

# 歴史的緊急事態に関する公文書の保存体制についての考察

——東日本大震災における国立大学法人の取り組みの実態分析を中心に——

倉方慶明

はじめに

一・東日本大震災に関する公文書の保存と活用の基本方針

(一) 東日本大震災に関する記録の保存と活用の構想と基本方針

(二) 東日本大震災に関する公文書の取扱いの基本方針

二・国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保存の方針と実態

(一) 大学における東日本大震災の被災状況とその対応

(二) 国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保存の方針

(三) 国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保存の実態と課題

三・歴史的緊急事態に関する公文書の保存措置に関する試案

結び

## はじめに

新型コロナウイルス感染症により社会に大きな混乱が生じていた二〇二〇年三月一〇日、「今般の新型コロナウイルス感染症に係る事態は、行政文書の管理に関するガイドライン（平成二十三年四月一日内閣総理大臣決定）に規定する『歴史的緊急事態』に該当するものとする」ことが閣議で了解を得た。<sup>①</sup>これは東日本大震災を受け「行政文書の管理に関するガイドライン」（以下、「ガイドライン」とする。）に追加された歴史的緊急事態が初めて適用された事例であり、これにより新型コロナウイルス感染症への対応は、「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であつて、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなもののうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態」として、ガイドラインに基づいた会議の記録作成と、当該文書の保存、点検・監査が行われることとなつた。<sup>②</sup>

身近なところでも新型コロナウイルス感染症による社会生活の変化は、大学生活にも大きな影響を与えている。感染者数の増大に伴い、各大学では授業の日程変更やオンライン授業の導入、キャンパスへの立ち入りの制限、クラブ・サークル活動や大学祭等の課外活動の延期・停止など様々な感染症対策が進められた。また諸外国での感染拡大と海外渡航の制限は、留学予定の学生と来日予定の留学生の計画を狂わせ、外出自粛は学生のアルバイトをも脅かし、キャンパス内外にはこれまでの大学生活とは異なる日常が生じつつある。加えて、その善し悪しは別として、大学における感染症対策はメディアで頻繁に取り上げられ、社会の関心事の一つとなっている。

こうした歴史的緊急事態のなかで、各大学が進めている感染症対策に係る文書、とりわけ国立大学法人の法人文

書（公文書）は、「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項」の一端を示した文書と言えるのではないだろうか。既に一部の大学では、新型コロナウイルス感染症に係る資料の収集が進められているが、今後、各大学が新型コロナウイルス感染症という歴史的緊急事態に関する文書をいかに保存・活用していくかについては議論が深められていくことであろう。<sup>3</sup>

そうした歴史的緊急事態に関する文書の保存と活用の在り方を考えるうえで、東日本大震災に関する文書の保存と活用の経緯を再検討することには大きな意義がある。東日本大震災に関する文書は、原子力災害対策本部等の議事録が未作成であった問題を機に世間の注目を集め、国は東日本大震災への対策を「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項」として位置づけ、ガイドラインにおいて当該公文書を政策単位で「原則として移管するもの」とした。<sup>4</sup>

しかし、その実態はどのようになっていたのだろうか。本邦においては、「公文書等の管理に関する法律」（平成二十一年法律第六十六号、以下「公文書管理法」とする。）施行以降も、公文書の管理を巡っては森友学園問題をはじめとする諸問題が多発している。国はその都度、ガイドラインの改正等対策を進めているが、公文書管理を巡る法令やガイドラインとその実態に齟齬が生じている事例がしばしば確認される。東日本大震災関係の公文書についても、被災した地方公共団体の一部では、震災関係の公文書が既に廃棄された事例や廃棄の可能性があることが報道されており、ガイドラインに示される「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項」として統一的な対応が、必ずしも浸透しているとは言えない。<sup>5</sup>

法令・ガイドラインという机上の方針と実態がどの程度適合しているのかについては再検証されるべきであり、そうした具体的検証により、実態に合った改善がなされるのではないだろうか。二〇二一年には東日本大震災から

一〇年の節目の年を迎え、翌年には保存期間一〇年の公文書が期間満了を迎える。そうした節目を迎える前に、歴史的緊急事態に関する公文書の保存と活用の在り方については再検討されるべきであろう。

そこで本稿では国立大学法人を対象に、東日本大震災関係の法人文書がいかなる方針のもと、いかなる保存措置を講じられてきたのか、その実態と課題を整理することを通じて、今後の歴史的緊急事態に関する公文書の保存と活用の在り方を検討する。<sup>6)</sup>

## 一 東日本大震災に関する公文書の保存と活用の基本方針

まず本邦において東日本大震災に関する公文書の保存と活用がいかなる方針により進められたのかを整理する。

### (一) 東日本大震災に関する記録の保存と活用の構想と基本方針

折しも、東日本大震災が発生した二〇一一年は公文書管理法の施行の年であった。同年四月一日、法施行にあたり、蓮舫大臣（内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）、当時）は閣議において、「公文書等の管理に関する法律は本日施行となる。東日本大震災への対応で多忙ではあるが、関係省庁においてしっかりとした文書管理を行っていただきたい」旨発言している。<sup>7)</sup> また同年四月一二日には瀧野内閣官房副長官（当時）が被災者生活支援各府省連絡会議において、「震災から一か月が経過したことを踏まえ、将来の大地震に備え、各府省においては、一般の震災の事実経過の記録や資料等の保存について御留意願いたい」と発言しており、このように震災当初から、東日

本大震災に関する公文書の保存の重要性が指摘されていた。<sup>8)</sup>

そして五月一〇日、第四回東日本大震災復興構想会議において復興計画の「書写真」としてまとめられた「復興構想7原則」のなかでは、震災の記録の保存・活用が、復興の原則の一つとして以下のように言及された。<sup>9)</sup>

原則1…失われたおびたしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとつて復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。

同年七月の東日本大震災復興対策本部が発表した「東日本大震災からの復興の基本方針」においても、「震災に関する学術調査、災害の記録と伝承」の項目が設けられ、将来的な防災対策に資するべく「地震・津波災害、原子力災害の記録・教訓の収集・保存・公開体制の整備を図る」ことが掲げられる。<sup>10)</sup> その整備方針については、「被災地域における公文書等の保全・保存を図るとともに、国内外で過去発生した地震・津波の教訓も共有する」こと、記録を蓄積し分析・検証を行うことが言及され、東日本大震災の記録を学術的見地から将来に活かすことが謳われている。加えて関係資料・映像等のデジタル化を促進し、「国内外を問わず、誰もがアクセス可能な二元的に保存・活用できる仕組みを構築し、広く国内外に情報を発信する」として、世界的視野での情報発信の方針が提起された。これらの構想や方針を受け、震災時の記録は国家・社会的に重要な情報資源の一つとして、その収集・保存・公開が進められることとなった。とりわけ公文書については、同年一〇月一二日に開催された今後の公文書管理の取組に関する関係省庁連絡会議（第九回）において、内閣府大臣官房公文書管理課長から各府省庁文書管理実務担当

者に対し、東日本大震災関係の資料を「歴史的に重要な資料として適切に残すこと」が求められた。独立行政法人等に対しても翌年一月二四日の公文書書管理に関する独立行政法人等連絡会議において同様の措置が求められた。<sup>(11)</sup>

このように東日本大震災に関する公文書の保存は、震災復興の構想や方針に基づき、粛々と進められるはずであった。しかし、二〇一二年一月二二日に原子力災害対策本部の会議録が議事次第しか作成されておらず、「議論の自身を記した議事録は作成されていなかったこと」が報道されたことで、にわかに世間の注目を集めることとなる。政府が実態調査を進めたところ、東日本大震災に対応するために設置された緊急災害対策、原子力災害対策、復興対策の三本部を柱とする一五の会議のうち、五会議において議事内容の記録の一部または全部を作成・保存していないことが発覚した。<sup>(12)</sup>

