すことは自らの命取りになる恐れもあるからこそ、文書を持ち出したり廃棄したりしてきたのである。全斗煥大統領はトラック6台分の文書を持ち去ったとも言われているし、金泳三大統領も廃棄したり持ち去ったりしたと言われている。金大中大統領の記録物については、今後、盧武鉉大統領が辞任することで、大統領府に残されている金大中大統領関連記録物がどれほどあり、またどのような記録物が国家記録院に移管されるのかにかかっており、それを見守る必要があるだろう。

ここでは政府の記録物処理・保存の法制度について、組織機構と管理運営の二つに分けて紹介してきた。現時点が旧法から改正法に移り変わる時期であるため、旧法と改正法との違いを含め紹介しなければならず、法制度に関する記述が冗長になったものと思われる。ここで問題となるのは、法制度がいかに整備されたのかという形式に劣らず、それ以上に現実に大統領府や行政部処が記録物の適正な処理と保存に真摯に取り組むようになっているのかという実態である。そこで、次に実際の取り組みとそれにかかわる問題について見ることにしたい。

## 2. 政府文書の収集・保存における現状と課題

### (1) 記録物の管理運営の現状

2004年5月末から6月にかけて、韓国の新聞社の世界日報が参与連帯との共同企画で連載した「記録のない国」は韓国における記録物管理の現状を良く伝えている。本稿でも、既に大統領関連記録物が消失する事態が繰り返されてきたことは述べたが、この連載記事は大統領府のみならず一般の行政部処における記録物管理の杜撰な現状を十分に伝えてい

る。

世界日報が国家記録院や外交通商部に保存の確認作業をした結果、崔圭夏大統領の就任辞(1979年)、盧泰愚大統領の6・29宣言文(1987年)、金泳三大統領のコメ開放対国民謝罪文(1993年)などの原本を探し出すことができなかつたとされる<sup>(6)</sup>。このような記録物保存の杜撰さは、権威主義体制時代に文書保存が忌避されたこともあるが(民主化後の責任追及を逃れるため)、文書保存を軽視する風潮が民主化以降にも大きく変わることなく続いているためでもある<sup>(6)</sup>。その結果、法制度は変わっても、記録物管理のための施設整備も遅々として進まず、記録物が不適切に管理される状態が続いていることが報告されている。

世界日報特別企画取材チームと参与連帯透明社会チームが共同で行政部処の現場取材を行なっている<sup>(7)</sup>。図1から図4はそのとき撮影された写真である。

図1と図2は行政自治部であり、行政自治部は国家記録院の上級機関であり記録物管理法の主務官庁である。他の行政部処には先進モデルを示すのが、その役割とも言える。行政自治部の記録物担当職員は、「率直に言って記録物の文書庫はまさに『倉庫』だと言えばいい」と話している。図1に見られる文書庫の広さは20坪ほどであり、書類の束が山積み状態になっている。参与連帯の幹事が「地下の文書庫には換気扇がないのは記録物を殺すような犯罪行為だ」との指摘に、担当公務員は「別の行政機関も事情は同じだよ」と取るに足らないことのように答えている。

このような倉庫同然の文書庫には永久保存文書や準永久保存文書が相当数あるが、図2に見られるように保存状態は劣悪である。そのような重要な記録物であるにもかかわらず、山積み状態で何がどこにあるのかわからない。また書架に雑然と置かれた文書には1960年代から70年代にかけて作成された文書がかなりあるが、カビが生えて字も読めなくなったものもあれば、ポロポロになってしまっているものもある。

図3と図4は労働部の文書庫の様子を撮影したものであるが、行政自治部と変わらない状態である。図3に見られる労働部の文書庫は地下1

図1 積み上げられた記録物（行政自治部）



(出典)「記録のない国 2-1」「世界日報」2004年5月31日。  
世界日報のサイトより2007年1月2日取得。  
<http://www.segye.com/Service5/ShellGeneral.asp?TreeID=1052>

図2 行政自治部の文書庫内にある  
永久・準永久保存の記録物



(出典)「記録のない国 2-2」「世界日報」2004年5月31日。世界日報のサイトより2007年1月2日取得。

図3 労働部の文書庫



(出典) 図1と同じ。

階にあり、29坪ほどの広さである。その様子を見ると文書庫の中には事務機器までが雑然と収納されている。まさに「倉庫」である。取材に答

図4 労働部の文書庫内にある準永久保存資料  
（勤労基準法関連の記録物）



（出典）図2と同じ。

えた記録物管理担当職員は「庶務としてしなければならない仕事が多くて、記録物管理まで神経を使えません」、「名前は良くても庶務だし、植樹祭の行事も国政監査の資料整理も、月例会議の椅子運びまで、あらゆる雑務はぜんぶ自分がするんです。担当職員だからと言っても私一人で、記録物管理業務はてんで手がつけられないですね」と話している。図4に見られるように、労働部の記録物もボロボロ状態である。文書庫には抗温・抗臭施設がなく、記録物は臭気にさらされている。書架には「1973年から」「勤労基準」のラベルが貼ってあり、1970年代の勤労基準法関連の記録物が上下にあべこべで乱雑に並べられている。

行政部処のすべてが行政自治部や労働部のような状態にあるのかはわからない。また世界日報の取材は2004年であり、それから既に3年が経過しているため、新聞によって非難された行政自治部や労働部の文書庫は改善されている可能性がある。当時の行政部処の弁明として考えられることは、文書庫を物置同然にして記録物にカビを生やしボロボロにしても良いとは法令にはないが、文書庫（資料館）に抗温・抗臭設備や空気清浄機を設置すべきとの規定はないのであるから、それらが設置されていなくとも法令上は問題がなかったと言える<sup>(8)</sup>。加えて、2000年1月から施行された旧法も、実際には2004年1月から記録物の処理条項が施

