

平成17年度実務担当者研究会議 質疑応答

講師 アメリカ国立公文書記録管理局

ゲイリー・E・スターン

司会 国立公文書館 高山正也・牟田昌平

1 第一日目：1月31日（火）

司会（高山） 本日の最後のプログラムでございますが、先ほどのスターンさんのお話を受けまして、質疑のセッションに入らせていただきます。進行を担当させていただきます国立公文書館理事の高山でございます。よろしくお願いたします。すでにご案内の通りでございますが、今回の公文書館実務担当者研究会議の統一テーマ「公文書館における記録の公開と審査、日本の歴史公文書の公開はどうあるべきか」という統一テーマが設けられておりまして、そのもとで本日午前、スターンさんから公文書館制度における開示及び審査ということについてお話をいただいたわけですが。皆様方は、今日の午前中藤原先生のお話もお聞きになっているということでございまして、今回の研究会議のプログラムによりまして、ただいまからの質疑に加えまして、明日午前中にやはりスターンさんを囲んで質疑というものが設けられております。それから皆様方のグループ討議に移っていくプログラムです。まず先ほど来、スターンさんから貴重なかつ示唆に富むお話をいただきました。お手元に資料が配られておりましたので、どういってお話だったかというつたないフォローをする必要がないかもしれませんが、大まかに振り返ってまいります。最初にNARAの記録利用と担当組織の概要についてご紹介がございまして、その後NARAの活動の基本になっております連邦記録法を中心といたしまして、記録の開示、請求手続、利用審査手続に関する法体系を中心としたお話がありました。それから連邦記録法以外のNARAの保管記録に関する様々な関連する法規と活動についてのお話がありました。中心的な

テーマといたしまして、最初に情報自由法、FOIAと略されておりましたが、これがございまして、それから個人情報の保護と申しますか、プライバシーの問題。それからこれは日本にはないわけでありまして、大統領ライブラリーを中心といたします大統領の特権というものがございました。それから著作権の話があって、色々具体的な特殊なコレクションとそれに関する対応という、特別な法令とか命令についてというお話があったと思います。そして機密・非機密記録物の区分の基準、あるいは閲覧や利用の条件についてのお話もあったかと思ひますし、さらにはNARAの現在と未来に関わってというようなことで、我々も非常に大きな関心を持っております電子的な記録についてのお話まで及んだかと存じます。一応当初のプログラムからの流れといたしまして、本日はスターンさんのお話を聞いたばかりでございますから、スターンさんのお話についてのご質問を会場からいただく、そして明日はどちらというと参加者の皆様方が抱えておられる問題をスターンさんに聞いていただいてアドバイスをいただくというふうにも読み取れるわけでございますが、色々とお話を伺いますと、ご参加の皆様方のなかで、今日一日しか参加できないという方もいらっしゃるようでございまして、あまり今日はこういう質問はやらないほうがいいのかというようなお考えにならずに、スターンさんには申し訳ないのですが、いろんな問題をどんどん順序とか体系とかに関係なく出していただいて自由な情報交換の場を設けて行きたいというふうにも考えます。もう早速皆様方から、これは聞きたい、自分の時間の都合でこの答えを聞いたらさっさと飛び出したいという方もいらっしゃるかもしれませんから、ど

うぞ遠慮なくお手をあげていただければと思います。

75年ルール

幸地 沖縄県公文書館の幸地と申します。先程、スターンさんの素晴らしい有意義なお話を聞きまして、何か明るい展望が開けてきそうな気が致しました。大変ありがとうございました。二三、質問をさせていただきたいのですが、先程、利用制限の長いもので75年までというお話があったのですが、75年にした根拠、理由をご教示いただきたい。また、それぞれの内容によっては、制限年数が50年とか25年とか、色々あると思うのですが、その辺も、詳しくお願いしたいと思います。これは個人情報についての利用制限のことで。

スターン 最初のご質問、75年制限の根拠についてでありますけれども、お答えとしては以下のようなものを申すことができます。50年ぐらい前にさかのぼるわけですが、そもそも、当時からの仮定として、人間の平均的な余命が75年ぐらいであるということから、もし75年の経過を待てば、ある程度対応できるであろうというのが一つあったと考えます。この制限を50年、25年と短縮していく可能性は、あまりないのではないかと考えます。むしろ寿命が延びているということから、どちらかという、その期間がむしろ長くなる可能性が考えられましょう。

先程のお話の中で、バランステストについても言及しましたがけれども、ケース・バイ・ケースという形で、個人情報に関しては設けられる期間が短くなる可能性は考えられるというふうに申せましょう。

スペシャルルール・スペシャルアクセス（統計等のための個人情報公開）

幸地 一般の方が個人の何らかの目的で、ある個人情報の資料を利用するときに、非公開資料の場合は「これは非公開ですよ」とお断りするわけですが、しかし、個人情報を見るのが目的ではなくて、例えば統計を取るために必要なんだと。これは一般に公表して、この統計を何らかのかたちで社会の役に立てられないかという一つの公益性があると思われるもの、「個人個人の名前とか、そういう情報は必要ない。統計的なものを見たい」

というときに、一般の人が利用するのは違って、私たち沖縄県で見せる場合もあります。もう一つ、見せる場合に、この利用者がちゃんと責任のある団体の人なのか、何か悪意を持って、それで個人攻撃するようなものではないということが明らかに見られる利用者。この二つの観点から非公開情報を利用させる場合があります。

ただし、この場合も複写はさせません。閲覧だけという条件です。性善説になるわけですが、見せる。これは、事例の紹介になってしまったのですが、NARAのほうでは、こういった調査目的、あるいは、利用者の、信頼できる利用者なのかどうかとか、またほかの理由とかで、非公開になったものも、特別に利用させる場合があるのかどうかを伺いたいと思います。

スターン 大変良い点をご指摘いただいたと思います。我々は、類似したようなケースで、スペシャルルールと呼んでおりますけれども、統計等の研究のために個人情報に関しての利用を許可する場合があります。その当該個人に関しての情報識別をすることなく、研究という目的のために、こういった利用を可能にすることがあります。この場合には、利用者がまず申請をし、それに対して私どもサイドで、そのニーズに関して評価を行いまして、実際に当初はアクセスできないような種類の資料に関して、実際に特別の利用を認可する（いわゆるスペシャルアクセス）というものです。

更に付け加えますと、一般的に私どもは、情報の利用、アクセスということに関して、規定を設けておりまして、だれに対してそれを開示するかということに関して、いわば差別をすることなく、ある特定の人あるいはその対象に対して開示したものは、他者に対しても開示をするという方針（オープン・ツー・ワン、オープン・ツー・オール）を持っていますけれども、今、ご指摘のケースに関しては、例えば統計目的のために特定の利用を認可するということを設けているわけです。

利用制限期間が経過すると自動的に公開

幸地 個人情報がある一定年限に達すると公開されるということが、国立公文書館の利用規則にありまして、それをうちも準用させていただいています。それを基に、現在、公開判定基準を作成しているところです。やがて出来上がると思いま

す。今、それを作っている中で、一つお聞きしたいことがあります。これは利用制限です。例えば学歴とか職歴とか財産といった情報が入った資料は、30年たてば公開してもいいのではないかといいことがあります。それで、30年経った場合は、自動的に公開ということで、今、話し合っているわけです。NARAの場合、例えば情報の類型によって、それぞれ年限が違ってくるとは思いますが、その年限が来たら自動的に、直ちに公開処理されるのでしょうか。あるいは、その時にまた審査会を設けて、審査してからされるのか。その点をちょっと伺いたいのですが。

スターン 私どもの、75年ルールという場合、公開をするときに、その個人情報75年以上経過した場合、それに対してもう一度審査を行ってから個人情報を公開するということは致しません。ですから、75年間でくれば、それで公開することになります。75年以内の場合には、現状を見て、あるいは状況を見て、また検討する場合があります。期限以内の場合であっても、先程申し上げたように、例えばバランステストを行ったり、さまざまな検討を行ったりして、個人情報に関しては、その期限内に公開する時があります。

更に付け加えますと、個人情報の種類によって、常に公開される種類のものもあります。例えば公務員の場合は、個人情報とはみなされていません。すなわち、どのぐらいの年俸があるかですとか、どのような個人的な背景があるか等に関しては、実際に情報としては公開され、入手可能になっているということです。ただ、公務員の採用に応募したけれども、それが拒否された場合には、当該情報は一般の目から保護されるということになります。



