
2011年、日本のアーカイブズ

ーデジタル時代の法制、アクセス、保存ー

国立公文書館統括公文書専門官室公文書専門官

中島 康比古 なかじま・やすひこ

1. はじめに

2011年4月1日、我が国では、「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）が全面施行された。同法の全面施行は、日本の公文書管理の歴史において一大画期をなすものとして長く記憶されるであろう。同法により、現用・非現用を通じた公文書管理制度は、抜本的な変革を遂げた。一方、2011年は、我が国の国民だけでなく、世界中の人々に、東日本大震災が発生した年として永遠に記憶されるであろう。

そこで、今回の報告では、まず、全面施行を迎えた公文書管理法の要点を紹介する。次に、同法の施行を背景に、国立公文書館（以下「館」という。）が行っている所蔵文書の保存及び利用に係る取組のうち、現代の公文書管理を特徴づける「デジタル技術」との関連が深いものを紹介する。最後に、2011年3月11日に発生した東日本大震災に係る館の対応について報告する。

2. 公文書管理法の施行

2011年4月1日に全面施行された公文書管理法は、公文書の統一的な管理のルールや歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用のルールを規定するとともに、その適切な運用を図るため、公文書管理委員会の設置、内閣総理大臣による改善勧告等について定めている。同法の要点は、次のとおりである。

第1の要点は、統一的な文書の管理ルールを法令で規定したことである。行政機関等における現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理について、同一の法律で規律している。

また、行政文書に関する統一的な管理ルールを法定化した。具体的基準は、公文書管理委員会で調査審議の上、政令及びガイドラインで規定している。

第2の要点は、移管制度の改善である。移管の円滑化を図るため、専門家のサポートを受けながら、歴史資料として重要なものの評価選別をできるだけ早期に行う仕組みを導入した（「日本版レコードスケジュール」）。また、国立公文書館が設置・運営する中間書庫における保存制度を新設した。さらに、歴史資料として重要な行政文書ファイル等はすべて移管されることとなった。独立行政法人等の法人文書ファイル等も歴史資料として重要なものはすべて移管することとした。

第3の要点は、文書管理をチェックする仕組みの導入である。行政機関の長から内閣総理大臣への行政文書の管理状況についての定期報告を義務付けた。また、行政文書ファイル等の廃棄に関し内閣総理大臣の事前同意が必要であることが明記された。さらに、内閣総理大臣による実地調査制度や勧告制度を新設した。

第4の要点は、外部有識者・専門家の知見の活用である。外部有識者から構成される公文書管理委員会を新設した。同委員会は、政令、特定歴史公文書等の利用に係る不服申立て、特定歴史公文書等の廃棄、公文書等の管理についての勧告等を調査審議する。これとは別に、国立公文書館による実地調査制度、歴史公文書等の保存・利用に関する専門的技術的な助言制度を設けた。

第5の要点は、特定歴史公文書等の利用促進である。国立公文書館等に移管された特定歴史公文書等の利用請求権を新設したほか、異議申立て制

度を整備した。また、国立公文書館等の長に対して、特定歴史公文書等の利用を積極的に促進する努力義務を課している。

非現用の特定歴史公文書等を保存し利用に供する施設として、国立公文書館のほか、宮内庁宮内公文書館、外務省外交史料館、国立大学法人の東北大学、名古屋大学、京都大学、神戸大学、広島大学及び九州大学が設置する大学文書館等、日本銀行金融研究所アーカイブが、国立公文書館等として指定を受けた。これらすべての施設において、特定歴史公文書等の利用が請求権として位置付けられ、所蔵する特定歴史公文書等を永久保存する義務が課されることとなった。

3. デジタルアーカイブ化の推進

次に、デジタルアーカイブ化による館所蔵資料の利用促進の取組について紹介する。

館では、2005年4月に、インターネットを通じ、所蔵資料の目録データベースを検索し、資料のデジタル画像が利用可能な「国立公文書館デジタルアーカイブ」（以下「DA」という。）の運用を開始した。その後、毎年度、目録や画像のデータを追加し、2011年3月末現在、所蔵資料（約124万冊）の約99%にあたる約123万冊の目録データ、約8%にあたる約9万6千冊（画像コマ数は1千55万コマ）の画像データを提供している。

運用開始当初のDAへの年間アクセス件数は約18万件（2005年度）であったが、2010年度には約23万件となっている。

インターネットからデジタル画像を利用できる主な資料としては、新旧憲法、詔書、法律、勅令、政令等の公布原本である「御署名原本」、主に法律及び規則の原議書を綴った「公文類聚」、内閣法制局移管の「法令案審議録」などのほか、国指定の重要文化財である「吾妻鏡」や「天保国絵図」、「天保郷帳」などがある。

