

中央図書館に係る警察からの照会に対する対応について

1 基準の策定に至った経緯について

- (1) 苫小牧警察署（以下「警察」という。）から、刑事訴訟法に基づく捜査関係事項照会書（以下「照会書」という。）が提出された。
- (2) 苫小牧市教育委員会（以下「市教委」という。）内部で協議し、依頼内容が特定の個人の利用状況であり、苫小牧市個人情報保護条例（以下「保護条例」という。）に照らし合わせて問題がないことから情報提供に応じた。
- (3) 市民から情報提供に応じたことに対する不安の声や要望書が提出された。
- (4) 図書館協議会委員からの意見を踏まえた基準を策定した。

2 その後の経過について

日付	内 容
H31. 1. 23	第 197 回国会衆議院法務委員会で、民間会社が捜査機関からの照会に応じていたことについて質疑された。
R2. 12. 23	札幌弁護士会が意見書を公表した。【資料 4-2】
R3. 3. 8	令和 3 年度苫小牧市一般会計予算審査特別委員会で、図書館の個人情報保護について質疑が行われた。
R3. 3. 12	令和 3 年第 1 回北海道議会定例会で、図書館の在り方等について質疑が行われた。

3 国会衆議院法務委員会で主な質疑内容について

- 衆議院委員 日本図書館協会が出している「図書館の自由に関する宣言」（以下「宣言」という。）がある。この宣言の中で、令状がない場合には読書事実は外に出さないとされているので、警察庁は図書館に対して令状なしで提供を求めることはやめていただきたい。
- 警察庁 そういった懸念があることは十分踏まえて対処したい。
- 衆議院委員 ユーザーの利用図書館履歴の捜査機関への情報提供について、国会図書館はいかなる方針を持っているのか。
- 国会図書館 国立国会図書館では、令状なしの利用履歴の提供に応じたことはなく、今後と同様である。利用した資料名等の利用履歴は、利用者の思想信条を推知し得るものであり、その取扱いには特に配慮を要するものである。個人情報保護及び国会職員としての守秘義務等の観点から、裁判官が発付する令状がなければ情報の提供はしていない。

4 苫小牧市一般会計予算審査特別委員会で主な質疑について

- 市議会委員 札幌弁護士会が意見書を公表したが、事前に調査はあったのか。
- 市教委 13 項目のアンケート調査があった。刑事訴訟法第 197 条第 2 項に基づく照会を

受け、回答したことがあること。照会に対しての対応基準があること。特定個人が過去に借りていた書名データは技術的に出力できないこと等を回答した。

- 市議会委員 札幌弁護士会の意見に対して、どのような認識を持っているのか。
- 市教委 保護条例第9条第1項第5号の規定に基づく取扱基準に合致していることや文科省にも捜査協力しても法律上の問題はないということは確認している。法令等に触れるものではないと考えている。
- 市議会委員 日本図書館協会のホームページに2019年7月に追記がされた。2019年1月23日の衆議院法務委員会での国会答弁を紹介して、情報提供することは止めた方がいいということ述べている。
- 市教委 現在運用している基準は、図書館協議会の意見をいただき策定したものである。基準の内容について「思想信条に関することは入っておらず、利用者は安心できる範囲ではないか。これを基本に対応することで、不安が取り除かれると思う。」など一定の評価をいただいている。ただ、その後も札幌弁護士会からの意見などの動きもあることから、改めて、図書館協議会から意見をいただくことを検討する。
- 市議会委員 日本図書館協会では、読者のプライバシーをはじめとする基本的人権を最大限擁護することを優先すべきであるとしている。思想信条の侵害があるのではなく個人の人権を守るということを最大限にすべきではないか。中央図書館も令状なしには情報提供しないという考え方に改めるべきではないか。
- 市教委 中央図書館では刑事訴訟法の法令に基づく任意捜査に協力した事実が1件ある。それを受けて2019年に図書館協議会に諮り、個人情報の中で提供できるもの、提供できないものに細かく分けて、そういった対応を現在も行っている。ただ、国立国会図書館が国会の場で、憲法第35条に基づく令状がなければ、個人情報の捜査協力には応じないと明確に表明したことから、中央図書館も令状主義に対応を改めるといった方向で考えていきたい。