起算年は文書作成から

米川 国立公文書館の米川です。今日はどうもスターンさん、ありがとうございます。

75年というのは、書かれているご本人の生年月日から推測されるのでしょうか。それとも、その文書が綴られた、作成・取得された年から75年と考えたらいいのでしょうか。

スターン お答えですけれども、我々の規則の中に、「その文書の日付から75年」というふうになっているものがあります。先程、私の講演の中でもふれましたけれど、FBIの場合は、当該、ある人の年齢が100年という形で話しました。しかし、私どもの場合には、ある人の年齢を判明するのも、なかなか難しいという観点に立ちまして、その文書あるいは書類の日付を起算致しまして、それに基づいています。

75年経てば、犯罪歴も無条件で公開

米川 ありがとうございます。その件で、もう一つ教えてください。75年経った後は、基本的に無条件で公開ということ。再度の審査はしないということですが、例えば犯罪歴等が過去に罪を犯したという記述があった場合でも、それは公開になるということになるのでしょうか。

スターン 答えはイエスです。75年を区切り、期限としまして、そのある人の情報は公開されることになります。その前提としまして、まあ一般的な法則として、その当人が死亡している確率が非常に高いということで、死後そういったプライバシーに関しては保護がないという前提・考え方に基づいています。

ただ、さらに例外がありまして、75年を経過する前に、その人が死亡しているという確認が取れた場合には、より早期の段階で公開される可能性があります。FBIを含んだ諸機関もやっていることですけれども、例えば、著名人などが死亡して、それに対してだれかが本を書いている場合に、その本人に対して死亡が確認された場合にはFOIAに基づいて請求が行われ、当人に関するファイルが公開されるという可能性はあります。

本人・遺族からNARAが訴えられた事例はない

米川 ありがとうございます。今のお話で、もう一つ疑問がわきました。これは、ここに参加さ

れている方が一番心配していることだと思うのですけれども、75年で基本的にすべての情報が公開されたあと、遺族の方、または本人が長命な方で生きていた場合、プライバシーの侵害だということで、NARAのほうが訴訟等を起こされるということは可能性としてはないのでしょうか。今まで、実績としてはありましたでしょうか。その点だけ、教えてください。

スターン 手短にお答えしますと、ノーと申せましょう。私どもは今までのところ75年経って情報が開示されたあとで、例えば本人が生存している申し立てをしたという状況には遭遇していません。もちろんそういったことは理論的に考えられることです。

ただ、75年が経過する前の段階で、個人情報が開示されたということは、バランステストを行って、公共の利害の方が、個人の状況よりも重みを持つものだという結果が出て、行われたことはあります。しかしながらその当事者あるいは関係者が、ある程度情報の公開によって動揺を来したことはあったかもしれませんが、そういった形での情報公開した結果として、我々が訴訟の対象になったことは、いまだかつてありません。

と申し上げましたけれども、一つ例がありました、それについて申し上げたいと思います。比較的最近の事例ですけれども、クリントン大統領の問題に対して関与したスター独立検査官が、実際に大統領のスタッフの1人であったピンス・フォスターと言う人物の自殺に関連して、検死解剖が行われた時、だれかがその検死写真に関して、FOIA申請を提出しました。これに対して、フォスター氏の家族は異議を申し立てました。そして、実際にこの申請に基づき、これを阻止しようとしたわけです。最終的には、これは最高裁にまで持ち込まれましたけれども、その過程で既に当該文書、検死写記録がアーカイブのほうに移送・移管されることになりました。

そして2年前に、最終的にこの事件に関しましては、実際に公共の利害よりも本人のプライバシーが優先されるべきであるという観点から、異例ではありましたが公開を認めない判決がありまして、それに対しては、実際にNARAがかかわっていたわけではありませんでしたけれども、この書類がNARAに移管されたということから、

NARA対当該請求者の名前で判例の名前がそのままつけられました。

移管元機関からの制約

米川 ありがとうございます。それでは、ものすごく基本的なことを教えていただきます。最初に、連邦記録法(FRA)について教えてください。

まず、先程のご講演の中で、移管元機関から30年間の守るべき制約が付いてくるということでしたけれども、移管元機関からの制約というのは、情報の不開示についての制約ということでしょうか。それとも、それ以外に何か制約があるのでしょうか。

スターン まず、一つ明確化させていただきたいのですが、このFRAに関連してですが、これに基づいての記録の制限は、最大限30年までということになっていまして、これは最低要件としての30年ではないということです。

私がお話の中でも触れようとしていた点ですけれども、多くの場合には、30年を経過する前に移管されることがあるわけです。また同時に、制限付きということで、移管の時点では、こちらに対してそれを伝えられていても、15年、20年、25年以内で公開されることもあるし、場合によっては、即時公開されるという場合もあります。

米川 15年、20年、25年でも公開されるものがあるということですが、それは移管元機関が制約を付けなかったからでしょうか。それとも、すでにそれまでに移管元機関で既にFOIAの請求があって、もう公開・非公開の結論が出ているものでしょうか。そういうふうに制約をなくするのは、NARAのほうから移管元機関に積極的に働き掛けて、「この情報は制約を付けるものではない」ということを伝えた結果でしょうか。

スターン 次のような形でお答えできるかと思えます。実際にその資料が移管される時点で、我々が機関に対して制約があるかどうかということをお問うわけであり、それに関して、向こうから特に言及がない場合には、私どもは前提として制約がないと受け取ります。そして、場合によっては、これをすぐにも公開することがあります。また同時に、当該機関として「ある」という形で答えが返ってくれば、もちろんそれに対しての対

応を取ることとなります。

ただ、これにも例外があるわけです。例えば、その情報が機密性の高い国家安全保障上の性格を持っている場合には、我々としては、その機関に対して、あえて向こうの言うことに更にこちらから働き掛けるということはせず、一応その機関の立場を尊重することとなります。

米川 ありがとうございます。その場合に日本の場合ですと、移管されたものについて、いろんな条件が付いた場合、一応、公文書館で中を見まして、ひょっとして中で間違っていないか、つまり非公開情報があるのに付け忘れていないかということまで、見るようにしています。NARAの場合ですと、移管するときに移管元機関の方が非公開情報だという印を付けるといいますが、特定をしないと、NARAのほうでは条件がないということで、それを基本的に無条件で開けることになるのですけれども、明らかに「これはちょっと制約を付け忘れてるな」というものであっても、開けることになるのでしょうか。

それと、そういうふうに公開した場合に、元々の原因は移管元機関にあると思いますけれども、NARAとしては、例えば国家機密なり個人のプライバシーを、所蔵資料を開けてしまったことで、社会的に責任を問われる可能性はあるものでしょうか。

スターン 明らかに移管機関のほうで、その文書に関して制限がないと言っても、それは誤りであると、我々が「これは明らかに制限されるべきである」と見た場合には、FOIAに基づき公開を差し控えることがあります。特に機密性の高い国家安全保障に関する情報の場合がそうでした、その相手方の機関が識別を誤った、あるいは誤ったファイルに入れたというような状況もありうることで、そういった場合、もし我々がそれを認識して、そしてそのファイルから取り出して保護の対象にするという場合はあります。

もう一つの例としましては、先程、私の講演の中でも申し上げたかと思いますが、特に司法省に関しまして、こちらは刑事訴訟問題を多く扱うわけで、たとえ彼らのほうでは問題がないという認識でありまして、我々としては、更に一段階付け加えて検討を行うように心掛けています。場合によりまして、特にプライバシーの問題等に関し

て引っ掛かってくる可能性があるのも、更にステップを取って、向こう側は「制限はない」と言っても、我々としては努力を傾注するようにしております。

司会(高山) 先ほどの個人情報、米川さんからの質問を通じて、もちろん日本とアメリカの文化、アーカイブズがおかれている背景の違いということはありますが、それに基づいて、あるいはそれを超えて、こういうところは同じだな、こういうところずいぶん違うなあとということが、ある程度お分かりいただけたかと思いますが、そういうことが明らかになったところで質問が出てくるのではないかと。まだ議論されていない問題でぜひ自分のところで課題を抱えているんだけどという方がありましたら、ぜひご発言をいただきたいと思います。

大統領令12958成立の背景及び大統領令の25年とFRAの30年の関係

高橋 外務省外交史料館の高橋と申します。貴重なお話をありがとうございました。2点、質問したいと思います。

1点は、国家安全保障、国家機密の機密解除すること（declassify）に関してです。NARAでは国家安全保障に関する情報のレビューとか機密解除といったことに関する権限がなく、もともとの機関の指示に従うということだったので、一方で、1995年にクリントン大統領が大統領令の12958を出されて、機密扱いの文書は、一律に例外のものを除いて自動的に機密解除されるということだったので、このような非常に強力な政策が出てきた、一律解除、公開というバックグラウンドはどうだったのかということを知りたいと思います。

