

広文協通信

第26号
2014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26年度総会講演

高松市における文書管理体制再構築事業 —公文書館開館を目指して—

高松市総務局総務課文書第二係 三好 久美子



高松市は、公文書管理法の趣旨に則った文書管理体制とするため、「高松市公文書等の管理に関する条例」を制定するとともに、平成26年度中の公文書館開館を目指し「文書管理体制再構築事業」を総合計画の重点取組事業に位置付け取り組んでいます

平成26年5月30日(金)に開催した26年度総会に続く講演会では、高松市総務課文書第二係の三好久美子氏から、歴史公文書等の概念がなかった高松市において、どのような経緯で公文書館を整備することとなったのかを含め、文書管理体制再構築事業の経過と今後についてお話しいただきました。

1 高松市の概要

規模については、人口約42万人、面積約375Km²、職員数約3,700人である。

財政状況は、平成24年度の一般会計決算で、歳入は約1,536億9,000万円、歳出は約1,458億7,000万円となっている。市制施行は明治23年で、香川県の県庁所在地であり、また、四国の玄関口として発展してきたまちである。

平成11年には中核市に移行し、平成17年度に塩江町、牟礼町、庵治町、香川町、香南町、国分寺町の周辺6町と合併して、現在の規模となっている。

「文化の風かおり光り輝く瀬戸の都・高松」を掲げ、文化関係に力を入れているまちでもある。

2 文書管理体制再構築事業

第5次高松市総合計画(平成20年度～27年度)の中の、実施計画である第2期まちづくり戦略計画(平成22年度～24年度)において、重点取組事業と位置付けられた(第3期まちづくり戦略計画(平成24年度～26年度)に引き続き搭載。)

総合計画に掲げる目標の一つである『分権型社会にふさわしいまち』を実現するために取り組む事業とし

ている。

事業期間は、平成23年度から平成26年度までを予定しており、公文書館の開館をもって一区切りがつかうような形である。

総事業費は、計画額で約1億600万円(正規職員の人件費を除いた額。実績ベースで約7500万円)である。

事業概要としては、公文書等の管理に関する法律(以下「公文書管理法」という。)の努力義務規定に基づき、次の取組みを中心として文書管理体制の再構築を図るもの。

(1) 文書の適正な管理と歴史公文書等の適切な保存及び利用に関する手続等を定める公文書管理条例の制定

(2) 歴史公文書等の保存、利用及び調査研究を行う施設としての公文書館の整備

(3) 長期保存文書の保存方法の見直し

具体的な事業内容は、次のとおりである。

- ① 合併町文書(支所保存文書)の整理
- ② 高松市公文書等の管理に関する条例、高松市公文書館条例の制定
- ③ 関連規則・規程・基準の制定又は改正
- ④ 公文書館整備工事
- ⑤ 公文書館目録検索システムの構築
- ⑥ 文書整理後の書庫スペース活用策の検討

①について、合併した6町の役場が現在は支所となっているが、合併前の文書が大量に残されており、その整理が課題となっていた。

現在、廃棄するもの、公文書館に移管するもの、各課が現用文書として使用するものの大きく3つに分け

る作業をやっている。

6町との合併だったため非常に件数が多く、文書数は約45万件、簿冊数にすると約23万件である。

整理を行う前に、平成22年度から緊急雇用の制度を使って、6人で各支所を回って目録を作った。その目録に基づき各課で実際に文書を見てもらい、廃棄、移管、現用の3つに分けた。この作業が予定より遅れ、公文書館の開館までに全て終わるはずが、平成28年度ぐらいまでかかりそうである。

②について、条例は公文書管理法の趣旨にかなり沿っている。公文書等の管理に関する条例(以下「公文書管理条例」という。)に合わせて文書管理の仕組みを作っていくわけなので、公文書管理条例の制定と公文書館条例の制定の2つを実施するというのは大変であるし、なかなかないものであるが、法の趣旨になるべく忠実にやろうとすると、2つセットが必要だったということである。

公文書管理条例は、公文書管理法に近いといえながら、高松市オリジナルの部分がいくつかあるので紹介させていただく。

まず、条例の最終目的を「市民主体のまちづくりの推進に資すること」とした。

札幌市の公文書管理条例を参考としたところであるが、高松市では自治基本条例を定めており、その中で、市民主体のまちづくりを進めることを宣言していることからきている。自治基本条例では、市民、議会及び行政が情報を共有するということが掲げている。

次に、公文書管理条例の対象を議会を含む全機関とした。

国ではそこまで行っていないが、自治体の公文書管理条例では議会も対象としていることが多い。

都道府県では、公文書館長が条例に出てくるが、高松市の場合、まだ公文書館がないこともあり、市長が歴史公文書等を保存し、利用に供するというような書き方である。

文書の作成義務を国と同様に設けているが、その作成基準について、高松市では国とは違い、条文に盛り込まず別に定めることとした。

高松市の文書管理方法は、紙ばさみ(実際は、フラットファイルやドッチファイルが多い。)に文書を入れるファイリング方式と複数のファイルの中身を簿冊に綴じる簿冊方式を合わせた形である。公文書管理条例施行前は、文書単体で管理していた。つまり、文書単位で分類や保存期間を設定し、期限が来れば廃棄していた。それだと大変なので、文書のまとめり、簿冊単位

で管理することとした。

公文書管理条例施行前は、文書の保存期間に「永年」区分があった。高松市には公文書館機能がなかったので、各課が大事な文書を永久に管理するというやり方であった。これだと情報公開の対象にはなるものの、時の経過が考慮されないため、非公開の部分は永久に隠されたままとなるため、原則保存期間は「30年」を最長とすることを公文書管理条例で規定している。国は、すでに30年が最長となっていたため、公文書管理法にはそこまでは書いていない。

特定歴史公文書等いわゆる保存期間が満了した後も残しておかなくてはならない大事な文書で公文書館に移管されたものは、情報公開制度の対象ではなく、利用請求制度の対象となるが、高松市では、情報公開制度において、誰でも請求できるということを言っているので、特定歴史公文書等についても誰でも請求できることを書いている。情報公開制度と利用請求制度のバランスをとるような形をとっている。

市長が、議会や行政委員会等の実施機関に対し、公文書管理について、資料の提出や報告を求めたり、助言したりすることができる調整権を設定している。公文書管理条例を制定する意義は、市全体で統一的な文書管理を行うことを保証することであるので、このような規定を設けている。

なお、公文書管理条例に関するパブリックコメントについて、意見が0件ではなかったものの、反応が少なく、市民に興味をもたれにくいと感じているところである。

公文書管理条例の制定について、他の自治体だと、庁内で検討委員会を作るとか、附属機関を立ち上げ、その中で検討するというをやっているが、高松市の場合、総務局総務課が粛々に行ったというところがあり、身軽であったし、実際に検討に要した時間は1年ぐらいであまりかかっていないということはある。

3 文書管理の変化

公文書管理条例及び公文書館条例によってどのように文書管理が変わったかということ、先程も申しあげたとおり、まず、保存期間永年を廃止して、30年を最長としたことから、各課がいつまでも文書を持つておくことは基本的にできなくなった。

また、文書単位での管理であったために文書分類が非常に細かく、分類の項目数が数千と多かったが、公文書管理条例で、事務事業の経過や経緯が分かりやすいように文書を作る作成義務を規定したこと、関連の深い文書をまとめた簿冊単位で管理することを謳って

いることから、文書分類表の見直しを行った。

以前の文書分類表では、右側に文書の類型を保存期間ごとに細かく書いており、左側に分類を書いているが、分類自体が仕事ごとにはなっておらず、あくまでも文書の種類ごとになっているため、文書同士の関連性が分かりにくいものとなっていた。これを整理して、項目数を減らし、事務事業単位で簿冊を作れるようにした。

次に、これは大きな変化であるが、歴史公文書等を保存期間満了時に公文書館へ移管し、保存するとともに、市民の利用に供するので、各課は歴史公文書等に該当するものは、公文書館に渡さなくてはならないこととなった。

さらに、文書管理の厳格化のための制度を設けた。これは、先述の市長の調整権等のことで、以前は各課又は実施機関まかせだった文書管理について、公文書館が所属する市長部門の総務局総務課が調整することになる。

また、公文書管理についての附属機関（公文書等管理審議会）を設けることとしており、歴史公文書等の利用請求を権利として定めたため、異議申立てが発生する可能性があるため、これに関する諮問を受けるとともに、実施機関が文書管理について大きな変更をする等の際にも諮問を受けることができる。実施機関に対し建議することもできる。

4 人員体制

文書管理体制再構築事業は、一般行政事務、情報公開、文書管理を担当する総務局総務課で行っている。

平成23年度以前は、法制事務及び文書管理事務を所管する文書係が担当していた。平成24年度に、文書係が、法制事務、文書の審査、文書管理事務（收受・発送）を担当する文書第一係と文書管理事務（保存・廃棄）、公文書館の整備を担当する文書第二係に分かれ、文書管理体制再構築事業は文書第二係が主に担当することとなった。

事業は、公文書館の整備だけではなく、現用文書の管理のあり方も変えていくことなので、公文書管理条例の内容を検討する、文書分類表を見直す、マニュアルを改訂する等については、文書第一係と協力してやってきている。

平成22年度から作成してきた支所保存文書（合併町文書）の目録が、平成23年度一杯で完成したので、平成24年度から文書整理を行ってきたが、進捗としては非常に遅れていた。選別に時間がかかる上に、平成25年度は制度設計を主に行ったので、文書整理に手がと

れなかった。平成26年度にやっと2人の専門の非常勤職員が付き6人体制となった。現在の人員の一部が今年度開館する公文書館の職員となる予定である。

文書管理体制再構築事業の人員体制

年度	担当係	人数	内 訳
平成23年度	文書係(法制事務,文書管理事務)	2人(5人内の主担当)	係長,担当1
平成24年度		3人	係長,担当1,非常勤1
平成25年度	文書第二係(文書管理事務(保存・廃棄),公文書館の整備)	4人	同上,局次長級職員1
平成26年度		6人	同上,非常勤(学芸員)2

