

# 神奈川県立公文書館の閲覧制度の見直しと 審査基準の制定

吉村 雄多

## はじめに

神奈川県立公文書館では、平成30年に発生した旧優生保護法の提供事案（以下、「事案」と記す。）を契機として、閲覧制限審査の方法の見直しと審査基準の制定を行った。事案の発生から5年が経過したが、これまでの詳細な経過はまとめていなかった<sup>(1)</sup>。また、筆者は、現在は館を離れているが、事案の発生時から昨年の変動時まで、継続的に閲覧制限審査の業務に携わっていたこともあり、今回執筆することとした。

本稿では、事案の発生から閲覧制限審査の見直し・審査基準制定の経緯を記すと共に、今後の課題について述べていく。なお、筆者は現在は館から離れているため、令和5年6月の変動直前までの状況を踏まえて述べていることをあらかじめお断りしておく。

## 1. 閲覧制限審査の見直し

### 1.1. 事案の発生前の状況

まず、事案発生前の閲覧制限審査の様子を説明する。当館の閲覧制限審査は、資料の閲覧申込があった後に行われていたが、概ねの資料は担当者1名が審査を行っていた。確認後は、審査を行った証として、全部公開の資料は青シール、一部非公開の資料は袋掛けを行った上で黄シールの貼付を行った<sup>(2)</sup>。このような一度審査した資料は、原則として次回の閲覧申込時からは閲覧制限審査は省略していた。また、基準の内規として「歴史的公文書に係る閲覧制限の当分の運用について(内規)」、事例集として「神奈川県立公文書館における公開・非公開の具体的な運用状況について」の二種の資料を用いていた<sup>(3)</sup>。

なお、旧婦人相談所の婦人保護台帳やらい病(ハンセン病)のように、資料

名からセンシティブな情報が多く含まれていることが類推される場合は、資料の全ページをコピーした上で、非公開箇所を黒塗りしたマスキング資料を複数名で確認していた。確認後は、原本には黒シール、マスキング資料には黄シールを貼り付けていた。

## 1.2. 事案の発生と審査方法の問題点

はじめにでも触れたように、平成30年5月に事案が発生した。本事案は端的に述べると、旧優生保護法の二つの資料<sup>(4)</sup>の中に記載されている強制不妊手術を受けた方の氏名をマスキングせずに公開してしまったという案件である<sup>(5)</sup>。ここでは、前項で見てきた審査方法の問題点についてまとめる。

一点目は、審査が1名のみで行われていたという点である。事案では、数百頁に及ぶ資料の中にある1頁の個人情報に気付かず、そのまま閲覧に供することに繋がった。また、2回目以降の閲覧時には審査を省略していたため、一度見落としてしまうと、気付きにくい状態であった。

二点目は、審査を速やかに行う必要があるという認識である。当館の条例施行規則第5条第2項(当時)の中に、「30年未経過公文書等以外の公文書館資料にあっては速やかに、当該公文書館資料が条例第5条第1項(著者注：閲覧制限情報)に該当するか否かを確認しなければならない。」<sup>(6)</sup>との記載があった。そのため、事案の資料のように、作成から30年が経過した資料については、閲覧希望者が閲覧室で待っている間に審査を素早く終えなければならないという時間の余裕のなさが、焦りに繋がったと考えられる。

三点目は、閲覧制限審査の履歴台帳と審査基準が整備されていなかった点である。当館では、閲覧制限審査を終えた後にシールを貼り付けていたが、ほとんどの資料は審査を行った時期やどのような個人情報が含まれていたかの記録はされていなかった<sup>(7)</sup>。また、審査の際の拠り所となるべき審査基準は内規という形でしか存在せず、網羅性を欠いていたため、判断するための基準としては弱い状態であった。

### 1.3. 審査方法の見直しと再審査

事案の発生を受けて、当館では審査方法の見直しを図った<sup>(8)</sup>。まず、閲覧制限情報の見落としを防ぐため、閲覧制限審査を行う職員を担当者1名から常勤職員2名に増やした上で、館長が決裁を行うという方式に改めた。この際、閲覧希望者が作成する「公文書館資料閲覧申込書」<sup>(9)</sup>の余白部分に、確認できた個人情報と判断結果や確認者・決裁者の署名を記した。確認できた情報を記載することで、2人目以降の審査を円滑に進めるようにした。