もう1点は、大統領令とFRAの関係です。大統領令だと25年と書いてありますが、一方で、FRAでは30年となっているのかを聞きたいと思えます。よろしく願い致します。



スターン 最初のご質問ですが、この大統領令に関しては非常に興味深い背景があると申せましょう。クリントン政権としては、過去に比べまして、政府においての情報の公開性ということを高めようという努力が行われていました。そして、実際にこの点に関して、研究者あるいはその他の関係団体からパブリックコメント得ることにより、草稿づくりをしようということになりました。たまたま私も個人的にNGOでありますACLUに所属してまして、この点に関しましては結果として25年をもって公開すべきというコメントをした1人です。

そして、最初の草稿に関しては、実は40年ルールというのが盛り込まれるという機運もありましたけれども、一部の非難、批判を受けた形で25年になったという経緯もあります。

そして、大統領令の25年という制限と、FRAは30年ということで、双方の関係ですけれども、FRAに謳われております30年条項といえますのは最大限での年限でして、これがそうでなくてはならないという強制的な要件付にはなっていません。機関、あるいは大統領、または関係者が適切であると考えた場合には、より早く、30年よりも早い時期に、これを適用する可能性もあります。ですから、大統領令に関しての25年とFRAに関連しての30年の期限は、必ずしも相対するものではないということが申せます。

非公開情報の分離作業プロセス

垣花 沖縄県公文書館から参りました垣花といえます。先程から本当に興味深いお話を直接お伺いすることができて、大変感激しております。私

の質問は2点あります。

先程のお話の中で、非公開情報の分割というところが出てきまして、閲覧申請時に公開OKのものであれば、資料の箱ごとすぐお出しする。そうでない、公開判定を要する資料については、2段階に分けて作業を行っていくということでした。その辺をもう少し詳しく聞かせていただければと思います。

2点目に、その場で非公開だった部分を日本では袋がけをして出していますけれども、NARAの場合にはそうはしてないとおっしゃっていました。それでは、どういうふうに対応していらっしゃるのか。この2点を聞かせ下さい。

スターン 最初のご質問、非公開情報を分ける際のステップに分かれたプロセスということで、まず話をします。FOIA請求に基づいて、ある一定期間においては、最初の段階で非公開情報の分割を行うのが一般的、全般的なかたちでやられるわけです。私どもは、公開の対象となる非常に大量の記録を処理し、それを公開していこうと努力しているわけですので、まずその請求がありますと、実際に当該の箱の中のあるページに関して差し控えることを行います。それが最初のステップであり、実際のページに関して、更に問い合わせがあった場合に、第2のステップを取るという形です。これでお答えになりましたか。

第2ステップとしまして、その特定のページを見て、対象に対し、何が免除されており、何が免除されていないかという観点から検討を私どもが行います。そして、そこに個人情報があるという判断がなされますと、そこを墨消しする、あるいは何らかの方法で隠します。例えば人の名前とか、ある人に対する記述ということですが。例えば、そのページに関してその言及は文章一つかもしれない。それに関して第二のステップということですが。

2点目に関してのご質問は、申し訳ありませんが、十分には分からないのですが、次のようなかたちでお答えになるのでしょうか。電子システムにおきまして、墨消しを行うことができるわけです。例えばマーカーなどを使わずに、その問題の個所をはさむ、あるいはテープで張るという処置を取ることでもできます。

ただ、電子システムに関しては、非常に慎重にやらないといけない部分があります。と言います

のは、電子システムで墨消しをした後、プリントをする必要があるわけですし、実際に墨消しをした部分が消されずに出てきてしまふということがないように、ディスクでやるときがありますので、その問題に注意してやらなくてはいけないということです。これでお答えになりましたでしょうか。

垣花 はい、どうもありがとうございました。

戦争犯罪資料の公開

山本 アジア歴史資料センターの山本です。質問は、日本帝国政府記録と日本戦争犯罪記録についてです。この中に含まれている、いわゆるプライバシーに関する個人情報も、ドキュメントの作成から75年を経過すれば公開するという原則が適用されて、戦争犯罪に関する資料も、すべて公開されることになるのかという確認をしたいと思えます。

スターン これに関しては、お答えはノーです。議会が通過させた特別な法律がありまして、これによって即時性を持った形で、75年を経過する前、60年という一つの可能性のあるという形で公開される可能性がございます。バランステストに基づきまして、個人の情報、プライバシーよりも公共の利害のほうに重みがあるという形での判断に基づきまして、75年ルールの特例の形として、公共の利害がプライバシーを上回るという観点からプライバシーの権利が対象とならないという形で検討されています。

これに関しては、FOIAと文言は全く同様ですが、この法律に関して、骨子としては以下ようになります。すなわち、戦争犯罪に関しての情報を公開することのほうが、それに対してのプライバシーに関してよりも尊重されるべきであるということです。それによりまして、実際にプライバシーの利害よりも公共の利害のほうが高いことが想定されるということで、この情報を公開することを差し控えることが公共の利益にならないという場合においてのみ、この情報の公開が差し控えられるという旨の文言です。

ただ、この法律が実際にどのように適用されるのかということに関して、残念ながら、この時点で私は情報を持っておりませんし、実際にどのぐらいの部分のものが差し控えの対象になるのか、これがどう適応されるのかに関して、個人的

は、そういった認識を持っていないということをお断り申し上げます。

個人のプライバシー情報の種類による区分

折笠 茨城県歴史館の折笠と言います。先程の個人のプライバシーの年限に戻って恐縮ですが、国立公文書館では、一応、個人の秘密を三つに分けて、それぞれ年限を別々にしています。茨城県歴史館でも年限を決めようと思っているのですけれども、個人のプライバシーの種類によって年限を分けるということはどういうふうにお考えでしょうか。何かお考えがありましたら、よろしくお願ひします。

スターン 3種類ということは、年限がそれぞれ違うという理解でよろしいわけですね。

折笠 国立公文書館の例で言いますと、例えば学歴または職歴は30年以上50年未満となっています。

スターン 我々の場合には、一応、情報の種類によって年限上区別をしているということはありません。そういったカテゴリーでは年限を分けていません。ただ、プライバシーに関しては、記録の年から最大限で75年ということですが、これは状況によって変化し得るということになります。例えば、その本人が死亡しているでありますとか、あるいは先ほどの戦争犯罪に関する法律のような形で別の法律によっての規定があるとか、あるいはその書類に関して、また別の事実・状況があるという場合、たとえば公共の利益のほうにプライバシーの権利よりも上回って尊重されなければならないとか、そういう場合には変わらうということもあります。

折笠 ありがとうございました。そのことについてですけれども、分けること自体をスターンさんはどういうふうにお考えなのか。そういうことは必要なのか。今、75年ということで区切ってお話があったように、その場合は公共の利益とか、ケース・バイ・ケースで考えたほうがいいのかということですが、それですけれども。

スターン 私ども米国の場合には、最高裁としては、そのような分類してカテゴリーを設けて行うことをひとつの方向性として奨励しているということはありません。しかしながら、カテゴリー別にしてしまうことになると、差し控える年限

がある程度決まってしまうということもあるわけですが、NARAの場合は75年になっているわけです。そして、実際に文書ごとに、あるいは案件ごとに検討するよりは、種類によって分類するほうが、やはりそれなりのメリットもあることが考えることができます。例えばNARAに関して、できるものに対しては、75年ではなくて30年、50年という早い時期に、プライバシーに関するものが公開できる可能性も出てくるわけです。



高山 様々なお答えを通じて、これは私だけかもしれませんが、ある面ですっきりとした形の整った開示と利用の審査というものが、あるのかなという期待は少しあったかもしれませんが、実はそうではなくて、今日の一つのキーワードはバランステスト、個人の利益をどう守るか、それと公益をいうものをどうバランスさせるかということに集約されるのではないかと思います。それをそれぞれのアーカイブズの現場において追求していくことが必要で、そのために法律というものがあり、そこにアーキビストの専門的な知見というものが入るといって、決まってくるということがあるということになっていくのではないかと。さらにこの研究会議としては皆様方の知見を交換しながら議論を深めたいと思います。プログラムでお分かりのように、これが明日の午前中のセッションにつながります。明日の午前中もスターンさんにご参加いただきます。今日は、スターンさんのお話を伺って、少しくエスチョン&アンサーリングセッションのとりかかるところをやったということでございますので、この場で一度切らせていただいて、さらに皆様方今日お帰りになって、

