

広文協通信

第21号
2012年3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

行政文書・古文書保存管理講習会講演

近現代紙資料の保存と被災資料の復旧

(株)資料保存器材 木部 徹



平成23年11月25日(金), 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。3月11日の東日本大震災により膨大な公文書や古文書が消滅の危機に瀕しました。広島県でも平成13年芸予地震の記憶は新しく, 日常でも大雨など災害と隣り合わせで, 地方自治体は災害への備えが常に必要です。今回は行政文書・古文書の分科会を設けず, 2本の講演を設定しました。午前は株式会社資料保存器材の木部徹氏に, 近現代紙資料保存の留意点と, ボランティア組織「東京文書救援隊」が開発し, 被災地へ提供した文書復旧システムを動画を見ながらご紹介いただき, 午後は東京海上日動リスクコンサルティング株式会社の岡部紳一氏から, 地方自治体における事業継続計画(BCP)策定の留意点などについてお話しいただきました。

1 近現代紙資料の特徴

紙資料は, 虫損を始めとして多様な原因で破損する。私の会社では, 傷んだ紙資料の虫糞や汚れを丁寧に取り除き, リーフキャストや裏打ちなどにより, 紙資料を保存し, 修復する仕事を行っている。

近世以前の紙資料は, 楮・三椏・雁皮・麻などを原料とした紙に, 墨で記録されたものがほとんどで, その素性がはっきりしている。ところが近現代の紙資料は, 様々な洋紙に, 様々なインクや色材が使用されるなど素性が怪しく, 劣化の症状も多様である。例えば, 鉄分が含まれるブルーブラックインクはインク焼けを起こし, インクの部分に穴があく。このインクを使った公文書や葉書にはインク焼けが生じたものが多数ある。また, 鞣^{こんにやく}弱版の資料はメチルバイオレットという酸素と光に弱い紫色のインクを使用しているため非常に褪色しやすい。大型の図面等に今でも使われている青焼きといわれるコピー(シアノコピー・ジアゾ

ピー)も光に非常に弱く, 褪色してしまう。

紙は劣化すると, 紙のセルロースの分子が化学反応を起こし, 酢酸, シュウ酸, ギ酸, バニリン酸, フルフラールなどのVOC(揮発性有機化合物)が発生する。書庫や古書店に入ると感じる古書の臭いの正体はこのガスである。英国国立図書館の新聞資料書庫は, 棚の総延長が33km, 重量は5500t, 発生するVOCの量は年間1.4tになる。このガスを吸着させて除去するには3,800年要する。近代の紙資料の場合, こうした紙自体の劣化も大きな問題である。

奈良時代の正倉院「種々葉帳」は麻紙だが, 今でも白色度が保たれている。また770年に作成され, 陀羅尼経の一部を書いた紙を葉巻のように丸めて納めた「百万塔陀羅尼」は, 紙の酸化と上部の虫損はあるが開くことが可能で, 修復することができた。

紙の技術は105年に中国で蔡倫により集大成され, 日本へは610年に曇徴が伝えたとされる。「百万塔陀羅尼」が作られた奈良時代には, すでに多くの紙を漉く技術があった。西洋へ紙がもたらされたのは, 751年のタラスの戦いで紙漉きの技術を持つ唐の兵士がサラセン軍の捕虜となり, 製紙法がイスラムへ伝えられたことが契機となり, 製紙技術は12世紀から14世紀にかけてヨーロッパ全体へと広まった。西洋では, 紙以前にはパピルスや羊皮紙が使われていたが, 非常に手間がかかった。15世紀末, ルネサンス期のイタリアでは印刷技術が発達し, 揺籃本^{ようらんぼん}が作られた。揺籃本に使われる紙は麻紙で, やや厚手だがしっくりしており, 現在でも褪色などはほとんど見られない。その一方, 19世紀末の本でもぼろぼろ(ブリトルブック)のもの

もある。

「和紙は千年，洋紙は百年」といわれるが，洋紙にも長い命を保ってきた500歳の紙がある一方で，50歳でも短命で，紙の媒体としては使えないものもある。

2 近現代紙資料の劣化メカニズム

アメリカのエール大学と，日本の国立国会図書館・早稲田大学・慶応大学が，1810年から1990年まで，10年ごとに発行された図書を抽出し，その劣化図書の比率を調べている。エール大学では1890年代の図書の約80%が劣化し，平均約25%の強度に問題がある。日本でも同様の傾向を示している。日本では1943年ごろから戦後にかけて再生紙が使われたため，その時期の図書の劣化比率が高い。

ヨーロッパでは，記録媒体としての紙需要の爆発的な増加に応えるため，19世紀の中頃に洋紙の原料と製法が変わった。紙の原料はそれまでの古着繊維（ポロ）から木材へと変わり，化学薬品や漂白剤などが導入され，^{にじ}しみ止めのサイズ剤としてアラム（松やに）や硫酸アルミニウムが使用されるようになった。硫酸アルミニウムは，紙の中で加水分解して硫酸を形成する。強い酸は紙の水分を奪い，紙の角質化を起こす。水分（重量比7～8%）が潤滑油となり，紙はしなやかさを保つことができるのである。19世紀中頃以降の紙の大半は酸性抄紙で，酸性劣化が進んでいる。

紙の原料となる植物繊維にはセルロースとリグニンが含まれる。リグニンは木材にあってはセルロースを結びつける接着剤として不可欠だが，紙に含まれると，酸素や光に接触して，変色と物理的な強度の低下の原因となる。これが紙の酸化劣化であり，新聞紙などリグニンを多く含む紙は酸化劣化が起こる。

和紙の原料である楮と，洋紙の原料である広葉樹・針葉樹を，繊維の長さやリグニンの含有量で比較すると，楮は圧倒的に繊維が長く，リグニンの含有量は大変低い。洋紙はリグニンを除き，セルロースが増えるほど上質紙となる。一般的に，書籍用紙にはリグニンを除いた，セルロースが豊富な紙が使用されるが，使い捨てにする新聞用紙などにはリグニンを含むものを使用している。

資料の劣化のメカニズムには内部要因と外部要因とがある。内部要因には資料に含まれる酸，リグニン，金属イオン，VOCなど，外部要因には温度，湿度，酸素，光，大気汚染物質などがある。この内部要因と外部要因とが互いに作用し，資料劣化は円を描きながらエンドレスに進行する。

3 用紙の中性紙化

80年代後半になり，近代の紙媒体資料の劣化が世界中の図書館やアーカイブで「酸性紙問題」として注目されるようになった。この対策のひとつとして用紙の中性紙化が進んだ。西洋では図書館や製紙会社の働きかけにより中性紙化が進んだが，日本の場合は，主として公害対策が理由であったが，酸性紙を作らない，酸化してもアルカリ（炭酸カルシウム）を注入する，サイズ剤を中性のものへ転換するなどの対策を進めた結果，書籍・雑誌用紙の中性紙化がほぼ100%達成された。国立国会図書館へ納本される書籍は，1985年には中性紙のものは半分程度であったが，2006年にはほぼ100%の書籍用紙に中性紙が使用されている。官公庁の刊行物の中性紙化も最初は進まなかったが，現在では90%以上が中性紙を使用している。再生紙のコピー用紙も炭酸カルシウムを注入し，ほとんどが中性紙となった。このように，ある年代以降の紙媒体はほとんど中性紙であるため，紙が酸性劣化する心配はほとんどない。



4 紙媒体資料保存の方策

中性紙化される前の紙媒体資料を保存するには，(1)酸とリグニンという時限爆弾を内部に抱えていること，(2)紙の上のインクなどのイメージ材料も褪色してしまうものがあること，(3)量が膨大であることが課題である。蒟蒻版やジアゾコピー，1980年代から90年代に公文書等にも使われた感熱紙も表面のインクが褪色する。感熱紙は，紙自体が劣化するのではなく，情報が消えているのである。これは他の記録媒体のうちで最も劣化が早く，非可逆的で，どのように処置しても元に戻すことはできないため，他のメディアへ移す代替が必要である。

近現代の資料は現在でも膨大に作成されている。今後さらに課題となるのはデジタルやフロッピーディスクなど，電子的記録である。これらも残さなければならぬので，近現代の多種多様な記録の保存は大変である。特にマイクロフィルムはこれから危機的な状況

となる。マイクロフィルムは、突然酸性度が上がってワカメ状となり、媒体として使えなくなる「ビネガーシンドローム」が現れる。このようなフィルムは缶をあけた瞬間に酢酸臭がする。