5 北海道議会定例会での主な質疑について

- 道市議会議員 宣言は、権力の介入、又は社会的圧力に左右されることなく資料と施設を国民の利用に供する。国民の知る自由を妨げる役割さえ果たした歴史的事実の反省の上に国民の知る自由を守り広げていくとしている。この宣言をどう評価しているのか。全面的に本道図書館行政に活かされていくのか。
- 教育長 この宣言は、図書館の設置運営にあたって重要な考え方として広く社会に受け入れられているものと評価している。道内の公立図書館職員を対象とした研修においても理解を図っていく。図書館への捜査機関からの照会については、刑事訴訟法に基づくものであり、回答することは可能と考えられるが、利用者の読書事実などは取扱いに配慮を要するものであり、原則として令状に基づき対応するものと考えている。
- 道市議会議員 宣言では令状を確認した以外は、利用者の読書事実など利用者の秘密を外部

に漏らさないことを原則としている。令状がない場合は、個人情報の提供を行わないことを徹底し、宣言に沿った対応をすべきではないか。

- 教育長 日本図書館協会では、捜査機関からの照会に応じる考え方として、令状を得る余裕や他の代替方法がなく、人の生命、財産等の危険が認められる場合に限定されるべきと示しており、重大な事件、事故につながるような緊急性が高いと認められる場合が該当するものと考えられる。宣言の理念を尊重し、実践していくことが大切であると考えている。
- 道市議会議員 宣言の理念を尊重し、実践するとの答弁があった。本道図書館行政にその決意を行き渡らせていただくように期待する。

6 添付資料

- (1) 資料 4 - 1 中央図書館に係る警察からの照会に対する対応について（基準）
- (2) 資料 4 - 2 意見書【捜査関係事項照会に対する公立図書館等の対応に関する意見】
- (3) 資料 4 - 3 図書館の自由に関する宣言

7 今後の市教委の対応に関する図書館協議会委員の皆様の考え方について

- (1) 任意協力である捜査関係事項照会書ではなく、裁判所が発布する令状を確認できなければ、警察への情報提供に応じるべきではない。（国・北海道と同様の考え方）
- (2) 現在の基準（資料 4 - 1）の運用を継続すればよい。（令状が提出されなくても、思想信条に関わらない内容であれば、警察の捜査に協力したほうがよい）
- (3) その他

中央図書館に係る警察からの照会に対する対応について

警察から刑事訴訟法第197条第2項に基づく捜査関係事項照会書による照会があった場合に、苫小牧市個人情報保護条例（以下「保護条例」という。）第9条第1項第5号の取扱い基準に合致している場合の対応について以下のとおり取り扱うものとする。

1 警察からの照会に対して提供する情報

個人を特定した照会に対して図書館を利用した事実に基づく下記の情報について、情報提供に応じるものとする。

- ・利用者カード登録日
- ・利用者カード登録館
- ・利用者カード発行日
- ・利用者カード再発行日
- ・利用者カード発行館
- ・利用者カード発行回数
- ・図書館最終利用日
- ・図書、視聴覚資料貸出日時（図書等の貸出中のみ）
- ・図書、視聴覚資料貸出館（図書等の貸出中のみ）
- ・図書、視聴覚資料返却期限（図書等の貸出中のみ）
- ・図書、視聴覚資料予約受付日時（図書等の予約中のみ）
- ・図書、視聴覚資料受付館（図書等の予約中のみ）
- ・図書、視聴覚資料受付方法（図書等の予約中のみ）
- ・帳票等に記入されている申請日
- ・帳票等の申請方法（窓口、FAX等）^{（※1）}

※1 帳票等の記載内容は、情報提供しないものとする。

2 留意事項

- (1) 保護条例第9条第1項第1号から第4号^{（※2）}に基づく情報提供については、保護条例第9条第1項第5号に基づく情報提供とは別に対応する。
- (2) 警察からの照会、警察への情報提供については、苫小牧市教育委員会が直接対応することとし、中央図書館から直接情報提供は行わないこととする。
- (3) 住所が異なる等の不一致がある場合は、情報提供を行わないこととする。
- (4) 図書館利用団体に属する特定の個人の利用日時（団体利用日に来館していたのか）を求められた場合は、書面等で特定の個人が来館しているか確認することができないことから、情報提供を行わないこととする。
- (5) 防犯カメラの映像は、不特定多数の利用者が映っていることから映像データの提供は行わないこととする。

