

(平成30年12月14日)

目次

- I 神奈川県立公文書館設立の経緯
- II 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
- III 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 検証
 - 3 再発防止策
- IV 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 閲覧審査基準等
- V 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
- VI 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
- VII 提言まとめ
 - 1 再発防止策
 - 2 その他の業務改善策

(参考)

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。

なお、閲覧制限内規及び運用状況は、公開していない。

(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〉
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 【公文書管理法】

I 神奈川県立公文書館設立の経緯

(作成中)

II 公文書館に求められる役割

1 歴史資料の収集

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、図書等についても収集している。

なお、歴史的公文書に関しては、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 箱のフォルダ文書と簿冊 916 冊（10 年保存 428 冊、30 年保存 488 冊）を選別した。

(参考) 文書選別率（平成 29 年度）

文書の種類		引渡数(a)	選別数(b)	選別率(b/a)
フォルダ文書	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%

2 歴史資料の保存

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、そのすべてを保存することは不可能である。そのため、公文書館は、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をすべて収集し、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、それ以外のものは廃棄している。

また、同館では、収集した資料を県民共有の記録遺産として、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。

各書庫の主な保存文書や、スペース等は次表の通りである。

(平成30年9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	※2,198	1,950	88.7
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	23,293	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 93.7%（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）

平成36年度（2024年度）にかけ、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は56.4m、占有状況を約1%改善する効果しかない。

3 歴史資料の提供

同館では、歴史資料として収集した資料について、広く県民の閲覧等に提供している。

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、審査手続きを経た上で、閲覧を制限する場合がある。

なお、審査手続きについては、条例施行規則第5条第2項に規定されており、作成30年後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、事務処理上の困難等による延長規定はない。

4 中間保管庫の運営

中間保管庫は、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。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 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
- 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 組織再編等があっても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っているが、国内でも国立公文書館はじめ数館しか事例がない。

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。県民が閲覧するには、文書作成課に対して情報公開条例に基づく公開請求が必要である。

(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

5 普及活動

同館では、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、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、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。

6 調査研究

同館では、公文書館の運営に係る諸問題（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。

（参考）収蔵資料の構成（平成 29 年度末現在 751,073 点）

中間保管庫は含まれていない

歴史的公文書 233,994 (31.2%)	保存期間の終了した行政文書のうちから、歴史資料として重要と選別されたものを保存
古文書 171,370 (22.8%)	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に残されていた文書、図画等
図書行政刊行物 170,309 (22.7%)	アーカイブズ（記録遺産）に関する図書資料、国や地方公共団体が作成した神奈川県行政に関する図書資料
その他 175,400 (23.4%)	フィルム類、県史編纂資料等

