

地方公文書館における公開を巡る問題と対応について

戸嶋 明
秋田県公文書館

1. はじめに

このテーマは、平成17年度にも取り上げられ「アーカイブズ」第23号にその成果が掲載されているので、今回の会議ではそのことを念頭に、当館の取組状況等を報告させていただいた。ここでは、報告の概略を紹介するとともに、会議を通じて得られた成果をもとに作成したプライバシー等侵害情報一覧表の私案【別表1】を示して、今後の議論の深まりや、公文書館の設置あるいは公開基準の策定を計画しているところにとって少しでも参考にしていただければ幸いと考えている。



2. 秋田県公文書館における公文書公開制度

2.1 所蔵資料公開の原則

当館は公文書館法に基づいて、設置された公文書館であり、その設置理念・目的から、所蔵資料の公開は当然の原則である。県民の共有財産として、また行政の説明責任を果たす資料として、更に様々なコスト（税金）をかけて保存するからには、所蔵資料を可能な限り公開することが理想であることは、異論のないところだと思う。

2.2 所蔵資料の利用制限について

考慮すべきは、公文書には公開により、個人プ

ライバシー等の人権を侵害したり、個人や法人の権利権益を不当に害するおそれのある情報が含まれたりしていることである。

原則公開である公文書の利用を制限するには、その説明責任を果たすための根拠が必須であり、本県では、閲覧利用要綱に規程を設け、具体的な取扱等については資料整理要領及び公文書の公開に関する運用基準で定めている。

(1) 公開の始期による制限

まず、「事案の完結した日の属する年度の翌年度の初日から起算して30年を経過していない資料」は利用制限している。1968年のICA大会で決議勧告されたマドリッド原則を前提として、「記録を見る人と記録を作った組織の利害を調整する方法としての熟成期間」（小川千代子『文書館入門』国際資料研究所、1997年）、作成原課の理解を得ることや、実務作業が困難なことなどを考慮したものである。

この点については、館内でも現用文書は常時開示請求して閲覧できる体制にあるが、公文書館に移管されると30年待たされることになり情報公開制度との整合性を保つには、保存期間経過の翌年に、公文書館の規程で歴史文書として公開すべきであるとの意見がある。本県では苦肉の策として、作成後30年未経過の文書は情報公開制度の対象とすることとしている。

(2) 内容による制限

次に、「人権を侵害するおそれがある又は個人のプライバシーを侵害するおそれがある資料」の利用制限、すなわち内容による制限を設けている。

ア 非公開情報の考え方

簡単に言うと「どこの」「誰が」という個人が特定され、「何をした」という行為や状態がプライバシー等侵害情報に該当した場合に、非公開情報とし、いずれかが該当しない場合は公開することとしている【別表2】。何がプライバシー等侵害情報かについては、公開運用基準の別表で、分類を定めている。實際上、判断の困難な事例については随時検討会を開催して結果を事例集に掲載し、判断の標準化を図っている。

イ 非公開期間の上限設定、解除

公文書館が、所蔵資料を永久に公開しないということは、論理上あり得ないとの考えから、上限を120年（人間の最長寿命）に設定している。従って、本人死亡後は原則として公開することとしている【別表2】。

また、プライバシー等侵害情報の重みと、公開の利益・知る権利とのバランスを考慮して、50年、30年の非公開期間を設定している。

ウ 非公開期間の上限設定及び解除の例外

門地について、同和問題関係は今なお継続中の問題であり、歴史資料として公開するには時期尚早であること、戸籍については、根本は門地に行き着くが法律上の問題があることから、いずれ公開するが非公開期間を「未定」としている。また、遺伝性疾患については、非公開期間満了後に再検討し期間延長を考慮することとしている。

グループ討議の中で、「未定」は、利用者に説明するには問題があり、公開原則とも矛盾するとの御指摘をいただいた。私案で示したような形での改善を検討していきたい。

エ 全非公開と一部非公開

現在、当館では、非公開情報が5カ所以上ある簿冊は、「全非公開」とし、公開年度までは簿冊そのものを非公開。非公開情報が5カ所に満たない簿冊は、「一部非公開」とし、簿冊完結30年経過後に、非公開情報部分を袋掛けして利用に供することとしている。

しかし、これでは非公開情報が5カ所の簿冊と

4カ所の簿冊とのギャップが大きすぎるなどから、従来の「全部非公開」としていたものを、「一部非公開（要精査）」とし、「簿冊完結30年経過後に、非公開情報部分を袋掛けして、閲覧利用申請後3週間以内に利用に供する。」のように改め、公開時期をできるだけ早める予定である。

