

東日本大震災における行政文書の被害状況と電子公文書管理による問題解決の可能性に関する考察

Study on damage of public documents at the East Japan Great Earthquake and possibility of the electric public document management.

佐藤 誠¹
Makoto SATO

1 緒言

東日本大震災直後の平成 22 年 4 月 1 日に施行された公文書管理法においては、従前より実体法上の定めのある情報公開の基盤となる公文書そのものの管理についてはじめて国の法律として定められ、行政文書の管理に関するグランドデザインが示されることとなった。

この法律では、抽象的な「文書」概念を元に、紙を緩やかその前提としているが、現状の中央官庁をはじめとする行政機関においては総務省行政管理局が所掌する「一元的な文書管理システム」に代表される文書管理の電子化がすすめられており、電子管理と法の要求との調和や、その原本性、管理方法、運用方法について様々な課題が議論されている。

一方で、東日本大震災における行政庁舎への大規模被災において、紙による資料管理及びその復旧におけるさまざまな法的課題も散見され、解決策の一つとしての電子公文書管理の可能性が注目されている。

本稿では上述の背景の元、以下の二点について論考する。

第一の視点として、同法施行直前の平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災における公文書の被災状況について行った調査結果を整理する。この調査では、被災状況と主に文書管理に関する法的課題について明らかにする。

第二の視点として、第一の視点で明らかにした紙ベースでの公文書管理における被災時の課題に対して、電子的公文書管理がどのような問題を解決の役割を果たせるのか、そしてその際の法的課題について総括する。

2 東日本大震災における地方自治体における行政文書の被害状況と課題

2. 1 調査方法

東日本大震災の被災から半年ほど経過した平成 23 年 9 月に被災地域の地方自治体に対してヒアリング調査を行った。

実施時期が半年後となった理由としては、当初被災 1 ヶ月～3 ヶ月のタイミングで調査を実施しようとしたものの、各地方自治体への打診時に被災地域の状況が極めて悪く、被災公文書の状況把握が包括的にされていない状況であるとの回答が相次ぎ、実施を延期したためである。

¹ 株式会社三菱総合研究所 海外事業センター 研究員 m.sato@mri.co.jp

実際、半年過ぎた9月の段階でも、公文書の復旧は統一的に実施されておらず、業務に必要な最低限の文書を各原課が個別に対応しているという状況であった。また、多くの場合ほとんど未着手の状況であったが、一部では国立公文書館などの指導により密封措置などを行なわれている場合もあった。

本調査の実施概要は表 2-1 のとおりである。

表 2-1 調査対象期間、実施方法

調査対象	青森県、岩手県、宮城県、福島県、石巻市
調査項目	被害状況、復旧状況、法的課題、システム面の課題
調査方法	調査票方式による半構造化インタビュー法
調査時期	平成23年9月

2. 2 公文書の被害状況の概要

調査対象の各自治体においては、三陸海岸を中心に津波により庁舎そのものが甚大な被害を受け、中には建物内のすべての物品や書類が流出し、担当する職員のほとんど全員が亡くなったケースもあった。

文書の被害についても、庁舎の消滅にともなう完全な消失から、水濡れ、書棚の倒壊によるインデキシングの消滅²など様々な被害形態が見られた。

今回の調査対象の中でも石巻市北上総合支所では、職員42名中当該庁舎で勤務していた17名全員が犠牲となったほか、建物自体が完全に消滅し、各階の執務室内に文書保管庫内の永年保存文書を含むすべての文書が流出し、回収不能となっている³。

流出した資料には戸籍に関する資料など秘密性が極めて高い資料も当然含まれており、現地では可能な限りの回収が行われたが、救援活動が当然に優先されるため、回収作業は限定的なものに留まらざるを得ない状況であった⁴。

2. 3 公文書被害の特徴

公文書の被害については、大きく津波による水損と、地震の揺れによる文書のインデキシングの混乱の大きく2つのモードに分けることができる。

前者の水損には大きく4つの類型に⁵分けることができる。表 2-2 に整理する。

まずは流出であるが、これは庁舎内に保管や秘匿性の確保などが条例、規程などで義務付けられている⁶のが通例であるが、この状況から逸脱した状況にあり、大きく法的に2つの問題が生じる。

² 綴り紐やファイルで綴込みがなされていないものや、ファイル自体にインデックスが付与されていないボックスに整理されていた資料がどの案件に類する状態かわからなくなった状態を指す。

³ 石巻市、「庁舎及び公文書の被災状況並びに復旧対応状況」, 2011年8月31日

⁴ 石巻市ヒアリング結果より。

⁵ 西村慎太郎, 「災害レスキューから見えたこと」, 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会第37回群馬大会報告。本稿では同氏の分類に「流出」を加え汚損などを統合した3類型としている。

表 2-2 東日本大震災における公文書の被害モード

被害モード	解説	法に関連する課題
流出	建物の外部への流出、散逸	記録の消滅、第三者への情報流出 検索を誰が行うのか
汚損	資料の油、泥などによる汚れ、破損	記録の消滅、被災後の復旧作業を誰が行うか
水濡れ	海水、淡水などによる資料の水濡れ	被災後の復旧作業を誰が行うか

2. 4 公文書被災における法的課題について

公文書が被災した場合はその被害モードに対応して大きく3つの論点が発生する旨を指摘することができる。

第一に、流出した資料が権利義務、行政運営や住民サービスに直結する各種証明に関する証憑や庁舎に保存されていた契約に関する資料が完全に消滅してしまう問題である。

今回は法務局のコピーやその復元に相手先に残った契約書を複写などにより対応したが、契約先企業の事務所が消滅したり、更には担当者も犠牲になっている場合においては、参照すべき情報が消滅しており実務に大きな支障が発生した⁷。