近現代の紙を媒体とする資料を保存するために、「治す」「防ぐ」「取り換える」という3つの方策を提案したい。「治す」とは傷んだ資料を修復することである。しかしもっと大切なのは「防ぐ」、つまり資料を傷ませない、または傷みをなるべく抑える、傷みそうな現物を安寧な環境で保管することである。傷んだものを治すという発想ではなく、傷まないようにする、病気になるれば医者にかかることは必要だが、なるべく医者にかからないようにするにはどうすればよいかを考える、このような予防医学的な考え方が大変重要である。また、傷んだ資料を全部「治す」のではなく、貴重で利用頻度の高いものは、コンテンツの提供を優先する、つまり、マイクロフィルムに撮影するなど他の媒体に「取り換える」ことが必要である。この「治す」「防ぐ」「取り換える」という3つの方策を組み合わせることで資料の保存を考えることがポイントとなる。

5 「治す」よりも「防ぐ」

紙資料を保存するためには、資料が傷まないようにする、傷みが拡大しないようにする、「防ぐ」対策が重要である。「防ぐ」対策には、(1)資料に対しての直接的な予防措置(脱酸性化)、(2)書庫の温度・湿度など保存環境の整備、(3)負荷を軽減する小環境(minimum environment)の導入がある。

脱酸性化とは、酸性資料をアルカリの物質で中和する技術で、少量のものは1950年代から開発されており、私の工房でも我が国で最も早く行っていたが、現在は大量脱酸性化技術が進み大量に処置できるようになった。茨城県水海道市には日本ファイリングのDAE法プラント(コンテナの中に詰めた資料をガス窯に入れアルカリで脱酸化する)がある。また、埼玉県大宮市にはアメリカのプリザベーションテクノロジー社がブックキーパー法(酸化マグネシウムを入れた液体の中に酸性資料を漬けて回し、アルカリと接触させて紙中の酸を中和する)を実用化し、プラントを稼働している。脱酸性化は、酸化を進行させない予防的措置であり、すでに酸性劣化した紙の強度を回復する技術ではない。

書庫の保存環境を整えるためには、まず書庫の環境状態を知ることが重要で、書庫内の温度・湿度のデータをとり、保存環境を評価することが必要である。書庫環境を把握した上で、資料保管場所の空気環境を管理し、経時変化や劣化を促進する埃や有害ガスを取り

除くことが理想的な環境整備である。環境管理のポイントは、緩やかな温度変化、緩やかな湿度変化、換気、空気汚染物質の排除である。

温湿度が正確に管理された環境で資料を保管することが難しい場合は、小環境の形成を導入することが効果的である。ホールディングメンテナンスとは、劣化の速度を遅くするような、保管状態の改善をさす用語で、アメリカ国立公文書館が1980年代に提唱し、海外にも広がった。基本はBoxing(ボクシング)、つまり保存容器への収納である。容器への収納は資料の管理、運用、収蔵状況の向上を図るとともに、保存の初期段階における最も効果的な手段といえる。日本でも1980年代末から導入された。保存容器は光や埃を防ぎ、資料を物理的に保護できるメリットがあり、環境の温度・湿度の変化が資料に直接影響しない小環境を作ることができる。

6 東京文書救援隊の文書復旧システム

3月11日の東日本大震災では多くの尊い人命が失われ、また、膨大な歴史的文化的文化財や貴重な資料が損傷し流出した。アーカイブズの資料保存に長く関わってきた立場の者として、文書を中心とする紙媒体の資料の救助をサポートするボランティア・グループ「東京文書救援隊」を組織し、6月1日から活動を開始した。後半は被災地での救援の様子を、動画を見ながら解説する。

大震災の被災地は非常に広域にわたり、被災資料は膨大であった。文書類は被災直後の対応ができず、津波によって塩を含む海水を被り、陸地の汚泥が付着したまま、湿った状態で長期間放置された。一般的には水損資料は2、3日以内に乾燥させないとカビが大規模に発生し繁殖する。今回は塩漬けになったため、書冊の内側へは懸念された大規模発生は抑制されたが、空気にさらされた小口などにカビが発生した。

石巻文化センターでは電気や水道が止まり、現場から救助した文書類も湿ったまま並べて自然乾燥させるしかなかった。陸前高田市役所から救助した文書も、海岸から離れた廃校に野積みされ、徐々に乾いていった。文書はボランティアの大変な努力で被災地から救助されたが、乾燥させただけでは復旧とはいえない。津波で流された文書は塩分のほか、建物のアスベスト、海中微生物の残滓、その他汚染物が付着して異臭を放つ。塩分を含んだ紙は触ると乾燥しているようだが、相対湿度が上がると黄変やべたつきが生じる。

東京文書救援隊では、泥・カビ・塩の複合的被害という特徴を踏まえ、海外のエキスパートからの恩恵を受

け、過去の修復技術の蓄積を取捨選択し、組み合わせることにより復旧システムを開発した。このシステムは専門的な技術が不要で、誰でも安全に、文書を傷めずに汚泥やカビの残滓を除去し、紙の中の塩を真水で洗い出し、何枚も重ねた状態でフラットに乾燥できる。資材のうちアスベストやカビをフィルタリングできる掃除機が少し高いが、ほかの扇風機や文房具などは入手しやすく、しかも再利用できるので経済的である。1ライン3名で一日に300~400枚、従来の6~7倍の早さで、しかもきれいに仕上がる。このシステムは特許も含めて無償で公開し、マニュアルを活動報告と併せてホームページ(<http://toubunq.blogspot.com>)に掲載している。

処置の工程を動画により説明する。まず文書を1枚ずつに解体する。次にHEPAフィルター付きの掃除機をつけたドライ・クリーニングボックスの中で泥やカビ、アスベストを除去する。次に、水槽に真水を張り、発泡プラスチックボードなどを浮かせ、その上にネットに挟んだ資料を載せて刷毛を使ってゆっくり泥汚れを落とす。板が支えとなるので刷毛の当たりがよく、網があるため濡れた文書を直接触らず安全に扱える(フローティング・ボード洗浄法)。洗浄が済んだら、ネットごと吸水スポンジシートの上に載せ、ネットを不織布に取り替え、不織布の上から吸水クロスやスポンジで軽く押さえ、水分を除去する。次は乾燥工程に入る。段ボールの上に濾紙を置き、その上に不織布に挟んだ資料を載せる。さらにその上に同じものを重ねてサンドイッチし、高さ30cm程度まで積み重ね、一番上に適度の重さの重石を置いたら、段ボールの波板の孔に扇風機により風を通す。約1時間半から3時間程度(紙の種類により異なる)で乾燥する。この作業中に濾紙を交換する必要はない(エア・ストリーム乾燥法)。濡れた紙を傷めずに洗える「フローティング・ボード洗浄法」と、大量に早く乾燥できる「エア・ストリーム乾燥法」がこの文書復旧システムのポイントである。

東京文書救援隊のボランティア活動は、この復旧システムの資材と技術を提供し、それを使いこなせるよう現地でスキルトレーニングを行うことである。被災した資料は膨大で、これを復旧させるためには時間とマンパワーが必要であり、現地の雇用にも結びつけることができる。現在では6か所の自治体や機関でこのシステムが導入されており、来年にかけて被災地を支援していく予定である。

講演2

地方自治体への事業継続計画(BCP)の導入
東日本大震災を教訓にして

東京海上日動リスクコンサルティング・主幹 岡部紳一

1 東日本大震災の被害

3月11日午後2時46分に発生した東日本大震災は、M9.0という観測史上最大で、想定外の大地震であった。すべり域が非常に広範囲に及び、さらに15mを超える規模の津波により、死者・行方不明者が2万人近く、避難者は多いときで40万人を越えるという壊滅的な被害を出した。地震保険金も約1兆2000億円が支払われている。津波により、福島原子力発電所だけでなく沿岸の多くの火力発電所も被害を受け、電力供給が止まった。電力以外にも通信網、高速道路、鉄道が止まり、それによりすべての産業が影響を受け、経済活動自体が麻痺した。物流が止まると、燃料の供給不足が深刻となり、サプライチェーンが途絶してしまうという事態も発生している。今回は一つ一つとっても大災害であったが、「連鎖した災害」ということが大きな特徴である。

頻度は低いですが、壊滅的な、場合によれば致命的な災害は起こるということを現実に我々は体験した。それに対して民間企業や公的な自治体が組織としてどのように対応すればよいかという現実的な課題を突きつけられたわけである。

2 地震による自治体の被災事例

宮城県南三陸町の防災センターは3階建て建物の3階にあった。10メートルと想定されていた津波が15メートル押し寄せ、約50人集まっていた職員は屋上まで避難したが、建物自体が流されたため約10人しか助からなかった。今回の大震災では、この南三陸町のように地域経済が壊滅的な影響を受け、行政機能も完全に麻痺してしまうような自治体が発生した。そこで、このような事態を避けるためにはどうするかということになる。

