

文書館における個人情報の取り扱いを考える

The Examination of Management of Personal Information on Archives.

渡辺 佳子

Yoshiko WATANABE

要旨

近年、高度情報化社会の中にあって、情報量の増大、情報処理技術の高度化、情報の利用の拡大等の中で、個人の権利利益を保護するため、各地方公共団体では個人情報の保護制度が実施されつつある。多くの個人情報を含む公文書を保存し利用提供する文書館では、個人の権利利益の保護と、歴史的・文化的価値のある記録を文化遺産として永久に保存すると共に、一定年数を経過したものについては、史料として原則公開の立場にたって利用者へ提供するという両方を視野に入れた適切な管理がなされなければならないところである。しかし、法的な整備がなされている欧米の文書館先進諸国と異なり、制度としてまだ十分に確立し得ていない日本の文書館においてこのことは大きく重い課題である。

史料を保存提供する専門機関としての主張と、公文書の保存管理に対する行政機関内部の主務課や文書主管課との共通認識を築くための努力、そして利用者を含めた社会的な共通認識を築いていく必要があると考える。そのためには、文書管理のライフサイクルを視野に入れて、文書館が公文書の最終的な受皿として、どのようなシステムを構築し、所蔵している公文書をどのように管理していくか、規程の整備も含めて考えて行く必要があるのではないかと思っている。

1. はじめに

1996(平成8)年1月、京都府は個人情報保護条例を制定した。この条例制定は、京都府立総合資料館における行政文書の閲覧制度と深く関わってくるものであり、当館は担当部局と約2年間にわたる調整を重ねた。出された結論は、文書館制度との整合の図り方として、必ずしも満足のいくものではなかったと筆者は感じているが、一方、様々な状況の中での精一杯の調整であったことも事実である。

この経過と考え方については、昨年8月に近畿部会の例会で報告したが、その後、多数の文書館等から来館や電話等による個人情報の取り扱いについての問い合わせが寄せられ、各文書館にとって関心が強く切実な課題であることを改めて認識した。

そこで、編集部からの打診もあり、当館の事例を紹介することにした。それぞれの文書館が抱えている課題を共有化することにより、新たな進展が期待できるのではないかと考えたからである。

なお、意見感想に関わる部分は、筆者の私見であることをはじめにお断わりしたい。

京都府立総合資料館の事例を紹介する前に、個人情報保護制度の概要と文書館制度との関連を見ておきたいと思う。

2. 個人情報保護制度の概要と文書館制度との関連

2-1 個人情報保護制度の概要

個人情報保護制度は、個人の権利利益の侵害を未然に防止し、その不安を解消するため、個人情報の取扱いのルールを定めた制度である。地方公共団体では、これを条例で定めている。各都道府県の条例では、表現の仕方は多少異なるがその内容からおおよそ次のように整理できる。

個人情報の取り扱いに関する主なものとして、「収集の制限」「利用及び提供の制限」

「適正管理」、自己の情報の開示及び訂正の請求権(自己情報のコントロール権)として、「開示の請求」「訂正の請求」、是正の申出、そして適用除外や他の制度との調整が規定されている。

1980年に採択されたOECDの「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」⁽¹⁾では、その付属文書「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン」の中で、個人情報の取り扱いに関する八原則を示している。すなわち、①収集制限の原則(筆者注:収集の制限と収集手段の適法性)、②データ内容の原則(筆者注:利用目的に沿ったもの、正確・完全・最新のもの)、③目的明確化の原則(筆者注:収集目的の明確化)、④利用制限の原則(筆者注:収集目的以外の目的のための利用制限)、⑤安全保護の原則(筆者注:合理的な安全保護措置による保護)、⑥公開の原則(筆者注:データに係る開発・運用・政策とデータ管理者の公開)、⑦個人参加の原則(筆者注:自己情報の開示及び適正管理に関する申立て)、⑧責任の原則(筆者注:データ管理者の責任)であり、近年、都道府県等で条例化されている個人情報保護制度の仕組みは、これを踏まえたものであるといえる。

2-2 文書館制度との関連

この個人情報保護制度の仕組みが文書館制度と主としてどの点で関わってくるのかについて見てみたい。

第一は、「収集目的以外の利用提供」との関連である。個人情報保護条例(以下条例という。)では、個人情報を収集しようとするときにはその目的を明確にする必要があり、収集目的以外の個人情報の利用提供を厳しく制限している。文書館では、行政文書の移管を受け、一定年数(30年が一般的)経過後歴史資料として一般の利用に供している。この場合、文書に記載されている個人情報については、条例で規定するところの「収集目的以

外の利用提供」となる。このことについて、文書館での閲覧制度が確保できるなんらかの手当てが必要である。

第二は、「正確性及び安全性を確保するための適正な管理」との関連である。条例では管理する必要がなくなった個人情報は速やかに廃棄又は消去しなければならないとしている。文書館が、収集し保存している文書に含まれる個人情報については、廃棄又は消去されないように「管理する必要があるもの」とする条例上の手当てが必要となる。

