

## 公文書館とプライバシー・個人情報保護 —米国の事例を中心に—

国立公文書館 アジア歴史資料センター 牟田昌平

### 1 はじめに

「プライバシー保護」と「知る権利」については、2004年3月の東京地裁による「週刊文春」出版禁止仮処分の問題で注目を集めたとおり、民主主義の根幹に関わる重要な問題を提起している。公文書館が提供する「歴史的に重要な記録」には、戸籍だけでなく個人の病歴、学歴、犯罪歴、婚姻等のいわゆる「プライバシー」に関する情報が含まれている。公開を原則とする公文書館にとっても「プライバシー保護」は避けられない問題である。「知る権利」は、18世紀末の米国の独立革命や憲法制定、フランス革命を経て、人民主権に基づく民主主義の根幹をなす権利として認知されてきた。一方、「プライバシー権」の保護は、19世紀後半、米国で「人に知られたくない個人の秘密」を扇情的に暴露する「イエロージャーナリズム」から個人を守るために提唱された「ひとりにしておかれる権利」(right to be let alone)を起源とし20世紀半ば以降に確立してきた比較的新しい権利である。

民主主義が機能するためには「知る権利」の保障が優先されるというのが、今回の「週刊文春」の問題でも最終的な高裁の判断であったことから明らかである。一方、各国の公文書館制度を見ると公文書館が所蔵する「記録」の中に、「プライバシー」保護を理由に、例外的に不開示と出来る「情報」(文書等に記述された内容)があることがわかる。公文書館制度と深く関わる各国の情報公開制度を見ても「プライバシー」保護が不開示の一つの根拠とされている。ただし、今回の「週刊文春」が提起した問題でも明らかのように「プライバシー」そのものの定義や保護の対象となる人の社会的な地位などによって保護対象の内容が変わるなど不明瞭な点が多い。この問題は、電子情報に含まれる個人情報取り扱いに関する「個人情報保護法」との兼ね合いでさらに複雑になっている。本項では、公文書館が保存公開する「歴史的に重要な記録」におけ

る「プライバシー」や「個人情報」保護の問題について、米国を中心に海外の事例を紹介しながら問題点を整理するものである。さらに公文書館が所蔵する資料の電子化や情報化によって避けて通れない問題である「時の経過」の中で実質的に保護されていたプライバシーが暴かれる問題についても考える。

## 2 個人情報・プライバシー保護とは

プライバシー・個人情報保護の問題を語る前に、それぞれについての考え方や定義が異なっている点を認識しておく必要がある。個人情報保護法案に関する賛否の議論を見ると、両者が混同されて使われているように思われる。「住民基本台帳ネットワークシステム」（「住基ネット」）稼働の前提となった個人情報保護法案の成立過程で同法案が「メディア規制法案」ではないかとして、新聞・放送等の報道メディアだけでなく作家らによって大反対され一端は審議未了で廃案となったことは記憶に新しい。「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別できる」（個人情報保護法）と定義された「個人情報」と「他人の干渉を許さない、各個人の私生活上の自由」（『広辞苑』第5版1998年）という意味での「プライバシー」が十分に整理されないままメディアと政府双方で、それぞれに有利な文脈で利用されたことも両者の関係を分かりにくくした原因といえよう。もともと「雑多な意味で用いられ、カオス状態にある」両者の関係が一般から見るとさらに複雑になってしまっている<sup>1</sup>。

本来、個人情報保護法が必要とされた理由は、1980年9月23日のOECDの「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」にあるように、情報処理技術の発展によって簡単になった行政機関や企業等が収集する氏名、住所、電話番号、性別、生年月日といった個人識別情報とそれによって管理されている購買記録や病歴、さらには犯罪歴といった「他人には知られたいくない機微な性質の情報」（プライバシー）の不正な収集・利用や漏洩を防ぐための「自己情報コントロール権」を確立するためであって、民主主義の基盤といえる「知る権利」や憲法第21条で保障されている報

---

<sup>1</sup> 「プライバシーと高度情報社会」堀部政男、岩波新書、1998年、p.55

道・出版の自由を制限するものではなかった。つまり、氏名、住所等の個人識別情報を本人がコントロールすることで「プライバシー」の侵害を防ごうとする考え方である。

しかし、最近の予想を超える情報技術の発達の結果、インターネット上で公開されたため一端侵害された「プライバシー」の救済ができない状況が発生した。例えば、インターネット上に散在するあらゆる個人情報がGoogleのような巨大で強力なサーチエンジンによって蓄えられている。これらの情報をもとに特定個人の情報を集めた「電子履歴」(digital biography)をだれもが簡単に本人の知らないところで作成が可能となっている。ダニエル・ゾルブは『ミネソタ・ローレビュー』で個人情報を所蔵する最大の機関である政府機関に対して、時代に即した新しい対応が迫られていると警鐘を鳴らしている<sup>2</sup>。国民の知る権利や政府の透明性を優先してきた米国の情報公開や公文書館制度のあり方も変更を余儀なくされている。

