

2017年度 公益財団法人日本台湾交流協会フェローシップ事業成果報告書
(人文社会科学分野)

**日本現行公文書管理體制之實態検討：
以臺灣公文書管理制度改善參考為中心**

李鎧揚

国立台湾大学 歴史系

招聘期間 (2017年7月2日～8月30日)

2017年

公益財団法人日本台湾交流協会

第一節：臺灣當前的檔案問題

第二節：日本近現代檔案制度建立過程

第三節：日本「歷史檔案」制度介紹與臺灣採用類似制度可能性分析

前言

2016年3月，臺灣社會因為一起憲兵疑似非法搜索民宅案，讓大眾注意到「檔案」管理與利用問題。¹在該案件中，代表官方的憲兵在欠缺合法搜查文件下，試圖取走該居民擁有檔案；在違法之外，意外延伸出至政府機構對檔案保存與公開的爭議。一家專門收購文物的私人公司竟然擁有高度重要的「保密局臺灣站」相關檔案，最後由中央研究院臺灣史研究所購入典藏。但何以檔案會流入民間，引起民眾高度關注。²同年7月，政權輪替後蔡英文政府的檔案典藏機構國史館，基於落實「行政一體」之方針，調整檔案調閱與閱覽之規範，改採取與檔案管理局一致之作法，排除了陸、港、澳利用者使用該館檔案可能性，再度引起民眾指責國史館禁止檔案開放疑慮。³本來僅限於歷史研究者的檔案利用，一年之間數度出現於媒體上，儼然成為社會熱門話題。

從2016年初到2017年7月間民眾或歷史研究者針對檔案調閱的發言來看，多數人均認為臺灣當前檔案管理並不透明、公開，甚至有違法「檔案法」與「國家機密保護法」之嫌疑。⁴另有學者舉出「アジア歴史資料センター」在線上能夠自由下載的說法，認為臺灣當前的檔案管理制度在開放上有很大進步空間。⁵當政府正對於臺灣於開放知識基金會（Open Knowledge International）「全球開放資料指標」蟬聯世界第一沾沾自喜時，⁶社會上卻對檔案開放充斥不滿聲音，彷彿臺灣的檔案管理制度在政黨輪替之後走上了倒退之路。

¹ 〈白色恐怖再現 憲兵濫搜民宅逮人〉，《蘋果日報》，2016年3月7日，1版。

² 〈「再生.com」還有千份白色恐怖檔案 張揆：研議回收〉，《自由時報》，2016年3月9日。

³ 〈「法制內最大公開原則 非限縮閱覽」台國史館：互惠交流 盼平等公開對待〉，《聯合報》，2016年8月11日，A11版。

⁴ 張力，〈嚴管檔案調閱 國史館擾民〉，《聯合報》，2016年7月30日，A16版；汪浩、黃克武，〈國史館為何違法不開放兩蔣檔案—致吳密察館長的公開信〉，《聯合報》，2016年12月5日，A12版。

⁵ 周婉窈，〈試論檔案、檔案利用，以及學者的位置——寫給年輕的歷史人〉，收入於「臺灣與海洋史網站」，網址 <https://tmantu.wordpress.com/2016/04/16/file/>，2017年7月21日瀏覽。

⁶ 〈全球開放資料指標 我國蟬聯世界第一〉，國家發展委員會新聞稿，2017年6月16日發佈。http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&s=9628F75B06CCA7DD

從這些爭議或者官方提出的解決方式來看，大體上可以歸納幾個不滿的點。首先是對於檔案「公開」方式或「調閱」效率有所不滿，有些檔案僅提供到館閱覽，並沒有完全上網，對遠地前來的利用者並不方便；亦有檔案調閱時間過久，影響研究進度這樣的抱怨聲音出現。其次是機密的問題，我國「國家機密保護法」第 27 條規定：「國家機密於核定之保密期限屆滿時，自動解除機密。解除機密之條件逾保密期限未成就者，視為於期限屆滿時已成就，亦自動解除機密。」許多檔案利用者認為，既然法規如此規定，那檔案主管機構就應該逕行公布原先被視為機密的檔案。從前述研究者的發言來看，似乎認為國外檔案管理制度比起臺灣更為進步，最起碼在檔案調閱與便利性上較臺灣方便許多。

在此之外，身為執政黨的民進黨立委提出了「政治檔案法」，企圖讓部分檔案具有更高度的開放性，隨後臺灣檔案的主管機關也提出了官方版本的「政治檔案法」，企圖在既有檔案法外提出另一套法案。⁷從這一連串的事件來看，討論核心都圍繞在檔案公開、解密等適宜，幾乎都和檔案法有直接關連性，顯示官方與民間對於檔案法的修正都有了一定的共識。臺灣的檔案法自 1999 年通過立法，2002 年 1 月正式實施以後，在近日有了大幅度調整的可能性。只是要如何修訂檔案法，在執政黨立法院黨團提出「政治檔案法」草案以後，是否就不用修訂檔案法，目前學界與一般民眾對此的討論可說付之闕如。

本文以日本為臺灣檔案法改進對象原因主要有二，日本曾在 1895 年到 1945 年統治臺灣，此時期為臺灣由前近代體制轉變為近代國家時期，以臺灣總督府為主的檔案目前仍普遍為研究者使用，該時期的檔案管理原則，是在近代日本檔案管理原則下發展而成；儘管該檔案編纂原則現今已不使用，在該檔案亦適用現今臺灣檔案法範疇前提下，日本檔案管理之變革，應是臺灣所要高度注意的。此外，日本在邁入 21 世紀後，通過一連串與檔案管理直接與間接相關法案，包含 2001 年「情報公開法」，2003 年「個人情報保護法」，2011 年「公文書管理法」與 2014 年「特必秘密保護法」。而這一段時間，正好也是臺灣檔案管理發展的重要時刻。最後，目前臺灣的歷史學界多數學者認為日本在檔案管理、開放與利用上較臺灣先進。基於以上原因，本文將臺灣檔案改進建議方向重要參考國家選定為日本。

⁷ 《立法院公報》，第 105 卷 63 期（2016 年 8 月 3 日），頁 135-158。

有鑒於此，本文第一部份以 2001 年檔案法施行後有關該法在實務上出現的問題進行討論。其次在第二部分，將以日本從近代到當代檔案管理的主要對象，對其檔案管理發展過程進行介紹，並嘗試討論該國檔案法與個人資料、情報公開等法規之限制與利用。最後，將特別討論日本公文書管理制度中的「歷史公文書等」與「特定歷史公文書等」制度，針對未來檔案法未來修法提出建議。

第一節 臺灣當前存在的檔案問題

一、臺灣歷史發展遺留的檔案

回顧臺灣的統治歷史，自 17 世紀初期荷蘭、西班牙起而到鄭氏王國統治，17 世紀後期納入清帝國的領土，1895 年因為馬關條約割讓成為日本帝國一部份，1945 年為國民政府統治。臺灣的歷史可以說歷經了多次的政權輪替。在這些政權統治過程中，有相當數量檔案遺留下來。

以荷蘭統治時代為例，根據林偉盛的整理，目前與臺灣有關的荷蘭東印度東司檔案大體上可分為「收到文書」、「寄出文書」、「私人收藏」、「地圖收藏」、「教會收藏」等類。「收到文書」包含 1.《決議錄》2.《熱蘭遮城日誌》3.往來書信（Brieven）與調查報告（Journaal）4. 帳單（含有各船舶的發貨單、提貨存單、收據、帳簿等）5.雜類（宣判記錄、證言、協定書、備忘錄等）6.《長官報告》（Missiven）7.《一般政務報告》（Generale Missiven）8.各地商館文書。寄出文書則是荷屬東印度公司總督向亞洲各商管下達的指令。目前存放於海牙國立檔案館（Algemeen Rijksarchief）中。⁸這些檔案除部分在日治時期由臺北帝國大學教授購入典藏，多數並不放在臺灣。1990 年代以前除了少數相關研究者外，基本上並不為一般人熟知。

1683 年臺灣成為清帝國領土後，檔案回到了傳統中國的編纂方式，清代衙門中的檔案管理是由書吏處理，他們被編為「吏、戶、禮、兵、刑、工」六部，另有「承發房」協助分發文案給各房。衙門在收到公文後，衙門內的書吏會將屬於同一案件的所有相關文件粘連成串，再以紙質較厚實的紙張書寫該案

⁸ 林偉盛，〈荷蘭東印度公司檔案有關臺灣史料介紹〉，《漢學研究通訊》，第 75 期（2000 年 8 月），頁 363-365。

件之緣由或主旨分給各房。在《大清會典》中也明文規定書吏有整理檔案職責，倘若遺失或誤置都將受到懲罰。⁹這一套承襲傳統中國檔案制度在臺灣運行了兩百餘年，部分檔案後來被保存下來，在日本統治時期被稱為「台灣文書」，最初由法院保存，1930年代移轉給台北帝國大學史學科，戰後由台大法律系戴炎輝教授進行整理，並命為《淡新檔案》，是研究傳統中國地方社會的最重要檔案之一。¹⁰目前原件存放於國立臺灣大學圖書館特藏室書庫內。

