文書館，記録管理における防災対策と 災害支援の取り組み

小川千代子¹

著者抄録：文書館，記録管理分野は，資料の確実な保管・保存を前提とした利用提供がその使命であり，業務の中核である。歴史資料を扱う文書館は外部利用者による所蔵資料利用のために資料の収集・保管・保存を行うのが業務であることから，阪神淡路大震災以後防災対策の必要性が強く意識された。そのため，文書館とその職員で構成する全国歴史資料保存利用機関連絡協議会が中心となり，防災対策のマニュアル開発が行われた。これに対し記録管理分野は少し様相が異なる。記録管理はあらゆる組織の日常業務そのものである。防災が記録管理の一部であることは知られているものの，防災対策そのものを個別に取り上げて記録管理分野のなかで議論されている様子は見られない。「阪神」以後に危機管理（リスクマネジメント）が叫ばれるようになった。意識としては，記録管理の防災は日常的なバックアップシステムなどを含め，リスクマネジメントに包含されたと見られている可能性がある。これとは別に，文書館に収蔵されていない非現用歴史資料については，災害発生後の災害対応として被災資料の救出は，主として利用者の立場にある大学の研究者らが「史料ネット」を組織するなどして行われている。この中から，災害復旧には生活インフラのみならず文化財救助も含めるべきであるとする考え方が生まれた。

キーワード：防災対策，文書館，記録管理，ボランティア，被災資料，資料救助，リスクマネジメント

Disaster planning and assistance activities in the field of archives and records management

OGAWA Chiyoko¹

Author Abstract: Assured preservation and conservation of materials are primal mission for archival institutes and record management operations because all of their service is based on them. Resource acquisition, holding maintenance and preservation are essential for historical archives to ensure access to historical materials for users; therefore, disaster planning has been highly esteemed by them especially after Hanshin-Awaji Earthquake. Their awareness leads Japan Society of Archives Institutions to develop the manuals intended to disaster planning. Meanwhile, discussion for disaster planning as an independent topic is rarely found in the field of record management though it is recognized as a certain part of the daily operations of RM. Instead, risk management became hot issue after the Hanshin: it implies the fact that they consider the idea of risk management would cover disaster planning aspect including routine operations for backup systems. Besides, for disaster salvage of noncurrent records not stored in archives, university scholars organized The Volunteer Network for Historical Materials. Through their experience, the notion that post-disaster restoration activities should be done not only for social infrastructure but also for cultural properties has come up.

Key words: disaster planning, archives, records management, volunteer, damaged materials, documents salvage, risk management

原稿受理 (2005-07-15)

(情報管理 48 (6): 340-350)

1. はじめに

アーカイブ，記録管理における防災対策を考え

ると，どうしても日本の中では阪神淡路大震災を挟んでその前とあとの違いに思いを致さざるを得ない。阪神・淡路大震災は，文書の保存，記録管

¹ 国際資料研究所 (〒251-0045 神奈川県藤沢市辻堂東海岸3-8-24) E-mail: dji@mx.d.mesh.ne.jp

¹ Documenting Japan International (3-8-24 Tsujido Higashi-kaigan, Fujisawa-shi, Kanagawa 251-0045)

理と災害がどのような関連性を持つものかを体験として我々に知らしめたものであった。「阪神」以前のさまざまな議論は、文献や記録、時には人々の記憶に頼って構築したものであり、「べき」論中心にならざるを得なかったということが、「阪神」以後の経験によってようやく体験的に理解することができたと言える。「阪神」以前は災害が発生しても、被害を公表せず、何事も無かったかのごとく振る舞うのが文書館や役所の標準的な対応であった。自然災害等による被害の存在を公表することにより、そこから二次災害が発生することを恐れたのであろうか。そのような傾向が「阪神」以降急激になりを潜め、代わって自然災害が原因で発生した文書等の被害や施設設備面の被害が、事実として公表されるようになった。その状況が公表されるのと機を一にして、ボランティアと呼ばれる無償で労力提供をする人々が登場するようになったのも、「阪神」以後である。自然災害による被害の発生を事実として公表し、それに対する外部からの支援を積極的に求め、受け入れるという考え方は、日本の中では新たな傾向であると言えよう。

本稿では、「阪神」直前に行われた全史料協「20世紀の文書被害調査」の結果とそこに見られる文書被害の認識、「阪神」を契機とした資料の防災対策の変貌（ぼう）、文書館関係者の「阪神」以後の動きと文書館防災対策の手引き、記録管理学会の動きなどから、文書館と記録管理の防災について考察する。

2. 防災対策とは

日本の文書館専門家団体である全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（略称全史料協）が1996年に開発発表した『文書館防災対策の手引き』は、文書館の防災対策についてその冒頭で次のように述べている。（下記の引用文中、本稿で「防災対策」とするところをしばしば「災害対策」としているの、読者におかれては適宜読み替えられたい）。

「1995年1月17日に阪神・淡路大震災が発生し、文書館や図書館の地震被害が多く発生しました。幸いに火災による大規模な資料の焼失や火災に伴う水損ありませんでした。しかしながらこの災害の教訓として、災害を受けやすい日本でこれまで文書館の災害対策が十分でなかったとの反省がありました。

そこで全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(全

史料協)では、同年4月災害対策小委員会を設置し、今後の災害対策をいかに進めるかの検討を行うこととしました。この手引きは、その検討作業の一部として策定されたものです。

