

コロナ禍の公共図書館における 来館記録の収集をめぐる課題 — 「図書館の自由」の観点から —

Issues about Visit Records in Public Libraries under the COVID-19 Pandemic : From the Perspective of *Intellectual Freedom*

山口 真也
YAMAGUCHI Shinya

1. 研究の目的

2020年は、世界中のあらゆるフィールドで新型コロナウイルス感染症(COVID-19)への対応が求められた一年であった。日本の図書館界も例外ではなく、あらゆる館種の図書館がこれまで当たり前に行ってきたサービスの縮小を余儀なくされ、感染防止対策をとりながら、いかにサービスを提供するかが問われることになった。

コロナ禍での図書館サービスを評価する視点は様々であるが、「図書館の自由」という観点から見つめなおしてみると、①2月末から始まった休校要請期間中の18歳未満の利用制限(入館拒否ⁱ、保護者同伴での利用要請ⁱⁱなど)、②4月中旬からの全国一斉の緊急事態宣言下での知る権利の制約(閉館中も予約本の受け取りを可能とする図書館がある一方、図書館サイトそのものを閉鎖する動きも見られた)、③緊急事態宣言解除後の来館記録の収集ⁱⁱⁱや④入館人数の制限・閲覧室やPCの利用・新聞雑誌等の閲覧禁止というように、時間の経過とともに変化してきた。

こうした状況をふまえて、日本図書館協会は「図書館における新型コロナウイルス感染拡大予防ガイドライン」を5月に策定し^{iv}、同協会の図書館の自由委員会(以下、自由委員会)もまた「COVID-19に向き合う」という文書を発信している^v。本稿では、これらのガイドラインや文書でも取り上げられ、図書館問題研究会が「図書館の自由に関する宣言」が定める「第3 図書館は利用者の秘密を守る」という原則に反する、としてその問題点を指摘した^{vi}、来館記録の収集をめぐる一連の動きに注目し、各地の公共図書館の対応状況を明らかにすると

もに、「図書館の自由」という観点から今後検討すべき論点を整理したい。

2. 来館記録を収集する必要性と収集をめぐる問題点

2.1. 感染症拡大防止対策としての来館記録の必要性

日本国内の公共図書館で来館記録を収集するケースが増えてくるのは、2020年4月17日に発表された全国一斉の「緊急事態宣言」が解除されたのち、5月末以降のことであるが、来館記録を収集する動きはそれよりも前、3月末ごろからすでに一部の図書館で見られた^{vi}。筆者が委員を務めている自由委員会はそうした動きに対して、2020年5月14日に発信した文書「COVID-19に向き合う」の中で、新型コロナウイルス感染症の拡大防止対策の1つとして来館記録を図書館が収集することについて、プライバシー保護の観点からは推奨しないことを述べた。具体的には、図書館が来館記録を収集する目的の1つである(と考えられる)、利用者の中から感染者が発生した場合の濃厚接触者の追跡調査の必要性についても、国立感染症研究所による「濃厚接触」の定義(「1メートル以内かつ15分以上の接触」)^{vii}、書店のアルバイト従業員が感染した事例において3時間という短時間勤務のため、保健所から同僚や客は濃厚接触者に当たらない旨の連絡を受けていたことなどをふまえて^{ix}、感染者と同時時間帯に館内にいた利用者・職員は濃厚接触者には当てはまらないのではないか、という疑問を提示していたのである。

しかしながら、全国一斉の緊急事態宣言の解除後、各地の図書館でサービスが再開し、入館人数や滞在時間、開催行事などの場面でその制限が段階的に解除される時期になってくると、利用者同士、または利用者と職員が近い距離で館内に長く滞在することで濃厚接触とそれによる「飛沫感染」が館内で生じるようになり、館内で利用者や職員が手にした資料を介した「接触感染」のリスクが生じたりする可能性も否定できなくなってくる。

そのため、日本図書館協会が5月14日に公開し、28日に更新したガイドラインでは、利用者には手洗い・消毒・うがい・マスク着用、ソーシャルディスタンスの確保等の徹底を求めるとともに、図書館に対しては換気の徹底や図書館資料の除菌を求めつつも、来館記録(氏名及び緊急連絡先)の収集についてもその対策の一つとして否定せず、各図書館が主体的にその実施の必要性を判断すべきであるとする指針を示すことになった。

なお、同協会の資料保存委員会が7月6日に発表した「「図書館資料の取り扱い（新型コロナウイルス感染防止対策）について一人と資料を守るために」とするガイドラインでは、資料を介した接触感染を避ける方法として、来館記録や資料の利用記録（貸出記録）等の活用については触れられておらず、資料利用前後の手洗い、手指の消毒を利用者に積極的に求めていく他に、利用資料の一定時間の隔離も効果的であると説明している^x。

2.2. 来館記録を収集する上での問題点・留意点

繰り返しになるが、自由委員会は、「COVID-19に向き合う」の中で、来館記録の収集について推奨はしないとしている。ただし、「図書館の自由」の理念そのものが、各図書館の主体性や自律性を尊重する立場をとることから、同文書では一方的にその立場を各図書館へ要請するようなことは行っていない。地域ごとの実情に応じて来館記録を収集せざるを得ない場合には、①各自治体の個人情報保護条例や感染症に関する法律等の法令上の根拠に基づき必要最小限の範囲で行うべきであること、②利用者にその収集目的や利用方法を説明することなどを求めている。また、8月22日には同文書を追記し、来館記録を収集することにはプライバシー保護上の問題があることに加えて、来館に関わる個人情報が強制的に収集されることで自由かつ平等な利用が阻害されるケースがあるとも指摘している。