第三は、「公開・非公開」についてである。「個人に関する情報」については、情報公開条例では非公開情報とされ、個人情報保護条例でも「自己に関する情報」を原則開示としながら不開示情報を定めて開示を制限している。これは、対象となる情報が比較的近い時期のものであり、個人の権利利益との関わりが大きいこと、両方の条例が「権利に基づく請求に応じて義務的に情報を公開する」という権利・義務の関係が生じること等により公開の判断基準がかなり厳格に定められるためともいえる。しかし、この基準をそのまま文書館に適用すれば、100年、200年のスパンで資料を運用している文書館の閲覧制度は成り立たなくなる。この場合、いつまでその保護が必要なのかという時間的経過を勘案し、一定年限が経過したら公開できるという時限的措置が取れるよう条例との整合を図る必要がある。

3 京都府立総合資料館の事例

3-1 京都府個人情報保護条例における当館の行政文書の閲覧制度の位置付け

条例では、適用除外（他の制度との調整を意図したもの）の条項の中に、「この章（実施機関が取り扱う個人情報の保護）の規定は、次に掲げる個人情報については、適用しない。」とし、「京都府立総合資料館、京都府立図書館その他これらに類する施設において、府民の利用に供することを目的として管理さ

れている個人情報」と規定されているが、この条項の解説では、適用が除外されるのは、図書、資料、刊行物等に記録されている個人情報とされ、総合資料館が管理している行政文書については、適用除外に該当しないとされた。このため、2-2に示した関連について個別に各条項について調整する必要が生じた。

まず、「個人情報の収集目的以外の利用提供」については、条例ではこれを禁止しながらも、例外的に収集目的以外の目的に個人情報を利用提供できる場合を限定的に定めており、その中の「個人情報を利用し、又は提供することに相当の理由があり、かつ、当該利用又は提供によって第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき」の条文が適用されることになった。この場合、あらかじめ審議会の意見を聴く必要があり、その結果次のような例外措置が取られることになった。

目的	学術研究のため
利用・提供先	学術研究者 (これに準じるものを含む)
利用・提供できる条件	利用提供する情報が、社会的 不利益な評価を受ける要因と ならない情報であり、かつ、 原則として個人を特定できな い形で提供する場合に限る。

次に、「適正管理」については、条文の解説の中で、総合資料館が引渡しを受けた文書については「管理する必要がなくなった個人情報」には含まれないとされた。

3-2 個人情報保護と総合資料館における行政文書閲覧制度の円滑な運用のためのシステムづくり

総合資料館の行政文書の閲覧制度における個人情報の取り扱いについては、以上のような枠組のなかで、運用することになった。

提示された条件のなかで、行政文書の閲覧制度をどのように維持していくかは、大きな

課題であった。「社会的に不利益な評価を受ける要因とならない情報」の範囲については、時の経過や社会的状況等により一義的に定めることが困難であるため、閲覧申請が出されるたびに、個別に審議会の意見を聴かなければならない事例が想定され、行政文書の円滑な閲覧業務に支障を来すことが充分考えられた。また、当館が所蔵する行政文書は、100年以上の期間にわたるものである。「社会的に不利益な評価を受ける要因とならない情報」は、時の経過や社会状況の変化によって変るものであり、現在の社会状況を基準にした視点からのみ一律に規制することについては、利用者の理解が得られにくいということもあった。

そのため、「行政文書に含まれる個人情報の取扱要綱」（資料1）を定め、個人情報の保護と行政文書閲覧制度の円滑な運用を図ることにし、この中で、「閲覧制限期間」を設定して行政文書に含まれる個人情報の取り扱いの目安とすることにした。

3-3 「行政文書に含まれる個人情報の取扱要綱」制定にあたって

要綱制定の目的は、与えられた条件のなかで、行政文書の閲覧制度を維持できる方法を確保することにあった。個人情報の保護と行政文書の閲覧制度の円滑な運用を図るため、提供方法に客観性を持たせ、システム化することである。

その具体的な方法として、「閲覧制限期間」を設けた。これは、個人情報の閲覧提供を恣意的に制限するものではなく、期間という客観的な基準で示したものである。非公開という措置に、永久に非公開ではなく、いつまで非公開とするのかという期限を設定しようとしたものである。この方法は、文書館制度が確立されている諸外国では、既に定着している方法である。しかし、日本では、まだこの方法を採用しているところはなく、おそらくはじめての試みであると思う。このため、制限期間が経過すれば直ちに提供できることに

はならず、制限期間は一応の目安とし、経過後は個別に検討するという形に落ち着いた。制限期間を定めるにあたっては、約5,000冊の簿冊について、どのような個人情報が含まれているかのサンプル調査を行った。また、これまでに発表された個人情報保護制度や文書館等の閲覧制度、情報公開の状況等に関する資料の調査やそれによって得られたデータをもとに、諸外国の事例（資料2）を参考としながら「閲覧制限期間の基準一覧表」を作成した。この場合、閲覧制限期間を設定するについて、判断の基準を次のとおりとした。

- ア 基準1 完結後25年を経過したもの
 - ・公開することに支障のない個人情報
- イ 基準2 完結後50年を経過したもの
 - ・その人が社会的に活動している期間を50年と想定し、少なくともその期間は保護する必要のある個人情報
 - ・当該情報に関する歴史的事象が変化し、消滅する前に歴史的事実として後代に伝える手段を確保する必要のある個人情報
 - ・歴史的評価の変化に伴い、保護する必要がなくなった個人情報
- ウ 基準3 完結後80年を経過したもの
 - ・その人の生存中は、保護する必要のあるもの
- エ 基準4 完結後100年を経過したもの
 - ・公開することにより、本人及び子孫にも影響が及ぶと考えられる個人情報
 - ・人権侵害のおそれがある個人情報

