

全自治体が実施可能な電子的公文書管理に向けて － Cグループの討論－

西 光三
板橋区公文書館

はじめに

今回の実務担当者研究会議の全体テーマは「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存・利用システムについて」であった。公文書等の電子媒体化については、平成17年6月、内閣府に「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会」が設置され、翌18年6月には同研究会による報告を受けて内閣府の「公文書等の管理、保存及び利用に関する懇談会」が「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」を内閣官房長官に提出する等、既に具現化に向けた動きが進められている。この動きは地方自治体にとっても無関係ではなく、なるべく早いうちに電子媒体化に向けた対応をする必要があるだろう。

Cグループでは、上記のような背景を踏まえ、全自治体が電子的公文書管理（以下、電子的管理と省略）を実施するためにクリアすべき課題を、初日、2日目の講義を通して得られた知識や、グループメンバーが所属している自治体の現状等から析出することを主題とした議論を展開した。以下、その議論の内容と、そこから導き出された課題について、その概要を示す。

西 光三（にし こうぞう）

板橋区公文書館公文書館専門員。古文書等の整理・公開、調査・研究、および各種展示業務、講座の企画、ホームページ作成等の普及活動に従事。平成18年4月より現職。

1. 現状と問題点

まず、各自治体の公文書管理に関する現状の報告を通して、公文書等の電子媒体化とそれに伴う新たな電子的管理を実現する上での問題点を析出した。そこで出てきたのは、電子媒体化をする以前に、公文書の包括的な管理そのものが不十分であるという現状であった。その大きな原因の1つが、文書管理を所管する部署が分割されており、連携が困難であるという問題である。具体的には、現用文書の管理においては各自治体ともに現用文書担当の文書課（文書係等）が、非現用文書については、公文書館機能を持つ施設が設置されている自治体においてはそこの、そして現用文書を電子的に管理するシステムについては情報政策系（IT系）の部局がというように担当部局が分かれているため、それぞれが各担当の枠組みからの意見に終始してしまい、文書管理に関する連携がうまくはかかっていないという事実である。

さらに、現用文書管理システム（以下、管理システムと省略）が導入されている自治体であっても、実際のところ、現用文書が各課に保管されており、また極端な事例ではあるが、容易な案件に関しては、管理システムを通さずに文書の起案・作成をおこなってしまっていることから、管理されている公文書と管理されていない公文書とが組織内で生まれてしまい、その結果、自治体単位での現用文書の実数が、実際には把握できていないということもあるという。そして、その管理システムの構築を外部に依頼し、運用する情報政策系

の部局には、このような現状がダイレクトには伝わりにくいいため、管理システムの改善が効率的に進みにくい。このような状況では、非現用文書の移管も不徹底にならざるを得ず、文書の包括的な管理・保存ができていないといえなくなり、当然のことながら住民、職員による利用にも支障が生じざるを得ない。

こうした現状を改善するためには、まず一定の保管年限を経過した現用文書を各課共用の保管庫（中間書庫の機能を果たすスペース）に集積（文書の集中管理）し、管理の目を行き届かせることができるレベルでの共有化をはかる必要があると考えた。それは、現用文書の段階での共有化の遅れが、これらの諸問題の根源にあるからである。その上で、管理システムを整備ないし改良することで、非現用文書の移管・管理・保存がスムーズになされ、住民、職員にとって利用しやすいシステムが実現するのではないかと考えた。

また、電子的管理を進めていく上でもう1つ課題として議論の俎上にのぼったのが、文書管理について、職員の意識が上がらない、変わらないという問題である。これについては、電子的管理によるメリットを職員に自覚させるようなインセンティブを提示することで、文書管理に対する意識を向上させることができるのではないかと考えた。

これらをまとめると、電子的管理（電子媒体化）については、文書管理の制度全体のなかで考えていく必要があるということになる。そしてそのためには、包括的な文書管理を実現するために管理システムを整備改良し、記録すべきデータを整理し、その上で電子的管理のメリットを提示していくことが重要である。こうした問題点を共有した上で、Cグループでは以下の検討を行った。

