

## 報告1

## 新型コロナウイルス感染症と図書館の対応

## －「図書館の自由」の観点から－

山口真也（日本図書館協会図書館の自由委員会委員）

## 【要旨】

2020年は世界中が新型コロナウイルス感染症とともに始まった1年であった。図書館もまたその多くがサービスの縮小を余儀なくされ、感染防止策を講じ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。

「図書館の自由」という観点から、コロナ禍での図書館サービスを評価する視点は、①休校要請期間中の未成年利用の制限、②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自治体がある一方で完全閉鎖やサイトそのものを閉鎖する動きも一部見られた）、③緊急事態宣言解除後の来館記録の収集の可否<sup>1</sup>、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。

こうした状況を受けて、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、図書館の自由委員会（以下、自由委員会）は委員会サイトに「COVID-19に向き合う」を公表している。本報告では、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」に反する、としてその問題点を指摘した、公共図書館を中心とする来館記録の収集をめぐる問題に注目し、各図書館の対応を明らかにするとともに、「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。

## 【本文】

## 1. 来館記録を収集する必要性とその問題点

## (1) 感染症拡大防止対策としての来館記録の必要性

図書館の自由委員会では2020年5月に公表した文書「COVID-19に向き合う」で、感染拡大防止対策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推奨しないことを述べた。また、図書館が来館記録を収集する目的の1つである、感染者が発生した場合の濃厚接触者の追跡調査についても、国立感染症研究所の「濃厚接触」の定義「1メートル以内かつ15

分以上の接触」)をもとに、感染者と同時間帯に館内にいた利用者・職員は当てはまらないのではないかと、という問題も提起した。

しかしながら、全国一斉の緊急事態宣言の解除後、入館制限が段階的に解除されるようになると、利用者同士が近い距離で館内に長く滞在するようになったり、書架で利用者が手にした資料を介する「接触感染」のリスクも否定できない。そこで、上記の日本図書館協会のガイドラインでは、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るとともに、来館記録(氏名及び緊急連絡先)の収集についても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している。その後、同協会の資料保存委員会は「「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を7月に発表し、資料を介した接触感染を避ける方法として、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な方法であると説明している。

## (2) 来館記録を収集する上での問題点・留意点

自由委員会は、来館記録の収集について推奨はしないとして、地域の実情に応じて仮に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「COVID-19に向き合う」で求めている。また、8月22日には同文書を追記し、プライバシー保護上の問題に加えて、来館記録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ことを指摘している。

これらの文書をふまえて、来館記録を強制的に収集することによる、「図書館の自由」の観点からみた問題点を整理すると次のようになるだろう。

- ① 来館事実そのものにプライバシー性があり、来館事実を知られたくない利用者もいるため、その収集により利用が抑制される。(例：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)
- ② 追記式の名簿等から来館者の氏名・住所・電話番号といった個人情報が流出する恐れがある。
- ③ 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により、住所・電話番号等の個人

<sup>1</sup> 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)

情報の申し出が困難な人々の利用が阻害される。  
 (例：未就学児童、障害者、認知症高齢者、路上生活者、同和地区在住者等)

## 2. 各図書館での来館記録の収集状況とその課題

### (1) 調査方法

全国の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る図書館ウェブサイトを対象とした、saveMLAKが継続的に実施している調査の項目から全国的な状況を知ることができる。調査結果はオープンデータとして公開されているため、自由委員会ではそのデータ(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・削除を行い、来館記録を収集している428自治体を対象として、(来館記録を収集しないことを宣言する自治体の状況も参考しながら)その収集方法について、上記の3つの問題が生じていないかを検証することとした。なお、調査結果には公民館図書室での来室記録の収集状況も含めているが、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含めていない。

問題点を検証する上で設定した観察項目は次の通り。

- ① 来館記録の収集は「任意」とされているか?
- 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? : 来館記録が安易に扱われないようルールが示され、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 流出のリスクに備えるため、来館記録を保有する期間は不必要に長くなっていないか?
  - D 来館記録の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、来館記録が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?)

### (2) 調査結果とその分析

#### ① 来館記録の収集は任意か?

観察項目① 来館記録収集の強制性	自治体数
任意(と思われる)	23
強制(と思われる)	41
不明	364

- ・ 「お願いします」「ご記入いただきます」といった表現が多く、任意か強制かがはっきりしない自治体が多い。(364、85.1%)
- ・ 「必ず」「必須」「利用条件」といった表現を使い、来館記録の収集を強制していると思われる自治体は少数ではあるが存在する。(41、9.6%)
- ・ 「任意」「自由」といった表現を用いて、任意であることをはっきりと伝えている自治体はさらに少数にとどまる。(23、5.4%)
- ・ 「任意」とする図書館や、来館記録を収集していない自治体の中には、利用者へ、国や自治体独自の「コロナ追跡システム」で代用することを呼びかけたり、自分自身で記録を取るよう求めるケースも確認できる。図書館利用者の感染が発覚し、資料を介した感染が懸念される場合に来館記録は役立つかもしれないが、その必要性和図書館自身が収集することはイコールではないという理解の広がり求められる。