閲覧制限期間基準一覧表に示された制限期間は、最低この期間は保護が必要だというものであり、制限期間経過後検討の結果更に延長される場合もありうるものである。

また、閲覧制限期間を設定するにあたり、配慮したことは、制限期間内の情報であっても、利用者がアクセスできる手段を確保したことである。これについては、研究目的に特に公益性があるものに限定し「特別閲覧」という手続きにより、閲覧できる可能性を残した。

3-4. 個人情報取り扱いのシステムの構築

次に考えねばならないことは、この要綱を基に「個人情報」の取り扱いのシステムをどのように構築するかであった。

当館では、図書館と同様利用者からの閲覧請求にはすぐに対応できる体制を取っている。情報公開制度のように、公開請求を受けてから15日以内に公開非公開の決定をするという制度にはなっていない。また閲覧目的も歴史研究が主体であるから、請求される資料も時系列的であり、また社会的背景の調査も必要なことから幅広く利用される場合が多い。閲覧請求の資料の量も多く、閲覧請求が出されてから提供できるかどうかを検討している間は間に合わないということもある。

さて、システムを構築するためには、行政文書の各簿冊の中にどのような個人情報が含まれているかを把握する必要があった。所蔵している全簿冊と移管されてくる簿冊について、行政文書に含まれる個人情報の調査を始めた。この調査は、次のような手順で行っている。

[調査表の作成]

各簿冊に綴じられた文書を点検し、件名・個人情報の種類・制限期限等を記載した簿冊単位の調査表を作成する。(制限が解除された場合は、その年月日を記入する。)

[該当簿冊の処理]

簿冊そのものには、制限期間の基準一覧表に基づき、個人情報が記載されている箇所についていつまで保護が必要かの制限期限を書いた付箋を挟み、個人情報の保護の手当てをする。(制限が解除された場合は、付箋を取り除き保護の手当てを取る。)

[件名目録の処理]

閲覧時の検索のために備え付けている件名目録には、付箋を挟んだ文書の件名欄に「閲覧制限情報有」のゴム印を押印する。(制限が解除された場合は、閲覧制限情報有の文字を二重線で消す。)

[閲覧制限の解除]

制限期間が経過した個人情報について、

「行政文書に含まれる個人情報の取扱要綱」の第4により個別に検討し、制限する必要が無くなったものについて、制限を解除する。

この調査は、かなりの労力と日数を要するものであり、業務上大きな負担となっている。しかし、この作業は当館での個人情報の取扱いのルールを確立するためには必要なことであった。

この作業の結果、閲覧に提供できる資料、できない資料、できない場合は目安としていつ頃までできないのかという資料の取扱いに客観性を持たせることができる。この「客観性を持つ」ということは大切なことであると考えている。その理由として、次のようなことがあげられる。

- ・ 統一的な閲覧対応ができ、利用者に対して均一なサービスを提供することができる。
 - ・ 閲覧者に対しても、その説明に具体性を持たせることができ、理解してもらいやすい。
 - ・ 公文書を文書館へ移管する行政機関に対しても、文書館での公文書の取り扱いについて具体的に説明をすることができる。
 - ・ この資料は閲覧に供することができるものか、できないものか、閲覧に対応する都度この判断を求められるのは職員にとって大きな負担であり、この負担が軽減できる。
- 最終的に目指すものは、提供できる資料、一定期間提供できない資料を誰もがわかるようにし、運用することである。その過程で改善すべき課題が生じれば、それは具体的な議論として展開させることができ、共通の認識が築いていけることになるのではないかと考えている。

4. よりよき制度を目指して

個人情報保護制度と文書館制度の関連を考える場合、どういう仕組みが望ましいのかという視点から、文書館等が設置されている都道府県の状況、諸外国の状況そしてアメリカにおける制度等を見ていきたい。

4-1 「個人情報」の定義

個人情報を保護する場合、いつまでその保護が必要かという視点は、50年、100年、200年のスパンで資料を保存し、運用している文書館等にとって、個人情報保護制度との整合を図る上で重要な点である。個人情報保護制度では、「個人情報」をどのように定義しているか見てみたい。

まず、都道府県の条例で「個人情報」を限定的に規定している事例としては、東京都と福岡県があげられる。東京都の場合は、「東京都個人情報保護に関する条例の制定について」の通達の中で、「『個人』とは、生存する個人をいい——」と定義されている⁽²⁾。福岡県の場合も個人情報から「死者の情報」が除外されている⁽³⁾。また、「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」では、個人情報を「生存する個人の情報」と定義している。

次に、諸外国ではどうか。先に述べたOECDのガイドラインの解説メモランダム⁽⁴⁾では、「『個人データ』及び『データ主体』という用語は、本ガイドラインが自然人に関するものであることを意味している。」と定義されている。また、アメリカのプライバシー法では、第3条で「『個人』(individual)とは、合衆国国民又は法により永住権を認められた外国人をいう。」、西ドイツの連邦データ保護法では、第2条で「この法律において、個人データとは、特定の、又は特定できる自然人(当事者)の人的又は物理的状況に関する個々の情報をいう。」、フランスのデータ処理、データ・ファイル及び個人の諸自由に関する法律では、第4条で「この法律において『個人データ』とは、—(略)—データにかかわる自然人を識別し得るデータをいう。」、カナダのプライバシー法では、第3条で利用提供及び開示等の規定の適用において、個人情報には含まれない情報として「死後20年以上経過した個人に関する情報」、イギリスのデータ保護法では、第1条で「『個人データ』とは、その情報から識別できる生存する個人に

