

記 録

「災害等の発生に伴う史・資料保護に関する相互協力協定書」の締結について

石 田 雅 春

はじめに

平成二三(二〇一一)年九月十五日、本館は、広島県立文書館との間において「災害等の発生に伴う史・資料保護に関する相互協力協定書」の調印を行った。本稿では、同協定の締結の経緯について紹介する。

一 締結までの経緯

平成二三年五月二十五日、広島県立文書館において文書調査員会議が開催され、筆者も文書調査員の一人として参加した。同日の会議では「災害と文書のレスキューについて」が議題となった。その際に筆者は、相互協力協定を作成してはどうかという意見を述べた。この発言が発端となって筆者は、今回の協定の立案を担当することとなった。

さて立案にあたって筆者は資料の収集を行ったが、先例がほとんどなく手探りで進まざるをえなかった。<sup>1)</sup> それでも協定の骨子を「広島大学文書館のリスクマネジメントおよび危機管理について(要綱)案」

にまとめることができた。

表は、同要綱における相互協力協定の位置づけを示したものである。基本的な構想としては、①「防災計画」や「危機管理マニュアル」によって自館の災害対処能力を高めておく、②自館での対応能力の限界を超えた場合、その部分を他機関の支援によって対処する、という二段階の構成とした。

同要綱については六月二十八日のミーティングで、本館内部の了承を受けることができたので、これに基づいて協定の原案を作成した。<sup>2)</sup> その際に、あわせて解説文も作成して細目的な性格を持たせ、協定のねらいや条文の解釈についても齟齬が生じないように配慮した。

さて七月上旬には原案ができたので、これをもとに本館内部および本学

表 必要な計画一覧

必要とされる措置	内 容
防災計画	日常的な対策(温湿度の管理、防虫、施設の定期点検など)
危機管理マニュアル	単独の組織で対応可能な災害発生時の対応の手順
相互協力協定	単独の組織では対応不可能な事態が発生した場合の対応の手順

の関係部署の内諾を得ていった。そしてその上で七月下旬から広島県立文書館との間で調整に入った。この結果、協定および解説文ともに数ヶ所の修正が加えられることとなった。その後数回の折衝を経て、八月上旬には両館の間で最終合意に至った。

## 二 立案の背景

協定書本文およびその解説については、後掲の資料一、二をご参照いただきたい。本章では、本協定作成の背景となった筆者個人の考えについて述べたい。

### (一) 芸予地震での体験

平成七（一九九五）年の阪神・淡路大震災を契機として「歴史資料ネットワーク」（通称史料ネット）が結成された。その後、日本各地で史料レスキューのためのボランティア組織が相次いで結成されていった。

こうしたなか平成一三（二〇〇一）年に芸予地震が発生し、これを契機に広島県でも「広島史料ネット」が組織されるに至った。<sup>③</sup>当時大学院生だった筆者もボランティアの一員として史料レスキュー活動に参加し、貴重な体験をすることができた。そうしたなか次のような点に改善の余地を感じたのであった。

- ① 関係者の意見調整に時間がかかった。
- ② 行政の責任が不明確だった。

③ ボランティアの建前のため関係機関の職員の負担が大きい。  
① については、特に説明をする必要は無いと思われる。組織の立ち上げ・活動の開始に多大な労力と時間が必要となり、どうしても災害発生初期の対応が後手に回る傾向が見られる。

② については、当時は史料レスキューの活動に対する認知度が低く、被災した自治体の受け入れ態勢が整っていなかったことによる。このため自治体の担当者が、組織の中で孤軍奮闘する形になってしまったと筆者は感じた。

③ については、公的機関の理解は得られたものの、最終的に各人は、職務としてはなく個人の資格で活動に参加することとなった。このため活動が休日限定されることとなった。（いうまでもなくこうしたあたり方は長期の活動には向かない。）

これらの点は、あくまでも筆者の個人的な所感である。しかし、これまでの各地で展開された史料ネットの活動記録を見ると、当該地域の行政機関が「組織」として十分に機能していないのではないかと、う思いを禁じ得ない。<sup>④</sup>

逆に行政機関の対応が不十分だから、研究者個人がボランティア活動を行って史・資料を救出する必要が生じたという見方もできよう。ただ、ボランティア活動は、良い意味においても悪い意味においても、属人的な要素が大きい。

こうした先例を踏まえて行政機関に属するものとして、何が必要かということ考えたのが今回の出発点である。

(二) 立案の意図

さて前述のような体験を踏まえ筆者は、災害発生時に行政機関が「組織」として速やかに対応することを可能とする仕組みの一つとして、史・資料の保護に限定した相互協力協定に着目した。