(3) その他の利用制限

上記のほか、閲覧者や閲覧目的による制限、及び資料保存のための制限が考えられるが、当館では、前者については、人や目的についての判断が困難なことから、制限を設けておらず、後者については設けている。

2.3 公開に関する原課協議について

館長は、引継を受けた公文書を一般の利用に供しようとするときは、あらかじめ当該公文書の事務を所管している課所長と協議することが義務づけられている。この点は異論もあると思うが、法人情報や法令秘密事項等について、当該業務に詳しい原課が点検の方が妥当だと考えている。

しかし、原課の意見を鵜呑みにしては、公文書館の独立性や主体性及び県民の知る権利を阻害するおそれがあるため、当館の判断に反して非公開とする場合は、その理由と根拠を明記させ、必要に応じて共同で資料の点検を行い、当館がやむを得ないと認めるとき以外は公開することを原則としている。

ちなみに、平成19年度に作成原課と公開協議した、2,018件のうち、公開の可否を変更したのは27件である。その主たるものは行幸啓関係の簿冊であり、理由は皇室の安全及び県と宮内庁の信頼関係を損なうおそれがあるというもので、当館の個人プライバシー点検ではチェックできないが非公開とするのが妥当なケースであった。

3. 秋田県公文書館における点検結果の概要

当館では、これまで27,079件の公文書について非公開情報の点検を行ってきた（早期公開のため

公文書から行政刊行物に分類替えしたものを除く)が、このうち公開協議を経て、公開が21,505件で約8割、一部非公開と非公開の合計が5,574件で約2割となっている。

また非公開理由別の件数では、個人の経歴、社会的活動等に関する情報のうち、職歴、団体活動がほぼ1/2、次いで個人の基本情報である戸籍等1/4、個人の心身の状態に関する情報の病歴1/10と、この3分類で約85%を占めている。特に、職歴については職種や肩書等では、どこまで公開、どこから非公開という線引きが非常に困難なため、当初はかなり広範囲に非公開情報としたことなどが多数を占める要因と考えられる。現在は、肩書きが登記対象となる者や土地改良区、森林組合の単なる組合員の除外、業種と職業の区別化(金融保険業と貸金業などで、前者は職歴としない)など、事例研究と試行錯誤を重ねながら、徐々に公開できる範囲の拡大を図っている。

4. プライバシー等侵害情報分類表(私案)の提案について

今回の研究会議では、公開基準が国立公文書館や神奈川県のように、規定上は細かな分類をせず、非公開期間についても一定の範囲を持たせて柔軟に対応している所と、京都府、秋田県、天草市など、概ね情報公開条例の分類に基づいて定めた細分類毎に非公開期間を設定しているところとに対応が二分されていることがわかった。これは、非公開情報の点検の在り方(請求時点検か一斉点検か)や各館の置かれた立場や地域性にも深く関わっており、それぞれに一長一短があり、どちらがよいといえるものではない。

その前提に立ち、グループ討議等において得られた具体的かつ建設的な意見と、当館における非公開情報点検の分析結果を勘案し、たたき台としての私案【別表1】を作成してみた。要は両方の「いいとこ取り」の試みである。

具体的には、まず、表頭に国立公文書館方式の個人プライバシー等侵害の重さ、表側は当館の現

在の分類を簡素化(41分類を14分類に整理統合)した非公開情報の分類というマトリックスで表現した。

次に、非公開期間(経過年数)については、グループ討議の検討を踏まえ、上限を設定した。また、その上限は120年(人間の寿命を根拠とする=本人死後は原則公開)、50年(本人の社会生活上支障を来すおそれのある情報)、及び30年の3分類とした。

なお、本人の死後、遺族にも影響を及ぼすような特に重大な秘密(遺伝性疾患等)、現在も継続中であり公開が困難な門地、同和関係、法的判断の定まっていない戸籍については、非公開期間満了時の社会状況等を勘案して再検討し、延長も可能とすることとした。

このことにより、例えば「犯罪」について、強盗殺人等の重大な犯罪は120年(ウa)、罰金刑等の比較的軽い犯罪は50年(ウb)というように、非公開情報の同一分類でも軽重を表現(末尾がaなら120年、bなら50年、cなら30年)でき、分かりやすい分類表になるのではないかと思う。