1995年1月17日の阪神淡路大震災(震度7)の当日、神戸市役所では約41%の職員しか登庁できなかった。庁舎の2号館は地震直後から全面的に立ち入り禁止となり、図面や書類等の搬出も不可能となった。市役所は2月上旬に貿易センタービルや神戸市教育会館などへ分散移転した。つまり、地震により非常に重要なデータが被災直後に使用できない、本来の市役所に入れない、職員も通常の半分以下しか登庁できないとい

う事態が発生したわけである。ここから、万一の災害発生に備えて予め何をすることが必要かということが分かる。

2004年10月23日の新潟県中越地震(震度7)では、旧川口町役場庁舎が倒壊する危険があったため一時的に立入りが禁止され、調査が終わるまで庁舎外に仮設テントを立て、災害対策本部を設置した。仮設テントでの災害対策本部はもちろん想定されていたわけではなく、その場で考案されたものと推測される。県防災行政無線は停電で使えず、庁舎3階に設置されていた同報無線も利用不能で、震度情報は得られなかった。停電は想定されていたはずなのに、対応できなかったのだろうか。その後、応急危険度判定で建物使用は問題ないことがわかり、庁舎内の片付けや電気復旧により、9日目に窓口業務が再開された。

2004年10月23日の新潟県中越地震(震度6弱)の時、旧山古志村役場では電話、携帯、県防災無線など全ての情報発信ができなくなった。庁舎には自家発電機があったが、2時間程度しか保たなかった。燃料が足りなかったためである。旧小国町役場でも、電話やパソコンメールが停電で使えず、県が設置した衛星通信システムも、停電時には自動的に非常用電源から電力を供給できるようになっていなかったため、通信不能となった。今回の震災では、東北の携帯中継基地の非常用電源装置は津波で被災しても動いたが、その後の燃料の供給が続かず、動かなくなった。各携帯電話会社ではその対策を現在検討中という。

これらの事態は共通している。今日ご参加の市町では、役場庁舎が使えないという事態に備えて代替場所を指定されているだろうか。停電で電話・携帯・防災無線が使えない事態に備えて代替策を準備されているだろうか。東京都は立川に代替場所を指定している。ロンドン市は2ヶ所指定し、代替場所に移って業務を行う訓練も実施している。

また、重要業務遂行に必要な文書(バイタルレコード)が被災して搬出できないという事態が発生する。バイタルレコードを事前に特定してバックアップを取り、災害時でも使用できる手当てが必要である。これまで自治体では、災害への緊急対応を考える場合、自身の被災を想定しない傾向があった。そうではなく、自身も被災することを想定し、その上で住民を救助し、住民に必要な行政サービスを早く再開することを考えなければならない。

災害対策には3段階ある。まず事前対策、次に災害発生後の緊急対応、そして重要業務の復旧である。各

段階での取り組みが必要だ。人を守る、財産を守るというのも大切だが、業務自体を守るというのが業務継続計画(BCP)の大きなポイントである。



3 業務継続計画とは

BCPを交通事故に例えて考えてみよう。ドライバーにとって最も悲劇的な交通事故はドライバーの即死である。民間企業では企業が倒産するような事態、地方自治体では、その機能がすべて麻痺してしまう、もしくは後遺症が残って元に戻らない事態である。これは絶対に避けたいといけない。致命的な災害にならないためには事前対策が必要となる。BCPは、本来の重要な業務を守る、怪我しても元通り元気になれる対応を目指している。そのためには、このような事態にならないよう対策するとともに、重要な業務をある程度限定し、それを復旧できる体制をつくることである。

それには二つのポイントがある。一つは「ビジネスインパクト分析」である。災害対策を検討するに当たり非常に重要なのは、公共サービスのうち優先すべき業務は何かを決めることである。それが止まるとどのような影響が出るのか。たとえば人命に関わるかもしれない、経済的に非常に大きな影響が出るかもしれない。だからいつまでに再開すべきなのか、24時間以内なのか、3日、1週間、または10日後でもよいなど、当然優先順位があるので、各業務について検討し、復旧期間の優先順位をつける。市役所には非常に幅広い行政サービスがあり、難しいかもしれないが、非常に大事である。さらに復旧するレベルも考えておく必要がある。そのためには、復旧するために必要なリソース、つまりどのくらいの人数や器材、資源が必要か考えないといけない。重要業務を継続するために必要なリソースは何かという面で業務を考えようということだ。現在の我が国では、災害対策、地震対策、洪水対策など、災害とリンクして考える傾向にある。それ

は誤りではないが、ただ業務を保護するという面から見ると、どのリソースが損害を受けることによって業務がストップするかを考えれば非常に分かりやすく、準備しやすくなる。たとえば、新型インフルエンザの場合は、職員が感染して人が揃わなくなり業務が止まる。その場合はどうすればよいか。コンピュータがダウンした場合、市の施設には問題ないが、停電や断水、通信不能となって業務が止まる場合がある。その時どうするか、このリソースに注目するということである。

もう一つは「リスクアセスメント」である。たとえば広島で地震が発生した場合、どの程度の被災が想定されるのか、どのような対策が必要か、どれくらい予算が必要かを考えることである。

通常だと「リスクアセスメント」だけを考えるのだが、「ビジネスインパクト分析」も考えないといけない。福島原発は「リスクアセスメント」だけを考え、津波を10mと想定して対策していた。しかし津波は15mであった。想定外、不可抗力と言いたいのかもかもしれない。しかし、原発の重要業務を考えると、常に冷却する、一瞬たりとも電気を切ってはいけないことがわかっていたのだから、想定外の津波が来ても非常電源装置は止めないという対策をすべきであった。

対策の一つにバックアップがある。バックアップの対象は電源以外にも、重要文書や建物などいろいろある。銀行のシステムが問題を起こすと、当日に復旧するよう金融庁から厳しく指導されている。当日に復旧させるためには代替システムが必要である。だから銀行のコンピュータセンターは、被災しても直ちに復旧できるよう、同時被災しない、距離が離れた地域にバックアップの設備を持つ必要がある。キーポイントは同時被災しないことである。福島第一原発の非常電源装置は敷地の近くにあって津波で被災し、バックアップの役割を果たせなかった。私は2004年の中越地震後に、ある病院へヒアリングに行った。その病院の建物は倒壊しなかったが、地震直後に停電し、通信もできなくなった。この病院には自家発電装置があり、燃料も十分であったにもかかわらず止まってしまった。なぜかという、古いタイプの水源式自家発電装置で、屋上のタンクから太いパイプで地下室まで水を引いていたが、そのパイプが割れてしまい、40分で切れてしまった。病院には人工呼吸器が必要な患者が数人いたため、生命に関わる事態となり、スタッフがバケツリレーして冷却水タンクへ給水した。これは非常に深刻な事態だが、非常電源装置が同じ災害で被

災したためにバックアップ機能を喪失した同種の事例である。だから事業継続計画では、優先業務を特定し、そのリソースを何があっても守るという対策をしなければならないということである。その上でどのような対策を優先的に実施するかというリスク対応のことを、我々はBCPの戦略と呼んでいる。

地方自治体の場合、BCP戦略をどのように検討すべきだろうか。内閣府防災担当が2007年に『中央省庁業務継続ガイドライン』(概要版と詳細版)を発行し、インターネットでも閲覧できる。これによれば、通常業務の中には継続の優先度が高い業務と、それほど急がない業務とがある。災害が起こると、災害対策法36条に基づき地方自治体が行うべき人命救助などの災害応急対策業務が加わる。さらに災害復旧・復興業務、発災後に発生する新規業務もあり、地方自治体の仕事量は大幅に増える。自身も被災し、リソースが制限される中で優先業務を行わないといけないという非常に難しい状況に直面するわけである。この中で災害時に優先して実施すべき業務に順位を付けること、組織を迅速に立ち上げるための職員の動員計画、物資等の有効活用などリソースの確保すること、これがBCPのポイントである。つまり、どのような重要業務を、どの課が、どの体制で、どこで(代替場所を含む)、発災後いつまでに、どのようにやるかということである。

どのような災害に備えればよいだろうか。平成19年版の『広島県被害想定調査報告書』によれば、己斐断層による地震の場合、地震の規模がM6.5、震度6弱以上の地震動・液状化エリアが県全面積の2%、震度5弱及び強のエリアが20%、全壊建物が約16,000棟、死者約800人という被害想定になっている。また、五日市断層による地震の場合は、M7.0、震度6弱以上の地震動・液状化エリアが県全面積の7%、震度5弱及び強のエリアが42%、全壊建物が32,000棟、死亡者3,400人と想定され、沿岸部は震度7の予想になっている。これをもとに各自治体で被害を想定してもらいたい。