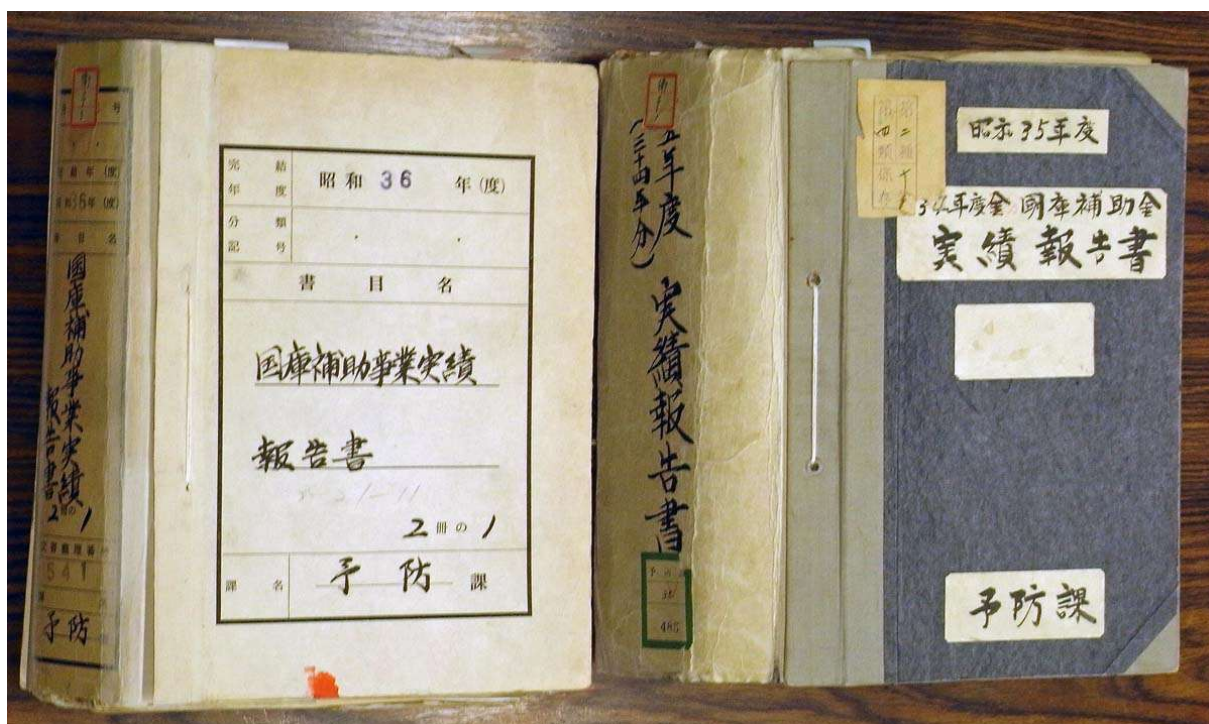
Ⅲ 旧優生保護法関係文書の提供事案の検証及び再発防止策

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、個人情報が見られ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。

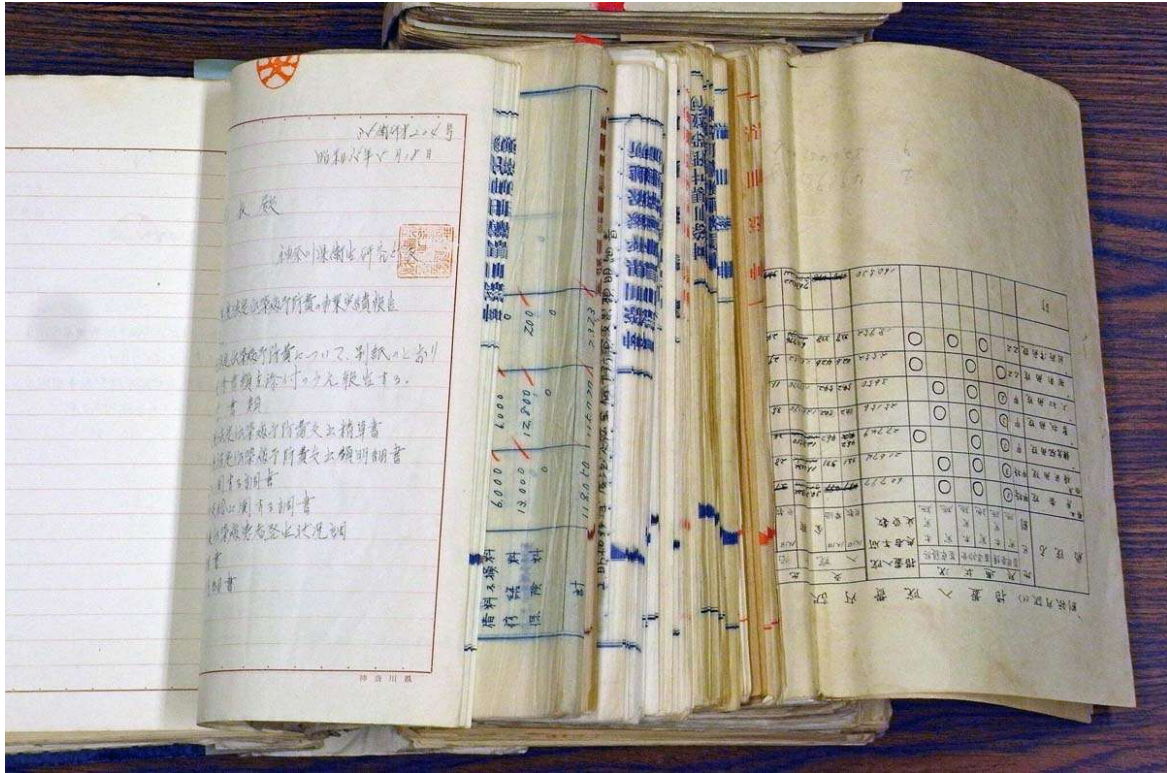
同館では、最初の閲覧請求時に、閲覧対象文書について、開示すべきでない個人情報等が含まれていないか審査を行っているが、その際、当該資料については見落としがあったと考えられる。

