

EASTICA

国際公文書館会議東アジア地域支部 第7回総会・セミナー報告

国立公文書館 牟田 昌平

1 はじめに

国際公文書館会議東アジア地域支部（EASTICA）第7回総会・セミナーと第15回理事会が2005年9月11日（日）から17日（土）まで、中国新疆ウイグル自治区ウルムチ市で開催された。総会・セミナーには、自治区成立50周年記念行事を祝う同自治区関係者を始め、中国各地、日本、韓国、モンゴル、マカオから約100名が参加した。日本からは、菊池光興館長他4名が国立公文書館から参加、その他、ユタ系図協会（GSU）東京支部図書館の杉本圭司代表が参加した。北京から西に空路でさらに3時間、近くには西遊記の舞台となった火焰山やトルファン盆地には三蔵法師が滞在したとされる高昌城址がある。ウルムチ市は、中国西域に位置し、昔から東西交流の交差点として知られている。砂漠とラクダのイメージが強いが高速道路が走り、高層ビルがそびえ、インターネットや携帯電話など情報通信インフラは予想以上に整備された近代都市であった。自治区档案馆は、自治区成立50周年記念として本総会を招聘したとのことである。ホストの自治区政府だけでなく、中央档案局の総会・セミナーへの積極的な対応から、中国における档案馆（公文書館）の社会的な高い認知と中央から遠く離れた西域でも档案馆や情報通信インフラが整備されていることを海外に示すことのできる中国政府の自信を垣間見ることが出来た。



自治区档案馆の入り口



档案馆法のアラビア語訳

9月14日（水）の開会式では、国際公文書館会議（ICA）副会長に本年4月選挙で選ばれ就任した菊池館長より開会にあたってのスピーチがあった。菊池館長は、ICAの財政問題について言及し、4月にワシントンD.C.で開催されたICA執行委員会で同じく運営委員会の委員に任命された毛福民国家档案局局长と協力してICAの改革に努めると述べた。さらに、2008年にマレーシアで開催が予定されている第16回国際公文書館大会（コンGRESS）へのEASTICAメンバー各国の連帯を呼びかけた。アジアで始めて開催されることになるマレーシア大会では、アジアの文化や言語の多様性を乗り越えて、アジア人としての連帯の下に積極的にアジアからのメッセージを伝えるべきだとの館長の呼びかけに多くの参加者が賛同の意を表した。



開会式で挨拶する菊池館長



参加者合同写真

2 第15回理事会

総会・セミナーに先立ち9月13日（火）午前中に第15回理事会が開催された。毛福民中国档案局局长の歓迎挨拶に続き、菊池館長よりICA執行委員会において中心議題であったICA財政問題について報告があった。理事会では、マカオの特殊性を考慮した非公開の行政府文書管理担当者を対象としたプログラムの紹介など、対象地域や参加者を限定した新しい形のプログラムが紹介された。また、これまでEASTICAが香港大学と協力して開催してきた公開プログラムについて、今後とも積極的に継続することが確認された。特にマカオでの新しい試みは、公文書館を取り巻く環境が大きく異なるアジア各国の教育研修プログラムの方向性を考える上でも参考になる試みである。なお、2006年の総会・セミナーは8月にウランバートル、2007年は11月に東京で開催される。

3 セミナー「エッセンシャル・レコードの管理と災害予防計画」の概要

9月14日（水）開会式に引き続きセミナーが開催された。セミナーのテーマは、「エッセンシャル・レコードの管理と災害予防計画」で、カナダ公文書館図書館で政

府記録の運営を担当するフランソワ・ギンドン氏 (Mr. Francois Guindon) と情報コンサルタントのシャロン・ヘンホッファー氏 (Ms. Sharon Henhoeffler) の2人の共同発表で行われた。セミナーの冒頭で、ヘンホッファー氏は当初予定された「バイタル・レコード」ではなく「エッセンシャル・レコード」(以下E.R.) にタイトルを変更した点につき注意を促した。米国などでは一般的に「バイタル・レコード」とは出生証明書、婚姻証明書、死亡証明書等の個人の存在証明を示す比較的狭い意味で利用されている。しかし、災害時には、職員名簿や緊急連絡網のような記録が災害に対応する上で最重要な記録となる。これらの記録は常に最新のものでなければならない。同氏は、このように災害時の重要記録と一般的にいわれる「バイタル・レコード」とは同様ではない点を具体例で示し、混乱を避けるためにE.R.を使用したことを説明した。セミナーの概要は次の通りである。