5 経緯

文書管理体制再構築事業がどのようにして始まったのかを大まかに説明させていただく。

平成21年に公文書管理法が公布された段階で、法制事務を担当する文書係では、地方公共団体の努力義務について把握していた。同年9月に議会で、公文書管理法についてではないが、合併町の文書整理を行うこと等についての質問があった。このときに、重要な公文書でも、現在の制度では保存期間が満了すると捨てられてしまうことについての指摘があった。両立は難しいかもしれないが、大事な文書は置いておきつつ、スペースを圧迫している文書を整理するべきということであった。12月には公文書管理法に関するセミナーがあり、直接のきっかけとなったわけではないが、このころから公文書管理条例の制定について検討を始めたようである。

平成22年3月の議会において、公文書管理法ができたので、高松市も体制を整えるべきではないかという意見及び合併町の文書整理を行うときに、歴史資料として重要な公文書が散逸することのないようにという意見が出された。6月からは合併町の文書目録整備が始まった。12月には、公文書は住民のものであり、作成方針を明確にして重要なものは残す仕組みをつくること、自治基本条例の趣旨に従い公文書管理条例を作るべきであること及び新たに作らなくてよいので、既存施設を利用して公文書館を整備することについて意見が出され、平成23年3月には、歴史公文書等の保存がどうなっているかの質問があり、このときに、市長がマニフェストに公文書館の整備を掲げたことを答弁した。

この後の市長選により、当選した現市長が、公文書館の整備を含めた文書管理体制再構築事業の実施を正式に決定した。

文書管理体制再構築事業が始まるまでの経緯

平成21年7月1日	公文書等の管理に関する法律 公布
平成21年9月17日	市議会で質疑応答
平成21年12月1日	総務省四国行政評価支局の「四国地区行政評価・評価セミナー」
平成22年3月11日	市議会で質疑応答
平成22年6月	合併町文書(支所保存文書)目録整備開始(～平成24年3月)
平成22年11月4日	政策会議 まちづくり戦略計画への登載提案
平成22年12月13日	市議会で質疑応答
平成23年3月11日	市議会で質疑応答
平成23年4月	(統一地方選挙)
平成23年5月12日	まちづくり戦略計画への登載決定
平成23年6月14日	政策会議 事業内容承認

6 スケジュール

文書管理体制再構築事業のスケジュールは次の表のとおりである。

公文書管理条例は、平成26年4月1日から一部を除き施行している。現用文書の管理及び歴史公文書等の保存の部分が施行している。公文書館条例の施行に合わせ、歴史公文書等の利用の部分が施行となる。

公文書館の施設は、平成25年度に改修工事が終わっており、今は資料の受入れを行っている状態である。開館までにある程度見せられる状態にするとともに、公文書館の業務に関連する規則、規程、基準、マニュアル等を作っていく予定である。

7 高松市公文書館

公文書館整備基本計画は、平成23年度に、専門家と公募市民による『高松市歴史公文書等の保存および利用に関する懇談会』を立ち上げ、意見を伺って作った。

施設は、国分寺町役場であった国分寺支所の一部を改修して整備した。1階は国分寺支所の事務所と郵便局になっており、2階及び3階が書類、備品の置き場(一部は会議室)となっていた。2階もかつては事務所であったのでいくつか倉庫があるのを書庫に転用し、同じ敷地内の別棟書庫を貴重書庫として使うこととした。増築等は行っていない。

また、改修工事の概要に示した他はそれほど特殊なことは行っていない。

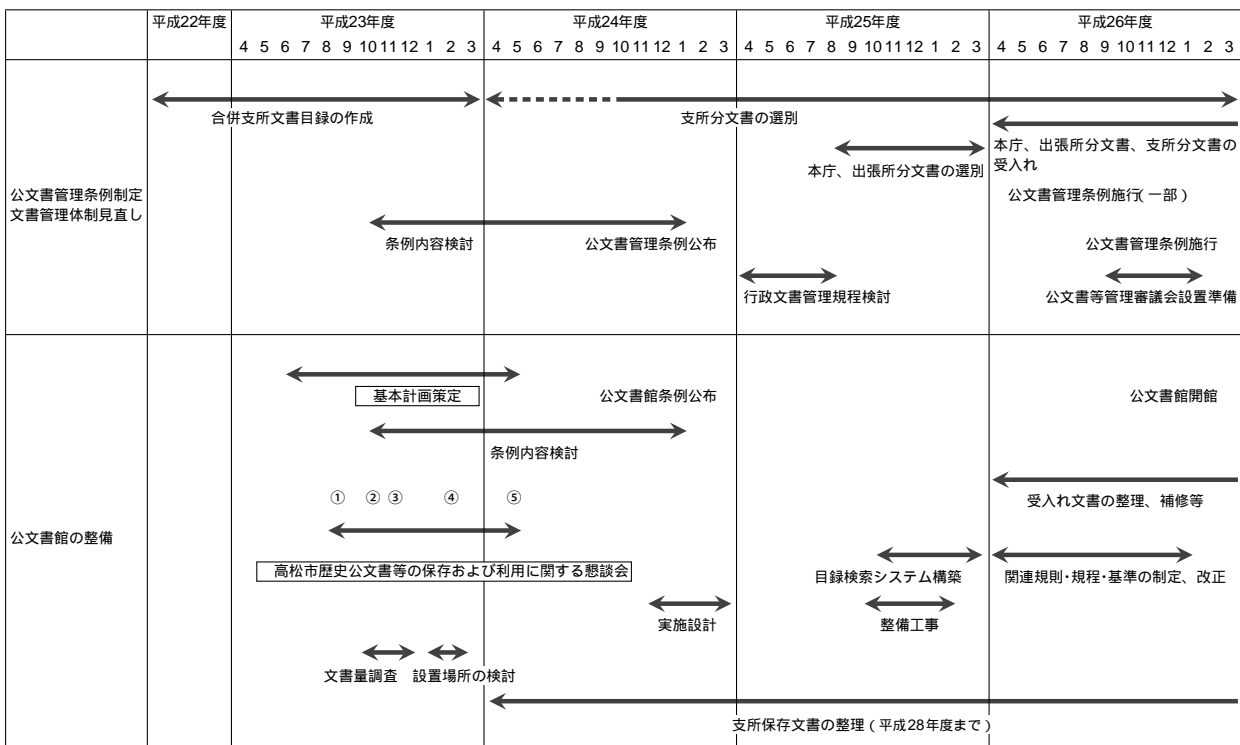
貴重書庫はきちんとした保存環境にはしたが、その他の書庫は、空調がない又は事務室の空調を使うため、厳しい保存環境である。カビや虫の対策を人手で行うIPM(総合的有害生物管理)をやっていかなくてはならないと考えている。

公文書館の場所については、平成23年度に全庁を対象に、歴史公文書量の調査を行って選定した。

先述の懇談会においては、公文書館の整備基本計画についてだけでなく歴史公文書等の選別基準についても意見を伺っており、

それに基づいて選別基準の案を作り、該当する歴史公文書の量を各課から報告してもらった。文書の保存

文書管理体制再構築事業スケジュール



期間永年を30年に変えることによって発生する初年度の移管量をまず出し、次に年間の移管量を計算して、20年程度もつ場所どこがよいかを検討した。

高松市公文書館の概要	
場所	高松市国分寺町新居1298番地
建物	高松市国分寺支所2階(鉄筋コンクリート造,平成元年築),別棟書庫(鉄骨造,平成15年築)を改修
規模	延床面積 約900㎡
書架延長	約1.8km



国分寺支所2階
公文書館入口

国分寺支所外観

改修工事の概要	
貴重書庫	断熱施工,24時間温湿度管理が可能な空調機を設置(温度約22℃,湿度約50%(60%以下)),紫外線吸収膜の蛍光灯に変更,機械警備を導入
閲覧スペース	検索用PC,閲覧用機器を置くため,OA床に変更するとともに,開架書架を設置

旧合併町役場であった支所のうちから、交通状況、相乗効果の期待できる施設の有無、耐震性に問題ないか等を考慮して、国分寺支所に決定した。

ところで、公文書館は設置数が少なく、中核市では3か所しかない。公文書館機能(公文書館を設置せずに歴史公文書等の保存,利用提供を行うこと。)であればもう少し多い。

高松市がなぜ公文書館機能ではなく公文書館を選択したかについては、住民の福祉の増進のための施設として設置し、住民の利用に供することを全面的に押し出すためではないかと自分なりに考える。

公文書館機能との大きな違いは、利用促進,普及啓発の部分ではないか。公文書館を作るということは、専門職員や館長を置き、一般の人にどんどん来てもらうことを明確にすることと考える。文書管理体制の見直しを単独でやるよりも、職員を含め住民にアピールしやすいのではないかと。

8 高松市公文書館の特徴

高松市公文書館には次のような特徴がある。

① 市長部門の情報公開,文書管理を担当する総務

局の管轄である。

② 既存施設の改修により整備した。

③ 公文書管理条例及び公文書館条例を同時に制定した。

④ 古文書・古記録を扱う資料館がすでにあり,別個に整備することとした。

⑤ 文書管理システムからの電子データも移管,保存,利用提供できるよう,目録検索システムを構築した。

④については,公文書館は社会教育施設であるとは明言しておらず,高松市(行政)の記録を扱う施設として,古文書,古記録を扱う資料館とは明確に分けている。

⑤については,高松市は電子決裁率が非常に高いので,文書本体を含む電子データを移管できる仕組みが必要であった。結果的に国のデジタルアーカイブ(文書本体の画像をインターネットで公開する)のようなことも可能となっている。

