

記 録

国立公文書館「公文書館実務担当者研究会議」に参加して

菅 真 城

はじめに

平成一六(二〇〇四)年一月二一、二三日、独立行政法人国立公文書館において、同館主催による平成一五年度公文書館実務担当者研究会議(以下、「研究会議」と略記)が開催された。研究会議は、国又は地方公共団体が設置する公文書館に勤務する専門的職員を対象に、「歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、特定のテーマに関する共同研究等を通じて公文書館における実務上の問題点等の解決方策を習得させ、もって参加者の資質の向上を図ることを目的として実施」するものであり、今回は「公文書館におけるプライバシーの保護と公開」をテーマに、グループ討論等参加者によるディスカッションを主体とした内容であった。研究会議には国四機関四人、都道府県一四機関一五人、政令指定都市一機関一人、市区町村二機関二人、国立公文書館一機関一人の計二二機関二三人が参加した。広島大学文書館設立準備室からは菅真城が参加した。

一、研究会議の概要

初日は、開会式等に引き続いて、小町谷育子弁護士から「プライバシーの権利―起源と生成―」と題する講演があった。小町谷氏は米留学経験のあるプライバシー問題に詳しい弁護士であり、『個人情報保護法―逐条分析と展望―』(三宅弘と共著、青林書院、二〇〇三年)といった著書がある。講演では、最初のプライバシー権の提唱から、米国におけるプライバシーの保護、そして日本におけるプライバシーの概念について、判例に基づいて解説された。プライバシーの権利と一口に言っても、当初の「ひとりにしておかれる権利」から、「私生活のみだりに公開されない権利」、「自己情報コントロール権」、「自己決定権」とその内容は発展しているとのことであった。日本における個人情報保護制度については時間の都合で割愛されたが、文書館で保護すべきプライバシーを考えるうえで、プライバシー概念そのものの定義を知ることが出来たのは有意義であった。なお、質疑のなかで、死者にはプライバシーがないが、それが遺族本人のプライバシーに関

係してくると述べられたことが印象に残った。

午後からは、渡邊浩充氏（国立公文書館）からアンケート結果報告「日本の公文書館における公開問題」があり、その後三グループに分かれてグループ討論が行われた。初日の最後に、「国立公文書館をめぐる最近の動向」と題して、同館の業務運営の仕組みや主要業務内容等について報告があった。館長の開会あいさつでも紹介されていたが、二〇〇四年一月一九日、第一五九回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説において「政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため、公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ります」と述べられた。施政方針演説で公文書館について取り上げられたのはこれが始めてのことであるが、内閣府においても「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が開催されており、われわれとしてもこの機会をとらえて、公文書館施設の充実に努める責務があることを痛感した。

二日目の午前中は、前日に引き続きグループ討論が実施された。午後からは、堀部政男中央大学法学部教授による「歴史公文書等の公開とプライバシーの保護」と題する講演があった。堀部氏は日本におけるプライバシー研究の第一人者であり、情報公開法の制定にも多大な尽力をされた方である。講演ではまず、この問題に関する堀部氏自身のこれまでの議論を概観されたうえで、情報公開法について、その作成にかかわってきた立場から条文について解説された。次いで、時の経過とプライバシーの問題や死者の個人情報遺族への開示問題等について、実例に基づいて解説された。最後に、情報公開による名誉毀

損責任の有無について、インターネットによるデジタル情報発信時の責任について説明された。講演後休憩を挟み、堀部氏によって各館が事前に寄せていた個人情報の公開・非公開事例についての検討がなされた。

最終日の午前中は、国立公文書館で修復を担当している有友至氏を講師に、「公開に関する技術的諸問題」と題して非公開文書処理のための袋がけ等の実習が行われた。また、各館からもそれぞれの事例が紹介された。紙、糊や文房具は何を使うのか、どの手順で袋をかけていくのかといった、まさに実務に即した講習であり、非常に参考になった。その後、国立公文書館理事大濱徹也氏を交えて全体討論が行われ、研究会議は閉会した。

二、討論の概要

グループ討論は、参加者を三つのグループに分けて実施された。筆者はCグループに所属した。メンバーは、熱田見子（外務省外交史料館、記録担当）、榊原幸一（大阪市公文書館、口頭報告担当）、手塚喜久雄（徳島県立文書館）、平野俊幸（福井県文書館、司会担当）、水口政次（東京都公文書館）、山田正（北海道立文書館）、山田英明（福島県歴史資料館）の各氏。これに国立公文書館の中島康比古氏を交えて、活発な議論が展開された。