4 総務省・地方自治体ICT部門のBCPガイドライン

2008年に総務省から『地方自治体におけるICT部門の業務継続計画(BCP)策定に関するガイドライン』が公表された。このガイドラインでは大地震しか想定されていない。また、ICT部門とはコンピュータ部門のことだが、なぜICTに限るのか私には素朴な疑問がある。BCPは組織全体、市役所ならば市役所全体で検討されるべきだと思う。ただし、組織全体で検討する前提として主要部門だけ先行させる場合もあり、この

ガイドラインでも全庁的な取り組みに先行してICT部門だけ策定するのは、重要部門として求められる場合があり、できることからステップを踏んで実行するためと説明されているが、住民に提供されるどのサービスから優先的に復旧させるのかまでを決めないと不十分であると思われる。

私たちがコンサルティングする場合には、基本的なステップがある。ステップ1は、どの範囲で何をするのか基本の方針をトップダウンで決める。ステップ2は、何が重要な業務かを特定し選定する。行政には多種のサービスがあり、それがボトルネックになりかねないので、どのレベルまで行うかトップダウンで明確に合意形成しておかないと混乱する。ステップ3は、業務プロセスの検討と被害想定である。どういう業務プロセスで、どういうリソースが必要か、どういう被害が想定されるかを決める。ステップ4で対策と戦略を検討、ステップ5で基本文書を作成、ステップ6は訓練である。訓練では現場の人まで動けるようにすることが大事である。総理府のガイドラインでは、20ステップに分けられ、第1部から第3部までそれぞれで説明されるため理解しにくい面がある。このガイドラインをまとめると、最初に準備の部分、続いて重要業務を選定する前に被害想定がある。情報システムの現状がどうか、災害の危険度がどの程度あるか、それによってどの程度の被害が考えられるのかということだ。被害程度を想定した上で重要業務を特定し、復旧期間をどの程度にするか、そしてそれに必要な資源を決める、このようなステップとなっている。

最初に実行すべきことに重要情報のバックアップがある。ここで大事なことは、重要情報が何かを決めることである。職場や部門ごとに重要データがあるはずだ。それを組織全体で使えるよう訓練しなければいけない。東日本大震災の2か月前、ある自動車大手メーカーで訓練した。本社の災害対策本部には担当役員や各部門長を含む関係者が集合し、主要工場と研究所を含めて3つの拠点を同時進行で繋ぎ、地震緊急速報の映像や分刻みのシナリオを使って、役員が各時点で与えられた限られた情報をもとに判断するという訓練であった。大震災では想定通りの事態が起り、非常によい訓練だったと好評であった。このように災害に対する実践力、対応力を磨いている企業や組織があるということだ。

5 A市の導入事例

次に首都近郊のA市を事例として、地方自治体でのBCP導入の手順などを説明する。A市のBCPは中央

防災会議「首都直下地震対策専門調査会」の報告が出発点で、首都直下地震に絞って作成している。A市の地震リスクは、震度6弱程度の切迫性が高く、中核都市としての機能維持が求められると解析されている。A市は、多摩地区にあり、人口10万人を越えるベッドタウンである。都市生活道路約10本と私鉄が走り、複数の庁舎がある。周辺自治体との連携が必要なこと、子供や要援護者への対応、なかでも昼間人口の多い地区の避難場所が不足すること、道路が封鎖されると災害救助活動に支障が出ること、多数の帰宅困難者が出る可能性があること、2庁舎間での情報共有化と組織的対応をどうするかが災害時の課題だと確認されている。

災害後の行動については、具体的に災害シナリオを考えて対応すると理解しやすくなる。たとえば、多摩地域を震源とする震度6弱程度の地震が発生した場合、庁舎は倒壊しないが、旧耐震設計の建物は大きな被害を受ける。固定していない家具が倒れ、エレベーターは停止、道路が地割れし、公共交通機関は止まる。電気・水道などインフラも停止する。このような大災害となると余りにも課題が多すぎるので、時間を区切って具体的な行動を考えることが大事である。まず10分以内にすべきことは家族等の安否確認である。それから1時間後、3時間後、5時間後までに何をするか整理する。A市で冬の夕方、M7.3の多摩直下地震が発生したと想定する。火災が発生し、東京都の想定結果をもとにして、死亡者数、建物倒壊率から負傷者数を具体的に推測している。また、被災する橋の数、15%以上の細い道が通行できなくなる地域の割合なども想定している。ライフラインが停止して影響が出始める1日後に避難者はピークを迎える。鉄道等の運行停止により大量の帰宅困難者が発生し、ターミナル駅に乗客が集中して混乱する。エレベーターへの閉じ込めが都内全域で発生する。今回の大震災を契機に東京では帰宅困難者が注目された。震災前は早く安全に帰宅させる方針であったが、震災後は無理に帰宅させず、企業や公的施設などへ収容するようへと変化してきている。

次に大事なことは職員の参集状況を確認することである。キーパーソンを確保しないと災害対策本部は機能しない。たとえば東京都の災害対策本部の職員は、近くに居住することを義務づけられているらしい。市庁舎の被害はどうだろうか。建物の耐震性により中破以上の被害となる可能性がある。耐震性の低い建物は壁に亀裂が入り、多くの窓ガラスが破損するが、安全

性を確認した後、一時的な入館は可能である。建物内部は天井や空調カバー、壁が剥落し、固定されていないオフィス家具が転倒・落下し、エレベーターへの閉じ込め被害が発生する。ほとんどの職員が被災し、オフィス家具が転倒して負傷者が多数発生するという被害が想定される。

首都圏のライフラインについては内閣府の中央防災会議が予測を出している。電力の復旧目標日数が6日となっている。通信(固定電話)の14日、上水道の30日、ガスの55日に比べれば電力は早いといえる。

このような地震被害を確認した上で、各部署で必要な重要業務を特定し、最終的には組織(市)全体で決定する必要がある。客観的に統一された評価基準があると検討が容易となる。たとえば、発災後すぐに着手する業務、遅くとも3日以内、1週間以内、1週間以上着手しなくてよい業務と、ABCD 4段階の基準を設けて分類する方法がある。さらに、危機管理室、市民課、道路管理課、高齢者支援課など各所管課の業務内容を記したワークシートを作成し、その業務が被災して止まってしまうと、市民の生命・生活や社会機能などどの程度影響が出るか、中・軽などと記入する。さらに、この影響度を総合的に4段階に評価する。このA市の場合、最も影響が出るAと評価したのは危機管理室の地域本部体勢の調整、高齢者支援課の高齢者への配食サービス業務である

このようにAレベルの重要業務を選定していくと、市役所には特定職員以外には代替できない業務があることが分かる。そこで、どのようなスキルや知識を持つ、最低何人の職員が必要か、どこで、どのような設備(代替場所を含む)や資機材(コンピュータ、データ、システム、文書など)がいくつ必要か、重要業務に不可欠なリソースを考える必要がある。特定職員しかできない業務があると、その職員が出動しないと支障が出るので、代替できる人を日常から教育することが重要である。

次は業務継続のためにはどのような対策が必要かということである。災害対策本部において施設や資機材の復旧体制が限定的という制約に対しては、耐震補強する、設備固定等を徹底する、施設・資機材ごとに民間業者の復旧体制を確立する、復旧活動に係る支援体制を確立する、都・周辺自治体等との応援体制を確立する、という対策を行う。また、参集可の本部要員が少なく、対応に遅れが出るという制約には、近隣居住の職員から緊急要員を指定しておくという対策を取る。市民の生活支援で、配食サービス委託業者の体制

が不備となるという制約に対しては、委託業者の支援体制を確立し、代替策を構築する。各課の担当職員の確保が困難という制約に対しては、対応要員補充計画を整備し、補充要員へ教育を行い、業務マニュアルを作成しておく。ゴミ収集量が委託業者の能力を超過するという制約に対しては、他の周辺自治体等と応援協定を締結し、収集委託業者のネットワーク化や、代行業者を事前に指定するといった対策が見えてくる。

次に、業務継続のための組織体制を検討する。災害後には、災害応急対策業務に加え、優先度の高い復旧・復興業務を行い、市民・事業者へサービスを継続する。そのためには本部長である市長のもと、災害対策本部(危機管理、広報記録担当など)、被災市民対策(救命対応、避難所など)、まち対策(物資輸送、給水対応、被害証明など)が連携する体制を整える必要がある。