行されたという事情も考慮されるべきであろう。

2007年4月施行の改正法については施行令が同年7月26日に制定され28日より施行されているが、その施行令別表6によって旧法の資料館に該当する改正法上の記録館（つまり文書庫）には抗菌・抗臭設備が、保存期間30年以上の記録物に対しては設置がようやく義務化されるようになった。このような法制度の改善が既に現実のものとなっているのか、行政部処にとって今後の課題であるのかは確認できない。

## （2）記録物管理行政の組織機構上の問題

少なくとも世界日報と参与連帯が調査した2004年までは、政府文書の収集・保存の態勢では法制度とその実態が乖離していたと見ることができよう。このような乖離が生じるのは個別の行政部処の怠慢や認識欠如というレベルに求めることができるだけでなく、国家記録院の位相という記録物管理行政のシステム、若しくは法的枠組みのレベルにも求めることができるのではないか。もしそのような面が大きいのであれば、行政自治部や労働部に見られた記録物軽視の杜撰さと怠慢を克服するのはなかなか容易ではないのではないかと推測される。

中央記録物管理機関は旧法、改正法いずれにおいても行政自治部長官所屬下に設置・運営されるとされている。この中央記録物管理機関は、旧法の施行令第4条で国家記録院であるとされている。中央記録物管理機関のほかにも特殊記録物管理機関（改正法では憲法機関記録物管理機関）などもあり縦割りの多元的な組織機構になっているが、「記録物管理を総括・調整する」（旧法及び改正法）政府機関は中央記録物管理機関の国家記録院であるとされている。行政部処に対しては、特殊資料館（改正法では特殊記録館）などの法的制約もあるが、国家記録院が「総括・調整」する立場にあると言える（ちなみに国家情報院は行政部処ではない）。国家記録院の具体的な業務として、旧法では次の各号が列挙されている。

1. 記録物管理に関する基本政策の決定及び制度の改善
2. 記録物の収集・保存及び活用
3. 国家記録物の指定及び保存
4. 記録物管理技術及び技法の研究・普及及び標準化
5. 記録物管理従事者に対する教育
6. 記録物管理に関する指導・監督
7. 記録物管理に関する交流・協力
8. その他記録物管理に関する事項

旧法ではこのようになっているが、改正法では、旧法の6号は「記録物管理に関する指導・監督及び評価」になっており、特に意味のある修正ではない。

問題は、記録物の収集・保存にかかわり行政部処、さらには大統領府を「指導・監督」することができるのかである。具体的には行政部処は毎年、記録物の生産現況について記録物登録台帳などをもって国家記録院に通報しなければならない。また既に述べたように、大統領府は記録物については毎年、国家記録院に目録を提出しなければならない。つまり行政部処と大統領府は、いかなる記録物が作成されているのか毎年、通報する義務を負っている。このような目録の提供義務を果たし、最終的には準永久以上（20年以上の保存期間）の記録物を国家記録院に移管しなければならない。国家記録院への記録物の移管が適切に円滑になされることを可能にするためのものが「指導・監督」であり、このような記録物の収集と保存を妨げる無断廃棄や無断隠匿・流出に対する罰則規定である。

国家記録院の「指導・監督」を難しくする理由として、よく指摘される点は、国家記録院が独立した政府組織ではなく行政自治部の所屬下にあり、国家記録院長には行政自治部長官によって行政職2級又は3級の公務員（局長級）が任命されるということである。その任期も、旧法施行の2000年から2004年3月までは10ヶ月ほどの短さに過ぎないとさ



れる<sup>(9)</sup>。このような位相の国家記録院が大統領府に対しては言うまでもなく、行政部処に対して「こうせよあせよ」と記録物の処理・保存、さらに移管について強制的に指示することは難しい。国家記録院の保存課長によれば、「現在の指導・監督の水準では一線部処の無断廃棄を始めとする記録管理の正確な実態を把握し難い」のである<sup>(10)</sup>。

また2004年現在では2000年の旧法施行以降、公共記録物の無断廃棄や放置で処罰された事例は1件もない。国家記録院の職員は「記録の無断破棄などの責任を問い公務員を処罰したことは一度もないです。ただの一度も罰則条項が適用されたことがないのが問題なのです」と語るほど罰則規定は有名無実になっている<sup>(11)</sup>。

要するに、国家記録院の中途半端な位相をもって、権威主義体制から惰性的に続いている記録物の放置や廃棄・隠匿などの消失、それによる行政の秘密主義が、どれだけ克服されるのか心もとなく、そのような懸念を解消するほどの措置が改正法に盛り込まれているわけでもない。このような惰性を克服するには、国家記録院の位相が高められ行政部処に対する「指導・監督」が法的に強化されるとともに、大統領みずから記録物の保存・移管に前向きになる政治的指導力の発揮が望まれる。

### (3) 政府文書の保存と公開のジレンマを解く道

韓国政府は2005年1月17日から日韓基本条約関連文書を一般公開した。朴正熙軍事政権発足の1961年から日韓基本条約が締結される1965年までの6次、7次日韓会談の文書である。「外交文書保存及び公開に関する規則」<sup>(12)</sup>では、生産又は接受から30年経過した外交文書は原則的には公開されることになっているが、国益や安全保障に重大な影響が及ぶときはその限りではないとしている。この但し書きによって、上記の日韓基本条約関連の外交文書は30年経過後の1995年以降も非公開のままにされてきたのである。

それが公開されるに至ったのは、日本の植民地支配下の「強制動員」に対する被害補償を求める被害者や遺族たちの市民団体が公開を求め

政訴訟（ソルウ行政法院）を起し、2004年2月に国側が事実上の敗訴したことが直接的な契機である。国側は控訴したが、政府は控訴審判決の前に公開する方針に傾き、同年12月に公開方針を決定した。

