

東日本大震災関係公文書の収集業務について

小松邦彦

はじめに

平成23年（2011）3月11日14時46分、日本を未曾有の災害が襲った。東日本大震災である。太平洋三陸沖で発生した東北地方太平洋沖地震は東北各地に甚大は被害を及ぼし、今尚、人々の心に鮮明に刻み込まれている。

そして、今年（2014年）4月、ついに平成22年度の3年保存文書が廃棄され文書館に移管されることとなった。その際、最大の課題とされたのは、地震が発生した3月11日から3月31日というわずか20日間ばかりの文書をどれほど残せるのかということである。わずか20日間という短い期間にもかかわらず、阪神・淡路大震災の経験を生かした迅速な対応によって、数多くの復旧活動や災害対策事業が県内外で行われた。

アーカイブズの持つ役割が少しずつ理解され始めてきた今日において、当文書館ではどのような方法で東日本大震災に関する県の公文書（以下、東日本大震災関係公文書とする）を残していくべきなのであろうか。

東日本大震災に関して、今までは被災した史料のレスキューや保存・修復の方法等が話の中心に置かれてきた。しかし本稿では、今年度当文書館の公文書担当が行ってきた東日本大震災関係公文書の移管及び評価選別作業の報告を行うことを目的としている。今年度の事業を通じて、埼玉県内における東日本大震災関係公文書の現況と今後の展望を見つめ直し、来年度以降の業務へと活かしていけたらと思う。

なお、本稿における見解は、全て筆者個人の意見であることを先に断っておく。

1. 震災に関する文書の現存状況の確認

東日本大震災関係公文書の受入れに当たり、まずは各課所で保管している東日本大震災関係公文書の管理状況の確認を行うこととなった。

平成26年（2014）2月27日、知事部局・企業局・病院局・下水道局・教育局・監査事務局・人事委員会事務局・労働委員会事務局・収用委員会事務局の各課所長（各地域機関を含む）に対し、文書館長から文書第505号「東日本大震災に関する文書の保存状況調査及び移管について（依頼）」を出した。この文書の中で、「地震発生直後や計画停電期間など、各所属とも何らかの対応がとられ、文書や資料が発生し〔中略〕これらの資料は県民生活に広範かつ多大な影響を与えた稀有な災害の記録として、各所属で不要となった後は、文書館で保存していく必要がある」ものであると位置づけられた。また、今回の調査対象は、①収受・作成文書、②刊行物、写真、パンフレット、ちらしなどの各種資料とした。但し、その内容に関しては、地震による直接の被害・対応だけでなく、避難者の受入れや被災地支援、計画停電の影響・対応、その他の震災対策、関係イベントなど、平成23年度以降のものも含めて調査対象とした。関係文書・資料の参考として、下記のものを挙げている。

- ・所属及び所管関係機関、関係産業などの被害や対応の状況に関する文書
- ・被災や計画停電にともなう事業・行事などの対応状況に関する文書・資料
- ・被災地支援に関する文書・資料
- ・県内への避難者救援、避難所などに関する文書・資料

- ・ボランティア、救済物資、義援金などに関する文書・資料
- ・放射性物質による被害や対策に関する文書・資料
- ・被災者、被害事業者などの救済・支援などに関する文書・資料
- ・国からの通知・通達、市町村・所管関係法人・事業者等への通知・通達
- ・各種の相談に関する文書・資料
- ・帰宅困難・通勤障害などに関する文書・資料
- ・節電対策に関する文書・資料
- ・県、市町村、関係機関、各種団体などが作成・配布したお知らせ、刊行物、ちらし、パンフレット、ポスター、資料類

この通知文書の最大の特徴は、平成23年度以降の文書も含めて調査対象としている点である。つまり、非現用文書だけでなく、まだ廃棄されていない現用文書・半現用文書の保管状況も把握することを目的としている。本来、文書館に移管されてくる文書は保存年限を過ぎた非現用文書のみとなっている。しかし、現在まで続いている事業が数多く残っている東日本大震災関係公文書の収集においてはその全体像を把握しない限り評価選別を行い難いため、依頼文書を各課所へ出し、協力を仰ぐこととしたのである。