1895年到1945年的日本統治時期，以臺灣總督府為中心的行政機構揚棄了清代文書管理制度，改以近代日本公文書管理為依據建立總督府的文書管理制度。自1897年總督府發布民政局臨時規程中的總務部便設有文書課，處理公文接收、發送與編纂保存。¹¹由總督府文書課保存的公文書被稱為《臺灣總督府公文類纂》，其檔案保存年限分為「永久保存」、「十五年保存」、「十年保存」、「五年保存」、「三年保存」與「一年保存」等六類，並仿照日本檔案體系規劃出「皇室」、「禮典」、「土地及家宅」到「會計」、「簿書」與「雜捲」等門類加以分類管理。¹²1945年後改由臺灣省文獻會管理部分以「永久保存」、「十五年保存」與「特殊永久保存」為主。最初檔案存放於台中火車站後方的干城辦公室，中間一度轉放於台中市南屯區黎明社區，最後放於中興新村。

臺灣雖然日本統治時期就已經出現近代公文書管理制度，然而歷經1945年政權移轉後改採國民政府檔案制度。國民政府直到1929年才揚棄北洋政府公文格式，改採統一用紙格式，另在1938年制訂「公文改良辦法」，對公文格式、文件判行、公文編號、會稿與具報加以規範。另外在1928年到1930年間，陸續制訂「檔案事務規則」、「文卷管理規則」，行政院也頒佈了「保存機關舊有檔案令」，但體系性的檔案管理一直未能有效建立。¹³直到1999年11月法令通過，2002年正式施行以前，中華民國政府並沒有明確地檔案保存與管理規定。

二、檔案法實施至今存在的問題

⁹ 瞿同祖著，范忠信等譯，《清代地方政府》（北京：法律出版社，2011），頁64-69。

¹⁰ 吳密察，〈「淡新檔案」的文書學介紹〉，收入國立台灣歷史博物館編，《台灣史十一講》（台南：國立台灣歷史博物館，2006），頁89。

¹¹ 《府報》，第104號，1897年6月22日。

¹² 王世慶，〈介紹日據時期臺灣總督府檔案〉，收入氏編，《臺灣史料論文集（上）》（臺北：稻鄉，2004），頁49-70。

¹³ 周雪恒主編，《中國檔案事業史》（北京：中國人民大學出版社，1994），頁430-431、439-441、444-446。

目前臺灣針對檔案管理的法源，主要是依據 2002 年正式實施的「檔案法」。該法共 5 章 30 條，分為「總則」、「管理」、「應用」、「罰則」與「附則」，為中華民國史上第一部以立法方式規範檔案管理的專法。自 1987 年朱匯森於中國國民黨中央常務委員會議上首次提倡設立「國家檔案法」後。¹⁴在 1990 年代末期，政府終於願意正視檔案管理之重要性。

然而，這部經過長時間討論才制定的專法仍存在部分問題懸而未解。薛理桂在 2001 年 9 月就曾撰文指出檔案法提出七點應該修正的建議方向。從今日的角度來看，此七點中除了設立檔案管理相關系所和舉辦相關國家考試外，都仍有相當大的進步空間。例如薛認為檔案法對於檔案的定義不清，在法規中僅針對檔案由政府機關產生的資料才能被稱為檔案，這樣的定義過於狹隘。¹⁵檔案法在 2017 年今天，針對「檔案」定義除區分為「國家檔案」與「機關檔案」外，並未有其他的分類。

當時立法者對於「檔案」定義模糊，讓檔案法實施數年後出現了大問題。在戒嚴時期被國民黨政府認定與共產黨有關的受難者黃溫恭，其後代無意間在 2007 年檔案管理局某次展覽中發現父親遺留給家屬的「遺書」，希望檔案管理局能夠歸還，但卻遭該機關以「檔案依法取得，除修法外不能歸還」為理由而拒絕，¹⁶直到 2011 年方由馬英九總統親自歸還。¹⁷這樣的結果看似圓滿，從家屬角度來看，一件簡單的遺書歸還從 2007 年拖到 2011 年才取回，無論無何都不能說是尊重受難家屬的作法。另外一件為政治受難者施明德在 2013 年前往檔案管理局調閱「泰源監獄」事件相關檔案時，因閱覽限制與館員產生衝突。施指稱在一份與他有關檔案中留有其與前妻辦理登記之「結婚證書」，但卻因為沒有辦理調閱而無法閱覽。由於該檔案中並未註明有「私文書」，¹⁸即便施明德屬於檔案當事人有權調閱，不受檔案法規「去識別化」(De-identification) 的規範，也

¹⁴ 廖彩惠，〈我國檔案法立法過程之研究〉（台北：國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所碩士論文，2007），頁 45-47。

¹⁵ 薛理桂，〈我國檔案管理之困境與突破〉，《國立中央圖書館臺灣分館館刊》，7 卷 3 期（2001 年 9 月），頁 64-65。

¹⁶ 〈白色恐怖受難者遺書 家屬促歸還〉，《聯合晚報》，2009 年 8 月 2 日，A5 版。

¹⁷ 〈58 年前遺書 馬還家屬〉，《聯合報》，2011 年 7 月 16 日，A1。

¹⁸ 本文對私文書之定義，日指稱相對於政府機構的公文書，是私人性質或私人擁有的文書，其涵蓋了書信、筆記、備忘錄、回憶錄、自傳，甚至是政府機構的檔案。以下同。吳密察，〈日本近代私文書與臺灣近代史研究〉，收入張炎憲等編，《臺灣史與臺灣史料（二）》（臺北：吳三連臺灣史料基金會，1995），頁 179-180。

因根本不知道有「結婚證書」而無從調閱。¹⁹

令人訝異的是，黃溫恭後代索取遺書與施明德無意中發現自己結婚證書的案例，都發生於檔案法實施以後。檔案法儘管在 2008 年曾經修法，並未擴大檔案法的定義，前述問題依舊沒有解決。檔案主管機關最初不願意在未修法歸還，卻在 2011 年未修法情況下，僅以「國家檔案內含政治受難者私人文書申請返還作業要點」之行政規則，由馬英九總統親自歸還家屬黃溫恭的遺書。²⁰從當時處理的公務員說法來看，他們清查了檔案管理局內屬於國家檔案五大類 3 萬 7 千卷檔案，總頁數約達 800 萬頁。²¹然而，根據該要點之依據，這些「私文書」清查範圍僅限於「國家檔案」，並不包含其他行政機關收藏之「機關檔案」。

其次，1999 年檔案法通過立法，距今已有十餘年時間。理論上檔案主管機關應大規模辦理檔案管理、保存、廢棄等相關教育訓練，但公務員實務上卻存在著不理解的情況。前監察院秘書長陳豐義在 2013 年將院內監察院內未逾保存年限，及需要永久保存的調查案與行政案卷指示辦理銷毀。此事引發社會高度重視，除了將陳依照違法檔案法函送台北地檢署偵辦以外，監察院同時也對陳秘書長展開「彈劾」的行政處分。然在第一次的彈劾案中，因為反對委員多餘贊成委員宣告失敗。²²迫於社會壓力，監察院展開第二次彈劾案，最終認定秘書長陳豐義實質指揮檔案之抽除銷毀，予以通過彈劾案，成為中華民國歷史上第一位遭到彈劾的監察院秘書長。²³但在司法方面，承辦檢察官認為毀損檔案之證據不足，陳最終獲得檢察官不起訴處分。²⁴承辦檢察官認為「陳豐義銷毀的資料主要為重複、冗贅資料、刊物、廣告單或重複續訴資料，皆屬不得歸檔的贅餘資料或非檔案並未違法」，因此予不起訴處分。²⁵從不起訴書中的內容來看，陳

¹⁹ 〈到檔管局調「泰源」資料 起口角 結婚證書變機密 施明德又氣又笑〉，《聯合報》，2013 年 6 月 5 日，A11 版。

²⁰ 陳淑美，〈國家檔案內含政治受難者私人文書返還專安執行全紀錄〉，《檔案季刊》，第 13 卷第 4 期（2014 年 12 月），頁 66-71。該辦法依據中華民國 100 年 7 月 14 日檔案管理局檔典字第 10000141361 號令訂定發布。

²¹ 陳淑美，〈國家檔案內含政治受難者私人文書返還專案執行全紀錄〉，《檔案季刊》，第 13 卷第 4 期（2014 年 12 月），頁 67-68。

²² 〈高 50 樓文件違法銷毀 彈劾案監院竟否決〉，《蘋果日報》，2013 年 06 月 10 日。

²³ 《監察院公報》，第 2876 期，2013 年 9 月 4 日，頁 4-12。

²⁴ 〈監委控違法銷毀檔案 監院前秘書長不起訴〉，《蘋果日報》，2015 年 05 月 06 日。

²⁵ 臺北地檢署 103 年偵字第 18799 號。監察院編，《中華民國 102 年彈劾案彙編》（台北：監察院，2015），頁 162。〈遭控違法銷毀檔案 監院前秘書長陳豐義不起訴〉，<http://sports.ettoday.net/news/502820>