また、閲覧制限審査の結果を記録するため、審査管理台帳を整備することにした。台帳はエクセルファイルで作成し、資料情報（資料ID・資料名・請求記号）ごとに、審査者の氏名・決裁日・資料に記載されている個人情報の種類・審査結果を記載する項目を設けた。なお、この段階では資料を検索する「公文書館情報管理システム」には審査結果を表示する機能が備えられておらず、閲覧希望者は、来館しないと閲覧できるか否かが分からなかった。そのため、令和元年4月の稼働に向けて準備を進めていた「新公文書館情報管理システム」に閲覧制限審査の結果を記録する機能を設けることとなった。

以上の事項に加えて、過去の閲覧制限審査で全部公開及び一部非公開と判断した簿冊文書について、改めて審査を行った（以下、「再審査」と記す）。対象となった資料は約3,000冊で、年度内に完了させることを目標としたため、資料課常勤職員7名に加えて、非常勤職員・管理企画課常勤職員・本庁の情報公開公聴課の職員を動員すると共に、審査専任の非常勤職員を臨時に4名雇った。再審査を行った結果として、大半の資料は以前の審査結果と同じであったが、一部非公開の資料を新たに全部公開と改めた物や反対に全部公開と判断していた資料を一部非公開に判断を変更した資料もある<sup>(10)</sup>。また、個人の信仰のように、当館と国立公文書館の判断が異なっているため、新基準の制定まで判断保留としたケースもあった<sup>(11)</sup>。このような場合には、黄色シールを貼り付けた上で、保留と判断した理由を記載したしおりを資料に挟んだ。

なお、上記の再発防止策を取り決めた後に審査が完了した案件については、新たに緑シールを貼り付けることとした。これにより、閲覧制限審査管理台帳の記録に加えて、視覚的に審査が完了したことを分かりやすく確認できるようになった<sup>(12)</sup>。

## 2. 閲覧審査基準の制定

### 2.1. 業務検証委員会の提言

事案の発生により、当館では閲覧制限審査を含めた業務の見直しを図ることとした<sup>(13)</sup>。神奈川県立公文書館業務検証委員会（以下、「検証委員会」と記す。）である。検証委員会の詳細については、『検証報告書』にまとめているため、ここでは、閲覧制限審査に特化して述べる。

検証委員会は、平成30年8月～令和元年1月にかけて5回開催されたが、閲覧制限審査は、第2回・第3回において、議論が行われた<sup>(14)</sup>。そして、最終的に提言がまとめられた。閲覧制限審査に関しての提言内容をまとめると、次の4点である<sup>(15)</sup>。

- ① 「公文書館において歴史的公文書を閲覧する権利」を公文書館条例又は条例施行規則に明記すべきこと。
- ② 閲覧制限にかかる基準を審査基準として明確に位置づけ、有識者を交えて再検討し、パブリックコメントを経て公開すべきこと。その際、ICA勧告の30年原則を基本としつつ、今までの閲覧審査の実績の積み重ねを重視し、同館に適した基準とすべきであること。
- ③ 作成後30年以上経過の歴史的公文書に関して、十分な審査期間の確保と事務処理上の困難による延長規定等、条例施行規則を改正すべきこと。
- ④ 閲覧審査基準は、定期的に見直していくとともに、新たな制限事由を付加する場合や非公開とする場合に、有識者の意見を聞く仕組みを設けるべきこと。

以上の提言内容を詳しく説明する。一点目は、公文書館資料の閲覧する権利についてである。これは、当館に保存された資料は、県民共有の歴史資産であるから、閲覧を制限することだけでなく、閲覧することが県民の権利であることを条例で明確にすることを求めた内容である。

二点目は、閲覧制限の基準に関してである。新たに作成する閲覧制限審査基準は、これまでとは異なり、外部に公表されることから、パブリックコメントを行うように求めた。また、当館では文書が作成されてから30年が経過した後に、原則的に個人情報を開示するという積極的な姿勢であったことを踏まえつつ、配慮すべき個人情報の類型を整理することで、これまでの実績を基にした審査基準をまとめることも求めた。