その後、原子力災害対策本部会議等へのヒアリング調査の結果、「震災発災当初は、緊迫した状況の中で多忙を極めており、本部の議事録・議事概要に対する認識が不十分だったため、議事録・議事概要が作成されていなかった」<sup>(13)</sup>など震災対応業務による多忙と時間・人員の制約が原因であったこと、また事後作成を行う場合にもその期限が不明確であり、作成状況に関する確認体制も欠如している等の課題が確認された。そして同年四月一〇日に開催された公文書管理委員会（第一七回）において、岡田副総理（公文書管理担当大臣、当時）から、公文書管理法の運用実態の精査と適用範囲の検証を通じて、<sup>(14)</sup>「東日本大震災の事例への対応にとどまらず、改めて政府における重要な意思決定にかかわる会議について後世の検証に堪え得る記録作成の在り方を検討していくべきとの考えの下、当委員会に対し『公文書管理制度の目的に照らしてどのような会議について議事録又は議事概要を作成・保存すべきか』について検討要請が行われた」<sup>(15)</sup>。

これを受け公文書管理委員会は同年七月（第二〇回）までに複数回にわたり、問題の原因分析とその改善策の検

討を行い、最終的に「政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する議事概要・議事録作成の在り方（論点整理）」として基本的な考え方をまとめた。このなかで、閣議等の政府の重要な意思決定にかかわる会議の「議事概要・議事録の作成・一定期間経過後の公開ルール」の制度化が提案され、その後ガイドラインの改正により、歴史的緊急事態における会議記録の作成と、当該文書の保存、点検・監査が行われることが制度化されたこととなった<sup>(17)</sup>。

以上のように、東日本大震災に関する記録の保存と活用は、復興の欠くべからざる核として、その構想と基本方針に組み込まれることで、社会的関心を集めただけでなく、公文書管理法施行初年度に政府の公文書管理体制の課題を露見させ、文書管理の在り方を問い直す事例として、世間の注目を集めることとなった。

## （二）東日本大震災に関する公文書の取扱いの基本方針

東日本大震災関係の公文書はどのような保存対策が採られたのだろうか。その具体的な対策は、震災翌年の二〇一二年四月以降に、内閣府大臣官房公文書管理課（以下、「公文書管理課」とする。）により進められた。

ガイドライン上、公文書の保存期間の起算日は、「迅速な所在検索や効率的な整理・保存の観点から、翌年度の4月1日計算を原則とすることが定められている<sup>(18)</sup>。震災対応の多くが二〇一一年四月以降に実施されたことから、震災関係の公文書は二〇一二年四月一日に起算日を迎え、二〇一二年度に管理簿への登載等、整理が進められることとなった。

震災翌年の二〇一二年四月一〇日、公文書管理課は行政機関副総括文書管理者に宛てて「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」を通知した<sup>(19)</sup>。そこでは、行政機関に対して、東日本大震災への対応を「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、そ



の教訓が将来に生かされるようなもの」として、「行政機関が東日本大震災に対応するために行われた業務（主管するものに限る。）を遂行する過程で作成又は取得した行政文書」である東日本大震災に関する行政文書の適切な保存措置を求めた。

同通知では「名称の設定等」、「保存期間の設定」、「適切な保存」、「移管」の各項目で、具体的措置に言及している。「名称の設定等」としては、行政文書ファイル等の作成にあたり、「東日本大震災に関する行政文書は、原則としてそれ以外の行政文書ファイル等と区別し、東日本大震災に関する行政文書のみを行政文書ファイルにまとめ」、「当該行政文書ファイルの名称に『東日本大震災』や『東日本大震災関連』等を入れること」が示された。また既にファイルの名称設定をしている場合や、東日本大震災以外の文書と同一のファイルに混在してまとめられている場合には、管理簿の備考欄に「東日本大震災関連を含む。」等の記述をすることが求められ、ファイル単位で東日本大震災関係であることを判断できる名称の設定が指示された。

加えて、一年以上の保存期間の設定や、紛失等への対策・組織改廃時の引継ぎが具体的に指示され、東日本大震災に関する文書については「保存期間満了時の措置にかかわらず、歴史公文書等として移管が必要となることがある」とされ、同年六月一八日付で内閣府と国立公文書館より追加通知のあった「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の移管に係る基本的考えについて」に基づき移管対象を選定することが通知された。<sup>20)</sup>

通例、保存期間満了時の措置の設定は、ガイドライン別表第二に示された「基本的考え方」に基づき、「具体的な移管・廃棄の判断指針」に沿って行われる。「基本的考え方」（表二）の【I】～【IV】のいずれかに該当する文書は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」として、保存期間満了後には国立公文書館等へ移管することが定められ、「具体的な移管・廃棄の判断指針」として業務単位・政策単位あるいは「昭和27年度までに作成・取

得された」といった年代を判断指針に保存期間満了時の措置が決定される。<sup>(21)</sup>

他方で、「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の移管に係る基本的考え方について」では、「東日本大震災に関する行政文書ファイル等については、ガイドライン別表第2の2（1）注②の『特に重要な政策事項等』に該当するものとし、同表に列記している保存期間満了時の措置にかかわらず移管が必要になる」との考え方を示した。つまり、通例ガイドラインにおいて廃棄と判断されるファイルを含め、東日本大震災に関する行政文書ファイル等については原則として移管することとなった。

【表一】ガイドラインに示された「保存期間満了時の措置基準」の基本的考え方<sup>(22)</sup>

【Ⅰ】国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書

【Ⅱ】国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書

【Ⅲ】国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書

【Ⅳ】国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

【表二】ガイドラインに示された「具体的な移管・廃棄の判断指針」（抜粋）<sup>(23)</sup>

- (1) 業務単位での保存期間満了時の措置
- (2) 政策単位での保存期間満了時の措置
- (3) 昭和27年度までに作成・取得された文書
- (4) 上記に記載のない業務に関しては、1の基本的考え方に照らして、各行政機関において個別に判断するものとする

「具体的な移管・廃棄の判断基準<sup>24)</sup>」についても、一般的な行政文書ファイル等とは異なる東日本大震災向けの基準が設定された。「(1)業務単位での保存期間満了時の措置」の項目のなかで、通例では国会審議に関する事項については、「大臣の演説に関するもの」と「会期ごとに作成される想定問答」が移管対象になるが、東日本大震災関係については国会審議に関するファイルは全て移管の対象となり、同様に通例では移管対象としない個人や法人への補助金の交付に係る実績報告書や、「告示の立案の検討その他の重要な経緯」等が移管対象とされた。加えて、判断指針(表二)の(1)〜(3)に該当しない文書であっても、歴史公文書等に該当する可能性が高い文書について「歴史公文書等の具体例」を設け、具体例を挙げている(表三)。

このように東日本大震災に関する行政文書ファイル等については、被災の翌年から文書の収集・保存に向けた具体的な取り組みが進められた。その成果についてはその一部が国立公文書館に移管され、同館デジタルアーカイブ上で確認できる<sup>25)</sup>。また同年、国立国会図書館も「東日本大震災アーカイブ」構築を進め、「国内外に分散する東日本大震災の記録等を、国全体として収集・保存・提供すること」を目指し、オンラインでの資料収集等に着手し、「国立国会図書館東日本大震災アーカイブ(ひなぎく)」として公開されている<sup>26)</sup>。