#### ② 来館記録の収集方法は適切か?

観察項目② 記録の方法	自治体数
利用者カード	20
// ・なければ単票形式の入館票	61
// ・なければ追記式の名簿(ノート類)	2
// ・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
// ・なければ単票形式の入館票、または身分証の提示	1
// ・なければ声かけ	3
// ・なければ身分証の確認	1
単票形式の入館票	177
// ・またはコロナ追跡システムの登録	5
追記式の名簿(ノート類)	51
// ・またはコロナ追跡システムの登録	1
収集しないが提供する?(貸出記録を利用)	8
// ・貸出返却をしない場合は入館票類	5
// ・貸出返却をしない場合は不明	1
身分証の確認(目視のみ? 記録はとらない?)	2
不明(方法がはっきりしない)	89

- 最も多く用いられている方法が単票式の入館票(カード)を入り口・受付などに置かれた箱に入れる方法(177自治体、41.4%)
- 個人情報の流出が懸念される追記式の名簿・ノートのみを使用している自治体もある。(51自治体、11.9%) ただし、名簿の使用は公民館図書室に比較的多くみられるケースであり(16自治体が公民館図書室)、図書館界では基本的な配慮はなされているとも考えられる。
- 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が、貸出記録を来館記録として活用している自治体も存在する。14自治体(3.3%)は貸出・返却をした利用者の来館記録は貸出返却の処理データを活用すると説明している。利用者に記入の手間はかけていないものの、同意なしに行われているならば、個人情報の目的外利用にあたる可能性もある。

③法的根拠は説明されているか?

観察項目③ 来館記録収集の法的根拠の明示	自治体数
個人情報保護条例についての説明がある	10
説明があるが間違っている(個人情報保護法と誤記)	5
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
説明がない	410

- 来館記録を扱うためのルールとして「個人情報保護条例」の説明がある自治体は10、2.3%にとどまる。
- 「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」について説明している自治体も少なく、わずか3自治体、0.7%。日図協ガイドラインにある「新型コロナウイルス等対策特別措置法」に触れている自治体はない。
- 「個人情報保護法」と誤記する自治体が5、1.2%。いずれも同じ都道府県の自治体。おそらく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と思われる。各図書館で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。

④-A 利用目的は明示されているか?

観察項目④ 利用目的の説明の有無	自治体数
濃厚接触者への連絡など明確な説明	21
説明はあるが曖昧・説明が不十分、不正確	96
全く説明がない	311

- 「感染者の行動追跡により図書館を来館した事実が判明したことが保健所から通知され、同時間帯の来館者を濃厚接触者として連絡するよう依頼があった場合に備えて来館記録を収集する」といった具体的な説明がある自治体は非常に少なく、21、4.9%にとどまる。
- 「新型コロナウイルス感染症拡大防止のため」とし書かれておらず、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わからないケースが96自治体、22.4%にのぼる。
- 「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自治体が最も多く、311、72.7%にも及んでいる。

④-B 収集する個人情報は明示されているか? また、目的に応じた収集はなされているか?

観察項目⑤-1 収集する個人情報の説明の有無	自治体数
説明がある	129
説明があり、記録票の様式がWEBで公開	31
あるが、あいまい(「等」がついている)	48
ない	220

- 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合計すると160、37.4%。うち31自治体(7.2%)は入館票類の様式をWEBで公開しており、個人情報がどのように収集されるか、その透明性をアピールできている。
- 説明があるものの「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、11.2%。
- 説明が一切ない自治体は220、51.4%にもぼる。

観察項目⑤-2 収集する個人情報の応目的性	自治体数
必要な情報のみ集めていると思われる	97
住所と電話番号の重複	52
不要な情報を集めている(年齢、性別、利用目的など、カード登録情報のすべて)	7
名前は集めず連絡先のみ(「郵送連絡以外氏名不要」を含む)	2
不明(申請書様式のリンク切れのため)	1

- 明確な説明がある160自治体の内、必要な範囲での収集を行っていると思われるのは97自治体、61.0%。さらに、「名前」は集めず「連絡先」のみ(郵送連絡希望者以外)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。

- ・ 「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。通常の利用登録とは異なり、来館記録の収集においては感染者が出た場合に連絡ができればよいはずだが、なぜ2つの連絡方法を書かせるのか、検討が必要ではないか？
- ・ 年齢、性別、利用目的、といった明らかに不要と思われる個人情報を集めている自治体は7、4.4%。これらの不要な個人情報の収集が利用の抑制につながることは、来館記録だけでなく、カード登録時にも批判的に指摘されることが増えてきている。利用者の多様性への配慮が不足していると思われる。

④-C 保有期間は利用目的に応じて設定されているか？

観察項目⑥ 来館記録の保有期間	自治体数
記載なし	372
記載はあるが、表現があいまい・具体的ではない	14
記載あり	42
2週間	3
3週間	1
1カ月（30日、4週間を含む）	33
2か月	2
3か月	2
1年	1

