

個人情報の公開の適否について

—アーカイブズ研修Ⅱ第2班報告—

広島大学文書館

村上 淳子 むらかみ・じゅんこ

1. はじめに

第2班は、「個人情報の公開の適否について」をテーマに、各機関が所有する資料に含まれる個人情報について、どのように取り扱うべきかという観点から討議を行った。このテーマを取り上げた理由は、主として以下の2点である。

- (1) 個人情報は機微にふれるものが多いこと
- (2) 重要な個人情報の取扱いは各機関において区々であること

(1) は、特に戸籍に載っているような重要な個人情報、例えば本籍や婚姻、家族関係に関する情報は、特に慎重に取り扱うべきものであり、利用審査における公開・非公開の判断基準を策定する際に、最も条件が厳しくなる事例と考えられることによる。(2) は、個人情報の取り扱いは、機関の属性や地域社会との関わり方によって対応が大きく異なるものであり、各機関の事情に応じた対応がなされることについて、社会的な同意が形成される必要がある、との認識に基づくものである。

第2班のメンバーは、地方自治体の行政職員及び文書館職員、国立公文書館等の施設、国立大学法人の資料館職員からなる9名であった。既に公開・非公開の判断を実施している機関がある一方、未実施の機関もあり、判断の実績がない機関であっても今後対応の可能性が出てくることが予想されるという状況にある。このため、判断を実施する機会に備えて論点を整理したい、ということが(2)に基づく討論の出発点であった。

所蔵する文書の公開に際し、利用が制限されるべき情報とはどのようなものかという問題は、明

確な基準が存在するわけではないために、審査を担当する職員が難しい局面に立たされることが考えられる。審査の基準については、情報公開法に準拠するなどの大枠が示されているものの、その判断に対し不服申立てがなされるおそれもあり、担当者にとっては負荷の大きい業務となりかねない。

今研修のテーマである「歴史公文書等の利用に係る審査について(個人情報の取扱いを中心に)」は、平成25年6月に開催された全国公文書館長会議の前日に行われた実務担当者意見交換会においても、利用に係る審査が議題として取り上げられ、参加機関への事前問い合わせの中で要望の多かった内容であると推察される。また、過去の国立公文書館における研修のテーマとしても、数度にわたり取り上げられている内容である(『アーカイブズ』第16、23、35号等参照)。

しかし、これまで繰り返し問われてきた内容でありながら、過去の蓄積や関係諸機関の例が日々の業務に十分活かされているとは言い難いのではないと思われる。今般の研修で改めてテーマとして取り上げられたのも、現場の職員にそうした思いが強いからではないだろうか。

こうした問題意識に基づき、本稿では、第2班において議論され、発表原稿としてまとめた内容を軸に報告したい。第2班の名簿は次の通りである(名簿掲載順、() はグループ討論における役割)。

松田 暁子 国立公文書館(書記)

苗村 篤志 日本銀行金融研究所アーカイブ(司会)

- 加藤 諭 東北大学学術資源研究公開センター史料館（発表）
 村上 淳子 広島大学文書館（執筆）
 加古 復美 福岡共同公文書館（書記）
 岩間八重子 松本市文書館（執筆補佐）
 大塚 哲平 秋田市（発表）
 田中 洋史 長岡市（書記）
 高出 真妃 金沢大学（書記）

2. 各機関の状況

グループ討論においては、そもそも個人情報の具体的な中身は何かという点から討論がスタートすることとなった。第2班は、公文書館法や自治体の条例によって存立する機関もあれば、公文書等の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」という。）に基づく「国立公文書館等」施設もある一方で、「館」を持たない自治体からの参加もあるという属性の多様な構成であり、議論の着地点をどこに求めるかという点において特に難しいグループであったように思われる。そこで、まずは班内の各機関が公開や審査という業務についてのどのような状況にあるかということ、自己紹介を兼ねて報告することから開始した。

班内の国立公文書館等機関においては、審査の実績や方法が報告されたものの、国立公文書館が平成23年度において年間3,500件以上の審査を行ったという突出した数値を別にすれば、事例の蓄積としてはまだまだ少ないといえる。地方自治体の諸機関においては、閲覧利用に制限が生じると思われるものについて目録を一般に供する段階にないため、審査を必要とする機会がないということも報告された。ただし、今後公開を進めていく場合には必ず判断を実施しなければならないことが想定され、そのため研修の場で情報を得たいという事情も報告された。

3. 事例報告における審査基準

グループ討論に先立ち行われた講義及び事例報告においては、国立公文書館、神奈川県立公文書

館、茨城県立歴史館、京都府立総合資料館、秋田県公文書館の5機関の審査に係る業務の状況が報告された。

国立公文書館が示した「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」（平成23年4月1日館長決裁）の別添参考「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」は、三つの類型において「一定の期間」が設定されている。1968年のICAマドリッド大会での決議などを参考に設定された期間の長さは、あくまで目安であるとの注釈が記されている。