これは史・資料保護に限ったことではないが、危機的状況が発生した際には、しばしば行政機関内部の意思決定が混乱する。そこであらかじめ協定を結び組織全体の合意形成と親組織の了解を得ておくことで、意思決定の混乱の影響を最小限にして速やかな対応が可能になると考えた。同時に協定という形で法的な根拠を形成しておくこと、人事異動による影響も少なくなると考えた。

また、史料レスキュー活動にあたり行政機関が組織的に対応することによって、次の二点においてボランティア組織とは違った強みがあると想定される。一つ目は、人材と資材が蓄積されているため行政機関が即応力を有している点である。ボランティアの場合、参加者の輪が広がり大きな力が期待できるのであるが、組織化するまでには一定の時間が必要である。

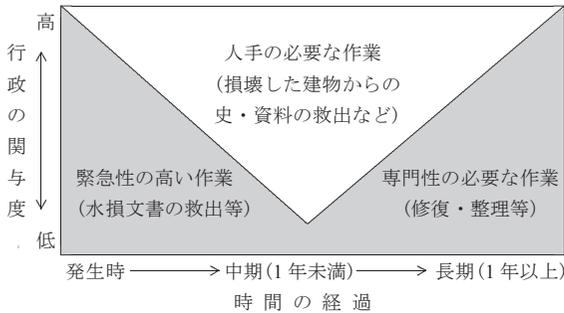


図 行政とボランティアの関係 (概念図)

たとえば水損した文書の場合、発生から四八時間以内の処置が復元に大きな影響を与えられると言われている。こうしたケースでのボランティアの活用が難しいため、やはり専門の行政機関が組織的に対処すべきだと筆者は考える。

二つ目は、行政機関には専門的な技術や知識を有している人材がいることである。被災した史・資料の救出にあたっては、どうしても専門的な知識を必要とする場面がある。また被災した史料を修復しようとした場合、相当の期間がかかる。ボランティア組織もその構成メンバーによって対処できる作業と、そうでない作業がある。ボランティアでは対処できない作業は、専門の機関が業務として引き受ける体制を整えた方が望ましいと思われる。

図は、こうした行政機関の役割をボランティアの活動と関連づけて図式化したものである。すべてのことを行政機関が行うのが不可能であるため、ボランティアの協力を得ることは大変有り難いことだと思ふ。しかしながら他方では、行政機関が責任を負って行わなければならない業務が存在することも忘れてはならないと思う。

おわりに——今後の課題——

最後に今後の課題について言及しておきたい。以上のような協定の締結を踏まえ、現時点において筆者は、次の三点が本館にとっての課題であると考えている。

- ① 災害への対応能力の充実

②協定のネットワーク化

③内部ルールの明確化（手順書の作成）

①は、救援活動に必要な資材、設備の用意である。現在、本館には日常の業務に必要な資材については準備があるが、救援活動を主たる目的として資材をストックはしていない。このため必要な資材をリストアップし、計画的に資材を備蓄しておく必要がある。

また本館では、水損文書の一時預かりも念頭において、文書の燻蒸施設として大型の冷凍庫（七七五リットル）一台を購入した。今後、設備の更新・充実にあたっては、災害時の救援も念頭において対処する必要がある。

②については、今後こうした協定の輪を広げていく必要があると考えている。やはり大規模災害が発生した場合、本館と広島県立文書館の二館のみでは対処が不可能である。こうした協定を多重的に結ぶことにより、県内外の機関と協力して対処できる体制を整えることが必要と考える次第である。

③は、支援要請および支援活動への出動についてのルール作りである。すなわち、本館がどういう状況になったら支援を要請し、その場合はどういう作業を委託するのか、あるいは要請を受けた場合、何をどれだけ提供し、通常業務をどうするのか、といったことについて基準を作成しておくことである。実際にはケース・バイ・ケースになると思うが、判断の目安を作っておくことに越したことはないと思う。

宮城史料ネットの平川新氏は、大規模災害に対する平時の備えを訴えてきた。こうした主張の正しさは、今回の東日本大震災においても

再確認された<sup>5)</sup>。こうした事例を踏まえ筆者は、本館の平時の備えを整え、有事の際には行政機関としての使命をきちんと果たせるようにしたいと考えている。

注

(1) 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会が公表している「文書館防災対策の手引き」（平成八年三月初版・平成一三年一月三版）において、相互応援協定等を締結する必要性について言及している。しかし管見の範囲において、これを具体化した事例を見出せなかった。

