

## 公文書館における公開の諸問題 ー全体討論ー

国立公文書館 梅原 康嗣

### はじめに

本会議は、特定テーマによる研究会議に改編して以来、「評価・選別」（平成11年度）、「公開」（平成12年度）、「保存」（平成13年度）、「公文書館の社会的認知」（平成14年度）をテーマに取り上げ、実務者の討論の場として運営されてきた。15年度は、個人情報保護法等の制定を背景に、改めて「公開」の問題を設定した。今回各公文書館における実務者の研究会において、現在の公開に関する状況把握（アンケート調査をもとに）を行い、このうち特にプライバシー保護の問題を中心にすえ、今後のあるべき方向を模索する会とすることを企図した。あわせて、従来から要望のある、技術的な側面へのアプローチ（非公開の方法の作業）も取り入れる事とした。今日の公文書館界はその館の成立事情から個性的な側面が強く、共通基盤に立った議論が未だ難しい状況にある。そのようななかで、この公文書は見せるのか見せないのかということで考えれば、自らの館を前提にしつつも、議論しやすい問題であると考え、具体的な審査事例や公文書の複写を持ち寄り、意見交換することで議論を深めることを目指した。本稿では全体討論で見えてきた部分と今後に残された課題を整理することとしたい。

まず各班から議論の方向を紹介してもらい（前掲 p.1～11）、全体としては、次の二テーマを討論の柱とした。

閲覧制限年数の考え方 戸籍とプライバシーの保護

公開の実態 「30年原則」と公開までのタイムラグ、特別閲覧

以下、会議の議論の順とは異なるが、2テーマについて私見を交えて報告したい。

## 1 公文書館における公開の実態

第一日目に渡邊浩充国立公文書館業務課連絡調整係長から、アンケート結果について報告があった（p.26～）。ここでいくつかの点に触れてみる。

### 閲覧者の年齢制限及び閲覧目的の制限、特別閲覧

前回3年前、会議参加館のみ部分的にアンケートを実施した際は、年齢制限を設けている館も若干あったが、この3年で閲覧利用者の年齢制限枠はなくなった。閲覧目的についても、9割を超える館で制限がないという状況である。制限をしている館（5館）においては、調査研究をその理由にあげている。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「行政機関情報公開法」という。）第3条で、開示請求権を「何人も」としており、外国人も排除しないということからも、広く公文書館における閲覧においても門戸を開くことが重要と思われる。その際、目的は問わないものの、利用者によって公開の範囲に違いが生じるのかどうかの問題となる。今回のアンケートでは、14.特別閲覧制度の有無（P.33）として問うている。結果は有が4割を占める。中には複製済み資料の原本へのアクセスといった場合を想定しているもののほか、遺族等関係者への公開、学術研究目的、行政利用、国及び地方公共団体職員に対する公開であって、そのために、原課の判断、特別閲覧申請書の提出、誓約書、身分証明証の提出及び職員の立会いが要件となっている。このことが館の規程上明確に位置づけられているかどうかという問題とも関係する<sup>1</sup>。

### 目録の公開

整理済文書をすべて公開する（約6割）とはしているが、未整理文書の所在情報はどのように扱われているか、また非公開文書をどのように取り扱うのかについて各公文書館で若干の差が生じている。つまり未整理文書はブラックボックスに入ってしまうのかどうかと、非公開文書を公開用の目録に登載するのしないのかという問題である。

今日情報公開制度がある程度定着する様相のなかで、それでも問題になるのが、文書の不存在である。公文書館は歴史資料を取り扱い、情報公開制度の適

<sup>1</sup> 閲覧条件（目的による制限、年齢による制限）については、東京都公文書館における保存・閲覧等に関する研究会「情報公開時代の公文書館像」2001.3、p.13を参照。  
([http://www.soumu.metro.tokyo.jp/01soumu/archives/report\\_kenkyukai.pdf](http://www.soumu.metro.tokyo.jp/01soumu/archives/report_kenkyukai.pdf))

