

歴史公文書等の公開とプライバシーの保護

中央大学法学部教授 堀部政男

1 公文書館と情報公開・プライバシー保護

今回のテーマである「歴史公文書等の公開とプライバシーの保護」については、これまでも多くの機会に議論してきました。また、私自身の研究のために外国の公文書館を利用したこともあります。

例えば、イギリスのパブリック・レコード・オフィス (Public Record Office) —2003年4月からはヒストリカル・マニユスクリプツ・コミッション (Historical Manuscripts Commission) と一緒にナショナル・アーカイブズ (National Archives) となりました—には何回か行ったことがありますし、ブリティッシュ・ライブラリ (British Library) —以前は大英博物館 (British Museum) の中にありましたが、今はユーストン (Euston) という駅の近くに、新しい建物ができて移りましたけれども—なども利用したことがあります。

1989年だったかと思いますが、イギリスへ行く機会がありましたので、当時の国立公文書館の館長から連絡しておいていただいて、パブリック・レコード・オフィスにも行きまして、公開基準などについていろいろ意見交換などもしてきたこともあります。

そうした経験もしていますので、今回のテーマは、利用者の立場からも、また、情報公開とプライバシー保護について研究している立場からも、極めて重要なものと考えています。

また、そういう経験から10年少し前に公文書館と情報公開・個人情報保護について文章をまとめたこともあります。それは、神奈川県公文書館—2003年



の11月でちょうど10年経ちましたが一の「神奈川県立公文書館開館記念誌」(1993年11月)に依頼されて「神奈川県立公文書館と情報公開・個人情報保護」という題で書いたものです。それは、次のような文章です。これをご覧ください。

法の歴史的展開の研究に興味をもっていることもあって、イギリスの公文書館であるパブリック・レコード・オフィス(Public Record Office)やその他の外国の公文書館等を利用しその史資料の豊富さ、閲覧サービスの良さ等をうらやましく思ったことがある。

神奈川県における情報公開の制度化を検討した情報公開推進懇話会で公文書の保存、公開等について議論したときも、パブリック・レコード・オフィス等を思い起こした。長洲知事への「神奈川県の情報公開制度に関する提言」(昭和57年7月17日)を懇話会の小委員会の委員長としてとりまとめるに当たって「この制度を一層充実するためには、次の諸点についても、積極的な検討が望まれる」として「公文書館の新設」を挙げたのもこのような経験があったからである。

その後、神奈川県が公文書館の設置について検討していることを知り、一日も早く完成することを心待ちにしていた。この度、開館の運びとなったことは慶賀に耐えない。

外国の公文書館やわが国の国立公文書館・他の地方公共団体の公文書館の大多数は、情報公開制度や個人情報保護制度ができる以前に設置された。これに対し、神奈川県の場合には、情報公開制度や個人情報保護制度が先行した。このような特色を公文書館の運営にどのように活かすかが課題である。

地方公共団体の公文書館は、法的には、地方自治法第244条の「公の施設」であるから、県は「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」(同条第2項)ことになっている。このことは、神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例(昭和57年10月14日条例第42号)の趣旨には合致するが、例えば、個人のプライバシーにかかわる情報のように公開に馴染まないものについては困難な問題を提起することになる。

また、神奈川県個人情報保護条例(平成2年3月30日条例第6号)は、

「歴史的文化的資料」を例外としつつも、個人情報保護の目的を徹底するため、「取扱目的に関し保存する必要がなくなった個人情報」を廃棄することを原則としている。

神奈川県は、新たに制定した公文書館条例、規則等で先行する二つの条例との調整を図っている。しかし、今後はプライバシー侵害等を未然に防ぐためにも作成された指針に基づいて、適切に運用されていくことが重要である。これは、大事業ではあるが、同様の問題を抱えている他の公文書館の運営にも大いに貢献するであろう。そうすることによって神奈川県の真価を発揮することを期待したい。

ここにも今回のテーマに関連したことが出ています。

2 国立公文書館における議論の経緯

私が国立公文書館で歴史公文書の公開とプライバシー保護の問題で議論するようになりしたのは、1987年に公文書館法（昭和62年12月15日法律第115号、以下（ ）内等の法令の公布年等は元号で表記します）が制定されてからです。

