

広文協通信

第31号
2017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

平成28年度行政文書・古文書保存管理講習会

古文書と地域防災計画 — 史料保存を巡る関係の二面性 —

日出町歴史資料館

日出町帆足萬里記念館 館長 平井 義人

平成28年度の行政文書・古文書保存管理講習会を、11月22日(火)、広島県情報プラザ第1研修室で開催しました。

今回の講習会では、分科会形式をとらず、午前・午後ともに講演会を行いました。

午前の講演では、元大分県立先哲史料館長で日出町歴史資料館長の平井義人氏をお招きし、古文書と地域防災計画をテーマに御講演いただきました。地域防災計画を策定するための災害史の検証と、古文書所在調査・研究の必要性を強く訴えられました。

また、午後の講演では、京都造形芸術大学名誉教授の内田俊秀氏をお招きし、「文化遺産を自然災害から守り、伝える」と題して御講演いただきました。二つの大震災の経験を踏まえ、今後の自然災害に備えるべき対策と課題についてお話しいただきました。

各自治体の行政文書と地域に残る古文書、双方について、防災対策の観点から改めて見直す機会をいただきました。



はじめに

アーカイブズの重要な課題として災害と記録史料の関係性を説く場合には、まずは災害から記録史料をどう守るべきか、すなわち防災対策に記録史料の救済をどう位置づけるかという問題が挙げられる。ところが、そのような災害対応の基本となる地域防災計画を策定するためには、その地域独自の災害史を正確に検証する必要があり、災害史を検証するためには記録史料の調査研究が不可欠であるという関係性も一方では存在するのである。したがって、古文書と地域防災計画の関係については地域防災計画を策定するために不可欠である記録史料の保存を如何にするかという逆の方向性の課題も存在することに目を向けなければならない。そしてそのことは、地域防災計画の前提となる以上、地域住民の命に関わる重大な課題であると言わざるを得ない。

本日はそのような災害と記録史料の二つの側面について検討し、記録史料保存の意義を問い直すものである。特に問題としなければならない点は、地域史料全般の調査・保存の取組が、全て地域災害史検証のために必要とされるものであるのか否かという点である。

地域の災害史検証で必要とされる史料は、地域史料の全般なのかある特定の史料に限られるのか。すなわち、地域災害史検証のために必要となる史料の姿が記録史料全般であるならば、記録史料調査事業は、地域住民の命にかかわる重大な仕事だということになる。そのためここでは災害史検証のための史料の姿を明らかにすることに最も時間を割くことになると思われる。

1 災害から古文書を守る

災害から地域史料を守るという点においては、近年の災害事例に鑑み三つの点が指摘される。

第一に、自治体で策定される地域防災計画あるいはBCP計画の中に文化財も含めた地域史料の救済という行動計画も事前に組み込んでおかなければならないという点である。それを予め策定しておかなかったために、大きな災害に見舞われて多くの文化財や地域史料に被害が出た自治体で文化財関係者が全て他の持ち場に回され、それらの救済業務を全く行えなかった自治体があった。

第二に、史料救済に関しいわゆる史料レスキューのボランティアをあてにするとしても、レスキューを受

け入れるための体制が必要になり、これも平時から準備計画しておかなければ受入すら覚束ないという点である。

第三に、史料のレスキューにあたっては予め何処の誰がどのような史料を所蔵しているか、史料の所在情報をつかんでおかなければならないという点である。ただし、この所在情報の確認という作業は史料レスキューの入り口となるだけでなく、自治体の担当者として史料所蔵者との交流をもたらし、この結びつきこそが災害時に大きな効力を発揮するのである。災害時には人命救助が第一であることは論を待たない。しかし、史料のレスキューも時間との闘いとなる。そこで、平時の史料調査の折に史料所蔵者との人間関係の構築と同時に史料が被災したときの連絡を依頼しておき、史料の緊急時に連絡を受けられる体制を構築できていれば、人命救助との優先順位に悩みためらいつつ調査に入るまでもなく、救済すべき史料の情報が集まり、スムーズな史料レスキュー活動につながられる。各自治体はこのような点を自らが策定する地域防災計画に盛り込んでおくことが不可欠なのである。一方余談ではあるが、この所蔵者と担当者のつながりが所蔵者が史料を手放そうとするときにも力を発揮するということも付け加えておく。

この所在調査事業については、大分県・新潟県・埼玉県・三重県などの事例があげられる。特に大分県では、昭和50年頃までに行われた史料所在調査の成果を追跡調査し、23%の史料が不明となっている状況を明らかにし、調査事業の継続が必要なことを訴えた。それに応えるように埼玉県でも追跡調査が行われ、ここでは17%の史料が所在不明となっているという報告があった。それに対し、近年広島県でも追跡調査が行われ、同じく11%であったという。このように、地域史料の散逸という問題は現在においてもなお深刻な状況にあるのであり、この所在調査事業は各自治体が行政課題として正面から取り組むべき課題に他ならない。

2 古文書から地域災害史を検証する

地域ごとに防災計画の対象となる災害とその被害想定は異なる。地震・津波・豪雨水害・火砕流等々地域によって災害の形は異なるし危険度もちょっとした場所の違いによって大きく異なってくるからである。そのように、防災計画は全国一律に策定できるものではなく、地域自らが地域ごとの災害史を検証した上で地

域独自の防災計画を策定する努力が不可欠である。過去に地域でどのような規模のどのような災害が起こったのかを知ることが、避難対策の決め手になるだろうし、地域住民が災害発生時にパニックにならず冷静に自分で判断して行動できる力を持つことにつながる。そもそもこのことが、東日本大震災における石巻市立大川小学校の教訓であった筈である。各地域それぞれの災害における被害想定は地域毎の災害史の検証から導き出されるべきものであるし、地域防災計画の策定はその被害想定なしに語ることはできない筈である。ところが近年における各自治体の防災担当者の6割以上が地域の災害史を知らないままに地域防災計画の策定に関わっているというデータがあり、それは避難対応を指導する学校現場の教職員においても同じ状況である。このことがまさに大問題なのであり、このことに対する解決策は自治体自らが地域災害史の検証に取り組みほかなく、そのことにより地域独自の避難訓練を展開することこそが地域の防災意識を高める決め手となるものと考えられる。

この地域災害史の検証について、忘れてはならない事例が2件ある。その一つは、あの東日本大震災の以前に実は「中央防災会議」は明治三陸地震の研究を行っており、その報告書である「災害教訓の継承に関する専門調査会報告書 1896 明治三陸地震津波」には、明治三陸地震津波の最大遡上高は大船渡市において38.2mであったと分析していたという点である。悲劇を生んだ石巻市立大川小学校はその大船渡市から直線にて60km程度しか離れていない。この報告書が地域に正面から取り上げられていれば、大川小学校の悲劇は起こることはなかった。この事例は、地域の災害史は地域が主体となって検証しなければ伝わらないということを示している。そしてもう一つは、岩手県岩泉町で起こった豪雨災害で、川辺に建つ老人福祉施設が水没し多くの犠牲者が出たことである。この水害も地域の古文書を紐解けば過去に何度も起こった災害であったことがわかるという。災害史の検証が正当に行われていればその場所の危険性は十分に指摘できたのである。これら二つの事例は、地域住民の命に関わる地域災害史検証は地域を管轄する自治体が主体的に行わなければ地域に浸透させることはできず、そういった意味においても地域を管轄する自治体の責務であることを物語っている。

では、そのような地域災害史検証が対象とすべき史料の姿はどのようなものなのか。このことは、まさに

東日本大震災が示しており、東北の災害史を検証するために869年の貞観地震の研究も行われていれば過去の災害の被害規模が正しく導き出されていたものと考えられ、近代の新聞史料や公文書だけではなく古文書・古記録も含めた全史的な検証をしていかなければならないことを示している。

3 地域災害史検証の事例 一大分県での取組一

では、その地域災害史の検証までのような史料分析を経て可能となるのか、その事例を紹介してみたい。ここでは私がこれまで行ってきた大分県での津波災害の検証の事例を中心に話申し上げたい。具体的には、東日本大震災を受けて筆者が2011(平成23)年4月に大分県の地域防災計画再検討委員会有識者会議の委員を命ぜられ解明を期待された災害史上の諸課題と、その諸課題を明らかにするために執筆した論文(主に三名による共著)を取り上げ、そこでどのような史料を使ったのかを示すことにする。それによって、地域災害史検証のために必要となる史料の姿が見えてくるものと思われる。これまで執筆してきた論文は以下の4本である。

- ・平井義人「古文書に見る大分の地震・津波」(大分県立先哲史料館編『史料館研究紀要』第17号・2013)
- ・松崎伸一・平井義人「『玄與日記』が記す「かみの関」地点の比定(一五九六年豊後地震)」(歴史地震研究会編『歴史地震』第29号・2014)
- ・松崎伸一・日名子健二・平井義人「文禄五年豊後地震における早吸日女神社の津波痕跡高の推定」(歴史地震研究会編『歴史地震』第30号・2015)
- ・松崎伸一・日名子健二・平井義人「文禄五年豊後地震における奈多宮の津波高」(歴史地震研究会編『歴史地震』第31号・2016)

この中で、防災上最も見過ごされてきた点に光をあてることができたのが、別府湾地震すなわち文禄五年豊後地震(1596年)における津波の到達時間の問題であった。考えてみれば目の前の別府湾での地震・津波であるならば別府湾岸との距離は極めて近く、波源域から大分市の海岸までは10km圏内である。そのような至近距離での地震津波では、海岸への到達所要時間が極めて短いであろうことは当然想像できることではあった。史料でも「ルイス・フロイスの年報補遺」や臼杵市月桂寺に遺る「別府湯記」に、津波が地震よりも先に来たと読み取れる記述がある。物理学上地震よりも津波が早く到達することはあり得ないが、それ程

地震に対して津波が到達するのが早かったことが読み取れる。私は平成28年の4月より日出町の歴史資料館に勤めている



においても「延享三年豊後国速見郡伝承辻間村分り之覚」という史料を発掘できた。庄屋文書であるその史料にも、日出の海岸に「存じ掛けなく津波」が襲来したことが記されてあった。別府湾地震で発生した津波は間違いなく瞬時に別府湾岸を襲うのである。その問題提起により県で行ったシミュレーションでは、地震発生から5分前後で津波が海岸を襲うものと分析された。

一方、文禄五年豊後地震(俗に慶長豊後地震と言われている)の津波はどの地域までに被害をもたらしたのか。これについては、論文作成当時「玄與日記」という津波発生1ヶ月後に佐賀関を訪れた人物の日記に、津波により壊滅した村として出てくる「かみの関」がどこにあたるのかということをめぐる論争が起っていた。ところが、それが山口(周防国)の上関のことなのか佐賀関の上浦(北側の港)にあたるのかによって、文禄五年豊後地震津波の被害地域の認識が大きく異なってくるという問題があった。山口の上関と主張する根拠は、当時の佐賀関上浦を「かみの関」と称した記録はない、というのが主なものであった。

そのため、筆者はまず「かみの関」が山口の上関であるとした場合の矛盾点を指摘することにした。矛盾点は5点指摘できたのだが、その中の最も重要なものとしては、津波後一ヶ月の時期に周防国上関を訪れた朝鮮通信使の記録「日本往還記」や「東槎録」には上関の繁栄ぶりばかり記され、津波で壊滅したような記述は一切書かれていなかったという点である。周防国上関は津波被害を受けていなかったのである。次に重要な点は、現国東市の中心街鶴川に建つ興導寺に遺された史料「興導寺大般若経奥書」の記述である。これは地震・津波が発生したとき丁度般若経の写経をおこなっていた任職が、大きな地震と数日後の府内(現大分市)での津波被害を聞き及び、思わず巻末にその時の様子を短い文で書き残したものである。この記述で注目される点は、府内での津波被害の風聞ばかりを記

して、地元国東の津波被害には全くふれていないという点である。もし、国東が津波の被害を受けたならば海岸から400m程の位置にある同寺が直接津波被害を受けなかったとしても、被災者の救済等で無縁ではいられない場所に位置している。このことから、国東には津波被害は殆ど無かったものと考えられる。そうであるならば、文禄五年豊後地震の震源地（別府湾中央断層が動いたと判断されている）より北西に10km程度の国東に津波被害がなく、北側に30km近く隔てた周防国上関が壊滅的な被害を受けたということはいえない話となってしまふ。そもそもの、「玄與日記」がいう「かみの関」は、周防国上関のことではなかったのである。

ならば、「かみの関」とは何処なのか。佐賀関が記録された16世紀後半期の史料を詳細に検討した結果、天正16年(1588)の「寺澤廣政書状」に豊後材木の積み出し港として「上関」（位置不明）と出てくるのが分かり、天正18年(1590)の「参宮帳」、文禄3年(1594)の「三藐院記」には佐賀関に港が二つあったことがわかる記述と、その一方を「した関」と称した事実が記されており、津波の翌年にあたる慶長2年(1597)に記された臼杵市安養寺の『朝鮮日々記』には、佐賀関内と考えられる位置に「上せき」という地名があったことが記されていた。それ以後も、寛永期に成立した「寛永海部大分大野三郡図」には明確に「かみの関」の位置が記されており、それは現在の北側の港である佐賀関港(上浦)であったことがわかる。以上のような状況のため、津波襲来時、北側の港のことを「かみの関」と称していたことはほぼ間違いがないと考えられ、津波で壊滅的な被害を受けたのは佐賀関の別府湾に面する北側の港(上浦)であったと結論づけられるのである。つまり「玄與日記」の筆者は当時佐賀関と呼ばれていた南側の港に寄港して両港を隔てる岬から北側の上関(上浦)を臨み、その津波被害について書き遺したものと考えられる。以上の点から、津波の被害は国東より北には至っておらず、被害は別府湾内に限られるものと考えられるのである。