DAは、その基本的方針として、「いつでも」、「どこでも」、「だれでも」、「自由に」、「無料で」を掲げており、インターネット上で24時間、どこからでもアクセス可能で、だれでも利用でき、デジタ

ル画像の閲覧や印刷もできるサービスを無料で提供している。

目録情報のデジタル化に当たっては、目録データ記述の文字コードとして、複数の言語を取り扱うことが可能で、主要な文字が収録されているUnicodeを採用している。また、情報の意味や構造を記述可能なXMLをベースとし、事実上の標準となっているEAD（Encoded Archival Description）を採用している。

紙媒体文書のデジタル画像化に当たっては、長期的な再利用性、汎用性の確保のため、国際標準であるJPEG2000形式（ISO 15444）を基本フォーマットとして採用している。インターネットにおける提供においては、基本フォーマットであるJPEG2000形式のほか、利用者の多様な利用環境、条件等に配慮し、PDFやJPEG（JPEG高機能版を含む。）なども採用している。

情報の発信、連携の仕組みとしては、横断検索等他機関との情報連携の互換性を確保するためのメタデータセットとして、国際標準のDublin Core（ISO 15836）を採用している。また、情報連携におけるシステム間の互換性を確保するため、国際的に普及しているZ39.50（ISO 23950）、SRU/SRW等のプロトコルを採用している。

DAを実際に利用する場合は、「公文書を探す、見る」又は「重要文化財等を見る」のいずれかの「入り口」から利用することとなる。「公文書を探す、見る」では、階層検索、キーワード検索、詳細検索、他機関との横断検索など、多彩な検索機能を駆使することができる。また、辞書機能や省庁組織変遷図など、検索を支援する機能も利用することができる。一方、「重要文化財等を見る」では、「カテゴリ別」又は「地域別」に、キーワードを入力することなく、マウスの操作のみで、館が所蔵する文書の高精細なカラー画像を閲覧することができる。

館は、DAのほか、2001年から運営しているアジア歴史資料センターについても、システムの拡充、内容の充実に努めてきた。その結果、2010年度末現在、提供画像数は約2,246万画像に達して

いる。

このほか、館は、全国の公文書館等のデジタルアーカイブ化の推進及びデジタルアーカイブによる連携・ネットワーク化に向けた取組も行っている。2008年度には、全国の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作成した。2009年度より、全国の公文書館等に配布、説明会を開催し、デジタルアーカイブの普及に努めているところである。今までのところ、国立国会図書館の複数のデータベースと連携しているほか、岡山県立記録資料館及び奈良県立図書情報館のデータベースシステムとも連携が実現している。

今後も、館のDAにより多くのデジタル画像を登録し、所蔵資料の利用を促進するとともに、より多くの機関との連携が実現することに期待し、デジタルアーカイブ化の推進等に取り組んでいきたい。

4. 電子公文書等の保存及び利用

前節では、紙媒体資料のデジタル化及びインターネットを通じた提供について紹介したが、本節では、電子公文書等の保存及び利用に関する取組について紹介する。

2011年4月、館は、電子公文書等移管・保存・利用システム（以下「ERAJ」という。）の運用を開始した。現在、昨年度の移管計画に基づいて受け入れた電子公文書等について、2012年3月の目録情報公開へ向けた作業を行っているところである。

制度官庁である内閣府及び館による電子公文書等の保存と利用に向けた取組が本格化したのは、2005年のことである。この年、内閣府に設置されていた「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が電子公文書等の保存と利用に関する検討に着手した。その成果は2006年6月に内閣官房長官に提出した報告書（「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」）に取りまとめられた。この報告書において、電子公文書等を非電子媒体に変換

せずに電子媒体のまま保存する原則が打ち出されたほか、電子公文書等の証拠としての価値を維持するのに不可欠な「エッセンス」を長期保存するとの考え方などが、「基本的視点」として示された。この「基本的視点」に基づく報告書の提言内容を踏まえて、内閣府及び館は、2008年度まで、実証試験やプロトタイプによる総合的検証などを行ってきた。その成果をもとに、館は、2009年度に要件定義書を策定、2010年度にERAJのシステムを構築し、2011年度に運用開始にいたったのである。

館は、次のような基本的考え方に沿って、ERAJのシステム構築を行った。まず、システムで対応する標準的フォーマットを定めた上で、標準的フォーマットの電子公文書等を長期保存フォーマットに変換・保存し、メタデータを適切に付与することにより、電子公文書等の見読性を確保する。また、電子署名やタイムスタンプ等の技術に依らず、ERAJのシステム全体のセキュリティを確保することによって個々の電子公文書等の原本性を確保する。さらに、システムの冗長化のほか、検疫、長期保存、利用の各機能を分離させ、ネットワークから独立した長期保存機能を実現することにより、安全性を確保することとする。長期保存データについては、多重バックアップと遠隔地保存を行うこととする。このほか、利用のフェーズでは、「いつでも」、「どこでも」、「だれもが」、「自由に」、「無料で」電子公文書等を利用できることを原則とする。

