

市民社会における「個人情報」保護のあり方

—公開の理念とアーキビストの役割—

加 藤 聖 文

【要 旨】

個人情報保護法施行後、各地の現場では個人情報の明確な定義もなされないまま過剰反応ともいえる非開示が行われている。本稿では、岩手県・佐賀県などでの事例を挙げつつ、国の法と地方の条例との大きな相違点とその問題点を検証し、個人情報に対する過剰反応が通常業務に支障を与えることを明らかにする。また、国民に対する説明責任と健全な市民社会育成の観点から個人情報公開の必要性を論じ、最後にアーキビストとして個人情報といかに向き合うべきかについて問題提起を行う。

【目 次】

はじめに

1. 地方自治体における個人情報取扱いの問題点
2. 個人情報の確認作業が通常業務に与える影響
3. 公開されなければならない「個人情報」とはおわりに

はじめに

2003年5月に施行された個人情報保護法は、2014年度中の改正に向けた審議が行われている。改正の要点は、ビッグデータを活用した経済成長戦略にとって不可欠な個人情報をいかに利用しやすくするか、その法的整備にあるといえる。

しかし、現時点での議論では経済効率優先の視点からでしかなく、市民に共同体構成員としての自覚を促し、健全な市民社会をいかに発展させていくかといった視点は決定的に欠けている。そのため、現行法施行後全国各地で発生した個人情報「過」保護といわれるような過剰反応によって、いかに市民活動が阻害され、社会が萎縮するなかで市民社会が崩壊する危機に瀕しているかを理解し、それらを是正しようという議論はほとんど見られない¹⁾。

1) 個人情報保護法に対する批判はメディアなどで繰り返されているが、企業活動の観点からの批判および本稿でも触れるプライバシーとの混同に関しては、青柳武彦「個人情報「過」保護が日本を破壊する」(ソフトバンク新書、2006年) 参照。

結局、現行法が改正されても、文書館や図書館などで頻発している過剰反応かつ無意味ともいえる文書の非公開については相変らず等閑視され、事態はますます悪化していくと思われる。

一方、アーカイブズに関わる人々のなかでは、現場で深刻な問題となっているにもかかわらず、その取り上げられ方は多くは技術的な議論に終始している²⁾。国立公文書館をはじめ各機関では公開基準を定め、それに従ってマスキングや袋がけといった技術的な対応が行われているが、どれもポリシーの無い、またはあるかのように見せかけた「作業」でしかない。また、そのような行為を正当化するような法的知識の吸収には熱心であっても、市民社会への影響を冷静に分析し、問題点を是正しようとする「アーキビスト」も存在しない。

また、個人情報問題は日本に限らず世界でも IT 社会におけるデジタル・データの取り扱いが議論の中心である。一方、日本のアーカイブズでは上記のような小手先論が中心であって、しかも対象が紙媒体のアナログ・データという世界の議論とはかけ離れた位置にあるが、それすらも自覚されていない³⁾。

本稿では、このような現状を踏まえて、市民社会における個人情報はいかに取り扱われるべきかについて、岩手県などの自治体における個人情報の取り扱いを事例にしつつ検証を加え、個人情報保護の問題点を明らかにすることを目的とする。

なお、本稿の執筆にあたって筆者の立場をここに明確にしておく必要がある。筆者は近代市民社会においては公益概念の確立とその意識共有は絶対不可欠なものと考えており、そのためには、一定の範囲内で私益よりも公益を優先する立場をとる。とりわけ、市民社会（その延長としての国民国家）の共同体意識の育成と維持に必要な共同体構成員としての自覚をもたらし情報、なかんずく共同体の要請を起因とする構成員個々人の生死に関わる情報に関しては、公益情報として構成員間で共有されるべきと考える⁴⁾。

以上のような立場は、ラディカルな考えである。また公益概念の拡大は私権を制限し国家権力の強権化を招くとの批判もある。しかし、市民は国家の構成員であり、また、国家を制御していかなければならない。すなわち、市民は常に国家に対して主体的に関わらなければならないのである。日本では国家と市民は対立概念のように捉え、国家へ関与を極力回避しようとする傾向がある。これではいつまでも両者は交わらないままであり、いざという時に国家を制御できなくなってしまう。何ら政策決定に影響を及ぼさない日本の市民運動の限界はまさにここにあるといえる。本稿はこのような立場から課題の検証を行うが、問題提起型の本稿を土台として個人情報について議論が深まることを期待したい。

2) 最近では、『アーカイブズ』第53号（2014年6月）において個人情報公開に関する特集が生まれ、いくつかの実例報告が掲載されている。ただ、いずれも法的枠内での解釈に過ぎず、枠組みを超えた理念そのものの議論を深めようとするものではない。

3) 例えば、欧州議会で提案され、ICA（国際文書館評議会）が反対声明を出したヨーロッパ・データ保護法（個人データの廃棄・匿名化を定めた法律）をめぐる議論と比較してみるとよい。ここでの議論は、個人データ（アナログ・データも含まれるが実質的にはデジタル・データが中心）をめぐる近年盛んに主張されている個人の「忘れられる権利」を尊重するか、作成後のデータは個人を離れて民主主義社会が保全に務めるべきかといった「思想」の闘いである。データ保護法については右記 URL 参照。http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