一般的に「プライバシー」は「個人情報」に内包されていると理解されている。ただし、論旨の混乱を防ぐために本稿で「個人情報」という場合は、「特定の個人を識別できる情報」、「プライバシー」は、「他人の干渉を許さない各個人の私生活上の自由」のように出来る限り整理して利用する。しかし、政治家などの公人と一般人では情報公開法での「個人情報」の保護範囲が異なっていることでも明らかなように、当然両者の間にはグレーゾーンが存在しておりそれがこの問題を複雑にしていることは既に指摘したとおりである。

### 3 プライバシー保護から個人情報保護へ

比較的新しい権利としてのプライバシー保護がどのように自己情報コントロール権へと変遷したかについて、プライバシー保護の先駆となった米国でのプライバシー権の歴史的起源と変遷を個人情報保護との関係で紹介する。堀部政男中央大学教授はプライバシー保護から個人情報保護への変遷を次のように纏めている。

プライバシー・個人情報の保護も広い意味では情報公開の一環として位

<sup>2</sup> Daniel J. Solove, Access and Aggregation: Privacy, Public Records, and the Constitution, Minnesota Law Review, Vol.86, No.6, 2002

置付けられる。プライバシーの権利は、伝統的には「ひとりにしておかれる権利」、すなわち、他人に知られたくないという側面で理解されることがあるが、この権利は、現代的には「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の権利」（自己情報コントロール権）をも含むものへと展開してきている。それが、自己情報へのアクセス権（自己情報開示請求権）である。

(2001年6月22日付け朝日新聞) (下線筆者)

### ①プライバシー権の歴史的起源

個人の生命および財産の保障は、合衆国建国の基本理念である。「建国の父達」(Founding Fathers)は、1787年に合衆国憲法案を起草したとき、憲法前文に「We the People of the United States」と「主権在民」の理念を明示することで憲法が個人の生命および財産を保障することは可能であると考えた。しかし、各州での憲法承認会議では、理念だけでは不十分であるとの議論が大勢を占め、最終的には1791年の一般に「権利章典」と言われる10ヶ条から成る憲法補正がなされた。米国憲法にはプライバシー保護の明文規定はないが補正第1条(政教分離、信教の自由、言論出版の自由、集会の自由)、同第4条(不当な逮捕・捜索・押収の禁止)、第5条(大陪審制度、二重の危険の防止、適正な法的手続きによらない生命、自由、財産の剥奪、私有財産の公用徴収の制限等)、第9条(列記された以外の国民が保有している権利の保障)、等の「はざまに隠れている」権利と理解されている<sup>3</sup>。

19世紀後半になるとメディアの発達、商業活動の手法の変化によって、これまでの個人の身体・生命や財産を保護する権利(the right to life)が個人の思考、感情や感覚までも保護しようとする「ひとりにしておかれる権利」(right to be let alone)へと変遷していった。「ひとりにしておかれる権利」は、イエロージャーナリズム(yellow journalism)やイエロープレス(yellow press)と呼ばれた私生活を暴露する新聞や雑誌に対してプライバシーをまもるため1890年『ハーバード・ローレビュー』に発表された「プライバシーの権利」(The

<sup>3</sup> 飛田茂雄『アメリカ合衆国憲法を英文で読む』中公新書、1998年、p.186

Right to Privacy) で提起された権利である。

## ② プライバシー権の変遷

19世紀以降の欧米でのプライバシー権の変遷をまとめると次頁の表ようになる<sup>4</sup>。

「ひとりにしておかれる権利」は、1960年『カリフォルニア・ローレビュー』でプロッサー教授 (William L. Prosser) によって「プライバシー侵害」として4つの類型に整理される。これらは、①他者の独居状態や私事に関する侵入 (intrusion)、②他者の私的事実の公表 (public disclosure of private facts)、③他者につき誤った印象をもたらす公表 (false light in the public eye)、④他者の氏名、肖像等の、無断での営利的使用 (appropriation) である。

