

広文協通信

第11号
2007年5月

自治体における公文書等の保存と管理

広島県市町村公文書等
保存活用連絡協議会



平成18年11月14日(火)、県立文書館との共催で「行政文書・古文書保存管理講習会」を開催しました。午前中の講演会では、天草市立天草アーカイブズの本多康二氏に「『業務／文書システム／分析表』の作成と合併に伴う公文書調査・整理」と題し講演していただきました。平成14年度の講習会では、開館したばかりの本渡市立アーカイブズから、安田公寛市長と平田豊弘氏をお招きし、「市町村合併と公文書保存」というテーマで講演していただいたことがあります。

平成18年3月、2市8町が合併して天草市が誕生しましたが、合併前から、島内の他市町に対し公文書保存支援に取り組み、合併後は保存された膨大な移管公文書を急ピッチで整理している様子や、7月の水害で被害を受けた公文書の救出作業などについて報告していただきました。

「業務／文書システム／分析表」の作成と合併に伴う公文書調査・整理

天草市立天草アーカイブズ 本多 康二

1 はじめに

旧^{ほんど}日本渡市天草アーカイブズは、平成14年4月、「市民による地域文化の創造」「より開かれた市政の運営」「情報資源を活かした高度な行政の実現」という基本理念のもとに設立された。当初は教育委員会文化課歴史民俗資料館管理係に属していたが、平成18年3月27日の天草市合併により、「天草市立天草アーカイブズ」となり、市長部局総務部総務課アーカイブズ係となった。職員2名(係長1名、学芸員1名、ほかに臨時職員12名)の小さなアーカイブズである。私が行政資料を担当し、もう一人の学芸員が地域史料を担当している。独立の本館施設を持たず、天草市立歴史民俗資料館に併設されている。公文書書庫も旧小・中学校校舎や旧町役場庁舎などを活用している状態で、本格的な開館というよりも、まだまだ仮開館の状態にある。ただ、今回の合併に伴い、4つの大きな公文書書庫を手に入れることができた。現在、天草市全体の膨大な移管公文書と格闘している毎日である。

2 天草アーカイブズ設立の経緯

天草は2市13町、人口約13万人の地域であった。熊本市側の4町が合併して上天草市となり、今回2市

8町が合併して、天草島全面積の7割を超す、約10万人の大きな天草市となった(苓北町は単独町制)

旧日本渡市には、木山家文書という膨大な文書群があり、昭和50年代から安藤正人先生を中心とする国立史料館(現国文学研究資料館アーカイブズ研究系)の調査が開始された。当時資料館にいた私たちも、毎年られる先生方のお世話を始め、地域史に対する考えやアーカイブズ活動についても影響を受けた。

平成7年、先生方の勤めで、長い間未整理のままの旧日本渡市資料館収蔵文書を、集まったボランティアで整理しようという話が持ち上がった。安藤先生を中心に平成7年夏から整理が始まり、この活動が天草史料調査会へと発展していくことになる。全国から若い研究者などが約20人(10年で延べ200人参加)集まり、地元からも8名ほどが整理に参加している。この天草史料調査会の活動は、当館設立の大きな要因となった。

平成11年ごろから、天草の各市や町においても情報公開条例を制定する機運が高まり、学芸員の間では「本渡市職員による文書の保存活用に関するワーキンググループ結成の計画も必要だ」との声が出るようになった。そのおり、学芸員の1人が隣町で情報公開条

例に向けた文書整理に伴う公文書廃棄を目撃した。トラックの荷台に、縛り上げられた公文書が次々と放り込まれ棄てられていったらしい。我々は衝撃を受けた。

平成12年、天草史料調査会の交流会の会場に市長が来賓として参加する機会があった。市長に安藤先生を紹介し、文書の保存と活用についてじっくりと話をしていただいた。そのとき、公文書廃棄の現状を知って市長がショックを受け、その指示で公文書保存へ向けてのすべての動きが始まった。

本渡市では、平成12年に「天草ふれ愛島(アイランド)事業シンポジウム」を開催した。このシンポで初めてアーカイブズ問題が本格的に議論された。最初の公文書移管は、平成12年度廃棄公文書の移管受入であった。庁内各課をじかに回り、資料を集めようと試みた。しかし、歴史資料とは古くて貴重なものとのイメージが強いいためか、職員からは「そういうものは何もない」と断られ、最後は「鼻紙以外は全量保存」ということに決めた。各職員の念頭にある「公文書の価値」について温度差があることが明らかとなった。最初は評価選別を試みたが、足並みが揃わなかったため全量保存することにした。総量で470箱となった。これは小さな市だから可能だったと思う。

3 公文書の整理について

公文書館には3種類ある。1つは古文書公開を基礎としている館、2つは市史編さんで収集した資料の公開を基礎にしている館、3つは純粋に収集した役場公文書を基礎にした館で、当館はこれに当たる。このような館は後に続く市町村が出てこないと思われ存続が危うい。

公文書整理に関しては、安藤正人先生をはじめとする天草史料調査会のメンバーから助言や直接指導を受けて業務を構築してきた。

公文書の移管にあたっては、まず原課に「保存文書引継書」(移管ダンボール箱単位の簿冊表題目録)を作成してもらう。評価選別・公開制限の基準など未定のまま開館したため、とにかく最初は「全量保存」で残し、調査した上で捨てることにした。今後は内容目録を作成して評価選別を行い、廃棄していく方針である。

次に、当館で「保存文書内容調査書」を作成する。これには、簿冊の内容(件名)やレコード数(案件数)、ファイルメーター(厚み)のほか、「保存理由・廃棄理由・公開制限」の欄を設けている。これは「拳証説明責任」上、大変大切なことであると聞いている。

平成18年度初めで、本渡市分だけで3,000箱、合併

市町を加えると総数14,000箱の公文書を保存している。現在、引継書のうち約30%を整理し、一部を職員がパソコンで閲覧できるような状態にある。

4 地域の専掌機関としての天草アーカイブズ

アーカイブズが、地域の中でどれほど存在意義があるか、一例を挙げてみよう。

自治体アーカイブズには、行政資料(公文書等)と地域史料(個人史料・団体史料)とがある。自治体アーカイブズが、行政資料を保存・継承することは当然であるが、行政側には地域史料を保存することに疑問を持つ人が少なくない。しかし市民とすれば、両方のデータが「地域情報体」という塊であれば大変都合がよい。自治体も「地域情報体」を市民に提示できなくてはならない。行政資料だけでは視点が薄い。