では、自由委員会が指摘するように、図書館の来館記録を強制的に収集することには具体的にどのような問題があるのだろうか。

まず考えられることは、来館記録として記入を求められる個人情報の収集方法にみる問題である。来館記録を図書館の入口付近で収集する場合、その多くが慢性的に人手不足の状態にある図書館では、職員が常駐して利用者1人1人に記録の提出を求めることまでは現実的にできないだろう。そうした場合、記帳台のようなテーブルに追記式の名簿が置かれたままになっているとすると、そこから氏名・住所・電話番号といった個人情報が不用意に流出する危険性が懸念される。

次に注意したいことは、来館事実そのものの秘匿性である。「図書館の自由に関する宣言」の副文では、「守る」べき「利用者の秘密」として、「読書事実」だけでなく、「読書記録以外の図書館の利用事実」も上げており、解説書ではその内容について、「いつ来館（施設を利用）したかという行動記録、利用頻度」も

含まれるとしている^{xi}。ただし、なぜこうした来館記録に秘匿性があるのか、という説明は残念ながら解説書にははっきりとは記されていない。筆者なりの問題意識ふまえて、来館記録そのものに秘匿性がある理由を考えると、ある特定の日時に図書館にいたという事実を周囲に知られたくない、記録として残されたくない人たちが少数ではあるが存在するということになるだろうか。例えば、不登校の子ども、不法滞在外国人、借金の取り立てから逃げている人、DV 被害者などの存在が想像できる。彼らに対して入館時に来館記録を収集するように求めることは、フォーマルな空間で身元を明かすよう要求することであり、図書館の利用を抑制するのに十分な理由になるのではないだろうか。来館事実の秘匿性に関しては、吉井潤は著書『図書館の新型コロナ対策ガイド』の中で、①「隣りの人から見えないよう」な記入場所の確保が現実の図書館では難しいこと、②(来館記録を紙で収集する場合)「1日平均1,000人の来館があると1週間で7,000人分とかさばることや、紙で個人情報をもっているのはリスクがある」として、プライバシー保護上の問題点を指摘している^{xii}。

他にも、来館事実そのものに秘匿性があるわけではないものの、来館時に個人情報を申請することに抵抗を感じる人たちが存在することも念頭に置くべきだろう。例えば、未就学児童は図書館の入り口に入館票とペンを置いていても、自分の氏名や住所などを書くことは難しいだろう。このことは心身に障害がある利用者や認知症高齢者なども同様であるかもしれない。さらに言えば、路上生活者(ホームレス)の存在の多くは申請できる住所や電話番号が持たないため、来館記録の収集が強制されたならば、「図書館」という命をつなぐ数少ない居場所や情報源を失うことにつながってしまう。コロナ禍では仕事を失い、住居を追われる人たちが増加することも懸念されており、貧困層の図書館へのニーズはますます大きくなっていることへの目配りも求められるだろう。そして、社会的な差別が根強く存在する限り、同和地区在住者もまた図書館を利用するたびに住所を申請するというに違和感を覚えてしまうかもしれない。トランスジェンダー(性同一性障害者)やトランスヴェスタイト(異性装者)は入館のたびに名前(戸籍上の名前)の記入を求められることにも抵抗感を持つ可能性もある。

このように、来館記録の強制的な収集には、年齢的、身体的、精神的、経済的な理由、あるいは社会的差別等の理由から、住所・電話番号等の個人情報の申し出が困難な人々の利用を阻害する要素が含まれるのである。

3. 各図書館での来館記録の収集状況とその課題

3.1. 調査の方法

全国の公共図書館（公立公共図書館）における来館記録の収集状況については、自治体ごとに設置されている図書館のウェブサイトを対象として「saveMLAK」^{xiii}にて継続的に実施されている調査の一項目から概要を把握することができる。調査結果はオープンデータとして公開されているため、筆者は自由委員会の一員として、他の委員の協力も得ながら、そのデータ（2020年6月20日調査、8月1日調査）をもとに独自調査による追加・削除をふまえて分析を行うこととした。具体的には、来館記録を収集している428自治体を対象として、その収集方法について、2.2.に上げた、来館記録を図書館が収集する上での3つのケースにみられる問題が生じていないかを検証することとした。

なお、公民館図書室については、その自治体の公共図書館の分館の一部と位置付けられていることもあるため、調査対象からは除外していない。また、入館後の学習室・閲覧室の入室者、イベント参加者に限定して利用者の記録を集めるケースは調査対象には含めないこととしている。

本稿において問題点を検証する上で設定した観察項目は次の通りである。

- ① 来館記録の収集は「任意」とされているか？ 強制されていないか？
- ② 来館記録の収集方法は利用者情報が流出しないように十分に工夫されているか？、追記式の名簿ではなく短票式の入館票類が使われているか？
- ③ 記録を扱う上での法的根拠（個人情報保護条例や感染症に関する法律）が明示されているか？、来館記録が図書館の内外で安易に扱われないようにルールが示され、利用者を安心させているか？
- ④ 来館記録の収集は個人情報保護の原則・ルールに基づいて行われているか？
 - A なぜ来館記録を収集するのか、利用目的が分かりやすく明示されているか？
 - B 収集する個人情報の種類が説明され、目的に応じた収集範囲に収まっているか？（不要な情報を集めていないか？）
 - C 情報流出のリスクを最小限にするため、来館記録を保有する期間を短く設定しているか？ 不必要に長く設定していないか？
 - D 来館記録を利活用する方法や外部提供先は明示されているか？ 来館

