

公開・非公開をめぐる10の論点

ー平成20年度実務担当者研究会議に参加してー

嶋田 典人
香川県文書館

はじめに

文書館は歴史資料としての公文書等を公開するためにある施設である。ところがこの公開使命に対して、個人情報等の理由で非公開になる文書もある。このことが研究会議で議論された中心となるテーマであった。そこで会議の内容を踏まえ、それに若干の考察を加え、10の論点にまとめてみた。

1. 公開基準の幅

公開基準に幅をもたせるか、もたせないかという論点である。

まず、幅をもたせない主張を交通違反に例えて、30キロオーバーと29キロなら、罰則が明確に違うというのと同じであるとし、同一内容の文書であっても、公開基準が80年文書の場合、80年では公開するが79年では非公開となる。

即ち、細かい基準をあらかじめ定めておき、画一的、機械的に多量の文書を一齐に判断していくのである。文書の内容には深くは立ち入らない。人事異動などで新任担当者であっても公開・非公開で悩むことはない。主観に左右されることは起こりえない。厳格な基準に基づく立場である。

一方幅をもたせる主張は、30年～50年、50年以上などという幅をもたせるということがある。また、細かい基準を設けず、公開の申請があったときにその都度、内容を審査し、公開・非公開の判断を行う。いわば大枠となる基準はあるものの、個別に判断していく。実際にあった個々の事例を記録して、実績や経験に基づく事例集をつくっておき、それに近いものから判断していく。基準をあらかじめ定めていても多種多様な事例にあては

まるものは少ないので、大枠の基準を定めて、裁量をもって運用していこうという立場である。

上記は公文書についての論点であるが、筆者は業務内容が古文書担当であり、実際に公文書の公開業務には関わっていないので、どちらが適しているかは判断がつかないが、本県古文書の場合は、後者の立場である。

公文書、古文書ともに、袋がけ、マスキングなどの措置をとるなど、なるべく積極的に公開していこうとする点では一致している。

2. 学術研究と公開・非公開

学術研究のための公開、あるいは幅がどうかという論点である。

幅を設けないという主張は、文書館は広く市民のためのもので、一部研究者のためのものではないというのが原則である。歴史研究者のための特別な幅を認めるなら、それは平等性を欠くことになる。

幅を拡げる主張は、個人情報等の理由で公開できないことが学術研究の進展を阻害するという論理に基づく。ある近代史の研究者によると、時代の推移をみるためには昭和戦前期の文書に関しては全面的な公開をせよという要望が強い。画一的な公開基準を適用するなら「基準なくして特例なし」ということになるが、逆に裁量をもたせて研究目的を理由に対応できることとなる。

さらに、両主張を特別利用という視点から立ち入って見ていこう。特別利用とは、研究者が学術研究のために文書館を利用する場合をいう。

そもそも文書館は調査・研究機関であり、地域の学術・文化の向上のために設置されているもの

である。

公開の幅を拡げないという主張は、先にふれたように特別利用そのものが平等性を欠くとし、特別利用時には利用目的を詳細に求めてみても、これが信用にたるものか、また研究者を全面的に信用できうるかという問題が出てくる。例えば、公開したことでプライバシーを侵害された人が、文書館と利用者を訴えようとする場合、公開した側の文書館がまず訴えられるようである。

一方、幅を拡げる主張の一例として、文書保存のため原本は非公開であるが、その特別利用ということから、研究者は文書の扱いに慣れているので、貴重な文書を毀損したりしないという信用についての性善説をとる。ある歴史の研究団体は、「地域の民間所在史料の保存・活用と歴史遺産の保全および学術的に利用する運動」を行っている。これらに対応するとすれば、いわゆる古文書は学術的な要素と文化財的な要素があり、文化財保護のために扱いの慣れた者にも特別利用を行うという対応をとることになる。しかし、なるべく原本を見せて万一毀損等があってもいけないので、複製物で見せたり、職員が立ち会ったりすることを行う必要がある。

個人情報やプライバシー等の問題と学術研究の発展という問題があり、両者をどう調整していくかが課題となっている。

筆者は公文書、古文書ともにマスキング等一部公開の措置をとり、古文書の場合は、保存上の理由での特別利用もやむなしと考える。

3. 条例・規則と要綱・要領

公開基準を定める場合、条例や規則で定めるか、要綱・要領の内規で定めるかという論点である。

条例・規則は、要綱・要領よりも上位に位置し、公開・非公開の是非を問われたときに、確固とした法的根拠であると利用者に説明しやすい。

一方、条例・規則に比べて内規で細かく定めている方が、具体的でわかりやすく、それをもとに説明しやすいという利点もある。

大枠を条例、規則で、内規で細かく定めるとというのがスタンダードである。逆に実務上、大まかな方が裁量があり説明しやすく、細かく決めたものではかえって説明しにくいということもある。

条例、規則、要綱、要領で整合性をとっておくことや、理念や達成しようとする目的を、より上位の条例や規則の中に書いておくこととなる。

4. 公開の年限

年限がくればすべて公開すべきかという論点である。

時の推移とともに公開すべきで、個人情報等で非公開にせざるを得ないものも年限がくれば公開していき、全面公開をめざすという主張と、年限が来ても慎重に公開について検討し、非公開のものもあり得るという主張である。