敗訴という局面を迎えての公開決定であるため致し方なく公開したという面もあるが、盧武鉉政権としては2004年当時に重要な政策として提起・推進していた植民地時代や解放以降の過去史清算問題を日韓基本条約の外交文書公開にリンクさせ文書公開に政治的意味あいを持たせたいという面がなくはなかった<sup>(13)</sup>。つまり補償問題という行政的負担を新たに背負うのは盧武鉉政権であっても、政治的な負担を心配するのは盧武鉉政権ではなく日韓国交正常化を強引に進めた朴正熙大統領の長女である朴槿恵（当時ハンナラ党総裁で有力な大統領候補の一人であった）の側であったからである。

このような政治的な背景が考えられるとしても、盧武鉉政権が「国民の知る権利」や「行政の透明性」を理由にして、ながらく非公開にされてきた外交文書を一般公開したことは肯定的に評価されるべきことである。さらに補償問題が絡んでいるとは言え、遺家族の市民団体による訴訟が文書公開を命じる判決をもたらし、ついには政府を動かしたことも評価されるべきである。

外交文書は生産又は接受の30年後に公開されることが原則である。この30年経過は公共記録物管理法（改正法）における記録物でも同じである。また外交文書の公開原則を定める規則に例外規定が置かれているように、公共機関記録物管理法にも例外規定はある。例外となる但し書きを含みながらも、改正法の35条第3項は「非公開記録物は生産年度終了後30年が経過するならば、すべて公開することを原則とする。ただし第19条第4項及び第5項の規定によって移管時期が30年以上に延長される記録物の場合にはその限りではない」としている。旧法では17条第3項で「専門管理機関は非公開に分類して管理する記録物のうち生産年度終了後30年が経過した記録物に対しては公開適否をあらためて分類しなければならない」とするにとどまっていた。改正法において30年経過

した非公開文書の原則公開主義が明示されたと言える。

記録物の作成・保存とその公開はジレンマの関係にある。公開が進めば、政府組織が自己保身を図るため文書の作成や保存を忌避する危険性も高まる。大統領関連記録物が大統領交代に伴い消失を繰り返してきたのは、政治的に利用され自身に不利に働くような公開を恐れたからであった。このような悪循環を断ち切り、記録物の作成・保存・公開を制度化し着実に実行するためには、これまで見てきたように大統領の強いリーダーシップとそれを具体化する政府組織機構の改編だけではなく、主権者としての市民の監視が重要になる。韓国ではこの歩みが始まったところであり、記録物の作成・保存を優先するために公開抑制に傾いたり、また公開を進めるために結果的に記録物の作成・保存がおろそかにされたりすることもある。このようなジグザグをしながらも、ジレンマを乗り越え前進して行くことができるのかは、繰り返し替えにしになるが政府と国民の間の民主的な相互関係の発展にかかっている。

### 3. インターネット上における政府文書の公開状況

以下では、インターネット上のホームページ（サイト）を通じた政府文書等の記録物の公開を取り上げ紹介する。ここでは利用者の視点からインターネットを通じて、どれほど政府文書を入手することが可能なか、またインターネット公開に伴う問題点などについて見ることにしたい。事例として取り上げるのは、国家記録院、大統領府、保健福祉部の三つである<sup>(14)</sup>。国家記録院はナショナル・アーカイブ行政の中核であり、大統領府は韓国の政治権力の中心であることから取り上げるのは当然である。保健福祉部については、一般行政部処の事例として取り上げることにする。またインターネットにかかわる記述は2007年1月現在のホームページに関するものであることを断っておく。

#### (1) 国家記録院

公共機関記録物管理法（旧法）が2000年1月に施行され、その施行令

に基づき、1969年設立の政府記録保存所が中央記録物管理機関として位置づけられ、さらにその後、2004年5月に同施行令が改正され、政府記録保存所は国家記録院に名称変更され現在に至っている。

その後、2006年10月には旧法は全文改正され、2007年4月から現行の公共記録物管理法（改正法）が施行されている。新旧いずれも行政自治部の所属下に中央記録物管理機関を設けるとされている。それは公共機関から移管を受けた記録物を永久保存し管理する機関のことであり、具体的には国家記録院のことである。

朴正熙政権期のことになるが1969年に総務処傘下に政府記録保存所が設立され、政府記録保存所は朝鮮王朝実録、朝鮮総督府文書、1948年の政府樹立以後の国务会議録、判決文（1895年以降）などを収集・保存してきた。しかし体系的には収集しておらず、収集・保存されている記録物は大臣人事発令、法規文書、懲戒褒賞関連文書などが大部分を占めているとされる<sup>(15)</sup>。

政府記録保存所の職員によれば、「現在政府記録保存所では毎日多くの閲覧申請者が訪れて記録物を閲覧している。ところが大部分は〔日本の植民地時代の〕土地調査事業当事作成された地籍原図を複写して土地所有権の証拠資料を探したり、日帝時期の判決文を複写して独立有功者申請をしたりするために来る人々である。また、各級検察庁や警察庁から犯罪捜査や判決参考資料を集めるための閲覧が大部分を占めている。もちろん学術研究者もいるが、少数に過ぎない。外国の記録保存所とかなり対照的な現状である」<sup>(16)</sup>という。

国家記録院は、国家記録物、大統領記録物、海外所在の韓国関連記録物、歴史記録物など各種記録物を体系的に収集・整理してインターネットを通じて公開を拡大することも、その業務としているが、前身である政府記録保存所の利用のされ方から推し量るに、現代韓国の政治・行政研究においてはあまり期待されるところもなく、見過ごされているようである。

国家記録院が実際に収集・保存した文書のうち、どれほどがインター

ネット上で公開されているのか確認することはできないが、国家記録院のサイトでは政府文書などの記録物がどれほど公開されているのかを見ることにする。

国家記録院のサイトのトップページの最上段にある「記録物検索」をクリックして進むと「記録物統合検索」のページが現れる。「記録物統合検索」ではキーワード検索が可能である。ただし利用するためには、あらかじめ会員登録しておく必要がある。外国人でも簡単に登録できる。「記録物統合検索」のキーワード検索で「金大中」を入力して検索すると、2,648 件の記録物の一覧が出てくる。

