

民主的國家の情報メカニズムにおける民間部門の補完的役割について  
—— アメリカの情報政策と「国家安全保障アーカイブ」を参考に ——

水谷 瑛 嗣 郎

目 次

はじめに

情報国家とは

- 一 権威主義的情報国家
  - 二 民主主義的情報国家
  - 三 情報国家の権威主義化
- アメリカの情報政策—— 法制度、機関
- 一 文書管理に関する制度と機関
  - 二 情報へのアクセスと機密指定に関する制度と機関
- アメリカにおける民間アーカイブ組織—— もつひとつのNSA
- 一 組織概略
  - 二 Not just an archive—— NSAのプロセス

- 三 NSAの意義
  - V 再機密指定計画事件——權威主義的情報国家へ
    - 一 事件概要
    - 二 再機密指定を受けた文書群
    - 三 その後——計画の発覚とISOによる監査
    - 四 小括
- まとめにかえて——民主主義的情報国家の実現と維持にむけて
  - 一 公的な情報政策の限界
  - 二 もうひとつのNSAによる公的情報政策の補完
  - 三 我が国への示唆

## はじめに

「人民の政府は、人民が情報をもたねば、または情報を獲得する諸手段をもたねば、単なる喜劇若しくは悲劇の序章、またはおそらくその両方である。知識は無知を永遠に統治するであろう。自身の統治者であらんとする人民は、知識が与える力で自らを武装せねばならない」<sup>1)</sup>

この言明は、アメリカ建国の父の一人でのちに第四代合衆国大統領となるジェームズ・マディソンによるものであり、民主主義システムの根幹について指摘したものである。すなわち、被治者である人民自身が統治者である「民主主義」国家において、政府は人民の信託のもとで正当化されねばならず、そのために人民は無知であっては

ならない。「知識は力なり（Knowledge is power）」とい<sup>(1)</sup>く<sup>(2)</sup>わ<sup>(3)</sup>ざ<sup>(4)</sup>からもわかるように、無知な人民は知識（＝力）を独占した政府の思うがままに支配される存在へと成り果てるからである。そこで被治者であり統治者でもある人民自身が知識＝力を有するために、「民主主義」国家は、政府に関する「知識を公衆の利用に供し、もってこれを公衆の力に変えるメカニズム」を必要とする<sup>(5)</sup>。アメリカをはじめ多くの「民主主義」国家では、公文書管理・情報公開制度をはじめとする「公的（official）」な情報政策（制度）を実施しこのメカニズムを実現しているが、これらはまたテロ対策や国家安全保障政策の名のもとに、過度に「権威主義的」にゆがめられていく危険性を常に有している。そうである以上、公的情報政策が形成・維持されているだけでは「公衆に知識の力を与える」という民主主義的価値の実現・維持には不十分であり、それら公的制度を実際に定期的に利用しながら、民主主義的価値の実現に寄与する社会的アクターもまた必要となる。

本稿では「非公的（non-official）」な「民間部門（private sector）」の立場で活動しているアメリカの「国家安全保障アーカイブ」を取り上げる。同機関は、公的制度を利用して定期的かつ組織的に政府の情報を収集し、独自に保管するにとどまらず、それら制度が適切に運用されているかを監視する機能までも担っている非常にユニークな組織体である。その活動に焦点を当て、民主的國家に必要とされる情報メカニズムの観点から、「民間アーカイブ」が果たす補完的役割について明らかにすることが、本稿の目的である。

### 情報国家とは

アメリカの憲法・情報法学者であるジャック・バルキンいわく「現代國家が、情報を収集し、分析し、流通させることによって統治上の問題を認識し、解決する情報國家である」というのは決して誇張ではない<sup>(6)</sup>。現代社會にお

いて、政府は、社会保険、医療保険、老齡年金といった社会福祉サービスを国民に供給することを求められている。また、民主的市民権にとって重要であるがゆえに、政府は公教育に力を注ぎ、さらに農業・天気情報、地理データの生成を助成し、さらに政府は基礎科学研究にも助成を行う。そして、そのために統計データを編集し、利益分配を行う巨大なデータ処理システムを要求し、必然的に巨大な政府データベースの形成へと向かうであろう。バルキンによれば、我々が選択しうる「情報国家」像は大きく分けて二つになる。ひとつは、「権威主義的」情報国家であり、もうひとつは「民主主義的」情報国家である。

#### 一 権威主義的情報国家

前者の「権威主義的」情報国家は、バルキンの言葉を借りれば、「情報の大食家であり、情報の守銭奴である」<sup>(5)</sup>。権威主義的国家は、まるで「大食家」のように自らの権力拡大を図って可能な限り多くの情報を収集しようとするのだが、そこで集めた情報を人民と共有しようとはしない。むしろ権威主義的国家は、「守銭奴」のように自らの権威を蝕むような情報（人民の権利を侵害していることや政策の失敗）を国家機密として扱おうとする。権威主義的国家は秘密に関する規則を増大させ、自らが行っていることを人民に説明することなしに、自らは法に従っているだけであると主張する。このように権威主義的国家は、政権を握っている人々の利益を保つ手段として、情報の制御を独占しようとするのである。ここでいう権威主義的情報国家の代表格は、旧東ドイツである。東ドイツは、巨大な情報集積装置（いわゆる、シユタージ）を有していたが、そうした情報を人民と共有するどころかむしろ人民を抑圧する手段として用いていた点で、決して「民主主義的」とは言えなかった。今日において、中国にも同じことが言えるかもしれない。このように、情報を収集・分析・管理し、社会に流通させる「情報国家」であること

と、「民主主義的」であることは必ずしもイコールでは結ばれないのである。

## 二 民主主義的情報国家

一方、後者について、同じくバルキンの言葉を借りるなら「権威主義的情報国家とは」対照的に、情報的美食家であり、情報の慈善家である<sup>6)</sup>。「民主主義的」情報国家は、まるで「美食家」のように、効率的な統治と国家安全保障を確実とするのに必要な情報のみを収集する。民主主義的情報国家は情報の濫用を防ぐため監視と手続きによる規律システムを形成し、情報がもはや不要となつた場合には収集をやめ、プライバシー保護のために定期的な情報を廃棄する、または廃棄が不可能な場合は以降の使用を厳格に制限する。同時に民主主義的情報国家は「慈善家」のごとく、市民が情報にアクセスすることにも寛容であり、自ら進んで、教育、科学研究、農業、医療といった公衆にとつて非常に価値ある情報を普及させる。そればかりか、極めて重要なことに民主主義的情報国家は、不正や違法行為に対して、公衆が政府官僚の説明責任について考えることができるように、政府の意思決定プロセスに関する情報への一般的アクセスを許容する。必要不可欠な場合を除いて、情報を秘密にすることを回避し、万が一、秘密にしたとしても、必要以上に長期にわたつて情報を秘密にしつづけることはない。なぜなら民主主義的情報国家は、公衆へのアクセスと公開が、政府が市民を操作することを防ぐために有益であることを理解しているからである。

本稿が取り上げる「国家安全保障アーカイブ」が活動するアメリカ合衆国もまた「民主主義的」情報国家の代表格のひとつであり、かの国が整備している公文書管理・情報公開制度は「民主的情報国家に必要とされるメカニズム」であるといえる。

まず政府に関する「知識を公衆の利用に供する」ためには、政府（執行府・行政機関）の意思決定プロセスに関する記録を適切に保管する制度が構築されていなければならない。<sup>17</sup> アメリカには、そのための法制度として、連邦記録法（Federal Record Act、以下FRA）が整備され、そうして作成・管理された記録の中でも特別価値を有するものについては国立公文書記録管理庁（National Archives and Record Administration、以下NARA）において保存される。

次に、公衆が行政機関の管理する記録を「公衆の利用に供し、もってこれを公衆の力に変える」ために、情報へのアクセスのための実体的権利が保障されなければならない。行政機関に対して積極的に情報開示を迫る権利が保障されていなければ、行政機関による情報の隠匿は容易に行われることとなる。アメリカにおいては、公衆の情報アクセスに関する実体的権利を保障した法制度として情報自由法（Freedom of Information Act、以下FOIA）が設けられている。しかし、行政機関が管理するあらゆる情報が公衆に対して開示されるわけではない。行政機関は、特に国家安全保障の文脈で、必要に応じて情報を機密指定することがあるが、そうした機密指定が恣意的になされ、機密指定の過剰が発生することを防ぐためには、それらのプロセスを規定した機密指定制度が必要である。先述のFOIAにはいくつかの適用除外事項が設けられており、国家安全保障に関する情報のうち除外されるものの内容については、歴代大統領が制定する大統領令（Executive Order）により定められている。またこの大統領令を各行政機関に適切に執行させるための指令を出し、監督する機関として、情報保全監督局（Information Security Oversight Office、以下ISOO）が存在している。まさに冒頭で取り上げたマディソンの言明に従い、アメリカは「知識を公衆の利用に供し、もってこれを公衆の力に変えるメカニズム」の構築に力を注いできたことが伺える。

