

日本の公文書館における公開制度の課題

平成17年度実務担当者研究会議を受講して

国立公文書館 米川恒夫

1 米国国立公文書記録管理局（NARA）のゲーリー・M・スターン氏の講演について

国立公文書館では、独立行政法人国立公文書館利用規則（以下「利用規則」という。）第4条に基づいて所蔵資料を公開しているが、所蔵資料の中には、個人情報、法人情報、国の安全に関する情報が含まれており、その審査に多大の労力と時間をかけている。国立公文書館の利用規則では、所蔵資料が作成取得から30年を経過していない場合と30年を経過している場合で、公開基準を分けている。特に、個人情報（の取扱い）については、30年を経過していない場合、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「行政情報公開法」という。）第5条第1号と同じく、個人識別情報の有無で判断しているが、30年を経過している場合は、「時の経過」を勘案した「経過年数」により判断している。しかし、一部の個人情報（「門地」、「遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態」、「犯罪歴又は補導歴」）については、経過年数が「80年以上」とされ、上限が定められていない。このため、これらの個人情報については、作成取得から長期間が経過していても常に審査が必要であり、該当情報が含まれる場合は、その部分を袋掛け又はマスキング（墨消し）する必要がある。国立公文書館では、最近、審査を要する資料の移管が増加している。また、これらの資料に対する閲覧申込みも増加しているが、体制等の問題もあって、資料の審査期間が長期に及ぶものが出始め

ている。また、国立公文書館の目的は「歴史資料の保存と利用」であるが、現行制度では、経過年数に上限のない個人情報については、該当部分を永久に閲覧できない状況となっている。

このため、これらの個人情報については、経過年数の上限設定について検討を行っているが、いずれの情報も、経過年数の見極めが困難なため、上限設定ができていない。

今回の実務担当者研究会議では、世界最大の国立公文書館であるNARAの専門家から、公開制度の仕組みとその運用方法を直接聴くことができ、非常に有意義であった。

NARAの公開制度については、当初、アメリカと日本では国の成り立ちや社会環境が大きく異なるため、日本の公文書館制度の参考になるかどうか一抹の不安があった。しかし、ゲーリー・M・スターン氏の講演を聴いて、NARAも日本も公文書館の目的は同じであり、NARAも過去に現在の日本の公文書館と同じような問題があり、それを関係者の英知と努力で乗り越えて現在の公開制度があることが分かった。また、日本とアメリカの公開制度の違いは、出発時点の違いであり、日本も、現在の課題を関係者の英知と努力で乗り越えれば、NARAと同様の公開制度を得ることもできるのではないかと感じた。NARAは1934年（昭和9）に設置されているが、日本の国立公文書館は、37年後の1971年（昭46）に設置されている。アメリカの情報自由法（FOIA）は

1966年（昭41）に成立（施行は1967年）しているが、日本の行政情報公開法は33年後の1999年（平成11）に成立（施行は2001年）している。NARAと日本の国立公文書館ではその歴史が30年以上違うが、NARAの公開制度の優れた点を日本の公開制度に導入することができれば、日本の公文書館の公開制度は飛躍的に発展すると考えられる。

今回のゲーリー・M・スターン氏の講演及びその後の質疑応答等で特に印象に残った点は次のとおりである。

NARAの究極の目的は国立公文書館と同じく所蔵資料の「保存と利用」であること。

NARAは連邦記録法（FRA）により政府機関が作成取得した資料（記録）のライフサイクル（記録管理、保存、利用、廃棄）全体を扱う施設として位置付けられていること。

NARAのアーキビストは、政府機関が作成した資料のスケジュール管理（記録管理、中間書庫への移送、NARAへの移管、廃棄等）に深く関与していること。

連邦記録法により政府機関が作成した資料のNARAへの移管は法的に担保されており、NARAへ移管された資料についてはプライバシー法の適用が除外されるなど公文書館制度を支える法的な環境が整備されていること。

NARAに移管された資料については、基本的にNARAがすべての権限と義務を引き継いでいること。このため、情報自由法による開示請求、同法の開示請求に関する訴訟についても、NARAの法律家がすべて判断していること。

情報自由法による開示請求の際の開示・不開示の判断は、バランステスト（個人情報の場合は公益とプライバシー保護の比較衡量を行う）により公開または非公開の判断をしており、その際、過去の判例が有力な判断材料となっていること。