三点目は、審査日数の上限についてである。これまで、作成後30年を経過した資料は速やかに閲覧できるか否かを判断する必要があり、また、事務処理上の困難な場合の延長規程がなかったということが、事案発生の原因となったため、慎重に審査できる十分な時間を確保できるよう規程の改正を求めたことである。なお、審査に時間をかけることができるようになったことで、閲覧者への資料提供を意図的に遅らせないようにすることと予約システム等を用いた閲覧者の利便性向上も注意点として挙げている。

四点目は、第三者への意見聴取についてである。閲覧制限審査基準の制定及び改正の際には、有識者等の第三者からの意見を聴取できるような手続を踏まえるように求めている。

## 2.2. 審査基準の策定

検証委員会の提言を受けて、令和元年度は館を挙げて業務改善に取り組むこととなった。この内、閲覧制限審査については、審査基準の内容を約一年かけて検討し、令和2年2月に制定された<sup>(16)</sup>。

ここで、前項で見てきた検証委員会の4つの提言をどのように踏まえて、業務改善を行ったのかを述べていく。まず一点目の公文書館資料を閲覧する権利についてであるが、条文に権利内容を具体的に書き込むことが困難であ

るため、残念ながら見送りとなった。

二点目の閲覧制限基準の制定と四点目の第三者への意見聴取については、まとめて記載する。審査基準の制定にあたっては、有識者二者への意見聴取<sup>(17)</sup>を秋に実施し、その後にパブコメを行った<sup>(18)</sup>。審査基準については、他館の基準を参考としつつ、情報公開制度の一環として位置付けられている当館の特色を活かすこととなった。

次に審査基準の内容を見ていく。まず第二節の「審査の基本方針」について。第一項では、審査基準の対象資料として、歴史的公文書だけではなく、古文書・私文書や行政刊行物も対象に含めることとした。審査基準の検討過程においては、審査対象とする資料を区分する案も出されたが、明確に区分けすることが困難であることから、一括して対象とした。第二項では、当館の資料が県民共有の財産であることと個人情報保護等の必要性を比較衡量した上で、審査に臨むという方針を明記した。第三項では、ICA勧告の「30年原則」を基にした「時の経過」を初めて明文化し、これまでと同様に、非公開箇所を最小限に抑える姿勢を堅持することを定めた。

第三節の「閲覧制限情報の判断の基準」については、条例施行規則に定めた閲覧制限できる情報についての判断基準を明記したが、内容は「神奈川県情報公開条例の解釈及び運用の基準」とほぼ同一とした<sup>(19)</sup>。これは、現用文書・非現用文書を問わず、両者の連続的な運用を行うためである。一方で、個人情報と法人情報の閲覧を制限する期間については、情報公開条例とは異なり、審査基準は原則として作成後30年とした。また、見直しの規定については、第五節に5年ごとに見直しを行うように定めた。

別表には、作成後30年を経過したものの、閲覧に供することで個人の権利・利益を害するおそれがあると認められる場合の閲覧制限情報の例と非公開期間の目安を設定した。構成としては、国立公文書館の基準<sup>(20)</sup>を参考としたが、閲覧制限情報の非公開期間については、当館のこれまでの実績を基に設定した。具体例としては、国立公文書館では、思想・信条に関する情報は、80年以上を非公開期間としているが、当館ではこれまでと同様に50年以



上と設定した。また、期間の設定や事例の列举にあたっては、再審査で蓄積した事例やハンセン病・婦人保護台帳等の内規を基にしている。なお、別表の閲覧制限情報の事例は、代表的な情報のみ掲載したため、より細かい情報と制限期間の目安として、事例集を改めて作成し、審査の際のブレを抑えるようにしている。

三点目の審査日数の上限についてであるが、令和2年4月に情報公開条例と同様な規定を設けた条例施行規則を改正した<sup>(21)</sup>。これにより、事案発生の要因となった、「作成後30年を経過した資料は速やかに閲覧できるか否かを判断する」という条文は、閲覧申込のあった日から15日以内に判断するという内容に変更となり、作成年数を問わず、一律の取扱となった。また、事務処理上の困難等による延長規定として、確認期間を45日まで延長できる条文と資料が著しく大量である場合には60日までに一旦判断を行う条文が追加された。

