

神奈川県立公文書館 業務検証報告書

2019（平成31）年2月

神奈川県立公文書館業務検証委員会

はじめに

神奈川県立公文書館は、昨年 2018（平成 30）年 11 月で開館 25 周年を迎えた。全国の類似施設の中で、開設は早い方ではないが、設置の構想自体は、1982（昭和 57）年にさかのぼる。神奈川県は、都道府県レベルで、はじめて情報公開制度を創設した自治体であるが、その提言（「神奈川県の情報公開制度に関する提言」）の中で「情報公開制度を一層充実させるため」、公文書館の新設を積極的に検討するよう示している。その意味では、情報公開による知る権利の保障を公文書管理と一体として意識していた「先駆自治体」である。

こうして設置された公文書館も、かかる意義を背景とした特徴を持っている。ひとつが、全量引渡しの仕組みである。引き渡された文書から保存にかかる歴史的公文書を選別すること自体多大な労力を要するものであるが、他方で、現在さまざまに社会的に問題となっている公文書管理のあり方を理想的に実現する仕組みである。次に、こうして保存される歴史的公文書は、神奈川県の歴史を後世に伝え、常に現在の県政を検証可能とする県民の共有財産として、現用公文書として非公開であったものも、「時の経過」の中で原則として公開するものとされていることも重要な点である。また、こうした歴史的公文書とは別に、古文書等も多く保存されている。関東大震災に伴う火災や、先の大戦により多くが失われたことが教訓になっているとも伝え聞く。

本委員会は、今回、かかる公文書館のあり方を一から検証、検討することを委ねられることとなったが、そのきっかけは、昨年 5 月、旧優生保護法下で強制不妊手術を受けた方の氏名、年齢、病歴等、特に配慮を要すべき個人情報を、伏せず公開していたことにある。原則公開の下にある公文書管理においては、例外的局面であるが、他方で侵すことのできない人権の問題である。公開を原則とする公文書管理の質は、かかる例外がいかに精緻に守られているかによるのであり、例外の質こそが重要であることは論を待たない。その意味で、この事件をきっかけとして、事件の検証にとどまらず、公文書館そのもののあり方を検証するとされた知事の決断には敬意を表したい。

検証は、およそ半年をかけ、5 回の審議を経て行われた。あわただしいスケジュールであり、徹底した議論ができたとはまでは言えないが、正式な会議外での委員間の書面のやり取りで補いつつ、制度の根幹に及び検討ができたものと思う。本報告書はその成果である。報告書では、まず本委員会の設置について概要を述べ（Ⅰ）、神奈川県公文書館について叙述したのち（Ⅱ）、本委員会の設置のきっかけとなった

旧優生保護法関係文書の提供事案の検証及び提言(Ⅲ)、および業務改善の提言(Ⅳ)を行っている。

業務改善の提言では、改善点を明確にするために、それを要約し四角枠内に整理した(本文も必ず目を通されたい)。年度内に公文書館の業務改善を提言するというこの委員会の性格上、まずは、条例施行規則等の改正が急務であることを指摘した。今後は、条例において、公文書を閲覧する権利や、文書を作成する義務等を明記するなどの見直しも是非意識されたい。

神奈川県においては、公文書(行政文書)が職務上正確に作成・保存され、歴史的公文書として正しくかつ精緻に選別され受け継がれることが民主主義および地方自治の基盤となることを認識し、この提言をできる限り、かつ速やかに実現されたい。今回の事件は、人権問題を含む不幸な事件であったが、二度とこうしたことがないように願うと同時に、事件によって失われた県民の信頼を取り戻し、改めて、公文書館が本来の役割を将来にわたって果たすことを願うものである。

2019(平成31)年2月

神奈川県立公文書館業務検証委員会

委員長 野村 武司

目次

はじめに

I	本委員会の設置について	
1	本委員会のきっかけとなった事案の発生	1
2	本委員会の設置までの経緯	1
3	本委員会による公文書館の業務の検証	2
II	神奈川県立公文書館について	
1	設立の経緯	4
2	施設概要	4
3	公文書館の組織	7
4	公文書館の仕組み	8
III	旧優生保護法関係文書の提供事案の検証及び提言	
1	事案の概要	16
2	検証	19
3	提言	24
IV	業務改善の提言	
1	歴史的公文書の評価選別	25
2	歴史的公文書の閲覧審査基準等	29
3	人材育成と確保	36
4	電子文書への対応、保存資料のデジタル化	43
5	書庫の確保、中間保管庫のあり方	47
	神奈川県立公文書館業務検証委員会委員名簿	49
	資料編	50

神奈川県立公文書館の業務に係る法令内規等には以下のようなものがある。
本報告書では、【 】内に記載した略称を用いて記述している。

(条例規則等)

- ・ 神奈川県立公文書館条例 【公文書館条例】
- ・ 神奈川県立公文書館条例施行規則 【条例施行規則】
- ・ 神奈川県立公文書館条例及び同施行規則の解釈及び運用の基準 【解釈運用基準】
- ・ 公文書館（仮称）構想について〈提言〉 【構想懇話会提言】
平成元年10月 公文書館（仮称）構想懇話会

(選別関係)

- ・ 神奈川県立公文書館公文書等選別基準（県告示） 【公文書等選別基準】
- ・ 神奈川県立公文書館公文書等選別のための細目基準 【細目基準】
- ・ 神奈川県立公文書館公文書等選別基準実施要領（伺い定め）
- ・ 公文書選別マニュアル（毎年度、伺い定め）
- ・ 文書事務の執行に関する覚書（平成6年）
（議会、公営企業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、
労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会）

(閲覧制限関係)

- ・ 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） 【閲覧制限内規】
- ・ 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 【運用状況】

(現用行政文書関係)

- ・ 神奈川県行政文書管理規則 【行政文書管理規則】
- ・ 神奈川県行政文書管理規程 【行政文書管理規程】
- ・ 神奈川県立公文書館中間保管庫管理要綱

(情報公開関係)

- ・ 神奈川県情報公開条例 【情報公開条例】
- ・ 神奈川県情報公開条例施行規則
- ・ 神奈川県個人情報保護条例 【個人情報保護条例】

(法律)

- ・ 公文書館法
- ・ 公文書等の管理に関する法律

I 本委員会の設置について

1 本委員会のきっかけとなった事案の発生と公表

2018（平成30）年5月24日（木）17時05分頃、神奈川県立公文書館（以下、「同館」という）において、旧優生保護法に基づく優生手術に係る補助金の実績報告書（以下「当該資料」という。）を閲覧（5月22日）した利用者から、神奈川県健康医療局がん・疾病対策課に電話があり、「公文書館で閲覧した補助金関係の資料に個人名、年齢、疾患名等が記載されているが、知っているか」という問合せがあった。

同館では、翌5月25日（金）の朝、資料課長が当該資料を特定し、内容を確認したところ、「国庫補助金実績報告書綴 昭和34・35年度」及び「昭和36年度国庫補助事業実績報告書」の2件の簿冊の中に、強制不妊手術を受けた方計9名（前者の資料中に4名分、後者5名分）の氏名、性別、年齢、疾患名等の情報が記載されたページがそれぞれ1枚ずつ綴じられ、これらをマスキングせずに開示していたことが判明した。

同日14時30分から開かれた知事定例会見の冒頭、黒岩祐治神奈川県知事は、この事案の発生について報告し、「特に配慮が必要な病歴に関する情報が、個人の氏名と結びついた形で公表されていたことについて、大変申し訳なく、この場でお詫び申し上げます」と述べ、再発防止策を問う記者に対して、「今回、どうしてそういうことが起きたのか、しっかり検証してみて、それを基にして、再発防止策というものをしっかりとした形で検討していきたい」と答えた。

2 本委員会の設置までの経緯

(1) 神奈川県議会総務政策常任委員会

同年6月5日（火）に開催された神奈川県議会総務政策常任委員会において、本件事案の発生及び再発防止策が報告され、質疑が行われた。

委員からは、「今回の事案において、個人情報保護の先進県であるはずの神奈川県のイメージが信頼を含めて大きく損なわれた」、「議会の意見もよく聞いたうえで最終的に再発防止策を決める姿勢を持つべきだ」、「適切に個人情報の保護を図りながら、県民の『知る権利』に応えていってほしい」等の発言があった。

(2) 神奈川県議会本会議

本事案については、同年6月19日（火）に開催された神奈川県議会本会議の

代表質問でも取り上げられた。

その中で、公文書館は開館後四半世紀の間、大きな業務見直しを行ってこなかったが、保管文書は増えた一方で職員数は減少するなど、円滑な事務引継ぎが行えるかが懸念される、また、電子文書の引渡し等、公文書館を取り巻く状況は大きく変化しており、改めて公文書館の業務のあり方を点検・検証し、必要に応じて業務を改善する時期がきている、として、「公文書館の業務のあり方を検証し、再発防止の観点も含めて必要な改善を図っていくべき」、「将来を見据えて、これまで以上に専門人材の育成・配置に努めるべき」と知事の見解を問う質問があった。

これに対し、黒岩知事は以下のような答弁を行った。

「今回の事案なども踏まえ、歴史的公文書の選別方法、公開基準等について、外部有識者の知見も採り入れながら検証を行い、議会の意見も伺ったうえで、年度内に取りまとめ、業務の改善を図る。」、「今年度から、意欲ある職員を庁内公募するとともに、国立公文書館や大学が行う専門研修を受講させるなど、専門性の高い職員を複数名養成する」。

このようにして、本委員会を設置することや、検討すべき事項について、その概要が固められた。

3 本委員会による公文書館の業務の検証

同館及び情報公開広聴課では、知事の本会議答弁を受け、「外部有識者の知見の採り入れ」、つまり本委員会の設置を決め、委員の人選や所掌事項の検討を開始した。

所掌事項については、知事答弁で表明された歴史的公文書の選別方法、公開基準等を中心に公文書館の業務全般を対象とすることとした。また、その前提となる事故についての検証、さらに専門人材の育成・配置も検討対象とすることとした。

委員の人選については、事故の検証を行うことから、公正さや、第三者性がとりわけ重要である。そこで、委員会のメンバーは、これまで神奈川県行政と全くあるいはほとんど縁がなかったか、少なくとも県の情報公開行政と縁のなかった人物であることが求められた。

こうして本委員会は、2018（平成30）年7月20日付けで設置が決まり、8月7日にはその旨の記者発表も行われた。

第1回委員会の冒頭、委員委嘱に続き、公文書館長から、本委員会設置の趣旨、人選の意図が述べられたうえ、「公文書館のあらゆる業務を対象に検証し、必要な改善につながる提言をいただきたい」との説明があった。

検討スケジュールについては、報告書に対する議会の意見も聴いたうえで、県と

しての対応策を年度内に策定する必要があることから、県議会平成 31 年第 1 回定例会の前に報告書を取りまとめることとし、次の通り会議を開催した。

第 1 回（2018 年 8 月 10 日）

（議題）委員長の選出、委員会の運営方針
神奈川県立公文書館の施設、業務等の調査
旧優生保護法関係文書の提供事案の概要

第 2 回（2018 年 10 月 9 日）

（議題）神奈川県における行政文書管理の流れについて
書庫の占有状況について
評価選別及び閲覧制限について

第 3 回（2018 年 11 月 20 日）

（議題）評価選別及び閲覧制限について

第 4 回（2018 年 12 月 14 日）

（議題）公文書館の人材育成及び組織体制について
電子文書への対応について
報告骨子案について

第 5 回（2019 年 1 月 25 日）

（議題）公文書館の人員体制に関する課題について
報告書案について

委員会の運営に当たって、審議の時間的制約に加えて、委員会の議論を通じて、文書管理および公文書館のあり方の認識を職員とも共有し今後につなげる必要もあること、公文書館長以下むしろ公文書館改革について共通認識を持っていることから、公文書館及び情報公開広聴課が合同で事務局を構成し、委員会の求めに応じて、資料作成を行ったほか、評価選別、閲覧制限及び電子文書への対応については、他の都道府県及び政令指定都市の類似館に対するアンケート調査を行った。また、第 2 回委員会以降は、現用公文書を所管する総務局文書課の職員も出席した。

Ⅱ 神奈川県立公文書館について

1 設立の経緯

神奈川県に県立公文書館が設置されたのは 1993（平成 5）年 11 月のことである。

同館の淵源は、神奈川県政 100 周年を記念して始められた神奈川県史編纂事業に遡る。この過程で収集した資料を保存、県民利用に供するために、1972（昭和 47）年に、西区紅葉ヶ丘の県立図書館に隣接して、県立文化資料館が設置された。この文化資料館は、教育委員会所管であり、館長は図書館長の兼務であった。

その後、1979（昭和 54）年以降数次にわたり、公文書館の設置に係る県民・学識者からの要望及び県議会への請願があった。1982（昭和 57）年 7 月、神奈川県が全国に先駆けてスタートすることを目指した情報公開制度を検討する中で、神奈川県情報公開推進懇話会から、情報公開制度の充実を目的として公文書館の新設に係る提言があった。

こうしたことを背景に、神奈川県では 1985（昭和 60）年には庁内に「公文書等の資料管理に関する検討委員会」を設置するなど検討を続けてきた。1987（昭和 62）年には、県の総合計画である「第 2 次新神奈川計画」に、公文書館の整備計画が位置付けられた。そして、1989（平成元）年 10 月の公文書館（仮称）構想懇話会による「公文書館（仮称）構想について〈提言〉」において、知事部局に設置することが適当とされた。

公文書館制度と情報公開制度を一体として捉えた構想は、公文書館と文書主管課及び各課との連携の必要性から発想されたものであり、公文書館が知事部局として設置されたのもこうした提言が背景となっている。