【表三】歴史公文書等の具体例<sup>27)</sup>

<p>東日本震災に対応するために設置された会議等に関する文書</p>	<p>開催経緯、その時々々の活動の進捗状況や確認事項の記録、配布資料</p>
<p>国家的行事に関する文書</p>	<p>式典運営要領、式次第、参列者推薦基準、参列者名簿、取材要領、要人行動予定、式典会場設営、報告書(写真・映像を含む)</p>
<p>被害・被災状況に関する文書</p>	<p>・発災後逐次公表された資料(写真・映像等を含む)。 ・被害・被災状況を取りまとめた文書</p>
<p>被害・被災状況の調査に関する文書</p>	<p>・調査方針の策定に係る文書 ・調査の実施に係る文書 ・調査結果報告書</p>
<p>復旧・復興等に関する文書</p>	<p>・復旧・復興に関する調査研究文書 ・復旧・復興事業に係る方針、計画、実施に関する文書(地方公共団体から入手したものを含む) ・人員派遣要請・指示文書、人員派遣計画・実績</p>
<p>所管する独立行政法人等に対する指示・要請等</p>	<p>・独立行政法人等に関する文書のうち重要なもの</p>
<p>独立行政法人等が行った施策・事業に関する文書のうち重要なもの</p>	<p>・被害・被災状況や復旧・復興に関する要請に応じた対応状況に係る文書 ・施策・事業の実績を取りまとめた文書 ・被害・被災及び復旧・復興に関する調査研究文書</p>
<p>法人その他の団体(国及び独立行政法人等を除く。以下「法人等」という。)への支援要請等、法人等からの支援の申出及びこれらの支援の実績に関する文書のうち重要なもの</p>	<p>・支援要請文書、支援申出文書 ・支援に係る被災者等への情報提供に係る文書 ・支援の実績を取りまとめた文書 ・支援に対する大臣等のメッセージ</p>
<p>外国・国際機関からの支援に関する文書</p>	<p>・支援要請文書、支援申出文書 ・支援受入れに係る文書 ・支援に係る人員派遣の実績を取りまとめた文書 ・支援に係る物資提供、義援金等の実績を取りまとめた文書 ・支援に対する大臣等のメッセージ</p>
<p>外国・国際機関に対する情報提供に関する文書のうち重要なもの</p>	<p>・国際会議等での情報発信に係る文書 ・在外公館における及び外国大使館に対する情報提供に係る文書 ・被災地訪問等に係る文書・海外での交流事業に係る文書</p>

## 二 国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保存の方針と実態

国による東日本大震災に関する公文書の保存と活用の方針が具体的に進められる一方で、国立大学法人においてはどのような保存方針のもと措置が講じられたのであろうか。その実態を検討する。

### (一) 大学における東日本大震災の被災状況とその対応

東日本大震災は国立大学法人にも多大な被害をもたらした。文部科学省の報道発表資料によると、大変痛ましいことであるが、全都道府県の大学を合わせて、二二九大学（内訳：国立六〇施設、公立一三施設、私立二五六施設）において校舎の損壊等の物的被害が発生し、死者五三名（内訳：国立九名、公立二名、私立四二名）、負傷者一五名（内訳：国立一〇名、公立五名）もの人的被害が発生している。<sup>28)</sup>

震災発生が入学試験・新学期を目前としていたことから、各大学は入試業務を中心に震災直後から様々な対応に迫られた。まず被災した受験生の受験機会の確保するための受験日程の変更や、入学手続きの延長措置、入学金・授業料の徴収猶予・減免等が求められ、在学生に対しても、「今回の地震により被災した学生が修学・卒業するにあたり、①奨学金の周知、②授業料等の納付時期の弾力的取扱い、③単位認定等の弾力的対処、④学生へのメンタルケア、等の配慮」が文部科学省より求められ、三月二五日には「大学の平成23年度当初の授業期間について弾力的な取扱いが可能である旨」通知された。<sup>29)</sup> これを受け、被災した多くの大学で学生の授業料減免等の経済的支援、入学式の延長または中止、授業開始日程の変更の措置が進められた。<sup>30)</sup>

また、多くの学生が被災地等でのボランティア活動を進めるなか、各大学ではボランティア活動の支援体制が整備されたほか、新規卒業生の内定取り消し問題を受け学生の就職活動支援が始まるなど、大学生活のあらゆる面の被災者支援の検討が進められた。加えて、地震・原子力等の専門家が被災地の調査研究に携わったほか、大学院を有する大学からは被災地への「災害派遣医療チーム」の派遣を皮切りに、不足した医療物資の支援、医師・看護師等の派遣が行われる等、各大学の特色に合わせた支援活動が行われた。

## (二) 国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保存の方針

このように被災した大学だけではなく多くの大学が震災対応に取り組んでおり、その活動に伴い対応検討を行った会議資料、施設整備、検定料・入学料・授業料免除、震災ボランティアなど多岐にわたる東日本大震災関係の文書が作成・蓄積されることとなった。<sup>(32)</sup>ではこのような大学における東日本大震災関係の文書はどのように保存措置が進められたであろうか。公文書を取扱う国立大学法人に限定してその保存の方針を確認したい。

国立大学法人における東日本大震災関係の法人文書の取扱いについては、実は先述の公文書管理課から行政機関に通知された「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」により行政機関と同様の措置が求められている。同通知には「貴府省所管の独立行政法人等に対し、行政機関に準じた対応がなされるよう必要な情報提供を行っていただきたい」との文言があり、国立大学法人を含む独立行政法人等には情報提供という形で、「行政機関に準じた対応」が求められている。この通知が国立大学法人を所管する文部科学省を通じて各国立大学法人に発出された。

筆者が情報公開請求により文部科学省から入手した情報をもとにその通知の流れを整理したい。まず公文書管理

課から文部科学省の文書管理担当部署である総務課文書情報管理室に四月一〇日に上記通知は送付され、一七日付で省内の「各筆頭課文書事務担当者」宛てに通知が転送された。その際には、総務課文書情報管理室の担当者よりメール本文において、「震災関連文書の取り扱いについては、社会的関心も高いことから特段の配慮をいただく」旨の文言が付されるとともに、以下のように公文書管理課からの通知内容の要点をまとめ、その周知徹底が図られた。

①東日本大震災関連の行政文書は、原則として他の行政文書を混在せずに「震災関連文書のみ」で行政文書ファイルとしてまとめ、行政文書ファイルの名称中に『東日本大震災』等の表記を入れること。

②震災関連以外の行政文書と混在して行政文書ファイルを作成する場合であっても当該ファイルに東日本大震災関連文書が含まれていることが明らかとなるよう、行政文書ファイル管理簿備考欄に『東日本大震災関連』等の表示を行うこと。

③東日本大震災に関する行政文書ファイルは、保存期間満了時に国立公文書館に移管するものとなる可能性が高いこと。<sup>(33)</sup>

その後、各課内で本件の情報共有が図られた。一例を挙げれば、初等中等教育局初等中等教育企画課総務係では、四月二〇日に課内での情報共有が図られ、その際にも「東日本大震災関係の行政文書ファイルについては、将来的に阪神・淡路大震災等と同様に今後「重要な政策事項」として国立公文書館に移管することになると思われますので、添付ファイルを十分ご確認の上、取扱には十分ご注意ください」との注意喚起が行われており、少なくとも文部科学省内において、東日本大震災関係の行政文書の取扱いの重要性が共有されようとしていたことが推察される。

他方で独立行政法人等に対してはどのように通知がなされたのであろうか。通知は各所管の部署より実施され、国立大学法人には文部科学省大臣官房総務課文書情報管理室より四月一七日付【情報提供】【送付】東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」によりメール通知された。省内における通知と同日に発出されているものの、そのメール標題には「情報提供」の文字が付され、本文には「標記の件につき内閣府から情報提供して欲しい旨のメールが参りましたので送付いたします」と情報提供である旨の通知となっている。この点は他の独立行政法人等への通知文面においても同様の事例が見られ、あくまで情報提供であり、積極的な保存措置を求める文面にはなっていない<sup>(34)</sup>。

同じように六月一八日付で内閣府と国立公文書館より追加通知された「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の移管に係る基本的考えについて」も、七月二三日付で文部科学省総務課文書情報管理室より各国立大学法人に情報提供された。本通知には先述の通り「具体的な移管・廃棄の判断基準」として「歴史公文書等の具体例」が掲げられており、そのなかには、「独立行政法人等が行った施策・事業に関する文書のうち重要なもの」の項目が設けられ、「独立行政法人等による被災者等への情報提供に係る文書」や「被害・被災状況や復旧・復興に関する要請に応じた対応状況に係る文書」等が具体例として挙げられている(表三参照)。情報提供に際して、この点についての特段の言及はない。

このように独立行政法人等における東日本大震災関係の法人文書の取扱いは、保存の基本方針が通知された段階から情報提供であり、本省とは異なりその徹底が求められておらず、行政文書に比して一段低い位置づけが与えられていた。この点はガイドラインに示された移管・廃棄の判断においても、本省の文書が上位に置かれることから、ある意味では当然の措置ではある。しかし、先述の通り東日本大震災では、東日本の大学を中心に少なからぬ人的・