当館では、この私案を参考に、公開基準自体の改善を検討していきたいと考えているので、皆さんの率直な御意見、御指摘等をいただければ幸いです。

戸嶋明(としま あきら): 秋田県公文書館主幹兼公文書班長。1978年秋田県入庁。市町村課、県議会事務局、県立大学事務局などを経て、2005年から公文書館勤務。

別表 1

公文書の公開に関する運用基準 プライバシー等侵害情報分類表 (私案)

(参考)

非公開とすべき情報の内容による分類例		非公開とすべき情報の重要度による分類及び非公開期間			秋田県公文書館の点検結果内訳 (27,079件のうち一部非及び非公開簿冊件数及び割合)	
		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、当該個人の生存中の権利利益を不当に害するおそれのあるもの、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	個人の重大な秘密であって、当該情報を公にすることにより、当該個人の社会生活上の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	個人の秘密であって、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	件数	割合 (%)
個人の内心に関する情報	ア 思想、信条	一般人の思想、信条		一般的な生活信条、人生・社会・政治観	52	0.9
	イ 宗教	一般人の宗教信徒情報			26	0.4
	ア 病歴	遺伝性疾患、伝染性疾患、精神性疾患及び重度の疾患		一般的な病気の既往症、軽度の疾患	652	11.3
個人の心身の状態に関する情報	イ 心身の記録		特殊な身体記録、精神症状	一般的な身体記録	3	0.1
	ア 戸籍、外国人登録、写真	門地、戸籍、外国人登録指紋	写真 (個人が特定されるもの)		1,520	26.3
個人の基本情報、生活の状況に関する情報	イ 家庭状況	特殊な生育歴、悲惨な家庭状況		一般的な家庭状況	136	2.4
	ウ 行動傾向	反社会的、非常識的な行動傾向 (性格、趣味、嗜好)		一般的な行動傾向 (性格、趣味、嗜好)	119	2.1
	ア 学歴、試験結果		最終学歴 (卒業、中退) 懲戒 (退学・停学) 試験結果		129	2.2
個人の経歴、社会的活動等に関する情報	イ 職歴、団体・社会活動		職歴、団体・社会活動 懲戒、公務員の分限処分、叙勲表彰関係 (非受賞者)	公務員の一般的な職歴 叙勲表彰関係 (受賞者)	2,784	48.2
	ウ 犯罪及び不法行為	犯罪歴 (罰金刑以下を除く)	犯罪歴 (罰金刑以下) 民事事件の不法行為		96	1.7
	エ 犯罪被害及び不法行為の被害	犯罪被害で不名誉なもの 民事事件の不法行為の被害で不名誉なもの	犯罪被害 (罰金刑以下) 民事事件の不法行為の被害		5	0.1
	オ 訴訟及びその他事件	その他の事件、事故、災害で不名誉なもの 破産、個人事業倒産	民事訴訟の敗訴、強制執行 行政事件の不利益処分	民事訴訟の勝訴 その他の民事・行政事件、その他事件、事故、災害	58	1.0
	カ 歴史的事実	同和問題関係 戦犯	軍歴、戦争関係 小作調停関係		15	0.3
個人の財産状況に関する情報	ア 財産状況		財産全体	財産の一部	45	0.8
その他 (原課協議によるもの。法人営業情報、住民の安全確保等)					141	2.4
備考					5,781	100.0
<p>1 この表は、表頭に非公開とすべき情報の重要度 (「個人の秘密」、「個人に重大な秘密」、「個人の特に重大な秘密」)、表側にそれぞれに該当する可能性が考えられる一般的な情報の類型を情報公開条例の非開示情報を参考に分類表示したものであり、歴史公文書等の非公開情報の点検に当たっては、当該情報の具体的性質、当該情報が記録された当時の状況等を総合的に勘案して個別に判断するものとする。</p> <p>2 本人の死後遺族にも影響を及ぼすような特に重大な秘密 (遺伝性疾患、不名誉な犯罪被害等)、現在も継続中であり公開が困難な門地、同和関係、法的判断の定まっていない戸籍等については、将来の公開時期の社会状況等を勘案して延長も可能とするものとする。</p>						
					複数理由の資料があるため合計は件数5,575件とは一致しない。	

別表 2

公文書の公開に関する運用基準のポイント

- (1) プライバシー等侵害情報の分類と非公開期間 (省略: 分類の統合整理等の改良を試みたのが別表 1 の私案であること。)
 (2) 非公開情報かどうかの判断基準

