

「一元的な文書管理システムについて 文書管理業務の業務・システム最適化計画」（総務省行政管理局行政情報システム企画課秋山英己講師）について

鹿島 晶子
国立公文書館

はじめに

「電子媒体による公文書の管理・移管・保存・利用システムについて」をテーマとした今年度の実務担当者研究会議では、電子文書の作成・管理に関わる立場からの講義が1コマ設けられた。

講師の秋山英己氏は総務省行政管理局行政情報システム企画課課長補佐として文書管理業務の最適化を担当している。総務省行政管理局は行政改革を所管しており、行政事務の効率化、行政改革の一環として現用文書管理に関するシステム整備を行っている。講義では行政における文書の電子的管理の概略と一元的な文書管理システムの整備経緯及びその内容等につき講義が行われた。以下は参加者による要約的報告である。なお、本文中の図については秋山氏より講義資料の提供をいただいた。

1. 最適化以前の行政文書の電子化

1.1 情報公開法の成立以前

行政文書の電子的管理の契機となったのは情報公開法（「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」平成11年5月14日法律第42号）の成立である。行政文書の電子化という概念はそれ以前にはあまりなく、法務省の登記情報システムや旧社会保険庁の社会保険オンラインシステムのように、業務効率化のために特定業務を電算処理化してい

たものが結果的に電子化されたという例があるのみであった。登記情報システムは昭和60年から構築作業が進められ、ここ数年ですべての登記情報（不動産、法人・商業）の電子化が完了した。電子化に際しては電子情報を原本とする大幅な法改正が行われ、現在は登記簿謄本に代わるものとして登記事項証明書が発行されている。社会保険オンラインシステムは紙台帳を電算処理化したもので、国民皆年金制度下での事務処理の限界から電算化が行われた。しかし、一般行政文書の電子化の動きは当時はまだ見られなかった。

1.2 情報公開法の成立

1.2.1 法令の整備

文書をエディタソフトで作成することは以前から行われていたが、それは電子化というより作成ツールの電子化であり、作成された文書の電子的管理という概念もやはり情報公開法が契機となる。情報公開法施行令では行政文書ファイルの帳簿の調製と閲覧所の設置が義務付けられた。行政文書ファイルという概念が作られ、簿冊に名前を付けて検索可能な電子的管理がされるようになったのはこの時からである。平成12年には事務連絡会議申合せでファイル管理簿のガイドラインが定められ、各省 LAN に設けられたデータベースによるインターネット経由での提供という方式がとられることとなった。

鹿島 晶子（かしま あきこ）

独立行政法人国立公文書館公文書専門員

1.2.2 情報システムの整備

情報公開法の施行に伴い、行政情報システム各省庁連絡会議と各省庁事務連絡会議の連名による「総合的な文書管理システムの整備について」（平成12年3月29日各省庁事務連絡会議了承、行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承）が発出された。

「総合的」とは、取得・作成、起案、決裁、施行、保存、廃棄、移管という文書のライフサイクルを貫く管理を指す。

この「文書」には電子文書も含まれることとされた。省内 LAN 等の内部事務処理システムや登記、年金、各種データベース等の個別業務システム、電子申請や電子決裁で作られた文書の整合性ある管理も「総合的」な文書管理に含まれる。また、国民一般への情報提供として、省庁別の行政文書ファイル管理システムを集めて横断検索ができるようにした総合行政文書ファイル管理システム（電子政府の総合窓口 e-Gov）を総務省が整備した。

2. 電子政府の推進と業務・システムの最適化

2.1 電子政府の取組の経過

電子政府の取組は図1の通りである。上段が社会全体に対する政府のIT化の取組、下段が行政の情報化の取組である。平成6年に策定された行政情報化推進基本計画ではインフラ整備が行われ、各省庁 LAN 及び霞が関 WAN の整備、1人1台のパソコンの普及、インターネットによる情報提供等が推進された。平成7年のウィンドウズ95公開前後から急速にインターネットが普及し、e-Gov や電子申請もこのころから整備が進められた。また、GPKI（Government Public Key Infrastructure = 政府が運営する公開鍵暗号方式を利用したセキュリティインフラ）を使った政府認証基盤も整備された。

この整備の先に平成14年成立の行政手続オンライン化法がある。これはオンラインの申請・届出が紙と同じ効力を持つことを定めたものである。平成15年には、内部業務の電子化から国民向けサービスに目を向け、また行政効率化を目的とした電