最後に、その佐賀関における津波高について検討する。佐賀関の津波高推定は、「稲葉家譜」をはじめとして「ルイス・フロイスの年報補遺」「玄與日記」を使って行われてきた。特に「稲葉家譜」に記された「佐賀関神社之鳥居流云」という内容から、当時の木鳥居を倒す津波であれば鳥居の建っていたと推定される位置の標高約4mに加え、首藤伸夫氏の論文「津波強度

と被害」より木造の建造物が倒壊するのは浸水深2mからという理論をもとに、6~7mの津波であったと考えられていた。

それに対し、近年の研究では二つの説が唱えられるようになった。ひとつは、筆者が主張した説であるが、地元の古老の聞き取り調査により、神社総門の北側にかつて存在した神官関家邸宅の塀に津波遡上高を示す線が刻まれていたという伝承を発掘したことが根拠である。線は腰の高さであったという古老の記憶から、塀の建っていた位置の標高5mから津波痕跡高を6m程度と推定する説である。もう一つの説は、1925年に著された『佐賀関史』の記述「海水社殿を浸し」を根拠に社殿が現在ある位置で被害を受けたとするならば10.6mの津波高が想定されるという説である。しかし、この『佐賀関史』は大正期に成立した歴史書であり、海水が社殿を浸したと記した典拠となる史料は見つからないという問題がある。典拠が見つからない以上、全く根拠を持たない誤った記述だと判断されてもおかしくはないが、慎重な議論を進めるために完全な誤りとはせず地元での伝承ととりあえず判断しておきたい。加えて10.6m説は現神官の証言により「神殿は地震津波当時から移動していない」ことが前提となっているが、その真偽は定かではない。そこで次に、豊後地震以降に本殿は本当に移動していないのか、を検証するべきと考えた。

本殿の移動について『早吸日女神社建造物調査報告書』により「同社社殿棟札」を確認すると、①同社は文禄五年豊後地震の後4度（慶長7年・明暦元年・宝暦3年・宝暦13年）にわたって再建されている。②その中の1763（宝暦13）年の再建のみ「遷座」という言葉が使われており、移転しての再建であったと解釈できる。ということがわかった。

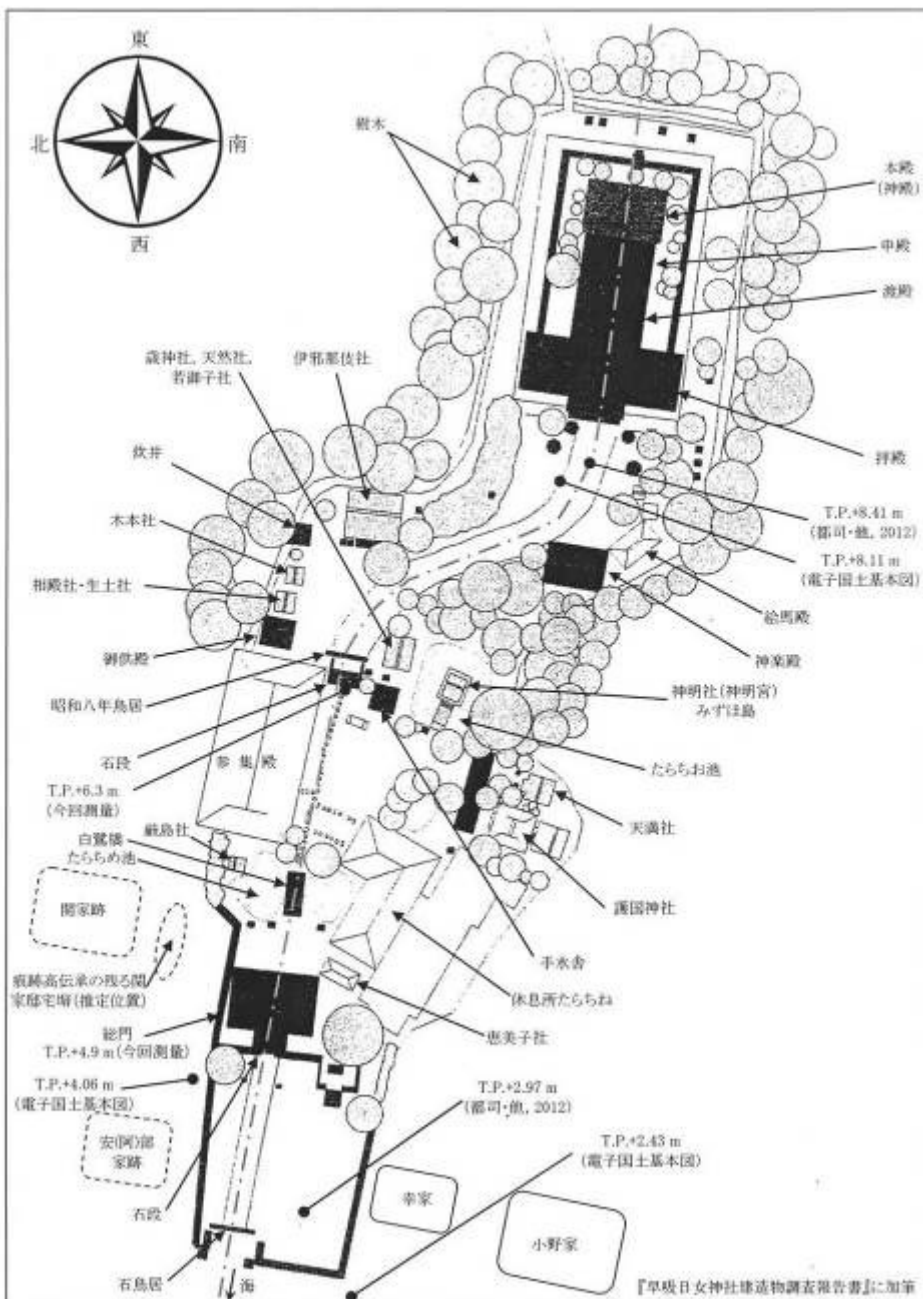
では、その遷座の様子を記した史料はないのか。また、遷座する以前は社殿はどこにあったのか。この点につき、まず注目すべき点は現在の社殿が立つ位置は大鳥居・総門を結ぶ直線上からは尾根を避けるように南側に外れている点である。その点は後で述べる。一方、遷座(1763年)以前の社殿の位置については、1726年に成立した「新編肥後国志草稿」に社殿は鳥居側から見て神明宮の左側にあったと記されていた。しかもその神明宮は現在足知男の池に浮かぶ水穂島に建っているのだが、「関宮雜記」によると1704年当時には同じく水穂島に建っていたとある。この神明宮は『県社早吸日女神社由緒』(1935)によると1633年に延岡藩主

有馬氏によって再建されたことが知れるのだが、明治の中頃に再び建て直され今日に至っている。その間一貫して水穂島に建っていたのである。水穂島が浮かぶ足知男の池は約15m四方あり、現在の社殿周辺にはそのような池を据える余地はない。また境内全体を考えたこの足知男の池が別の場所にあったとは考えがたい。すなわち神明宮は足知男の池と共に少なくとも1633年の再営以降は位置不変であり「草稿」成立時すなわち宝暦遷座前も現在位置にあったと推定される。そしてその神明宮の左側に社殿があったのである。さらには1757年成立の「佐賀関権現本末諸書付」より、旧社殿は足知女の池に架かる白鷺橋の正面に位置していたことがわかる。「早吸日女神社社号問答」には、境内に池が二つあり上の池を足知男といい、中に水穂

島という小島があり神明を祭る。下の池を足知女といい本社往來の正面に位置するためそこを直線的に渡るべく白鷺橋が架けられているとある。現在ある二つの池の位置関係はこの記述と全くかわっておらず、現在でも総門からまっすぐに伊邪那伎社へと向かう参道が足知女の池にかかる位置に白鷺橋が渡されている。これらのことを総合するならば、1757年の遷座より前の社殿は現在伊邪那伎社が建っている位置にあったと結論づけられるのである。

そうすると次に新たな問題が二点出てくる。一つは、遷座前は伊邪那伎社はどうなっていたのかという点であり、もう一つは、現在の社殿の大きさでは伊邪那伎社の建つ場所には収まらないという点である。この点に関しては遷座よりも6年前に著された先述の「佐賀

関権現本末諸書付」に当時の関神社の境内社一覧があり、そこには伊邪那伎社は記されていない。伊邪那伎社は遷座以前には存在しなかったのである。また、同書に遷座前の各殿の大きさが記されており、社殿全体として集計すると奥行約13m、最大幅約6m程度であったことがわかる。現在の社殿の奥行は「早吸日女神社建造物調査報告書」によると約24メートルあるので、旧社殿は現在よりもかなり小さかったことがわかる。この大きさならば現伊邪那伎社の建つ場所にも十分に収まるものと考えられる(現在ある参集殿は近代のコンクリート建築であり、津波襲来時には存在していない)。なお、旧社殿が現在よりも小さかったことが「宮居間数棟之事」にも記されており、遷座前の社殿が遷座後よりも小さかったという情報は信憑性の高いものであることがわかる。一方、遷座後の社殿の大きさの記録も遺されており「海部郡関手永寺社間数改根帳」には1823



早吸日女神社境内図



年の調査で、社殿の奥行きはメートル法に直して約23メートルあったことがわかる。現在とほぼ同じ数値である。以上の考察により、宝暦遷座前の社殿は現伊邪那伎社の建つ場所にあったことが立証されたと考える。そしてそれは、「早吸日女神社社殿棟札」の宝暦遷座以前の三例の棟札の記録から、豊後地震が発生した時期にまで遡ることができるものと思われる。

なお、1763(宝暦13)年に行われた遷座を伴う再建は、背後の谷を切り開いて社殿全体を大きく造り替えるなど、大がかりなものであったことが見えてきたが、その背後に当時顕著であった神仏分離の動きがあったことに注目すべきであろう。そして遷座後の社殿は、現伊邪那伎社の背後が尾根であったために、大鳥居・総門を結ぶ直線から南側にはずれた奥に建てざるを得なかったのである。

文禄五年豊後地震当時の社殿位置が確定したところでいよいよ津波高についてである。これまでの考察により、文禄五年豊後地震発生時早吸日女神社の社殿は現伊邪那伎社の建つ場所にあったことがわかった。そしてその「社殿を浸し」た津波は、その表現から社殿を破壊してはいないと考えたとき、先述の「津波強度と被害」より浸水深は1m以内ということになる。現伊邪那伎社の建つ場所が標高8m程度、そこに本殿が建つならば本殿を仰ぐ形で少し低く設定されかつ最も手前に位置するはずの拝殿は、標高6m程度の位置に建てられたものとおおまかに想像される。「社殿を浸し」とは社殿の中の最も低い位置にある拝殿が濡れた(本殿が濡れたとなると拝殿は少なくとも半壊する)と考えるべきであるから、津波遡上高は6m強であったと考えるのが常識的であろう。

念のためこの6m強とした津波遡上高を二つの側面から検証する。一つ目は、「玄與日記」および「三藐院記」との整合性である。両日記の著者である玄與及び近衛信伊は豊後地震発生約一か月後に佐賀関の下浦(南側の現佐賀関漁港)側に船で到着し5日間停泊して石風呂を楽しんだりアワビなどの供給を受けてい

る。下浦側に津波被害の様子は全く見えないのである。すなわち、佐賀関下浦側は大きな津波被害は受けなかったものと考えられる。「フロイスの年報補遺」に「佐賀関の一部」が津波に襲われたと記録されていることは、正にこのことを指しているのであろう。佐賀関の上浦は津波で壊滅的被害を受け、下浦はほとんど被害を受けなかったことがこの様な記述につながったものと考えられる。そうすると、注目すべきは佐賀関の上浦と下浦の間にある岬である。かつては越戸と呼ばれていたというこの岬の標高は8m程度に過ぎない。兵部省海軍部水路局が作成した佐賀関半島の実測図「豊後国佐賀関(明治八年実測図)」によると、当時の越戸岬の地形は現在と変わっていないことが知れ、岬道の両側の寺を含んだ古い町並みを合わせて考えるならば、江戸時代にもほぼ変わらない地形であったことが推測される。そしてそれは近世期に大規模な土木工事が行われた記録・痕跡も見つからないため豊後地震の発生した文禄慶長期にも遡ることができるものとする。津波はこの岬を越えることはなかったのである。従って、津波高は少なくとも8m以下でなければならず、6m強とした我々の結論の方が地形的にも整合していることが証明される。岬を2m以上も超える津波であったならば、南側の集落も壊滅的な被害を受けていたに違いないからである。

以上のような考証により、文禄五年豊後地震における佐賀関での津波遡上高は、高く見積もっても6m強であるという結論に至った。以上、津波検証と使用した史料についてまとめてみたところ、本論で設定した設題を解くために実際の考証に使用した史料の数は45であった。

4 地域災害史検証に必要とされる史料の姿

先に述べた災害史検証のために使用した45の史料は、藩庁文書・庄屋文書・寺社史料・公家史料・キリスト教関係史料・外国政務史料・文献(出版物含む)・論文・棟札等多岐にわたるものであった。大分市の佐賀関という極めて限られた地域をテーマとしながら、史料の所在も大分市内に限らず、県外はおろか韓国とイタリアの史料も使った分析となった。その中身も個人の日記や庄屋日記・手紙等にわたり、災害史料としてははじめから検索できるようなものではなく、日常を記録した様々な史料に分け入らなければならなかった。このことで明らかのように、地域災害史の検証と被害想定のために必要な史料とは、本事例研究の場合

