

広文協通信

第20号
2011年11月

自治体における公文書等の保存と管理

広島県市町公文書等
保存活用連絡協議会

平成23年度 第1回研修会講演

公文書管理法と大学文書館

広島大学文書館 館長 小池 聖一



平成23年度第1回研修会を、9月15日(木)に広島大学中央図書館ライブラリーホールで開催し、7市・4町・県及び2大学から、合計30名が参加しました。当日は、広島大学の山口良文副理事の挨拶に続いて、広島大学文書館の小池聖一館長から、「公文書管理法と大学文書館」と題して講演いただきました。その後、広島大学財務・総務室総務グループの岡田泰司主任から、広島大学の法人文書管理及び法人文書管理システムの運用について説明いただき、広島大学文書館の村上淳子主任の案内により、同館の公文書分室の实地見学を行いました。以下、小池聖一氏の講演の要旨と、研修会への参加記を掲載します。

1 政令指定機関となって

平成23年4月1日、広島大学文書館は、公文書等の管理に関する法律(公文書管理法)第2条第3項第2号に規定する「国立公文書館等」として、内閣総理大臣の指定機関となった。その前月の3月7日に内閣府担当官等が視察に訪れたが、専用書庫・閲覧室等の諸設備の整備・管理・運営上全く問題なく、業務組織との親和性や法人文書の一元的管理の点で高い評価を受けた。

指定後は、月間の「特定歴史公文書」の利用数や、展示会・研修の開催状況等を報告する業務が課された。公文書管理法は、国民の知る権利を保障し、公文書が国民の財産であることを明記した法律であるが、そのような内容に係る質的な報告ではなく、利用方法等の数的な報告が中心になっているのは問題だと思う。

2 公文書管理法の意義

公文書管理法の意義として、①現用・非現用を通じた統一的な公文書管理の推進、②移管制度の改善、③公文書管理に関するコンプライアンスを確保するため

の仕組みの整備、④外部有識者の知見を活用する仕組みの整備と国立公文書館の機能強化、⑤歴史公文書等の利用促進を図る仕組みの整備、の5点を挙げる事ができる。このうち、①～③は、公文書管理の信頼性回復を意図したもので、この法律の重要なポイントである。しかし、有識者会議も含めた検討過程においては、④の国立公文書館を唯一・絶対という形で整えることが立法の中心になった。その過程が、現在の国立公文書館の状況を前提とした議論であったために、多くの問題点を残したと思われる。

公文書管理法の本来の意義は、あくまでも国民の知る権利を保障することであり、文書管理を徹底させて業務の合理化を推進することである。そして何よりも、未来のために、あるいは未来の歴史学のために、今を残すということが公文書管理の意義である。

3 公文書管理法の問題点

公文書管理法の問題点を挙げると、まず、この法律ほど「等」という言葉が多く使われているものはない。「歴史公文書」「特定歴史公文書」といった聞きなれない造語と、「等」が多用されており、定義も非常に曖昧である。それに加えて、国立公文書館の唯一性・絶対性を立案の中心に置いているために、地方公共団体等ではその仕組みを援用しにくいと思われる。

また、行政文書に比べて法人文書が軽視されており、大学文書館などは念頭に置かれていなかったようである。もっと言えば、現在の国立公文書館や公文書管理委員会は内閣府の下にあるが、内閣府は予算が非常に取りにくく、職員も各省庁からの出向組で構成されているので組織が脆弱である。私としては、将来的

には国立公文書館を総務省の下に戻し、公文書管理を一元化した方が、効率が高いのではないかと思う。

4 公文書管理法下の「文書」

(1) 公文書管理法制定過程での「文書」理解

次に、公文書管理法の制定過程で、「文書」がどのように理解されてきたのかをお話したい。まず、昭和62年12月に制定された公文書館法において、「歴史資料として重要な公文書等」の保存・利用に関する責務が規定された。その後、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」(平成15年5月～11月)、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」(平成15年12月～平成17年6月)、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」(平成19年9月～平成20年11月)が開催されたが、その過程で「公文書等」の「等」の概念が拡大していった。つまり、「等」として「私文書」も含めるという形に変わってきたのである。

その背景としては、アメリカの国立公文書館・記録管理庁(NARA)という理想があり、その理想に現実をなるべく近づけたいという思いがあった。その一方で、現実として、国立公文書館所蔵の「歴史公文書」の実態も含めて立案されたところに問題がある。国立公文書館では内閣文庫の利用者がほとんどで、公文書の利用者は少ない。つまり、対外的に利用者数を増やすためには、内閣文庫の利用者も国立公文書館の利用者だと言わざるを得ない。そうすると、「公文書等」の概念を広げて、「私文書」も含めることになるのである。

(2) 公文書管理法下の「文書」

「歴史公文書」と「特定歴史公文書」

公文書管理法の第2条第6項には、『この法律において「歴史公文書等」とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう。』と規定されている。また、第7項には、『この法律において「特定歴史公文書等」とは、歴史公文書等のうち、次に掲げるものをいう。』として、国立公文書館等へ移管された公文書とともに、寄贈・寄託された個人文書も含めている。本来、国立公文書館が所管するのは、中央官庁を中心とした公文書であるべきだが、私文書も含めざるを得ないところに、この法律の問題がある。

また、第2条第5項には、この法律における法人文書の定義が規定され、①官報・白書等、不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの、②特定歴史公文書等、③歴史的・文化的な資料又は学術研究用の資料は、法人文書から除外することを定めている。この条項が、広島大学文書館の規定を作るときの

ポイントになった。

公文書管理法において中心的な課題となるのは、広島大学が組織として作り、組織として保存しなければならない資料、つまり法人文書であるが、これは公文書室が所管し、保存・公開することにした。それに対して、広島大学は学問の府であるので、いろいろな学術的資料がある。例えば、広島大学初代学長の森戸辰男関係文書や元広島県知事の竹下虎之助の資料、あるいは粟屋敏信、久保亘などの政治家の資料がある。これらの資料は、寄贈にあたっては、公文書管理法に基づいて公開することを念頭に置いておらず、特別な管理をして、学術的資料として整理・保存・公開している。