なお、提言にあったインターネットを通じた閲覧申込については、令和元年4月に稼働した新公文書館情報管理システムとリニューアルした館ホームページにより実現した。現在は、館ホームページで資料を検索すると、資料ごとに審査済か否かのステータスを確認することができ、来館しないと資料の公開状況が分からないという事態を解消することができた。また、システム稼働後は、閲覧制限審査管理台帳に詳細を記録し、新公文書館情報管理システムには審査結果のみ書き込む作業を行っている。

### 2.3. 古文書・私文書の審査

古文書・私文書の閲覧制限審査については、事案発生前は、行政資料に準じた存在と位置付けられていた佐々井典比古氏関係資料<sup>(22)</sup>のみ閲覧申込時に閲覧制限審査が行われていたが、それ以外の資料は資料整理時に公開が難しいと判断した資料<sup>(23)</sup>に赤シールを貼り付けていた。しかし、赤シールを貼り付ける明確な基準はなく、また、佐々井氏資料以外の行政資料に準じた存在の私文書は対象とするか否かということが規定されておらず、曖昧な状

況であった。令和2年の審査基準の制定により、古文書・私文書についても一律に審査を行うこととなった。

だが、これにより一つ問題が発生した。古文書・私文書の大半は江戸時代以前の地方文書で、審査基準に記載されている非公開情報は殆ど含まれておらず、また、作成から110年以上経過しているため、歴史的公文書と比較すると、くずし字で読解に手間がかかる割に審査結果が問題ない資料が大半という事態になった。そこで、審査を簡易化するための基準を設けることとした<sup>(24)</sup>。

- ・ 作成年代が110年を経過している
  - 当館の閲覧制限の審査基準では、110年を経過した資料については、原則的に制限をかけるべき情報がないため
- ・ 公にすることを目的として作成された資料(刊行物等)である
  - 刊行物は慣行として公にされている資料なので閲覧制限しない
- ・ 明らかに閲覧制限情報を含んでいないと判断できるもの
  - 領収書や賞状のような資料が例として挙げられる

この基準の作成により、通常の審査よりも簡易な審査を行うことができ、審査時間の省略が図られた。翌3年には、上記基準の審査の決裁者を資料課長の専決事項として定め<sup>(25)</sup>、決裁者の館長不在時にも閲覧に供することができるように整備した。なお、古文書・私文書の審査結果については、歴史的公文書のようにエクセルの台帳は整備せず、新公文書館情報管理システムに直接書き込んでいる。

他に特筆する点としては、閲覧制限審査は当館の常勤職員全員で行うこととなったため、令和3年には、職員用の事務マニュアルを作成した<sup>(26)</sup>。これにより、異動してきた職員への説明資料として情報を共有することができた。



## おわりに

以上見てきたように、当館では、事案の発生を契機として、閲覧制限審査の体制、審査基準と閲覧制限審査管理台帳の整備を行い、数年がかりで審査事務の改善を図ることができた。事案発生前は、明確な基準がなく、審査担当者だけが審査を行うという弱い体制で、これにより事案の発生を引き起こしてしまった上に、審査履歴が存在しないことから、事案発生時に検証を行うことができなかった。しかし、業務改善により、組織的な審査体制を確保でき、また、審査履歴の台帳を整備したことで、閲覧制限審査の基礎データを蓄積できるようになった。

最後に、今後の課題を二点挙げ、本稿の結びとする。

一点目は、デジタルアーカイブ公開用資料の審査の基準である。当館では、平成29年度からデジタル画像の作成を行っているが、歴史的公文書については、事案発生前から公開していた戦前期の公文書しか外部での公開はできていない。これは、インターネットでの公開は不特定多数の利用者がいつでも閲覧することができ、閲覧室での利用よりも個人情報の保護に慎重に対応する必要があることが理由として挙げられる。現状では、本籍地・犯罪歴・他人に知られると不利益を生じる社会活動が、公開に際して配慮が必要な情報と考えているが、今後は引き続き事例の蓄積が必要である。また、個人情報以外にも、デジタル画像特有の肖像権や著作権の公開に際しても配慮が求められる。以上のような事情に配慮した新たな基準を将来的に作成することが必要であると考えられる。