最も期間が長い「110年を超える適切な年」と設定されるのは、「イ 刑法等の犯罪歴（禁固以上の刑）」「ロ 重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態」等が該当する可能性があることとされる「重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人又はその遺族の権利利益を害するおそれがあると認められるもの」の類型である。これに次ぐ80年の設定は、「イ 国籍、人種又は民族」「ロ 家族、親族又は婚姻」「ハ 信仰」「ニ 思想」「ホ 伝染性の疾病、身体の障害その他の健康状態」「ヘ 刑法等の犯罪歴（罰金以下の刑）」の6例が示された「重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの」という情報である。50年に設定されるのは、「イ 学歴又は職歴」「ロ 財産又は所得」「ハ 採用、選考または任免」「ニ 勤務評定又は服務」「ホ 人事記録」の5つが例示され、「個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの」とされる類型である。

いずれの類型においても、「当該個人の権利利益を害するおそれがある」若しくは「当該個人又はその遺族の権利利益を害するおそれがある」と、「権利利益を害するおそれ」の有無が一つの指標とされている。さらに、110年に設定された情報のうち「重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他

の健康状態」の判断に当たっては、より長期の140年を目途とすることが注記されている。

地方自治体の諸機関の報告では、内規レベルの審査基準が紹介され、情報の内容に応じた四つの区分を設け、その区分ごとに分類又は具体例を挙げて制限期間の目安を設定している事例が報告された。区分は、1「基本的事項」、2「家族・財産に関する情報」、3「内心・身分に関する情報」、4「社会活動に関する情報」の四つが示され、区分1には①戸籍に関する情報（戸籍謄本・戸籍抄本・戸籍訂正願等）、②国籍・人種・民族に関する情報、③身元素行調査・身上調書、④履歴書（学歴・職歴）が分類される等の構成である。分類や具体例の内容は、機関ごとに異同があるものの、実際に問題となる情報を前に審査の事例を蓄積してきた経験に基づき作成されたものであり、機関が所蔵する文書の質に応じたものといえる。

最も長い制限期間は、戸籍に関する情報、病歴のうち精神の障害に関する情報や特定の疾患に関するもの、犯罪歴・補導歴に関する情報、門地に関する情報の他、思想・信条、宗教、「特殊な生育環境、悲惨な家庭状況」、「反社会的、非常識的な行動傾向」等について設定され、それぞれ120年ないし100年の期間が付与されている。

これらの中には、国立公文書館の基準で80年と設定された例が含まれ、国と地方との間で多少違いが表れているといえる。特に、戸籍関係については、事実上公開不可との設定がされているところもあり、国との違いについて利用者から問い合わせを受けることもあるという。報告では、国の基準に合わせることも必要かと思うが、積み重ねてきたものでもあり、急に基準を変えることは無理であるという事情が語られた。地方においては、個人と資料所蔵機関との間の関係は、国の場合よりも密度が濃く、一方でプライバシーに対する関心について「都会」と「田舎」では温度差があり、同じ基準を援用することの困難も報告された。

事例報告において、戸籍については、いわゆる戸籍という様式であれば一切公開不可とするのか、

様式が戸籍であっても記載情報を情報として捉え、その情報そのものを公開可とするのかなど、判断に違いがみられるということが明らかとなった。

第2班においては、こうした事情を踏まえ、多様な属性のメンバーが共通の認識を形成するための第一歩として、本籍、結婚・出生など子孫に影響を及ぼす可能性のある機微に触れる情報をどのように捉えていくかを考えていくこととしたのである。



討論の様子 1

4. 議論の展開

4.1 「公にすることにより個人の権利利益を害する」情報とは

討論では、まず公文書管理法第16条第1項第1号イ、及び第2号イが規定する、行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法における「公にすることにより、なお個人の権利利益を害する」とは、どういうことか、という点が話し合われた。ここでの「権利利益を害する」か否かという問題は、公文書管理法第16条における特定歴史公文書等に対する利用請求について、国立公文書館等の長は、利用制限事由に該当するものを除き、これを利用させなければならないとされ、その例外として第16条第1項第1号イ、及び第2号イが該当するため、自ずと情報公開法の規定に立ち返り、これを考慮することが求められることとなる。

地方自治体や「国立公文書館等」以外の諸機関においては、公文書管理法の規定が直接的には及

ぶことがないものの、公文書管理法施行下の状況に応じた文書管理を実施する必要があるといえる。ただし、先にみた国立公文書館の場合においても、110年の期間を目安として設定している「口重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態」について、「疾病の程度、医療の状況及び疾病に対する社会の受け止め方等を考慮し、「一定の期間」は140年を目途とする」との注記がなされ、必ずしも一律ではなく文書に応じた判断がなされるという。

