

歴史的公文書の公開と個人情報保護

－神奈川県立公文書館を中心に－

陳岡 信夫
神奈川県立公文書館

1. はじめに

歴史的公文書の公開については、個人情報の保護の観点から閲覧制限が行われている。しかし、ひと口に閲覧制限といっても各館それぞれの設立の経過や、県等からの公文書の移管の方法が異なっており、考え方に相違が見られる。

ここでは、平成21年1月28日29日の両日、国立公文書館主催都道府県事務担当者会議において紹介した神奈川県立公文書館の閲覧制限の実情を中心に、各都道府県立公文書館の事務担当者との意見交換の内容を紹介しながら、歴史的公文書の閲覧制限についての問題点や今後の運用の考え方について検討してみたい。

2. 神奈川県立公文書館の場合

2.1 設置経過

神奈川県立公文書館は、平成5年に開館し、今年度（平成20年度）15周年を迎えた。

昭和58年神奈川県は行政に対する住民の「知る権利」を保障し、行政に文書の公開を義務づける情報公開制度をスタートさせた。その際、「神奈川県情報公開推進懇話会」が知事に提出した「神奈川県の情報公開制度に関する提言」に、情報公開制度の充実のための課題として、公文書館新設の提案が含まれていた。これを受けて、昭和63年に「公文書館（仮称）構想懇話会」が設置され、同懇話会の提言に基づき開館されたものである。現用の公文書は情報公開条例で対応し、非現用（保存期限の満了した文書）の公文書は、神奈川県立公文書館が神奈川県立公文書館条例に基づいて、歴史的に重要な公文書を選別し、保存し、広く公開することになった。こうして、現用、非現

用を問わず広く県民の共有財産としての公文書を公開していくという姿勢であった。

そうした設置経過から、神奈川県立公文書館は博物館や図書館等の社会教育施設というよりも、情報公開施設としての性格を色濃く持っている。県立公文書館条例の規定で見えていくと、県の機関の現用ではなくなった公文書等の県立公文書館への引渡し義務化及び県立公文書館で歴史的公文書として選別し保存することに決定した文書等以外の文書の廃棄ということに端的にあらわれており、文書作成所属が勝手に判断し、廃棄できない仕組みとなっている。

ちなみに、神奈川県の公文書は、保存期限によって、短期保存文書（5年以内）と長期保存文書（10年・30年）に分けられるが、その中で、選別し、保存される公文書の割合は、短期保存文書で2～3%、長期保存文書で60～70%となっている。

2.2 閲覧制限の根拠

公文書館資料の閲覧制限について、神奈川県立公文書館条例第5条第1項で「個人に関する情報等が記録されている公文書館資料について閲覧を制限することができる」とされ、また「公文書館資料に個人に関する情報等とそれ以外の情報とが記録されている場合において、当該個人に関する情報等とそれ以外の情報とを容易に、かつ、公文書館資料の閲覧を求める趣旨を失わない程度に合理的に分離することができるときは、当該個人に関する情報等が記録されている部分を除き、当該公文書館資料を閲覧に供さなければならない。」と規定されている。

また、同条例の施行規則第4条では閲覧を制限

することができる公文書館資料に記載されている情報として、第1項で、「個人に関する情報（自己に関する情報及び事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの又は特定の個人を識別することはできないが、閲覧に供することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」が規定されている。（このように、自己情報については、規則上、閲覧制限の適用除外となっており、閲覧可能である。）このほか、閲覧制限に時の経過の考え方を整理するため、内規として、「歴史的公文書に係る閲覧制限の当分の運用について」を規定している。

こうした諸規定の趣旨からして安易に個人情報を拡大解釈して、閲覧制限を理由もなく広げることにはできないと考えられる。また現実問題として閲覧制限をすればするほど、情報公開施設としての役割を失わせ、県民サービスの低下となることから、公開への仕組みづくりが大切となっている。



2.3 閲覧制限の実務

神奈川県立公文書館で選別された歴史的公文書は、件名及び資料概要のデータを整理しウェブ上で公開している。3年保存文書の例でいうと、引渡されてから1年間で選別し、約半年でデータを入力し、ウェブ上で公開ということになり、作成されてから4年半程度で閲覧可能となっている。したがって長期保存文書（10年、30年）がまだ現用文書として、情報公開条例が適用されている間に（県の各所属で対応）、関連した事業を取り扱っ