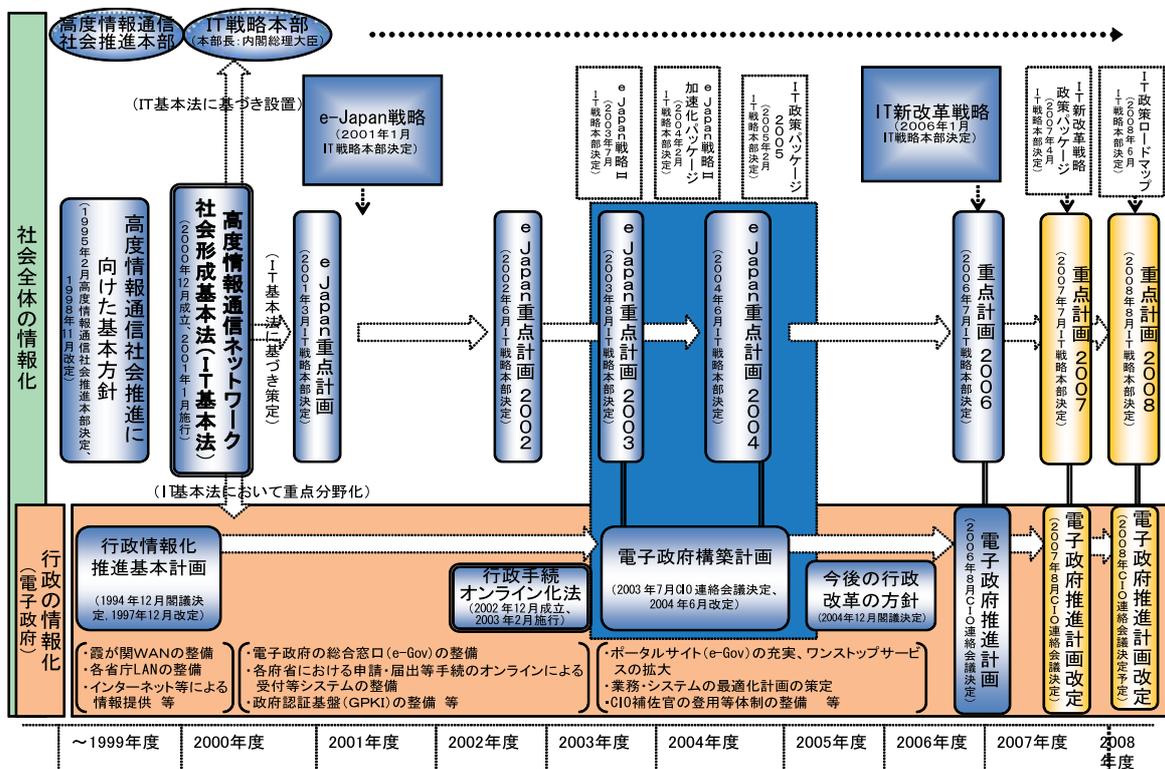


図1 電子政府の取組の経過

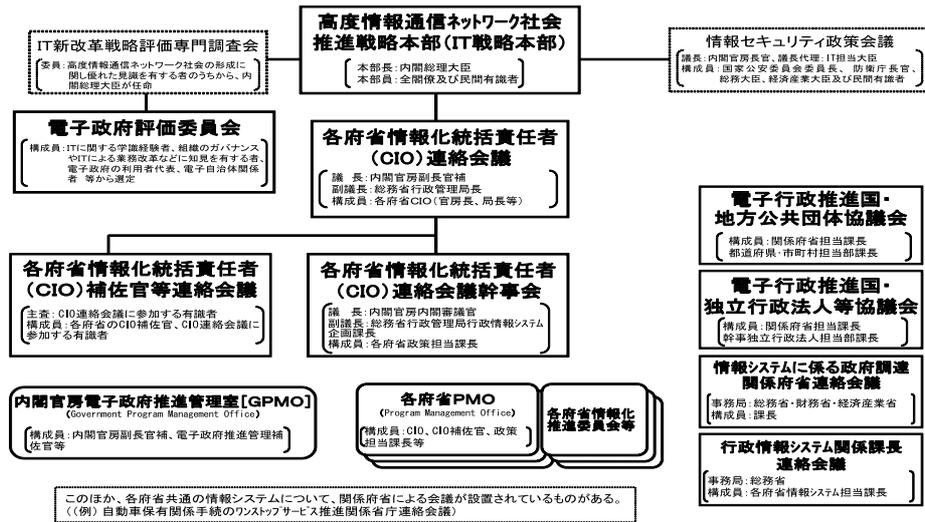


図2 電子政府の推進体制

子政府構築計画が策定された。今回の主題である業務・システムの最適化計画と、そのための外部の専門家（CIO 補佐官）の登用といった推進体制の整備はここから始まる。構築計画は平成18年に推進計画となり、政府全体でも e-Japan2004 が決定された。