今日のスターンさんのお話と、それからここで行われた討議を振り返っていただいて、日頃の皆様方のお仕事を念頭におかれながら、さらに深めるために明日の質疑のセッションをどのように活用していただくかをお考えいただければと思っております。今日も得るところは非常に大きかったと私も思っております。このようなチャンスを与えていただいたスターンさんにお礼を申し上げたいと思っておりますので、盛大な拍手をお願いいたします。どうもありがとうございました。今日の討議はこれで終了させていただき、明日につなげたいと思います。

2 第二日目：2月1日（水）

アメリカの情報公開制度成立の背景

牟田 皆様おはようございます。今日はできるだけリラックスした形で、皆さんの色々な質問をいただきたいと思っております。一方的な話ではなく、日本側の現状を踏まえた具体的な事例と、アメリカの具体的な事例でもって双方の理解を深めていきたいと思っております。

まず質疑応答、セッションの本題に入る前に、昨日のお話を伺いながら気付いたことをお話します。つまり、日本の情報公開制度ができた背景と、アメリカの制度ができた背景が大きく異なっているのではないかと、そこをきちんと理解していないと今から行われる質疑応答で双方にズレが生ずる可能性が起きるのでは、との危惧です。そこで、アメリカの情報公開制度が生まれる背景を簡単にご紹介します。ぜひそのところを頭に入れながら、スターンさんの回答を聞いて理解していただくのが分かりやすいのではないかと思います。

まず紹介したいのは、アメリカで現在の憲法が制定されたが1787年、つまり独立後11年してからという点です。そして、合衆国憲法で一番重要なのは、その前文の中に書いてある We the people いわゆる人民主権の原則です。人民主権とは、為政者が主権者から権力を委ねられて国を統治する間接民主主義では、主権者である人民が、為政者が何をやっているか、何をしようとしているか、知る権利をもっているという考え方です。この主権者が「知る権利」を持つという考え方が建国の

時点から明確にあります。これが国民の知る権利 (peoples light to know) という言い方で後に色々なところで議論されることになります。そして、この原則に基づいて生まれたのが「開かれた政府」 (Open Government) という考え方です。建国の時点からもう一つ重要なのが、憲法制定に携わった、いわゆる「建国の父達」と呼ばれる人たちに共通する歴史観です。つまり、人類の歴史のなかで絶対にありえないことは、権力が常に善であるということです。歴史は、権力が常に腐敗すること、権力必腐という言い方をしていますけれど、かならず腐敗していくことを示しています。そのとき腐敗を止めるためには権力をチェックすること、監視することが必要です。それから、それぞれの権力、具体的には、司法・立法・行政の力を分散すること、力を分散することによって集中を防ぐといった、権力監視の手段についての色々な考え方が生まれてきます。当時の英知を集めて権力監視を柱にして作られたのが我々の知っている合衆国憲法なのです。合衆国憲法は、権力の暴走を防ぐための契約書とも言えます。国民へ何かの義務や責務を背負わせるものではありません。建国以来、「開かれた政府」は、憲法で保障された制度といえます。もし、そうだとすると情報自由法 (Freedom of Information Act) などという法律は本来なら必要なかったはずですが、米国憲法が規定する構造のとおり運営されていれば、情報自由法みたいなものが本来は必要ないはずですが、しかし、残念ながら、必要となります。その過程を簡単に説明します。アメリカの歴史の中で、連邦政府は巨大化していきます。たとえば南北戦争の後の復興計画で連邦政府の予算が各州に流されます。連邦行政機構はどんどん大きくなります。それまで連邦政府は、外交とか非常に限られたところでしか機能していなかったのですけれども、アメリカの人々の生活全般、全体に影響を及ぼすようになります。それがもっと拡大していくのが1929年に始まる大恐慌とその後にニューディール計画というルーズベルト大統領のもとで進められた経済復興計画です。政府は、色々な復興計画を実施していきます。それにとまって官僚機構は次第に拡大していきました。その結果、官僚機構内の規則等が非常に複雑になってきて、政策立案の過程が外から見えなくなっていました。こ

のような問題に対処するために行政手続などに関して様々なルールができてきています。たとえば文書の管理の仕方とかが検討されます。その代表的なものが、1946年、トルーマン大統領の時に成立した行政手続法です。これによって行政は決まった手続きを踏んで行われることが決められます。文書による手続が原則となります。しかし、行政手続法の中にあつた国民の情報アクセス権を保障する条項に不備がありました。本来ならば情報アクセスを保障する部分が、たとえば行政側に権利を認めるかどうか、多くの裁量権を与えたため、開示規程が不開示のための理由に使われていきます。この問題を解決するために生まれたのが情報自由法です。実は、行政手続法の開示に関する部分の改正法が独立の法律として生まれたわけです。この改正に向けた運動も直ぐには成功しませんでした。10年ぐらしかつたのです。議会で運動が起きたり、マスコミの人たちが一生懸命運動をしてつくったのが、今我々がFOIAと呼んでいる情報自由法です。それともう一つ情報自由法が必要となった背景がありますので簡単に紹介します。実は、戦後始まる冷戦の結果、言論の自由が建国の理念であるアメリカで政府に秘密主義が蔓延してしまつたことです。冷戦構造の中で色々な情報が非開示となっていきます。ですから情報自由法の中での非開示規定に、「国家安全保障」(ナショナルセキュリティ)が来るのは、当然のことだということができるかと思ひます。情報自由法だけでなく、後にスターンさんにお話いただきますプライバシー法や行政手続法、連邦記録法のような法律は、それぞれが独立した法律ではなく、情報へのアクセス権を保証し、個人情報コントロール権を保障していくつまり「開かれた政府」の根幹となる情報開示制度を複層的に保障するための法律や制度であるという前提を念頭において、今日のスターンさんからの回答を聞いていただければと思ひます。

まず、スターンさんの昨日の講演を受けまして、スターンさんと本日の進め方について相談しました。そこで本日は、アメリカにおけるプライバシー法と日本の個人情報保護法の比較、その相違点について、特にアメリカのプライバシー法は何を守ろうとしているのか、NARAでは記録から何を削除、墨消しをするのか、つまり、どうい

プライバシーのどの部分を守ろうとしているのかを具体的な事例を持ってお話いただいて、その後はフロアからの自由な質問を受けて行きたいと思えます。昨日、機密規定等に関してお話はなかつたのですけれど、皆さんは原稿を読まれているわけですから、その分野等も含めて質問があればお願いいたします。それではスターンさんお願いいたします。

アメリカのプライバシー法

スターン それでは私のほうから今ご指摘の点について若干のお話をしてみたいと思えます。既に今、司会者の方から1787年のいわゆる、オープンガバメントという形で始まりました、プライバシー法に関しての動きから1966年のFOIAの成立までの、非常に有用なご説明がありました。その後アメリカにおきましては、たとえばIRSなどを中心とした政府機関に関連して、特にニクソン政権にそれが顕著でありましたけれど、一連の情報の濫用という例が相次ぎました。特に特定の個人に関して情報の濫用と、情報の開示に問題を投げかけるような事例が起きたわけです。

そして1974年に、議会がこのプライバシー法を通過させました。そこには二つの目的がありまして、一つは機関が持っている特定の個人情報を機関外もに対してふくめて不当に開示することを防ぐということでありまして、先ほど申し上げました濫用を防止するというのが一点でした。その二点目として、特定の個人に政府が持っている情報について閲覧利用することについて可能にし、本人が自分の情報に関して何か不正確な内容があるということを認識した場合には、それに対して政府に向けてそれを訂正する、あるいは削除するということを求めることを可能にするという点です。

そして、プライバシー法とFOIAですが、特に免除事項(Exemption)6を中心といたしまして、いわば両輪のような形でともに補完するという性格をもっております。したがって、もし免除事項6のもとでの提供に関して、FOIA上の規制がないとしますと、これがともに補完することができるということで、この点に関してはアメリカの中でも一部の人々の中では混乱があるということが過言ではないわけですが、最終的には免除事項6に関して、プライバシー法とFOIA

はそういった意味で両輪というような形で補完しあう形になっています。

そしてここで米国においての例ということでお話をしますと、特にプライバシーインフォメーションということになりますと、FOIAのもとでの免除事項6に関して、いわゆるパーソナルメディカルファイルという言及があります。特にこのメディカルファイルの部分で、プライバシーに関してのものとなりますと、その当該本人の私的情報ということになり、パーソナルファイルということになりますと、たとえばある一定の政府の役人の給与ですとか、どのような形での考査、評価が行なわれているかというような情報も含むことになります。メディカルファイルということになりますと、これは特に軍人ですとか退役軍人などに関連しての医療上の情報を含むファイルということになりますので、そういった意味では個人情報という観点からは非常に本人にとって大きな利害というものが生じてくるものです。そしてその他のファイルという、その他の領域といえますと、その他全部包含するといえます。

