

地方公文書館における公開を巡る問題と対応について

橋本 竜輝

天草市立天草アーカイブズ

1. はじめに

天草市立天草アーカイブズでは、実際に利用制限基準に該当した閲覧申請事例は、開館以後現在まで1件のみである。このため、多様な事例からの問題対応や、その積重ねから生まれた解決策等についてはまだまだこれからという状況である。しかし、その1例だけではあるが、開館から現在までの経緯、地方公文書館での公開・非公開判定の事例の中で問題となった点や今後の課題等についてご紹介させていただきたい。

2. 天草アーカイブズの概要

当館は平成14年4月に開館したが、開館当時は市町合併前で「本渡市立」となっており、所属は教育委員会文化課内の1つの係として、歴史民俗史料館に併設したとても小さな館としてスタートした。その後、平成18年3月に10市町での市町合併が行われ現在の天草市となり、所属も現用文書管理との連携を図るため平成18年度より総務部総務課所属となった。このため、特に行政資料については市町合併時に旧市町文書を約1万7千箱という多量の移管を受け、現在もその整理に追われているところである。

職員は平成21年1月現在、館長（非常勤）、職員4名、嘱託員10名の計15名が従事している。

3. 運営審議会及び答申について

当館は開館前に有識者による本渡市公文書館設置審議会を設置し、開館への準備を約1年半で行った。開館後は運営審議会として、現在地元有識者を中心に9名の委員で構成され、年6回の審議会を行っている。

また、平成14、15年度及び19年度に運営審議会への諮問を行い、うち15年度に「本渡市立天草アーカイブズにおける資料の公開・非公開基準等に関する答申」として利用制限についての内容を含む答申を受けている。その中で利用制限については、天草アーカイブズの基本理念である

「市民による地域文化の創造」

「より開かれた市政の運営」

「情報資源を活かした高度な行政の実現」

といった三つの理念を念頭に置き、何よりも公開し利用に供するために設けられた施設であるという大原則に立って、「利用制限は最小限にとどめるよう心がけることが重要」と求めている。また、開館時に策定された条例・利用制限基準には、たえず改善や見直しが必要とされているが、その後の改正等はまだ行っていない。これは今後の課題として早急に取り組む事項としている。

4. アーカイブズ条例・施行規則について

利用に関しての条例・施行規則等については下記のとおりである。

【天草アーカイブズ条例】抜粋

第11条 市長は、アーカイブズの文書等を利用に供さなければならない。

2 市長は、前項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する文書等については、利用を制限することができる。

(2) 個人のプライバシー等を著しく侵害するおそれのある情報が記録されている文書等

第12条 前条第2項第2号の規定にかかわらず、個人のプライバシー等を著しく侵害するおそれのある情報が記録されている文書等は、一定期

間の経過により利用に供するものとする。

- 2 前項に規定する期間の基準は、規則で定める。

【施行規則 利用制限期間の基準】抜粋

- 1 基本的事項

戸籍に関する情報（戸籍謄本、戸籍抄本、戸籍訂正願等）

閲覧制限期間 100年

- 2 家族及び財産に関する情報

家族及び親族に関する情報（養子縁組、里親及び里子、相続、廃嫡届、家族の状況等）婚姻に関する情報（離縁、入夫願、婚姻歴等）

閲覧制限期間 80年

- 3 内心及び身体に関する情報

健康状況に関する情報（健康診断書、身体検査書、死亡届等）

閲覧制限期間 80年

- 4 社会活動に関する情報

犯罪歴及び補導歴に関する情報（少年救護の調書等）

閲覧制限期間 100年

道路交通法違反等軽微なものは50年
公判記録が公表されているものは除く。

...

といったように、制限基準については大きく4つの柱を定め、それぞれ更に細目に分かれ、全40項目を挙げている。また、制限年数については、25年、50年、80年、100年の4種をそれぞれに定めている。

前記で、開館当時から条例・基準等の改正が行えていないとしたが、現在のこの利用制限については開館準備時に他館の規定を参考に作成している。また、制限年数については判定する職員の異動等も考慮し、判定にブレがでないように、年数に幅を持たせず明確に定める事を当時基本として考えた。