まず、各館から現状報告が行われた。次いで、個人情報を保護するための公開制限年数を主たるテーマに討論に入った。制限年数の設定

にあたっては、三〇・五〇・八〇・一〇〇年・無制限といった年数が採用されているが、情報の内容によって三段階に区分されているのはほぼ共通していた。これは国立公文書館等、他館の規則を参考にしているためである。国立公文書館では、「個人の秘密」、「個人の重大な秘密」、「個人の特に重大な秘密」によって三段階に年数設定されているのであるが、利用者に説明するうえでも、また館内で再チェックするうえでも、その理由付けが欲しいとの意見が出された。これに対して北海道立文書館では「本人が社会的に活動している期間」、「本人が生存している期間」、「本人および遺族に不利益を及ぼすおそれのある期間」によって区分していることが紹介され、これが参加者の共通認識となった。

年数に関連して、いわゆる「三〇年原則」にも話題が及んだ。公文書館に移管されると「塩漬け」状態になり作成後三〇年間は公開されないという問題が生じている。文書が現課にある時は情報公開の対象となり公開できるが、公開機関である公文書館に移管されると非公開となってしまうというパラドックスである。行政側には三〇年間非公開と考える人がおり、これによって資料の公文書館への移管が進むとの意見もみられたが、やはり国民・住民の観点から「塩漬け」期間があつてはならず、そのための公文書館条例等関連法規の整備が必要である。その際、国立公文書館が作成後三〇年未満のものは情報公開法と同じく個人識別型で、三〇年経過したものはプライバシー保護型で公開・非公開を判断していることが参考になろう。三〇年経過するまでは現課にあつたときと同じ条件でしか公開しませんよ、ということ

になれば、「塩漬け」期間を作らずとも移管の妨げとはならないと思われる。

また、「プライバシー性」というものは、必ずしも時間の経過と共に軽減されるばかりではなく、内容如何では、時間の経過と共に高まるケース（かつては周知の事実であつたが、現在は忘れられている犯罪に関する個人情報など）もある」という指摘もなされた。これまでわれわれは、漠然とプライバシー性は時間の経過とともに低くなると考えていただけに、参加者一同大変興味を引いた見解であつた。

二日目のグループ討論では、各館における個人情報の公開・非公開判断事例が紹介され、これに対する意見が交換された。国立公文書館の民事判決原本を主たる素材として、どの部分をマスキングするかについて議論が集中した。これについては、犯罪にかかわる不名誉部分を隠すとする意見と住所・氏名等個人を特定する部分を隠すとする意見とが対立した。研究会議終了後もEメールによる意見交換が続けられており、意見の一致をみたわけではない。それぞれに長所短所があり、簡単には結論が出ない問題であろう。公文書館が提供すべき資料は何かという根元的問題に、限られた人員・時間のなかで、いかに速やかに公開するかという現実的問題も絡み合っており、今後の議論の進展を待ちたい。

全体討論では、非公開の制限年限・基準、特別閲覧等について議論され、大濱理事からも意見が寄せられた。個人情報の公開・非公開判断について、各館での事例は未だ乏しい。このことは全体討論において、多くの館から戸籍（謄本等）を公開して良いか否かという悩みが

寄せられたことが象徴していよう。今後は、アーカイブズはどうあるべきかという根本的な問いかけを常に発しつつも、各館の地域性、固有性や実情に応じて実践し、その情報を交換して成果を積み上げていくことが必要である。

三、情報公開法と歴史資料―堀部講演に寄せて―

堀部政男氏は講演のなかで、情報公開法第四条（開示請求の手続き）に関して、行政文書の開示請求では目的・理由などを問うことが出来ないが、公文書館所蔵の歴史資料の公開にあたっては、理由や相手の職業によって独自の基準を作ることが出来ると説明された。

ところが、現在総務省は、歴史文書を保存・公開する機関として総務大臣の指定を受けるにあたっては、歴史文書の公開に際しても情報公開法と同一の条件でなければならぬと指導している。国立大学の場合、附属図書館等が総務大臣指定を受けているが、国立大学法人化に伴って新に指定を受け直すことになる。これに際して、文部科学省から各国立大学へは、「開示請求の理由や目的を問わない情報公開法の趣旨に鑑み」、「図書館資料の閲覧に当たり、利用者の範囲として制限された規定になっていないか、また、閲覧利用に当たって身分証明書等の提示が課せられた規定になっていないかなどの観点から、図書館利用規程等を見直」すことが求められた（平成一五年一〇月三日文部科学省研究振興局情報課発事務連絡「行政機関情報公開法又は独立行政法人等情報公開法の規定に基づく附属図書館の総務大臣指定につ

