

イギリス国立公文書館視察報告

国立公文書館 業務課利用審査係長

村上 由佳 むらかみ・ゆか

1. はじめに

イギリスでは、2010年に憲法改革統治法（Constitutional Reform and Governance Act）により、作成後30年経過するまでに永久保存すべき記録をイギリス国立公文書館（The National Archives。以下「TNA」という。）等に移管しなければならないとする、公記録法（Public Records Act）による移管の「30年ルール」が、「20年ルール」に変更された¹。この短縮が全面的に実施されるのは2023年であり、2013年からの10年間は移行期間となる²。20年ルールへの移行のために、2023年までの10年間、毎年2年分の文書が移管されることとなり、毎年1年ずつ作成から移管までの期間が短縮される³。

また、憲法改革統治法には、情報自由法（Freedom of Information Act 2000。以下「FOIA」という。）を改正し、情報公開から除外される情報（以下本稿では、便宜上「非公開情報」という。）や当該情報が非公開でなくなる時期についても改正する旨規定されている。

このような大きな変化の中でのTNAの視察であったため、本視察報告は、TNAにおける情報公開を中心に進めたい。

2. TNAについて

2003年から2006年の間に、公記録館（Public Record Office）、王立手稿史料委員会（Historical Manuscripts Commission）、公共機関情報局（Office of Public Sector Information）、王立印刷局（Her Majesty's Stationary Office）が統合され、TNAとなった⁴。



イギリス国立公文書館（TNA）

1, 100万件以上の歴史的な政府の記録や公文書を持つTNAのコレクションは、世界最大級であり、ドゥームズデイ・ブック（世界初の土地台帳）や現代の政府の文書やデジタルファイル等を所蔵している。

3. TNAにおける情報公開について

つぎに、TNAにおける情報の公開と情報自由法について見ていくことにしたい。TNAのホームページには、TNAが保有する記録の多くは、既に公開されているため、これらの記録に対してFOIAに基づく情報公開請求を行う必要はない。非公開記録を閲覧したい場合には、情報公開請求を行うことができる。また、TNA自身の行政記録の情報についても、FOIAに基づく情報公開請求を行うことができる旨記載されている⁵。

FOIAは、2000年に制定された。そこでは、公共機関に対し情報の請求を行う者が、請求に明示された情報を公共機関が保有しているか否か書面で通知を受ける権利及び情報を保有している場合、非公開情報を除いて、当該情報の開示を受ける権

利を有することを規定している（1条(1)項）⁶。非公開情報には、絶対的な非公開情報と、あらゆる状況に照らして、非公開を維持する公益が情報を開示する公益に優るときは、開示しないという非公開情報（公共の利益が公開することとしないことのどちらにあるのかのテストの必要な情報）の2種類ある（2条(2)項）。またFOIAは記録が作成された年の翌年から起算して、一定の期間が満了したときに、歴史的記録（historical record）となる旨定めているが、歴史的記録となった記録は、非公開情報のうち、「裁判記録等」（32条）他いくつかが公開される（63条(1)項）。加えて、37条(1)項b「栄典の授与」は60年、31条「法の執行」は100年、それぞれ作成の翌年から起算して経過することで、公開されることが定められている（63条(3)項、(4)項）。

次に歴史的記録になる期間であるが、記録はそれが作成された年の翌年から起算して30年の期間が満了したとき歴史的記録となる（62条(1)項）とされていたが、憲法改革統治法別表7の4(2)で、30年を20年とする旨規定された。しかし、歴史的記録になることで公開されていた情報すべてが、20年経過後に公開されることになったわけではない。憲法改革統治法によれば、非公開期間を30年のまま据え置く情報や、30年を超えて非公開となる場合のある情報がある。憲法改革統治法をもとに、変更点のあるFOIAの条項を抜粋したものが、次頁に掲げる「FOIAの非公開情報（FOIA改正による変更点のみ抜粋）」である。

4. 情報の請求から情報公開までの流れ

ここまでFOIAの規定とその改正点に焦点をあてて見てきた。では、TNAでは情報公開の請求があった場合に、具体的にどのように情報を開示しているのだろうか。その実際の運用について見てみたい⁷。非公開記録の開示を求める請求があった場合には、TNAでまず審査を実施し、その概要を、移管した政府の省に送付し、FOIAの非公開情報に該当するかどうかについて相談する（但し、決定権はTNAにある）。移管元が、公益テスト（公共の