現在の電子政府の推進体制は図2の通りである。高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部、いわゆる IT 戦略会議は法に基づく閣僚級の組織であり、電子政府に関する決定は各府省官房長クラスの CIO 連絡会議が行っている。その下に課長クラスの CIO 連絡会議幹事会と CIO 補佐官等連絡会議がある。国と地方公共団体（電子行政推進国・地方公共団体協議会）、国と独立行政法人の間の協議会（電子行政推進国・独立行政法人等協議会）、調達に関する「情報システムに係る政府調達関係府省連絡会議」、技術系の「行政情報システム関係課長連絡会議」もある。

2.2 電子政府推進計画の概要

電子政府推進計画は、重点計画2006に基づき、2010年度までに達成すべき目標や目標達成のための諸施策を明らかにするとともに各施策の工程を示した計画である。電子申請等の利用率向上、業務最適化による効率化、システムの安全性・信頼性確保等が目標に掲げられている。電子政府構築

計画以前、霞が関 WAN 立ち上げ当時はインフラ整備が重視されがちであったが、総務省行政管理局は費用対効果、業務効率化を常に念頭に置いていた。これらの施策はプログラム・マネジメント・オフィス（PMO）等各府省内の体制強化によって推進され、総務省のモニタリングや電子政府評価委員会による評価も行われている。電子政府推進計画とその推進状況は電子政府の総合窓口から見る事ができる。

2.3 IT 化に対応した業務改革

平成15年の電子政府構築計画以降、IT 化に対応した業務改革が行われるようになった。役所には旧来のやり方や内部規則があり、どうしても制度に合わせてシステムを作りたくなるのだが、制度に合わせてシステムを作ることが真に効率とは限らない。そこで、IT 導入に際して業務の制度・運用を見直し、導入効果を最適化しようというものである。IT を使った業務処理は既存の業務・制度の見直しが基本となる。その他、システムの共通化・一元化、業務の外部委託、効果を数値（業務処理時間、経費等）で明示することが電子政府構築計画には盛り込まれた。

2.4 最適化計画の構成

最適化計画は以下の5項目から構成される。

- 1) 業務・システムの概要。業務の基本理念を提示。
- 2) 実施内容。現行体系から将来体系への移行に際して実施する最適化の内容を記述するもので、業務の効率化・合理化、利便性の維持・向上、安全性・信頼性の確保、経費削減に係る具体的な手法、時期、効果、全体に係る削減経費、削減される業務処理時間、電子申請の利用率等を数値により明確化しなければならない。
- 3) 最適化の工程表。最適化実施に当たっての具体的な工程を線表形式で記述することになっている。
- 4) 現行体系及び将来体系。政策・業務体系、データ体系、適用処理体系、技術処理体系についての標準記述様式を添付することになっている。
- 5) 効果指標・サービス指標一覧。節減経費、節減業務処理時間の計算式と年度ごとの目標値を明示することになっている。

2.5 最適化計画の策定対象

最適化計画の策定対象には各省共通業務と各省個別業務がある。各省共通業務・システムについては共通のシステムとその担当府省を策定することとし、各省個別業務・システム、たとえば省の行政の監督、行政の処理システム等、個別のもので最適化になじむものについてはそれらを整備し、平成17年度末までのできる限り早い時期に最適化計画を策定することが定められた。

当初、文書管理業務は最適化計画の策定対象とされていなかった。文書管理業務をIT化になじませることは困難で効果が出てこないと思われていたようである。しかし最終的に最適化計画の選定対象になったのは、共通業務では文書管理業務のほか、人事・給与等業務、統計調査等業務、電子申請受付等業務、職員等利用者認証業務（ID、パスワードの管理）等20分野、個別業務では金融検査及び監督業務（金融庁）、電波監理業務（総務省）、前述の登記情報システム（法務省）、社会保険業務（厚生労働省）、自動車登録検査業務電