用除外になるところが多い（7割）ものの、文書の管理に対する公文書館としての態度が問われているといってもよいのではないか。非公開文書の存在を消さないとしたら誰もアクセスすることができないということである。それが許される状況がいつまでも続くとは思えない。公文書館が原課等から文書を引継ぎ、あるいは移管される際には、おそらく引継文書等の目録がモノとしても文書と一緒に受け渡されるはずである。それは公文書館にとってモノとしての管理の出発点に違いないからだ。そこから様々な目録が段階に応じて構成され、最終的な公開目録が出来上がる。それまでの間情報を隠してしまってもよいとは言えないと思う。情報公開と公文書館の閲覧の連続性を考えた場合に、ブラックボックスに公文書館がなくなってしまっていないかが問われる。非公開であっても存在を消さない。複雑な目録を整備することよりも、むしろ引継目録のコピーを並べておくだけで最低限の存在は示すことができるのではないだろうか。十分検討していただきたいと考えている。その文書が見られる／見られないは二の次ではないだろうか。

後者の問題、非公開文書の目録登載については、2割の館で登載していないという状況である（P.29）。アンケートの設問に問題があるため、詳細は不明であるが、全面非公開と一部非公開で場合によっては目録登載に差があるのかどうか。今後は「公開資料の目録」ではなく、「所蔵資料の目録」であるべきだろうし、部分的にでも非公開とする文書であっても、明確に登録する方向に進んでいくべきであろう。登載の上で、「非公開」あるいは「一部非公開」を明示することが望まれよう。

#### 公開までの期間

移管、引継ぎされた公文書がどのくらいの期間で公開されるのだろうか。これは公開している中で最も新しい資料はいつのものかという問いとあわせて検討することが必要である。各館の職員の規模、作業手順などとも関連しており、各館の実際の作業ベースなどをていねいに聞き取りする必要も感じた。

国立公文書館では、独立行政法人国立公文書館中期目標<sup>2</sup>において「歴史公文書等の受入れから一般の利用に供するまでの期間について、現行の

<sup>2</sup> [http://www.archives.go.jp/koukai/pdf/cyuki\\_mokuhyou.pdf](http://www.archives.go.jp/koukai/pdf/cyuki_mokuhyou.pdf)

おおむね1年2か月を1年以内に短縮する」としており、現在目標は達成されている。実際には前年度移管計画が成立した公文書は年度を越えた4月から5月にかけて、つくば分館に移送され、燻蒸処理を施した後、パート職員による目録作り等を行う。これらの作業はほぼ年内に終了し、その結果をもって、「公文書等の公開・非公開審査会議」において、公開・要審査公開・非公開の区分を概定し、目録データベースに登載の上、一般の閲覧に供することとしている<sup>3</sup>。こうして次の年度の初めには、公開対象として（非公開文書も目録に登載されて）閲覧に供されることになる。現行の数量での移管でほぼ一定のサイクルが確立されつつあるが、実際1年以内というのはなかなか厳しいものである。しかしながら、積み残しがあれば、それは結果として次年度に追加されることになり、職員を増員するなどの方策なくしては改善の見込みは立たない。このような目標を掲げていることから、一般の利用者へのサービスの向上に努めている点は評価委員会からも及第点をいただいているが、さらなる努力は必要である。未整理という借金を作らないよう、特につくば分館において作業を進めている。したがって、従来情報公開の対象としてあった文書の非開示の期間を最低1年とすることに努めているのである。そこで他の状況をみると、この点についての状況には厳しいものがある。地方公文書館における体制も若干理解している上で、あえて苦言を呈すれば、中には戦前の文書が公開になっていないというところも現実には存在する。さらに「30年ルール」に縛られて、30年間は非公開であるといった状況も未だ多くに見られている。30年の非公開期間を設定された場合、昭和50年代以降の資料にアクセスできないということになる。例えば10年保存の平成5年の公文書があと20年も先にならないと（平成36年にならないと）見られないということは利用者の国民、市民の理解を得られるであろうか。デジタル化時代に現用公文書がインターネット上に公開されるかもしれない状況下で、移管（引継ぎ）された途端、作成後30年までクローズされてしまうという矛盾を抱えてしまうことになり対応策<sup>4</sup>をとらなければ

