

神奈川県立公文書館業務検証委員会 報告 骨子案

(平成30年11月20日)

目次

- I 公文書館に求められる役割
 - 1 歴史資料の収集
 - 2 歴史資料の保存
 - 3 歴史資料の提供
 - 4 中間保管庫の運営
 - 5 普及活動
 - 6 調査研究

- II 旧優生保護法関係文書の提供事案の検証及び再発防止策
 - 1 事案の概要
 - 2 当面の対策

- III 歴史的公文書の評価選別及び閲覧審査基準
 - 1 評価選別
 - 2 閲覧審査基準

- IV 人材育成
 - 1 庁内公募
 - 2 アーキビストの養成（専門研修、大学連携等）
 - 3 計画的な人員配置

- V その他公文書館の運営に係る諸課題
 - 1 電子公文書への対応
 - 2 書庫の確保、中間保管庫のあり方

- VI 提言まとめ
 - 1 再発防止策
 - 2 その他の業務改善策

I 公文書館に求められる役割

(今後作成)

II 旧優生保護法関係文書の提供事案の検証及び再発防止策

1 事案の概要

平成30年5月24日、公文書館で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。)を閲覧された方から、個人情報閲覧可能になっているとの問い合わせがあり、調査したところ、手術を受けられた9名分の氏名、年齢及び疾病名等の情報を伏せずに開示していたことが判明した。

同館では、最初の閲覧請求時に、閲覧対象文書について、開示すべきでない個人情報等が含まれていないか審査を行っているが、その際、当該資料については見落としがあったと考えられる。なお、当該資料については、資料閲覧申込書の保存期限である平成25年4月まで遡って調査を行ったところ、平成28年12月25日の閲覧が最も古いものであった。しかし、平成25年3月以前の資料閲覧申込書が存在しないため、当該資料の最初の閲覧日すなわち当該資料の審査が行われた日がいつであったのかは不明である。

また、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。こうした扱いが、今回の事案の背景のひとつと考えられる。

2 当面の対策

今回の不適切事例が発覚して1週間後、神奈川県は「再発防止策」を発表し直ちに実施に移した。その内容は以下の3点である。

- (1) 過去に審査をして、公開又は一部非公開を決定した全ての資料について、伏せるべき情報がないか、調査を行う。
- (2) 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)
- (3) 資料ごとの審査・閲覧履歴台帳を作成し、常時保管する。

過去に審査をして、公開又は一部非公開を決定した簿冊は3,286件あり、このうち公開は2,947件、一部非公開は339件であった。

また、公開・非公開に係る最初の審査の決裁権者は公文書館長である。館長不在の場合には、閲覧者をなるべく待たせないようにするため、管理職ではない資料課長が決裁を代行している。

審査・閲覧台帳については、紙ベースで作成しているが、現在開発中の新公文書館情報管理システムが平成31年4月から稼働すると、システム上で管理

され、検索や照会が容易となる。

しかしながら、これらは同じことを繰り返さないための、いわば当面の対応に過ぎない。本来の再発防止策は、より根本的な原因を探り、業務全般を検証したうえで検討すべきものとする。

そうした観点から、再発防止に万全を期すため、以下の方向で業務見直しを行うべきである。

- ① 再審査は適切に行われており、今後の新規の閲覧審査に当たっても、同様の体制を維持すべきである。ただし、「責任者の決裁」は館長以外に考えられないが、公文書館には管理職が一人しかおらず、館長不在時の組織面の対応は、別途検討すべきである。
- ② 電子文書の作成に当たって「個人情報の有無」や「情報公開の区分」を必須項目としたのは適切である。さらに今後は、歴史的公文書の評価選別に関して文書作成課の意見も参考にできるような工夫を行うべきである。
- 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、公開されるべきである。
- ④ 閲覧審査には慎重さも求められ、保存期間30年以上の歴史的公文書を「速やかに」閲覧させなければならないとする神奈川県立公文書館条例施行規則は、今回の不適切事例の遠因であるとも考えられるため、改正を検討すべきである。

