

# デジタル時代と向き合う国立公文書館の挑戦 —令和新時代におけるデジタル技術の活用と人材養成

新垣 和紀  
国立公文書館

## はじめに

今回の EASTICA では、膨張する多様な記録、すなわちデジタル化<sup>1</sup>が進む記録や情報に対し、アーキビストがどのように向き合うべきかをテーマとして様々な議論が行われることとなっている。ビッグデータや SNS などの出現による扱う記録の変化、クラウドサービスやブロックチェーンといった記録を扱うツールの変化、そしてそれらによるユーザーの変化により、アーカイブズの世界では、記録の管理・保存・利用にかかる様々な試行錯誤が行われている。

国立公文書館（以下、「当館」という。）においては、このような変化への試行錯誤がまだ始まったばかりであるが、例えば昨年から今年にかけて政府における行政文書の電子的管理の方向性において大きな転換点を迎えたほか、アーキビストの育成の在り方に関する取組においても進展がみられるなど、対応を進めているところである。本レポートでは、資料の収集・保存・利用におけるデジタル化に関する課題や、人材養成の制度設計に関する取組など、質的にも量的にも変化し続けるデジタル記録/技術と向き合っていく当館を取り巻く現状と課題について報告する。

## 1 デジタル・ガバメント化の潮流—急増する多様な電子公文書等の受入れに向けた準備

はじめに、我が国におけるデジタル・ガバメント化<sup>2</sup>に関する近年の動きについて簡単に説明する。

2016年に制定された官民データ活用推進基本法<sup>3</sup>では、国は、行政機関等に係る申請、届け出、処分の通知その他の手続きに関し、インターネットその他の情報通信技術を利用する方法で行うことを原則とするよう必要な措置を講じることとされた。2018年に策定された「デジタル・ガバメント実行計画」<sup>4</sup>においては、行政サービスの100%デジタル化（すなわち、申請等からその審査・決裁・通知までを一貫してデジタルで完結させること）を掲げ、その実現に向けた具体的な

---

<sup>1</sup> 以下、特に断りがない限り、「ある行為や物（無体物を含む。）の一部又は全部にデジタル技術を導入すること」という広い意味で使用する。

<sup>2</sup> 「デジタル・ガバメント推進方針」（平成29年5月30日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）では、「デジタル技術の徹底活用と、官民協働を軸として、全体最適を妨げる行政機関の縦割りや、国と地方、官と民という枠を越えて行政サービスを見直すことにより、行政のあり方そのものを変革していくこと」と位置づけている。

<sup>3</sup> 平成28年法律第103号。

<sup>4</sup> 平成30年7月20日デジタル・ガバメント閣僚会議決定。

取組が明記された。さらには、本年5月には行政手続きの原則オンライン化のために必要な関係法令の改正を行う通称「デジタル手続法」<sup>5</sup>が成立した。これらの一連の流れは、行政サービスのデジタル改革を基点として、ITを最大限活用した簡素で効率的な社会システムを構築することで、国民が安全で安心して暮らし、豊かさを実感できる社会を実現するための取組<sup>6</sup>として行われてきた。

一方、ここ数年、決裁文書の改ざんや、不存在と決定された行政文書が後刻発見される事案が発生する等の一連の公文書をめぐる問題が発覚し、行政への信頼が損なわれる事態が生じた。政府はこの事態を重く受け止め、2018年7月、再発防止の対応方針<sup>7</sup>を取りまとめたが、その大きな柱として電子的な行政文書管理の充実が掲げられた<sup>8</sup>。具体的には、電子的な行政文書の所在把握ができる仕組みを構築するとともに、文書を作成から保存、廃棄・移管まで一貫して電子的に管理する仕組みを検討することが示された。

そして本年3月、「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」<sup>9</sup>が内閣総理大臣決定として定められた。この中で、今後作成・取得する行政文書については、電子媒体を正本・原本として体系的に管理することを基本とし、そのための枠組みを構築すること、政府全体として新たな国立公文書館の開館時期<sup>10</sup>を目途として本格的な電子的管理に移行することを目指すこと、今後、文書管理業務の処理の自動化の枠組みをさらに具体化すべく、関係行政機関や当館の協力を得て内閣府を中心に検討を進め、来年3月末までに一定の結論を出すことが決められた。また、当館においても、移管を受ける歴史公文書等を長期的安定的に利用可能とするための措置について検討を行うことが必要であるとされた。なお、内閣府所管の独立行政法人である当館は、内閣府による本方針の策定に当たり、専門的知見に基づく支援を行った。