歴史学者の立場でいうと、「公文書等」「特定歴史公文書等」という形で概念を広げられると、今まで使っていた資料が情報公開法や個人情報保護法の対象になり、研究に支障が生じるおそれがある。また、管理する側の立場としても、整理や保存の仕方が違う「公文書」と「個人文書」との違いを認識しなければならない。このように考えて、広島大学と東北大学は、「公文書」と「個人文書」を分けて申請し、認められたのである。

(3) 「文書」理解の再構築

私は、その意味で、「文書」理解を再構築すべきだと考えている。作成段階での文書分類は、「公文書」「私文書」であるが、所蔵段階では違う。例えば、森戸辰男関係文書には閣議資料という「公文書」が含まれているが、森戸が持っていることによって、その人生の中の一部分に位置づけられ、歴史資料という形で生成・保存される。このような「個人(団体)文書」は、原稿、日記、書簡等が混在一体化しており、所蔵形態に基づいて現実のままに保存すべきである。組織が作った「公文書」とは分けて考えなければならない。

広島大学文書館では、「個人文書」は、公文書管理法の第2条第5項に規定する「学術的資料」に当たるものと解釈し、「公文書」とは別の扱いにした。梶山文庫のように約6万点の資料が一度に寄贈されると、1年以内に整理・公開することなど不可能であるし、情報公開法や個人情報保護法の適用による利用制限を回避する必要があるためである。

当館では、公文書室が「公文書」を、大学史資料室が「個人文書」を所管するという形で申請したが、この点に関しては、内閣府の担当官とも綿密に打合せをしたところである。公文書管理法の下で公文書や歴史公文書概念を広げようとしてきた公文書管理委員会

の委員とは意見が対立したが、結果的には、私たちの主張を貫いた形になった。

大学の立場からいうと、全ての資料を「特定歴史公文書」にするのは実態としては非常に困難だし、地方公共団体においても、自治体史の編さんを受けて文書館を作った場合には、編さん時に集めた資料は当館の大学史資料室の資料と同じような位置づけになると理解している。公文書管理法にとって何よりも重要なのは、この法の本質である国民に対する責任ということであり、その意味では、地方公共団体においても、我々が設計した公文書室のような組織があれば十二分だと思っている。

5 広島大学文書館の試み

(1) 大学アーカイブズの今日

大学アーカイブズは多数あるが、機能的に見ると、①公文書館型、②年史編纂型、③創立者・創立経緯重視型、④同窓会対応型に分類される。広島大学文書館の場合は、公文書室は①に、大学史資料室は②に相当し、森戸辰男文庫があるので③も重視しているし、④の校友会・同窓会への対応も行っており、すべての機能を果たしている。また、米国型の「機関アーカイブズ」「収集アーカイブズ」という分類で言えば、当館の場合は公文書室が前者の、大学史資料室が後者の機能を果たしている。このように、大学文書館は、さまざまな機能を持つ「トータルアーカイブズ」・複合的存在になってきているのである。

広島大学文書館は、兼任の館長と、准教授1名、助教1名、主任(アーキビスト)1名という小さい組織であるが、一般的な文書館の業務以外にも、「広島大学の歴史」等の授業や、竹下虎之助、浜本万三等のオーラルヒストリー、公開講座「我が家の近代史」、校友会・同窓会への支援、特殊文庫の整備等、さまざまな地域貢献・研究活動を行っている。

(2) 公文書管理法の施行に当たって

広島大学文書館特定歴史公文書等利用等規則が制定されるまでの経緯

次に、公文書管理法の施行に当たって、広島大学文書館特定歴史公文書等利用等規則が制定されるまでの経緯を述べてみたい。当館では、その前提として、平成23年1月21日に公文書分室を設置した。これは、公文書管理法ができるから作ったのではなく、狭隘化への対応と、法人関係資料の集中管理による職員の利用増加を意図したものであったが、その予算で書庫や備品を整備することができた。

また、平成22年10月12日発表(9月15日素案)の「特

定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン(案)」に対応して、利用等規則の案を作成した。その際の問題点は、ハード面では、①温湿度管理、②くん蒸、③照明、④消火施設、⑤清掃があった。①については、もともと温湿度計を設置して週1回計測し、サーキュレーターや除湿機で対応していたので、問題はなかった。②については、業務用冷凍庫を導入し、冷凍による殺虫・殺菌という形で対応することにした。③については、文書館創設時からUVカットフィルムを採用していたので、問題はなかった。④については、イナージェンガスは高価なので、19,800円の二酸化炭素消火器を、⑤については高性能フィルター付き掃除機を導入した。



公文書分室の見学

ソフト面では、前述のように、「特定歴史公文書」の定義が問題になった。広島大学文書館では、「特定歴史公文書」を、「組織共用文書として作成され利用された行政文書(法人文書)のうち、歴史公文書として重要なものとして当館に移管されたもの」と規定した。そして、大学史資料室所管の個人文書等は「学術的資料」として位置づけ、大学史資料室は「歴史資料等保有施設」の指定を受けた。その結果、利用内規は「広島大学文書館特定歴史公文書等の利用等に関する内規」と「広島大学文書館学術的資料の利用等に関する内規」の二本立てになり、閲覧業務は煩雑化したが、利用者の便にはなったと考えている。

ガイドラインにそって諸規程等をすべて提出したのは、当初は広島大学のみであったが、その際に「手数料」の收受方法が問題になった。大学では現金の收受が難しく、学内の調整が必要であったが、利用者への便宜を図るために、現金收受に対応することとした。

平成23年1月9日に開催された公文書管理委員会では、当館の利用等規則案について、①ガイドラインで「館は」としているところを「文書館長は」と規定した

意図、②利用等規則案第27条第2項「本学に属する利用者」の範囲について、③利用等規則案第23条(展示会の開催等)において、「特定歴史公文書等の利用」としているが、ガイドラインのとおり「歴史公文書等の利用」と修正すべきではないか、という質問を受けた。