文書館は代替性のない歴史資料を保存する機関ですので、さまざまな災害から資料を保存して行くために、災害対策を進める必要があります。災害は全国を画一的に襲うわけではありませんから、それぞれの文書館に適合したものでなければなりません。それゆえにそれぞれの館にあった災害対策を進めるために、館が災害対策の基本となる防災計画を持つ必要があります。この手引きは防災計画をたてる際に参考としていただくため文書館の災害対策について簡単に述べたものです。

「防災計画は、災害が発生した場合の対応を書いてあるだけではありませんし、消火器の場所と避難経路を示したものだけではありません。災害対策には、予防対策、緊急対応、復旧対策の3段階があり、それぞれに準備を行う必要があります。緊急対応を適切に行うためには事前に計画し、準備しておくべきことも多くあります。したがって防災計画もそれぞれに対応した計画が求められます。

防災計画は予防対策、緊急対応、復旧対策の3段階で行うことを文書館として定め、実行して行くためのものです。実際の進捗にしたがって防災計画を見直して行くことが必要です。」（下線筆者）

災害の発生とその対応という観点から見て防災は、災害が起こる前の「予防対策」、災害が生じた後にその災害による直接影響の拡大を抑える「緊急対応」、起こった災害の混乱をもとの状況に戻そうとする「復旧対策」、さらにはこれを乗り越え平時の状況を形成する「復興」に区別される。このことを念頭に置きつつも、災害の発生から復興までの各段階を細分化して考察することが本稿の目的ではないので、本稿では、災害が起こる前から災害発生時、その後の各段階のあらゆる場面での災害防止を総称して、「防災対策」と定義する。

3. 「阪神以前」における社会認知

さて、言うまでもないが、「阪神以前」に文書館、記録管理における防災対策やその研究が存在していなかったのではない。しかしながら、一般社会において「防災」の言葉が聞かれるようになったのは、ようやく1980年代になってからである。

それと前後して、文書館、図書館の関係者の間

では、「資料保存」というキーワードが聞かれるようになった。当時は酸性紙問題を中心にした議論が行われ、マイクロフィルムの保存環境の問題が取りざたされるなどの動きがあった。

また古文書所蔵家や資料保存施設の火災経験があったし、全史料協の当時の新進若手メンバーである青木睦、伊藤然らの活躍により、そこからフリーズドライによる文書や図書の救済方法が一部実施されるなど、小規模ながら経験の共有が図られていた。

一方、記録管理という分野そのものの存在が姿を現したのもまた、1980年代末のことであった(記録管理学会は1989年3月発足)。筆者は1990年に入手した英語の記録管理関係文献^{注1)}に、「防災計画と復旧(Disaster Planning and Recovery)」の1章が立てられているのを発見し、これが記録管理の一部であることを知った。1980年代後半から1990年代前半は、こうした小規模な経験が散発的に語られていて、文書館・記録管理の防災はいわば揺籃(らん)期であった。

1994年秋、「阪神」直前のころ、ICA(International Council on Archives: 国際文書館評議会)防災委員会の会合が日本で開催された。日本で開催されたICAの会合としては初めてのものである。メンバーはわずかに6名という小規模な委員会ではあったが、「阪神」直前にこの会合が日本で開かれていたことは、象徴的とも言える。この当時、「防災」は、図書館や文書館の「資料保存」関係者の間では、一定の理解が得られていたものの、記録管理関係者との接点は無かったと言ってよい。ICA防災委員会は、当時の神奈川県藤沢市文書館長、高野修氏の尽力により、藤沢市文書館の会議室を主会場として約1週間の日程で開催された。

4. 20世紀日本、「失われた記録」の調査結果

4.1. 全史料協によるアンケート実施

同じ1994年秋、全史料協は、「阪神」の直前に、会員機関を対象としたアンケート調査を行った。これは、ICAが全史料協に依頼したもので、当時着手されたばかりであったユネスコ「世界の記憶: Memory of the World」プロジェクトの一環として、20世紀に失われたアーカイブの統計調査を行おうとするものであった。これについて見よう^{注2)}。

調査結果を見ると、有効回答中に、具体的な被害に遭った資料の数値を提示したものはなく、具

体的な被害の原因となった災害では、第二次世界大戦を挙げたものが多い。周知の事実としての戦争被害(武力紛争、空襲など)の結果として資料が破壊された報告はいくつもある。また、未確認情報として戦後の混乱期に「命令により」廃棄された資料があったという報告もある。

このように、94年全史料協が行った調査結果の全体は、日本では災害発生時、文書等の資料の被害状況についての数量的把握がほとんど行われていないことを示している。ユネスコ/ICAが企画した「被害の程度を百分率で観察する」ことを前提とした設問は、日本語に翻訳してあったとはいえ、回答者側にはなじみにくいものであった。

この調査結果を踏まえて設問と回答の関係を考えると、日本における資料や情報の取り扱いの基本姿勢が、欧米人中心のユネスコ/ICAの関係者の母国のそれとは重ならないことが見えてくる。欧米人の間では、災害あるいは意思により破壊された資料を数量的に把握することは、当然の考え方であるからこそ、このような調査が行われたと考えられる。それに対し、資料が失われる原因如何(いかん)にかかわらず、失われた資料がどれほどあったのか、何が破壊されたのかと言う情報を記録し保存しようと言う考え方は、わが国のこの百年間にはほとんど見られぬままであった。そのことが、この調査結果から浮き彫りにされる。

4.2. 具体事例

有効回答で得られた記録破壊の具体例のうち、文書館およびその他の資料保存機関が設立される前の時期の記録破壊について、36事例の報告がある。また、「その前のことは知らないが、(保存機関)設立以降の記録破壊はない」ことを述べた回答も見られた^{注3)}。