この基準を用いて、実際に利用申請があった場合に判定を行う事としているが、これら基準については独自に取り入れた部分・項目というものが

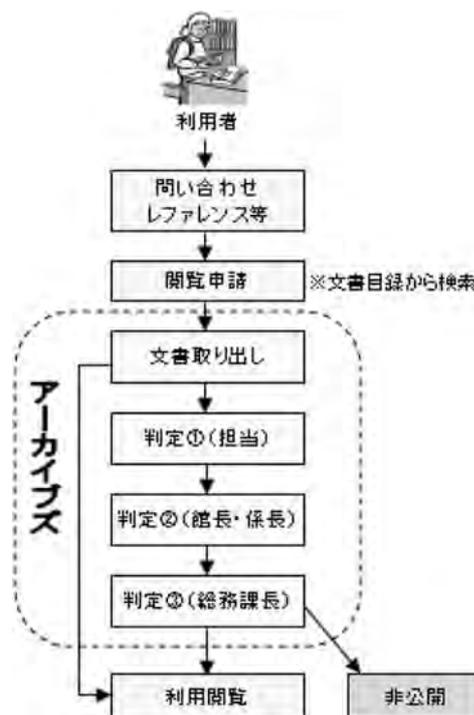
無い。利用が実際にあってから、そのケースによって審議の後改正を行っていく予定であったが、現在までに利用が少ないためにそれが行えていない。つまり、実際に地域あるいは館の実情に合った制限ではないという現状であり、大きな問題であると考えている。これは今後の条例・基準改正の中でも大きな課題である。

5. 判定実例

では実際の判定は今回どう行ったのかという事だが、下記のフローが利用判定の流れとして内規で定めているものである。

これに沿って判定を行うわけであるが、最終判定の決定は現用文書の情報公開運用と同様に総務課長としている。また、判定結果について不服申し立てがあった場合には、前述した運営審議会内に専門部会を置き、審議を行うという事で条例に盛り込んでいる。これは、当市の情報公開条例と同時期に作成したアーカイブズ条例であるため、情報公開条例にも不服申し立てのあった場合には審議会に諮問する事となっており、そちらとの整合性を取るためにも、条例にて制定している。

【利用制限判定フロー】



今までは明らかに制限の最長年数である100年以上前の文書や、個人情報を含まない文書のみ利用申請であったので、利用制限までは至らずに閲覧となっていたが、今回は申請内容から制限に該当するようであったので、初めてフローに沿って判定を実施した。

今回のレファレンスであるが、利用者からの相談という事で、自分が在籍していた小学校の同窓会に向け、当時のその地域の状況をまとめ、名簿や記念誌編さんの資料を作成したいとの事であった。

まず、該当する内容について職員と共に目録上で検索し、利用申請を提出していただいた。当館は簿冊単位での公開を行っているため、一部でも利用される内容が含まれていればその簿冊ごと閲覧に供する。

次に、担当レベルでの文書確認・判定作業である。申請のあった文書を全て内容確認し、利用制限基準表に当てはめていく。ここで、資料群を閲覧可否に案として仕分けを行うが、今回は申請された全13冊中2冊が制限期間内と判断した。実際に最終決定まで掛かった期間は、担当判定に2日、課長決裁まで含め1週間程であった。

その実例であるが、制限年数も経過しており、閲覧できると判断した文書の一部として、「入学通知書 大正14年編纂」がある。この文書からうかがえる判定のポイントとしては、まず個人本人の情報、入学という個人の学歴、そして保護者名も含まれており親族の関係情報という3つの情報があった。このうち親族の關係に着目し、利用制限基準に該当させ（2 - 家族及び親族に関する情報）80年制限とした。よって編纂が大正14年であるため、文書発生の翌年から起算し現在まで82年が経過しているため、公開可能と判断した。

次に、逆に制限期間中であり、非公開と判断した文書の一部として、「戦没者遺族台帳 昭和14年編纂」がある。内容は戦没者及び遺族の名簿になっており、利用制限基準に該当させ（3 - 戦傷病者に関する情報）80年制限とした。編纂が昭

和14年であり、現在まで68年経過しているため、制限期間中により非公開と判断した。

今回の事例では簿冊全体が制限内容であったので、マスキング等で一部公開とはせず、簿冊ごと利用制限期間中とした。

この判定作業では、特に文書が示す元々の文書内容以外でも、他の付随している情報が複合し基準に触れないかという点について留意する必要があるが、ここに実際に現物を手に取り内容確認する作業を「判定会」として位置付け、2人以上で行う必要があると感じた。

その後、更に係内で再検討し、判定結果について館長、課長といった順に確認する。そして閲覧となるが、この際に利用者には制限がかかった文書について、なぜ閲覧できないのか、いつ公開になるのかを説明するため、「利用制限条項該当通知書」を作成し、閲覧と共に通知した。

6. 実務を行っての問題点

これらの作業から見えた問題点として、第一に取り上げられる事が、前記した開館当初から条例・制限基準の見直しが行われておらず、情報公開条例との整合や、現在の館の実情に合った改正が行っていないという点である。

例を挙げると、一つ目が「本人の同意」である。現用文書の場合、個人情報であっても、その個人が公開する事に同意している情報については、当市の情報公開条例では「公開できる」とあり、実際に今年度も現在までで2件程事例が発生している。しかし、今後非現用となって移管されれば、天草アーカイブズ条例には本人の同意といった項目は無いため「利用制限に該当」となってしまう。