委員会の当日には、このような本質的に意味のない質問しか出なかったのにも関わらず、後日送付された2月2日付けの委員会からの質問事項「国立公文書館等の利用等規則の提出について(広島大学)」では、「別表料金表(第19条)」が高額であるとの理由で修正を求められた。料金が高額になるのは、東広島市にマイクロフィルムの撮影業者がないので、広島市内から呼ぶための交通費が含まれるからである。これでは利用者が不便だと言われたが、そもそも当館ではいち早くデジタルカメラでの撮影を認め、利用者への便宜を図ってきたところで、実質的には利用者負担をかけることはない。料金を全国一律にせよというのはおかしな話で、地方や現場の実情を全く把握していない質問であった。

6 広島大学文書館の評価された点

広島大学文書館は、業務組織との親和性が高く評価されたが、これは開館時から人間関係を作ってきた結果だと思っている。当館では、いろいろな部局との対話を通して、資料が入ってくるシステムを構築してきた。具体的な取組としては、文書館による移管作業と、文書担当グループによる保存期間満了文書の確認作業を一元的に実施していることが挙げられる。また、平成20年度から文書管理システムを導入し、文書管理に関する特別な知識がなくても、直感的な操作によって、その文書の保存期間や重要度が確定される仕組みを作った。このように、基本的には当館に資料が入ってくる形になっている。

おわりにかえて

公文書管理法は、5年間で決定的な見直しをする必要があると考えている。現在のように、単なる促進法で、予算もついていないというのは考えられないし、公文書館法・国立公文書館法もセットで見直すべきだと思っている。より実態に即して、有効性を高めた形での見直しが必要である。

国立公文書館への一極集中も危険である。東日本大震災のような災害の発生を考えれば、資料の保存は多極化するべきである。それぞれの現場で保存し、それをネットワーク化した公文書システムを構築しなければならない。

「個人文書」(学術的資料)の有する価値は、別途考え

ていく必要がある。広島大学にとって「個人文書」は、広島大学が国立大学として個性化していった過程を示す重要な資料である。例えば、広島大学では、何かというと「平和」という。「平和」というものがあって平和学文庫がある。これは広島大学の特徴である。また、初代学長の森戸辰男が、「自由で平和な一つの大学」という建学の精神を作った。国立大学でこのような建学の精神を持っているところはほとんどない。この精神を保持していくことが大学の特質であるならば、その特質を個性として打ち出す、これは学術的資料の中で出せばよいと考える。それが、大学が個人文書を所蔵する意義につながっていくと思う。

また、「原本性」の重要性を認識すべきである。電子データは改ざんが容易であり、原本保存が歴史学の信頼性を維持する上で、重要になると考えている。「公開性」も重要である。一部大学では公開性が低いことが問題で、公開性を高めていく努力が重要である。その場合、「一般」への公開が課題になる。個人文書については、史料情報機関という形で、ネットワークの形成と中央機関の設立ができれば便利だと思う。

アメリカのアーキビストであるセオードル・R・シェレンバーグのように、何よりも自らの資料の実態に詳しい者が中心となって現場を支え、それに付加価値を付けながら保存の業務までやっていく、日本でもこのようなシステムの構築が重要である。

参考文献

『広島大学文書館紀要』第13号、2011年

- ・小池聖一「公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」～その生成過程と問題点～」
- ・岡田泰司「公文書管理法施行後の法人文書管理及び法人文書管理システムの運用について」
- ・村上淳子「広島大学文書館における「国立公文書館等」の指定に係る対応 公文書管理法に基づく政令指定の経緯及び提出書類について」

小池聖一著『近代日本文書学研究序説』現代史料出版、2008年

参加記 …………… 東広島市総務部総務課 主事 善本 愛
平成23年4月1日に、公文書等の管理に関する法律(以下「法」という。)が施行された。広島大学文書館は、業務組織との親和性・法人文書の一元的管理の点で高く評価され、政令指定機関となっており、その先進的な取組について学びたいと思い今回の研修に参加した。

法の成立過程において「公文書等」における「等」の概念が拡大されたことに伴い、法下の「文書」については、「法人その他の団体(略)又は個人から寄贈

され、又は寄託された」私文書も含まれることとなった(法第2条第7項第4号)。寄贈された当該文書を作成段階における私文書と同様に考えると公開性が低下するため、広島大学文書館では当該文書(個人(団体)文書)を「学術的資料」と解釈することで、情報公開法及び個人情報保護法の適用による利用の制限を回避することが可能となった。

広島大学における従来の廃棄・移管作業では、①保存期間満了についての最終的な判断が担当部局に委ねられていること、②法人文書ファイル管理簿の情報と現物ファイルが乖離していることの2点が問題となっていた。文書館と文書担当グループが合同で当該作業に携わることで、文書担当グループが実物に当たった上で、保存期間満了を確定できるようになり、文書の検分の際、管理簿と現物ファイルに差異があるものについて可能な限り修正を行うことができるようになった。

た。また、文書管理システムを独自に開発し、簡単な操作によってその文書の保存期間や重要度を担当部局で設定することができるようになった。

文書館分室では、広島大学の設立に関する資料を中心に所蔵している。カウンターを配置するなど学外の利用にも対応している。事務棟の1階ということもあり、文書の保存には不向きであるが、温度と湿度を徹底して管理し、床より少し高い位置に文書を保管するなど、文書を劣化させないための工夫が感じられた。

大学は学術研究機関であるため、広島大学文書館の例をそのまま地方公共団体に当てはめることは難しいが、文書の作成段階から将来の保存を見越した管理を行っているなど、公文書の適切な管理を考える上で、大変勉強になった。本市の文書管理事務に役立てていきたいと思う。

平成23年度 総会報告

平成23年度総会を、5月27日(金)に広島県立文書館研修・会議室で開催し、10市・3町・県から、合計28名が参加しました。以下、総会に続いて行われた2本の報告の概要と、総会の議事報告を掲載します。

報告1

市町における公文書管理の現状と課題

—広文協のアンケート調査結果から—

広島県立文書館 荒木 清二

はじめに —アンケート調査実施の目的と経緯—

昨年度広文協では、「市町公文書管理条例制定に向けてのアンケート調査」を実施した。この調査は、今後県内の市町が、「その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施する」(公文書管理法第34条)ための前提として、各市町の公文書管理の現状を把握する目的で行ったものである。理想としては、県と各市町がそれぞれ公文書管理条例を制定し、適正な公文書管理を行うべきであるとの思いから、アンケートの表題は上記のとおりとした。かつて広文協では、「平成の大合併」が一段落した平成17年10月に「合併市町文書管理と古文書保存について」のアンケート調査を実施したが(『広文協通信』第9号参照)、合併後の市町に移管された文書がその後どうなっているのかを調査することも目的の一つであった。