## ③ 「プライバシーの危機」と個人情報保護の必要性

1960年代中頃から急速に発達したコンピューター技術によって「個人の権利はコンピューターを操作する人の手に握られてしまう」のではないかとの危惧が生まれるほどになった。このような危惧を背景に「自己情報コントロール権」を保障したのが1974年に米国で制定されたプライバシー法 (Privacy Act of 1974) である。1977年にはプライバシー法に基づいて設けられた「プライバシー保護調査委員会」からプライバシー法の8原則が発表された。これらは、①公開の原則 (Openness Principle)、②個人アクセスの原則 (Individual Access Principle)、③個人参加の原則 (Individual Participation Principle)、④収集制限の原則 (Collection Limitation Principle)、⑤使用制限の原則 (Use Limitation Principle)、⑥提供制限の原則 (Disclosure Limitation Principle)、⑦情報管理の原則 (Information Management Principle)、⑧責任の原則 (Accountability Principle) であり、OECDのプライバシー権の8原則のモデルとなった。「知る権利」が建国以来の政治システムの根幹である米国では、個人情報保護はあ

<sup>4</sup> アジア歴史資料センター諮問委員、堀部政男中央大学教授による7月8日の諮問委員会でのメモを中心にとりまとめた。

<sup>5</sup> 佐々木秀智「アメリカの電子通信プライバシー保護法」『情報公開・プライバシーの比較法』堀部政男編、日本評論社、1996年、p.73

19世紀後半	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 伝統的プライバシー権（新聞などによる私生活の暴露に対する「ひとりにしておかれる権利」</li> <li>・ 1890年「プライバシーの権利」発表 “The Right to Privacy” by Samuel Warren and Louis D. Brandeis, <u>Harvard Law Review</u> 193, 1890</li> </ul>
1950年代～ 70年代中葉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プライバシー権認識・制度化提唱期</li> </ul>
1950年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法学界におけるプライバシー権の拡大：1890年ハーバード・ローレビュー掲載「プライバシーへの権利」（The Right to Privacy）の「ひとりにしておかれる権利」の紹介</li> </ul>
1960年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コンピューターの発達による「現代的プライバシー権」自己情報に関するアクセス権</li> <li>・ プライバシー侵害の類型化：①侵入、②私事の公開、③公衆の誤認、④窃用（William L. Prosser, “Privacy” <u>California Law Review</u> 1960）</li> <li>・ コンピューターとの関連等でのプライバシー議論 「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の権利」（コンピューター・プライバシー）</li> <li>・ 1966年米国で情報自由法（FOIA）制定</li> </ul>
1970年代前半	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プライバシー権制度化提唱・無関心期</li> <li>・ 1974年米国でプライバシー法（Privacy Act）制定</li> <li>・ 欧米でプライバシー・個人情報保護法制定</li> </ul>
1970年代中葉～ 80年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プライバシー権制度化提唱・実現期</li> <li>・ OECD 8 項目のプライバシーガイドラインの制定（1980年）</li> <li>・ 米国では個別法、欧州では体系的法制度</li> </ul>
1990年以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1990年EC理事会「個人データ処理に係る個人の保護に関する理事会指令提案」</li> <li>・ 1992年EC理事会「個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する理事会指令の改定案」</li> <li>・ 1995年同指令成立、1998年発効（EUデータ保護指令）</li> <li>・ ネットワークとデータベースの急速な発展による新しい問題</li> </ul>

くまでも具体的な危害が加わるような個別の分野で対応されるセクトラル方式（個別分野別方式）が取られている。一方、日本も含む欧州各国では、一つの法律で国・地方公共団体等の公的部門と民間企業等の民間部門の双方を対象とするオムニバス方式（統合方式）が採用されている<sup>6</sup>。

1998年に欧州連合（EU）によって施行された通称「EUデータ保護指令」は、保護指令の基準を満たさない第三国への個人データの移動を禁じた（Chapter IV）。そのため、セクトラル方式を取る米国も欧州にビジネスでの利害を持つ米国企業が不利にならないよう統合方式である保護指令の要件を満たすためSafe Harbor（宥恕規定）<sup>7</sup>原則を設けて対応せざるを得なくなっている<sup>7</sup>。一般に欧州のデータ保護指令の方が米国の関連法や制度よりも厳格であると見なされている。今後、「プライバシー権」を基本的な人権であると定義するEU保護指令が個人情報保護における国際的な基準になると考えられる。なお、EU保護指令（Article 9）でも報道、芸術、文学目的の場合は基本的に保護指令の対象外であることを明示にしておき、民主主義統治の基盤といえる「知る権利」や「開かれた政府」が欧州連合の基本理念であることには変わらない。