なお、公文書館の開館に伴い、歴史的資料の収集、保存及び県民利用を担ってきた文化資料館から資料を引き継ぎ、文化資料館は閉館した。

2 施設概要

所在地：横浜市旭区中尾町 8 番地（現 旭区中尾 1-6-1）

敷地面積：17,071 m² 延床面積：9,956.32 m²

構造：鉄筋・鉄骨コンクリート造（地下 1 階・地上 4 階）
二重屋根構造、書庫の二重壁、ドライエリア付き

総工費：約 86 億 8,091 万円

（うち土地取得費 34 億 8,200 万円、建物建設費 51 億 9,891 万円）

(参考) 年表

1959 (S34)		山口県文書館設置 (欧米流アーカイブズ導入の先駆け。毛利家文書の保全目的)
1967 (S42)		「神奈川県史」編纂事業開始(1983年度まで)
1971 (S46)		国立公文書館設置
1972 (S47)		県立文化資料館設置(県史資料を収蔵)当初は図書館長が兼務
1979 (S49)		藤沢市文書館設置(県の文書課に似た、文書保管の役割)
1981 (S56)	5月	情報提供制度検討委員会(庁内)設置
	12月	情報公開・情報提供推進委員会(庁内)設置
1982 (S57)	7月	神奈川県情報公開推進懇話会「神奈川県の情報公開制度に関する提言」 XII 今後の課題 この制度を一層充実するためには、次の諸点についても、積極的な検討が望まれる。 (i) 公文書館の新設 (ii) 文書保存期間の見直し (iii) コンピュータによる文書管理、検索等のシステムの開発
1983 (S58)	1月	情報提供についての検討結果報告書 * 情報提供と情報公開は車の両輪、総合情報提供窓口の設置、双方向の広報への転換、義務的な情報公表制度、トータル・レコード・マネジメントシステムの構築 ----- 神奈川県各機関の公文書の公開に関する条例
1984 (S59)		廃棄文書の文化資料館への移送制度(全国初)
1985 (S60)	4月	公文書等の資料管理に関する検討委員会(庁内)設置
1986 (S61)	2月	公文書等の資料管理に関する検討報告書 * 新たな施設の設置を提言し、具体的には4構想併記 (総合情報C/公文書館/情報C/廃棄公文書保存館) ----- 4月 公文書等の資料管理に関する調査研究委員会(庁内)設置 (公文書等の資料管理に関する検討委員会から組織換え)
1987 (S62)		第二次新神奈川計画に公文書館の整備計画を位置付ける
	3月	公文書等の資料管理に関する調査研究報告書(Ⅱ) * 第2案の公文書館とし、非現用公文書の全量引渡し。条例制定、30年原則、文書保存期間見直し、中間保管庫、選別基準案等を記載 ----- 3月 神奈川県における公文書等の紙質に関する調査研究報告書 (東京農工大学に調査委託)

	7月	神奈川県における公文書等の保存方法等調査研究報告書（調査委託）
	12月	公文書館法公布「地方公共団体は…適切な措置を講ずる責務」
1988(S63)	3月	公文書等の資料管理に関する調査研究報告書（Ⅲ）
	7月	公文書館（仮称）構想懇話会設置 建設地を二俣川に決定
1989(H元)	1月	イギリス国立公文書館が本県の文書管理と情報公開制度を視察
	3月	公文書等の資料管理に関する調査研究報告書（Ⅳ） 用地取得
	7月	ヨーロッパにおける公文書館等の調査実施
	10月	公文書館（仮称）構想を提言
1991(H2)	7月	アメリカにおける公文書館等の調査実施
1991(H3)	3月	文書課「公文書館（仮称）設置に伴う文書管理制度の検討結果」 *現用・非現用の概念導入、永年保存廃止、全量引渡し、公文書館で選別
	10月	公文書館着工
1992(H4)	4月	公文書館（仮称）の運営に関する基本計画
	6月	公文書館（仮称）運営検討委員会を設置
1993(H5)	7月	建物竣工(7/29)
	10月	神奈川県立公文書館条例が県議会で可決成立
	11月	公文書館開設(11/1)、神奈川県立公文書館運営協議会設置
2001(H13)	3月	神奈川県立公文書館運営協議会の廃止
2002(H14)	3月	ホームページでの検索サービス開始
2009(H21)	7月	公文書の管理に関する法律公布
2011(H23)	10月	被災公文書（陸前高田市）レスキュー事業（～H24年9月）
2012(H24)	3月	神奈川デジタルアーカイブ開始
2016(H28)	10月	新公文書館情報管理システム構想時評価
2018(H30)	11月	開館25周年

3 公文書館の組織

神奈川県立公文書館は、公文書館法及び神奈川県立公文書館条例に基づき設置されている。

当初は知事部局の県民局所管であったが、組織改革に伴い、2013（平成25）年度には政策局へ、2014（平成26）年度には県民局に移管され、2018（平成30）年度には再び政策局所管となった。

公文書館条例第2条に定める設置目的を達成するため、神奈川県行政組織規則第14条では、所掌事務を「公文書等で歴史資料として重要なものの収集、保存及び閲覧等に関すること」と定め、管理企画課と資料課の2つの課を置いている。

設置当初は、管理企画課、行政資料課、郷土資料課の3課体制で、副館長も置かれ、職員の総数は40人であった。2009（平成21）年度には、行政資料課と郷土資料課が統合されて資料課となり、これに伴い副館長職が廃止された。職員数も順次削減され、2018（平成30）年度の職員数は20人である。

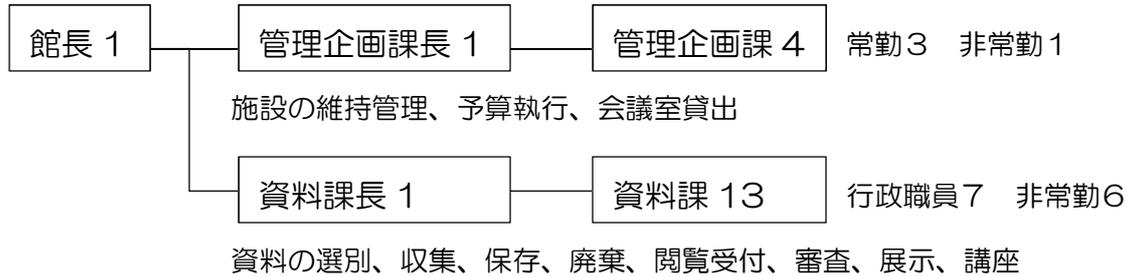
公文書館の専門的な知識及び技術を要する業務の遂行に必要な専門職員については、すべて非常勤雇用としている。なお、公文書館法第4条第2項では「公文書館には、館長、歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員その他必要な職員を置くものとする」が、同法附則第2項では「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第4条第2項の専門職員を置かないことができる」とされている。

平成30年度当初予算額は161,380千円で、このうち当該年度に特有な「公文書館情報管理システム開発整備費」が70,827千円を占める。これ以外に人件費として139,697千円が支出されている。

（参考）公文書館職員数の推移

年度	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
館長・副館長	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
管理企画課	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
資料課*	常勤	15	9	9	9	6	6	5	5	7	8
	再任用	4	8	8	8	8	3	3	2		
	非常勤	4	4	4	4	5	6	5	5	6	6
合計	30	27	27	27	25	21	19	18	18	20	20

(参考) 現在の公文書館の職員構成



(参考) 資料課職員13名の構成、経歴等

	資格等	在籍	研修受講歴
行政職員 (常勤)	庁内公募、生涯学習インストラクター等	7年	アーカイブズ研修Ⅰ、Ⅱ
	庁内公募、図書館司書	7年	アーカイブズ研修Ⅰ
	庁内公募、1級文書情報管理士等	6年	アーカイブズ研修Ⅰ、Ⅱ
	学芸員	3年	アーカイブズ研修Ⅰ(Ⅲ受講中)
	元SE	2年	アーカイブズ研修Ⅰ
	学芸員	3年	アーカイブズ研修Ⅰ
非常勤職員		2年	
	古文書解読、大学講師級	14年	
	古文書解読、大学講師級、歴史	4年	
	古文書解読、日本中世史	2年	
	保存管理専門人材	6年	
	修復専門人材、リーフキャスト	7年	
学芸員	10年		

4 公文書館の仕組み

(1) 概要

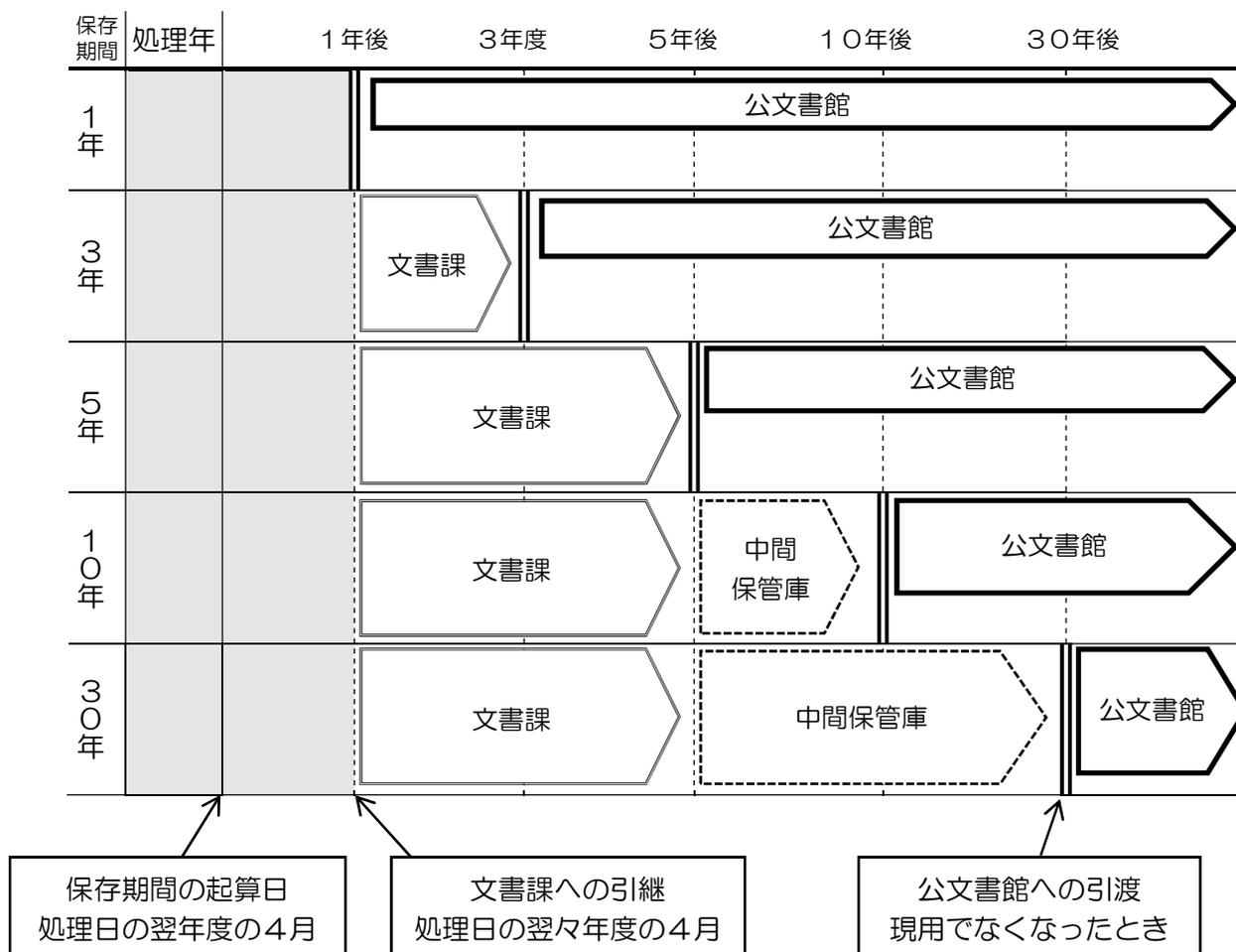
神奈川県における行政文書の保存期間は、行政文書管理規則第9条により、30年、10年、5年、3年又は1年とされており、第15条で「保存期間が満了した行政文書は、公文書館長に引き渡さなければならない」と定められている。

公文書館条例の第3条でも「県機関は保存する公文書等が現用でなくなったときは速やかに当該公文書を公文書館に引き渡さなければならない」と定めている

ため、原則として全量、公文書館に引渡しがなされる仕組み（全量引渡制度）となっている。

公文書館では引渡しを受けた公文書等の中から、選別基準に基づき、歴史資料として重要とされ、永久保存となる資料を選別（評価選別）する。保存することとなった歴史資料は、データベース化したうえで閲覧に供する。その中で、個人に関する情報が記録されている公文書館資料については、閲覧制限内規を設け、時の経過を踏まえた閲覧対応を行っている。

（参考） 行政文書の移管のイメージ（本庁機関の場合）



(2) 歴史資料の収集と保存

ア 収集

公文書館では、県の機関が作成した行政文書で、保存期間が満了したものから歴史的に重要な文書（以下「歴史的公文書」という。）を選別し、収集している。また、神奈川に関する歴史資料として重要な古文書・私文書、図書行政刊行物等についても収集している。

歴史的公文書とは、概ね、①その時々さまざまな政治的、社会的、経済的活動が記録され、後に歴史及び文化を証明または検証する資料として後世に伝えるべき重要なもの、及び②現在の行政を遂行するため、行政の長期的な一貫性の観点から行政の継続性を確保しまたはこれを検証するのに必要な公文書等をいい、これを標準として選別されてきた。

行政文書のうち保存期間が10年以上のものは編集し製本され「簿冊」の形で、それ以外のものはフォルダーに収納されたまま文書保存箱ごと、文書課に引継がれる（行政文書管理規程第52条）。

例えば、平成29年度は本庁各室課、出先機関の文書保存箱9,800箱の文書と、既に公文書館の中間保管庫に移され保存されていた簿冊1,417冊（10年保存812冊、30年保存605冊）の引渡しを受け、この中から111箱のフォルダー文書と簿冊916冊（10年保存428冊、30年保存488冊）を選別している。選別結果は検索システムに入力しているが、2017（平成29）年度は3,135件の歴史的公文書を登録した。

（参考） 歴史的公文書の選別率（2017年度）

文書の種類		引渡数(a)	選別数(b)	選別率(b/a)
フォルダー文書	3年5年保存	9,800箱	111箱	1.1%
簿冊	10年保存	812冊	428冊	52.7%
	30年保存	605冊	488冊	80.7%