今回の調査は、平成22年度第1回役員会において実施の方針を決定し、第2回役員会で設問の内容を具体的に検討した。その後、平成23年1月28日に県内23市町の公文書管理主管課長へ調査票を送付し、全ての市町から回答をいただいた。御協力いただいた各市町の文書管理主管課の皆様にお礼を申し上げたい。

以下、アンケート調査の集計結果を紹介し、分析を加えるとともに、今後の課題について述べてみたい。

1 アンケート調査の集計結果と分析

(1) 集計結果

【問1】歴史資料保存規定の整備状況

保存年限が満了した公文書を廃棄又は引継ぎをする際に、歴史資料として認められるもの(以下「歴史資料」という。)について更に保存することを、文書事務取扱規程等に規定されていますか。

ア 規定している。 9/23(39.1%)
規程名、条文の記載内容についてお答えください。

1 広島市文書取扱規程(第46条の2)

公文書館長は、第43条の規定により引継ぎを受けた文書であつて次の各号に掲げるもので、歴史的・文化的資料として保存価値等を有すると認められるものを歴史資料文書として保存するものとする。

(1) 永年保存の文書で、保存期間が30年を経過したものの

(2) 保存年限の経過した文書

2 尾道市文書事務取扱規程(第56条第3項)

保存期間の満了した文書であっても、歴史的、文化的資料として価値を有すると認められる文書については、資料として保存するものとする。

3 福山市文書取扱規程(第48条第3項)

保存年限満了後も歴史的、文化的資料として価値を

有すると認められる文書については、資料として保存するものとする。

- 4 府中市文書等管理規程(第49条第4項)
保存年限満了後も歴史的、文化的資料として価値を有すると認められる文書等については、資料として保存するものとする。
- 5 安芸高田市文書管理規程(第52条第2項)
歴史資料担当課長は、前項の規定により総務課長から廃棄文書の目録を送付されたときは、その内容を調査し、市の歴史資料と認められる文書については引継ぐことができる。
- 6 府中町文書取扱規程(第43条第2項)
廃棄を決定した保存文書で、教育委員会と協議し資料的価値があると認めたものは、資料として保存することができる。
- 7 北広島町文書事務取扱規程^{*1}(第44条第3項)
廃棄する文書のうち、歴史的資料として保存が必要と認められるものは、教育委員会へ移管するものとする。
保存については、教育委員会の判断による。
- 8 世羅町文書事務取扱規程(第11条別表第3)
保存年限について 町史の資料となるもの 永久保存
- 9 坂町個人情報保護条例^{*2}(第7条第3項)
実施機関は、個人情報を保有する必要がなくなったときは、当該個人情報を確実かつ速やかに廃棄し、又は消去しなければならない。ただし、歴史的・文化的資料として保有されるものについては、この限りではない。

*1 北広島町 更に保存することを規定していない。教育委員会(文化財担当)へ移管することとしている(保存に関しては教育委員会の判断による)。

*2 坂町 坂町文書事務取扱規程には、歴史資料保存の規定はない。

この他に、歴史資料とは明記されていないものの、保存年限満了後に更なる保存を可能とした規程(安芸太田町文書編さん保存規程など)もあるが、ここには含めていない。

- イ 規定していない。 14/23 (60.9%)
今後の予定についてお答えください。
- (ア) 今後規定する。 0/14 (0%)
(イ) 検討中 8/14 (57.1%)
(ウ) 規定の予定はない。 4/14 (28.6%)
(エ) その他 2/14 (14.3%)
- ・現時点では方針は決まっていない。
 - ・現時点では方針は決まっておらず、他市町の動向を見ている。

【問2】永年保存文書の有期限化

文書の保存年限の種別に、永年(長期)保存としているものはありますか。

- ア ある。 22/23 (95.7%)
国は最長30年保存であり、他の地方自治体も永年保存を有期限化する動きがありますが、永年保存の有期限化について検討していますか。
- (ア) 検討している。 0/22 (0%)
(イ) 今後検討する。 7/22 (31.8%)
(ウ) 検討の予定はない。 11/22 (50.0%)
(エ) その他 4/22 (18.2%)

- ・現時点では方針が決まっていない(2市町)。
- ・他の市町の動向をみている。
- ・現時点では方針が決まっていない。県や他の市町の動向をみている。

- イ ない。 1/23 (4.3%)
保存期間は最長で何年としていますか。
・(安芸高田市)30年

【問3】歴史資料の収集

保存年限が満了した文書の中から歴史資料を収集していますか。

- ア 収集している。 7/23 (30.4%)
収集する際の選別収集基準を定めていますか。
- (ア) 定めている。 1/7 (14.3%)
要綱・要領名をお書きください。
・(福山市)歴史的文書の収集基準
- (イ) 定めていない。 6/7 (85.7%)
どのように収集していますか。
- ・担当課(担当者)の判断で収集 4/6 (66.7%)
 - ・内規により収集 1/6 (16.7%)
 - ・広島県立文書館の収集基準を参考に市史編纂の参考となるものを収集 1/6 (16.7%)
- イ 収集していない。 16/23 (69.6%)
今後の予定についてお答えください。
- (ア) 今後、収集することとし、選別収集基準を定める。 2/16 (12.5%)
(イ) 収集することを考える。 7/16 (43.8%)
(ウ) 今後も収集する予定はない。 4/16 (25.0%)
(エ) その他 3/16 (18.8%)
- ・担当者の判断で永年文書としている。
 - ・現時点で方針が決まっていない。
 - ・検討する。

【問4】歴史資料の保存(問3で「ア 収集している。」と回答した市町のみお答えください。)