---

<sup>5</sup> 正式名称は、情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律（平成31年法律第16号）。

<sup>6</sup> 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（平成30年6月15日閣議決定）。

<sup>7</sup> 「公文書管理の適正の確保のための取組について」（平成30年7月20日行政文書の管理の在り方に関する閣僚会議決定） [https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun\\_kansatsu/honbun.pdf](https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun_kansatsu/honbun.pdf)（最終閲覧日2019年10月7日）

<sup>8</sup> 文書の変更履歴の記録による改ざんの抑止、保存スペースの圧縮と所在把握の効率化、国民に対する透明性の確保といった点への処方箋として、デジタル技術の活用が有効と判断したものと考えられる。

<sup>9</sup> <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kihonnstekihousin.pdf>（最終閲覧日2019年10月7日）

<sup>10</sup> 国立公文書館新館は2021年度より建設工事に着工し、2026年度の完成・開館を予定。

これらの二つの潮流を背景に、我が国におけるデジタル・ガバメント化の推進、特に行政文書の電子的な管理への転換は我が国の最重要政策の一つに位置づけられているとあって過言ではないと思われる。現在、行政文書は紙媒体を原本とするものが大半を占めているが<sup>11</sup>、このような取組の推進に伴い、今後、特にオープンデジタル文書は飛躍的に増加していくと想定される。これは、当館に将来的に移管される歴史公文書等の媒体が、紙から電子にシフトしていくことも意味している。

当館では2011年度から電子的方式で作成された歴史公文書等(以下「電子公文書等」という。)を受け入れ、保存し、利用に供してきた。2019年3月の時点で、当館が保存する特定歴史公文書等約150万冊のうち、電子公文書等が占める比率は僅か0.1%に止まっているものの、2018年度と5年前(2013年度)を比較すると、年間の電子公文書等の受入れ冊数は約6倍、2011年度からの累積保存冊数は約2倍となっている<sup>12</sup>。現在の我が国の制度の下では、当館は、特定歴史公文書等の受入れ後1年以内に、保存に必要な措置や請求番号の付与等を行い、目録を公開する責務があることも踏まえ、電子公文書等の移管・保存・利用システム(以下「ERAJ」という。)のストレージの見直しやハードウェア・ソフトウェア両面での処理能力の向上といったシステムの強化、運用手順の効率化に関する検討が課題となっている。さらに、現在のERAJが主に2005年度～2009年度に内閣府及び当館が実施した調査検討により得られた知見をベースにしていることから、技術の進展や社会情勢の変化に伴う電子公文書等のフォーマットの多様化や量の増加への対応も課題である。以上に加えて、受け入れた電子公文書等については、信頼性を確保しながら長期に安定した保存を行うためのシステムの構築・運用が求められている。

当館では2022年にERAJの更新を予定しており、今年度中に、更新に向けてこれらの課題を踏まえた調査検討を実施することになっている。

また、急激な増加が見込まれる電子公文書等を効率的に受け入れるためには、当館における受入れ体制の整備だけではなく、文書が行政機関において作成・取得される段階から、メタデータの設定や長期保存フォーマットの変換への確実な対応などを考慮したシステム設計がなされることが重要である。今後進められる政府全体の行政文書の電子的管理の取組の検討過程に、当館も歴史公文書等の保存期間満了後の確実な移管を確保するため、積極的かつ継続的に関与していく必要があると考えている。

---

<sup>11</sup> 2018年3月末時点において、国の行政機関が保有する行政文書ファイル等の約93%が紙媒体によるものとされている(「平成29年度における公文書等の管理等の状況について」(2019年2月内閣府大臣官房公文書管理課))。

<sup>12</sup> 独立行政法人国立公文書館「平成29年度業務実績等報告書」(2018年)及び「平成30年度業務実績等報告書」(2019年)。

## 2 既存の紙資料のデジタル化—資料へのアクセス向上へのデジタル技術の活用

ボーンデジタル文書への対応のみならず、現在紙で保存している所蔵資料のデジタル化<sup>13</sup>及び利用提供についても、当館は重要な課題として取り組んでいる。当館所蔵資料のデジタル化は、主に利用者の利便の向上を目的として行っている。我が国における歴史公文書等について、「いつでも」「どこでも」「だれでも」「自由に」「無料で」を基本に、国内外におけるオープンなアクセスを確保することは、我が国の知的資源の積極的な利用を促進するものであり、近年のデジタル技術の進展がそれを可能にしている。