例えば天草では全国的にも有名なトライアスロン大会が開催されている。これに関する行政資料には、怪我人はなかったというような、平面的な情報しか残らない。しかし、ボランティア参加した天草馬術協会の資料には、アメリカから参加したトライアスロンの団体と交流を深めたというような、立体的な、行政資料とは異なる視点からの情報も提供できるようになる。このように、団体や個人史料も地域史料として地域情報体には必要なものではないかと考えている。

5 天草アーカイブズの成果

アーカイブズが地域に役立つ事例を一つ紹介する。毎年3月に開催する「繭姫通り夜市」が、今年で4年目を迎えた。これは門前町があるのは神様のおかげなので、神様を置こうという地元商店街の動きに、当館が収蔵史料データをもとに協力した好例である。検討した結果、この地区の商店街が発達したのは、繭市場が栄えたためなので、そこに神様を祭り、毎年1度開帳する形式でお祭りをし、夜市をしようと提案した。夜市は大盛況となり喜ばれた。当館が持っている過去のデータや、祭りの四大要素(①神様を呼ぶための「お清め」、②神を表わす「歌や踊り」、③神の声を聞くための「籠」、占いや競うワザの競技、④神が食べたものを下げて皆で食べ同じ体になるという「供食」)について、現場の人たちは知らなかった。私は、これをアーカイブズの一つの成果であると宣伝している。

6 他市町への公文書保存活動支援について

平成の大合併に備え、合併市町の公文書保存活動への支援にも取り組んだ。抵抗も感じたが、現状把握のため、県内各市と天草地域、合計23市町を対象にアンケートを実施した。その成果をまとめ、天草地域内で不明な部分については、挨拶を兼ねて回ったところ、

他市町は文書管理で本当に困っており、逆に歓迎された。さらに、合併を契機に足並みを揃え保存に努めようということになり、この調査は成功であった。

合併協議会の総務部会で公文書保存について持ちかけてみると、各町の文書担当者を集めて研修会をすぐにでもやろうということになり、話がトントン拍子に決まった。総務部会に話をもちかけたところに意義があった。公文書は、やはり総務課のエリアに切り込まないといけないと強く感じた。

7 「業務／文書システム分析表」の作成について

1) 評価選別基準についての答申

当館には、条例で定められた「公文書評価選別基準」があるが、不十分な面もあり、諮問機関である運営審議会から答申を受け、評価選別基準と利用制限基準、そして総合的文書管理システムなどの具体的な方向について指示をいただいている。これをもとに、公文書1点ごとの「評価選別基準(案)」と「評価選別細目基準(案)」を作成した。しかし、突き詰めた基準を考えれば考えるほど、最後は「重要なもの」ということばに集約されるという壁にぶつかる。自分たちが、市役所各課の内情、仕事内容を知らないのが原因である。このため、公文書を1点ごとに扱う総合的な基準だけでなく、各課の事務分掌や仕事内容について話しを聞き、組織変遷記録やリテンションスケジュール表などにより各係の沿革や文書の種類について研究する必要があると考えるようになった。

2) 理想の総合的文書管理システムについて

総合的文書管理システムに関し、理想の「文書の流れ」図を作成した(下図)。アーカイブズが、市長部局総務部に入り、文書管理と情報公開担当の文書センターと並んで仕事を行うことを前提にしている。文書管理の最初からアーカイブズが関わり、市役所文書担当(文書センター)と協力・共同して文書の評価選別・移管・保存活用を行う様子を表現している。

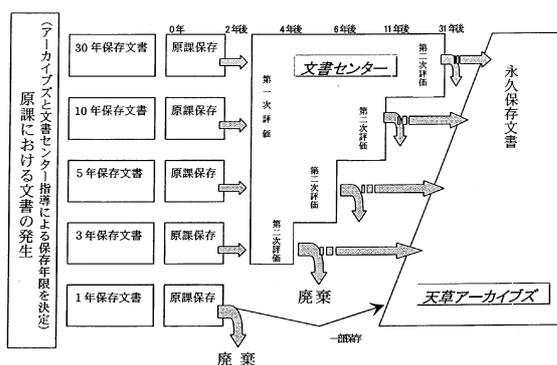
評価選別作業は、3段階の作業を行う。第1段階は、文書発生時の保存年限決定で、1年保存文書のほとん

どはここで廃棄決定する。文書の流れの川上から、まず大きな流れの1年保存文書を分離する。文書が発生し、保存年限を決定する時からアーカイブズと文書センターが共同して強く指導し、保存年限の厳正な決定を行わせる。こうして、1年保存文書のほとんどを見ずに廃棄することができる。もちろん例外はあるので、一部サンプル保存する内規も盛り込んだ。

第2段階と第3段階は、文書センターの中間保管庫内での評価選別である。これを運営する文書担当と協力し、文書センターに移管されるとすぐに第1次評価選別を行う。編纂年度が同じである文書を同時に評価選別するためである。従来のような最高約30年の時間差がある評価選別の問題を是正することができる。編纂年度が同じである1つの事業の文書には、3年保存文書もあれば30年保存文書もある。保存年限終了時に1回だけの評価選別をするという従来の方法では、30年保存文書を評価選別するとき、もし3年保存文書とセットで保存すれば価値が出てくると評価したとしても既に27年前に廃棄されている可能性が高い。編纂年度が同じ文書をすべて同時に評価選別するのは、大変科学的な方法であると思われる。

この第1次評価選別結果を記録し、各々の保存年限が経過した時点で、記録をもとに第2次評価選別を行う。文書センター内で評価選別をすべて終えるわけであるから、アーカイブズに移管される文書は、すべて永久保存文書となる。

3) アーカイブズの求めるもの、総務課が求めるもの
天草アーカイブズ検討会が開かれ、アーカイブズ側からは、文書センターを設置して最初の段階から文書管理に関わり、評価選別を確かなものになりたい。そのためには、アーカイブズの部署を総務課の中に置くべきだと提案した。それに対して総務課側は、総合的文書管理システムの構築は賛成だが、評価選別方法を確立してから、アーカイブズは総務課に入ってほしい。それまでは、アーカイブズは教育委員会部局で活動すべきであると主張し譲らなかった。このため、市長への報告書には、双方の主張が併記されることになった。この経験を通じて、アーカイブズ活動を周囲に根付かせるためには評価選別を確立する必要があると思われ知らされた。アーカイブズが歴史的、文化的価値だけを求めるような体制では、市長部局には当てはまらない、きちんとした行政的体制を確立しないと市長部局への編入は困難である。