ア 収集した文書の保存場所はどこですか(本庁舎以外の場合、本庁舎からの距離も記入)。

- 保存場所
- ・公文書館・公文書館的施設 2/7 (28.6%)
 - ・博物館・資料館等 4/7 (57.1%)
 - ・市町史編さん室 1/7 (14.3%)
- 本庁舎からの距離
- ・0 km(本庁舎内) 1/7 (14.3%)
 - ・0 ~ 1 km 5/7 (71.4%)
 - ・1 ~ 3 km 1/7 (14.3%)
 - ・3 km以上 0/7 (0%)

- イ 保存文書の管理はどの課がしていますか。
- ・公文書館 1/7 (14.3%)
 - ・文書管理主管課 1/7 (14.3%)
 - ・教育委員会 4/7 (57.1%)
 - ・博物館・資料館等 1/7 (14.3%)

- ウ いつごろからの行政文書がありますか。
- ・明治から 4/7 (57.1%)
 - ・大正から 0/7 (0%)
 - ・昭和から 2/7 (28.6%)
 - ・平成から 1/7 (14.3%)

- エ 保存文書の目録を作成していますか。
- (ア) 作成している 6/7 (85.7%)
(イ) 作成中である 1/7 (14.3%)

- (ウ)作成していない 0/7(0%)
(エ)その他 0/7(0%)

【問5】歴史資料の利用(問3で「ア 収集している。」と回答した市町のみお答えください。)

歴史資料として収集した行政文書を一般の利用(閲覧)に供していますか。

- ア 一般の利用に供している。 2/7(28.6%)
利用に供する際の基準を定めているかどうかお答えください。

- (ア)定めている。 2/2(100%)
要綱・要領名をお答えください。

- ・(広島市)広島市公文書館保存公文書等管理要領
- ・(福山市)歴史資料室管理要領

- (イ)定めていない。 0/2(0%)

- イ 一般の利用に供していない。 5/7(71.4%)
今後の方針についてお答えください。

- (ア)今後、利用に供する。 0/5(0%)

- (イ)今後、利用に供することを検討する。 3/5(60.0%)

- ・基本的には、公共財産の観点から公開・利用に供せる場合には、対応はしたい。

- (ウ)今後も利用に供する予定はない。 0/5(0%)

- (エ)その他 2/5(40.0%)

- ・公文書館等の施設・人員配置が整っていない現段階では難しい。
- ・未定

【問6】合併市町村文書の保存・利用(「平成の大合併」を行った市町のみお答えください。)

- ア 合併した旧市町村の行政文書を保存していますか。

- (ア)保存している。 16/17(94.1%)
イ~カの質問にもお答えください。

- (イ)保存していない。 0/17(0%)

- (ウ)その他 1/17(5.9%)
・全て保存しているとは言えないが、相当数保存している。

- イ 保存場所はどこですか(本庁舎以外の場合、本庁舎からの距離も記入)。

保存場所

- ・公文書館・公文書館的施設 2/17(11.8%)

- ・本庁及び各支所 9/17(52.9%)

- ・各支所 6/17(35.3%)

本庁舎からの距離(保存場所が複数の場合は、最長距離)

- ・0~1km 2/17(11.8%)

- ・1~10km 3/17(17.6%)

- ・10km以上 12/17(70.6%)

- ウ 保存文書の管理はどこの課がしていますか。

- ・公文書館 1/17(5.9%)

- ・文書管理主管課 6/17(35.3%)

- ・文書管理主管課・各支所地域振興担当課 3/17(17.6%)

- ・文書管理主管課・各支所地域振興担当課・教育委員会 3/17(17.6%)

- ・各担当課 4/17(23.5%)

- エ いつごろからの行政文書がありますか。

- ・明治から 8/17(47.1%)

- ・大正から 1/17(5.9%)

- ・昭和から 8/17(47.1%)

- ・平成から 0/17(0%)
- オ 保存文書の目録を作成していますか。

- (ア)作成している。 6/17(35.3%)

- (イ)作成中である。 1/17(5.9%)

- (ウ)作成していない。 6/17(35.3%)

- (エ)その他 4/17(23.5%)

- ・一部作成している(3市町)

- ・文書管理システムにおいて目録管理を行っている。

- カ 保存文書を一般の利用に供していますか。

- (ア)一般の利用に供している。 8/17(47.1%)
利用の基準等があればお答えください。

- ・公文書館・公文書館的施設の要領 1/8(12.5%)

- ・公文書館・公文書館的施設の要領、情報公開・個人情報保護条例 1/8(12.5%)

- ・情報公開条例の基準と同じ 6/8(75.0%)

- (イ)一般の利用に供していない。 9/17(52.9%)
今後の方針についてお答えください。

- a 今後、利用に供する。 1/9(11.1%)

- b 今後、利用に供することを検討する。 3/9(33.3%)

- c 今後も利用に供する予定はない。 5/9(55.6%)

- d その他 0/9(0%)

【問7】公文書管理条例制定への検討状況

市町の公文書管理条例制定へ向けて検討していますか。(複数回答可)

- ア 具体的に対応している。 0/23(0%)

- イ 対応方針が決まっている。 0/23(0%)

- ウ 対応方針を検討している。 3/23(13.0%)

- エ 検討は必要であると考えているが、具体的な動きはない。 15/23(65.2%)

- オ 他の市町の対応を見ている。 12/23(52.2%)

- カ 広島県の対応を見ている。 3/23(13.0%)

- キ 特に、対応は必要でないと考えている。 0/23(0%)

- ク その他 0/23(0%)

【問8】その他(公文書管理上の課題等)

その他、公文書管理上の課題や、困っていること、広文協への要望等があれば、ご自由にお書きください。

課題

- ・永年保存文書の有期限化(昨年末から調査検討を開始。)

- ・文書保存場所の確保(マイクロフィルム、データ化等保存形態の変更の検討も含む。)

- ・完結文書の適切な管理(目録の作成、総務課(文書管理課)への引継ぎ等。)