当館では、2つの「デジタルアーカイブ」(以下「DA」という。)を運用している。ひとつは、2001年に当館に設置されたアジア歴史資料センターにおいて、当館のほか、外務省外交史料館、防衛省防衛研究所から、これらの機関が保有する「アジア歴史資料」(近現代の我が国とアジア近隣諸国等との関係に係る重要な公文書及びその他の記録)のデジタル画像の提供を受けて、インターネットを通じて情報提供を行っているDAである。2019年3月末時点で、約3,131万画像が利用可能である。もうひとつのDAは、当館が2005年から運用し、当館が保存する特定歴史公文書等の全ての目録及び一部の画像等を提供している「国立公文書館デジタルアーカイブ」であり、2019年3月末現在、当館が保存する特定歴史公文書等の約19.3%にあたる約28.9万冊分、約2,162万画像がインターネットで利用可能となっている<sup>14</sup>が、歴史公文書等の利用の促進の観点から、今後更なるデジタル化の加速に取り組むことを目指している。2016年の直近のリニューアルでは、上記の2つのDAを統合したシステム<sup>15</sup>とし基盤や機能の最適化を図ったほか、スマートデバイスの普及やSNSを通じた情報発信などのデジタル技術の進展を踏まえ、タブレット端末をはじめとするスマートデバイスへの対応、大判画像用ビューアの改善、画像ダウンロード機能やSNS連携機能などの実装を行った。次回のシステム更新は2021年を予定している。本年度には、前回更新時からの技術動向やオープンデータの推進などの社会からのニーズの変化を踏まえ、更なる利便性の向上を目指し、ジャパンサーチ<sup>16</sup>とのメタデータ連携機能の強化を中心に、システムの要

---

<sup>13</sup> 本章での「デジタル化」は、紙媒体の資料の複製を電子媒体で作成し保存するという意味で使用している。

<sup>14</sup> 平成30年度独立行政法人国立公文書館業務実績等報告書(2019年6月公表)。画像数は、アジア歴史資料センターにおいて利用可能なものを除いた数値である。(資料6 特定歴史公文書等の現況 ※2参照) <http://www.archives.go.jp/information/pdf/h30/shiryoku06.pdf> (最終閲覧日2019年10月7日) なお、当館では近年、210万コマ以上を目標にデジタル化作業を進めている。

<sup>15</sup> ハードウェア、ソフトウェア、インターネット回線、ネットワーク機器等の共有可能な機器を統合しつつ、サービスとしては別個のDAとして提供している。

<sup>16</sup> 書籍等分野、文化財分野、メディア芸術分野など、さまざまな分野のデジタルアーカイブと連携して、我が国が保有する多様なコンテンツのメタデータをまとめて検索できる「国の分野横断統合ポータル」。2019年10月時点において、当館を含む様々な分野の機関の連携・協力により、国立国会図書館が試験版を運用している。

件を確定していく予定である。

また、当館は、日本全国各地の公文書館等の DA 化の推進に向けた技術的支援にも取り組んでいる。当館では、2009 年に全国の公文書館等が DA を構築する際の指針として「公文書館等におけるデジタルアーカイブ・システムの標準仕様書」を策定し、各公文書館等に対する説明を実施しノウハウの共有や意見交換を行ってきたが、昨年、クラウドサービスの進展や情報セキュリティの強化、最新の技術的な動向に対応すべく、標準仕様書の全面的改訂を行った<sup>17</sup>。現在、当館 DA は、全国の 17 の公文書館等のシステムと横断検索連携を実現させている。

DA の推進は、時間や場所の制約なく所蔵資料の閲覧が可能になるほか、画像の拡大や再利用が容易という点で、利用者の利便性の向上に資するのみならず、結果的に、紙媒体の原本資料へのアクセス頻度を低減させ、資料の良好な保存状態の維持にも寄与することになると認識している。今後とも、デジタル技術のメリットを最大限に活用しつつ、DA サービスの充実を通じた歴史公文書等の利用促進に取り組んでいきたいと考えている。

### 3 デジタル時代のアーキビスト養成に向けて—職務基準書の策定を中心に

このように、現在、我が国では急速に取り扱う資料のデジタル化が進んでいる。これを受けて、今後アーカイブズ機関においても、資料の収集・保存・利用におけるデジタル化に関する知識や技術に通じた人材を着実に養成していくことが、さらに重要となることは明らかである。