1945年には戦災・戦後混乱期における記録破壊被害の事例報告が集中している。全52事例の報告のうち、22事例が戦争に関係する破壊事例である。その中で、いわゆる戦災による記録破壊は13例、管理命令による記録破壊の報告が8例である。全期間を通じ、戦争後の混乱や、市区町村の合併、庁舎の移転などを含む管理命令による記録破壊は、戦中戦後を含め、18例に上る。これに対し、自然災害、主に火災による記録破壊は13例で、管理命令の破壊事例の合計よりはずっと少ない。ただし、火事は時を選ばない。火災による被害報告は全期間を通じて散在している。調査票は、阪神大震災直後に回収されたにもかかわらず、地震による記

録破壊の報告は、1923年の関東大震災にかかわる1例のみの報告にとどまった。台風による記録破壊も1例、報告されている。

だが、失われた資料の分量に関する情報は非常に少ない。戦中に疎開した資料の被害については、今なお調査中という報告があった。

4.3. 考察

全体を通じて、記録史料の保有量や喪失量は、具体的な数値として把握されることなく、「失われた」という事実のみが、その時期までの資料の不存在や、不自然に少ない現存量などによって裏付けられている。当時の担当者や、今回の調査への回答者は、「失われた」という事態をとらえるにあたり、「記録が破壊された」という明確な被害認識は、必ずしも持っていなかったと推察される。失われた記録のリストがあるという報告はただ1例のみで、これは非公開のリストである。

文書館関係者の間では「阪神」以前から、防災対策の必要性について注意喚起が行われてはいた。だが、防災対策について具体的な考察が行われていたか否かは確認できない。また、記録管理と文書館が統一的な枠組みの中にあるとする認識は、今日でこそ一般化しつつあるが、1990年代前半には存在していなかった。このように、「防災」「防災対策」という概念が文書館や記録管理にまで定着したのは、「阪神」の経験が契機であったと言える。

5. 「阪神」を契機とした防災対策の変貌

5.1. 震災資料の保存

阪神淡路大震災を契機に、日本の防災分野は大きく変貌した。「阪神」以前には、防災といえど火災や水害など一過性の災害に遭遇したときにどのようにして目の資料をその被害から遠ざけるかをあらかじめ考えることであったと言っても過言ではない。文書・資料の収集・保存態勢についても例外ではない。現用・非現用を問わず、文書・資料を保管・保存しているところでは、所蔵資料のいくつかに「非常持出」のラベルを貼付する程度の作業が防災であると認識されていたのである。非常時に持ち出しがかなわなかった貴重資料は水害や火災で失われることもあった。

アーカイブ事典では、阪神淡路大震災の資料に一節を割き、震災資料の保存公開および被災史料の救助について説明している。これを見ると、「震

災資料」とは、地震発生後に被災地で必要に応じて作成されたビラやミニコミ紙などを含む公私の多様な資料類のことであり、地震以前に存在していた地震によりその存亡を危うくされた歴史的な資料は、「被災資料」として区別されている。

震災資料については、1995年10月から、財団法人21世紀ひょうご創造協会が、兵庫県の復興計画の一環として、収集・整理・公開を行おうとした。この事業はその後財団法人阪神・淡路大震災記念協会に引き継がれ、2002年春には「人と防災未来センター」で収集資料の保存と公開が実現した。復興事業の中に、震災資料の保存と公開が位置付けられた結果の結実である。

5.2. 「史料ネット」の活動

震災資料の収集保存公開が公的な復興事業に位置付けられたのに対し、震災によりその存亡を危うくされた被災資料に注目し、これらの救助を行おうとしたのが、通称「史料ネット」、歴史資料ネットワークである。史料ネットは阪神・淡路大震災で被災した歴史資料の緊急保全活動を目的に、1995年2月に発足した。中心となったのは関西拠点の大阪歴史科学協議会、大阪歴史学会、日本史研究会、京都民科歴史部会で、「阪神大震災対策歴史学会連絡会」と称され、そのセンター機能が「歴史資料保全情報ネットワーク(略称史料ネット)」と名付けられた。

史料ネットの活動は、被災資料の救助(レスキュー)、被災地の歴史資料の現況調査(パトロール)などの実務に始まり、歴史と文化を生かす街づくりシンポジウム、歴史と文化を考える市民講座の開催などの教育活動、震災そのものの記録保存活動へと広がり、2002年には歴史資料ネットワークと名称を改め、組織は会員制になった^{注4)}。

阪神・淡路大震災を契機とした史料ネットの活動は、自然災害に遭遇した歴史資料は救助されるべきであるという認識を、歴史資料にかかわる研究者らに植え付けることとなった。その結果、2000年の鳥取県西部地震に際して設立された山陰史料ネットをはじめ、「阪神」以降、自然災害を契機に、各地に歴史資料や文化財を救助するための組織が設立されるようになった(表1)。

これら組織の設立に当たっては、史料ネットをはじめとする先行組織が、後発組織に適切な助言を行っていることも、忘れてはならない。また、こうした組織は主として各地の大学等に所属する歴史研究者が中心となって組織されているところに