### 三 情報国家の権威主義化

しかし残念なことに、アメリカのような「知識を公衆の力に変える」メカニズムを有した「民主主義的」情報国家もまた、テロリズムの恐怖から脱することを目的として、「権威主義的」な情報政策の実施や制度運用によって、徐々に「権威主義的」情報国家へと変貌していく危険性がある。たとえば、アメリカは9・11同時多発テロ以降に、テロの「予防」を名目として「監視」と「データ解析 (data mining)」の強化に力を注いだ。そうした情報政策の中には、対外電子諜報を主任務とする国家安全保障局 (National Security Agency) による令状なしの盗聴を行う「テロリスト監視計画 (Terrorist Surveillance Program)」<sup>(8)</sup> や、インターネット・プロバイダーが保有する情報やクレジットカード取引情報、電話の通話記録に監視カメラ映像などを加えて個々人に関わるデータを政府で一元管理し、テロリスト固有の行動パターンを解析し被疑者を割り出す「総合情報認知 (Total Information Awareness)」<sup>(9)</sup> 計画などが含まれている。

情報公開制度も、表裏一体の関係にある機密指定制度の運用によってその射程を縮減された。たとえば、ブッシュ政権下において、アシユクロフト司法長官が前任のリノ長官のメモランダムにかわる新たなメモランダムを出し、情報開示の対象事項に対して、それを機密にしておくべきかどうかについて十分配慮した場合のみ、情報を開示してもよいとすることを内容とする運用変更を各行政機関に迫った。<sup>(10)</sup> さらに国土安全保障法<sup>(11)</sup>をはじめとする各種情報セキュリティに関する立法の制定は、情報公開制度から除外される機密指定情報の範囲を拡大させた。

もちろんこうした事態は、公文書管理 (アーカイブ) 制度にとっても他人事ではない。例えば、近代国家におけるアーカイブ制度には、国民にとって現状を正しく把握し明るい未来を描く有力な判断材料としての側面、国民を統制し、必要によっては弾圧する手段としての側面、外交記録や国益にかかわる強い政治的武器としての側

面、個人、政府機関から企業にいたるあらゆる組織から収集され、他国または世界を支配する手段として用いられる国際政治上の武器としての側面といった四つの側面が指摘されている。<sup>12)</sup> またナチス政権下のドイツにおいてアーカイブ制度は、「行政意思の統一の徹底と精緻な国民管理の仕組みを形成するシステム」としての意義が見出されていたと指摘される。<sup>13)</sup> 確かにナチス政権は体制の「民主的」・法的正当化に熱心であり、そのために歴史の「番人」としてのアーカイブ制度を利用したわけであるが、しかし少なくともバルキンがいうような「情報の美食家であり、慈善家」という意味で「民主的」であったわけではない。これらの側面からすると、アーカイブ制度もまた「民主主義」を促進する側面があるのと同時に、むしろ逆に統制・弾圧・支配といった「権威主義」的側面をも内包しているといえる。そして実際にアメリカの公文書管理制度は、本稿で紹介する再機密指定計画（後述）による攻撃にさらされることとなった。

このように公的な情報制度は、「安全」といつそれ自体は容易に否定しがたい利益に基づき運用によって、「公衆に知識の力をあたえる」という本来の目的から逸脱して過度に「権威主義化」していく危険性があり、それを補完するアクターが社会に必要であろうというのが、本稿の問題関心である。そこで本章ではまず、アメリカが公的に構築してきた情報制度について紹介し、それから公的な情報制度を補完する役割を果たしている民間機関について検討したい。

### アメリカの情報政策——法律制度、機関

本章ではまず情報の管理・アクセスに関する法律制度と機関について取り上げる。もともと、これら諸制度についてはいずれもすでに数多くの先行研究が我が国で紹介されているため、本稿では次章で取り上げる National

Security Archive に関係する部分における概要説明程度にとどめたく思う。<sup>14)</sup>

一 文書管理に関する制度と機関

(一) 連邦記録法

連邦記録法（FRA）は、記録処分法を中心に、政府記録修正法、連邦記録管理修正法に、後述するNARAの根拠法である国立公文書記録管理庁法を加えた法律群である。FRAの立法目的（議会の意図）は効率的で効果的な記録の管理の基準と手続きを定めること、連邦政府の政策及び行政行為の正確及び完全な記録化、並びに賢明な（judicious）記録の処分及び保全とされる。<sup>15)</sup> この目的を達成するため、FRAは各機関における組織、機能、政策方針、決定、手続き、事務処理に関する「十分及び適切な情報を含む」記録の作成と保存に関する責任を各行政機関の長に一元化する。<sup>16)</sup> そして、これら適切な文書管理を徹底するため、国立公文書記録管理庁を設置し、その長官（合衆国アーキビストと呼ばれる）に「独立した」指揮監督権限を授権している。

FRAでいう「記録（records）」は、物理的形狀または特徴（physical form or characteristics）に関係なく、連邦法に基づく若しくは公的業務の遂行と密接な関係を有する合衆国政府の機関によって作成または受領され、組織、機能、方針、決定、手続き、作用若しくはその他の政府活動の証拠としてまたはそれらの中のデータについて情報的価値があるがゆえに、当該機関若しくはその正統な後継機関によって保存されまたは保存適格を有するとされ、すべての書籍、書面、地図、写真、機械読み取り可能な資料またはその他の文書化された資料を含むものとされる。ただし、単に参照若しくは展示目的で作成、取得または保存された図書館と博物館の資料、並びに単に参照の便宜を図るためだけに保存された予備の写し、印刷物及び処分された文書の貯蔵物は含まれない。<sup>17)</sup>

以上の定義に基づき、FRAは各行政機関に記録の作成と管理を義務付けている。そして処分については、作成された記録の種類によって二つに区分されている。基本的には、「行政事務記録 (administrative, or housekeeping records)」と「プログラム記録 (program record)」があるとされる。前者は、予算、財政、人事など多くの部署に共通して存在する記録であり、合衆国アーキビストが承認した一般記録計画 (General Records Schedule、以下GRS) に則り、管理スケジュールを組む<sup>18)</sup>。一方で後者は、当該機関固有の機能的活動や事業の記録であり、各行政機関の長は個別の記録の処分リストとスケジュールを合衆国アーキビストに提出し、その承認を得る必要がある<sup>19)</sup>。そして、スケジュールに基づき保存期間を満了した記録は、廃棄または寄贈、NARAへの移管、NARAのレコードセンターへの移送、他の連邦政府機関への移管という何れかの「処分 (disposition)」を受けることとなる<sup>20)</sup>。以上のように、アメリカにおいては、いかなる記録についても合衆国アーキビストの関与なく処分 (移管にせよ、廃棄にせよ) することはできない。次項においては、NARAと合衆国アーキビストの職務について、述べるところとする。

## (二) 国立公文書記録管理庁

国立公文書記録管理庁 (NARA) は、前述の連邦記録法に含まれている国立公文書記録管理庁法によって設置された組織である。前身となる公文書記録管理局 (National Archives and Records Services、以下NARS) は一般調達庁 (General Services Administration、以下GSA) の傘下にあつたが、一九八四年に独立機関として生まれ変わった。NARAの長官は、「合衆国アーキビスト (the Archivist of the United States)」と呼称され<sup>21)</sup>、NARAに移管されてきた記録の管理に関する責任を負っている。この官職は、上院の助言と承認の下、大統領に

より任命されるが、「合衆国アーキビストとしての職責を果たせるだけの専門的資質に基づいて」任命されることが求められている。任期は定められておらず、大統領による解任または辞任によってのみその職を失うが、その際に大統領は上下両院にその理由を伝えることになっている。<sup>(22)</sup> 二〇一四年現在の合衆国アーキビストは、(第一〇代)は、デイヴィッド・S・フェリエロ (David S. Ferriero) である。<sup>(23)</sup> 合衆国アーキビストには、連邦記録に対する独立した管理上の責任が負わされており、各連邦機関に対し、連邦政府の政策と業務についての十分かつ適切な文書の確保及び記録の適切な確保のため、<sup>(24)</sup> 並びに諸機関による経済的かつ効果的な記録管理の確保のためのガイダンスと援助を提供することが求められている。これらの任務遂行のために、合衆国アーキビストは、各行政機関長に対する記録管理の手続き、ガイドラインの提示や、<sup>(25)</sup> 各機関内、機関間の記録管理プログラムについての査察や調査を行うことができる。<sup>(27)</sup> そしてNARAには、FRAにより各行政機関により作成・管理される記録で保存期間を満了したもので、「連邦政府による継続的保存を正当化するに足る十分な歴史的価値、またはその他の価値があると合衆国アーキビストが認定した記録」<sup>(28)</sup> が、移管され、永久保存されることとなる。このような永久保存記録に関しては紙文書で三〇年以内に移管せねばならないとされる。<sup>(29)</sup> NARAに移管されなかった記録については、NARA規則に基づき、<sup>(30)</sup> 廃棄される。なお各行政機関から永久保存記録としてNARAに移管されるのは、記録全体のうち多くとも5%以内であり、他はすべて廃棄されることになる。<sup>(31)</sup>

また合衆国アーキビストは、NARAに移管された記録の「利用」についても責任を負っている。そのためにNARAにはレファレンスサービスが設けられ、誰でも公開記録については無料で利用することができる。NARAに移管された記録は原則として公開されるが、各行政機関にはNARAへの移管時に利用制限を付す権限がある。<sup>(32)</sup> そしてNARAは記録の保存・利用に必要とされる各種設備と人員を整えている。二〇一四年現在、NARAには、

ワシントンのアーカイブ（本館）だけで、百億枚の文書、二五〇〇万部のスチール写真と画像、三〇万巻の動画フィルムと四〇万本の音声ビデオ記録、一二〇〇万枚の地図、海図、建築上並びに工学上の設計図、二四〇〇万枚の航空写真が所蔵されている。<sup>(33)</sup> これ以外の施設として、メリーランド州カレッジパークには新館のアーカイブ2があり、さらに一三もの大統領図書館などがある。またその他の機関として、情報保全監督局（後述）や、機密解除プロセスの合理化やそのトレーニングを担当する国家機密解除センターを指揮下においている。<sup>(34)</sup>