第二に、個人情報保護の問題である。地方自治体は戸籍を始めとする多くの個人情報を管理しているが、それらは、本来は秘匿性が高く職員や権限を有する人物以外の目には触れるべきものではなく、法令、例規などにより開示義務の例外として定められているものである。

第三に、復旧作業をどう行うかである。第二の問題として上げた通り、ボランティアなどが仮に実施したとすると、秘匿性が高い行政文書が法的正当性を必ずしも有しない一市民が作業の過程を通じて閲覧できることを意味している。現地での対応では、守秘に関する誓約書を提出するなどして対応した⁹とのことであるが、その実効性などについてはボランティアベースで行われていることとは言え、今後の課題とすべきである。更に過去に多大なコストをかけて作成した測量図面や建物の実測図などは復旧に莫大な費用がかかることを留意すべきであろう。

これらの問題は、これら公記録が紙により保存されている事に起因する記録媒体の問題と再整理することができよう。

例えば、当該被災地域においては、当然のことながらサーバーなどに記録が保存されて

⁶ 石巻市文書取扱規程47条など。

⁷ 石巻市の他、宮城県、岩手県におけるヒアリングでも同様の結果が得られた。

⁸ 例えば、石巻市情報公開条例第七条、国の法律としては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律第五条一項などに定めがある。

⁹ 日本経済新聞、「津波で流失・海水に漬かる、自治体公文書、大震災で打撃——一部で復旧作業（文化）」, 2011年6月25日

いた。これら電子媒体に保存された記録については、停電により当日の閲覧性などの問題があったものの、結果的にバックアップなどによる復元が行われており、記録の消滅という自体を回避するのに大きく役立った他、端末の流出に際しても、流出したコンピューターは津波により海水、汚濁水、油¹⁰などにより被害を受けており、また適切なセキュリティ管理をされていることから情報漏洩を起こすことはなかった。

3 電子的公文書管理の在り方と今後の課題

災害が多い我が国においては、特に沿岸部に都市が集中していることから、災害対策を考慮した公文書の管理が求められる。

紙による管理は災害に対して脆弱であるとともに、復旧に膨大な時間と手間が必要となる。流出や著しい汚損などの場合、情報そのものが回復不可能となることを考慮すると、漏洩への対策が取りやすく、別媒体でのバックアップが容易であり、事前のファシリティの準備さえ整っていれば災害時に速やかなアクセスを可能とする電子的な公文書管理にシフトすることが求められる。

しかし、現状の電子的な公文書管理については、特に国の地方支分部局、地方自治体などにおいてはあまり進んでいないのが現状であり、調査した4県1市においては、電子的な文書管理システムが導入されているのは宮城県のみ¹¹である。

公文書の多くはマイクロソフトオフィスなどのオフィススイートによりコンピューターで生成されている中、この分野のみ導入が遅延している理由として、大きく2つの点を指摘したい。

第一に、紙を正本とする慣行が根強いこと、第二に、現状の業務（文書の回付、決済、閲覧、保存）などが紙を自明の前提とされており、特に現状のシステムでは多くの場合決済などの説明において大きな問題が発生するとの指摘がヒアリング対象からあった。

第一の論点としては、公文書管理法において、紙及び電子を区別なく記録として認めている¹²ことから、記録管理そのものとしては、電子媒体が認められているところであるが、例えば診療録などのように法が自明の前提として記録媒体を紙としていたり、申請書類が紙であることに起因して容易に移管できない点である。しかし、これらについては、e-文書法や、各種記録に関するガイドラインなどの具備、それらガイドラインを満たすソリューションの提供などにより、徐々に改善される傾向にある。

第二の観点は、論点が外部からは見えにくいだが、これは行政における業務遂行の方法に起因している。筆者は平成23年度の内閣府「電子的な公文書管理の在り方に関する調査」に従事しており、北欧二カ国とコモンウェルスの一カ国への調査を行っているが、これらの国を含めた英米仏独など主要各国において電子的文書管理は順調にすすんでおり、地方自治体の例とは言え、日本のこの状況は若干異質であると言わざるを得ない。

¹⁰ 一般に、ハードディスクに記録された情報は、火災など熱により復旧困難となる他、塩害などにより普及が困難となる。これは情報の秘匿の意味からは良い特性と言える。

¹¹ 福島、岩手では試行のみで導入は見送られている。ただし、情報公開などの対応の関係から書誌情報のみを管理するシステムはすべての県で導入されている。

¹² 公文書管理法第二条4項

海外の場合、公務員の職務が明確に定められており¹³、職員個人の責任を全うする記録を保存すれば足りる、換言すれば個々人の職員の職務の正当性を証明するためのしりょうとして文書が位置づけられているのに対して、我が国では稟議制による意思決定を基本としており、その過程において、関係課などに関連する資料を実際に示して決裁を受けなければならない、そのためコンピューターの画面では決裁を求めることが困難となることが明らかとなった。

4 結び

紙をベースとする記録が一度消滅すると、その復旧、再生策には莫大なコストを要することとなる。契約、会計関連の情報、土木・建築などの図面がすべて失われたとしてそれを再度作成するためには最悪数十年の期間を要することとなることは容易に想像できることである。

そのため、復旧や複製の保管が容易な公文書管理の電子化が求められるところであるが、上述の観点から導入がなかなか進んでいないのが現状である。

我が国の行政機関の職務慣行に適合的なシステム構築と、紙をベースとした公文書管理が残存する間の法的対応策の検討が今後の課題となる。

¹³ 米国の職階制など。欧米では職務記述書により職務の責任や職責に必要な経験、学歴が明確化されている。