※2 第1号 本人の同意があるとき。

第2号 法令等に基づくとき。

第3号 個人の生命、身体又は財産を保護するため緊急かつやむを得ないと認められるとき。

第4号 事務の遂行に必要な限度で目的外利用する場合又は国等に外部提供する場合において、利用することに相当な理由があると認められるとき。

捜査関係事項照会に対する公立図書館等の対応に関する意見

2020年（令和2年）12月23日
札幌弁護士会 会長 砂子 章彦

意見の趣旨

当会は、捜査機関に対し、図書館利用者がいかなる図書に関心を持ち、いかなる図書の貸し出しや閲覧をしたかという情報を取得する場合は、刑事訴訟法218条に基づく搜索差押等の手続を取ることを求めるとともに、各公立図書館、各大学図書館に対し、令状を伴わない捜査関係事項照会に応じて、利用者に関する上記情報を提供することのないよう求める。

意見の理由

- 1 2017（平成29）年4月、苫小牧市立中央図書館が苫小牧署の捜査関係事項照会に応じ、特定の図書館利用者の貸出履歴などを情報提供していたことが2018（平成30）年10月頃、報道された。その後、北海道内のみならず、全国各地において、同様の事例が確認され、相次いで報道された。

図書館の利用に関する照会は、利用者のプライバシー権に関わる重要な問題である。

そこで、当会は、2020（令和2）年3月、実態を調査するため、札幌弁護士会管内の市町村の基幹図書館及び大学図書館合わせて102館に対して、令状によらない捜査関係事項照会を受けたことがあるか、アンケート調査を行った。

回答があった43館のうち10館が、捜査機関から捜査関係事項照会を受けたことがある、と回答し、そのうち5館は照会事項に対して回答した、と答えた。

回答の内容は、①特定個人の貸し出しの有無及びその履歴、②特定個人の登録情報及び利用履歴、③特定図書の貸し出しにかかる詳細、④特定個人の図書館資料複写申請書の有無など、極めて多岐にわたっていた。

また、各図書館からは、照会に回答するか否かに関して厳しい判断

を迫られているとの声や、統一的な対応基準を求める意見なども寄せられた。

- 2 全国の公立図書館、学校図書館などが加入する公益財団法人日本図書館協会は、「図書館の自由に関する宣言」（1954（昭和29）年採択、1979（昭和54）年改訂）において、以下のとおり定めている。

「図書館は、基本的人権のひとつとして知る自由をもつ国民に、資料と施設を提供することをもっとも重要な任務とする。

この任務を果たすため、図書館は次のことを確認し実践する。

-
- 第1 図書館は資料収集の自由を有する
 - 第2 図書館は資料提供の自由を有する
 - 第3 図書館は利用者の秘密を守る
 - 第4 図書館はすべての検閲に反対する

「図書館の自由が侵されるとき、われわれは団結して、あくまで自由を守る。」

さらに、1994（平成6）年11月に採択されたユネスコ公共図書館宣言は、公共図書館は、「教育、文化、情報の活力であり、男女の心の中に平和と精神的な幸福を育成するための必須の機関である」と謳う。

公共図書館は、住民であれば誰でも無料で等しく利用が可能であり、社会教育の場として、利用者の知る権利（憲法13条）、学問の自由（憲法23条）、教育を受ける権利（憲法26条）を保障している。また、図書館を通じて、政治・経済を含めた広範な分野の情報を入手できることで参政権（憲法15条）を実質的に保障している側面もある。

このように公共図書館は、知の源泉として、日本国憲法に深く背景をもつ社会教育施設であるといえる。図書を読み、知見を得て、新たな世界に触れ、自らの考えを形成することは、民主主義社会の発展においてきわめて重要な役割を果たしている。

歴史を振り返っても、日本が国際連盟を脱退した1933（昭和8）年、図書館令が改正され、国策に沿わない図書の利用が禁止さ

れ、図書の閲覧票が憲兵隊による思想調査の対象とされるようになった。わが国において、自由に図書を読むことができない時代があったことは深く記憶されなければならない。

「図書館の自由に関する宣言」に謳われた「図書館の自由」は、図書館利用者が自由に本を読むことができるか否かに直結している。捜査機関による捜査関係事項照会に対する回答が行われることは、「図書館は利用者の秘密を守る」との図書館の任務が侵害されている状況といえる。