者の中から感染者が出た場合に来館記録はどのように活用されるのか、図書館の内部で使われるのか、外部に提供されるのか、外部提供を行う場合どこに提供するのか、具体的に説明しているか？

3.2. 調査の結果と分析

3.2.1. 来館記録の収集は任意か？ そもそも必要か？

2.2. で記した通り、自由委員会は「COVID-19 に向き合う」の中で、公共図書館が来館記録を収集する上での問題点について、来館記録というプライバシー性を含む個人情報が強制的に収集されることで自由かつ平等な利用が阻害されるケースがあるとしている。そこで本調査では、各自治体の図書館サイトでの説明をもとに、その収集にみる強制性を確認することとした。

表 1 に示した通り、「記入をお願いします」「ご記入いただきます」といった表現を用いる自治体が 364(85.05%) と多く、その収集が任意か強制かがはっきりしない自治体が多くなっている。一方、「必ず入館カードのご記入をお願いします」「全ての方にご協力いただきます」「利用者カードの記入必要」「入館される全ての方を対象に入口での受付手続きを行います」「(入館票の記入に同意いただけない場合) 入館をお断りしております」「すべてのご来館者様に『入館者票』をご記入いただいております」「ご記入いただけないと、入館できません」「拒否される方は、入館をお断りしています」といった強制性を連想させる表現を用いていることから、来館記録の収集を強制していると受け取れる自治体もまた一定数存在する。来館記録を収集することを「利用条件」「必須」と表現する自治体も含めると、その数は 41、9.58%となる。

一方、自由委員会が求めるように、来館記録の収集が任意であることをはっきりと伝えている自治体は少数にとどまっている。「(入館者カード)の提出は任意です」「任意であり必須ではありません」「入館時に氏名・連絡先の記入をお願いします。(同意者のみ)」といった表現を用いてその任意性を伝えている自治体数は 23、5.37%になっている。「万が一図書館利用者から感染者が発生した場合に図書館から連絡を希望される方は、館内の入館記録票をご記入ください」といった丁寧な説明を行うケースもあった。

| 表 1 来館記録の収集状況にみる強制性 (N=428) | 自治体数 | 比率(%) |
|-----------------------------|------|-------|
| 任意(と思われる) | 23 | 9.58 |
| 強制(と思われる) | 41 | 5.37 |
| 不明 | 364 | 85.05 |

今回の分析対象には含めていないが、来館記録を収集していない自治体の中には、利用者へと、国が提供する「新型コロナウイルス接触確認アプリ (COCOA)」や、埼玉県や茨城県、大阪府や兵庫県などが独自で構築している「コロナ追跡システム」の利用を呼びかけ^{xiv}、利用者が自分自身で来館記録を残すよう呼びかけているケースもあった。また、図書館が記録を収集するのではなく、館内利用者から感染者が出た場合に対応できるよう、利用者に対して自分自身で記録を取るよう求めるケースも確認できた。

これらのケースでは、図書館サイトでの詳細な説明はないものの、おそらくは、保健所から図書館利用者の感染情報が届いた場合、図書館はその感染者の利用時間帯(館内滞在日時)のみを図書館サイト等で周知することで利用者1人1人に注意を呼びかけ^{xiv}、濃厚接触の恐れがある場合は自身の判断で保健所へ申し出てもらうという対応がとられているのであろう。この他にも、日時等を記載できる入館票を入り口で渡して、図書館では回収せず、2週間程度保管するよう求めるケースや、原則として利用者自身に記録を求めつつ、希望する場合のみ図書館がその来館情報を記録するケースも確認できた。

来館記録は、図書館利用者の感染が発覚し、館内での濃厚接触による飛沫感染や資料を介した感染が懸念される場合にはその地域の感染拡大防止に役立つ情報となるかもしれない。しかし、その必要性和図書館自身が記録を収集して一定期間保有することは必ずしもイコールではないということが図書館現場の実践から明らかにされつつある。もう1つの選択肢として、理解の広がり求められるだろう。

3.2.2. 来館記録の収集方法は適切か？

公共図書館が来館記録を集める上では、来館記録という個人情報を集める上で、十分な安全対策が取られているか、ということが問われる。最も安全な方法は、入館時に入り口付近で常駐する職員に手渡しをするか、床やテーブルに固定された鍵付きの箱に入館票(カード)を入れる方法となるだろう。残念ながら、図書

館サイトの記述内容からはそうした周囲の環境の安全性までは把握できなかったものの、表2に示した通り、最も多く用いられている方法は「単票式の入館票(カード)」であり、177自治体、41.36%となっていることがわかる。複数の方法を用いる自治体も多いため評価が難しいが、個人情報の流出が懸念されるような方法は多くの図書館で用いられているわけではない。

一方、「追記式の名簿・ノート」のみを来館記録の収集方法として用いている自治体は51自治体、11.92%となっている。この方式では、後から来た利用者はその前の時間帯の利用者の情報をさかのぼって覗き見ることもできることから、個人情報の収集方法としては問題が多い。ただし、名簿のみを使用しているケースのうち、公民館図書室でのケースは16となっており、もともとの母数が少ないことから、相対的にみて公民館図書室に多くみられる現象であるとも指摘できるだろう。今回の調査対象には、公共図書館の運営からは独立した公民館図書室も含まれている可能性もある。図書館界では、来館記録の収集における基本的な個人情報保護の認識は定着していると評価してよいだろう。