物的被害を出し、各大学においては多様な対応が講じられていた。そのなかには「歴史公文書等の具体例」に挙げられた「被害・被災状況や復旧・復興に関する要請に応じた対応状況に係る文書」が数多く含まれており、その点を鑑みず、国立大学法人を含めた独立行政法人等への通知を情報提供としてその周知と対応を徹底していない点には違和感を覚える。

### (三) 国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保存の実態と課題

では「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」の通知において求められた具体的な保存措置ほどの程度国立大学法人に浸透したのであろうか。この点を明らかにするため、筆者は二〇二〇年八月一二日〜一四日の間に各国立大学法人の法人文書ファイル管理システムを調査し、「東日本大震災関係」の文書の管理状況を確認した。

公文書管理法上、独立行政法人等には法人文書の適切な管理を行うため、法人文書ファイル管理簿の作成・公表が義務付けられている（法第一一条）。震災の発生は公文書管理法が施行される二〇一一年四月の前月にあたるが、法人文書を含めた公文書の保存期間の起算日が翌年度の四月一日にあたることから、原則として東日本大震災関係の文書は、二〇一一年度以降の法人文書ファイル管理簿に登録される。

もちろん本邦における公文書管理の不徹底の状況に鑑み、管理簿に登録していない法人文書が存在する事例や、管理簿上では「東日本大震災関係」とは判別できないものの、実態としては「東日本大震災関係」の文書が存在する事例は十分に考えられる。事実、筆者が勤務する東京外国語大学文書館において、二〇一一年度に作成された保存期間五年の法人文書ファイルの評価選別作業を行ったところ、「平成23年度前期授業料免除外国語学部（日本

人等）全額免除<sup>1)</sup>」と記載された文書のなかに、東日本大震災に伴い被災した学生の授業料免除の文書が含まれている等の事例が複数確認された。<sup>(35)</sup> そのため、本調査の結果は全ての実態を網羅的に検証できているわけではない点には留意が必要であるが、調査結果は全体傾向の把握には十分に資するものであると考える。

調査の結果、国立大学法人五八大学に九三八冊の東日本大震災関係の法人文書ファイルが存在することを確認した。<sup>(36)</sup> この結果をもとに、公文書管理課から求められた措置の普及実態について、通知のなかで保存措置として求められた①東日本大震災関連の個別ファイルの作成と名称への「東日本大震災」の文言付与の状況、②備考欄への「東日本大震災関連を含む」等の文言付与の状況、③保存期間の設定状況、④移管の状況（保存期間満了時の措置）を中心に検討する。

【表四】名称欄と備考欄への「東日本大震災」等の文言付与の状況

	項目	大学数
グループ A	名称に「東日本大震災」と付与していた大学	30
	名称に「東日本大震災」と別表記（「震災」・「東北地方太平洋沖地震」）を合わせて付与していた大学	24
グループ B	①うち別表記分の備考欄に「東日本大震災を含む」等との文言を付記している大学	9
	②うち別表記分の備考欄の一部に「東日本大震災を含む」等との文言を付記している大学	6
	③備考欄に記載のない大学	9
	名称に別表記（「震災」「東北地方太平洋沖地震」）を付与していた大学	4
グループ C	④うち別表記分の備考欄の一部に「東日本大震災を含む」等との文言を付記している大学	2
	⑤備考欄に記載のない大学	2
	計	58

①東日本大震災関連の個別ファイルの作成と名称への「東日本大震災」の文言付与の状況

管理簿上において東日本大震災に関する法人文書ファイルの登載が確認された五八大学中五四大学が、東日本大震災関連の個別ファイルを作成し、その名称に「東日本大震災」と付与していた(表四参照)。このうち「グループA」の三〇大学については、「東日本大震災」の文言を用いたファイル名称を付記するルールが行き届いていた。「グループB」の二四大学については「東日本大震災」の文言を用いた名称のファイルも存在するものの、「震災」あるいは「東北方太平洋沖地震」等の別表記も用いられており、学内で通知に基づく名称付与の徹底が図られていなかったことが推察される。「グループC」の四大学は名称に東日本大震災の文言はなく、別表記を付していた<sup>①)</sup>。

②備考欄への「東日本大震災関連を含む」等の文言付与の状況

公文書管理課の通知では、東日本大震災の文書とそれ以外の文書が混在して一つのファイルにまとめられた場合や既に別の名称が付与されている場合に、備考欄に「東日本大震災関連を含む」等の文言を付記することが求められている。管理簿上に登載されたファイルを見る限り、備考欄に「東日本大震災関連を含む」等の文言が付与されるのは、既に別の名称が付与されている場合に多い。とくに文部科学省への通知文書や授業料・入学料免除等、毎年度作成するファイルの名称が定例化されている場合に多い。

名称欄に「東日本大震災」以外の別表記を付与していた「グループB」・「グループC」の大学のうち、備考欄に「東日本大震災関連を含む」の文言の付与を徹底し、名称欄・備考欄のいずれかで「東日本大震災」関連のファイルであることが明示されている大学は「グループB-①」の九大学であった(表四参照)。

名称欄への「東日本大震災」や備考欄への「東日本大震災関連を含む」との文言の付与には、後の評価選別の際

【表五】 大分類・中分類・小分類に「東日本大震災」等の文言を付与している大学

	分類に「東日本大震災」等の文言を付与している大学。(一)内は用いられた分類の名称
大分類	東京工業大学(東日本大震災)、弘前大学(東日本大震災)
中分類	九州工業大学(震災)、東京工業大学(東日本大震災)、東北大学(震災対応)、名古屋工業大学(震災)、奈良先端科学技術大学院大学(東日本大震災)、弘前大学(東日本大震災関係)、福井大学(東日本大震災関係)、北海道大学(東日本大震災)、東日本大震災関連)、横浜国立大学(東日本大震災関係、東日本大震災に関するもの)
小分類	秋田大学(東日本大震災関係)、岩手大学(東日本大震災関連)、震災・調査、震災・申請関係、震災・概算要求、震災・決算関係、震災・就職関係、京都工芸繊維大学(東日本大震災)、神戸大学(震災)、東北大学(東日本大震災、震災関係、大震災、震災、震災復興)、福井大学(東日本大震災関係)

して、東日本大震災に関する法人文書であることを容易に判別・検索できるようにするとの意図が推定されるが、「グループA」と「グループB-①」を合わせた三九大学において、通知が徹底されていたと言える。

また備考欄への文言付与以外にも、大分類・中分類・小分類に「東日本大震災」・「震災」等の文言を付与して、東日本大震災関連の文書であることを判別しやすくしていた事例も確認された(表五参照)。現状、各大学内においても分類の表記が異なり、統一的なルールは確認できないものの、分類表記に統一的なルールを設ければ、歴史的緊急事態に該当するかどうかの判別指標としては大いに活用できる可能性がある。

### ③保存期間の設定状況

公文書管理課の通知では、東日本大震災に関する公文書は「歴史公文書等に該当する可能性が高いことに留意すること」<sup>(38)</sup>が明記され、歴史公文書等については一年以上の保存期間を設定することが義務付けられている。管理簿

上で確認できた九三八冊については、一部保存期間が不明・未定のファイルを除き、一年以上の保存期間が設定されていた。また各ファイルの保存期間を見ると、七二・七％にあたる六八二冊が一〇年以上の保存期間が設定され、三〇年以上の保存期間を設定されたファイルだけでも二六四冊（二八・二％）に及んでおり（表六参照）、東日本大震災に関する法人文書の重要性に鑑み、長い保存期間が設定される傾向があつたことが確認できる。

【表六】保存期間の設定状況

保存期間の設定	冊数
無期限・永久・永年・常用ほか	79
30年以上	185
11年以上30年未満	19
10年	399
6年以上10年未満	32
5年	201
3年	11
1年	2
その他	8
不明・未定	2
合計	938