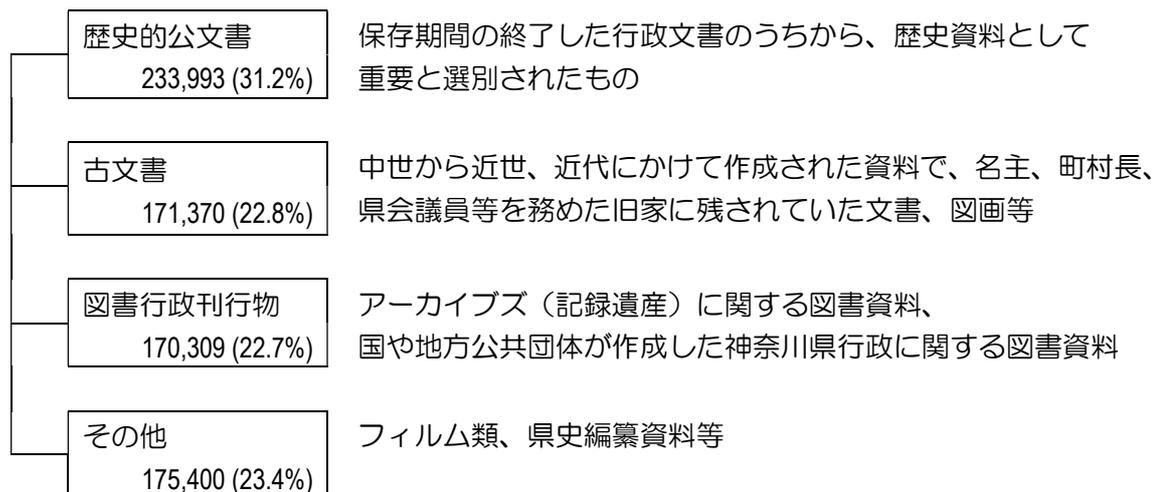
また、同館に所蔵されている資料の約23%は、いわゆる古文書・私文書である。その多くは、1967（昭和42）年から開始された神奈川県史の編纂事業の中で収集され、文化資料館を経て公文書館に引き継がれたものである。現在、古文書・私文書類171,370件を保存しているが、公文書館の設置以降も毎年、少しずつ収集の努力が続けられ、毎年平均4,065件（直近10年間の平均）を新たに収集している。同館の閲覧申込に占める比率も54.7%と過半を占めている。

各地域に遺された古文書・私文書等は、社会の形成過程を明らかにするうえで貴重な歴史史料であるとともに、神奈川県の場合には、歴史的公文書を古文書・私文書等で補完する必要に迫られている。神奈川県庁舎は、明治期の二度の庁舎火災、関東大震災で全焼したほか、終戦時の政府指示に基づく焼却等によって、県の公文書が大多数失われた経緯があるためである。中世から近世、近代にかけて作

成された資料で、名主、町村長、県会議員等を務めた旧家や郡役所から引き継がれた文書、図面等が、こうした欠落を埋める貴重な資料となっている。こうしたことから、選別基準においても「昭和 20 年以前に作成し、又は取得した公文書等」は選別し収集することとしている。

(参考) 収蔵資料の構成 (平成 29 年度末現在 751,072 点)

現用公文書を扱う中間保管庫は含まれていない



イ 保存および保管

県の各機関では、毎年度、膨大な量の行政文書を作成しており、これを適正に保存し、また適正に廃棄することは行政文書管理上、極めて重要なことである。公文書館は、公安委員会を除く県の機関が作成した行政文書で、保存期間が満了したものをいったんすべて収集し、公文書等選別基準に基づいて選別したうえで、歴史を後世に継続的に伝えるために重要なものを永久保存し、それ以外のは廃棄している。

また、歴史的公文書は県民共有の記録遺産として永久保存されるものであり、劣化等を防ぎ現状を長く維持する必要があることから、同館では、収集した資料を良好な保存環境において保存している。公文書館における「資料保存」とは、「価値ある資料を、よりオリジナルに近い状態 (内容・形態) で利用できるように、その劣化を抑制・遅延させ (= 予防)、かつ治療・機能回復 (= 修復) することで延命 (長期保存) する組織的営み」と定義しており、日々これに取り組んでいる。

(参考) 各書庫の主な保存文書及びスペース等(2019年3月末現在)

書庫名	主な保存文書	延べ床面積(m ²)	書架延長(m)	使用済み書架延長	
				(m)	(%)
1号書庫	歴史的公文書	460	2,213	1,950	88.1
2号書庫	中間保管庫(作成後5年を経過した10年及び30年保存の簿冊形態の現用文書)	370	3,958	3,885	98.2
3号書庫	歴史的公文書、神奈川県史編纂のために収集された資料	680	6,956	6,336	91.1
4号書庫	古文書	280	1,119	1,032	92.2
5号書庫	古文書	180	497	490	98.5
6号書庫	歴史的公文書、行政刊行物、図書類	680	6,006	5,769	96.0
7号書庫	歴史的公文書	460	2,559	2,559	100.0
(合計)		3,110	23,308	22,021	94.5

公文書館に引き渡された後に評価選別された歴史的公文書は、この5年間の平均で毎年約115mずつ増えており、書架延長での占有状況は、全体として約94.5%がすでに保存文書で埋まっていることになる。

文書の種類ごとの占有状況は、次のとおりである。

歴史的公文書 93.6% (1・3・6・7号書庫の平均)

古文書 94.1% (4・5号書庫の平均)

中間保管庫 98.2% (2号書庫)

2015(平成27)年度から2024(平成36)年度にかけて、1号及び3号書庫にレールを敷設し、移動式書架を増設する計画を行っているが、計画通りに増設が完了したとしても書架延長であと約50m、占有状況を約1%改善する効果しかない。

(3) 歴史資料の利用

同館では、歴史資料として収集した資料について、広く県民等の閲覧その他利用に供している。

基本的には、閲覧室に開架されている行政刊行物、参考図書等は自由に閲覧が可能である。書庫内に収蔵されている資料を閲覧希望する場合は、資料を特定した上で受付に閲覧申込をし、閲覧することになる。ただし、公文書館条例第5条及び同施行規則第4条に規定する「個人に関する情報その他の規則で定める情報が

記録されている公文書館資料」については、審査手続を経た上で、閲覧を制限する場合がある。

なお、審査手続については、条例施行規則第5条第2項に規定されており、作成30年経過文書は閲覧申込後「速やかに」、30年未経過文書は10日以内に、個人情報の有無を確認しなければならないとされており、速やかに確認することができないことについてやむを得ない理由があるときに限り、その理由がやんだ後、確認することができるが、いずれも事務処理上の困難等による延長規定はない。

この「速やかに」の意味について、2000（平成12）年2月に作成した解釈運用基準では、「原則として」とはしつつも、『『その場ですぐに』又は『受付で待っている間に』と解すべきである』（神奈川県立公文書館規程集84ページ）として、時間的猶予のないものとして理解されて運用されてきた。

(4) 公文書館の運営

ア 中間保管庫

中間保管庫は、本庁機関が作成した保存期間が10年以上の行政文書で、保存期間の起算日から5年が経過したものを、公文書館に移して保管するものである。保管しているのは、歴史的公文書にはまだ当たらない現用文書であり、県民等がこれを閲覧等をするに当たっては、公文書館条例及び施行規則ではなく、情報公開条例及び個人情報保護条例等によることとされている。

こうした中間保管庫には次のような機能がある。

- ① 保存文書の散逸を防ぎ、公文書館への円滑な引渡を準備すること
- ② 組織再編等があっても公文書館への引渡を可能とすること
- ③ 歴史資料として選別され保存される可能性の高い重要な文書を良好な空気環境のもとで保管できること
- ④ 県全体の書庫の省スペース化を図り行政運営の効率化に資すること
- ⑤ 地震、津波、火災等の災害から保存文書を守ること

中間保管庫は優れた機能を持っているが、国内では国立公文書館はじめ数館しか事例がない。

(参考) 中間保管庫内文書件数(平成30年3月31日現在)

部局委員会名	文書件数	30年保存文書	10年保存文書
知事部局	28,603	25,667	2,936
企業局	3,010	3,010	0
教育局	3,238	2,822	416
各局委員会	632	567	65
(独法)病院機構	19	19	0
合計	35,502	32,085	3,417

イ 普及活動

歴史的公文書は、県民共有の記録遺産であり、その保存は県民の理解とニーズに支えられており、利用可能な遺産としてその利用等を図る必要がある。同館では、公文書館条例に基づき、県民の学習ニーズに応え、歴史資料として重要な行政文書、古文書等の歴史資料を後世に伝えていく重要性について県民の理解を得るため、展示、講座等を実施している。

展示の開催状況については、2017(平成29)年度、3回の展示を開催したほか、展示室の一部を使用した展示の開催を行っており、2012(平成24)年度から県立図書館との合同展示も開催している。

また、講演会の開催状況については、同館に寄贈された「在外私有財産実体調査票」の新規公開を記念して、同資料を紹介するとともに、時代背景への理解を深めることを目的とした講演会を1回開催した。さらに、講座の開催状況については、古文書講座入門編を夏と秋に各5回、古文書講座応用編を5回開催したほか、アーカイブズ講座、生涯学習講座及び夏休み小・中学生親子講座を各1回開催した。

ウ 調査研究

同館では、よりよい運営を行うため、諸問題(行政文書の選別・収集、保存、修復、利用、電子記録の保存等)について、調査研究を行っている。

県内21機関で構成されている神奈川歴史資料取扱連絡協議会の事務局を務め、自治体史編纂及びアーカイブズに関する研究会・研修会等の企画立案を行っているほか、資料保存に関する館内調査(温湿度管理、虫害等)、県内の古文書所在調査などに携わっている。

また2018(平成30)年度は、開館25周年という節目にあたり、紀要(第7

号)を作成、発行の予定である。

エ 外部の意見を反映する仕組み

同館の開館に合わせて、同館の運営に関する事項につき知事の諮問に依りて調査審議し、その結果を報告し、又は意見を建議することを目的として、神奈川県立公文書館運営協議会が附属機関として設置された。メンバーは、大学教授、県議会議員、市町村長、弁護士、マスコミ等の有識者 15 人からなり、2000（平成 12）年 11 月 30 日まで 15 回開催され、毎年度の事業実施状況や事業計画及び予算等を議題としてきた。

しかし、県民の意見を聴取する様々な手法が整ってきたことや、設置後一定の期間の経過により有識者等の意見が集積され、新たに意見等を求めなくても効果的・効率的な施設運営が可能になったことから、県の公の施設の運営協議会の見直しが行われ、同館の運営協議会についても、2001（平成 13）年 3 月末をもって廃止された。

この背景には、国、地方公共団体を通じた行政改革の動きがあり、神奈川県としても、行政の効率化を進める中で、情報公開の推進、県民参加の充実等と並んで組織・執行体制の簡素・効率化が求められていたことがある。

Ⅲ 旧優生保護法関係文書の提供事案の検証及び提言

1 事案の概要

(1) 事案の発生と公表

2018（平成30）年5月24日（木）17時05分頃、同館において、当該資料を閲覧（5月22日）した利用者から、神奈川県健康医療局がん・疾病対策課に電話があり、「公文書館で閲覧した補助金関係の資料に個人名、年齢、疾患名等が記載されているが、知っているか」という問合せがなされた。

このことは、同日19時50分頃、がん・疾病対策課から政策局情報公開広聴課に電話で伝えられ、情報公開広聴課から同館の担当者及び館長へも伝達されている。同館では、これを受けて、翌5月25日（金）の朝、資料課長が当該資料を特定し、内容を確認したところ、「国庫補助金実績報告書綴 昭和34・35年度」及び「昭和36年度国庫補助事業実績報告書」の2件の簿冊の中に、強制不妊手術を受けた方計9名（前者の資料中に4名分、後者5名分）の氏名、性別、年齢、疾患名、手術実施病院名等の情報が記載されたページがそれぞれ1枚ずつ綴じられ、これらをマスキングせずに開示していたことが判明している。

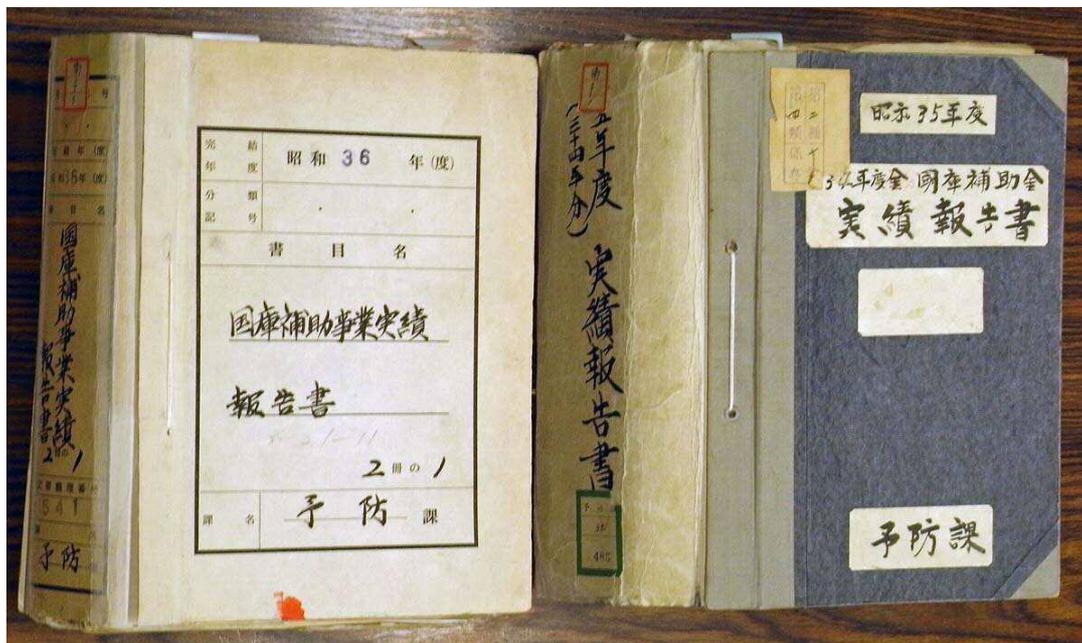
この事実は、同日14時30分から開かれた知事定例会見で公表された。この記者会見ののち、公文書館長及び情報公開広聴課長に対してマスコミの共同取材が行われた。当該資料の現物を示して説明がなされたが、出席記者からは閲覧申込に対するチェックのやり方等についての質問があり、公文書館長は「最初の閲覧時には資料を1枚1枚チェックするが、回目の閲覧からはチェックを行わずに提供している」との説明がなされ、「初回のチェックの時期は不明」とされた。

また、手術を受けて氏名の出ってしまった9名の方の内訳については、男性2名、女性7名。年齢は当時19歳（男性1女性1）から40歳（女性）で、仮に存命の場合には現在は77歳から98歳であることも明らかにされた。当該資料の今後の扱いについては、公文書館長は「氏名のみ黒塗りして公開することが適切」とし、直ちに処理を行うことを明言した。

氏名の出ってしまった方々への謝罪については、公文書館長から「本来は9名の方々のところに出向き、直接お詫び申し上げるべきだが、住所が不明であり、追跡調査することにより、かえって二重に傷付けてしまうことになりかねず、個々の方々への直接のお詫びは差し控えざるをえない」との答弁があった。

