

歴史公文書等の利用制限に係る 審査基準について

宮内庁書陵部図書課宮内公文書館

宮間 純一 みやま・じゅんいち

1. はじめに

本稿は、平成23年度アーカイブズ研修Ⅱのグループ討論における第2グループでの討議内容を要約したものである。本グループのテーマは、「歴史公文書等の利用制限に係る審査基準等について」であった。一貫して議論されたのは、次の点である。

公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「法」という。）の第16条第1項第1号から第5号までに掲げられている情報は、利用制限該当情報とされている。ただし、法第16条第2項では、利用の請求に係る特定歴史公文書等が同条第1項第1号又は第2号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの「時の経過を考慮する」こととされている。本グループでは、主にこの時の経過の考

慮について各館の基準や具体的な審査蓄積を踏まえながら、具体的にどのような情報をどの程度の期間利用制限すべきなのかを議論した。

なお、第2グループの参加者及び役割分担は下記の通りである。

大森徹（日本銀行金融研究所アーカイブ、発表）、岡悦郎（神奈川県立公文書館）、岡本洋秋（外務省）、小野寺勉（北海道立文書館）、木村秀弘（茨城県立歴史館）、鈴木秀一（山武市、司会）、高橋一彦（群馬県立文書館）、田辺孝夫（京都府立総合資料館）、宮下宏樹（埼玉県立文書館）、宮間純一（宮内公文書館、本稿執筆）、村上由佳（国立公文書館、書記）

（50音順。敬称略。所属は研修当時のもの。）

2. 討論の進め方

まず、本グループの参加者から各施設が公表している利用制限の審査基準についてそれぞれ説明



討論の様子

があった。国立公文書館の「公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準の概要について」（平成23年4月1日館長決定）をはじめ、外務省外交史料館、京都府立総合資料館、北海道立文書館、神奈川県立公文書館、埼玉県立文書館、日本銀行金融研究所アーカイブ及び宮内公文書館から審査基準や実際の審査事例の説明が行われた。その上で、具体的な項目に関する質疑応答があった。

意見を交換する中で、いずれの施設も利用制限は原則として作成又は取得から30年を超えないものとする考え方、すなわち国際的な慣行となっている「30年原則」を採用している点では一致した。30年を超えて利用を制限すべき情報の場合でも、家族・親族に関する情報が80年、財産に関する情報が50年といったようにすべての施設の審査基準に共通する項目もあった。

しかしながら、利用を制限すべき期間や情報の種類について、時の経過の考慮に対する見解の相違もみられた。本グループでは、そのような相違点を個々に取り上げ、議論を深める方向で討論を進めた。

なお、地方自治体が設置する文書館では、民間の家に伝来した私文書・古文書も審査の対象としている場合があるが、今回は明治期以降に作成された公文書の利用制限が討論の中心であったことをお断りしておく。

3. 時の経過の考慮について

本節では、第2グループの議論の具体的な内容について記す。ただし、紙幅の都合上、そのすべてを列挙することはできないので、以下、特に話題に上った3点について要点をまとめた。

3.1 戸籍

戸籍は、原本及び写本についてすべて不開示としている施設がほとんどであった。それらの施設では、文書の一部だけを被覆するマスキングではなく、該当箇所すべてを利用制限する袋がけで対応している。例えば、京都府立総合資料館では、平成9年に施行された「行政文書に含まれる個人

情報の取扱要綱」の「閲覧制限期間の基準一覧表」の中に「戸籍に関する情報（戸籍謄本・戸籍抄本・戸籍訂正願等）」の項目を設けている。閲覧制限期間には100年を掲げているが、実際には100年以上制限しており、当該情報については実質的に不開示とのことである。また、審査基準に明示されていないが、国立公文書館においても戸籍謄本・戸籍抄本の類いはすべて不開示とされている。