<sup>3</sup> 一部は、年明け開催の同審査会議において概定される場合もある。

<sup>4</sup> 前回平成13年の実務担当者研究会議の内容を紹介した『アーカイブズ』5号においてグループ討論を取りまとめた広島県立文書館の数野文明氏が、行政職員の理解を得る、整理期間の短縮という改善方策を指摘している。

ばならないという報告もあった。逆に5年保存文書が6年目にその記述された事務事業情報がなくなっているのかどうか（塩漬けする必要があるのではないかとする）議論もあろう。ここでもし、公文書館で30年間は非公開であるという状況を是認するとして、しからばその期間において情報公開でアクセスすることが可能であるのかどうかという点についても検討が必要である。問1で行政機関情報公開法（条例）の適応を聞いているが、たとえ適応除外であっても、公文書館でアクセスさせない文書は情報公開条例によるアクセス権が認められるのでなければ、公文書館の怠慢を指摘されることにはならないか不安である。情報公開が公文書館に風を送ったことは間違いがない。それを追い風にするかどうか、既に国では4年目を迎えて、見直しの時期となっている。この機会を生かすことが必要ではなかろうか。具体的には公文書館資料も情報公開条例及び個人情報保護条例の適用を受けるが、閲覧に供している資料を適用除外にしている沖縄県<sup>5</sup>（未整理資料は条例の対象とする）や「公文書館が保存している記録資料も情報公開制度の対象に含まれる」とされるアメリカ合衆国型の公開制度<sup>6</sup>（公文書館の所蔵史料は通常の閲覧手続きでみられるが、公開制限により通常の閲覧手続きではみられないものについて、あらためて情報自由法をつかって閲覧の申請ができることになっている）、さらにはオーストラリア型の公開制度（作成後30年を経て“一般公開期”に入っていない公文書は、移管されたものも行政機関情報公開法の対象になる）などについても、日本の公文書館でこれらをどう吸収し、消化するのか検討することが重要である<sup>7</sup>。

公開までの期間が非常に長期にわたってしまう理由に、職員の人員などから整理がなかなか進まないという状況が指摘できる。公開用目録を作成する前の作業として、モノとしての公文書の登録だけでなく、情報としての公文書の把

<sup>5</sup> 豊見山和美「沖縄県における公文書の管理と公文書館」沖縄県公文書館紀要第2号、2000.3

<sup>6</sup> 安藤正人『記録史料学と現代』吉川弘文館、1998、p.294-301。アーカイブズの閲覧公開と情報公開の制度を国際的に検討し、重複型の「アメリカ合衆国型」（アメリカ、カナダ、フランス）と分離型の「オーストラリア型」（文書館の所蔵史料のうち、作成後30年以上の記録が情報公開の対象とならない）に分類した。

<sup>7</sup> 公文書の閲覧に関する情報公開制度・公文書館制度が有効に機能し合えるようなシステムを整理することの必要については、渡辺佳子「情報公開制度と公文書館制度」『アーカイブズの科学』上、柏書房、2003.10、p.327-346でも指摘されている。

握が必要である。特に図書館との違いとして、全て公開しうるものではないという点が公文書館資料にはある。したがって、資料整理論と目録記述の点からも議論すべき事項となっている。本稿ではそれらを議論する紙幅や技量もないが、本テーマとの関係から公開判断のあり方についてのみ、どのような対応策をとったらよいか、国立公文書館の実践を紹介しておきたい。平成13年度に独立行政法人となった国立公文書館では、「既に館が保存している歴史公文書等のうち一般の利用に供されていないものについて、原則として本中期目標の期間内に、公開の可否を判断し、順次一般の利用に供すること」との指摘がなされていた。それ以前に一般の利用に供していなかった公文書は約31万2000冊に上り、どのように4年間で処理するかが課されたのである。これに対し、当館では「概定」と呼ぶ一連の作業を行い、専門調査員（行政OB）の協力を得ながら、以下で説明するような集中的に公開・非公開の区分の概定作業を行い、目標を達成することができた。