また、この文書には保存状況の確認協力と共に、各課が保管している東日本大震災関係公文書の個別移管の促進も明記されている。

2. 東日本大震災発生時の文書作成・管理の状況

東日本大震災関係公文書の収集業務に関して報告する前に、東北地方太平洋沖地震発生当時、埼玉県での文書の作成・管理がどのような状況であったのかということを確認しておく必要がある。

現在、埼玉県では文書の保存管理をファイリング・システムで行っている。ファイリング・システムによる文書の整理、保存管理、廃棄に至るまでのおおよその手順としては、

①年度の初めにファイル基準表を作成する、②作成、收受した文書をファイル基準表によって設定された分類に従って各フォルダーに収納する、③課所毎に組織で共有しているファイリング・キャビネットで保管する、④一定期間後、保存年限毎に保存箱へ納めて、文書課等の組織全体の文書を集中管理する文書主管課へ引継ぎ、集中管理用文庫で保管する、⑤保存年限が満了した後に文書は廃棄決定され、その中でも歴史的価値が高いと認められたものを「歴史的資料」として文書館へ移管する、となっている。また、業務中新たにフォルダーを作成して文書を管理する必要があると判断した場合、年度初めに作成したファイル基準表に新たにフォルダーを作成し管理していくこととなる。これらのことを踏まえたうえで、東日本大震災に関する文書の管理について考える必要がある。

東日本大震災は平成23年（2011）3月11日14時46分に発生した。3月も残すところあと20日という時点である。つまり、東日本大震災における初期対応業務に関する文書は、業務年度が平成22年度から平成23年度へと切り替わるまでのわずか20日の間に作成、收受されたことになる。これほど短い期間に震災対応を行いながら震災に関する新たなフォルダーを作成することは非常に困難であると予測される。その一方で、阪神淡路大震災で得た教訓もあり、埼玉県内においてもたった20日の間に災害対策本部の設置や計画停電等の重要な災害対応業務が数多く行われている。3月11日から31日までの20日の間に埼玉県内外で起こった主な出来事は【表1】のとおりである。これらに関する文書をどれだけ文書館へ移管出来るのかということが、重要課題として挙げられることとなる。

【表1】東日本大震災に関する県内外の主な出来事一覧

月	日	出来事（県内）	出来事（県外）	
	1			
	2			
	3			
	4			
	5			
	6			
	7			
	8			
	9			
	10	危機管理防災センター、14日から運用開始を発表		
東北地方太平洋沖地震発生				
3	11	災害対策本部設置	緊急災害対策本部設置 原子力緊急事態宣言発令	
	12	埼玉県が県内の放射線量の公表を開始（毎日更新）	長野県北部で震度6強の地震が発生 福島第一原発の1号炉建屋が爆発 1号機への海水注入開始	
	13		福島原発20キロ圏、8万人避難本格化 一部地域の統一地方選挙の延期を決定	
	14		東電が初の計画停電を実施	
	15	県内で初の計画停電、55万4千世帯で実施 深谷市と県トラック協会が15時間かけて被災地へ物資を搬送	高濃度放射能漏れにより30キロ圏内は屋内退避 政府と東電による「福島原発事故対策統合連絡本部」設置	
	16	さいたま市が福島県からの被災者を受入れ	政府、燃料や食糧等の買ひだめ自粛を呼びかけ	
	17	杉戸町が福島県富岡町の被災者を受入れ	使用済み核燃料の冷却のための放水開始	
	18	災害対策本部が全県域の建物被害と道路破損の状況報告を発表	福島第一原発事故が国内最悪の「レベル5」へ認定	
	19	福島県双葉町民がさいたまスーパーアリーナへ集団避難		
	20	さいたまスーパーアリーナへ1000人を超すボランティアが集まる さいたま市の公用車3台を仙台市に貸出し		
	21	県産ホウレンソウが放射性物質規制値を下回る	放射能汚染を懸念し、政府が一部の農畜産物への出荷制限を指示	
	22	被災者救援に県営住宅を無償提供することが決定、28日から受け入れ		
	23	県内のガソリン不足、月末には解消		
		24		
	25	川口市の水道水から放射性ヨウ素が一時乳児基準を越え検出		
	26	加須市が双葉町の被災者を受入れ		
	27	さいたま市の市民が自転車50台を岩手県へ贈る		
		28		
	29	さいたまスーパーアリーナへの避難者の移転先、県内7市1町が決まる		
	30	双葉町民が旧騎西高校へ集団移転、加須市民らが出迎え		
	31	県議会議員選挙の公示をあく開始		