こうした状況から、「個人の権利利益を害する」ということについては、次の点からも変わり得るのではないか、という意見が出された。

- (1) 「利用者（国民・住民）との関係性」
- (2) 「文書が作成された時期」
- (3) 「書かれた内容に対する墨塗り、袋がけ等の技術的処理」

(1) 「利用者（国民・住民）との関係性」については、地方であれば住民が代々同じ場所に居住し続け、都市部に比して濃密な人間関係のもとに暮らしている。こうした利用者の事情を考慮すれば、3世代までの当事者が物故するであろうとの見通しで最長の140年との制限期間を設けたとしても、子孫が影響を受ける可能性が十分考えられる。特に、養子縁組、親権、後見人、家督等の家族関係の情報については、子孫への影響が引き続いていくものである。そのため、国の行政機関の作成文書に対する利用請求とは、異なる基準で対応する必要がある、ということである。

また、利用のされ方、という点についても考慮する必要がある。地方自治体の諸機関においては、一般の利用者に最もニーズがあるのはルーツ探し、との事例の報告があった。その一方で、いわゆる研究者による学術研究目的の利用がある。公文書管理法においては利用の目的如何を問わないのが原則であるが、機関と利用者との関係においてバランスを取る必要があるという点も、問題の一つとして挙げられる。

(2) 「文書が作成された時期」という観点は、現在であれば当然公表の対象とはならない個人情報

報が、数十年前においては特に違和感なく掲載・公表されていたような事例があり、そうした時期的な問題というのも考慮する必要がある、というものである。例えば、戦災に関する調査報告書において、氏名などの基本情報に加えて死亡の原因が直截な表現で表記されていたという事例があり、改訂版においては掲載を見送る判断が下されたという。社会的な許容の度合いが変化するということに対して、配慮する必要があるといえる。

(3) 「書かれた内容に対する技術的処理」という問題は、データ一覧表のような形でまとめられた情報について一部非公開とするという判断がなされ、マスキングあるいは墨塗り処理を施して閲覧に供するという場合、この処理が全体の中で目立つためにかえって利用者の興味関心を惹くこととなり、さらには隠された箇所之法則性から情報の内容が推測可能になってしまう恐れがあるのではないか、という点である。こうした事例については、ケース・バイ・ケースで対応する担当者の感覚によるところが大きく、その機関特有の事情という要素も影響すると思われる。

議論の場で話題となった(1)～(3)を考慮するだけでも、「公にすることにより個人の権利利益を害する」ということは、変化する可能性があるといえる。



討論の様子2

4.2 文書のライフサイクルへの目配り

この他、個人情報の公開の適否については、文書のライフサイクルの中で考える必要があるのではないか、ということが話題となった。第2班に

は、行政職員として文書作成業務に携わった経験を有するメンバーもあり、その経験や立場からの自戒を込めた提言である。

国立大学法人の文書館の事例として、震災により死亡した教職員の遺族に対する弔慰金に関する文書に戸籍謄本が添付資料として綴じ込まれている場合がある。これは、文部省（現在は文部科学省）という上位機関への提出資料とする際の写しを保存したことによるものである。

同様に、地方自治体の作成文書においても、国への提出物として戸籍謄本の添付が求められる場合があるという。これは、叙勲、表彰などの場合に必要とされるもので、本人にとっていわば名誉となる関係のものがほとんどである。ただし、特に提出が求められているわけではなく、念のため、のような扱いで綴じることがないわけではない、という話も聞かれた。現在はそのようなことはない、という前提での話ではあるが、公文書管理ということについてあまり関心が持たれていなかった時期においては、必要がなくとも戸籍謄本を添付することがあったかもしれない、ということである。

ここにおいて話題とされたのは、文書の作成段階からライフサイクルを考慮することの重要性、という点である。保存期間満了後の将来を見据え、公開の可能性を考慮した文書を作成することが、後々の公開審査において不必要な業務負担を避けることにつながるのであれば、作成部署（原課）に働きかけることは有用ではないか、ということである。

これは、必ずしも添付資料としての戸籍謄本に

限定した事柄ではなく、公開の判断について原課の意見が反映されるような制度下にある場合は特に、保存期間満了後の文書を取り扱う文書館組織と、作成部署（原課）との意思疎通が大切ではないか、との実務の現場における感覚に基づくものである。原課へのフィードバックが可能となるような情報の蓄積も、求められているといえる。

5. まとめと課題

発表においては、議論のまとめとして次の2点を報告した。

1. 個人情報だからといって、個人の権利利益を害するものばかりではないため、一律に非公開とすべきものではない。個々の情報の重要性を鑑みて判断するものであって、一概に整理できるものではないこと。
2. 資料作成段階（現用文書段階）から必要以上に文書を添付しないようにすることが望ましく、これを作成部署（原課）に促していく必要があること。

審査の問題は、過去の研究や研修等の蓄積があるものの、各機関において手探りで業務が進められている状況にあるといえる。それだけに、他機関の状況について情報を得たり、文書作成に携わる職員の意見を聞く機会を設けるなど、業務の効率化につながると思われることは積極的に取り入れていくことが大切ではないだろうか。

今研修においては、個別の事例報告をはじめ、さまざまな機関の取り組みに触れることが出来、貴重な機会をいただいた。この度の討論及び報告を、今後の業務に活かしていきたい。