保存期間三十年以上のファイルの内容を見ても、学内諸規定の改正や施設整備の図面等、震災時でなくとも三〇年の保存期間が想定されるファイルだけでなく、総務部（あるいは総務課）所管の「東日本大震災関連」・「東日本大震災関係」と名称の付された震災時の危機管理対応のファイルや、とくに被害の大きかった東日本の大学を中心に震災時の広報資料や震災復興に関する会議のファイル等、東日本大震災に関する法人文書であるがゆえに、長期の保存期間を設定されたファイルの存在が確認できる。

例えば岩手大学の場合、岩手大学法人文書管理規則別表第一「岩手大学法人文書保存期間基準」には、「東日本大震災の被災状況の記録に関するもの」（保存期間永年。以下（ ）内は「保存期間」とする。）の区分が設けられ、「三陸復興推進本部会議関係」、「寄宿料免除関係（東日本大震災被災者分）」、「東日本大震災被災状況調査票綴」等が保存期間「永年」として管理簿に記載されている<sup>⑩</sup>。また保存期間三〇年の対象としては概算要求・決算関係の文書に加え、「文部科学省への震災対応日誌」、「平成

二三年度東日本大震災（報道関係）、「平成二三年度震災復興推進」レター Vol.1, 2, 3」等復興推進に係る広報資料も含め対象となっている。「岩手大学法人文書保存期間基準」では「広報、大学PRに関するもの」を「特に重要なもの」（保存期間三〇年）、「重要なもの」（保存期間一〇年）、「一般的なもの」（五年）に区分しているが、東日本大震災関係の広報資料は「特に重要なもの」として三〇年の保存期間が設定されたことが推察される<sup>40</sup>。

他方で、各大学を比較すると、同内容の文書であっても保存期間の設定が著しく異なる事例もある。例えば、入学生料・授業料免除に関する文書について、愛知教育大学や一橋大学では保存期間を無期限と設定している一方で、秋田大学は一〇年、岩手大学・群馬大学・千葉大学・東海国立大学機構（名古屋大学）・室蘭工業大学は五年の保存期間を設定している<sup>41</sup>。同様に震災ボランティアに関する文書についても、愛知教育大学が無期限と設定する一方で、東北大学は一〇年、大阪教育大学・大阪大学・神戸大学・千葉大学・東京工業大学・東京大学・広島大学<sup>42</sup>は五年の保存期間を設定している。この点は各大学の文書管理規程の相違に依るところもあり、かつ公文書管理法上、保存期間の設定は各機関の職員に一任されており、何らの違法性もないが、保存期間の不統一な設定状況が指摘でき<sup>43</sup>る。

#### ④移管の状況（保存期間満了時の措置）

先述の通り、公文書管理課の通知では、東日本大震災に関する行政文書ファイル等については「特に重要な政策事項等」に該当するものとして、原則的に移管対象としている。独立行政法人等の文書についても「独立行政法人等が行った施策・事業に関する文書のうち重要なもの」は移管の対象として具体例が挙げられている（表三参照）。とくに「被害・被災状況や復旧・復興に関する要請に応じた対応状況に係る文書」との例示には、各大学における

震災対応の文書が該当することが予想され、少なからぬファイルが歴史公文書等に該当し、移管対象となることが想定される。

しかし、東日本大震災に関する法人文書を保有する五八大学中、「保存期間満了時の措置」に「移管」を設定しているのはわずか一四大学であり、「廃棄」あるいは措置を未定としている大学が多い<sup>43</sup>。この背景にはそもそも国立公文書館等の施設を有する国立大学が少なく、かつ国立公文書館への移管は利便性の観点からデメリットが多いこともあり、普段から保存期間が満了したファイルの移管先が定まっていないという問題があるろう。事実、「移管」と設定したファイルを有する一四大学のうち八大学が国立公文書館等の施設を有している。では施設を有さない大学はどこを移管先にするのであろうか。残りの六大学のうち、高知大学については「国立公文書館に移管予定」と明記されていたが、五大学では移管先を特定していなかった。

また保存期間が満了した東日本大震災関係の文書について保存期間の延長措置を講じている大学があった（京都大学・福島大学）。そのうち、福島大学については、二〇一八年度・二〇一九年度に保存期間が満了した「福島大学震災義援金ファイル」・「福島大学学生教育支援金ファイル」（計三冊）について「東日本大震災に関する文書のため」との理由を付して延長措置を行っている。これは歴史公文書等としての移管先が確定していないゆえの措置とも考えられる。

他方で、既に国立大学法人から国立公文書館に東日本大震災関係の文書が移管された事例が存在する。富山大学が二〇一六年度に移管した「東日本大震災ボランティア富山県連携平成23年度」（請求番号・平二八富大〇〇〇〇一〇〇〇）・「入学料・授業料免除関係（東日本大震災関連）平成23年度」（請求番号・平二八富大〇〇〇〇二一〇〇）の二冊である。移管年度・ファイル名から推察するに震災ボランティアと入学料・授業料免除

に関する保存期間五年の法人文書ファイルであり、移管の経緯は不明であるが、公文書管理法上、保存期間が満了した法人文書の移管の主体は各法人であることから、国立大学法人側から移管の意思を示したことは間違いない。<sup>(4)</sup>

富山大学が保存期間が満了したファイルを速やかに国立公文書館に移管した点については、素直に賞賛されるべきではあるが、なぜ富山大学のファイルだけが移管されているのか、という点については検討すべきであろう。震災ボランティアの取り組みや被災学生への入学料・授業料免除については多くの大学で実施され、管理簿に未登録の事例も含め、多数のファイルが存在する。そのなかで、一つの大学のファイルのみを特定歴史公文書等として移管し永久保存することにどのような意義があるのだろうか。将来的な震災の取り組み検証に向けて、サンプルとして一大学の事例を抽出し移管対象としたのであれば、十分意義のある試みであるが、本件に関してそのような明確な意図を感じない。震災の事例検証については、一事例の検討ではなく全体の網羅的な精査が望ましく、むしろ一件の移管申請の声が上がった時点で、国立公文書館は、他の国立大学法人に同様のファイルが存在することを想起し、積極的に保存・移管の呼びかけをすべきであったのではないだろうか。このような偶然声が上がった事例のみを移管対象としていては、所蔵資料に偏りが生じる。東日本大震災のような重要な政策事項に関する文書については偶然残るのではなく、必然的に意図的に残す姿勢が必要ではないだろうか。

### 三 歴史的緊急事態に関する公文書の保存措置に関する試案

ここまで国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保存の実態についてみてきたが、多くの大学で



「東日本大震災」の文言を名称・備考に付したファイルが作成されるなど、公文書管理課の通知を大枠に、保存体制が構築されていたことが確認できた。他方で、保存期間や保存期間満了時の措置の設定について、通知が定めたルールに曖昧さが残ることから、大学間ときには大学内で統一された措置が採られていない状況や、保存期間満了後の歴史公文書等の行先に迷う状況も確認された。

つまり、国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保存は、公文書管理課からの通知という一定のルールに基づき運用されているものの、その周知徹底が図られていないという実態があった。この問題の根幹には、同通知が国立大学法人を含む独立行政法人等への情報提供という形で実施されたため周知徹底が図られなかったという点も指摘できる。もちろん、独立行政法人等には独立の法人格が与えられており、公文書管理法においても法人文書の管理の主体は独立行政法人等自身にあり、その管理徹底を必ずしも強制できるものではない。また公文書管理法に定める実地調査（法第九条）や改善勧告（法第三二条）についても、その対象は行政機関となっており、独立行政法人等はその対象ではなく、強制力を持った改善を指導できない事情が推察される。とはいえ、東日本大震災（今日で言うところの歴史的緊急事態）という特殊な事情に鑑み、情報提供よりも強制力のある形での積極的な関与が必要ではなかっただろうか。

また、こうした実態について公文書管理課ほどの程度認識をしているのだろうか。震災直後に記録の保存・活用の重要性が叫ばれるなか、その機運に乗って、威勢よくその保存について通知したものの、定期的な保存実態の確認等中長期的な視野に立った保存体制が構想できていなかったのではないだろうか。

