

歴史公文書等の利用に係る審査記録について

香川県立文書館

鳴田 典人 しまだ・のりひと

1. はじめに

「歴史公文書等の利用に係る審査記録について」と題して討論を行なった。まず、なぜこの課題について討論したのかを述べる。日頃、現場で実務上経験しているので様々なケースへのよりよい対応を、あるいは、未経験だが予想されるケースを想定して考えた時に、①審査基準はあるが、判断に迷うケースがあること、②審査事例の蓄積が必要であること、③審査事例の情報共有、④利用者への説明責任の観点、⑤ブレのない審査のためには審査事務の引き継ぎ、これら①～⑤について考える必要がある。グループ（1班）としては①～⑤が課題設定の理由である。

①～⑤を若干補足・説明すると、①の判断に迷うケースは、文書は多種多様、仮に同一分類、同一簿冊名でも件名が違ふ。さらに同一件名であっても個人情報の箇所・内容は異なる場合もある。②の審査事例の蓄積は多くあるほど、様々なケースに対応できる。③の審査事例の情報共有も特定の職員だけが対応するのではなく、他の職員、複数の職員で、あるいは組織としてどう対応するかに関係する。④の利用者への説明責任の観点は、見せることによって説明責任を果たすことになる。一方、それが見せられないとなると、なぜ見せられないのかという説明責任が生じる。⑤については、職員は組織内異動、組織外異動は付きものである。人が変わると基準も変わるようではいけない。また、同一審査担当者の時々の判断でブレが生じてはいけない。

2. 討論のポイント－審査記録について

グループ（1班）は公開・非公開の審査、例えば一件一件の文書の個人情報の審査基準に照らし合わせての適否など審査方法そのものではなく、その結果としての「審査記録」について討論した。あらかじめ詳細な審査項目により審査をしていて、公開・非公開・一部公開などを決めておくか、請求があった時に当該文書を時間をかけて審査して公開の可否を請求者に知らせるか、であるが、グループでは、後者の場合を想定して討論が進んだと考える。上記で述べた①～⑤のように組織として活用でき、役に立つ審査記録について討論した。

2.1 審査記録の項目

審査記録の項目は、①請求番号（整理番号）、②資料名称（簿冊名称）、③文書作成年、④公開の可否、⑤非公開期間（時の経過）、⑥利用制限の種類、⑦判断をした年月日、⑧判断の理由欄、⑨マスキング処理の箇所、⑩利用方法に関する記録、⑪情報の内容、⑫参照資料、⑬先行事例、⑭文書作成原課に対する意見照会の内容と経緯（必要に応じて付記）が挙げられ様式に整えられる。このグループ討論で挙げられた①～⑭の中でも⑧の判断の理由が最も重要であるということとなった。その後公開か非公開かの難しい判断に迫られるケースが生じた場合に役立つからである。

2.2 審査基準の分類表について

国立公文書館の「30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について」の表

を見ると、上段左から「特定歴史公文書等に記録されている情報」「一定の期間（目安）」「該当する可能性のある情報の種類の例（参考）」とあって、その中央の「一定期間（目安）」の欄は、「50年」、「80年」、「110年を超える適切な年」と分類されている。さらに備考欄には、1として「一定の期間」とは、「個人の権利利益を害するおそれがあるかについて検討を行う期間の目安を参考として示したものである。」としており、また、4として「一定期間」は「140年を目途とする。」とある。「140年を目途」が最長であることがわかる。

このように目安としての性格を持たせることで公開・非公開の審査に柔軟な判断が可能であるようになっている。目安であっても一定期間は公開しないという基準を示すことで、移管元の文書作成課（原課）の「公文書館に移管すると即、何でも公開」という誤解が解け、文書作成課への説明がしやすく、理解増進、そして円滑な移管と結びつく。

2.3 判断理由における留意点

判断理由における留意点については、①時の経過、②公益と個人の不利益の比較衡量、③歴史資料として重要な公文書かどうか（必要に応じて）④地域性（地域事情、影響）4項目が挙げられた。

このうち①と④については、多くの研修参加者間で共有されるコンセプトであると考えており、筆者も共有している。②と③については、グループ討論の中で筆者が述べたことで、それをグループ討論で採り上げ、報告の中に盛り込んでいただいたものである。

2.3.1 時の経過

まず最初に、①の「時の経過」については、公文書管理法では「時の経過」をふまえて開示していくことが求められている。上記のように「審査基準の分類表」は目安としての性格であるので、柔軟な判断が必要であるということであるが、その「柔軟な判断」ができるためには、その「文書を見る眼」が必要であると筆者は考える。専門性