9 苦勞したこと

まず,公文書館はあり方が様々で,何をモデルにするか悩んだ。

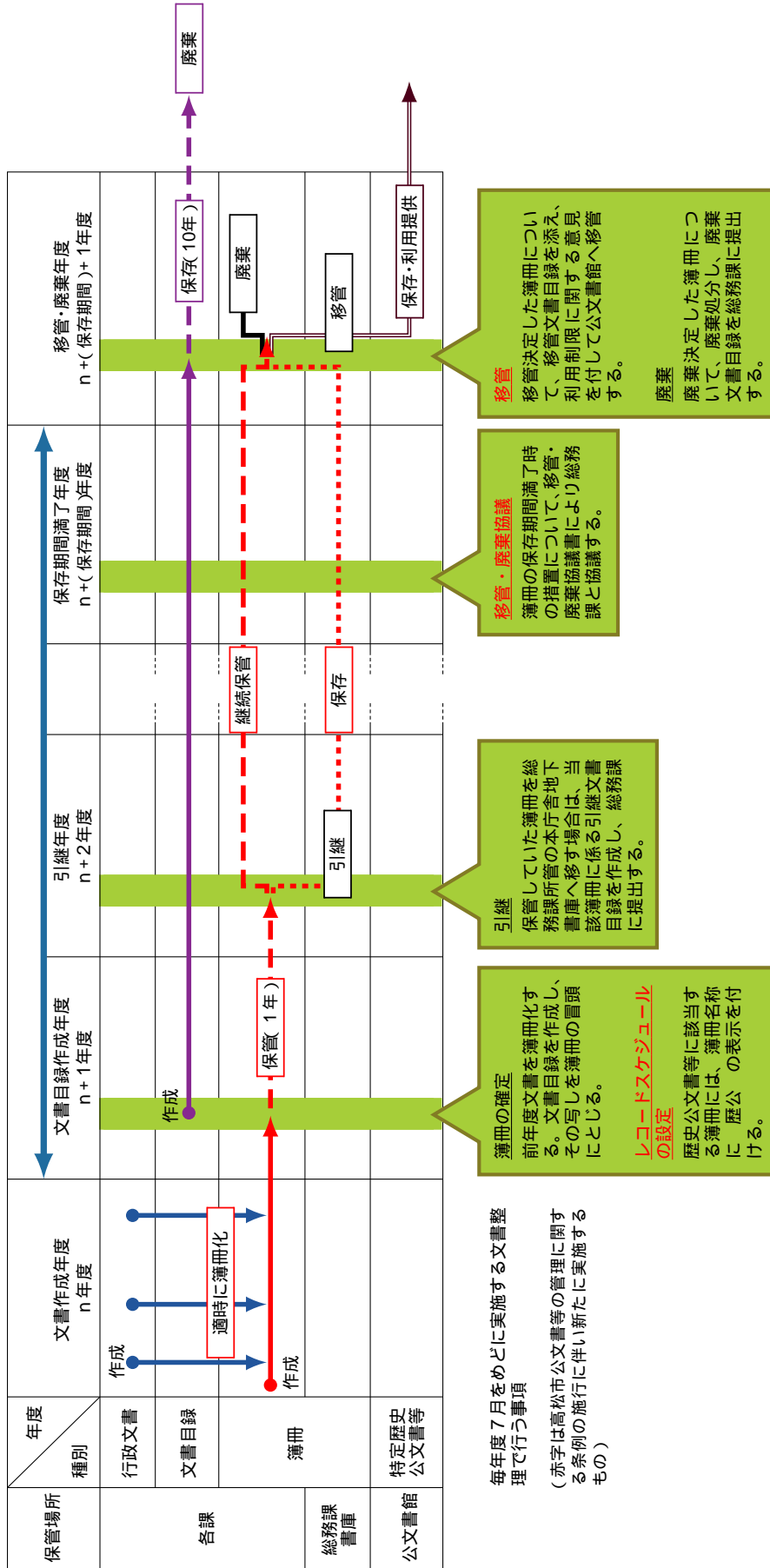
公文書管理法の趣旨にのっとる形で公文書をメインとする館もあれば,地域資料のウエイトが大きく公文書はその一部に含まれている館もあり,また公文書館法に基づく施設とする場合もあれば,機能だけを有する場合もある。選別の仕方一つとっても全く違い,業務内容もいろいろである。

次に,公文書館が日本ではまだまだ浸透していないことが挙げられる。都道府県ではかなり作られているが,市民に最も近い市町村で公文書館があまりないので,職員を含む市民にとって,かけ離れた存在と思われる。なぜ今さら公文書館を作るのか,なぜ今まで捨てていた公文書を残すのか問われるので丁寧に説明していかなければならない。

どこもそうであるが,職員が減っており,文書管理に時間を割きにくい実情がある。なるべく各課職員の負担にならないようにしたいが,歴史公文書の選別は実施してもらうこととなる。高松市は,公文書館が歴史公文書を選別するのではなく,各課の職員が選別してから公文書館が確認する2段階の選別としている。本来であれば(平成26年度以降の文書について),レコードスケジュールを導入しているので,保存期間が満了する前のなるべく早いうちに各課で選別し,公文書館でチェックするとともに,廃棄のときにも各課でもう一度確認し,公文書館が再確認する4段階と

参考 高松市の研修で使用している資料

行政文書のライフサイクルにおける文書管理事務フロー



なる。

今までになかった作業なので、選別に対する各課職員のとまどいを感じる。選別がきちんとできるように説明しなければ、公文書館業務に支障が生じるだろう。

次に、公文書館の専門職員の数が少ないことである。

資格が確立している学芸員や司書とは異なり、募集してもアーキビスト(公文書館専門職員)はなかなかいない。アーキビストでない場合は、行政や公文書に慣れてもらわなければならない。平成26年度に専門の非常勤職員を雇うことができたが、アーキビストではなく学芸員であるので、これから正規職員とともに公文書館業務を学んでもらうこととなる。

公文書館にはアーキビストがいるということは世界では当たり前のことだが、日本では知られていないので、専門職員は何をするのか、そもそも専門職員が必要なのかという疑問を投げかけられることもある。

また、高松市の場合、非常勤職員は、延長が可能ではあるものの、4年を超えて継続雇用ができない。正規の職員も数年で異動になってしまうので、公文書館の業務を安定的にやるのは難しいかもしれない。高松市の行政について詳しい職員が長期にいなければ効率的な業務はできないだろう。

最後にこれは、個人的な苦勞ではあるが、施設の整備とともに、支所保存文書整理、文書管理体制の見直しを並行しているので、混乱する、時間がないといったことがある。しかし、一緒に行うのでやりやすい部分もある。

苦勞を数多く挙げたが、公文書館(公文書館機能)の整備は難しいことではない。行政のやってきたことを説明するため歴史公文書等を残すことは必ずやらなくてはいけないことである。

現用文書管理はたいいていできているので、その延長で保存期間が終わった後の管理を明確にするだけである。

10 課題

今後の課題としては、次の3つがある。

- (1) 歴史公文書等の適切な移管、保存、利用提供のための、現用文書の適切な管理

歴史公文書等の保存、利用提供等の公文書館業務は、現用文書の適切な管理が前提となることから、各課と連携しながら文書管理を行っていく。

- (2) 公文書館事業の実施に当たっての、効率性、安定性の両立

ハコもの行政は批判されがちであるが、そのよう

な中で高松市は公文書館の整備を決めたのであるから、効率性を意識しなければならない。いくらでも時間をかけて丁寧にするわけにいかず、バランスをとらなくてはならない。素早くかつ正確に選別等業務を遂行していく。

- (3) 公文書館の意義の普及、歴史公文書等の利用促進
歴史公文書等を保存し利用に供することは、市民に公文書を使って、行政をチェックしてほしい、今までどうしてきたのかを見てほしいということである。

公文書館が浸透していない中では難しいかもしれないが、公文書館は市民のための施設であるということとを皆さんと協力して広めていきたいと考える。

平成25年度 研修会報告

平成25年度第2回研修会は2月25日(火)13時から、県立文書館研修・会議室で開催されました。参加者は8市、6町、1大学、1県など、合計44名でした。この研修会では、公益財団法人文化財虫菌害研究所の三浦定俊理事長から「公文書館・図書館等における資料の管理 IPM導入のすすめ」と題して講演していただきました。以下、講演要旨と参加記を掲載します。

公文書館・図書館等における資料の管理 —IPM導入のすすめ—

公益財団法人文化財虫菌害研究所 理事長 三浦 定俊

はじめに —資料の劣化要因—

資料の劣化要因としてまず頭に思い浮かべるのは温湿度だが、ほかにも光(紫外線・赤外線等)、空気汚染(硫黄酸化物・窒素酸化物等)、生物、輸送時の振動・衝撃、災害(火災・地震・水害等)、盗難・破壊などがある。今回は特に生物被害について話を進めていきたい。

1 虫やカビによる資料の被害

気が付くと本がカビで真っ白くなっていたり、蔵の奥から文書を取り出すと、虫食いでぼろぼろになっていたりは珍しくない。これは夏季が高湿多湿という日本の気候に起因する。カビは湿度が65%以上で、特



に高温になると発生しやすくなり、害虫の発生条件もほぼそれに重なる。

100万種以上ある昆虫のうち、文化財に影響を与える害虫はカツオブシムシ、シバンムシ、ヤマトシロアリ、イエシロアリ、イガ、クロゴキブリ、シミ、チャタテムシなどである。食害だけでなく、ハエのように糞で資料を汚損する害虫もある。

紙類の害虫はシバンムシ、シミ、ゴキブリ、シロアリなどである。シバンムシは表面に被害がなくても、奥へ入り込み被害を広げている場合がある。シミは表面を幾何学的模様のように食い荒らす。クロゴキブリは食害のほか、糞による汚損もある。

木材の害虫はシロアリ、シバンムシ、ヒラタキクイムシ、カミキリムシなどである。寺院の楼門などの下に木ずがこんもりと盛り上がっていることがある。これはカミキリムシが食った木屑が落ちて溜まったものである。シロアリは明るい所を嫌い、木材の内部にトンネルを作って移動し、その先に紙などがあるとそれも食べてしまう。

羊皮紙・毛皮・毛織物・絹など、動物質でできた製品への害虫にはカツオブシムシ、イガ、コイガ、シミ、ゴキブリなどがある。毛糸のセーターを冬に着てそのまま放置すると、毛が丸まって穴が空いていることがある。これはイガの幼虫による食害である。