一方で、北海道立文書館では、「利用に供しない文書館資料等取扱要綱」（平成16年7月9日館長決定）にて戸籍を利用に供しない期間を文書完結年度から100年と定め、実際に100年を経過した時点で利用に供する扱いとしている。100年を経過しても、戸籍を実質的に不開示とする施設が多い中で特殊な例であった。しかし、利用に供しない期間に100年を掲げていることや閲覧のみで撮影や複写は認めていないこと等から、重要な個人情報であるとの認識は同館でも共通していた。

戸籍に関する情報について不開示とする施設が多いのは、明治4年制定の戸籍法に基づいて調製されたいわゆる壬申戸籍（明治5年式戸籍）から戦前期にかけて作成された戸籍には被差別身分や犯罪歴を示す記載があったこと、現在の戸籍法において本人等以外によるみだりな除籍謄本等の取得が規制されていることによる。今後も、戸籍に関する情報の公開に当たっては、慎重な取扱いが求められるという意見が共有された。

3.2 身分等に関する情報

被差別部落や同和問題等の身分等に関する情報は、江戸時代以前のものであったとしても現在に直結する問題となり得るため、各施設とも非常に慎重に取り扱っている。すべての施設において、個人や地域が特定できる表現については、個人名や地域名をマスキングする等の処置により利用を制限しているとのことであった。

だが、本籍等の取扱いについては見解が大きく分かれた。国立公文書館のように、本籍を通常の個人情報として考え、30年を経過すれば開示している施設がある一方で、80年は利用を制限している施設もあった。これは、被差別地域の情報とリ

ンクすることにより、個人の権利利益を損なう可能性を想定した利用制限期間である。施設の中には、地方では何代にもわたって同一の場所に住居し続けることも珍しくないとの理由で、本籍同様住所についても30年を超えて制限しているケースもあった。

こうした取扱いの違いは、各館が所蔵している文書の性質の違いから発生するとの意見があった。つまり、国の行政機関から引き継いだ文書を収蔵する国立公文書館等と、より地域に密接した業務を行っている地方自治体が作成・取得した文書を収蔵する文書館等ではおのずと取扱いに差異が生じる。後者の方が、こうした問題により敏感だということである。

さらに、同じ地方自治体であっても、同和問題が現在でも身近である関西と日頃それほど意識されない関東では、取扱いに違いがあった。関東では、歴史的背景や従来の研究等によって公知となっている被差別部落の地名については、一般に刊行されている書籍等で誰でも容易に知りうる情報となっている事実が確認できれば開示している施設があった。これに対して、関西ではそうした情報が確認できたとしても不開示としている施設が多いとのことであった。

3.3 刑事事件

刑事事件に関する情報については、審査基準が公表されている各館において必ず利用を制限すべき期間が定められていた。

国立公文書館・外交史料館の審査基準では、刑法等の犯罪歴の内、罰金刑以下の刑は80年、禁錮以上の刑は「110年を超える適切な年」と利用制限期間を定めている。京都府立総合資料館では、公判記録で公表されているものを除き、道路交通法違反等の軽微な場合は50年、それ以外の犯罪歴・補導歴は100年と制限期間を定めている。神奈川県立公文書館で平成15年に策定された「歴史的公文書に係る閲覧制限の当分の運用について(内規)」では、原則として50年間は非公開とする情報として犯罪歴が掲げられている。埼玉県立文書館の「文書館の収蔵文書の利用に関する要綱」

(平成18年4月1日施行)では、「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、当該個人及びその親族の権利利益を不当に害するおそれのあるもの」の例として犯罪歴又は補導歴が示され、80年以上利用を制限することとされている。被害者に関する情報を加害者と同様に扱うとの認識は、各施設で共通していた。

上記のように、個人の犯罪歴に関する情報について、利用を制限する期間は各施設で若干異なっている。また、国立公文書館や京都府立総合資料館のように量刑の軽重によって利用制限期間を差別化している場合もあった。ただし、刑事事件に関する情報を重要な個人情報と見なし、利用制限期間を長期間にわたって設定している点ではいずれの施設も共通していた。