豐義起訴與否的關鍵在於檔案中的附件並非法定之「檔案」，成為無罪之關鍵。公務人員懲戒委員會在對陳豐義一案之議決書也提到，監察院在彈劾案上對「檔案」之定義有誤，針對陳所銷毀的資料被公懲會委員認定屬於監察院內規「檔卷」，並非檔案法規定之「檔案」。²⁶換句話說，公懲會支持檢察官的說法，認為陳所銷毀之資料不屬於「檔案」。陳最後亦僅被記「申誡」。

2012年時任文化部長的龍應台，在國家人權博物館籌備處主任王逸群、台灣政治受難者關懷協會秘書長蔡寬裕將政治受難者江炳興的遺書交給家屬。²⁷文化部並非檔案主管機關，亦非檔案館局直屬上級，卻可以逕將原先收藏於檔案管理局的檔案歸還與家屬。儘管有違反檔案法之嫌疑，但從監察院秘書長案例來看，起訴的可能性依舊微乎其微。2016年7月，檔案管理局代局長林秋燕在立法院回覆立法委員質詢時承認，自檔案法實施以來，並沒有任何人因為毀損檔案受到處罰。²⁸

第三，許多研究者與民眾認為當前檔案管理最大的問題之一就是「檔案解密」。檔案法第22條明文規定：「檔案除非有特殊原因需經立法院同意延長外，最遲30年應該開放。」²⁹同時「國家機密保護法」第27條亦規定：「國家機密於核定之保密期限屆滿時，自動解除機密。解除機密之條件逾保密期限未成就者，視為於期限屆滿時已成就，亦自動解除機密。」然而同法第28條卻又規定：「國家機密核定之解除條件成就者，除前條第二項規定外，由原核定機關或其上級機關有核定權責人員核定後解除機密。」換句話說，檔案即便超過30年，因為解密「條件成就」限制下，仍須由原機關進行解密，如國史館等檔案保管機關並無權逕自解密。然「國家機密保護法」第28條法規之內容多數研究者並不清楚，成為外界批判國史館最主要的問題所在。³⁰

另外一個更嚴重的問題是，在權責機關核定國家機密解密與否之際，我國尚存有「公務機密」之問題。根據陳朝建之整理，政府自1960年2月26日頒訂「國家機密保護辦法」，³¹在2003年「國家機密保護法」及「國家機密保護法

²⁶ 《監察院公報》，第2958期，2015年6月17日，頁53。

²⁷ 〈遲了42年 江炳興遺書終到家〉，《中央社》，

²⁸ 《立法院公報》，第105卷63期（2016年8月3日），頁140。

²⁹ 陳朝建，〈行政法專題：公務機密、國家機密與政府資訊公開(上)〉，

³⁰ 〈國史館為何違法不開放兩蔣檔案—致吳密察館長的公開信〉，《聯合報》，2016年7月30日，A16版。

³¹ 中華民國49年2月26日行政院臺安字第1067號令。

施行細則」公布施行後，原國家機密保護辦法即已廢止。另外，行政院以行政命令方式修正事務管理規則及事務管理手冊有關公務機密維護之部分條文，³²例如在事務管理規則第八條中將機密文書區分為「國家機密文書」及「一般公務機密文書」。有關一般公務機密文書之解密，並不受「國家機密保護法」之規範，依據該手冊第 77 條規定，須由機關首長或業管人員予以解密，但少數機關以此方式，將原本應該核定解密的檔案持續以機密為由不公開。³³儘管行政院已函令各機關，有關一般公務機密如無「政府資訊公開法」第 18 條應限制或不予提供之情形者外應予公開，各機關應即檢討解密，毋須囿於現行文書處理手冊須由原核定主管解密之規定。但顯然仍有機關並未遵照此原則來辦理檔案解密。³⁴為當今政府所急需處理之問題。

透過前述的討論可知，從臺灣目前面臨到的檔案問題有兩個問題，第一是對「檔案」的定義不清，因為規範不明確，進而延伸出公務員有明確違法之嫌，但卻無法加以定罪之窘境。更因為檔案管理機構在整理檔案時，並未在檔案之後設資料 (metadata) 中因應我國歷經長期戒嚴統治，擁有大量個人檔案之特性設計出欄位，導致政治受難者後代根本無法知道其家屬檔案中是否存有不屬於檔案以外之「附件」，這些遺書等附件資料，依據現行檔案法規不屬於檔案的私人資料，本就應該主動歸還家屬。

第二節：日本近現代檔案制度建立過程

一、近代日本公文書管理與保存

在臺灣檔案管理近年為人高度注意之際，日本在 2011 年亦正式實施了「公文書管理法」。從戰後到 2011 年之間，日本雖然持續針對檔案管理與利用有過討論與制訂相關規則，在此以前卻沒有專門的法律。這和一般臺灣歷史研究者將日本視為檔案管理先進國家有著不小的落差。

日本對於檔案的保存有著久遠的歷史，最初將檔案稱為「文書」，並依照其產生性質分為「公文書」與「私文書」。³⁵位於奈良縣的東大寺正倉院寶庫中藏

³² 2004 年 1 月 8 日以院臺秘字第 0 九三 0 0 八 0 0 五二號令，

³³ 陳昱齊，〈國家機密變成公務機密 檔案解密「越解越密」？〉，刊登於「想想論壇」。
<http://www.thinkingtaiwan.com/content/6361> 2017 年 8 月 1 日瀏覽。

³⁴ 《司法院公報》，第 50 卷 5 期（2008 年 5 月），頁 136。

³⁵ 在 20 世紀中後期導入歐美檔案管理制度後，亦有以檔案之英文改寫之片假名アーカイブズ

有大量的文書，這些文書之所以藏於該寺，主要是文書在保存期滿以後官員將不用的廢紙轉給寺中使用，而和尚又以該文書之「背面」來寫經，在抄寫經書的同時，其原先的資料亦被保留下來。故又被後來的研究者稱為「紙背文書」，目前日本現存最早的文書是一件八世紀的戶籍資料。³⁶

除了「正倉院文書」外，尚有藏於京都教王護国寺的「東寺百合文書」，屬於武家文書的「金澤文庫」與「吉川家文書」，在近世更有龐大的幕府相關文書，包含了屬於武家的將軍家史料、幕臣家史料、大名家史料，屬於公家的皇室史料、廷臣家史料，另有「村方」、「町方」史料與社寺史料。³⁷這些可說是研究日本中世到近世史的重要參考依據。

近代日本公文書制度，則從明治元年（1868）新政府就已經隨即展開。明治政府在最初設立的「總裁」、「議定」與「參與」三職制下分設七事務科，後七事務科擴編為局，並新設「總裁局」，負責文書管理的「弁事」，同年10月明治政府以「弁事分課」作為初步管理文書的規定。此後設置了「記錄掛」來作為文書管理機構。³⁸1871年太政官改制，新設了正院、左院與右院三院，記錄掛改為「記錄局」，被置於正院之下。1877年正院制度遭到廢除後，記錄局陸續改制「太政官本局記錄掛」、「太政官書記官局記錄部」、「內閣書記官局記錄課」、「文書局記錄課」、「內閣書記官局記錄課」，在明治18年（1885）內閣制度實施後則設立內閣記錄局。³⁹

在內閣制度實施後，公文書之編纂大體上分為以法律規則類為主的「公文類聚」，以例規施行為主的「公文雜纂」，另外還有屬於官吏雜件部分三類。⁴⁰1894年，明治政府在「公文編纂例則」上進一步制度規定了保存規定。該規則

為主之稱呼。在本文之討論中，檔案、公文書與アーカイブズ並無差異，為求討論之便利性，除必要之處以引號處理外，暫且以「檔案」稱呼日本之公文書。

³⁶ 小川千代子等編，《アーカイブ事典》（豊中：大阪歴史科学協議会，2004），頁5。

³⁷ 小川千代子等編，《アーカイブ事典》，頁9。

³⁸ 渡邊佳子，〈日本近代における公文書管理制度の構築過程—太政官から内閣制へ〉，收入安藤正人等編，《歴史学が問う公文書の管理と情報公開：特定秘密保護法下の課題》（東京：大月書店，2015），頁126。

³⁹ 高橋喜太郎，〈明治前期を中心として政府の記録組織の変遷等について〉，收入岩倉規夫，大久保利謙編，《近代文書學への展開》（東京：柏書房，1982），238-243。

⁴⁰ 渡邊佳子，〈日本近代における公文書管理制度の構築過程—太政官から内閣制へ〉，頁138；中野目，中野目徹，《公文書管理法とアーカイブズ：史料としての公文書》（東京都：岩田書院，2015）頁48-49。