- ・資料として保存するための具体的な取扱いを定める。

- ・合併後、計画的な文書整理ができず、管理台帳の整備が急務となっている。

広文協への要望等

- ・今後も引続き研修等の実施をお願いします(とても参考になります)。

- ・公文書管理条例制定に向けて、各市町の取り組み状況を知る機会があれば助かります。

(2) 分析

【問1】歴史資料保存規定の整備状況

約4割の市町が規定を整備しており、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(全史料協)の調査・研究委員会が実施した全国調査(「地方自治体の歴史的公文書等の取扱いに関するアンケート調査*」)とほぼ同様の結果になった。その一方、約6割の市町は規定が未整備で、このうち半数以上が整備を検討中、3割の市町は今後とも予定なしと回答した。

*<http://www.jsai.jp/linkbank/tmpdata/linkbank100505.pdf>

【問2】永年保存文書の有期限化

永年保存の制度がないのは安芸高田市(最長保存年限は30年)のみで、それ以外の22市町のうち、半数は有期限化の予定はないと回答した。広島県にも同様の制度があるが、見直しを行う必要があると考えている。有期限化して文書館に移管すれば、時の経過を勘案して公開されるので、情報公開制度よりも閲覧できる範囲が広がるし、各簿冊の件名目録も作成するので、利用者の利便性は大幅に向上する。また、文書を適切な環境で集中管理することにより、劣化や紛失を防止することもできる。

公文書館がない市町の場合には、有期限化は、歴史資料を保存する仕組の整備とセットで考えなければならない。このような仕組がないままに有期限化すれば、これまで折角保存されてきた重要な文書が廃棄されることになりかねない。しっかりした管理ができていれば、永年保存制度を残すのも一つの考え方であるが、利用者の利便性をどのように担保するのが課題になる。

【問3】歴史資料の収集

約3割の市町が、保存年限が満了した文書の中から歴史資料を収集していると回答したが、このうち選別収集基準を定めているのは福山市のみであった。なぜ当該文書を収集(廃棄)したのかを住民に対して明確に説明するためには、選別収集基準を定めることが必要であろう。一方、約7割の市町が歴史資料を収集していないと回答したが、このうち半数以上は今後の収集を検討しているとのことであった。歴史資料の保存と利用については、公文書館法(昭和62年制定)第3条に、国及び地方公共団体の責務として規定されており、適切な措置を講ずることが必要である。

また、【問1】と【問3】のパーセンテージが異なっているのは、歴史資料保存の規定があっても実際には収集していない市町があることと、その逆に、規定はないが収集している市町があることによる。前者の場合は規定に反しているし、後者の場合は保存の根拠が明確でないので、職員の理解が得にくく、収集に支障

が生じるおそれがある。

【問4】歴史資料の保存(【問3】で「歴史資料を収集している」と回答した7市町のみ対象)

7市町とも、本庁舎から3km以内の施設で保存していると回答した。また、明治時代からの公文書を保存している市町が多く、7市町全てが目録を作成、又は作成中と答えた。

【問5】歴史資料の利用(【問3】で「歴史資料を収集している」と回答した7市町のみ対象)

収集した歴史資料を利用に供しているのは、7市町のうち2市町だけであったが、この他にも3市町が今後の利用提供を検討していると回答した。文書は住民のものであることを踏まえれば、収集した歴史資料は利用に供するべきで、せめて情報公開の対象として位置づける必要がある。

【問6】合併市町村文書の保存・利用(「平成の大合併」を行った17市町のみ対象)

合併した旧市町村の文書は、全ての市町で保存されており、これまでの広文協の活動は一定の成果があったといえる。これらの文書は、本庁及び各支所で保存し、文書管理主管課と各支所で分散管理している例が多い。たとえ分散管理をしても、所在情報については、文書管理主管課が一元的に把握していることが望ましい。また、これらの文書の目録を作成している市町は半数で、一般の利用に供している市町も半数であった。折角保存した文書を有効に活用していくことが、今後の課題である。

【問7】公文書管理条例制定への検討状況

対応方針が決まっている市町はないが、3市町が対応を検討中と答えた。また、3分の2の市町が、「検討は必要と考えているが、具体的な動きはない。」と回答し、他の市町や県の対応を見ているという回答が多かった。「特に、対応は必要でないと考えている」市町はないことからみて、それぞれに問題意識は持っているが、様子見をしているところが多いようである。

【問8】その他(公文書管理上の課題等)

文書の保存場所の確保や、適切な管理のあり方、選別基準等についての悩みが寄せられた。

2 今後の課題

以上、アンケートの集計結果を紹介し、分析を加えてきた。各市町それぞれの事情もあると思うが、私が強調したいのは、歴史資料を是非収集して保存してください、折角保存している資料は是非公開してくださいということである。前述のように、このことは地方公共団体の責務として公文書館法に規定されている

し、今年4月に施行された公文書管理法の趣旨にも明らかである。公文書管理法のポイントは、現用・非現用を通じた統一的な管理ルールを法律で定めたことにある。現在の国民はもちろん、将来の国民に対する説明責任を果たすためには、非現用文書も視野に入れないと、公文書管理法の趣旨に則ったことにはならない。そのためには、各市町で「公文書館機能」を整備することが必要である。

「公文書館機能」とは、保存期間が満了した公文書のうち、歴史資料として重要な文書を適切に保存・管理し、住民の利用に供する機能である。公文書館施設を整備することが望ましいが、必須条件ではない。この機能を満たすために最低限必要な条件については、全史料協の調査・研究委員会が「ミニマムモデル」として試案を公表しており、併せて「ゴールドモデル」も提示しているので*、参考にしていただきたい。

*<http://www.jsai.jp/info2011/info20110919-5.pdf>

おわりに

業務上の必要がなくなり、保存年限が満了した文書の中にも、将来にわたって住民の権利や利益に影響を及ぼすもの(=「歴史資料として重要な文書」)がある。現用文書はもちろん、「歴史資料として重要な文書」についても適切に管理して、利用に供することにより、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たすことを規定したのが公文書管理法である。

国だけでなく、地方公共団体にも、公文書管理法の趣旨に則った自主的な取組が求められており、現用・非現用を通じた統一的な文書管理ルールを定めた規定の整備が必要である。その場合、文書が住民のものであることを踏まえれば、住民の代表である議会の同意を得た条例という形式で規定することが望ましい。また、「歴史資料として重要な文書」を適切に管理し、住民の利用に供するためには、「公文書館機能」を整備する必要がある。前述の「ミニマムモデル」等を参考に、できることから始めてみてはいかがだろうか。 ¶