表1 阪神淡路以後の災害と対応組織

年代	災害名称	設立された災害対応組織（略称）	連絡先等
1995	阪神・淡路大震災	歴史資料保全情報ネットワーク ⇒歴史資料ネットワーク（史料ネット）	代表幹事： 奥村 弘氏（神戸大学）
2000	鳥取県西部地震	鳥取県西部地震（山陰中部地震）被災史料救出 ネットワーク ⇒山陰歴史資料ネットワーク（山陰史料ネット）	代表： 竹永三男氏（島根大学）
2001	芸予地震	芸予地震被災資料救出ネットワーク愛媛 （愛媛資料ネット）	愛媛大学法文学部 寺内研究室
2003	宮城県北部連続地震	宮城歴史資料保全ネットワーク（宮城ネット）	連絡先： 東北大学東北アジア研究センター 平川新研究室
2004	福井豪雨	福井史料ネットワーク	代表：松浦義則氏（福井大学）
2004	新潟中越地震	新潟歴史資料救済ネットワーク	事務局長： 矢田俊文氏（新潟大学人文学部）
		広島歴史資料ネットワーク（広島史料ネット）	広島大学大学院文学研究科 日本史学研究室
		資料ネットやまぐち	山口大学教育学部 森下徹研究室

参照：歴史資料ネットワークホームページ<<http://www.lit.kobe-u.ac.jp/~macchan/>>

共通性がある。また、研究者にとってはそれまでは手が届かなかった個人蔵の歴史資料に、救助の手を届かせるという意味で、研究関心にかかわる資料アクセスの開拓という副次的メリットの存在は見逃せないだろう。

5.3. ライフライン復旧と並ぶ文化財保全と平時からの文化財防災対策

研究関心にかかわる資料アクセス開拓は、ともすれば個別研究者の個人業績の増幅にのみ資するものにもなりかねない危うさをはらんでいる。宮城ネットの平川新氏は、これを市民のメリットとして一般化し、行政の防災に位置付けようとする「平時からの文化財防災対策」の考え方を打ち出した。まず、従来一般的に行われてきているピンポイント型の被害状況調査やレスキュー活動の範囲を広げ、一町の悉皆（しっかい）調査を目指す。調査成果は、資料所在目録として将来の文化財保護行政に活用されることを期待して、関係自治体教育委員会、県文化財保護課、東北歴史博物館に提供する（ただし、個人情報保護のため非公開放い）。被災時には、被災資料をその近隣の資料館、博物館などで緊急一時保管するためには、そうした機関相互の便宜供与がほしい。その期待は、「ライフラインの復旧と並ぶ文化財の保全」という位置付けへの希望に発展する。さらには、行政の側も災害に強い地域づくりの一環として、歴史資料の保全調査に取り組みやすくなるのではないかという

見解とともに、将来的には、自治体史編さんのためというのではなく、平時から文化財の防災対策として、歴史資料の所在調査を行うことを提唱している（新潟大学人文学部地域文化連携センター編集発行『シンポジウム 新潟中越地震からの文化遺産の救出と現状 資料集』2005年2月）。

6. 「阪神」以後

6.1. 全史料協「文書館の災害対策の手引き」策定と「書庫の救急箱」

「阪神」以後、研究者中心に組織されたのが災害対応組織であるなら、資料保存提供機関ではどのような動きがあったのだろうか。日本の文書館専門家団体である全史料協の動きを見ておこう。

全史料協は、阪神淡路大震災から3か月後の1995年4月、災害対策小委員会を設置した。この小委員会は翌1996年3月に文書館の災害対策の手引きを策定し、関東・関西おのおのの被害を想定した支援組織と連絡網のあり方、資料救助活動に関する文献目録作成などの成果をまとめ、全史料協に防災委員会の設置を要望する旨の答申書を全資料協会長あてに提出して解散した。入れ替わりに1996年4月には全史料協防災委員会が発足した。1996年10月全史料協大会では写真展示「災害と資料防災」が行われ、この写真の多くは改訂された『文書館の災害対策の手引き』などとともに冊子『文書館の防災にむけて』にまとめて、1998年3月に出版さ

れた。1998年11月の全史料協沖縄大会では『書庫の救急箱』と題するパンフレットが作成され、同時にホンモノの書庫の救急箱が準備され、資料災害用救急用品15点が展示された。これは半透明プラスチックの衣裳箱の中に、最低限の防災用具を備え置くということで、身を守る(懐中電灯、夜光ライト、呼び子笛、軍手6組)、記録する(記録カード20枚、リサイクルカメラ1台、削った鉛筆1ダース、ダーマトグラフ黒2本)、資料を守る(ビニールシート4m²1枚、白色タオル5枚、ティッシュペーパー1箱、新聞紙5日分、ポリ袋大中小各100枚、防災マニュアル1冊、大判半透明ゴミ袋5枚、ラップ1本、布製ガムテープ1個)を展示し、災害時に役立つ資料のための防災用具の紹介を行ったものである。展示準備中に「なぜ古新聞がこんなところにあるのか」と言われたほどに、書庫の救急箱の中にある防災用具は日常生活にありふれた品々である。

6.2. 文書の火災実験とその記録作成

1999年1月には、防災研修会で実際に資料を燃やす火災実験を行った。行政の文書担当者、文書館、図書館等の資料を扱う担当者を対象に、火災から消火に至る状況を観察し、火事による被災文書の緊急対応演習を行い、この模様は『資料が燃えた！その時、あなたは火災実験と応急対応』の冊子および、ビデオ撮影で記録として保存されている。火災実験では、紙の文書だけでなく、写真アルバム、マイクロフィルム、フロッピーディスクやCDなど、幅広い記録媒体を燃やし、媒体ごとに緊急対応の方法について説明が行われた。