被災直後は災害の応急対策業務(安全確保、安否確認、二次災害防止)の比重が高くなる。それが落ち着くと、優先順位の高い復旧・復興業務となるので、場合によっては重要なリソースの早期確保と代替手段によるサービス提供が必要となる。優先度の高い復旧・復興業務を支援するため、後回しでもよい業務担当職員を応援に行かせるなど、時系列に要員の確保を考える必要がある。

6 東日本大震災のBCP教訓

東日本大震災は、想定外だから仕方ないというニュアンスで語られた。しかし、予算をかけて対策しているのだから、想定している範囲を知り、どこが無防備なのか、想定を超えると場合によっては致命的な被害を蒙ることをよく認識しておく必要がある。東北大震災では想定以上の被害が出たわけだが、日常の訓練などを通じてそれに対して組織としていかに対応するか、実践力を蓄えることが大切である。つまり、現場で想定外のシナリオが発生した場合、スタッフが、自らの技能や知識を使ってベストアンサーを出して行動できる体制を構築しておく必要があるということだ。私たちはこれを日常のリスクマネジメントと呼ぶ。逆説的な言い方だが、災害は想定した通りに起こることはない。そのような事態に対応するためには、各職員が技能や経験を高める必要がある。BCPは決してマニュアルではなく、書棚に置いておくものではない。その他、リスクマネジメントの体制強化や、トップのリーダーシップや対応力向上も欠かせない。 ¶

平成23年度 第2回研修会報告

平成23年度第2回研修会を、平成24年2月9日(木)に県立文書館研修・会議室で開催し、7市・3町・県及び広島大学から、合計32名が参加しました。今回の研修会では、文書管理の要ともいべき文書分類に焦点を当て、その具体的な方法について、県立文書館元副館長の安藤福平主任(エルダー)が報告を行いました。以下、報告の要旨と参加記を掲載します。

文書分類の極意

ISO15489 準拠・公文書管理法対応

広島県立文書館 安藤福平

はじめに

適切な文書分類は、一貫した文書名の付与、関係する全文書の検索、セキュリティ保護、アクセス権限、管理責任の割当て、適切な保有期間及び処分¹の決定などを可能とする。まさに、文書の分類は文書管理の要である。公文書管理法においても「行政文書ファイル管理簿」を公文書の管理ツールとして重視している。しかし、現場では、文書分類が適切になされることが多く、文書管理担当者の悩みは尽きず、その解決策は容易ではない。ここでは、記録管理国際標準(ISO15489)^{*}に導かれて、そもそも、文書分類とは何か、を考えることから始め、自治体の現場に適合した具体的な方法を考えてみる。なお、ここでいう「文書」は、ほとんどが「記録」を意味している。「記録」というと、行政職員に理解されにくいので「文書」という語を使用する。

^{*} 記録管理国際標準(ISO15489)は、2001年9月に制定された。ISO15489-1 Information and documentation—Records management—Part 1:GeneralとISO/TR 15489-2 Information and documentation—Records management—Part 2:Guidelinesからなる。Part 1は日本語に翻訳され、2005年7月日本規格協会『JIS X 0902-1:情報及びドキュメンテーション 記録管理 - 第1部:総説』として制定されている。ISO15489は、レコード・コンティニュアム論に代表される記録概念(記録と記録作成者、業務活動、利用の相互関連についての認識)の深化の成果を反映している。キーワードのひとつはアカウントビリティで、組織の内部管理のためだけに行われてきた記録管理から、外部への説明責任のための記録管理へと変化してきている世界的趨勢の中で生まれたものといわれる。

公文書管理法と文書分類

昨年施行された公文書管理法は、公文書は国民共有の知的資源であるとして、公文書の管理を法律で律したものである。同法第34条では、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、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よう努めなければならない。」としている。法律で律することにした国に倣って、地方公共団体でも条例で文書管理を律することが求められるが、県内では、安芸高田市で「安芸高田市公文書等の管理に関する条例(平成23年12月22日条例第45号)」が制定された。公文書管理法施行後では5番目、普通の市レベルでは全国の魁^{さきがけ}である。同市においては、条例制定に先行して合併以来の文書管理改善の取組みが存在した。条例を制定しても、空文化したのでは、あまり意味がない。文書管理改善の取組みの上に条例を制定する、あるいは、一定の文書管理が構築された現状の上に条例を制定し、それを機に文書管理を改善していくことが肝要であろう。

公文書管理法は、文書の作成、整理、保存、廃棄又は国立公文書館への移管、歴史公文書の利用等、公文書のライフサイクル全体の管理について規定した。その中で、要の位置にあるのが、行政文書ファイル管理簿で、「行政文書の作成・取得から移管・廃棄までの現況の管理ツール」の機能を有する。レコード・スケジュールの機能が付加され、文書の区分ごとに移管・廃棄の予定を決定することになった。また、「国民と行政機関との情報共有化ツール」として、インターネットで公表される。

行政文書ファイル管理簿は、地方公共団体では、ファイル基準表(確定ファイル基準表)と呼ばれる場合が多いと思われるが、その核になるのが、文書の区分、分類である。文書の分類は、文書管理のコア(核)といわれる所以である。地方公共団体が公文書管理法に対応して、文書管理の改善を図ろうとする場合、文書の分類が中心課題となる。そして、それは最大のアポリア(難問)でもある。

業務活動分析と文書分類

文書分類の極意、ヒントは文書(Records=記録)の定義に隠されている。ISO15489の定義では、「法的な責任の履行、又は業務処理における、証拠及び情報として、組織、又は個人が作成、取得及び維持する情報」、ICA(国際文書館評議会)では、「個人または組織が、その活動を開始、実施、完了する過程で作成または取得し、その活動の証拠となるのに十分な内容、脈

絡、構造からなる、「記録された情報」と定義されている。この定義から、文書は何よりもまず業務活動に関わる情報として把握すべきこと、記載されている主題、対象、成果物などについての情報として把握するのは二の次であるということ、また、文書は業務活動を再現できるように体系的に整理することが望ましいということが導き出される。分類システムは組織の業務活動の分析を基に構築する、とISO15489が言うのもそういう文脈で理解できる。

業務活動の分析は、ISO15489によると、次のようになる。組織には目標と戦略、使命がある。それを遂行するため、組織はいくつかの機能を有しており、機能はいくつかの活動から構成され、活動にはさまざまな作業過程、あるいは手順があり、個々の事務処理などからなる。こうした業務活動を分析し、最後に「組織に現存する記録」(文書)を分析する、というのである。

このように、業務活動は、機能 function、活動 activity、処理 transaction の3段階の構造を持つものとして分析する。機能は組織の目標を遂行するための責務・任務、業務活動の最大単位で、年度を越えて長期的に継続する事務、と捉えることができる。活動はそれぞれの機能を達成するために遂行される数週間から数か月にわたって継続する事務で、年度単位に実施される。処理は業務活動を遂行する中でなされる個々の仕事(最小の仕事)で、数時間～数日の短期間で実施される事務である。

業務活動を分析する場合、進行順序、因果関係の順序に着目すると分かりやすい。ICAの定義が「個人または組織が、その活動を開始、実施、完了する過程で」としているのは意味深長である。物事は、空間、時間の中で、一定の因果関係をもって連続して動いている。ある業務の開始 実施 完了という直線としての動き、あるいは、計画 実行 評価 改善から最初の計画に戻るといったサイクルで業務活動は遂行される。玉突きに例えると、手球が動いて的球 A に当たり、的球 A が動いて的球 B に当たったケースでは、手球 的球 A 的球 B が順序となる。

事例：「監査」と「ほ場整備事業の実施」

監査を例にとると、たとえば定例監査の業務フローは次のようになり、このフロー全体が定例監査という「活動」にあたり、個々の事務処理が「処理」にあたる。

当年度監査執行計画の作成 監査の実施通知 監査調書(事前提出)受領 職員調査(精査) 監査報告書作成 監査委員会議(配布資料起案、議事概要とりまとめ)

で公表文案を決定、起案、監査委員決裁 県報により公表(ホームページでも公表) 指摘事項等を監査対象機関の長に通知、後日処理状況の回答受領 監査委員会議で公表文案を決定 県報により公表(ホームページでも公表) 監査台帳に記録。

文書のファイル方法は一律には決まらない。文書の利用の仕方、文書の保存期間を考慮して、さまざまな方法が選択可能である。時系列でファイルする、監査対象ごとにファイルする、監査調書のみ監査対象ごとにファイルする、監査委員会議は別ファイルとする(別の活動=「監査委員会議」に位置づける)、公表情報は監査集録としてファイルする等。いずれにしても、業務フローを上記のように理解し、それを反映したファイリングがされれば、文書は理解可能なものとなる。