第一條規定了「公文雜纂」的門目，第四條規定了官吏任免等人事關係記錄之編纂，第五條為「公文雜纂」之編纂，第六條則是較不重要的人事記錄等等「採余公文」之編纂。同時在第九條中也規定了公文書的年限，屬於公文類聚和官吏任免之公文書為永久保存，公文雜纂為十年保存，「採余公文」為一年，大體上確立了日本近代公文書的分類方式與保存年限。⁴¹在這個原則下，內閣各省也制訂了相關公文書保存規定。例如內務省所制訂的「文書保存規則」將檔案將檔案分為「永久保存」、「二十年保存」、「五年保存」與「一年保存」；大藏省則是在前述四種分類外新增「三個月保存」。司法省的文書保存規程則在「永久保存」外，另有「七年保存」與「二年保存」。⁴²在殖民地與特別統治地區上，關東都督府將公文書分為永久、十五年、七年與一年。⁴³從這些情況來看，日本政府統治下的各個機關在公文書保存的大原則之下，可以依據其需要制訂合適的保存年限。

加藤聖文曾經分析臺灣總督府檔案，發現其中的「永久保存文書」大體上自 1896 年到 1934 年間，以「明治期」最多，「昭和期」最少，特別在 1934 年僅有 17 冊永久保存檔案，這主要是 1920 年地方制度調整後，因為行政層級關係，市街庄檔案不用再將所有檔案上呈給總督府，都讓檔案數量有所減少。也有因為機構合併導致。目前朝鮮總督府比起臺灣總督府保留有更多的檔案，除了兩者行政規模有所差距外，兩者在檔案編纂上方式也是造成遺留數量不一的原因。臺灣總督府是以各年之「門類別」來加以分類，而朝鮮總督府是以「件名」分類，總督府檔案是由官房文書課編纂，朝鮮方面是由各部各局編纂後移到文書庫收藏。1934 年以後的檔案並沒有如同以前妥善分類、整理，導致有相當的散落，加上當時各局處保管的永久保存檔案在尚未移轉給文書課時就已經戰敗，也是總督府檔案未能完整的原因之一。這個情況在 1945 年前後特別嚴重。在這樣之下，朝鮮總督府檔案的編纂作業時間要比起臺灣總督府稍短，相對有較高的殘存可能。⁴⁴

即便有了檔案保存規定，未必代表官員都能遵守此規定。我們可以看到日本近代政治人物的私文書中遺留有許多檔案。例如《三条實美》文書就曾被人

⁴¹ 中野目徹，《公文書管理法とアーカイブズ：史料としての公文書》，頁 49。

⁴² 中野目徹，《公文書管理法とアーカイブズ：史料としての公文書》，頁 70。

⁴³ 加藤聖文，〈日本の官僚と文書管理者制度〉，收入安藤正人等編，《歴史学が問う公文書の管理と情報公開：特定秘密保護法下の課題》，頁 197

⁴⁴ 加藤聖文，〈敗戦と公文書廃棄-植民地・占領期における実態-〉，頁 124-127。

發現留有許多官方檔案。臺灣研究者較為熟悉的《後藤新平文書》中，就遺留有很多官員的報告書或律令制訂的「草案」。官員在根據需要編纂書籍時，有時候會調閱檔案，但在利用以後並未能歸還，導致檔案遺失，都不是罕見的事情。臺灣總督府公文類纂中的警察相關檔案，就因此遺失。這些檔案的遺失的線索，顯示或許當初在取出後未能及時歸檔，或遭到刻意銷毀。⁴⁵

1945年8月，當日本內閣決定接受波茲坦宣言（Potsdam Declaration）後，由於該宣言表示將會其認定之「戰犯」加以處罰，為了避免透過檔案牽連出更多的戰犯，當時日本內閣閣議就決定要將部分機密檔案加以燒毀，這些檔案的燒毀並不限於政府中樞，亦包含市町村層級的檔案，包含保密防諜思想、維持治安或國力判斷到地方防空洞的配置圖，都屬於機密檔案的一部份。甚至為了避免天皇遭到盟國追究責任，其侍從武官向天皇的上奏報告亦一併燒毀。⁴⁶軍事史研究者田中宏己認為，決定要燒毀的檔案最後卻因故免於燒毀的檔案不超過千分之一。⁴⁷此外，在得知日本內閣決定後，大東亞省隨即針對在在中國佔領地上的大使館、總領事館與領事館發出針對「檔案文書」、「電信符號」與「暗號機械」毀去的命令。由於當時國民政府在接收上有所延遲，都讓日本方面有更為充裕時間處理機密檔案。中國東北的吉林省檔案館曾經在一次建築工程當中發現一批遭到燒毀的檔案，經過檔案的判讀後發現是關東憲兵隊在戰敗之際經燒毀而埋存於地底的檔案。雖經發現，但實際內容幾乎無法閱讀。在朝鮮方面，從8月15日宣布投降到9月6日美軍進入首爾的這一段時間，朝鮮總督府有足夠時間燒毀機密檔案。⁴⁸從前述加藤的介紹來看，整個大日本帝國檔案在1945年前後因為戰爭問題受到極大的毀損。

加藤聖文在另一篇文章中將日本戰前檔案廢棄過程分為「戰敗前」、「戰敗時」與「戰後」三個類型。他並以愛知縣官廳的廢棄檔案為分析對象，該縣公文書目前所收藏之戰前檔案只剩下約350冊，他認為在前述三個類型下有數點：

⁴⁵ 李鎧揚、新田龍希，〈《鈴木三郎文書》介紹及其應用舉隅〉，《台灣風物》，第66卷4期（2016年12月），頁156-159。

⁴⁶ 德川義寬著，御厨貴、岩井克己監修，《德川義寬終戰日記》（東京都：朝日新聞社，1996），頁282。

⁴⁷ 田中宏己，《米議會図書館所蔵占領接收旧陸海軍資料総目録：1992年5月現在》（東京：東洋書林，1995），頁x。

⁴⁸ 加藤聖文，〈敗戦と公文書廃棄-植民地・占領期における実態-〉，《史料館研究紀要》，第33號（2002年3月），頁108-109、117。

1. 伴隨官廳新廳舍移轉而廢棄檔案，會將其移轉給其他團體。
2. 因戰局惡化而廢棄檔案。另外在戰爭期間隨著金屬回收，因向官方提供鐵製書架作為軍事材料，將原先放在架上的檔案廢棄。
3. 因應戰爭末期「決戰非常措置要綱」，官方決定要活用物資，將檔案作為造生紙原料而廢棄。
4. 「戰時」和「平時」重要的檔案不同，平時的檔案在實務上在戰時是不需要的，相對戰時檔案在平時也不需要，因此加以廢棄。⁴⁹

在前述原因外，此外，有些檔案的消失並非來自刻意銷毀，而是來自機關合併等問題。加藤推測日本地方的市町村地方自治團體在 1950 年代經歷了「昭和大合併」，許多町村在合併後將檔案廢棄。因此，我們雖然很容易在政府機構或地方町村中看到檔案，實際上被毀棄的檔案可能更多。戰前日本的檔案管理制度儘管已建立起體系，從今日眼光來看，仍不是一套理想的制度。

二、戰後日本檔案管理之歷程

在戰後初期日本的檔案管理上，儘管在憲政體制上有了重大變化，在新憲法的架構下，主權由天皇改為全體「國民」，但在以往各省廳分擔管理體制並沒有大幅度改變下，其檔案管理規定仍舊由原機關決定，甚至檔案保存年限也是一樣。從檔案管理的角度來看，戰後初期和戰前其實沒有太大的變化。⁵⁰但到了 1950 年代後半，當時的「行政管理廳」展開了提升行政效率的各整政策。在提升行政效率過程中，如何有效率地管理檔案亦是重要問題，當時官員注意到因為檔案龐大導致了效能低落，解決的方式就是將不需要的檔案丟棄。從 1967 年首次丟棄 169 噸檔案起到 1980 年代初期，改善檔案效能最有效方是就是丟棄檔案。⁵¹

在此同時，日本歷史學界同樣注意到了史料散逸的問題，先是 1949 年日本國會圖書館設立「憲政資料室」。在日本歷史學協會主導下，學界出現設立國立文書館的聲音，並在 1958 年以「國立文書館設立準備特別委員會」作為協議

⁴⁹ 加藤聖文，〈喪われた記録-戦時下の公文書廃棄〉，《国文学研究資料館紀要 アーカイブズ研究篇》，第 1 號（2005 年 3 月），頁 1-27。其中第四點整理參考久保亨，瀨畑源，《国家と秘密 隠される公文書》，頁 47。

⁵⁰ 瀨畑源，《国家と秘密 隠される公文書》，頁 48-51。

⁵¹ 久保亨，瀨畑源，《国家と秘密 隠される公文書》，頁 50-54

機關，委員會中除了日本近代史研究者外，涵蓋了政治、法律、經濟等學者。參與學者最後根據協議結果向日本學術會議提出「國立文書館建設之要望書」。日本政府方面在收到要望書後，一直到 1963 年才將設置與營運相關資料審議完成，確立了「針對國立公文書館設置要綱」。⁵²但是，國立公文書館直到 1971 年方以總理府附屬機構設立。