関する情報」とそれぞれ具体的に規定されており⁽⁵⁾、その制度の対象が少なくとも生存者であることが明記されている。このことは、個人情報保護制度が自己情報のコントロール権を重視していることからしても当然のことといえる。

4-2 「個人情報」の適正管理

都道府県の条例では、個人情報を管理する上での正確性や安全性の確保の視点から「保有の必要が無くなった個人情報については、速やかに廃棄し、又は消去しなければならない。」と規定しているが、歴史的価値があるものについては保存する必要があるものとみなす旨の「ただし書」が付されている場合が多い。具体的に見て行くと、北海道は、「ただし、歴史的資料として、北海道立文書館に引き継がれ、保有されることとなったものについては、この限りでない。」、千葉県では、「ただし、歴史的な資料として保存されるものについては、この限りでない。」、東京都、長野県、愛知県では、「ただし、歴史的資料として保存(保有)されるものについては、この限りでない。」、埼玉県では、「実施機関は、保有する必要のなくなった個人情報(歴史資料として埼玉県立文書館に移管され、又は引き継がれたものを除く。)を確実かつ速やかに廃棄又は消去しなければならない。」、広島県は、「ただし、歴史的資料の保有を目的とする施設において、当該目的のために保存されることになる個人情報については、この限りでない。」、福岡県は、「ただし、歴史的又は文化的価値が生ずると認められるものについては、この限りでない。」と規定している⁽⁶⁾。

このことは、公文書館法第三条に規定される、「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する。」を踏まえたものと考えられる。ちなみに、京都府の場合は条例にこの「ただし書き」はなく、条文解説の中で、「京都府文書の保管、保存等に関する規程等により、学術研究資料として価

値があると認められ京都府立総合資料館長に引き渡しされるものは『管理する必要がなくなった個人情報』には含まれない。」とされている。

4-3 制度間の調整

都道府県の条例では、個人情報の取り扱いについて、「他の制度との調整」の条項を設けている。ここにおいて、図書館や文書館等で一般の利用に供することを目的として保有されている個人情報には、「収集の制限」や「利用及び提供の制限」、「開示及び訂正の請求権」等の規定を適用しないことが規定されていることがある。

その中に、文書館の文言を記載している県について見ると、千葉県では、「この章（筆者注：実施機関が取り扱う個人情報の保護）の規定は、県の文書館、図書館、博物館その他これらに類する施設において一般の利用に供することを目的として保有されている個人情報については適用しない。」、埼玉県は、「この章（筆者注：実施機関が保有する個人情報の保護）の規定は、次に掲げる個人情報には適用しない。」とし、「埼玉県立文書館が、歴史資料として保有する文書に記録されている個人情報」としており、広島県は、「この章（筆者注：実施機関が取扱う個人情報の保護）の規定は、県の文書館、図書館、美術館その他これらに類する施設において県民の利用に供することを目的として保有されている個人情報については適用しない。」とされている。

このことは、図書館や文書館等が資料を保存し閲覧に提供する専門機関として、その機関で定める規程を尊重するということなのだと考えられ、制度間の調整としては最も妥当な方法といえる。

他の都道府県については、どのような調整がなされているのか条例の条文上からは伺い知ることができないが、その方法としてはおおそ次の2点が考えられる。

一つは、条例の「利用及び提供の制限」の

中に規定される「収集目的以外の目的のための利用提供」の原則禁止の例外とする場合である。条例では、個人情報を収集目的以外の目的に利用提供することを原則禁止しながらも、「法令等に基づく時」「本人の同意がある時」等に該当する場合はこの限でないとしている。例外として限定的に審議会で認められたもので、この場合その運用に一定の条件が付され、文書館制度での運用に一定の枠がはめられることになる。

二つ目は、条例の条文をそのまま適用した場合で、個人情報を含んでいる史料はすべて閲覧に提供できなくなる。

文書館制度の先進諸国においては、文書館で保存される個人情報も視野に入れた法整備が行われている。具体的事例については、紙面の都合でここに書くことはできないが、関心のある人は、「世界の個人情報保護法」⁷⁾を読んでもほしい。

また、最近、文書館へ文書が流れないという問題が生じているということも聞く。この背景には、かつて、欧州諸国が日本に抱いた懸念、つまり「個人情報についての保護法を制定していない日本にその個人データを移転すると、保護を受けられないから、移すことはできないと考える。」⁸⁾と同様のことが、行政当局と文書館との間に生じているのではないかと気になるところである。

文書館で、個人情報が記載されている文書を保存管理することが、個人情報保護制度の「例外」として位置付けられるのではなく、両制度を生かした法規上の整備が必要であると考ええる。

4-4 アメリカ合衆国国立公文書館が保存管理する記録の利用上の制限について

当館における個人情報の取り扱いを検討する際に、文書管理の流れの中でシステムとして確立しているアメリカ合衆国における個人情報の利用制限に関する法律上の基本的な仕組みについて調査した。ここに記載したのは、アメリカ合衆国法律集（U.S.C=United