「県営ほ場整備事業の実施」という「活動」を構成する「処理」は次のように表せる(県庁本庁機関が所掌する事務の場合)。

農業農村整備事業管理計画のヒアリング(農林局=地方機関) 農政局(=国)へ説明 単県調査費執行通知(農林局へ) 調査成果受領・調査結果ヒアリング 現地調査 県営予定地調査地区採択申請書提出(農政局へ) 採択通知 調査費執行通知(農林局へ) 翌年度分事業費概算要求 翌年度事業費予算要求 調査成果品受領・調査結果ヒアリング 新規採択申請書提出(農政局へ) 採択通知 補助金割当内示受理 農林局へ予算割当内示 農林局から補助金交付申請に必要な書類受領 補助金交付申請書提出(農政局へ) 補助金交付決定通知書受理 公共土木システム入力 工事執行通知書(農林局へ) 工事着手県報告示総務課に依頼 翌年度分事業費概算要求 事業進捗状況報告書(農政局へ) 補助金概算払請求 事業費地区間調整 農林局から事業計画変更承認申請に必要な書類受領 事業計画変更承認申請書提出(農政局へ) 変更承認通知書受理 公共土木システム入力 工事(変更)執行通知書(農林局へ) 翌年度事業費予算要求 農林局から実績報告に必要な書類受領 補助事業実績報告書提出(農政局へ) 補助金の額の確定通知書受理 残事業費調整 (補助金内示以降数年間繰返し。) 工事完了県報告示総務課に依頼

ここでは、事業が新規採択されるまでの手続きと、事業の開始から完了まで年度ごとに数年間繰返し実施される補助金交付事務を一緒にして時系列で表記しているが、両者を別の活動として、たとえば「県営ほ場整備事業の新規採択」「県営ほ場整備事業の実施」などと区分する方法もある。



機能、サブ機能、活動

機能の展開過程や部分をサブ機能と位置付け、機能、サブ機能、活動、その下に文書を位置付ける方法もある(カナダの分類システム Business Activity Structure Classification System)。たとえば、「河川」という大きな仕事、組織目標の下位概念として、「高規格堤防整備」が機能として位置づけられるとする。機能の展開過程、たとえば、計画 実施 総括 計画見直し、をサブ機能に位置づける。そして、サブ機能である「計画」について、その展開過程、たとえば、現状調査・ニーズ調査 分析 計画策定 通知・広報 フォローアップ 見直し、を活動に位置づける。また、サブ機能である「実施」は、たとえば計画(年度実施計画) 実施 総括、を活動に位置づける、といった具合である。これらの活動過程で作成された文書ファイルは、それぞれの活動の下に位置づけることになる。分類記号を使用したかたちで例示すれば次のようになる。

- XV.13.0.0 会議
- XV.13.1.0 委員会
- XV.13.2.16 ××工事完成図

ここでは、機能の上位区分を設けて、分類を4階層とし、ドットで区分した。最初が大分類の上位区分で、組織目標を意味し、「XV」は「河川」である。2番目が大分類で機能を意味し、「13」は、「河川」の13番目の機能である「高規格堤防整備」、次はサブ機能で、「1」は「計画」、「2」は「実施」、「0」はどのサブ機能にも属さない「全般」を意味する。その次は活動で、「0」はどの活動にも属さない「全般」、「16」はサブ機能「実施」の16番目に位置付けられた活動の「工事完了報告」を意味する。そうすると、1行目は、「高規格堤防整備」全般に関わる「 会議」という文書ファイル、2行目は、「高規格堤防整備」の「計画」というサブ機能全般に関わる「 委員会」という文書ファイル、3行目は「高規格堤防整備」の「実施」というサブ機能の「工事完了報告」という活動に関わる

「××工事完成図」という文書ファイルであることが示される。

広島県の文書分類表の場合

同様のことを広島県の文書分類表に見てみるとどうなるか。広島県(知事部局)では全庁的な文書分類表を定め、これを基に職場ごとにファイル管理表を作成して使用する方式(一般にはワリツケ・ツミアゲ折衷方式といわれる)を取り入れている。文書分類表は、職能区分(県の業務を17の基本職能に分類)、大区分(職能の細区分、90分類以内)、中区分(大区分の細区分、10分類以内)、小区分(中区分の細区分、10分類以内)に階層的に区分し、これらをコード化するためAからTのアルファベット1文字と4桁の算用数字を組み合わせた文書分類記号を用いている。たとえば、基本職能Gは環境、大区分G19は環境衛生、中区分G193は環境衛生営業、小区分G1934は公衆浴場で、これが「文書の題名」となる。職場で作成されるファイル管理表では、「文書の題名」に「整理文書名」が付加され、文書は次のように名称付けされる。「G1934/公衆浴場/入浴料金指定」、「G1934/公衆浴場/公衆浴場経営実態・状況調査」。

機能の展開過程と分類の対応関係についてみるため、基本職能「D 経理・管財」の下の大区分「D15 公有財産」を取り上げる。下位の中区分は、D150(公有財産)総記、D151 公有財産取得、D152 公有財産工事、D153 公有財産管理、D154 普通財産処分、D155 公有財産交換となっている。そのうち、D153 公有財産管理の下位の小区分(文書の題名)は、D1530 公有財産管理、D1531 行政財産使用、D1532 普通財産貸付け、D1533 公有財産修繕、D1534 損害保険、D1535 市町村交付金、D1536 公有財産記録となっている。

ここでの大区分は機能、中区分はサブ機能、小区分(文書の題名)は活動を表していると思えることができる。大区分(機能)「公有財産」が実現、実施される諸過程を、中区分(サブ機能)は、取得 工事 管理 処分 交換、という順序で表現している。また、中区分(サブ機能)「公有財産管理」が実現、実施される諸過程を、小区分(活動)は、管理 使用 貸付け 修繕、という順序で表現し、それに損害保険、市町村交付金、公有財産記録を加えている。

もう一例、大区分「R12 漁業調整・漁業取締り」を検討する。下位の中区分は、R120 総記、R121 漁業権、R122 漁業調整、R123 漁業取締り、R124 出漁振興、R125 駐留軍漁業補償、R126 漁獲可能量制度、となっている。中区分の順序は、何の脈絡もなく並んで

いるように見えるかもしれないが、最初に「総記」(分類全体に関するもの、他の分類に当てはまらないもの)を置き、漁業権 漁業調整 漁業取締り 出漁振興 駐留軍漁業補償まで、漁業権を起点におおよそ因果関係、あるいは機能の展開の順序を反映している。「漁獲可能量制度」は最近法制化され、業務が新たに生じたため、分類表に追加された結果、R126の番号が与えられたものと考えられる。

以上から、広島県の文書分類表において、分類が機能の展開過程を反映している事例を確認した(全ての分類においてそうであるとはいえないが)。このような、人工的でなく、業務を反映した分類・排列は、文書を作成する職員にとっても、第三者にとっても理解しやすい。排列の重要性は、ABC順排列の不合理性と対照するとよく理解できる。ISO15489の原産国オーストラリアでは、機能 PROPERTY MANAGEMENT(財産管理)を構成する活動は次のようにABC順に排列する。Acquisition(取得)、Construction(建設)、Disposal(処分)、Maintenance(維持)。ABC順排列のため、Disposal(処分)とMaintenance(維持)の順が逆転する結果となっている。

ワリツケ式とツミアゲ式

日本のレコードマネジメントの世界では、ワリツケ式とツミアゲ式という分類手法の比較がよく論じられる。廣田傳一郎氏によれば、その特長は次のようである。ワリツケ式は、まず、文書主管課が頭で職務分析などをしながら、大分け 中分け 小分けというように、上から下へ仕事を分類していき、コード番号を付けたりして文書分類表を作る。つぎに、この表によって各個別文書にも番号を付け、その番号を付けたファイルに収めるようにし、全庁的に規制していく方式である。これに対し、ツミアゲ式は、各保管単位が現実にある文書を、担当職員が自らの手と目で、小分け 中分け 大分け というように、下から上へ文書を分類してフォルダーに収めて、ガイドを立ててまとめ上げ、保管単位別に管理していく方式である(廣田傳一郎『自治体のための文書管理ガイドライン 情報公開対応の文書管理の在り方』第一法規、2001年)。

ワリツケ式は「極めて理論的な分類手法であり、昔は大いにはやった。今でもこの方法を続けている自治体もあるが、多くの団体では形がい化しているのが実情である。その理由は、理論的ではあるが、現実の文書を検索するには必ずしも実務的ではない、行政事務の多様化とともに文書実態もそれに合わせる必要があるが、何しろ各課で分類したわけではないので分類