(2) 本相互協力協定の原案作成の際に、書式で参考となったのは「大規模災害発生時における相互協力に関する協定書」（平成二三年四月二八日、島根県・西日本高速道路株式会社中国支社）と「長野DMATの派遣に関する協定」（平成二二年三月六日、長野県・長野県内の一〇病院）であった。

(3) 数野文明「芸予地震と資料救済活動」『地方史研究』二九三号、平成一三年一〇月。

(4) 藤田明良「阪神大震災における資料救出・保全活動―史料ネットの議論と活動―」『日本史研究』（四一六号、平成九年四月）、小林准士「鳥取県西部地震と山陰史料ネットの活動」『日本史研究』（四六三号、平成一三年三月）、「小特集 災害と歴史資料―史料ネットの経験から―」『歴史評論』（六三三号、平成一五年一月）、「特集 災害と資料保存」『歴史評論』（六六六号、平成一七年一〇月）参照。

なお今回の東日本大震災に関する報告については本協定作成後に公表

され、立案の際に利用できなかったため、本稿では引用しないこととする。

- (5) 「被災文化財保全へ苦闘 郷土守る東北人の思い」『日本経済新聞社』平成二三年五月七日、「文化財保全へ市民や大学連携」同前平成二三年八月二〇日参照。

(いしだ まさはる・広島大学文書館)

## 資料一 災害等の発生に伴う史・資料保護に関する相互協力協定書

広島県立文書館を甲とし、広島大学文書館を乙として、甲と乙は、災害等発生に伴う史・資料保護に関する相互協力について、次のとおり協定を締結する。

### (目的)

第1条 本協定は、災害等の発生によって破損あるいはそのおそれのある史・資料を保護するにあたり、相互協力に必要な事項を定め、もって災害等に適正かつ円滑に対処することを目的とする。

### (協力の内容)

第2条 災害等の発生に伴う史・資料保護に関する相互協力は、次に

掲げる内容とし、協力要請された甲又は乙は、自らが行う業務に支障のない範囲において応じるよう努めるものとする。

- (1) 災害情報等の共有
- (2) 史・資料の保護に必要な人員の派遣
- (3) 史・資料の保護に必要な資機材および物資の提供
- (4) 史・資料の一時受け入れ・保管
- (5) 史・資料の修復に対する技術的支援
- (6) その他必要と認められる事項

### (協力要請)

第3条 甲又は乙は、協力を要請する場合、前条に定める協力内容を明らかにして、口頭又は電話等で協力を要請し、後日速やかに文書を送付するものとする。

### (費用負担)

第4条 前条の規定に基づいて協力した場合に要する次の費用は、原則として協力を要請した甲又は乙が負担するものとする。ただし、大規模災害発生時など、甲又は乙単独で費用負担が困難な場合は、別に甲乙が協議して定めるものとする。

- (1) 協力要請を受けた甲又は乙が携行した資機材及び物資等を使用した場合の実費
- (2) 前号に定めるもののほか、この協定実施のために要した経費のうち協力要請を行った甲又は乙が必要と認めた経費

(補償等)

第5条 甲又は乙は、その所屬する職員がこの協定に基づく業務のため死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり又は障がいの状態になった場合、業務従事者若しくは業務従事者の遺族又は被扶養者に対する損害補償について、各々の組織において労働（公務）災害補償に係る必要な手続きをとるものとする。

2 業務の実施に伴い、甲乙双方の責に帰さない理由により第三者に損害を及ぼした場合又は資機材等に損害が生じた場合は、その事実発生後速やかにその状況を書面にまとめ、その処置については甲及び乙が協議して定めるものとする。

(研修等への相互参加)

第6条 甲及び乙は、平常時からこの協定に基づく災害対策を円滑に実施するため、相互に企画又は立案する研修等へ積極的に参画するものとする。

(第三者からの支援要請)

第7条 災害等の発生に伴う史・資料保護について、第三者から甲又は乙に支援の要請があった場合、甲又は乙はこの協定に基づいて乙又は甲に協力を依頼することができる。協力を依頼された乙又は甲は、自らが行う業務に支障のない範囲において応じるよう努めるものとする。

(協議)

第8条 この協定に定める事項に疑義が生じた場合又はこの協定に定めのない事項で必要がある場合は、甲及び乙が協議して定めるものとする。

(協定の有効期間)

第9条 この協定の有効期間は、協定締結の日から平成二四年三月三十一日までとする。ただし、有効期間満了の一ヶ月前までに甲、乙いずれからも改廃の申し入れがないときは、この期間は、更に一年間延長するものとし、その後において期間満了したときも、同様とする。