報告 2

災害から文書を守るには

—東日本大震災の教訓と情報提供—

広島県立文書館 西村 晃

1 東日本大震災と行政文書の被災

3月11日に発生した東日本大震災では、津波被害などにより、岩手・宮城・福島の前3県の少なくとも14市町村で、役場庁舎が損壊するなど大きな被害を受け

た。このうち4市町(岩手県陸前高田市・大槌町、宮城県女川町・南三陸町)では、住民基本台帳が消失の危機にひんした。市町庁舎にあった紙ベースの住民基本台帳のデータは津波により喪失したが、大槌町を除く3市町ではサーバーなどの保守管理を委託している業者に確認したところ、いずれも被災せずに数か月以内にバックアップしたデータが残っており、それを復元して、4月上旬までには住民票の交付事業を再開することができた。大槌町(町長を含む職員33人が死亡または行方不明)のサーバーは庁舎内の2階にあり、津波で塩水をかぶったが無事で、復旧する見通しがついた。しかし、一時は障害者手帳を持つ約1,200人の住民の所在が不明となり、県から住民基本台帳データのバックアップを取り寄せるなどして、4月末までにその半数まで判明したという。

いずれにせよ、4市町とも最後にバックアップを取った時から震災までの数か月分は復元ができない状態にある。住民台帳のうち氏名・性別・年齢・住所の主要な4つの情報に関しては、都道府県などでも住基ネットで保存されているが、本籍地など詳細な情報は市町村にしか保管されていないため、総務省では以前から自治体に対して住民基本台帳のデータのバックアップを取るよう指導している。

この4市町では同様に戸籍データも消失してしまった。各自治体では戸籍の電子データ化が進み、戸籍法に基づいて、それぞれ管轄の法務局に毎年、副本としてデータを送信している。南三陸町は、副本データを保存していた仙台法務局気仙沼支局さえも水没して戸籍は完全消滅かと一旦は報じられたが、気仙沼の法務局のデータは上層階にあって濡れず、電子化された戸籍はすべて無事であったことが確認された。

しかし、副本はまとめて送付することになっていたため、未送付分のデータは消失し、完全復元は困難である。また、相続関係などの調査に必要となる電子化されない過去の戸籍については、被災した役場にはデータが残っていない可能性がある。4市町の戸籍正本については、管轄法務局の副本から法務局が再製作を行い、4月26日、戸籍データの復元を全て完了したと発表した。

被災地役場で保管されていた住民情報以外の膨大な現用公文書も、地震とそれに伴う津波により被災した。一例を挙げると、岩手県釜石市役所は津波のため、公文書を保管していた市役所地下の書庫が水没し、大量の公文書が濡れた。この公文書レスキュー事業を「国文学研究資料館」が支援し、海水につかった

公文書(段ボール約1,000箱)を元どおりにするため、旧釜石第一中学校の空き教室で、文書に付いた泥をはけで取り除き、乾燥させるなどの作業を続けている。

2 住民情報保存に関する自治体の取り組み

東日本大震災による津波被害で住民情報が消失する危機にひんした事態を受け、国内の自治体では、防災対策の再検証を進め、庁舎移転の見直し、または庁舎建設を前倒しする自治体が相継いでいる。特に、東南海・南海地震で津波被害が発生することが想定される近畿地方の自治体では、情報管理態勢の見直しを始めているという。

三重県熊野市では、本庁舎から約30km離れた紀和総合支所へ新たなサーバーを設置し、本庁と支所の2か所でバックアップを取る方針という。大阪府和泉市では、既に業者委託している住基台帳に続き、戸籍のバックアップデータの保管も業者に委託する方針という。大阪府泉大津市では、現在保管の契約をしている近隣にある同府貝塚市以外の距離が離れた業者施設へ、住基台帳のバックアップデータを移すよう再検討するとともに、大阪府に対して複数の自治体データの共同保管施設を造るよう要望することなどを庁内で協議している。大阪府泉佐野市では、平成19年から、庁舎内と大阪市内の業者の施設にバックアップデータを保管している。大阪府忠岡町では、紙情報だけでは被災すると復元が不可能となるので、戸籍の電子データ化を検討しているが、その財源確保が課題だという。大阪府羽曳野市では平成7年に、約100キロ離れた和歌山県田辺市と住民基本台帳や固定資産課税台帳などの住民情報を相互に保管する協定を結んでいる。

複数のバックアップデータの保管施設を持つことが情報保全のためには重要で、それが自治体同士だとコスト面、安全面からもメリットが大きいという。ただし、どの市町と協定するか、協定した市町がどこを保管先にするかという問題もある。

広島県安芸郡府中町では、総務省が推奨している「自治体クラウド構想」の導入を視野に入れている。これは遠隔地の巨大なサーバー群に情報を預け、インターネット経由で利用する新しい情報技術である。

3 広島市立中央図書館の史料レスキュー

想定外の災害は身近な場所にも潜んでいる。その例が平成23年5月12日に発生した広島市立中央図書館「浅野文庫」の雨漏り事故である。同館は2年前に完成後36年を経過して雨漏りが発生したため、屋上の防水工事を行ったばかりで、新たな雨漏りが起きるとは考えていなかった。しかし、現実にはこのようなま

さかの想定外の事故が起こりうるものであり、起きてしまってからではもう遅い。

5月12日の午前9時半頃、図書館から筆者へ被災の連絡が入り、県立文書館では文書レスキューを支援することにした。「広島歴史資料ネットワーク」(広島史料ネット)代表の久保隆史氏(久保清風堂)へも支援を要請し、当館で常備しているペーパータオルや消毒用エタノール・マスクなどを携帯して現場へ急行した(午後から当館職員1名増員)。資料は濡れてから48時間以内に乾燥させないと、カビが生じて資料が損傷するので、緊急に乾燥作業に入る必要があった。被害資料は帳面資料と絵図面が中心で、完全に乾燥するまでには数週間を要するため、まず資料を広げる場所を確保した。次に古新聞や不織布、扇風機などを準備していただき、絵図を広げ、帳面に間紙を挟んで水分を吸収させる作業を図書館の職員と一緒にいった。対応が早く、何とかカビの発生を防ぐことはできたが、資料は濡れてしまったため、被害は少なくない。