いて」。堀部氏は公文書館における特別閲覧制度を認めているが、総務省ではこれを認めておらず、情報公開法の解釈・運用に齟齬を来しているのである（なお、特別閲覧制度の是非は、法解釈とは別次元の問題である。筆者は本人および遺族の權益を保障するために必要な場合を除き、いわゆる研究者を対象とした特別閲覧制度は不要と考えている）。また、本紀要掲載の岩壁義光講演が指摘するように、歴史資料公開にあたっては、情報公開法施行令第三条によって個人識別情報の開示禁止が適用されている。ここで言われているのはプライバシー情報でなく個人識別情報の開示禁止であり、岩壁氏が指摘するように、これを厳格に適用すると歴史資料を公開することが不可能となる可能性をはらんでいる。すなわち、総務大臣の指定を受けた公文書館的施設は存在するが、そこでは何ら資料が公開されない（もしくは資料のほとんどをマスキングされる）危険性があるのである。もしこのようになってしまうと、公文書館の存在意義それ自体が無くなってしまふであろう。

このような危機意識もあつて、筆者は堀部氏に情報公開法と歴史資料公開との関係について質問した。堀部氏の回答は、公文書館等で適切に管理されている歴史資料は情報公開法の対象外であるから、各館それぞれの基準で公開すればよい、そもそも歴史資料は専門の機関で適切に公開されているから情報公開法の対象外にした、というものであつた。また、総務省が情報公開法及び同法施行令をそのように解釈していることは、堀部氏は知らなかったとのことである。そのうえで堀部氏は、情報公開法第七条（公益上の理由による裁量的開示）「行

政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる。」を根拠に、公文書館で歴史資料を公開することも可能であると教示してくれた。歴史資料の公開は情報公開法の枠外だから独自の基準で行えばよいのだが、情報公開法に準じたとしても法第七条によって個人識別情報を含んだ歴史資料を公開することは可能ということであろう。情報公開法第七条による歴史資料の開示という観点は始めて耳にするものであり、非常に参考になった。情報公開法の第一人者から、総務省とは異なる解釈を聞くことが出来たのは、大きな収穫であった。公文書館を運営するにあたって、ただ単に上級官庁からの通知に従うだけでなく、公文書館側がきちんと理論武装する必要性を痛感する出来事でもあった。理論武装のためには、法学や行政学の知識が必要であろう。

なお、広島大学文書館が総務大臣指定を受けるにあたって、総務省行政管理局情報公開推進室より以下の二点を改善しなければ指定は出来ないとの電話連絡を受けた。一つは、「広島大学文書館利用細則(案)」第四条についてである。以下にその条文を掲げる。

第四条 文書館長は、次に掲げる範囲内で、記録等の一般の利用を制限することができる。

- (一) 記録等(その作成又は取得の日に属する年度の翌年度の四月一日から起算して三〇年を経過していないものに限る。)に次に掲げる情報が記録されていると認められる場合において、当該記録等(当該情報が記録されている部分に限る。)の一般の

利用を制限すること。

ア 個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

- ① 法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報
- ② 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報
- ③ 当該個人が公務員等(国家公務員法(昭和二十二年法律第一二〇号)第二条第一項に規定する国家公務員(独立行政法人通則法(平成十一年法律第一〇三号)第二条第二項に規定する特定独立行政法人の役員及び職員を除く。)、独立行政法人等(独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(平成十三年法律第一四〇号)第二条第一項に規定する独立行政法人等をいう。)の役員及び職員並びに地方公務員法(昭和二十五年法律第二六一号)第二条に規定する地方公務員をいう。)である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、

当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

イ 法人その他の団体（国、独立行政法人等及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、次に掲げるもの。

ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。

① 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

② 本学の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであつて、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの

ウ 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利を被るおそれがあると認めらるることにつき相当の理由がある情報。

（下略）

総務省の指摘の第一点は、この条文に「記録等（その作成又は取得の日に属する年度の翌年度の四月一日から起算して三〇年を経過していないものに限る。）」とあるが、三〇年を経過していないものに限定してはならないという指摘である。この条文の趣旨は、三〇年未満の記録等については個人識別型により、三〇年経過した記録等については