4) 筆者の立場は、いわゆるコミュニタリアニズム（公共主義）に近い。

1. 地方自治体における個人情報取扱いの問題点

個人情報に対する過剰反応は、マスメディアなどを通じて頻繁に伝えられているが、公文書の情報公開においても大きな問題となっている。筆者は敗戦後に起きた満洲開拓団員の被害実態を調べるため、数年前より各県に対して情報公開制度を使った開示請求を行っている。その度にあまり建設的とはいえないやり取りを行政側と繰り返しているが、こうした経験を通じて、行政側の制度的な問題点が明らかとなってきた。以下、個別具体例を挙げつつその問題点を検証しよう。

まず実例として、岩手県を取り上げる。岩手県の場合、公文書館が未設置であるため、明治から現在までの県庁文書は県庁の各課が管理している。そのなかでも実質的に非現用文書となっている明治以前（盛岡藩時代の文書）から戦後（昭和56年）までの文書は、総務部法務学事課が「岩手県永年保存文書」として管理し、目録をウェブで公開している⁵⁾。一方、現用文書に関しては各現課が管理しており、ファイル単位の日録が備えられている。申請者はこれを見て開示請求を行うが、件単位の詳細な目録ではないため、この目録データだけでは目的の文書を探し出すことは難しい。しかも、パソコンで検索できるシステムはなく、紙媒体の日録しかないのでファイル単位でも探すのに時間がかかる。これは、岩手県に限らずどの自治体でも同じで、結局、情報公開窓口を通して現課の職員と直接窓口でやり取りした方が効率的である。

岩手県は、県庁舎1階の行政情報センターで情報開示請求を行う。法務学事課が管理している永年保存文書は実質的には非現用文書だが、公文書館も公文書管理条例もないため現用・半現用・非現用の明確な基準が定められておらず、すべて現用文書として扱われている。したがって、ウェブで目録が公開されていても、その場で閲覧請求して即日閲覧できるわけではなく、あくまで、県情報公開条例に沿って申請者が開示請求を行い、県担当課で審査を経た後、開示決定が下されて申請者に開示される。すなわち、文書を閲覧したいと思う利用者は少なくとも二度は県庁に足を運ばなければならない。ただし、2014年度から電子申請のシステムを使えば事前にウェブから開示請求を行うことが可能となり、遠隔地に居住する場合はこちらを使うことで二度手間になることは避けられるようになった。

このように、申請の手続きは幾分利便性が向上したが、100年前の文書も作成直後の文書も開示請求の手順を踏まなければならないことは同じで、開示請求から申請許可を得て実際に閲覧できるまで最低でも1週間以上は待たなければならない。

また、近年は開示までの時間が短縮されるよりも長期化する傾向にある。その要因は「個人情報」である。各自治体には情報公開条例と同じく個人情報保護条例が制定されており、開示請求された文書に関しては、個人情報に関わる箇所のチェックが行われる。「個人情報」の概念は、法的には規定されているものの、個別具体的ではないため、現場サイドの判断に委ねられがちである。

岩手県が定めた「個人情報保護条例の解釈及び運用基準」（平成13年8月23日制定：平成26年3月11日一部改正）によると、県条例第2条第1号で定められている個人情報の定義は、以

5) 文書の目録は、右記の URL で公開。http://www.pref.iwate.jp/jouhoukoukai/ippan/007287.html なお、件名目録は2014年度段階で明治7年分まで作成されて公開されている。

下のように解釈されている。

本制度により保護すべき個人の権利利益の中心的部分はプライバシーであると考えられるが、プライバシーの具体的内容は、法的にも社会通念上も必ずしも明確となっていない。また、個人の権利利益の侵害は、そうした情報の内容からだけでなく、取扱いの方法などからも発生しうるものである。したがって、本制度の対象とする個人情報の範囲は、プライバシーに該当するか否か、又は公表されているか否かなどは別にして、「特定の個人を識別することができるもの」と広く定めるものである。

このように、岩手県は個人情報をプライバシーよりも広義に捉えており、実際に問題が発生する可能性の有無にかかわらず、個人識別情報ならすべてが対象となっている。これでは、何のために開示制限を加えているのかまったく意味不明になってしまう。しかも問題は、下記のように生存者のみならず死没者までも対象にしている点である。

「個人」には、生存する個人のほか、死亡した個人も含まれる。これは、死者には権利能力がなく個人情報の開示請求権等の行使はできないが、その取扱いによっては死者の名誉を損ねたり、遺族の権利利益が侵害されるおそれがあること、また、実施機関においては、個人情報の主体が死亡したかどうかを常に確認できるわけではないことから、この条例の対象から除外しないこととするものである。

このような解釈に従うと、個人名が記載されていれば何でも非公開になり、しかも奇妙なことに、江戸時代の人物であっても同様の措置が執られることになってしまう。具体性が必要なプライバシーではなく、開示したとしても不利益が発生するか否かとは無関係に、個人識別情報ならなんでも非開示という解釈は大きな問題であろう。