現存する史料の総体であった。そして、それは他の災害史検証においても大きな差はないものと考えられる。ただ、問題としなければならない点は、使用した史料の中の内いわゆる古文書類と分類できる 29 件の史料の内 14 件 48%が所在不明となっていたという点である。それらは、写本や活字化された刊行物等で補ったが、誤りのない研究のためには原本が保存されいつでも参照できる体制が保証されなければならない。2 分の 1 に近い史料が所在不明という状況は災害史研究にとって危機的状況とも言えるのではないだろうか。

次に、使われた史料の分析を通して気づかされた点を二点指摘しておきたい。一つは、伝承の意義が再認識できたことである。先に述べた、慶長五年豊後地震の津波が早吸日女神社の社殿を濡らしたという伝承は、もう一つの伝承である神主関家の塀の腰の高さの位置に同津波高の痕跡として線が刻まれていたという伝承と相矛盾し、当初伝承の曖昧さ信頼性のなさを示すものに他ならないと考えていた。ところが、津波当時の社殿は今よりも二メートル以上低い位置に立っていたことがわかった。伝承の背景が変わっていたことが見落とされていたのである。社殿の変遷を丁寧に調べることによって、結果的には両伝承は同じことを示していたことがわかったのである。ある意味最初の印象とは逆に伝承の史料的価値の高さを痛感させられる事例であった。

もう一つは、災害史検証を行うにあたって近世期以前の史料では、時間単位の分に至るまでの分析は不可能であるということを感じさせられたという点である。災害対応は時間との勝負でもある。そういった場合、津波が何分で海岸にまで到達するのか、といった分刻みの時間の教訓を過去の災害に拾うことは大切なことであるが、近世期以前の史料では当然ながらそのような分析はできなかつた。仮に規模は小さくても、時間の分析ができる近代の災害事例と組み合わせる研究を進める必要があるだろう。このことは、水害・火砕流等他の災害においても同じように言えることだと考える。

以上見てきたように、災害史検証に必要な史料は現存する記録史料の総体であった。すなわち地域住民の命に関わる地域防災計画の策定にはその背景に、現存する記録史料の総体を駆使して地域独自の災害史を検証する努力が不可欠だということである。したがって、そのような地域の災害史検証のために必要となる記録史料の調査・研究・保存の活動は、回りまわって地域

住民の命に関わる重要な取り組みであるということになる。

おわりに

現在全国の自治体で策定されている地域防災計画の多くは杜撰である。何故なら、地域の災害史を知らないまま計画が策定されているからである。金太郎飴のような全国画一的な地域防災計画では、地域独自の災害に対応し地域住民を守ることは出来ない。石巻市の大川小学校の事例や岩泉町の老人福祉施設の事例はまさにそのことを示している。しかし、このような大災害でも、少し古文書を紐解けばそこに教訓は得られたのである。現在行われている防災行政は何か間違っている。その主たる要因は「災害対策基本法」に「地域災害史の検証」や「被害想定」という言葉すら規定されていないということにあると私は考えている。各自治体はその法律に従い、地域の災害史検証や被害想定なきまま地域防災計画を策定しているのである。このことが改められないならば悲劇は繰り返されてしまうのではないかと。

地域史料の保存と災害対策というと、我々は災害対策に如何に資料保存を位置づけ災害から資料を守るべきかという点ばかりを考えてきた。しかし、一方でこれまで述べてきたように、地域住民の命に関わる地域毎の細やかな防災対策を計画するために、地元に残る庄屋文書や個人の日記・手紙類をはじめ近代の新聞資料や公文書等に至るまでの記録史料の総体が保存されその研究に供される必要があるという逆の視点からの史料保存にも目を向けなければならなかつたのである。そうすると、史料保存は地域住民の命に直結する取組みとして位置づけられることになるのである。

以上述べてきたことの結論は、「地域史料の保存及びそれに基づく地域災害史の検証は、地域住民の命を守るために自治体を実施しなければならない行政課題である」ということに尽きる。

なお、国文学研究資料館編『社会変容と民間アーカイブズ—地域の持続へ向けて—』（勉誠出版・2017）「第6章 地域災害史の検証と必要となる史料の姿」も参照いただきたい。

平成 28 年度行政文書・古文書保存管理講習会

文化遺産を自然災害から守り、伝える

京都造形芸術大学名誉教授 内田 俊秀

はじめに

文化遺産という言葉は、世界遺産の登録に際してよく耳にする言葉である。しかし、文化財防災の分野ではやや意味が異なり、文化財保護法から想起する対象の範囲を超え、図書、古文書、自然史系



博物館で扱われてきた標本類や公文書、未指定の有形・無形文化財などを含んでいる。2011年の東日本大震災で、国内の博物館・美術館・図書館・文書館・学会など様々な組織・団体が結束して被災した文化財を救出した。その結束を保つため 2014年9月、独立行政法人国立文化財機構に「文化遺産防災ネットワーク推進会議」が発足した。このような動向が文化遺産の範囲を広げることになった。

近年、大きな自然災害や人命が失われるような水害が頻発している。被災者の生活を復旧させるための最も重要で急がれる課題は、インフラの立て直しである。これよりやや遅れて立ち上がってくる課題に、文化財や民俗芸能などの復旧がある。特に 2004年の新潟県中越地震以降、その重要性が理解され始めた。最近の例では、熊本城の復旧が復興を象徴するものとなっている。

被災地の再生にとって、インフラの復旧などのハードの部分と共に、心の動きなどのソフトの部分を担当し、文化遺産は位置づけられている。ソフトとハード、この両方が一緒に動かなければ、被災者の方々の生活の復旧は達成できないことが、多くの被災地で確認され、証明されている。各府県の地域防災計画で、文化財に関連する事項が取り上げられるようになったことがそれを表している。

1 災害に備える

文化財を災害から守る取り組みは、日常的に、例えば社寺で年に1回の消火訓練などが行われ、小さなボ

ヤ程度は住職が消し止めた事例は多数ある。しかし大規模な自然災害が発生した時は、これでは対応しきれない。大寺院であっても甚大な被害を受けると、独力での対応は不可能である。行政では、教育部局の例では被災者が避難してくる学校などの避難所運営に手を割かれ、本務である文化財保護には手が回らない。外部からの助けも必要となる。しかし、被災地域の調査も必要なので職員のうち1人以上は職場に残してもらえよう主張してほしい。被災地の文化財等を見廻り、修理に要する費用などを早く積算できれば、復旧の補助費用も受けやすい。

史料ネットは日常的には救出品の古文書類などの整理や修理などを通じて、地元の人との交流を図っている。入館者がある施設では避難訓練は必須であるが、毎年複数回の避難訓練を行い、改良を加えながら実施している美術館などもある。

1923年の関東大震災では多数の美術品が失われた。東京帝国大学付属図書館が全焼し、70万点という東アジア的な規模で貴重な古典籍が失われた。現在はこのようなことはないが、どこに何が残り、どの程度の災害が発生すれば、他へ移さないといけないかということは決めておかなければならない。そして、美術館・博物館などでは免震・防火などの防災体制を整えることが重要になってきている。

大災害に備える文化財等の予防活動には3つある。

第一に、「地域防災計画」などの関連項目に沿って実施計画を立てること。広島県には「広島県地域防災計画（平成28年5月修正）」がある。その「震災対策編・地震災害対策計画」第3章第13節第7項「文化財に対する対策」の(4)に、「県教育委員会は、平成25年12月27日に中国・四国地方の9県並びに広島市及び岡山市と共に策定した「中国・四国地方における被災文化財等の保護に向けた相互支援計画」に基づき、日頃から指定文化財等の情報を整備・共有するとともに、文化財が被災した場合には必要な救出や応急措置を行う。」とある。ここで使われる「文化財等」の「等」という言葉は、文化財が含む範囲を都道府県で決めることができる不思議な装置である。これ

をうまく使えば、古文書や文書類の災害対応も非常に実効あるものになる。「地域防災計画」は2,3年おきには改訂されるので、各県の防災担当者と普段から親しくして、文化財や古文書について触れる部分を増やしていけば、理解者が増えていく。

第二に、特に未指定文化財と呼ばれるものを中心に所在調査を行うこと。午前中に平井義人氏が説明されたので詳細は省くが、大変に重要である。津波で流出するなど、危険地域にあることがわかれば、できるだけ早く安全な場所へ移転させること、所在情報は複数の地域で慎重に管理することも大切である。所蔵者宅では文書類と美術工芸品が一緒に保管されていることが多いので、救出する場合は同等に取り扱わなければならない。調査時に専門外のことで相談を受けた時は、その場で断ったりせず、後日でもよいので調べて回答するという対応を取るべきである。また、所在確認調査では、過去に作成された目録の内容が参考になるので、その情報を引き出せる人に協力していただく。ただし、古い目録は住所や、世代交代により所蔵者が変更されている場合があるので注意を要する。

第三に、日常的に意識を維持するため、定期的な避難訓練を行うことである。入館者のある博物館や美術館などの施設では、必ず避難訓練が行われる。愛知県美術館の避難訓練に参加したことがある。この美術館では1年間に2度訓練を実施する。職員は10階の美術館展示室から階段で入館者を1階まで誘導した後に、また階段を上がって展示室や収蔵庫の作品を点検する。人命の安全を何よりも優先し、収蔵品とか作品の展示品の調査はその次であることを学んだ。

京都市には消防局が働きかけて組織した「文化財市



愛知県美術館の避難訓練

民レスキュー」体制が現在238箇所ある。社寺や展示施設などの文化財関係者、その近隣の住人、消防署や消防団などの文化財関係機関がトライアングルのパー

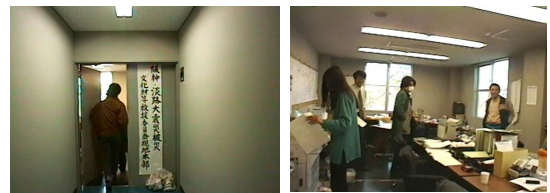
トナーシップを組んで、共同で身近な文化財を守ろうというのがその趣旨である。年に1度訓練を行い、災害時には消防隊への通報、初期消火、文化財の搬出、避難誘導に当たることになっていて、文化財が集まる京都では、それを守ろうとする消防署や地域の人々の意識も高い。

2 大きな文化財レスキュー事業が2回

大災害で、被災県などが文化財救出に対応できない場合、国が救援組織を結成し、県外から入って救出に当たる。

1995年と2011年、2度にわたり大規模な災害が起こり、文化庁が様々な団体を集めて、文化財の救援体制を組織した。

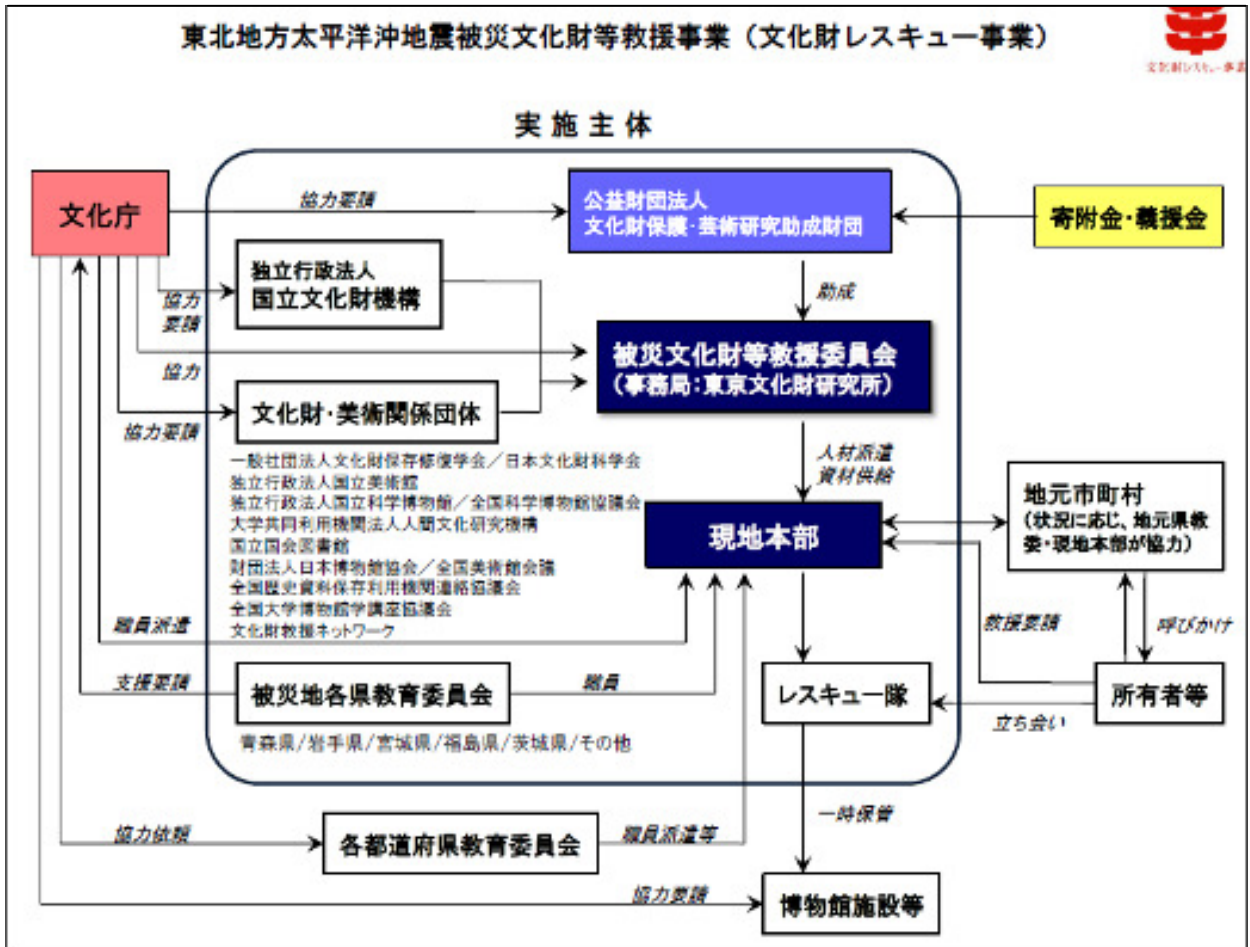
1995年の阪神・淡路大震災では、文化庁が呼び掛けて4団体が「阪神・淡路大震災文化財等救援委員会」に参加し、約4か月間の文化財レスキュー活動で、16件の救出作業を行った。いくつかの部門で共同作業が行われたが、意識的に行われたのではなかった。これらの活動には、各地から神戸への出張費用を除き約1,500万円の費用を要した。この時は、旧東京文化財