【埼玉新聞縮刷版 2011年3月】より作成

3. 廃棄決定文書からの移管

文書移管のためにまず行う作業は、保存すべき文書を含むであろうフォルダーをファイル基準表からピックアップすることである（第一次評価選別）。この作業に関しては、長年蓄積されてきたデータや職員の経験、文書が作成された年に行われた事業や県民の関心が高い出来事等を踏まえた上で、毎年職員間で意見交換を行いながら判断している。その際、なるべく事業を主管した課所のフォルダーを残すよう意識している。フォルダー内に残されている文書は作成した文書のみだけでなく収受した文書も含まれており、数多くある同内容の文書を重複して残すことを防止するためである。

しかし、今回の作業に関しては、震災対策業務に主として係わっている課所以外の「通知・報告」「照会・回答」文書や「復命書」等も併せて積極的に残すこととした。課所の主管非主管に関係なく、また、文書が重複することを無視して、より多くの文書を網羅的に残すことを目的としている。この時点では震災に関する文書の全体像が分からないため、より多くの文書を救い上げることで、残らない文書の増加を防ぐことと同時に、震災時の県庁内の動きを把握することもねらいにあった。

4. 廃棄決定文書の評価選別

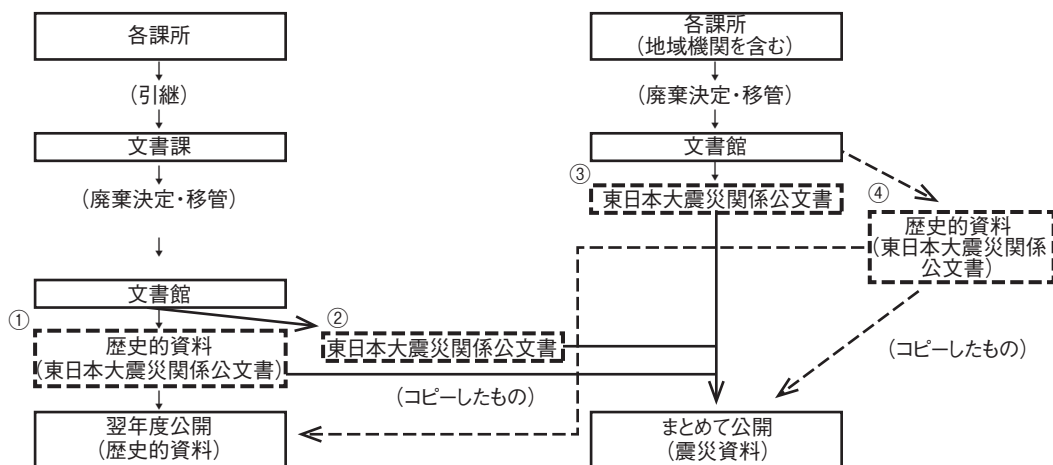
第一次評価選別した文書を文書館へ移管し

た後、さらに第二次評価選別作業を行うこととなる。第二次評価選別作業はフォルダー内の文書内容を確認し、そのフォルダー内の文書が歴史的価値を有するかどうかを判断し、残すかどうかを決定するのだが、今回の評価選別では例年の基準⁽⁵⁾の他に以下の文書の存在に注意を払った。①震災に伴う国からの通知・照会文書、②震災に伴う県からの通知・報告・照会・回答文書、③震災に伴う市町村への通知・照会文書、④震災に伴う他課所からの通知・照会文書、⑤震災によって中止になった会議等の通知文書、⑥震災に関するチラシ、ポスター、雑誌等。ちなみに、⑤震災によって中止になった会議等の通知文書を対象としたのは、県庁内の業務がいつ頃正常化したのかを確認するためである。また、「震災」や「東日本大震災」等の表記がなくても、日付的にその可能性を有する文書や震災時⁽⁶⁾に関係する文書も積極的に残すこととした。これらの文書が入っていたフォルダーは、文書の作成主体にかかわらず全ての文書を残すこととした。

なお、現段階において、このような経緯で移管された東日本大震災関係公文書は「震災