子処理システム（国土交通省、実際には各機関にまたがる業務をワンストップ化）等67分野の計87分野であった。

3. 文書管理業務の業務・システム最適化計画と一元的な文書管理システム

3.1 総合的な文書管理システムの課題とシステムの最適化の方向性

従来の総合的な文書管理システムは、情報公開法で一般に公開するためのファイル管理簿を作ることが目的となっていた傾向がみられ、保存も紙媒体が中心であった。電子決裁機能も備えていないか、あってもあまり使われておらず、情報の漏えい、改ざん、流出等のリスク（これはシステムのみならず、ユーザがデータをファイルサーバに無慮に保存することによってアクセス制限がきちんと効かなくなることにも起因する）も存在した。電子文書の取り扱いルールが文書管理規則に定められておらず、文書管理システムと業務システムとの連携も不十分であり、たとえば電子申請システムで文書を受け付け、システム内の処理は完了したものの、結果を文書管理システムに登録するところで手作業が発生する等の問題も生じていた。

文書管理業務の業務・システム最適化計画の策定にあたり、総務省は全府省の文書管理規則を分析し、一元的な文書管理システム導入に対応する新しい文書管理規則のガイドラインを各府省庁に配布した。なお、ガイドラインについては公文書管理法施行に際して変更が予想され、現在調整が懸案となっている。その他、電子決裁の推進（総務省は一元的な文書管理システム導入以前から電子決裁を9割方実施導入していた）、個別業務システムとの連携促進による業務の効率化、政府全体の情報システムの効率的な運営への寄与等が計画には盛り込まれている。

3.2 一元的な文書管理システムの整備と効果

文書管理業務の業務システム最適化計画は平成19年4月13日の各府省情報化統括責任者連絡会議

(CIO 連絡会議) で策定された。計画の狙いは、紙中心から IT の活用への転換による業務効率化と情報の利活用、たとえば検索や他のシステムとの連携による業務効率化である。集中管理の推進や適切な分類・整理等基本的な管理ルールは紙文書も電子文書も同じである。

計画では、文書のライフサイクルの整備と、業務・システムの効率化・高度化を図るための機能整備として 行政文書ファイルと電子行政文書を関連付けた管理、電子決裁、行政文書ファイル管理簿データ作成、書誌情報をもとにした検索、改ざんチェックと漏えい防止、の5つの機能を備えた一元的な文書管理システムの開発が定められ、2年間の検討・開発を経て平成20年度末から稼働を開始した。各省はそれぞれの文書管理システムに係るリース機器の切り替えのタイミングに合わせて平成24年度までに段階的に新システムに移行することとなっている。このシステムを使って、各省は統一された方式で1)保存期間が1年以上の電子行政文書の登録・管理、2)文書の供覧と起案文書の電子決裁、3)紙の受付文書の受付簿登録を行うこととなった。システムと各省作成のデータはすべて総務省が準備したデータセンターに格納され、職員は霞が関 WAN 経由でデータ

センターにアクセスして文書の登録や決裁を行う。たとえば、Aさんが起案して課長に決裁を求める場合、Aさんが文書をデータセンターに送ると、課長には要決裁文書がありますというメールが届き、課長はデータセンターにアクセスして決裁を行うことになる。最適化の前と後での文書管理システムのイメージの違いは図3に示した通りである。

一元的な文書管理システムは電子決裁機能と保管・管理機能に大別される。前述の個別業務システムとの連携や情報の利活用の促進といった利用のメリットはこの機能に係るものである。保管・管理機能に係るメリットには、情報公開法の施行ルールに沿った文書の適切な管理、保存期間満了までのデータの適切な管理、改ざん防止やデータのバックアップによる消失防止等がある。

3.3 一元的な文書管理システムと行政文書のライフサイクル

一元的な文書管理システム導入後の行政文書のライフサイクルはこのようになる。

作成・決裁 紙とメールとを問わず、取得・作成した文書は分類、保存期間、保存期間満了後移管対象となるかどうかシステムに登録される(紙

- 最適化計画に基づき、総務省において一元的な文書管理システム(新システム)を整備。(平成21年3月運用開始)
- 各府省においては、既存の文書管理システムの更新時期に新システムに移行。

