

日本セッション報告④

日本の公文書館における個人情報保護と情報公開

国立公文書館 梅原 康嗣

1 はじめに

国の機関が作成し、又は取得した公文書等は、その組織の活動記録であり、広く国民が共有すべき遺産である。公文書等を適切に管理し、後世に残すべき価値のある重要な公文書等の体系的な保存を行い、国民の利用に供するための制度を整備することは、「この国のかたち」のありようが問われる国の基本的な責務・機能であって、同時に将来の発展への基盤といえよう。

アーキビストには、組織の民主的・歴史的説明責任に対して貢献する責務がある。国立公文書館の使命は、国の機関の記録を踏まえ、国民の記憶を共有する場として、所蔵する歴史的文書へのアクセスを保障し、国民の権利を守り、アイデンティティ意識の向上に寄与することである。

近年、日本社会において個人情報の保護等プライバシー意識の高まりがみられ、表現の自由とプライバシーをめぐるいくつかの事件が続いている。今日の高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大しており、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とした個人情報保護法が2003年5月30日に成立した。これらは、2005年4月から施行となる。これによって、何人も、自己を本人とする行政機関の保有する個人情報に対して、開示請求権、訂正請求権、利用停止請求権を持つようになる。国立公文書館が保存している公文書等のように歴史的若しくは文化的な資料等として特別の管理がされているものは、これら法律の対象にはなっていない。しかしながら、国立公文書館が保存する公文書等についても、現用公文書とは異なる歴史資料としての特質に鑑み、これらの制度と関連性を検討し、適切な対応が迫られている。

以下、主に日本の国立公文書館における状況を中心に、地方の状況は補足的

に報告することとしたい。

2 行政機関情報公開法と国立公文書館

2. 1 行政情報公開法の枠組みと公文書館

国立公文書館は創立30周年を迎えた2001年4月1日から、独立行政法人として新たな歩みを始め、自主的、創造的な運営を展開している。また同時にこの2001年4月は、日本における行政機関情報公開法の施行の時期でもあった。

行政機関情報公開法は、国民に対する説明責任＝アカウンタビリティ（accountability）を果たす役割を担っている。国籍を問わず誰でもが、目的のいかんを問わず、開示請求権を行使することができる。

一方、現用でなくなった文書を閲覧する公文書館における歴史文書は、日本においては、行政機関情報公開法の適用除外となっている。

適用除外の要件としては、以下のような適切な管理がなされていることが必要である。

- ①当該資料が適切な場所において適切に保存されていること
- ②資料の目録が作成され、目録が一般の閲覧に供されていること
- ③次に掲げるもの（2. 3参照）を除いて一般の利用の制限が行われていないこと
- ④当該資料の利用の方法及び期間に関する定めが設けられ、かつ当該定めが一般の閲覧に供されていること

以上の要件を満たす機関のみが、独自の歴史資料公開機関として指定をうけることになる。

2. 2 前提としての「一般の利用」

国立公文書館法の第16条は、「個人の秘密の保持その他の合理的な理由により一般の利用に供することが適当でない」ものを除いて、一般の利用に供するものとする定めている。例外的に個人の秘密の保持が保護すべき法益として考慮されている。

2. 3 不開示情報

適用除外要件の③に該当する、国立公文書館の歴史文書で利用を制限する範囲は、次の3つで、行政機関情報公開法の開示情報3つのうちの3つにあたる。

- 1号 個人情報
- 2号 法人等情報
- 3号 国の安全等情報

時が経過し、非現用となった歴史文書は当然ながら、より利用制限する範囲が縮小することになる。

3 プライバシー保護をめぐる歴史文書の公開

所蔵資料を原則公開する機関である国立公文書館において、例外的に不開示にできる情報として、「個人のプライバシーの保護」が第一に挙げられよう。個人情報保護制度が施行されようとしている現在、公文書館制度との関係をきちんと整理することが求められている。

3. 1 時の経過

個人情報に記載されていてもプライバシーを侵害せずに、すべての人が等しく、目的を問わず歴史文書にアクセスするための方策としては、時の経過によって、プライバシー性が低下するとする考えがあり、広く世界的にも是認されよう。