その他すべてということになりますと、幅が非常に広がりますけれども、特に対象となります公務員等の自宅の住所等ですとか、政府との連絡を取り合った経験のある、たとえば書簡等を交換した場合などを含めての電話番号などですとか、それから過去にそういった人々に行われた調査などの結果、また懲戒手続、たとえば本人には必ずしも有利に働かない情報も含めたものとなりますので、この側面も個人情報としては大きな重要性を持ってきます。

また外のカテゴリーとしては、ソーシャルセキュリティナンバーですとか、あるいは生年月日、あるいは何らかの福祉関連の政府からの支払を受けている場合でありますとか、所属する宗教団体関連の情報、また過去の可能性としての逮捕歴などの刑事上の訴追があったかどうか等の側面も含んでおります。

牟田 どうもありがとうございます。今の話でかなり具体的なイメージが出てきたかと思えます。これを受けて皆様のほうで具体的な質問等あれば、特に前半の部分はせっかくプライバシー関連の話をしておりますので、プライバシー関係の質問を受けたいと思えます。事例に基づいて質問

していただいてもいいと思います。

民間人の個人情報も含む

米川 国立公文書館の米川と申します。昨日から、いろいろと貴重なご講演ありがとうございます。先程のお話についてお聞きしたい点があります。1点は、免除事項6の所で、プライバシーはパーソナルな情報と医療ファイルということで、お話の中では公務員の経歴的なことと退役軍人の色々な過去の傷病のお話を中心で、「並びに」のあとに、類似のタイプとその他のタイプということで、いろいろと細かい個人の政府が行った調査結果みたいなものも入っているようですが、その他の所で広く包括的に読んでいる範囲は、公務員以外の民間の方の個人情報も、すべて入ったものというふうに理解してよろしいのでしょうか。

スターン はい、その通りです。

FOIAとプライバシー法

米川 分かりました。もう一つお聞きしたかったのは、プライバシーのところです。FOIAの開示するときの免除に対して、請求があった場合、プライバシー法の関与というか、実際、どういう影響があるのかというのを少し具体的にお話ししていただけると、非常にありがたいのですけれども。

スターン 先程もふれましたように、プライバシー法は、あくまでも個人の当事者に関しての情報に焦点を当てています。FOIAに関しては、どのような政府情報に関しても、そういったことが対象となるということが違うわけです。具体的に申し上げますと、実際にFOIAの6あるいは7cに関して、その要件さえ満たされていれば、プライバシー法によって、ある特定の情報が禁止されることはないということになります。

そして、一言付け加えますと、プライバシー法そのものは、米国民と米国の永住権を持っている外国人が対象になるということですので、いわゆる純粋な外国人に対しては適用されません。FOIAに関しては、免除事項6のもとで、外国人が適用の対象となることになっております。

免除事項6と7Cの違い

米川 ありがとうございます。免除事項6とお話のあった免除事項7cの関係です。7cのほうにも同じようなプライバシーの規定がありますが、この違いはどういうところにあるのでしょうか。

スターン この両者の違いは、その文言の中に「明らかに」と書いてあるかいないかです。免除事項6の場合には、そういった望ましくないプライバシーの侵害が明らかにあるというふうに謳っております。したがって、例えば刑事的な行為がありました場合にも、6のもとでのほうが「明確に」というふうになっていますので、その情報を差し控える場合に、より容易に差し控える対象となり得るといえることが実際にあります。



写真・映像等の非公開事例

谷川 税務大学校租税史料館の谷川です。昨日から貴重なお話をどうもありがとうございます。プライバシーの侵害の関係での具体例と申しましょうか、写真とか映像といった資料が、プライバシーの侵害を受けるので、非公開にすべきだという事例等がございましたら、ぜひご紹介いただきたいと思っております。よろしくお願い致します。

スターン 大変良いご質問をいただいたかと思っております。昨日、私のお話の中でも、手短にはありませんでしたが、写真に関してのお話をしたかと思っております。すなわちクリントン大統領の問題に付随しての、ある特定の人物の検死に関しての写真資料という点について言及しました。この件は、実際に最高裁まで持ち込まれて、その結果としては、本人が既に死亡してしまっても、その遺

族あるいは亡くなった本人の立場から、そのプライバシーは保護されなくてはならないという見解が示されています。ということで、まさにこういった分野におきまして、写真が保護されたという一つの例です。

もう一つの例は、1980年代にスペースシャトルが燃えてしまったという悲惨な事故があった例です。この件に関しては、宇宙飛行士たちの最期の瞬間までの音声等の情報を含んだテープをNASAが保持していました。これに関してFOIA請求がありましたけれども、裁判所としましては、これに関連しては、その状況に関しての書面での資料は提示されましたけれども、実際の音声とか画像等を最期の瞬間までずっと映していたものに関しては、遺族を非常に動揺させるものであるということで、継続的にずっと差し控えを行ってきました。そういった形で、これもプライバシーの観点から公開が差し控えられた例です。

犯罪歴と更生との関係

菊池 公文書館長の菊池です。お尋ねしたいことは、プライバシーに直接かかわることかどうかは分かりませんが、いずれにしても、個人の記録にかかわる情報の開示に関することです。今、特に絞ってお尋ねしたいと思うのは、個人の犯罪に関する記録についてです。個人が罪を犯した。それで裁判にかかって、一定の期間服役して、罪をあがったかたちで社会に復帰してくる。何年か経ってから、たまたま個人の情報という形で、その個人に関する情報の開示請求があったとします。過去に罪を犯したこと自体は事実なので、プライバシーの侵害をするかしないかというところを考えた上で公開することになった場合、一般の市民として既に社会に復帰している人に対して、過去の罪を暴き立てることは、かえって正常な社会復帰を阻害することにならないのであろうか。そういう観点から、個人の情報の開示では、かつて罪を犯した個人に対して、現在の状況に照らして情報開示を差し控えることがあり得るのかということをお尋ねしたい。

スターン 非常に良い点をご指摘いただいたと思います。確かに逮捕歴があるけれども、公判をちゃんと受けて、判決も出てという人に対しての情報では、釈放された人と、実際に判決を受けて

収容所に入って、満期を迎えた人との間には、多分違いを設けているということが言えると思います。そして、場合によっては、個人の公益というものが、それ以外のものを上回る場合もあります。

その例におきまして、ある人が逮捕され、訴追されたけれども、無罪が確定した場合に、逮捕歴そのものはあるけれども、その経緯が公判で公になって、無罪で終わったということで、特に時間の経過と共に、個人の利益より、いわゆる公共の利益のほうが上回る、凌駕するということもありました。ですから、特に無罪だった場合には、そのようなことを載せるわけです。

菊池 今のケースで、無罪の場合は当然だと思うのですが、仮に有罪の場合でも、正式に刑期を終えて、社会に復帰しようとしている人に対して、事実ではあるのですけれども、それが新たな社会的偏見を助長したり、社会復帰の阻害要因になったりするであろうことが予測される場合に、情報を公開することは、個人のプライバシーに対する不当な侵害になると、合理的に予測、予見できる場合ということになるのかならないのか。

スターン 今、ご指摘のありました点は、まさに、我々が行うバランステストの可否、あるいは必要性を示唆する最も良い例の一つではないかと思えます。どれが正確なお答えなのかということも、私も正確には分かりませんが、やはり状況によって必ずしも同じ答えが出るわけではないと思えます。一つ私が考えますのに、時間の経過と共に、公共の利益は低下していき、プライバシーの重みは更に増していく可能性が考えられるかと思えます。有罪の判決が出た場合でも、そういったことが言えるのではないかと考えます。

しかしながら、これは、どのような犯罪の具体的な様相があったのか、本人がどんな関与があったのか、確定の時期までの時間の経過がどのようなものであったのかということにより、やはり状況が違ってきますし、また判断が非常に困難な領域ではないかと思えます。

菊池 どうもありがとうございます。

“実質的な忘却”

牟田 今の話に加えて、昨日から議論になっている問題を追加で一つ確認したいと思います。昨日、時の経過という話が出て、昨日終わりのほう

では電子情報に関する話が出ました。実は昨日別の所で、「電子化されたことによって、今までの時の経過の考え方が通用しなくなった」という話をされていたのですが、その中の一つの言葉で、実質的な忘却状態（Practical Obscuriby）にある資料、要するに公文書館とかに行かないと見られない資料が、インターネットなりを見ることによって、結局、不特定多数の人が、例えば犯罪記録なんか自由にアクセスできるような状態が起ってきています。この点について、何かご意見があれば、お伺いしたいと思います。