「金大中」で検索された記録物は、視聴覚記録物 2,580 件、政府刊行物 43 件、大統領関連記録 10 件である。10 件の大統領関連記録には「金大中大統領国民との対話」「金大中先生拉致事件記録写真展開幕式での大統領夫人演説文」などが含まれていた。検索結果は極めて不十分な内容のものと言える。

さらに問題は、検索された文書を見ようと、指定されたビューアーをインストールしても文書を開くことができないことである。「該当する原

図 5 国家記録院の「記録物検索」のページ

記録物検索	
記録物統合検索	
記録物保有現況	
記録物種類別DB	
主要記録コレクション	地籍関連コレクション
	政策情報コレクション
	官報コレクション
	日帝強制連行者名簿コレクション
	大統領コレクション
WEB-DB	
記録物検索Q&A	

(出典) <http://www.archives.go.kr/>

文が存在しない」とのメッセージが出る。これは日本語のウィンドウズ XP の OS であっても、韓国語のウィンドウズ（筆者のはウィンドウズ 98 で古い）であっても同じである。ここで、参考までに見ようとした文書は「金大中大統領の公職者との対話」という題目の文書である。確認はしていないが、公刊されている大統領演説文集にもありそうな類の文書である。このような文書でも「写本申請」などの煩雑な手続きをしなければならない。

次に、ために「建国運動」をキーワードとして入力し、金大中政権が 1998 年から進めた第二の建国運動に関連する資料を検索してみた。検索結果は 5 件であり、以下に列挙しておく。

- 1 第二の建国運動推進課題討論会資料集 2000 年 5 月◎
- 2 第二の建国運動活性化のための work shop：中央部処第二の建国運動推進事例 2001 年 5 月
- 3 第二の建国運動活性化のための work shop：市・道教育庁第二の建国運動推進事例 2001 年 5 月
- 4 第二の建国運動実践課題資料集 1999 年 9 月
- 5 第二の建国運動推進課題討論会資料集 2000 年 7 月◎

いずれの文書も、やはり先ほどの文書と同様に「該当する原文が存在しない」という結果で見ることができなかった。そこで「記録物検索」の下位項目の一つである「主要記録コレクション」の中の「政策情報コレクション」から第二の建国運動関連の文書を検索してみることにした。

「主要記録コレクション」をクリックして進むと、「地籍関連コレクション」「政策情報コレクション」「官報コレクション」「日帝強制連行者名簿コレクション」「大統領コレクション」が並んでいるページが出てくる。そこから「政策情報コレクション」に進み、「建国運動」で検索を試みる。検索された 4 件の結果は、「記録物統合検索」の上記 5 件と一部重複している。◎印の 2 件が重複している。

「政策情報コレクション」で検索された結果で、原文ありの3件については、エクスプローラーによるポップアップのブロックを一時解除することで国家記録院の専用ビューアーを用いて開くことができた。つまり「記録物統合検索」では開くことができなかった同一文書（上記の5番目の文書）が「政策情報コレクション」では開くことができる。開いてみるならば、第二の建国運動を調査する際には十分に利用価値のある文書であった。

「主要記録物コレクション」には「大統領コレクション」もある。金大中大統領については157,580件の記録物を保存しているとされている。大統領秘書室で作成された記録物が106,932件、視聴覚記録が20,009件などとなっている。この保存記録物は、歴代大統領のそれよりも量的に多く、また大統領秘書室で作成した文書が中心であることが特徴とされるが、大部分が報道資料、演説文、指示事項などであり、既に金大中が大統領在任期間中の大統領府のサイトに公開されていた資料が主要なものであるとされている<sup>(17)</sup>。

金泳三大統領の記録物は11,524件であり、大統領秘書室で作成した裁可文書よりも法制処で作成した法律の改正関連の記録が多数であるとされている。

韓国政治の権力の中枢を占める大統領や大統領秘書室に関連する資料の入手は難しい。国家記録院に移管され保存されている大統領関連文書には「抜け殻」のようなものが多いのかもしれない。政権交代にともない政治的な危険を避けるため前任者たちが資料を廃棄したり隠匿したりしてきたからである。このようなこともあって、「国家記録院に移管、保存された記録物の大部分が史料的価値のない単純な行事中心の記録」<sup>(18)</sup>との酷評もある。それでも研究者にとって、なにがしかの価値ある文書が潜んでいる可能性はないとまで言い切ることもできない。

ちなみに国家記録院の「大統領コレクション」には、大統領府のサイトである「青瓦台ブリーフィング」にある「青瓦台紹介」の「青瓦台歴史館」からも行くことができる。

「主要記録物コレクション」の最後になるが「官報コレクション」は利用価値がある。これは官報のデータベースであり、1948年1月から2000年12月までの官報を見ることができる。見るためにはポップアップのブロックを一時的に解除しなければならない。古い官報は印刷文字が崩れており、パソコンの画面上でも、それを印刷した紙面上でも読み取りにくいことには変わりはない。また印刷（プリントアウト）するときには1頁ごとに国家記録院のURLが印刷されるので、用紙枚数が通常の2倍になることに注意して印刷するのが良い。

## (2) 大統領府

大統領府のサイトは、いまは「青瓦台ブリーフィング」と命名されている。韓国では大統領官邸の屋根が青い瓦のため「青瓦台」と呼ばれている。サイトの名称に「青瓦台」が用いられているのは、このためである。大統領府のサイトは、実際は現職大統領の個人的なサイトに限りなく近いものである。そのため現職の盧武鉉大統領が2008年2月に任期を終え、次期大統領が就任するやいなや現在の大統領府のサイトがインターネット上から消えてなくなってしまう。やむをえないこととは言え、研究者にとっては大問題である。