文化財レスキュー隊の神戸現地本部 (1995年)

研究所の職員が事務局を担当し、私も参加したので、その事情はよく知っている。

一方、2011年東日本大震災では、14団体がまとまって「東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会」を組織した。事務局は東京文化財研究所に置かれ、仙台市立博物館に現地本部が置かれた。現地本部には東京から2人くらいが1週間交代で詰め、連絡を取りながら救援活動の計画を立て、現地の関係者と一緒にレスキュー活動を行った。この活動には約2年間、延べ約6,800人が従事し、90か所を超える施設等で継続した。建造物については、日本建築学会が中心となり、日本建築家協会、日本建築士会連合会、NPO法人などで連絡・協力体制が敷かれ、一元的な管理のもとで文化財ドクターが派遣された。文化財ドクターは被災状況を調査し、素早く修理費用を弾き出し、予算化することに成功した。東日本大震災での被災文化財全体の救援費用は出張費を含み約9,000万円であったと報



2011年 東日本大震災で組織された「文化財レスキュー隊」 (動産文化財対応)

告されている。なお、活動の初期には、各団体が独自に費用を負担したので、費用総額は更に増える。

2つの大災害には16年間という隔たりがあるが、この間に各地で水害や地震などが発生し、様々な文化財救援活動が行われた。組織も立ち上がり、被災品の救出や修理・活用など多方面で実績を積み重なった結果、レスキュー事業の規模も大きくなったのである。

東日本大震災で被災文化財等救援委員会に参加した14の団体は、その解散後も引き続き「文化遺産防災ネットワーク推進会議」を立ち上げた。

3 最近のいくつかの活動事例

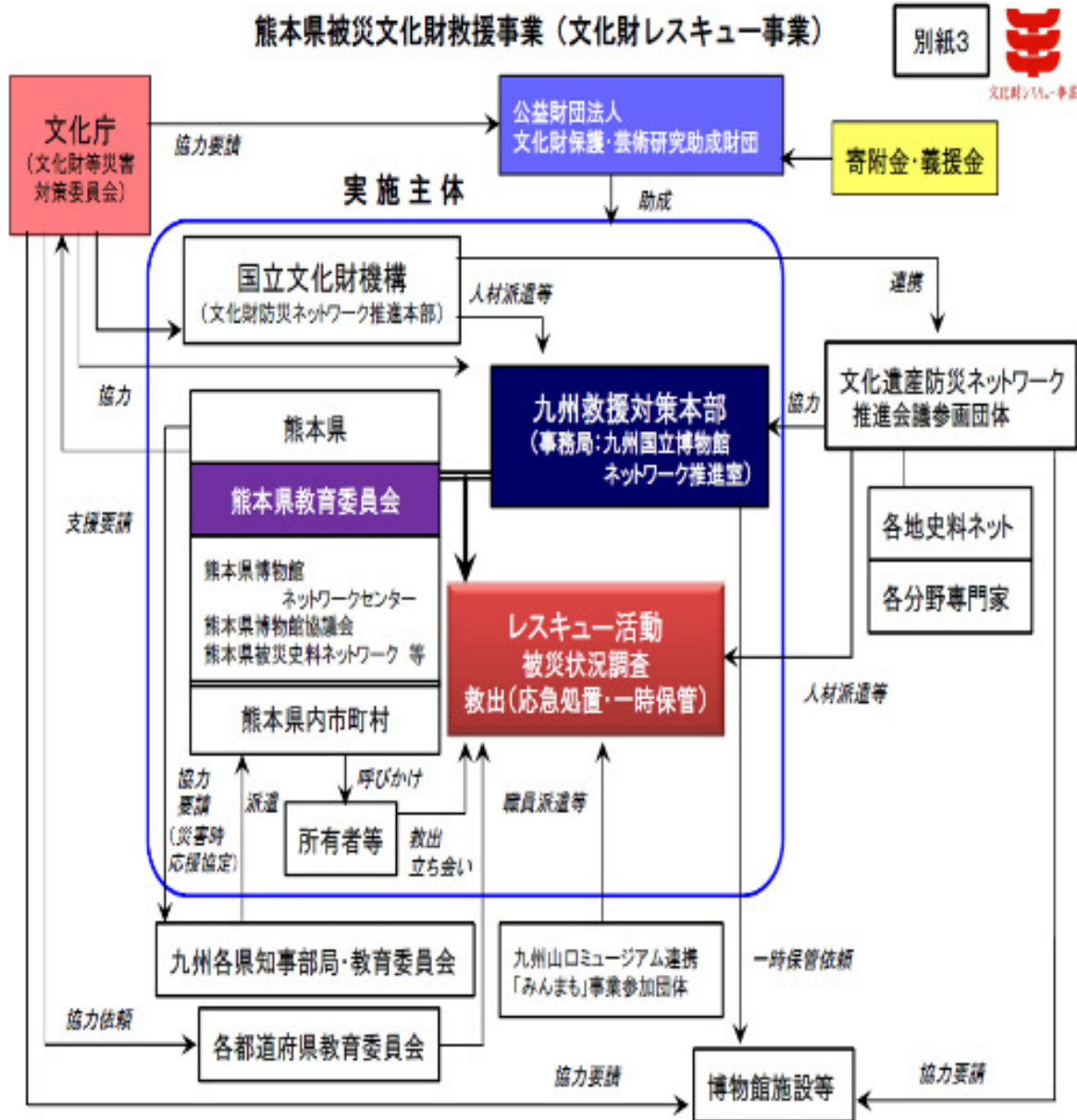
2015年9月の茨城県常総市の水害では、永年保存の公文書が水没し、文化財関係の部署ではなく、総務課が中心となり推進会議に助言を求めながら、乾燥や修復作業を進めている。

2016年4月の熊本地震の文化財救援活動でも、推進会議が積極的に関与したが、東京が中心となると無駄が多いので、現地を統括する「九州救援対策本部」が九州国立博物館に設置された。熊本県にも教育委員

会を中心とした対策本部が置かれ、両者は連絡を取り合いながら救援活動を進めた。また、九州・山口地方の博物館が参加する「みんなでまもるミュージアム」



茨城県常総市での水損公文書乾燥作業 (2015年9月)



熊本地震のレスキュー組織

事業（みんなも）があったため、九州各県が動いたということがある。

熊本史料ネットは、熊本市役所の窓口の横に「古文



熊本市内のレスキュー作業

書などの保存についてのお願い」というチラシを置いて、被災した古い書類や道具類を捨てないよう注意を喚起した。これは効果があり 5、6 件から連絡があり対応したという。

2016年10月21日に発生した鳥取の地震では、山陰史料ネットが、隣接する岡山史料ネットや神戸の史料ネットと連絡しあいながら、11月5日に現地へ資料救出に入り、被災した民家から、古文書のほか、漆器類や陶磁器などを救出したと聞いている。

行政の組織は、大災害の時に素早く動くことは困難である。災害の規模の大小を問わず、素早く地元の被災場所に駆けつけることができるのは、全国24カ所

にできた「史料ネット」の組織である。

4 今後の展望や課題

復興の資金の使い方や作り方は、自治体ごとで工夫し、実効性のある、住民が必要とするようきめ細かく設定すべきである。たとえば、私が大変驚いたのは、「新潟県中越大地震災害復興基金」が、鎮守・神社・堂・祠施設が被災地域・集落のコミュニティの場として長年利用されてきたことを重視し、補助金を出して支援したことである。普通であれば政教分離で問題とされるような事業である。

文化遺産が復旧に与える影響は大きい。新潟県中越地震で被災し、廃村の危機に直面した旧山古志村で、村民が困難に立ち向かう契機となったのは、村の伝統行事、「闘牛」の復活であった。村の暮らしを住民に思い出させ、互いに励ましあうことになったのである。現在では、文化財が人々や集団のアイデンティティーの再確認に必要不可欠なものであると認められている。被災した文化財を救出し、修理してその機能を回復させることの重要性を理解しなければならない。

復興速度も重要で、物を捨てないという状況を生み出すためには、被災者が、復興が急速に進んでいる、現在の悲惨な状況が近い時期に元に戻るという希望が持てないといけない。それでない、文化や文化財に対する手当てが遅くなると思う。

大胆に発想を変え、街並みや美術工芸品の修復を公開し、観光資源として活用すれば、経済的回復も早い。東日本大震災の津波で被災した宮城県亶理町では、宮城資料ネットなどが救出した、夏目漱石など、明治から昭和にかけて活躍した著名な作家や芸術家、思想家の原稿や手紙、絵画など、江戸家4代清吉氏が収集した資料約2万点を整理、修復し、郷土資料館で企画展「江戸清吉コレクション」を現在開催している。この



救出した資料を解説し、公表された成果
「よみがえるふるさとの歴史」シリーズ



2012年 岩手県 大船渡市 回収された写真や位牌の持ち主を探し返却する取り組み。

コレクションからは、阿武隈川の河口に「知」の集積が形成されていたことがわかる。

宮城資料ネットでは、震災前からデジタルカメラによる地域ごとの古文書所在番皆調査を続け、旧家の古文書を1枚残らずデジタルカメラで撮影し、その膨大な画像データを東北大学で保存していた。津波で流されて消失してしまった古文書もその画像だけは残され、現在でも見ることができる。また、震災後は直ちに被災地に入って古文書を救出し、撮影して解説、『よみがえるふるさとの歴史』シリーズとして刊行し、所有者や地域の人々にその成果を公開している。

文化遺産の多様性にも注目したい。我々が今まで文化財、或いは文化財等と呼んでいた範疇を超えるものが次第に注目され、大切にされ、やがて文化財となる文化財予備軍として登場し始めているのではなかろうか。東日本大震災では、2011年5月末に、環境省から「災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」が出され、「位牌、アルバム等、所有者等の個人にとって価値があると認められるものについては、作業の過程において発見され、容易に回収することができる場合は、一律に廃棄せず、別途保管し、所有者等に引き渡す機会を設けることが望ましい」とされ、亶理町では6万枚の写真が浜辺から回収された。また、2015年8月の広島市土砂災害では「思い出の品」として回収し、洗浄した写真などを広島安佐南署が遺失物として管理し、所有者へ返却した。

被災を記録する紙媒体の資料を保存するという事業



も行われるようになった。たとえば、神戸大学附属図書館「震災文庫」では、阪神・淡路大震災後に走らせた阪急電車の臨時ダイヤや写真、調査記録などを収集保存し、公開した。新潟県長岡市では、避難所の運営記録を、貼紙1枚に至るまで全て収集保存し、「避難所の記録」としてまとめたところ、東日本大震災で被災した宮城県のある自治体から、避難所運営の参考にしたいので貸してほしいと要望され、随分役立ったと聞いた。2016年10月に再開された熊本県益城町図書館では、「トイレそうじのお手伝いをしてくださる方大歓迎」、「ガソリンあり タバコ注意」など、避難所にあった貼紙が1枚ずつ剥がされて保存され、「地震の記録」の展示コーナーで展示された。

文化遺産を自然災害から守り、伝えるためには、地域の復旧・復興という総合的視点で考える、すなわち縦割りを取り払い、各分野が連携しながら、被災品の救出から活用まで対処する必要があるのではなかろうか。「文化遺産防災ネットワーク推進会議」では、年2回の会議で現在の課題を定期的に検討している。参加団体は現在も増加しつつあり、文字通り文化の分野の「オール ジャパン」という様相を呈し、効果も上がっている。例えばこれまで行政として、建造物のような不動産文化財の分野と、美術工芸品や民俗資料などの動産文化財の分野とが共同で作業することは、なかなか実現しなかったが、2016年4月に熊本地震が発生した直後、文化庁の中で美術工芸部門と建造物部



門とが合同で会議を開き、共同して救出作業を行うことを決め、それが実現した。

同じ熊本地震の例では、九州地方知事会や九州国立博物館の活動が契機となり、九州、沖縄、山口県から派遣元負担での公務出張による支援が実現している。

関西広域連合では、被災建造物の復旧に関して、持ち回りで協力するシステムが整備され、これをさらに美術工芸品に拡大しようとしている。美術工芸品のリストを他府県で共有することは困難ではあるが、今後、様々な分野において被災地での救出活動の連携を図り、さらには、救出品の保管、修理現場の公開、その文化財等がどのようなものか地域で説明するなど、活用についても両者が協力して事業を展開するのも間近と思われる。

最後に国の動きを紹介しておく。中央防災会議は、平成26年3月に「大規模地震防災・減災対策大綱」を決定し、今後発生する恐れのある大地震への防災・減災対策として、今後の課題として検討すべき施策、個別の具体的な施策を網羅的にまとめた。この全7項目のうち4番目が「様々な地域的課題への対応」で、その8番目に「文化財の防災対策」が初めて入った。9番目の「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向けた対応」より先に登場したことに関係者は拍手喝采であった。この大綱は地域防災計画に必ず反映されるからである。