- ・ 来館記録の保有期間について明確な説明がある自治体は42、9.8%にとどまる。一方で、記載がない自治体は372、86.9%と多数にのぼる。
- ・ 説明はあるものの「一定期間」「不要になった時点」など、説明が具体的ではない自治体は14、3.3%。
- ・ 具体的な説明がある自治体について、その内訳をみると、「1カ月」（「30日間」「4週間」を含む）が33、78.6%と最も多いが、他にも、少数ながらも「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ある。同じ目的での保有であるのにこれだけ期間に幅があるのは本来は不可解なことであり、保有期間の適正性の検討が必要ではないか？

④-D 外部提供先は説明されているか？

観察項目⑦ 外部提供先の説明の有無	自治体数
「保健所」と特定	6
「保健所等」とやや曖昧な説明	88
「関係機関」「行政機関」	12

提供先を明示していない	322
-------------	-----

- ・ 保健所から感染者の情報が伝えられた場合、同時間帯の館内滞在者へ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。しかし、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、と説明する自治体は今回の調査では確認できなかった。
- ・ 多くの図書館は外部機関へ提供することを想定していると思われるが、提供先を説明する自治体はそれほど多くなく、322、75.2%にものぼる。
- ・ 外部提供先として最も多いものが「保健所」だが、「保健所」とだけ説明しているのは6、1.4%、「保健所等」と曖昧な表現になっているのは88、20.6%。他にも、「関係機関」「行政機関」（12、2.8%）といった、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。（調査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図書館で外部提供先を「官公庁」と説明するケースもあった）
- ・ 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、また法令上どのような機関に提供すべきなのか、ということが十分に理解されていないことが上記のような曖昧・不正確な表現につながったと思われる。

3. 今後の課題

今回の調査からわかるように、同じ目的で来館記録を集めているにもかかわらず、そ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含まれているが、今回の調査はあくまでもウェブサイト上で確認できる範囲にとどまっている点にも注意が必要である。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言えるだろう。

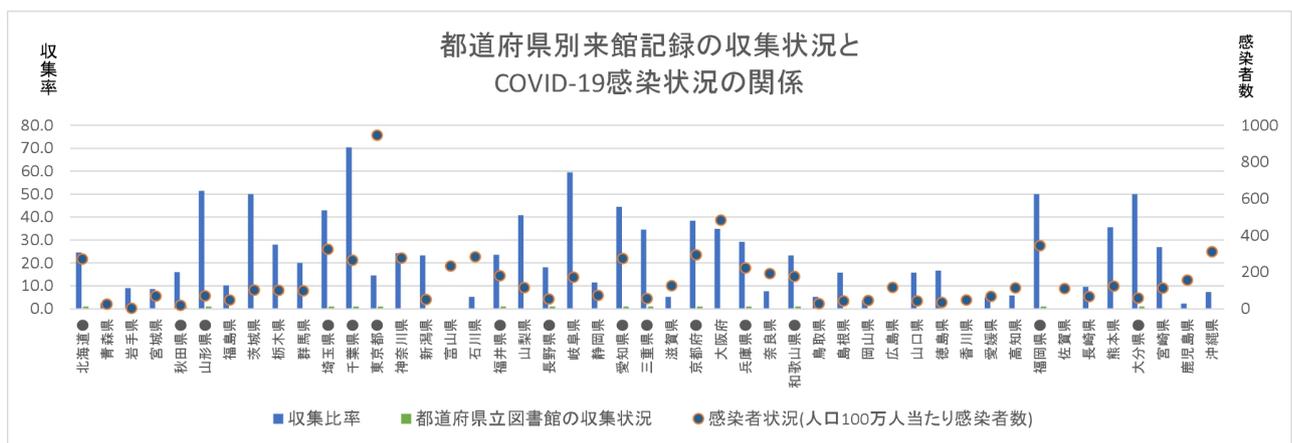
今回の調査項目には加えていないものの、次のグラフに示したように、調査結果を都道府県ごとの新型コロナウイルスの感染状況とクロス集計してみると、収集率（＝来館記録を収集する自治体数／都道府県別の自治体総数）の上位都道府県と人口100万あたりの感染者数（8月1日現在）の上位都道府県との間には正負ともにはっきりとした相関関係は確認できない。

その一方で、収集自治体が多い都道府県と、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、周囲の図書館に追従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。一部では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。

もちろん、「緊急事態宣言」という未曾有の事態への対応であり、その対応に混乱や迷いが生じるのは仕方のないことではある。全国一斉の緊急事態宣言が解除された直後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、自治体側にも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、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。来館記録を収集することについては、全国紙でも取り上げられており、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、望ましい来館記録の収集方法について議論が広がっていくことを期待したい。(2020年10月16日)



(来館記録を収集している都道府県立図書館には●を付けている)