4) 評価選別への段階的取組み

評価選別にあたり、「評価選別基準」「評価選別細目基準」「評価選別実施要項」「評価選別の手順」の案を運営審議会の指導助言を受けて作成した。この時、運営審議会からは、基準と照らし合わせて1点ごとに公文書の評価選別する方法だけでなく、市役所各課系の業務や文書システムの構造全体を調査・研究する必要があるという指導を受けた。具体的には、市役所の課係(全270係)ごとに「業務/文書システム分析表」(以下「分析表」という)を作成する方法である。

実際、評価選別基準と細目基準により1点ごとに評価選別だけをしても際限がない。市役所各課のシステム分析を行って初めて「あらゆる人が」、「公平で」、「長期にわたる」、「ゆるぎなき」評価選別が行える。

「分析表」の作成について、平成17年度に本渡市から民間へ移譲され、文書を受け入れた「S 養護老人ホーム」を例に取り上げて、その課係の変遷、事務分掌の変遷とそれに対応した公文書群の分析について報告する(下表参照)。この老人ホームは、昭和26年「生活保護法」によって本渡町の養老施設として開設された。その後、合併発足した本渡市の福祉事務所管轄の「養老院」となり、「老人福祉法」が施行されると「S 養護老人ホーム」となり、さらに福祉課保護係の管轄となった。昭和53年には「S 養護老人ホーム」として独立した。このように、養護老人ホームの法的根拠、組織、名称の変遷だけでも種々に変化している。これに伴う事務分掌の変遷はもっと多い。その事務分掌に対応した文書綴の変遷消出は大変複雑なものだと思わ

れる。このように「S 養護老人ホーム」の公文書の歴史をかたちづくる構造を知ることなしに、その評価選別は困難である。

「分析表」は、縦に業務分析の軸、横に文書システムの軸を持つ。業務分析の軸には、大分類で「管理運営」「共通業務」「個別業務」を並べ、それぞれ事務分掌と毎年作成する文書シリーズを当てはめていく。文書システムの軸には、この養護老人ホームが開設以降の歴史と、文書シリーズそれぞれの発生・消滅・合体・分裂を矢印で記入する。最後に、シリーズごとに「評価選別ガイドライン」を設け、評価選別と解説を記入する。が「原則保存」でアーカイブズ保存。×が「原則廃棄」で適正廃棄。△が「保留」で一点ごとの評価選別・サンプル保存。ガイドラインは、業務分析と文書システム分析の結果を、評価選別基準や評価選別細目基準と照らし合わせ判断する。

これまで自らの経験と専門的知識により各自で行い、人が変わると公平性や普遍性に疑問が残った評価選別が、「分析表」を作成することにより、科学的に行われるようになった。

8 天草市合併に伴う文書保存活動

合併に向けて「合併以後の行政文書アーカイブズ移管の流れ」を図にまとめ、合併予定市町全270係に配付し、文書保存を依頼して回った。この図では、①各支所における移管(各支所で文書確認作業 各支所から文書移管 各支所へ移管受領書を発行)、②各分館書庫における調査整理作業(引継書と内容調査書を作成 各支所へ引継書を提出 引継書と内容調査書をパソコン入力 全庁各

「業務/文書システム分析表」 【S 養護老人ホーム】

大分類		中分類/小分類	文書シリーズ名	文書システム	保存年限	評価選別ガイドライン	
業務分析の軸↓	1. 管理運営	・施設の運営管理、宮内等園の統括 ・年間諸行事の計画執行に関すること	沿革誌	S26年6/1	30	○	
			本渡市議会会議録	S29年4/1	1	×	
			本渡市総合計画書	S38年8/1	1	×	
			第三次本渡市総合計画第2期基本計画	S47年5/1	1	×	
			民間移譲関係	S49年12月	30	○	
			「Sの移譲に関する反覚書書」等契約	S53年4月	30	○	
			「養護老人ホーム等廃止届」及び「財産処分報告書」等		30	○	
			1.2 予算・決算 決算に関すること	予算要求書		5	○
			1.3 収入支出 ・財務関係に関すること	本渡市決算説明書		1	○
			1.4 人事 ・職員の指導監督に関すること ・職員の勤務表に関すること	調定決議書・収入通知書		1	×
	支出命令書		1	×			
	支出負担行為決議書		5	×			
	支出負担行為何書		10	×			
	収入支出見込額書		1	×			
	現金出納簿		5	○			
	出勤簿		1	×			
	臨時雇用何書		5	○			
	産休等代替職員制度関係		5	△			
	時間外休日労働に関する協定「3.6協定」		5	△			
	勤務予定表並びに行事予定表		3	○			
週休日及び勤務時間の割振計画(結果)表		1	×				
年次有給休暇簿		1	×				

職員の机上端末で閲覧開始), ③各分館書庫における評価選別作業(各市町組織機構の変遷,各系の事業沿革と事務分掌,各系の簿冊表題一覧などの情報を収集 各係「分析表」を作成 評価選別実施要項や「分析表」等を使い評価選別保存・保留・廃棄を決定), ④各分館書庫において保存公開(配架・保存 利用制限・判定作業 閲覧・公開)という流れを,写真も入れてわかりやく図示した(下図)。

統廃合で使われなくなった学校を「分館書庫」として利用できるようになり(現在利用可能なのは3校,全6,000㎡),ダンボール箱で全14,000箱に及ぶ公文書整理を,10人のアルバイトを雇用して取組んでいた。

しかし,7月22日朝5時過ぎに大洪水が発生し,分館書庫として利用していた河浦庁舎が被害に遭ってしまった。1階で積み上げていた最下層の箱が浸かり,上の箱も崩れ落ちた。