この協定の締結を証するため、協定書二通を作成し、甲と乙が記名・押印をして、各自その一通を所持する。

平成二三年九月一五日

甲 広島市中区千田町三丁目7番47号

広島県立文書館

館長 八津川 和義 印

乙 東広島市鏡山一丁目1番1号

広島大学文書館

館長 小池 聖一 印

## 資料二 災害等の発生に伴う史・資料保護に関する相互協力協定書の解説

### ○本協定のねらい

危機的な事態が発生した場合、一義的には自己の責任において対処すべきである。しかし実際には、単館での処理能力を超えた事態が発生する可能性がある。

そこで相互協力をあらかじめ締結しておくことにより、こうした事態が発生した際に法的根拠を以て速やかに支援を仰ぐこと（あるいは行うこと）ができる。

また文書館の収蔵品は、取り扱いに専門的な知識を要するものである。このためボランティアの活用が難しいことも、こうした協定を必要とする所以である。

### ○「大規模災害」と「災害」

史・資料の被災量と災害の発生規模は必ずしも一致しない。小規模の場合でもたまたま大量に史資料を保存しているところで発生すれば、相互協力が必要となるため「災害」という表現にした。

### ○「災害等」

史・資料を破損せしめる要因としては自然災害以外に戦争・動乱、破壊活動（大学紛争）、その他（原発事故）などが含まれる。このため「災害」ではなく「災害等」とした。

### ○「災害等の発生に伴う史・資料保護」

災害を念頭においた協定書を見ると、「災害発生時」という表現を使っているものが多い。しかし史・資料の保護や修復作業は、救命活動や災害復旧と異なり、災害発生時もさることながらその後のケアに対する支援も必要とされる。そこで「災害発生時」という時間を限定した表現を避けた。

### ○「史・資料」

第7条として、第三者への支援を想定している。そこで両館の収蔵品のみに限定しないようにするため「史・資料」という表現にした。

また、官公庁等が保有する現用や半現用の文書も保護の対象として想定されるため「史料」という限定した表現は避けた。

### ○協力の内容

史・資料の保護活動に必要な事項を列挙した。

「(1) 災害情報等の共有」は、活動に必要な個人情報や機密を共有することをあらかじめ定めたものである。ただし、守秘義務契約を作業従事者と結ぶことを妨げるものではない。

「(6) その他必要と認められる事項」は、第三者への仲介業務などを想定している。甲または乙が単独で支援できない場合、それぞれのルートで第三者からの協力を調達することを想定した。

○費用負担

人件費、出張旅費など人にかかる経費は支援を行う方が負担する。それ以外の資機材（たとえば冷凍庫や扇風機などの資材や中性紙、アルコール、軍手などの消耗品）を調達する費用は協力要請者が負担する。基本的に支援を受けたものの所有物（文書保存箱や封筒を提供することを想定）となるものは、当事者が負担する。たとえば個人・企業が所有する文書の場合、寄贈・寄託を受けない限り、史・資料の所有者が負担するのが原則である。

ただし常備している消耗品でことが足り、なおかつ使用量が僅少である場合は必ずしも負担を求めるとはしない。

○補償等

公的な協定に基づいて職員を派遣するため（つまり職務命令を受けて派遣されるため）、職務の一環と見なすことができると考えた。このため事故等が発生した場合は、その職員の所属する各機関がおのの労働災害補償にかかる必要な手続きをおこなう。ただ万が一に備えて条文を入れておいた。

○研修等への相互参加

日常的に人間関係を構築するとともに情報や技術を共有することは、非常時において円滑に作業をすすめるために必要である。そこで交流に関する規定を盛り込んだ。

○第三者からの支援要請

県立文書館では、県内の市町や県内在住の個人等、第三者が所蔵する史・資料の保存に関する支援を館の業務として行っている。一方、広島大学文書館でも、学内各機関等の史・資料の保存に関する支援を館の業務として行っている。

こうした実情に鑑み、それぞれが支援を求められた場合、自らが行う業務に支障がない範囲において応じることとした。

なお、第2条第6項の解釈の範囲内とも考えられるが、重要な事項なので明文化した。

○その他

以上、想定される事態を踏まえて解説事項を列挙してきた。ただ先例がないため、実際に運用してみないとどのような問題が起きるか想定ができない。幅広い範囲から意見を聞くことも必要であるが、とりあえず協定を結んでみて問題があれば随時修正してゆくというあり方でも構わないのではないかと考えている。

また、今回は二館だけで締結するが、将来的にはネットワーク化も課題と思われる。

（以上）