図書館・博物館などにある革製品やフェルト、動物標本などにもイガの幼虫やヒメマルカツオブシムシなどによる被害がみられる。

2 生物被害対処法の変化

完全密閉した燻蒸庫に、殺虫用の臭化メチルと殺菌用の酸化エチレンの混合ガス(製品名はエキボン)を入れ、24時間から48時間で燻蒸する方法が長く行われ、大変便利であったが、臭化メチルがオゾン層破壊物質に指定され、2005年から使用できなくなった。現在では、被害が発生してからどのように処置するか検討することより、被害を未然に予防することへ、対処法がシフトしている。そこで注目されているのがIPM(Integrated Pest Management, 総合的有害生物管理)と呼ばれる方法である。

IPMは1960年代に農業分野で誕生した害虫制御の考え方である。戦後の食糧難に対して、食糧増産が図られたが、大量の穀物を生産するには、その害虫被害をできるだけ抑える必要があった。そのために化学農薬が大量に使用され、1950～60年代には自然環境や人体への影響が深刻化した。そこで、農薬量をできるだけ減らし、自然環境と健康に配慮した生物被害防

除手法としてIPMは始まったのである。野菜栽培で、虫の侵入を防ぐためネットを使用するのもその一例である。これまで化学農薬だけ使用してあげてきた殺虫効果を、害虫侵入を防除するネットなどの物理的防除や、天敵を使用する生物的防除、さらには農薬を使用する化学的防除などさまざまな手法を用いて同等の効果をあげようというのがIPMの考え方である。

農業分野で始まったIPMは、現在では建築物衛生分野(ビル管理)や、図書館・博物館・美術館等でも延べ面積が3,000㎡を超えるとビル管理法の適用を受けるので、文化財分野でもすでに導入している館がある。

文化財分野でのIPMは、博物館・美術館・資料館・図書館・文書館等の建物において考えられる有効で適切な技術を合理的に組み合わせ使用し、展示室、収蔵庫、書庫など資料のある場所では、文化財害虫がいないことと、カビによる目に見える被害がないことを目指して、建物内の有害生物を制御し、その水準を維持するということである。農業分野では害虫が駆除対象であったが、文化財分野のIPMは、カビも対象となっていることが特徴である。

3 IPMによる生物被害対策

それでは、文書館・図書館等ではどのような具体的対策を取ればよいのか、それには3つのポイントがある。第1は環境対策で、整理整頓や清掃によってカビ・害虫の発生源を除去し、空調などにより保存環境を整備することである。第2は侵入防止対策で、外部から害虫・カビが侵入することを防止し、害虫・カビに汚損された資料の持ち込みを防止することである。第3は被害への対処で、殺虫・殺菌処置を行うことである。後で話すように、ガス燻蒸以外にも様々な方法がある。

IPMは、まず施設や資料を点検・調査し、問題点を明らかにし、その中から優先順位をつけ、課題に取り組み、その結果を評価するというように、順序だって進める必要がある。

(1) 主な害虫・カビの生態を知る

まず、どの害虫がどの資料に発生するのか、その大きさや姿、発生時期など、また、カビが生育しやすい条件など、害虫やカビの生態を知ることである。生態がわかれば予防もできる。そこで役立つのは公益財団法人文化財虫菌害研究所(以下「文虫研」)が発行した『おもな害虫・カビカレンダー』である。

空調が効いた建物では冬季でも室温が高いので、ゴキブリなどは年間を通じて活動する。ゴキブリは段ボールなどに卵鞘(卵が多数入ったカプセル)を産み

付けるので、早く見つけて退治する。冬季は建物内外の気温差が大きく、結露が起きて湿度が高くなると、チャタテムシやシミが冬季でも発生する。結露や漏水などがあると、カビは時間をかければ低温でも生育する。また、塵埃は害虫やカビの栄養源となるので、除去する必要がある。

(2) 建物の内と外を点検する

まず、建物内に害虫やカビが発生していないか点検する。小さいと見えにくいですが、注意して点検すると、展示ケース内に害虫がいる場合や、書棚のガラス面などへ斜めから光を当てると見える場合もある。どのようにしたら見つかるか検討し、意識して見つかるようにする。

次に、建物の周囲や内部に異常がないか点検する。雨漏りなども点検しないと発見できない。排水溝が土や葉などで塞がり、雨水が流れないと屋根に水が溜まり、屋根のひび割れなどから漏水し、雨漏りする。施設内でも、部屋の隅に段ボールや新聞を積み重ねたり、資料を床に直置きしたり、棚に積み上げたりすると、空気が部屋を循環せずに淀み、害虫やカビが発生しやすくなる。また、発生しても発見しにくい状況になる。空調は、吹出し口と吸込み口を計算して設計されているので、その付近を塞ぐと空気が循環せず、結露の原因となる。

窓や扉が開いたままになっていないか、害虫が侵入する隙間がないか、また、収蔵庫に窓がある場合は、侵入する恐れがないか点検し、あれば塞ぐようにする。

(3) 異常や被害の早期発見

いくら努力しても、何らかの異常で害虫やカビが発生することはやむを得ない。重要なことは、異常や被害を早期に発見し、早く処置することである、



害虫トラップ

データロガー

害虫の生息状況に異常がないか調査するには、害虫トラップを使用する。トラップを施設内の数ヶ所に置き、長くても1か月程度で回収し、どこでどの虫が採取されたか記録する。特定の虫が急に増えたら書庫内に異常が発生しているので、原因を調べて対処する。

書庫内の温湿度の測定にはデータロガーを使用す

る。データロガーはあらかじめ設定した時間ごとのデータを取ることができる。

生物被害を早期に発見することも重要である。害虫がいる場合は、死骸や脱皮殻、糞、食痕、カビなどがヒントになる。これらの調査にはLED光源のライトを使うと便利である。

(4) 害虫・カビの発生原因を除去する

害虫やカビが発生したら、その原因を除去する。書庫内を清掃する場合、排気ガスでカビや埃をまき散らさないよう、HEPAフィルター付きの掃除機を使用する。埃をなくし、適正な温湿度で保存環境を整えることが、カビを防ぐ最も大きな対策である。

(5) 害虫・カビの侵入を防ぐ

扉や窓の開口部や隙間から害虫・カビが侵入するので、不必要に開放しないこと、隙間用のブラシなどを用いて隙間を塞ぐことが重要である。また、梱包資材や搬入資料を外部から持ち込む場合は、前もって害虫やカビがついていないか確認し、必要に応じて処置する。書庫入口には粘着マットなどを設置し、書庫内はスリッパを着用することを原則とする。

(6) 被害資料を適切に対処する

害虫やカビの被害が生じたらどのように対処すればよいだろうか。まず被害がどこまで広がっているか調査し、次に被害資料を隔離して拡大を予防する。その後には殺虫・殺菌処置を行う。それには燻蒸剤を用いる方法と用いない方法とがあり、状態に応じて選ぶ。

文化財に使用できるガス燻蒸剤には、①酸化エチレン(商品名はエキヒュームS)、②酸化プロピレン(アルプ)、③フッ化スルフルリル(ヴァイケーン)がある。③はカビには効果がない。カビに効果があるのは①・②と、消毒用アルコールである。

燻蒸剤を用いない方法には、④蒸散性殺虫剤(防虫剤)と、⑤その他の防虫剤がある。④にはDDVP(バナプレート)とプロフルトリン(エコミューアFTプレート)がある。⑤には、忌避処理剤や蒸散性防虫剤が何種類もある。

燻蒸剤を使用する際には幾つか注意点がある。第1に、いずれも有毒ガスなので、使用の際には必ずガスマスクを着用しなければならない(燻蒸剤ごとに異なる)。第2に、文化財虫菌害の燻蒸には技術が必要なため、「文虫研」が認定する資格(文化財虫菌害防除作業主任者)が必要である。また、事故を防ぐため、「文虫研」の認定薬剤を使っていたきたい。第3に、気温が20℃以下では①・②による燻蒸は効果がないので、冬季は避け、9月ごろまでに実施したい。第4に、

排気処理の際には周辺の環境や健康問題に留意して実施することである。

現在利用されているその他の殺虫処理法として、(A)二酸化炭素処理法、(B)低酸素濃度処理法、(C)温度処理法がある。

(A)は1~20m³程度の密閉空間の中に、高濃度(60~80%)の二酸化炭素を封入し、2~3週間をかけて殺虫する方法で、密閉度がそれほど高くなくても済むので、比較的簡易に実施できる。(B)には、(B1)窒素ガスを使用する方法と、(B2)脱酸素剤を用いる方法とがある。(B1)は比較的大きな空間でも実施できるが、(B2)は小さなパックに脱酸素剤を入れて処理するので、小規模である。(C)には、(C1)低温処理法(-20~30℃)と、(C2)高温処理法(55~60℃)とがある。(C1)はパックに詰めて密閉した資料をフリーザーの中に入れる方法で、アクリルなどを除いて広く使える。一方、(C2)は1日程度でできるが、プラスチックや樹脂状の資料には使えず、木製品などに限られる。(C2)以外はいずれも処理時間が長いことが欠点で、2~3週間を要する。繰り返しになるが殺菌はできない。

(7) 資料を書庫へ戻す

処理後に資料を書庫など元へ戻す場合は、害虫やカビの心配のない書庫環境にしておく必要がある。それには、安全な環境を維持するためのモニタリングが柱となる。モニタリングとは資料と施設を点検することである。点検では、まず害虫やカビが発生する原因を回避し、次に外部から害虫やカビが侵入しないように遮断し、続いて虫菌害の被害がないか資料を点検して早期に発見する、発見したら対処し、資料を元へ戻すという流れになる。もし、資料に被害が見つかり、書庫環境に異常が認められたとしても、原因を除去して済む場合、処置が必要ない場合もあり、見極める必要がある。資料を元に戻して終わりではなく、施設を点検することが大事である。

4 文書館・図書館等で特に留意すべき点

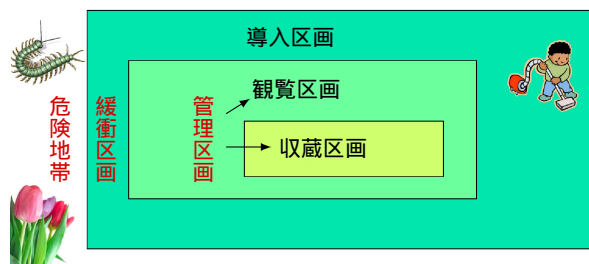
文書館や図書館等のIPMについて、特に重要な点だけを簡単に触れておきたい。

一般的に、文書館・図書館の書庫は、断熱性が高い二重壁となっている美術館や博物館収蔵庫に比べ、断熱性がさほど考慮されていない。また、集密書架を導入している場合が多い。書庫の片側に集密書架を設置した場合は、断熱性の悪い壁だと、冬季は外側と内側の温度差が大きくなり、結露が生じやすくなる。集密書架の中へは空調の空気が回りにくく、書架の裏側ま