さらに問題なのは、個人情報の管理についてである。県条例第7条第3項においては以下のように適正管理について定められている。

実施機関は、保有する必要がなくなった個人情報を、確実かつ速やかに廃棄し、又は消去しなければならない。ただし、岩手県立図書館その他の機関において、歴史的若しくは文化的資料又は学術研究用若しくは調査研究用の資料として特別の管理がされることとなる個人情報については、この限りでない。

この条項に関する解釈は、以下の通り。

「保有する必要がなくなった」とは、個人情報が記録されている行政文書の保存期間が満了したこと、また、台帳等に記録されている個人情報については、当該個人情報が事務を遂行する上で使用する必要がなくなったことをいう。

「確実に」とは、焼却、溶解、シュレッダーによる裁断又は磁気ディスク等の磁氣的消去の方法など当該個人情報が他に漏えいしたり、盗用されることのない確実な方法によることをい

う。

すなわち、個人情報が記録されている行政文書は保存満了と同時に、また台帳などに記載されている個人情報に関しても、業務の上で不要になった時点ですみやかに廃棄されるということになる。岩手県の場合は、保存年限満了となった行政文書の移管先が定められていないため、確実に保存年限満了と同時にこの世から消滅することになる。ただし、永年保存文書である場合は保存年限満了といったことにはならないので、廃棄は免れるという楽観論も成り立つが、「当該個人情報が事務を遂行する上で使用する必要がなくなった」場合に該当すると判断されれば廃棄が可能であって、むしろ、保存年限が付与されている場合よりも、現課の判断次第では容易に廃棄が可能となる。

このような最悪の事態を避けるためには、すでに「岩手県永年保存文書」として位置づけられている昭和56年までの行政文書は、県立図書館へ移管する必要があるが、有期限文書を含むそれ以外の行政文書の無制限な廃棄を防止する手段は、まったく確立されていないのが現状である⁶⁾。

さて、岩手県が定めた個人情報保護条例は、他の自治体の条例と内容的にはほぼ同じであるのに対して、国が定めた個人情報保護法とは重大な部分において大きな相違が見られる点に問題がある。

本稿で関わる部分については、個人情報保護法第2条では、「この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であって、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（他の情報と容易に照合することができ、それ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。）をいう。」と規定され、保護の対象が原則として生存者となっている。

また、研究や報道などの特別な目的に対しては、個人情報の開示を認める適用除外項目がある。すなわち、同法第50条では、「個人情報取扱事業者のうち次の各号に掲げる者については、その個人情報を取り扱う目的の全部又は一部がそれぞれ当該各号に規定する目的であるときは、前章の規定は、適用しない。」として、「一 放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。）報道の用に供する目的」・「二 著述を業として行う者 著述の用に供する目的」・「三 大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体又はそれらに属する者 学術研究の用に供する目的」・「四 宗教団体 宗教活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的」・「五 政治団体 政治活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的」の5つの目的が挙げられている。

このように法は、原則として生存者に限定し、さらに、研究や報道などでの利用を認めた適用除外が保障されている。

これに対して、地方自治体で設定されている個人情報保護条例の多くは、前述した岩手県のように、死没者を含めた広範囲なものになっており、適用除外の対象は、本人もしくは親族に限られており、第三者への提供を定めた条項は存在しない。そのため、国と地方に同じ情報が

6) 「知事が保有する行政文書の管理に関する規則」（平成22年3月31日）によると岩手県の保存期限は、永年・10年・5年・3年・1年・1年未満と区分されている。

記載された記録があった場合、国では閲覧できても地方では閲覧できないという奇妙な事態が発生する可能性がある。

昭和30年頃に全国で一斉に作成された開拓団実態調査表を例に挙げると、各都道府県が取りまとめた調査表は、厚生省と外務省に提出されたが、このうち外務省が保管している記録に関しては、2000年の第16回外交記録公開時の外交記録「太平洋戦争終結にみる内外人の保護引揚[本邦人]（軍人を含む）」中の「開拓民引揚関係」に含まれており、外交史料館において個人名も含めてすべて閲覧することができる⁷⁾。この時の公開は、個人情報保護法施行前であったため、すべての氏名が明らかとなったといえるが、外務省の場合、基本的には施行後も文書の全面公開という方向性は変わっていない。

以上のように、国と地方では同じ文書であっても国では公開しているものが地方では「個人情報」という理由で、個人名がマスキングされて開示されるという事態が容易に発生する。すなわち、開示請求を受けて担当課が個人情報を丹念にチェックしてマスキングしたものを開示しても、実際は「既知の情報」をわざわざ時間をかけてマスキングするという無意味な作業を行っただけということもあり得るのである。

しかし、地方の担当課が国にも同じ文書があって、それが全面公開されているということを把握していることはない。また、地方自治体間で情報交換が行われているわけではないので、隣県で同じ内容の文書がどのように扱われているかも知らないまま、自己の組織内での狭い視野でのみ開示を判断しているに過ぎない。しかも公開判断は、明確な基準がないまま現課まかせなので、担当者の恣意性や思い込みで行われたり、担当者が替わると判断も変わるといった事態も起こり、一貫した対応となっていない。