移管を受けた公文書等は、館長を長とする「公文書等の公開・非公開審査会議」において公開・要審査公開・非公開の区分に概定する。ここで「要審査公開」とは、非公開情報が含まれている可能性がある公文書等で、閲覧申込があった時点で非公開情報の有無を詳しく審査した上、非公開情報の部分を除き閲覧に供するものを指す。これにより、所蔵資料105万冊のうち、公開71万冊、要審査公開24万冊、非公開10万冊に区分分けされた。

要審査公開とされた公文書等で非公開情報が含まれている場合は、次の措置を取った上で、閲覧に供している。

袋掛け 非公開情報が含まれているページ全体を紙で覆い閲覧できない状態にする。

墨消し 非公開情報が含まれているページの公開を閲覧申請者が希望望した場合、個人名等非公開情報のみをマジック等で塗りつぶし読めない状態にする。

平成15年度において4月から11月末までの8か月間での審査実績は824冊で、うち726冊を全面公開した。一部非公開となるもので袋掛けが82冊、墨消しが15冊という実態であった。国立公文書館ではいつ利用者かが来るか分からない公文書で、公開とも非公開ともには定めがたいもの、非公開情報が含ま

れている可能性が高い資料群に対しては、請求ができた時点で審査を行い、必要によってはマスキング等の作業を施した上で、閲覧に供している。確かに閲覧申請をして、すぐ公開はできないかもしれないが、いつ来るかもわからない利用者のため、公開審査を終わらせなければ、目録にも載せない、つまり公開しないという方式に呪縛される必要はなくなる。なによりも、閲覧請求時における作成後の経過年数で公開の範囲が拡大する可能性があり、はじめから確定しておくことが本来難しいのであるから、より合理的な方法であろう。歴史的公文（書）を公開している日銀アーカイブにおいては、審査を非常大切に考え、ていねいに行っている。数か月の差であれば、再審査し直す事はほぼないが、年度を越えての閲覧請求に対しては、基本的には再審査を行うという基本的姿勢であることをお聞きしたが、作成後の経過年数や社会情勢など総合的に勘案して公開していく姿勢を見習いたいものである。より効率的に公開診断を行うための方法論として、検討の素材としていただきたい。

## 2 プライバシー保護と閲覧制限年数

今回の研究会議で一樣の方向を見た問題が、非公開となる個人情報公開するための方法論として、制限年数の設定を検討している館が多くなっているという実情がある。検討中の2割を除いて、規程を持っている館は全体の4割を超える。そこで、まさに検討中の館から疑問が投げかけられるなかで、どのような考え方に立脚しているのかを話し合った。ここでの考え方の基本は、時の経過により、個別請求に対する判断が異なることがありうるということである。そこで一定の時間の経過により一律に公開をする場合には明確な基準が必要になる。今回の議論で整理されたのは次表の考え方である。

情報の内容	最長保護期間	保護期間の意味
一般的な情報	30年	事務事業遂行、情報の陳腐化
秘密	50年	社会的活動期間（就労期間）
重大な秘密	80年	生存期間
子孫に影響する特に重大な秘密	100年	子の生存期間