個人情報 (個人の特定)			状態又は行為						
「どこの」	「誰が」	特定か 否か	「何をした」(事例 1) 大学卒業(中退)だ			「何をした」(事例 2) 居酒屋で酒を飲んだ			
			プライバシー 侵害情報に該 当か否か	非公開情 報に該当 か否か	非公開 期間	プライバシー 侵害情報に該 当か否か	非公開情 報に該当 か否か	非公開 期間	
住所等	氏名								
秋田県	秋田春郎	否	該当	否	なし	否	否	なし	
秋田県秋田市 (市町村名まで)	秋田春郎	否	該当	否	なし	否	否	なし	
秋田県秋田市山王 (市町村及び大字まで)	秋田春郎	特定	該当	該当	50年	否	否	なし	
秋田県秋田市山王字新町 (より詳細)	秋田春郎	特定	該当	該当	50年	否	否	なし	
秋田県秋田市山王字新町14 - 31 (＃)	秋田春郎	特定	該当	該当	50年	否	否	なし	
秋田県秋田市山王字新町14 - 31 (＃)	秋田	否	該当	否	なし	否	否	なし	
職業等	公務員	秋田春郎	否	該当	否	なし	否	否	なし
	秋田県職員	秋田春郎	特定	該当	該当	50年	否	否	なし

注(1) 住所が特定されているか否かは、大字を基準に判断すること。
 ただし、住所が不明でも勤務先等から個人が特定できる場合があることに留意すること (ex 秋田県職員 秋田春郎)。
 注(2) 氏名が特定されているか否かは、名字と名前が揃っているかを基準に判断すること。
 名前の一部又は名字若しくは名前だけしかわからない場合は、個人の特定はされないものとする。

【事例 1】状態又は行為がプライバシー侵害情報に該当し、個人が特定される場合には非公開情報 (公開されることにより個人・企業の権利又は公の秩序を侵すおそれのある情報) に該当し、侵害情報の分類に基づいて非公開期間が決定されること (この場合は、個人の経歴、社会的活動等に関する情報のうち学歴に該当し50年)。
 【事例 2】個人が特定されるか否かに拘わらず、状態や行為がプライバシー侵害情報には該当しないため、非公開情報には該当せず、非公開期間はなしとなること。

(3) 非公開情報の始期及び公開年度の計算例

非公開情報の非公開期間及びその始期		公開年度の計算例	
(1) 非公開期間 30年又は 50年のもの	プライバシー等侵害情報が記載されている書類が作成された年度の翌年度を始期とすること。	非公開期間50年のプライバシー等侵害情報を記載する書類の作成された年度が、平成10年度の場合の公開年度	平成10年度 = 1998年度 + 50年 + 1年 = 2149年度
	本人の死亡が確認されている場合は、非公開期間はないものとする。		
(2) 非公開期間 120年のもの	出生年度がわかる場合 (類推できる場合も含む。) は、出生年度の翌年度を非公開の始期とする。	プライバシー等侵害情報を記載する書類に記載されている本人の生年月日が平成3年4月2日の場合の公開年度	平成3年度 = 1991年度 + 120年 + 1年 = 2112年度
		プライバシー等侵害情報を記載する書類の作成された年度が、平成10年度で、本人が当時満7歳の場合	平成10年度 = 1998年度 - 7年 + 120年 + 1年 = 2112年度
	出生年度が不明な場合はプライバシー等侵害情報が記載されている書類が作成された年度の翌年度を始期とすること。	プライバシー等侵害情報を記載する書類の作成された年度が、平成10年度だが出生年度が不明の場合	平成10年度 = 1998年度 + 120年 + 1年 = 2119年度
	本人の死亡が確認されている場合は、非公開期間はないものとする。 ただし、次の場合については、非公開期間を120年とし、その始期は(2)、の例による。 ・特定の疾患により死亡した者、犯罪被害で不名誉なもの、民事事件の不法行為の被害で不名誉なもの、その他の事件、事故、災害で不名誉なもの (自殺者、死刑執行等)、戦犯で死刑に処せられた者 (例外として遺伝性疾患は、非公開期間満了の段階で再検討し、非公開期間の延長も考慮する(事例集))		

注(1) 非公開期間の始期の対象を、簿冊完結年度でなく書類作成年度とすることは、プライバシーを侵害するおそれなくなり次第、できるだけ早く公開利用に供するためであること。
 注(2) 同一の簿冊に公開年度の異なる複数の書類が編綴されている場合、公開年度は最も遅い年度とすること。