#### ④裁判記録のインターネット公開と自己情報コントロールの喪失

米国の司法体系の根幹である連邦裁判所の判例ファイル（case file）へのアクセス権の保証とプライバシー保護も、憲法やコモンローの原則が適応されるとされてきた。例えばニクソン元大統領がウォーターゲート事件裁判で証拠とされたホワイトハウス内での会話録音テープ出版差し止めをもとめた裁判 *Nixon v. Warner Communications, Inc.*, 435 U.S.589（1978）で最高裁判所は、裁判記録や資料も含めて公的記録や資料の閲覧や複製を作成するのはコモンローで保障された権利であるとしてニクソン元大統領の申し立てを退けている<sup>8</sup>。

しかし、情報技術の急速な発達のために予想できない事態が発生した。つま

<sup>6</sup> 堀部政男、『プライバシーと高度情報化社会』p.26～34

<sup>7</sup> Safe Harbor原則については[www.export.gov/safeharbor/](http://www.export.gov/safeharbor/)  
EUデータ保護令[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/privacy/law\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law_en.htm)

<sup>8</sup> Report on Privacy and Public Access to Electronic Case Files  
Judicial Conference Committee on Court Administration and Case Management  
June 26, 2001 p. 4 [http://www.uscourts.gov/Press\\_Releases/att81501.pdf](http://www.uscourts.gov/Press_Releases/att81501.pdf)

り、一旦インターネットに載った情報は個人がコントロールすることが出来ない点である。電子記憶装置の容量拡大と低価格化によって散在していた個人情報を社会保障番号 (social security number) のような共通な個人識別情報によって簡単に誰もが集めることが出来る危険性が生じている (ダニエル・ソルブ)。連邦裁判所が進める判例記録のインターネット公開は、被害者、原告、家族や関係者、司法や警察関係者のセンシティブな個人情報が含まれるため新しい問題を提起している。最もプライバシー侵害を起こしやすい犯罪歴のインターネット公開に当たっての議論は、電子化が進む公的記録の公開における基本的な問題を提起している。刑事事件ファイルは、これまで裁判所が憲法やコモンローに基づいて不開示としない限り裁判所に行きさえすれば誰にでもアクセス権が保証されてきた。しかし、インターネットやデータベース技術の発達によって「公的記録は市民のもの」であるとする公開原則 (public is public policy) が必ずしも妥当と言えない状況が生まれており、個人識別情報 (社会保障番号、生年月日、未成年者の場合は名前、預金口座番号等) については何らかの保護処置が取られる必要が出ている。しかし、何をどのように制限するかは米国政府が積極的に進める電子政府化にそったインターネットでのファイル提供 (だれもがどこられでも) の公益性と、被害者、被告、家族、警察当局等に与える影響とのバランスを図る必要があると一般的に理解されている。

判例のインターネット公開にあたっては90年代終わりから、米国の法曹界で議論が始まった。連邦裁判所事務局 (U.S. Courts Administrative Office) のホームページに2000年11月に設置された裁判記録のインターネット上での公開に関するプライバシー保護を検討するホームページJudiciary Privacy Policy Page ([www.privacy.uscourts.gov](http://www.privacy.uscourts.gov)) には、この問題に関する全米から寄せられたコメント242件、281ページが掲載されている。コメントを受けて本年3月には、ほとんどの民事および破産関係裁判記録のインターネット公開が決定されている。公開に当たっては、インターネット公開を基準とし、これまで全公開が原則であった紙記録に対しても電子記録と同様に個人識別情報の一部削除やマスキングを前提としている。刑事事件の判例に関しては、さらに2年間検討するとなっており、パイロットプロジェクトとして一部公開し、影響をみるとのことである<sup>9</sup>。



#### 4 公文書に含まれるプライバシー情報の保護

情報公開原則が徹底している米国の場合、「政府が集める記録は、個人情報を含んでいても公開を原則」とするという考えが長い間政府においても判例でも確立していた（コロンビア大学ウェスティング教授：2000年5月16日付け朝日新聞）。プライバシー法自体も、既に見たように自己情報コントロール権を保障することでプライバシー情報の不当な利用を防止することが第一義の目的である。そこで、個人情報やプライバシー保護については、米国では日本のような統合的な個人情報保護法ではなく、具体的な被害や危害が考えられる金融記録、信用報告（クレジット等）、ビデオレンタルの貸し出し記録、有線テレビの利用記録、教育に関する記録など部門毎に保護措置を講じるセクトラル方式（個別分野別方式）が取られている。