では清掃が行き届かないので、害虫やカビが生じやすくなる。また、文書館・図書館で資料を受け入れる際、清掃しないまま搬入すると、害虫の成虫・幼虫・卵やカビの胞子が書庫へ侵入し、中で繁殖する危険性が高い。

また、美術館・博物館に比べ、職員が書庫へ出入りすることが多い図書館の庫は長時間開放されたままになっている。そうすると、害虫だけでなく、浮遊するカビの胞子も外気と一緒に書庫へ侵入しやすいく。

そこで、このような施設では、区画を分けた日常管理(ゾーニング)を検討すべであろう。すなわち、施設内で最も保護すべき書庫や収蔵庫、展示室、閲覧室などを最も内側に配置し、危険な外周から遠ざけることにより、害虫やカビの侵入を効率よく防ぐことができる。



日常管理のための施設のゾーニング

総務課書庫の場合は、文書館・図書館よりもさらに課題が多い。段ボールのまま文書を受け入れ、元来書庫として建設されていないプレハブの建物などで保管し、文書を開けたことさえない、また、立ち寄り機会も少なく、建物へ入れたまま、それっきりという状態が意外とあるのではないかと。窓から舞い込んだ枯葉は、害虫などの営巣源にもなるので注意したい。

プレハブ書庫の最大の問題点は漏水と雨漏りである。窓の隙間から雨が降り込むとか、屋根のスレートの隙間などから漏水してはいないだろうか。また、プレハブは断熱性が悪いため、結露も大きな問題となる。雨漏りや結露が生じると、保存資料が受けるダメージは相当に甚大である。

漏水と雨漏りを防ぐためには、できるだけ建物の隙間を塞ぐことと、大雨・台風・積雪後は必ず見回りを行うことである。大雨などに見舞われると、プレハブの建物は何らかの被害を受けている可能性が高い。

結露を防ぐためには、棚と壁面との間に通路を設けることである。通路を設けずに結露が発生してしまうと、資料は濡れてしまう。耐震性を考えると棚同士を連結することが好ましい。なお、雨漏りや結露のリスクを考慮すると資料は床置きしないことが望ましい。

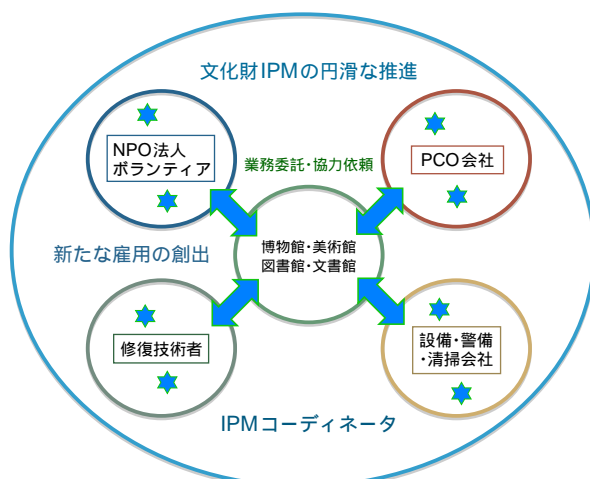
このような被害を最小限に抑える配慮もIPMの考え方である。

5 文化財 IPM コーディネータの役割

生物被害を防止するためには、様々な場面で、学芸員、司書、管理者、外部委託企業の専門家、ボランティア、観客など多くの人に協力してもらう必要がある。IPMには、回避から遮断、発見、対処、復帰に至るまで様々な作業があるが、ばらばらに作業を行っても全体でリンクしないと効果が上がらない。例えば、殺虫・殺菌作業を行っても、温湿度管理など被害回避が疎かでは、再度被害が発生してしまうというように、何か一つの作業が疎かになると、全体の効果が大きく低下するのである。問題は、それぞれの作業をいかに文化財IPMに沿ったものにして、全体の効果を上げるかということである。

そのためには、文化財IPMを正しく理解し、知識・技術を身につけ、作業を監督でき、文化財IPMとしての質を保証できる有資格者を作業に配置する必要がある。この文化財IPMコーディネータは「文虫研」が認定する資格である。文化財IPMの推進は1人では困難なので、必要に応じて各分野の専門家と相談しながら、文化財IPMを推進していく必要がある。

図のように、博物館・美術館・図書館・文書館の周りには、設備・警備・清掃会社や、修復技術者、PCO(有害生物防除)会社、施設によってはNPO法人・ボランティアなどと関係がある。文化財IPMはこれらの企業・団体・個人へ業務委託、又は協力を依頼して作業を進めている。これらの中に、IPMコーディネータの資格を持つ人が勤務していると、全体として同じ考え方のもとに仕事を進めることができる。そうすれば、さらに強い関係が生まれ、それが文化財IPMの円滑な推進につながると思う。場合によっては新しい仕事の創出にもつながることを願っている。



参加記①…………… 広島県立図書館 平田 文子
広島県立図書館には、地下1層、2層の書庫のほか、以前市町立図書館等に貸出ししていた資料などを保管している「BM書庫」があります。この「BM書庫」は、地下2層よりも一段低い位置にあり、置いている資料が湿ったように感じられる一角があります。空調は入っているのですが、資料の状態が必ずしも良くないため、このままにしておいてよいか不安に感じていたところ、今回の研修を受講することができ、大変参考になりました。

研修では、虫やカビによる被害から資料を守るために、環境の管理が大切であることを、具体的に教えていただきました。結露や漏水、ほこりが、虫やカビの被害の原因になるということでしたが、結露やほこりと、虫やカビをストレートに結び付けて考えていなかったもので、片付けや清掃が資料の保存のために大切なことだということに、改めて気づかされました。日常的な点検を通して、異常や被害を早期に発見することで、対処がしやすいこともわかりました。点検に当たって具体的に注意する点も教えていただきました。例え空調が入っていても、書架などでさえぎられて結露が発生すると、虫やカビの原因になるということでした。そこで、当館の「BM書庫」について質問したところ、状態の悪い一角の環境を調べてみるように助言をいただきました。

書庫については、収蔵能力の課題への対応が主で、環境そのものについてはあまり気にかけていなかったのですが、資料を良い状態で保存することは、とても大切なことだと思いました。今回御紹介いただいた方法は、あまり大がかりな経費をかけなくても導入でき、図書館でも取り入れやすいのではないかと思います。今後、環境を管理するという視点を取り入れて、資料を少しでも良好な状態で保存していくよう努力したいと思います。

参加記②…………… 広島市郷土資料館 本田 美和子
かつてIPMに関する研修を別に受けたことがあったのですが、今回改めてお話を聞きまして、基本的な事項を再確認できて大変良かったと思います。IPMの考え方というものがそれなりに理解できると、悩みの種になってくるのは、当館の場合、それに従事する人員の不足ということになってきます。現在、収蔵庫の管理に従事するスタッフは常勤・非常勤を含めて6名おり、当館の規模を考えると必ずしも少ない人数ではありませんが、現時点で現実に関わっているスタッフは4名で、その4名も年間かなり

の数ののぼる展示・教育普及事業をかかえている状態です。

IPMは人体や生態系にやさしい非常に優れた考え方である一方、日常的に展示環境や収蔵庫の環境を細かくチェックし、何かあれば素早い対応をする必要があります。導入にあたってはそれなりの人員が必要になると思います。特に当館は古い歴史的建造物をベースに造られた資料館で、さらに周辺が公園であることから、虫の進入がしやすい環境であり、そのチェックをする人員の確保は急務であると言えます。

研修会でも発言させていただきましたが、当館には普及事業の補助をお願いしているボランティアスタッフがあり、日常的に館の運営や教室事業のお手伝いをさせていただいて、大きな成果を挙げています。この資料館を愛してやまない人々を使わない手は無いと思ひ、手始めに25年度より定期的に常設展示室の清掃や資料の埃を払う作業を一緒に行っており、1回につき15名前後の参加者がありました。最終的な目標としては、IPMの理想から程遠い状態の収蔵庫を整理し、定期的なチェックを行うことですが、さすがに現在のボランティアスタッフでその作業を行うのは心もとないのが現状です。質問への回答の中でも、IPMにボランティアを導入している館もあるが、研修がしっかりと行われており、さらにボランティアスタッフには資料は触らせないことが前提である、とのことでした。ここから先に進むためには、ボランティアスタッフには負担になりますが、本腰を入れてIPMボランティアを養成する必要があるのかなと感じています。

さいわい、当日の参加者の方から「郷土資料館の資料は比較的扱いが容易であり、きちんと研修すれば現段階で素人の方でも充分対応可能になるのではないかな。もし必要であれば研修のお手伝いをする」というお申し出もありましたので、前向きに考えていこうと思っています。

平成26年度 第1回研修会報告

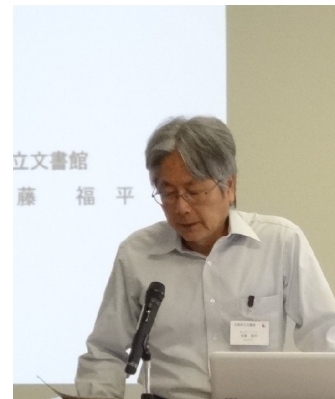
平成26年度第1回研修会は9月26日(金)13時10分から、県立文書館研修・会議室で開催され、安藤福平県立文書館元副館長が「公文書管理(レコード・マネジメント)の基礎知識」と題して講義を行いました。参加者は9市、4町、1大学、1県など、合計29名でした。

公文書管理(レコード・マネジメント)の基礎知識

安藤 福平(広島県立文書館元副館長)