二点目は、審査基準の見直しである。審査基準は5年ごとの見直しが規定されており、今回は令和7年である。見直しに際しては、事例の蓄積により新たに審査基準に明記すべき情報や見直すべき事柄がないか、他館の状況等の情報収集を行いつつ、確認を図る必要がある。また、見直しを行う必要がある際には、審査基準制定時のような第三者への意見徴収の体制を検討する必要がある。

【注】

- (1) 事案の発生及び閲覧制限審査の見直しについては、『神奈川県立公文書館業務検証報告書』（神奈川県立公文書館、2019年）、審査基準の制定のお知らせは『神奈川県立 公文書館だより』第42号（神奈川県立公文書館、2020年）に掲載されているが、総括した内容は存在していない。
- (2) 簿冊文書（保存期間が10年以上の文書）は背表紙、フォルダー文書（保存期間が10年未満の文書）はタイトルの横かフォルダーの表の部分に貼り付けを行った。
- (3) 全文は『業務検証報告書』の資料編141～144頁を参照。
- (4) 「国庫補助金実績報告書綴 昭和34・35年度」（ID:1199413176、30-7-2-401）及び「昭和36年度国庫補助事業実績報告書」（ID:1199413194、30-7-2-701）。
- (5) 詳細は、『業務検証報告書』の16～24頁を参照。
- (6) 『業務検証報告書』の資料編8頁。
- (7) ハンセン病に関する資料等、課内で検討されていた事例については、内部資料として記録されていた。また、優生保護法についても優生保護審査会に関する資料に関しては、内規を作成する際に検討が行われたが、事案の資料についての審査記録はなかった。
- (8) 「記者発表資料／平成30年6月1日 公文書館における個人情報の含まれた旧優生保護法関係文書の提供事案に係る原因、再発防止策等について」（ID: 3201308019）。
- (9) 神奈川県立公文書館条例施行規則の第1号様式。
- (10) 前者は、以前の審査では年数未経過のため一部非公開としていた箇所が、年数が経過したことで公開と判断したケースであり、後者は、以前の審査では非公開と考慮していなかった箇所を改めて非公開と判断したケースが該当する。
- (11) 当館では50年以上経過で公開と判断していたが、国立公文書館では80年以上経過で公開と判断していたことによる。なお、後述の審査基準制

定後に再度閲覧申請があった場合には、保留と判断した理由を再検討した上で審査を行っている。

- (12) これに伴い、青シールの貼り付けは中止した。
  - (13) 『業務検証報告書』の1～2頁。
  - (14) 『業務検証報告書 資料編』の279～284・292～305頁に議事録を掲載している。
  - (15) 『業務検証報告書』の29～36頁。
  - (16) 審査基準の全文は <https://archives.pref.kanagawa.jp/www/contents/1583821411634/index.html> を参照(2023年12月30日閲覧)。
  - (17) 検証委員会の委員長を務めた野村教授と国立公文書館に依頼した。
  - (18) <https://archives.pref.kanagawa.jp/www/contents/1584749818375/index.html> (2023年12月10日閲覧)。なお、コメントは特に寄せられなかった。
  - (19) 全文は、「かながわの情報公開ハンドブック」[https://www.pref.kanagawa.jp/documents/3643/handbook0512\\_1.pdf](https://www.pref.kanagawa.jp/documents/3643/handbook0512_1.pdf) (2023年12月30日閲覧)に掲載。
  - (20) 「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」[https://www.archives.go.jp/information/pdf/riyoushinsa\\_2011\\_00.pdf](https://www.archives.go.jp/information/pdf/riyoushinsa_2011_00.pdf) (2023年12月30日閲覧)。
  - (21) 現行の条文は <https://archives.pref.kanagawa.jp/www/contents/1549906130354/index.html> (2023年12月30日閲覧)。
  - (22) 史料群の詳細については、ID:9601200000を参照。
  - (23) 戸籍謄本や同和関係の資料が該当する。
  - (24) 「古文書・私文書の閲覧審査について(令和2年9月10日館長決定)」。
  - (25) 「公文書館資料の閲覧制限審査業務(簡易審査)に係る決裁について」。
  - (26) 「閲覧制限審査マニュアル(令和3年9月14日 公文書館資料課)」。
- なお、非公開情報が掲載されている箇所への袋掛け作業についてもマニュアルを整備した。