それまでは明確な法的根拠がありませんでしたが、議員立法であるとはっておりますけれど、公文書館法ができたということで、国立公文書館で一方では情報をどのように公開していくのか、しかしそこに含まれる個人情報、プライバシー情報、こういうものをどういように保護していくのかということであるいろいろな意見を求められまして、実際に公文書をいくつか見せていただいて議論をいたしました。そういうことを含めて、『北の丸』という国立公文書館報の21号（平成元年3月）に書いたことがあります。

神奈川県では、1982年（昭和57年）10月に公文書公開条例を制定し、1983年4月から施行するようになりました。前述のように、「神奈川県の情報公開制度に関する提言」のとりまとめに当たり—それ以前からの検討にもかかわってききましたが—、施行と同時に設置された神奈川県公文書公開審査会の委員にも任じられました。そういう経験を踏まえて、『北の丸』に「公文書館における情報公開と個人情報保護」という論稿を書きました。

その後、国立公文書館で開かれた研修会の講師を務めたりして、公文書の公開と個人情報保護について考えてきました。

3 情報公開法と国立公文書館の歴史公文書等

後述しますように、1999年（平成11年）5月には、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年5月14日法律第42号、平成13年4月1日施行）が制定され、情報公開と個人情報保護に関する基準が法的に確立されました。また、この法律の検討過程で地方公共団体の中には情報公開条例の制定や改正を予定するところも出てきて、これが公文書館の公開基準にも影響を与えるようになったといえます。また、この1999年6月には、国立公文書館法（平成11年6月23日法律第79号）も制定されました。

さらに、国立公文書館は、2001年（平成13年）4月1日には、独立行政法人国立公文書館となり、2001年（平成13年）12月に制定された独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年12月5日法律第140号）が成立し、2002年（平成14年）10月1日から施行されています。

独立行政法人等情報公開法は、独立行政法人国立公文書館が保有する「法人文書」には適用されますが、ここで検討の対象としています歴史公文書等には適用されません。この点を確認しておくことにします。

独立行政法人情報公開法は、第2条で次のように定義しています。

この法律において「独立行政法人等」とは、独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第1項に規定する独立行政法人及び別表第1に掲げる法人をいう。

2 この法律において「法人文書」とは、独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該独立行政法人等の役員又は職員が組織的に用いるものとして、当該独立行政法人等が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- 一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- 二 政令で定める公文書館その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

- 三 別表第2の上欄に掲げる独立行政法人等が保有している文書、図画及び電磁的記録であって、政令で定めるところにより、専ら同表下欄に掲げる業務に係るものとして、同欄に掲げる業務以外の業務に係るものと区分されるもの

この第2条の第2項第2号に規定されている政令とは、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成14年6月5日政令第199号、最終改正：平成15年12月10日政令第492号）で、同施行令第1条は、「法第2条第2項第2号の政令で定める施設」について、次のように規定しています。

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）第2条第2項第2号の政令で定める施設は、次に掲げる施設とする。

- 一 独立行政法人国立公文書館が設置する公文書館
 - 二 独立行政法人国立博物館が設置する博物館
 - 三 独立行政法人国立科学博物館が設置する博物館
 - 四 独立行政法人国立美術館が設置する美術館
 - 五 前各号に掲げるもののほか、博物館、美術館、図書館その他これらに類する施設であって、保有する歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料について次条の規定による適切な管理を行うものとして総務大臣が指定したもの
- 2 総務大臣は、前項第5号の規定により指定をしたときは、当該指定した施設の名称及び所在地を官報で公示するものとする。公示した事項に変更があったとき又は指定を取り消したときも、同様とする。

また、同施行令第2条は、「法第2条第2項第2号の歴史的な資料等の範囲」について、次のように規定しています。

法第2条第2項第2号の歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料は、次に掲げる方法により管理されているものとする。

- 一 当該資料が専用の場所において適切に保存されていること。
- 二 当該資料の目録が作成され、かつ、当該目録が一般の閲覧に供されていること。
- 三 次に掲げるものを除き、一般の利用の制限が行われていないこと。

- イ 当該資料に法第5条第1号、第2号及び第4号イに掲げる情報が記録されていると認められる場合において、当該資料（当該情報が記録されている部分に限る。）の一般の利用を制限すること。
 - ロ 当該資料の全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に個人又は法第5条第2号に規定する法人等から寄贈又は寄託を受けている場合において、当該期間が経過するまでの間、当該資料の全部又は一部の一般の利用を制限すること。
 - ハ 当該資料の原本を利用させることにより当該原本の破損若しくはその汚損を生じるおそれがある場合又は当該資料を保有する施設において当該原本が現に使用されている場合において、当該原本の一般の利用の方法又は期間を制限すること。
- 四 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。
- 2 前項に規定する資料は、他の独立行政法人等又は前条第1項の施設を設置した独立行政法人等の他の部門から移管を受けて管理しようとするものである場合には、当該独立行政法人等が法第23条第2項に基づき設けた法人文書の管理に関する定めで規定する保存期間が満了しているものでなければならない。