## 二 情報へのアクセスと機密指定に関する制度と機関

### (一) 連邦情報自由法

さて、以上のようにして保存・管理が行われている行政機関の情報も、市民によって「利用」されなければ公衆の力にならず、「民主主義」にとって意味をなさない。FRAは行政機関内の情報管理システムの一元化を目指したものであり、国民の情報開示請求に対する実体的権利を保障したわけではない。こうして管理された情報に国民のアクセスを保障する実体的権利を創設したものの代表例が、連邦情報自由法（Freedom of Information Act、以下FOIA）である。もともとアメリカ合衆国においては、行政機関が保有する記録についてアクセスを制度化する法律もなく、公衆が行政機関の保有する記録にアクセスする事ができなかった。そこで一九四六年には、行政手続法（Administrative Procedure Act、以下APA）が制定され、その三条（C）項は「法令により別に定める場合を除いて、公の記録は、公示された規則に従い、秘密とされる事が相当な情報を除いて、適切かつ直接に利害関係のある者が利用できるようにしなければならない」と規定していた。これによって国民の行政情報に対する開示請求権に道を開いた。しかしながらAPA三条は、請求権を有する利害関係人の範囲は「適切かつ直接的に利

害関係を有する (properly and directly concerned) 者に限定されており、また、秘密とする事が相当と認められるときには、情報の開示を要しないとしていた。<sup>35</sup> この点から、APAは担当行政機関に極めて広い裁量権を与える事となっていたのだが、こうした欠陥を補うため、FOIAは一九六六年七月にリンドン・B・ジョンソン大統領が署名して成立した。FOIAは、各行政機関に対して情報公表義務を定め、さらに私人に対する情報開示請求についての手続きを定めている。前者は私人の開示請求権の行使を前提とせず、政府に情報公開を義務付けたものである。まず五五二条 (a) 項は「各行政機関は次に定めるところに従い、公衆が情報を利用できるようにしなければならぬ」と定めており、その (1) 号において連邦政府機関に関する特定の記録を連邦官報によって定期的に公示することを義務付けている。<sup>36</sup> 続く (2) 号では、判決文や官報に公示されていない政策声明などを公衆の閲覧及び複写に供することを規定する。<sup>37</sup>

後者は私人の開示請求権の行使を通じて、行政機関に情報開示を請求する制度である。まず、五五二条 (a) 項 (3) 号は、先の (1) 号と (2) 号により利用可能となっている情報以外の記録に対し、開示請求があった場合に各行政機関は速やかに当該記録を利用できるようにしなければならぬと規定する。<sup>38</sup> そして、政府機関によって開示請求にかかる記録の全部または一部不開示とされた場合には、その記録の開示を求めて連邦地裁に提訴することができると規定している。<sup>39</sup>

APA三条とFOIAの違いは、まず政府機関が持つ記録について公開を原則とし、非公開を例外とする原則例外関係を確立した点にある。そして、非公開という例外的措置が合理的かどうかにつき、司法審査の道が新たに用意された。これらはAPA三条と異なり、行政機関の自由裁量で記録を開示としない事を防ぐためのものと言える。次に、これら行政情報の開示請求権者を「何人 (any person)」としたことも、大きく異なる点である。これによ

り、合衆国市民や在米外国人はもちろん、他国に在住する外国人（例えば日本国内に住む日本人）であっても、定められた手続きを踏みさえすれば、開示請求が可能となった。ただし現在では、9・11テロを受けたブッシュ政権下における修正によって、国土安全保障の観点から、諜報機関若しくはその部局は、国際機関を含む外国政府機関またはその代理に対する記録開示を禁止されている。<sup>40</sup>とはいえこの修正は外国人一般への開示を禁じているわけではなく、対象となるのは合衆国政府機関一般ではなく諜報機関であることから、実際にはシンボリックな意味しかない<sup>41</sup>と解される。また前述のF R AやN A R Aとの関連で注目すべきは、F O I Aの情報開示請求が、N A R Aの所管している歴史記録（非現用記録）も対象としている点である。つまり、N A R Aが保管している歴史記録に対しては、N A R Aのレファレンスサービスによるアクセス手段とF O I A請求によるアクセス手段があり、このように二つのアクセス手段を保障している点が、アメリカの制度上の大きな特徴といわれる<sup>42</sup>。

では例外的にF O I Aで非開示とされる情報はどのように定められているのだろうか。F O I Aには、五五二条（a）項（3）号の義務的開示から適用除外とすることが可能な事項が、五五二条（b）項に規定されている。適用除外事項の中には、国家安全保障に関するもの、制定法により開示しない事が特例的に定められているもの、法執行目的のために収集された捜査ファイルなど九つの事項が定められている。<sup>43</sup>ここでは、その中でも特に国家安全保障に関わりのある適用除外事項1についてのみ述べる。適用除外事項1<sup>44</sup>は、大統領令によって確立された基準の下で、国防または外交政策のために機密としておく事が特定の認められ、かつ実際にそのような大統領令によって適切に機密指定されたものと定義された。<sup>45</sup>これは外形的に大統領令の機密指定範囲に入るといっただけでなく、そうした機密指定が手続きにのっとり適切に行われていることが要求されている。つまり一義的には、国防または外交政策のための機密指定に関する大統領令によって、適用除外事項1で非開示とされる情報が具体的に決定される

こととなる。

(二) 機密指定に関する大統領令

この適用除外事項<sup>1</sup>で非開示とされる情報の具体的内容を決定するのが機密指定に関する大統領令である。まずアイゼンハワー大統領の大統領令一〇五〇一号によって、機密指定に関する基本的な制度形成がなされたといわれる。そして、一九七二年三月に出されたニクソン大統領の大統領令一六五二号<sup>46</sup>以降、機密指定に関する大統領令はFOIAの運用と密接に関連している。現行の大統領令（後述）の前文が「国家安全保障上のクリティカル情報を保護することと、機密指定基準並びに習慣的で安全で効果的な機密解除の正確で説明可能な適用を通じた開かれた政府に対するコミットメントを示すこととは、等しく重要なプライオリティである」と示すように、これら大統領令は、行政機関による恣意的な機密指定による過剰機密を防止することを本来の目的としている。そこで、本稿では関連する部分についての大統領令について順に述べることにする。

まずビル・クリントン大統領の一九九五年大統領令二二九五八号（以下EO12958）<sup>47</sup>があげられる。これは、機密文書量と管理事務量の急増を招いていたレーガン大統領の大統領令二二三五六号（以下EO12356）<sup>48</sup>に代わるもので、「開かれた政府」を目指すものであるとされる。EO12358は、まず「国家安全保障（National security）」を「合衆国の国防または外交を意味する」と定義した<sup>49</sup>上で、機密性レベルを「極秘（Top Secret）」、「秘密（Secret）」、「秘（Confidential）」の三段階に定めている<sup>50</sup>。そして機密指定可能な情報の実体的基準を、軍事計画、武器システムまたは作戦、外国の政府に関する情報、諜報活動、諜報源または方法、外交関係など七つのカテゴリー<sup>51</sup>の一ないしは複数に該当し、第一次機密指定権者が機密指定しており、合衆国政府によって作成または管理され、第一次機

密指定権者が当該情報の開示が国家安全保障に損害を与えると合理的に予測され、損害を特定または記述しうるものと定めた。また機密指定の期限については原則として一〇年と規定しており、そうした機密指定の時間的制限を設けていなかったEO12356と比較した場合の大きな特色である。<sup>(32)</sup> 本稿に関わるEO12958のもう一つの特色は、列挙された例外を除き、施行後五年以内にこれまでの大統領が行ってきた機密指定情報のうち、機密指定を受けてから二年以上経過しており、合衆国法典四四編に基づき永続的歴史的価値を有すると認められる情報は、すべて自動的に機密解除されると定めた点である。この自動的機密解除には、場合によっては機密指定が継続されるという例外規定が設けられていたとはいえ、時の経過によってのみ機密指定が解除されることはない<sup>(33)</sup>とされていた従前のEO12356からすると、EO12958が民主的国家における情報メカニズムの観点からみて、大きな前進であったことは確かである。

一方で、二〇〇一年に就任したブッシュ大統領は、クリントン前大統領のEO12958の自動的機密解除システムを高く評価してこれを廃止せずに修正することとし、二〇〇三年に修正大統領令一三二九二号（以下EO13292）を制定した。この二〇〇三年修正に際して外国政府関連情報の開示は国家安全保障を害すると推測されることとなり、原則として機密指定が必要なものとなった。また機密指定の必要性に重大な疑問がある場合には機密指定してはならないという規定や、機密指定のレベルに重大な疑問がある場合には低レベルの機密指定をすべきという規定も削除されてしまった。<sup>(34)</sup> さらに本稿に関連する最も重要な修正点は、再機密指定（reclassification）に関する規定である。いったん適切な権限の下で機密解除され、パブリックに開示された情報を再び機密指定することについてEO12958は原則として禁止していたが、EO13292では、そうした情報のうち、国家安全保障上の利益に必要であると書面で判断した機関長または副機関長の個人的権限のもとでのみなされ、回収が合理的に可能である場合は

再機密指定が認められることとなった。<sup>(64)</sup> 再機密指定はISO局長（後述）に通知することが義務付けられているものの、この修正は後々、再機密指定計画事件（後述）を深刻化させることとなる。