2015年3月に第3回国連防災会議が仙台で開催された。「強い文化遺産」というセッションでは、「被災した地域の復興に文化遺産は力を発揮し、復興には不可欠の要素」であることが認められていた。そのためには、平時から、建造物、図書館、公文書館、博物館、美術館、関連NPO、自然史系博物館、動物園、地震学者、考古学者、警察官、消防隊、自衛隊、危機管理官、行政を担当する皆さんと顔を合わせ、知り合いになっておく。人と人のつながりが、災害時には力を発揮する。

2016年、全国の曳山・鉦・屋舎がユネスコの無形文化遺産に登録されることになった。その登録理由に、各地の文化の独自性を残し維持する重要性がうたわれている。これを保証するのが美術工芸品や建物であり、特に古文書は大変重要である。これらが災害でなくなることはあってはならない。この観点は被災文化遺産の救出と維持・活用に参考になるのではないだろうか。
*当日のレジュメをもとに、講演内容を事務局でまとめ、講師の了解を得て掲載しました。

広島県の文書管理システム について

広島県総務局総務課 大西明宏

今回、広島県の文書管理システムについて報告する。

現行の文書管理システムは、平成26年11月から本格導入したものであり、まずは現行システムの導入経緯、基本機能、概要等について説明した後、先般、実施した市町における文書管理システムの導入状況に関するアンケートについても、結果を取りまとめたので、併せて御紹介する。



1 導入経緯

(1) 経緯

旧システムは、本庁が平成14年8月から、地方機関は平成16年11月から運用を開始していたが、機器のリース期限が平成26年10月末に到来するため、平成24年度からシステム更新の準備に着手した。

更新する理由として、まず、旧システムのサーバの型式が古く、交換部品の確保が困難であったため、リース期間の延長が難しく、サーバ等のハードウェアの更新が必須であったことが挙げられる。

二つ目として、システムの利用集中による処理速度の低下等により電子決裁が伸び悩んでいたことが挙げられる。年度末や年度当初の繁忙期にシステムの処理速度が低下していたこと、また、システム利用に対する苦手意識等もあり、電子決裁率が平成24年度は30.6%、その前年度は25.5%と、システムを導入して10年が経過しても30%前後にとどまっていた。システムの利用率を向上させ、費用対効果を増大させるためには、処理スピードの向上や機能を充実させる必要があったが、アプリケーション自体が古いため、ハードウェアの更新が期待できなかった。

三つ目としては、文書管理システムは、行政の文書事務の効率化を実現するための不可欠なツールとなっていたという点である。後程述べるが、システムを導入することにより、文書の検索時間の短縮や情報共有

など、文書事務を大幅に効率化することができるようになる。

(2) 基本方針

更新に当たっての基本方針として、まず、文書事務の電子化を一層促進し、意思決定の迅速化及び業務効率の向上を図り、組織としての生産性を高めるということである。更新に伴い、決裁方法は、知事、副知事決裁を含め、原則電子決裁に統一した。文書事務を電子化することによって、文書等の共有化、再利用や検索が容易となり、業務の効率化につながり、書庫への引継や廃棄、文書館への引渡しに係る作業量も省力化することになる。

また、紙のように朽ちたり、変色したりすることもなくなるため、長期保存が可能であり、紛失等の不適切事案の発生も防止することができる。

二つ目として、今回、パッケージソフトに必要な最小限のカスタマイズを行い、導入するということである。パッケージソフトの場合、決められた機能しか利用できない、独自の機能を追加すると費用と時間がかかってしまうといったデメリットがある反面、独自開発に比べ、比較的安価であり、あらかじめ作成されているので導入期間が短くて済む、他にも販売実績があり、品質が安定しているなどのメリットがある。

(3) 更新スケジュール

本格稼働の2年前、平成24年度から具体的準備に着手した。平成24年9月から10月にかけて企画協議を行い、10月末から次年度の予算要求、12月から翌年3月まで評価基準等を作成し、平成25年度当初からプロポーザル方式により契約業者を決定した上で、8月から翌年6月まで設計・開発を行った。

その後、7月から9月までテスト、研修を行い、10月から旧システムとの並行運用を実施した後、11月から本格運用を開始した。

2 基本処理（機能）

現行システムの基本機能は、おおむね次のとおりである。既にシステムを導入している市町においては、自らのシステムと比較して、また、導入していない市町においても、普段行っている業務をイメージしながら比較していただきたい。

(1) 全般

組織情報・職員情報の設定・管理、履歴管理については、共通基盤システムからの情報提供を受けることにより操作が可能となっている。

標準機能としては、必須項目未入力時や登録情報に矛盾が生じた場合はエラーメッセージが表示されるほか、画面上で使用している項目名等は、設定変更により本県の表現に変更している。

日付の自動入力やプルダウン、チェックボックスなどを使って入力の際の負担軽減を図っているほか、電子メールシステムと連携することによって、決裁依頼時等のお知らせメールが届くようになっている。

文書分類では、文書分類表、ファイル管理表の登録・修正のほか、課単位で文書記号が設定でき、また、毎年4月1日現在で文書記号が自動採番される機能となっている。

メニュー画面としては、職員ポータル業務メニューボタンからログイン後、職員に応じた画面表示や制限があるほか、所属切替等を行う場合は、メインメニューからの処理が可能であり、要処理文書件数も表示されるようになっている。

このほか、セキュリティの観点からセッションタイムアウトを設けており、文書ごと、所属単位、グループ単位や特定の職員単位で参照権限も付与できる。

(2) 起案決裁等

收受する場合は、所属のメール受信トレイで受信した電子文書を表示し、所属の職員が閲覧することができるほか、電子メールシステムと連携して、電子文書や添付ファイルのシステムへの登録、收受登録時の文書番号の採番等が可能となっている。

起案する場合、新規登録案件については、文書分類、文書名、保存年限、標題、案の要旨等の目録情報を入力することになっており、自所属の承認者、決裁者の回議先を任意の順序で設定することが可能である。このほか、起案文書は供覧の設定ができるため、順序に関係なく全員一斉の供覧が可能である。

承認・決裁の場合では、処理可能、処理予定、処理完了の各案件が一覧表示されるとともに、当該案件の内容表示ができるほか、起案者、承認者、決裁者による起案文書、施行文書等の修正及び次承認者、差戻しの際の起案者へのコメント入力が可能である。

このほか、承認者や決裁者による起案者への案件の差戻しや起案者による引き戻し後の再提出ができるほか、あらかじめ代理決裁者を指定し、個別の職員を指定して代理決裁の設定も可能となっている。

(3) 保存・管理

文書操作では、年度、担当者、所属、文書番号等、検索条件を指定して文書検索が可能であり、添付フ

イルによる全文検索、閲覧可能な範囲で起案文書や添付ファイル等の閲覧もできる。

簿冊操作では、検索条件を設定して簿冊の検索が可能で、簿冊一覧で表示された任意の簿冊を選択し、目録情報の表示ができるほか、新たな簿冊の作成、簿冊の分割、統合が可能である。

また、担当者、起案者、文書番号等がわかる目録やファイル管理表の印刷ができるほか、本庁主務課の文書の引継登録、廃棄予定簿冊の検索、廃棄、保存年限延長が可能となっている。

(4) システム総括管理等

システムの総括管理を行う上で、システムの操作、進捗管理、ログ管理等、総務課のみに付与されている権限がある。

廃棄済登録されている文書・簿冊のデータベースからの削除、引継簿冊の保管場所変更のほか、ログイン情報の管理、ログの抽出、文書や簿冊の登録件数、電子決裁率の抽出等の統計管理の操作ができる。

このほか、廃棄予定の簿冊について、文書館が内容を確認し、歴史的価値があると選別した簿冊の管理権限や歴史的公文書等と設定された簿冊の管理権限の文書館への変更が可能となっている。

3 システムの概要

現行システムの構築に当たっては、旧システムでの課題を踏まえた上で、システムの運用を行っており、旧システムと比較しながら説明していきたい。

旧システムでは年度当初に1週間程度システムが停止していたが、現行システムでは組織・職員異動情報を年度末に更新するため、年度開始当初にシステムの停止はない。

文書等を收受する場合、メール本文や添付ファイルをパソコンのデスクトップ等に一旦保存し、登録する必要があったが、現行システムでは、届いたメールを指定されたアドレスに転送することでメール本文を直接取り込むことができる。

起案する場合は、添付ファイルの表示順を任意に変更することができる上、関連文書としてリンク付け登録が可能であり、関連文書の確認が文書検索を行うことなく素早くできる。

利用頻度の高い決裁ルート職員ごとに登録することが可能であり、共有することもできるため、決裁ルート設定の時間が短縮できるほか、決裁ルート設定時の閲覧設定により、情報提供でよい者は閲覧者とする

ことで、決裁までの人数を絞ることができる。

電子決裁の場合、旧システムでは、複数の添付ファイルを確認する場合、1個ずつファイルを開く必要があったが、現行システムでは複数あるファイルを一括表示することができる上、登録画面上に紙文書における付箋を貼ることと同様の機能を設け、メモ、注意事項を添付することができる。

そのほか、以前は年度切替により、異動前の情報が更新されていたため、処理ができなくなっていたが、現行システムではログイン切替により異動前所属の処理が可能である。

起案が修正されていても、いつ、誰の修正かわからなかったため、修正理由等を確認できなかったが、現行システムでは修正ごとに履歴が作成されるため、いつ、誰の修正か確認することができる。

また、起案登録情報入力中にセッションタイムアウトとなった場合、入力した情報が消えてしまっていたが、現行システムでは、セッションタイムアウトする際、入力情報が自動的に保存されることになっている。

4 活用状況

起案文書は、原則、文書管理システムにより作成し、電子決裁により決裁を受けることになっている。

ここで言う電子決裁率は、電子決裁件数を起案登録件数で除して算出したものであるが、平成25年度の起案登録件数は14万1千件余、電子決裁件数が4万5千件余であったため、電子決裁率は32.2%、平成26年度は起案登録件数が14万6千件余、電子決裁件数は7万1千件余であったため、48.8%だったのに対して、平成27年度は起案登録件数が15万6千件余、電子決裁件数が15万5千件余、電子決裁率が99.4%となっている。

平成26年11月より現行システムの本格稼働を開始したが、決裁方法は原則として知事、副知事決裁を含め全て電子決裁としており、現在も99%を超える電子決裁率となっている。

ただし、決裁に緊急を要するものや定例・軽易なものなどについては、例外的な方法によって処理することができるようになっている。

一つ目は、災害対応などで決裁に緊急を要するもの又は持ち回って決裁を受けるもの若しくはシステムやネットワークの障害などにより文書管理システムが稼働していないときに決裁を受けるものである。これらについては、決裁を受けた後にシステムに標題、案の要

旨等必要事項の登録を行う必要がある。

二つ目は、定例的又は簡易な事案について、定例文書処理簿や簡易文書処理簿といった一定の帳簿により処理する場合。

三つ目は、軽易な事案であって、公印の押印を要しないものについては、往復文書などの余白に処理案を記載して処理する場合。

四つ目は、文書管理システム以外の個別業務システムを利用する際、そのシステムの電子決裁機能又は出力帳票により処理する場合である。

5 アンケート結果

先般、市町における文書管理システムに関するアンケートを実施しており、導入状況や課題等について整理してみたので御報告する。

(1) 市町における導入状況

23市町のうち、回答があったのは16市町であり、そのうちシステムを導入している市町が8市町、導入していない市町が8市町であった。

導入していない8市町のうち、導入の予定があるのは1市町、導入を検討しているのが1市町、導入の予定がないのが6市町であった。

(2) システム導入の利点

システムを導入した利点を尋ねたところ、一番多かったのが「文書の検索が容易になった」という意見、続いて「文書の適正な管理ができる」、「事務の効率化が推進された」、「紙文書の削減が推進された」という意見が多かった。

このほか、「保管スペースが削減された」、「情報公開制度の利便性が向上した」、「起案時に歴史文書として選別しておく機能がある」、「庶務システムと連動し、時間外、休暇申請等は原則ペーパーレスとなっている」という意見があった。

(3) システム導入の欠点

システム導入の欠点を尋ねたところ、複数意見であったのは、「メンテナンスや改修が必要。保守業者に依頼しなければならないところがあり、時間を取る場合がある」、「文書管理の制度の説明に加え、システムの操作説明が必要」、「組織改正等があった場合、システムの設定変更作業が必要」とのことだった。

このほか、「電子データと紙文書の二重管理が発生している」、「システムや機器の保守、更新に係る経費がかかる」、「委託業者に何かあった場合のリスク管理が難しい」、「システム化されているため、イレギュラー

な対応が困難」などの意見があった。

(4) システムを導入していない場合の電子文書の管理

システムを導入していない市町における文書の管理については、「紙ベースで保存、電子データは共有フォルダに保存して管理」という意見が複数あり、このほか、「決裁文書などの重要文書は、『文書事務取扱規則』に基づき紙媒体により管理している。これによらない軽易な文書や電子文書は特段の管理規程は定めていない」、「電子文書は各課で共有しているファイルサーバで管理している。文書整理の際には保存年限が満了したデータを廃棄する」などの意見があった。

(5) 県への質問事項

ア システムを導入するメリットとデメリット

ここからは、県への質問に対する回答をまとめたものである。

メリットとしては、まず、文書の検索時間の短縮が図られる。登録された文書は、年度、担当者、文書番号等で瞬時に検索することが可能である。このほか、情報の再利用が容易にでき、情報の共有、起案の紛失の防止、決裁状況の確認、オフィスコストの削減などが挙げられる。

一方、デメリットとしては、システム運用にコストがかかるほか、利用が集中すると処理速度が低下する恐れがある、システムの操作方法を習得する必要がある、継続的に見読性が確保されるか不明などが挙げられる。