このように独立行政法人国立公文書館の「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」を適用除外したことについては、行政機関情報公開法の要綱案に関するものですが、行政改革委員会の「情報公開法制の確立に関する意見」（1996年（平成8年）12月16日）の中の「情報公開法要綱案の考え方」で、まず、次のように説明しています。

公文書館、博物館、国立大学等において、歴史的若しくは文化的な資料として又は学術研究用の資料としての価値があるために特別に保有されているものは、できるだけ一般の公開に付されるべきであるが、貴重資料の保存、学術研究への寄与等の観点からそれぞれ定められた開示範囲、手続等の基準に従った利用にゆだねるべきであり、対象文書とすることは適当でない。

そして、この要綱案で開示請求の対象から除くことについて、「情報公開法

要綱案の考え方」は、次のように述べている。

このような考え方から、本要綱案では、一般に容易に入手することができるもの又は一般に利用することができる施設において閲覧に供されているもの及び公文書館等において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているものを、開示請求の対象から除くこととした（中略）。したがって、公文書館等又は一般の行政機関が保有している文書の中には、作成又は取得から長期間が経過しているものもあるが、それだけでは、開示請求の対象から除かれることにはならない。

このことは、公文書館等における「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」は一般の利用に供されているということを意味しています。

4 情報公開の概要と歴史公文書等の公開基準

これまでに見てきましたことを情報公開の全体像の中に位置づけてみることにします。

情報公開という言葉自体、広狭様々な意味で使われています。それが使われる文脈でその意味するところは異なります。それを私なりに整理してみますと、次のようになります。

まず第1に、「公的部門（パブリック・セクター）の情報公開」と「民間部門（プライベート・セクター）の情報公開」とに大別することができます。前者は、国や地方公共団体の機関の情報公開であり、後者は、民間企業等の情報公開です。独立行政法人等は、公的色彩の強い部門に準じて情報公開が構想されています。また、公的部門が保有している民間部門の情報の公開は、当然のことながら、主に前者の問題として議論になります。

第2に、それぞれの部門の情報公開は、①情報の保有者が請求によらずにする場合、と②請求に応じてする場合とに分けることができます。また、それは、別の角度からは、（ア）任意的に行う場合、と（イ）義務的に行う場合とに分けられます。これらを組み合わせますと、いくつかの情報公開の類型ができます（図参照）。

公的部門のうち、地方公共団体で実際に使われたことのある言葉で説明しますと、次のようになります。民間部門についても、これに類した言葉で整理す

図（行政）情報公開の全体像

	(ア) 任 意 的	(イ) 義 務 的	
①請求によらないもの	情報提供施策 ・ 広報紙誌の発行 ・ 行政資料の刊行 ・ 報道機関への情報提供 ・ インターネット利用	公表義務制度 ・ 法令等の公布 ・ 財政状況の公表 ・ 給与実態の公表	
②請求に応じるもの	任意的開示 ・ 資料室・図書室等における閲覧 ・ 行政刊行物の頒布 ・ 相談窓口等での資料配付 ・ インターネット利用	義務的開示 (不開示情報) ・ 行政情報 ・ 民間団体等 情報 ・ 個人情報	他の法令等による 証明書の交付 関係文書の 閲覧等

ることができる場合が多いと思います。

a 情報提供施策……①— (ア) の組み合わせで、これには、広報紙誌の発行、行政資料の刊行・配付、報道機関への情報提供などがあります。民間部門でも、同様な情報提供を行っています。最近では、インターネットの利用も盛んになってきています。

b 公表義務制度……①— (イ) の組み合わせで、これには、法令の公布、財政状況の公表、給与実態の公表等があります。民間部門については、会社の公告は官報又は時事に関する事項を掲載する日刊新聞紙に掲げてこれを行わなければならない(商法第166条第5項)というのは、このカテゴリーに入ります。