表2 来館記録の収集方法 (N=428)

| | 自治体数 | 比率(%) |
|-----------------------------------|------|-------|
| 利用者カード | 20 | 4.67 |
| "・なければ単票形式の入館票 | 61 | 14.25 |
| "・なければ追記式の名簿(ノート類) | 2 | 0.47 |
| "・なければ単票形式の入館票、またはコロナ追跡システムの登録 | 1 | 0.23 |
| "・なければ単票形式の入館票、または身分証の提示 | 1 | 0.23 |
| "・なければ声かけ | 3 | 0.70 |
| "・なければ身分証の確認 | 1 | 0.23 |
| 単票形式の入館票 | 177 | 41.36 |
| "・またはコロナ追跡システムの登録 | 5 | 1.17 |
| 追記式の名簿(ノート類) | 51 | 11.92 |
| "・またはコロナ追跡システムの登録 | 1 | 0.23 |
| 収集しないが提供する?(貸出記録を利用) | 8 | 1.87 |
| "・貸出返却をしない場合は入館票類 | 5 | 1.17 |
| "・貸出返却をしない場合は不明 | 1 | 0.23 |
| 身分証の確認(目視のみ? 記録はとらない?) | 2 | 0.47 |
| 不明(入館記録を取っていることは明らかだが、方法がはっきりしない) | 89 | 20.79 |

以上のように、来館記録の収集方法においては、大きな問題は起こっていないように思われるが、各図書館サイトの説明を読み進めていくと気になることがあった。表2にも示しているが、入館票や名簿などの方法により入館記録を収集していないものの、貸出記録を来館記録として活用している自治体も14自治体、

3.27%存在することが確認できるのである。これらの自治体では、原則として図書館の入り口では来館記録は収集ないと思われるものの、貸出・返却をした利用者の来館記録については、貸出返却の処理データを来館記録として活用すると説明しているようなのである。しかしながら、もともと公共図書館が貸出記録を収集する目的は、公共物である資料を管理することであり、それ以外の用途で活用することは想定していないはずである。そのことは、各図書館が個人情報保護条例の下で整備されている「個人情報取扱事務登録制度」にも反映されており、多くの自治体において、貸出サービスを行う上で収集する個人情報の用途は資料管理に限定されていると思われる^{xv}。

貸出記録を来館記録として活用することは、利用者に記入の手間はかけていないことから、一見、合理的な方法のように見える。しかしながら、利用者の同意なしに行われているとするならば、個人情報の目的外利用にあたる可能性も浮上する。来館記録として独自に集めたものではない、貸出記録を活用するという説明は、個人情報の中でも、何を讀んだのか、何に関心があるのか、というセンシティブな情報が外部機関に渡ってしまう誤解を利用者に与えることも否定できない。来館記録を集める必要があるとしても、貸出記録は安易に利用せず、利用者の同意の下で、新たに収集するよう努めるべきであろう。

3.2.3. 法的根拠は説明されているか？

3.2.2. でも触れたように、来館記録として収集されるものは氏名、住所、電話番号といった利用者の個人情報に該当するため、当然、その取扱いは法令に基づく必要がある。今回、調査対象としている公共図書館はそのすべてが都道府県、または市町村が設置する公立図書館（公立公民館図書室）であるため、来館記録を扱うための基本的なルールは、各自治体が制定する「個人情報保護条例」となる。後述するように、収集された来館記録は一定期間図書館内に留め置かれ、必要に応じて外部へ提供される可能性もあることから、安易に取り扱われないようにルールに基づく運用が検討されることはもちろん、安易に取り扱われていないことを利用者に示す上でも、図書館サイトにはどのような法令に基づいて個人情報が収集され、活用されているのか、その説明が欲しいところである。

しかしながら、表3からもわかるように、来館記録を扱うための基本的なルールとして「個人情報保護条例」の説明がある自治体はわずか10、2.34%にとどまっ

てしまっている。また、各自治体の個人情報保護条例の多くが本人同意がなくとも個人情報の外部提供を可能とする、「法令又は条例に定めがあるとき」に該当すると考えられる「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」について説明している自治体も非常に少なく、わずか3自治体、0.70%にとどまっている。さらに、日本図書館協会のガイドラインで触れられている「新型インフルエンザ等対策特別措置法」に触れている自治体は1つも確認できないという結果となった。

| | 自治体数 | 比率(%) |
|---|------|-------|
| 個人情報保護条例についての説明がある | 10 | 2.34 |
| 説明はあるが間違っている(個人情報保護法と誤記) | 5 | 1.17 |
| 感染症に関する法律(感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律)についての説明がある | 3 | 0.70 |
| 説明がない | 410 | 95.79 |

上述のように、今回の調査対象は公立公共図書館に限定されているため、来館記録を扱う上での基本的な法令は「個人情報保護条例」となるはずである。にも関わらず、図書館サイト上で、来館記録の取扱いが「個人情報保護法」に基づく、と説明している自治体が5、1.17%も存在してしまっている。もちろん、個人情報保護法にも、地方自治体の責務等も明記されているが、「個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない」というように、包括的な指針を示すだけであり、具体的な措置は各自治体が制定する個人情報保護条例に記されている。やはり来館記録を収集するためのルールとしてサイト上で説明するのは違和感がある。

「個人情報保護法」と記載している5館のサイトの表現を比べてみると、4館が「個人情報保護法に基づき、お預かりした個人情報は〇〇〇図書館で厳重に管理し、新型コロナウイルス感染拡大防止対策以外の目的には使用しません」と、図書館名以外の箇所は一言一句たがわない表現となっており、残りの1館も「個人情報保護法に基づき、収集した個人情報は図書館にて厳重に管理いたします。新型コロナウイルス感染拡大防止対策以外には使用しません」と、文は切られているがほぼ同じ内容となっている。しかも、これらの5館はすべて同じ都道府県内の自治体であり、おそらくは最初に情報を記載した図書館の誤りがそのままコピーされて他の自治体でも説明に使われているものと思われる。