States Code /Title 44 Chapter21) と連邦行政命令集 (C.F.R.=Code of Federal Regulation /Title 36 Chapter 12) 及びアメリカ合衆国国立公文書館ガイド(GUIDE=Guide to the National Archives of the United States)に基づき個人情報の取り扱いの概要をまとめたものである。原文の試訳は、当館の行政文書担当職員2名が行った。

[国立公文書館で保存されている記録(U.S.C § 2108/ C.F.R. 1228.182)]

(1) 作成後30年以上経過したもの

(2) 次のいずれかのもの

① 記録を作成した行政機関が、作成した目的のために又は日常業務に利用する必要がなくなった場合。

② 行政機関での必要が、国立公文書館・記録管理庁の閲覧室で又は記録のコピーにより充たされる場合

③ 記録の利用上の制限が国立公文書館・記録管理庁に受入れ、情報自由法 (the Freedom Information Act/ U.S.C 5・552.)を侵すことがない場合。等

[国立公文書館で保存されている記録の利用上の制限]

1 基本的な基準 [U.S.C. § 2108 / C.F.R. § 1228.192]

(1) 30年を経過していない記録

移管前にその記録に課せられていた利用上の制限は、継続する。

(2) 30年を経過した記録

移管前にその記録に課せられていた利用上の制限が、更に長期間効力を残すか否かについて、合衆国アーキビストがその記録を移管した連邦行政機関の長と協議する。更に長期間効力を残すことを決定しなかった場合、制限の効力は30年を経過後消滅する。

2 具体的な制限

一般制限 (C.F.R. § 1256.2 § 1256.16)

- ・ 複数の記録群に適用され得る制限
- ・ 合衆国アーキビストにより、賦課された制限

- ・ 情報自由法(U.S.C 5編552)と国立公文書館・記録管理庁法(U.S.C 2108)に基づくもの

[個人のプライバシーを侵害する恐れのある情報の閉鎖期間]

75年

① 生存している個人に関する情報で、それは、個人の身体的、精神的健康あるいは医学的、精神医学的措置、治療に関する情報を含むものに限らず、個人が、明らかに不当なプライバシーの侵害を避けるため、公にすることを差控える要求を妥当に主張できる個人の本質を明らかにする記録 (C.F.R. § 12 56.16/GUIDE4)

② 押収された個人の通信で、発信者や受信者が特定できる記録 (GUIDE5)

③ 行政執行上の各部署の調査当局による個人あるいは複数の人からなる団体の調査に関する記録 (GUIDE6)

④ 連邦捜査局が作成した個人が特定できる記録、連邦捜査局の職員の氏名が特定できる記録、連邦捜査局の情報源を特定でき、明らかにする記録 (GUIDE7)

72年

① 個人を識別できるデータを含む国勢調査や調査記録

特別制限 (C.F.R. § 1256.2, § 1256.40)

- ・ 寄付者や移管する行政機関により指定された特定の記録へのアクセスに関する制限

[主な記録の閉鎖期間]

75年

◆国務省の一般記録 (GUIDE RG 59)

① パスポート、国籍(公民権? citizenship)問題に関する記録

② 諜報機関やスパイ防止活動に関する書類や報告

③ 合衆国又は外国政府から調査・研究の認可を受けた個人又はグループメンバーの調査書・研究論文の記録

④ 発行又は不認可(refusal)の査証に関する名前のファイル

- ⑤ 露見したところの、合衆国政府において認められた信任に対する侵害、明らかに不当なプライバシーの侵害によって構成される他の記録

50年

◆国務省の一般記録 (GUIDE RG 59)

- ① 未解決となっている、合衆国又はその人民における財産上の利害関係に関する記録
- ② 外交官の調査報告 (Foreign Service Inspection)
- ③ public office への任命及び人事異動に関する申請書と推薦書
- ④ 能力 (efficiency)、担保 (security)、財政上の事件、病歴、私有財産、合衆国政府の職員、以前又は将来の職員の個人的な事件に関する記録
- ⑤ 営業秘密や、特典又は機密事項として、合衆国政府によって受入られた商業や金融に関する情報
- ⑥ 他の連邦行政機関、外国政府又は国際機関によって作成されたもので、作成した行政機関、政府、機関の規程上又は業務上公開されている記録を除く極秘の記録

◆賠償請求に関する委員会と仲裁裁判所の範囲の記録 (GUIDE RG 76)

- ① 合衆国又はその人民が有する財産上の利害で、未解決の賠償請求に関する記録

◆通貨統制官室 (The Office of the Comptroller of the Currency.) の記録 (GUIDE RG 101)

(*RG=Record Groupの略)

このほか、アクセスが制限されている個人情報へのアクセスについて、その手続き、アクセス審査委員会の設置、アクセスの条件、研究者が国立公文書館が示した条件に違反した場合の研究者に対する措置等が定められている。

5 おわりに

周知のとおり、文書館では古文書や近代以

降の行政文書を収集保存し、一般の利用に供している。ここに保有される個人情報は、中世以降のものに限定したとしても約800年の期間を持つ。年代の経過の中で、200年、300年以前の人物に関する個人情報の取り扱いについて、その保護の視点から取り扱いが問題になることは、まず考えられないといえる。問題視されるのは、近代以降、特に近現代において行政機関が作成又は収授した公文書に含まれる個人情報である。公文書は、行政執行上重要な役割を果たしてきたものであり、多様な情報が多く含まれている。特に個人情報の取り扱いについては、慎重さが求められるのは、当然である。