c 情報の任意的開示……②— (ア) の組み合わせで、これには、資料室・図書室等における閲覧、行政刊行物の頒布、相談案内窓口等での資料配付等があります。また、新たな制度を設けて、請求に応じて任意的に情報を開示するものもこれに入ります。しかし、次のd(情報の義務的開示)と異なり、法的には義務を負いません。民間部門でも、同様に任意的開示は行われています。

d 情報の義務的開示……②— (イ) の組み合わせで、これは、公的機関自体が保有する情報を請求に応じて開示することを義務づける制度です(一定の

不開示情報はあります)。従来から個別の法令で法的義務を伴う閲覧・縦覧等の制度が設けられています。例えば、民間部門については、株主及び会社の債権者が株主名簿、新株予約権原簿、社債原簿若しくは端株原簿の閲覧又は謄写の請求権を有する（商法第263条第3項）というのはこの例です。

情報公開法（2001年4月1日施行）や地方公共団体の情報公開条例は、この義務的開示を中心に制度を構築しています。

民間部門については、一般的な情報公開義務を課することは現段階ではあまり意識されていませんが、今後の課題として検討に値するといえます。

公文書館における歴史公文書等の公開は、ここでの分類からすれば、任意的なものとして、主としては、上述の「c 情報の任意的開示」ですが、「a 情報提供施策」のカテゴリーに該当する場合があります。

しかし、歴史公文書等の公開基準ということになりますと、「d 情報の義務的開示」で明確にされました公開基準に準じるのがよいと考えます。そのため、実際には、行政機関情報公開法第5条の基準が参考にされています。独立行政法人国立公文書館利用規則（2001年（平成13年）4月2日規程第7号、改正：2003年（平成15年）3月31日規程第2号）の第4条を見ると、そのことがよく分かります。

その第4条第1項は、「館長は、次に掲げる範囲内で、歴史公文書等の一般の利用を制限することができる」として、第1号で「歴史公文書等（中略）に次に掲げる情報が記録されていると認められる場合において、当該歴史公文書等（当該情報が記録されている部分に限る。）の一般の利用を制限すること」と規定しています。それは、次のようになっています。

イ 個人に関する情報（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、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

- ・ 法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

- ・人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報
- ・ 当該個人が公務員等（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第2項に規定する特定独立行政法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。）の役員及び職員並びに地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員をいう。）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

この利用規則第4条に出てくる「個人情報」というのは、ここに定義されているようなことですが、その背景を理解するためには、プライバシー権の議論の展開を認識する必要がありますので、少し歴史を遡って見ることにします。

5 プライバシー権の展開

情報化社会の進展とプライバシー問題の認識

近代国家において成立した法制度やそこで認められるようになった権利等の中には、現代国家において大きく変容を遂げたものもあります。また、現代国家において新たに創設された法制度や権利もあります。

そのような変容をもたらしてきている代表的な例は、情報化の進展です。情報化は、多くのメリットをもたらしている反面、いくつかの問題を惹起しています。その代表的な例がプライバシーをどのように保護するかという問題です。「情報化」の意味によってそれに関する問題の発生時期も異なっています。マスメディアの発達という意味での情報化社会（マスメディア情報化社会：マスメディアが発達し、情報量が飛躍的に増大した社会）とのかかわりにおけるプライバシー（マスメディア・プライバシー）問題は、アメリカでは19世紀末近くになって起こり、比較的長い歴史を有しています。

プライバシー権（right of privacy）という言葉は今日ではよく知られていますが、この権利が最初に提唱されたのはアメリカにおいてでありました。1890

年のハーバード・ロー・レビュー（Harvard Law Review）という法律雑誌に掲載された、サミュエル・D・ウォーレン（Samuel D. Warren）とルイス・D・ブランダイス（Louis D. Brandeis）の論文「プライバシーへの権利」（The Right to Privacy）は、当時、新聞・雑誌などのプレスが個人の私生活を取り上げるようになってきたことに対して、新たにプライバシーの権利を主張し、私的な事柄を法的に保護する必要性を論じました。そのような主張の中で、プライバシー権は「ひとりにしておかれる権利」（right to be let alone）と理解されていました。

しかし、日本では、マスメディア・プライバシーは、プライバシーという言葉に1対1で対応するものがないこともありまして、1920年代、1930年代に触れられまた議論されたことがありましたが、1960年代に入ってからようやく本格的に論じられるようになったにすぎません。この例に見られますように、マスメディア・プライバシー論議の発生時期は、国によって違いがあります。