館では、ERAJのシステムで対応する電子公文書等については、ERAJの一般利用連携システムに格納される一般利用データを、DAを通じて一般の利用に供することとしている。実際に電子公文書等が利用に供されるのは、2012年3月以降の予定であるが、DAの利用者は、インターネットを通じて、紙媒体文書のデジタル画像と同様の操作で、電子公文書等そのものを利用することができるようになる。

電子公文書等の保存及び利用については、むろん、課題も多い。データベースやCADなど動的システム全体が電子公文書等として位置付けられ

る場合、それらの動的システムの長期保存については、一定の見通しが立っているとは言い難い。また、今後も、新たなフォーマットが次々と登場することは十分に想定される事態である。一方で、電子公文書等の保存・利用に関する国内外の技術開発や標準化などの取組もますます進展して行くであろう。それらの動向に対する注視を怠らず、諸課題に対応していくことも、必要なことである。今後も、館は、ERAJの運用実績を積み重ねていくとともに、内外の動向について情報収集や調査研究を継続することにより、電子公文書等の保存・利用を確実に行っていきたい。

5. 紙媒体文書のデジタル化による保存

前節では、電子公文書等という最新の記録様式による文書の保存に係る取組について紹介したが、本節では、伝統的な紙媒体の文書の保存に係る取組について取り上げる。

館では、従来、紙媒体の文書の保存については、マイクロフィルムにより代替物を作成する取組を行ってきた。第3節で紹介したデジタルアーカイブに登載するデジタル画像を作成する場合も、一旦マイクロフィルムによる代替物を作成した上で、そのマイクロフィルムからスキニングによりデジタル画像を作成していた。だが、2010年度に、紙媒体の文書について、マイクロフィルム化して保存することとデジタル化して電子的に保存することによる技術面、経費面におけるメリット、デメリットを外部の専門家等の知見を十分に活用しながら検討し、今後の方向性について結論を得ることとした。

そこで、館は、外部の専門家等からなる「歴史公文書等保存方法検討有識者会議」を2010年7月から11月に開催した。同会議は、館におけるマイクロフィルム化の撮影等作業の視察、国立国会図書館におけるデジタル化などの取組に関するヒアリングのほか、国内外の事例調査や議論を行い、館に対する提言を『歴史公文書等保存方法検討報告書』として2011年3月にとりまとめた。

館は、同会議の提言を受け、所蔵文書の保存を

目的とする代替物の在り方について、代替物作成後も紙媒体の原資料を保存し続けるという基本方針を踏まえた上で、次のような結論を得た。

- (1) 原資料の保存状態、内容、利用頻度等に応じて、代替物作成の方法・媒体を適切に使い分ける取組を今後も継続していく。
- (2) 紙媒体のスキニングによるデジタル化を新たに採用する。
- (3) 原資料の保存状態や利用頻度に応じて媒体を選択することとし、保存状態が比較的良好な場合は、デジタル化による代替物作成を基本とし、急速に劣化が進んでいるものや今後劣化が進行するおそれがあるものについては、マイクロフィルム化による代替物作成を基本とする。
- (4) デジタル化により代替物を作成する際には、紙媒体の文書の価値を維持するための技術、規格、仕様等に準拠する。また、仕様等の策定は国内外の先行事例や標準化等の取組を参考に行う。
- (5) マイクロフィルム化により代替物を作成する場合、スキニングにより作成したデジタルデータを、マイクロフィルム及びデジタル媒体の両方で保存するCOM/COLDの採用についても、国際標準規格のISO 11506を参照し、コスト及び保存の観点から比較の上、検討を行う。

現在、館では、上記の結論に基づいて、保存状態が比較的良好な文書のスキニングによるデジタル化の2012年度からの開始へ向けて、所要の取組を行っているところである。

6. 東日本大震災への対応

2011年3月11日午後2時46分、三陸沖（北緯38.1度、東経142.9度）の深さ24kmを震源とするマグニチュード9.0の大地震が発生した。宮城県北部で震度7を観測したほか、宮城、福島、茨城、栃木の各県で震度6強を観測するなど、東日本の広範囲で強い揺れを観測した。また、津波も、福島県相馬の観潮所で9.3m以上を観測するなど、

未曾有の規模で発生した。人的・物的被害は、行方不明者が多数あること、津波により水没し壊滅した地域があることから、全容把握にいたっていないが、人的被害については、死者15,824名、行方不明3,824名、負傷者5,942名、建築物の被害については、全壊が118,660戸、半壊が182,415戸、一部損壊が603,193戸にのぼっている（いずれも、数値は、2011年10月18日現在）。