そこで最後に、東日本大震災に関する法人文書の保存実態を踏まえた歴史的緊急事態における公文書の保存措置の試案を提起したい。

保存措置の基本方針としては、東日本大震災に際して公文書管理課により発出された「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」において示された方向性は間違っていないと考えている。とくに歴史的緊急事態に該当する公文書に関して、独立したファイルを作成し、そのファイル名称あるいは備考欄に「東日本大震災」等の当該歴史的緊急事態を表した文言を追加する等の措置について異論はなく、その方向性を活かしつつ、以下の諸点を追加提案したい。

#### ①具体的な保存措置の追加

歴史的緊急事態が生じると、その正式名称が確定するまでに時間を要し、文書に様々な名称が付与され、結果としてファイル名称の不統一が生じていた。公文書管理課の通知では、既に別の名称を設定している場合には、備考欄に歴史的緊急事態を表した文言を追加するよう指示されていたが、実態としては備考欄に文言が未記載である事例が確認され、その徹底は不十分であった。そこで将来的な検索の利便性を確保するためにも、公文書管理課が定めた統一的な文言の付与を指示するだけでなく、不揃いの名称については公文書管理課が確認のうえ修正を指導するところまで措置が徹底できることが望ましい。

また一見してそれが歴史的緊急事態に関連する文書であることをより明確にするため、管理簿上では分類欄を活用するのはどうだろうか。上述の通り、東日本大震災に関する文書では、複数の大学において分類が活用されていた。これにより通常の業務区分や部・課の枠組みを超えて「歴史的緊急事態」という区分で管理簿上、文書を把握しやすくなっていた。

同様に歴史的緊急事態に関するファイル現物に対して、一見してその重要性が判別できる物理的な目印を付与す

することも効果的であろう。通常使用する背表紙の色と異なる配色（例えば赤）の背表紙を使用する等の措置を講じること、長期保存の際にも誤廃棄や散逸を防止する一助となるだろう。

②各行政機関・独立行政法人等が保有する「歴史的緊急事態に関する行政（法人）文書ファイル一覧」の作成

現行では管理簿上において「東日本大震災」等の文言により、歴史的緊急事態に関する文書とそれ以外の文書を峻別しているが、実際のところ該当するファイルを直ぐに確認することは困難であり、各機関がどの程度の該当ファイルを保有しているかが分かり難い状況にある。そこで歴史的緊急事態に関する文書については、管理簿と重複する形で各機関が保有する歴史的緊急事態に関する文書をまとめた「歴史的緊急事態に関する行政（法人）文書ファイル一覧」を作成させ、公文書管理法第九条・第一二条に定める管理状況の報告に際して、各機関から公文書管理課に提出することを義務付けるのはどうだろうか。

各機関にとつては、管理簿より該当ファイルを抽出する手間が増えることになるが、一覧を作成することでいかなる歴史的緊急事態に関する文書を保有しているのかを自己認識する機会となる。また関連文書の一覧を作成することで、緊急事態への対応マニュアルの作成等、業務に活用する道筋も生まれてくる。公文書管理課及び国立公文書館等にとつては、その一覧を通じて、歴史的緊急事態に関する文書の作成・保存状況を把握することができ、文書を管理する機関への積極的なフォローや当該歴史的緊急事態の全体像を踏まえた偏りのない移管対象の検討、管理に関する適切な指導が可能となる。

### ③ 統一的な保存期間・保存期間満了時の措置の設定

保存期間及び保存期間満了時の措置の設定については、紛失等を防止し確実に移管される体制を整備するために、類似した役割を担う行政機関・独立行政法人等については、公文書管理課及び国立公文書館が別途定めた同一の保存期間及び措置を設定することが望ましい。そうした統一された基準を設けるために、②の一覧を活用する。公文書管理課及び国立公文書館が一覧の検討を通じて、類縁の機関における設定を統一し、各機関への修正指示を通知することで、統一は可能である。

統一基準を設けることで、保存期間満了を迎える時期に各機関に移管に向けた注意喚起を実施し、漏れの無い移管を進めることができる。

### ④ 定期的な管理状況の点検・監査

現行のガイドラインにおいて、歴史的緊急事態が発生した際には、記録作成の責任を負う行政機関が「事後作成のための資料の保存状況や文書の作成・保存状況を適時点検する」等の点検・監査を行う必要があることが定められている。<sup>46</sup>しかし東日本大震災に関する公文書については、二〇一二年度の通知以降定期的な管理状況の調査確認など、事後的なフォローアップは実施されていない。そこで②の一覧に記載された文書の管理状況について、毎年度の監査項目に追加するとともに、五年乃至一〇年の節目ごとに定期的に実態調査を行うこと等、中長期的な展望に立ったフォローアップを計画に組み込むべきではないだろうか。点検・監査や実態調査を通じて、定められた措置が未徹底の事例については、公文書管理課の指導のもと修正することが可能であり、保存措置に大きな問題が発覚した際には、国立公文書館等の専門的技術的助言のもとに早急な改善をすべきである。とくに保存環境に問題が

ある際には、歴史的緊急事態に関する文書については、保存期間満了前に国立公文書館等が管理する「中間書庫」に優先的に移動する選択肢も検討してはどうだろうか。点検・監査等を活用したより積極的な情報の収集と適切な管理の継続性を担保するフォロー体制の構築が望ましい。

#### ⑤利用の促進

今回、国立公文書館に移管された東日本大震災に関する公文書の閲覧を試みたところ、かなりの時間を要した。歴史的緊急事態に該当する文書は、とくに重要であるからこそ認定を受けているため、移管直後から利用しやすい環境を作ることが国立公文書館等には求められる。迅速な閲覧対応を可能とするための準備を事前にすべきであろう。

## 結び

本稿では、東日本大震災における国立大学法人の取り組みを中心に、歴史的緊急事態に関する公文書の保存措置の構想とその実態について考察してきた。

東日本大震災に際しては、公文書管理課の通知「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」により示された名称や保存期間の設定、移管の基準等、一定のルールに基づき、その保存措置が実施されることが目指されていた。この通知は、行政機関だけでなく独立行政法人等である国立大学法人に対しても同様の保存措置を

求め、多くの国立大学法人が通知に従った保存措置を講じており、一定の効力を発揮していた。

しかしながら、保存期間や保存期間満了時の措置の設定について通知が定めたルールに曖昧さがあつたこと、独立行政法人等である国立大学法人に対してはあくまで情報提供として強制力がない形で通知が行われたこと、そして通知後に保存措置の実態についてフォローアップ調査がなされなかつたことで、結果として構想されたルールが徹底されていない実態が明らかになった。

本稿ではこうした状況を改善する試案として、①統一的なファイル名称の設定状況の確認や分類を活用する等の具体的な保存措置の追加、②各行政機関・独立行政法人等が保有する「歴史的緊急事態に関する行政（法人）文書ファイル一覧」の作成、③類似した役割を担う行政機関・独立行政法人等における統一的な保存期間・保存期間満了時の措置の設定、④定期的な管理状況の点検・監査の導入、⑤歴史的緊急事態に該当する文書については、移管直後から利用しやすい環境を構築する等の利用の促進を指摘し、長期にわたつた積極的な保存措置の必要性を提案した。

そうした長期にわたり継続的に措置を講じることで初めて、公文書管理法第一条に定める国の説明責任が担保される。また東日本大震災を含め災害等の重大事象は時を経ることにその記録への関心や重要性の認識が風化してしまふ。先に紹介した「復興構想7原則」にある「大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」との構想を実現するためには、その記録の核となる公文書の適切な保存・活用を持続的に行うことが不可欠である。

二〇二一年には震災から一〇年を迎え、数多くの震災対応の文書が発生した二〇二一年度の法人文書ファイルは二〇二二年三月末に保存期間満了を迎える。その期限を迎える前に、東日本大震災に関する文書の管理・移管の在

り方をいま一度再考すべきではないだろうか。そうした検討が、今回の新型コロナウイルスに関する文書を含めた歴史的緊急事態に関する文書のより良い保存・活用体制構築の一助となろう。公文書管理課による再検討を期待したい。