2. 検討事項1：電子的管理の前段階において必要な最低限のシステム構築について

まず、電子的管理を行う以前の段階で構築しておく必要のある文書管理システムについて議論した結果、以下の4つの段階が最低限必要な条件で

あるという結論が得られた。

なお、それぞれの段階がクリアされていることは次の段階の前提条件となっており、それゆえに段階が後になるにつれて実現の難易度は高くなるが、その分より充実したシステムが構築されることになる。

[第一段階]

目録が作成されていて、住民・職員が利用できる状況となっていること

[第二段階]

目録・電子データ・紙媒体を連動して管理すること

[第三段階]

長期保存が必要な文書と、それ以外の文書の選別基準をまず作り、なるべく早くから選別、保存に着手すること

[第四段階]

オリジナルの文書ファイルと長期保存用ファイル（現状ではPDF/Aを採用）の2種を作成し、それぞれに保存しておくこと

まず文書の目録が作成されていること、そして住民・職員が利用可能な状態にあること（第一段階）が、電子的管理の前提条件であることはいうまでもないだろう。その上で、電子的管理を進めていくにあたって必要な事は、その目録に記載されているタイトルと、タイトルの中身である文書の電子データ、および紙媒体の文書とを連動させておくことである（第二段階）。電子データは、ハードウェアおよびソフトウェアに依存するデータであるため、紙媒体に印刷することで見読性を確保しておく必要が高いこと、そして鑑紙が電子、参考・添付資料が紙媒体というように、1つの文書が複数の媒体で構成されているケースが未だ多くあるからである。

その上で、長期保存文書とそれ以外の文書を選別する基準を作成し、なるべく早くから、できるならば文書の作成段階から、選別と保存に着手することが求められる（第三段階）。ただし、講師の中島康比古氏（国立公文書館）によれば、長期

保存に必要とされる7つの要件をすべて満たすフォーマットは現在存在していない。そのため、オリジナルの文書ファイルと長期保存用ファイルを保存しておく必要があるとの結論を得た（第四段階）。この4つの段階がクリアされていることではじめて、電子的管理は有効に機能しうるのである。

3. 検討事項2：電子的管理の前段階において必要な最低限のメタデータ項目について

次に考えたのは、文書についてのメタデータ項目のうち、電子的管理をする上で必要となる最低限の項目の析出である。

「記録のコンテキスト（背景・状況・説明）、内容、構造、及びある期間の記録の管理について説明したデータ」（ISO15489 1）と定義されているように、本来メタデータには、文書の成立から管理にいたるまでの来歴が含まれていなければならない。インターネット上の多種多様な情報資源を発見するためのメタデータとして知られているDublin Coreでは、メタデータの基本となる要素として、タイトル、キーワード、内容記述、公開者、寄与者、日付、資源タイプ、記録形式、資源識別子、出処、言語、関係、時空間範囲、権利管理の15項目をあげているが、このすべての項目を記録し、残していくためには（この項目のすべてを入力する必要性はないとのことではあるが）、一定以上の知識と手間、コストがかかってしまう。包括的な電子的管理を実現するためには、非属人的（誰にでも入力が可能）なメタデータの記録形式を構築することで、文書の作成者が少ない負担でメタデータの入力を行えるようにすることが求められる。そのためには、誰でも入力ができるような端的で類型化をはかることのできる、しかも入力項目を少なくすることで手間とコストを減らし、且つ文書の特定に必要な情報が含まれているメタデータの項目を選定する必要がある。このような観点からCグループでは議論を進め、1)固有番号/連番、2)タイトル、3)作成組織、4)作成年、

5)収納・保存されている場所、6)内容記述（文書の概要説明）、7)備考（例：写真の被写体に関する情報）という7項目が結論として導き出された。

3)、4)、5)、6)についてはDublin Coreに依拠している。1)、2)については、文書管理という観点からユニークナンバーによる連番でのコード化と、タイトルによる目録作成が不可欠であることから選択した。7)は、公文書の多様性を考慮し、記録事項の柔軟性を確保するために付け加えた。