また、「コピーや写真撮影をした方の住所や氏名が分かっているのであれば、返還を求めるべきだ」との質問に対して、公文書館長から「すべてデジタルカメラに

よる撮影であり、撮影された3名にデータの消去をお願いし、理解を得た」との答弁があった。



(右) 国庫補助金実績報告書綴 昭和34・35年度 厚さ116mm 1,295ページ
(左) 昭和36年度国庫補助事業実績報告書 厚さ65mm 855ページ

(2) 過去の閲覧状況等

その後、同館において、過去の閲覧状況について調査が行われている。これによると、当該資料については、2016（平成28）年12月25日以降、計13件の閲覧があったことが判明し、このうち2件は、閲覧制限を受けないがん・疾病対策課の職員であったため、外部の方による閲覧は、計11件（実数9名）であることが明らかにされた。

複写（デジタルカメラによる撮影）を行う場合には、「複写申込書」の提出を求めていることから、上記9名のうち、複写を行ったのは3名で、計90コマの撮影が行われたことが判明している。

しかし、閲覧申込書及び複写申込書の保存期間は5年間であるため、2013（平成25）年3月以前の申込書は残されておらず、当該資料の最初の閲覧日、すなわち当該資料について最初の審査日や、審査を行った職員名等は不明であることも明らかになった。

(3) 再発防止策の発表

事案発生の公表の1週間後、6月1日（金）、同館及び情報公開広聴課から記者

発表があり、正確な閲覧件数、原因は最初の閲覧請求時の見落としであったことなどが明らかにされた。こうした点を踏まえ、再発防止策として下記の3点を表明されている。

ア 過去に審査をして、公開又は一部非公開を決定したすべての資料について、伏せるべき情報がないか、調査を行う。

イ 公開・非公開に係る最初の審査は複数人で行った上、責任者が決裁する。(従前は担当者1人で審査)

ウ 資料ごとの審査・閲覧履歴台帳を作成し、常時保管する。

この再発防止策は直ちに実施されたが、これに伴って閲覧審査に従来よりも時間がかかることが想定されたため、同館は、閲覧室入口やカウンター、またウェブサイト、その旨や、できるだけ事前の相談や予約を行うよう呼び掛ける措置をとった。現在までのところ、利用者との間で大きなトラブル等は発生していないとのことである。

再発防止策アの再調査については、再調査対象の簿冊は3,286件であることが判明している。同館は、過去に閲覧審査を行ったものには青(全部公開)又は黄色(一部非公開)のシールを貼付しているが、その総数が再調査対象である。内訳は、全部公開が2,947件、一部非公開が339件となっており、2018(平成30)年12月末現在、全体の60.5%に当たる1,989件の再調査が終わっている。

再発防止策イの新規閲覧時における審査の厳格化については、職員2名による審査のうえ、責任者(館長)決裁としているが、館長不在時には資料課長が代決を行い、その後速やかに館長が後閲を行うとされた。この再発防止策実施後、2018(平成30)年12月末現在で、新たに324件の閲覧申込を受けている。

再発防止策ウの審査・閲覧台帳については、閲覧申込ごとに作成し、個人情報の有無、公開・非公開の判断等が記載されている。現在は紙ベースで作成されているが、「新公文書館情報管理システム」が開発されているところであり、この中にこれを組み込み、2019(平成31)年4月1日からはシステム上で管理する予定であるとのことである。

なお、「当該文書に個人情報が含まれているか一番よく分かっているのは所管課であり公文書館に申し送りをすべきではないか」という意見があったことを受け、2018(平成30)年度から本格導入された行政文書管理システムの「情報公開の区分」欄のチェック入力を必須項目とする変更が施された。

また、「今回のことを公文書館のことだけにとどめず、全庁的にしっかりとチェック体制を確認し、二度とこのようなことが起こらないように取り組むべき」と

の意見があったことを受け、6月25日（月）には、「この事案は公文書館条例に基づく手続の中で発生したことであるが、非公開とすべき情報を誤って公開した点では、個人情報の漏えい事案と同一であることから、全庁で共有すべき」として、情報公開手続等における事故防止について、全県庁職員に対して文書による注意喚起が行われた。

ところで、過去に審査をした簿冊について再審査を進めているが、その過程において、公開、非公開の判断を変更したものもある。「非公開」を「公開」に変更したものは、主に、「時の経過」によって審査基準の年数を経過したものである。主な例としては、閲覧制限内規で「50年非公開」としていた情報について、その年数を経過したものを公開とした。「公開」を「非公開」に変更したものは、主に、配慮すべき個人情報の範囲が拡大したことを考慮したものである。主な例としては、戸籍謄本及び抄本には家族関係など配慮すべき個人情報を含むが、2008（平成20）年5月の戸籍法改正により、第三者による交付請求には厳しい制約が課せられたことを考慮し非公開とした。

こうした判断の積み重ねによって、閲覧制限の事例が蓄積されており、この経験は、今後作成すべき審査基準を作成するに当たり、非常に有益な参考事例を数多く提供していると考えられる。

2 検証

(1) 事案発生の原因について

事件発生の経緯をまとめると次のようになる。

- ① 同館では、資料の閲覧申込があった場合、公文書館条例第5条第1項に基づく閲覧制限に該当するかどうかの審査を行うこととされていたが、この審査は、担当者1名が行い、責任者（館長）の関与がなかった。
- ② 閲覧申込の対象となる資料の多くは、保存期間30年以上の歴史的公文書であり、条例施行規則第5条第2項により、速やかに審査を終え、利用者の閲覧に提供しなければならないと理解されていた。また、県民利用施設として、利用者をなるべく待たせないようにする必要もあるとされていた。
- ③ そこで、審査を終えた資料にはシール（全部公開には青、一部非公開には黄）を貼付し、2回目以降の閲覧申込があった場合には、シールを貼付した資料については審査を行わないで閲覧に提供することとされていた。シール以外に台帳等の記録は作成されていなかった。
- ④ 「国庫補助金実績報告書綴 昭和34・35年度」及び「昭和36年度国庫補

助事業実績報告書」の2件の簿冊（当該資料）については、遅くとも2016（平成28）年12月25日までに最初の閲覧申込があり、審査のうえ全部公開と判断され、青シールが貼付された。

- ⑤ ところが、当該資料2件の中には、旧優生保護法に基づく手術を受けた方の氏名、性別、年齢、疾患名等の情報が記載されたページがそれぞれ1枚ずつ綴じられており、これらは氏名と結びつく形で公開すべきではない情報であるにもかかわらず、マスキング等の処理がされていなかった。そのため、2018（平成30）年5月22日に閲覧した方が、複写（デジタルカメラによる撮影）も行って帰宅したが、当該資料の中に氏名が出ていることに気付き、5月25日に、がん・疾病対策課に電話で問い合わせがなされた。
- ⑥ 当該資料について、2016（平成28）年12月25日以降、計13件の閲覧があったが、見逃しに気が付かないまま、閲覧利用させていた。このうち2件は、閲覧制限を受けない、がん・疾病対策課の職員であったため、外部の方による閲覧は、計11件、実数で9名の方であった。また、このうち3名によって計90コマの複写（すべてデジタルカメラによる撮影）が行われた。
- ⑦ これ以前に閲覧されていなかったかどうか、誰が最初の審査を行ったのかは、2013（平成25）年3月以前の申込書が保存されていないため、不明であった。最初の閲覧日、すなわち当該資料について最初の審査が行われた日や、審査を行った職員名等は不明である。

以上の経緯に照らすと、今回、本来閲覧に供されるべきではない情報を含む当該資料が閲覧に供されてしまったのは、最初の閲覧時の審査において、見落としがあったためであると思われる。

同館の従来の閲覧審査の仕組みは、最初の閲覧時に、1人の担当職員が個人情報の有無等を速やかにチェックし、利用者の閲覧に提供するものであった。審査の際、全部公開と判断したものは青シール、一部非公開は黄色シールの貼付がなされ、貼付の位置は、簿冊の場合は背表紙の上部、フォルダー文書の場合はフォルダーの表題シールの脇であり、いずれも見やすい位置である。2回目以降の閲覧申込があった場合、シールの有無によって過去に審査が行われたかがわかり、シールが貼付されたものについては改めて審査せず、そのまま閲覧に提供していた。当該資料には2件とも青シールが貼られていたため、公開すべきでない情報が含まれていることに気が付かなかったというものである。

なお、貼付されたシールが何らかの理由で脱落してしまった場合には、閲覧されたことがないものとして扱われ、審査が行われるため、個人情報保護の観点か

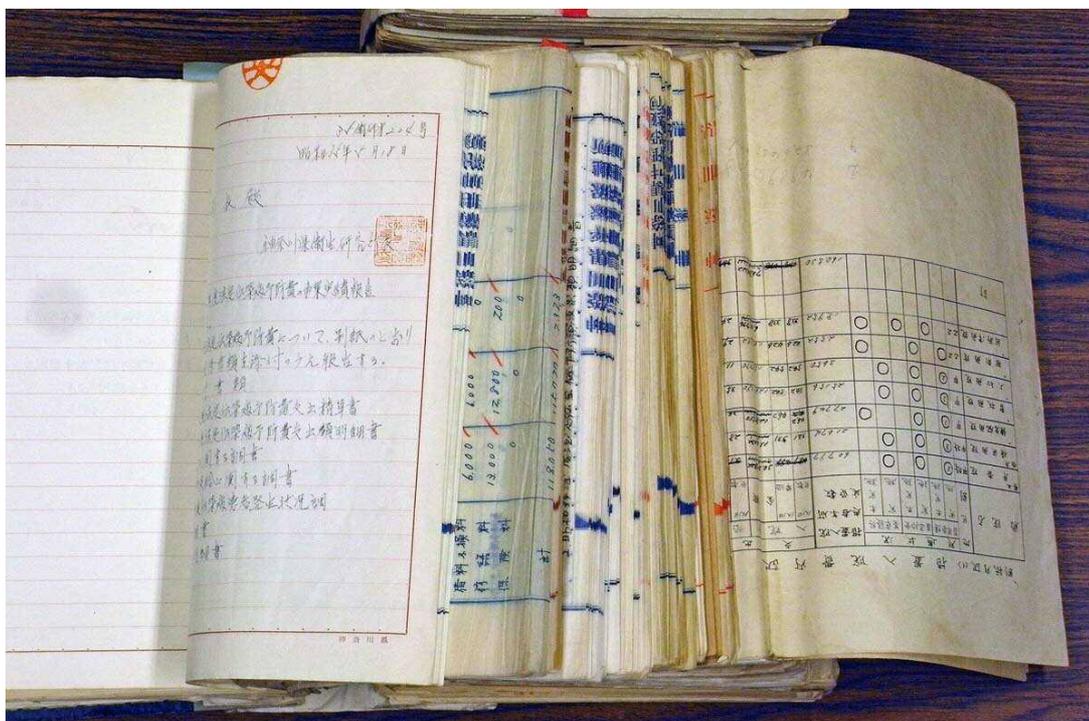
らは問題は発生しない。

(2) 閲覧審査の問題点

ア 担当者1名による審査であったこと

当該資料（簿冊）2件は、一つは厚さ116mm、1,295ページ、もう一つは厚さ65mm、855ページに及び。単に全ページをめくるだけでも、2件合わせて1時間以上を要する。いずれも、洋紙と和紙、B5版とB4版というフォーマットの違う用紙が混在し、しかも横書と縦書が交互に現れるため文字の天地も逆になる所があるなど、非常に読みづらい簿冊である。

同館では、今まで閲覧審査を担当職員1名が行っていた。こうした資料の内容確認を1名で行うことは、見落としの発生する確率が高く、少なくとも2名以上による審査が必要であった。



様々なフォーマットの用紙が混在する（国庫補助金実績報告書綴 昭和34・35年度）

イ 館長が関与しない手続であったこと

公文書館条例第5条第1項においては、「知事は、公文書館に保存されている公文書等（以下「公文書館資料」という。）のうち、個人に関する情報その他の規則で定める情報（以下「個人に関する情報等」という。）が記録されている公文書館資料について閲覧を制限することができる」としており、実務上、閲覧申請に対して、個人に関する情報等が含まれる場合に個別に閲覧を制限する措置をとっ

ている。その意味で、閲覧制限は行政処分に当たる。

また、この閲覧制限の権限は、条例施行規則第1条第1項第4号で公文書館長に委任されている。したがって閲覧の可否の審査は、館長の権限であり、決裁権限の委任もなされていないことから、担当者が審査の一端を担うとしても、最終的には館長の決定が必要であった。

同館では、閲覧制限に係る具体の運用方法及び項目等を内規として定めているが、閲覧制限内規においては、「閲覧請求された歴史的公文書が、個人及び法人に関する制限情報の存否について未確認のものである場合は、資料課内判定会において制限情報の存否を確認し、閲覧の可否を判断する。」とし、「資料課内判定会は、資料課長及び閲覧制限担当者、その他資料課員によって構成する。」としており、館長が決定する手続とはなっていない。

さらに、資料課内判定会も開催されていなかった。閲覧制限に対して利用者から異議のない状態が続いていたため、担当者の判断に疑問を持たれる機会がなかったことが理由となっている可能性がある。

ウ 時間的余裕がないこと

条例施行規則第5条第2項では、「30年未経過公文書等」については、閲覧の申込みから10日以内という決定期限が設けられているのに対して、「30年未経過公文書等以外の公文書館資料」については、単に、「速やかに」閲覧可否を判断することが求められ、しかも、「やむを得ない理由」で確認できない場合を除いて、この期限を延長できる例外規定もない。

この「速やかに」の意味について、2000（平成12）年2月に作成した解釈運用基準では、「原則として」とはしつつも、『『その場ですぐに』又は『受付で待っている間に』と解すべきである』としている。これは、30年を経過した公文書館資料については、公開しない理由は、時間的な経過により基本的にすでになくなっていると理解され、また、公開できない記載があったとしても、確認の範囲は極小なものとの理解に基づくものと思われる。

しかし、現実には、実務上、申請に対する審査を要する場合があり、かかる解釈に基づく取扱いでは、閲覧制限事由に当たる個人情報等の十分な審査ができないこととなっていた。そして、結果として、申請から閲覧の実施までに時間的余裕がないものとの理解がなされ、審査を急がせる心理的な圧力になった可能性があり、今回の事案の遠因となったとも考えられる。

エ 審査閲覧履歴を検証できないこと

同館では、すでに審査を行った資料については、2回目以降の閲覧申込時には、閲覧者を待たせないため審査をせずに開示していた。これは、最初の閲覧申込時の審査の結果、全部公開とした資料には青シール、一部非公開として資料には黄シール、全部非公開の資料には黒シールを貼付し、2回目以降の閲覧申込時には、このシールのみを貼り所とするものであった。