在 1960 年代學術界部分研究者致力設立國立公文書館之際，日本學術會議人文科學學術振興特別委員會另外提出要在舊帝國大學內設置「日本史資料中心」這樣的構想。但是該構想遭到「歷史學研究會」與「地方史研究協議會」的反對。如「地方史研究協議會」而不支持在大學內設置相關中心等團體，反而希望能在全國各地設立「文書館」。有研究者在公文書館推動之際同時提出「歷史資料保存法」的構想，同時 1969 年的日本學術會議更提出了在各都道府縣設立文書館包含在內「針對歷史資料保存法制訂」向總理大臣提出勸告，但並未獲得官方採納。⁵³

1976 年日本政壇發生「洛克希德事件」，該事件是美國飛機製造商洛克希德（Lockheed）公司意圖向日本政治人物行賄以達到使日本購買該公司飛機之目的。日本消費者聯盟因而各政黨提出有關「情報公開法」的公開質詢書為開端，其他小檔社會黨、共產黨、公明黨等也紛紛展開情報公開法相關法案。1979 年當時首相大平正芳在該年五月通過了「關於改善情報提供措施」的閣議，要求在全省廳設立「公文書閱覽窗口」，甚至要求將已經做成超過 30 年的永久保存檔案移轉給國立公文書館。由於將原本僅供政府官員與執政黨利用的情報公開，不僅對於公務人員是一種麻煩，自民黨在維持政權穩定上勢必需要耗費更多心力，因此在大平首相去世以後，相關的措施並沒有持續下去。⁵⁴儘管情報公開暫時中斷，1980 年代自民黨參議員岩上二郎注意到公文書館「有館無法」的問題，主動向國會提出「公文書館法」議案。岩上在茨城県知事卸任後曾任該縣歷史館館長，自身亦支持設立歷史資料保存法規。在就任參議員後，他注意到當時檔案在保存與利用上欠缺明確法律規定，認為應該立法，因

⁵² 大久保利謙，〈總理府における国立公文書館設立計画の由来と現状〉，收入大久保利謙編，《近代文書學への展開》（東京：柏書房，1982），頁 24。

⁵³ 木村礎，〈「歴史資料保存法」のころ〉，收入大久保利謙編，《近代文書學への展開》，頁 32-34；瀨畑源，《公文書をつかう：公文書管理制度と歴史研究》（東京：青弓社，2011），頁 70。

⁵⁴ 瀨畑源，《公文書をつかう：公文書管理制度と歴史研究》，頁 74-75。

而積極推動該法通過。⁵⁵最初他希望透過政府提案方式程序完成立法，但受到相關行政機關消極抵制而受挫，因而改以「議員立法」方式來主導該法，最終在1987年通過該法。

在情報公開方面，1993年細川護熙政權成立後，情報公開「行政改革」被賦予了一定的位置，之後了村山富士政權亦延續了此項方針。情報公開法最後於1999年立法通過，預計於2001年正式實施。該法最大的立法精神在於提高民眾「知的權利」。以往民眾並沒有向行政機關調閱檔案的權利，在該法實施後有「開示請求權」，對於行政機關不當之拒絕開示，得以透過司法途徑解決。⁵⁶在1999年情報公開法成立同時，由於日本檔案保存年限最長由「永久保存」改為原則上不得超過30年，亦產生如何保存年限到期檔案的問題。因此，政府重新思考公文書館組織、檔案保存問題，最後決定進一步推動調整公文書館方針，於1999年6月通過「國立公文書館法」之立法，2000年5月再度修法，將其改制為「獨立行政法人」。⁵⁷

不僅如此，在1994年8月31日，村山富士總理在二次戰後五十週年「平和友好交流計畫」發表談話，希望能夠設立一個收藏歷史資料的中心。日本政府後來在相關研究者的意見後，在1995確立要設立一個提供日本和亞洲鄰近諸國近現代史相關資料中心，該資料應該要廣泛、沒有偏頗的蒐集，並將這些資料向國外內研究者提供。首要是將國立公文書館、外務省外交史料館、防衛省防衛研究所圖書館目前典藏之明治期到1945年間的檔案儘可能數位化。在這個構想下，亞細亞歷史資料中心在2001年設立。⁵⁸

在「國立公文書館法」與「情報公開法」陸續制訂後，對於提高政府資訊公開有所幫助。例如昭和天皇和美國麥克阿瑟將軍會談記錄因此公開，原先無法看到的檔案因為情報公開法而得以閱覽。但仍有少部分的行政機關存在著問題，必須透過社會壓力才能逐步達到理想情況。吉田裕指出在「情報公開法」施行後，宮內廳書陵部在2001年4月制訂了「書陵部所藏資料一般利用規則」，部分內容因為此規定而得以讓研究者利用，例如《大正天皇實錄》就是其

⁵⁵ 《預算委員會會議錄》，第11號（1988年3月19日），頁12-13。

⁵⁶ 瀨畑源，《公文書をつかう：公文書管理制度と歴史研究》，頁77。

⁵⁷ 小川千代子等編，《アーカイブ事典》，頁46-47。

⁵⁸ 〈アジア歴史資料センター開設の経緯〉，<https://www.jacar.go.jp/about/outline.html> 2017年8月19日瀏覽。

中一種。當時朝日新聞社的記者，以情報公開法為依據向宮內廳書陵部申請閱覽《大正天皇實錄》，希望能知道他的每日動靜，不幸遭到宮內廳以不存在理由而拒絕公開。該記者因不滿回覆而向「情報公開・個人情報保護審查會」申訴。此機關設立於內閣，針對申請閱覽的請求者認為不合理情況加以調查的機構，並且擁有要求原行政機關提供檔案的權利。⁵⁹然而，審查會最後以《大正天皇實錄》並非以「行政文書」而保有的資料，確認不公開是合適的決定。但實際上，該回覆但書中卻又提到書陵部藏有該文書，此正是書陵部基於「情報公開法」所公開的資料。⁶⁰因為情報公開法而公開該資料，卻因為不屬於「行政文書」而無法使用的詭異情況，充分呈現了日本中央行政機關對於資料的公開不一致的問題。為了降低爭議，宮內廳在 2016 年底出版之《大正天皇實錄》中做了大幅度的修訂，原先在前一版《大正天皇實錄》中塗黑無法公開部分，現在也進行大幅調整，僅剩餘數十處，且此多數為有關大正天皇身體病況、成績等依據情報公開法屬於應「去識別化」部分。同時在塗黑處還會以符號告知有多少字無法閱覽，比起以往可以說是大幅度改變。⁶¹

從這些案例來看，日本對檔案的管理與資訊公開應該朝向更完備的方向前進。然而，針對當人民團體或個人依法向政府申請時，卻遇到了許多檔案不存在的問題。特別是當申請者針對某件事情「政策決定過程」欲申請閱覽檔案時，會得到檔案不存在的說法。這個主要原因是在該政策做成以後，官員自己判斷這些是不必要的資料而予以毀棄。⁶²研究者指出，在情報公開法實施以前，日本各行政機關因為各種因素有了大量廢棄檔案的情況。例如 2000 年農林水產省比起前一年多丟棄了 20 倍以上的檔案，財務省也有超過 3 倍的廢棄檔案發生。⁶³在情報公開法實施以前，部分行政機關即便某一檔案保存年限已經超過 30 年，實際上仍屬於「現用」的檔案，同時這些檔案究竟是否應該視為歷史檔案而移轉給國立公文書館，該機關人員並沒有能力判斷，因此將其暫時放置於自己的機關倉庫。但在該法實施以後，原則上應該要移管到國立公文書館或選擇廢棄，只有特殊情況下得以延長等三種方法。在此情況下，機關內的公務員便容易將明治時期以來屬於「永久保存」檔案廢棄，並沒有考慮到該檔案可能

⁵⁹ 此機構在

⁶⁰ 吉田裕，《現代歴史学と軍事史研究 その新たな可能性》（東京：校倉書店，2012），132-133。

⁶¹ 宮内省図書寮編修，《大正天皇實錄》（東京：ゆまに書房，2016），頁 2-3、5-7。

⁶² 久保亨，瀨畑源，《国家と秘密 隠される公文書》，頁 77。

⁶³ 久保亨，瀨畑源，《国家と秘密 隠される公文書》，頁 79。

是歷史研究重要的資料。由於檔案移轉沒有該機關與公文書館雙方「合意」是不可能的，在此情況，許多珍貴的檔案就不見了。⁶⁴

這個問題不僅是官方或一般檔案申請者，《日本經濟新聞》曾經批判日本當時檔案管理制度比起中國或韓國可以說相對落後。當時小泉純一郎內閣官房長官福田起夫甚至就此事向當時菊池光興館長詢問，之後福田還召開檔案管理與保存相關的懇談會，希望能進一步處理此問題。2007年，日本國內更發生了國民年金的檔案不翼而飛的事情，如此荒腔走板的管理方式引發了國民不滿。2008年福田就任總理大臣，認為單就「國立公文書館法」與「情報公開法」不足以解決此問題，故提出「公文書管理法」法案，最終在2009年通過立法，於2011年正式實施。⁶⁵