ということか。『歴史資料として重要な公文書』を見る眼が必要であると考え。現用文書を情報公開法（情報公開条例）にもとづき審査することと「歴史資料として重要な公文書」を審査することでは「審査基準」が異なる。また、「時の経過」を勘案しながら「柔軟な判断」ができる専門性も異なると筆者は考える。

2.3.2 公益と個人の不利益の比較衡量

②の「公益と個人の不利益の比較衡量」については、筆者の発言であるので、筆者の考えたこととして、次のように述べてみる。

沖縄県公文書館の公文書の「評価・選別」の際、「公益性」と「意思決定」を重視していることが、次のように沖縄県公文書館のホームページにある。「沖縄県公文書館は、沖縄県公文書館公文書等管理規程に定める選別基準を基本としながら、さらに文書を作成するもととなった事務事業の『公益性』や『裁量度（意思決定の選択の幅）』についても検討を加えつつ、評価選別業務を行っています。」。沖縄県の場合は評価・選別の際の公益性であるが、次の事例は公開・非公開審査の際の公益性を重視する考え方であると筆者は考えている。

最も南の沖縄から今度は北海道に飛ぶが、北海道立文書館の鶴原美恵子氏の論考である。北海道立文書館の『調査研究事業報告書』の第2号での「文書館・公文書館における個人情報の保護と利用」という論文である。実際にグループ討論の中で回覧して、次に挙げる箇所などをメンバーにお読みいただいた。筆者（嶋田）の意見の説得力を補うために、筆者が持参したものである。

同論文によると、まず「文中の意見感想の部分は筆者の私見であり、館としての公式見解ではない。」(P. 3)としており、法的解釈について、「戸籍法は現に市町村長が管理し、請求によって交付提供する戸籍の取扱いについて定めたもので、すでに交付されて公文書に添付されている戸籍謄本等の取扱いを規制するものではない。そもそも戸籍法の対象ではないのだから、戸籍法の要求する厳格化の精神は尊重するとしても、未来永劫一切

公開しない理由にはならない。なお付言すれば、戸籍法第126条による学術研究目的での提供でもない。市町村長や法務局長が一定の基準で特別に許可する同条の準用などではなく、戸籍法の枠を離れ、文書館・公文書館が歴史資料として利用提供する際のルールで公開できるものと解釈している。」(P.16)と述べている。北海道立文書館所蔵の保存文書について「最大の文書群である国有未開地処分法完結文書は、総数1万3千冊余りの簿冊からなるが、その大部分に、数通から数十通の戸籍謄本が綴り込まれているからである。」(P.16)としており、さらに北海道に移住してきた「土地の申請者が北海道庁へ提出した書類には、希望する土地の地図、事業計画、財産の多寡を示す納税証明書等のほか、多くの場合戸籍謄本が添付された。」(P.17)としている。その利用については「国有未開地処分法完結文書はおもに、①行政利用（土地処分行為や処分領域の確認）、②ルート探し、③道内各地域の成り立ちを知る、といった目的で利用されている」(P.17)としており、「公益性」については「個人情報除外すれば地域の資料として所蔵する意味を失う場合もある。権利利益の侵害と同時に、その個人情報のもつ公益性への視点が必要と考える。」(P.18)と論及している。また、「戸籍の秘匿性を重視する最大のものは、壬申戸籍に象徴されるような門地の記載にあるが、数十万件の戸籍謄本を点検しても、『新平民』など門地にかかる記述は見あたらなかった。国有未開地処分法完結文書に綴られているのは明治30年代以降の戸籍謄本であるが、門地の記載はすでにほとんどなかったと言える」(P.18)ともある。

幾分、引用箇所が長くなったが、上記の考えはグループ（1班）のメンバー全員が一致するものではない。国立公文書館村上由佳氏（業務課利用審査係長）の「事例報告①」の後の質疑応答でも戸籍記載情報の扱いをめぐる活発に議論が行なわれた。

なお、「事例報告③」での茨城県立歴史館の富田任氏によると、非公開箇所が多くあっても、いくつ袋掛け（マスキング）等をしてでも見せたい

（価値のある）「歴史資料として重要な公文書」は見せる方向で検討しているとのことであった。

2.3.3 歴史資料として重要な公文書かどうか（必要に応じて）

③の「歴史資料として重要な公文書かどうか(必要に応じて)」についてである。

③についても筆者が述べたことである。公文書に限っていえば、文書館では公文書館法にある文書館が保存すべき公文書、すなわち「歴史資料として重要な公文書」に限って審査すべきものである。グループではこれに括弧書きで「必要に応じて」を付け加え、「歴史資料として重要な公文書」かどうかを必要に応じて判断した上で、とした。

「必要に応じて」とは、「歴史資料として重要な公文書」として評価・選別を経ているかどうかということであると、筆者は考えている。評価・選別を経ているならば必要ないが、経ていないならば、まず評価・選別をする必要がある。