菊池館長とスピーカー二人

E.R.は、「災害や緊急事態に対応するために組織が必要とする情報が含まれる記録である。」と定義される。災害や緊急事態が発生しても組織が基本的な機能を果たすための危機管理対応のための記録管理と言える。E.R.には、自然災害であれ人為的なものであれ、あらゆる緊急事態に対して組織が対応するために準備しておくべき連絡網などの緊急時対応マニュアルも含まれる。災害時の対応だけでなく、災害後の組織の再構築や機能回復のために必要な記録類である。連絡網や緊急時対応マニュアルは常に最新である必要がある。このような記録の更新・維持・管理もE.R.運営管理(E.R. program またはE.R.P.)の基本である。2001年の「9.11」事件の時、世界貿易センタービルにあった多くの金融機関が保有していた個人の資産情報や、法的に保存管理が求められている多くの記録が復元不可能なまで破壊された。個人の資産や権利を保障する記録が失われることは、これらの記録が業務の中心をなす金融機関にとって死活問題、つまり「エッセンシャル」な問題である。これらの記録を災害や緊急事態から守ることもE.R.P.である。「9.11」では、ある企業は、危機管理コストを渋ったために企業として存続出来なかった。しかし、他の場所にバックアップデータを維持管理していた企業は、生き残ることが出来たE.R.の維持管理コストを負担するかどうかの判断が復旧段階での明暗を分けたのである。このように目には見えない危機のためのコストを負担するかどうかは、組織トップの判断に負うことになる。E.R.P.の実践に当たっては記録管理の専門家だけではなく、業務部門、保安や危機管理、情報管

理の専門家の協力と組織のトップから現場の担当者まで総合的な対応が必要となる。

[[「エッセンシャル・レコード」の3分類]

「エッセンシャル・レコード」は次の3つに類別される。

カテゴリー 1

- ・ 「エッセンシャル・レコード」のリストおよび所在の記録
- ・ 専門知識や技能を持つ鍵となる職員のリスト
- ・ 緊急時対応に必要な機材や資材の保管場所や量に関する記録
- ・ 救助計画やそのために必要な資源（物、人、資金等）についての記録

カテゴリー 2

- ・ 復旧段階で組織の機能、組織の責任を再構築するために必要となる記録
- ・ 関連法規、契約や同意書、財務報告書、在庫リスト、各種の手順書、業務指示書、組織図等

カテゴリー 3

- ・ 回復段階で組織や政府さらに組織や政府が機能の対象とする人々の法的かつ財産的権利を守るために必要となる記録
- ・ 契約や合意に関する記録、財務関係記録、不動産関係記録、個人の履歴、保険証書、年金関係記録、給与記録、特許や商標関係記録、市民権や移民関係記録等

[段階的対応（Phase of Operations）]

「エッセンシャル・レコード」を運営管理するにあたり最初に行わなければならないのは、「リスク・アセスメント」つまり災害や緊急事態の危機評価である。災害の形態、発生場所、被害の想定、「エッセンシャル・レコード」が失われた場合のコスト、記録の形態（電子、紙）、組織活動が何処まで電子化されているかなどを総合的に評価することである。この作業によって組織にとって想定される緊急事態に対する分析、被害予測が行われ、それに対応するための処置が執られる。対応は次の4つの段階で行われる。

① 準備段階（Preparedness Phase）

緊急時への対応について危機評価を行い、災害復興計画、業務復旧計画を作成し、事前警告等を行う準備段階。

② 対応段階（Response Phase）

緊急事態発生に対する初動段階。関係者の動員やオフサイト（緊急事態発生場所以外の安全な場所）での指揮や作業場の確保、緊急事態の宣言を行う。

③ 復旧段階（Resumption Phase）

通常業務への回復までの段階。業務の最低限の機能を確保するために業務手順の変更等の緊急時対応手段で対応する。就業時間の延長、業務を行う場所の変更等を行い、組織として最小限必要な機能を満たす段階。

④ 回復段階 (Recovery Phase)

緊急事態以前のレベルか、それ以上に全ての業務や機能が回復した段階。このためには、明確な復旧や正常化のための目標と計画が必要とされる段階。

カナダでは災害後の復旧より緊急時対応により多くの資源が費やされている。その中でもE.R.P.は、緊急時対応の中心となるプログラムに位置づけられている。今回のセミナーは文書館としての緊急時対応ではなく、あらゆる組織に通用する記録管理の延長上での緊急時対応という視点から大変意義あるセミナーであり、日本でも政府だけでなく企業やあらゆる組織に不可欠なプログラムと言えよう。