スターン 非常に良い点をご指摘になったと思います。“実質的な忘却”の点に関しては、最高裁も認めています。かつては一般に対して公開されていた資料でも、それが例えば公文書館にありますとか、諸機関に行って入手できる資料が、容易に入手できないというようなことが考えられるわけでして、裁判所は、そういった特定の状況におきましては、そういった情報の公開を差し控えることを認めております。

かつてと、状況がかなり変わってきておりました。例えば Google なりで検索をかければ、そういった電子情報が入手できる状況になってきているわけです。ポイントとしては、電子的なデータあるいはデータベースを保護することに関して、より多くの関心が集まってきているということであり、紙媒体の形で公開されているものに対して、電子データベースに関しては必要なものは保護が必要であるという観点です。

一言付け加えますと、バランステストに関しては、公共の利益、公益性と個人の利益との間のバランスということになるわけですが、裁判所は、公共の利益とは、政府がある特定の公務を遂行するにあたって、何をしたかという情報を含むものとしています。ですから、例えば、個人が公務において罪を犯した場合は、少なくとも何らかのプライバシーが存在するわけです。そして次に公共の利益があるかどうかということを見る場合に、その公共の利益ということが、そこに既にもう存在していない場合、つまり、政府の関与が認められない場合、バランステストの結果個人の公共性を凌駕するという見解がとられることが考えられます。

過去に新聞等で公になった情報の保護

石原 神奈川県立公文書館の石原と申します。今のお話に関連すると思うのですが、一つ伺わせてください。例えば50年前の公文書に、社会を引っ繰り返すような大きな犯罪ではなくて軽微な犯罪があったとして、その当時の日本の習慣ですと、新聞には名前、年齢、住所、勤務先が事細かく書いてあった。50年前のその事件に関する文書が公文書館にありまして、その請求がありました。そこで、公文書館では規定通り、個人に関する情報は墨塗りをして利用者の方に提供することを考えたのですが、新聞を見れば、その情報はすべて分かっています。そういった例は、日本には古い新聞とか、活字になった判例集とか、その他いろいろあると思うのです。先程お伺いしたデータベースも同じだと思います。そういったときに、NARAではどういう考え方を提供するのか、あるいは提供を控えるのかを伺いたいと思います。

スターン 今のご指摘の例ですと、多分、我々としては、それを控える方向に行くであろうと思います。特に、政府がどのようなかたちで、そういった活動に関わっていたかということも、そのポイントとなると申し上げましたけれども、特にこの関わっていた人が、例えば政府の関連の汚職でありますとか、そういったことも含めて提示されたかにも、関わってくると思います。いわゆる公共の利益という部分に、より焦点を当てられることになるであります。

しかしながら、そのケースが政府の関係者を巻き込まない形での比較的マイナーな犯罪であった場合には、50年経過していることも含めまして、政府がかかっているというかたちでの公益よりも、本人のプライバシーのほうが上回るであろうと考えられます。そういった場合には、例えば新聞の記事等を含めて、我々が収蔵しておりますようなファイルを差し控える可能性が高いだろうと思います。特に、本人の個人名とその関連の記事等も含めた形で、そういった扱いにする可能性が高いのではないかと思います。

石原 その通りだと思います。ただ、それを実務的にやろうとしても、図書館に行ってしまうと、すぐに分かるし、あるいはマスキングしようとする、膨大な量の袋がけが必要になります。要す

るに、実務的に非常に難しいケースになってしまふのですが、どうでしょう。

スターン この点に関しては、我々の持っているファイルの中に入っていない別の情報があったとしても、政府がこれに対して、それを公開すべきであるということを示しているわけではないということが言えると思います。

同時に、本人あるいはその事件についての情報がファイルに入っていること自体が、その本人にとってはある意味では深刻な状況を構成し得る、あるいは本人にとって恥になるということも考えられるわけですがけれども、このプライバシー法という観点からは、やはりこれを公開することはできない場合が多いと思います。また、FOIAのもとでバランステストを行うかたちになりますけれども、その観点からも、やはりこれに関する情報を公開できるということにはならないと考えます。



牟田 今回の質問で、多分、日本とアメリカでは、政府と市民との関係に多少違いがあるのではないかなと感じました。特にアメリカのFOIAがでてくる歴史的背景とかプライバシー法が生まれてくる背景を見ると、市民による権力の監視と、政府の権力の暴走から市民の権利を守るという視点が非常に明確に出ているのではないかと思います。その点に関して、スターンさんから何かコメントがあれば。

スターン 非常に良い点をご指摘なさいました。その通りです。米国におきましては、個人に対する政府の権限あるいは権利の乱用に関しては非常に高い関心が持たれております。そういった

ことも背景となって、30、40年前にプライバシー法が生まれてきたと言えるわけです。そういった懸念が常に持たれていると言っても過言ではありません。

実際にプライバシー法の一つの条項の内容として、政府は、ある特定の目的に利用されることを条件に、情報収集をするべきであるということを謳っている条文があります。すなわち、しかるべき目的のみ、それを収集して使うということです。たとえ政府が情報を手にしていても、その当該目的以外のものに、これを使用してはいけないということです。

渡辺 京都府立総合資料館の渡辺と申します。いろいろなお話を聞いてとても参考になっております。先程の石原さんの質問に関連して、お教えいただきたいと思います。例えば図書とか、何かの報告書とか、そういう他の方法で既に公にされている情報に関連して、NARAが持っている資料に対する公開を求められた場合、それは既に公になっているものだから提供できるという判断になるのでしょうか。それとも、今のように個人に対するものについては、ほかで公になっていた情報であったとしても、やはり公文書に含まれる情報という位置付けの中で、もう一度判断をされるということでしょうか。

スターン また非常に良いご質問だと思います。やはりこの場合もプライバシーという観点から、実際にプライバシーが関わっているのか、そうであれば、どの程度なのかという要素が評価検討されるべきであると考えられます。既に公になった情報がほかにあるということだと、その分、プライバシーの利害は低下しているわけですが、そういった意味で、いま一度プライバシーに関してのバランステストを行い、そこにおきましては、その件がどれぐらい最近のものであったのか、ほかの情報源では、それがどの程度言及されているのか、それがどのぐらい幅広くカバーされているのか、そしていま一度、公共の利益という観点からも検討されるべきだと考えられます。

昨日も引いた例ですけれども、昨年の夏、米国の最高裁判事としての指名を受けましたロバーツ氏に関しての例を挙げます。このロバーツ氏に関しては、過去に比較的頻繁な形で、大統領に対して恩赦を求めた人について具体的に言及があると

いう情報がファイルの中にありました。そして、これに関しては、公開することによりまして、公共の利益がどのようなかたちで影響されるかということがポイントになったわけです。特に恩赦という関連になりますと、その対象となっている人々に対して、プライバシーという観点からどの程度の影響があるかということも見なくてはなりません。

そういったことで、私どもは Google で、その言及されている人々に関連しての検索を行ってみましたところ、例えば上院の公聴会とか、その他の結果から、その一部の人には、一般的に非常によく知られた犯罪に関わっていた人々もいたことが分かりました。ということで、この場合においては、個人の利益よりも公共の利益が上回り、尊重されるべきであろうということが考えられます。

別の例におきましては、その逆も、かなりあります。20年たった今の状況で、個人の権利を想定して、これを公開しない可能性もあるわけです。

プライバシー法はNARA資料には適用しない

渡辺 先程、個人情報の目的外利用のお話を少しされたのですが、NARAに入っている文書について請求がなされた場合、そのような目的外利用も含めて、提供するかどうかの判断になるのかなと思っていました。NARAで保管されている文書についても、目的外とか、目的通りの利用であるとか、やはりその辺の判断が加わるということでしょうか。

スターン このプライバシー法について、重要な点の一つ申しそびれたので、確認のために、今、それを申し上げたいと思います。このプライバシー法は、NARAに対して移管されている、あるいは移管されてくる永久保存記録には適用されません。いろいろな情報の利用あるいは公開に関しての制限のルールについてのお話をしてきましたし、同時に、それに対して、例えば変更を加える等に関してのお話をしてきたわけですが、実際にこれがNARAのほうに永久保存資料として移管されたあかつきには適用されないということになります。

我々としては、ある意味で、我々の裁量のもとに、こういったものを利用することも可能ですし、

また75年の規則に基づきまして、我々がそう判断すれば、プライバシーの観点から、それを差し控えることも可能になります。これによりまして、我々がそれを開示する権限というか、能力を制限するものではないということになります。