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について最初の審査が行われた日がいつであったのかは不明である。



(右) 昭和35年度国庫補助実績報告書 厚さ 116mm 1,295 ページ

(左) 昭和36年度国庫補助実績報告書 厚さ 65mm 855 ページ



様々なフォーマットの用紙が混在する

2 検証

(1) 事案発生の原因について

今回の事案の直接の原因は、審査の段階での見落としであるとみられる。

当該資料2冊（簿冊）のうち一つは厚さが約 116mm、1,295 ページ、もう一つの文書は厚さ 65mm、855 ページに及び。いずれも、洋紙と和紙、B5とB4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2件合わせて1時間以上を要する。

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チェックを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名以上によるチェックが必要であった。

また、条例施行規則第5条第2項では、「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」閲覧可否を判断することが求められ、しかもこの期限を事務処理上の困難等により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、平成12年2月に作成した解釈運用基準では、「原則として『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）としている。

これは、通常の法令用語の「速やかに」とは異なる解釈であり、個人情報等の十分な審査ができない。時間的余裕がないことは、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。

(2) 閲覧審査手続の瑕疵

公文書館に保存されている資料は、県民の知る権利に基づき、何人も閲覧することができるものであり、閲覧を制限することは行政処分と言える。

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、条例施行規則第1条第1項第4号で、その権限を公文書館長に委任している。

したがって閲覧の可否の審査は、館長の専決事項であり、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裁が必要である。また、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。

ところが、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。」としているが、館長の関与する手続きとはなっていない。

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。

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。

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い丸シール、一部非公開として資料には黄色のシール、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、このシールだけを貼り所としていた。

こうした扱いが、いつから始まったのかは不明である。平成5年の開館時には行われていなかったが、遅くとも平成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は記録がなく、後日の検証ができない。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、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。

(3) 閲覧審査基準の不備

公文書館長に委任された閲覧可否の権限については、その判断の公正さ及び透明性を確保するため、パブリックコメントを経たうえで適切かつ明確な基準を設け、公開されるべきである。

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、いくつかの運用を「運用状況」として定め、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。

「思想・信条」についても閲覧制限内規では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。

また、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。

3 再発防止策

今回の不適切事例が発覚して1週間後の同年6月1日、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、初めて閲覧の申込があった資料についての、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、速やかに閲覧に供することができるよう、資料課長が代決している。

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月から稼働した後は、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。

なお、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、「50年非公開」としていた犯罪歴を含む情報について、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、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。

IV 歴史的公文書の選別方法及び公開（閲覧制限）基準等

1 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、そのための機能、組織体制を充実させていくべきである。
- ② 全量引渡制度を制度的に担保するため、最終的な課題として公文書管理に関する条例等を整備すべきであるが、当面、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べきである。
- ③ 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。
- ④ 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行ったうえで公表すること。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。
- 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。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。

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) 他都道府県の場合

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、廃棄したもの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) 全量引渡の意義及び問題点

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。

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、結果的に追従者が少ないために、神奈川県の特徴としてより目立つようになっている。

全量引渡方式は、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。

他方では、全量引渡方式にも、いくつかの課題がある。

- 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に、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べきであろう。
- 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。

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ければ、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。

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、周知徹底すべきである。

こうした課題はあるものの、神奈川県が全量引渡方式を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、文書廃棄における判断も重要視されている。

神奈川県は今後も全量引渡方式を維持していくべきであるとともに、これを維持し続ける機能や組織体制を充実させることが求められる。

(4) 評価選別基準等

同館では、評価選別に当たり、公文書等選別基準及び細目基準により行うが、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。また選別した簿冊については、インターネットで公表している。

しかしながら、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課題があるため、有識者の意見も入れて再検討すべきである。

また、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がある。とくに廃棄した文書は永遠に戻らないので、なぜ廃棄したのかと

いう説明責任がある。

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第三者、有識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 をそのまま見せることになるので、何らかの制約を課す必要もある。さらに、また、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。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 できない側面もある。