公的記録に含まれるプライバシーの保護は、情報自由法（Freedom of Information Act, FOIA）に定められた例外規定の非開示事由の6（プライバシー）と同7（法執行情報）の（C）（プライバシー）さらに、国立公文書記録管理局（NARA）規則（34 CFR Chapter      ）のSubchapter Cの「記録利用に当たっての制限」（Restrictions on the Use of Records）の「個人情報」（Personal information）と「個人のプライバシーを侵害する情報」（Information which would invade the privacy of an individual）に関する規定が根拠となる。

##### ①情報自由法（FOIA）の不開示事由としてのプライバシー

情報自由法（FOIA）の例外規定6「プライバシー」は情報自由法におけるプライバシー保護の一般原則を規定している。わが国の情報公開制度で採用されている個人識別情報での不開示規定ではなく「個人のプライバシーを不当に侵害することになるであろう人事及び医療ファイル並びに類似のファイル」が不開示対象とされている。具体的には婚姻関係、摘出、福祉給付の受給、健康状態、生年月日、宗教、社会保障番号、前科、資産等と理解されている。また、この例外規定が適応されるためにはその記録から個人が特定できることが前提である。つまり、個人が特定できないのであれば内容にかかわらず原則公開である。そこで記録から個人識別情報を削除（マスキング）することで公開する

<sup>9</sup> [http://www.uscourts.gov/Press\\_Releases/judconf031604.pdf](http://www.uscourts.gov/Press_Releases/judconf031604.pdf)

ことが一般的に行われている。削除（マスキング）にあたっては出来る限り最小限の削除で個人識別が出来ないようにされる。例えば、個人識別情報（姓名）からある一部の情報（姓がSmithのように一般的な場合は名）をマスキングすることで個人が特定できないようにする。

一方、7（法執行情報）の（C）（プライバシー）は、「法執行の目的のために収集された調査記録や情報」に適用される規定である。調査記録や情報が開示されることで法の執行手続きに支障がある場合や公平な裁判や判決に影響が出る場合など6つの要件の内の一つとして「個人のプライバシーを不当に侵害するであろうと合理的に予見される場合」適用される。なぜ、例外規定6とは別に扱われたかに関しては、法執行に関わる個人に関する情報が「一般的にいて高度なプライバシー性を有し、その開示には特別に慎重でなければならない」とされるためである。特に例外規定7（C）の適応においては、個人識別情報の削除ではなく関連する記録全体が不開示（categorical withholding）となることが多い。また、「時の経過」（passage of time）によって一般市民の記憶が薄れ「実質的忘却」（practical obscurity）状態にある刑期を終えた人の犯罪歴等のプライバシー保護の必要性は高まると考えられている<sup>10</sup>。

プライバシー保護における個人情報の扱いについては、国立公文書館（NARA）が所蔵するクリントン大統領の補佐官の自殺を巡る証拠写真の公開を求めた裁判（National Archives and Records Administration v. Favish, No. 02-954）で報道の自由を前提に公開を支持する報道機関に対して最高裁判所は、死者の尊厳を守るという理由ではなく、補佐官の家族をセンセーショナルな報道によるプライバシーの不当な侵害から守るために例外規定7（C）が適応できるとした（2004年3月30日）。プライバシー保護に対して報道の自由が優先されてきた米国でも状況が変化しつつある。このような司法判断には、社会の情報化によって一端公開された記録が「時の経過」によって忘れ去られることなくインターネット上で存在し続け、死亡した本人の尊厳だけでなく家族のプライバシーを侵害する可能性が生まれていることが背景にあると考えられる<sup>11</sup>。

<sup>10</sup> 「アメリカの情報公開」宇賀克也（良書普及会、1998年）の第6章、第7のExemption 6「プライバシー」第8 Exemption 7（法執行情報）を参照。

## ②国立公文書記録管理局（NARA）規則（34 CFR Chapter    ）

国立公文書記録管理局が保存管理する記録のプライバシーの保護に関しては、情報自由法の不開示規定の他に記録管理局（NARA）規則の補章C「公衆への提供と利用」（Subchapter C : Public Availability and Use）の「記録利用に当たっての制限」（Part 1256: Restrictions on the Use of Records）の「個人情報を含む記録へのアクセス」（1256.4: Access to records containing personal information）と「個人のプライバシーを侵害する情報」（1256.16: Information which would invade the privacy of an individual）が該当する。ただし、「記録利用に当たっての制限」について情報自由法との整合性を図り情報化に対応するために現在見直しが行われている。ここでは現時点での規則をもとに紹介する。「個人情報を含む記録へのアクセス」（1256.4: Access to records containing personal information）では「個人のプライバシーを侵害する情報」（1256.16: Information which would invade the privacy of an individual）の規則に基づいてアクセスが制限される。ただし、要件を満たす生医学（biomedical）研究者には統計・計量学的研究は認める。個人識別情報を一部削除またはマスキングすることで複製が作成可能な場合は「消毒」（sanitized）された複製をあらゆる研究者に提供する。個人情報が記されている国勢調査（センサス）記録の原票は、72年間不開示とされる。また、移管機関から開示制限付で移管された記録についてはその制限が適応される。特に生医学関係の閲覧請求に関しては、副館長に対する文書による依頼を要求しており氏名、所属、出版歴、2名のレファレンス（本人の実績等を確認できる指導教授等）、将来の研究結果の公表、研究方法、情報保護の方法等の詳細な情報を求めている。審査会で請求者の実績や文書館側の職員が準備等で対応できるか等が審査され15日（勤務日）以内に回答を出すことになっている。