表の手直しができない、などがあった。」という。これに対し、ツミアゲ式は「現在、ファイリングシステムの導入・維持管理に成功している自治体は、すべてこのツミアゲ式を採用している。」(同上)というのが、廣田氏の宣告である。ワリツケ式とともに業務活動分析をも、理論的ではあるが現実的でないと退けている。

ツミアゲ式の手法

廣田氏のツミアゲ式の手法は、第一に、文書のまとめ方(階層分類)である。①「使いやすい」小分類にまとめる、②「探しやすい」小分類にまとめる、③「よいタイトル」に心がける、の3点である。当然の心がけを説いたものではあるが、問題は上記のことが可能となる方法論ではないか。

また、「始めに文書ありき」という観点から「数のコントロール」を重視する。共通性のある文書、関係深い文書、同じ仕事に使う文書を、文書50枚程度の分量を個別フォルダにまとめ、第2ガイド、第1ガイドとまとめていく。廣田氏の指導を受けた島根県雲南市の例をみると、長寿障害福祉課(平成22年度)の場合、個別フォルダが約3,760、第2ガイドが198(3760÷198=19.0)、第1ガイドが42(198÷42=4.7)となっている。

廣田氏のツミアゲ式の手法は、第二に、並べ方(序列を組む)である。例として、仕事の進行順序、スタッフライン、全般 個別、普通 特殊、内 外が挙げられる。これは、先に検討した「業務を反映した分類・排列」と同じことと考えるが、廣田氏にあっては、マジカルなものとされ、専門アドバイザーの「極意」に委ねるところが大きいとしている。

「行政職員の方に序列の必要性、重要性及びその威力を短期間にご理解いただくには、少々悩ましいところがあり、どうしても外部の専門家のアドバイスが必要不可欠になる。専門家も、単に行政文書管理に詳しいだけでなく、よほど行政事務に精通していないと序列についての適正な指導はできない。日本にはこうした指導ができる専門家が十人程度いるが、海外には寡聞にして知らない。」という。廣田氏の指導を受けた旧浦和市では、「序列は、検索の思考過程に沿って組むことになるので、専門アドバイザーから専門的な指導を数次にわたって受け、課の全職員で検討しながら分類体系を構築し、課としての情報の共有化を確保した。」という(廣田傳一郎「即時検索できない分類は、分類ではない～文書を速やかに取り出せる分類方式がある～」『自治大阪』2005年10月、<http://www.masse.or.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/7/200510p09.17.pdf>)

ニセコ町の事例

ツミアゲ式の実例を、成功例として知られている北海道のニセコ町について、同町のウェブサイトにより見てみる。ニセコ町では、2000年8月からファイリングシステムによる文書管理に着手し、2000年度にモデル5課で導入、2001年度に全課、全部局で導入、2002年度以降、運用・維持管理を行っている。文書の私物化を排除し、文書(情報)の共有化を徹底し、文書は3階層(第1ガイド・第2ガイド・個別フォルダ)で分類し、フォルダ、キャビネットに収納、ガイド名を目視検索することによりすばやく取り出すことが可能となった。以前は机の周りは文書だらけであったのが、退庁時には、すべての文書がキャビネットに収納され、机の上には何も残らないため、まるで「滑走路」ようになった。また、文書目録公開システムを独自に開発、すべての端末からデータ入力や情報の検索を可能とし、住民との情報共有を強力にサポートするものとなっている、という。

この文書目録公開システムを使って、ファイリングの実態を調べてみた。2007年度完結文書に限定して「保健福祉課」で検索すると1,103件、うち「国保」、「国民健康保険」の語で絞込み検索するなどして、「保健福祉課」が所掌する「国民健康保険」に関する業務関連の個別フォルダを223件抽出した。一例をあげれば、第1ガイド/第2ガイド/個別フォルダが「国保保健事業/特定健診全般/標準的な健診・保健指導プログラム(確定版)」である。223件は26の第2ガイドにまとめられ、それが7の第1ガイドにまとめられている。これらは、当然それなりの「序列」が組まれているに違いないが、残念ながら、検索画面からは「序列」は明らかでない。

第1ガイドの名称は、次のとおりである。Ⅰ国民健康保険共通、Ⅱ健康づくり・国保運営協議会、Ⅲ国保基金・指定制度、Ⅳ国保窓口受付、Ⅴ国保医療費、Ⅵ国保保健事業、Ⅶ国保補助交付金。市町村が運営する国民健康保険の業務は、①被保険者の登録管理、②保険料の徴収、③保険の給付、④保険事業活動の実施、⑤国庫負担金等交付事務などからなると思われるが、業務と第1ガイドの関係をみると、Ⅳと①、Ⅴと③、Ⅵと④、Ⅶと⑤が対応している(Ⅰ・Ⅱ・Ⅲは全体に関係、ただしⅡは国民健康保険とは別業務である「健康づくり」にも関係している)。したがって、第1ガイドはおおむね業務を反映した区分となっており、その「序列」は、Ⅰ～Ⅶの番号順がおおむね妥当であるとみてよい。なお、国民健康保険の業務の全てがⅠ～Ⅶに集約されて

いるわけではない。たとえば、①に関しては、Ⅳの窓口事務で把握された被保険者の異動を転記する元帳(被保険者のデータベース「国保システム」?)があるはずであり、②に関しては、Ⅰ～Ⅶには該当する第1ガイドがなく、「歳入」という第1ガイドでファイルされている(例「歳入/国保・老保・介護会計歳入/国保会計収入票」)。同様に、Ⅴはレセプトをファイルしているのみで、支払の会計処理は別のところにファイルされている(例「歳出/国保・老保会計歳出/一般退職療養費 伝票写」)。「歳入」「歳出」という業務が、国民健康保険と関連しながら、独立した業務として展開されていることから、ファイリングもそれを反映するものとなったのである。

ツミアゲ式と業務分析

ニセコ町の文書目録公開システムにより、ツミアゲ式の事例を垣間見た。そこで業務とファイリングの対応関係を確認した(第2ガイド、個別フォルダについての個別の検討は本稿では省略する)。思うに、文書を見て分類すれば、様々な分類がありうるが、文書は業務から生じたものであるので、取りわけ、作成した職員が自ら分類すれば、自然に業務に照応した分類になることがかなりの確率で期待できる。作成した職員は自分が従事する業務活動について知悉しているので、ごく自然に、無意識のうちに業務活動の分類をし、文書をそれに合わせて分類する機会が多い。仕事がしやすいファイリングをすれば自然とそうなるのである。ツミアゲ式による分類構築の現場では、無意識のうちに業務分析に似たことを行っている場合が多いとみてよい。ただ、目的意識的には行っておらず、自然発生性に任せているため、また、現実にある文書から出発するだけに、業務の体系を顧慮することなく、それぞれ「検索の思考過程に沿って」分類を組んでいく恐れは十分ある。

一方、ツミアゲ式が、保管単位の上位の分類を欠くのは、分類をしないで済むという利点もあるが、やはり難点である。保管単位ごとに区分されるので、年度別組織別分類ということはできる。しかし、長期にわたり継続する業務と比べて、組織はめまぐるしく変化する。そのため、たとえば、ある業務に関わる過去20年分の文書を抽出しようとする場合、業務自体はほぼ変わりなく継続していたとしても、組織の変化、分掌事務の変更を考慮して、保管単位を特定し検索していく必要がある。

職場単位=保管単位=文書発生現場単位で発想していくという意味では、ツミアゲ式は優れている。そこ

に、業務分析を意識的に適用させればよいのではない。職場単位で、業務分析を軸に、現実に存在する文書を考慮しながら、しかも、保管単位を超えて分類を構築していく方法を追求したい。

* 本稿は平成23年度広文協第2回研修会での報告を元に、順序を組みなおし、一部内容を削除して作成した。

参加記 …… 大竹市総務企画部総務課主任主事 蔵本尚子
大竹市の文書管理は文書整理というレベルで、ことに文書事務を総括する総務課では、各担当者が回覧後、決裁後に自分のパソコンで文書目次を作成していたため、担当者でなければ、どのファイルに文書が綴じられているのか、その文書が届いているのかも分からない状態にありました。そこで4月から庁内LANの課共通文書庫に文書整理簿ファイルを置いて、文書の收受・起案時に、収発日、文書名、発元・宛名、ファイル名、取扱者等を入力するよう努めています。しかし、文書管理の要である文書分類については、前年通り、あるいは担当者が使いやすいよう簿冊等を作成し、文書分類表に当てはめているのが現状です。