日本でこの言葉が有名になったのは、三島由紀夫氏の小説『宴のあと』によりプライバシーを侵害されたとして1961年に訴訟が提起されてからです。これに関する1964年9月28日の東京地方裁判所判決は、マスコミの発達との関係でこの権利を認めることの必要性を論じ、「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」であると理解しました。

これは、アメリカのプライバシー権の定義として有名な「ひとりにしておかれる権利」をマスメディアとの関係でより具体化したものであるといえます。

この判決でプライバシーを権利として正面から認められるようになったこともありまして、多くの問題がプライバシーとの関係で論じられるようになりました。

また、この時期には、1960年代以降におけるコンピュータ化によって特徴づけられる情報化社会（コンピュータ情報化社会：コンピュータが情報を大量に処理することができるようになった社会）とかかわるプライバシー（コンピュータ・プライバシー）の問題が注目を集め、さらには主として1980年代以降のネットワーク化という意味での情報化社会（ネットワーク情報化社会：コンピュータ技術・通信技術の飛躍的発展とその結合によってネットワーク化が進展し、情報量が増大するとともにその情報の流通が国内にとどまらず国際的にも盛んになって

きた社会)とかかわるプライバシー(ネットワーク・プライバシー)の問題も議論されるようになりました。

これらは、先進諸国ではほぼ同じ時期に論じられるようになりました。しかし、プライバシーを法的にどうとらえるかということについては、先進諸国の間でも同じではありません。特にプライバシー権を憲法上・法律上どのように位置づけるかは、近代憲法・近代法の成立時には確立されていなかった権利であるだけに一様ではありません。

わが国において、1970年代までに関心と呼ぶようになったプライバシー問題の例を挙げると、次のようになります。

医療、教育、図書館、データ通信、戸籍の公開、納税者番号、行政調査、税務資料の公開、守秘義務、通信の秘密、電話料金明細書、国際データ流通、個人信用情報、被爆者調査、身体障害者調査、国政調査権、証言義務、不動産登記システム、国勢調査、興信所、探偵社の調査等多くの分野

消極的な権利から積極的な権利へ

プライバシー権は、1901年に始まった20世紀の100年の歴史の中でとらえますと、日本ではここ40数年の間に議論されるようになった、比較的新しい権利です。しかも、その間に、伝統的な「ひとりにしておかれる権利」(right to be let alone)という消極的な権利から現代的な「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の権利」(individual's right to control the circulation of information relating to oneself)、すなわち、「自己情報コントロール権」という積極的な権利を含むものへと発展するようになりました。この考え方の中に出ていきますように、「情報」というものを保護することに比重も移ってきました。

プライバシーと個人情報とは重なり合う部分がありますが、同一ではないことにも注意する必要があります。また、プライバシーというのは、個人の主観的な面もあり、制定法的に一般的に保護するには、より客観的な個人情報という概念のほうが適しているといえます。

そのため、地方公共団体で1970年代中葉以降制定されるようになりました条例でも、個人情報を対象にしています。国レベルで制定された法律も同様です。そして、それらの制定法は、自己情報コントロール権という概念を明文化する

と否とにかかわらず、実質的にはこの積極的な権利の面を保護しているといえます。

このような側面にかかわる法律としては、次のようなものが制定されました。

- ・ 行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（昭和63年12月16日法律第95号）－後掲の「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」によってとって代わられます。

- ・ 個人情報の保護に関する法律（平成15年5月30日公布、法案－平成13年3月27日閣議決定、平成14年12月13日廃案、平成15年3月7日閣議決定、平成15年5月23日参議院本会議可決、平成15年5月30日公布一部施行、平成17年4月1日全面施行）

行政機関等に関する個人情報保護法として、次の法律が制定・公布されました（平成15年5月30日公布、法案－平成14年3月15日閣議決定、平成14年12月13日廃案、平成15年3月7日閣議決定、平成15年5月23日参議院本会議可決、平成15年6月30日公布、平成17年4月1日施行）。

- ・ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律
- ・ 独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律
- ・ 情報公開・個人情報保護審査会設置法
- ・ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律

しかし、情報公開との関係では、通常、知られたくないというその一側面を対象にしています。

6 公文書の公開と個人情報保護に関する具体的検討（省略）

歴史公文書等については、前述のように、公開が原則ですし、情報公開審査会や裁判所で判断されることはありませんが、各地の情報公開条例や国の情報公開法との関係で公文書の公開と個人情報保護について判断された例は、多数にのぼります。私自身、既述のように、神奈川県審査会に1983年から20年以上かかわってきています。そのため、具体例はいろいろとあります。しかし、本稿では、割愛させていただきます。