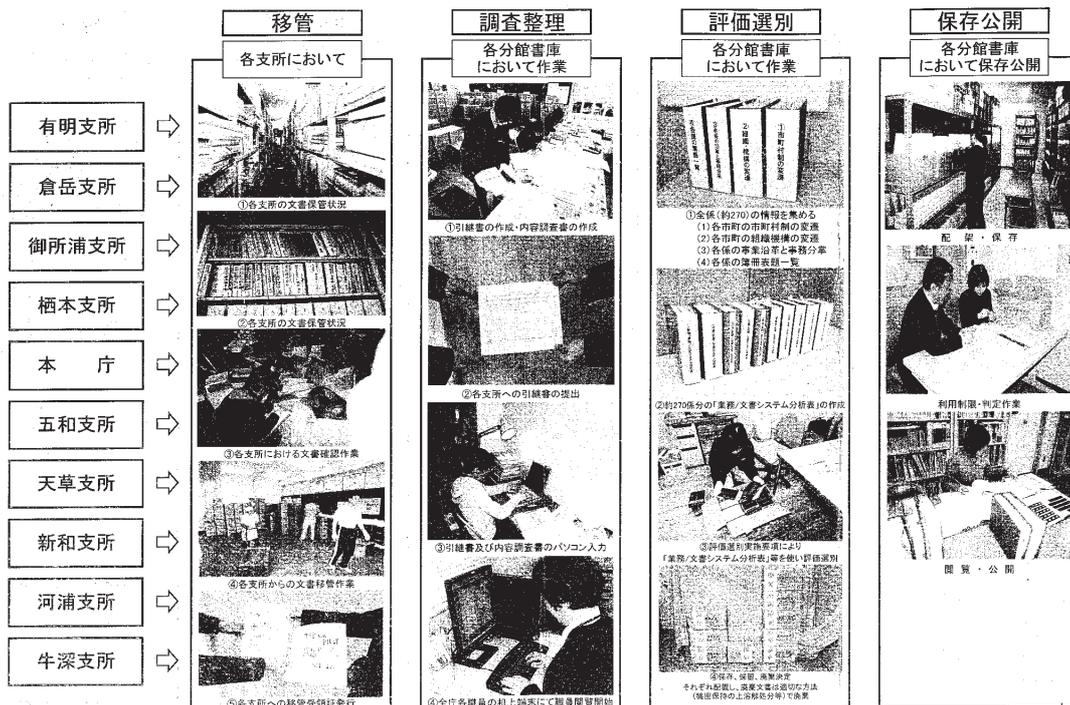
幸い,この日は全国から天草史料調査会の学生などボランティアが集合する日で,さっそく国文学研究資料館の青木睦先生らの指導により救助作業を始めた(4日間,延べ115名)。まず,無事な400箱を2階へ上げ,次に湿った箱,続いて浸かった箱を廃校校舎や体育館へ運び出し,手作業で箱から取出した。外見は駄目に見えても中は比較的きれいであった。どこから運び出したかわかるように付した箱番号だけは保存し,文書を乾燥させた。カビを防ぐため,重要な文書35個分は中性紙の薄葉紙,新聞紙にくるみ,ビニール袋に入れて漁港の冷凍庫(-24℃)で冷凍保存することに

した。この他はクーラーや扇風機などを用いて除湿した。乾き始めると今度は固着するため,頁をすべて竹べらでめくる作業を行った。カビ発生を防ぐため,今後はみかんコンテナに入れて3年間は経過を見る必要がある。真空凍結乾燥法の機械も借用できないか交渉中である。(終)

午後の行政文書分科会では,福山市の坂本泰之氏に「福山市における歴史的公文書の保存活用について」という報告をしていただいた。福山市では平成19年7月開館予定の(仮称)中央図書館内に歴史的公文書等の保管施設が設置されることになっている。報告では,これまで取り組んできた合併町村の公文書保存や,廃棄文書選別を新しい施設にどう生かしていくか,その構想や課題について紹介していただいた。

古文書分科会では,廿日市市観光プロモーション室の岡崎環氏に「文化財を町づくりに生かす 廿日市市宮島からの挑戦」という報告をしていただいた。緊縮財政のなか,市町での文化財の保存管理費の優先順位は低く,貴重な資料が十分に活用されていないのが現状である。廿日市市では,「廿日市市観光まちづくり懇話会」を発足させ,まず世界文化遺産登録10周年を迎えた宮島の豊かな文化財を活用して,新しい観光スタイルを構築している。地元住民が町歩きなどを通じて文化財を見直し,観光や町づくりに役立ててほしいと提言された。

合併以後の行政文書アーカイブズ移管の流れ



平成18年度 第2回研修会報告

平成18年度第2回研修会は、平成19年3月2日(金)に広島県情報プラザ第1研修室で開催された。参加者は9市4町1県の20機関26人、県図書館協議会会員など12名、計38名であった。今回は「災害の危機管理～公文書・古文書・図書の災害にともなう救出と復旧」というテーマで3名が報告し、その後質疑応答を行った。以下はその記録である。

(文責：事務局)

■報告1

災害事例に学ぶ市町村の文書管理災害対策

坂本 勇氏((有)PHILIA シニア・コンサルタント)

1 「予期せぬ規模の」災害が増えてきた被災事例

スマトラ沖大津波、ハリケーン・カトリーナのように、最近世界各地で甚大な被害を伴う巨大災害が頻発している。また、異常気象により洪水、早魃など人類の危機を感じる現象が多発している。企業や自治体はバイタル・レコード(基幹文書・重要文書)の管理保存をして説明責任を果たし、社会も思い出や地域の文化を尊び継承していかねばならない。BCP(事業継続計画)は、このような予想を超えた事態に動転せず、有効に対処していくことを求め目指している。

修復家の私は、最近では災害と関わる事が多い。スマトラ沖大津波では、最初は文化遺産やバイタル・レコードが被災しているという意識を持たなかった。しかし次第に、各地で文化遺産や個人の重要な思い出の品々が失われかけているという情報が集まってきた。

私は88年にデンマークで文書修復を学び、歴史文書修復家という当時ではまだ珍しい仕事を始めた。災害と初めて本格的に関わったのは95年の阪神淡路大震災であった。神戸新聞会館が崩れかけ、大量の取材写真や録音テープ、新聞原紙が見捨てられかけた。この時、「阪神大震災地元NGO救援連絡会議文化情報部」を立ち上げ、マスコミやチラシを通じて市民の失われかけた思い出の品々の救助について働きかけた。