ここでは、作成・取得から30年経過したものは「個人の秘密その他個人の権利利益を侵害するおそれのあるもの」だけを閲覧制限して、それ以外を公開す

る。それは個人識別型からプライバシー侵害型に要件を置き換えることを意味する。また「個人の秘密その他の個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの」は、個人の死後（あるいはドイツの死後30年・イギリスの死亡が確認された時点・カナダの死後20年などのように、死後一定期間経過後）は利用対象にするという方法が考えられる<sup>8</sup>。次の段階として「本人ならず遺族の権利利益を不当に害するおそれのあるもの」は、さらに一定期間が経過した後に公開対象にする。ここで国内の事例では最上限を100年と設定しているようである。ただし、もし世代という考え方を導入するのであれば80年の上が100でよいのか、あるいは一世代を30年とすれば、加算して110年ということもありうるのではないかと個人的には考える<sup>9</sup>。宮城県公文書館においては利用制限基準を策定する際に、その考え方をまとめている。「制限期間を50年としている情報は、当該個人の社会生活に関わる情報であり、50年程度を経過すれば現役を引退し、その生活に一区切りがついている時期であることから、公開しても特に支障が生じないと考えられるものである。」「制限期間を80年としている情報は、当該個人が生存している限り、公開することによりプライバシーを侵害することになると考えられる情報である。しかし、その情報が記録された当時の当該本人の年齢を20歳以上と推定することにより80年程度経過していれば、生存の可能性がほとんどなくなるため、これを公開しても支障が生じないと考えられるものである。」「制限期間を100年としている情報は、当該個人だけではなくその遺族（場合によっては子孫）のプライバシーも侵害することになると考えられる情報である。しかし、100年程度を経過していれば、遺族についても生存の可能性が少なくなるため、これを公開しても支障が生じないと考えられるものである。（遺族とは、一般には配偶者及び2親等以内の親族とされている。）」この考

<sup>8</sup> 死が確認されない場合も想定できることから、ドイツでは死後30年あるいは生後110年という設定もされているようである。

<sup>9</sup> カナダやドイツなどでは生誕後110年、フランスでは出世後100年あるいは120年という基準もある。

<sup>10</sup> 「利用に供しない期間が経過した後であっても、当該個人又はその「遺族の権利利益を不当に害するおそれのあるもの」については、その期間の延長について総合的に勘案して個別に判断するものとする」（北海道立文書館「利用に供しない文書館資料等の取扱基準、別表」というように、一律自動的に解除というところは実際には少ないと思われる。



え方に基づいて利用制限期間を設定したという。

ここでの数字は、上限<sup>10</sup>を示すもので地方公文書館においては一般的な考え方となっているようだ。国立公文書館が年限の幅を設けているのとはこの点やや異なっている。後者の場合、幅の中での判断が求められることになる。もとよりこの閲覧制限期間の基準は諸外国の制度を研究し、自館の所蔵資料を丹念に検討する中で、分類した京都府立総合資料館の実践に負っている。したがって、これからこのような基準を作成しようとする館においては、国内における議論を踏まえ、明確になりつつある「歴史公文書における個人情報の公開ガイドライン」をもとに館としての基準を策定し、具体的な資料検討を踏まえて、より精緻な基準に上げるといふ二段階の方策を取るべきではないだろうか。今回の会議では、それぞれの館に持ち帰って「ガイドライン（案）」を検討する段階に入ったと理解したい。

以上のように流れを押さえた上で、具体的にどう考えるべきか、全体討論のなかで大きく議論が分かれたのが、戸籍謄抄本の扱いについてであった。実際、歴史公文書に含まれる戸籍には、基礎的自治体における束となった戸籍の存在するところもあるようだが、主には申請書類中に添付された（散発的に存在する）戸籍謄抄本と公文書中における本人○○、本籍地△県△市△といった記載の二通りが存在する。このうち後者については、市以下の地番をマスキングするという館や、戦前期までの文書は公開、あるいは30年以上経過した文書の本籍記述は公開しているという対応が紹介された。ここでは前者の取り扱いについて慎重な意見と、そこをあえて利用させるためにどうするか議論が展開された。出された悩みとしては以下のようなものがある。先祖探し等の利用があり、かつては大らかに公開していた時代もあるが、近年取り巻く状況は厳しい。本籍地と現在地との関連はどの程度あるのだろうか。明治10.20年代では生存する個人がほぼいないが、戸籍は連続していく。また逆にさかのぼれば、江戸時代の武士の家系図など古文書の世界にまで巻き込んでしまう問題であり、公文書館の考え方が試されている。一方で、現在法務局では原本は出していない。本人以外が見る利益はないのではないか。公開に伴うデメリット（プライバシーの侵害のおそれ）が高い以上避けていくことが賢明ではないか。現在の社会状況とすれば非公開とすべきだろうとする考え。逆に、今現在は見せないが、