こうした扱いが、いつから始まったのかは不明である。1993（平成5）年の開館時には行われていなかったが、遅くとも2003（平成15）年頃までには実施されていた。

さらに、この最初の審査について、その判断の理由について記録がないことも判明している。今回の事案については、配慮すべき個人情報であることが明白であり、原因は明らかに見落としと推定されるが、検証も不能であり、内容を確認したうえで公開としたこととの区別がつかない状況であることも問題である。

オ 閲覧審査基準の不備

閲覧審査のための基準は、神奈川県立公文書館条例第5条に基づく施行規則第4条各号が規定され、その運用について公文書公開条例解釈運用基準が準用されるほか、閲覧制限内規が定められている。

しかし、現状の閲覧制限内規は、その内容が概括的であり、種々様々な資料に関する閲覧制限を審査する際の判断基準としては不十分と言わざるを得ない。このため、同館ではこれを補うため、今までの審査での判断を「運用状況」として取りまとめている。

例えば、「病歴」については閲覧制限内規では作成後50年間非公開としているが、ハンセン病関係資料については「50年以上」として事実上非公開の扱いとしている。また、「思想・信条」についても閲覧制限内規では作成後50年非公開としているが、運用状況では宗教法人の信者氏名は非公開としている。さらに、閲覧制限内規には規定されていない、旧婦人相談所の相談票及び婦人保護台帳については作成後80年以上非公開の扱いとしている。

この結果、今回の事案についても、確かに配慮すべき個人情報を公開していたことは問題であるが、明確にどの規定のどの条項に違反したのか、判然としない。

ところで、閲覧制限内規は、これまで閲覧制限を知事による不利益処分と考え、これを処分基準の位置づけがなされ、（その理由は不明であるが）公開されていなかった。しかし、閲覧が、申請に基づく仕組みとして運用されていることは明

らかであり、明確にこれを審査基準として位置付けたうえで、行政手続条例にのっとり、改めてパブリックコメントを経た上で策定し、公にすべきである。

3 提言

以上の検証を踏まえて、次のことを提言する。

- ① 再調査に際して、複数職員で審査した上で、責任者の決裁を経るとした再発防止策の方法は適切であり、今後の新規の閲覧審査に当たっても、同様の方法で行うべきである。ただし、館長不在時における現状の対応では、責任ある組織決定のあり方（43 ページ参照）や事故再発防止の観点から課題があるため、組織面の対応について別途検討すべきである。
- ② 再発防止策とともに行われた文書作成課による電子文書の作成に当たっての「情報公開の区分」欄への記入を必須項目としたのは適切である。
- ③ 職員が依拠すべき閲覧審査基準は明確な形とするとともに、審査基準であることを踏まえ、公にされるべきである。
- ④ 閲覧審査には慎重さも求められるが、その時間的余裕がないことも今回の不適切事案の遠因であるとも考えられるため、条例施行規則は抜本的な改正を検討すべきである。

IV 業務改善の提言

1 歴史的公文書の評価選別

（提言）

- ① 保存期間が満了した行政文書の全量引渡制度は、非常に優れた制度であり、ぜひとも堅持すべきである。また、そのために課題の改善を図り、機能、組織体制を充実させていくべきである。
- ② 評価選別の基準は、改めて有識者の意見を入れて再検討のうえ、パブリックコメントを行ったうえで公表すべきである。また、評価選別基準及び細目基準は、有識者の意見を入れて定期的に見直すことが必要である。
- ③ 全量引渡制度を真に意義あるものとするためには、行政過程が適正に文書化されていることが重要である。文書作成に当たる県庁の全職員を対象として、公文書作成の意義及び公文書館への全量引渡制度の意義について周知徹底する、充実した研修を実施すべきである。
- ④ 公文書館における評価選別の精度を高めるため、文書作成の時点で歴史資料として重要であることを表記するよう、システム上の対応を行うべきである。
- ⑤ 評価選別の実施後、文書の廃棄前に、選別会議の議事録を作成し、選別結果とともに公表すべきである。

(1) 神奈川県の場合

神奈川県では、保存期間が満了した行政文書については、原則として全量、公文書館に引き渡されることになっている（全量引渡制度）。2017（平成 29）年度は、本庁各室課及び出先機関の文書保存箱 9,800 箱の文書と、既に公文書館の中間保管庫に移され保存されていた簿冊 1,417 冊の引渡しを受けた。

このように毎年膨大な公文書が公文書館に引き渡されるが、そのすべてを保存することは不可能であるため、公文書館では、歴史を後世に継続的に伝えるために重要なものを選別して保存し、それ以外のものは廃棄する。2017（平成 29）年度は、引き渡された公文書の中から、111 箱のフォルダー文書と簿冊 916 冊（10 年保存 428 冊、30 年保存 488 冊）を選別保管した。

なお、保存期間が 1 年の文書及び常用文書については、その量が膨大であることや、歴史資料として選別されることが少ないこともあって、文書作成所属において選別している。

(2) 他都道府県の状況

他の都道府県で、神奈川県と同じく全量引渡制度を採用しているのは、沖縄県のみである。秋田県（保存期間5年以上の文書）及び佐賀県（永年保存の文書）も、これに近い制度を採用しているが、評価選別に当たっては文書作成課の意向を優先するなど、全量引渡の趣旨が貫徹されていない点で、神奈川県及び沖縄県と大きく異なる。

その他の都道府県では、公文書館が目録を見て選別する方式 24 県、公文書館が廃棄した文書の現物を見て収集する方式4県、文書作成課又は文書管理主管課が選別する方式 10 県となっている。

(3) 全量引渡の意義及び問題点

神奈川県の全量引渡制度は、全国でも非常に稀な制度である。これは、神奈川県が情報公開制度を構想した当初から、当然のこととしていたものであるが、結果的に追随者が少ないために、神奈川県の特徴としてより目立つようになっている。全量引渡制度は、神奈川県の誇るべき非常に優れた制度と考えられ、その意義は非常に大きく、以下のような特徴が挙げられる。

- ① 文書作成課の利害から相対的に独立したという意味において第三者的な機関である公文書館が公正な評価選別を行うことにより、恣意的な隠匿、改変の危険を回避することができる。
- ② 評価選別基準を理解した公文書館職員が評価選別を行うことにより、判断の統一性、継続性が保たれる。
- ③ 上記のような特徴があるため、県民の行政に対する信頼感を高めることに役立っている。

その上で、現在の全量引渡制度には、次の課題があることを認識すべきである。

- ① 引渡しを受けた行政文書の重要性について、評価選別を担当する職員が把握できなければ、歴史資料として重要な文書が廃棄される可能性がある。このような、文書作成時の意義との切断が生じないよう、文書作成課が重要と考えるものを公文書館に適切に伝達する仕組みを工夫する必要がある。
- ② 全量引渡の文書量は膨大なものとならざるを得ないため、同館では、評価選別から検索システムの入力まで約1年間を要しており、その間、県民は歴史的公文書を探すことが難しい状況となっている。このため、評価選別に当たる公文書館の人員体制を、質、量とも十分に確保する必要がある。
- ③ 行政文書の内容自体も変化している。例えば、社会のグローバル化、人口構成

の高齢化、IT化等の変化に対応して行政課題も刻々と変化しており、行政施策や行政運営の変化もスピードアップしている。このため公文書館に引き渡される行政文書の内容も変化の度を増している。神奈川県においても、未病改善、ヘルスケアニューフロンティア、ロボット産業特区等、かつては想像もできなかった施策に取り組んでいる。評価選別に携わる公文書館職員が、こうした文書の歴史資料としての価値に敏感であることが求められる。

- ④ さらに遡ると、そもそも公文書が「全量」引き渡されているか、という大きな問題がある。いわば「川下」に当たる公文書館でいかに適切な評価選別を行ったとしても、「川上」に当たる文書作成課において行政過程がきちんと文書化されていないならば、全量引渡制度の存在意義が失われかねず、情報公開や行政の透明性は確保できない。2018（平成30）年度から本格導入された神奈川県行政文書管理システムによって、行政文書の電子化が進められているが、行政における施策の検討過程が電子文書として正しく記録されるかは、大きな課題である。文書作成に当たる職員が、公文書作成の意義を正しく認識し、公文書が最終的には県民共有の財産である歴史資料として公文書館に収められる可能性があることを意識しながら、日常の業務を遂行するよう、周知徹底する必要がある。
- ⑤ 公安委員会の文書が引き渡されていないことも、再検討すべきである。神奈川県では、知事部局以外の県議会、企業庁、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、地方労働委員会、収容委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会については、知事との間で締結された「文書事務の執行に関する覚書」により、保存期間1年のもの及び学校文書を除くすべての行政文書が同館に引き渡される。公安委員会だけを除外しているのは、捜査資料等に関する懸念と思われるが、すでに公安委員会の文書も公文書館への引渡が行われている県も出てきている。神奈川県でも検討すべき課題である。

神奈川県が全量引渡制度を25年間にわたって維持し続けてきた意義は大きい。昨今、行政文書の存否問題に関わる争いが全国的に増えており、行政文書の廃棄に対する疑念も指摘され、文書の選別（廃棄）と保存の公正な仕組みはますます求められることになるだろう。神奈川県は、全量引渡制度の意義を踏まえた上で、今後もこれを維持するとともに、これを維持し続けるために、以上の課題に取り組む必要がある。

(4) 評価選別に関する問題点

同館では、評価選別を公文書等選別基準及び細目基準により行っており、簿

冊については資料課職員で構成される選別会議において検討のうえ保存又は廃棄を決定し、その結果をインターネットで公表している。

全量引渡制度のもと、保存する文書を決定する評価選別が適正になされているかどうかは、公文書館の生命線となる。評価選別の精度を上げ、またこれを維持するためには評価選別基準の適切性の確保とその運用の適切性の確保が課題となる。現在の評価選別基準は平成5年の開館以来、大きな改正は行われておらず、前述のとおり、新たな施策に関する公文書を適切に選別できるのかという問題が生じている。また、評価選別の運用に際して、人に頼るといふ以上の工夫もみられない。さらに、選別会議の議事録が作成されていないという問題もある。選別の過程を検証することが予定されておらず、仮に廃棄すべきでない文書を廃棄してしまった場合、これを検証する方法が限られ、問題点が把握されないまま文書には永遠に失われることになる。

こうした課題の解決の方法として、1つには、評価選別基準について、有識者の意見を反映しつつ、これを常に見直す仕組みを導入する必要がある。また、評価選別基準を公表するとともに、広く意見を求めるためのパブリックコメントも重要である。その際、選別基準の中でも、解釈の余地の少ない明確なもの、例えば「叙勲褒章に関するもの」等については、文書作成時にレコードスケジュールとして付記することは、有効であると考えられる。

次に、評価選別の適正な実施についてであるが、少なくとも、評価選別文書や廃棄文書の公表の方法の工夫、さらに選別会議の議事録の公表については実施されるべきである。加えて、本委員会では、評価選別の過程に県民や第三者、有識者が参加する手続についても検討された。しかし、神奈川県の実量引渡制度下での文書の量や、選別率が低いこと等を考慮すると現実的ではない。また、配慮すべき個人情報をもそのまま取り扱うことになるので、何らかの制約を課す必要もある。さらに、行政文書には独特の様式があり、しかも国の省庁や地方公共団体ごとにも異なるため、ある程度の行政実務経験がないと内容の理解がしにくく、効率的な評価選別ができない。

また、文書作成課の職員については、その文書の内容に詳しいことが期待されるため、評価選別に加わらせることにより歴史資料として保存すべき資料を見落とすことがないようにすることも考えられる。しかし、通常の人事異動のサイクルが3年程度であることを考えると、公文書館への引渡し時には、担当者が変わっていることが多い。また、昨今の公文書を巡る問題を考えると、文書作成課の職員が直接、評価選別の作業に関わることは、逆行ともとられかねない。

その意味では、やはり公文書館の職員が、行政経験に加え、アーキビストとしての研さんを積み、さらに社会の変化に敏感であることが求められる。その結果として、文書作成課でも気が付かなかった、歴史資料としての価値を見出すことが期待される。他方で、文書作成課の職員にも、その文書が歴史的公文書となりうることの認識の向上は重要であり、そのための研修は不可欠である。

以上に加えて、文書作成時に文書作成課において、歴史資料として重要であり保存すべき価値が想定されるとのフラッグを付けることは合理的と考えられる。2018（平成 30）年度から本格導入された公文書管理システムでは、「歴史的公文書の有無」をチェックする欄が設けられているが、現在は入力が必要とはされていない。この欄を工夫することで、公文書館職員に対する注意喚起の機能を持たせることは可能である。

2 歴史的公文書の閲覧審査基準等

（提言）

- ① 県民の知る権利に基づいて情報公開制度が設けられていることを踏まえ、「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である。
- 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である。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り、国立公文書館や他都道府県の審査基準は参考としつつも、それらに過度にとらわれる必要はない。また、配慮すべき個人情報に十分留意する必要があるが、今まで同館が県民の知る権利を重視し、公開に積極的であったことを踏まえ、過度に非公開の範囲を拡大することは厳に戒めなければならない。
- ③ 閲覧審査には慎重さも求められる。作成後30年以上経過の歴史的公文書を「速やかに」公開してきた姿勢は維持しつつ、配慮すべき個人情報などについて十分な審査期間を確保すべきである。そのため、条例施行規則を改正し、すべての歴史的公文書について、改めて閲覧の諾否決定に要する日数の上限を定め、事務処理上の困難等による延長規定も整備すべきである。その際、現用文書の情報公開条例の日数を参考とするなど、県民にとってのわかりやすさも考慮すべきである。ただし、上限日数が設けられたことを、審査に時

間をかけることが許されたものと曲解するようなことは、あってはならない。また、インターネットを通じた閲覧申込など、利用者の利便性の向上も併せて工夫することで、総体としての県民サービスの水準を落とさないよう、努めるべきである。

- ④ 閲覧審査基準は、今後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、今まで公開していたものを非公開とする場合には、有識者の意見を聞く仕組みを設けるべきである。

(1) 歴史的公文書を閲覧する権利について

公文書館に保存された歴史的公文書をはじめとする資料は、県民共有の歴史資産であり、それらを閲覧することは県民の権利である。そのことが公文書館条例か、少なくとも条例施行規則に明確にされていることが望ましい。

神奈川県の情報公開条例では、その第1条において「この条例は、県民主体の県政を確立する上において、県民の知る権利を尊重し、県政を県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、行政文書の公開を請求する権利を明らかにする等県政に関する情報の公開を総合的に推進することにより、公正で開かれた県政の実現を図り、もって県政に対する県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を一層増進することを目的とする」と定めているが、公文書館条例では、「公文書館資料について閲覧を制限することができる」といわば裏面から規定しているに過ぎない。