利益が公開することとしないことのどちらにあるのかのテスト）を行う必要のない、絶対的な非公開情報に関する規定の適用を望み、TNAがそれに同意すると、情報請求者に非公開の旨通知する。しかし、公益テストの必要な非公開情報であると移管元が認める場合には、移管元は、公益テストを実施しなければならない。公開しないことに公益があると移管元が認める場合には、移管元は、大法官（the Lord Chancellor）に諮問する必要がある。大法官は歴史的記録について、この責任を大法官諮問委員会に委譲している。諮問委員会事務局はこの機能を果たすために大法官諮問委員会メンバーによる臨時小委員会を設置する。同委員会は、公益テストを検討し、大法官に代わって助言する。同小委員会が公開しないことに同意した場合には、公開を拒否する決定を請求者に通知する。同委員会が非公開とすることに公益を認めない場合には、通常、移管元は非公開要求を引き下げるが、例外的に大法官による検討を求めることもある。TNAは2005年のFOIAの施行以降、多くの場合に、四半期ごとのFOIAに基づく請求数で中央政府のトップ3の1つであった。2005年の第1四半期には、1,749の請求を受け、そのうち532が非公開記録に対する請求であったという。

5. TNAの視察について

さて、平成26年10月17日にTNAを訪問し、担当者から開示請求を受けた際の実際の運用方法等の説明を受けるとともに、ジェフ・ジェイムズ館長の案内で、書庫や閲覧室などの様子を確認した。

5.1 情報公開について

開示請求があった場合には、TNAは公開や非公開を決定するが、その際移管元機関と協議を行う。協議に際しては、サマリーレポートを作成し、政府機関にemailか文書のコピーを送っている。個人情報についてはTNAがノウハウを持っているが、国の安全等については、移管元機関の判断に依存せざるを得ない。諜報活動や核に関する機密情報は公文書館に移管されないという話もでた。また、

FOIAの非公開情報（FOIA改正による変更点のみ抜粋）

FOIA 条項	非公開情報		絶対的な非公開情報/ 公益テスト	非公開が解除される 時期のうち変更された部分
21	他の方法により請求者がアクセスし得る情報		絶対	30年→20年 (TNAもしくは北アイルランド 公文書館収蔵の歴史的記録に含 まれる情報は公開(64条(1)項))
22	将来の公開を予定された情報		公益	30年→20年 (同上)
28	連合王国内における関係		公益	変更なし、30年で据え置き
30	(1)	公的機関により実施される捜査及び訴 訟手続	公益	30年→20年
32	裁判記録等		絶対	30年→20年
33	会計検査機能		公益	30年→20年
35	政府の政策の企画等		公益	30年→20年
36	公務の効果的遂行に対する侵害		公益 庶民院又は貴族 院が保有する情報に関 する情報を除く	
	(a)	次のいずれかを害し、又は害す るおそれがある場合		
		(i) 国王の大臣の連帯責任につ いての習律の維持		30年→20年
		(ii) 北アイルランド議会執行委 員会の業務		変更なし、30年で据え置き
		(iii) ウェールズ国民議会の執行 委員会の業務		30年→20年
	(b)	次のいずれかを妨げ、又は妨げ るおそれがある場合		
		(i) 助言の自由かつ率直な提供 (ii) 審議のための自由かつ率直 な意見の交換		30年→20年 30年→20年
	(c)	その他の方法で公務の効果的遂 行を害し、又は害するおそれ がある場合（以下の場合を除く。）		30年→20年
		上記(c)のうち、北アイルラン ドにおける効果的公務の執行を 害する、もしくは害するおそれ に関する36条(2)(c)の規定に含 まれる場合。		変更なし、30年で据え置き
	37	王室の通信及び栄典の授与		
(1)		(a) 女王陛下、他の王族又は王室と の通信	絶対	30年→以下の時点のうちいづれ か遅い方 ・死亡日時が判明した時から起 算して5年が経過した時 ・当該情報を含む記録が作成さ れた時から起算して20年が経過 した時 ※「死亡日時が判明する」とは、 (a)～(ac)：関連する人物の死亡 (ad)：該当する情報を含む記録 が作成された時の国王／女王の 死亡。
		(aa) 王位継承者か継承順位2位の人 との通信	絶対	
		(ab) 後に王位についた人か王位継承 者になった人か継承順位2位に なった人との通信	絶対	
		(ac) ロイヤルファミリーの他のメン バーとのコミュニケーション	公益	
		(ad) 王室との通信	公益	
42	法律専門家の秘匿特権		公益	30年→20年
43	商業的利益		公益	変更なし、30年で据え置き