7 本人等開示

以上に述べてきたところからも分かりますように、公開基準では、個人情報 は原則として不開示・非公開となりますが、その個人情報の本人である情報主体が自らの情報の開示を求めるということも考えられます。また、遺族が死者の個人情報の開示を請求することもあり得ます。特に自己情報コントロール権の考え方からすれば、本人には原則として開示されることとなります。

しかし、ここでもまた、情報公開法の場合と同様に、前掲の「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」で、自己情報開示請求権の対象外になっています。独立行政法人等個人情報保護法の定義規定である第2条の第3項は、次のように規定しています。

この法律において「保有個人情報」とは、独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該独立行政法人等の役員又は職員が組織的に利用するものとして、当該独立行政法人等が保有しているものをいう。ただし、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）第2条第2項に規定する法人文書（同項第3号に掲げるものを含む。以下単に「法人文書」という。）に記録されているものに限る。

換言しますと、このことは「政令で定める公文書館その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」は「保有個人情報」には該当しないことを意味していますので、国立公文書館の歴史公文書等については独立行政法人等個人情報保護法第12条の開示請求権の対象にはならないということになります。

また、遺族が死者の個人情報の開示を求める場合についても論ずべき課題がありますが、個人情報保護条例との関係では、東京都個人情報保護委員会「死者の個人情報に係る開示請求の取扱いに関する報告書」（平成9年3月）を参照してください。この報告書は、メディアでも大きく取り上げられました。しかし、これは、法的な開示請求権に関するものですので、法的権利義務関係ではない、国立公文書館の歴史公文書等については独自に検討する必要があると考えます。

8 時の経過とプライバシー

歴史公文書等にかかわる前述の公開基準の中に出てくる個人情報との関係で問題となるプライバシーについて、時の経過がどのように影響するかを見る必要があります。①ひとたび公開された事実であっても、時の経過によってプライバシーとして保護されるという考え方があります。また、逆に、②時の経過によってプライバシーとして保護される利益が失われるようになるという考え方をとることもできます。②は、前掲の独立行政法人国立公文書館利用規則の別表で規定されているところにして、よく認識されています。したがって、これについては、改めて議論する必要はないでしょう。

①は、②とも関連するところがありますが、どのように考えるべきでしょうか。これについては、堀部政男「ノンフィクション作品と前科等にかかわる事実の公表－最三小判平成6年2月8日」、ジュリスト1053号(1994年10月1日号)、85～87頁を参照してください。

これまで具体的事例を挙げませんでしたので、ここで具体例を見ることにします。

最高裁の判決ですので、「事実の概要」の表記では上告人とか被上告人ということになります。

被上告人は、上告人のノンフィクション作品『逆転』で自己の実名が使用されたため刑事事件で被告人となり有罪判決を受けて服役したという前科にかかわる事実が公表され、精神的苦痛を被ったと主張して、上告人に対し、慰謝料300万円の支払いを求める訴を提起しました。

一審判決（東京地裁判決）は、上告人が被上告人のプライバシーを侵害したと認定し、慰謝料50万円の支払いを命じました。また、二審判決は、本件請求を慰謝料50万円の支払いを求める限度で認容した一審判決を正当とし、上告人の控訴を棄却しました。同判決は、被上告人は、右の事実を他人に知られないことにつき人格的利益を有し、かつ、その利益は、法的保護に値する状況にあったというべきところ、上告人が本件著作で被上告人の実名を使用してその前科にかかわる事実を公表したことを正当とする理由はなく、また、上告人が本件著作で被上告人の実名を使用しても違法でないとするに相当な理由もないとして、上告人の被上告人に対する不法行為責任を認めました。

最高裁第三小法廷の1994年（平成6年）2月8日判決（民集48巻2号149頁、判時1594号56頁）は、次のようなものです。

ある者が刑事事件につき被疑者とされ、さらには被告人として公訴を提起されて判決を受け、とりわけ有罪判決を受け、服役したという事実は、その者の名誉あるいは信用に直接にかかわる事項であるから、その者は、みだりに右の前科等にかかわる事実を公表されないことにつき、法的保護に値する利益を有するものというべきである（最高裁昭和52年（オ）第323号同56年4月14日第三小法廷判決・民集35巻3号620頁参照）。この理は、右の前科等にかかわる事実の公表が公的機関によるものであっても、私人又は私的団体によるものであっても変わるものではない。そして、その者が有罪判決を受けた後あるいは服役を終えた後においては、一市民として社会に復帰することが期待されるのであるから、その者は、前科等にかかわる事実の公表によって、新しく形成している社会生活の平穩を害されその更正を妨げられない利益を有するというべきである。