さらに言えば、法令の記載に間違いはないものの、他の都道府県でも、どこかの図書館の説明を別の図書館がコピーして使っている様子は多くみられる。「図書館の自由」の理念は、各図書館での主体性、自律性を求めるものであるが、これらの図書館では、来館記録の収集にあたっては、そうした主体的な検討の上に来館記録の収集がなされているわけではない様子も見えてくるだろう。

3.2.4. 来館記録を収集する目的(利用目的)は説明されているか？

自由委員会がその文書内で求めているように、来館記録を収集する上では、集めた情報がどのような目的で用いられるかを利用者に伝えることが必要である。個人情報収集にあたっては、その利用目的を明確にしておかなければ、収集した情報が安易に用いられてしまう恐れがある。利用目的を明確にし、利用者に伝えていくことは、目的外利用を防ぐための基本的な手段となるからである。

公共図書館が来館記録を収集する目的は、感染者の行動追跡により来館した事実が判明したことが保健所から通知され、同時時間帯の来館者の情報を濃厚接触者として提供しよう依頼があった場合に備えることにあると考えられる。図書館サイトの説明はさまざまであるため評価はかなり難しいが、そうした具体的な説明がある自治体は非常に少なく、21、4.91%にとどまっている。

| 表4 来館記録を収集する目的の説明 (N = 428) | 自治体数 | 比率 (%) |
|-----------------------------|------|--------|
| 「濃厚接触者への連絡のため」など明確な説明がある | 21 | 4.91 |
| 説明はあるが曖昧・説明が不十分、不正確 | 96 | 22.43 |
| 全く説明がない | 311 | 72.66 |

その一方で、図書館サイト上で利用目的の説明はあるものの、不十分な説明にとどまっているケースも96自治体、22.43%にのぼっている。例えば、「緊急時連絡のため」「新型コロナウイルス感染症拡大防止のため」「クラスター対策のため」というように、その目的が簡単にしか書かれておらず、どのような場合が「緊急時」なのか、クラスターや感染拡大防止のためになぜ来館記録が必要なのか、集められた記録がどう使われるかよくわからない状況では、利用目的を説明したことにはならないだろう。

最も多かったケースは「来館記録を収集する」とだけ説明し、なぜ収集するのか説明を一切していないケースである。311自治体、72.66%にものぼっており、利用目的の明示という基本的な個人情報保護の原則がまだまだ理解されていない

状況が見えてくる。

3.2.5. 収集する個人情報の種類は利用目的に応じているか？

個人情報保護の原則的な考え方によると、収集する個人情報はその利用目的の範囲内に収まるものでなければならない。公共図書館が来館記録を収集する目的は上述の通り、保健所からの要請にこたえて濃厚接触者の情報を提供することにあると思われるが、来館記録を収集している図書館は目的に応じた個人情報の収集を行っているのだろうか。

表 5-1 は、図書館サイト上で、収集する個人情報の種類の説明があるかどうかを確認した結果である。表からわかるように、来館記録としてどのような個人情報が収集されるのか、明確に説明している自治体は 160、37.38%となっている。そのうち 31 自治体 (7.24%) は入館票類の様式を図書館サイトで公開しており、どのような種類の個人情報が収集されているのか、その透明性をアピールできている。その一方で、何らかの説明はあるものの、「氏名・住所等を記入」というように曖昧な表現になっている自治体は 48、11.21%となった。

| | 自治体数 | 比率 (%) |
|-----------------------|------|--------|
| 説明がある | 129 | 30.14 |
| 説明があり、記録票の様式が WEB で公開 | 31 | 7.24 |
| 説明はあるが、曖昧(「等」がついている) | 48 | 11.21 |
| 説明がない | 220 | 51.40 |

次に、収集する個人情報の種類について明確な説明がある 160 自治体を対象にその応目的性を確認してみると、表 5-2 に示した通り、利用目的に対して必要な範囲での個人情報の収集を行っていると思われるのは 97 自治体、60.63%となっている。

また、「名前」は集めず「連絡先」のみとしている自治体も 2、1.3%あった。少数ではあるが、来館記録を集めるとしても、目的に応じた必要最低限の収集という基本姿勢が徹底されている点は高く評価できるだろう。さらに言えば、そのうち 1 つの自治体では、「連絡票書式は郵送連絡以外氏名不要」と付記しており、利用目的だけでなく、利用者のニーズに応じて、必要最小限の個人情報を集めようという細やかな配慮もみられた。

| | 自治体数 | 比率(%) |
|----------------------------|------|-------|
| 必要な情報のみ集めていると思われる | 97 | 60.63 |
| 名前は集めず連絡先のみ | 2 | 1.25 |
| 住所と電話番号を重複して収集している | 53 | 33.13 |
| 不要な情報を集めている (年齢、性別、利用目的など) | 7 | 4.38 |
| 不明 (申請書様式のリンク切れのため) | 1 | 0.63 |

気になるのは、「住所」と「電話番号」の両方を収集している自治体が 53、33.1%にも達しているということである。来館記録において個人情報を集めることと、通常の貸出サービスのための利用登録とは目的が全く異なる。つまり、来館記録の収集にあたっては、図書館利用者の中から感染者が出たと保健所から報告を受けた場合に、濃厚接触者となる人物へ連絡ができればよいはずなのだが、図書館サイトの説明では「氏名、住所、電話番号、来館日時…」というように、なぜか多くの図書館で「住所」と「電話番号」の2つの連絡方法の記入を求めているように見えるのである。

