



|              |                                                                             |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Title        | モンゴルにおける公文書管理法制の現状と課題                                                       |
| Author(s)    | バトトルガ, ドゥルグーン                                                               |
| Citation     | 阪大法学. 2024, 73(6), p. 271-280                                               |
| Version Type | VoR                                                                         |
| URL          | <a href="https://doi.org/10.18910/94792">https://doi.org/10.18910/94792</a> |
| rights       |                                                                             |
| Note         |                                                                             |

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# モンゴルにおける 公文書管理法制の現状と課題

バトトルガ ドゥルゲーン

## I 「アーカイブと公文書作成に関する法律」の全体像

現在モンゴルにおいては、公文書の作成・保管及び閲覧に関して、「アーカイブと公文書作成に関する法律（Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль）」（2020年）と「公的情報の公開に関する法律（Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль）」（2021年）並びに複数の政令、行政法規命令が存在する。ただ、これらの法令は、2020年を画期としてすべて改正されている。以下では、全改正の背景と新しい法制の内容をみていく。

### （1）2020年以前のアーカイブに関する法制と問題

1990年代までの社会主義のモンゴル人民共和国においては、ソ連の政治・法学の影響が強く浸透していた。アーカイブに関しても同じであり、1950年代からソ連のアーカイブ見学や研修が始められ、それを土台にモンゴルにおけるアーカイブと公文書作成の学問が発展しているといえる。1980年代後半以降のソ連・東欧における民主化・市場経済化の波は、モンゴルにも及び、1987年頃から「シネチレル政策（<sup>(1)</sup> шинэчлэл）」が実施され始めた。シネチレル政策とは、ベレストロイカのモンゴル版であり、民主主義への移行を前提に市場経済を部分的に取り入れるため、個人営業活動法の制定や独立採算制の導入といった経済的な政策が行われた。こうした状況の結果、1992年にモンゴルでは、新憲法が制定され、社会主義から民主主義へ、計画経済から市場経済へ、社会主義的

## 資 料

適法性の原理から「法律の尊重（法の支配ないし実質的法治主義）」へ移行した。民主主義に移行したモンゴルにおいては、1998年に初めて「アーカイブに関する法律（以下「98年法」という。）が制定され、同法を基盤として政令を初め行政法規命令が制定された。しかし、98年法には、以下で説明する主な三つの課題があって、国際社会と技術的社会の要請に応じるような改正が必要とされていた。

第一に、98年法は、国家機関における公文書の作成に関して規定を置いておらず、98年法が施行されてから10年後の2009年に初めてモンゴル国公文書管理庁（General Authority for Archives of Mongolia）の長が「公文書の作成に関するガイドライン<sup>(2)</sup>」を作成した。しかし、これはあくまでも行政機関の法規命令であって、公文書の作成に関する統一的な法律が必要とされていた<sup>(3)</sup>。これに関連し、研究者からは、公文書の作成は、アーカイブと密接に関係するので、アーカイブと公文書作成に関する法的規律を一つの法律にまとめて定めた方がよいのではないかという指摘があった。

第二に、電子政府の要請によりアーカイブ法制を全面改正する必要が生じた。国会の2016年9月9日の45号決定「内閣の2016年から2020年の計画」の5.4.11では「アーカイブ情報の30%の電子化、公文書作成におけるデジタル署名の導入、国家アーカイブと公文書作成の現状の改善」、5.1.17では「公共サービスにおいてデジタル署名を段階的に導入し、電子サービスに移行することにより、公共サービスの透明性と迅速性を推進し、国民が容易にアクセスできる、官僚主義のない電子政府を実装する」と規定されている。また、国会の2017年1月12日の11号決定「2020年まで法令改善の基本指針」の148条では、アーカイブと公文書の作成、保管及びその公開に関する法令を国際基準に適合させ、改正を行うと規定されている。すなわち、電子政府の導入に従い、アーカイブ文書の電子化を国際基準に合わせて進める必要が生じていた。

第三に、アーキビスト専門家の不足が深刻な問題として指摘されていた。法務・内務省は、2015年に1716の国の機関を対象に調査をしたところ、1716の機関のうち1184の機関では、公文書作成の専門家がなかった、1471の機関では、アーキビスト専門家がなかった、462の機関では、一人の職員がアーキビスト