憲法改革統治法別表7の3により37条(1)項(a)の次に(aa)～(ad)が追加され、別表7の2により(a)～(ab)については、絶対的な非公開情報とされることとなった。

FOIAでは記録は作成の翌年から起算して30年の期間満了時に歴史的記録(historical record)となるとされていたが(第62条(1))、憲法改革統治法によって、「30年」が「20年」に置き換わった(別表7の4(2))。

「変更なし、30年で据え置き」と記載している部分については、上記FOIAの改正前には歴史的記録に含まれる情報は非公開とはならないとされていたところ、歴史的記録となる年限が20年になった後にも、非公開期間を30年に据え置いていることを意味する。

なお、本表で用いたFOIAの条文の和訳は、田中氏の論文(註6)を参考に行っているが、一部表現を変更した箇所がある(例えば田中氏が「除外情報」とされるものを「非公開情報」とする等)。また、FOIAの改正部分の和訳については、同氏の論文を参考にし、筆者が行った。よって本稿の過誤や不備等の責任は、全て筆者にある。

FOIAには、非公開情報及び非公開が継続する期間が規定されているが、当該年限に達した文書を自動的に公開することはなく、ケースバイケースで判断しているとのことである。

次に、非公開情報のうちで、特に個人情報について話を聞くことができた。非公開とすべき個人情報、基本的に当該個人が生存している間は公開されない。したがって、死者の情報は基本的には公開可能であるが、犯罪現場に関する情報、医療情報については、遺族の心情を考慮し、非公開とする場合があるということである。また、個人の生死が不明な場合には、100歳まで生存しているという前提に立っているとのことであった⁸。

非公開情報と目録との関係であるが、非公開文書も全てTNAの目録に掲載されており、検索可能である。しかし、例えば精神病患者に関する記録等については、ほとんど記述を行わないといった運用をとっているとのことである⁹。TNAでは、非公開情報のうちで50%は、マスキングした形で利用に供している。マスキングはTNAの職員が行っている。個人を識別する部分が多い際など、マスキング部分が多くなる場合があるとのことであった¹⁰。

またTNAへの移管のルールが30年ルールから20年ルールになったことについても話題となった。大変な作業であるが、大きな課題であるとの話しがあったことが印象的であった。

5.2 書庫について

書架は可動式と固定式があり、14,000レコード



地図の保管方法

シリーズ (1,100万アイテム) 所蔵している。地図のレポジトリーやフィルムレポジトリーなど、利用レベルによって項目を分けており、適切な保存を行っているそうである。

膨大な量の国勢調査記録を保存しているため、国勢調査記録だけで書庫の多くの面積を占有している。国勢調査記録は作成後100年で公開しており、1911年の記録が現在公開されている。TNAのコマーシャルパートナーが300万ページをTNAの中でスキャニングし、オンラインで公開している(有料)。国勢調査記録の利用者の70%は家族の歴史の研究者であるとのことであった。

5.3 閲覧室について

まず利用者は席を予約する。その際番号が付与され、同じ番号のロッカーを使用することとなる。ロッカーには請求した記録が出納される仕組みとなっており、請求者が自分で資料を席に持ち帰る。

また、地図や重い記録や大きい記録を閲覧する部屋もあった。

記録の著作権をTNAが保有しているため、写真撮影を許可している。カメラやスタンドの貸出しも行っている。撮影した画像をメールで自宅に送ることもできる。

5年前までは、マイクロフィルム保管庫が閲覧室を占有していたが、記録のデジタル化が進んだため、徐々に保管庫を撤去している。紙目録についても少しずつ減らしているそうである。