- 3 捜査機関が、捜査関係事項照会を行う根拠は「捜査については、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる」と定めた刑事訴訟法197条2項である。

一方、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律8条1項は、「行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない」と定め、地方公共団体の個人情報保護条例にも同様の規定が置かれている。

総務省は、捜査関係事項照会は、同条の「法令に基づく場合」に該当し、個人情報の利用提供禁止の例外にあたるとしている。

しかし、図書館利用者がいかなる図書に関心を持ち、いかなる図書の貸し出しや閲覧をしたかという情報（以下、「図書館利用情報」という。）は、当該利用者の思想や信条を推知させうるもので、内心に関わる極めてセンシティブな情報である。

こうした図書館利用情報は、憲法13条に基づき保障されるプライバシー権や、憲法19条によって保障される思想・良心の自由により保障されるものであり、これを本人の同意なく開示することは、プライバシー権及び思想・良心の自由を侵害するものである。

したがって、捜査機関が犯罪捜査のために利用者の同意なく図書館利用情報の開示を求めることは、強制処分として令状主義に服するものというべきであり、捜査機関は刑訴法218条の規定による搜索差押として行われなければならない。

- 4 当会は、社会における図書館の重要性が広く共有され、利用者一人一人のプライバシー（憲法13条）及び思想良心の自由（憲法19条）が守られ、図書館が社会においてさらに発展的な役割を果たしていくために、北海道警察が図書館利用情報に関して安易に令状を伴わ

ない捜査関係事項照会を図書館に行っている現状、さらに、こうした捜査事項照会に応じている公立図書館、大学図書館が存することを憂慮し、意見の趣旨のとおり述べる。

以上

図書館の自由に関する宣言

日本図書館協会

1954 採択

1979 改訂

主文

図書館は、基本的人権のひとつとして知る自由をもつ国民に、資料と施設を提供することを最も重要な任務とする。この任務を果たすため、図書館は次のことを確認し実践する。

第1 図書館は資料収集の自由を有する

第2 図書館は資料提供の自由を有する

第3 図書館は利用者の秘密を守る

第4 図書館はすべての検閲に反対する

図書館の自由が侵されるとき、われわれは団結して、あくまで自由を守る。

全文

図書館は、基本的人権のひとつとして知る自由をもつ国民に、資料と施設を提供することを最も重要な任務とする。

1. 日本国憲法は主権が国民に存するとの原理にもとづいており、この国民主権の原理を維持し発展させるためには、国民ひとりひとりが思想・意見を自由に発表し交換すること、すなわち表現の自由の保障が不可欠である

知る自由は、表現の送り手に対して保障されるべき自由と表裏一体をなすものであり、知る自由の保障があってこそ表現の自由は成立する。

知る自由は、また、思想・良心の自由をはじめとして、いっさいの基本的人権と密接にかかわり、それらの保障を実現するための基礎的な要件である。それは、憲法が示すように、国民の不断の努力によって保持されなければならない。

2. すべての国民は、いつでもその必要とする資料を入手し利用する権利を有する。この権利を社会的に保障することは、すなわち知る自由を保障することである。図書館は、まさにこのことに責任を負う機関である。

3. 図書館は、権力の介入または社会的圧力に左右されることなく、自らの責任にもとづき、図書館間の相互協力をふくむ図書館の総力をあげて、収集した資料と整備された施設を国民の利用に供するものである。

4. わが国においては、図書館が国民の知る自由を保障するのではなく、国民に対する「思想善導」の機関として、国民の知る自由を妨げる役割さえ果たした歴史的事実があることを忘れてはならない。図書館は、この反省の上に、国民の知る自由を守り、ひろげていく責任を果たすことが必要である。