資料」としてリスト化されている。つまり、現時点で平成22年度の3年保存文書は、埼玉県作成で保存年限を経過した文書のうち郷土の歴史を伝える資料としての価値が高いと認め保存している「歴史的資料」と、その中でも特に東日本大震災に関する「震災資料⁽⁷⁾」という2つの側面を持っているのである。また、「震災資料」の受入れ過程に関しては、文書課や教育局総務課の集中管理文書の中から東日本大震災関係公文書として救われた文書と、各課所への照会を行い個別に移管してもらった課所が所有している保存期限の過ぎた東日本大震災関係公文書の2つが存在する。これらの文書の流れに関しては、【図1】を参照していただきたい。

図1 東日本大震災関係公文書の受入れ過程



註：④の流れに関しては、今年度行われなかったが今後発生する可能性がある文書の流れを示している。

5. 収集業務における今後の展望

最後に、東日本大震災関係公文書業務における今後の展望について少し触れておきたいと思う。

まずは、来年度以降が本格的な収集業務の開始の年になるということである。

今年度移管された東日本大震災関係文書はあくまでも20日間という限られた期間内にフォルダーにまとめられた文書である。東日本大震災に関する業務のほとんどは今日まで続いており、来年度以降の廃棄文書の中に含まれる可能性は非常に高いと考えられる。また、震災に関する対応業務が重要な県の業務の1つだと考えると、永年保存文書として各課所で保管されている可能性も高いと推測される。

これらのことを踏まえると、今後も東日本大震災関係公文書の存在に注意を払いながら公文書の収集を行うことが必要になるであろう。また、各課所との足並みをそろえながら、東日本大震災関係公文書を残していくことが出来るような関係づくりが必須となってくる。

次に考えなければならないことは、文書の保管方法に関してである。

改めて【図1】を御覧いただきたい。第4節でも触れたように、東日本大震災関係公文書の移管の流れは大まかに4つに分けることが出来る。このような流れを踏まえて考えると、東日本大震災関係公文書は今まで当館で保管されてきた「歴史的資料」ではなく、「震災資料」という新たな史料群として取り纏めるのがよいのではないかと考えられる。

しかしその一方で、東日本大震災関係公文書を含むフォルダーが「歴史的資料」としての側面を有しているものを含んでいることや、東日本大震災自体を県民の関心が高い社会情勢を反映した出来事の1つとして捉えると、東日本大震災関係公文書も「歴史的資料」として保存し、管理データに東日本大震災関係文書を含む旨を記載することで対応すべきではないかとも考えられる⁽⁸⁾。

また、東日本大震災関係公文書を含むフォルダー内の文書も、フォルダー内全ての文書

を残すべきか、関係する文書のみを残すべきか、ということも考えなければならない。

これらの問題に関して、現時点で明確な答えを示すことは出来ないと考えている。来年度以降本格的に移管されてくる東日本大震災関係公文書を踏まえたうえで、どのように保存・管理していくことが最善なのかということを考えていかなければならないのである。