と公文書作成の任務を兼任していた、298の機関では、まったく違う専門性を有する職員（教授や医者等）がアーキビストと公文書作成の任務を兼任していたという結果が出た。すなわち、国の機関の多くにおいては、アーキビストと公文書作成を専門とする独自の職員が働いていない現状が明らかになった。<sup>(4)</sup>

以上のような現状と要請を配慮して98年法と関連する法令を全面改正し、2020年に「アーカイブと公文書作成に関する法律（以下「アーカイブ法」という。）が制定された。アーカイブ法の制定を受けてアーカイブと公文書作成並びに情報公開法制といった関連する法令が全面的に改正されたのである。こうしたアーカイブ法制の改革を行うにあたって、ロシア、アメリカ、日本、中国、ドイツ、エストニア等の国の関連法令を比較検討したことが明らかにされている。<sup>(5)</sup>

## （２）「アーカイブと公文書作成に関する法律」の全体像

アーカイブ法は、全体的に7章51条から構成されており、第一章では「総則」、第二章では「アーカイブと公文書作成に関する国の機関の権限と組織」、第三章では「国立アーカイブ」、第四章では「アーカイブの種類」、第五章では「アーカイブの作成・保管・保護・利用」、第六章では「公文書の作成」、第七章では「その他」が扱われている。

同法1条1項では、「この法律は、モンゴルにおける国立アーカイブの文書（アーカイブ）の作成、登録、保管、保護、監督、利用及び公文書の作成に関する関係を規律することを目的とする。」と定められており、以下の5つの基本原理が規定されている。

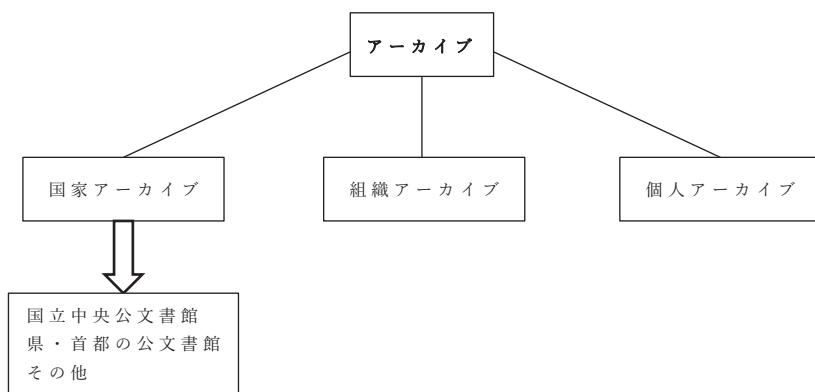
- アーカイブと公文書作成の方法が統一であること
- 定期的で円滑な作成であること
- 保存と保護が安全安心であること
- 法的な利用が透明で迅速であること
- 独立性が保たれていること

アーカイブと公文書作成に関する主な権限を有する国の機関は、モンゴル国公文書管理庁（Архивын ерөнхий газар）である。公文書管理庁は法務・内務

## 資 料

省が所管する機関で、1996年にモンゴル政府の実施機関（Implementing Agency）となっており、総務部局、財務部局のほか、専門的・方法論部局（Department of Professional and Methodological Management）、監視・評価部局（Department of Monitoring and Evaluation）、情報技術部局（Department of Information Technology<sup>(6)</sup>）がある。アーカイブ法の第三章で規定されているのは、国立アーカイブ（Үндэсний архивын сан хөмрөг）であり、国立アーカイブで保管されるのは、モンゴル国民の生活、発展の歴史を長期的に反映している、科学的、社会・政治・経済的、文化的に意義のあるアーカイブ文書をいう（アーカイブ法4.1.10）。言い換えれば、同法の6条1項から11項までに規定されている機関である大統領、国家安全保障会議、国会と内閣、省庁、地方自治体、憲法裁判所、通常裁判所、民間法人（法人）と個人の文書のうち、「モンゴル国民の生活、発展の歴史を反映している、意義のある文書」である。

同法第四章によると、アーカイブは、国家アーカイブ（төрийн архив）、組織アーカイブ（байгууллагын архив）、個人アーカイブ（хувь хүний архив）に分類されており、それぞれの保管するアーカイブ文書が異なる。