(2) 閲覧制限と基準

歴史的公文書の閲覧制限については、公文書館条例において、知事が閲覧を制限することができる旨を規定し、条例施行規則においてその権限を館長に委任するとした上で、具体的な基準を閲覧制限内規として定めている。

歴史的公文書を閲覧することが県民の権利であることを踏まえると、閲覧の申込みに対して、これを審査し、閲覧制限に該当しない限り閲覧を実施するという現行の仕組みは県民の閲覧請求権に応じた仕組みとみることが正しい。その意味で、閲覧制限は、公開原則の例外であり、適正な審査基準の下、厳格に審査されるべきものである。ところが、これまで公文書館では、この手続の位置づけが曖昧であり、基準としての閲覧制限内規も公開されないまま閲覧制限は実施されてきている。これは、当該基準を（審査基準ではなく）処分基準と捉え、行政手続条例上、作成と公表が義務づけられている審査基準（行政手続法第5条、神奈川県行政手

続第5条)と異なり、努力義務にとどまるもの(同第12条)と理解されてきたことに表れている。

また、その結果としてパブリックコメントも予定されていない。「かながわ県民意見反映手続要綱」第4条第2項第5号では「審査基準、処分基準(中略)であって(中略)県の機関の判断により公にされるもの以外のもの」については、公表やパブリックコメントの手続を要しないと定めており、これに依っているものと思われるが、審査基準である以上、その策定に当たっては、必ずパブリックコメントの手続を経て、公開されなければならない。

また、制定過程において、第三者、有識者の意見を聞いて公正さを担保することが必要である。後述の通り、歴史的公文書の公開について、「時の経過」により判断していく必要があり、常に時代に即した見直しが行われることが求められており、専門的な見地から定期的な見直しを行うべきである。特に、新たな基準を付加する場合や、従来公開していた情報を非公開に改める場合には、第三者、有識者の意見を聞く機会是不可欠である。

(3) 歴史的公文書における個人情報の閲覧と制限

ア 神奈川県における歴史的公文書の公開

神奈川県は、歴史的公文書の公開について、ICA勧告の「30年原則」に拠っていることは確かである。30年原則は、非公開とする期間は最長30年とする考え方である。それは、公文書館設置を機に行政文書管理規則において現用公文書の保存期間を最長30年としたことや、公文書館に引き渡され評価選別を経た歴史資料は、「閲覧を制限することができる」ものを除いて原則公開していることから明らかである。また、個人情報についても、文書作成後30年を経過したものは原則として公開するとしている。これは、神奈川県の明文規定には書かれていないが、公文書館設置以来、当然の前提としてきたものであり、情報公開先進県としての姿勢がよく表れているものと評価できる。

他方で、条例施行規則第4条各号では公開できない事由を定めており、その内容は情報公開条例及び個人情報保護条例とほぼ同様のものとして規定されている。しかし、歴史的公文書については、そもそも非現用公文書となった時点で両条例の規定は適用されない。ここで規定すべきは、歴史資料となってなおも非公開とすべき情報は何かということである。もちろん、歴史的公文書についても公開することのできない情報があることは確かであるので、例えば、配慮すべき個人情報について、どのような場合にどのくらいの期間非公開とすべきか、ということ

を正面から規定するべきである。その判断に当たっては、審査の時点における「時の経過」によって社会情勢の変化等を踏まえ判断していく必要がある。こうした原則を、最終的には公文書館条例に定めるべきであるが、少なくとも、こうした考えに基づき条例施行規則の改正は急務である。

イ 歴史的公文書と個人情報

歴史的公文書の記載されている個人情報について、国立公文書館においては、30年を経過した個人情報については、個別に、当該個人情報を公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるかについて、50年、80年、110年と一定の期間を設けて検討を行うこととされている。他都道府県の類似館における審査基準においては、国立公文書館の基準を引用しているものも多いが、その地域固有の地域性を反映させた独自の基準を設けている館も見受けられる。神奈川県では、公文書館に引き渡され評価選別された歴史的公文書については原則公開としているが、個人情報等については閲覧を制限し、作成後30年を経過した後に公開とし、戸籍（本籍地の表示）、思想・信条、犯罪歴等に関する個人情報については、閲覧制限内規において、配慮すべき個人情報として、作成後50年間非公開としている。

このように、配慮すべき個人情報について、閲覧制限内規で閲覧を制限しており、その基準は、「国立公文書館利用規則に拠っている」とはされているものの、必ずしも整合が取れておらず、また他の都道府県の類似館と比べても、概括的なものでしかない。そこで、これを補うため運用状況を整理し、ハンセン病関係資料や旧婦人保護関係資料のように、配慮すべき個人情報を作成後80年以上非公開とするなどの措置をとってきた。今回の旧優生保護法関係文書における個人情報の提供事案も、明確な審査基準がないにもかかわらず不適切とされたのは、まさに配慮すべき個人情報を公開していた点にある。今後策定されるべき新たな審査基準においては、配慮すべき個人情報の類型ごとに、非公開とする期間を整理すべきである。

その際、どの程度の期間を基本とするかが問題となる。神奈川県の場合、閲覧制限内規は、国立公文書館や他の類似施設の基準に比べ、概して非公開とする期間が非常に短い。例えば、神奈川県において、「文書作成後50年間非公開」つまりは50年経過すれば公開している犯罪歴について、80年、100年といった超長期非公開としているところがほとんどである。閲覧制限期間が短いこと自体、情報公開の姿勢として評価できるが、他方で、配慮すべき個人情報を公開してきた傾向にあることも事実である。

歴史資料の価値と個人情報保護のバランスを取るためには、神奈川県が今まで基本としてきた「作成後 50 年間非公開」を尊重しつつ、特段の配慮すべき個人情報については、それ以上の期間非公開とし、その後は「時の経過」による社会情勢の変化等により個別に判断していく、という方向が良いと思われる。例えば、仮に歴史資料に 20 歳の時点で記載されたとすると、50 年が経過すると 70 歳になっており、その時点では保護法益が失われていると考えてよい種類の情報もある。この場合、例えば、閲覧制限内規に記載のある「職業上の不利益な情報」と「犯罪歴」とでは扱いが違っても検討されてよいと考えられる。前者でいえば昇格試験の合否判定や勤務評価については、本人は通常リタイアしていることを考慮したうえで、公開する利益と本人の保護法益を慎重に衡量すべきであろう。これに対して後者の犯罪歴は、犯罪の種類によっては、50 年経過して 70 歳になっていたとしても隠したいとの法益を保護すべきものと思われる。それがあと何年続くのか、という問題に関しては、今の段階で一律に決めることはできない。場合によっては、永久に非公開とすべきものも出てくるものと思われる。

出版、報道等により不特定多数の者に公表された情報の扱いも問題である。いったん出版、報道その他これらに類する行為により公にされ、何人も目に触れる状態になった情報については、公開しても個人の権利利益を侵害するおそれは小さいものと考えられる。情報公開条例の解釈運用基準においても、「公にされ」とは、「当該情報が現に一般人が知りうる状態に置かれていれば良く、現に広く一般に知られている事実である必要はない」としている。しかし、報道等の扱いがごく小さいもので、よほど探索的でないとたどり着けない場合や、報道等から相当の時間を経過し、もはや何人も当該情報に触れた記憶を失った場合、報道機関の扱いが実名から匿名に変わったものなどは、個人の利益にも配慮して非公開とすべきである。

公文書館の例では、旧婦人保護関係資料に添付された新聞記事のうち個人情報をマスキングして提供しているものがある。これは昭和 30 年代のものであって 60 年以上という時間の経過を考慮すると、今改めて公開する利益があるか疑問のあるケースであり、同館の措置は適切であると考えられる。先に引用した情報公開条例の解釈運用基準においても、「過去に公にされたものであっても相当期間の経過により公開請求の時点では、公にされているとは判断できない場合があることに留意する必要がある」としている。いわば「時の経過」により非公開となるという逆の例であり、限定的に運用すべきである。

こうしたことにより、同じ種類の個人情報でも、神奈川県は公開するが他では

非公開、という状況が起こりうる。しかし、歴史資料の公開非公開の基準は、その館でどのような歴史資料を保存し、どのように公開してきたのか、という地域性、独自性が尊重されるべきである。今まで公開してきたものを、単に、他館の扱いに合わせる、という理由で非公開に改めることは、できるだけ限定すべきである。

なお、「30年原則」は確かにグローバルスタンダードであり、国立公文書館はじめ地方自治体の多くが従っているが、現在の国際的な流れとしては、より短くなる傾向にある。すでに英連邦等においては段階的に20年へと移行中である。今後、審査基準を見直す際には、こうした動きも視野に入れるべきである。

(4) 審査日数の上限

閲覧申込があった際の審査手続については、条例施行規則に規定されているが、作成後30年経過文書は「速やかに」、30年未経過文書は10日以内に閲覧諾否を確認することと定められている。事務処理上の困難等による延長については特に規定がない。これは、ICA勧告の30年原則をある意味では徹底し、作成後30年を経過した文書は審査を要しないとの立場から、迅速公開の趣旨で設定したものと解される。しかし、公文書は簿冊単位で保存されているのが通例であり、配慮すべき個人情報の十分な審査が行えないおそれがあり、また、今回の不適切事案の遠因となったとも考えられる。

通常法令用語では「直ちに」、「速やかに」、「遅滞なく」と使い分けられ、この中で最も時間的即時性が強く求められるのが「直ちに」、その次が「速やかに」、最も即時性の弱いのが「遅滞なく」とされている。「直ちに」は、「即時に」、「まさにすぐに」という意味であり、いかなる理由をもってしても遅れは許されない。「速やかに」は「可能な限り早く」、また、「遅滞なく」は「事情の許す限り早く」という意味で用いられ、いずれも正当かつ合理的な理由による遅れは許される。ところが、この「速やかに」の意味について、2000（平成12）年2月に作成した解釈運用基準では、「原則として」とはしつつも、『『その場ですぐに』又は『受付で待っている間に』と解すべきである』としている。これは「直ちに」が指し示す内容である。

簿冊ごとの審査に要する時間は、資料の厚さや内容によって異なるが、ベテランの職員で平均約15分間を要する。職員2人が順次チェックのうえ館長決裁を経ると、最低でも平均約45分間、通常は約1時間かかることになる。これはあくまで平均であり、歴史的公文書の中には、分厚いもの、大きさの異なる用紙が混在しているもの、洋紙と和紙とが混在しているもの、横書と縦書が混在している

もの、劣化して扱いに慎重さを要するもの、くずし字を使っているもの、文字や図の薄れているもの、封筒からの出し入れが必要な図面の多いもの等、チェックに時間のかかるものもある。今回の不適切事案の資料のうちの一つも、厚さ約116mm、1,295 ページで洋紙と和紙、B5版とB4版というフォーマットの違う用紙が混在し、横書と縦書が交互に現れるため文字の天地も逆になる所があるなど、単に全ページをめくるだけで約50分を要した。

また、閲覧者が一度に多くの資料の閲覧を申し込んだ場合にも、当日中に審査が終了しないおそれも生じる。現在、同館では一度に閲覧できる資料を10件までとしているが、これを超えて申込があっても拒否することはできない。同館では、できるだけ事前の問合せ、閲覧予約を呼び掛けているが、知らずに来館して審査が終わるまで相当の時間待たされたり、後日改めて来館せざるを得なくなったりする場合もある。

今後、閲覧審査内規を見直し新たな審査基準を策定することに合わせて、配慮すべき個人情報について十分な審査の時間を確保するため、閲覧審査に要する時間に関するルールを見直すべきである。とはいえ、従来から「速やかに」閲覧の諾否を決定していた趣旨は生かすべきであり、すべての歴史的公文書について、改めて審査日数の上限を設け、その中で慎重に審査し閲覧の諾否を決定する方向で検討すべきである。情報公開条例では、公開請求から諾否決定を15日以内に行わなければならないとし、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、45日以内に限り延長することができるとしている。また、相模原市では、閲覧審査にかかる期間と情報公開条例の諾否決定の期間を同じとしている。条例施行規則を改正する際には、こうした例を参考とし、県民に分かりやすい制度とすべきである。しかも、大量な文書の閲覧申込があった場合にも対応できるよう、公文書館の実務の実情に合ったものである必要がある。なおその際、文書作成課の意見は参酌する必要はない。

もちろん、審査が終われば「速やかに」閲覧に供すべきことは当然であり、上限日数が設けられ、いわば緩和されたことを理由に、審査に時間をかけることが許されたものと曲解して上限日数ぎりぎりまで閲覧を遅らせるようなことがあってはならない。

これに関連して、後述する組織体制の充実も併せて進めることが望ましい。閲覧審査は、複数職員による審査のうえ館長決裁を経ることが必要だが、館長不在時にも速やかに閲覧申込に対応できるよう、組織的な対応が必要である。館長不在で決裁ができないという理由で審査を延ばすことは適切ではない。

閲覧者の利便性を向上させることも重要である。例えば、インターネットを通じて閲覧申込手続きができるようシステムを改修したり、資料のデジタル化を進めインターネットを通じて公開したりするなど、閲覧サービスを総体として向上させる工夫を行うことで、県民の知る権利に応えることにもなる。

3 人材育成と確保

（提言）

- ① 保存期間を満了した行政文書の全量引渡制度を前提とすると、評価選別に当たる職員には、ある程度の行政実務経験が必要である。そのため、庁内公募等によって意欲と適性のある職員を確保し、公文書館への配属後の研修受講等により専門的な知識、技術を身に付けさせるべきである。その際、専門研修の受講や、大学との連携も活用すべきである。
- ② アーカイブズ機関の業務の特質を考えると、職員が専門性を高めていくためには一定の時間がかかることや、業務の継続性を考えると、ある程度長期にわたって配属されることが望ましい。ただし、人事の停滞を招かないよう、長短期の異動等を工夫しつつ、一定の年数ごとに新陳代謝を考慮すべきである。
- ③ 保存、修復、古文書解読等の専門人材を外部から登用した後のスキルアップを支援し、適切に処遇することにより館全体のレベルアップと、優秀な人材の確保につなげていくべきである。古文書解読や、レファレンス等の業務に当たる、専門技能を有する優秀な非常勤職員を確保するため、その対遇についても検討すべきである。
- ④ 収集した歴史的公文書や古文書等の検索入力が遅れ、その間、実質的に県民がその資料を探ることができない状態をはじめ、保存、修復などのアーカイブズ機関としての根幹的な業務が停滞している状況は、解決または改善すべき課題である。県の人口規模や全量引渡制度等から考えると、公文書館の職員体制は想定される規模を下回っており、充実強化を図るべきである。
- ⑤ 公文書館資料の閲覧は県民の知る権利に基づくものであり、閲覧制限の審査は知る権利の制限に関するものである。その権利を遅滞なく保障するために、館長不在時の組織的対応を早急に検討すべきである。