また、二つ目が判定期限の設定である。情報公開条例では公開請求があってから決定までの期間を、14日以内（最長延長45日以内）と定めているが、アーカイブズ条例には判定期限の規定は無い。

その他、各項目の内容標記についても「審議会等付属機関の委員の氏名」は、当市の情報提供指針では提供するとされているが、アーカイブズで

は利用制限基準（４ - 審議会、委員会の等の委員名簿）にかかり、利用制限25年となる。これについてはその名簿にどこまでの情報があるかといった事も関係すると思うが、判定する側から見ると非常に悩む内容となる。つまり、現用では公開していた情報が非現用となれば利用制限に該当して、制限期間中は非公開となってしまうような事例が生まれる事も考えられる。

利用制限基準・制限期間に幅を持たせない方法で作成しているがゆえに、資料に合わせた詳細な分類項目の増加や、以後に作成された条例等との細かな食い違いの問題が発生すると考えられる。制限期間に幅を持たせる方法と比較しても、それぞれにメリット・デメリットがあるように思うが、現在幅を持たせない方法を取っている当館にとっては、館の規模や職員体制を考慮してもこのような問題を今後早急に対応しなければならない。

また、基準の見直しは定期的に行う必要があると感じている。当館の運営審議会の答申にも「利用制限基準は関連法規や社会情勢の変化に対応して、たえず見直しと改善に努める」とある。この関連法規というのは、現状で考えるとまず情報公開条例であり、仮に今後情報公開条例が改正された場合には、アーカイブズ利用制限も見直す必要がある。これらは直接的な関係は無いものの、切り離せないものと考えている。

第二に取り上げられる問題が、それぞれの制限基準項目について明確な年数の決定理由が無く、利用者への説明が十分に行えないという点である。

館としての基本的な考え方はあり、50年制限については組織の中の個人に対する利害関係があるもの、80年制限は個人本人の社会的な利益を害するもの、80年以上については個人のみではなくその遺族の利益まで損ねる可能性があるものとしている。しかし、それらだけで基準項目全てを説明できるわけではなく、利用者へ説明するには不十分であると感じている。やはりそれぞれ項目毎に「なぜ何年としているのか」という詳細を内規として作成しておく必要があると思う。

7. まとめ

今後、条例や基準の見直しを行ううえで、今回の事例から私が重要と感じた事は、原点に戻るが「誰のための、何のための基準か」という点をまず念頭に置くという事である。もちろん利用者のためであり、公文書は市民の財産であるし、公文書館は文書を利用に供するために設けられた施設であるという大原則からも、いつか全てを公開するための利用制限ではないかと思う。

では制限基準とは何かという事だが、単に個人の情報を保護する期間というだけではなく、「人と歴史資料というものの調整期間」であると考えられる。調整期間というのは、現用時代から年数の経過により、社会情勢の変化やその個人や関係者の死亡といった理由から、その資料の情報を保護する必要性や本来の価値が低下し、逆に資料の歴史的な価値は上がるという考え方から、全面公開される資料になるまでの期間ということである。

また、情報公開制度における現用文書の制限公開と、アーカイブズにおける非現用文書の全面公開までの間にある「バランスをとるもの」だとも考える。そもそも利用されるために収集保存されている資料であって、それを市民の利用に供するのであれば、制限は必要無いのではと、大げさに言ってしまうかもしれない。しかし、市民の個人情報を扱うという行政の運営上、市民の財産を守るというのも公務員の使命である。そこで、その個人の情報を含む文書そのものが利用可能となるまで、利用を制限すべき理由が消滅するまでの調整期間を設けて、現用での制限公開と、非現用での全てを見せる公開とのバランスをとる必要があるのだと思う。

次に、「館の実情にあった制限」が必要であると強く感じている。それを作成するにあたって、まず当館が何を所蔵しているのか文書内容を研究し、どういった内容があってどう利用制限に該当するかを把握する事を始めようと考えている。それから所蔵する文書に合わせた制限に近づけるという作業が必要になる。これは資料数が膨大なた

めに非常に困難な事ではあるが、事例の積み重ねによって将来の利用制限判定を予測するという事にも繋がると思う。また、「実情」といった点では地域の特色、館の置かれている現状といった事も考えられる。特に当市は小さな集落が多いゆえに、その地域では過去の情報であっても身元確認や親族の特定が容易にできてしまうといった事もある。そこまで勘案する必要があるのかという課題もあるが、そういったものも館の実情にあった制限の1つとして考えていくべきであると思う。

これらをふまえ、今後の条例・基準の見直しについては、館の実情や社会情勢なども視野に入れて、現用公開や人とのバランスも考えながら「全てを見せるための基準項目」を作成していきたいと考えている。

橋本竜輝 (はしもと たつき) : 天草市総務部総務課天草アーカイブズ管理係主事 (行政資料担当)。平成 20 年 4 月から現職。