第三節 日本「歷史檔案」介紹與臺灣採用類似制度可能性分析

一、日本「歷史公文書等」與「特定歷史公文書等」檔案產生之脈絡

1987年日本通過的「公文書館法」，首次針對非現用的檔案進行了規範。在該法第4條規定中首次提到了「作為歷史資料重要公文書等等」的法律用語，並賦予其「包含國家所保管之作為歷史資料的重要公文書以及其他的記錄」這樣的定義。然而，即便有了法規，在實務上公務員根本不知道何謂「重要」的基準，且當時作為檔案收受機關的公文書館並沒有辦法決定要收受何種檔案，只能被動接收檔案。在此情況下，政府有必要建立一致性的「移管基準」。

⁶⁶2001年3月30日，當時內閣針對除「會計檢查院」所有行政機關做出了「針對為了作為歷史資料重要公文書等適切保存之措施」閣議，並提出了較為明確的說法：

1. 是為探求我國政府過去主要活動所必要。亦即，不僅是我國政府的活動，還有屬於「過去」事項，且「能夠探求」，亦即以確實能夠追蹤其活動痕跡為目的之事。
2. 順著前述之目的，關於「國政上之重要事項」決定意思，是在「其他所管理行政上重要事項」之上，被認為准以用「國政上的重要事項」而記錄其

⁶⁴

⁶⁵ 瀨畑源，《公文書をつかう：公文書管理制度と歴史研究》，頁97-100、109-120。

⁶⁶ 小池聖一，〈公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」--その生成過程と問題点〉，《広島大学文書館紀要》，第13號（2011年3月），頁3。

決定意思，將其意思決定到最後的意思決定形成過程以及讓其遂行其意思決定基礎的過程加以記錄，也就是該內容是究明其前後關係之記錄。⁶⁷

小池聖一依據前述閣議內容，整理了當時可被官方確認為「歷史公文書」的幾個指標：

1. 1945 年以前做成或取得之檔案。
2. 做成檔案，或取得時已經超過 30 年保存期間的檔案。
3. 關於「閣議請議」之檔案。⁶⁸
4. 事務次官以上的裁決檔案。
5. 行政機關於施政政策上一般應使公告周知為目的而做成之宣傳誌、小冊子、海報、錄影片等宣傳資料內該當行政機關本府省廳所保有之物品。
6. 基於檔案閱覽制度被搭載於閱覽目錄之檔案。
7. 根據規定，預算書 決算書 年次報告等等每年或每兩年一次作成的文書中和各行政機關長的協議或完全合意之後移管的文書
8. 內閣總理大臣指定，是與特定國政上重要事項有所關連所做之檔案，在各行政機關首長移管協議，達到（雙方機關）合意之檔案。⁶⁹

從 2003 年到 2005 年間，相關研究會持續針對歷史公文書的性質進行討論。在 2004 年公文書相關的第二次懇談會中，內閣府一位企劃課長就提及總理府在昭和 63 年曾針對檔案做出解釋，認為檔案是公務員基於為遂行其職務過程中所做的紀錄，其他紀錄，包含地圖、聲音記錄、錄音帶等等東西都被視為檔案以外的紀錄。根據當時的解釋，包含古書或古文書等私文書就是涵蓋在「其他紀錄」當中。從 2001 年以後官方的各種討論來看，日本政府不僅針對「公文書」（檔案）的和「非公文書」（非檔案）進行解釋，更企圖以「等」來擴大「公文書」可以涵蓋的範圍。至於「特定歷史公文書」，則是 2011 年公文書管理法實施以後設立的新制度。其專指從其他機構移至國立公文書館乃至寄贈、寄託之檔案，都被稱為「特定歷史公文書」，因為其中可能有屬於非檔案部分，

⁶⁷ 遠藤廉，〈歷史資料として重要な公文書等の「移管基準」について〉，《アーカイブズ》，第 6 號（2001 年 7 月），頁 3。頁 10。

⁶⁸ 負責該主管業務之大臣，向內閣總理大臣請求閣議的手續，稱為「閣議請議」。內閣法第 4 條第 3 項。

⁶⁹ 小池聖一，〈公文書管理法における「歷史公文書」と「特定歷史公文書」--その生成過程と問題点〉，《広島大学文書館紀要》，第 13 號（2011 年 3 月），頁 3。

因此仍加上「等」字，稱為「特定歷史公文書等」。⁷⁰

在 2009 年日本政府推動制訂檔案管理相關法規之際，針對有關檔案的範圍，於眾議員第 171 回議會「內閣委員會」中，日本共產黨籍國會議員吉井英勝曾向內閣官房公文書管理檢討室室長山崎日男出提問，針對什麼是「公文書」，以及其時間範圍進行請益。⁷¹針對此問題，山崎日出男則表示不論是「行政文書」、「法人文書」或符合公文書移管規定的「特定歷史公文書」，都應該含蓋在內，因此包含奈良時代古文書、飛鳥時代的「書簡」等等在內，都可以稱為公文書。⁷²在兩天後「內閣委員會」上，另一位公明黨議員田端正廣指出政治家的回憶錄或者日記這類的資料，針對是否有可能納入公文書的範疇內，請問當時國立公文書館菊池光興。菊池館長表示就當前法條來看，基本上要納入檔案規範內是有困難的，但是他也認為將來有納入檔案的討論空間。⁷³

從前述兩段說明來看，2004 年與 2009 年由政府官員做出的解釋，其實已經讓檔案有了比以前較為「具體」規範，只要是屬於歷史研究者認定的古文書，基本上就屬於歷史公文書的範圍。有關私文書當中的回憶錄、日記或錄音帶等等雖然不屬於公文書，但在 2011 年「公文書管理法」內，採取了在「歷史公文書」或「特定歷史公文書」後面都加上了「等」字方式將其納入處理，讓國立公文書館在收受「非公文書」上有了一定法源。在公文書管理法中，所謂的「歷史公文書等」是「作為歷史資料重要文書、其他文書」。⁷⁴因此，即便近代政治家後代想要將包含日記、書信、錄音帶等私文書性質的捐贈給國立公文書館，基本上也是沒有問題的。

二、日本歷史檔案對臺灣檔案管理之實益⁷⁵

從日本檔案發展過程來看，從最初僅有學界聲音，慢慢隨著一連串的政治事件受到國民廣泛注意，進而開始立法。但從 1990 年代前後才有第一部檔案管理相關法案來看，日本這個「古文書大國」對於要如何妥善管理、保存檔案，

⁷⁰ 小池聖一，〈公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」--その生成過程と問題点〉，頁 6、10。

⁷¹ 《內閣委員會議錄》，第 12 號（2009 年 5 月 27 日），頁 15。

⁷² 《內閣委員會議錄》，第 12 號（2009 年 5 月 27 日），頁 15。

⁷³ 《內閣委員會議錄》，第 13 號（2009 年 5 月 29 日），頁 12-13。

⁷⁴ 藤原静雄，〈条文解説(ミニコンメンタール) 公文書管理法〉，頁 87。

⁷⁵ 《內閣委員會議錄》，第 13 號（2009 年 5 月 29 日），頁 12-13。平成 21 年 5 月 29 日

並沒有舉國一致的共識。在 2001 年「情報公開法」實施後，如國立公文書館等已不再只是為歷史研究設立的機構，而是為國民保存檔案的機構。⁷⁶但是，在 2011 年公文書管理法施行後，仍有不少的批判聲音。這些批判的聲音主要是因為公文書管理上規範並不明確所致，現存問題如下：

1. 公文書管理法規範僅限於「行政文書」，不包含「立法文書」或「司法文書」，法律亦僅限於中央行政機構，無法規範地方自治體的公文書管理。
2. 國立公文書館身為檔案存放機構之一，但公文書管理法並沒有賦予其指定收受檔案類型的權力，僅能被動接受行政機關送來的檔案。
3. 毀損公文書沒有罰則。
4. 公文書管理法並沒有界定何謂「公文書」，僅針對「行政文書」加以定義，而行政文書的範疇過於狹窄，不僅責任無法釐清，也影響到民眾「知的權利」。

前述三點，大體上都是日本歷史或檔案研究者認為公文書管理法應該改善之處。第四點不僅是研究者，在日本社會因為政治事件受到廣泛關注。安倍政府在 2017 年上半年核可了學校法人「加計學園」所屬岡山理科學部設置獸醫學部。由於日本已經超過五十年沒有核准新的獸醫學部設立，許多學校不論如何提出申請，總是遭到拒絕，然而該學校法人理事長又和安倍友好，媒體報導文部科學省（相當於我國教育部與科技部整合部會）某官員表示受到了來自「總理府」的壓力，並曾將此來自上級指示做成記錄，後來因為總理府否認了此說法，該省官員所記錄的內容就成為是否有此事的關鍵證據。然而，在文部科學長大臣針對是否有此檔案加以調查後，最終結果卻是「檔案並不存在」。所謂的不存在，並不是該省官員的所做的記錄遺失了或根本沒有記錄，而是即便曾經有過紀錄，但因為不屬於法定的「行政文書」無法提供。在「加計學園事件」發生以前，就有許多官員因為不想公開檔案，因而採取「不做文書，不留文書，不經辦文書」這樣的作法。⁷⁷此三不原則雖然有些許誇張，但卻反映出公務員怕事的一面，亦讓民眾權益受損。