そこで前任者である金大中前大統領の在任期間中に大統領府のサイトで公開された文書が、他の政府機関等のサイトに移され公開・閲覧可能なかと言えば、そのような態勢にはなっていない。これに関連するのが国家記録院である。前述したように、国家記録院は大統領府の文書等を保存・公開することとされているが、そのサイトで資料を検索した限りではきわめて不十分であった。比較することは難しいが、恐らくは、金大中前大統領の在任期間中に大統領府のサイトで公開された文書のごくわずかしか見ることができないという印象である。

要するに、盧武鉉大統領の情報を盛り込んだ現在の大統領府のサイトは、あと数カ月しかないということであり、それまでに情報をできる限りこまめにダウンロードしておかなければならない。



それでは、現在の大統領府のサイトで、どれほどの資料を見ることができるのか。サイトはその性格上、現職大統領を中心に構成されており広報的な役割をもっている。したがって大統領の演説・発言・メッセージなどの文書が随時更新され収録されており、現職大統領の就任以来の演説等を正確に知るためには重要な情報源となっている。

演説文などは、最新のものはトップページにアップされている。最新のものも含めすべて調べたいときは、トップページの最上段の「盧武鉉大統領」をクリックすれば見ることができる(図6、参照)。「盧武鉉大統領」の下位項目である「大統領演説文」には2007年1月31日現在で633件の演説文が収録されている。さらに「語録/演説文」の下位項目である「就任後演説文集」には、公刊されている『盧武鉉大統領演説文集』をpdfファイルでダウンロードすることができる。これは先ほどの633件と重複するところもあるが、最新の演説文は「大統領演説文」で見ることになる。興味を引くのは、同じ下位項目である「就任後主要演説文」である。これは「就任前主要演説文」の間違いであり、このページには1998年5月から2003年2月までの大統領就任直前までの演説文が収録

図6 青瓦台ブリーフィングの「盧武鉉大統領」のページ構成

盧武鉉大統領	
大統領発言録	
大統領の手紙/寄稿	
大統領演説文	
頂上外交	
歩んできた道	
著書	
語録/演説文	就任前主要語録
	就任後主要演説文
	就任後演説文集
写真室	
大統領にメール	

(出典) <http://www.president.go.kr/cwd/kr/president/>

されている。貴重であるだけに、はやめにダウンロードしておくのが賢明である。同じように関心を引くのは「盧武鉉大統領」の下位項目である「大統領の手紙／寄稿」であり、2006年12月現在で42件収録されている。

次に、「青瓦台ブリーフィング」で検索できる国政に関する資料について紹介する。トップページの最上段にある「政策資料」をクリックする（図7、参照）。最初は「政策資料」の中の「大統領とともに読む報告書」では、2004年9月以降の文書164件（2006年12月29日現在）を見ることができ。要するに2003年2月に発足した盧武鉉政権以降の報告書ということになる。

このサイトには、次のような紹介文がある。「大統領報告書資料室は政策決定過程と国政運営の透明な公開を通じて国民とともに呼吸する参与政府を具現しようという大統領の意思を反映して新設された。大統領に報告された報告書と主要会議の資料などの中で対外的に公開が可能なものを積極的に発掘して公開する予定である。」

この「大統領とともに読む報告書」の検索機能の有用性を調べるために、「福祉」のキーワードで報告書を検索すると4件ヒットする。その4件には、福祉関連の文書でも表題に「福祉」を含まないものもある。そ

図7 青瓦台ブリーフィングの「政策資料」のページ構成

政策資料	
大統領とともに読む報告書	
政策情報サービス	
国政課題資料	
2006年度国政監査	業務現況報告書
	争点政策
	国会提出資料
部処業務報告	
部処ニュースレター	

（出典） <http://www.president.go.kr/cwd/kr/policy/index.php>

のような文書に、たとえば、2004年11月10日にサイトにアップされた「第56回国政課題会議資料—貧困脱出報告書」がある。盧武鉉大統領、金權泰保健福祉部長官などが出席した会議資料、会議結果（要約された出席者の発言）の報告書である。この報告書を見ると、盧武鉉政権が、前任の金大中大統領の社会保障政策と差別化をはかろうと次上位階層、若しくはワーキングプアに注目していたことがわかる。韓国の社会保障研究をするときに見ておくことが必要な資料と言えよう。

次に「政策情報サービス」を見よう。2004年2月以降の文書120件が収録されている。文書は司法改革関連のものが目立って多く、経済関連のものもある。「福祉」で検索した結果、1件がヒットしたのみである。「大統領報告書—『スウェーデンの福祉モデルと政治』」である。この「政策情報サービス」よりも「大統領とともに読む報告書」のほうに利用価値があるとの印象を受ける。もちろんその利用価値も限られた程度であるが。

三番目は「国政課題資料」であるが、ここでは大統領諮問政策企画委員会をはじめ、盧武鉉大統領が設けた「国家均等発展委員会」などを含め15の国政課題委員会が紹介されている。

その一つである政策企画委員会が公開する文書は、2004年2月からのもので64件である。ダウンロードが可能かについてであるが、pdf文書でも、不思議なことに大文字のPDFの拡張子のファイルはダウンロードが可能であった。小文字のpdfの拡張子のファイルは、日本語のOSのコンピューターではダウンロードできなかった。

公開されている文書は政策企画委員会に参加している大学教授の研究報告がほとんどであるが、長期福祉政策のビジョンを示した「社会ビジョン2030—先進福祉国家のためのビジョンと戦略—」がアップされている。しかしこれもまた日本語のOSのパソコンではダウンロードできない。

四番目は「2006年度国政監査」である。ここには行政府に対する国会の監査にかかわって、行政部処が国会に提出した資料がアップされている。「2006年度国政監査」の下位項目の「業務現況報告」では、たとえば