なお本稿では、国立大学法人に限定して実態調査を試みたが、歴史的緊急事態における公文書の保存措置の在り方を検討するためには、公文書の本丸とも言える各行政機関における実態調査が必要不可欠であろう。各行政機関において公文書管理課の通知により求められた保存措置や国立公文書館への移管が適切に執り行われているか、実態から浮かび上がる課題は何か等、検討すべき事項は多い。また国の施策に先行あるいは影響を受ける形で、地方公共団体において保存措置が進められている可能性も十分に考えられる。これらの点については今後の課題としたい。

## 注

- (1) 公文書管理委員会（第八二回、二〇二〇年六月二九日開催）配布資料五『歴史的緊急事態』について。
- (2) 『行政文書の管理に関するガイドライン』（平成二三年四月一日内閣総理大臣決定、令和二年七月七日一部改正、一三〜一四頁、四七〜四八頁）。
- (3) 筆者が勤務する東京外国語大学文書館においても関連情報の収集を始めている（拙稿「コロナウイルス感染症対策関連文書収集に向けた下準備に関して」『東京外国語大学文書館報』（第四号、二〇二〇年七月二日発行）。関西大学アジア・オーブン・リサーチセンター（KU-ORCAS）が、新型コロナウイルス感染症関連資料についてユーザー参加型のデジタルアーカイブの取り組みを開始している（[https://www.ku-orcas.kansai-u.ac.jp/news/20200417\\_609/](https://www.ku-orcas.kansai-u.ac.jp/news/20200417_609/)）（二〇二〇年一月二九日最終閲覧）。
- (4) 前掲「行政文書の管理に関するガイドライン」（九二頁）。
- (5) 「市町村の被災記録、すでに廃棄も統一しない保存ルール」（『朝日新聞』二〇一九年三月四日）。但し、「公文書等の管理に関する法律」上、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に必要必要な施策を策定し、及

びこれを実施するよう努めなければならない。」(第三四条)と努力義務が定められているのみであり、先に言及したガイドラインの適用対象ではない。

(6) 行政機関の東日本大震災に関する公文書の移管の実態調査をするべく、文部科学省に対して「東日本大震災に係る行政文書の保存に関する文部科学省と独立行政法人国立公文書館の折衝記録」に関する情報公開請求を行っているが、「開示決定等の期限の特例規定の適用」により本稿執筆時点で未だその開示が行われていないため、国の実態調査の事例については別稿で報告したい。

(7) 公文書管理委員会(第一二回、二〇二二年二月三日開催) 配布資料一―三「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案の事実経過及び内閣府大臣官房公文書管理課の対応」。

(8) 同前。

(9) 東日本大震災復興構想会議「復興構想7原則」(平成二三年五月一〇日決定)。

(10) 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」(平成二三年七月二九日決定、平成二三年八月一日改定)。

(11) 公文書管理委員会(第一二回、二〇二二年二月三日開催) 配布資料一―一「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の作成・保存状況調査について」。

(12) 公文書管理委員会(第一二回、二〇二二年二月三日開催) 配布資料一―三「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案の事実経過及び内閣府大臣官房公文書管理課の対応」。

(13) 公文書管理委員会(第一四回、二〇二二年二月二九日開催) 配布資料一―一「『原子力災害対策本部会議』に関するヒアリング結果」。

(14) 公文書管理委員会「第17回議事録」(平成二四年四月一〇日)。

(15) 公文書管理委員会「政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する議事概要・議事録作成の在り方(論点整理)」(平成二四年七月四日、公文書管理委員会(第二〇回)決定、一頁)。

(16) 同前。

(17) 前掲「行政文書の管理に関するガイドライン」(二三―四頁、四七―四八頁)。



(18) 同二五頁。

(19) 内閣府大臣官房公文書管理課「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」(二〇一二年四月一〇日)。なお四月一七日に一部文言の「技術的修正」がなされ、再度通知が行われている。

(20) 内閣府大臣官房公文書管理課・独立行政法人国立公文書館「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の移管に係る基本的考えについて」(平成二四年六月一八日)。

(21) 前掲「行政文書の管理に関するガイドライン」(八三〇―九三頁)。

(22) 同八三〇―八四頁。

(23) 同八四〇―九三頁。なお現在は「特定秘密である情報を記録する行政文書」が判断指針に追加されている。

(24) ガイドラインでは「具体的な移管・廃棄の判断指針」と記載されているが、「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の移管に係る基本的考えについて」では「具体的な移管・廃棄の判断基準」と記載され、「指針」と「基準」という文言の違いがある。この点は、ガイドラインが通常の公文書の移管・廃棄判断に係る方向性を示したもので、強制力はなく、判断をあくまで各行政機関に委ねているのに対して、「基本的考え」では東日本大震災関連の公文書の移管・廃棄判断に関して、主管課である内閣府大臣官房公文書管理課と国立公文書館の責任の下、強制力を持たせた形で通例の判断「指針」よりも強制力を持った「基準」が示されたものと考えられる。

(25) 筆者が調査した二〇二〇年八月一三日時点において、国立公文書館デジタルアーカイブには「東日本大震災」のキーワードで検索できる簿冊が一―二冊あった。但し、現状被災から一〇年経っていないため、一〇年保存・三〇年保存の長期保存文書は移管されておらず、また各省庁の移管実態についても不明であり、デジタルアーカイブ掲載分だけをもって収集事業が成功したとは断定できない。

(26) 国立国会図書館では、国の方針決定を踏まえ、東日本大震災関連資料のアーカイブ事業に着手している。二〇二一年八月にはハーバード大学エドウィン・O・ライシャワー日本研究所と、「東日本大震災に関するデジタルアーカイブ共同事業に関する協定」を締結し、翌年二月には「東日本大震災アーカイブ構築の取組について」を公表し、七月には「東日本大震災アーカイブ収集等

実施計画」策定し、関連資料の収集を進めている。その基本理念には「国内外に分散する東日本大震災の記録等を、国全体として収集・保存・提供すること」、収集した記録等の国内外への発信や教育等への活用に加え、「関係する官民の機関が、それぞれの強みを活かして分担・連携・協力し、全体として国の震災アーカイブとして機能すること」が掲げられている。これは単に国会図書館が記録等の収集を進めるだけでなく、同館がリーダーシップをとり「他機関による記録等の保存の推進・支援」を行い、国全体としてその保存・活用体制を構築することが目指されている。同事業により収集された資料は「国立国会図書館東日本大震災アーカイブ（ひなぎく）」により公開されるとともに、ワークシヨップ等の開催を通じて、その活用の道が検討されている。国立国会図書館「国立国会図書館東日本大震災アーカイブについて」(<https://kn.ndl.go.jp/statc/about?language=ja>)（最終閲覧二〇二〇年一〇月二九日）参照。

(27) 前掲「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の移管に係る基本的考えについて」。

(28) 文部科学省「報道発表 東日本大震災による被害情報について(第208報)」(四〇五頁。平成二四年九月一四日一〇〇〇最終更新)。

(29) 同一〇〇〜一頁。

(30) 同一一頁。入学式が延長または中止された大学は二二二大学(内訳：国立一八大学、公立二五大学、私立一七九大学)、授業開始日程を遅らせた大学は一五七大学(内訳：国立一二大学、公立一三大学、私立一三二大学)である。

(31) 長崎大学で練習船に支援員及び支援物資を積載し被災地への物資搬送が行われている。同一四頁。

(32) 前掲「情報発表 東日本大震災による被害情報について(第208報)」、各国立大学法人の法人文書ファイル管理簿参照。

(33) 文部科学省大臣官房総務課文書情報管理室「【情報提供】【送付】東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」(平成二三年四月一七日付メール)。

(34) 各担当者のメール文面だけで断定することには多少の問題もあろうが、通知文面からはあくまで情報提供であるとした独立行政法人等の文書の低い位置づけが確認できる。数例を挙げると独立行政法人国立女性教育会館には「情報提供するよう要請がありましたので、メールを転送いたします」との文言が、教員研修センター(現：独立行政法人教職員支援機構)には「標記について、あまりセンターには関係ないように思いますが、取り急ぎ転送します」との文言が付されている。