さらに言えば、少数ではあるが、一部の自治体(7、4.38%)で、「年齢」「性別」「利用目的」といった、明らかに利用目的と照らして明らかに不要と思われる個人情報を収集していることも明らかとなった。「性別」に関しては、障害者差別解消法の施行を受けて、2016年3月に日本図書館協会が「図書館における障害を理由とする差別の解消の推進に関するガイドライン」を発表し、「性同一性障害等のトランスジェンダーの人の利用が困難」であることを理由に、「新規登録の申し込み用紙に性別欄があり、その記入が必須になっている」「図書館カードに性別欄がある」ことを改善するよう示している^{xvi}。このことは、不要な個人情報の収集は図書館利用そのものの抑制につながるということを意味している。多様な利用者の存在に対する配慮が大きく不足していると評価せざるを得ないだろう。

3.2.6. 保有期間は利用目的に応じて設定されているか？

次に、来館記録の保有期間の説明状況とその妥当性を考えてみよう。

表 6 に示した通り、収集した来館記録という個人情報の保有期間に関して、図書館サイト上で明確な説明がある自治体は 42、9.81%にとどまっている。一方で、記載がない自治体は 372、86.92%と圧倒的多数にのぼる。また、説明はあっても「一定期間」「不要になった時点」「目的が終了した時点」など、説明が

具体的ではないケースも、14自治体(3.27%)でみられた。これまでの調査結果と同じく、来館記録という個人情報を取り扱う上での説明責任は多くの公共図書館において十分に果たされていない。

表 6 来館記録の保有期間 (N = 428)

| | 自治体数 | 比率(%) |
|----------------------|------|-------|
| 記載なし | 372 | 86.92 |
| 記載はあるが、表現が曖昧・具体的ではない | 14 | 3.27 |
| 記載あり | 42 | 9.81 |
| 2週間 | 3 | 7.14 |
| 3週間 | 1 | 2.38 |
| 1カ月 (30日、4週間を含む) | 33 | 78.57 |
| 2か月 | 2 | 4.76 |
| 3か月 | 2 | 4.76 |
| 1年 | 1 | 2.38 |

次に、具体的な説明があるケースについて、その保有期間をみてみよう。表6の下段に示したように、「1カ月」(「30日間」「4週間」を含む)が33、78.57%と最も多いが、他にも、「3週間」「2週間」「2か月」「3か月」「1年」と設定されているケースも確認できた。各図書館の対応が統一されていることが望ましいわけではないが、保有期間に限っては、新型コロナウイルスの感染拡大防止対策という、同じ利用目的の下で個人情報を収集し、保有しているのだから、「2週間」から「1年間」というように期間に幅があるのは本来は不可解なことであるようにも思われる。

2.2.に示したように、資料保存委員会のガイドラインでは、図書館資料を介した新型コロナウイルス感染を防ぐ方法として、利用後の資料を一定時間「隔離」することを提案するとともに、WHOや厚生労働省の見解をふまえて、返却後の妥当性のある隔離期間として「24時間から72時間というのが妥当」とする具体的な数値を示している。来館記録の収集を感染拡大防止策の1つの選択肢として示す(容認する)のであれば、こうした混乱が生じないように、日本図書館協会や自由委員会のガイドラインでも具体的な数値を挙げた提案をするべきではないだろうか。

3.2.7. 外部提供先は説明されているか？

地域内の感染拡大防止を目的とするのであれば、図書館が来館記録を収集することと、外部へ来館記録を提供することは必ずしもイコールではない。つまり、

保健所から過去の来館者の感染情報が伝えられた場合であったとしても、同時間帯の館内滞在者の情報をもとに、図書館が自ら連絡することで地域の感染拡大防止に資することも法令上は不可能ではないと考えられるのである。しかしながら、今回、調査対象とした図書館サイトでは、「図書館だけで来館記録を使用し、外部には一切提供しない」といった説明を行う自治体は確認できなかった。

とすれば、今回の調査対象館ではその多くが外部機関へ来館記録を提供することを想定していると思われるのだが、図書館サイト上で提供先を説明する自治体はそれほど多くなく、表7に示した通り、322、75.23%の自治体が提供先を明示していない、という結果となった。

| | 自治体数 | 比率(%) |
|-----------------------------------|------|-------|
| 「保健所」と特定している | 6 | 1.40 |
| 「保健所等」とやや曖昧な説明をしている | 88 | 20.56 |
| 「関係機関」「行政機関」といった曖昧な(不正確な?)説明をしている | 12 | 2.80 |
| 提供先を明示していない | 322 | 75.23 |

外部提供先として最も多く説明されている機関は「保健所」だが、「保健所」と断定して説明しているのはわずか6、1.40%にとどまっている。一方、「保健所等」と、個人情報収集される側からするとやや曖昧に映ってしまう表現になっているのは88、20.56%であり、こちらの方が表現としては多く用いられていることが分かる。この他にも、「関係機関」「行政機関」(12、2.80%)といった、かなり曖昧、または不正確ではないかと思われる説明も少数あった。

「行政機関」とは、地方自治体の別称として使われていると思われるがあまりにも範囲が広く、提供先の説明になっていないし、国の行政事務を行う機関を指して言うことも多く、利用者個人の来館記録が自治体を超えて国家にまで共有されるような印象を与えてしまっている。今回の分析対象には含めていないが、学習室利用時のみ入室記録をとっている公共図書館では外部提供先を「官公庁」と説明するケースもあった。「官公庁」もまた、地方自治体の総称であると同時に、国家を含む概念である。