モンゴルの公文書館に関する体制は、モンゴル国公文書管理庁（Архивын ерөнхий газар<sup>(7)</sup>）、国立中央公文書館（Үндэсний төв архив）、37の県・首都の公文書館（аймаг, нийслэлийн архив）及びその他のアーカイブズ機関で構成される。公文書管理庁は、国立中央公文書館を直接指揮しており、国立中央公文書

館には歴史資料館、映像・画像・音声資料館、建築資料館、政党・公共団体関連資料館、デジタル化センター、情報・レファレンスセンター、修復・リノベーションセンター<sup>(8)</sup>がある。国立中央公文書館の所蔵資料は年代や媒体、テーマによって管理されている。国家アーカイブに保管される文書は、その発信機関によって保管される期間が異なる。例えば、内閣の文書は20年、裁判所の文書は15年、省庁の文書は16年、地方自治体の文書は8年保管され、その期間が経過した後、関連する国家アーカイブに移される。

「組織アーカイブ (байгууллагын архив)」とは、法人が活動を行う際に作成された文書、その登録、保管、使用を任務として行っている組織単位をいう。組織アーカイブは、組織の活動の範囲内においてアーカイブ文書を初期段階で作成し、この法律で定められている期間に一時的に保管する (23条1項)。すなわち、組織アーカイブは、当該組織の活動において作成された公文書を収集し、アーカイブに登録、保管、電子化を行う。また、個人または法人の申立てに基づき、アーカイブ文書を使用させることができる。さらに、一時的に保管されたアーカイブ文書を国のアーカイブへ移す任務を行う。

## II アーキビスト養成の現状と課題

アーカイブに関する歴史資料によると、社会主義時代の1950年代以降からアーキビスト専門家の養成が課題となり、閣僚理事会 (сайд нарын зөвлөл) の1957年92/66号決定によりロシア連邦の「歴史・アーカイブ」大学にモンゴル人民を留学させることが決定された。また、1957年の秋、モンゴルから3人がロシア連邦へ行き、アーカイブの短期セミナーに参加し、ロシア連邦の行政機関のアーカイブを見学した。こうした短期セミナーや見学は、モンゴル国でアーカイブに関する議論が展開される大きな契機となった。<sup>(9)</sup>

その後、1968年からモンゴル国立大学歴史学部では、「アーカイブ論」の科目が加えられ、司法省付属の法科大学では、「アーカイブ・公文書作成」の専攻コースが設立された。1988年からモンゴル国立大学歴史学部では、歴史学・アーカイブ研究者、歴史家・アーキビスト専門家という専攻で学生を受け入れ

た。1997年にモンゴル国立大学法学部で「アーカイブ専攻」のコースが設立されたが、これは一回限りのものであって、法学部ではなく歴史学部でアーカイブコースが置かれた。また、モンゴル国立教育大学では、2004年から歴史家・アーキビスト専攻のコースが開かれ、今日においては、いくつかの私立大学<sup>(10)</sup>においては、歴史家・アーキビスト専攻のコースがある。しかし、大学におけるアーキビスト専門家養成の教育が不十分と批判されている。

国のアーカイブに関する基本ガイドラインの9.2.1では「アーキビスト専門家は、アーカイブ、歴史、法学の学士または専門学校（тусгай дунд）を卒業した者で、外国語及びコンピュータの知識を有することを要する。」とされている。この規定から見ると、アーキビスト専門家は、必ずしも法学を専攻とすることが求められていない。今日においては、モンゴル国立教育大学に「アーカイブ学（архивч）」の4年間のコースといくつかの私立大学に「歴史家・アーキビスト（түүхч-архивч）」の学士コースがある。アーキビスト養成のためのこれらのコースは大学コースであるが、ほかにも短期間の研修がモンゴル国公文書管理庁で定期的に行われている。

モンゴル国公文書管理庁には研修・研究所が置かれており、この研修・研究所は、アーキビスト認証のための研修やアーキビスト専門家の知識向上やスキルアップのための研修を開催している。研修の期間や研修の形態、認証アーキビストについての詳細な規定は、モンゴル国公文書管理庁2023年2月28日A/20号の法規命令によって規律されている。同法規命令によると、次の6つの研修が行われている。