例えば、永年保存文書が有期限保存文書（30年保存文書）に切り替わったとしよう。この場合、これらの30年保存文書は評価・選別を経ているのであって、今まで永年保存文書で現用文書であったために現用としての価値、実務的な価値はあっても「歴史資料として重要な」価値は無いものも多く含まれている。評価・選別を経ないこの旧永年保存文書をすべて公開・非公開の判断をすることにコストとマンパワーをかけることはないと思う。

文書館において、通常は評価・選別を経た後、「歴史資料として重要な公文書」として保存されている。公文書館法にも規定されているように「歴史資料として重要な公文書等」を保存するのが文書館の文書館たる所以である。全体討論の中でも国立公文書館の中島康比古氏から「熟度」の問題、つまり保存年限が過ぎても現用・実務に必要なものは原課で「延長」することも考えうるとのアドバイスをいただいた。筆者は「熟度（熟成度）」の足りないもの、未だ「歴史資料として重要な公文書」といえないものの扱いについて考える必要

があると考えた。現用文書と非現用文書の境界が、保存年限であって、保存年限が過ぎた時点で非現用文書となったからすべて「歴史資料として重要な公文書」といえばそうではない。

つまり、「熟成」されていない公文書を「歴史資料として重要な公文書」として公開審査の対象にすること、特に30年保存文書よりも5年・10年保存文書については慎重にこのことを考える必要がある。例えば完結後30年を経ている「時の経過」があてはまらない5年・10年保存文書の非現用文書の審査は文書館の実務上負担となる。

2.3.4 地域性（地域事情・影響）

④の「地域性（地域事情・影響）」についてである。

地域によって事情が異なり、公開した時の影響度も違うという点ではグループ共通の認識であったと考える。先に挙げた沖縄、北海道、さらに国立公文書館のある東京、筆者の所属する香川県立文書館のある香川では異なる。今回の「事例報告」でも神奈川、茨城、京都、秋田の4府県の報告があった。それぞれで、公開の方法、審査の基準等が異なり、人口が少ない地方の狭い地域で旧知の人間関係が濃密である地域と人口の多い都会の「隣は何をする人ぞ」の人の入れ替わりの激しい地域では、異なるであろう。先に挙げた北海道は明治以降の開拓により新天地を求めて渡道してきた人々をルーツとする人々が多く、先ほどの「国有未開地処分法完結文書」のような特徴をもつ文書の取り扱いが仮に北海道以外の都府県ならばどのように扱うかは、また違ってこよう。

沖縄県公文書館の『案内パンフレット』の中に「土地所有申請書」「一筆地調査図」や「軍雇用員カード」が復帰前から現在に至るまで「住民の財産や権利を証明する記録」として利用されていることが記されている。これら「権利証明」は個人レベルのもので「個人情報」である。

各文書館において「権利証明」「資格認定」「許認可・契約書」「資金貸付」などの文書は「個人」と「公益性」との関係から、どの文書を（評価・

選別）いつまで（生前・死後等）置いておくのかなど「評価・選別」と「保存」。また、いつ頃に、どこまで（部分公開等）公開できるのか、誰（本人・家族も含む）になら構わないのかという「公開」も考える必要がでてくる。これも「所変われば品変わる」である。

全簿冊をあらかじめ全量審査して詳細な審査基準により「場合分け」を行い、公開・非公開の審査をしたものを目録掲載している所と、そことは違い来館者数または文書数も格段に多いところで、審査は過去の審査記録を参照しながら閲覧申請があれば、その都度審査を行なう都会の公文書館の事例もあり、まさしく地域性の差異が表れている。したがって地域性を反映した審査記録表も出てこよう。

3. おわりに

今後の展望として、審査記録表をつくっても上手く活用されるためには、必要な項目の記載、基準となる分類表からの判断、判断理由が書ける能力が必要である。審査ができ、それを記録に残すことができることである。

そして大切なのは活用の仕方である。一人で活用するのではなく、職員間の情報の共有に努めること、さらに職員が過去の事例等をパソコンのキーワードで検索できるなどの整備、さらに事例が蓄積することにより、それをもとに分類表審査基準の更新（見直し）時における判断材料、あるいは、この分類表がないアーカイブズ機関で新たに作成する場合の材料にもなりうるのである。

1班のメンバーは、次のとおりである（順不同）。新見克彦（国立公文書館）、柴田知彰（秋田県公文書館）、中川浩宣（新潟県立文書館）、廣東宣明（鳥取県立公文書館）、嶋田典人（香川県立文書館）、安藤友明（札幌市公文書館）、山田之恵（藤沢市文書館）、野町光宏（高知県）、荒張卓也（石岡市）、森一樹（和歌山市）