実際に来館者から感染者が出た場合にどのような機関から情報を求められるのか、またどのような機関に提供すべきなのか、法令上の強制性はどの程度あるのか。上記のような曖昧・不正確な表現につながった背景には、こうした検討が各

図書館において十分にされないまま、来館記録の収集がスタートしたことがあったのではないだろうか。

4. 今後の課題

今回の調査結果から分かるように、来館記録の取扱いには自治体ごとに大きな差異が見られた。その差異の中には、「図書館の自由」の観点からみると問題も多く含まれているが、今回の調査はあくまでもインターネット上で公開されている図書館サイト上で確認できる範囲にとどまっている点には留意が必要だろう。つまり、サイト上では何も説明せずに来館記録を収集している自治体も一定数あると思われることから、問題点はあるものの、利用者に向けて何らかの情報発信をしようとしている姿勢そのものについては誠実な対応であるとも考えることができる。

今回の調査項目には加えていないものの、表8に示したように、調査結果を都道府県ごとの新型コロナウイルスの感染状況とクロス集計してみると、収集率(=来館記録を収集する自治体数/都道府県別の自治体総数)の上位都道府県と人口100万あたりの感染者数(8月1日現在^{xvii})の上位都道府県との間には正負ともにはっきりとした相関関係は確認できない。いずれも低い水準にとどまっている都道府県は多いが、どちらも高い水準となっているのは、北海道、埼玉県、神奈川県、京都府、大阪府くらいである。人口当たりの感染者数が多い東京都や沖縄県での来館記録の収集率は10%にも届いていないし、逆に、人口当たりの感染者数が少ない山形県、茨城県、岐阜県、大分県での来館記録の収集率は50%を超えてしまっている。

その一方で、来館記録を収集する市町村が多い都道府県と、少ない都道府県との二極化現象や、都道府県立図書館が収集している地域では市町村立図書館の収集率が高くなる傾向も一部みられる。これらのことから、図書館ごとに地域の状況を考慮して主体的な判断の下で来館記録が集められているわけではなく、周囲の図書館に追随して来館記録の収集がなされている様子もうかがえるのではないだろうか。図書館が関わることがないまま自治体内の全施設を対象とするガイドラインが策定され、図書館がそれに従わざるを得ない状況もあるのかもしれない。

表 8 都道府県別来館記録の収集状況と新型コロナウイルス感染状況の関係

| 都道府県 | 収集比率 (%) | 都道府県立図書館の収集状況 | 感染者状況 (人口 100 万人当たり 感染者数) | 都道府県 | 収集比率 (%) | 都道府県立図書館の収集状況 | 感染者状況 (人口 100 万人当たり 感染者数) |
|------|----------|---------------|---------------------------------|------|----------|----------------------|---------------------------------|
| 北海道 | 24.6 | 収集 | 272 | 三重県 | 34.5 | 収集 | 56.7 |
| 青森県 | 2.5 | | 25.7 | 滋賀県 | 5.3 | | 126.6 |
| 岩手県 | 9.1 | | 3.3 | 京都府 | 38.5 | 収集 | 293.5 |
| 宮城県 | 8.6 | | 69.4 | 大阪府 | 34.9 | | 482.7 |
| 秋田県 | 16.0 | 収集 | 18.6 | 兵庫県 | 29.3 | 収集 | 223.2 |
| 山形県 | 51.4 | 収集 | 70.5 | 奈良県 | 7.7 | | 192.5 |
| 福島県 | 10.2 | | 48.2 | 和歌山県 | 23.3 | 収集 | 176.2 |
| 茨城県 | 50.0 | | 102.8 | 鳥取県 | 5.3 | | 28.8 |
| 栃木県 | 28.0 | | 100.8 | 島根県 | 15.8 | | 43 |
| 群馬県 | 20.0 | | 98.4 | 岡山県 | 3.7 | 一部収集 ^{xvii} | 45.5 |
| 埼玉県 | 42.9 | 収集 | 324.8 | 広島県 | 0.0 | | 117.3 |
| 千葉県 | 70.4 | 収集 | 264.6 | 山口県 | 15.8 | | 42.7 |
| 東京都 | 14.5 | 収集 | 945.5 | 徳島県 | 16.7 | | 35.7 |
| 神奈川県 | 24.2 | | 276.5 | 香川県 | 0.0 | | 48.1 |
| 新潟県 | 23.3 | | 51.3 | 愛媛県 | 5.0 | | 68.7 |
| 富山県 | 0.0 | | 232.8 | 高知県 | 5.9 | | 114.6 |
| 石川県 | 5.3 | | 283 | 福岡県 | 50.0 | 収集 | 344 |
| 福井県 | 23.5 | 収集 | 181 | 佐賀県 | 0.0 | | 110.4 |
| 山梨県 | 40.7 | | 115.9 | 長崎県 | 9.5 | | 67.1 |
| 長野県 | 18.2 | 収集 | 54.2 | 熊本県 | 35.6 | | 124.1 |
| 岐阜県 | 59.5 | | 173.1 | 大分県 | 50.0 | 収集 | 59.5 |
| 静岡県 | 11.4 | | 73.8 | 宮崎県 | 26.9 | | 112.8 |
| 愛知県 | 44.4 | 収集 | 274 | 鹿児島県 | 2.3 | | 157.3 |
| | | | | 沖縄県 | 7.3 | | 311.8 |

※ 都道府県立図書館の収集状況と各自治体の収集状況に相関性がある場合は 色の網掛け (都道府県立図書館が収集しかつ収集率が平均値 21.7% より高い場合)