イ 周知方法、研修等の開催頻度

旧システムからの制度上の変更点として、決裁方法は原則として知事、副知事決裁を含め全て電子決裁とする。もう一点は、PDF化が困難な文書やシステムに登録できない大容量の電子文書がある場合は、当該紙文書を並行回覧し、電子決裁を受けるという点である。

職員への周知、研修として、まず、平成26年2月にシステム更新に伴う制度・運用の見直しに関する意見照会を行った上で、同年7月に各課長を対象とした制度説明会を開催し、順次、操作研修、eラーニング研修、操作説明会を開催した。

ウ 文書管理システムで管理する対象

文書の作成取得から廃棄、文書館の引渡しまで、文書の一連のライフサイクルのすべてが対象となる。文書の作成、取得から決裁、施行といった処理、整理、保管保存から廃棄・文書館への引渡しまでのすべてである。

エ システムの導入費用

システムはカスタマイズをせず、ASP・SaaS方式によりサービス提供を受ける形で契約を行っているため、開発経費等の初期導入費用は生じていない。

オ 文書を簿冊で管理するメリット、デメリット

メリットとしては、作成取得から廃棄・文書館引渡しまで、一括管理ができる上、簿冊単位で管理するため、文書の適正管理も可能であり、索引、検索が容易である。

デメリットとしては、文書単位での管理が難しく、複数人での簿冊利用の場合、整理が必要なことが挙げられる。

カ 永年保存文書を有期限に見直す際の必要な手順

広島県では、平成24年4月から「広島県文書等管理規則」を一部改正し、それまで保存年限が「長期」に分類されていた文書等の類型を原則として30年に変更した。

変更手順としては、まず保存年限が「P」となっている整理文書名について、同一の整理文書名で保存年限を「30年」とする整理文書名を追加した。続いて、保存年限が「P」である整理文書名を使用不可にするという手順を取っている。

ちなみに文書等保存年限は、主務課の文書事務取扱主任が決定することとなるが、その基準は「広島県文書等管理規則」の中で定めている。30年の保存年限なのは、行事、儀式等に関するもので重要なもの、県議会に関するもので重要なものなどであり、このほか、10年、5年、3年、1年、1年未満などの期間を設けている。

キ 歴史資料としての公文書館の引継について

歴史資料として保存する文書を公文書館が廃棄検討前に選択できる機能として、各主務課で廃棄・延長選別後、廃棄対象簿冊に対して文書館への文書の引渡し確認を行う機能を有している。

引継いだ電子文書を検索・閲覧できる機能として、文書館に引継がれた文書に対して、検索・閲覧できる機能を有している。

引継ぎ後に職員が使用するパソコンの環境に左右されない文書形式の変換としては、システムの仕様のことで、クライアントパソコンに係る県の標準ソフトウェアのバージョンアップに際して、原則として本サービスを継続することとしている。

引継いだ電子文書の見読性を将来にわたって確保する体制としては、文書管理システムの機能として、目

録情報や添付ファイルを含めて情報をPDF/A化できる機能を有している。

ク 公文書の保管場所の確保

原則、電子決裁化により、保管対象文書となる公文書の量は、減少していくことが見込まれており、公文書の量の推移を確認し、保管場所をどのように確保していくか継続課題と考えている。

ケ 歴史資料としての引継

「広島県文書等管理規則」では、事案の完結した文書等、いわゆる完結文書で保存年限の満了していないものは、原則として完結年度の翌会計年度の終了の日までの間、主務課において適切に保管する。その保管期間を経過した完結文書は、本庁にあっては総務課長に、地方機関にあっては庶務事務を取扱う課の長に引継がなければならないとし、総務課長等は、引継ぎを受けた完結文書を保存年限が満了する日まで書庫に収蔵し、保存するものとする規定している。

例えば、5年保存文書の場合、平成28年5月19日に起案し、5月24日に決裁、5月25日に施行し、5月31日に完結していれば、完結した文書の保存年限の起算は平成29年4月1日であり、平成30年3月末に主務課での保管期限が満了する。平成30年度中に総務課書庫に引継ぎ、平成34年3月末で保存年限が満了するが、その際、主務課は廃棄又は延長の選別を行い、延長するものは引き続き保存することになる。

その後、歴史資料として重要な文書であるかどうか文書館の審査を経て、不要と判断されれば廃棄、必要と判断されれば文書館に引き渡すことになる。文書館で引渡しを受けた場合は目録を作成し、県民等への利用に供するとともに、文書等の完結後、30年経過するまでに永久保存とするかどうかの再選別を行い、不要と判断されれば廃棄し、必要と判断されれば永久保存という流れになる。

6 おわりに

今回、広島県の文書管理システムについて、御報告させていただいた。

既にシステムを導入している市町もあれば、これから導入する、また、今後導入を検討する市町もあるが、アンケートを通じて、各市町の現状、課題を確認することができ、参考になった。

御存じのとおり、行政の業務は「文書に始まり文書に終わる」とよく言われるが、文書管理システムの導入は、文書のライフサイクル全体の効率化、適正な文

書管理を実現するための有効な手段となる。

これを機会に、導入していない市町においては導入の検討を、また、既に導入している市町においては機能の充実、利用率の向上をぜひ目指していただきたい。

■参加記…………… 尾道市総務部総務課 新本 和恵

私が所属する尾道市総務部総務課では、文書事務の指導に関することを所管しており、まさに文書管理システムの運用を担当していることから、今回の研修を非常に興味深く聞かせていただきました。

本市の現状についてですが、初期システムを平成14年度から、現行システムを平成24年度から導入しています。この研修の事前アンケート結果によると、県内における約半数の市町が文書管理システムを未導入であることから、比較的早い時期の導入であることが分かります。

私は、現行システムの導入年度から総務課に所属しています。広島県と同様、その日常的な運用について大きな負担はなく、スムーズなものであると感じていますが、本市においては年度末など一時的にメンテナンスの必要があります。

研修会では、広島県の文書管理システムの導入経緯から導入に至るスケジュール、操作方法の概要、活用状況など、それぞれ詳しく説明がなされました。例えば、基本処理の説明のなかで、同システムは次のような便利な機能を備えていることが分かりました。

- (1) 収受処理の際、文書管理システムと電子メールシステムとを連動させているため、メールの受信トレイを文書管理システム上に表示できる機能があること。
- (2) 供覧の際、その対象者は順番を待つことなく他の閲覧者と同時に文書の閲覧ができること。
- (3) 施行の際、起案者、承認者のいずれも施行文書の修正ができること。
- (4) 承認決裁の際、回議先や合議先の途中変更ができること。

広島県においては、システム登録文書のほぼ全てが電子決裁をされ、それにより文書量の減量や紛失防止を実現されています。この点において本市の現状とは大きく異なり（本市では紙決裁のみの運用です。）、研究する必要があると感じました。

今回の研修を通じて様々な課題や気づきを見出す機会を与えてくださった広文協に感謝申し上げます、参加記とします。ありがとうございました。

平成 28 年度第 2 回研修会

第2回研修会は、平成29年2月8日(水)、福山市霞町にある「まなびの館ローズコム」(福山市生涯学習プラザ)を会場に、現地研修会として開催しました。講師には、熊本県天草市から天草アーカイブズの橋本竜輝氏を迎え、市町合併文書の整理・保存をテーマに御講演いただきました。

開催市の福山市も、市内で分散管理している合併文書等の集約と整理・保存に取り組もうとされており、同じく合併文書の整理・保存に課題を抱える市町にとっても、参考になる講演でした。

「市町合併文書の整理・保存
～天草アーカイブズの取り組み～」

天草市立天草アーカイブズ 橋本竜輝



1. はじめに

熊本県天草市は、平成18年3月に2市8町での市町合併を経て誕生した。合併時、既に開館していた天草アーカイブズ(以下、当館)は、合併による文書の散逸を防ぐため、合併直後に旧自治体文書の一斉収集、移管を行った。以降、大量に移管された合併文書の整理・評価選別・公開が当館にとって最大の課題であり、合併から10年以上経った現在でも試行錯誤しながら整理業務にあたっている。

今回は、基礎自治体における市町合併文書の整理・保存の事例として、個々のケースを紹介しながら、実務の中で見えた課題についても触れてみたい。また文書管理全体を見据えた今後の展望として、旧自治体時代から現在、そしてこれからの繋がる文書管理の流れについて、文書管理条例設置へ向けての動きなども含め、当館の取り組みを紹介する。

2. 天草市、天草アーカイブズについて

まず天草市の紹介をしたい。天草市は九州、熊本県の西岸に位置し、大小様々な島からなる天草諸島の中心に位置している。市町合併後の面積は685平方kmで、熊本県下市町村では一番広い面積となっている(図1、白抜き部分)。現在の人口は約8万4千人、市の職員数は約1千人であり、市の庁舎は日本渡市の庁舎を本庁とし、以外の旧役場庁舎が支所として9ヶ所機能している。主な産業については、早期米や柑橘類、熱帯性フルーツなどの栽培農業、また周囲を海に囲まれているので、養殖業や一本釣り漁などの漁業が中心である。



【図1 天草市地図】

次に天草アーカイブズの紹介であるが、当館は歴史資料として重要な行政文書・地域史料その他の記録を収集・保存し、広く利用に供するため、公文書館法に沿った施設として、市町合併前の平成14年に日本渡市において開館した。所属は、市長部局である総務課の出先機関、天草アーカイブズ管理係として位置し、現在は係長兼任の館長、職員が2名、嘱託学芸員3名、一般事務補助嘱託員10名の計16名で構成されている。



【図2 天草アーカイブズ本館外観】

館の施設は、市の北側に位置する旧五和町に本館施設を設置しており、合併により使用されなくなった旧町役場の議会棟を、窓口、事務室、閲覧室、書庫などを含む本館施設として利用している（図2）。

図1の地図中に〇〇書庫とあるが、これらは当館の館外書庫であり、閉校した旧学校施設等を利用し、地域毎の拠点となる書庫として市内5カ所に設けている。

当館における行政資料（公文書）の移管・保存の大きな特徴が、『全量移管』である。

「保存期間を満了した行政資料は、アーカイブズへ移管しなければならない」とアーカイブズ条例にて規定しており、市役所内の各部署で作成管理され、非現用となった公文書は基本的に全て当館へ移管される。市の文書管理のおよぶ全ての範囲の部署から移管されるため、本庁や支所をはじめ、出先機関や小・中学校なども含み、全体で年間約1千箱の受け入れを行っている。受け入れた文書は前述した館外書庫5カ所にて分散して保管し、順次、整理目録化、評価選別作業、保存処置などを段階的に行った後、廃棄決定文書については当館が最終的な廃棄を行うこととなる。つまり、文書作成を行った現課は文書の廃棄をすることができず、基本的に公文書館が物理的な廃棄権限を持つということが、当市における全量移管という移管方法の特徴でもある。



【図3 館外書庫での移管受入の様子】

3. 市町合併と旧自治体文書の行方

ここから、本題である市町合併と一斉収集した旧自治体文書の整理保存について述べたい。

(1)市町合併と文書管理の流れ

まず合併時における文書の流れについて整理する。10の基礎自治体での合併であったが、同じ天草、島の中で隣接する自治体といっても、それぞれに規模や地理的条件、自治体の特色など様々な違いがあった。そこで作成されていた公文書、記録といったものが合併を経て、新市の関係部署へ管理引継ぎとなった。これ

らはもちろん、旧自治体から業務を引き継ぐうえで現用文書として引き継がれ、新市の文書管理、情報公開の対象として管理されることとなった。

またそれとは別に、旧自治体庁舎にそのまま残され、新市の部署へ引き継がれることなく、支所が管理を行う旧自治体文書も存在した。こちらも、支所の現用文書として、新市の文書管理に沿い、情報公開の対象として管理されるわけだが、新市の部署では使用されなくても、まだ保存する必要があると思われるものが支所に残されている状態であった。

このような中、さらに当館が合併時の文書散逸を防ぐ意味でも、「既に非現用となっているものについてはアーカイブズへ移管してください」と、旧自治体庁舎に残され、非現用となっていた文書の一斉収集を行っている。

このように、合併時から直後にかけて、合併文書群の管理としては、大きく3つの流れがあったこととなる。

(2)旧自治体文書と職員意識



【図4 旧自治体の庁舎書庫】

上写真は、とある合併前の町役場の書庫の状況である。ここは、実は私の出身の町役場の書庫であるが、これでも長期保存に値するような文書が置かれていた。ご覧いただくとお分かりになると思うが、文書管理が行き届いているとはとても言えない。文書管理システムのようなものも無く、担当者しか文書の存在は分からないし、出納もできない状況である。文書が必要となった場合は、以前の担当が同じ庁舎内にいるので、その担当に尋ねて文書の検索を行っていた。また保存年限の設定もされておらず、文書の整理となると＝文書廃棄という意味になり、しかも年度末ではなく年末の大掃除の際に、それぞれの担当が「これはもう必要ないかな」と思う文書をトラックに放り込んで、そのまま処理場へ持っていくというのが当時の「文書整理」であった。

今考えると酷い状態だったが、似たような状況の旧自治体も存在したと思う。しかし、これはあくまで合併自治体の一つの例で、他の自治体の中にはアーカイブズを既に開館していた自治体もあったし、業者委託や独自の文書管理方策をとっていた自治体もあり、10の基礎自治体でも、10種の制度、文書形態、自治体の機構、そして職員の意識と、文書・記録が生み出される過程や状況といったものが、正にバラバラであった。