2004年1月国立公文書館が開催した地方公文書館職員との研究会では、「歴史文書の公開とプライバシー保護」がテーマに話し合われた。歴史文書とプライバシー保護に関するガイドラインがない現在、日本の地方公文書館にとって重要な課題となっているからである。議論した結果は、大概次のようにまとめることができるであろう。

資料1 個人情報保護期間に関する考え方

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。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父母・祖父母・兄弟、子、孫とされている）。

行政機関情報公開法で適用除外となる国立公文書館において、利用を制限する個人情報に関しては、公文書の作成・取得から30年未経過のものについては情報公開法上の非公開情報と同一の範囲で公開を制限し（個人が識別される情報は非公開とする：個人識別型）、30年以上経過したものについては、個人の秘密を保護し、権利利益が不当に侵害される場合に対して閲覧を制限（プライバシー保護型）することとした。国立公文書館の利用規則ではこれらの非公開情報を時の経過や社会情勢等の変化に伴い公開制限する理由が消滅したものから公開していくことにした。「個人の秘密」、「重大な秘密」、「特に重大な秘密」

に大きく3区分に分類し、作成・取得からの経過年数がそれぞれ30年から50年、50年から80年、80年以上の非公開の期限を設定した。

資料2（利用規則別表）

一般の利用を制限する歴史公文書等に記録されている情報	該当する可能性のある情報の種類の例	経過年数
個人の秘密であって、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	イ 学歴又は職歴 ロ 財産又は所得 ハ 採用、選考又は任免 ニ 勤務評定又は服務	30年以上 50年未満
個人の重大な秘密であって、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	イ 国籍、人種又は民族 ロ 家族、親族又は婚姻 ハ 信仰 ニ 思想 ホ 伝染病の疾病、身体の障害その他の健康状況	50年以上 80年未満
個人の特に重大な秘密であって、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	イ 門地 ロ 遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態 ハ 犯罪歴又は補導歴	80年以上

歴史文書に記録されている情報に対する表（資料2）の適用に当たっては、当該情報の具体的性質、当該情報が記録された当時の状況等を総合的に勘案して個別に判断することとなり、具体的個別的な検討はアーキビストに委ねられている。

また、国立公文書館が歴史文書を公開するための施設であることから、永久に非公開の資料はないと考えられるが、非公開年限の上限が定まっていない現状に対してはどのように考えたらよいだらうか。特に、日本においては地方も含め、後述する戸籍の公開が可能かどうか最も大きな課題となっている。

3. 2 死者の個人情報

すべての利用者と同じ条件で公開しても、プライバシーを侵害しない「一般の利用」に関しては、時の経過で保護すべきプライバシーが縮小するという考え方と合わせ、その上限を設定する方策として、死者のプライバシーは考慮しないとする考え方がある。

個人情報保護法における「個人情報」とは、生存する個人に関する情報（識別可能情報）を指すが、公文書館が提供する、歴史文書のなかには、むしろ本人の死後において利用される可能性がより高いものがある。「死者にはプライバシーはない」が、日本人の国民感情からすれば、遺族の死者に対する感情（敬愛追慕の情、死者の名誉）を侵害する恐れがあり、配慮すべき事柄となっている。死者のプライバシーが子孫のプライバシーとなる戸籍情報、家族の状況、遺伝性疾病等はプライバシーの連続性から、現状ではより長期の閉鎖期間が必要となろう。

3. 3 系図研究（ジネオロジー研究）に寄与できない公文書館

日本において、戸籍は国民各個人の身分関係を公証し、国民に関する最も基本的な情報が記載される公文書であり、記載内容が当時の社会経済情勢を反映する重要な歴史資料と考えられている。戸籍には本人のみならず、家族の歴史が記載されている。