「大統領秘書室業務現況報告書」が、また同じ下位項目の「国会提出資料」では「組織・予算」がアップされている。

これらの資料には大統領秘書室の政務官、秘書官、行政官の定員・現員表が掲載されている。大統領秘書室の定員・現員表について、筆者は韓国の行政学専門家から入手は極めて難しいと言われ、あきらめていたことがあり、ある韓国研究者の著書で1995年までの定員の数値が記されているのを見て驚いたことがあった。国政監査では、もともと大統領秘書室の人員数が報告されていたのであろう。そうであったとしても、このようにインターネットを通じて容易に資料にアクセスすることができるために、大統領秘書室の最新の定員の数値など、以前は無理かと思われていた資料が、容易に入手できるようになった。

特に「組織・予算」という文書では、1980年代以降の政権ごとの大統領秘書室の定員・現員の増減を知ることができる。盧泰愚政権・金泳三政権から、金大中政権に入り大統領秘書室の人員の中でも行政官が大きく増え、盧武鉉政権のもとでは盧泰愚政権・金泳三政権のときの2倍にまで増えていることを知ることができる。金大中政権と盧武鉉政権では大統領秘書室の下級レベル職員（行政官）における人的吸収が際立っており、このことは大統領当選者による支持者の登用という獵官制（スポイルズ・システム）が大統領官邸内で強まったことを示唆している。

このような便利さとは裏腹に、2006年6月の時点では、「政策資料」には「2005年度国政監査」の資料がアップされておりダウンロードもできたのであるが、2006年12月にはその資料は消えており、代わりに「2006年度国政監査」がアップされている。つまり過去のものはサイトから順次、削除されてしまうのである。そのため見逃すと痛手となる。

五番目は「政策資料」の「部処業務報告」である。2003年からの行政部処の業務報告書である。例えば、保健福祉部の業務報告をpdfファイルでダウンロードすることができる。日本語のOSでも可能である。『2006年保健福祉部業務報告』は199頁からなり、主要内容は、①これまでの政策成果の評価及び現座標の診断、②2006年重点推進政策目標及び

履行過程、③2006年の力点推進核心課題、④成果測定推進計画である。保健福祉部の白書とともに参考にされるに値する資料である。

六番目の「部処別ニュースレター」では名前があがっている部処も少なく、リンク先が他の政府機関・委員会等のサイトであるため独自性もない。

大統領府の「青瓦台ブリーフィング」サイトには、既に紹介した「盧武鉉大統領」「政策資料」のほかにも「真実と責任」「青瓦台マダン（広場）」があり、これらにも政策に関連する文書が多数収録されている。ただし後者の二つは、大統領官邸による政策の宣伝・説明、さらには大統領批判に対する反論という広報的な傾向が強い。その中でも「青瓦台マダン」にある「青瓦台ブリーフィング」（大統領府のサイト名称と同じなので紛らわしい）は、盧武鉉の演説文・会見文などもあり図6の「盧武鉉大統領」のページと重複する部分もあるが、秘書官たちの公式発表文なども収録されており参考になる。

大統領府の公式サイトは基本的に現職大統領の個人的なサイトの面が強いが、歴代大統領の文書についてもアクセスできるようになっている。それは「青瓦台紹介」の「青瓦台歴史館」にある「歴代大統領資料室」にある。しかしながら「歴代大統領資料室」は国家記録院のサイトであり、リンクで大統領府のサイトから移動しているに過ぎない。この「歴代大統領資料室」に収録されている資料については、国家記録院のところで紹介している。

### （3）保健福祉部

ここで韓国政府のすべての行政部処のサイトで資料の公開状況がどのようなものであるのかは紹介することはできない。そこで、一つの事例として保健福祉部のサイトを紹介することにしたい。

トップページの最上段にある「情報のマダン（広場）」をクリックして進む。そこには「情報公開請求」「保健福祉部行政情報」「保健福祉資料室」「国会関連情報公開」「行政情報所在案内」の項目がある。この中の

一つである「保健福祉部行政情報」には、2005年4月以降の21,666件の文書が公開されている。有用性を確かめるため、ためにしに韓国の生活保護制度である国民基礎生活保障制度について調べてみることにし、「国民基礎」のキーワードを入力すると89件が検索された。

その一つの文書である「2005 国民基礎生活保障受給者現況」をダウンロードして保存するが、そのファイルは拡張子が hwp である。ファイルに「名前をつけて保存」しようとする際に、ファイルの種類が「ドキュメント」と出てくるが、それに構わずダウンロードすることである。ダウンロードは日本語の OS でも可能である。

また「会議録」のキーワードで検索すると、国民年金基金運営委員会など10件の「会議録」しかヒットしない。審議会や諮問委員会の議事録は、保健福祉部のサイトではほとんど公開されていないと考えることができる。しかもその一つの資料をダウンロードしようとしても、拡張子が hwp でファイルの名前がハングル表記のためか失敗した。

韓国のパソコンでは文書作成のプログラムは一般的にはマイクロソフトのワードが使われることはなく、「ハングル」という韓国独自のプログラムが用いられている。「ハングル」で作成されたファイルの拡張子が hwp である。この拡張子の文書を開くためには、フリー（無料）のプログラム Hangul Viewer 2002 をインストールしなければならない。「ハーンソフト」という会社の日本語のサイトにある。

筆者は既に日本語版のアレアハングル（名称は若干違うが同じ企業のソフトである）をインストールしているが、韓国のインターネット上のサイトでダウンロードする hwp ファイルは、日本語版のアレアハングルを使用しても開くことができない場合がほとんどである。