このような事態を防止するためには、レコードマネージャーかアーキビストを置いて国や隣県も含めた類似情報を把握させ、一貫性のある適切な公開を進めることが最善である。しかも、この方法が行政にとっても職員に無駄な時間を費やさせずにすみ、組織効率の向上にも繋がるのである。

2. 個人情報の確認作業が通常業務に与える影響

行政文書中に含まれる個人情報をチェックし、マスキングした上で申請者へ交付することは、現課の職員にとっても実は大きな負担である。しかも、文書管理が不徹底なため、存在の確認から始めなければならないケースが多く、個人情報を議論する以前のレベルに止まっている。以下、その事例を紹介しつつ問題点を検証してみよう。

佐賀県において筆者は、2013年度に引揚援護ならびに満洲開拓団に関わる情報開示請求を行った。佐賀県には2012年4月に佐賀県公文書館が開館していたため、まず、公文書館で文書の調査を行ったが、目的の文書は皆無であった。聞くと、本庁からの文書移管は自動的に行われるのではなく、あくまで現課が移管の判断を行っており、また移管後も現課の意向を強く受け、場合によっては現課に戻されるケースもあるとのことであった。

7) ただし、外務省ではすべての文書を残していたわけではなく、外交史料館で公開された文書は、全都道府県が提出した開拓団実態調査票のすべてではない。

そこで、公文書館での調査を切り上げ、本庁舎1階にある「さが元気ひろば」で情報開示請求を行った。多くの自治体での情報開示は、まず現課の担当者と相談し、具体的な文書を絞り込んだ上で、開示請求を文書で行う流れになっている。今回の場合も請求対象文書を管理する健康福祉本部地域福祉課の担当者と窓口で相談し、文書の絞り込みを行ったが、最初はそのような文書は見たことが無いという反応であった。しかし、とにかく現課の書庫で確認することになり、対応者が「開拓団」・「引揚」といった用語が書かれているファイルを選び出してきた。この段階では、対応者は何の予備知識も無いため、ファイルの背表紙に書かれているタイトルだけから選択したため、引揚者住宅や開拓団犠牲者の慰霊関係など10冊程度に止まった。

しかし、都道府県自治体では、引揚援護関係だけでも引揚者住宅の他に引揚者給付金や在外事実調査票などといった文書、また開拓団関係では、死没者・行方不明者を確定する基本資料として開拓団実態調査表が必ず作成されていたことから、関連文書量は相当数にのぼるはずであった。そのような理由から、具体的な文書名を挙げて他の文書の所在確認を求めるやり取りを繰り返した後、自身で書庫内を確認することになった。その結果、大量の関連文書を「発見」したのである。

結果からすれば、外部から開示請求があった際、担当者は書庫内で関連すると思われる文書を探し出すが、その際、背表紙のファイル名のみで探し出すため、そのファイル名の意味が分らなければ関連文書とは認識されない。例えば、「帰還概況」・「鮮満地区帰還者名簿」・「満洲省別概況」・「政府関係留用機関一覧」といったファイル名だけを見て、その内容を理解できる現職員は皆無であろう。「鮮満」・「満洲」・「留用」などはすでに歴史用語となっており、現在の通常業務のなかでは、もはや使うことも見ることもない用語であって、現職員が理解できないのは当然である。

行政職員は、おおむね3年程度で部課を移動する。そのため、自身の配属期間内に作成または收受した文書に関しては記憶しているが、配属前の文書に対しては直接業務で使ったもの以外はほとんど知らない。さらに、職員の視線は常にこれから先のことであって、終わった過去の業務を顧みることが必要に駆られない限りほとんどない。すなわち、文書は決裁されるまでは強く意識されていても、決裁が終わった文書に対する関心は極度に低下するのである。

このような意識の下では、戦後70年が経とうとしている現在では、1950年代に作成された文書は、その存在すらも忘れられているのが普通である。また年配職員でもすでに入庁時期は古くても1970年代までである。したがって、現在の自治体では1970年以前の文書に関しては、その内容まで理解はおろか記憶している職員は、まずいないと考えるべきであろう。

佐賀県のケースは、特異なものではなく地方自治体では一般的なことであって、むしろ佐賀県では、誰も知らない文書を廃棄せずにそのまま保管していただだけでも評価できる⁸⁾。ちなみに、佐賀県と同様のケースとして、東北森林管理局の事例も紹介しておこう。

東北森林管理局は、林野庁の出先機関であって国の機関である。筆者は2013年に、昭和戦前期に青森県から満洲へ送出された林業移民に関する文書の開示を求めた。この場合も請求した内容が専門過ぎるということで、自身が書庫で確認することになり、大量のファイルを探し出

8) 筆者が直接現地で確認した高知県・兵庫県・福岡県・山梨県の場合は、佐賀県では保管されていた開拓団実態調査表などは庁舎改築時の廃棄などによってすでに現課でも保管していなかった。

したが、どのファイルも原本の背表紙に、分類番号・ファイル名・作成者・担当課・作成年・保存期間・保存期間満了年といった基本データを印字した新しい紙が貼られていた。しかし問題なのは、ファイル名がどれも「地籍に関する文書」となっており、専門知識の無い職員が、その文書を満洲林業移民関係であると理解することは不可能であった⁹⁾。