4 地区発表

9月15日(木)午前「自然災害の档案馆に対する影響と対応：中国の事例」中国国家档案局WANG Liancheng技術部長 (Cai Xuemei氏代読)



年 月	灾 害 数	受 灾 点 数(万)	备 注
1960.01	500	100000	
1963.10	228	100000	
1964.10	293	100000	
1967.01	756	100000	
1967.08	5923	100000	
1968.02	95	100000	
1968.02	25	100000	
1969.02	428	100000	
1969.12	1000	100000	

パワーポイントでの被害状況の紹介

1949年建国以来、中国国内で発生した自然災害が全国の档案馆に及ぼした被害状況について統計を踏まえた詳細な説明と、防災に積極的に取り組む国家档案局の活動に対する紹介があった。

[火災：档案記録に最悪の被害をもたらす災害]

自然災害の中でも档案(アーカイブ記録)に最も被害を及ぼすのが火災である。過去50年間、中国国内で起こった档案馆での火災は100件を超え、300万点を超える貴重な記録が失われた。31の省、自治区、直轄市に対して行われた予備調査では、共和国建国以来、管轄内の档案馆で火災が発生しなかったのは北京、天津、福建、広東、海南のみであった。他の26の地域では火災が発生しており、83%を超える発生率である。火災の多くは、他の施設と建物を共用している場合に発生しており、その原因の多く

は漏電等の電気系統の問題である。

[水害：広範囲に影響を及ぼす災害]

中国各地は、毎年洪水の被害に見舞われる。揚子江の中下流域では1995年と96年の2年にわたり洪水が発生した。1998年には揚子江流域全体で洪水が発生、その他の地域でも洪水が多発し、各地の档案施設に多大の被害を及ぼした。水害は、記録資料に多面的な影響を与える。水に長くつかった文書は物理的にも化学的にも影響を受ける。また、文字が滲んだり、かすんだり、記録的価値を失うことになる。国家档案局では毎年洪水が発生する夏に防災体制を喚起する文書を配布している。しかし、水害は自然災害だけとは限らない。老朽化した建物の水道管破裂による被害も起きている。

[地震：最も予知が困難で防ぎようのない災害]

地震は、単に建物の倒壊による被害だけでなく、火災や水害など二次災害によっても档案資料に被害を及ぼす。1976年に唐山で発生した大地震では、市の档案館が倒壊し90%の档案記録が瓦礫の下に埋まった。復旧作業によって多くの記録は回収されたが、いまだに多くの記録が影響を受けている。地震予知が困難なため、地震発生後の初動が重要である。基本的には人命救助や避難民対策が優先されるのは仕方がない。そのため、埋没した記録を如何に回収するか、水害等の二次災害に対する対策など十分な事前の対応策を考えておく必要がある。

[台風：広域に影響を与え破壊的な災害]

中国の長大な海岸線には多くの都市があり、常に台風の被害にさらされている。最近の予備調査から海南、広西、広東、福建、浙江、上海等の省、区、市は台風の災害に遭っている。強風による建物の倒壊による档案記録の埋没や豪雨による建物の水漏れによる影響、大雨による洪水や強風による高潮などによって多くの档案館が被害を受けている。

[地滑り、陥没、土石流：档案館施設に影響を及ぼす災害]

山岳地帯にある档案施設にとって、地滑りや陥没さらに土石流は重要な問題である。そしてこの問題は単に自然災害と云うだけではなく、人的な要因が多く関係している。

[自然災害に対する档案局の対応]

自然災害や人災によって発生する档案記録に対する被害を防ぐために、国家档案局は1997年に上に紹介した5つの分野に渡って科学的技術的調査を行い「档案記録に対する災害コントロールと防災の調査」として発表した。この調査の最も重要な結論は、自然災害の発生やその結果としての档案記録に対する被害を抑制することは困難であるが、アーキビストが真剣に防災対策に取り組めば档案記録への被害を防いだり被害を最小限に止めることが出来るということである。

[档案館施設：最重要の防御ライン]

まず、施設の設置場所と建物の設計は、档案館設計基準に厳格に従って行われるこ

とである。例えば、洪水多発地帯では高所に、地震多発地帯では地震帯を避けるなどである。台風に対しては強風を避ける場所に十分な強度を持つ建物を設計する必要がある。

[管理強化と緊急災害時対応計画の策定]