6.3. 全史料協の活動成果

以上見たように、1996年4月発足した全史料協防災委員会が、2001年4月資料保存委員会に改組され

るまでの5年間に行った主な活動は、文書館防災の手引きの改定、災害時緊急連絡網、全史料協災害時支援ネットワーク、ならびに地域における相互支援の方法の検討、史料防災文献目録の作成、防災研修会(火災実験)など6点の成果物を上げた。全史料協防災委員会はこうして、文書館の防災対策の必要性和実際の措置方法などを会員に一定程度浸透させることに成功した。またその成果は出版物として取りまとめ、外部への頒布も行っている^{注5)}。

特に、災害対策小委員会時代に開発し、防災委員会で改訂が加えられた『文書館防災対策の手引き』(以下手引き)は、その後1997年と2001年に改訂が重ねられた。現在は、全史料協ホームページからもアクセスできる^{注6)}。災害予防、緊急対応、復旧の3段階の防災を、具体的に必要となる動作で記述しているのみならず、関連の文献目録が付されている。この手引きの中核は、被災資料の救済であり、救済の流れは図1のように、整理されている。

7. 文書館の防災対策マニュアル比較

7.1. 三種類のマニュアルを比較する

前節では、全史料協災害対策小委員会が1996年3月に策定した『文書館防災対策の手引き』と『書庫の救急箱』について紹介した。文書館を対象とした防災対策マニュアルは、管見のかぎりこのほかに2種類ある。ひとつは1997年12月に出版されたICAによる『文書館の防災ガイドライン』(以下ICAガイドライン)^{注7)}、もうひとつは全米人文基金ほかによる『緊急対応サルベージ・ウィール(1997)』(以下サルベージ・ウィール)^{注8)}である。ICAガイドラインはICAの研究シリーズ11として紙ベースの冊子で発行されている。サルベージ・ウィールは紙でできた2枚の円盤に必要な部分だけを区切って

図1 被災資料救助の流れ（模式図）

表2 各種専門家団体による防災ガイドライン等項目比較 小川千代子作成

	日 本	世 界	USA
タイトル	文書館防災対策の手引き 目次 (2002) 全史料協	文書館の防災ガイドライン 目次 (1997) ICA	緊急対応サルベージ・ウィール (1997) HENTF
はじめに	1 はじめに 1-1 手引き策定の経緯と目的 1-2 災害対策の構成	はじめに 背景 目的 適用範囲 定義	災害予告があったら < 絵画作品 >
災害の種類		第1章 災害の種類 1.1 災害の分類方法 1.2 浸水と悪天候 1.3 火災 1.4 地震 1.5 その他高度危険領域 1.6 武力紛争 1.7 原子力関連事故 1.8 災害と被害	安全第一 < 自然史資料 >
予算		第2章 予算 2.1 財源 2.2 建築財源 2.3 緊急予算 2.4 保険	最初は避難 < 自然素材 >
危険度評価	2 災害予防 2-1 災害予防対策を行うための組織 2-2 災害発生の危険性の把握 2-2-1 過去に受けた災害と被害の確認 2-2-2 立地場所の災害の受けやすさ 2-2-2-1 地震の危険性の把握 2-2-2-2 水害の危険性の把握	第3章 危険度評価 3.1 はじめに 3.2 建物の外部からの危険 3.2.1 地震の危険性の確認 3.2.2 洪水浸水危険性の確認 3.3 建物構造による危険 3.4 所蔵資料中の不安定な素材による危険 3.5 住民・集団に起因する危険	建物と周辺環境の「消毒」 < 焼物, 石, 金属 >
災害危険の管理	2-3 建物の災害予防対策 2-3-1 耐震性 2-3-2 耐水性 2-3-3 防火性 2-4 設備の災害予防対策 2-4-1 設備の耐震対策 2-4-2 設備の浸水防止対策 2-4-3 設備の火災防止対策 2-4-4 書架の耐震 § 防水対策	第4章 災害危険の管理 4.1 はじめに 4.2 新規建物 4.3 既存建物 4.4 建物の施設 4.5 防水 4.6 火災 4.6.1 火災感知器 4.6.2 消火 4.6.3 スプリンクラー設計の特徴 4.6.4 手持ち消火器 4.6.5 消火ホース格納庫 4.6.6 乾燥時の危険 4.6.7 煙 4.6.8 書庫の「部屋割」 4.6.9 建物内で働く外部契約社員 4.6.10 つなぎのある別棟建物からの火災の恐れ 4.7 セキュリティ 4.8 保存庫システム 4.9 代替物 (マイクロフィルムなど) 4.10 武力紛争 4.11 優先順位の付与	記録をつくる < 家具調度類 >

みせる窓がつけられている^{注9)}。この三種類のマニュアルの目次を表2にまとめた。

表2を見ていくと、最も詳細で包括的なマニュアルは、ICAガイドラインであることがわかる。全史

料協の手引きでは、災害の種類 of 考察と予算に関する項目が見られない。また前節にも記したとおり、手引きが念頭に置いているのは水損による被災資料の取り扱いが中心であり、またサルベージ・