例えば、評価選別の段階では、行政文書等の本格的な電子的管理への移行により、対象となる資料が、多量かつ多様な形態を持つものとなっていくことが想定される中で、いかに効率的かつ効果的に適切な評価選別を行うかという観点から、評価選別の方法を見直していくことが必要となろう。さらに、技術的にこれを可能とする文書管理システムの構築とその運用への知見の提供が求められる可能性も考えられる。また、保存の段階においては、日進月歩で発展する電子媒体のフォーマットに関する技術の動向を追い、効果的な保存や長期のアクセスを保證できる人材が求められよう。

一方で、これらの知識や技術は、今後のアーキビストにとって必要条件になりうるものではあるが、必ずしも十分条件ではないことに留意する必要がある。これらの知識や技術は、アーキビストが「アーカイブ資料を過去の証拠として信頼できるものであり続けることを保証」し、「資料の真実性の保護に努める」<sup>18</sup>にあたって求められる要件に新たに加えられたのであり、それらを十分に活かしていくためには、アーカイブズ機関やアーキビストの果たすべき使命や役割、乗り越えるべき課題を認識することが不可欠である。つまり、「膨張する多様な記録」と向き合う時代＝デジタル時代にある今、改めて「アーキビスト」の果たすべき使命や職務を確認することは、これからのアーカイブズ、アーキビストの行く末を考える上でも重要な意味を持つと言える。以

---

<sup>17</sup> [http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/da\\_180330.pdf](http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/da_180330.pdf)（最終閲覧日 2019 年 10 月 7 日）

<sup>18</sup> ICA アーキビストの倫理綱領より（1996 年 9 月 6 日 第 13 回 ICA 総会にて採択）

上のような問題意識の下、近年、我が国では、改めて「アーキビストとは何か」という問いに立ち返り、専門職としてのアーキビストの在り方や、人材養成の在り方について検討と改革に取り組んでいるところである。ここからは、デジタル時代において改めて問われているアーキビストの職務の明確化と、その養成及び社会的な地位の向上を図るための取組について紹介する。

当館では、全国のアーカイブズ機関に共通する喫緊の重要課題であるアーキビストの確保・育成に関する構想<sup>19</sup>を策定し、関係機関の協力を得てその推進を図ることとした。この構想のポイントは次の3点である。

- ①アーキビストの遂行業務とその業務の遂行に必要な能力・要件を明確にした「アーキビストの職務基準書」（以下、「職務基準書」という。）を策定すること。
- ②職務基準書を人材育成の基礎資料と位置づけ、その内容を大学教育や諸機関が実施する教育や研修に反映させること。
- ③職務基準書に示すアーキビストとしての能力・要件を備えた者に対する認証の仕組みを設け、アーキビストの専門職としての社会的地位を確立すること。

この3点のうち、最初のステップに当たる「職務基準書」については、2014年より館内で検討を始め、2016年に素案を作成して国内の関係機関に意見を求めながら検討を進め、2017年12月に暫定版を公表した。その後、暫定版に対する関係機関や全国のアーカイブズ機関からの更なる意見等を踏まえた検討を行い、2018年12月に職務基準書の確定版を取りまとめ公表した。

職務基準書の主な内容としては以下のとおりである<sup>20</sup>。

#### ①アーキビストの使命

アーキビストは、国民共有の知的資源である公文書等の適正な管理を支え、かつ永続的な保存と利用を確かなものとする専門職であり、組織活動の質及び効率性向上と現在及び将来の国民への説明責任が全うされるよう支援するとともに、個人や組織、社会の記録を保存し、提供することを通して、広く国民及び社会に寄与することを使命とした。

#### ②アーキビストの倫理と基本姿勢

アーキビストは、その使命を果たすに当たって、1996年にICA北京大会総会において採択された「アーキビストの倫理綱領」を踏まえて職務を遂行する必要があること、また、常に公平・中立を守り、証拠を操作して事実を隠蔽・わい曲するような圧力に屈せず、その使命を真摯に追求するとともに、自らの職務に対する高い倫理観と誇りを持ち、継続して研鑽する姿勢を堅

---

<sup>19</sup> 2016年11月30日、内閣府 国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議（第17回）において本構想について説明している。