しかし、近代以降の個人情報としても、それには130年の時の経過がある。この期間は、歴史研究の対象とするには十分な期間であり、当然人物についても研究対象となり得るものである。「近ごろ社会史や民衆史の研究が盛んになり、歴史の本質は国や地方公共団体の歴史にあるのではなく、一般市民さらには個人の歴史にこそあるという考え方が強くなってきている。このような歴史学の進展の中で、文書に記述されている個人情報の資料的価値が高まる傾向にある。」とし、「プライバシー保護を念頭に置いた項目を文書館の閲覧利用制限基準の中に設定する必要がある。個人情報をも史料として後世に伝える必要性を訴えていく必要がある。」という指摘⁹⁾もある。

しかし、文書館における個人情報の取り扱いを検討しようとする場合、具体的なデータの少なさが目立つ。情報公開制度や個人情報保護制度に関しては、国や地方公共団体の担当者の報告、大学等の研究者の論文、諸外国の事例紹介等多くの論文が各種雑誌に紹介されているが、これらの論文には、時の経過の視点はない。筆者の知る範囲では、わずかに、情報公開の基準設定に関連してではあったが、「一定年限経過したら公開するという時限的措置が考えられなければならない。」¹⁰⁾という指摘、死者の人格権に関してではある

が、「死者に関する事実も時の経過とともに歴史的事実へと移行していく。年月を経るに従い歴史的事実探求の自由および表現の自由への配慮が優位に立つことになると考えるべきである。」という判例の紹介⁽¹¹⁾、公開・非公開の基準に関して「個別具体的に判断することとし、統一的な処理基準はない」とされる統一性の不存在という公開・非公開に関するシステムの基本構造についての指摘⁽¹²⁾がなされているのみである。

文書館等の閲覧では、その対象となる文書が一定期間（一般的には30年）経過したものであり、現社会事象との関わりは、ある程度希薄になっていると考えられる。それだけに、関係方面への影響を考えた公開の制限についてもかなり、限定的に考えられるべきものである。しかし、文書館の閲覧規程はほとんど内規で定められており、情報公開条例のように具体的に類型化されたものではない。また、その条文は概括的であり、抽象的な表現である。文書館の裁量の余地を残したとも考えられるが、時の経過を勘案し、かなり限定的に考えたとしても、なお且つ閲覧を制限しなければならない情報は何か、その情報をどのように取り扱うのか、公開までのシステムも含めて、文書館側からの具体的な提起が必要なのではないかと考える。

群馬県立文書館の小暮隆志氏は、「群馬県立文書館における公文書受入れ・公開の現状と課題」⁽¹³⁾の中で、文書管理制度・情報公開制度・個人情報保護制度の各制度と文書館制度との関連について現状と課題を述べられており、また秋田県公文書館の佐藤隆氏は、「公文書の評価選別と公開非公開の基準についての試論」⁽¹⁴⁾の中で、公文書館における非公開の基準の検討経過を紹介されている。さらに、国立史料館の安藤正人氏は、その著書「記録史料学と現代－アーカイブズの科学をめざして－」⁽¹⁵⁾の中の「現代アーカイブズ論」において、アーカイブズの法的位置や保存公開について諸外国の制度の紹介も含めて幅広い視点からその考え方が述べられてい

る。また、「神奈川県公文書館条例及び同条例施行規則」⁽¹⁶⁾には、その解釈及び運用の中で、個人情報の取り扱いがかなり具体性を持って記述されている。これらは、今後、文書館等において資料の公開までのシステムを考える場合、大いに参考になると思える。

最後に、ここに紹介した京都府立総合資料館の事例はささやかな試みである。しかし、その時点で考えられた精一杯の試みであるともいえる。また、この過程で、当館行政文書担当スタッフの熱意と努力、庶務課の協力、そして本庁の当館主管課の理解があったことを記しておきたい。

[注]

- 1) (社) 行政情報システム研究所編 総務庁行政管理局行政情報システム参事官室監修『世界の個人情報保護法－プライバシー保護をめぐる諸外国の動向と背景－』、ぎょうせい（東京）、1989年、389頁。
- 2) 東京都例規集
- 3) 秋成勉「福岡県個人情報保護条例」『ジュリスト』増刊 1994年5月。
- 4) 1) に同じ
- 5) 1) に同じ
- 6) 各都道府県の例規集
- 7) 1) に同じ
- 8) 堀部政男著『プライバシーと高度情報化社会』、岩波書店（東京）、1988年3月196頁。
- 9) 小暮隆志「群馬県立文書館における公文書受入れ・公開の現状と課題」（安藤正人・青山英幸編著『記録史料の管理と文書館』、1996年2月、585頁
- 10) 中出征夫「情報公開条例の基準設定のあり方－アメリカ合衆国諸州の検討を通じて－」『地方自治職員研修』Vol.13-3,
- 11) 木村達也・関根幹雄・木村哲也編著『プライバシーにご用心』、日本評論社（東京）、1989年12月、230頁
- 12) 錦織淳「情報公開立法と民主的情報管理制度の確立」『ジュリスト』742号、