- ・アーキビスト認証の研修：アーカイブと公文書作成に関する専門知識の基礎を教える45日の研修であり、研修後は、アーキビスト認証の試験を受けて、合格すれば、アーキビスト認証書が発行される。
- ・プロフェッショナルトレーニング：アーカイブに関する特定のテーマに関してより高度な知識を与えるための短期間の研修である。
- ・アーキビスト専門家の地位向上のための研修：スキルアップすることによりアーキビスト専門家の地位が向上する。
- ・カスタムトレーニング：外部機関の依頼を受けて、公文書管理庁の教授

が外部機関の職員を対象にアーカイブと公文書作成に関するセミナーを行う。

- 外国で行われる研修：公文書管理庁のアーキビスト専門家の外国で受ける研修をいう。
- 共同研修（мэргэжил олгох сургалт）：大学におけるアーカイブと公文書作成に関する学士の授業カリキュラムを共同で作成する。

公文書管理庁が開催する研修の講師は、最低、学士の学位をもっており、アーカイブと公文書作成を専門として5年以上働いている者（教授）若しくは「教授」専門の者で成人を対象に授業を行う技能を有しているものでなければならない。

モンゴル国公文書管理庁の2022年の報告書によると同年は、庁が開催したのは92回の研修、外部機関の依頼で行ったのは213回の研修で、全4678人が研修に参加している。<sup>(11)</sup> 現状、アーキビスト専門家養成の大学コースや公文書管理庁の研修の内容の多くは、アーカイブに関する法規命令の内容に限られている。

### Ⅲ 行政文書の閲覧の現状と課題

「法の支配」を憲法原理としている国の多くでは、国民の知る権利が憲法上保障されている。モンゴル国憲法の第16条17項では、「国及びその機関が合法的に秘密として保護する義務があるものを除き、情報を請求し、受領する権利を有する。人権、人間の尊厳、名誉を守るため、並びに国の防衛、安全保障及び公共の秩序を確保するため、公開に服さない情報は、法律により区分され保護される。」と定められている。すなわち、国民が、行政機関のアーカイブ文書を閲覧することは、憲法上保障されている情報を請求・受領する権利に由来するのである。

行政文書の閲覧等に関しては、アーカイブ法以外に「公的情報の公開に関する法律（Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль）」（2021年）と法務大臣とモンゴル国公文書管理庁の法規命令がいくつか存在する。これらの法規命令によると、国家アーカイブ文書を研究、情報、証明の目的で閲覧し利用す

## 資 料

ることができる。なお、法規命令の定めるところにより、個人または法人は、法律による手続に基づき手数料を払い、アーカイブ文書を閲覧し、複写することができる。アーカイブ文書の種類と閲覧する期間（時間）によって手数料が異なる。しかし、行政機関のアーカイブ文書がすべて公開されているのではなく、閲覧可能な行政文書の範囲は狭いと言っても過言ではない。

公的情報の公開に関する法律の1条1項によると、同法の目的は、法律の定めるところにより、国民の情報を検索・受領する権利を確保し、国家サービスの電子化、公的情報の透明性・迅速性を推進し、国民が監視できるような制度を設けることである。<sup>(12)</sup>

ここでいう「公的情報（нийтийн мэдээлэл）」とは、公的情報の所持者（мэдээллийн хариуцагч）が、法律に基づき、収集・作成・利用している情報をいい、「公的情報の所持者」には、国家機関、国または地方自治体が所有している民間法人、法律または契約に基づき、行政機関の任務の一部を行っている法人（個人）、公共のラジオとテレビ、政党が含まれる。公的情報の所持者は、公的情報を収集・作成し、また第三者が閲覧（利用）することができるための環境をつくると法律で定められている。

同法によると、公的情報は、大きく分けて公開情報、非公開情報、制限情報の3つに分類される。非公開情報（хаалттай мэдээлэл）は、国家秘密法で列挙されている情報をいう。他方、制限情報（хязгаарлалттай мэдээлэл）とは、国民の閲覧と利用が制限されている（組織）内部秘密（албаны нууц）、個人または法人に関する情報をいう（公的情報の公開に関する法律7条3項）。ここでいう「内部秘密」とは、開示または使用された場合、組織内部及び国家機関、その他の法人の利益を損なう可能性がある国家によって保護されている情報をいう。