二〇〇九年に大統領に就任したバラク・オバマ現大統領は、政府情報の公開に意欲的であるとされ、同年二月二九日には、大統領令一三五二六号（以下EO13526）を発令した。<sup>(65)</sup> EO13526は、EO13292で削除されてしまっていた情報を機密にしておく必要性に重大な疑問がある場合には機密としないという原則や、機密指定レベルに重大な疑問がある場合は低度レベルの機密指定とする原則を復活させ、さらに原則二五年の自動的機密解除期限を定め、例外に関しても五〇年または七五年後に自動的に機密解除となるとしており、<sup>(64)</sup> いかなる情報も無期限に機密指定が継続されることはありえないという原則が維持された。またNARAのもとに、機密解除手続きの合理化、機密解除の方法の質の確保についての補助、永続的歴史価値を有する記録の標準化訓練を実施する国家機密解除センター（National Declassification Center、以下NDC）を新設した。<sup>(65)</sup> EO13526は、ブッシュ大統領に修正される以前のEO12958に近く、（実体面はともかくとして、形式面においては）「開かれた政府」への揺り戻しが行われたとみるべきであろう。本稿に絡む再機密指定に関する規定も、再機密指定を行うためには、当該行政機関が、個々の文書毎に国家安全保障への重大かつ具体的な損害を防ぐことを目的にする必要があると決定し、なおかつ、行政機関の長が、その個人的責任で書面により再機密指定を承認すること、当該情報を不必要な注意喚起を起こすことなく合理的に回収できること、そして当該再機密指定に関する措置を国家安全保障問題担当大統領補佐官と情報保全監督局（ISOO）局長に速やかに報告すること、という三要件を満たすよう改められている。<sup>(66)</sup> さらに、再機密指定文書が、NARAの管轄下であり、すでに一般公開されている場合には、当該行政機関長は、決定を行った後に公開停止につき、合衆国アーキビストに通知しなければならず、通知を受けた合衆国アーキビストは、ISOO局長

が再機密指定を承認するまで、当該文書の一般公開を停止しなければならないとされた。加えて、ISSOO局長の承認に不服がある場合、当該行政機関長は、国家安全保障担当大統領補佐官を通じ、大統領に上訴することができる。その間、公開停止が継続されることとなっている。<sup>(67)</sup>

### (三) 情報保全監督局

そして、これら機密指定制度が実際に適切に運用されているかどうかの監察権限を有するのがISSOOである。ISSOOは、NARAに設置された機関<sup>(68)</sup>であり、カーター大統領の大統領令一〇六五号に基づいて設置されて以降、現在までの大統領令によって継続して制度化されている。局長は、合衆国アーキビストの指名に基づいて、大統領が任命する。<sup>(69)</sup> また局員に関しては、各機関からの「出向」ではなく各政府機関を「退職」した元職員と、専門職であるアーキビストによって構成されており、<sup>(70)</sup> 「出戻り」を理由に「古巣」の監察が甘くなるといった弊害を極力抑制することが試みられている。ISSOO局長は、合衆国アーキビストの指揮監督の下で、国家安全保障担当の大統領補佐官と協議のうえ、機密指定に関する大統領令を執行するために必要な指令を出し、各行政機関はその指令に基づき、ISSOOの事前審査と承認を受けて行政規則を制定する。<sup>(71)</sup> またISSOOは、指令が遵守されているかどうかについて各行政機関に対して監察権限を有し、局長が大統領令違反の機密指定がなされていると判断した場合、当該機関に対して機密解除を求めることができる。ここで機密解除の請求を受けた当該機関は、国家安全保障担当の大統領補佐官を通じて、大統領に対して上訴 (appeals) する<sup>(72)</sup>ことができる。

加えてISSOO局長は、省庁間機密指定上訴委員会 (Interagency Security Classification Appeals Panel、以下ISCAP) の事務局長を兼任し、局はISCAPの事務局となる。ISCAPは国務省、国防総省、司法省、

NARA、国家情報官、国家安全保障担当大統領補佐官から任命された上級職員によって構成されており、期限到来前の機密情報について、機密へのアクセス権限保持者から提起された不適切な機密指定が行われているという異議申し立ての審査を担当する。<sup>(74)</sup> またこのISCAPは、義務的機密解除に関する審査（Mandatory Declassification Review、以下MDR）も行う。MDRは、すべての機密情報に関して、対象となる情報を特定したうえで、書面による開示請求を受けた場合、当該情報の原機密指定機関（担当の行政機関）に義務付けられた機密解除に関する審査を指す。MDRは原則として「何人」でも請求することができ、原機密指定機関がこの審査請求を拒否した場合に当該機関の判断について、ISCAPが審査を行うこととなっている。<sup>(75)</sup>

### アメリカにおける民間アーカイブ組織——もうひとつのNSA

さて、以上のような公的な仕組みに加えて、アメリカにおいては、これら諸制度を利用して独自に情報を収集・保管し、民主的国家に必要な情報メカニズムを補完する民間機関が存在する。本章では、そうした組織体のひとつとして「国家安全保障アーカイブ」について紹介することとする。

#### 一 組織概略

##### (一) 設立経緯

国家安全保障アーカイブ（National Security Archive、以下NSA）は、名称と略称が国家安全保障局（National Security Agency）と類似しているためによく誤解されるが、れっきとした非政府系の非営利組織である。特に名称からも明らかなように国家安全保障に関連する情報の収集と分析にリソースの多くを費やしている。

設立のきっかけは、一九八〇年代の中米プロジェクト (the Central American Project) である。<sup>(76)</sup> 同プロジェクトは、ジャーナリストのレイモンド・ボナーや民主党の連邦議会議員のジム・ムーディらによって進められていた FOIA 請求によって収集した合衆国外交政策情報の集積プロジェクトである。一九八五年、同プロジェクトの拡大に協力していたワシントン・ポスト記者スコット・アームストロングは、現代史の研究者たちにとって潜在的価値あるそれらの資料を集積しているうちに、それらマテリアルの保管場所について思索をめぐらせるようになった。彼は、合衆国上院議会のウォーターゲート委員会において上級調査官として、かの有名なボブ・ウッドワードとカール・バーンスタインという二人のジャーナリストを支援し、さらに連邦最高裁の舞台裏を暴くベストセラー書籍『The Brethren: Inside the Supreme Court』をウッドワードと共に著した腕利きのジャーナリストである。<sup>(77)</sup> 彼は、収集した情報の貯蔵庫 (アーカイブ) の設立を思い立ち、個人的な資金提供先を確保し、幾人かの研究者の協力も得て、NSA の設立にこぎつけた。以降、彼のもとで、NSA は、「公衆への国家安全保障情報の流通を止めるべく執行府によってつくられたポトマック川の詰まり氷 (ice jam) を溶かしてきた」と評される存在に発展した。<sup>(78)</sup>

二〇一四年現在、NSA は、ワシントン D.C. のジョージ・ワシントン大学ゲルマン・ライブラリー内に拠点を構えている。<sup>(79)</sup> アームストロングは NSA の設立目的を「合衆国政府と連邦の記録貯蔵庫に存在する合衆国政府の意思決定プロセスに光をあて、それら決定の基礎をなしている歴史的文脈を提供することを促進する文書を組織的に追跡する」<sup>(80)</sup> ことと定め、その達成のために、独自のプレス・センター、国際関係に関する研究所、機密解除された合衆国公文書のアーカイブ、情報自由法の主要な非営利的ユーザーといった様々な機能を統合した非常にユニークな組織として誕生した。<sup>(81)</sup>

## (一) 運営

現在のNSAの運営予算は、年間で三〇〇万ドルに達しており、その多くを出版物の販売と、寄付金によってまかなっている点も同機関の大きな特徴である。NSAを協賛し支援している団体は合衆国内外を問わず非常に多く存在している。初期のころには反戦系の非営利組織平和基金（Fund for Peace）が主なスポンサーであったが、現在ではニューヨーク・カーネギー財団、フォード財団を始めとする各財団からの資金提供を受けている。また、それ以外にもニューヨーク・タイムズ、ワシントン・ポストといった新聞社など、合計で数十の個人・団体から何らかの支援を受けている。我が国との関係で言えば、米日財団、読売新聞社がNSAを支援している。<sup>(83)</sup>さらに同組織の方針として、合衆国政府からの資金提供は一切受けていないという。このような財政面の独立は非常に重要である。NSAが政府から受けている唯一の助成はNPO法に基づく免税措置のみであり、少なくとも政府は資金助成を盾にNSAの活動を妨害することはかなわず、またそうした政府からの独立の精神がNSAに対する信頼を生む源ともなっているといえる。

## (二) 構成員

二〇一四年現在のスタッフは、ジャーナリストや各種専門分野の研究者で構成されている。<sup>(84)</sup>現在、NSAを率いているのは、ミネソタ州の日刊紙のジャーナリストであったエグゼクティヴ・ディレクターのトーマス・ブランドンである。同アーカイブには、図書館研究のロンピア大修士号と近東地域研究のハーバード大修士号をもつジョイス・バトルと、ノーザン・イリノイ大の歴史学マコロをもちワシントン・カレッジで准教授として教鞭をとっていたウィリアム・バー博士を筆頭に、上級分析員、分析員、客員研究員らを含めて十数名の研究者が在籍している。

