

## 公開・非公開をめぐる諸問題

～実務担当者研究会議に参加して～

森 哲也  
宮城県公文書館

### 1. はじめに

資料の公開・非公開は、その判断基準や手法など、頭を悩ませる問題のひとつである。公開施設として資料を利用に供する一方、その資料に含まれる膨大な個人情報を特定して非公開としなければならない。しかも、公開・非公開の判断基準の根拠は脆弱であるため、疑問と不安を抱えながら作業を行っている状況である。したがって、他館の方々と意見交換する機会を得られたことは、何にも増してありがたいことである。

今回の会議では、「公文書館が訴えられるかもしれない」という言葉が何度となく出てきた。“文書管理法”の制定に伴い、公文書館が新しい法律に組み込まれることにより、公文書館の業務について、今まで以上に説明責任が増すということである。言いかえれば、文書管理などの一定の基準が示されることで、これまで各館が独自に行ってきた運営手法について見直す必要が出てくるということだろう。しかも、公文書館が資料を公開したことで問題が生じた場合、仮に利用者に責任があったとしても、公文書館が一定の責任を問われるということである。利用者の不服申立などに対処する制度を設けるのは容易ではなく、かつ判例もない現状では、公文書館として具体的な対策はなかなか立てられないが、公開・非公開に関する業務を見直し、改善すべきところは改善していく必要はあるだろう。よって、グループ討議の内容を踏まえ、公開・非公開に関する宮城県公文書館（以下、当館）の現状及び課題について簡潔に述べたい。

### 2. 「時の経過」とプライバシーについて

非公開資料を公開するとなれば何らかの基準が必要になる。そして、公開・非公開の主たる基準となっているのが利用制限期間、すなわち「時の経過」である。当館では、国立公文書館を参考に「利用制限基準」を作成し、公開・非公開の判断を行っている。作成から30年経過した文書を公開しているが、含まれる個人情報（プライバシー）の内容に応じ、作成から50年・80年・100年の利用制限期間（非公開期間）を設けている。会議では、「80年以上」など利用制限期間に幅を持たせる手法（国立公文書館、神奈川県公文書館ほか）と利用制限期間で区切る手法（秋田県公文書館ほか）について議論があった。当館は後者の手法をとっている。（利用制限基準で、「直ちに公開することが不相当と認められたものについては利用制限期間を延長できる」としており、戸籍謄本等、実際に100年以上としているものはある。）当館では、公開・非公開の判断を閲覧申請時ではなく移管後にすべての資料について行っているため、利用制限期間満了文書は毎年大量に発生する。大量の満了文書の公開処理を混乱なく行うには、利用制限期間で区切って順次公開していく手法が適していると思われる。しかし、この手法はある意味利用制限期間に縛られてしまうため、その時々々の社会状況の変化に柔軟に対応できない可能性がある。また、50年・80年・100年といった期間そのものも根拠が曖昧な上、当館の利用制限期間100年の項目には「当該個人及びその遺族の権利利益を不当に害するおそれのあるもの」とあり、本人のみならずその遺族も含むことから、果たして100年で区切って公開してよいものかという疑問はあ

る。一方、利用制限期間に幅を持たせるという手法については、大量の利用制限期間満了文書の公開処理は可能なのか、利用制限期間以外の何を基準に判断するのか、担当者によって判断が分かれるのではないかなど疑問を感じていた。議論を通して、詳細な判断基準の有無や公開・非公開の判断をどの時点で行うか（閲覧申請後または閲覧申請に関わらず事前に）といった公開・非公開の判断方法や、館の機能（情報公開機能を重視しているなど）と密接に関わってくるため、どちらの手法がよいか一概には言えないと思うに至ったが、簡単には答えの出ない問題である。グループ討議の中では、「プライバシーに年限はないのではないか？」など、「時の経過」とプライバシーに関する意見がいろいろと出された。利用制限期間の根拠が曖昧で、プライバシーの捉え方も人によって異なる上、資料を公開したことで公文書館が訴えられるかもしれないということになれば公開に消極的にならざるを得ない。しかし、「公文書館＝公開施設」として、永久に非公開というわけにはいかないと思われる。よって、各館で基準や手法が異なるように、手探りが続いている現状では、他の法律の動向やプライバシーに関する世論など社会の状況を注視しながら検討を重ねていくほかない。