研修会では、現実にある文書を小分類 中分類 大分類と上の分類階層へとまとめていくツミアゲ式という文書分類の手法について、具体的に事例を挙げて説明していただきました。理論としては分かったのですが、いざ、総務課の文書を、共通性のある文書50枚程度を個別フォルダにまとめ、第2ガイド、第1ガイドとまとめ、検索の思考過程に沿って序列を組むことを想定した場合、どう分類すればいいのか悩んでしまいます。市町の事務は共通する点が多いはずなので、研修会中に回覧いただいた市の文書分類表を参照させていただけないかと思えます。

総務課異動後間もない研修で、ファイリングシステム、文書管理システムなど初めて聞く言葉が多く、紹介された本も読んでみたのですが、実感が掴めませんでした。これから文書管理について一から勉強していかなければなりません、どこかの市町の公文書管理の状況を実際に見学させていただく機会があればと思います。

平成23年度 役員会議事報告

第1回役員会

日時 平成23年5月27日(金) 15:30～16:30

場所 広島県立文書館研修・会議室

【出席者】

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)

楨田 隆三(福山市企画総務局企画部情報管理課長)

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 浜村 晴司(江田島市総務部総務課長)

事務局 長澤(事務局長)、神原、中須賀、荒木、西向

オブザーバー 林 誉人(広島県総務局総務課主任)

信行 薫(広島県地域政策局市町行財政課主査)

1 開会

長澤事務局長が開会を宣言し、出席者が自己紹介を行った。

2 協議事項

(1)平成23年度会長・副会長選任

会長に八津川理事、副会長に中川理事が選任された。

(2)平成23年度の事業について

次のとおり、事務局の原案を説明した。

【全体計画】

- 公文書管理法への対応、災害時の資料保存の二つを主要なテーマとして、今年度の事業計画を立案した。

【行政文書・古文書保存管理講習会】

- 11月に、県情報プラザにおいて、災害対応を含めた資料保存に関するテーマで開催する。午前中の講演会の内容は未定であるが、紙資料の保存修復に関する専門家の講演、東日本大震災における資料救出の具体的な事例報告、BCP(事業継続計画)に関する講演などの候補が考えられる。また、午後の分科会についても未定であるが、場合によっては講師を2人呼び、午後講演会にすることも検討したい。

【第1回研修会(現地研修会)】

- 9月頃、広島大学文書館において、公文書管理法の施行を受けた同館の取組に関する講演や施設見学等を行う。

【第2回研修会(小研修会)】

- 1～2月頃、県立文書館において開催する。テーマは未定であるが、広島県の公文書管理制度見直しについて、広島県の情報公開制度について、他県の先進自治体の取組紹介などの候補が考えられる。次のような協議が行われ、事務局の原案に基づいて具体的な計画を進めることになった。
- いずれも、タイミング的に関心が高いと思われるテーマなので、この中から選んでもらえればよい。特に、県の公文書管理制度見直しや、災害時の資料保存に興味がある。BCPについては、文書館・資料館だけでなく、もっと広い情報部門の話になるので、広文協の活動範囲からいうとちょっと大きいのではないかという気がする(中川副会長)
- BCPは広範囲にわたるが、その中の一つに資料を残すということがあり、平成18年度の広文協研修会でもテーマとして採り上げている(荒木事務局員)
- BCPについては、文書管理だけではなく、危機管理

や情報電算等のいろいろな部署が関わることになるが、その情報を各部署が知っているかどうかは分からない。もしこのような大事な情報が届いていないようだったら、研修の場を設けて、文書管理だけでなく、他の部署の担当者の参加を促すということは非常に意義があることだと思う(六郷理事)。

- 事務局案については、日常の業務と密接に関わっているので、研修の内容を次の業務に活かすことができると思う。BCPについては、福山市では情報政策課という別のセクションがあってセキュリティー対策を担当しているが、研修の機会があれば意味があると思う(横田理事)。
- BCPについては、3月以来の全国的なテーマでもある。三次市では情報の基幹システムの更新を検討しているが、自治体クラウドのような手法も含めた、これからの地方公共団体の文書保存のあり方は、今年の全国的なテーマになると思う。また、文書の保存は情報の保存になると思うが、どうしても公開の問題が絡んでくる。その一方で、情報化社会においては、情報の流出についても意識しておかなければならない。この協議会は、資料の保存と活用をテーマにしているが、どこの自治体も保存については大きなウェイトでやっていると思う。しかし、活用についてはいろいろな課題があるので、具体例や先進例を教えていただければと思う(大鎗理事)。
- 今回の大震災を受けて、江田島市でも情報のバックアップ等の問題を検討しているところだが、本日の報告でのBCPの話は大変参考になったので、情報部門の部署にも話をしたいと思う(浜村監事)。
- BCPについても情報公開についても、過去の研修会で採り上げた実績があり、問題意識を持っておくことは必要だと思う。研修のテーマとして、事務局からいろいろな案が出たが、優先順位を考えているのか(八津川会長)。
- 第1回研修会については、先方との調整もあるので、この内容で進めさせていただきたい。保存管理講習会については、まだ十分に検討していないが、BCPの話も出ているので、その分野の講師も探してみたい。小研修会については、県の公文書管理制度の見直しについての説明を最優先にしたいと思う(荒木事務局員)。
- 大筋、今のような考え方で、細部を詰めていくということでよいか(八津川会長)。
- 異議なし。
- それでは、事務局で具体的な計画を進めてほしい(八津川会長)。

(3)その他

災害時の資料保全に関して、次のような協議が行われ、事務局で具体的な検討を進めることになった。

- 先日開催された県立文書館の文書調査員会議において、災害時の資料保全に関する提案が出された。災害時の資料レスキューでは、ボランティア等の個人のネットワークが大きな役割を果たしているが、より効率的な活動を行うために、事前に組織間で協定を結んでおくようなことはできないかという提案であった。そこで、広文協として何かできないかということで、例えば広文協と広島大学で事前協定を結び、災害時に冷凍庫や真空凍結乾燥機等の大学の器材を利用させてもらうようにする方法もあるのではないかと考え、問題提起させていただいた(荒木事務局員)。

局員)。

- 組織間協定ということになると、その中でボランティアの位置付けはどうなるのか(中川副会長)。
- ボランティアが活動する際に、個人としてはなかなか動きにくい面があるので、その方が所属する組織と協定を結んでいけば、動きやすいと思う(荒木事務局員)。
- あるいは、施設を使いやすい環境にするということ、災害時に真空凍結乾燥機等の施設が使えるということを事前に決めておけば、非常に使いやすい。今は、それぞれの大学等が自発的に自分のところの施設を使ってくださいというようなPRもされているようだが、平時において環境を整えておくことは非常に意味があるという趣旨である(八津川会長)。
- 史料ネットも神戸大学の中にあるが、実はNPOで、大学が前面に出てやっている訳ではないと思う。先生方が自主的に活動されているのだが、施設を使うということになると、きちんとした裏付けがあった方が使いやすいだろうと思う。例えば、広文協と広大との間で協定を結ぶとか、もっとレベルが高くなれば、広島県知事・広島大学学長・市長会会長・町村会会長の協定ということも考えられるが、どういう形で現実的に動かすのがいいのかということについて、事務局の方で検討するというのが提案の趣旨である(八津川会長)。
- それは、是非ともお願いしたい。福山市では、本庁については地下書庫、歴史的資料については歴史資料室で保存・保管しているが、いろいろなところに支所があり、その他の施設もある。1975年前後に建てたものが結構多いので、広島市立中央図書館のようなことが起こるリスクがあると思う。そういうときに、初動の部分のノウハウを指導してもらえれば、非常に助かる(横田理事)。
- 協定を結ぶためには、ある程度の共通の認識や理念が必要になってくると思うが、自治体に乗れるような形で、協定を結んでいけばいいと思う(大鎗理事)。
- 私もいいと思う(津田理事)。
- いい話だと思う。災害はいつ来るか分からないが、起きたときにバタバタしてもいけないので、前もってルールを作っておく。自治体に災害があったときには、まず広文協の事務局に相談し、そこを通して広島大学に話ができるという、筋道だけを作っておいていただければと思う。役に立たなければそれに越したことはないが、ルールを作っていただくのは非常にありがたい(六郷理事)。
- 私も同じである(浜村監事)。
- 賛意をいただいたので、事務局の方で具体的にどういことができるのかということを検討していただきたい(八津川会長)。

3 閉会

八津川会長が閉会を宣言した。

第2回役員会

日時 平成24年2月9日(木) 15:30~16:30

場所 広島県立文書館研修・会議室

【出席者】

会長 八津川 和義(広島県立文書館長)

副会長 中川 利國(広島市公文書館長)

理事 津田 文夫(呉市産業部主幹)