このような状態で市町合併へと向かっていくわけだが、合併を4年後に控えた平成14年に、当館では各合併市町に対し文書管理に関するアンケートを実施している。合併による文書散逸を防ぎ、文書保存を促すための前準備として行ったが、調査の結果としては、既に合併に向け文書管理改善を行っていた自治体や、全ての文書を保存すると決定していた自治体もあり、各市町とも合併を見据えて何らかの措置をとられていた。さらに合併協議会でも、公文書保存についての講演会や研修会を当館で実施したこともあり、合併に近づくにつれ、各市町の文書管理に対する機運が少しずつ高まっていくという結果にもなった。

(3)合併文書の移管

そして、合併直後、旧市町いざ足並みをそろえてアーカイブズへの移管作業が始まった。手作業、また運送業者などによって文書が集積された。段ボールに入れた移管であるが、全体で当初1万4千箱を受け入れている。スペースの問題があるが、閉校した旧学校施設などを書庫として利用し、それぞれ旧役場庁舎から近隣の書庫へ分散して保管した。教室に野積み状態であり、保存環境の問題等は現在も抱えているが、移管作業そのものは合併前からの調査や説明などにより、比較的スムーズに行うことができた。しかし、当館もこの一斉に移管された合併文書により、単年で管理文書が約7倍に増えることとなった。



【図5 移管された合併文書（館外書庫）】

実際に移管された文書を見てみると、ファイリングシステムを採用していた自治体、簿冊形式をとっていた自治体など、前述したとおり10の自治体で10種の文書形態、管理方法がある。また、目録やリストなどの正確な管理データが無かった。ファイリングフォルダーなどは、綺麗にデータと共に管理されているように見えるが、業者が入ったその時は一旦整理されてリストアップされていても、その後の文書の出納がうまく反映されていなかったり、文書管理システムに登録されていたデータが、ソフトの問題で合併後に見れなくなっていたりと、当館での整理や目録作成作業に使用できるリストデータが無い状態であった。また、文書を作成した部署や作成年、文書分類などでの仕分けもほとんどされていない、さらに多くの現用文書も含んで移管されていた。合併で忙しい中、文書の誤廃棄を防ぐため「アーカイブズが後で整理するので、とにかく鼻紙以外は全て移管してください」という依頼を行ったため、現用・非現用の区別もなかなか理解されないままに移管されているケースもあった。

移管された資料内容も、文書ファイル以外に写真やネガ、映像テープ、図面なども多く混在し、中には現代文書の中に明治大正期の公文書が混ざっていたり、ファイルにも綴られていないバラバラの文書なども混入していた。さらに図書や雑誌といった行政文書以外のものや個人的な書類まで、とにかく「鼻紙以外」なので、役所内にあった鼻紙以外のなんとなく文書に見えるものまで全て箱詰めされて移管されているような状態であった。

このような状態で約1万4千箱なので、整理にもそれなりの時間を要することとなるが、例えば現課職員に応援を依頼したり、選別を行いながら作業を進めるといったことができなかった。どういった旧自治体文書が存在するのか誰にもわからないという中で、現用文書の混在もあり、選別や廃棄を並行して行うこともできない。管轄部署の職員に整理を依頼するにしても、数量が多いためどうしても個人差が出てしまい、整理後が同じ状態になるとも限らず、合併直後で職員もなかなか作業を行う余裕が無い。そこで、既に移管され公開の対象でもあるので、当初の約束どおり当館が単独で整理を行うこととなったのである。

3. 合併文書の整理

(1)受入目録の作成、整理

まずは、どういった文書が存在するのか、調査も兼

ねてリストアップを開始した。リストの入力作業の前に、文書群を廃棄決定した部署、課・係へ仕分けた。旧自治体から直接移管されたものは位置づけず、合併後の管轄部署へ管理を一旦引き継がれたという形にして、どの部署から移管されたかを確定させる作業である。混在する文書を端から目録化するというのではなく、一つ階層を作って部署に振り分けることで、管理の主管がどのように動いたのかを明確にする意味もあった。しかし、仕分ける作業というだけでも、文書が示す業務や事業、行政機構についての情報や知識といったものがないと、振り分けることすら困難となった。スタッフは私を含め6名程度であるが、そのほとんどが行政職の経験がない嘱託員である。部署への振り分けは係ごとの業務、事務分掌などを確認しながら行うが、役所の業務と文書の繋がりが基本の知識としてないと、振り分けすらも難しいという問題があった。異動を伴う職員であれば、ある程度役所内の各部署の機能を把握して、文書を見ただけでも経験から管轄文書を特定できるが、行政経験のないスタッフにとっては非常に難しい部分であった。例えば、天草は海に囲まれているので「〇〇港」という文字が文書名に入っていることも多い。この場合、その港が漁港であれば水産関係の事務を持つ部署の管轄になるが、漁港施設ではなく港湾区域であれば土木関係の管轄になる。そういった微妙な部分は職員でも分かりづらいこともあり、作業時には行政用語辞典などを片手に、必要であれば現課へ照会をしながら作業を進めていった。

部署毎の振り分けが終了した後、共通のルールを作成し目録化を開始している。データ入力の前、旧自治体の機構の変遷を遡る範囲で全て調査し、目録の項目として追加した。これは文書を作成した部署を特定し、当時の役所内の機構と文書のあり方、管理方法などについて、目録上でソートをかけることである程度把握できるようにするためである。また、最終的に管理していた部署、つまり合併後に管理を引き継いだ部署を特定したことで、目録作成後の現課との調整が可能となった。

文書毎の編纂年については、ほとんどの役所の文書は4月から3月の年度編纂であるが、中には1月から12月までの暦年編纂や、制度上の切り替え日で作成年が変わるものも存在する。その点も、検索時に混乱しないよう業務や機能毎に、現在の文書管理上の作成年に合わせるようにした。

また、基本的に書かれている文書名を尊重したが、必要であれば副題や仮称などを付してデータ入力を行った。極端に省略された文書名や、文書名と内容が全く違うファイルもあり、検索時に必要な情報へ辿りつき易いように配慮した。

そして資料1点毎に、変更しない個別番号であるIDと、変更できる管理番号を付与した。目録作成以降の利用出納や、評価選別後の管理場所の変更などを見越し、1点につき2つの番号を付与している。

また共通して、旧自治体の文書管理上最少の単位で1点を確定させた。簿冊であれば1簿冊、ファイリングであれば1フォルダー、バラバラの文書であれば関連する文書に付随させて1点を確定させた。文書名に個人名が入っていることもあるが、目録そのものの公開を考慮し、個人名を除いて入力する場合もあった。

ここまでの作業で、誰が、いつ作成したどのような文書なのか、最低限目録に掲載されることとなる。目録作成後は現課へ照会をかけ、現用文書の返却や協議を行ったが、文書の存在が分かったことで現用性が高まるといった例もあった。それだけ、どのような旧自治体文書が残っているのか、合併後に職員も把握できていなかったということである。協議後、最終的に完成した目録を庁内イントラネットに掲載し、利用を開始した。現在で、保存数は文書箱で16,810箱、点数で約18万点となっている。

旧自治体文書の整理・目録化作業をまとめると、その目的としては、まずは文書存在の証明、どのような文書が残っていたのかということである。そしてもちろん、情報公開の流れを断たず、利用に供するためである。移管される文書が確定されていない状態では現用管理となり、情報公開に沿った公開となるが、作業途中でも市民へ公開できるよう補助を行いつつ、当館での公開へスムーズに移行できるよう心掛けた。また、10種の文書群があるが、共通のルールで整理を行うことで、旧市町を越えて横断的な検索を行う際の、それぞれの情報量の差を補う目的もあった。

しかし、作業を進めながら、その旧自治体の独特な文書管理方法や癖といったものが理解できることもあり、作業の途中で共通ルールが変更となる場合もあった。Aの町で確立していた整理のルールを、Bの町に適用させようとしても、そのまま利用することができず、ルールそのものの見直しが必要となった。共通のルールなので、極力ケースバイケースを作らないために、整理後の文書群に戻り再整理を行うこともあった。

また、機構図に載らない機構なども存在する。土地改良区や公営企業などであるが、どこまでを行政文書とみるかといった課題もある。「職員が業務上作成・収受した文書は行政文書とみなす」という行政文書の定義を基に作業を進めていった。もちろん、多岐にわたる文書を数名のスタッフで作業していくので、個人差が出ないように、常に共通認識を持つために内部研修を行いながら、また整理には現課の協力も得る必要がある。直接部署を回るなどしながら、現課の理解を得るよう心掛けた。

以上のような工程で、6名程のスタッフで、例年の文書移管も行いつつ、約5年という作業期間をかけて整理・目録化を終了させた。現在は、目録作成後の合併文書の評価選別作業へとシフトしている。

4. 評価選別と保存

整理・目録化が終了した時点で、評価選別という大きな課題に直面する。

選別するにあたって最初に悩むのは、やはり選別基準への当てはめはどのようにするのかという問題である。スタート時点で手元にある材料は、箱に詰められた文書と、おおまかな基準のみである。選別基準については当館も例規に謳ってあるが、「～に関するもの」といった抽象的なもの、そして最後の項目に「その他歴史文化資源又は行政情報資源として重要なもの」という項目もある。この「その他」の基準がある以上、文書の特定も難しくなるし、では何がそれに該当するのか、選別する人間の裁量だけになってしまわないか、とても不安になる。

さらに当館の場合は、旧自治体の合併文書については分類やシリーズなどの分けも無く、文書名も怪しい。文書名と内容の解釈が若干違う場合もあり、保存年限も作成時の職員次第で設定年数が違うというケースもあって、保存年限も当てにならず、リストからの選別が難しい。仮にリスト選別を行うにしても、選別基準上の「重要なもの」という文書内容の軽重までリストから読み解く事は、現状不可能であった。このような理由から、文書を1点毎に見ていく1点選別しか、実務上取り掛かりとして方法が無かったのである。

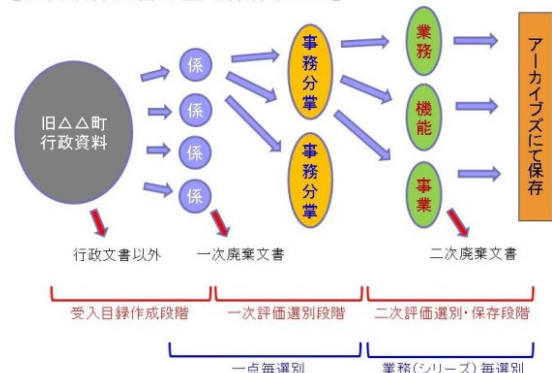
しかし想像のとおり、大量の文書の1点選別には多くの課題がある。数量との戦いという人と時間、効率の問題もあるが、そもそも文書1点のみでは、それが「何に関して」いる文書なのか全容が分からない場合があり、結局は関連する簿冊を探して、業務内容や流

れを把握する必要がある。また、1点で見ると選別基準には該当せず、廃棄と判断するが、他の関連文書と共に見ると、やはり基準に該当するようになってくる。では何を基準に該当させているのか、改めて考え直してみると、文書単体の内容よりも、その文書が作成された役所の機能や業務、動きといったものなのではないかと、選別作業の中で考えるようになった。

また、整理・目録化作業の時と同様に、作業を進めながら初めて旧自治体の特徴なども見えてくる。用語の違いや事務の進め方、方針の違いなどである。旧自治体の文書群毎に選別を行うが、旧自治体単位で3~4人のスタッフ班を配置した。選別には旧自治体の文書体系や文脈といったものを文書群全体を見渡して掴む必要があるため、作業の流れを文書群内にくつも作らないよう、旧自治体単位で一つの班が受け持つようにした。また、作業の中で文書形態の変化に気付くことができるかという課題もある。あるべき文書が無い、逆にその部署に存在していないものなのか、原本か非原本かなど、スタッフの経験や行政業務の知識といったものがここでも重要となった。

現在は、1点選別を第1次選別と位置づけ、作成した細目基準を基に1次的な保管を行いつつ、全部署に共通する庶務的な文書などを廃棄決定している。平均して、箱数で約25%程まで、当初の全量移管の状態から減少する結果となっている。また同時に、第2次選別に向け、移管を行った部署の事務分掌・機能毎に文書群の仕分けを行っている。第2次選別はこの事務分掌や機能といったものを選別の軸として、業務シリーズ毎の選別を行う予定である。

【旧自治体文書の整理保存まとめ】

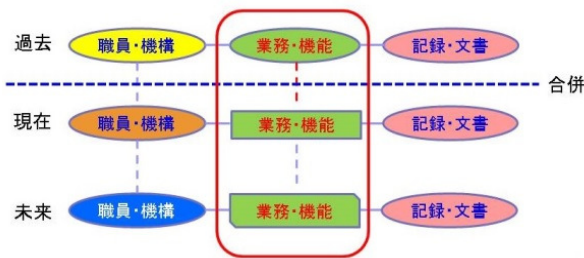


【図6 合併文書の整理、選別作業フロー】

業務シリーズ毎に選別を行う第2次選別については、現在試行段階である。どのように役所の業務・機能を

分析し、結果を整理や選別に繋げることができるのか、その実務手順を構築するため、手始めに当市の総務課総務法制係をサンプルとして試行した。係の担当職員と共に、事務分掌を基に業務分類を作成し、現用管理されている全ての文書を業務分類へ振り分けたが、規定されている事務分掌 25 種から、細分化した業務分類は 58 種となり、さらにその分類毎に選別を行ったところ、保存率は約 67% という多い結果となった。これは総務であるため、過去の議会議事録など、旧自治体時から長期保存されている文書が多く存在したためである。現課職員との作業の課題としては、文書と業務の関係や、文書の作成された経緯や意図といったものが、担当職員にしか分からないということがある。この試案でも、私が文書リスト上で業務分類への文書振り分けを事前に行ったが、その後の担当職員への聞き取りで半数近い修正が加わった。ということは、リストからの整理や選別は現状まだ難しいということが改めて分かったうえ、担当が変わると何に関する文書なのか把握できない、なぜその文書が作られたのか、その過程も分からなくなるという事になる。また文書がまったく発生していない業務などもあり、そうすると事務分掌や業務方法の見直しなども考える必要があるのではないかと、文書の作成方法から改善しなければならないと感じたところであった。