このように、職員ですら把握されていない一昔前の文書が、大量に現課の書庫に眠っているのが現状である。しかも、内容まで理解されていないため、外部からの開示請求があった場合、適切な文書を探し出すことは不可能であって、結果的に「文書不存在」とされることが予想される。

本来、このような事態を避けるために公文書館が存在する。佐賀県には、公文書館がすでに開設されており、長年月にわたって誰も使わず存在すらも知られていない文書こそ公文書館へ移管すべきであって、その方が現課にとっても業務上効率的であると考えられた。

しかし、職員の反応は、まったく異なるものであった。まず、県庁職員でも公文書館の存在は、ほとんど認識されていない。また、知っていたとしても一度も行ったことの無い職員が大半である。したがって、公文書館の役割どころか存在すらも十分理解していない別組織へ自課の文書を移管することに対して、心理的抵抗感を抱きがちである。職員は、万一問題が発生した場合の責任問題にも関わるので、中身を把握した上で移管の可否を判断しなければならないとの意識が強い。しかし、過去の文書の中身をチェックする時間的な余裕はない。また、今回の問題となった文書は、決裁文書ではなく収受文書か参考資料であるため保存年限が付与されていなかった。現在でも現場では、公文書＝決裁文書という認識が根強く、他課から回付されてきた文書や参考資料などは、自課の文書という認識は極めて低い。したがって、保存年限も付与されないまま実質的に放置され、容易に廃棄できる反面、廃棄する決断を下さない場合は半永久的に書庫に眠り続けることになる。

したがって、条例か規則において強制的に移管するシステムが確立されていない限り、現課が自発的に公文書館へ文書を移管することはまずあり得ないのである。

なお、上記二機関においては、先方からの提案を受けて、開示請求を行わなかった。理由は、もし開示請求した場合、「発見」された膨大な文書の中身をチェックし、個人情報がある場合はマスキングを行い、それらをコピーして申請者へ交付する一連の作業が通常業務に支障を与えるからである。佐賀県の場合、中身のチェックは現課担当者(1名)、コピーはパートタイム職員(1名)であるが、他の業務の合間に行わなければならない、業務的には相当の負担を強いられる。一方、開示請求者にとっても、いつまで待たされるかわからないため、行政への不満を募らせることになる。

結局、佐賀県でも東北森林管理局でも、情報開示請求という手続きを取らずに学術研究のための情報提供というかたちを取った。この方が両者にとって、もっとも合理的かつ効率的と判断されたからである。このような非公式といえる対応は、山形県でも行われた。

9) 東北森林管理局の場合、現在は最長30年保存となっているが、明治期以降の永久保存文書は農林水産省行政文書管理規則が定められた2000年を始点として2030年までが保存期間とされている。したがって、同局で筆者が調査した文書は、2030年までは国立公文書館へ移管されず、現課の職員も内容を知らないまま管理され続けることになる。

山形県の場合も、情報開示請求を行った後、文書課ですら把握していなかった膨大な文書が、書庫で「発見」された。山形県の場合、満洲開拓団送出数が、全国で長野県について多かったという経緯もあり、佐賀県よりも多い分量の文書が作成されていた。開拓団実態調査表は、開拓団送出の経緯から敗戦後の被害状況、そして生存者・死没者の名簿といった内容から構成されるが、特定の個人の名前の他にもソ連軍兵士による暴行など具体的被害状況や伝染病などの死亡原因も記録されている。そのため、県庁側としてはマスキング作業に膨大な時間が取られることが明らかであった。そこで、筆者が具体的な研究目的を記した文書を提出し、それを県庁側が確認して、研究目的のために個人名をみのマスキングに留めて提供するかたちを取った。それでも、業務の合間にチェックとコピーが行われ、出来たものから順次送付されることになっているため、1年経過してもなお、すべての文書が筆者の手許に届いてはいない。

ちなみに、このようなマスキング作業をしても、前述したように外務省で公開されている文書に同種の記録があればマスキングは無意味となる。また、外交史料館には存在しなくてもこの種の個人情報は容易に特定できる。すなわち、戦後になって各地で建立された戦争犠牲者の慰霊碑には必ず犠牲者名が刻まれており、それらを付き合わせれば、ほとんどの個人が特定できる。また、旧開拓団の会誌や団史にも個人名は当然掲載されている。ただ、このような事実を県庁側は把握できていないし、また外部からの指摘を受けても、自身で確認しないと安心できない習性を持っているため、客観的に見ると無意味な作業に多くの時間を費やさなければならない。

以上のように、現課が把握している文書は一部に過ぎないという問題に加えて、該当する文書の内容が、果たして既知の情報なのか判断できないという構造的な問題を抱えている。これに加えて、情報公開制度の問題点も指摘しなければならないであろう。