(1) 公文書館職員に求められる資質

公文書館の職員には、透明性のある公正中立な業務遂行能力あるいはその姿勢

が求められて然るべきであろう。そして、昨今の国の公文書を巡る様々な問題を考えると、公文書等に関する基礎法令にとどまらず、関連諸科学（歴史、法学、行政学、情報工学等）や資料保存、デジタル化・情報システムに関する知識、技術も必要とされる。公文書館法第4条第2項では「公文書館には、館長、歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員その他必要な職員を置くものとする」と定めており（ただし、同法附則の第2項においては「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第4条第2項の専門職員を置かないことができる」としている。）、公文書館には専門職が必要である。

しかし、現在、アーカイブズ機関には、博物館における学芸員、図書館における司書のような資格要件はない。長年「アーキビスト」という専門職の必要性が叫ばれてきたが、その資格要件や、適切な日本語訳もない状況である。また、公文書館にどのような資質の職員が必要なのか、法令等においても明らかでない。こうした中、2019（平成31）年1月、国立公文書館は、「アーキビストの職務基準書」を確定、公表した。これによると、アーキビストとは「国民共有の知的資源である公文書等の適正な管理を支え、かつ永続的な保存と利用を確かなものにする専門家」という使命があり、「常に公平・中立を守り、証拠を操作して事実を隠蔽・わい曲するような圧力に屈せず、その使命を真摯に追求するとともに、自らの職務に対する高い倫理観と誇りを持ち、継続して研鑽する姿勢を堅持する」という倫理面も併せ持つことが必要とされている。

神奈川県立公文書館の職員に求められる資質も、この「アーキビスト」に準じて考えてよいと思われるが、今後も神奈川県が非現用公文書の全量引渡制度を続けることを前提とすると、評価選別に当たる職員には、ある程度の行政実務経験があることが望ましい。というのは、神奈川県職員としての実務経験があれば、県の文書の様式や綴り方に慣れているため、文書件名や内容を見れば、その文書の歴史的価値を素早く理解し、評価選別を正確に、かつ効率良く行うことができると考えられるからである。こうした能力は、外部から採用した場合には習得することが困難である。

したがって、同館の職員は、庁内の人事異動で配属することを基本とし、その際、庁内公募等によって意欲と適性のある職員を確保すべきである。そうして公文書館への配属後に、研修受講等により専門的な知識、技術を身に付けさせるというやり方が良いと考えられる。もちろん、行政実務経験があれば、すべて行政施策を理解しているとは限らない。社会経済の動きは加速する一方であり、行政施策もまた社会ニーズに合わせて改革を加速化させている。したがって、公文書館

職員は、社会情勢や行政の新しい動向に対する関心と理解にも敏感でなければならない。

(2) 公文書館における人材育成

公文書館への配属後の人材育成については、日常の業務を通じて学ぶことも多く、例えば現在進めている歴史的公文書の再調査や修復作業なども、優れた教材と考えることもでき、その意味で、OJT（業務を通じた育成）を充実させる必要があるが、その他、専門的な研修の受講、大学院への短期派遣等が考えられる。

現在、公文書館職員（アーキビスト）の育成に適した研修としては、国立公文書館「アーカイブズ研修」、国文学研究資料館「アーカイブズ・カレッジ」（史料管理学研修会）が代表的なものである。それ以外にも、類似館による特定テーマの講演会や研修も利用可能である。同館は、積極的に職員の研修受講を進めるべきである。さらに、今後は、大学への短期派遣も検討すべきである。アーカイブズ学専攻等の教育課程を持っている大学もあり、そうした大学との交流は、双方にとって有益であると考えられる。こうして得た知識や技術により、資格を取ることもモチベーションを保ち、より一層資質を向上させることに役立つ。民間団体の資格制度の例として、公益社団法人日本文書情報マネジメント協会（JIIMA）が認定する文書情報管理士（上級・1級・2級）や、日本アーカイブズ学会による登録アーキビスト資格認定がある。

こうしたさまざまな機会を通じて育成を進め、専門性を高めるには一定の時間を要する。配属後の研修受講スケジュールや経験の蓄積に要する年数を考慮すると、資料課の中核的な職員は、最低でも5年以上在籍することが望ましい。他方で、一定の年数経過後の転出も重要な側面がある。人事の停滞を防ぎ新陳代謝の意義があるほか、公文書管理を習得した職員が関連部署に異動して、そのノウハウ等を伝搬することも期待できる。

(3) 非常勤職員の確保

公文書館の所蔵資料は歴史的公文書だけでなく、古文書や行政刊行物も多い。同館に所蔵されている資料の約23%は、いわゆる古文書・私文書の類である。同館のこれらに対する閲覧申込に占める比率も54.7%と過半を占め、歴史的公文書の17.9%を大きく引き離しており、閲覧ニーズの高さを示している。

古文書類の解読や歴史的価値の評価には、高度な知識と技術が必要である。人事異動で同館に配属された職員の中には、修練によってある程度くずし字を読み

るようになった者もいるが、限界がある。古文書・私文書類の閲覧申込に対するレファレンスについても、古文書を解読できるとともに歴史に関する専門知識のある専門職員が欠かせないため、同館ではそうした人材を非常勤職員として雇用している。

また、収集された膨大な数の古文書・私文書類の整理にも専門職員が必要である。くずし字が解読でき、その時代の歴史に詳しい者でないと難しい。同館では専門知識を有する非常勤職員が整理に当たっているが、収蔵された 171,370 件の古文書・私文書類のうち、検索システムへの登録が完了したものは 135,526 件で、35,844 件が未登録となっている。整理作業の進捗は、年間平均 2,986 件（直近 10 年間の平均）であるため、現在の所蔵資料だけでも、整理にあと 12 年以上を要する計算である。

さらに、古文書・私文書類はもちろん、紙の文書やマイクロフィルムの適切な保存には、一年を通じた温度湿度の管理が重要であり、資料の劣化程度の判断、劣化予防、劣化した資料の修復に必要な知識と技術についても、専門職員が欠かせない。このほか、時間の経過や保存状態により、修復を要するものも多い。同館には、地方公共団体の施設には珍しいリーフキャストの設備があるが、専門職員による 1 枚 1 枚丁寧な作業が必要で、修復には膨大な手間と時間を要する。

現在、こうした特殊な技術職員について、神奈川県は正規雇用の採用を厳しく絞っている。また、専門職種として確立していないため人材供給が豊富でなく、選択肢が狭い。さらに、仮に採用したとしても職域が非常に狭いため、人事の停滞を招くおそれがある。こうしたことから、同館の資料課は、行政事務の常勤職員と、特殊技能を持つ非常勤職員により構成されており、資料課に古文書解読のできる者 3 名、保存管理の専門技術者 1 名、修復の専門技術者 1 名の計 5 名が勤務している。しかし、いずれも週 29 時間勤務の非常勤職員の身分である。しかも、業務の実態と合わない「事務補助」との位置付けである。また、この人数では、閲覧窓口で常駐できる体制ではないため、閲覧ニーズに十分に対応できない。また、他の職員もその対応に時間を取られている。

こうした状況はできるだけ早急に解消すべきであるとともに、今後も優秀な人材を確保するための十分な処遇を検討すべきである。「アーキビストの職務基準書」が定まり、認証制度も見えてくると、この分野での人材確保にも影響が出ることが予想される。また、非正規雇用に関する国の制度の動きにも注意を払う必要がある。

なお、配属後の資質向上は、外部登用の非常勤職員にも期待される。すでに専門

知識や技術を有する非常勤職員が、その領域を超えてアーキビストとしての研さんを積むことは、館にとって全体のレベルアップにつながるし、そうした資質を備えた外部人材に対してきちんとした処遇を行って、優秀な人材の獲得につなげていくべきである。

また、例えばインターンシップを積極的に導入することも考えられる。現在、同館では、大学でアーカイブズ学に関連する課程を専攻する学生を対象に公文書館業務についてアーカイブズ実習を行っている。大学等との相互連携を深め、インターンシップを積極的に受入れることにより、公文書管理の実態を学んでもらうとともに、将来の有為な人材育成に協力することで、人材の種をまく努力も行うべきである。

さらに、例えば、古文書・私文書の所在調査に当たり、古文書講座に参加した利用者等で、くずし字が読め、あるいは手先が器用な人に、一定の研修を受けさせた上で、ボランティア的なスタッフとして一部の作業を担ってもらうことも検討すべきである。そうすれば、県民の公文書館への親近感が高まり、利用促進の効果も期待できる。これに併せて、所在調査や整理、登録の手法を見直し、例えば文書内容の調査を段階的に行い、まずは表題等のみ登録して検索可能性を優先しつつ、詳細な調査は後日時間をかけて行う、といった効率化の工夫も求められる。

(4) 職員体制の充実強化

ア 職員体制の現状

公文書館の職員体制は、収集、保存する資料の量に見合ったものでなければならない。これを逆に、職員体制に見合った業務量を考えると、本来保存すべき資料を廃棄する方向への圧力となったり、閲覧審査に徹底を欠くことにもつながりかねない。

資料の量は、歴史的公文書に関しては、行政の事務量に比例する。国立公文書館では、アーキビストの職務基準書に定める業務を遂行する職員数を想定しているが、中規模館（県又は政令指定都市）では職員数 15～20 人としている。

神奈川県は、人口規模（平成 27 年国勢調査 9,126,214 人）が全国第2位と巨大で、スイス、オーストリアそれぞれ一国を上回り、スウェーデンの総人口にほぼ匹敵する。また、GDP（域内総生産）で表される経済活動も、デンマーク、イスラエル、シンガポール、アイルランドそれぞれ一国に近い規模である。ちなみに、スウェーデン国立公文書館の職員数は 120 人、うち行政スタッフ 40 人である（小川千代子、世界の文書館、2000、16 頁）。また、デンマーク国立公文書

館のウェブサイトによれば、同館には約 250 人が勤務している。神奈川県は、外交、防衛など国家的な事務は扱わないとはいえ、行政需要は非常に大きく、したがって行政文書の量も膨大で、内容も高度である。公文書館の業務についても、アーキビストの職務基準書にない、全量引渡制度下での評価選別や、古文書・私文書を扱う必要があること等から考えると、「中規模館」という想定からは、かけ離れている。

神奈川県立公文書館は、行政組織としては、神奈川県行政組織規則第 14 条により管理企画課及び資料課を置くことが定められており、職員数は、神奈川県職員定数条例で定められた定数の中で、配分が行われている。同館の職員数は、2008（平成 20）年度からの 10 年間で 10 人減少しており、しかも評価選別、閲覧審査に当たる資料課の常勤職員（再任用を含む）に限って比較すると、19 人から 8 人へと半数以下となっている。

同館に引き渡される歴史的公文書は減っているわけではなく、むしろ公文書管理の重要性が再認識されている現在、非常勤職員を合わせても 20 人という同館の職員体制は、想定される水準を大きく下回っているものとする。

イ 人員体制と収蔵資料への影響

収蔵資料は、常に適正な空気環境のもとで保存するとともに、閲覧申込に対応できるよう、最適な状態に保ち続けることが必要である。

古文書・私文書類はもちろん、歴史的公文書も作成されてからの経過年数とともに劣化が進む。とりわけ昭和 20 年前後の歴史的公文書は、紙の質が劣悪なため保存状態が非常に悪い。このため、日常的な保存や修復の業務が重要となる。

修復作業のうち、脱酸処理等で特殊な設備を要するものは、専門事業者に委託するなどの工夫も行っているが、職員数の減少によって、県民共有の財産である歴史資料を預かるアーカイブズ機関としての根幹ともいえる、こうした業務が後回しになっている状況も生じている。

ウ 人員体制と県民サービスへの影響

職員体制は、県民の閲覧にも影響が生じる。例えば、歴史的公文書を県民が閲覧したい文書を探すためには、文書の内容が検索システムにきちんと入力されていることが大前提である。これがないと、文書は単に保存されているだけの存在でしかない。そのため、公文書館に引き渡された文書は、評価選別後、同館の職員が内容を逐一確認して、検索システムに資料概要を入力している。その数量は、毎年

平均約 4,000 件の文書に対し、それぞれ平均で約 154 文字を入力しており、完了するまで約 1 年を要している。この間は、歴史的公文書は公文書館に存在しても県民が探ることができない状態が続いている。こうした状況はできるだけ短い期間に留めることが必要で、本来は引渡しを受けた当該年度内に処理を終えるべきである。

しかし、同館では、上記アで示したとおり職員数は減少しており、仕事量に見合った人員を確保できていない。そのため、2015（平成 27）年度から講座や展示等の事業の回数を減らす等を行ったほか、閲覧窓口に配置する職員を減らし、1 名のみ時間帯を設ける等の工夫を行っている。以前は正規雇用の職員が行っていた複製物（マイクロフィルム等）の作成を、現在では外部事業者に委託して行うといった工夫も行っている（現在はデジタル化）。なお、今年度は、今回の不適切事案の発生に伴う再調査や、新規の閲覧審査の厳格化に伴って業務が増加した。閲覧審査が疎かになることはあってはならないことから、こうした業務の増加に伴い、その分、古文書・私文書類の所在調査を例年の半分の規模に縮小し実施している。

エ 人員体制の充実強化

以上の通り、人員体制の減少にも関わらず、一見業務は滞りなく行われているように見えるが、目立たないところで後回しまたは先送りにしているという傾向が常態化しており、多くの歪みが生じている。

外部委託化などの工夫により、職員が本来業務に専念でき、負担軽減とともに、業務のレベルアップも期待できる部分もあることから、確かに、外部委託化が可能な業務があるかどうかの検討を進めることも必要である。

しかし、歴史的公文書を扱う業務は、配慮すべき個人情報扱う可能性がある以上、本来、常勤、非常勤を問わず、正規職員で行わなければならない業務であり、現在の人員体制を下回ることがあってはならず、むしろ充実強化が図られるべきである。

(5) 組織構成のあり方

公文書館の業務は公文書館条例及び神奈川県行政組織規則で定められており、現在、同館には、神奈川県行政組織規則に基づいて、館長のもとに管理企画課及び資料課が設置されている。

その中で、県民の権利に関わる最も重要なものは、公文書館資料の閲覧申込に

対する審査である。本報告書の中で整理したように、公文書館資料の閲覧は県民の知る権利に基づくものであり、閲覧の諾否決定は、その制限にかかる行政処分となる。こうした職責に対応し、歴代の公文書館長には局長級の職員が充てられてきた。