ロッカー

5.4 The Keeper's Galleryについて

最後に、TNAの展示スペースであるThe Keeper's Galleryの説明を受けた。見学は無料で、火曜日から土曜日の9時から17時まで開いている。ドゥームズデイ・ブックの複製物も展示している。なお、ドゥームズデイ・ブックの原本は、5年に1度6

ヶ月間展示しているそうである。

学生向けに仮想教室を行ったり、複製物を使用し、資料の出納などを実際に体験できる試みを行ったりしている。年間10万人の来館者がいるとのことであった。

¹ <http://www.nationalarchives.gov.uk/news/797.htm> (平成27年1月10日閲覧)

² 中島康比古「英国国立公文書館の新たな記録収集方針について」(『アーカイブズ』50号、平成25年6月p55)。

³ <http://www.nationalarchives.gov.uk/news/797.htm> (平成27年1月10日閲覧)

⁴ <http://www.nationalarchives.gov.uk/about/who-we-are.htm> (平成26年12月16日閲覧)

⁵ <http://apps.nationalarchives.gov.uk/foi/requests.htm> (平成26年11月27日閲覧)

⁶ 田中嘉彦「英国における情報公開—2000年情報自由法の制定とその意義—」(『外国の立法』216 2003年5月) 本稿におけるFOIAの条文の和訳は上記論文を参考にしたが、一部表現を変更した箇所がある。

なお、FOIA 2条(1)項には、保有情報の認否義務が生じない場合について規定されているが、本稿は非公開情報を中心に進めているため、ここでは指摘するのみにとどめることとする。

⁷ 運用については、Lâle Özdemir(2009), 'The National Archives and the Lord Chancellor's Advisory Council on National Records and Archives in the Freedom of Information Era', *Journal of the Society of Archivists* Volume 30, Issue 2 p. 138~142を参照した。

⁸ TNAが公文書館へ公的記録の移管に関する助言を記したツールキットによれば、不開示が必要な個人情報、当該個人が死亡するまで制限することとなる。しかし、ほとんどの場合、当該情報に係る個人の生存を確定することは不可能である。そのため、100歳で寿命と想定されるべきことが推奨されている。また、ある人物の年齢がわからない場合は、非公開期間を推定し、もしそのとき成人していることが明らかである場合には、その記録において推定年齢は、16とすべきであり、文脈上何歳かわからない場合には、100年間不開示とすべきであるとも記載されている。

Access to public records, The National Archives, 2012

<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/access-to-public-records.pdf> p. 3, 18~19 (平成26年12月21日閲覧)

⁹ 実際にTNAの目録「Discovery」に非公開文書の情報がどのように記載されているのかみてみると、「mental illness」をキーワードとし、「Record closure status」を「Closed Document」として検索した場合は、101件の情報がヒットし、例えばそのうちで「MENTAL HEALTH: Example of delinquency due to mental illness」という文書については、作成された年が1923年から1927年であり、100年間制限され、公開は2028年1月であることが記載されている。

<http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C7177383> (平成26年12月22日閲覧)

¹⁰ TNAのホームページには、公共機関が保有している情報の非公開情報部分を編集するための手引きが公開されている。Redaction toolkit: Editing exempt information from paper and electronic documents prior to release, The National Archives, 2012 p.3~7.

http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/redaction_toolkit.pdf 平成26年12月7日閲覧

ガイドランスには、墨塗りが「文書の公開に先立って個々の単語、文章、段落を隠すかページ全体またはセクションを除去することにより、不開示情報から公開情報を分離すること」と定義されている。

そして、紙にせよ電子にせよ、常に原本のコピーに墨塗りをを行い、決して記録そのものには行わない。墨塗りは、文書の非公開情報の詳細を編集するために実施され、1語か2語、1センテンス、1段落、名前、住所、または署名を削除する必要があるときに行われる。もし1語か2語が非公開情報であるなら、文脈によって墨塗りした言葉がわかり、その内容や意味を明確にするというようなことがない限り、文章または段落全体を、墨塗りすべきではないと記載されている。しかし、多くの情報が除外され、文書が無意味になる場合、文書全体が非公開となる。