更に、一つ明確化したい点としては、プライバシー法の中に、機関の間で情報を共有することは認められていません。しかし、例外もあるわけです。この点に関しては、NARAに適用されるものではありません。FRAが実際にプライバシー法を上回って優先されることになります。ですから、先程も申し上げたように、こちらに永久保存資料として移管されているものに関しては、こういった措置が採られることになります。

バランステスト

鬼塚 バランステストについて、より詳細をお願いします。

スターン この通り、私の手元には56ページにも及ぶ司法省の出しております免除事項6に関してのガイドがありますけれども、ここでも、そのプロセスに対して、バランステストについての言及があります。最初に、個人の利害が関わっているのかどうかを決定することになります。ここでは、特に政府の公人として雇用がされていて、収入がどれくらいであるか、どのような資格があるかということにも関わってくるわけですが、まず個人としてのプライバシーの側面があるかなしかなということが見られなくてはなりません。そして、個人に関連しての情報がどうかを決定して、更に、公の利益があるかどうかということが次にポイントとして同定されなくてはなりません。ここで公益の側面よりは、個人としての側面があるということであれば、そこでそれを差し控えることとなりますが、次にこのバランステストが行われる場合が来るわけであります。

そこでバランステストを行って、実際に公共の利益と個人の利益に関して、どのような形で検討するかというのは非常に難しい問題になるわけで、例えばジョン・ロバーツ判事の例を先程も引いたわけです。例えば公共の利益ということになりますと、その文書によってプライバシー保護の側面が低いという場合には、そういった手続きで行うということになります。

牟田 今の件につきましては、インターネットでアメリカの司法省のホームページに行かれますと、FOIAガイドというのがあります。昔は紙で出版されていたのですけれども、今はネットでもアクセスできるということですので、FOIAガイドの免除事項6の所を見ていただければ、かなり細かな情報があります。URLがありますので、もしお知りになりたい方は、後程こちらにお話しいただければと思います。



プライバシー法は公文書館資料には適用されない

牟田 今、休憩時間に、公文書館の仲間からぜひ明確にしてほしいという指摘があった点がいくつかありましたので、それに関してスターンさんにお答えいただきたいと思います。

一つは、アメリカでは連邦記録法の中で、公文書館への移管が目的外利用にはならないと明示されているし、プライバシー法の中でも、それが明示されているということだったのですけれども、日本の場合は、なかなかそうならないことが問題であるということ。アメリカでは、実際に公文書館に移管させて、目的外利用に関して何か問題がなかったのかどうかという点。

それから、プライバシー法自体、一番分かりやすい言い方は、公文書館に移った文書に対して、プライバシー法の中で言う、例えば情報の内容の訂正等は認めないという点に関して。この2点に関して、何か具体的な事例を含めて紹介していただければと思います。この後、ほかにいろいろな質問を受けたいと思いますので、よろしくお願います。

スターン 一つ明確に提示する点としまして、極端に言うと、プライバシー法といいますのは、機関が保有している現用文書に適用されるもので、移管されたいわゆるアーカイバルレコードに対しては適用されません。

他の機関の中には、NARAに対しての移管を認めることはできないという立場を取る所もありまして、税金を徴税しておりますIRSが、その一つです。IRSは、特に税金に対しての情報は、NARAに対しての移管を認めることはできないという立場を採りまして、私どもNARAのほうは、FRAに基づいて移管を要請したという経緯がありました。これに対して両者は合意に達することができませんでしたので、我々が議会のほうに行きまして、NARAに対しての移管を求める新しい法律を制定してほしいという要請を致しました。それによってアーキビストがアクセスできるようにということを求めたわけです。

そして事実、このように別の法律があるから、資料をNARAのために移管できない、あるいはしたくないという立場を採る諸機関に対して、我々の立場を主張するのがNARAの法律顧問としての私の仕事の一つにもなっています。多くの場合には、我々NARAに対して適用される法律のほうが、その他の法律より優先されるべきであるという点を成功裏に説明することができていますけれども、まれには、我々が議会のほうに行って立法措置を求めるとか、例えば法務省の意見を聞くとか、司法省の意見を聞くという措置を採る場合もあります。その結果、「この書類はNARAに移管すべきである」という立場に持っていくわけです。

牟田 どうもありがとうございます。日本にはスターンさんみたいな人がたくさん必要になるような感じがしました。プライバシー関係は時間もありますのでこれくらいにして、昨日から発言されなかった分野で結構ですから、スターンさんの原稿をお読みになって質問があれば受けたいと思います。

情報セキュリティ監視局

菊池 別の件で、お教え願いたい。今、私はNARAの組織図を見ております。この組織図によると、スターンさんの組織とは別に、情報セキュ

リティー監視局（ISO0）という組織があります。この組織とスターンさんの所の機能、公開審査とか、どういう関係になっているのでしょうか。

また、この情報セキュリティ監視局の人たちというのは、ナショナル・セキュリティ・カウンセルとか、そういう全く別の所からセキュリティの専門家の人たちがNARAに来ているのか。それとも、NARAの中の完全な生え抜きのスタッフなのか。その辺のところを知りたい。

スターン ご質問ありがとうございます。私も、この情報セキュリティ監視局を「アイス」と呼んでおりますけれども、そもそもこれは、NARAとは全く独立した形で設立された組織でした。大統領令12958によりまして設立された部署で、そもそもこの前身は、機密扱いになっております国家安全保障情報を取り扱うという性格を持っている組織でした。

このISO0は、確か1978、1979年であったと思いますが、当時のカーター大統領による大統領令によって設立された機関であり、当初はNARAの一部ではなかったわけです。この部署は、過去におきましては行政管理行政管理予算局（Office of Management and Budget）また総合サービス局（General Services Administration）などと、さまざまな省庁に所在地を置いた経験があり、最終的に現在はNARAの中に入っているわけですが、そのスタッフは常に独立スタッフを有してきて、国家安全保障委員会に報告するという立場になっています。確か1995年であったと思いますが、それ以降、NARAに所属するに至っております。この監視局は、現在もNARA長官と国家安全保障委員会の両方に対して報告をする義務がありますが、スタッフ自体はNARAに所属していることになりません。

そして最後の点ですが、現在、この監視局がNARAに属していることで、私自身もISO0の法律顧問という立場にありまして、何か法律上の問題に関して助言を求められた場合には、私がそれを行っているという状況です。

アーキビストの役割・法務顧問の役割

梅原 ちょうど組織図が出ましたので、関連して一つお聞きしたいと思います。日本でも、このような法律を専門にやったださる方が本当に必

要だと思えます。そうなりますと、NARAではアーキビストはどんなところを分担しているのか。それから、スターンさんの所にはどのぐらいのスタッフの人が関わっているのか。数字も少し含めて、仕事の分担などもお伺いしたいと思います。

スターン 米国アーキビスト（NARA長官）は、主に二つの機能を持って仕事をしております。まず、NARAの長として、特に行政面でのアドミニストレーションの意味での責任を果たすということが1点です。もう一つは、FRA、PRAの観点から、いわゆる文書管理と、公文書館としてのアーキバル上の責任を果たす所の一番の責任者であるという点です。この二つの大きな役割があります。

昨日も触れたように、例えばさまざまな諸機関の記録のスケジューリングに対しても、最終的な署名をし、個人的にも署名をする立場にあります。そういった意味での決定が（合衆国）アーキビストにゆだねられているわけです。同時に、我々の組織としてやりたいこと、あるいはやらなくてはならないことに関しても、予算確保などを含めての政策ポリシー、意思決定についての監督を行う役割も担っています。また議会と折衝して、そういったかたちでの予算確保に努める。仮に、他の機関と移管についての問題あるいは対立があった場合には、それに関しても適切な折衝を行う。それに加えまして、ICAというかたちで国際的な活動にも関わっています。

更に、さまざまな資料・書類等に関して、それらをどのように管理するかについての規則、またガイドラインなどを出していくのもNARA長官の責任の一つになっています。例えば電子データ、Eメールなどに関しても重要な規則等を出しています。今、お示ししたのは、連邦行政命令集（Code of Federal Regulations）というもので、例えば諸機関、またはリサーチャ向けに、NARAの所蔵資料の利用規則等が示されている資料です。こういったかたちで、我々の情報の利用に関しては、いろいろな働き掛けを行っています。

そして、私の職務の一つとしては、我々の組織に働いております職員、役員に対して、彼らが行っていること、あるいは行ってきたことが法的に合法であるということを保証するということがあ

ります。ということで、NARAに対して、かりそめにも訴訟が起きることがないように、私が法的助言を行うことになります。もちろん中には、もし私が問われれば、「それをやるべきではない」と言う場合があることを承知していて、そのような助言を基本的に私にあまり求めない職員もいることは確かですけれども、とにかく、そういうかたちで助言を提供するのが私の仕事の一つです。