それから10年後、22万人の尊い人命と、夥しいものが津波とともに失われるというスマトラ沖大津波が発生した。スマトラ島の北端、アチェは別名「メッカのペランダ」と呼ばれるように、イスラム教はメッカからアチェを通じてインドネシアに入ったという説が有力である。アチェにはイスラムの重要な文書が大量に残っていることを98年の調査でも確認していた。そこで、現地の文書館とも協力し、被害を受けた文化遺産を救うという活動を開始した。

現地入りした2月、被害状況を調査した世界銀行の

担当者から、国家土地庁の土地台帳の原本をすべて救出したという報告を受けた。しかし現場では、被害を受けた台帳を、炎天下で広げて乾かそうとしていた。このため紙は石のように硬くなり、頁と頁が固着していた。インドネシアではこの土地台帳は、個人の権利を保障する、まさにバイタル・レコードであり、これがいったん失われると法秩序がなくなってしまう。



地球環境の変動、災害の多発に、行政機関や法人組織でバイタル・レコードを管理保存する部署は、どのように備え、対応していけばよいのか、実践的、技術的側面から説明したい。

A. アメリカ首都ワシントンの洪水被害

2006年6月25日(日)夜、米国の首都ワシントンに記録的な大雨が襲った。独立宣言、憲法など米国の超一級資料を収蔵展示している国立公文書館にも怒涛のような水が押し寄せ建物に浸入した。同館は3年前に120億円で大改修を終えたばかりで、嚴重な非常排水設備が設置されたが、地下のマクガッワン講堂は下から2列目のイスまで完全に水没した。収蔵資料には被害はなかったが、復旧費用は2億4千万円(推定)とされる。人々は、今回は予期せぬ記録的大雨で、ショックだった、と異口同音に答えていた。

B. インドネシア首都ジャカルタの洪水被害

2007年2月1日より数日間降った雨で首都ジャカルタの広域で大洪水となり、インドネシア最高学術研究機構であるLIPI(国立科学院)に付属するPDII(科学技術情報資料センター)も被災した。大量の資料の救出保全打診を受け、大使館、JICAに緊急支援の相談をしたが、迅速な対応が難しかった。そのため、諸事情が重なり、災害復旧支援会社(有)PHILIAが派遣費用と携行救出資材費の全額を負担して、2月11日より15日まで被災現地で救出作業に必要な諸支援を行うことになった。現場のLIPI国立科学院は、本部棟で50cm、PDII棟で2mもの洪水被害を受けていた。

このLIPIの事例は多くの教訓を残した。第1に、決定権のある組織の責任者が被災現場に居て作業を指揮すること。災害後、LIPIの幹部全員が会議のためにLIPIを不在にし、現場には、決定権を持ち指揮できる人員体制がなかった。このため、LIPIにとって非常に重要な「本部永久保存文書庫」は、洪水後鍵を閉ざされ、責任者の戻りを待っていた。早く応急処置を開始しないと、バクテリアで腐敗すると強く説明し、帰国日になりようやく庫内を視察することができたが、劣化損傷は深刻で、一刻の猶予もない状況となっていた。

第2に、洪水など災害後の望ましい復旧は「時間との競争」であること。他機関とは異なり、このPDIIは洪水の水が引き始めて日本の国立国会図書館とPHILIAに技術的救済方法を打診してきた。この熱意は評価される。しかし、救助作業では“時間との競争”という切迫感がなかった。文書、本が水損すると、バクテリア、カビ等が刻々と進む劣化損傷のメカニズムを知らなかったのである。タイトル・レコードや、紙を素材とする資料や写真、フィルム、デジタルメディアは水に濡れると、インクや彩色など情報が流れ出し、20%、70%以上の湿度となるとバクテリアの腐敗やカビ、サビなどの損傷劣化が始まる。湿度がより高ければそのスピードは早まる。文化庁が配布した「防災ウィール」にもあるように、水災害では48時間以内の具体的対応開始が重要な要素とされているのである。災害前に保存する資料の素材に応じた劣化損傷のメカニズムを知っておくこと、災害後48時間以内に初期救助作業を開始できる体制を構築しておくこと、この2点が“時間との競争”に勝つため必要である。

第3に、保存資料の優先順位を含む「危機管理マニュアル」を事前に検討作成し、周知徹底しておくこと。人事関係や学位授与記録など、本部の永久保存文書は「非常に重要」と、現場に居合わせた各部署の職員誰もが説明した。しかし、鍵を閉めて空気を循環しなかったため、永久保存文書庫の壁面には全面青カビがびっしりと繁殖し、バクテリア繁殖も加速され、紙はベトベトと糸を引くような劣化状態であった。他の場所にカビは発生しておらず、最重要書庫が最悪の状態に陥ってしまった。危機管理マニュアルは実践を考えたものなので、実際に災害が起こって動転しないよう、実地訓練も定期的に行う必要がある。実地訓練は、消火器操作などの「参加型」ではなく、もっと踏み込んだ「実践型」サバイバルプログラムが用意されている。

第4に、被災資料レスキュー教本の常備と防災弱点の改善。永久保存文書庫の中身の重要性は皆が知っていた。しかし、ここでの問題点は、災害という非常事態に直面した時の「具体的な緊急対応策」を明示した危機管理マニュアルや、レスキュー体制が欠如していたことにあった。LIPIは2002年にも大洪水で多くの被害を出したにも関わらず、なお永久保存文書庫を洪水の被害を受けやすい1階に置いたままにしたミスが重なった。文化庁の防災ウィールの原版を製作した米国のNPO「ヘリテージ・プリザベーション」が昨年出したDVD付き災害教本等も参考になる。

なぜ迅速な救出実践が必要か、通りかかった外国人研究者による警鐘を鳴らした言葉が示唆的である。被災したLIPIにとって、過去の学術研究資料や事務記録資料は大木の根に当たる。目に見えない根の部分をしっかり張り、過去の蓄積を豊かに蓄えておかないと、少しの風が吹いただけで地上に茂った大木は倒れてしまう。だから、過去の記録や資料が災害の度に失われるならば、将来、地上に大きな枝を伸ばしても倒れる危険のある組織となると。この警告は非常に大切だ。米国ではFEMAやアーカイブズ、図書館、建築家協会など全米30機関が連携して災害に対応する取り組みを積極的に行っている。この災害時の実践マニュアルも昨年刊行されよく読まれている。