た別の文書が、歴史的公文書として公文書館で閲覧できる可能性があるということになる。そこで歴史的公文書の中に、個人情報が含まれている場合は、作成後30年未満の文書については10日間の閲覧猶予制度があり、この間に必要に応じて文書引渡し原課との協議や調査（たとえば当該公文書記載の事業の進捗状況等）をすることができる仕組みとなっている。したがって、歴史的公文書の個人情報についての公開レベルについては、現用公文書の公開レベルを下回ることはない。

また、作成から30年経過した文書については公文書館規則上、速やかに閲覧に供さなければならないとされている。これは公文書館で独自に判断することが想定されているからである。ちなみに神奈川県立公文書館の運用マニュアルにおいては、こうした歴史的公文書の閲覧請求があった場合には、受付担当が個人情報が含まれているかどうかをチェックし、含まれている場合には、受付担当と閲覧制限担当が協議し、内規により公開とすることが容易に判断できるときはそのまま閲覧に供する（9割以上の歴史的公文書の閲覧はこの過程で終了する）。

非公開部分があり、判断が微妙であるときは、受付担当、閲覧制限担当、行政資料課長が協議し、ページ全体が非公開と判断したときは袋がけ、ページの一部が非公開であると判断したときは、ア．該当ページを複写し、非公開の部分をマジックインク等で塗りつぶす。イ．アを再度複写する。ウ．非公開情報を含む現物のページを袋がけする。エ．現物とイの複写物を利用者に提供する、という手順で行っている。なおこうしたマスキング部分が大量の場合は、現実的対応として利用者と相談し必要な日数を調整するようにしている（最長の例でほぼ1ヶ月）。

なお選別し保存が決定した歴史的公文書を整理して、データベースで公開する時点では公開、非公開の判断をしていない。閲覧請求があって初めてマスキング等の閲覧制限の措置を取っている。これは1年間に新たに利用できる資料となる歴史

的公文書は4000点以上であり、過去に所蔵された資料の量を加えると（現在約19万点）膨大な数にのぼり、事前点検は人的制約を考えると現実的でない判断しているからである。

2.4 経過年数の考え方

現用公文書と歴史的公文書の個人情報による閲覧制限の大きな違いは言うまでもなく、「時の経過」という概念である。もとより、個人情報も、公文書自体も多様であるが、それぞれ時の経過によって風化するものしないものがあり、コンセンサスを得て一律に条例化等するには多大な困難が想定される。

しかしながら統一的な運用には一定の基準が不可欠である。神奈川県立公文書館ではこのようなことから、内規に明記し、基本的に国立公文書館の利用規則を基準に運用している。国立公文書館の基準の特徴は個人の情報（30年以上50年未満で公開）、個人の重大な秘密（50年以上80年未満で公開）、特に重大な秘密（80年以上で公開）とプライバシーの類型（学歴、財産等）をリンクさせ、それぞれ非公開の経過年数に幅を持たせていることである。（なお、「30年で通常公開」、「80年で原則すべて公開」が国際的な目安と言える。）

幅を持たせた運用基準は、機械的判断をして現実的に合理的でない判断をする恐れを防ぐ上で優れている。ただこの場合も、恣意的判断あるいは前の事例と異なる公開、非公開の判断をする恐れが出る。そこで神奈川県立公文書館では、「閲覧の可否判断を行った場合は、以後の閲覧提供の一貫性を確保するために閲覧実績及び判断内容を記録する」（内規）こととしており、裁判所の判例のように事例を積み重ねていって、要綱なり規則に収斂していく方向で考えている。

事例をいくつかあげてみると次のとおりである。

(1) 同和関係資料の利用（閲覧）制限処理について

1 基本的考え方（経過年数の考え方）

同和関係資料については、地域名（字名以下の

地名及び地番）が個人情報に密接に関わり、公文書館条例施行規則第4条第1項の規定に該当するため利用制限（マスキング処理）をする。マスキング処理についてはマスキングの対象が人権に関わる事項であるため、資料が30年未経過のものであるか、又は30年経過したものであるかを問わず同一の処理を行うものとする。なお、この処理で非公開とされる期間は50年以上とする。