5. すべての国民は、図書館利用に公平な権利をもっており、人種、信条、性別、年齢やそのお

れている条件等によっていかなる差別もあってはならない。

外国人も、その権利は保障される。

6. ここに掲げる「図書館の自由」に関する原則は、国民の知る自由を保障するためであって、すべての図書館に基本的に妥当するものである。

この任務を果たすため、図書館は次のことを確認し実践する。

第1 図書館は資料収集の自由を有する

1. 図書館は、国民の知る自由を保障する機関として、国民のあらゆる資料要求にこたえなければならない。
2. 図書館は、自らの責任において作成した収集方針にもとづき資料の選択および収集を行う。その際、
 - (1) 多様な、対立する意見のある問題については、それぞれの観点に立つ資料を幅広く収集する。
 - (2) 著者の思想的、宗教的、党派的立場にとらわれて、その著作を排除することはしない。
 - (3) 図書館員の個人的な関心や好みによって選択をしない。
 - (4) 個人・組織・団体からの圧力や干渉によって収集の自由を放棄したり、紛糾をおそれて自己規制したりはしない。
 - (5) 寄贈資料の受入にあたっては同様である。図書館の収集した資料がどのような思想や主張をもっていようと、それを図書館および図書館員が支持することを意味するものではない。
3. 図書館は、成文化された収集方針を公開して、広く社会からの批判と協力を得るようにつとめる。

第2 図書館は資料提供の自由を有する

1. 国民の知る自由を保障するため、すべての図書館資料は、原則として国民の自由な利用に供されるべきである。

図書館は、正当な理由がないかぎり、ある種の資料を特別扱いしたり、資料の内容に手を加えたり、書架から撤去したり、廃棄したりはしない。

提供の自由は、次の場合にかぎって制限されることがある。これらの制限は、極力限定して適用し、時期を経て再検討されるべきものである。

 - (1) 人権またはプライバシーを侵害するもの
 - (2) わいせつ出版物であるとの判決が確定したもの
 - (3) 寄贈または寄託資料のうち、寄贈者または寄託者が公開を否とする非公刊資料
2. 図書館は、将来にわたる利用に備えるため、資料を保存する責任を負う。図書館の保存する資料は、一時的な社会的要請、個人・組織・団体からの圧力や干渉によって廃棄されることはない。
3. 図書館の集会室等は、国民の自主的な学習や創造を援助するために、身近にいつでも利用できる豊富な資料が組織されている場にあるという特徴を持っている。

図書館は、集会室等の施設を、営利を目的とする場合を除いて、個人、団体を問わず公平な

利用に供する。

4. 図書館の企画する集会や行事等が、個人・組織・団体からの圧力や干渉によってゆがめられてはならない。

第3 図書館は利用者の秘密を守る

1. 読者が何を読むかはその人のプライバシーに属することであり、図書館は、利用者の読書事実を外部に漏らさない。ただし、憲法第35条にもとづく令状を確認した場合は例外とする。
2. 図書館は、読書記録以外の図書館の利用事実に関しても、利用者のプライバシーを侵さない。
3. 利用者の読書事実、利用事実は、図書館が業務上知り得た秘密であって、図書館活動に従事するすべての人びとは、この秘密を守らなければならない。

第4 図書館はすべての検閲に反対する

1. 検閲は、権力が国民の思想・言論の自由を抑圧する手段として常用してきたものであって、国民の知る自由を基盤とする民主主義とは相容れない。
 検閲が、図書館における資料収集を事前に制約し、さらに、収集した資料の書架からの撤去、廃棄に及ぶことは、内外の苦渋にみちた歴史と経験により明らかである。
 したがって、図書館はすべての検閲に反対する。
2. 検閲と同様の結果をもたらすものとして、個人・組織・団体からの圧力や干渉がある。図書館は、これらの思想・言論の抑圧に対しても反対する。
3. それらの抑圧は、図書館における自己規制を生みやすい。しかし図書館は、そうした自己規制におちいることなく、国民の知る自由を守る。

図書館の自由が侵されるとき、われわれは団結して、あくまで自由を守る。

1. 図書館の自由の状況は、一国の民主主義の進展をはかる重要な指標である。図書館の自由が侵されようとするとき、われわれ図書館にかかわるものは、その侵害を排除する行動を起こす。
 このためには、図書館の民主的な運営と図書館員の連帯の強化を欠かすことができない。
2. 図書館の自由を守る行動は、自由と人権を守る国民のたたかいの一環である。われわれは、図書館の自由を守ることで共通の立場に立つ団体・機関・人びとと提携して、図書館の自由を守りぬく責任をもつ。
3. 図書館の自由に対する国民の支持と協力は、国民が、図書館活動を通じて図書館の自由の尊さを体験している場合にのみ得られる。われわれは、図書館の自由を守る努力を不断に続けるものである。
4. 図書館の自由を守る行動において、これにかかわった図書館員が不利益をうけることがあってはならない。これを未然に防止し、万一そのような事態が生じた場合にその救済につとめることは、日本図書館協会の重要な責務である。