制限情報の閲覧が請求された場合は、情報所持者が当該情報の発信者の承認を得たうえで、公開するかどうかを以下の項目に即して決めなければならない。

- 情報を受領する目的
- 情報の受信者が個人の場合は親／母親の名前、自身の名前、受信者が法人の場合は法人名、連絡先住所、連絡先電話番号

- 情報所持者の名前、連絡先住所、連絡先電話番号
- 受領したい情報のリストと形式
- 情報の受領及び利用の範囲
- 情報を開示するかどうか
- 情報を他者に送信するかどうか

しかし、現行法では、内部秘密にいかなる情報が含まれるのかは関連大臣が決め、当該機関の情報が内部秘密に含まれるのかは当該機関の長の判断に委ねられている。最近のニュースで話題になったのは、ウランバートル首都知事が首都で利用されるバスを購入する際の情報やプロセスを「内部秘密」に指定して、外国から購入した後に、その情報を公開した<sup>(13)</sup>ことである。このように、どのような情報を内部秘密に指定するのが主観的な判断になる恐れがあり、このような問題が国民の知る権利にいかなる影響を及ぼしていることが大きな課題である。

「法律と民主主義」という国際機関の調査によると、モンゴルは、行政文書へのアクセスや閲覧が134国の63位に位置している。すなわち、モンゴルでは、国家機関の情報が十分に公開されておらず、国民の情報へのアクセスが限られているといえる。

#### IV 結論

以上、モンゴルにおけるアーカイブに関する法制の現状と課題についてみてきた。社会主義時代におけるアーカイブと公文書作成の法制は、ソ連の影響を受けていたが、1998年に初めてアーカイブに関する法律を制定した。しかし、同法にはいくつかの課題があって、2020年代からアーカイブと公文書作成に関する法令が全面改正されたのである。

しかし、現在では、アーキビスト専門家の養成の質が批判されており、研修プログラムの内容も不十分であるように思われる。また、アーカイブ文書の閲覧は国民の憲法上保障されている権利につながるものであるが、現在、行政機関の長がどのような情報が内部秘密に当てはまるかを判断する権限をもってい

## 資 料

る。以上みてきたようにモンゴルにおけるアーカイブと公文書管理法制にいくつかの問題があり、それを解決するためには、学問的な研究が必要とされている。

- (1) 箕輪靖博「モンゴルの憲法制定」東アジアの憲法制度187号（1999年）87頁以下。
- (2) モンゴル国公文書管理庁「公文書の作成に関するガイドライン」（2009年68号）。
- (3) Цагдаагийн ерөнхий газар хуулийн хэлтэс, “Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулийн талаар” 2020 он, 2 дахь тал.
- (4) Мөн тэнд, 3 дахь тал.
- (5) Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулийн төслийн тухай.
- (6) 大野綾佳「モンゴル国公文書管理庁との協力覚書による共同プロジェクト～日本モンゴル外交関係樹立50周年記念プロジェクト「日本とモンゴル～綴られた交流のあゆみ～」web サイトの構築～」第85号（R4.8.31）。
- (7) 田淵陽子「モンゴル国立中央文書資料館を訪れて」file:///C:/Users/etern/Downloads/20231015141904\_887caadc3642e304ede659b734f79b00.pdf（最終閲覧日：2023年10月16日）
- (8) 大野・前掲注（6）。
- (9) <https://sonin.mn/news/culture/84757>
- (10) Х.Магсаржав, Монгол Улсын орчин цагийн Архивын албаны хураангуй түүх, 2007 он, 15 дахь тал, Үндэсний архивын газар, Түүхийн эрх, 2007 он, 80 дахь тал, Орчин үеийн архивын үүсэл, хөгжил, уламжлал шинэчлэл-80, Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 2007 он, 87 дахь тал.
- (11) Архивын ерөнхий газар, Үйл ажиллагааны статистик мэдээ, 2021 болон 2022 он, <http://www.archives.gov.mn/content/733>
- (12) Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төслийн танилцуулга.
- (13) これに関連する刑事事件の捜査が行われている。