あらゆる災害に対する被害防止の不可欠な手段である。档案施設での火災の最大の原因は、老朽化した電気系統の破損による漏電や電気機器の間違った利用にある。このような原因は、安全防止策の厳密な対応で防ぐことが出来る。また、あらゆる緊急時対応計画を策定することで被害を最小化することが可能となる。例えば、1996年に湖南省をおそった洪水では、省内の18の档案館と1300にのぼる市や組織の档案施設が水没し、240,000点の記録が被害を受けた。しかし、1998年には、ほぼ同規模の洪水が襲い、堤防が決壊したにもかかわらず、事前の対応の結果、省内8档案館と190の市や組織の档案施設の水没、130,000点の被害に押さえることが出来た。

[必要な設備]

档案記録への災害を防ぐため、档案館は適切な火災報知システムや消火設備、その他の防火装備を持つ必要がある。また、地震多発地帯にある档案館は、強固な保存箱が不可欠である。例えば、1976年の唐山大地震では木箱で保存していた記録は倒壊した建物の瓦礫に埋もれつぶれたが、鉄製のキャビネットに収められていた記録は、被害を免れた。

日本からは筆者が「重要記録の保存とアクセス：日本のデジタルアーカイブ」との題で発表した（26頁以下に掲載）。

5 各国及び地域報告

9月15日午後から参加各国地域の代表により防災管理について発表があった。

[中国における重要記録の管理]

LI Minghua 中国国家档案局副局长、中央档案館副館長

中国では、1970年代以降、各地の档案部局で重要記録の科学的な運営管理方法について研究を重ね成果を上げてきた。まず、法制度の整備を進め、1999年5月には1990年の中華人民共和国档案法実施用法の改正が行われ、重要記録に関する規程が3つの段階に整理され、それぞれの段階に応じた対応が決定された。

[特別保存室（特蔵档案室）の建設]

法整備が整うのを待たず、重要記録の保存のための特別保存室（特蔵档案室）の建設を進めた。特別保存室は、第一、第二歴史档案館の他、遼寧省、上海、天津、青島の市档案館に設置された。さらに重要記録の修復のための全国的な運動を展開してい

る。1980年代の統計によれば、全国に1200万点以上の重要記録が散在していた。1984年以降、中央政府は、全国に補助金を出して重要記録の管理を強化した。2004年までに中央政府は1億人民元を、また地方政府も同額を、重要記録の回復と保護のために費やした。その結果588万点の重要記録が保護されることになった。

「中国档案記録と記録遺産プロジェクト」

このプロジェクトは、ユネスコの「世界の記憶プログラム」(Memory of the World Program)の一環として進められている。プロジェクトでは、中国の档案記録や記録遺産を保存管理し、アクセス出来るようにするための計画や手段を推し進めている。プログラム推進のために档案馆、図書館、情報関係部局の関係者からなる世界の記憶プログラムのための国家委員会が1995年に組織された。同年、中国档案、記録遺産プロジェクトが開始された。2000年に国家档案局は、中国の档案や記録遺産の現状を把握し、対象となる記録を選別するためのプロジェクトを開始した。現在、83組(件)が中国の記録遺産として登録されている。これらから世界遺産への登録申請がされる。

「全国歴史档案資料目録センターの設立」

中華人民共和国建国以前の重要歴史档案について正確な現状や情報を把握するために1983年から90年にかけて歴史档案についての全国資料目録作成プロジェクトが実施された。これによって第一歴史档案馆に明・清代、第二歴史档案馆に中華民国時代、中央档案馆に革命期の目録センターが設置された。現在、明・清代ではフォンドレベルで700件、民国時代出15000件のフォンド、820万点のファイル、革命期で2600件のフォンド、100万点を超えるファイルが目録として整理され出版されている。

「韓国国家記録院の災害予防対策」

Park Young-Gyu 韓国国家記録院

災害は予防が肝心であるが、一旦災害が発生した場合、韓国記録院は、記録の保存修復と回復を目的として緊急対応組織を設置運営する。緊急事態が発生すると意志決定機関として「緊急事態管理委員会」(Emergency Control Committee: ECC)と災害が起きた現場にいる専門家から組織される「緊急事態管理局」(Emergency Control Agency: ECA)が組織される。

ECCは、収集管理、保存管理、総務担当、記録保存や保存のための研究部門、修復部門など、関係諸部門の管理者から構成される。ECAは、潜在的に危険な要素を確認し、緊急事態に対しては、状況を把握し対応する実務部隊でECCに報告する。ECAは防災に対する必要な消化装置や火災報知器の位置などの情報や、取り扱い方法を職員に徹底することで予防措置を取れるようにする。また、緊急事態における職員の避難や記録の保存についての指示や監督を行う。さらに、記録の重要度に応じた