ダウンロード・保存が可能であった「2005 国民基礎生活保障受給者現況」のファイルをフォルダ内で見ると、ファイルの名前は CAJEU5VV であり、拡張子なしのファイル、つまりプログラムとの関連付けがなされていないファイルになっている。このような拡張子なしのファイルは、韓国のサイトからダウンロードした圧縮ファイルを解凍したときにも、

よく現れる。この CAJEU5VV のファイルの場合は、Hangul Viewer 2002 で開くことができる。このような拡張子なしのファイルの中には Hangul Viewer 2002 で開けられず、Adobe Reader で開くことが可能な pdf ファイルである場合もあるので、拡張子を直接入力してみることも含め色々試してみることを勧める。

保健福祉部のサイトで政策関連情報が収録されている「情報のマダン（広場）」のページについて見ることにする（図 8、参照）。

「保健福祉行政情報」であるが、その中の下位項目の「核心政策」が少し役立つ。内容的には保健福祉部が進める政策についての広報的な色彩

図 8 保健福祉部の「情報のマダン（広場）」のページ

情報のマダン(広場)	
情報公開請求	
保健福祉行政情報	業務分野別
	事業分野別
	核心政策
	主要政策推進状況
	入札用役推進状況
	行政革新資料
	業務推進費内訳
保健福祉資料室	法令資料
	統計資料
	刊行物・発行資料
	施設・法人団体資料
	用語辞典
	関連サイト
国会関連情報公開	主要政策資料
	法令の制定・改正
	予算
	国会の政策提案
	国会現場
行政情報所在案内	

(出典) <http://www.mohw.go.kr/>

が濃く、保健福祉部が発行する白書と大差ないものと見られる。

「保健福祉資料室」は、「法令資料」「統計資料」「刊行物・発刊資料」などから構成されている。「法令資料」は、保健福祉部管轄の法令の立法予告、法令集、訓令・例規・告示、判例情報からなっている。その中の法令集は法制処のサイトにリンクしており、判例情報は大法院の「総合法律情報」にリンクしている。「統計資料」は2001年5月以降の文書から収録されている。刊行物・発刊資料は1998年末から入力作業が始められており、嬉しいことに『保健福祉白書』は1995年度版にまで遡ってアップされている。

「国会関連情報公開」には、「主要政策資料」「法令制定・改正」「予算」「国会の政策提案」「国会現場」の下位項目がある。「主要政策資料」では国会の提出要請のあった資料がアップされており、2005年9月以降の資料が公開されている。「法令制定・改正」では保健福祉部の業務に関連する法令資料が1998年からアップされている。「予算」「国会の政策提案」は2006年以降の文書が、「国会現場」は2006年の国政監査の映像を含め2005年以降の文書が公開されている。

「情報のマダン」の最後は「行政情報所在案内」であるが、これをクリックするとリンク先の「大韓民国電子政府」というサイトの「行政・公共機関統合検索サービス」に飛ぶようになっている。

「大韓民国電子政府」のサイトは、行政への住民の申請手続き（「民願」と呼ばれている）の電子化とともに行政部処の電子情報を統合するためのサイトである。「行政・公共機関統合検索サービス」には、「大韓民国電子政府」のトップページ中段の「主題別のディレクトリ」の右端の「全体を見る」をクリックしても行ける。この「行政・公共機関統合検索サービス」（保健福祉部のサイトでは「行政情報所在案内」）は「福祉」で検索すればわかるように、「福祉」という言葉が用いられている政府機関のサイトを検索するものである。文書そのものではなく、サイトのトップページにリンクするようになっている。その検索結果を見るのであれば、韓国のヤフーなどのポータルサイトの検索機能で調べたほうがずっ



と便利であろう。要するに「大韓民国電子政府」のサイトは、政府文書の公開、その検索という点では、その名前ほどのものではない。

このように保健福祉部を見る限りでは、サイトにアップされている資料の量は膨大で役立つものも多くある一方で、近年のものが多く、特にここ1年から2年ほどの間の文書が中心となっている。したがって公開される文書が消えてしまう前に見つけ出して、ダウンロードしなければならないという難点がある。また政策形成過程にかかわる審議会や諮問委員会の議事録は、インターネットのサイトでは取得がほぼ不可能な状況にある。

### おわりに

韓国のナショナル・アーカイブについては、ここ10年ほどの間に法制度の整備がなされてきた。2007年にも法の仕組みが変わっており、この10年間の継続している面と変化している面を合わせて整理することは法制度の多面にわたるだけに複雑であり煩雑なものとなる。本稿はその断面をいくつか切り取って見たものに過ぎない。

韓国の政治権力が大統領を中心に形成されるだけに、大統領とその政権交代のあり様によって、これまでもそうであったように、今後も政府文書の収集・保存が揺れ動くことになるであろう。軍人出身の盧泰愚政権から文民政権の金泳三政権への政権交代、さらには金泳三政権から野党指導者の金大中への政権交代などは断絶面が大きかったが、金大中政権から盧武鉉政権は同じ政党である新千年民主党内での後継者への政権交代であり断絶面は小さかった。しかし2007年12月の大統領選挙で野党に政権が渡れば、現政権が文書を廃棄や隠匿する可能性もあり、これまで10年間に築かれてきた法制度が大きく揺れ動き形骸化する恐れもなくはない。このような政権レベルの変化がアーカイブに及ぼす大きな影響は、市民社会レベルの政府に対する監視と要求によって最小化される必要がある。政治的な困難なプロセスを今後も経ながら、アーカイブ行政が根ざして行くことになろう。

インターネットによる政府文書の公開については、金大中政権以降の情報化政策、「電子政府」の取り組みが貢献しており、その発展は飛躍的である。ちなみにこのような文書公開の波は政府レベルだけではなく市民社会レベルにも及んでいる。日本にいて自分のパソコンから韓国の市民団体のサイトに入り多くの情報を入手できるようになっている。そのような便利さを作り上げている韓国市民の努力には脱帽である。