はじめに

本日の研修は、3回シリーズの第1回という位置づけで、記録管理=公文書管理の基本的要件について、記録管理国際標準(ISO15489)を通じて学ぶことを目指す。同時に、公文書等の管理に関する



法律の施行にあわせ制定された「行政文書の管理に関するガイドライン」を参照して、具体的な適用事例をみってみる。文書管理の実際についての具体的なことから、11月の講習会で取り上げることになっている。

1990年前後から電子文書が普及し、文書に対する考え方の転換が起こった。それを反映して、1996年2月オーストラリアの「AS4390 記録管理」が制定された。これを受けて、2001年9月、ISO15489-1 Information and documentation-Records management - Part 1:General 及び同じく - Part 2:Guidelines が制定された。前者の翻訳として2005年7月に『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』が発行された。「情報及びドキュメンテーション」、題から躓きそうになるが、「ドキュメンテーション」は、「情報の文書化(記録化)」という意味であろう。

1999年5月行政機関情報公開法が成立し、これにともない「行政文書の管理方策に関するガイドライン」が制定された。国が統一的文書管理を目指した画期的なものといえる。2009年7月公文書等の管理に関する法律(公文書管理法)が制定され、2011年4月同法

施行にあわせ、「行政文書の管理に関するガイドライン」が制定された。国の現用文書管理はこれに基づいて行われることになった。

公文書管理法は、公文書が国民共有の知的資源であるとし、公文書の管理を法律で律することとした点に大きな意義がある。文書の作成、整理、保存、廃棄又は国立公文書館への移管、特定歴史公文書の利用など、公文書のライフサイクル全体を規定したものであるが、なかでも、行政文書ファイル管理簿（管理ツール、インターネットで公表）、レコード・スケジュール（文書の区分ごとに移管・廃棄の予定を決定）、行政文書の管理状況の報告・公表、などが重要である。

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。」と規定している。この努力義務を果たすためには、条例制定が望ましい。県内では、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つ目、普通の市レベルでは全国の魁である。

なお、この研修では「記録」という言葉を頻繁に使うが、「公文書」という言葉に置き換えて聞いていただいて差支えない。以下、ISO15489の紹介をする。

1 記録管理の意義（便益）

1.1 記録管理の意義 記録管理の意義（便益）を理解することは、出発点として重要である。記録は情報（貴重な資源、重要な業務上の資産）を含んでおり、記録管理は、記録を行動（仕事）の証拠として保護し保存する。そのことにより、後の活動及び意思決定に役立つ、業務活動に関する情報源となる。また、現在及び将来の利害関係者に対する説明責任も果たせる。今回の広島市土石流災害への対応において、過去の記録（危険箇所調査、砂防ダム建設、保安林未指定の経緯等）が重要視されるのはその一例である。

「行政文書の管理に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という）でも同様なことを述べている。

国の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等は、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであり、このような公文書等の管理を適切に行うことにより、行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする必要がある。

1.2 記録の役割 記録は次のことを可能にする。

- 規則正しく、効率的で、説明責任が果たせる方法で業務を管理
- 一貫して公平な方法でサービスを提供
- 方針策定及び経営の意思決定を支援し、文書化
- 経営及び管理における一貫性、継続性及び生産性
- 組織全体の活動の効果的な遂行
- 災害発生時の業務の継続性（バイタルレコードを特定し、BCPを策定する必要）
- 長期保存、監査及び監督の活動を含む法令・規制要件を満たす（会計検査対応、障害者手帳データベースの保存、年金記録の長期保存等）
- 訴訟時の防御及び支援（リスクへの備え）
- 組織の利益並びに従業員、顧客、現在及び将来の利害関係者の権利を保護（例：年金記録）
- 歴史的な調査とともに、現在及び将来の研究開発（とくに企業の技術部門）を支援
- 業務、個人及び文化の活動の証拠
- 業務、個人及び文化のアイデンティティを確立
- 組織、個人、又は集団の記憶を維持

2 規制環境

記録管理は、業務環境を規定する法、判例及び各種規制に従う必要がある。公文書管理法、情報公開法、個人情報保護法、公文書館法など公文書に関する規制ばかりでなく、業務と関係する各種法令が該当する。たとえば、補助金適正化法では、各省各庁の長は、「補助金等に係る予算の執行の適正を期するため……帳簿書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる」と規定されている。

また、歴史資料として重要な公文書の保存などといった、社会が示す期待に応えることも要請される。逆に、社会的に容認されない文書管理は社会的批判を浴びる可能性がある。

3 方針及び責任

記録管理は、業務の機能と活動に役立つような、真正で信頼でき、利用できる記録を、それが必要とされる限り、作成、管理することにあり、その実現のため方針が策定される。方針は、最高の意思決定レベルで採用され、承認され、全組織にわたり公表されなければならない。また、現在の業務上の必要が満たされているかなどについて、定期的に見直しを行うことも重要である。広島県の実践方針・手順・ツールとして、次のようなものがあげられる。

広島県文書等管理規則 広島県文書等管理規程
文書分類表（知事部局） 広島県電子文書等取扱要領 広島県文書管理システム取扱要綱 広島県

文書管理システム運用管理要領 文書管理システム操作マニュアル 広島県情報セキュリティポリシー 広島県文書管理システム情報セキュリティ実施手順 公用文に関する規程 公用文の書式設定の基準

このほか、総務課が、文書管理に関する説明会を開催し、また、説明資料PDFを庁内LANに掲載している。

記録管理の責任・権限を明確にし、組織全体に公表する。記録管理の専門家は記録システムの設計・実行・維持・運用に責任があり、経営者には、組織全体において記録管理の方針が適用されるよう支援することが求められる。すべての被雇用者は、自分の活動の正確で完全な記録を維持するための責務及び説明責任がある。

「ガイドライン」では、総括文書管理者（官房長等）、文書管理者（課長）、「文書管理者」の実務的な補佐体制（例：文書管理担当者）、監査責任者（業務監査等の専門部署の課長）などが規定され、職員については、「全ての職員は、法の趣旨にのっとり、関連する法令及び訓令等並びに総括文書管理者及び文書管理者の指示に従い、行政文書を適正に管理しなければならない」としている。デスクトップでほとんどすべての文書事務が行われている現代においては、個々の職員の役割は重要である。なお、文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）を積極的に活用し、専門的、技術的視点から職員を支援することにも言及している。

4 記録管理の要求事項、要件、必要な条件

記録は、業務活動の遂行において作成され、受け取られ、利用される。業務の継続的遂行を支え、規制環境を順守し、必要な説明責任を提供するためには、組織は、必要な期間中、真正で信頼でき、利用できる記録を作成し、維持し、それらの記録の完全性を保護することが望ましい。

そのためには、記録は、何が伝えられ、決定され、又はどのような行動がとられたかを正確に反映することが求められる。「この間はどうぞありがとう、8月10日」などと書かれた手紙において、「この間」とはいつのことか、何に対する「ありがとう」なのか、「8月10日」は何年の8月10日なのか。当事者には分かるが、第三者には、まして後世の人には理解不能となるのは、当事者間のコミュニケーションを目的とする文書にありがちである。そうした文書の性質を踏まえ、最低限、後任者が理解可能な記録作成が求められる。

「真正性」とは、本物であることを立証できるものをいう。記録は権限のある人によって作成され、許可のない記録の追加、削除、変更、利用及び隠蔽がなされないようにする。コンピュータではとくに問題になる。

「信頼性」とは、内容が、処理、活動又は事実の完全かつ正確な再現であると信じることができ、そしてその後の業務において、証拠となり、かつ、依拠できるものをいう。

「完全性」とは、その内容が完結して変更されていないことで、いわば完全無欠、無傷ということである。「利用性」とは、所在場所がわかり、検索でき、表示でき、解釈できるものをいう。

5 記録システムの設計及び実施

5.1 記録システムの特性 良いシステムの要件として、①信頼性（信頼できる手順に従って継続的で規則正しい運用ができる）、②完全性（アクセスの監視、ユーザ確認、権限に基づいた廃棄、セキュリティなどの統制手段により、記録に対して権限のないアクセス、廃棄、変更又は移動を防止）、③コンプライアンス、④包括性（組織のすべての範囲の業務活動から発生する記録を管理）、⑤体系的（記録を、体系的に作成し、維持し、管理）などがあげられる。

④包括性については、見過ごされるケースも多々あると思う。記録管理に関わって様々なシステムが稼働しており、また、電子文書に一本化できないため電子と紙の混合でシステムが運用されている。「包括性」は、それら全体を管理する必要を求めている。

広島県では、所属ごとにファイル管理表を作成して公文書の分類・保存年限管理を行っているが、広島県立文書館では、当初、庶務事務のみをファイル管理表の対象とし、古文書寄贈のファイルなどは、重要文書として別個に管理していた。その後、改善がなされ、ほぼすべての事務書類がファイル管理表に反映されるようになった。しかし、館で最重要な記録である収蔵資料データベースは、何らかの方針が明文化されているわけではなく、事実として存在するのみで、ファイル管理表にも記載はない。「記録システムは、その管理のために、正確に文書化された方針、責任の割り当て、及び正規の方法論をもつことが望ましい。」というISO15489の規定に悖るといわねばならない。

県庁全体で多数のシステムが構築されており、国のシステムにぶら下がり稼働しているものもある。文書管理担当部門も、情報管理担当部門も、その全貌も把握できていないし、統制もできていない。厳しい言

い方をすれば、「電子政府でなく電子無政府」ということになる。

5.2 記録システムの設計及び実施 システムの設計において考慮しなければならないのは、①記録処理(文書の移動、整理、廃棄など)の文書化、②物理的な収納媒体及び保護(フォルダー、文書箱、ディスク)、③分散管理(事務室、書庫、外部委託)、④データ変換及び移行、⑤アクセス、検索及び利用、⑥保存年限管理、処分(移管・廃棄の措置)である。①について付言すれば、県庁書庫で管理されている文書箱(簿冊)に、たとえば「48.5.12」という印が捺されている。この印は、原課から総務課書庫に引き継がれた年月日を記録している(引継の際には文書引継表も授受されるのでそれによっても文書箱の履歴が確認できる)。記録処理は、当事者には自明のことであるとしても、時間の経過と担当者の交代によりわからなくなる。