### 3. 非公開項目について

独立行政法人国立公文書館利用規則の別表を基に「望ましい公文書館の利用規則モデル作成」を試みたが、その過程で非公開項目に関する様々な意見が出された。当館の利用制限基準及び別表は国立公文書館を参考にしているため、ここでの議論は当館の現状と課題を考える上で参考になった。そのひとつが、個人名、住所、年齢、電話番号など「個人識別情報」の取扱いである。独立行政法人国立公文書館利用規則は、作成から30年を経過した歴史公文書等について、「別表に掲げる範囲内で、当該歴史公文書等の一般の利用を制限することができる」（第4条の2）としているが、そ

の別表には個人識別情報に関する利用制限期間などの具体的な記載はない。別表は「個人の秘密」、すなわちプライバシーに関わる情報について規定したものである。しかし、プライバシーの捉え方は人によって異なり、現在では個人識別情報もプライバシーとして認識されつつあるように思われる。しかも、申請書などには必ず氏名や連絡先を記入するため、住民の窓口である地方自治体の場合、国と比較して個人識別情報が記載された公文書は格段に多くなるのである。したがって、個人識別情報の取扱いは、地方公文書館として最初に考えなければならない重要な問題であると言える。グループ討議では、個人識別情報も非公開とするならば利用制限期間は何年とすべきか、氏名や住所のみ（プライバシー情報なし）で非公開とするのか、個人名も非公開とした場合歴史資料としてどうなのかといった意見が多数出された。当館では、公文書館条例施行規則及び利用制限基準において、個人識別情報の利用制限について具体的には規定していない。また、非公開部分を袋がけで処理しているため、複写して墨塗りする手法よりも公開できない部分は多くなってしまう。よって、個人識別情報も非公開とする場合、先に述べた公開・非公開の判断方法や非公開処理の手法とも関わってくるため、現在行っている公開・非公開の手法を全般的に見直す必要があるだろう。この他、取扱いが難しいものとして「戸籍」があげられた。戸籍の公開・非公開の判断は各館で異なっており、「非公開」「利用制限期間満了後に公開」「謄本と抄本で取扱いに差を設けている」など様々であった。当館では、100年以上という取扱いで現在のところすべて非公開としている。いずれどこかの時点で公開しなければならないとは考えているが、公開する根拠や時期については現在のところ検討していない。「戸籍は死後除籍簿に記載され、死後80年で廃棄される。」という点がひとつの参考になるかと思うが、戸籍法の内容も踏まえながら検討していきたいと考えている。

#### 4. 公開・非公開の判断基準と事例の積み上げについて

先に述べたが、公開の手法は公開・非公開の判断基準をどのように設定するかということに関わってくる。例えば、秋田県公文書館は、個人識別情報とプライバシー情報を組み合わせた非公開情報の判断基準を設定している。緻密な基準にするか、裁量の余地を残して事例の積み上げで対応するかということだが、どちらとも一長一短がある。緻密な基準であれば、担当者による判断の相違は減り、初任者でも大きな支障なく業務に当たることができる。しかし、基準に当てはまらない事例は必ずあり、さらに規程を細かくしていかなければなくなるおそれもある。一方、裁量の余地を残す場合はその逆ということになる。ここで、公開・非公開の判断基準を補完する手法として当館が行っている「事例の積み上げ」について紹介したい。当館では、利用制限基準（緻密な基準ではない）及び別表に加えて、過去の事例を参考に公開・非公開の判断を行っている。例えば、利用制限期間50年の項目に「経済状況（財産・所得・債権・債務等）」とあるが、文書に出てくる経済状況を示す表現は様々である。そこで、「損失補償額」「負債額」「給料」など、経済状況を示す具体例をひとつひとつ積み上げていく方法で過去の事例を一覧にまとめている。また、担当者が基準や過去の事例に照らしても公開・非公開の判断に迷う場合は、「利用制限検討会」において担当者全員で検討し、その検討内容及び結果を積み上げている。利用制限検討会は平成15年から実施しているが（月2回）、回を重ねるごとに検討事例は少なくなり、現在ではほとんどなくなった。基準に当てはまらない事例の公開・非公開の判断には、担当者間での情報の共有（共通理解）と継続（引継）が不可欠である。このような事例の積み上げは、情報の共有と継続に有効であり、かつ公開・非公開の判断の均質化・スピード化につながる手法ではないかと思われる。