コロナ禍での来館記録の収集という事態は、「緊急事態宣言」という未曾有の事態への対応であり、各図書館においてその対応に混乱や迷いが生じたことは仕

方のないことである。全国一斉の緊急事態宣言が5月に解除された直後、いったんは来館記録を収集していたものの、のちに収集しなくなった自治体も一定数確認できることから、図書館現場に試行錯誤があったことは事実だろう。

しかしながら、国境を越えて人が頻繁に移動する現代社会では、今回のような感染症のパンデミックは今後も起こりうるとも言われている。感染拡大を防ぎながら、自由宣言の趣旨を生かしていかに資料提供を追求していくのか——。図書館界は新型コロナウイルス禍での経験を冷静に検証し、課題を洗い出す必要がある。本調査結果が示す論点をもとに、感染症対策としての望ましい来館記録の収集方法について、または来館記録を収集すること自体の是非について議論が広がっていくことを期待したい。(2020年11月1日)

付 記

本稿は、日本図書館協会が主催し、2020年11月20日～11月30日にかけてオンラインで開催された「第106回全国図書館大会和歌山大会」の第7分科会「図書館の自由」で筆者が担当した分科会報告に加筆修正を加えたものである。

脚 注

- i 「<新型コロナ>公共施設、小中高生お断り加須市「感染リスク高まる」『東京新聞』2020.3.3, 朝刊 25 面、「古市憲寿氏、加須市の図書館で小中学生の入館制限に「パチンコとかカラオケとかの方が、本当はより危ない」『スポーツ報知』<https://hochi.news/articles/20200305-OHT1T50068.html>, 2020.3.5 公開
- ii 「福岡県／新型コロナ＝図書貸し出し 休校の今こそ 5市町の図書館 事前予約、消毒徹底など工夫／筑後」『西日本新聞』2020.3.11, 朝刊 20 面
- iii 来館記録の収集をめぐる問題は全国紙の社説でも取り上げられている。(「社説 コロナと図書館 知の泉を枯らさぬように」『毎日新聞』2020.9.28, 東京朝刊 5 面)
- iv 「図書館における新型コロナウイルス感染拡大予防ガイドライン」<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/content/information/gaidoline-corona0514.pdf>, 2020.5.14 公開 本ガイドラインについては、来館者名後の作成についての疑義が寄せられたことから、5月20日に「来館者名簿の作成」の運用に関する補足説明」(<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/content/information/meibo0520.pdf>) が、5月26日にはガイドラインの「更新版」(<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/content/information/corona0526.pdf>) が公開されている。
- v 「COVID-19に向き合う」<http://www.jla.or.jp/committees/jiyu/tabid/854/Default.aspx>, 2020.5.5 発信, 7.29 最終更新
- vi 「図書館における新型コロナウイルス感染拡大予防ガイドライン」の速やかな修正を求めます」<http://>

- tomonken.sakura.ne.jp/tomonken/statement/covid19guideline/, 2020.5.18 公開 図書館問題研究会は本文書を発表した後、機関誌『みんなの図書館』2020年11月号にて「日本図書館協会ガイドラインをめぐって」とする特集を組んでいる。
- vii 「水戸、日立の市立図書館 来月1日利用再開 名前、連絡先記入求める」『茨城新聞』2020.3.27, 朝刊 27面
- viii 「国立感染症研究所感染症疫学センター：積極的疫学調査実施要領における濃厚接触者の定義変更等に関する Q&A」<https://www.niid.go.jp/niid/ja/diseases/ka/corona-virus/2019-ncov/2484-idsc/9582-2019-ncov-02-qa.html>, 2020.4.22 公開
- ix 「東近江の会社員男性感染 妻も、県内計3人に」『京都新聞』2020.3.17, 朝刊 32面
- x 「図書館資料の取り扱い(新型コロナウイルス感染防止対策)について一人と資料を守るために」<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/hozon/日本図書館協会資料保存委員会.pdf>, 2020.7.6 公開
- xi 日本図書館協会図書館の自由委員会編『「図書館の自由に関する宣言」1979年改訂解説』第2版, 日本図書館協会, 2004, p.35
- xii 吉井潤『図書館の新型コロナ対策ガイド』青弓社, pp.95-96
- x iii 「saveMLAK」とは、博物館・美術館(M)、図書館(L)、文書館(A)、公民館(K)(M+L+A+K=MLAK)の被災・救援情報サイト。情報の大部分は多数の有志によって更新されている。図書館のCOVID-19対応状況をデータ化する取り組みが進められており、その成果は「covid-19-survey」(<https://savemlak.jp/wiki/covid-19-survey>)で紹介されている。
- x iv 東京版新型コロナ見守りサービス、神奈川県 LINE コロナお知らせシステム、岐阜県感染警戒 QR システム、京都府新型コロナウイルス緊急連絡サービス(こことろ)、大阪コロナ追跡システムなど。
- x v 山口真也「個人情報保護制度における「貸出記録」の位置付け - タイトル情報と思想信条との関係を中心に」『図書館学』95, 2009.9, pp.18-29
- x vi 「日本図書館協会「図書館における障害を理由とする差別の解消の推進に関するガイドライン」」https://www.jla.or.jp/portals/0/html/lsh/sabekai_guideline.html, 2016.3.18 公開
- x vii 「札幌医科大学医学部 附属フロンティア医学研究所 ゲノム医科学部門—【都道府県別】人口あたりの新型コロナウイルス感染者数の推移」<https://web.sapmed.ac.jp/canmol/coronavirus/japan.html>, 2020.9.21 確認
- x viii 岡山県立図書館はイベント参加者のみ参加者名簿を作成し、記入の協力を呼びかけている。