おわりに

今回、業務報告という形で、現在埼玉県立文書館公文書担当が行っている東日本大震災関係公文書の収集業務に関する報告を行わせていただいた。

まず謝っておかなければならないことは、今回の報告に関する内容は、あくまでも平成26年(2014)12月現在においてのものであるということだ。今後、文書の移管状況や他の業務との兼ね合いなどにより本稿と今後の業務に多少の差異を生ずる可能性がある。そのことに関しては御容赦いただきたい。また、今回の報告はあくまでも現在進行している事業の紹介のため、東日本大震災関係公文書は公開できる状態ではないのが現状である。その点もお許しいただけたらと思う。

しかし、東日本大震災という未曾有の災害に対して、文書館は最善を尽くしてこの出来事を後世に伝えていかなければならない。それは文書館の抱える使命であり、責任であると考えられる。

埼玉県においては、今年度(平成26年度)から埼玉県文書管理規程の第38条に歴史公文書の保存に関する条文が追加された⁽⁹⁾。今後は文書が作成された時点で歴史公文書として指定され残されることとなる。奇しくも、東日本大震災関係公文書の移管業務と同じ時期に開始されることとなった。今回の業務は、埼玉県立文書館及び埼玉県の職員が文書を保管するという点について改めて考えるための一つのきっかけになったように感じる。

まだまだ解決しなければならない課題は山積している。東日本大震災により被災した地

域の1日でも早い復興を願いながら、後世の人々にこの出来事を確実に伝えるためにこの業務に取り組んでいく次第である。

註

- (1) 平成23年（2011）3月11日に発生した地震を東北地方太平洋沖地震、東北地方太平洋沖地震とそれに伴って発生した津波及び余震によって引き起こされた地震災害を東日本大震災、と区別している。
- (2) 現用文書、半現用文書、非現用文書とは、文書の発生や収受から選別されて文書館に入るあるいは廃棄されるに至るというサイクルの中における文書の状態のことで、現用文書とは「役所、機関あるいは組織で現在進行中の業務の執行に定期的に用いられ、そのためにその発生場所で継続して管理される」文書を、半現用文書とは「当面の業務にあまり必要がないので、事務所から書庫またはレコードセンターへと移すべき」文書を、非現用文書とは「実務上、もはや必要でなくなった」文書のことを示す（全国歴史資料保存利用期間連絡協議会監修『文書館用語集』参照）。
- (3) 埼玉県におけるファイリング・システムの導入過程等に関しては、大石三紗子「ファイリング・システムと文書の秩序維持について—埼玉県立文書館における歴史的資料の整理業務から—」（埼玉県立文書館『文書館紀要』第24号、2011年）に詳しく書かれているため、併せて御参照していただきたい。
- (4) 平成22年度のファイル基準表を確認してみると、東日本大震災に関するフォルダーを作成することが出来たのは1課のみであった。
- (5) 当館で行っている評価選別の基準に関しては、太田富康・大石三紗子「評価選別基準の具体化へのアプローチ—実務的な指針を求めて—」（埼玉県立文書館『文書館紀要』第24号、2011年）を御参照していただきたい。
- (6) 具体例としては、3月11日以降に中止された会議の通知文書や平成22年度当時の災害対応マニュアル等がこれにあたる。
- (7) 現時点において、「震災資料」という史料群は正式に決定された名称ではないため、今後変更される可能性があることを断わっておく。
- (8) 平成3年に出された教育委員会教育長訓令第4号「歴史資料の保存及び利用に関する規程」には「県政の推移、内容、仕組み等が分かり、県民の生活の様子及び社会の情勢を反映している公文書等」が「歴史的資料」の基準として示

されている。

- (9) 「第38条 歴史公文書（歴史資料として重要な文書等をいう。）は、第一種の種別に区分し、保存するものとする。」（平成26年3月28日訓令第6号）。