情報公開制度は、現用文書の公開を対象としているが、この現用というのは、大半が最近作成された文書か権利関係の文書であって、何十年も昔に作成されて実質的には用済みとなり存在すら把握できていない文書には十分対応できていない。しかも、一般的に情報開示請求を行う市民の関心は、最近作成された文書か土地台帳など権利に関わる文書であり、対象とする文書も絞られているため、文書の内容を把握している開示する側（行政）にとっても大きな問題は発生しない。しかし、研究者は、事実上非現用になっている過去の文書に関心を示し、しかも、一つのテーマに関わる文書すべてといったように総合的かつ包括的な請求が多いため、これらの文書の開示請求があった場合、多くの現場で混乱を招きがちである。すなわち、行政監視または自己の権利確認といった今日の問題から情報公開制度を活用する一般市民と歴史などの研究のために情報開示請求を行う研究者とは、そもそも求める情報の対象も質量も異なるのである。

公文書館に移管されていない文書の場合、現実的には情報公開制度ですべて対応可能ではない。公文書が歴史公文書となった場合、その利用者の多くは研究者である。情報開示請求のあった文書の中心は何年前の文書で、下限は何年まで遡ることができるのかを統計的に把握し、情報公開制度で対応する文書は作成から何年までと明確化し、それ以前の文書はすみやかに歴史公文書として扱えるよう公文書管理条例を制定するか、または情報公開条例を改正して柔軟な対応を可能にする仕組みを作るべきであろう。また、そのなかで個人情報の取り扱い方についても検討を加えるべきである。少なくとも保護期間は明確にすべきであって、半永久に非公

開という事態は避けなければならない。

また、このような問題の根本的な解決方法は、まず公文書管理条例を設定し、現課ですら把握できていない過去の文書をいつまでも抱え込み、現職員が余計な責任を負い続ける事態を回避する制度を作り上げることである。これによってマニュアルの無い曖昧な基準で現職員が振り回されたり、無駄な対応によって本業務に支障を与えること、そして現職員が過去の職員の行政行為の責任に縛られることが最低限防止できる。その上で、アーキビストのような専門職員を配置し、すべての文書情報を把握させれば、より業務効率は向上するであろう。アーキビストは行政と市民とを繋げる結節点に位置するものとして、どちらの側からも便利な存在なのである。

3. 公開されなければならない「個人情報」とは

常にリスクを抱える経済活動とは無縁の職業に従事する公務員などの場合、自己が持つ行政権限の行使については熱心であるが、その行使の結果、生じる事態に対して責任を取ることを「絶対」に回避する傾向を持つ。そのため、リスクが発生しない確率が99%であっても1%かそれ未満でも発生確率があれば、大問題と見なされ、100%責任を問われないためのあらゆる防御策が講じられる。結局、リスクを回避する最善かつ有効なことは、何もしないことであるが、それでは市民からの批判を招くため、やりたくてもできないという状況を作り出し、自らの行為を正当化することに行き着く。

この「できない」ことを市民に説得する客観的根拠が法令や規則である。法令は、公平な市民社会を保障すると同時に、国から地方にいたる行政メカニズムを動かす根幹であるが、多くの市民にとって専門的すぎる法令はよく理解できないし、また積極的に理解しようともしない。一方、自己の行動基準を法令に置く公務員は、その運用・解釈に精通しているため、自己の行政行為を正当化するために法令を最大限利用する。こうした市民の法令に対する無関心さが、法令解釈をめぐる市民と公務員との緊張関係樹立を阻害し、行政機関における法令の拡大または恣意的解釈を許しているといえよう。

個人情報をめぐる問題も、公務員による100%責任回避指向と市民側の法意識の欠如が根本的な要因となっている。現行法では、個人情報は限りなく拡大解釈できる余地があるため、業務の支障を回避するためには、一定の基準のもとで柔軟な運用によって解決を図らなければならない。

日本では、個人情報ばかりでなくプライバシー概念も拡大解釈される傾向にあるが、プライバシーは個々人によって受け止められ方が異なり、侵害の有無は本人が訴えたことによって発生するものである。したがって、文書を保管する側の担当者が恣意的に憶測に基づいて開示の可否を決定すべきではないし、そのような行為は、個人の嗜好への介入であって、私権の侵害となろう。

結局、プライバシー保護法が存在せず、個人識別主義を取る日本においては、個人識別情報の公開が問題となる。しかし、これまで触れてきたように地方自治体では厳密な解釈を行った場合、個人情報はすべて非公開となるが、これでは無意味なマスキングをいたずらに増やすばかりでなく、通常業務の妨げにもなる¹⁰⁾。条例改正の動きも見られないなかでは、一定の公開

ガイドラインを設定し、業務効率の向上を図ることが現実的であろう。

公開のガイドラインを設定する上で、基準とすべき点は二点挙げられよう。一つ目は、公金授受によって発生する市民への説明責任を果たすため、二つ目は、共同体構成員としての自覚を促し市民社会の健全な発展を図るためである。

まず一つ目の基準は、税金を原資とする公金を収受した個人に関しては、その名前を公表すべきであるという考えを根拠としている。その対象は、公務員はもちろんであるが、市民であってもその行為の対価として税金が支出されている場合は、公表が原則となる¹⁰⁾。

具体的には、賞罰を受けた公務員、叙勲等の賞与を受けた民間人、公共工事の受注者情報、公的機関からの業務委託を受けた民間人情報などが当てはまる。なお、生活保護受給者の情報は非開示とするが、100年先も非公開といったことは避け、一定の期間を経て公開されるべきであろう。例えば、本人の生活再建が図られ安定化が実現した後は、公開されるといった具体的基準、または30年といった非公開期限を設定するなどである。