プライバシー保護型により公開・非公開を判断するというものであるが、総務省はすべてを情報公開法と同じく個人識別型にするように求めたのである。第二点は、「広島大学図書館閲覧室利用申込書」において、住所・氏名（必須記入）のほかに職業・目的等を任意記入としているが、行政文書の開示請求では住所・氏名のみを記入することになっているので任意記入欄は不要との指摘である。利用制限条項、利用申込書ともに、広島大学図書館設立準備室では国立公文書館のものを準用して作成した。この旨を総務省に伝えると、省内で検討して問題があるようならば再度連絡するとの回答を得たが、その後総務省からの連絡はない。原案のまま、四月一日をもって総務大臣の指定を受ける旨の内示を得ている。この間の総務省とのやりとりは、公文書館所蔵の歴史資料は情報公開法の対象外であることの証左であるが、一方で、総務省内では歴史資料公開も情報公開法に準拠して行政文書開示と同一基準にしたいという考えが根強いことを示すものでもあった。

なお、内閣官房長官の指示に基づき内閣府におかれた「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」（平成一五年五月～一一年月開催、以下「研究会」と略記）は平成一五（二〇〇三）年一二月に懇談会に昇格したが、その際に「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」（以下「懇談会」と略記）と名称が変わり、「歴史資料として重要な」の字句は削除された。研究会の趣旨では「歴史資料として重要な公文書等は国民共通の財産であり、その体系的な保存を行い、国民の利用に供するとともに後世に伝えていくことは重

要な課題である」(平成一五年四月一日内閣府大臣官房長決裁「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会について」と謳われており、「歴史資料として重要な公文書等」が前面に出ていた。「歴史資料として重要な公文書等」とは「公文書館法」(昭和六二年法律第一一五号)で使われている概念であるが、懇談会ではこれが削除されたのである。

公文書館法施行に際して、内閣官房副長官から出された通達「公文書館法の解釈の要旨」では、「歴史的資料として重要な価値を有する公文書等を国民の共通の財産として継続的に後代に伝えるために、これら公文書等の散逸、消滅を防止し、これを保存し、利用に供することが公文書館法の目的とされており、歴史資料を選び出して救済するという発想である。ここでは「保存」が第一義的に重視されており、「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資する」ことを目的とする「文化財保護法」(昭和二五年法律第二一四号)と共通する側面を有している。これは、近世文書を中心とする史料保存運動の成果によって公文書館法が成立したためであるが、そのため公文書も近世文書も等しく「歴史資料」「公文書等」とされたのである。

一方、懇談会の趣旨には「公文書等を適切に管理し、後世に残すべき価値のある歴史的に重要な公文書等の体系的な保存を行うとともに、国民の利用に供するための制度を整備することは、我が国における重要な課題である」(平成一五年一二月五日内閣官房長官決定「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」の開催について)

とある。まず現用公文書の適切な管理が謳われるようになったことが最大の違いである。記録のライフサイクル論の立場から、現用公文書を適切に管理することにより、主体的に、「体系的」に歴史的な価値を有する資料を創り出し、それを公文書館に収蔵するという発想である。これは公文書館の位置づけを、たまたま残った資料を収集・保存・公開する歴史的・文化的施設から、行政の文書管理に貢献して体系的に資料を収集・保存・公開する行政的施設へと転換させるものともいえよう。「歴史資料」を特別視せず現用文書を含めた一元的な文書管理という政府の流れは、今後より一層強まっていくものと考えられる。現用文書管理のなかに公文書館をどう位置づけるか、そして資料を如何に公開していくかが、われわれ関係者が今後取り組まなければならない課題である。

おわりに

三日間の研究会議は、非常に充実したものであった。事例に基づいて具体的に検討する点に今回の会議の特色があり、それが内容を充実させることになった。「準備室」所属の筆者は具体的事例を提供することが出来ず申し訳けなかったが、各地の公文書館の第一線で活躍されている方々との交流は非常に刺激的で意義深いものであった。日本の「大学アーカイブズ」については、これまでいかにして設置していくかに関心が払われていたが、今後は各大学の実情に即した実践が課題である。そのうえで、幅広く各地の公文書館と比較検討し交流を深

めていくことが、日本のアーカイブズ論のさらなる発展につながっていくことであろう。

研究会議では、全国七〇の公文書館からのアンケート結果が配布され、これ自体も貴重な資料であった。このような場を設定してくださった国立公文書館、そして色々のご教示くださった参加者各位に、この場を借りて改めてお礼申し上げます。なお、研究会議の内容については、国立公文書館発行『アーカイブズ』第一五号に掲載されることになっている。Cグループでの討論については山田英明氏がまとめられているので、詳しくはそちらを参照して頂きたい。

(かん まさき・広島大学文書館設立準備室員)