彼ら研究職に加えて、図書館研究・情報学の修士号を有したライブラリアン・アーキビストたちも在籍している。さらに後述するようにNSAはFOIA又はMDRを利用することが多いため、スタッフの中にはFOIAディレクターもおかれている。二〇一四年現在のFOIAディレクターは、冷戦史のジョージ・ワシントン大修士号を有するネイト・ジョーンズである。彼は、NSAのブログ、ツイッター、フェイスブックも管理する。

また理事会 (Board of Directors) が設けられ、トーマス・プラントンの他に八名の理事が籍を置いている。加えて、一三名の研究者による諮問委員会 (Advisory Board) も設置されている。<sup>(85)</sup> このような人員構成は、のちに指摘する同組織のハイブリッドな側面を体現しているともいえる。情報収集能力にたけたジャーナリスト、資料管理と検索能力をもつライブラリアン・アーキビストたちにくわえ、歴史学や政治学に精通する分析員たちを有する様は、NSAが「ただのアーカイブにとどまらない (Not just an archive)」と評される所以でもある。<sup>(86)</sup>

## 二 Not just an archive —— NSAのプロセス

### (一) 情報の収集

NSAに所属するスタッフは、NARAにおいてすでに開示されている、または行政機関が保有している国家安全保障に関連する公文書の中から、将来的に学術上または報道において必要になる可能性が高い記録をピックアップして収集し、それらを独自に保管している。<sup>(87)</sup> NSAはまず、どの機関または個人が、研究者やその他にとって有益であるか情報を保有しているかについて、それぞれのトピックを分析することから始める。そして、政府の関係部署が、どのように機能し、そして官僚的に何を行うか観察したのち、あたりをつけた元公職者、時には現役の公職者のところへ向かい、誰が何を知っているか、そして彼らがそれをどのように知ったかについて、ジャーナリス

トが行つのと同様の方法でインタビューを行う。また時には収集すべき情報の目算を立てる際の補助として、議会のアクター、ジャーナリスト、学識者、公益団体の構成員、そして元・現職の公職者からなる調査委員会（review panel）を立ち上げることもある。そうして、収集すべき情報の目算を立てた時に、そうした情報はすでにNARAで公開されている場合が多いという。

しかし、もちろんNSAの情報収集活動は、それだけにとどまらない。時に、NSAはFOIA請求を用いて、情報の積極的開示を求めることがある。NSAのスタッフは、機密指定されている公文書の開示を政府に対して要求するために、定期的にFOIA請求を利用している。一説によると、NSAのスタッフは、一日当たり平均して五〜七件のFOIAに基づいた情報開示請求を行っており、二〇〇二年の段階で、一九八五年から収集・分析しつづけた公文書は五〇〇万ページ以上にのぼるといふ<sup>(88)</sup>。またこれまで政府に対して提起してきた情報開示訴訟は四七件ののぼり、内二七件では政府に情報を開示させる決定を勝ち取っているといふ<sup>(89)</sup>。加えてNSAは、自ら情報開示請求または訴訟を提起するにとどまらず、書籍や回顧録の執筆、公益目的などでマテリアルを求めているその他の諸個人を見つけた場合、結果として彼らがFOIA請求または訴訟提起を援助することも多いといふ<sup>(90)</sup>。以上のようなNSAが行うFOIA及びMDRの請求、並びにFOIA及びMDRの上訴を、前述のFOIAディレクターが監督する（oversee）ことになつていふ。

## （二）文書群のインデックス化

文書群は、有益なストーリーを描写しうる程度の分量が収集されると、固有名、組織または業務についてのいかなる照会も迅速に対応することを可能にするため徹底的にインデックス化される<sup>(91)</sup>。たとえば、NSAのエルサドバ

ドル・コレクションについて、ある人は、合衆国の援助または国際的な農地改革実践に光を当てた文書に興味を示すかもしれない。そしてその人は、エルサドバドル自体の政治または農地改革計画が実行された際の生活状態には興味を示さないかもしれない。一方で、別のある人は、中央アメリカにおけるコーヒー生産またはある特定のコーヒー生産者に興味を示すかもしれない。また別のある人は、特定の暗殺活動と相互に関係する將軍または政治家の名前に直接行き着くことができるかもしれない。

このようなインデックス化は、アーカイブ利用者側のあらゆる特定の個人または出来事についての照会を可能にし、利用者個々人のニーズに合った文書を手可能にする。このように徹底的にカタログ化・インデックス化された一連の文書群の情報としての有用性は、そうでないものの何倍にもひろがるのである。

### (三) 文書群へのアクセス

NSAではこのようにして収集・分析した公文書を書籍にまとめており、すでに六〇冊以上の書籍を出版している。またそれ以外にも情報へのアクセスとしていくつかの手段がある。NSAのホームページで検索するか、ジョージ・ワシントン大学ゲルマン・ライブラリーのスミス・バグリー閲覧室へ訪問するか、またはデジタル・ナショナル・セキュリティ・アーカイブの購読契約をしている大学図書館、公立図書館で検索するなどの手段がありうる。NSAは書籍出版だけではなく、文書を電子化し、ワールド・ワイド・ウェブ上で逐一公開することにも力を入れている。NSAによれば一日平均一三・三ギガバイト以上のダウンロードが行われており、アクセス数は年間二〇〇万を超えているとされる。<sup>(2)</sup>このように単なる資料収集に加えて、NSAはそうした貴重な資料に一般公衆がアクセスする経路ともなっているのである。

## 三 NSAの意義

このようにNSAが単なる情報の「貯蔵庫」としての機能にとどまらず、政府に対してより積極的に情報開示を請求するようになった背景について、設立者のアームストロングのコメントをまとめると次のようになる。<sup>93</sup> NSAが設立された一九八〇年代中期、アメリカの国家安全保障の領域において真実と断言できるものなど存在せず、多くの情報は主に行政機関の統制下及びしばしば機関における幾人かの諸個人の統制下にあった。このような状況下で、真実を得ようにも、「従来のメカニズム（アーカイブ、情報自由法）」のみでは不十分であった。例えば公文書管理制度についてアームストロングは、行政機関の意思決定プロセスを経たのち、そこで用いられた情報は、法制度上、いずれ保管されるか廃棄されることになっているが、「それはほとんどランダムになされている」と指摘する。確かに制度上は合衆国アーキビストが記録を廃棄または移管する処分権限を握っているが、NSAは、合衆国アーキビストも含めた公的機関による文書の保存・廃棄の判断を信用してはいないのである。そして、民間部門（ジャーナリストや学者）の視点からみて将来的に価値ある情報（すなわち、ジャーナリストイックな価値またはアカデミックな価値を有すると思われる情報）をあらかじめ予測してピックアップし、FOIA請求を用いて行政機関から救出し、独自に保管することを試みるものといえよう。

また情報公開制度についても、アームストロングは次のような例を提示して、制度の「穴」を示す。過去にもしとある人（A氏と仮定する）が開示された何らかの情報を得て、そしてその当該情報が出版されるかまたは公式に広められた場合、オリジナルの証拠の調査を望む別の人（B氏と仮定する）は、もう一度アクセスのプロセスを最初からやり直さなければならなかった。最初のA氏が情報の開示に四年待たされたと仮定すると、その後B氏がその開示された情報を得るためには、出版またはその他のプロセスによってさらに一〜二年ほどの時間が必要とさ

れることになる。さらに、A氏が開示し公表したマテリアルについて、B氏がその誤りを証明するまたは調査するためにオリジナルのマテリアルを必要とする場合、政府にはどのようなマテリアルを開示したかという記録が保管されていないため、B氏もまたさらに四年ほど待たされることとなる。合計すると、A氏が最初に開示したマテリアルの誤りを証明するかまたは調査するために、二人目のB氏は最高で一〇年もの時間を費やすことになるかもしれないのである。一般論として、請求した情報が利用可能になる前に多くの人々が断念することになる。<sup>(95)</sup> NSAの出版物担当責任者（二〇〇二年当時）であったジョイス・バトルもまた、政府のFOIA請求に対する反応として、「我々は二、三か月で反応を得られれば幸運であると思っている」とし、そして「実際にはしばしば数年かかる。

一部の機関（例えばCIA）は、決定して資料を公開するのに本当に時間がかかる」と嘆く。「ジャーナリストと学者はそれほど長く待つことができない」ため、NSAは、「将来、研究関心になりそうな問題を予想」することを試みたのである。<sup>(96)</sup> つまり、NSAが、将来研究関心になりそうな問題をいち早く予測して情報を収集しておき、後の利用者のためにアーカイブ化しておくことにより、彼らの時間的・金銭的コストの削減にもつながることになる。

まさにNSAは、これら公的な仕組みの限界に対する処方箋となるために設立されたことが伺える。同時に、NSAの補完機能はこれだけにとどまらない。NSAは連邦政府におけるいかなる特定の官僚よりも長生きし続け、「最後に開示にふさわしい情報を得ることができ、まで問題を追及し続ける組織」として、それと同時にそうした「積極的な要求を維持するだけでなく、パブリックドメインに開示されたマテリアルを管理する組織」（強調点執筆者）として重要な機能を果たすために設立されたのである。<sup>(96)</sup> そして、この二つの機能により、公的制度の「監視者」としてNSAが大きな役割を果たしたのが、次章で述べる再機密指定計画事件である。