今後、当館や広島史料ネットでは、広島大学や県内の博物館施設などと支援のための協定を組むよう検討しているので、雨漏りや水害などで資料が濡れるなどしたら、当館まで御連絡いただくようお願いしたい。

4 広文協 平成18年度第2回研修会の報告から

平成19年3月2日、広文協では「災害と文書修復 文書・図書の被災にどう対応するか」というテーマで研修会を開催し、坂本勇氏(元吉備国際大学教授、文書修復士)から「災害事例に学ぶ市町村の文書管理災害対策」、岡部紳一氏(株東京海上日動コンサルティング社)から「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」と題して講演していただいた。その要約は『広文協通信』11号(2007年5月発行)をご参照いただきたい。

さて、この研修会の翌年の平成20年8月、総務省は「地方公共団体におけるICT部門の業務継続計画(BCP)策定に関するガイドライン」を公表し、各自治体のICT(情報通信)部門を対象に大地震を前提としたBCPの策定を促した。このガイドラインには「BCP策定の手引き」がある。それによると、重要な情報(バイタルレコード)が格納されたサーバーやパソコンが破損し、バックアップも取っていない場合には、喪失したデータを復旧することは不可能になる。重要な情報については、最低限の対策としてバックアップを実施し、さらに、そのバックアップが同時に被災しないように対策を考える必要があり、そのためには、まず行政として、どのような場合でも失ってはならない情

報や文書、業務の継続に不可欠な情報や文書を調査・把握することが重要である。その第1は「大地震等災害・事故が発生した場合にすぐに使用するデータ、復旧に不可欠な図面や機器の仕様書等の書類」(住民の安否確認のためなどの住民記録、居住している外国人の安否確認のための外国人登録、介護受給者情報、障害者情報、道路その他の復旧に重要なインフラの図面又はそのデータ、情報通信機器等の重要機器の修復に不可欠な仕様書)、第2は「地方公共団体のみが保有しており、喪失した場合に元に戻すことが不可能あるいは相当困難なデータ」(税金や水道料金等の収納状況等に関する情報、国民健康保険業務、介護保険業務に関する情報、許認可の記録、経過等の情報、重要な契約、支払い等の記録の情報)であり、この大きな2つのうちいずれかに当てはまる情報は、最低限守るべきものとして扱うことが重要であると説明している。

平成20年7月1日時点でBCPを策定している都道府県は6.4%、市区町村では2.3%であったが、昨年4月には、都道府県では21%、市町村では5.5%まで上昇している。今後、東日本大震災を受けて、地方自治体でもその策定は進むことが予想される。

■ 総会議事報告

日 時 平成23年5月27日(金) 13:10~15:30
場 所 広島県立文書館研修・会議室
出席者 28名(13会員・18機関)

1 開会

長澤洋事務局長が開会を宣言し、八津川和義会長が挨拶を行った。

2 議事

- (1) 平成22年度事業報告【資料1】
- (2) 平成22年度決算報告【資料2】
- (3) 平成23年度事業計画【資料3】
- (4) 平成23年度予算【資料4】
- (5) 平成23年度役員選任

次のとおり、理事7名、監事2名を選出した。

理事 中川 利國 (広島市公文書館長)
津田 文夫 (呉市産業部主幹)
平垣内 隆 (三原市総務企画部次長兼総務課長)
楨田 隆三 (福山市企画総務局企画情報管理課長)
大鎗 克文 (三次市総務部総務課長)
六郷 寛 (北広島町教育委員会生涯学習課課長補佐)
八津川 和義 (広島県立文書館長)
監事 藤田 広幸 (廿日市市教育委員会教育部文化スポーツ課主査)
浜村 晴司 (江田島市総務部総務課長)

3 報告

- (1) 「市町における公文書管理の現状と課題 広文協のアンケート結果から」(本誌5頁)
荒木清二(広島県立文書館主任研究員)
- (2) 「災害から文書を守るには 東日本大震災の教訓と情報

提供」(本誌9頁)

西村 晃(広島県立文書館主任研究員)

4 閉会

長澤洋事務局長が閉会を宣言した。

【資料1】平成22年度 広文協事業報告

1 総会

日時/場所 平成22年6月4日(金) 13:10~15:30 /
県立文書館研修・会議室
出席者 23名(11市町・県)
講演 山崎 修(雲南市教育委員会)
「雲南市における行政文書管理の現状と課題」

2 役員会

第1回

日時/場所 平成22年6月4日(金) 15:30~16:30 /
県立文書館研修・会議室
出席者 13名(理事5名、監事2名、事務局4名、オブザーバー2名)

第2回

日時/場所 平成22年11月19日(金) 15:30~16:30 /
県立文書館研修・会議室
出席者 13名(理事6名、監事1名、事務局4名、オブザーバー2名)

3 行政文書・古文書保存管理講習会(県立文書館と共催)

日時/場所 平成22年11月19日(金) 10:00~15:30 /
県立文書館研修・会議室
参加者 47名(17市町・県・1大学・1団体)
講演 早川和宏(大宮法科大学院大学・弁護士)
「公文書管理条例の制定に向けて
~住民から信頼される自治体になるために~」

行政文書分科会 神原 真一(県立文書館)
「広島県文書管理制度見直しの論点と文書館の具体的基準について ワーキンググループの主要論点、行政文書の選別収集基準・利用除外基準」

古文書分科会 久保隆史・久保義宗(久保清風堂)

「虫損資料のリーフキャストによる修復(実習を含む)」

4 研修会

第1回

日時/場所 平成22年10月4日(金) 13:10~16:00 /
廿日市市役所7階会議室
テーマ 「市町における公文書館機能の整備について」
講演 富田 健司(芳賀町総合情報館)
「小規模自治体における公文書館機能の導入に向けて 芳賀町総合情報館の事例」

参加者 46名(15市町・県)

第2回

日時/場所 平成23年2月4日(金) 13:15~16:00 /
広島市公文書館研修・会議室
テーマ 「写真資料の収集・保存・活用について」