2 処理の方法

- (ア) 個人の名前（ 団体幹部 幹部以外 県職員 個人）
- (イ) 公証記録にある個人に関する情報（ 団体幹部 幹部以外 県職員 個人）
- (ウ) 団体の議事録

それぞれの項目ごとに公開・非公開を決定している。

(2) ハンセン病関係資料の利用制限処理について

1 基本的考え方（経過年数の考え方）

ハンセン病関係資料については、公文書館条例施行規則第4条第1項の規定に基づき、個人に関する情報をマスキングによる制限処理をする。制限処理の期間については、「らい予防法の廃止に関する法律」附則第4条（患者等の秘密の保持）及び「歴史的公文書に係る閲覧制限の当分の運用について」第3条第2項第4号に基づき、50年以上非公開とする。

2 個人に関する情報の要件

- (ア) 氏名（家族、近隣、交友関係を含む）
- (イ) 年令及び学令（家族の年齢及び学齢を含む）
- (ウ) 生年月日（ただし元号は除く）
- (エ) 住所、本籍の一部（自治体名は市は市まで、政令指定都市は区まで、町村はその町村の所在する郡名までは公開）
- (オ) 勤務先、学校
- (カ) 職業（ただし会社員等個人が識別できないものを除く）

なお、旧婦人相談所の相談綴り及び婦人保護台帳についても(2)と同様の処理をしている。

また、土地区画整理事業や土地改良事業につい

ては、閲覧請求も多いが、社会経済変動を勘案して40年を目安に公開している。

2.5 閲覧制限に対する審査請求

神奈川県立公文書館では平成11年にプライバシーを理由として優生保護法関係の歴史的公文書の閲覧制限を行ったが、このことについて地方自治法上、公の施設の利用制限ということで処分性ありと判断されたため、行政不服審査法にもとづく、審査請求がなされた経験を持っている。地方自治体の公文書館としては初めてのことである。審査請求の上級庁は県であり、県は議会の意見を聞いて判断することとされている。結果として神奈川県立公文書館の判断は正しいとされたが、議会では専門機関による判断が望ましいとの意見も出された。

2.6 最近の利用動向

最近の歴史的公文書の利用動向を見ると、ウェブ上で資料を迅速に公開している効果は大きく利用者数は過去最高を更新し続けている。公文書自体の多様性を反映して、県職員はもとより国、市町村、土地関係会社、研究者等多岐に渡っている。資料内容としては当初予想した政策形成過程を知るといった理念的なものより、土地の権利関係、年金、病院記録、訴訟関係、戦没者関係等、生活的、実務的利用が多いと言える。

3. 閲覧制限に関する諸問題について

以上が神奈川県立公文書館の閲覧制限の運用システムであるが、都道府県事務担当者会議において議論の出たテーマを中心に、閲覧制限について、検討課題を述べたい。

3.1 公開年数の上限

神奈川県立公文書館では、犯罪歴や遺伝性の疾病等最もプライバシー性の高い個人情報の上限の公開年数（最長何年経過後公開）を決めていない。各館によって80年、100年、120年など様々のよう

であるが、遺族の状況など難しい面があり一律には決められないと考えている。また、判例上も「時の経過」の観点にもとづく一定の判断はいまだなされていないのが現状である。しかし、永久に閲覧制限することは、保存の意味をなくすことであり、大きな検討課題である。

3.2 学術利用

都道府県によっては学術利用に限って利用可能としている、いわゆる特別閲覧制度を設けているところがある。公文書館の「利用ができない資料」と「県民サービス」のバランスをとったシステムと言え、一考に価するが、学術利用であることによってプライバシーを保護される保証がないこと（むしろ論文等で発行される恐れもある）、学術利用であることの定義（民間研究者と大学研究者等の違い）が難しいこと、あるいは学術利用である証明を担保するものがないこと、そしてそれを検証する機能が公文書館にはないことなどから、神奈川県立公文書館では一般利用以外の制度を設けていない。学術利用の閲覧請求があった時も一般利用者と同じく十分協議し、マスキングによって個人が特定されない最大限の工夫（ものによって、年齢のみ公開するなど）をしている。研究上、個人が特定される情報を必要としている事例は、いまのところ多くはない。