避難の優先順位の決定や、作業に必要な機材や場所を確保する。ECAは記録管理、図書管理、保存技術、修復担当の専門家で構成されている。

優先して避難しなければならない記録は、書庫の出口近くに配架され、各ファイルは重要度に応じて赤、黄、緑の三色に色分けされている。緊急事態が発生すると、原則として第一発見者が上司に報告、まず連絡網が組織される。ECAが状況を判断して「災害管理委員会」(Disaster Control Committee: DCC)に報告し、緊急ネットワークや放送によって全職員に通報する。災害の第一報から1時間以内にECAは組織的な対応を行う。

緊急事態対応ネットワークは記録院だけでなく政府レベルでも組織されている。行政自治部、国家緊急事態管理庁を頂点に、消防、警察、上下水道、電力関係の諸機関、機器レンタル会社、冷凍車や冷蔵庫を所有する企業、写真復元専門機関や紙の修復の専門家も含めた広範囲にわたるネットワークが存在する。災害時の最優先事項は、人の安全である。人の安全が確保されると記録の避難となる。記録の避難は、水害、爆破予告、火災等の場合に限られる。避難の際の手順も事前の決定に沿ってなされ、避難順路も詳細に決定されている。

韓国の発表は、前日のセミナーに近い内容になっていた。緊急事態には人や記録の避難に重点を置いているのは韓国の置かれている地政学的な背景を反映している。

[香港特別行政区政府における重要記録管理]

Simon F.K. Chu 香港档案館

香港特別行政区政府(香港政府)では、「バイタル・レコード」を「緊急事態や災害時に政府機関が機能を保存、維持するために必要な情報を含む記録」と定義している。香港では1990年代半ばまで重要記録の保存管理は政府にとって重要課題とはとらえられていなかった。1972年以前は「エッセンシャル・レコード・スキーム」として政府が業務に不可欠と考える記録は、当時の香港王立警察でマイクロフィルム化を行うこととしていた。公文書館(Public Record Office: PRO)が設立されてからは、重要記録のマイクロフィルム化業務はPROに移管された。マイクロフィルム化された記録は2年に一度、保管のために英国外務省の図書館に送られた。しかし、PROは1984年に諸般の理由から香港政府機関の重要記録のマイクロフィルム化を停止した。

1990年代半ば以降、香港政府は、記録に関する業務に資金を投入するようになった。1994年から99年間で政府は、行政機関の記録管理の質や内容を効率化するために記録管理戦略(Records Management Strategy: RMS)を導入した。その中で緊急時の重要記録の保存と管理についての予備調査を行った。1996年には海外調査を行い、外部のコンサルタントによってさらに研究を進めることとした。そして、前スコットランド公文書館長Dr. Athol Murrayをグループリーダーに前英国パブリック・レコー

ド・オフィス館長Dr. Michael Roperら5名の海外の専門家を招聘して調査を行い、1997年9月に最終報告書を取りまとめた。最終報告書を受けて設立されたのが「バックアップ・リカバリー・センター」(Backup and Recovery Centre: BRC)である。2000年にPROはバイタルレコード保護のための手順書を作成した。現在の手順書は、緊急時やその後の重要記録の回収や修復ではなく、リスクに対していかに防御するか重点を置いている。

日本からは、国立公文書館の中島康比古業務課利用係長が「災害とアーカイブ記録：日本の取組」として発表(30頁以下に掲載)した。

6 おわりに

セミナーは災害予防計画を立てる上で非常に参考になるものであった。日本では被災後の貴重資料の修復や、防災のための対策について関心が高いが、セミナーでは災害時の対応のために必要な現用記録(E.R.)のあり方について具体的な事例を挙げて対応策が紹介された。また、被害状況を積極的に公表し、緊急事態対応への情報共有を進めようとする中国の態度や緊急事態に積極的に対応しようとする各国の報告からは、急増する世界規模での自然災害や戦争などの人的原因による緊急事態の深刻さと文書記録への被害の深刻さに対する認識の深さがにじみ出ている。日本も、阪神淡路大震災以来、自然災害に対して文書記録の保護や修復に対する関心は高まっている。しかし、セミナーで紹介されたような緊急事態対応のための記録管理の対応は、まだ不十分といえる。今回のEASTICAのテーマは、日本の文書記録の保存管理に携わるものにとっても示唆に富むものであった。