- 13) 9) に同じ
- 14) 佐藤隆「公文書の評価選別と公開非公開の基準についての試論」『秋田県立公文書館 研究紀要』第4号、1998年3月。
- 15) 安藤正人著『記録史科学と現代 -アーカイブズの科学をめざして-』吉川弘文館(東京)、1998年6月、352頁。
- 16) 神奈川県立公文書館「神奈川県立公文書館規程集」

(資料1)

行政文書に含まれる個人情報の取扱要綱

(目的)

第1 この要綱は、行政文書の閲覧等に係る個人情報（以下「個人情報」という。）の取扱いについて、行政文書取扱規程（昭和63年京都府立総合資料館訓令第16号）に定めるもののほか、必要な事項を定めるものとする。

(閲覧制限期間の設定)

第2 個人情報に係る資料（以下「資料」という。）についての、統一かつ客観的な取扱いの基準として、行政文書の閲覧の制限期間（以下「閲覧制限期間」という。）を設け、その間は閲覧等に応じないものとする。

(閲覧制限期間の基準)

第3 閲覧制限期間の基準は、別表のとおりとする。

(閲覧制限期間経過後の取扱い)

第4 館長は、閲覧制限期間経過後の個人情報の取扱いについては、個別に検討し判断する。この場合において、館長が必要と認める場合は、総務調整課長及び主務課長と協議するものとする。

(特別閲覧)

第5 第2の規程にかかわらず、閲覧制限期間内の資料については、研究目的上、特に公益性がある場合は、閲覧に提供できるものとする。

2 前項の閲覧をしようとする者は、特別閲覧申請書（別記第1号様式）を館長に提出するものとする。

3 館長は、特別閲覧申請書の提出があったときは、総務調整課長及び主務課長と協議するものとする。

4 館長は、前項の協議の結果、閲覧を承認する場合は、申請者に対し特別閲覧承認書（別記第2号様式）を交付するものとする。

(個人名の取扱い)

第6 個人情報のうち個人名については原則非公開であるが、次の各号に掲げる場合は閲覧等に提供できるものとする。

- (1) 既に公にされているもの又は公表されていることが想定されるもの
- (2) 社会的に不利益な評価の要因とならない場合の死者の個人名
- (3) 歴史的研究として先行論文のある人物の個人名
- (4) 閲覧制限期間経過後、第4の規程により協議が整ったもの

附則

この要綱は、平成9年3月5日から施行する。

第1号様式

行政文書特別閲覧申請書

年 月 日

京都府立総合資料館長様

氏 名 (電話:)

住 所

職 業

次のとおり、行政文書の特別閲覧を申請します。

(1) 専門分野
(2) 研究目的
(3) 閲覧資料
(4) 当該資料がないと研究目的が達せられない理由
(5) 当該資料の利用方法（公表する場合は、その方法）
(6) 個人名の取扱い（公表しない旨又は公表する場合その妥当性について記載してください）

上記の閲覧目的以外に使用しません。

閲覧の場合は定められた注意事項を守ります。

第2号様式

行政文書特別閲覧承認書

年 月 日

様

京都府立総合資料館長 印

資料の特別閲覧を次の条件で承認します。

特別閲覧資料

特別閲覧を承認する条件

閲覧制限期間の基準一覧表

別表

区分	情報又は資料の具体例	閲覧制限期間	区分	情報又は資料の具体例	閲覧制限期間
基本的事項	戸籍に関する情報（戸籍謄本・戸籍抄本・戸籍訂正願等）	年 100		精神の障害に関する情報	100
	国籍・人種・民族に関する情報	80		位勲・褒章・表彰等の功績、業績に関する情報	25
	身元素行調査・身上調査			寄付に関する情報	50
	履歴書（学歴・職歴）	50		公職追放令関連の情報	
家族・財産に関する情報	家族・親族に関する情報（養子縁組、里親・里子、相続、廃嫡届、家族の状況等） 婚姻に関する情報（離縁、入夫願、婚姻歴等） 公的扶助に関する情報（生活資金貸付状況等）	80	社会活動に関する情報	戦時愛国的団体に関する情報	
	財産・所得等に関する情報 （年収、預貯金額、債権・債務、資金融資・資金貸付、損失補償等） （不動産の所有状況：土地私下譲渡交換、土地売買、土地所有面積、小作慣行調査、地価、建物疎開・連合軍接収住宅・農地強制譲渡等） ※明治初期の所得に関する情報 （士族の所得：秩禄・公債・報償金・官禄渡方名簿／華士族の不動産：華士族拝領地願・官邸私下願・旧藩奉還売却調・華族建屋坪数扣・士族邸宅調）	50		教職員適格審査に関する情報（調査票、判定書、適格確認書等）	
	納税に関する情報			小作調停・小作争議に関する情報	
				犯罪歴・補導歴に関する情報（少年教護の調査等） ※道交法違反等軽微なものは50年 ※公判記録が公表されているものは除く	100
内心・身体に関する情報	神官・住職の任免に関する情報（住職御免願・神官進退録等）	50	関する情報	行政罰歴に関する情報	80
	宗教法人の役職に関する情報（宗教創始者名・宗教法人代表者名、宗教法人役員名簿）	25		職員の採用・選考・任免等に関する情報（成績・内申書・推薦書・官員履歴・退職者履歴・任免等）	50
	信仰に関する情報（寺院の檀家、神社の氏子信徒名簿等）	80		職歴、等級等の任免のみにに関する情報（進退録等）	25
	請願及び陳情等に関する情報（建白書・建言建議・嘆願書、請願・陳情・意見書等）	25		職員の服務に関する情報（勤務評価、懲罰、処分等） ※出勤簿等軽微なものは除く	50
	思想調査に関する情報（特高警察の調査、レッドパージに関する情報等）	80		各種の資格・免許の取得に関する情報	25
	健康状況に関する情報（健康診断書・身体検査書・死亡届等）			審議会・委員会等の委員名簿／方面委員・民生委員等の名簿／統計調査等の調査員名簿	
	伝染病罹病に関する情報			各種団体の代表者・役員名簿／法人の代表者・役員名簿	
	予防接種禍に関する情報			各種行事の出席者名簿／審議会・委員会等の出席者名簿	
	身体の障害に関する情報（身体障害者手帳交付申請書等）			行政の許認可関係の情報	
	戦傷病者に関する情報（傷痕記章・傷痕証受領調、軍人傷痕記章受賞届等）			土木工事等の契約関係の情報	
				引揚げ者給付金等に関する情報	80
				在日朝鮮人帰還者に関する情報	
				行政不服申立て制度等に基づく申立て等に関する情報（訴願等）	個別に判断
				門地に関する情報（同和地区在住者名・出身者名等）	100