5.3 設計及び実施の方法論 オーストラリアのDIRKSマニュアルを採用したもので、次の8ステップからなる。

- a) 事前調査 文書調査・聞き取り調査により情報収集。記録管理に関係する、組織の役割及び目的、構成、法令、規制、業務並びに方針等、重要な要素及び弱点を確認し、文書化。
- b) 業務活動の分析 それぞれの業務機能、活動及び処理を明確にし、文書化し、更にそれらの階層化、すなわち、業務の分類体系を確立し、業務のプロセスの流れ及びそれを構成する業務処理を明確にし、文書化。
- c) 記録に対する要求事項の明確化 それぞれの業務の機能、活動、業務処理について、証拠及び記録に対する要求事項を明確にする。どういう書類を作るか。
- d) 既存システムの評価
- e) 記録の要求事項を満足させるための戦略の明確化
- f) 記録システムの設計

- g) 記録システムの実施
- h) システム導入後の見直し

6 記録管理の諸過程

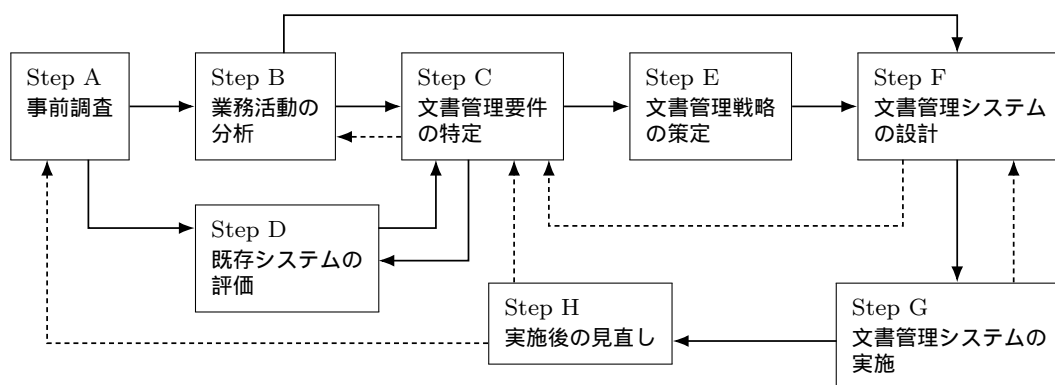
6.1 作成(記録システムに取り込まれる文書の決定) 行動(意思決定・業務活動など)は、記録として捕捉される必要がある。大事なことを口頭(密室)で決め、全く文書化されないことも間々あると思われるが、説明責任上においても問題がある。「ガイドライン」では、文書主義の原則として、次のように規定している。

行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義については、行政機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、行政の適正かつ効率的な運営にとって必要である。

にもかかわらず、3.11後の関連諸会議の議事録が作成されていなかったことが露呈し、社会の批判を浴びた。その結果、「ガイドライン」には、国務大臣を構成員とする会議又は省議における議事の記録の作成、歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成の確保の2項が追加された。

6.2 保存期間の決定 どれだけの期間、記録を記録システムに維持することが望ましいかの決定は、規制環境、業務と説明責任との要求事項、及びリスクの評価に基づく。保存の3大要件として、a)現在及び将来の業務要求、b)法的な要求、c)内外の利害関係者がもつ現在及び将来の要求を満足させることがあげられる。

保存期間決定のための分析方法として、a 法的・経営的要求事項の分析。b システム内での記録の使用、たとえば、繰り返し使用されるコアの記録と、個々の業務処理においてコアの記録を参照して作成される記録を区別し、後者を短期保存とするなど(例:要綱と



-----> はフィードバックを示す

ISO15489-2 に掲載の図をもとに作成

個々の処理記録)。c 他のシステムとの関係、たとえば台帳と個々の記録。たとえば、砂防関係業務で、個々のダム工事の関連書類と、それらを総括するデータベース。後者の精度(履歴事項を含む)にもよるが、前者は廃棄可となる。

さらに、d 記録の広範囲な利用も考慮しなければならない。そのために、①アーカイブや外部利用者など他のステークホルダーを特定する。②内部利用終了後記録を破棄する場合のリスクを評価する。③(災害などで)記録がなくなった際の業務継続に必要な記録(であれば保存価値大)。④組織内での使用が終了後も記録を維持することの財政的、政治的、社会的、その他の利益を評価する。⑤コストのバランスを考える。

e システム全体の評価に基いて記録の保存期間を決める。類似の活動を遂行し記録した記録群には類似の保存期間が決められる。たとえば、類似の業務を担う県庁の出先機関の記録群は保存期間は同一でよい。市町村同士も類似の活動を遂行しているので、ある程度真似ができる。

「ガイドライン」では、別表第1で、行政文書の保存期間基準を定めている。たとえば、【事項】12の「法人の権利義務の得喪及びその経緯」のうちの【業務の区分】(4)「補助金等の交付(地方公共団体に対する交付を含む。)に関する重要な経緯」の場合、【当該業務に係る行政文書の類型】②の「交付のための決裁文書その他交付に至る過程が記録された文書」(【具体例】・審査案・理由)は、保存期間を「交付に係る事業が終了する日に係る特定日以後5年」と定めている。

また、別表第2では、国立公文書館に移管する文書の基準を示している。

6.3 記録の取込み 作成された文書は、ファイルに綴じられ、あるいはフォルダーに挿入されると記録に取り込まれたことになる。記録システムへ記録を取り込む目的は、①記録及び作成者と、記録を発生させた業務のコンテキストとの相互関係を明確にする、②記録とその関連性とを記録システム内に位置付ける、③他の記録とリンクさせることにある。そのために、メタデータが付される。

記録を発生させた業務のコンテキストを示す文書がないと記録は理解不能となる。広島県立文書館所蔵の「土地造成工事(福山臨海土地造成原設計)」という表題の公文書がある。日本鋼管誘致にともなう埋立工事の設計書で、何枚もの図面が綴られており、設計の詳細がわかるが、そのコンテキストを示す文書(起案・決裁または覚書)が付されていないため(そもそも作成さ

れなかったかもしれないが)、何時作成され、どのように機能したものが、理解できないのである(作成者や当時使用した職員には自明であったらうが)。

6.4 登録 登録の第一の目的は、記録が作成され、又は記録システムの中に取り込まれた証拠を与えることであり、付加的な便宜は検索を容易にすることである。証拠が第一の目的であり、検索は付加的な便宜であるという点に注意したい。

作成・保存期間の決定・取込み・登録は、次項の分類を含め、事前に定められたツール(ファイル基準表など)に従って行われ、電子文書では、通常、同時に行われる。「ガイドライン」では、行政文書ファイル管理簿の様式例が示され、次のようなメタデータを行政文書ファイルに付けるよう定めている。

作成・取得年度等/分類(大分類 中分類)/名称(小分類)/作成・取得者/起算日/保存期間/保存期間満了日/媒体の種類/保存場所/管理者/保存期間満了時の措置/備考

6.5 分類 ISO15489による分類の定義は、「論理的に構成された規定、方法及び手順規則に従ったカテゴリによる業務活動及び/又は記録の系統的な識別及び配列」である。単に記録を系統的に識別・配列することとまらない、業務活動を系統的に識別・配列することを含むことに留意したい。分類は、レコード・マネジメントの肝である。この講義では、以前に実施した広文協研修会での報告と同様の話をしたので、詳細は「文書分類の極意」(『広文協通信』第21号)を参照していただきたい。

6.6 収納及び取扱い 記録は、必要とされる期間、利用性、信頼性、真正性及び保存性を確実にする媒体に収納されるのがよい。利用性の観点から、ファイリング・システムでは、活性文書(当年度・前年度・常用文書)を事務室で保管し、半活性文書を書庫に引き継ぐことが推奨されている。

「ガイドライン」では、「省行政文書ファイル保存要領(例)」を示し、紙文書の保存場所・方法として、(1)事務室における保存:「①現年度の行政文書ファイル等」と「②前年度の行政文書ファイル等」とを区分して保存、(2)書庫における保存、(3)機密性の高い行政文書ファイル等:施錠のできる書庫・保管庫に保存し、不正な持出しや盗難を防ぐ必要がある、などとしている。そのほか、ファイリング用具、書棚の表示と所在管理について、要件を示している。

電子文書については、文書管理システムでの保存(改ざんや漏えい等の防止)、長期保存フォーマットの国

際標準等での保存(長期保存電子文書),セキュリティ,バックアップ,などについて,要件を示している。

6.7 アクセス 組織は,だれがどのような環境で記録に対してアクセスが許可されるかを定める公式な指針をもつことが望ましい。

6.8 追跡 記録システムにおける記録の移動及び利用の追跡ができるようにしておく。最近,膨大な子供の個人情報漏出事件が起こったが,利用の追跡により犯人が特定された。

6.9 処分の実施 処分の行為には,保存期間の延長,適切な収納場所又は媒体への移動,事業再編成にともなう別の組織への移管,組織内の文書館への移管,外部の文書館への移管などがある。

6.10 記録管理処理プロセスの文書化 記録の取込み及び記録の維持期間に関するすべての決定を,明文化し,保存することが望ましい。これらの決定は記録処分基準(行政文書ファイル管理簿,ファイル基準表など)として提示されてもよい。処分の実施後は,その処分活動の記録を維持する必要がある。

たとえば,引継する場合,物(公文書)自体の移動だけでなく,その記録(引継表)が必要であるし,公文書を選別した場合その記録が必要となる。これらは,当事者には自明であり,怠りがちであるが,第三者にはわからないし,時間が経つと当事者でもわからなくなる。

7 監視及び監査

監視は,定期的実施し,実績及び利用者の満足を調査して,その結果を文書化し,報告書を作成することが望ましい。

「ガイドライン」では,行政文書の管理状況の点検・報告について,少なくとも毎年度一回行うこととしている。監査についても同様である。

8 研修

研修の継続的な計画を確立し,研修対象者は,関係者すべてとすることが望ましい。

「ガイドライン」では,新規採用職員研修の場合,採用後直ちに,職員として必要な文書管理に係る基本的な知識及び技能を習得するための研修を実施する。その内容例として,法制度の目的・概要,規則の内容,ファイリングの手法,行政文書ファイル管理簿の意義・機能,文書管理システムの利用方法,歴史公文書等の評価・選別等をあげている。