そこで、評価選別基準を再検討することと合わせ、評価選別文書や廃棄文書の 公表の方法を工夫したり、パブリックコメントの実施や、選別会議の議事録公表 も考えられる。

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。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れば、文書作成課でも気が付 かなかつた、歴史資料としての価値を見出すこともできるかもしれない。

他方で、文書作成時に、文書作成課において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。

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。

また、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。

2 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できる権利」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 閲覧制限にかかる審査基準を、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。保存期間30年以上の歴史的公文書を「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、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。
なお、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) 神奈川県の場合

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。

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。

この条例施行規則及び閲覧審査内規については、基準が網羅的に明文化されていないこと、基準自体が公開されていないこと、審査手続が不備なこと等、検討を要すべき点が多々存在する。

条例施行規則等の規程類についても、抜本的な見直しが必要である。

神奈川県が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」として原則公開していることで明らかである。

(ただし、個人情報については、文書作成後30年を経過するまでは基本的には非公開としているほか、条例施行規則第4条第2号以下で定めた類型のものは非公開とすることができる。)

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。

しかし、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であるが、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のであるから、いわば屋上屋を重ねてしまっている。

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、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、ということである。

また、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ことである。

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、少なくとも条例施行規則は急務である。

また、閲覧審査内規の法的性格も不明確である。

公文書館資料の閲覧が、県民の知る権利ととらえる以上、閲覧を制限する基準は、法的には審査基準であり、その策定に当たってはパブリックコメントの手続きを経て、公開されなければならない。

ところが、閲覧審査内規は館長伺い定めには過ぎないことから、非公開の扱いとしている。また、閲覧制限条項該当通知書にも非公開に対して不服がある場合に審査請求ができる等の教示文がない。これは、審査基準ではなく処分基準ととらえていたものと思われる。

さらに、パブリックコメントにも付されていない。「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きを要しないと定めている。

さらに、閲覧審査内規が審査基準の性格であるとすれば、制定過程についても問題がある。パブリックコメントに付すことは当然のこととして、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。

また、「時の経過」により判断していくことを考えると、常に時代に即した見直しが行われることが必要であり、定期的な見直しを行うべきである。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も、第三者、有識者の意見を聞く機会を設けるべきである。

(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。

また、審査基準の公開については、内規として非公開としている館もある一方で、公開している館も多数見受けられる。

(3) 個人情報等を非公開とする期間についての考え方

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している。

しかし、閲覧制限内規においては、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。

閲覧制限内規には「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、これを補うための運用として、ハンセン病関係資料や旧婦人保護関係資料のように、配慮すべき個人情報を作成後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である。

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、神奈川県が「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。

そのこと自体、情報公開の姿勢として評価できるが、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」により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。

仮に歴史資料に20歳の時点で記載されたとすると、50年経過すると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。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おり、公開する利益が保護法益を上回るのではないか。これに対して後者の犯罪歴は、犯罪の種類にもよるが、70歳にな

っ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、例えば被差別部落に関する情報のように、永久に非公開とすべきものもあるかもしれない。

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などには、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るが、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、という状況が残る。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。しかも、他館に合わせて、今まで公開してきたものを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。しかも事務処理上の困難等による延長規定がない。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、現在の公文書館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、今回の不適切事案の遠因となったとも考えられる。

通常の法令用語では「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、平成12年2月に作成した解釈運用基準では、この「速やかに」とは、「原則として『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とB4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、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。

また、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、閲覧サービスを全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。

V 人材育成

(今後の議論)

VI 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。

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み、紙の文書の引渡しが逡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。

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、必要な量を徐々に移していけばよいため、経済的である。

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。

Ⅶ 提言まとめ

1 再発防止策

これまで述べてきたことをまとめると、まず、再発防止に万全を期すためには、以下の方向で業務見直しを行うよう、提言する。

- ① ダブルチェックのうえ、館長決裁を経るとした再審査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、「責任者の決裁」としていながら、同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。
その際、「速やかに」閲覧の可否を判断していた姿勢は維持し、できるだけ早く審査を終え閲覧に提供すべきであるとともに、インターネットを通じた閲覧予約など、閲覧者の利便性を向上させるべきである。

2 その他の業務改善策

- (1) 評価選別について
- (2) 閲覧審査について
- (3) 人材育成について
- (4) 書庫の確保について
- (5) 電子公文書への対応について
- (6) その他