相較日本，臺灣檔案法的優勢就相當明顯。臺灣檔案法的適用範圍涵蓋了

⁷⁶ 瀨畑源，《公文書をつかう：公文書管理制度と歴史研究》，頁 73。

⁷⁷ 瀨畑源，〈公文書管理と日本人(15)「私的メモ」と行政文書〉，《時の法令》，第 2028 號（2017 年 6 月 30 日），頁 54-57。

中央與地方政府，不僅是行政機關，連司法與立法機關檔案都包含在內。只要是檔案，不論中央與地方機關都需要進行整理與管理，國家機關檔案更必須移交給檔案管理局保存，並不需要原機關與檔管局雙方合意。從這兩個特點來看，毫無疑問較日本檔案法規更為理想。

儘管日本的公文書管理法並不完善，但從 1987 年施行公文書館法以來，日本政府已經意識到部分檔案具有高度歷史價值，有統一集中存置的必要。雖然不是非常精確的概念，公文書館法已經替檔案劃分出了一個「現用」與「非現用」的界線。而在 1990 年代到 2011 年之間，儘管進度緩慢，日本政府仍嘗試針對何謂「歷史公文書」或「特定歷史公文書」加以定義，在難以經確定義情況下，日本政府選擇針對「歷史公文書」給予最大的解釋空間，將部分難以確認的私文書易含蓋在內，經過雙方合意移管至國立公文書館或其他指定機構以後，就不存在「應解密而未解密」的檔案，又需要送回原機關進行解密的情況。臺灣目前有太多檔案是移管卻未解密，要送回原機關不僅曠日廢時，又要承擔原機關以各種理由不解密，完全無助於政府資訊公開。

目前移管至國立公文書館將檔案分為「完全公開」、「部分公開」與「非公開」檔案，目前使用者在申請利用時所遇到需要身查的資料，主要是受到「個人情報公開法」或「特定秘密保護法」規範的法律。有關歷史公文書請求與否的基準參見「表一」。從該表來看，因為在移管至公文書館以前就完成機密確認工作，國立公文書館僅需要針對「個人機密保護法」來制訂閱覽規則。

表一 國立公文書館基於「公文書管理法」，針對利用請求所做之審查基準

受到特定歷史公文書等記錄之情報	一定之期間（基準）	符合可能性情況舉例
屬於個人情報、在一定期間後公開該情報、被認定將損害其個人權利利益。	50 年	1. 學歷或職業經歷。 2. 財產或所得。 3. 採用、選考或任免。 4. 勤務評定或服務。 5. 人事記錄。
屬於重要之個人情報、一定期間後將該情報公開，被認定將會損害該者權利利益。	80 年	1. 國籍、人種或民族。 2. 家族、親族又は婚姻信仰。 3. 思想。

		4. 傳染性疾病、身體之障礙與其他有關健康狀態與刑法等之犯罪經歷（受罰金以下之刑）。
屬於重要個人情報、在一定期間後公開該情報、被認定將損害其個人權利利益。	超過 110 年之合適年份	1. 刑法等等之犯罪經歷（受禁錮以上之刑期） 2. 重病等遺傳性疾病，精神障礙與其他健康狀態。

資料來源：國立公文書館網站：<http://www.archives.go.jp/information/>

從臺灣目前的現況來看，當前利用者大多不滿意的部分在於典藏於收藏機構的檔案因收藏機構無權解密，必須送回原機關或繼承記關解密，然而原機關人員因為不瞭解當時公文保密的脈絡，又擔心一旦解密引起問題將會後患無窮，往往不願解密或將國家機密改以「一般公務機密」，造成保密時間不斷延長。如果在「檔案法」修正時新增「歷史檔案」的概念，以某一時間點為基準，在此以前的檔案一律納入歷史檔案，由於已經超過國家機密保護法對「絕對機密」不得逾 30 年的規範，歷史檔案除「個人資料保護法」或少數特殊情況，利用者就不會再遇到「尚未解密」理由導致欲申請檔案遭到駁回。

此外，將尚未解除成條件的檔案交由原機關或承繼機關進行解密，本為行政運作上之合理作為，但臺灣長期深處威權體制之下，是否要完成按照此原則來立法值得討論。我國部分行政機關長期有不配合檔案移交的「傳統」，因為這些機密檔案在解密後多數是該機關遭受批判的依據來源。在這樣的情況下，要求他們「客觀」解除檔案是相當困難之事。1991 年李登輝總統主政時期曾要求行政院組織二二八事件研究小組，對該事件進行調查。然而在 1992 年 3 月第 89 會期立法院國防、內政與司法委員會聯席會議記錄中，可以看到相關部會並不太配合調查。時任立委的魏耀乾在質詢國防部長陳履安指出，張玉法、林明德與賴澤涵等學者就認為國防部與相關部會尚有三成以上的檔案未能公開，且關鍵性檔案目前存放於警備總部；儘管陳履安卻回答相關部分已全部移交給行政院，但卻又表示有部分檔案依據軍中檔案保管規定而無法公開。⁷⁸顯然那一批無法公開的檔案中，應該包含了二二八或白色恐怖資料。2000 年陳水扁總統時

⁷⁸ 《立法院公報》，第 81 卷第 24 期（1992 年 3 月 21 日），頁 499-500。

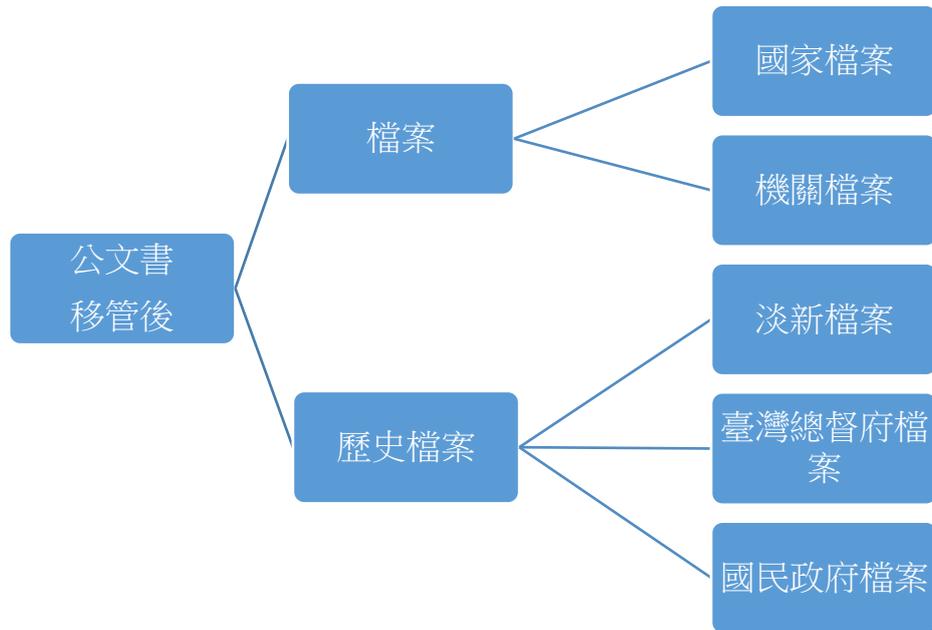
期，政府曾下令針對二二八檔案進行整理，連帶白色恐怖相關檔案一併整理後納入檔案管理局收藏 2013 年監察委員周陽山、李炳南針對臺灣共產黨人物進行調查，卻又發現國防部仍藏有蔡孝乾與謝雪紅少量檔案，且其被核定屬於高度機密「永久保密」類別。⁷⁹換句話說，不論行政院如何下令清查檔案，總還是有相關檔案遺留在該機關內。在行政機關如此不配合之下，再將檔案解密交由原機關核定，本身就存有高度檢討的必要，這也是政府在落實轉型正義需要注意到的問題。在思考修改檔案法的同時，應該以臺灣歷經長期威權這個角度來考量，一併修改「國家機密保護法」種種與政府資訊開放有違背之規定。

是故，「歷史檔案」正是因應臺灣特殊性而存在的一種制度。只要透過修法將一定時間以前的檔案賦予自動解密的權限，則基本上公務員在辦理檔案整理就僅會受到「個人資料保護法」與「國家機密保護法」第 12 條之規範，如此自然能加速檔案解密的速度。根據報載，目前國史館從 2016 年 8 月到 2017 年 5 月 9 日為止共有 26 萬件《蔣中正總統檔案》已辦理解密。這雖然是需要高度肯定之事，但所有檔案之解密，仍需要花費數年才會完成。若能成立「歷史檔案」制度，將可直接讓這些存放於檔案典藏機構的檔案加速公開，不僅是國家檔案，機關檔案同樣能夠受惠。