## 再機密指定計画事件——権威主義的情報国家へ

NSAのもっとも興味深い功績は、合衆国のインテリジェンス・コミュニティが進めていた「再機密指定計画 (reclassification program)」を暴露に貢献した点である。再機密指定計画は、すでに機密解除されNARAにて公開されていた歴史文書を再機密指定し非公開とする計画である。同計画は一九九九年のクリントン政権下のもとで隠密裏に進められてきたと言われ、9・11テロを受けたブッシュ政権下ではその動きがさらに加速したと言われる<sup>(97)</sup>。本稿では、情報国家における「権威主義」化の一例として、そしてそれを公にしたNSAの功績の紹介として、アメリカの諜報機関についての歴史研究家で、NSAの客員研究員(二〇〇六年当時)であったマシュー・エイドの記事を中心に、この計画の顛末を取り上げる<sup>(98)</sup>。

## 一 事件概要

二〇〇五年二月から翌年の二月にかけて、エイドは、メリーランド州カレッジパークにあるNARAの一般公開された閲覧棚から、多数の公文書が消えていることに気がついた。不審に思ったエイドがNARAに調査を依頼したところ、実に五五〇〇頁以上にも及ぶ文書が、以前に機密解除されていたにもかかわらず、政府機関から再機密指定を受け、閲覧不可能となっていることが明らかになったのである。エイドの記事によるとこの再機密指定計画の起源は、一九九五年のビル・クリントン大統領によって国家安全情報の機密指定に関するEO12958が示された時期にまでさかのぼることができるという。先にも紹介した通り、同大統領令の中心的な内容は、一部の例外の記録を除いて、二五年以上経過したすべての機密文書の機密を、施行後五年以内に自動的に解除する点にあった。

FOI2958 施行後、国務省やエネルギー省といった政府機関は、機密解除に迅速に対応した。当時エネルギー省長官であったヘーゼル・オレアリーは、歴史上の核兵器備蓄総量の記録や、一六〇万頁におよぶ放射線の人体実験の歴史記録などを機密解除した。また、国務省も自身の合衆国外交記録 (The Foreign Relations of the United States series) 編纂のため、FOIA 請求の未処理分について、積極的に取り組んでいた<sup>(99)</sup>。しかし、こうした透明性にむけての動きに冷や水を浴びせたのが、ウェン・ホー・リーの中国の核スパイ疑惑のスキャンダルであった。このスキャンダルをきっかけに、オレアリーの後継者であったエネルギー省長官のビル・リチャードソンは、機関の保安体制を強化し、なおかつ機密解除プログラムの停止を決定した。さらに連邦議会も、一九九九年度会計において、国防権限法に基づきエネルギー省に対して一般公開用閲覧棚から、核兵器製造関連のセンシティブ情報を削除することを正式に授權した。「制限されたデータと過去に制限されたデータの不注意な開示からの保護」とのタイトルをつけられたこの修正は、俗にキール・ロット (Kyrlott) 修正として知られている<sup>(100)</sup>。同修正は一九九八年にクリントン大統領によって署名された。このキール・ロット修正が施行された直後、CIA、国防総省、合衆国三軍、司法省を含む六つの政府機関が、NARA に対し、国務省によって NARA の国務省文書群が開示された際に、それらのうちの幾分かが不注意に機密解除されたという旨の意見書を合同で提出した。その中で諸機関は国務省のインテリジェンス記録についての四つの特定の文書群を挙げ、不適切に機密解除された国務省の記録が、保管箱五五個分に達すると述べたという<sup>(101)</sup>。機密指定権限を有しない NARA と合衆国アーキビストは、この要請に口を挟むことはできなかった。そこで NARA は、一九九九年に、メインランドのカレッジパークのアーカイブ施設の一般公開用閲覧棚から、指摘のあった保管箱を撤去し、その中の文書群は二〇〇一年までの間に一三の政府機関に帰属する保安チームによる再審査を受けた。その結果として、総計九七五〇頁に及ぶおよそ一四〇〇もの文書が

一般閲覧から回収され、再度、機密指定を受け非公開とされたのである。<sup>⑩</sup> しかも、国務省の記録保管箱はカレッジパークの一般公開閲覧棚に戻されることはなく、代わりにそれらはカレッジパーク施設の六階の機密保管区画におかれていたのである。そしてこの再機密指定計画を後押しすることになったのが、9・11テロと、クリントンに代わり政権についたブッシュ大統領のEO13302である。先にも述べたとおり、EO13302には再機密指定を認める規定が追加されていた。計画は加速し、関係諸機関の保安要員が、NARAに保管されていた四三四〇万頁の文書を「精査し(surveyed)」、その結果として、総計五五五〇〇頁の九五〇〇件もの文書がさらに一般公開から除外されてしまったのである。<sup>⑪</sup> そして最大の問題であったのは、これらがすべて諸機関の間で一般には公表されることなく秘密裏に進められ、エイドが二〇〇五年二月に再機密指定された記録を閲覧するための請求を提出するまで、これら国務省の記録保管箱が一般閲覧棚より回収された事実は発覚しなかったのである。

## 二 再機密指定を受けた文書群

では、実際に再機密指定を受けた文書には、どのようなものがあつたのだろうか。

マシュー・エイドの記事の中で公開されているものの中では、たとえば、一九四八年にコロムビアのボゴタにおこつた反米暴動の予測にCIAが失敗し、国務省からの苦情を含んだ悪評についての記録の一部<sup>⑫</sup>や、国務省が計画に反対した後、うまくいかずキャンセルされた熱気球によってプロバガンダ・リーフレットを投下するというCIAの未承認心理戦計画についてのもの<sup>⑬</sup>などがある。加えて、一九四九年春の時点でソウイートの核兵器研究開発活動について合衆国のインテリジェンス・コミュニティの知識が欠乏していたことを明らかにした記録<sup>⑭</sup>もあるが、半年後の一九四九年九月にソ連は最初の原子爆弾を完成させ、合衆国と英国のインテリジェンス・コミュニティは完

全に不意を突かれるかたちとなった。さらには、CIAと残りのインテリジェンス・コミュニティが、中国共産党が一九五〇年の秋に朝鮮戦争に介入するかどうかに関しての予測に失敗したことを明らかにする記録もふくまれていた。これらの資料は、控えめに見ても現在の国家安全保障に有益なものとは考えにくく、むしろCIAをはじめとするインテリジェンス・コミュニティが、自らの過去の失敗を隠べいしようとしたのではないかとの疑いが持たれるようなものである。

### 三 その後——計画の発覚とISSOOによる監査

以上のような再機密指定計画の実態は、マシュー・エイドと彼に協力したNSAによる積極的な行動の結果、明らかにされたものである。二〇〇六年二月一七日、エイドとNSAは、その他の複数の公益団体とともに計画の詳細な内部調査を依頼する書簡をISSOO局長のウィリアム・レナード（当時）に提出した。告発を受けたISSOOは五日後の二月二三日には、エイドとNSA宛に返信を送り、監査を約束した。NSAによって暴露されたのちに、各報道機関も続々とこれらを報じ始めた。もっともはやかったニューヨーク・タイムズ紙は、二〇〇六年二月二二日付の一面でこの計画の存在について取り扱っている。ISSOO局長レナードはサンプル記録を見たのち、もし誰かがサンプル記録にあるようなものを機密指定が必要だと判断し、実際に回収していたとするならば、「シヨックと失望を禁じ得ない」と述べている。当時の合衆国アーキビストのアレン・ワインシュタインは、ISSOOの監査が終了するまで計画に凍結措置（a moratorium）を課した。驚くべきことに、ワインシュタイン自身も、タイムズ紙を読むまで計画についてほとんど知らなかったと述べている。

その後、二〇〇六年四月二六日にISSOOは監査報告（Audit Reports）を公表し、CIAをはじめとする諸機

関によるこの計画の全貌を明るみに出した。ISOの監査報告によれば、少なくとも一般公開されていた二五三一五件もの記録の回収が行われていたことが発見され、さらに、サンプル記録のうち二四％は、継続的な機密指定に不適切であることが明らかになった。さらに残りの一二％が、疑わしい機密指定であったにもかかわらず、一般のアクセスから撤回されていた<sup>11)</sup>。機密扱いでない形式で作成された、または適切に機密解除されたマテリアルが、当該計画のもとで再機密指定されており、そしてもともと機密指定されていなかったマテリアルも、計画を隠ぺいするために機密指定されることとなった。マテリアルが機密指定基準を満たしていた事例についてですら、ISOは「不十分な判断が、一般のアクセスから記録を撤回するという決定に適用された」と結論付けている<sup>12)</sup>。

#### 四 小括

以上のように、NARAを舞台とした再機密指定計画は、一般に公表されることなく諸機関の間で秘密裏に進められ、NSAとエイドの発表によるまで発覚しなかったばかりか、ふたを開けてみれば、さほど重要とは思えない情報までもが行政機関によって恣意的に再機密指定されてしまっていた。しかも、機密指定権限を有しない当のNARAはこの計画に対して殆ど無力であった。また9・11後のブッシュ政権下における大統領令の修正によって、各行政機関に再機密指定権限が授けられたことも再機密指定を加速させ、事態を深刻化させたように思われる。まさに「安全」の名のもとに、「秘密」についての規則を増殖させ、自らが行っていることを説明することなく、ただ法に従っていると主張する「国家の「権威主義」化が、水面下で進められていたのである。事件後にワインシュタインが指摘したように、もし記録が国家の安全保障上の理由で回収されなければならないのなら、それがいつ生じて、どのくらいの記録が影響を受けるのかについて、合衆国市民は常に知っている必要があったはずである<sup>13)</sup>。こ

のように再機密指定計画は、本来「民主主義」に仕えるはずの公文書管理・情報公開制度が、行政機関の運用によって徐々にむしばまれていった（制度の「権威主義」化）ことを物語る事件であったといえよう。