NARAでは、連邦記録法により、作成取得から30年を経過した所蔵資料は原則公開していること。また、犯罪暦等秘密性の高い個人情報であっても、作成取得から75年経過すれば、公開していること。

世界最大の公文書館であるNARAにおいても、今後の課題として職員や予算の不足を挙げていること。NARAでは毎年政府機関から移管される資料が増大しており、大量の未整理記録が発生していること。また、電子記録アーカイブシステム構築のため巨額の投資を予定していること。

2 公開制度に関する討議について

現在、各公文書館は組織の在り方や運営方法等について、岐路に立たされている。このため、公文書館が本来の機能を果たしているかどうかについて、公開制度を中心に検証し、参加者で問題点を討議した。印象に残っている問題点は次のとおりである。

公文書館の目的は、歴史的に重要な文書を適切に保存して国民の利用に供することであるが、県の条例等に基づいて知事部局（原課）から公文書館へ行政文書が移管されても、当該文書の公開・非公開の権限は実質的に知事部局（原課）が持っている公文書館があることが分かった。現用文書では非公開であった情報でも「時の経過」によって利用者が閲覧できるようになる、この点に公文書館の存在意義があると考えられ、知事部局（原課）にあっても公文書館文書にあっても扱いが同じであれば、利用者から公文書館の存在意義を疑われる恐れがある。これらの公文書館については、公文書館制度の目的及び公文書館の設置目的に立ち返り、施設の位置付けや役割を見直す必要があると考えられる。

公文書館の中には、人的体制や予算の問題等から所蔵資料の目録公開が著しく遅れている、又は目録の一部を公開していない施設があることが分かった。公文書館に移管された資料の目録を公開しないことは、資料を死蔵することであり、利用者から当該資料へのアクセス権を奪うことである。公文書館の限られた人員及び予算の下での目録公開を円滑に行うためには、資料の作成元である知事部局との連携が必要と考えられる。資料の作成元である知事部局の文書管理に関する電子データを公文書館の目録としても活用できるようにしておけば、目録作成について大幅な時間短縮及び軽費の削減ができると考えられる。このため、自治体で文書管理システムの構築等をする際、公文書館も積極的に参加し、公文書館での利用も踏まえたシステムにするよう働きかける必要がある。

公文書館は自治体の文書管理システムに参加する必要があるが、現実には問題があることが分かった。通常、自治体が新たに文書管理システム等の構築や見直しをする場合、会議等のメンバーは現用文書を扱う知事部局に限定され、公文書館には声がかからないとの意見があった。公文書館への移管や目録公開を円滑に行うためには、自治体の文書管理システムに公文書館が関わるのが重要であり、公文書館の側から知事部局に会議等への参加を積極的に訴えていく必要がある。また、公文書館の参加を認めてもらうためには、日頃から、積極的に情報発信（制度の周知、所蔵資料の活用、イベント等）を行い、公文書館は、利用者や知事部局にとって役に立つ大事な施設であることをアピールする必要がある。現用の文書管理システムへの参加については、国の場合も同様の問題があり、今後の課題である。

公文書館の中には、一部、公開基準（利用規

則等）を公表していない、又は作成していないところがあることが分かった。本来、公文書館は「保存と利用」のための施設であり、所蔵資料の利用方法については、高い透明性が求められている。利用や公開の基準を公文書館内部だけのものとし、外部（利用者）に一切示さないことは、基本的に許されないことと考えられる。

特定の個人情報について経過年数を設けていない公文書館が多数あることが分かった。個人情報の上限設定は国、地方を通じて公文書館全体の課題である。また、審査期間を設定していない公文書館が多数あることが分かった。利用者に適時、適切なサービスを行うためには目安となる審査期間の設定が必要と考えられる。

公文書館等の中には、利用規則等の中に不服申出制度がない、又は利用規則等の中に規定はあっても具体的な手順が決められていないため、機能していないところがあることが分かった。行政機関には行政情報公開法や行政機関等個人情報保護法で不服申出制度が義務付けられている。公文書館は保存と利用のための施設であり、行政機関と同様の不服申出制度を導入する必要がある。

個人情報保護法制度については、一部の地方公文書館で既に導入しているが、国を含め、ほとんどの公文書館で今後の課題となっていることが分かった。公文書館においても、早急に、個人情報保護制度に対応した利用規則等を作成する必要がある。