館は、東京本館もつくば分館も、目立った被害は無かった。だが、余震が続いたこと、福島第一・第二原子力発電所の事故により電力需給が逼迫したことなどから、短期間ではあるが臨時休館し、DA サービスを一時休止した。しかしながら、3月11日の本震及びその後の余震により被災した公文書館も少なくない。所蔵文書の損壊や施設の損傷等により、2カ月以上の休館を余儀なくされたところもある。だが、幸いにして、人的被害は、職員にも来館利用者にも発生しなかった。

館では、大震災発生以来、さまざまな取組を行ってきた。まず、3月18日、被災者へのお見舞いと、被災した公文書館等関係機関の復興支援等に尽力する旨の館長メッセージをホームページに掲載した。5月、館ホームページに「東日本大震災により被災した公文書等の修復について」を掲載した。これは、津波による紙資料の水損の場合、紙の固着やカビの発生により、将来的な保存及び利用に支障を生じるおそれがあるため、現時点で対応できる修復の方法等についての資料を作成し、動画とともに掲載したものである。また、修復に関して、技術的な相談にも応じることとした。

また、6月に開催された「全国公文書館長会議」では、「東日本大震災への対応について」を議題の一つとして取り上げ、被災した公文書館等の協力を得て館が行った被災状況調査の結果を紹介したほか、各館からの詳細な報告を受け、意見交換を実施した。その後も、宮城・福島両県及びその公文書館等の被災状況について実地調査や意見交換を行った。さらに、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会及び国文学研究資料館の主催により岩手県釜石市で開催された「東日本大震災水損資料

復旧プロジェクト報告会」に館職員を参加させ、実地研修や被災状況視察等を行うなど、復旧・復興支援に当たって、館としてどのような支援が可能であるか検討してきた。

これまで国の内外において修復についての実務経験や知識を蓄積してきた館としては、専門的技術的助言の一環として、被災公文書等の修復に当たる人材の育成を行うことで、公文書等の将来的な保存に貢献すべきものと考え、7月には、ボランティア組織である東京文書救援隊とともに、東北大学におかれた宮城歴史資料保全ネットワークへ、さらに、8月には、岩手県遠野市の遠野文化研究センターに館職員を派遣し、被災資料への復旧処置システムの導入とスキルトレーニングを支援した。また、この間、岩手県との意見交換や、実際に津波の被害を受けた岩手県宮古市、宮城県石巻市等の現地調査を行い、被災状況の確認をしてきた。9月には、岩手県宮古市において、同市からの要請に基づき、現地での修復事業に当たる人材を育成することにより、同市による被災公文書等の早急な修復を支援する事業を実施した。

7. おわりに

7月29日、政府の東日本大震災復興対策本部において、「東日本大震災からの復興の基本方針」が決定され、「被災地域における公文書等の保全・保存」等の施策が明記されるなど、館の取組をめぐる情勢が大きく変わってきた。館としては、復興基本方針関連施策として、第3次補正予算により被災公文書等の修復支援事業を実施しようとして検討しているところであるが、既定経費内で館が行うことができる支援に早急に着手する観点から、被災公文書等に対する修復支援の本格的な実施の準備のため、前節で述べたとおり、岩手県宮古市において、修復支援事業を実施した。館への復興支援要求は今後数年にわたると思われ、息の長い取組を行っていく必要がある。

被災資料の復旧にとどまらず、東日本大震災は、公文書管理やアーカイブズに係る大きな課題を浮かび上がらせた。その一つが、電子文書を始めと

する多様な媒体の公文書やアーカイブズの災害対策の見直しである。業務を迅速に再開するために不可欠な基幹記録（vital records）の管理を適切に行うための措置など、災害対策の一環としての公文書の管理の在り方について詳細な研究・検討が必要である。また、今回の大震災の記録の収集、保存及び公開も、大きな課題である。私たちは、今回の大震災の記録を次の千年間伝え続けるとともに、世界中で共有していく必要があると考えている。

東日本大震災の発生と公文書管理法の施行は、公文書との向き合い方を改めて問い直すことを私たちに求めている。公文書管理法の下で、公文書が適切に管理され、歴史公文書等が円滑に移管され、歴史公文書等の永久保存と利用促進が確保され、公文書等が「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」として、「主権者である国民」によって「主体的に利用」され、「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるように」、着実な取組を行っていききたい。

原 題：Archives in Japan, 2011: Legal Frameworks, Access and Preservation in the Digital Age
報告者：Yasuhiko Nakajima, Specialist for Archival Affairs, National Archives of Japan