もう一つ、私が関わっています仕事があります。こういった問題は、数が増えてきていると言っても過言ではないのですけれども、そもそもNARAに属するべきである記録なのに、それが何らかの状況あるいは理由によって、こちらにきちんと来ていない、移管されていないというようなものに対して対処するということです。過去において、何らかの理由で除外されてしまった等の理由から、それが私どもの手に入ってきていない。場合によっては20世紀、19世紀にまでさかのぼるケースもあるわけですが、例えば、そういった書類なり資料が e-Bay とか、さまざまなオークションで個人の手へ渡って保管されている。実は、それは合法的にはNARAに属しているのだということを読得することが、私の仕事の一つになるわけです。そういった協力が得られない場合、あるいは同意が得られない場合には、例えば司法省の協力も得て、それを個人保有者から我々のほうに持ってくる努力をすることもございます。

梅原 そこで、もう一つお聞きしたいのですが、例えばロバーツ判事の時には、6週間かけて審査の作業をされたと思います。そこにはどれだけのスタッフが関わって、一般のアーキビストは何をしたのかというのを聞きたい。

スターン このロバーツ氏の件に関する文書の一番大きなコレクションは、レーガン大統領図書館に所蔵されています。かつて彼がレーガン大統領政権のもとで5年間、仕事をしたという経緯があったことに付随してのことです。そして、この件に関しては、その図書館のスタッフ全員が、もっぱらこのレビューに当たることが必要でした。通常の場合ですと、要請があった場合に、1人のアーキビストが要請ごとに関わるというかたちでしたけれども、本件に関しては、図書館のスタッフ全員が、これに当たるということで、10から12人のアーキビストが自分の仕事をとりあえず中止

して、ロバーツの案件に集中して仕事をするという状況になりました。



それは非常に困難な状況がありました。私自身、ワシントンからカリフォルニア州に飛びまして、3日間かけて、もっぱらレビューを行うことになりました。それに加えて、私どものスタッフは1か月前からカリフォルニアに来まして、数日間をかけて、そういった作業に没頭することになりました。ですから、これは非常に全体的なチームワークがあって機能した案件です。

通常の場合ですと、図書館のほうから、そういった複雑な文書をファクスとか、一晩かけて送ってくるかたちになり、それを我々がワシントンで受け取って、作業をします。しかし、この案件の緊急性から、ただいま申し上げましたような措置が採られました。

通常の場合ですと、1日8時間の勤務をしますが、本件に関しては、場合によっては1日16時間の勤務をし、プラス週末も続けて働くという状況でした。昨年8月の時点のことでしたので、職員は休暇も一部キャンセルして、プロジェクトの完了を全うしたという経緯です。

菊池 レーガンライブラリーにおける、そういう集中的なレビュー、チェックというのは、上院の指名承認公聴会があるから、上院のほうからそういう要請があったのですか。それとも、NARAとしての当然の義務ということで、自発的にされたのでしょうか。

スターン お答えは、三つの観点からすることができます。まず、上院がその文書を求めたということ。また、ワシントン・ポスト、ニューヨーク・タイムズ等、報道陣からFOIAリクエスト

があったということ。これに対して、我々が持っているものをすべて提供するという形での要請がホワイトハウスから出てきたということ。この三当事者からの要請に、我々が対応したという形です。

アリート判事の時も同様の状況があったわけです。ワシントン時間では、まだ後日になるわけですが、本日、アリート判事が最高裁に対して承認を得たと聞いています。ということで、プレスからのFOIA状況、ホワイトハウス、上院という三者に対して要請が出てくるだろうということを予知した上で、私どもは、こういった処置を採りました。

FOIA請求に対する行政機関・NARAの役割分担

渡辺 情報公開法における各行政機関とNARAとの役割分担は、どういうふうになっているのかということをお教えいただきたいと思います。例えば各行政機関が保管している文書について情報公開が請求された場合、実務的な判断は各行政機関がして、NARAが保管しているものについては、今度はNARAがするのか。その辺りはどういうふうになっているのかということをお教えいただきたいと思います。

牟田 これは情報公開法に限ってですか。

渡辺 はい。

スターン FOIAは、全ての機関を対象としているわけで、それに関しては、原則として保管している機関が決定することになっています。そして、いったんNARAに移管された段階で、それに対しては、私どもが決定を行います。その時点で要請が来た場合には、我々の保管している記録ですので、我々が決定することになります。ただ、安全保障上の機密性のある情報は例外になります。我々がこれを保管している形ではありませんけれども、実際に、我々の決断で、この機密開示をすることはできません。その場合には、例えば国務省とかCIAとか国防省等の当該機関に対して、開示に関してのレビューを求めることになります。そのレビューを求めると、彼らがこちらのほうに来てレビューを行うか、我々がそれを送付することによって向こうがレビューをして、レビューの結果、その決定が行われれば、開示され

ることになります。

そして、一つ付け加えさせていただきたいのは、我々側としては別の機能というか、仕事もあるということです。すなわち私どもは、記録センターと言われる非常に規模の大きな17の記録センターを全国で運営しています。ここには、規則としては、まだ現用書類として各機関に属していて、そういった機関がそれをコントロールして所有はしているけれども、我々が運営している記録センターに保管されているという資料があります。

これに関しては、我々が記録センターにおいて保管をしているけれども、我々は、所有権、コントロールを持っていません。したがって、その公開あるいは閉鎖に対しては、あくまでもその機関が決定権を有しているものであり、最終的には、そういった機関がそれを自分の所に持って行って、必要なレビューを行うという種類のもです。

そして、書類・資料全般に関しては、我々の元に永久保存資料として法的に移管されて、初めてNARAの所有物になるわけですが、以前に言及しましたように、そういう機関が保有しています97から98パーセントの書類は、NARAのほうには移管してきません。ですから、かなり多くものは、廃棄される時点まで諸機関が保有していて、それから廃棄に付されることになるわけです。

廃棄権限・作業

渡辺 廃棄される場合は、NARAの長官の承認が必要にということになりますか。今の保管センターにあるものは。

スターン お答えはイエスです。しかしながら、こういった書類の処分に関しては、それ以前にさかのぼった段階で、スケジューリングに関してNARA長官が既に署名をしているというたぐいのもので、そういった取り扱いになります。そして、10年間なら10年間、エージェンシーの記録として保管されたあと、廃棄をされるわけですが、その場合の権限はNARA長官にあります。しかし、例えば10年なら10年、我々の記録センターで保管した記録について、収集しますと、我々が廃棄するにあたっては、その前の段階で、当該機関に対して書面で同意をもらい、一

度それを確認致します。その状況が済んだあと、捨てるものに関しては、リサイクル業者がやってきて廃棄を行って、また新しい文書に再利用するかたちになります。

渡辺 ありがとうございます。

長い時間、非常に貴重なご質問をありがとうございました。

【メッセージ】

牟田 実は明日、また私どもは議論の場を設けます。昨日と今日の議論を踏まえて、もし私どもに何かメッセージがあれば、いただきたいと思えますけれども、いかがでしょうか。

スターン 私のほうから今回ご出席者に心から感謝を申し上げたいと思えますし、素晴らしいご質問をたくさん頂戴したことに感謝を申し上げます。アメリカの経験に基づきまして、皆様に対していくらかの洞察力をお示しすることができ、何らかのお役に立つことができたならば、非常に幸いです。このあとも、またお話し合いが続くということですが、更に何かご質問がありましたならば、私の名刺を差し上げますので、インターネットを通じてでもEメールでも、今後も喜んでお答えしていきたいと思っております。

牟田 そろそろ時間です。最後に、簡単に昨日から今日についての議論ですが、特に今日の意見交換の中で、アメリカでは、例えば連邦記録法、情報自由法（FOIA）、プライバシー法が非常に有機的に結び付いていて、その中で、いかにNARAが重要な役割を果たしているかという実例を話していただいて、かなり理解が深まったかと思えます。それから、プライバシー法でも、具体的なイメージが見えてきたのかなと思えます。今日、スターンさんからいただいた多くの情報を基に、また明日の午後の議論につなげていきたいと思えます。もし質問しそこねた等がありましたら、私どもスタッフがおりますので、質問をください。スターンさんは、まだ日本にいらっしゃいますので、確認をします。そういうかたちで、やらせていただきたいと思えます。

最後になりますが、この2日間、非常に貴重な情報をいただいたスターンさんと、非常に難しい問題を的確に通訳していただいた白水さんに感謝の拍手を差し上げて、この会は終わらせていただきたいと思えます。

(拍手)