4. 検討事項3：文書管理のメリットを自覚させるインセンティブの提示について

最後に検討したのは、文書管理についての職員の意識向上、変革をひきおこすためにはどうすればいいのかという課題であった。これについては、「きまりですから」という理由で半ば強制的におこなうのではなく、包括的な文書管理のメリットを提示することが重要であると考えた。そして包括的な文書管理を効率的に実施する上で、電子的管理が果たし得る役割を明確に示すことが必要だと考えた。こうした観点から議論をおこなった結果、以下のような案が出された。

1) 集中管理による管理の手間の省略

現用文書が各課ごとに保管されているという状況の場合、文書の管理も各課が主体的におこなってしまうケースが多い。しかし、電子的管理を促進する中で、集中管理が実現できれば、本来、文書管理の主導的立場にあるべき文書課が体系的に把握、管理することが可能となり、各課における文書業務の手間の一部は、明らかに省くことができよう。このような集中管理をおこなう上で、電子的管理による文書の体系化は不可欠であり、そのメリットも職員間に理解されやすくなると思われる。

2) 日常の業務によく使われる文書、参照される文書の収集

日常業務において利用頻度の高い文書は、多くの職員にとって必要性の高い文書だといえる。そうした文書を電子的に管理することで、その文書

の所在を明確にすることができる。これは、電子的管理による文書の一元的かつ体系的な管理によってもたらされるメリットだといえよう。また、電子的管理が整備されたシステムへのアクセスを通じて、文書の集中管理のもつ意義について職員が理解する良い機会ともなるであろう。

3) 文書管理担当やアーカイブズからの政策情報の提供

現用文書の集中管理によって、文書管理担当部局では現用文書の体系的な把握が可能になる。こうした体系的な把握を通して有益な政策情報の提供をおこなうことで、職員の理解も高まるであろう。

また、現用文書の管理が体系的になされていれば、アーカイブズに移管されてくる非現用文書も体系的な形で移管されることになる。その結果アーカイブズには、特に重要な、参照度の高い歴史的価値のある文書が選別されて収蔵されることになるため、文書管理担当部局よりも濃密かつ有益な政策情報を提供することも可能になるだろう。

具体的なアピールの手法としては、例えば「政策立案の前例を提供できます」、「開発予定地の過去の写真を提供できます」というように、「使える」ということをアピールすることが肝要であると考える。

4) 窓口の本庁内部、少なくとも本庁に近接する施設への設置

これは職員のアクセシビリティを高めるうえで重要な要件であり、また職員への周知を進めていく上でもプラスに働くだらう。本庁内部もしくは近接する施設で管理することは、アーカイブズに対する心理的な距離を縮めるという意味でも重要だと考える。

5. まとめ

Cグループでの議論は、「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存・利用システムについて」という今年度のテーマの前段階にあたる部分を中心としたものであった。その理由としては、未だ

電子的公文書管理が構築できていない自治体が多いという現状による。またメンバーの所属自治体には電子決裁システムを実施しているところがあるのだが、そのシステム開発経費は2億円であったそうである。すべての自治体が同程度の規模の開発予算を組むことは、多くの自治体が財政的に厳しい状況にあるなか、不可能に近い。

それゆえCグループでは、「最低限必要な要素」にこだわった。そして大規模なシステムの導入ではなく、日々なされている業務の延長線上に文書管理をおくことで、すべての文書作成者が文書管理に関する情報を入力することのできるような文書管理システムの構築をめざすことが必要だと認識するに至った。このような文書管理の体制が整えられることで、全自治体が電子的管理を実現するための基礎が築かれるのではないだろうか。

おわりに

本報告はCグループでの議論を完全に反映させたものにはできなかつた。これもグループの各人の活発な議論により、多くの意見が交わされたことによる。グループのメンバー、参加者の方々、そしてこのような機会を設けて下さった国立公文書館の関係者の皆様に、厚く感謝申し上げたい。

Cグループのメンバーは次のとおりである（順不同）。福島幸宏（京都府立総合資料館）、清水太郎（鳥取県立公文書館）、西光三（板橋区公文書館）、興津明喜（相模原市）、成岡正利（東かがわ市）、山下美代子（土佐町）、太田由紀（国立公文書館）、鹿島晶子（同）。