「個人のプライバシーを侵害する情報」（1256.16: Information which would invade the privacy of an individual）では、対象となる「記録」を「生存する個

---

<sup>11</sup> [www.firstamendmentcenter.org/analysis.aspx?id=13096&printer-friendly=y](http://www.firstamendmentcenter.org/analysis.aspx?id=13096&printer-friendly=y)  
<http://supct.law.cornell.edu/supct/html/02-954.ZS.html>  
<http://www.usdoj.gov/oip/exemption6.htm>  
<http://www.usdoj.gov/oip/exemption7c.htm>

人」(a living individual)に関する情報を含み、公開することによって発生する「明らかに不当なプライバシー侵害」(a clearly unwarranted invasion of privacy)を避けるために個人が不開示を要求する正当な理由がある場合を想定している。保護の対象となるのは、身体的、精神的な健康状態、医療及び心理療法の記録で75年以内の出来事で、一般に知られていない個人情報とされる。もし情報が既に公知であれば保護対象とはならない。ただし、これだけに限定されるものではないとし、公文書館側に判断の余地を残している。これらの要件に該当する記録は、次のような場合には閲覧が可能である。つまり、記録を作成した部局が業務のために必要とした場合、統計・計量的研究を行う者でNARAが要求する要件を満たす者。法執行関係記録などの一部例外を除き、個人情報が含まれていても適正かつ妥当な自己証明を提示できることを条件に本人または正当な代理人が閲覧を求める場合である(自己情報アクセス権)<sup>12</sup>。

NARAに移管された記録の不開示決定に対する情報自由法に基づく不服申し立てが裁判に持ち込まれることは、既にNARA v. Favishのケースで紹介したとおりである。2003年、宮内庁書陵部(情報公開法の請求対象外となる歴史資料所蔵機関)が所蔵する「大正天皇実録」の公開に当たり個人情報保護を理由として大量の箇所がマスキングされた。これに対して内閣府の情報公開審査会に不服申し立てがなされた。審査会は、実録が情報公開法の対象となる行政文書ではないとして申し立てを退けている。歴史資料保存機関が管理する記録が情報公開法の対象外となっている日本では異なる対応になっている<sup>13</sup>。

## 5 歴史資料とプライバシー・個人情報保護

欧米の歴史資料公開に関しての基本的な考えは、公文書館に移管された記録は公開が原則であり死者のプライバシーは保護されないということであった。ただし、死者の医療記録や病歴など本人だけでなく子孫のプライバシーに関わる記録に関しては、基本的に70年から100年、場合によっては100年以上不開示とするのが通例である。現在、情報公開法完全施行を来年に控えて、制度の見

<sup>12</sup> [http://www.archives.gov/about\\_us/regulations/subchapter\\_c.html/part\\_1256.html](http://www.archives.gov/about_us/regulations/subchapter_c.html/part_1256.html)

<sup>13</sup> 「大正天皇実録の不開示決定(行政文書非該当)に関する件」(平成13年12月13日、平成13年諮問第21号) <http://www8.cao.go.jp/jyouhou/tousin/001-h13/072.pdf>

直しを行なっている英国公文書館の1993年の執務マニュアルによれば、記録のセンシティブティイーではなく記録が作成された時期とその時点での本人の年齢が不開示期間延長の基準となる。王室関係情報も同様に扱われる。歴史資料の公開でプライバシー保護にあたって考慮されるのは、本人の死亡確認をどの様にするか、記録が親族や子孫のプライバシーに影響を与えるか否かである。