	日 本	世 界	USA
予 防 と 準 備	2-5 資料の防護対策 2-5-1 資料全般の対策 2-5-2 ボックスによる保管 2-6 防災教育 2-7 防災訓練 2-8 相互応援協定	第5章 予防と準備 5.1 災害予防 5.2 災害対応計画書 5.3 緊急の定義 5.4 職員の意識 5.5 緊急時の手続き 5.6 幹部職員リスト 5.7 特に注意を要する範囲 5.8 建物設計図と施設 5.9 災害設備 5.10 災害用品 5.11 外部施設 5.12 関係者 5.13 災害チーム 5.14 被災資料の救助	追跡調査と保護 < 布地 >
災 害 対 応	3 緊急対応 3-1 緊急対応計画 3-2 緊急対応のための組織 3-3 災害発生直前の緊急対応 3-4 災害発生後の緊急対応 3-4-1 第一発見者の対応 3-4-2 緊急対応 3-4-3 応急対応 3-5 被災資料の取り扱いの指針 3-5-1 取り扱いの基本的な考え方 3-5-2 水損資料の取り扱い 3-5-2-1 取り扱いの考え方 3-5-2-2 取り扱いの方法 3-5-3 焼損資料の取り扱い指針 3-5-3-1 取り扱いの考え方 3-5-3-2 取り扱いの方法 3-5-4 損傷資料の取り扱い指針 3-5-4-1 取り扱いの考え方 3-5-4-2 取り扱いの方法 3-5-5 必要な資財と器材 3-5-5-1 緊急対応に必要な資財等 3-5-5-2 真空凍結乾燥法を利用するのに必要な資財等 3-5-5-3 凍結乾燥法を利用するのに必要な資財等 3-5-5-4 自然吸水乾燥法を利用するのに必要な資財等	第6章 災害対応 6.1 初期対応 6.2 主な災害対応 6.3 水損資料の救助 6.3.1 瞬間凍結 6.3.2 冷蔵凍結 6.3.3 凍結のためのパッキング 6.3.4 空気乾燥 6.4 ペラム（革装丁）と羊皮紙 6.5 写真資料 6.5.1 ネガ、焼付け、ガラス乾版 6.5.2 写真アルバム 6.5.3 マイクロフィルム（銀塩） 6.5.4 マイクロフィッシュ（銀塩） 6.5.5 ジアゾフィルム、フィッシュ 6.6 災害対応チームの支援 6.7 周辺環境 6.8 被災状況の写真撮影 6.9 最近のメディア	損害評価 < 電子記録 >
復 旧	4 復旧 4-1 復旧計画の作成 4-1-1 資料被害に関する情報の作成 4-1-2 被災資料の修復にかかるプログラムの作成 4-1-3 被災した建物、設備の修復にかかるプログラムの作成 4-2 文書館の再開に向けたプログラムの作成 4-3 防災対策の長期計画の立案	第7章 復旧 7.1 はじめに 7.2 水損のない被災資料 7.3 水損被災資料 7.3.1 空気乾燥 7.3.2 冷凍乾燥 7.3.3 真空乾燥 7.4 修復処置 7.5 箱入れ 7.6 迷子資料 7.7 経過報告書	救助の優先順位 < 本と紙資料 >
付 録	文献目録	付録 1 災害とそれに続く被害 2 非常設備・備品 3 防災計画文献目録	歴史的建造物に関する注意事項 < 写真 >

全史料協『文書館防災対策の手引き』目次^{注6)}ICA『Guidelines on Disaster Prevention and control in archives』^{注7)}目次を小川翻訳Heritage Emergency National Task Force『The Emergency Response and Salvage Wheel』^{注8)}の外周テーマ裏表各9項目を小川翻訳

ウィールの場合は、災害の発生直前時点から被災資料の救助と記録作成までを対象とした構成で、ICAガイドラインや全史料協手引きで推奨する、平時における防災計画策定には触れていない。だが、文書館、図書館、あるいは博物館などの資料保存提供施設にいったん災害が実際に起きたときには、サルベージ・ウィールのような単純化された指示書は良い指針になると考えられる。

7.2. マニュアル活用の可能性

直近の災害事例では2004年に相次いで発生した福井水害、新潟水害、新潟中越地震がある。しかし、これらの災害発生時に、この手引きがどれだけ用いられたのかについては情報が無い。そもそも、文書館をはじめとする資料保存機関そのものの直接被害があまり聞かれなかったのは不幸中の幸いであった。それゆえ、文書館関係者の場合は勤務先である文書館の被災体験はほとんどない。その当然の帰結として、全史料協会員の中核を占める文書館やその職員らが、当事者の立場で被災資料の緊急対応や復旧に従事する機会が少なかったと見てよい。直近では、新潟中越地震の際に、この手引きの存在が改めて認識されている。しかし、被災資料救助活動そのものが、先に見たとおり史料ネットの組織する歴史研究者の主導に任せられていた。救助活動の対象となった「被災資料」は、大半は主として個人の居宅に長年蓄積されていたものが、家屋の地震被害により保管場所を失うこととなったという点で「被災資料」とされたものである。そのため、文書館という保存施設が被災した場合を想定して策定された『文書館の防災の手引き』はそのままでは史料ネット活動による資料救助の場面では適用し難かったとも考えられる。例えば、緊急の場合にはあらかじめ準備した優先順位に従って資料避難を行う、という考え方がある。だが、眼前で倒壊しかけている個人居宅の蔵の中の、他者の目に触れることもなく何十年も保管されてきた大量の帳簿類や家具調度品を、救助にやってきた研究者が一目で見渡し、適切な優先順位を付ける、ということが果たして实际的であろうか。現実的には救助に当たる人々の手が届く範囲にある、目ぼしい資料を、作業者自身の安全に最大限確保しながら、注意深く運び出すということになるのが、常識的であろう。文書館等の保存機関は、災害発生を契機に大量の新規受入れ資料を抱えることになる可能性も高い。