<sup>20</sup> <http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/syokumukijunsyo.pdf> なお、職務基準書の策定経緯については「アーキビストの職務基準に関する検討会議」配付資料及び議事録（<http://www.archives.go.jp/about/report/syokumukijun.html>）を参照。（両URLとも最終閲覧日2019年10月7日）

持することを求めた。

### ③アーキビストの職務及び必要とされる知識・技能

アーキビストが担う職務を（１）評価選別・収集、（２）保存、（３）利用、（４）普及の４分野に大別した上で、その小分類として22の職務に整理して解説するとともに、その遂行上必要となる知識や技能（遂行要件）について、その内容の解説との職務との対応関係を整理した。また、各職務に共通して求められる基礎要件として公文書等に係る基本法令の理解やアーカイブズに関する基本的な理論及び方法論の理解、デジタル化・電子文書・情報システムに関する知識などを掲げたほか、職務全体に係るマネジメント能力などについても記載した。

### ④その他

本職務基準書は、公文書管理に係る社会規範の変容や情報技術の進展等を踏まえ必要に応じて改訂すること、各アーカイブズ機関による本職務基準書の活用に当たっては、所蔵資料の特性や組織の規模等に応じた内容の追加・変更を行うことが望まれること、本職務基準書は公的な機関におけるアーキビストを対象にして作成されているが、様々な機関・団体においても参考として活用されることを期待することなどを記載した。

現在、本職務基準書をもとに、アーキビストの確保・育成に関する構想の次のステップである、研修の見直しと、専門職としての信頼性・専門性を確保するため認証の仕組みの導入に向けて検討を進めているところである。特に認証の仕組みに関しては、現在、国立公文書館の中にアーキビストの教育・養成に関わる団体や有識者からなる「アーキビスト認証準備委員会」を設置して制度設計の詳細を詰めており<sup>21</sup>、来年度にアーキビスト認証委員会（仮称）を発足させて認証を開始したいと考えている。

## おわりに

我が国では今年「令和」という新たな時代を迎えた。令和の新時代において、ポーンデジタル資料の収集・利用・保存や、紙資料のデジタル化を含めた「デジタル技術の活用」と、デジタル時代における「アーキビストの養成」の取組は、当館にとって二つの大きな挑戦であると認識している。

我が国においては今後、国家の一大プロジェクトとして公文書の電子的な管理に向けた取組が急速に進められるにあたり、当館はこの取組に専門家としての知見を提供する等積極的に関与していく必要がある。それと同時に、多様な資料を収集し適切な保存を確保するとともに、アーカイブズ機関に対する利用ニーズなどの社会的要請の変化を的確に捉え、資料への長期的・安定的

---

<sup>21</sup> 開催状況については <http://www.archives.go.jp/about/report/ninsyou.html> を参照（最終閲覧日2019年10月7日）。

なアクセスの向上という形で、国民を始めとする利用者、そして、社会の期待に応えていくことが求められている。その一方で、デジタル技術が発展しても、記録・情報管理の中心には、それを使う「人」と、アーキビストがいるということは変わらない。デジタル技術によって生み出される膨大で多様な記録に対し、今後、人間であるアーキビストがどのように利活用していくべきかを考えるには、我々の職務そのものを一つずつ見直し、確認していく必要がある。その意味で、先ほど紹介した職務基準書は、デジタル時代におけるアーキビストの在り方を考えるための一つのマイルストーンといえよう。職務基準書において、アーキビストに必要とされる知識・技能の前提として「コミュニケーション能力、組織・チームで働く力、主体的な行動力、問題解決能力、自己管理能力、継続的な学習能力、最新技術への適応能力」を挙げている点にも意図されているように、単なるデジタル技術への適応ではなく、様々なアーカイブズの抱える課題に対してデジタル技術を有効活用でき、かつ、多様な関連分野の専門家や関係者と協働できる、アーキビストとしての信念と矜持を持った専門職の養成が新時代の国立公文書館に求められており、そのための仕組みを着実に整えてまいりたい。

さらに、当館では新館の建設を進めている。新館は2026年の完成を予定しており、当館ではこれにむけて大幅な機能の拡充や人員の増加を図っていくことになる。本レポートにおいて紹介した取組を通じ、現在進みつつある時代の変化に対応したアーカイブズの在り方を引き続き模索していく所存である。

今後とも引き続きこれらの動向について折に触れて紹介させていただきたいと考えているほか、EASTICA 会員を含む各国の知見や経験から学び、国内の取組に反映させていくことができれば幸いである。