まず、前者については、全面公開をめざす主張ではあるが、その年限について何年にするかという議論がある。

第一に、高齢化の進む中で、人の一生を80年としてこれまで80年年限と設定していたものを120年に延長するという考えがある。

第二に、同じ項目でも内容によって差をつける。例えば軽犯罪とそうでない犯罪について、年限を50年あるいは120年というふうに差をつけるなどである。犯罪者と同時に犯罪被害者のプライバシーにも配慮すべきだという考えも最近注目すべき視点である。

第三に、先にも述べたが公開基準を画一的にするのではなく、個別に判断し裁量をもって行うことである。社会状況の変化等を見極め、公開・非公開の判断をすとか、年限についての見直しを行うなどである。

後者の公開に慎重な立場では、

第一に、個人の情報であるにとどまらず不特定多数に不利益をおよぼしかねない個人情報もあり、120年でも公開してはならないという考えもあり、120年たった段階で社会状況を勘案しながら検討するという考えもある。

第二に、国立公文書館では近世文書（140年以上のいわゆる古文書）は全面公開しているが、県、市町村では全面公開ということになっていない。国では公開するが、県、市町村では非公開というような地域性を踏まえた対応とならざるを得ない文書館も存在する。

第三に、本人だけでなく遺族についても名誉を損なうなど不利益への配慮と判断が求められる。

筆者は、公開の年限は、明確にすべきであると考え、個人情報や地域特性への慎重さを忘れるべきでないと考える。

5. 公文書管理法制定の動き等

個々の事例について、情報公開、個人情報保護、プライバシー保護、著作権に関する法や条例など諸法令との関係および公文書管理法の動きについて触れておく。

例えば、資料の中で、歴史的価値をもった手紙と著作権法との絡み、スナップ写真とプライバシーとしての肖像権の問題などがある。これらの一つ一つについての認識の整理が急がれる。

また、新しく公文書管理法ができると、非現用文書も現用文書と同じく情報公開等法的な点で同等な適用になる可能性もあり、利用規則の見直し等公開・非公開の再検討が迫られる。

余談であるが、利用規則が裁判になることも考えられる。公開を担当する文書館職員が個人的な責めを負わずに、歴史的価値をみる文書を広く提供できる業務を担えることが望まれる。

6. 目録作成と公開・非公開

非公開のものを目録に載せるかどうかという議論である。目録には非公開であることを明示し載せ、なぜ非公開であるかの事由を備考欄等に示す文書館もある。目録に載せないとするは永久に資料そのものの存在が知られないことになる。

7. 閲覧・複写、出版・掲載

公文書と古文書では違う場合もあるが、古文書

では保存上の理由で、原本は非公開で公開は複製物（紙コピー、マイクロフィルム）で閲覧に供する場合がある。閲覧するものは複写もできるという国立公文書館のようなところと、閲覧はできるが複写に制限があり、寄託者や所有者からの事前許可、事後承認が必要なところもある。また、出版・掲載許可については、出版・掲載許可申請書に利用者責任を明確にするために、目的、利用方法などを具体的に求めるとともに、出版・掲載物には、参考資料、註として、出所文書館などと付記しておくべきである。

8. 複合館の場合や他館との関係

文書館が図書館や博物館との複合館、いわば、その複合館内部組織の中での公開基準や利用規則等の整合性、また文書館と同一県内の諸機関との関係においても一致するのがよいという議論である。拗って立つ法や当該館の成り立ち、目的が違う中で、複合館であっても、必ずしも一致させなくともよいということは当然のことだと思ふ。ただ、同一資料の場合、他館によって公開、非公開で取り扱いが異なることは、利用者の立場ならどう考えるのだろうか。

9. 寄託文書等

県の文書館で市町村の文書を寄託されているところがある。この場合、公開・非公開の判定を、誰がするのかということである。県の文書なら個別に審査して、利用適否検討委員会にかけられる場合もあるが、寄託された文書をどう扱うのかということである。

公文書なら移管元の作成課の了承、古文書なら寄託者や所有者にあらかじめ契約時に公開について同意を得ておくならば、法的な制約を免れ、利用者に公開できる。学術研究など利用目的に応じた公開してもよいことを取りつけておくことも重要である。

10. 公文書と古文書その他の記録資料との関係

国立公文書館では、古文書は全面公開であるが、県や市町村レベルでは地域性によって慎重に内容を審査し判断する必要があると述べた。公文書と古文書では内容の審査はするものの、年限によって公開・非公開を決めていくか否かの考え方が違う。

現状では、古文書の利用者は古文書が読める人で、研究者が多いというのが特徴である。

古文書は、文化財的な側面もあり、その取り扱いに慎重にならざるを得ない。従って、本県においては複製物のみによる公開を原則にしているのも公文書との違いである。

そのほか、行政刊行物、写真、映像資料なども含めて、公開についての共通する考えと、それぞれの特性に応じて異なる公開についての考え方、方法があってもよい。

おわりに

公開・非公開をめぐる様々な取り扱いと考

えがあり、明らかにこれが正しいと考えられるものもあれば、意見が分かれるものも多い。ここで議論されたことを踏まえて、日々の実務を行なっていきたい。

2グループのメンバーは以下のとおりである(順不同)。三苫雅子(衆議院事務局)、小川正人(北海道アイヌ民族文化研究センター)、木村秀弘(茨城県立歴史館)、渡辺善司(千葉県文書館)、嶋田典人(香川県立文書館)、富田健司(芳賀町総合情報館)、青木祐一(日本銀行金融研究所アーカイブ)、小泉文美(通信総合博物館)。

嶋田典人(しまだ のりと)：香川県立文書館で古文書担当副主幹として、古文書の収集整理・保存・利用、調査・研究、講座・展示業務等に従事。