3.3 利用者責任

都道府県によっては、「利用者責任」という考え方にもとづき、個人情報を含む資料等閲覧について、利用者責任を明記して資料を提供しているところがある。個人情報を多数含む公文書の利用について苦慮している公文書館にとって、やむを得ない措置ともいえる。しかしながら、利用者責任を明記しても、守られなかった場合において、「公開した責任」が問われないという保証はない。

3.4 公文書館への文書引渡し

個人情報あるいはプライバシーに関しては、近

年社会的に強い関心が寄せられている。

昭和30年や40年代には裁判所の判例等の出版に際して、個人名が掲載されていたものが、現在ではそのようなことがまったく見られなくなるなど、国民の意識も変化しており、このことは各部局等からの文書の引渡しの際にも問題が出ている。離婚や子供の養育をめぐる家族情報の記録されている相談票をはじめ、様々な同様の調査票等に関して、所属で廃棄あるいは公文書館へ引き渡さない事例が見られる。県民に知られることはもとより、公文書館職員に知られることさえ恐れている例もある。また、ものによっては国の規則等で廃棄を指示しているものもある。事業の現場では、相談票等の資料は歴史とは関係ないと考えられており、これは公文書館との立場の違いから、ある意味ではやむを得ないことである。しかし相談票や調査票等の記録は、その時代の問題を反映した第1級の歴史資料である。公文書館の役割は長い歴史的尺度で未来の県民や日本社会に関心を持つ諸外国の研究者も含めて機能をしていることを部局等の職員に説明し、理解を求めているところである。

3.5 法人情報

法人情報と個人情報との大きな違いは、その存在の社会的影響力の大きさである。法人情報はそれだけ公開することの公益性も高く、時の経過による変化も大きく、特に戦前期と戦後の区分は重要な目安と言える。神奈川県立公文書館としては、事業計画書や定款、収支予算等（現用ですでに公開されているものを除く）は、原則として50年で公開、戦前期のものは、すべて公開と考えているが、閲覧実績をふまえて、一般的な基準を作成したいと考えている。

3.6 公開の公益性確保

個人情報を多数含む歴史的公文書の公開の問題点のポイントは、「公開によってプライバシーを侵害し訴えられる恐れ」と「公開しないことによっ

て利用者から訴えられる恐れ」の間で常に緊張を強いられているということである。基本的に公文書館のように資料が整理され、公開されている機関については、プライバシー関係法令の適用は受けられないことになっている。しかしながら、神奈川県立公文書館で課題検討事業として、法律の専門家からアドバイスを受けたが、プライバシーを重視する傾向の判例が出ている現状があるということである。したがって、公開されたことによって実際に被害を受けた人がいる場合には、条例・規則等で公開基準を定めたとしても、訴えられる可能性がある。先述した県議会での意見にもあったが、やはり、歴史的公文書公開審査会のような学識者等による専門機関の設置が必要ではないかと考え、現在検討中である。

4. まとめ

厳しい財政状況の下、公文書館はともすれば「利用者が少なく、必要性が分かりにくい」などと言われがちである。しかし「県民の共有財産である公文書の公開」という設置目的は、民主主義社会の基礎である。そしてその目的は、安易に閲覧制限を拡大することなく、プライバシー保護の意見にきめ細かく配慮しながら、利用者の真のニーズに応じて適切な公開ができる、機関としての対応があってはじめて達成される。またそうした対応が積み重ねられてはじめて利用者に信頼され、利用者が増えることも、日々実感するところである。公文書館は長い歴史的尺度でものを考える機関であり、その存在理由を社会に十分に認知してもらう努力を続けるとともに、「県民の知る権利」を保障する機関としての専門性を高めていく努力が必要であると感じている。

陳岡信夫（じんがおか のぶお）：早稲田大学法学部卒業後、神奈川県庁入庁。企画部、商工部、議会事務局、環境部、教育庁等を経て、神奈川県立公文書館行政資料課長。