2 災害後の混乱と諦めを乗り越える勇気と、支える情報網

1) 救援ボランティアの時代

阪神大震災と同様、アチエの津波災害でも、災害現場では職員も被災し、ライフラインは破壊され、衣食住にも不自由する混乱状態で価値観が乱れ、頭の中は真っ白になり、重要文書でさえ諦めて廃棄してしまう傾向が見られる。混乱状況でも、事態を克服するのが職員のプロ意識である。また、文書を助けたいという強い思いを叶えてくれる周囲や遠方からの具体的な支援が大事である。

これまでは、個人的ネットワークや救援ボランティアが災害後の頼もしい存在であった。ところが、災害が多発し、規模も巨大化すると、個人やボランティア組織では十分に対応できなくなった。度重なる支援活動で時間の調整がつかない、救出した資料の保管場所が確保できない、保全乾燥処置が追いつかず、被災資料のカビや固着が深刻になるなどがその理由である。今後災害の巨大化と増加により、ボランティアや応援職員に大怪我や死亡事故が発生するリスクは高まる。それは、日頃から災害現場に派遣される訓練や装備、

また技術が備わっていないことに起因する。

2) 災害多発時代の専門的救援体制の幕開け

阪神大震災で救出した資料はボランティアで対応可能であったが、アチエの場合は住民の権利にかかわる土地台帳や、裁判記録、企業の機密資料など、守秘義務がある資料を含むため、資料救出と情報流出が天秤にかけられた。今後も機密文書を持つ国の機関や企業が被災した場合、ボランティアを要請する際に大きな壁となることが予想される。今後はボランティアと専門的組織とが活動する領域を明確化し、両立していかないと復旧支援は困難となる。

おわりに

最後に3点指摘しておきたい。第1に、大災害の場合には助けは期待できないので、自力で今あるものを使い「サバイバル型の対応」をしないといけない。そのためには事前の準備が必要である。

第2には、これまでの防災訓練は参加型であった。今後サバイバル型の対応を求めるためには、現場で困らないよう、実践型・全員体験型の訓練が必要である。

第3に、日本では、文化施設が2次的に扱われているということである。阪神大震災でも、図書館や博物館の職員は、避難所やライフラインに関わる部署に防災指令で応援に入る体制となっていた。職場の文化施設が被災しても、留守番を残して他の職員は応援に出かけ、職場の資料は助けられなかった。もちろん人命救助は大切だが、緊急段階を過ぎれば、文化や記憶、バイタルレコードはすぐに助けるという価値基準が、防災意識の中に根付いていなければならない。日本の防災意識は、3ヵ月後、1年後、10年後に、メモリーが失われる人と社会にどのような傷が残るか、考えていない旧態依然たる防災意識だと思う。

参考《水損資料の扱い》

1. 災害に遭ったら、人命の安全、建物の安全を確認し、資料の被災状況を迅速に把握する。
2. 被災資料の量が多い、重要性が高い場合は、外部災害復旧支援専門家・企業に相談する。
3. 目安として48時間以内に被災資料(同時に建物、設備など)の応急救済処置を開始する。救出・復旧予算の確保に奔走する。
4. カビやバクテリアの繁殖を抑制する、換気、送風循環を被災現場に行う。
5. 全体の救助方針を立て、優先順位を決めて本格的な救出保存、復旧処置を行う。

冷凍する場合は、マイナス40～60 という低温の方が、紙やインクへの損傷が少なく望ましい。必ず、固着防止や凍結乾燥の都合を考え、耐水紙で各資料をラッピングする。

凍結後、真空凍結乾燥を行う場合は、決して乾燥させてはいけない。水損資料全体が湿るよう、ラッピング前に噴霧または浸漬法で水分を補充しなければならない。

水損本や文書に悪臭やカビが生じ始めている場合は、消毒エタノールを表面に噴霧するか、ドブ掛けし、カビやバクテリアの繁殖を抑制し、水分の保持も合わせて行う。

■報告2

地方自治体への事業継続計画の導入

～災害の前に準備しておくべきこと

岡部紳一氏(株東京海上日動リスクコンサルティング社)

1 事業継続計画とは

事業継続計画(BCP: Business Continuity Plan)についてできるだけわかりやすく説明したい。

去る10月3日、秋田県八峰町役場庁舎で火災が発生し、木造一部2階建ての庁舎が全焼した。この火災で、市町村が所有する戸籍簿など公文書保管態勢が問われることになった。書庫の耐火設備を整えたり、文書の複製化やデータのバックアップを進めるには巨額の費用が必要となり、進んでいないのが現状である。

BCPは民間企業だけでなく、地方自治体などパブリックセンターを持つ組織にも求められている。米国では、大災害にあった企業のうち40%が5年以内に復旧を断念して廃業、中・大規模企業では、災害後5日以内に通常業務に復帰できなければ90%が廃業・倒産に追い込まれている。英国でも重大な災害に見舞われた企業の80%が1年半以内に倒産、災害で重要な記録・データ(バイタルレコード)を失った企業の90%が2年以内に廃業というデータがある。災害からいかに早く復旧するかが民間企業にとって死活問題であることがわかる。自治体も、早く災害復旧して住民サービスを再開する大きな責任を抱えている。災害に備えて事前に何を行うかが大きなテーマである。

これまではスプリンクラーや防火シャッター設置など、個別のリスク対策が危機管理としてとらえられてきた。一方、災害、大停電、テロ、コンピュータ停止などにより事業が停止しても、迅速に復旧できる、リスクへの適応力がある、強い体制を事前に確立するというのがBCPの考え方である。

2 主要工場が被災し、操業が全面停止したら

10年前、ある自動車部品工場が全焼し、重要なブレーキ関連部品の供給が突然停止した。このため、自動車メーカーは生産ラインを止めざるを得なくなった。しかし4日後には自社他工場やグループ内外の他

社工場で代替生産を始め、7日後には自動車組立ラインで被災前の70%まで、19日後には被災前と同じレベルにまで復旧した。被災工場が本格稼働を始めるまで7週間、また自社部品生産が90%まで回復するのに3ヶ月を要した。民間企業では、被災後の損害をいかに小さくするかがテーマである。被災直後に代替生産ができなければ重要な顧客を失う危険性がある。