8. 役割分担の明確化

8.1. 個人・機関・組織ができることの洗い出し

1996年から1997年にかけて、全史料協防災委員会では、全史料協という組織を基盤として災害時にボランティア派遣等何らかの支援活動を行う可能性についての研究を行った。その結果、自治体の職員は、所属する勤務先からの命令によらなければ、災害時ボランティアに参加しにくいことがわかった。裏返して言うと、勤務先からの正規の出張命令があれば、業務の一環として災害時ボランティアに参加することができることが明らかになった。全史料協は専門家のための任意団体であり、会員各人は所属する機関の中に構築された職務上の命令系統に属する。このような組織人の基本的な立場は、全史料協という組織が会員の専門的活動に関与し支援しようとするとき、思わぬ伏兵となることがわかった。

また、全史料協防災委員会を中心に連絡網の構築を検討した。企画そのものについては好評であったが、実務実施にあたり、特定の個人に過大な負担を強いることが懸念され、具体化はできなかった。全史料協は、人員派遣や資材提供、保存場所提供といった個別具体的な実務によるレスキュー活動に直接関与することはできないという結論に達した。

8.2. 災害対応組織の活動と文書館職員の立場

文書館や図書館といった公共の資料保存提供機関は、一般には地方自治体の職員という立場にある。災害発生時、小さな自治体の文化財担当者は、自治体職員であるから、当然ながら所属自治体からの業務命令で、住民の生命にかかわるライフラインの復旧や被災者支援等に動員される。この応急対応が一段落すると、所属する文書館や図書館等の所蔵資料等の被害状況確認および保全措置という本務が待っている。そのため、公共の資料保存提供機関の職員は、個人的な「思い」の有無にかかわらず、実際には表1のような災害対応組織の一員として資料救助活動に参加することはなかなか難しい。

災害直後に各地で立ち上げられた「史料ネット」組織は、いずれも地元大学に連絡先や事務局が置かれている。大学等に所属し教育・研究を本務とする研究者およびその指導を受ける立場にある学生・院生等は、住民サービスのためのいわゆる「9時から5時まで」の時間制約がある勤務体制に組み

込まれていることは少ない。言いかえれば、自由に使える時間が多く、行動もまた勤務体制による制約を受けることが少ない。こうした事情から、災害対応組織は大学等に所属する研究者が活動の中心となるものと考えられる。自治体職員である資料保存提供機関の職員らは、自治体からの業務命令によるのでなければ、災害対応組織による資料救助活動には本人の休日を利用して参加するのが原則となる。

9. 新潟中越地震にあたって「できないこともある」ことを知る

新潟中越地震発生直後の、2004年10月26日～28日、全史料協は山口県で大会を開催した。当日は、新潟県下のメンバーの中には欠席を余儀なくされた向きもあった。総会の席上、全史料協という組織が、震災直後の支援にどのような活動を展開できるのかが議論された。全史料協としてボランティアの派遣をすることはできないのか、という会員からの問いかけに、文書館職員が現地に出向いて支援活動に参加するには、公務員として文書館長またはその上部組織からの出張命令が不可欠であるという見解が示された。全史料協の会長が、会員機関に職員をボランティアで派遣することを呼びかけては、という提案に対しては、「その呼びかけは出張命令発令の根拠になり得ないこと」が説明された。出張命令発令の根拠になるのは、当該自治体からの支援要請文書であるということであった。

これは、今被災して資料救済に人手を必要としている現場と、これを支援したいと考える外部専門家の気持ちの両方を結ぶ手立てが、専門家団体である全史料協には提供できないものであることを改めて浮き彫りにすることであった。震災直後に、専門家が約300人も集まっていながら、直ちに何ら適切な行動を起こす根拠も提供できない全史料協という組織に、失望した会員も多かったのではないだろうか。全史料協総会の議論の結果、直ちに対応することができたのは、わずかに被災者へのお見舞いの意の表明であった。

今、この制度の是非を論じる余裕はないが、上記事例は、「できないことがある」のを知る機会となったことは間違いない。背景には官僚主義のカベもあるであろう。しかし、このような制度上の問題は、今後適切な方向に導き解決する必要がある。

10. 記録管理分野の防災対策研究

日本では、2001年4月に国の行政情報公開制度がスタートし、これと並んで記録管理の必要性の認識が高まりを見せた。また、これと前後して記録をめぐる不祥事が企業・官庁等で続発した^{注10)}。これらの事例は記録の不正な取り扱いととらえられ、官公庁も企業も、高度な透明性を求める情報公開制度を背景に、それぞれの組織はその来歴を含めての説明責任を負うことが当然とする考え方が支配的になりつつある。2002年秋には、日本経団連が、不正な記録取り扱いを退け、不祥事の発生を避けようと、旧経団連時代に制定した企業行動憲章の改訂を行い、『企業不祥事防止への取り組みについて』を発表するなどの取り組みが行われた。これは、記録を扱う人間の行動を適正化することを目指した取り組みである。

10.1 記録管理学会と「阪神」

記録管理学会では、「阪神」にあたりどのような活動を展開したのだろうか。

記録管理学会では「阪神」直後の1995年2月17日、震災復興支援委員会を設け、義援金の募集、被災状況の把握等の関連情報の収集、被災会員への支援活動を展開した。その約1年後の1995年4月に至り、当面の活動を終えたとして、解散している^{注11)}。歴史研究者らが被災史料救助を目指して展開した「史料ネット」にあたる、組織の記録管理対象である記録そのものに注目した救援活動の役割を、記録管理学会の震災復興支援委員会の活動に確認することは難しい。