なお、過去に審査をした簿冊について今回再審査を進めているが、中には、公開、非公開の判断を変更したのものもある。

「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。

「公開」を「非公開」に変更したものは、主に、社会通念の変化を踏まえ、配慮を要する個人情報の範囲が拡大したことを考慮したものである。

今回の再審査によって、閲覧制限の事例が積みあがっており、この経験は、審査基準の見直しに当たり、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。

Ⅲ 歴史的公文書の選別方法及び公開（閲覧審査）基準等

1 選別方法

(1) 神奈川県の状況

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。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。

評価選別は、「神奈川県立公文書館公文書等選別基準」により行うが、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保存又は廃棄を決定する。平成29年度は、本庁機関及び出先機関の公文書197,417件の中から3,135件を選別し、選別率は1.6%であった。

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

他都道府県では、神奈川県と同じく全量引渡方式を採用している県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。

その他は、公文書館が目録から選別する方式を採用している県が24県、廃棄したのから公文書館が収集する方式を採用している県が4県、文書作成課又は文書主管課が選別する方式を採用している県が10県となっている。

(3) 全量引渡の有意性及び問題点

神奈川県の全量引渡方式は、全国でも非常に稀な制度であるが、昨今の公文書を巡る問題を考えると、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い。神奈川県は公文書館設立当時からこの方式を採用しており、それを維持し続ける機能が備わっていることから、今後もこの全量引渡方式を維持していくべきと考える。

しかしながら、全量引渡方式は、評価選別に当たる公文書館職員にとっては、人員体制の面から、負担が大きい制度である。実際に、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。

また、昨今では、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、行政文書の廃棄における判断も重要視されている。

そのため、引渡しを受けた行政文書の重要性について、評価選別に携わる職員が把握する必要性があり、職員の資質に左右される。

行政文書の内容自体も変化している。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は、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。

さらに、評価選別の結果についても、簿冊文書に限定されるとはいえ、インターネットを通じて公表していることは評価できるが、選別会議の議事録が作成されておらず、選別の過程が分かりづらいという問題もある。

こうした課題の解決の方法として、評価選別の過程に県民や有識者等の第三者が参加する手順を設ける方法もあるが、神奈川県の全量引渡制度下での文書量、選別率が低いこと等を考慮すると、現実的ではない。

文書作成課の職員に選別に加わらせることも考えられるが、公文書館への引渡し時には、人事異動等により担当者が変わっていることが多いうえ、昨今の公文書を巡る問題を考えると、文書作成者が評価選別に当たることは、逆行ともとられかねない。

ただ、文書作成時に、歴史資料としての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。平成30年度から本格導入された神奈川県の行政文書管理システム上、「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。

同時に、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を認識させることも重要である。

(4) 選別基準作成にあたっての検討事項

上記を踏まえ、以下について検討すべきものとする。

- ① 評価選別の精度を向上させ、公文書館の職員の負担軽減ともなるよう、現用文書作成の時点で、歴史資料として重要であることを表記するシステム上の工夫が必要である。
- ② 全量引渡しを制度的に担保するため、文書作成に当たる県庁の全職員を対象として、全量引渡の意義や、保存期間1年及び常用文書の選別基準等に関する研修の機会を充実すべきである。
- ③ 専門研修の受講等により公文書館の職員の資質向上を図るとともに、継続的に専門的な職員の育成を進めるべきである。
また、第三者的な目による評価選別を可能とするため、外部の優れた人材を登用することも検討すべきであるが、過度に固定化しないよう任期を設ける等の工夫も必要である。
- ④ 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。

2 公開（閲覧審査）基準等

(1) 神奈川県の場合

神奈川県では、歴史的公文書の閲覧制限については、神奈川県立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、神奈川県立公文書館条例施行規則において、その権限を館長に移譲するとした上で、その基準を内規として定めている。

この内規については、網羅的に明文化されていない点、国立公文書館や他の類似館の基準との整合を考慮していない点等、検討を要すべき点が多々存在する。

保存期間を満了し、同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している。また、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、作成後50年間非公開としている。