### 不開示延長のためのガイドライン (Public Record Office Manual 1993)

一般的には記録は作成から30年で公開されるが次にあげる例外規定に相当する場合は不開示期間の延長が認められる。ここではプライバシー関係部分のみを記載

対象	記録の内容	不開示期間
個人の情報を含む記録で公開することで本人または子孫 (descendants) に次にあげる影響を及ぼす場合	・ 法律で本人が生存中保護されるとされる記録	・ 75年または本人の死亡が確認されるまで
かなりの苦痛 (substantial distress)	・ 家系に関わる国政調査記録	・ 100年
第三者からの危害 (endangerment from a third party)	・ 対象に該当する個人情報を含み本人および子孫に危害が及ぶ場合	・ 40から100年
	・ 強姦事件の被害者が特定される可能性がある記録	・ 100年

すでに述べたように、この規則は情報公開法でのプライバシー保護規則に沿って変更される予定である。

今後、不可避と考えられるインターネット上での歴史資料公開のプライバシー保護の原則としては、クリントン政権が提示した原則「プライバシーと国家情報基盤：個人情報の利用と提供に関する原則」(Privacy and the National Information Infrastructure: Principles for Providing and Using Personal Information Privacy Working Group, Information Policy Committee Information

Infrastructure Task Force, Final Version June 6, 1995) の考え方が基本となろう。そこで明らかなのは、プライバシー権が絶対ではない点である。米国においては憲法修正第1条や「国民主権」から自明の理とされる「知る権利」がより重きをおかれる。しかし、既に指摘したとおり、プライバシー保護についての裁判所の判断はプライバシー保護に重きを置き始めている<sup>14</sup>。情報通信技術の予想を超える発達は、プライバシー保護や知る権利を巡る基本的な概念（パラダイム）変換を余儀なくしている。

### ①センサス記録公開：カナダの事例

電子政府化がもっとも進んでいるといわれるカナダ国立公文書館では個人情報そのものの集合といえる国勢調査の原票の公開について専門化委員会を設置して議論を重ねてきた。1983年のプライバシー法で国勢調査の記録が作成から92年（1901年の調査記録を公開するため100年ではなく92年とされたといわれている）で公文書館に移管され公開とされた。すでに、1901年調査とそれ以前については公開された。しかし、プライバシー法では他の法律が個人情報を保護している場合には、その法律の規定が優先されると定めていた。そのため、国勢調査に当たってカナダ統計局が時限を設けないまま法的（1918年統計法）に個人情報の不開示を保障した1902年以後の国勢調査の記録については、公開が出来なくなってしまった。さらに、統計法等を根拠に、本人の許諾なしに目的外の使用を認めないとする自己情報コントロール権を認める考えと「時の経過」や本人の死亡でプライバシー権は消滅とするプライバシー法が矛盾する状況が発生した。

各国の状況を調査した委員会は、主要欧米各国が70年から100年で記録を公開しており、国民へのアンケート調査でも、ほとんどの国民がプライバシー保護の重要性を認識しながらも100年後の自己の国勢調査記録の公開に関して反対ではないとの結果を得た。委員会は、現行の92年という期限は個人のプライバシーを守る上で十分との判断を下している。結論を出すにあたって配慮されたのが個人のプライバシー保護と記録公開による公益性である。家系図研究の

<sup>14</sup> <http://nsi.org/Library/Comm/niiprivp.htm>

利用が公文書館利用の多くを占める欧米諸国にとって国勢調査に含まれる個人情報情報は個人のアイデンティティーを確認するための重要な記録資源であるとの社会的な認識がある。そこで、調査時に無期限の不開示を法的に保障したため法律改正の必要がある1921年から2001年の調査記録を除いては、92年原則を採用することとした。ただし、最近ではインターネット時代以前の1983年に制定されたプライバシー法の不備を指摘する意見がある<sup>15</sup>。

## ②時の経過（Passage of time）、実質的忘却（Practical Obscurity）、記録の連続体（Records Continuum）

公文書館に移管された「歴史的に重要な記録」に含まれるプライバシーに関する記録の公開にあたって根拠となるのが「時の経過」（Passage of time）と「実質的忘却」（Practical Obscurity）という考え方である。公文書館の利用の多くが先祖の記録を調べる系図研究である欧米諸国では先に紹介したカナダの国勢調査の原票の取扱いのように基本的には100年等の「時の経過」を経れば個人情報の全面的な公開も問題は無いとする考えがある。その前提となるのが死者にはプライバシーがないとの考えである。さらに、先に紹介した犯罪歴のような例外を除き、時が経過することによって一般人の関心は薄まり公開することによってプライバシーの侵害を受けることは少なくなると考えられてきた。閲覧するためには、公文書館等に赴く手間とコストをかける必要がある。つまり記録閲覧に対して積極的な理由や利害が無い限り記録は閲覧されることはない。これが「実質的忘却」の根拠であると言える。しかし、情報技術の発達の結果、記録を検索するのが簡単になっただけでなくインターネットで提供されることによって個人のコントロールの外で「電子的履歴」が生成されている状況になった。インターネット上では過去の情報もだれもが瞬時に取り出せる。つまり、「実質的忘却」が失われる状況となってきている。情報化社会においては、記録は、現用、半現用、非現用のライフサイクルを経て公文書館に移管されるのではなく一旦電子データとして作成され記録は、個人情報保護法