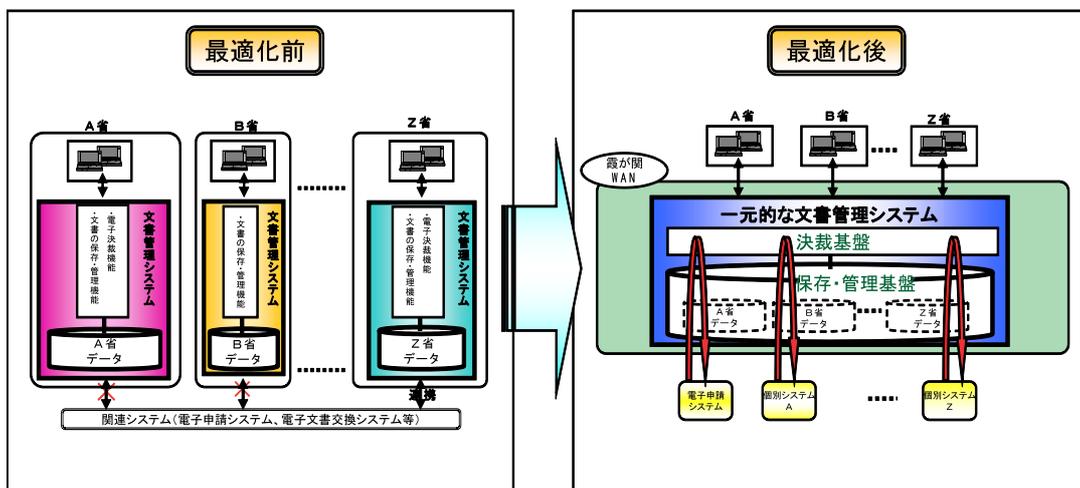


図3 一元的な文書管理システムの整備

で取得した文書についてはメタデータのみ登録することとし、本文をスキャナで読み込んで保存することは今のところ求めていない。報告書等厚い印刷物についても同様である)。決裁も電子決裁によって行われ、同様にシステムに登録される。

保存・活用 施行後の文書は行政文書としてシステム内に保存され、検索が可能になることで日々の業務に活用される。開示請求にはシステム内の文書を出して対応する。

移管・廃棄・延長 保存期間が満了した文書は移管、廃棄、もしくは保存期間が延長され、その処理内容はシステムに記録される。

4. 一元的な文書管理システムの今後

公文書管理法施行後は、法に定められた公文書管理委員会が施行のルールを判断することになるため、公文書管理委員会での制度検討結果に適切に対応し、必要があればシステムの改修をしていくことになる。平成23年度から電子公文書の電子媒体での国立公文書館への移管及び保存が開始されるが、これについて連携して業務を行っている。システムについて最も大切なことは利用促進と職員の意識改革である。公文書の管理は日常業務では煩瑣であるかもしれないが、そこをしっかり習慣づけて行うこと、それに必要なルールやシステムをいかに作っていくかということを日々考えている。

5. 質疑応答

講義の後はいくつか質疑応答が行われた。

(問) 最適化の効果指標と達成度を教えてほしい。

(答) 効果指標については、一元的な公文書管理システムへの移行が完全に終了した段階で、政府全体で年間11.4億円、業務処理時間で6600時間の削減という試算をしている。

(問) 各省システムからの統合を効率化する方法を教えてほしい。

(答) 移行については、移行ツールが入ったサーバを各省に貸し出している。移行できるデータ

とできないデータがあるが、移行できないデータについても項目としては移行できないにしてもデータとしては移行させる、そういうかたちで極力移行させている。文書の本体は基本的にはすべて受け付けるようにしている。将来的な見読性は移管元で確保してもらうこととしている。

(問) 総合的な文書管理システム構想以降の実務上の状況の変化及び現時点でのシステムの課題を教えてほしい。

(答) 状況の変化は2点。1つは技術が発達して大きなデータが持てるようになったこと。書誌だけではなく実体データも持てるようになった。2点目は国民なり公務員の意識の変化。情報公開法制定以降、説明責任という意識が高まったこと。システムについては職員の意識が課題である。今まで使ってきたほうが楽、馴れている、余計な手間がかかる、その説得が課題かもしれない。

(問) 新しい一元的な文書管理システムの移行状況はどのようなものか。

(答) 今年までに内閣官房、内閣府、内閣法制局、厚生労働省、文部科学省、国土交通省、総務省が移行を終えており、今年度中にあと人事院と公正取引委員会が移行予定である。その後も順次移行予定。来年の11月に衆議院、参議院、国立国会図書館、消費者庁が移行予定である。

おわりに

文書のライフサイクルのいわば前半部分にあたる現用文書管理の歴史と現状、今後の方向性について知ることができた貴重な講義であった。質問の多さに参加者の関心の高さがうかがわれた。

参考：

電子政府の総合窓口 (e-Gov)：

<http://www.e-gov.go.jp/index.html>

電子政府の推進について (e-Gov)：

<http://www.e-gov.go.jp/doc/scheme.html>