・・・以上を総合して考慮すれば、本件著作が刊行された当時、被上告人は、その前科にかかわる事実を公表されないことにつき法的保護に値する利益を有していたところ、本件著作において、上告人が被上告人の実名を使用して右の事実を公表したことを正当とするまでの理由はないといわなければならない。そして、上告人が本件著作で被上告人の実名を使用すれば、その前科にかかわる事実を公表する結果になることは必至であって、実名使用の是非を上告人が判断し得なかったものとは解されないから、上告人は、被上告人に対する不法行為責任を免れないものというべきである。

この事件の東京地裁判決も含めて少し解説することにします。

この事件は、すでに明らかなように、一般にプライバシーと呼ばれている人格的利益に関するものです。本件の東京地判（判時1258号22頁）は、プライバシー権について「他人がみだりに個人の私的事柄についての情報を取得することを許さず、また、他人が自己の知っている個人の私的事柄をみだりに第三者へ公表したり、利用することを許さず、もって人格的自律ないし私生活上の平穩を維持するという利益」であるとし、自己情報コントロール権的な捉え方をしました（同様な捉え方をしたものに東京地判平成2年8月29日、判時1382号92頁

等があります)。また、東京高判（判時1323号37頁）は、「個人に関する一定領域の事柄について、社会的評価が及ばないものとし、他人の干渉を許さず、それによって人格の自律性や私生活の平穩を保持するという利益」であると捉えました。

最高裁がプライバシーをどのように定義するか注目していましたが、今回の判決は、プライバシーという言葉を使っていません。最判は、下級審判決と同趣旨の概念について、本件事実との関係で「ある者が刑事事件につき被疑者とされ、さらには被告人として公訴を提起されて判決を受け、とりわけ有罪判決を受け、服役したという事実は、その者の名誉あるいは信用に直接にかかわる事項であるから、その者は、みだりに右の前科等にかかわる事実を公表されないことにつき、法的保護に値する利益を有するものというべきである」と表現しました。そして、判決が参照している最高裁昭和52年（オ）第323号同56年4月14日第三小法廷判決（民集35巻3号620頁）というのは、いわゆる前科回答事件に関するものです。

ちなみに、この前科回答事件の判決では、多数意見がプライバシーという概念の使用を避けたとみられるのに対しまして、伊藤正己裁判官の補足意見がこの概念を積極的に用いています。最高裁判決の中でプライバシーを使った貴重な例として伊藤裁判官の意見の一般的部分を引用しますと、次のようになります。

他人に知られたくない個人の情報は、それがたとえ真実に合致するものであっても、その者のプライバシーとして法律上の保護を受け、これをみだりに公開することは許されず、違法に他人のプライバシーを侵害することは不法行為を構成するものといわなければならない。このことは、私人による公開であっても、国や地方公共団体による公開であっても変わるところはない。国又は地方公共団体においては、行政上の要請など公益上の必要性から個人の情報を収集保管することがますます増大しているのであるが、それと同時に、収集された情報がみだりに公開されてプライバシーが侵害されたりすることのないように情報の管理を厳にする必要も高まっているといつてよい。近時、国又は地方公共団体の保管する情報について、それを広く公開することに対する要求もつよまってきている。しかし、このことも個人のプライバシーの重要性を減退せしめるものではなく、個人

の秘密に属する情報を保管する機関には、プライバシーを侵害しないよう格別に慎重な配慮が求められるのである。

この「逆転」事件は、単行本、雑誌、新聞等の伝統的な紙媒体（プリント・メディア）による前科等にかかわる公表についてですが、近年、磁気媒体等による情報提供が行われる機会が増大するにつれまして、何年も前の前科等がデータベースで明らかになる傾向が強まっています。そのような問題について本件の一審判決の際に私見を述べたことがあります。それは、1987年（昭和62年）11月21日の日本経済新聞に出ていまして、「時の経過」という考え方と関連する部分は、次のようにまとめられています。