- (35) 東京外国語大学文書館『2019年度法人文書移管報告書』（二〇二〇年三月刊行）参照。
- (36) 調査結果については文末の参考資料「国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保有と保存措置の状況一覧」参照されたい。
- (37) この四大学については、批判的な記述となつてしまつたが、別表記を付していても、東日本大震災に関する文書であることが判別がつかぬ形で管理簿に登載している点で、未搭載の大学よりは適切な文書管理を実施していると言える。
- (38) 前掲「東日本大震災に関する行政文書ファイル等の扱いについて」。
- (39) 「岩手大学法人文書管理規則」（平成二十三年三月一七日制定、平成二十三年四月一日最終改正）。
- (40) 「岩手大学法人文書管理規則」（平成二十三年三月一七日制定、平成二十三年四月一日最終改正）。
- (41) 管理簿上には記載はないが、東京外国語大学についても保存期間五年のファイルのなかに、東日本大震災に係る入学科・授業料免除の文書が確認された。
- (42) 東京大学ではボランティアの活動計画書は五年の保存期間が、活動届は一年の保存期間が設定されている。広島大学では一部ボランティア活動のファイルが三年保存に設定されている。
- (43) 公文書管理法上、保存期間満了時の措置は「できる限り早い時期」に設定することが求められているのみで（第五条）、満了日までに決定すれば問題なく、また公文書管理課の通知でも東日本大震災に関する文書については「保存期間満了時の措置にかかわらず」移管することとされており、保存期間満了時に移管対象に変更しても問題は無い。
- (44) 公文書管理法第一一条第四項。なお本稿の執筆に際して、八月二三日付でこの二冊と別の独立行政法人が移管した特定歴史公文書等一件の計三件の利用請求を行ったところ、九月一〇日付で「利用決定の期限の特例の適用について（通知）」があり、「利用請求に係る特定歴史公文書等が著しく大量にあり、かつ、利用制限情報について慎重に判断する必要がある、その審査に時間を要しているため。」との理由で富山大学が移管した二件については令和三年四月一二日まで利用決定する期限を延長する旨、通知があつた。そのため移管された二冊の詳細については不明である。この件だけでも国立公文書館に移管すると利用に著しい制限がかかる事例となり、そのデメリットの証拠とならう。

(45) 「行政文書の管理に関するガイドライン」(四七頁)。

(くらかた・よしあき 東京外国語大学文書館)

## 【参考資料】

### 国立大学法人における東日本大震災に関する法人文書の保有と保存措置の状況一覧

	1. 管理簿に記載された東日本大震災に関する法人文書ファイル数	2. 保存期間の設定状況	3. 保存期間満了時の措置の設定状況	4. 名称欄への「東日本大震災」の文言付与の状況	5. 備考欄に「東日本大震災関連を含む」等との文言付与の状況	6. 移管先
愛知教育大学	34	無期限	廃棄	○		
秋田大学	46	5年・10年・30年	廃棄	△	△	
旭川医科大学	1	10年	廃棄	○		
茨城大学	23	10年・30年・無期限	廃棄	△	△	
岩手大学	82	5年・10年・30年・永年	移管・廃棄	△	×	移管先不明
大分大学	1	30年	廃棄	○		
大阪教育大学	4	5年・10年	廃棄	△	×	
大阪大学	34	5年・10年	廃棄	○		
岡山大学	7	5年・30年	廃棄	○		
鹿児島大学	4	30年	廃棄	○		
金沢大学	3	30年	廃棄	○		
九州工業大学	10	10年	廃棄	○		
九州大学	4	5年・30年	移管・廃棄	○		国立公文書館等に移管
京都教育大学	12	10年・30年・永年	移管・廃棄	△	○	移管先不明
京都工芸繊維大学	3	10年	廃棄	△	○	
京都大学	14	5年・7年・10年	移管・延長	△	×	国立公文書館等に移管
熊本大学	1	3年	未設定	×		
群馬大学	10	5年・10年	廃棄	○		
高知大学	10	5年・10年	移管・廃棄	△	×	「国立公文書館に移管予定」と明記
神戸大学	32	5年・10年・30年	移管・廃棄	△	×	国立公文書館等に移管
佐賀大学	7	10年	廃棄	○		
滋賀大学	4	9年・10年・30年	未定・廃棄	△	○	
島根大学	1	30年	廃棄	○		
上越教育大学	39	10年	廃棄	△	○	
総合研究大学院大学	3	5年・10年	廃棄	×		
千葉大学	36	5年・10年・30年	廃棄	△	○	
筑波技術大学	2	5年・10年	移管・廃棄	○		移管先不明
筑波大学	1	不明	不明	○		
東京医科歯科大学	1	10年	廃棄	×	○	
東京学芸大学	9	5年・30年	廃棄	○		
東京藝術大学	4	10年	廃棄	×		
東京工業大学	18	5年・10年・30年	移管・廃棄	△	×	国立公文書館等に移管

	1. 管理簿に記載された東日本大震災に関する法人文書ファイル数	2. 保存期間の設定状況	3. 保存期間満了時の措置の設定状況	4. 名称欄への「東日本大震災」の文言付与の状況	5. 備考欄に「東日本大震災関連を含む」等との文言付与の状況	6. 移管先
東京大学	64	5年・10年・30年	移管・廃棄・未定	△	△	国立公文書館等に移管
東北大学	159	5年・6年・7年・8年・10年・11年・30年・常用等	移管・廃棄・未設定	△	×	国立公文書館等に移管
東海国立大学機構(岐阜大学)	2	30年	廃棄	○		
東海国立大学機構(名古屋大学)	27	5年・10年・30年・効力終了後3年	移管・廃棄	△	△	国立公文書館等に移管
鳥取大学	4	10年	廃棄	△	×	
富山大学	12	5年・10年・30年	廃棄・未定	○		国立公文書館に移管実績あり
豊橋技術科学大学	5	10年	廃棄	○		
長崎大学	1	30年	廃棄	○		
名古屋工業大学	2	10年	廃棄	○		
奈良先端科学技術大学院大学	7	10年・30年・永久	廃棄	△	○	
新潟大学	1	30年	廃棄	○		
浜松医科大学	6	10年	廃棄	○		
一橋大学	6	5年・無期限	廃棄	○		
弘前大学	38	10年・30年	廃棄	△	△	
広島大学	21	3年・5年・10年・30年	移管・廃棄	△	×	国立公文書館等に移管
福井大学	13	30年・永年	移管・廃棄	○		移管先不明
福島大学	9	5年・10年・30年	廃棄・延長	△	○	
北海道教育大学	2	10年	廃棄	○		
北海道大学	18	5年・10年・大学年史編纂に必要な期間の終了後5年	廃棄・その他(副総括文書管理者が判断)	○		
宮崎大学	2	30年	移管	○		移管先不明
室蘭工業大学	44	3年・5年・7年・10年	廃棄	△	○	
山形大学	23	3年・10年・無制限	廃棄	△	△	
山口大学	1	30年	廃棄	○		
山梨大学	4	30年	未定	○		
横浜国立大学	6	5年・10年・30年	廃棄	△		
琉球大学	1	5年	廃棄	○		
合計(冊)	99					

- ※1 「4. 名称欄への「東日本大震災」の文言付与の状況」欄の「○」・「△」・「×」はそれぞれ以下を表す。  
「○」＝名称に「東日本大震災」と付与していた大学、「△」＝名称に「東日本大震災」と別表記(「震災」・「東北地方太平洋沖地震」)を合わせて付与していた大学、「×」＝名称に別表記(「震災」「東北地方太平洋沖地震」)を付与していた大学
- ※2 「5. 備考欄に「東日本大震災関連を含む」等との文言付与の状況」の「○」・「△」・「×」はそれぞれ以下を表す。  
「○」＝備考欄に「東日本大震災を含む」等との文言を付記している大学、「△」＝備考欄の一部に「東日本大震災を含む」等との文言を付記している大学、「×」＝備考欄に記載のない大学