しかし、こうした組織構成にもかかわらず、館長不在時の対応が整えられていないという問題がある。館長不在時に閲覧審査が必要となった場合、神奈川県行政組織規則によると、管理企画課長が代決を行うことができる。しかし、代決は軽易なもの、定型的なもの、事前に方針が決められているものに限られ、日常的に閲覧審査に関わっていない管理企画課長が代決するのは無理がある。現在、やむを得ず資料課長に代決させているが、責任ある組織決定のあり方としては問題であるといわざるを得ない。代決できる適切な権限を有する職員を定めるなど、県民の閲覧の権利にかかる行政処分にふさわしい組織編成の整備が求められる。

なお、今後、改めて審査基準を策定し、また施行規則を改正して諾否決定に時間的余裕を持たせたとしても、審査が終わったものについては速やかに閲覧に供すべきであり、例えば即日審査が可能な資料について、館長が不在であるからといって、閲覧者を後日改めて来館させるようなことがあってはならない。

4 電子文書への対応、保存資料のデジタル化

（提言）

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">① 電子文書においても紙文書同様、全量引渡制度、評価選別の機能を維持すべきである。② 県民の利便性や、紙資料の劣化への対応等を考えると、保存資料のデジタル化を順次進めていくべきである。③ 閲覧希望者の利便性向上のため、デジタル化した資料のインターネット公開やインターネットを通じた閲覧申込予約を推進すべきである。④ 電子文書、画像、音声、動画等の電子データの長期にわたる保存について、研究を進めるべきである。 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

(1) 文書の電子化の意義

現在、全国の各自治体で、公文書を電子で作成し、電子のまま決裁し、保管する公文書の電子化が進んでいる。また、古文書を含む紙文書を電子化し、インターネットを通じて公開する動きも広がっている。

文書の電子化のメリットとしては、以下のようなものが挙げられる。まず、省ス

ペース、省資源のメリットが大きい。紙に比べて大幅な省スペースになるとともに、廃棄の際も非常に簡便であり、経済的である。次に、資料の劣化が起こらず、長期間同じ形で資料の読み出しができるのであれば、多年にわたり鮮明な文書を読覧することができる。また、読覧の利便性も飛躍的に高まる。利用者は行政庁舎に出向くことなく、自宅のパソコンや、出先のスマートフォンなどの画面で読覧ができる。行政職員もテレワークが可能となる。保存期間満了後の文書引渡しも、確実かつ容易になり、重量のある紙を輸送する必要もなくなり、経済的である。さらに、検索可能性が高まることも非常に重要である。行政事務においても前回の文書の参照が容易になり、事務効率が向上する。加えて、公文書管理上のメリットもある。例えば、現在、情報公開請求においても文書の特定までには相当の手間と時間を要するのが現実であり、その末に文書不存在という結果が示されることも多い。電子文書であれば、文書の作成時からの管理がなされることになる。

これらのメリットは、県民利用者、文書作成課、文書管理所管課、公文書館に共通して享受しうるものである。しかし他方では、いくつかのデメリットもある。まず、大きな図面等、紙の一覧性には大きく劣る。そのため、行政文書においても一定の割合で、紙による文書が並行して使われることが想定される。長期の保存性に必ずしも確証がない。紙は適切な保存環境さえ確保されれば 1000 年残るが、例えばCDに記録された電子データは数年で読み出しができなくなるケースも報告されている。また、長期保存後にも、全く同じ形で読み出しができるか疑問である。

こうした課題は残っているものの、行政文書の電子化は、電子化のメリットが勝る形で、今後ますます進んでいくことは確実である。全国にある公文書館 46 館にアンケートを実施したところ、44 館から回答があり、すでに 22 館で電子文書の引渡し実績があるとの回答があった。今後、電子化のデメリットを踏まえながら適切な対応が求められる。

(2) 電子文書への対応

神奈川県においても、2018（平成 30）年度より各所属で電子の公文書を作成してそのまま起案、決裁を行ったうえで、電子文書のまま文書課で保存期間が満了するまで保管を行う行政文書管理システムが稼働した。

公文書の電子化の目標値としては、同システム開発基本計画において、「電子決裁率」を指標として、システム稼働初年度が同システム登録公文書の 50%、次年度が 60%、その後は 80%を想定している。作成された電子文書はこれから順次

保存期間が満了する。電子文書の保存期間が満了したら、電子文書の選別を行うことになる。

神奈川県が採用している全量引渡制度及び公文書館での評価選別の仕組みについては本報告書「IV-1-(3) 全量引渡の意義及び問題点」に記載されているが、公文書の恣意的な隠匿、改変の危険を回避することができる点、なおかつ評価選別基準を理解した公文書館職員が評価選別を行うことにより、判断の統一性、継続性が保たれる点を考えると非常に意義がある。そのため、電子文書においても紙文書と同様に全量引渡と評価選別のプロセスを維持すべきである。

なお、現在開発している新公文書館情報管理システムにおいては以下の二点を特徴の一部としている。一点目に、行政文書管理システムのサーバーに保管されている保存期間が満了した電子文書の全量引渡に対応したシステムとなっている。文書課から公文書館に引き渡しを完了した電子文書は行政文書管理システムから物理削除を行う。二点目に、紙文書と同様に電子文書の中身を見て評価選別を行うことができるシステムとなっている。

なお、行政文書管理システムにおいては、電子文書は作成当初から文書課が設置したサーバーに保管されるため、文書作成課から文書課への「引継」を行う必要がない。また、保存期間満了まで同じサーバーに保管され、中間保管庫を経ることなく、保存期間満了後に公文書館に引き渡される。

(3) 保存資料のデジタル化と優先順位

2018（平成30）年度から本格導入された行政文書管理システムで作成する電子文書が公文書館に引き渡されることなどから、デジタルデータ（ポーンデジタル）が増えていくことが想定されるが、現時点では公文書館で保存する資料はアナログデータ（紙資料）がほとんどである。

紙資料での保存において課題となるのは、経年劣化による損傷・喪失、さらに複製物がなく原資料を閲覧に供した際に受ける損傷・喪失などがあげられる。その対応策として、現在も紙資料の複製化（デジタル化）が行われているが、今後は、新公文書館情報管理システムの稼働により保存資料のデジタル化データを利用者が閲覧利用できる仕組みができることから、遠隔地や閉館時間帯の利用サービス向上などの観点もあわせ、順次デジタル化対象資料の選定計画を進め、より一層保存資料のデジタル化を進めるべきである。

一方で、数十万点になる所蔵資料すべてを短時間でデジタル化することは予算的にも人員的にも困難であり、デジタル（化）データに係る課題である長期保存へ

の対応（定期的なマイグレーション（データ移行）と管理コスト）も考えると、デジタル化することですべての問題が解消されるわけではない。よって、デジタル化対象資料の選定計画を進める際には、その資料ごとに、その特性にあった優先順位を決めることが必要となる。

歴史的公文書については、文書の酸性紙問題や蒔莢版と青焼き資料、感熱紙資料などは急速に劣化もしくは記録が消滅する可能性があるため、利用頻度よりも劣化・喪失防止の観点から選定するべきである。

古文書などについては、保存環境を配慮すれば保存性に問題の少ない和紙などが使われていることから、劣化・損傷・喪失防止の観点よりも、利用頻度を考慮し県民の利便性向上の観点から選定するべきである。

(4) 公文書館所蔵資料のインターネット公開及び閲覧予約の整備

(3)で保存資料のデジタル化について述べたが、公文書館に来館しなくても気軽に公文書館所蔵資料が閲覧できるようになれば閲覧希望者の利便性向上につながるため、今後はデジタル化した資料のうち閲覧が多く見込まれる資料から積極的にインターネット公開を行うべきである。

他方、個人情報審査が必要な歴史的公文書は、申込後に審査が行われているため、閲覧希望者が来館後収蔵資料検索を行い、閲覧申込を行ったとしても、すぐに閲覧に供することができないことがある。今後、閲覧審査基準を新たに策定し、施行規則についても改正を行うことが想定されており、個人情報の審査をより慎重に行うことが求められる結果、審査に時間がかかり、県民サービスの低下となる面も出てくると考えられる。したがって、場合によっては資料閲覧のために後日来館していただくことになる可能性も考えられる。こうした事態に対応するため、インターネットを通じた収蔵資料の閲覧申込予約を推進すべきである。その際、収蔵資料の検索から閲覧申込までをワンストップで気軽にできるようにすることが重要である。

以上のようにデジタル化資料のインターネット公開や、インターネットを通じた収蔵資料の閲覧申込予約を推進することにより、総体としての県民サービスの向上を図る必要がある。

(5) 電子データの長期保存への対応

電子文書は様々なソフトウェアを用いて作成されている。現在、行政文書の多くは、マイクロソフト社の Word、Excel、PowerPoint 等を用いて作成されてい

るが、行政文書管理システムで保存されている形式だけでも、50種類にも及び。これらが長期にわたる保存後に、同じ内容で読み込めるのかは、大きな課題である。過去にも例えば、一太郎、OASYS、ルポ、書院、文豪、Lotus1-2-3等の多様なソフトウェアが用いられ、紙に出力されたものは保存されているが、現在ではデジタルデータを読み出すことは容易にはできない。また、画像、音声、動画の保存形式にも同様の課題がある。

これは世界的な問題であり、html、PDF、PDF/A等に変換して保存するよう提唱されたこともあった。国立公文書館においては、各省庁からの移管後に、長期保存フォーマットとして、PDF/A (ISO19005)に変換してデジタルアーカイブに収納することで、長期にわたる見読性を確保することとしている。しかし、現在でも国際的に統一された扱いが定められているわけではなく、また、変換を加えることによる原本証明の問題や、そもそも原本との同一性の担保なくアーカイブズ機関が行ってよいのか、という疑問もある。

ただ、今後は行政機関においても一般ユーザーにおいてもデジタル化が一層進むことは間違いない。このため、将来的な課題として、文書、画像、音声、動画の長期保存について研究を進めるべきである。

5 書庫の確保、中間保管庫のあり方

（提言）

- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>① 書庫はすでに約95%が占有され危機的な状況であり、必要以上に廃棄する心理的圧迫要因ともなりかねないので、早急に対策を検討すべきである。</p> <p>② その際、中間保管庫を外部に移設することを検討すべきである。</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

公文書館の書庫は、30年分の歴史的公文書を受け入れられるよう設計されたが、開設後25年にしてすでに平均約95%が占有され、ほぼ満杯状態である。現在、同館では、移動式書架の増設を計画的に進めているが、すべて計画通りに増設を終えたとしても、占有率を約1%下げただけの効果しかない。

歴史的公文書は、書架延長に換算すると、過去5年間の平均で毎年約115mずつ増え続けており、あと数年で書庫は満杯になる。歴史的公文書を廃棄したり、文書作成課に戻したりすることは考えられない以上、危機的な状況である。このまま放置すると、保存状態や業務環境の悪化を招くばかりでなく、本来は保存すべき文書を廃棄する方向での心理的圧力となりかねない。このため、早急に対応を検討すべきである。その際、県民サービスの水準を落とさないこと、県財政に大きな負担をかけ

ないこと等を考えると、中間保管庫を館外に移設することを検討すべきである。

中間保管庫は優れた機能を持ち、国内でも国立公文書館はじめ数館しか事例のない中間保管庫であるが、保管しているのは現用文書であり、県民が直接閲覧利用するものではない。したがって、閲覧サービスを行っている建物と同一の建物内に所在する必然性は、比較的小さい。また、移設後も引き続き公文書館が管理する枠組が守られるのであれば、中間保管庫の利点は維持される。

中間保管庫は約4kmの書架延長を持ち、増え続ける歴史的公文書を30年以上、受け入れるだけの容量がある。中間保管庫に所在するのは保存期間が10年及び30年のものであって、選別され保存される割合が高いこと、今後公文書の電子化が進み、紙の文書の引渡しが増減していくことを考えると、中間保管庫の館外移設は、抜本的な解決となりうる。その際、相模原市立公文書館が実施しているように、民間の倉庫及び出納サービスを利用することを検討すると良い。民間倉庫サービスであっても、機密保持が守られ、適切な空気環境に管理されているものがあり、選択の幅もある。歴史的公文書が増え続けていると言っても、一気に増えるのではなく、毎年平均約115mの書架が必要となるに過ぎない。新たに建物を建設すると、数十年分の書架延長を想定し、温度湿度管理の行き届いた施設を整備する必要があるが、民間倉庫であれば、適切かつ経済的なものを入札等で選び、必要な量を徐々に移していけばよいと、効率的である。

移設した資料を利用するには、委託事業者の出納サービスに要する時間がかかることになるが、利用者は県機関なので、県民サービスの低下にはならない。なお、現用文書で総務局文書課に引継がれたものについても、すでに民間倉庫への保管委託が行われている。また、行政文書管理システム上で作成された電子文書は、中間保管庫を経ることなく、保存期間満了後に公文書館に引き渡される。こうしたことを考えると、今後、中間保管庫の性格について、改めて検討の余地があると考えられる。

神奈川県立公文書館業務検証委員会委員名簿

(順不同、○：委員長)

氏 名	職
加藤 聖文	人間文化研究機構 国文学研究資料館准教授
○ 野村 武司	東京経済大学教授、弁護士
篠崎 百合子	弁護士
梅原 康嗣	国立公文書館 首席公文書専門官
飯田 生馬	相模原市立公文書館長

神奈川県立公文書館業務検証委員会報告書 資料編（目次）

【法令等】

神奈川県立公文書館条例

神奈川県立公文書館条例施行規則

神奈川県立公文書館条例及び同施行規則の解釈及び運用の基準

公文書館（仮称）構想について〈提言〉

神奈川県立公文書館公文書等選別基準（県告示）

神奈川県立公文書館公文書等選別のための細目基準

神奈川県立公文書館公文書等選別基準実施要領（伺い定め）

公文書選別マニュアル（毎年度、伺い定め）

文書事務の執行に関する覚書（平成6年）

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）

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

神奈川県行政文書管理規則

神奈川県行政文書管理規程

神奈川県立公文書館中間保管庫管理要綱

神奈川県情報公開条例

神奈川県情報公開条例施行規則

神奈川県個人情報保護条例

公文書館法

【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】

平成30年5月25日 参考資料

平成30年6月1日 記者発表資料

平成30年6月19日 神奈川県議会における知事答弁

【神奈川県立公文書館業務検証委員会資料】

神奈川県立公文書館業務検証委員会設置要綱

平成30年8月7日 記者発表資料

議事録

委員会資料（公開のもののみ掲載）