・・・加えて「時の経過」を理由に、一度失われた（公表された）プライバシーが再び保護の対象になる、とした点も先進国の米国での考え方を取り入れた新しい判断だ。

メディアとの関係で、表現の自由との調整が必要だとし、プライバシー侵害か否かの基準を『公の利益』に求めたのは、当然の考え方だろう。本件で問題になった実名か仮名かの争点は、ケース・バイ・ケースでその当否が判断されるべきものだが、判決がノンフィクション作品について、実名記述によって一般人の古い前科を公表したことを「プライバシー侵害」とした影響は大きい。

ノンフィクション作家が実名を使うことについて制約を受けるのはもちろん、新聞などでも過去の事実を改めて実名報道する際に、少なからぬ影響を与えるのではないか。

新聞記事やニュース、過去の判例などのデータベース化が進み、個人に関する情報がどんどんコンピュータに蓄積され、再利用される高度情報社会にあっては、判決のプライバシー保護重視の考え方は、さらに大きな問題を提起しているといえる。

このようにデータベースにも言及したことから、新聞の記事データベースを取り扱っている関係者から、かなり意見を求められるようになり、これまで多くの機会に議論してきました。

そして、このことは歴史公文書等とプライバシーにかかわる問題とも関連するところがありますので、検討する必要があると考えます。

なお、この種の問題は、刑事確定訴訟記録法（昭和62年6月2日法律第64号）との関連でも議論する必要がありますが、ここでは、省略します。

最後に、公文書館では、これまでおそらく議論されることがないと思われま
す問題に触れることにします。それは、公文書館が何を公開し、何を非公開と
するかを判断していることと関連します。

9 国立公文書館の情報公開とその責任の有無

まず、堀部政男編著『インターネット社会と法』（新世社、2003年）第8章
から、アメリカにおける名誉毀損責任の考え方を引用しますと、次のようにな
ります（舩岡宏成氏執筆部分）。

第1は、出版者責任（publisher liability）であり、名誉毀損の内容を伝
達するに当たって、当該内容につき一定程度の編集上のコントロールを及
ぼす者がその主体である。新聞社がこの典型であり、例えば、新聞に掲載
された投書に虚偽的かつ名誉毀損的内容が含まれていれば、当該新聞社は
法的責任が課される可能性がある。

第2は、頒布者責任（distributor liability）である。これは、名誉毀損的
内容の媒体を販売しているが、当該内容につき編集上のコントロールを行
使し得ない者が主体となり、当該内容を十分に認識していた（know）又
は当然に認識すべき状況にあった（had reason to know）場合にのみ法的
責任を負う。書店、新聞・雑誌販売所、図書館等がこのカテゴリーに属す
る。

第3には、被告がコモン・キャリア（common carrier）の場合であり、
電話会社のように、名誉毀損的内容の伝達に際し、単なる導管（mere
conduit）的な役割しか担っていないメディアがこれに該当する。これら
の主体は、名誉毀損的内容を認識していた場合においても名誉毀損責任を
免責され、さらには、このような導管サービスが公表と認定される場合で
も、害意（malice）の立証責任を負うことはない（すなわち、被告が害意を
有していたことについての非常に困難な立証責任が原告に転嫁され、ほとん
どの場合、被告は法的責任を負わない）とされている。

公文書館は、この分類では、第2の「頒布者責任」（distributor liability）の

カテゴリーに近いといえます。公文書館は、図書館等よりも判断する範囲が広いと見ることができます。そうしますと、責任を負う範囲もそれだけ広くなるということができます。

法学の分野では、考えられ得るいろいろな問題について検討する場合があります。この最後の問題は、そのようなものであるといえるかもしれませんが、念頭に入れておいていただくとよいと思いますので、取り上げてみました。

本稿は、独立行政法人国立公文書館で開催された第16回研究連絡会議（平成15年8月1日）、平成15年度公文書館専門職員養成課程（平成15年11月13日）及び平成15年度公文書館実務担当者研究会議（平成16年1月22日）における講演と配布資料を基にとりまとめたものである。

【講師略歴】

堀部 政男（ほりべ まさお） 中央大学大学院法務研究科教授

1962年東京大学大学院修士課程（基礎法学）修了、東京大学助手、一橋大学専任講師、同助教授、同教授、法学部長を経て、1997年4月から中央大学法学部教授、2004年4月から現職。一橋大学名誉教授。国・地方公共団体等の各種委員等歴任。