この他、特殊なケースとしては、戦争・公害・災害など国民全体で取り組むべき事象に関してはむしろ、積極的な情報開示による共有化が必要であろう。

国民国家間で発生した戦争によって市民が召集され兵士となり、その兵士が戦死した場合、これは公務災害であって、遺族年金等の支給対象となる（厳密には在隊年数によって異なるが、ここでは細部には立ち入らない）。遺族年金等は税金によってまかなわれており、兵士は「公務員」である以上、少なくとも、遺族年金等を支払った者と授受した者は国民への説明責任を負い、納税者である国民もそれを知る権利がある。そこにプライバシーという障壁があってはならない。また、上記の他にも被爆者援護法対象者や公害・災害の被害者も国家補償が行われている場合は同様である。

二つ目の基準は、健全な市民社会の維持発展に国民が能動的に関与するために、国家は戦争・公害・災害など特定の事象に関わる死者または被害者の情報を開示する必要があるという考え方を根拠としている。すなわち、国家の政策または行政行為の結果（失政）によって犠牲者（戦争被害者・公害患者・原発事故避難者など）となった人々の情報を公開することで、国民がその事実を共有し失敗の原因を能動的に解明するなかで、市民社会の構成員としての自覚

10) ここでは特定の個人名をマスキングすることのみを対象としている。歴史公文書となって移管された先の公文書館などでは、個人名を含めた該当文書すべてを袋がけで覆い隠すことが一部で行われている。しかし、このような行為は本来開示されるべき情報すら隠蔽するものであって行っではならないと考える。袋がけのような行為は、原本を提供する際、個人名を一つ一つマスキングして提供する手間暇を省くことができる、または記載されている個人名の周辺情報も非開示が妥当と判断したといった理由から行われると思われるが、どのような理由にせよ個人名をマスキングすればその周辺情報を非開示にする理由は見いだせない。しかも、筆者はそれが許される法的根拠について納得できる説明を寡聞にして知らない。

11) 筆者が2004年1月、京都府立総合資料館で閲覧した京都府庁文書（「昭和24年度 同胞援護会に関する綴」）には多量の領収書が綴られていたが、個人名が記載されているとのことで当該箇所のみ袋がけの状態で提供された。50年以上も昔の文書であるため公開された場合の問題発生率は極めて低く非公開とする意味は無いと思われるが、明確なポリシーのないまま機械的に処理するとこのような結果になる好例である。ただ、このような文書は原則公開すべきというのが筆者の立場である。理由は、公費の領収書である以上、民間人であっても公金を授受した者として納税者への説明責任を負わなければならないと考えるからである。また、このような文書の公開是非を国民の負託のないまま現場で勝手に判断するのは、公務員の越権行為ではなからうか。



写真1 企画展の様子



写真2 並べられた文書

を育成し、その結果として政策責任の分担が図られなければならない。このような情報を個人情報の下で一律に非公開にしてその事実を隠蔽することは、国家の政策・行政行為のチェック機能を市民から奪うと同時に、日本社会に蔓延する無責任体質の温存を図る行為ともいえよう。

個人を覆い隠すことは、個々人の繋がりを断ち切り、地域共同体意識を基盤とする市民社会を破壊することに繋がる。健全な市民社会は、行政単位で形成されるものではなく、社会の構成員たる市民ひとりひとりの密接な関係を基盤として成立するものである。

2005年に今帰仁村歴史文化センターで行われた企画展「戦後60年の軌跡」は、地域と個人との関係を考える上で多くの示唆を与えるものであった。この企画展は今帰仁村役場が保有する役場文書をガラスケースなどに収納せずただ机の上に一斉に並べて来場者に見てもらうというスタイルをとった(写真1)。並べられた文書は引揚者名簿から租税台帳にいたるまで個人情報満載であったが、これらの文書に個人が記載されているということを知ってもらうことが、企画展の狙いでもあった。

一般の村民にとって、公文書に接する機会ほとんどないため、公文書が大切だと訴えても理解してもらうことは難しいのが現実である。そこで、来場者にはまず公文書はどのようなもので、どのくらいあるのかを具体的なモノで視覚的に訴える(写真2)。さらに、それら公文書を捲った時、自身または近親者・縁故者が記載されていることを知る。実際に文書を見て、手で触ることによって、来場者はまったく自身には無縁のものと思っていた公文書に対して、親近感が一気に増すのである。やはり、そのなかに自分(または知っている人)がいると知覚するかしないかは決定的に重要であり、知覚した以降の公文書に対する意識は格段に高まり、公文書保存の重要性を訴えやすくなるのである¹²⁾。