しかし、この業務分析の試行作業で見たものもあった。現在の業務に対して得た分析結果を、過去の役所機能の検証や文書管理方針に活用できないかということである。作成した業務分類を、今後の文書管理システム上の分類に応用し、文書作成段階から保存・廃棄の決定を行う、いわゆるレコードスケジュールの設定に利用するという、また現在の業務分類を基準として、既に移管された合併文書の選別に応用することで、旧自治体の特色や現在の業務への繋がりが見えこないだろうか考えた。



【図 7 役所機構と業務・文書】

簡潔な図にしているが、過去、現在、未来、それぞれの時代に役所という組織には職員・機構があり、そ

こでの業務や機能が存在し、業務や機能を映すものとして記録・文書が作成される。当市の場合は過去に合併というものがあり、過去は 10 の組織があったことになるが、組織の職員や機構は基本的に時代と共に常に変化していく。しかし組織が行う業務・機能といったものは形を変えながらも引き継がれていく部分が多く、さらにその時代を映す記録・文書といったものが証拠として存在する。そこで、この業務や機能を軸にして、現在の組織業務に過去がどのように繋がっているのか、あるいは逆に繋がっていないのはなぜかを検証することで、旧自治体組織の特色なども浮き出て見えてくるのではないかと考えている。また、そこで作成された文書を残すべきなのか、判断する材料にもなるし、過去から現在への業務の繋がりと文書との関係が分かれば、将来の政策に情報を活かすといったことも行い易くなるのではないだろうか。

5. 文書管理全体を見据えた今後の展望

当市においても、現在文書管理の改善に向け準備を進めている。

合併以降、文書管理については旧自治体時のシステムや慣習を引き継いできたが、新庁舎の建設計画が持ち上がったことで、新たな書庫での管理方法を構築する必要が出たため、ハード面、ソフト面共に文書管理システム全体を見直すこととなった。まずは総務課の担当職員レベルから検討を始め、以降当館の運営審議会内に専門部会を設け、事務局も含め審議検討を行った。この審議の中で、新たな文書管理体制を構築しようとするなら、同時に基本となる例規の整備、つまり文書管理条例の制定も必要であるという結論に至った。そして、専門部会から市当局への提言という形で「天草市の文書管理に関する提言書」を市長へ提出し、文書管理改善をボトムアップで行うきっかけとした。

提言書の骨子としては、現在抱えている様々な課題を解消するための改善策として、新たな文書管理システムの構築と、文書管理条例の制定が挙げられている。

文書管理システムの構築については、新たに中間書庫機能を導入し、書庫内でレコードスケジュールに沿った管理・選別を行い、アーカイブズへの移管は従来の全量移管から選別後の移管へとシフトすることが提言されている。全量移管の時と同じく廃棄権限はアーカイブズが持ちつつ、書庫内ではレコードマネージャー（現用文書管理担当）とアーキビスト（非現用文書担当、公文書館職員）が協力して全職員を支援し、一

括管理を行っていくこととしている。前述した業務分析を進めた結果からレコードスケジュールを設定するため、現在準備を進めているところである。

また、文書管理条例の制定については、条例制定が先行するわけではなく、文書管理を取り巻く全体の改革の一つとして条例化を位置付け、既に制定されている情報公開条例やアーカイブズ条例と有効に繋がって運営することを目指している。しかし、条例化しても実務が伴わない結果とならないよう、施行規則で定める実務に関しても、現状を見つめながら、背伸びをしないルール作りも求められると考えている。

6. おわりに

当市も課題は山積みである。職員の文書管理に関する意識の問題もまだ抱えており、合併前の旧自治体時の癖や慣習が消えていない部分もある。職員研修を通じて、正確な文書管理方策をできるだけ浸透させることはできても、全職員 100%の意識改革を行うことは難しい。ならば、より管理・利用し易いシステムを構築して、リーダーの元で全体的に取り組むということも一つの手段である。職員、システム、制度、施設といったものが絡んで、市としての情報を文書として保存し、市民への説明責任を果たしながら活用していくこととなる。それを目指すには、現状の課題を見つめながら全体の改革を行う必要もあるし、職員と組織業務、文書の在り方についても、目に見えない部分であるが故に、考えていかなければならない。

大量な合併文書の整理・保存については、現物のみの整理にとらわれがちになる。しかし長い作業の中で、その先にある組織の業務や機能といったものにも目を向けることが重要であると気付かされた。今後も文書管理全体を通じて、組織機能と文書・記録の関係について考えていきたいと思う。

現地見学（福山市歴史資料室）

研修のあと、会場であるローズコム内にある歴史資料室の見学を行いました。

見学に先立って、福山市情報管理課から歴史資料室についての説明がありました。

歴史資料室は、ローズコム3階にあり、現在3課で運用を行っています。情報管理課のほか、市史編さん事業を担当する秘書広報課、旧福山藩主阿部家文書の管理を担当する教育委員会文化財課の3課で運用しています。福山市にも総務課があり、文書法規を担当しているが、情報公開を情報管理課が担当する関係から、文書公開業務の延長で、文書の整理・保存についても情報管理課が担当しているとのことでした。

福山市では、合併による旧町文書を市内の各施設で分散して管理していますが、このほど、ローズコム4階に歴史資料室を拡充し、分散していた歴史公文書を集約するそうです。いずれは、公文書館の設立を目指すということで、現在、文書の一括管理に向けて、計画を進めていくとのことでした。



歴史資料室の展示・閲覧室見学の様子



研修会の様子



歴史資料室の書庫見学の様子

会員、登録部課・機関一覧

| 会員 | 登録部課・機関 |
|-----|--------------------------|
| 広島市 | 広島市公文書館 |
| | 市民局文化スポーツ部文化振興課文化財係 |
| | (公財) 広島平和文化センター 平和記念資料館 |
| | (公財) 広島市文化財団 広島城 |
| | (公財) 広島市文化財団 広島市郷土資料館 |
| | 広島市立中央図書館 |
| 呉市 | 総務企画部総務課 |
| | 文化スポーツ部文化振興課 |
| | 呉市中央図書館 |
| | 呉市海事歴史科学館学芸課 |
| 竹原市 | 総務部総務課行政係 |
| | 市民生活部まちづくり推進課文化生涯学習室 |
| | 竹原書院図書館 |
| 三原市 | 総務企画部総務広報課 |
| | 教育委員会教育部生涯学習課 (市立中央図書館) |
| | 教育委員会教育部文化課 |
| 尾道市 | 総務部総務課法規文書係 |
| | 企画財務部文化振興課 |
| | 尾道市立中央図書館 |
| 福山市 | 総務局総務部情報管理課 |
| | 企画総務局総務部総務課 |
| | 教育委員会管理部文化財係 |
| | (公財) ふくやま芸術文化振興財団 福山城博物館 |
| | 歴史資料室 (市史編さん室) |
| | (公財) 福山市かんなべ文化振興会 菅茶山記念館 |
| 府中市 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会総務課文化財係 |
| 三次市 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会文化と学びの課 (社会教育課) |
| 庄原市 | 総務課行政係 |
| | 教育委員会生涯学習課文化財係 |
| 大竹市 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会生涯学習課 |
| | 大竹市立図書館 |

| 会員 | 登録部課・機関 |
|--------------------|-----------------|
| 東広島市 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会生涯学習部文化課 |
| 廿日市市 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会教育部文化スポーツ課 |
| | 宮島歴史民俗資料館 |
| | はつかいいち市民大野図書館 |
| 安芸高田市 | 総務部総務課情報管理室 |
| | 教育委員会生涯学習課 |
| | 安芸高田市歴史民俗博物館 |
| 江田島市 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会生涯学習課 |
| 府中町 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会社会教育課 |
| 海田町 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会生涯学習課 |
| 熊野町 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会教育部生涯学習課 |
| | 筆の里工房 |
| 坂町 | 総務部総務課 |
| | 教育委員会生涯学習課 |
| 安芸太田町 | 総務課 |
| | 教育委員会生涯学習課 |
| 北広島町 | 総務課 |
| | 教育委員会生涯学習課 |
| 大崎上島町 | 総務課 |
| | 教育委員会社会教育課 |
| 世羅町 | 総務課 |
| | 教育委員会社会教育課 |
| | 大田庄歴史館 |
| 神石高原町 | 総務課 |
| | シルトピアカレッジ図書館 |
| 広島県 | 広島県立文書館 |
| 24 会員 (県、市 14、町 9) | 66 登録部課・機関 |

動向・ニュース

大仙市アーカイブズシンポジウムの開催

秋田県大仙市に平成 29 年 5 月開館予定の公文書館「大仙市アーカイブズ」について、開館に向けたシンポジウム「安心してください、アーカイブズありますよ！」が平成 28 年 8 月 9 日に大仙市大曲市民会館で開催されまし

た。ジャーナリストの松岡資明氏が「アーカイブズが社会を変える」と題して基調講演を行ったほか、大仙市長や大学教授、大仙市古文書ボランティアの方々を交えたパネルディスカッションなどが行われました。東北の市町村では初の独立した公文書館となる同館は、閉校した小学校を改修し、体育館に書架を並べた大書庫には 20 万点近く収蔵できる予定です。

平成 28 年度 第 2 回役員会議事報告

日 時 平成 28 年 11 月 22 日 (金) 15:30~16:10

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)
小森 強 (呉市総務企画部総務課長)
向山 成明 (尾道市企画財務部文化振興課長)
佐々木直彦 (北広島町教育委員会生涯学習課長)
松浦 義輝 (広島県立文書館長)

監 事 土井実貴男 (安芸高田市総務部総務課長)

事務局 西村 (事務局長), 西向, 三浦

オブザーバー 上林 直人 (広島県総務局総務課文書グループ主査)
大上 晋司 (広島県地域政策局市町行政課主任)

【報告・協議事項】

1 報告事項

平成 28 年度第 2 回研修会について

○次のとおり、事務局から報告した。

- ・第 1 回役員会で小森(敏)理事から受けてよいという発言があったので、その後、福山市情報管理課と相談し、平成 29 年 2 月 8 日、福山市生涯学習プラザ (まなびの館ローズコム) 会議室を会場に開催することにした。熊本県天草市立天草アーカイブズの橋本竜輝氏に、「市町村合併文書の整理・保存」というテーマで、天草市での事例をもとに講演していただく予定。橋本氏は昨年度も岡山県で同様の講演を行っている。福山市では合併文書が市内の遊休施設に散在し、実態把握が必要だという課題を抱えているので、内容的にもふさわしいと考えている。

2 協議事項 平成 29 年度の事業について

平成 29 年度総会の講演について

○次のとおり、事務局の原案を説明し、計画を進めることになった。

- ・5 月ごろ総会を当館で開催する予定。総会後の講演については、元日本経済新聞記者の松岡資明氏に、「日本の公的記録と地域史料」というテーマで依頼したいと考えている。松岡氏は、2010 年に『日本の公文書—開かれたアーカイブズが社会システムを支える』(ポット出版)、翌年には『アーカイブズが社会を変える—公文書管理法と情報革命』(平凡社新書) という本を出され、

現在の公文書管理をめぐる情勢に大変詳しい。本人には昨年度打診したところ、ご快諾いただける見込みであり、正式に依頼すればご承諾いただけると思う。

- ・他の候補として、「太宰府市の行政文書保存と公文書館」、「倉敷市歴史資料整備室の活動」、「群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会 選別収集基準ガイドライン」、「公文書管理の基礎知識」などのテーマがある。
- ・松岡さんの講演もぜひお聞きしたい。また、「群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会 選別収集基準ガイドラインについて」も悩ましい課題なので、こちらも聞いてみたい。(中川理事)
- ・歴史的公文書の選別基準については、平成 26 年度の研修会で、行田市郷土博物館の鈴木紀三雄氏にお話しいただいたことがある。群馬県についてはまだお話しいただいたことがないので、どこかでお願いしたいとは考えている。ぜひということであれば依頼したい(西向事務局員)
- ・まず松岡氏に依頼し、日程が合わなければ群馬県に依頼する。(松浦会長)

平成 29 年度の研修会・保存管理講習会について

○次のとおり、事務局の原案を説明した。

- ・第 1 回研修会は、例年どおり 9 月ごろ、第 1 回役員会でも話題にあげた「学校史料の保存」をテーマとして、当館を会場として開催したい。講師の具体的候補として、一つは学校史料(文書だけでなく様々なモノ資料も収集する)を専門とする京都府学校歴史博物館の学芸員の和崎光太郎氏にお願いしたいと考えている。もう一つは、全史料協調査研究委員会の嶋田典人氏(香川県立文書館)と、山本太郎氏(倉敷市歴史資料整備室)を考えている。同委員会では現在、全国の学校史料の保存をめぐる現状の把握と今後の課題について検討している。嶋田氏には今年の総会にも来ていただいたが、今回は学校史料の現状と課題について話していただけないかと思う。山本氏は、公文書以外の様々な組織や団体のアーカイブズの保存・活用状況を調査されている。お二人とも今年度の全史料協全国大会でも報告もされているので、一緒にお話しいただいてもよいと思う。
- ・第 2 回研修会については、昨年度・今年度と同様 2 月ごろに現地研修会として行いたい。現在のところ会場は未定。昨年度は呉市、今年度は福山市で受けていただくので、できれば、市町で文書管理の状況について事例報告を行い、その課題を会員で共有したいので、書庫見学も含めて、何れかの市町で開催できればと考