注）・閲覧制限期間は、文書完結後の経過年数で示した。

・当該情報のうち、出版、報道等により公にされたものは、閲覧を制限しない。

諸外国の公文書館等における個人情報の取扱いの状況

(資料2)

1 1960年ICA（国際文書館評議会）大会決議・勧告・要望書

一般的な非公開期間は、30年を越えないこと

最長閉鎖期間は、80年を越えないこと

2 諸外国における個人情報の閉鎖期間の事例

情 報 の 種 類	アメリカ	イギリス	フランス	カナダ	ドイツ
一般原則	30年	30年	30年	30年	30年
プライバシーに関するもの 個人情報に関するもの	最長75年 *CFR	50～100年	作成日以後60年 ※文書保存法	当該情報に係る個人の生誕後、110年 ※プライバシー法	
個人の人権又はプライバシーを侵害するおそれのあるもの	75年 *CFR				当該人物の没後30年
一生の間法令上制限されている情報		75年後又は死亡が確認された時点で公開 ※国立公文書館 非公開期間の指針			
公開により本人又は子孫まで非常に苦しめられ危険にさらされるおそれのある情報		40～100年 ※国立公文書館 非公開期間の指針			
当該情報が国勢調査又は調査により取得された場合	72年（個人を識別できるデータを含む。） *CFR		調査日以後100年 ※文書保存法	調査実施後92年経過したもの ※プライバシー規則	
女性が強姦を受けたと特定できる情報		100年後公開 ※国立公文書館 非公開期間の指針			
医事記録 個人の医療情報を含む記録	75年 *CFR		作成後150年 ※文書保存法		
捜査・警察記録・裁判所に提起された記録	75年 *CFR	50～70年	出生後100年 ※文書保存法		
人事に関する記録			出生後120年 ※文書保存法		
国務省人事記録	50年 *G				
public office への任命及び人事異動に関する申請書と推薦書	50年 *G				
乗船名簿	50年				
国籍、市民権に関する記録	75年 *G				
パスポート	75年 *G				
発行又は不認可の査証に関する名前のファイル	75年 *G				

情 報 の 種 類	アメリカ	イギリス	フランス	カナダ	ドイツ
戸籍簿			閉鎖日以後 100年 ※文書保存法		
公証人記録			作成日以後 100年 ※文書保存法		
未解決となっている財産上の利害関係に関する記録	75年 *G				
財産上の利害で、未解決の賠償請求に関する記録	50年 *G				
銀行監査	50年 *G				
税金に関する情報		75年 ※国立公文書館 非 公開期間の指針			
[参 考]					
国防関係の情報 国家安全関連記録			作成日以後60 年 ※文書保存法		
国際関係 国家安全を損なう記録		40年 ※国立公文書館 非 公開期間の指針			
公開により国との契約違反 となるであろう情報		40年 ※国立公文書館 非 公開期間の指針			
◇ 死後20年以上経過した個人に関する情報は、個人情報には含まない。(カナダ/プライバシー法) ◇ 政府機関の職員又は職員であった個人に関する情報で、当該個人の地位又は職務に関するものは、個人情報に含まない。(カナダ/プライバシー法) ◇ 公開が個人の人權を侵害するおそれのある時、連邦文書館では個人関係資料については当該人物の没後30年間の非公開を定めている。(西ドイツ) ◇ 他の制定法の規定に従うことを条件として、国立公文書館が管理する個人情報で文書保管の目的又は史料とする目的で政府機関により移管されたものは、規則で定めるところに従い、研究目的又は統計目的のため、いずれの人又は機関にも提供することができる。(カナダ/プライバシー法)					

注) 一覧表内の*で記載したアルファベットの略号は次のとおり。

C F R = アメリカ合衆国連邦行政命令集 G = アメリカ合衆国国立公文書館ガイド