#### 5. 特別閲覧、本人情報の閲覧について

グループ討議では、利用目的によって非公開資料の閲覧を認める「特別閲覧」について議論となった。この場合の「非公開資料」とは、個人情報によって非公開としている資料だけでなく、保存上非公開としている資料（絵図など）も含まれ、各館でこの制度の有無及び内容は異なる。特別閲覧については、公の機関として利用目的によって閲覧に差を設けてよいのかという否定的な意見も出された。当館では利用制限基準の中で特別閲覧に関わる内容を規定している。当館は、主務課が県政情報公開室であり、評価選別のシステムや資料の内容調査（件名目録の作成）の方法などから、情報公開の機能を重視していると言える。したがって、資料をできるかぎり早く最低限公開できる状態にし、多くの利用者に資料を公開するという方針から、特別閲覧の規程が設けられたものと思われる。しかしながら、特別閲覧を認めるかどうかの基準をどのように設定するかという問題があり、公の機関として利用目的によって閲覧に差を設けてよいのかという疑問もある。一方で、当館では個人情報ではなく保存上非公開としている資料もあり、直ちに特別閲覧を撤廃するというのも妥当ではない。特別閲覧を認めた事例は少ないが、その運用について再度検討したい。特別閲覧が示すように、利用者の立場に立って、できる限り公開しようという基本的な考え方がある。もちろん利用者の立場に立つということは当然だが、公開・非公開の問題で公文書館が訴えられかねないという状況を考慮すると、公開すべき部分は公開し、非公開とする部分は非公開とする、現在よりもメリハリの効いた公開が必要になるとと思われる。その公開すべき部分としてあげられるのが「本人情報」（本人に関わる非公開情報）である。国立公文書館ほか本人情報閲覧制度を設けている館はある。実際に当館でも年金記録の関係で非公開資料に含まれる本人情報の閲覧申請があった。どのような方法で本人確認を行うか、親族や代理人ほか本人以外を認めるかなど検討しなければならない

点は多いが、早期に実現できればと考えている。

日本の公文書は、例えば米国と比較すると個人情報情報が格段に多いという。そこで、文書をライフサイクルにわたって管理することで、公文書館に移管される前に、文書に個人情報が含まれているかどうか原課にチェックしてもらうシステムを構築できればいいという意見が出された。もちろん公開・非公開の最終判断は公文書館が行うのだが、公開・非公開の判断の作業がかなり効率化されるだけでなく、作成した文書が公文書館で引き続き保存・利用される可能性があるという原課への意識付けにも役立つと思われる。

以上のとおり、課題が山積している上、文書管理法の制定が公文書館の大きな転機になると思わ

れる。今後も他館の皆さまのご協力を仰ぎながら、公開・非公開をはじめとする課題の解決に取り組んでいきたいと思う。

1 グループのメンバーは次のとおりである（順不同）。伊藤聡（北海道立文書館）、森哲也（宮城県公文書館）、児玉卓文（長野県立歴史館）、鈴木陽生（奈良県立図書情報館）、吉田真夫（山口県文書館）、御厨義道（香川県立ミュージアム）

森哲也（もり てつや）：宮城県公文書館企画管理班主査。平成8年4月社会科（地理歴史）教諭として宮城県に採用される。同18年4月より現職。