その中であって、同学会の機関誌No.29の『特集・記録の保護』は注目される。この特集には、災害から文書を守るための手段の考察で、「価値重要度に応じた救済順序の意識がない」、「保管形態の失敗により情報滅失状態に陥る」、「メディア種別再生手段の定法知識欠如」など、「阪神」の災害経験に基づく記録管理上の災害対策の弱点の具体的な指摘が行われた^{注12)}。また、いくつかの図書館の被災事例報告、記録保護に関する文献案内も見られる^{注13)}。しかし、その後の記録管理学会誌では、防災対策に関連する論考は見られない。

10.2 記録管理の防災研究開発

本節冒頭にも紹介したとおり、昨今記録を巡る話題は毎日のように報道される。その中でも、記録の改ざん、不法な廃棄、紛失等は、記録それ自

体にしてみれば、人間の行動が原因で生じる「被害」にほかならない。その原因が何であれ、管理されるべき記録が被害を防ぐ対策は、記録管理の中での防災対策に含まれねばならない。実際、外国の記録管理のマニュアル文献では、防災対策が整理や分類等と同等の位置付けで扱われている。日本では、残念ながら「阪神」で一度ピークを見たものの、その後記録管理学会の機関誌などに現れた記録管理における防災対策に関する考察は、非常に少ない。そうしたことから見て、「阪神」以後、記録管理における防災への関心は薄れていると見られる。今後の研究開発が望まれるところである。

11. まとめ

資料を保存することが使命である文書館では、防災対策の必要性についての職員の認識が浸透し、平時からの防災計画策定等についての関心は高い。

災害のつどその地域の研究者らが史料ネットを組織して、被災地域の資料の所在調査と収集・救助を行うのは、「阪神」以後ほぼ定着し、ここから文化財救助を災害復旧の項目に位置付けという考え方も示された。

しかし、記録管理にかかわる現用記録は、防災対策の策定や検討について明確な情報は見当たらない。平時は日常業務に追われ、災害発生時にはその対応に忙しくなるのが、文書事務の担当者であるとすれば、現用記録の防災対策の策定・検討はきわめて困難であろう。だが、現用記録の記録管理の防災対策には、自然災害の対策だけでなく、情報漏えいや情報喪失、長期保存に対する技術問題などが含まれ、電子政府、電子自治体の普及浸透に伴い、電子的に作成された記録物をどのように保管・保存するかは、いよいよ火急の問題として迫ってきている。記録管理分野の防災対策の研究は、「阪神」から10年の今、残された課題である。

本文の注

- 1) Penn, Ira A. Records Management Handbook. Gower, UK, 1989.
- 2) 小川千代子. (小川雄二郎監修). 20世紀日本における文書遺産の被害. 図書館・文書館の防災対策. 東京, 雄松堂, 1996, p.197-209.
- 3) 類似の認識は、国立公文書館からも示された。1994年にICA防災委員会一行が日本の国立公文書館長を表敬した際、ヨーロッパ人のICA防災委員のひとりが戦争中の日本の公文書等の記録破壊について話題にした。これに対し「戦争中は、私はまだ子供だった。だから当時の記録破壊の経験については承知していない」という回答を得たのである。ヨーロッパと日本では、国が負うべき公文書を含む記録の管理責任に関する認識が大きく異なることが浮き彫りにされたやり取りであった。
- 4) 以上は、小川千代子; 高橋実; 大西愛編著. アーカイブ事典. 大阪, 大阪大学出版会, p.98-99. の記述による。
- 5) 全史料協防災委員会編. 文書館の防災にむけて. 1998, 50p. 史料協防災委員会編 (B5判, 800円). 資料が燃えた! その時、あなたは火災実験と応急対応一. 1999, 29p. (A4判500円) 問い合わせは全史料協資料保存委員会 (事務局兵庫県公館県政資料館)。
- 6) “文書館防災対策の手引き. 1996.3. 初版, 1997.10. 2版, 2001.13版” 全史料協資料保存委員会. (オンライン), 入手先<<http://www.soc.nii.ac.jp/jsai2/iinkai/hozon/bosaitebiki.html>>, (参照2005-07-09).
- 7) ICA. Guidelines on Disaster Prevention and control in archives. ICA Study Series. No.11, 1997.
- 8) Heritage Emergency National Task force. Emergency Response and Salvage Wheel. 1997.
- 9) 同様のものは「文化財防災ウィール」の名称で 2004年に日本でも文化財保存修復学会が作成・配布を開始した。
- 10) 小谷允志「組織の倫理と記録管理」(『レコード・マネジメント』No.47.2004.3)は、企業事例①三菱自動車のリコール隠し(2000年)②雪印乳業の食中毒事件(2000年)③雪印食品・日本ハム牛肉偽装事件(2002年)④東京電力の原発トラブル隠し(2002年), 官公庁等①外務省の文書不作成(2001年)②厚生省の薬害エイズファイル隠し(1996年)③北海道庁の大量文書紛失(1996年)④東京女子医大病院のカルテ改ざん(2001年), 海外(米国)エンロン/アンダーセン不正会計処理と記録破棄(2002年)の事例を紹介している。
- 11) 記録管理学会震災復興支援委員会. ニュース・レター第7号(1996年4月). レコード・マネジメント. No.29, p.53-54, 1996.
- 12) 野口靖夫. 解説: 記録の保護: 災害から文書を守るための手段を考える. レコード・マネジメント. No.29, p.1-8, 1996.
- 13) 高橋和子. 事例報告: 阪神・淡路大震災からの復旧日誌. レコード・マネジメント. No.29, p.9-18, 1996. 門倉百合子. 文献案内: 阪神大震災と記録の保護に関する文献. レコード・マネジメント. No.29, pp.25-30, 1996.