内規には「国立公文書館利用規則に拠っている」とは記載されているが、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、これを補う運用として、ハンセン病関係資料や旧婦人保護関係資料のように、配慮を要する個人情報を作成後80年以上非公開としてきた。

今回の旧優生保護法関係文書の提供事案も、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。

今後策定される新たな審査基準においては、ICA勧告の30年原則を引き続き遵守するとともに、配慮を要する個人情報ごとに、非公開とする期間を整理すべきである。

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り、そのこと自体が条例か規則に定められていることが望ましいが、神奈川県公文書館条例では「公文書館資料について閲覧を制限することができる」という、いわば裏面から規定しているに過ぎない。

また、閲覧制限は県民の権利を制限する行政処分であり、閲覧制限のための審査基準は本来、有識者からの意見聴取やパブリックコメントを経て策定の上、公開されるべきである。

なお、新たに閲覧制限を課すなど、審査基準の見直しに当たっては、有識者の意見を聴取する仕組みを検討すべきである。

(2) 国及び他都道府県の状況

国立公文書館においては、30年を経過した歴史的公文書に記載されている特定の個人情報については、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なっている。

他都道府県の審査基準については、国立公文書館の基準を引用している場合もあるが、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。また、審査基準の公開については、内規として設置しているため非公開としている館もある一方で、公開としている館も多数見受けられる。

(3) 審査日数の上限

閲覧申込があった際の審査手続きについては、神奈川県立公文書館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日以内に閲覧可否を確認することと定められている。これは、規則制定時に迅速公開の趣旨に沿うために設定したものと解されるが、現在の人員体制では十分な審査が行えないおそれがあり、また、今回の不適切事例の遠因となっているとも考えられる。

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人によるダブルチェックのうえ館長決裁を経ると、最低でも平均約45分間かかる。閲覧者が一度に多くの資料の閲覧を申し込んだ場合、当日中に審査が終了しないおそれも生じる。現在、公文書館では、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、閲覧審査基準を見直し、配慮を要する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。

神奈川県情報公開条例では、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、相模原市公文書館では、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。

神奈川県立公文書館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。

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る。また、閲覧申込手続の利便性を改善したり、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、閲覧サービスを全体として向上させる工

夫も求められる。

(4) 公開（閲覧審査）基準作成にあたっての検討事項

上記を踏まえた上で、以下について検討すべきと考える。

- ① 県民の「歴史的公文書を閲覧できる権利」を条例又は規則に明記すべきである。
- ② 閲覧制限にかかる審査基準を、有識者を交えて早急に再検討し、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年原則を遵守するとともに、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、配慮を要する個人情報に十分留意すべきであるが、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、新たな審査基準に基づき、配慮を要する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。保存期間30年以上の歴史的公文書を「速やかに」閲覧させなければならないとする神奈川県立公文書館条例施行規則は、今回の不適切事例の遠因となっており、改正を検討すべきである。
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、制度間の整合性や、県民にとってのわかりやすさも考慮すべきである。
- ④ 閲覧審査基準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。

IV 人材育成

（今後の議論）

V その他公文書館の運営に係る諸課題

1 電子公文書への対応、保存資料のデジタル化

（今後の議論）

2 書庫の確保、中間保管庫のあり方

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%が占有されている。移動式書架の増設を計画的に進めているが、すべて増設を終えたとしても占有率を約1%下

げる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、中間保管庫を外部の民間倉庫に移すことを検討すべきである。

中間保管庫は、歴史資料として選別される可能性の高い保存期間が10年以上の現用公文書を、文書が完結して5年後に公文書館に移して保管するものである。これには次のような機能がある。

- ① 保存文書の散逸を防ぐこと
- ② 良好な空気環境のもとで保管できること
- ③ 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
- ④ 公文書館へのスムーズな引渡しを可能とすること
- ⑤ 地震、津波、火災等の災害から保存文書を守ること

このように優れた機能を持ち、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。

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年のものであること、今後公文書の電子化が進むことを考えると、中間保管庫の館外移設は、抜本的な解決になりうる。

VI 提言まとめ