ワールドトレードセンター近くに複数のオフィスを持つ米メリルリンチ社には、9,000人の社員がいたが、9・11テロで北タワーに1機目の旅客機が激突した3～5分後には災害対策本部を立ち上げ、社員を避難させ、翌日から代替場所で業務を再開した。これはBCPが有効に機能した有名な事例で、市町村にとっても災害復旧を考える上で大いに参考になる。災害で職場が使えなくなったら、代替場所で同じ仕事ができるだろうか、各組織で対策を講じる必要がある。

市役所の機能が停止し、すぐに100%は復旧できない場合、どの業務から、どのタイミングで復旧させるか、また逆にどの程度放っておけるのか見極め、優先順位を決める必要がある。たとえば3日間で復旧させるとすれば、それに要する人員、設備、データ、文書が何かがわかるはずである。必要な業務だが、コンピュータが被災してその調達に時間を要する場合もある。税金徴収業務は台帳がなくなると困難なので、すぐ使えるようバックアップを取る必要がある。



3 災害復旧—4つのステップ(4つのR)

災害復旧には4段階ある。最初は「Reduction」。災害前にその可能性を考えて、いかに被害を最小限に抑えるか。これは従来、日本の組織が熱心にやってきたことである。次は「Response」で、災害後の緊急対応。消火活動、災害本部の立ち上げ、人命救助と避難、設備機器類の保護・保全、バイタルレコードの保護・確保、これらを災害後にすぐ行えるよう予め体制を整えておかないと、災害後は混乱するので冷静な判断はできない。

い。次は「Recovery」。事業再開が困難な場合、代替手段での再開をはかる。金融機関では、システムダウンに備え、バックアップサイトにすぐ切り替えられるよう準備している。最後は「Resumption」。恒久的復旧、被災工場再建、生産移管、工場再編成である。

4 災害で本社が使用不能となったら

災害で本社が使用不能になった時、災害本部をどこに立ち上げるか、各職場で災害に備えて非被災地に代替拠点を決め、通信手段など必要な設備を整えて、人さえ集まれば業務が再開できるようシナリオを考えておく必要がある。

5 コンピューターセンターが全面停止したら

金融機関では、万一の場合バックアップサイトにすぐに切り替える必要があるが、業種によっては急がない場合もある。何時間以内に復旧する必要があるか考えるべきである。バックアップデータをメガデータで、オンラインで常時持つ場合、1週間、1ヶ月ごとに更新するとギャップが生じるため、その対策が必要である。バックアップデータが実際に使用できるかチェックする必要もある。

6 バイタルレコードを焼失したら

バイタルレコードが何かは各職場で考えるべきである。組織の存続に関わる文書や、代替情報が他に求められない文書、災害後に重要な業務を遂行する上で不可欠な、災害復旧プラン、業務再開に必要な書類、指揮命令系統など、企業では契約書や顧客リスト、定款・財務諸表・労務文書などの法定文書など、自治体では住民の権利や利益を保護する文書などがこれにあたる。これは安全な施設外で保管する。施設と一緒に焼失しては意味がない。自治体にとって重要なバイタルレコードは数多くあるのではないか。バックアップを取り、迅速に取出せることが重要となる。

7 日本政府のBCPについての取り組み

平成17年8月、内閣府中央防災会議が「事業継続ガイドライン」を発行した。これは主に企業向けにBCPの作り方をわかりやすく示したものであるが、政府、自治体をはじめすべての組織体に有用とされ、インターネットでも入手できる。政府は10年以内に大企業の100%、中堅企業の50%が導入することを目標とする。これに基づいて政府の施策が行なわれる。

平成18年2月には中小企業庁が簡便な「中小企業BCP(事業継続計画)策定運用指針」を公開した。これとは別に中央省庁、地方自治体でも災害に対応できる体制作りに、BCPを導入する必要がある。中央省庁ですでに検討が始まり、各自治体でも一部導入を検

討しているところがある。自治体では「災害対策基本法」に基づき防災地域計画を作成しているが、さらに進めて業務復旧のためのBCPが必要であろう。

8 災害直後3日間に継続すべき業務は？

中央省庁では次のようなプロセスでBCPを検討している。まず災害直後3日間に継続すべき業務は何か、想定する災害は何か、最優先する業務は何か、必要な設備などは何か、業務継続を向上させるためには何をすればよいかを順次検討して戦略を立てている。これは標準的方法と言ってよい。

9 BCPの国際的な動向

米国・英国の企業ではテロ事件を契機に、テロだけでなく、自然、人為など様々な災害対策としてBCP策定が進んでいる。ISO(国際標準化機構)がすでにBCP策定に着手したので、今後BCPの規格を企業として持つか否かというガイドラインを国際ベースで考えることになっている。グローバル企業では、その規格に合致するかが商売上の条件になる可能性がある。

米国連邦政府機関が発表したCOOP(運用継続性)に関する指針では、災害後、12時間以内に最重要業務を再開できる態勢をつくり、30日継続させることを各省庁に要求している。

おわりに

BCP策定には時間や予算も要する場合もある。各職場で今すべきことは、訓練により現在の防災対策が実行できる態勢を作り、さらに優先順位をつけてレベルアップすることである。ジョン・ウッド(偉大なUCLAバスケット部コーチ)は「何事も、準備を怠ることは、失敗の準備をしていることだ。」という名言を残した。

■報告3

広島歴史資料ネットワークの活動について

西村 晃(県立文書館主任研究員)

2001年3月の芸予地震を契機に「広島歴史資料ネットワーク」(略称「広島史料ネット」)を立ち上げ、次のようなチラシを作成している。

情報をおよせください、危機に瀕する歴史資料情報

私たちの身のまわりには、実に数多くの貴重な歴史情報が残されています。それらの多くは、未来に伝え残していかなければならない地域の文化遺産であるにもかかわらず、その存在すら一般には知られていないケースが多いのです。

私たちは、2001年3月の芸予地震を機に、広島県内を対象として、地震・火災・水害などによって、水冠・破損した歴史資料が廃棄・焼却される事態や、建物の

解体・修理や引っ越しなど、災害時以外にもなされる様々な営みのなかで、価値を知られないまま歴史資料が失われる事態を、未然に防ぐ活動をしています。

身近なところで、そのような話を聞かれましたら、是非御連絡ください。

また、御所蔵の古いモノや文書等について、お困りのことがあれば、御相談ください。

ボランティアですので、無料で御相談に応じます。

情報収集の対象

- ① 古文書(江戸時代以前に、くずした文字で和紙に書いたものなど)
- ② 古い本(和紙に書かれて冊子にしてあるものなど)
- ③ 明治・大正・昭和の記録(手紙や日記など)・新聞・雑誌・パンフ・チラシ・広告・写真・絵
- ④ 農具・機織り・養蚕の道具・古い着物など物づくりや生活のための道具
- ⑤ その他、木造建築物など文化財一般