<sup>15</sup> <http://www.statcan.ca/english/census96/terms.htm> プライバシー法の不備に関しては本年4月のプライバシーコミッショナー発言がある。

[http://www.privcom.gc.ca/speech/2004/sp-d\\_040401\\_e.asp](http://www.privcom.gc.ca/speech/2004/sp-d_040401_e.asp)

の議論でも明らかなようにあらゆる段階で本来の利用目的と異なる利用され方が可能となる。そのために記録をその作成時点から管理しなければならないとする「記録の連続体」(Records Continuum) という考え方が生まれた。これは紙記録を電子化して公開した場合も同様であり電子画像記録の部分的な削除やマスキングだけでなく記録を管理、検索するために不可欠なメタデータの内容に含まれる個人情報の取扱い方にも配慮が必要となってくると予想される。

### ③個人識別情報の削除・マスキングによるプライバシー保護の問題点

米国の情報自由法例外規定6「プライバシー」では、個人識別情報を一部削除またはマスキングすることで個人特定を防ぎプライバシーを保護している。しかし、何処をどのようにマスキングするかはかなり困難な問題といえる。実際に有名な米国の事例としてイラン・コントラ事件で重要参考人となったオリバー・ノース大佐の日記がある。裁判で証拠書類として提出されたがこの日記に対して米国のNGO「ナショナルセキュリティーアーカイブ」(National Security Archive) が情報自由法で情報開示請求を行った。個人の記録として一端不開示となったが開示訴訟で裁判所は、マスキングを行った上での開示を日記のコピーを所蔵していた司法省と国防総省に命じた。両省は、それぞれの観点からマスキングをして公開したがマスキングした場所が異なっていたためにほぼ全貌が明らかとなった<sup>16</sup>。

何をどのように削除しマスキングするかはインターネットで記録を提供すること(だれもがどこられでも)の社会的な利益と、本人だけでなく場合によっては家族や子孫のプライバシー保護、犯罪記録であれば被害者、被告やその家族、警察当局等に与える影響との軽重を計った上で行わなければならない。しかし、作業の中立性や客観性を保つことは困難である。さらにインターネットでのデータベース検索のために作成される目録データに付与される個人情報の取り扱いや、電子文書化が進むと今後一般的になると考えられるフルテキストデータ検索における個人情報保護の問題など情報通信技術の発展を踏まえた対応が必要となろう。今後の技術的な展開を踏まえて、事例を積み重ね方法論を

<sup>16</sup> <http://nsarchive.chadwyck.com/icintro.htm>



確立していくことが必要である。さらにマスキング作業を行う専門家（アーキビスト）の養成や教育も重要な課題である。

## 7 終わりに

2003年12月に東京外国語大学で開催された国際シンポジウム『21世紀アーカイブを創る』で英国エディンバラ大学ベイツ講師（Crispin Bates）は、英国植民地時代のインド人の移民記録に関する発表を行った。利用された電子画像化された記録には、個人のカーストに関する記録が明らかに読み取れた。人権問題にならないかとの著者の質問に対する彼の答えは予期したように「死者にはプライバシーが無い」であった。しかし、EUデータ保護指令では特定個人の身体的、生理的、精神的、経済的、文化的、社会的な識別情報に関する記録はセンシティブなものとして保護の対象となっている（Article 2）。インターネット社会において「実質的忘却」が失われる可能性が高いことは既に紹介したとおりである。

過去の記録は過去の記録としてではなく現在の記録として管理されなければならない状況がうまれている。「歴史的に重要な記録」の公開にあたっては情報公開制度や個人情報保護制度が求めるプライバシー保護の要件を満たしながら公開することによる公益と家族や子孫のプライバシー保護も含めて議論する必要がある。系図研究が盛んな米国やカナダでさえ情報技術の発展を踏まえてプライバシーに関わる記録の公開に当たっては慎重に国民の理解を得ながら公開基準の見直しが行われている。情報公開制度や個人情報保護制度自体がまだ十分に社会的に理解されていない日本の場合、社会の成熟度を考慮したうえで慎重に検討される必要があろう。ただし、社会の電子情報化が急速に進む現状を考えると猶予する時間はあまり残されていない。