### まとめにかえて——民主主義的情報国家の実現と維持にむけて

では再機密指定計画事件と「民主主義的」情報国家の観点をふまえ、NSAのような民間アーカイブ組織の存在からは、どのような意義を見出しうるであろうか。

#### 一 公的な情報政策の限界

再機密指定計画事件を概観すれば明らかのように、いかなる民主主義的情報国家も、「安全」の名のもとに、権威主義的な情報政策によって権威主義的情報国家へと変貌を遂げる危険性がある。もちろん国家が、安全保障の必要性に則り、一般公開されていた情報を再度機密指定することはあり得るし、またそれが認められなければ、国家は国民の安全に対して十分な保護を提供しえないことも確かである。しかしながら問題は、ISOOの監査報告によっても明らかにされたように、国家安全保障の必要性の名のもと、不適切または不当に再機密指定された文書が多数存在していたことであろう。当該事件は、行政機関により一般的にアクセス可能であった情報が恣意的に再機密指定されてしまう可能性がある以上、それらの不正を継続的に監視し告発するのが公的機関に限られる現状には限界があることを浮き彫りにしたのである。

## 二 もうひとつのNSAによる公的情報政策の補完

同時に、この事件の暴露においてNSA（とマシュー・エイド）は重要な役割を果たしている。まさにNSAが、民間機関の立場から将来の学術的、報道的に必要とされるトピックを分析し、NARAのレファレンスサービスやFOIA請求を用いて定期的かつ組織的に情報を追求し続けていなければ、行政機関内部で秘密裏にすすめられていたこの計画は表ざたにならなかった（または告発されるのがさらに遅れた）可能性がある。つまりNSAは、本事件において公的な情報制度の外在的な「監視者」として、知識を公衆の利用に供し、もってこれを公衆の力に変えるという民主的情報國家に必要とされるメカニズムを補完する役割を果たしていたのである。

もちろん、そうした政府の不正に対する監視・告発といった役割をこれまで担ってきたのは、「プレス制度（「ジャーナリスト集団」）であった。<sup>14</sup> 既存のプレスは「調査ジャーナリズム」という手法を用いて、こうした国家権力に対する「番犬」機能を果たしてきた。ところが近年では、そうした「調査ジャーナリズム」は、既存のマスメディアよりも、本稿で取り上げたようなNSAのような非営利的な独立組織によって用いられているとの指摘がある。NSAはジャーナリストにとってあまりに強力で入り込むことが困難なトピックを調査するための専門性、リソース、そして耐久力を有しているというのである。<sup>15</sup> またNSAの設立者（さらには現在の代表者）が元ジャーナリストであった点からも、NSAはジャーナリスティックな手法を用いて国家権力を監視する「プレス」に近い存在なのかもしれない。

しかし行政機関（とNARA）で保管され、廃棄される可能性のある文書群の中から、将来的に価値あるトピックに照らし、時にFOIA請求や訴訟も辞さずに収集を試みるNSAの文書収集プロセスには、行政諸官庁の資料群のなから公衆の利用に供すべき価値あるものを選んで移管ないし「占領」するという「文書館の原理」<sup>16</sup>にも一

致するところがあるようにも思われる。そして、パブリックドメインに一旦放出されたはずのマテリアルが再度機密指定されるような事態において、NSAの「パブリックドメインに開示されたマテリアルを管理する」という機能もまた重要な位置を占めている。NSAは、アーカイブとジャーナリズムの二つの機能（と機関）を一手に引き受けたハイブリッドな組織であり、そうした二つの機能を併せ持つがゆえに、民主的情報国家に必要とされるメカニズムの補完的役割を担うのにふさわしい組織であるといえる。

### 三 我が国への示唆

また忘れてはならない点が一つある。再機密計画を発見した際にマシュー・エイドとNSAが、ISSO0局長に書簡を送り、そこから計画の全貌が明るみに出たように、政府の情報管理に関する不正を発見した際に、そうした民間からの告発を受ける窓口となり、自らを監視・修復する公的な仕組み自体も、必要不可欠である。NSAのトーマス・プラントン自身もISSO0やISCAPのような仕組み自体を評価している。NSAはあくまで公的制度の「補完」にすぎないのである。

この点、我々には非常に苦い経験がある。我が国において、情報公開法制が構築されたのは一九九五年のことである。しかし本来、政府に対する国民の信頼を担保するはずであった当該制度は、「文書不存在」という壁に阻まれ、逆に国民の不信感を助長するという皮肉な結果となった。<sup>10)</sup> なかでもその存在の存否が争われた沖縄返還時における日米間の密約をめぐる三つの文書をめぐる情報開示訴訟において、原告団は訴訟前の時点で、当該文書をN、A、R、Aで複写して入手していたという。そしてこの入手された文書の写しは、文書の明確な特定のために開示請求書に添付されていたとされる。<sup>11)</sup> 我々はまずもって、この日米間における「格差」を重大に受け止めるところから始め

なければならぬだろう。現時点で我々は、「民主主義的」情報国家としての公的な仕組み自体を整えられていないのである。

しかし逆に言えば、我々はまだ民主的情報国家に必要とされるメカニズムを構築する途上にいるといえる。一九五〇年に情報公開法を、その後公文書管理法を制定したばかりの我々は、半世紀以上前のアメリカ（一九五〇年代に公文書管理制度を構築し、その後情報公開制度を構築した）と同じラインに立つたばかりなのである。NSAを紹介した本稿の意義は、そこにこそある。「民主主義的」情報国家として立脚し、そしてそれを維持し続けるためには、総体的にシステムを構築する必要がある。幸いなことに、我々はアメリカで行われてきたそうしたシステム構築の際の試行錯誤（公的制度の限界と、民間部門における補完）に触れることができた。もちろん、アメリカと我が国の間には制度上の違いがあることには留意するべきであろう。特に情報開示請求がNARAの有する歴史記録にまで及ぶ点などはアメリカ特有のものといえる。とはいえ、そうした違いのある公的な仕組み（法制度、機関）とは別に、NSAのような民間アクターをシステムに組み入れることについての先人（アメリカ）の試行錯誤から、我が国が学び取れるものは決して少なくないと思われる。

この点で注目すべきは、NSAが設置されているのが、「大学」である点である。アメリカにおいて大学は、プロフェッショナルな研究者集団としての側面に加えて、民主主義社会の中で公共討議に参加するための市民を高等教育によって「訓練」する場としても認識されている。<sup>(10)</sup> NSAと協力関係にあった全米図書館協会の元代表ナンシー・クラーニヒは、NSAの拠点がワシントンD.C.のシンクタンクから「大学」に移転した際に、多くの文献リソースとツールをそなえたアーカイブが、すぐ近くにあるという事実によって研究者の助けになると共に、ゲルマン・ライブラリーは学究的世界へのアクセスを増加させたことを受け、大学とNSAの関係を「素敵な結婚」と評して

いる。また、一九九七年までNSAに所属していたケビン・シモンズ (Kevin Simmons) も「我々は、合衆国政府の外交政策過程について見聞の広い市民たちを形成することにより、公共的対話 (public dialogue) を引き起こすことが望ましい」と述べている。<sup>(17)</sup> このようにNSAは、政府から独立した「大学」の中で、公文書を収集・管理・公開する事で、民主的自己統治を担う市民教育の一端を担っているともいえよう。またもう一点注目すべきはNSAが、「非公的」な民間機関であり、さらに非営利団体であることである。アメリカにおいては「権力に対する懐疑」が根本的な原理として社会に根づいており、そうした観点からみれば、「公的」な情報政策を、「外(民間でかつ非営利的な)」からの視点から監視することが重要である。これらの点からすれば、我が国において同様のアクターを構築するならば、大学内または情報公開のNPOなどを基礎とするのが考えられるかもしれない。

## 註

- (1) James Madison, Letter to W. L. Barry, August 4, 1822.
- (2) フランシス・シー「*インヂャネウチカネカネノイロウカチヂ* "nam et ipsa scientia potestas est"」*由来カネウイワレネ*。JOHN BARTLETT, *FAMILIAR QUOTATIONS* 111 (12th ed. 1950).
- (3) 蟻川恒正「文書論の源流」現代源流III巻17号(二〇〇四年)。
- (4) Jack Balkin, The First Amendment is an Information Policy, 41 Hofstra L. Rev. 1, 4 (2012).
- (5) Jack Balkin, The Constitution in the National Surveillance State, 93 Minn. L. Rev. 1, 17-18 (2008).
- (6) *Id.*, at 18.
- (7) 本稿では、主に行政機関の情報について主に取り扱い、立法機関と司法機関の情報については取り扱わないことをする。また、大統領に関する記録は、大統領記録法 (Presidential Record Act) によって規律されているが、こちらも本稿では扱わないこととする。