日本における近代的な戸籍は1872年に始まる。その後度重なる法律改正が行われ、現在では個人のプライバシーの保護を図るため、請求が不当な目的によることが明らかなきは、公開されない。記述様式の変更（改製）や、掲載人の死亡等によってその役割を終えた（除籍）戸籍の扱いについてもさまざまな公開上の制約がある。もっとも初期の戸籍には、記載内容に犯罪歴や賤称が記載されているものもあると言われており、これが公にされた場合には、今日なお人権侵害の問題を生じるおそれがあるものと認められ、公開されていない。現在公開はされないが、将来における歴史資料として理解されており、法的な廃棄手続きはとられているものの、物理的な廃棄をせずに、厳重保管されている。

歴史文書に綴りこまれた資料の中には、過去の戸籍の写し（謄本：全部複写、

抄本：一部複写)が散見されるが、これらについては現在では国立公文書館や地方の公文書館においても公開制限をしており、もっとも配慮を要する資料となっている。

このほか、国立公文書館に所蔵される資料には、個人の身分を証明する文書、たとえば帰化許可原簿のほか、恩給裁定に関する文書、薬剤師・看護婦の免許等がふくまれる。何人に対しても、請求の目的のいかんを問わない現行の国立公文書館の公開制度においては、個人のプライバシーを保護することができないと考えられており、公開のありかたについて館内で議論が続けられている。

3. 4 本人開示

利用者や目的を限定することでプライバシーを侵害しないのならば、公開することが可能となる方策があれば、検討の素材となる。

何人に対しても、請求の目的の如何を問わず行政機関の保有する情報の開示請求を認める情報公開制度に対して、本人に対する自己情報の開示の問題は、基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題と考えられる。

歴史文書を保存する国立公文書館は、新たな問題に直面している。

本人又は遺族による開示請求・訂正請求・利用停止請求に対して、日本以外の国々でどのように考え、どのように対応しているか知りたいと思っている。

3. 5 要審査と時の経過

2001年4月独立行政法人となった段階で一般の利用に供していなかった公文書は約30万冊に上り、どのように処理するかが問われた。これに対し、以下で説明するように集中的な公開・非公開の区分け作業を行うこととし、公開判断の未整理資料を解消した。

- ①移管を受けた公文書等は、館長を長とする会議において公開・要審査公開・非公開に区分する。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。

- ②要審査公開とされた歴史文書で、審査の結果、閲覧を制限する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。

利用者からの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。この方法は、内容を詳細に確認せずともとりあえず、先の3分類に区分けすることで、目録情報を公開し、所蔵資料にアクセスする機会を提供することになる。これまで、日本国内においては公開できるか否かの判断が終わらなければ、目録にも載せず、いつまで経っても公開しないという状況にあったことの反省にたつ。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、このような点からいっても、要審査公開は合理的な方法といえよう。

3. 6 デジタル・マスキング

国立公文書館には、裁判関係資料などきわめてセンシティブな資料も所蔵されている。これらの資料は、要審査公開となっており、袋掛け、あるいは墨消しによって部分的に非公開することとなる。これらの作業については、マイクロフィルムの所蔵しているものについては、デジタル上での処理を施すことが可能であり、本年度から施行している。今後作成文書自体がデジタル化する傾向にあり、より効率よく審査作業を進め、より利用しやすい環境を整えていくための試みである。資料の保存と利用・提供方法のあり方を探りながら、今後もさまざまな試行を続けて行きたい。



4 公開とプライバシー保護の均衡

1996年9月、中国・北京で開催された第13回 I C A大会で採択された「アーキビストの倫理綱領」には、次のような条文がある。

7. アーキビストは、公開とプライバシーの両方を尊重し、関係法令の範囲内で行動しなければならない。

アーキビストは、法人及び個人のプライバシー並びに国家安全に関することでは、情報を損なうことなくこれを保護するよう注意を払うべきである。とりわけ、電子記録の場合は、更新や削除が簡単に行えるので、十分な注意を払わねばならない。アーキビストは、記録の作成者又は記録の対象となった個人、とりわけ資料の利用又は処分について声を上げることができない個人のプライバシーを尊重しなければならない。

アーキビストは、社会の民主的発展に寄与することが期待されている。アーキビストは責務を果たすべく、公開とプライバシーの両面のはざまにたって、両者のバランスを取りながら、国民に民主主義を保障するため、調和をとって行動することが求められている。