本来の使命からすれば公開の施設であることからすれば、永久に見せない資料を保存しておくことは適切ではない。いつか見せる方向を打ち出しながら、社会情勢などを含め再検討するという意味での上限を設定し、公開のスタンスは持ち続けたいとする意見があった。さらに、統計的処理で個人を確定しないのであれば、識別できない形での限定した部分開示はできないかとする公開方法論も提起された。この問題は閲覧者の利用目的に合わせ公開方法が異なるという一般の公開とは別の方法を想定していることになる。そのような特別閲覧を設けるかどうか。当該本人には本人証明をつければ公開するとか、全く私的な利用ではなく公益に資する、社会的役割に資する扱いのために誓約書を書いて特定の目的のためだけに利用・公開する、あるいは県立養護学校の卒業証明、身分を証明するための利用を認めたなどの事例があった。特別閲覧には当事者や遺族といった利害関係者への閲覧と、第三者である研究者等への閲覧の二通り考えられるが、特に前者は本質的な公文書の利用のされ方として、権利の保障の場としてのアーカイブズの役割を大切にしたいとする考え方も指摘された。なお、この問題については、規則等にきちんと位置づいているかどうかなど、今後も議論が必要であろう。

ここで国勢調査を例に諸外国の状況を検討する。オーストラリアの1983公文書館法（2001年法5号までの改正を盛り込んでいる）では2001年国勢調査情報を2100年に一般公開するとしている<sup>11</sup>。イギリスでは調査実施後100年、フランスでも調査日以後100年（戸籍簿について閉鎖日以後100年と明示している唯一の例）で同様の期間を設定している。カナダ国立公文書館の「歴史研究のための個人情報開示ガイドライン」においては、研究あるいは統計学的目的のために開示する場合（研究の条件、申請の提出、委員会の検討）、「国勢調査あるいは統計調査によって入手された情報である場合、当該情報が含まれる国勢調査あるいは統計調査実施後92年が経過していること」となっている。アメリカでは「個人を識別できるデータを含む国勢調査や調査記録」を72年閉鎖する。もちろん国

<sup>11</sup> 同法22B 「本法令においては、2001年度国勢調査情報を含んでいる記録については、2001年国勢調査日から99年経過後一般公開されるものとする。」としている。さらに逆に言えば30Aで2001年国勢調査情報の（第三者へ及び裁判所あるいは裁決機関に対する）不開示を定めている。

勢調査と戸籍とは異なるもので単純な比較は難しいうえ、日本の統計法（昭和22年法律第18号）においては、統計の真実性の確保、被調査者の秘密の保護等の観点から、統計調査の結果知られた人、法人又はその他の団体の秘密は保護されなければならないとされ、また、統計調査によって集められた調査票を統計上の目的以外に使用することは原則として禁止されている<sup>12</sup>。このような状況を踏まえた上で、添付資料としての戸籍謄抄本の公開について今後も検討を続けることが必要であろう。

### 3 おわりに

全体の討論では触れることができなかったが、公開判断に対する苦情、すなわち救済制度をどのようにセットするのも今後各館で検討しなくてはならないだろう<sup>13</sup>。国立公文書館においては、有識者会議を設けて、非開示決定に対する救済措置を講じているので、参考にしていただきたい。公開しすぎても訴えられるが、公開しなくても訴えられる時代であるという認識は必要ではないだろうか<sup>14</sup>。

公文書館の歴史公文書については公文書館で判断すると言い切るためには、自らの館の公開に対する姿勢を明確に確立し、それを外に明示することが求められよう。そこから関係者の議論もはじまると考えている。

---

<sup>12</sup> 行政機関の保有する統計調査関係文書の公開に関するガイドラインについて (<http://www.stat.go.jp/index/seido/1-4.htm>)

<sup>13</sup> 神奈川県立公文書館における非開示決定に対して知事に対し行政不服審査法に基づく不服申し立てに関しては、鈴木利通「公文書館資料において閲覧を制限すべき情報に対する一考察」『アーカイブズ』5号、2001.3を参照。

<sup>14</sup> 公文書館が訴えられる可能性については、早川和宏「情報公開と公文書館」『アーキビスト』59号、2003.12で触れられたのが嚆矢ではないかと思われる。