おわりに

今回は,記録管理=公文書管理の基本的要件について説明した。文書管理改善の方法論,具体的話は次回

の講習会でなされることになっている。

過去25年間,文書館の講習会や広文協研修会を実施してきた。受講した市町村の担当者には,その場ではなるほどと理解してもらったと思う。しかし,文書管理改善は進まない。なぜ進まないか。担当者は,他にもいろいろ仕事を抱えており,文書管理改善に専念できる状況になく,小さな改善はできて,大きな仕組みの改善はできない。文書管理改善は,時間,資源を使う。そのため,トップの強い意志,全庁的な取り組みが欠かせないのである。安芸高田市の成功は,新庁舎移転のタイムリミットを前に,全庁的に文書管理改善の必要性が認識され,総務課長の後押しがあり,担当職員が能力を発揮したことが決め手だったと思う。

全庁的な取り組みへ進路を向けるには,きっかけづくりが必要となる。組織内での文書管理改善の必要性の認識が基本だが,公文書管理法,安芸高田市での条例制定などの外部的要因もきっかけとなる。コンサルタントなど外部講師を招いて話をしてもらうのもきっかけづくりになる。担当者の奮起を促したい。

参考文献

- 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
- 廣田傳一郎『実践新公文書管理 AKFの理論と実務』ぎょうせい,2010
- 小谷允志『今,なぜ記録管理なのか=記録管理のパラダイムシフト コンプライアンスと説明責任のために』日外アソシエーツ,2008
- 安藤福平「行政文書の管理に関するガイドライン」の意義 記録管理国際標準(ISO15489)の視点から」(『広島県立文書館紀要』第11号,2011.3)
- 安藤福平「文書分類の極意 ISO15489 準拠・公文書管理法対応」(『広文協通信』第21号,2012.3)

平成26年度 総会議事報告

日 時 平成26年5月30日(金)13:10~15:10

場 所 広島県立文書館研修・会議室

出席者 33名(14会員・19機関・1大学)

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25年度事業報告【資料1】

(2)平成25年度決算報告【資料2】

(3)平成26年度事業計画【資料3】

(4)平成26年度予算【資料4】

(5)平成26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)
神垣 淳司 (呉市総務企画部総務課長)
里 村 学 (三原市総務企画部総務課長)
村上 真樹 (福山市企画総務局企画部情報管理課長)
中宗 久之 (三次市総務部総務課長)
佐々木 直彦 (北広島町教育委員会生涯学習課文化振興室長)
八津川 和義 (広島県立文書館長)
監事 杉安 明彦 (安芸高田市総務部総務課長)
小 栗 賢 (江田島市総務部総務課長)

3 講演

三好 久美子(高松市総務部総務課文書第二係)
「高松市における文書管理体制再構築事業
公文書館開館を目指して」(本誌1頁)

4 閉会

長澤洋事務局長が閉会を宣言した。

【資料1】 平成25年度 広文協事業報告

1 総会

日時/場所 平成25年5月31日(金)13:10~15:10 /
県立文書館研修・会議室

出席者 33名(13会員ほか)

講演 岡田 俊樹(愛知県豊田市総務部庶務課担当長)
「豊田市の情報公開と行政文書の管理」

2 役員会

【第1回】

日時/場所 平成25年5月31日(金)15:30~16:15 /
県立文書館研修・会議室

出席者 12名(理事6名,事務局4名,オブザーバー2名)

【第2回】

日時/場所 平成25年11月26日(木)15:40~16:40 /
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25年11月26日(火)/広島県情報プラ

ザ第1研修室・県立文書館研修・会議室

出席者 44名(16市町・県・1大学・1団体・その他)
講演 富田健司(芳賀町総合情報館)

「公文書館機能の自己点検・評価指標『ミニ
ニマムモデル』からみる自治体アーカイブ
ズの現状と課題」

行政文書分科会 荒木 清二(県立文書館)

「広島県における公文書館機能の現状
と課題」

古文書分科会 渡谷 康代(坂町教育委員会事務局)

「坂町史の資料所在調査と収集資料の
活用」

西向 宏介(県立文書館)

「県内所在資料(古文書等)の調査状況
と課題」

4 研修会

第1回

日時/場所 平成25年9月30日(月)13:30~16:00 /
東広島市役所4F 404会議室

報告 水出 儀典(東広島市総務部総務課文書法務係)
「東広島市の文書管理の現状と課題」

参加者 40名(15市町・県・1大学)

第2回

日時/場所 平成26年2月25日(火)13:00~15:15 /
県立文書館研修・会議室

講演 三浦 定俊(公益財団法人文化財虫菌害研究
所理事長)

「公文書館・図書館等における資料の管理
IPM導入のすすめ」

参加者 44名(14市町・県・1大学ほか)

5 会報の発行

第24号 平成25年11月26日発行

第25号 平成26年3月31日発行

6 アンケート調査の実施

平成25年7月10日付けで、公文書館機能の自己点検・
評価指標「ミニマムモデル」及び「公文書管理法」等に
関するアンケート調査を23市町の文書管理主管課宛て
に送付し、11月6日付けでその集計結果を各市町へ通知
した。

7 会員現況(平成26年3月31日現在)

会員数 24(市14,町9,県1)

登録機関 部局数 67(総務22,文化財担当22,資料館・
図書館20,編纂室1,その他2)

【資料2】 平成25年度 広文協会計決算報告書

1 収入の部

単位(円)

科目	予算額	決算額	差引額	備考
会費	97,000	97,000	0	
前年度繰越金	26,055	26,055	0	
預金利子	7	10	3	
合計	123,062	123,065	3	

2 支出の部

単位(円)

科 目	予算額	決算額	差引額	備 考
講習会・ 研修会費	報告者旅費	90,000	84,830	5,170
	会場借上料	5,000	0	5,000
	食糧費	0	700	700
事務費	通信費	16,080	5,520	10,560
	備品消耗品費	11,982	6,174	5,808
合 計	123,062	97,224	25,838	
		(次年度繰越額)	25,841円	

【資料3】 平成26年度 広文協事業計画

- 1 行政文書・古文書保存管理講習会
行政文書・古文書保存管理講習会(11月頃, 県立文書館と共催)。
- 2 研修会
文書管理に関する基礎的な研修を, 保存管理講習会の分科会を含め3回シリーズで行う。
- 3 機関紙
「広文協通信」を2回発行
- 4 その他
役員会開催(2回), 会費の徴収・管理

【資料4】 平成26年度 広文協予算

1 収入の部

単位(円)

科 目	本年度	前年度 予算額	差引	備 考
会 費	97,000	97,000	0	
前年度繰越金	25,841	26,055	214	
預金利息	10	7	3	
合 計	122,851	123,062	211	

2 支出の部

単位(円)

科 目	本年度	前年度 予算額	増減	備 考
講習会・ 研修会費	報告者旅費	90,000	90,000	0
	会場借上料等	5,000	5,000	0
	食糧費	1,000	0	1,000
事務費	通信費	16,080	16,080	0
	備品消耗品費	10,771	11,982	1,211
合 計	122,851	123,062	211	120円×67 ×2回

■ 第1回役員会議事報告

日 時 平成26年5月30日(金)15:30~16:30
場 所 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)
神垣 順治(呉市総務企画部総務課長)
里 村 学(三原市総務企画部総務課長)
村上 真樹(福山市企画総務局企画部情報管理課長)
佐々木 直彦(北広島町教育委員会生涯学習課文化振興室長)

八津川 和義(広島県立文書館長)

事務局 長澤(事務局長), 西村, 西向
オブザーバー 安本 進(広島県総務局総務課文書グループ事業推進員)
坂田 拓輔(広島県地域政策局市町行政財政課主事)

【協議事項】

(1) 役員の選任について

会長に八津川理事(広島県立文書館), 副会長に中川理事(広島市公文書館)が選任された。

(2) 平成25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

- ・昨年度役員会において, 文書管理に関する基礎的研修の場をより多く設けて欲しいとの意見が多く出されたことを踏まえ, 今年度は, 文書管理に関する基礎的研修を, 広島県立文書館を会場に3回のシリーズで行うこととした。

ア 第1回研修会

- ・9月頃の開催を検討している。内容としては, 実務以前の「そもそも文書管理とは何か」といった, 文書管理に関する基礎的知識の研修とし, 広島県立文書館職員を講師として行うことを考えている。

イ 行政文書・古文書保存管理講習会(第2回研修会を含む)

- ・例年通り「行政文書・古文書保存管理講習会」(県立文書館と共催)を11月下旬ごろ, 開催する。午前の講演会(参加者全員を対象)は, 多くの自治体の公文書管理改善の指導実績をもつ, 特定非営利活動法人行政文書管理改善機構(ADMIC)の理事長, 廣田傳一郎氏を候補としたい。他に, 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(全史料協)の調査・研究委員会の委員に, 公文書館機能についての講演をいただくことも一つの案として検討したい(事務局)。

- ・午後は, これまで通り行政文書と古文書に分かれて分科会を行う予定。行政文書分科会は, 第2回研修会として行う。文書管理の実務に関する研修を, 広島県立文書館職員を講師として行うことを考えている。古文書分科会では, 市町における地域資料の所在把握と保全に関して, 現在市史編さん事業を行い地域資料の所在情報の収集を行っている市町(福山市など)を候補に報告を依頼したい。

ウ 第3回研修会

- ・1~2月頃の開催を検討している。第3回はシリーズの締めとして, 重要公文書の保存をテーマとする研修を考えている。講師は埼玉県立文書館の太田富康氏を候補としたい。埼玉県では, 埼玉県地域史料保存活用連絡協議会(埼史協)が市町村向けの公文書評価選別基準を作成しており, 太田氏はその作成に中心的に関わられている。このほか, 香川県三豊市や熊本県天草市など近隣の公文書館で公文書の選別保存の実務を中心的に行っている方も候補として検討したい。

次のように協議し, 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。

- ・第3回研修会(重要公文書の保存に関する研修)につ