しかしながら政府文書をどれだけインターネットを通じて入手できるのかと言えば、量的には大変なものではあるが、問題もあることが確認された。情報がアップされている期間はそれほど長くはなく、政権交代とともにサイトの情報が刷新され古い情報が消えてしまうことは珍しくない。5年ほどの寿命と言える。また審議会等の議事録がアップされるのは珍しいことであり、その内容は会議要旨や資料に限定されている。大量にアップされた情報の質に物足りなさを感じることもある。これは研究者としての欲張りのためでもあるが。

さらに問題は、日本人ゆえの障害があることである。日本語のウィンドウズ OS ではダウンロードできないファイルがかなりある。これは自分で韓国語の OS を入れたパソコンを用意するしか対処方法はない。また民間レベルのサイトでは学術論文や新聞記事などを有料で販売しているが、会員登録に際して韓国の住民登録番号が要求されること、また韓国で発行されたクレジットカードが求められることもしばしばであり、資料を目の前にして諦めざるをえないことも一度や二度ではない。これなどはインターネットの便利さと裏腹にある問題から派生していることであり、日本人としてはあれこれ知恵を絞るしかない。

大きく見るならば、民主化と情報化が政府と市民社会のいずれにおいても、このような文書保存と公開の動きを活性化させてきたと言える。その変化は隔世の感があるだけに、変化をキャッチして敏捷に資料を集めるノウハウが重要になってきている。

## 注

- (1) 「官報」第 4119 号、1999 年 1 月 29 日、59 頁。韓国政府の官報は国家記録院の官報コレクションより取得。
- (2) 田美姫「韓国の『記録物管理法』制定とその課題」『史料館報』(邦語) 第 70 号、1999 年 3 月、1 頁。
- (3) 2003 年にアジア太平洋研究財団は金大中大統領図書館を設立した。金大中大統領図書館は公共機関記録物管理法で言うところの「大統領記録館」ではない。金大中の私邸に隣接している当該図書館は延世大学に寄贈される一方、2005 年度には政府が 60 億ウォンを支援することを決めている。補助金支出の根拠法は「前職大統領礼遇に関する法律」である。公共機関記録物管理法には、このような民間で設立された大統領記念図書館に関する規定は存在しない。金慶南「韓国における大統領記録の管理と大統領記念館の設立構想」『国文学研究資料館紀要 アーカイブズ研究篇』(邦語) 第 2 号、2006 年 3 月、17~18 頁。
- (4) 「記録のない国 7-3」『世界日報』2004 年 6 月 6 日。世界日報のサイトより 2007 年 1 月 2 日取得(以下、省略)。http://www.segye.com/Service/Shell-General.asp? TreeID=1052
- (5) 「記録のない国 1-1」『世界日報』2004 年 5 月 30 日。
- (6) 2005 年の監査院による国家記録に関する監査結果を通じて、参与連帯は「記録もしない、保存もしない、公開もしない」恥ずかしい記録物管理の現状が赤裸々に示されたとしている。参与連帯「国家記録管理の総体的不実 事実として現れる」2005 年 10 月 28 日。インターネット参与連帯より 2007 年 1 月 2 日に取得。URL は http://www.peoplepower21.org/である。
- (7) 「記録のない国 2-1」「記録のない国 2-2」『世界日報』2004 年 5 月 31 日。
- (8) 旧法の公共機関記録物管理法施行令の別表 7 に「記録物管理機関の保存施設及び装備の基準」が示されている。資料館では書架(移動式を含む)に加え消火器、マイクロフィルムリーダーなどがあればよいとされている。このような施行令など法令情報については、インターネットの法制処のサイトにある「総合法令情報」中の「現行法令」「沿革法令」の法令検索が役立つ。法制処の URL は、http://www.moleg.go.kr/ である。
- (9) 「記録のない国 8-1」『世界日報』2004 年 6 月 7 日。
- (10) 「記録のない国 7-1」『世界日報』2004 年 6 月 6 日。
- (11) 記録物管理行政の主務官庁である行政自治部が、国家記録院の指針(10 年以上の記録物を勝手に廃棄してはならない)を破り、2001 年 139 件、2002 年 251 件を勝手に廃棄しても何の処罰が下らなかったという。同上。本稿では、この点については、施行令第 37 条は 20 年以下に分類された記録物としか示していないため、その指針の存否を確認することはできなかった。
- (12) 外交文書保存及び公開に関する規則は 1993 年に外交部令で制定されたも

ので、2004年には外交文書公開に関する規則に改正されている。

- (13) 日韓基本条約締結に関連する外交文書の公開に関しては、次の新聞記事・社説を参考にしてている。「社説 韓日協定公開、後続措置が重要だ」「東亜日報」2004年12月29日、「韓日協定文書公開／政治外交的意味・波長」「東亜日報」2005年1月18日。韓国言論財団(KIND)より2007年1月11日に取得。URLは<http://www.kinds.or.kr/>である。
- (14) 筆者は、既にインターネットを通じた韓国の資料収集について詳しく紹介したことがある。清水敏行・魚住弘久編『韓国政治の同時代的分析－韓国政治学者による韓国政治論』（邦語）2007年2月、文部科学省科学研究費補助金学術創生研究「グローバリゼーション時代におけるガバナンスの変容に関する比較研究」（研究代表者 山口二郎北海道大学公共政策大学院教授）、参照。
- (15) チェ・ジェスン「韓国における記録保存制度の歴史と現状」『記録と資料』（邦語）第8号、1997年10月、187～195頁。
- (16) 同上、193頁。
- (17) 国家記録院の大統領コレクションのページにある金大中代大統領の主要記録物の説明文から引用している。URLは<http://152.99.157.57>である。
- (18) 参与連帯「国家記録管理の総体的不実 事実として現れる」2005年10月28日。インターネット参与連帯より2007年1月2日に取得。URLは<http://www.peoplepower21.org/>である。