另外，若臺灣新設「歷史檔案」制度，究竟是否要擴大歷史檔案的涵蓋範圍，亦是一個值得討論的問題。依據前述陳淑美的論文，檔案管理局已經清查了屬於國家檔案五大類 3 萬 7 千卷檔案，但是在地方政府機關檔案上似乎尚未進一步整理。在這個情況下，難保地方行政機關在移管時將自行認定不屬於檔案的附件去除，重演「監察院事件」，適度擴大範圍仍有其必要性，透過後設資料的註記，則能夠讓檔案利用者或政治受難者家屬清楚知道該檔案可能有不屬檔案的私文書存在。最後，只要是被納入「歷史檔案」，不論是檔案或私文書，若遭受刻意毀損時，應同樣適用「檔案法」第 24 條之規定。

⁷⁹ 臺灣民間真相與和解促進會，《台灣轉型正義階段報告：卷二（記憶歷史傷痕）》（台北：衛城，2016），頁 52-53。

圖一 檔案性質分類示意圖



3. 歷史檔案對政治檔案法之助益

2016年5月，蔡英文總統執政後，身為執政黨的民進黨立委尤美女提出了「政治檔案法」草案。她認為當前檔案法無法滿足威權時期政府檔案公開需要，因此參照德國威權政治檔案規範制訂了「政治檔案法」，企圖對政治案件中的「當事人」、「失蹤者」與「死難者」的隱私權保障有更為完整的保障，並將事件當事人區分為「加害人」與「被害人」，被害人將享有高度隱私權，加害人則沒有。配合新政府的轉型正義，替受難者及其後代一個尋求歷史正義。⁸⁰

然而，即便新政府立法院黨團提出了「政治檔案法」草案，仍有部分學者認為該草案的涵蓋範圍。該案所界定之政治檔案範圍「政治檔案」，是從1945年8月15日到1992年11月6日為止，有關二二八事件動員戡亂體制或因觸犯「內亂罪」、「外患罪」、「懲治叛亂條例」或「戡亂時期檢肅匪諜條例」涉及的鎮壓、調查、偵查、追訴、通緝或執行之檔案。儘管有明確的時間範圍，但部分政治案件的產生，卻不是依據這些法律而成，在範圍上仍有不精確之處。⁸¹ 例如被研究者認為是白色恐怖「濫觴」的四六事件，雖然其事件時間點為臺灣

⁸⁰ 《立法院公報》，第105卷63期（2016年8月3日），頁136。

⁸¹ 薛化元，〈檔案開放與轉型正義——有關「政治檔案法草案」的幾點想法〉，收入「歷史學柑仔店」網站。網址：<http://kam-a-tiam.typepad.com/blog/%E8%96%9B%E5%8C%96%E5%85%83/>

省警備司令部在 1949 年 4 月 6 日凌晨所策動之逮捕台大與省立臺灣師院學生的行動，但受到逮捕或日後被判刑的學生，不完全都是依據前述四種法律來判刑。例如傅斯年曾因四六事件時被檢察官以「妨礙自由」罪名起訴。該事件中的台大學生孫達人是《橋》雜誌副刊主編，被法院認定「思想左傾，詆毀政府」，後被交付管訓 1 年 11 個月又 20 日。⁸²另外有一位學生歐雲龍在事件中無端遭受逮捕，後在校方要求下釋放。⁸³前述三人很可能都沒有經過法院實際審判，但是他們都可能或許都受到警察、憲兵或軍人的留置或受到了處分。這些檔案不一定都符合政治檔案法案第三條之規定，但是因為沒有經過審判，不一定符合「政治檔案法」的公開要件而被排除在政治檔案法的適用之外。假如某位政治受難者在出獄以後在某處任職，官方針對其工作與交友情況曾經製作過檔案，這些檔案究竟是否屬於政治檔案？另外，政府在立法時應該要如何界定「加害者」亦是一個問題。例如在該事件中的加害人如果被認定是「用行者」或「審訊者」，如果該人宣稱其僅為「奉命行事」，則應該追訴到何種層級才算是真正的「加害人」，亦是高度複雜的問題。

「政治檔案法」與「歷史檔案」並非衝突的制度，相反地，只要適度規範歷史檔案的時間，歷史檔案的範圍將可以補足政治檔案法上涵蓋範圍的不足。在「無須送回原機關解密」與檔案移管上，不僅可以降低第一線公務員在確認檔案上的困難度，更可一定程度加速檔案的公開。日本針對「歷史公文書」的適用範圍，在公文書管理法尚未實施的 2007 年由經內閣總理大臣指定，將「阪神大地震」、「奧姆真理教」、「病原性大腸菌」、「中央省廳等改革」、「情報公開法制訂」等等納入「歷史重要資料」中，亦即納入「歷史檔案」的範疇中。⁸⁴這些檔案其實依據日本檔案保存年限未必已經到了需要「移管」的期限，但因為具有向社會公開的必要性，因而將其指定為「歷史檔案」。針對此一特質，臺灣未來在思考建立「歷史檔案制度」時，針對「九二一大地震」（1999）、「三一九槍擊事件」（2004）或「八一五全台大停電」（2017）等

⁸² 孫達人又名孫志煜。參「臺灣浩劫政治受難者數位資料庫」，

<http://www.twgiga.com/web/orang/win.asp?ID=9231>，瀏覽日期：2017 年 9 月 20 日。

⁸³ 檔案管理局藏，〈歐雲龍無端受捕請釋放〉，《保釋被拘學生案》。檔案號：

A309200000Q/0038/3500300/018/0001/006

⁸⁴ 小池聖一，〈公文書管理法における「歷史公文書」と「特定歷史公文書」--その生成過程と問題点〉，頁 8。

重大事件，也應該賦予總統或行政院長同樣指定為「歷史檔案」權利，不需等到法定年限過後才向民眾公開。

最後，我國在制訂「歷史檔案」也應該要注意，歷史檔案的範圍若涵蓋到日本統治時期或清帝國時期，什麼叫做「檔案」，應該要有更寬廣的解釋，廣泛徵詢意見，合理對檔案的定義加以規範。唯有建立起完整的配套，才能透過「歷史檔案」制度讓檔案管理更為完善。

結語：

臺灣的檔案法比起日本檔案法，擁有許多優點。但是日本的檔案相關法規也絕非一無可取。特別是「歷史檔案」這個制度，就是日本政府針對龐大且多樣性檔案與非檔案資料所做出的一種折衷方式。臺灣雖然不像日本是個「古文書大國」，但其本身卻是因為歷史的特殊性，使得檔案多元且龐大。因此，對於檔案的看法不能只是從中華民國角度，還需兼顧到其他曾經統治過臺灣政權檔案的處理方式。例如我們對臺灣總督府檔案的管理雖然堪稱完善，但針對日治市街庄（類似今日鄉鎮市）層級的檔案整理卻十分隨便，目前僅有少數檔案為研究者所知，政府至今沒有針對針對日治時期官方出版品與檔案進行系統性整理。在制訂「歷史檔案」的同時，也應該針對此點成立跨部會小組加以討論，在檔案珍貴性之下，不應僅將其視為「機關檔案」，應加其統一整理收藏。

其次，在歷史檔案制訂同時，我們也應該思考有關重新針對「檔案」定義加以調整的問題。在「政治檔案法」草案第三條中，針對私人文書範圍限定在「私人書信、日記、遺書、手稿、照片及其他與公權力行使無關之文書或未公開發表著作等。」然而，如果政府仍堅持這些東西屬於私人文書，那就應該要還給受難者或其家屬，不能因為其曾經屬於公文的「附件」就不予歸還。前監察院秘書長的不起訴案例就告訴我們，司法機關與公懲會均不認為這些附件屬於「檔案」。

最後，在檔案法調整的長期目標上，我們更希望透過對清代、日治時期檔案的承認與整理，讓行政機關在執行公務或司法進行判決時，能夠全面承認包含當時法體系在內的判決。根據王泰升 1995 年的研究，中華民國法院針對案件事實與日治時期相關者進行整理，發現有 8.4% 的法官全盤否定日治時期法律或

判例，11.8%採部分否定其效力，不承認其在 1945 年後的效力。⁸⁵也就是說，法官在審理過程中可採用也可不採用日治時期的判決為依據。儘管這樣的比例大約僅有兩成，但判決的重要性單以判決數量是無法衡量的，也許很多重要的案件，因為法律認定差異或檔案判決引用與否造成截然不同的判決結果。

對我國目前法院來說，日治時期法院判決屬於「外國法院判決」，但對一般民眾而言，這些判決本來就是當時確保自身權益的唯一合法管管道。⁸⁶因此，即便當時包含判決書、公正書與其他登記文件被保留下來，卻出現難以引用的窘境。我國的檔案管理機構僅有保存本國檔案的責任，沒有管理他國檔案的「義務」，既然承認屬於我國檔案，卻又在現行法律上不承認這些判決書檔案，本身就是一個很奇怪的問題。希望蔡英文政府在落實轉型正義的同時，應該好好想想如何建立起配套措施。沒有好的檔案管理，公平正義就沒有到來的一日。

⁸⁵ 王泰升，〈日治時期法律在中華民國法制上之運用〉，《行政院國家科學委員會專題研究計畫報告》，執行編號：NSC84-2414-H002-026，頁 27-28。

⁸⁶ 王泰升，〈日治法院檔案的整編與研究〉，《臺灣史研究》，第 16 卷第 1 期（2009 年 3 月），頁 27-28。