しかし、刑事事件に関する情報が過去に公となっているケースについての取扱いについては見解が分かれた。例えば、事件発生時点において全国新聞で報道された情報や死刑が執行された際に官報に氏名が掲示された人物がいたとする。そのように文書作成時にあって広く知られていたことが確認できれば、利用制限期間を満了していても開示するという施設がある一方で、開示しないという施設もあった。新聞が、公文書に貼り付けられていた場合には、新聞名と日付もマスキングするという施設もあった。当時知られていたとしても、現在では大部分の人々が記憶しておらず、当該文書の開示によって本人及び遺族の権利利益が不当に侵害される可能性があるため、というのがその理由であった。

前述した被差別部落の問題とあわせて、官報、新聞、書籍等に記載されており、他の手段で知りうる情報の取扱いについては、各施設で異なっていることが確認できた。

上記は、すべて個人情報に関する論点であり、各施設で多くの事例が蓄積されている様子が窺えた。だが、各施設の審査基準では、法人情報に関する利用制限期間を明示したものは少なく、審査事例の蓄積も充分でない。法人情報に関する審査

基準の策定は、今後の課題として残された。

4. おわりに—審査基準の共有化—

日本の資料保存利用施設における利用審査は、京都府立総合資料館の「行政文書に含まれる個人情報取扱要綱」によって初めて公開・非公開の基準が明文化され、その後国立公文書館の審査基準策定等により徐々に整備されてきた。そうした中、各施設では多くの審査事例を蓄積してきており、方針がある程度定まっている施設もある。また、国立公文書館等においては、法の施行によって国民に利用請求権が付与されたことにより、歴史公文書等の利用制限が国民の権利を制限する行政処分となった。そのため、利用制限に当たっては国民へ審査基準を説明する責任があるとの意見が出された。地方自治体の施設でも、同様の認識がみられた。

現在、各施設間で統一した審査基準があるわけではなく、それぞれの施設の実態に応じて独自に運用されているのが実情である。先述したように、本グループ討論の中でも利用を制限すべき年数等について、その具体的な期間や運用面で認識の相違がみられた。利用制限期間については、人間の寿命を基本軸として設定している施設がほとんどであるが、具体的な期間の設定に確固たる根拠を見いだすことは難しいこと、それぞれが収蔵している文書の性質が違うこと等が差異が生じる理由として指摘された。

本グループ討論を通じて、参加者は、他施設における利用審査に関して情報共有する場の必要性

を感じた。第2グループの参加者の多くは、各施設における利用審査の担当者であり、日頃から歴史公文書等の公開に当たって時の経過の考慮に関する問題に取り組んでいる。そうした中で、担当者が相互に連絡を取り合い個別の案件に当たることはある。例えば、宮内公文書館では頻繁に国立公文書館や外務省へ実務事例を照会しており、反対に他施設からの照会もある。しかし、そうした問題について国と地方自治体の担当者が一同に会い、情報を交換する場は無く、施設ごとの立ち位置や現場での運用方法等の共有化は充分図られてこなかった。審査基準の足並みを完全に揃えることは、各施設が有する特色等の事情により実現し難い。とはいえ、審査基準はその時々々の社会情勢に応じて変化するものであり、他施設での審査基準を参酌して自施設の基準を策定・改正することは重要となる。本グループからは、今後国立公文書館が中心となった連絡会議の開催等、情報共有の場の設置要望が出された。その実現のためには様々な方策が考えられようが、筆者は小規模な会議から全国規模へ拡大してゆくのも有効であろうと思う。

また、利用審査に関する情報の共有化に向けては、まずは各施設における日頃の審査蓄積の整理が必要不可欠である。審査基準を公表している施設であっても、実際に利用審査を行う過程では必ずしも基準に当てはまらない事例に直面する。そうした事例を蓄積・整理することが、情報共有化へつながるとの意見が示され、グループ内で同意が得られた。