- (8) James Risen & Eric Lichtblau, *Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts: Secret Order to Widen Domestic Monitoring*, N.Y. TIMES, Dec. 16, 2005, at A1. なおT.S.A.計画の詳細とその後のことは、土屋大洋「情報における安全保障 ネットワーク時代のインテリジェンス・コミュニティ」（慶應義塾大学出版会、二〇〇七年）一五九—一八七頁、大林啓吾「執行府の情報収集権限の根拠と限界——統治の観点からみるNSA通信傍受事件——」大沢秀介・小山剛編著『自由と安全——各国の理論と実務』（尚学社、二〇〇九年）一六三—一八四頁を参照。
- (9) John Markoff, *Pentagon Plans a Computer System That Would Peek at Personal Data of Americans*, N.Y. Times, Nov. 9, 2002, at A12.
- (10) Memorandum for Heads of All Federal Departments and Agencies from John Ashcroft, Attorney General, located at <http://www.justice.gov/archive/oip/011012.htm/>（最終閲覧二〇一五年一月三十四日）
- (11) Homeland Security Act of 2002, Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135 (2002).
- (12) 檜山幸夫「アーカイブス学とは何か」上代庸平編『アーカイブス学要論』（尚学社、二〇一四年）一三頁。
- (13) 上代庸平「ドイツの公文書専門職養成制度」中京社会科学研究所三三巻二号（二〇一二年）一五五頁以下。
- (14) なお本章の公文書管理制度・情報公開制度に関しては、我が国ですでに数多くの先行業績が積み重ねられているが、主なものとして以下を参照した。まず公文書管理制度については、富井幸雄「アメリカ連邦政府の文書管理と司法統制（上）——連邦記録法と大統領記録法」法律時報七四巻二号（二〇〇二年）九二—一〇〇頁、野口貴公美「外国の公文書管理法制——アメリカ（特集）公文書管理のための法整備——（各国の公文書管理制度）」ジュリスト一三二六号（二〇〇六年）五四—五八頁。次に情報公開制度については、宇賀克也「情報公開法 アメリカの制度と運用」（日本評論社、二〇〇四年）。機密指定制度については、岡本篤尚「国家秘密と情報公開——アメリカ情報自由法と国家秘密特権の法理」（法律文化社、一九九八年）、永野秀雄「米国における国家機密の指定と解除——我が国における秘密保全法制の検討資料として」人間環境論集二二巻二号（二〇一二年）一頁以下。
- (15) 44 U.S.C. 2902 (1) - (2) .
- (16) 44 U.S.C. 3101.

- (17) 44 U.S.C 3301.
- (18) 44 U.S.C 3303.a (d).
- (19) 44 U.S.C 3303.a (a).
- (20) 44 U.S.C 2901 (5).
- (21) 44 U.S.C 2102. なお合衆国アーキビストの憲法上の位置づけについて扱ったものとして、岡田順太「アーキビストの憲法的意義」白鷗大学論集二五巻二号（二〇一一年）一四五—一六一頁。
- (22) 44 U.S.C 2103 (a).
- (23) <http://www.archives.gov/about/archivist/archivist-biography-farriero.html/>（最終閲覧二〇一五年二月三日）
- (24) 44 U.S.C 2904 (a).
- (25) 44 U.S.C 2904 (b).
- (26) 44 U.S.C 2904 (c) (1).
- (27) 44 U.S.C 2904 (c) (7).
- (28) 44 U.S.C 2107 (1).
- (29) 44 U.S.C 2107 (2).
- (30) 44 U.S.C 3302 (1).
- (31) 野口・前掲（注14）五七頁、ディビッド・J・メンゲル「NARAにおける米国政府記録へのアクセス」小川千代子・小出いずみ編『アーカイブへのアクセス 日本の経験 アメリカの経験』（日外アソシエーツ、二〇〇八年）三九頁。
- (32) 44 U.S.C 2108 (a).
- (33) <http://www.archives.gov/press/factsheet.html/>（最終閲覧二〇一五年二月三日）
- (34) Id.
- (35) 宇賀・前掲（注14）二頁以下、岡本・前掲（注14）二—三頁を参照。
- (36) 5 U.S.C 552 (a) (1).

- (37) 5 U.S.C. 552 (a) (2).
- (38) 5 U.S.C. 552 (a) (3).
- (39) 5 U.S.C. 552 (a) (4) (B).
- (40) 5 U.S.C. 552 (a) (3) (E).
- (41) 宇賀・前掲 (注14) 三三三頁。
- (42) 野口・前掲 (注14) 五七頁。
- (43) 5 U.S.C. 552 (b) 上記の他に営業上の秘密に関するもの、政府機関相互ないし政府機関内部の覚書や書簡など、プライバシーを侵害する事になるような人事ないし医療ファイル、金融機関の規制・監督のために集められまたは作成された情報、地質学上・地球物理学上の情報及びデータが挙げられている。
- (44) 5 U.S.C. 552 (b) (1) (2007).
- (45) もともとの一九六六年FOIAの五五二条 (b) 項 (1) 号は「国防または外交政策のために秘密としておく事が大統領令により特定の」(Specifically) 要求されているもの」と定めているだけであった。5 U.S.C. 552 (b) (1) (1970).
- (46) Executive Order 11,652 (1972).
- (47) Executive Order 13,526 (2010).
- (48) Executive Order 12,356 (1982).
- (49) Executive Order 12,958, Sec. 1.1 (a) (1995).
- (50) Id., Sec. 1.3 (a) (1)-(3).
- (51) Id., Sec. 1.5 (a)-(g).
- (52) Id., Sec. 1.2 (a) (1)-(4).
- (53) Id., Sec. 1.6 (b).
- (54) Id., Sec. 3.4 (a).
- (55) Id., Sec. 3.4 (b).

- (56) Executive Order 12,356, Sec.3.1 (a).
- (57) Executive Order 13,292 (2003).
- (58) Executive Order 12,958, Sec.1.1 (C).
- (59) Id., Sec.1.8 (c).
- (60) Executive Order 13292, Sec.1.7 (c).
- (61) Executive Order 13,526 (2010). 等 雄一郎「国家安全保障情報の秘密指定に関する大統領行政命令 (EO13526)」  
「スミ―三九五部 (二〇一〇年) ―〇七頁を参照。」
- (62) Executive Order 13526, Sec.1.1 (b).
- (63) Id., Sec.1.2 (c).
- (64) Executive Order 13526, Sec.3.3.
- (65) Id., Sec.3.7 (a).
- (66) Id., Sec.1.7 (c) (1)-(3).
- (67) Id., Sec.1.7 (c) (4).
- (68) Id., Sec.5.2.
- (69) Id., Sec.5.2 (a).
- (70) 三木由希子「アメリカの機密保護制度との比較検討」法字セミナー七二六号 (二〇一四年) 二二頁以下。
- (71) Executive Order 13526, Sec.5.2 (b) (1)-(4).
- (72) Id., Sec.3.1 (e).
- (73) Id., Sec.5.3 (a) (1).
- (74) Id., Sec.5.2 (b).
- (75) Id., Sec.3.5.
- (76) Ron Chepesiuk, National Security Archive Champions Freedom of Information: FOIA Feeds a Vast Library of

- Declassified Documents, American Libraries 23 (April 2002) at 81.
- (77) Bruce Morton, Preserving the institutional memory: an interview with Scott Armstrong, Government Publications Review 16.4 (Jul 1989) at 331.
- (78) *Id.*
- (79) [http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/the\\_archive.html/](http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/the_archive.html/) (最終閲覧 | 〇 | 五廿 | 辰 | 三 | 四)
- (80) Chepesiuk, *supra* note 76 at 81.
- (81) [http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/the\\_archive.html/](http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/the_archive.html/) (最終閲覧 | 〇 | 五廿 | 辰 | 三 | 四)
- (82) *Id.*
- (83) <http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/support.html/> (最終閲覧 | 〇 | 五廿 | 辰 | 三 | 四)
- (84) [http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/arc\\_staff.html/](http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/arc_staff.html/) (最終閲覧 | 〇 | 五廿 | 辰 | 三 | 四)
- (85) <http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/board.html/> (最終閲覧 | 〇 | 五廿 | 辰 | 三 | 四)
- (86) See, Frankie Pelzman, The National Security Archive: Keeping the government honest, Wilson Library Bulletin 64.9 (May 1990).
- (87) Morton, *supra* note 77, at 336.
- (88) Chepesiuk, *supra* note 76 at 81.
- (89) [http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/the\\_archive.html/](http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/the_archive.html/) (最終閲覧 | 〇 | 五廿 | 辰 | 三 | 四)
- (90) Morton, *supra* note 77, at 336-337.
- (91) *Id.* at 337-338.
- (92) [http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/the\\_archive.html/](http://www2.gwu.edu/nsarchiv/nsa/the_archive.html/) (最終閲覧 | 〇 | 五廿 | 辰 | 三 | 四)
- (93) Morton, *supra* note 77, at 332-333.
- (94) *Id.*
- (95) Chepesiuk, *supra* note 76, at 82-83.



Archives and Records Administration for Classification Purposes (2006)

- (112) Id.
- (113) Shane, *supra* note 110.
- (114) プレスの「機能」に関しては、拙稿『プレスと自由の現在——ポストデジタル革命時代における「プレス識別」に関するS・ウェストの所説を参考に——』法学政治学論究（〇三号（二〇一四年）一六五—一九八頁を参照）。
- (115) David Anderson, *The Press and democratic dialogue*, 127 *Harv. L. Rev. F.* 331, 332 (2014).
- (116) 蟻川・前掲（注<sup>23</sup>）。
- (117) 三木・前掲（注<sup>24</sup>）二二頁。
- (118) 大濱徹也『日本のアーカイブズ——その現状と課題——』中京大学社会科学研究所編『知と技術の継承と展開——アーカイブズ日伊比較——』（創泉堂出版、二〇一四年）七三頁以下。
- (119) 小町谷育子『沖縄密約情報公開訴訟』法学セミナー七二二号（二〇一五年）一一頁。
- (120) PAUL HORWITZ, *FIRST AMENDMENT INSTITUTIONS* 107 (2013).
- (121) Chapesiuk, *supra* note 76, at 82.