寄せられた情報については、広島県立文書館、広島県内の歴史民俗資料館、広島大学の関係者が、最も適切な方法について協議し、必要性・緊急性に応じボランティアの派遣も検討します。

私たちは歴史資料の現場保存を原則としており、できる限り地域外へは持ち出さない努力を続けています。

皆様の御理解と御協力をたまわりますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。

【窓口】〒730-0052 広島市中区千田町 3-7-47

広島県立文書館 気付

広島歴史資料ネットワーク(幹事 西村 晃)

Tel 082-245-8444 / Fax 082-245-4541

参加記 ……………大竹市総務財政課 富田亜紀子

私の所属する総務財政課は防災・災害対策の業務と文書管理の業務を併せ持っており、今回の研修はまさにその両方の課題にリンクさせた内容であり、これらにどう対処するべきなのか、興味深く受講させていただいた。

本市においては、庁舎内勤務職員で自衛消防隊を編成し、庁舎が火災等で被災した際の役割分担を決め、非常持ち出し品等重要文書の搬出についても対応を決めている。しかし、実際に広域的に災害が起きたときは、市は災害対策本部を設置し、住民の安全確保を最優先するため、場合によっては実際に庁舎内で対応できる人員は相当限られる可能性がある。

しかし、被災後は住民の生活の復旧と同時に市の業務の復旧もいち早く求められることから、被災直後の「時間との競争」がその成否を左右することになる。

私自身も、これまで実際の被害を想定したことがなかったもので、講義の中で「重要文書が被災したときにはどう対処するのか」、「庁舎が使えなくなったときにはどこで業務を行うのか」というごく基本的な設問で答えに詰まってしまった。

この講義において、被害を未然に防ぐ対処は当然のことであるが、被災後の対応を迅速・確実に行うことが自治体の重要文書を守り、自治体の業務を早急に復旧させる重要なポイントとなることがよく分かった。

私はこの講義で、初めて水に濡れた文書の復旧法を知ったが、「天日により乾かすこと」が禁忌であることなど予想だにできなかった。知っていれば実に簡単なことであるが、知らなければ自治体の業務において命取りにもなりかねないことである。講義の中で先生が述べられたとおり、実践型の訓練等を行うことにより、こうした基本的な対応を職員一人ひとりがマニュアルとして共有すれば、実際の被災時の対応がぐんと違ってくるであろう。

この講義により、被災時の文書管理についても具体的に踏み込んだ検討の必要性を感じた。

平成18年度 第2回役員会議事録

日 時 平成18年11月14日(月) 15:45~16:30

場 所 広島県立文書館会議室

【出席者】

理 事 石本俊憲(県立文書館長) 中村真哉* 広島市公文書館) 津田文夫(呉市史文書課主事) 坂本泰之* 福山市情報管理課) 小出義弘* 三原市総務課) 阿部晶子* 三次市総務室) 福田透江* 北広島町総務課) *代理出席

監 事 酒永光志(江田島市総務課長) 丹羽 勤(海田町総務課庶務係長)

事務局 安藤・森脇・西村・数野

【協議事項】

1 文書管理に関する市町職員への支援について

- ・総務省・県市町行政室から、公文書の適切な保存に一層取り組む必要があるという文書(『広文協通信』第10号7頁)が出された。市町に対して、広文協は今後どのような活動をしていけばよいか(事務局)
- ・残した文書を選別、減量しながらどのように総務課へ移管し、永久保存としていくか、廃棄文書から歴史的公文書を選別保存することを規定した文書管理規程をどのように実現するかが課題である。これらを23市町の共通の目標として設定し、広文協でも状況把握をしながら支援していきたい(事務局)

- ・本多氏の講演で、今夏の天草市水害のボランティア活動について聞いた。天草では、天草史料調査会があるからできた。広島でも芸予地震の経験はあるが、今後情報を共有し、ボランティアを出すなど協力できる体制がとれるのだろうか(津田理事)
 - ・江田島市では、今夏の突発的な断水事故で思うように動けなかった。ボランティアを受け入れると人員配置も必要となるなど問題も出てくるため、できるだけ独力で対処した。地震など全てのライフラインが絶たれるような災害ではボランティアも必要となるだろう。公文書保存については、昭和31年に沖美町ができたとき、2年ごとに沖・三高両地区へ役場を移転させることにしたため、合併前の文書が失われる事態を招いた。この教訓を踏まえて、現在沖美支所では最低限ではあるが保存に気を遣っている。江田島市合併後、合併4町では文書管理に温度差があった(酒永監事)
 - ・10月に秋田県八峰町役場で火災があり、所有する戸籍などの公文書が焼失した。現在市町村役場の公文書の保管態勢が問われている(石本理事)
 - ・資料「県内の合併市町における公文書管理・保存状況」をまとめるにあたり、市町には何が不足していると感じたか(中村理事代理)
 - ・各市町の具体的な状況に応じて支援できることがあるのではないかと。目標を定める必要がある。市町の状況に応じた支援ができればよい(事務局)
 - ・文書の保存はしてあるが未整理状態。集まって文書整理するという作業研修があってもいいのではないかと(津田理事)
 - ・目録作りから始める必要があるが、どのように始めてよいかさえわからない状況にある(酒永監事)
 - ・選別・保存装備・目録化支援などできることはあるが、まずとりあえず情報を出し合い、学び合う。それをフィードバックできるよう、評価を加えながら、方向性を出していくことが第一歩として必要ではないかと(安藤事務局長)
 - ・来年度の総会で事業計画を検討するときに、具体的なことを決めて行きたい(石本理事)
- #### 2 第2回研修会について
- ・現地研修会は受入れ先がなかった。次回は、「災害と資料保存」をテーマにした研修を考えている。このほか希望する研修はないかと(石本理事)
 - ・先ほど津田理事から出された、公文書の整理研修