12) 今帰仁村歴史文化センターの試みは全国的にも極めて珍しい。むしろ、全国の博物館などの展示では個人情報に対する過敏な反応が見られ、資料に記載されている個人名を付箋で覆い隠すなどのケースが見られるが、このような行為は、地域の歴史を伝える博物館としての役割を放棄しているといえよう。一例を挙げると、大津市歴史博物館では、シベリア抑留者が満洲での戦友とシベリア抑留者仲間の名前と住所を書き込んだ小さな護符巻が展示されていたが、住所・氏名を書き込んだ部分の拡大パネルは、個人名をデジタル処理してぼかしを入れている。これは全くの過剰反応であるばかりでなく、記録の持ち帰りを禁じられた中で、命がけで持ち帰って仲間の消息を遺族に伝えようとした旧蔵者の意思と故国へ帰還できなかった犠牲者の魂を踏みにじる行為であって、個人的に極めて不快な思いを抱いた。

結局、市民や職員、さらには学生などに対して共同体の構成員としての意識を高め、共同体をより強固なものとするためには、ひとりひとりの個人を浮かび上がらせていくことが必要なのであり、そうした視点から考えるならば、個人情報保護の名の下に個人名を覆い隠すことは共同体の自殺行為といえるのである。

おわりに

近代国家は、法治国家でなければならない。そして、社会規範としての法律に従うことが市民社会の原則である。しかし、それと同時に法律は万能・万全なものではない。

また、時の経過によって社会の実情と乖離していくことは自然の流れである。このような前提に立つならば、法律の不備面を社会の構成員である市民は常にチェックし、その問題点を明らかにし、現実に対応する「善法」にすべく法改正を働きかけていかなければならない。いわば、法律と社会とは常に緊張関係になければならないのであって、それでなければ、法律は市民を縛る「悪法」に容易に転化するであろう。

法社会学者の川島武宣が述べたように、法による社会統制の程度は、時代や国によって異なり、現実に行われる地盤が社会になれば、社会生活を規制する機能を果たし得ないし、どのように法としての機能を果たすかは、その社会の地盤と深く関係している¹³⁾。

個人情報保護法（条例も含む）も社会との相互関係が重要なのであって、法律解釈だけで一方的に情報をコントロールすることは、社会との関係性を断ち切り、法そのものを形骸化させることにも繋がる。しかも、ビッグデータを取り扱うIT社会においては、個人名といった単一の情報を入手できなくても、周辺情報を総合的に収集すれば、いくらでも個人を特定することは可能である。すなわち、個人情報保護法によって個人名の公表を防止しても、効果は限定的で法として有効なものとはいえない。このような現実のなかで、デジタル・データでもないアナログ・データである個人情報に拘ることが、いかに無意味かつ非効率的であるかを再確認すべきであろう¹⁴⁾。

では、アーキビストは、このような法律と社会との緊張関係のなかでどのような立場を取れば良いのだろうか。公文書館など組織に属する以上、法律を遵守することは第一義である。しかし、それだけではわざわざ「アーキビスト」と名乗る理由はなかりう。与えられた枠組みの中で与えられた仕事をこなすのは、真面目であれば誰でも出来るのであって、そんなことにわざわざ予算を使って特別な制度で保障された専門的な人材を配置する必要はあるまい。

アーキビストは市民の側に立つ民主主義の砦の番人である、などと公言することは実に容易である。なぜなら、そう思うだけか自己が関心を持つ歴史資料に惑溺すればよいだけであって、そこには、何ら責任を伴う具体的な実行を必要としないからである。むしろ必要なのは、組織と市民との間に立った「実行」であって、与えられた枠組みのなかで、いかに自立的な判断を

13) 川島武宣『日本人の法意識』（岩波新書、1967年、11頁）。

14) 筆者はそれでも個人情報保護は必要だとする考えも否定しない。ただ、その場合は江戸時代の借用証文も「個人情報」である。個人情報に時代性は関係ないのであって、このような古文書もマスキングすべきであると考ええる。

し、組織を破壊することなく、よりよい制度に改良していくことができるかが問われているのである。日本では、この実行の部分が余りにも軽視されていないだろうか。そのように考えるならば日本にはいまだ「アーキビスト」などは存在しないのではなかろうか。

スタンレー・ミルグラムが、「アイヒマン実験」で実証したように、どんな人間でもその目的に内心では疑念を抱いたとしても、実際の行動は権威に服従したものとなる¹⁵⁾。「(おかしいと個人的に思っている) 個人情報保護は、法律で決まっているからきちんと守らなければならない」というのは、権威(法律)に服従している姿でしかなく、そこからは、よりよい社会を生み出す発展的な思考も行動も生まれない。むしろ、自己の行為について何ら責任を感じさせない社会全体の無責任構造のワン・ピースとして組み込まれているだけである。

アーキビストと名乗るのは実に簡単である。そのようなことよりも前に、自己が権威に服従していないかをまず問い直すべきであろう。「アーキビスト」は「アイヒマン」であってはならない。「権威」からいかに距離を置き、自己の行為を客観視できるか、アーキビストに求められているのは、このような問いかけを常に心掛けつつ、制度の不備を明らかにし、少しでも改善していく努力を継続していく意思と能力ではなかろうか。

15) 「アイヒマン実験」の詳細については、スタンレー・ミルグラム『服従の心理』(河出書房新社、2008年、原著は1974年) 参照。なお、ミルグラムの実験は、一大論争を巻き起こしたハンナ・アーレントの『イエルサレムのアイヒマン—悪の陳腐さについての報告』(1963年) で提起した「悪の凡庸さ」を心理学の立場から実証したものである。