



The 8th General Conference
of EASTICA & Seminar
2007. 10, Tokyo

国・地域別報告：日本

日本における電子政府化の進展と 電子記録長期保存へ向けた取組み

1. 日本における電子政府化の進展

2001年1月、日本政府は、知識の相互連鎖的な進化により高度な付加価値が生み出される知識創発型社会への移行を促進するため、「e-Japan戦略」を策定した。この決定の内容は、光ファイバーの敷設による超高速インターネット網の整備と低価格なインターネット常時接続の実現を基盤として、電子商取引ルールの整備、電子政府の実現、新時代に向けた人材養成等を達成することにより、5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指すものであった。同戦略では、電子政府について、「行政内部や行政と国民・事業者との間でこれまで書類ベース、対面ベースで行われてきている業務を今後オンライン化し、この情報ネットワークを通じて適切な情報を省庁横断的、国・地方一体的に瞬時に共有・活用する新たな行政を実現する仕組み」と位置づけた。その実現のために推進すべき方策として、(1)行政（国・地方公共団体）主体間における情報の収集・伝達・共有・処理の電子化、(2)国が提供する行政手続きのオンライン化、(3)行政情報のインターネット上での公開・利用の促進などを具体的に掲げた。同戦略策定以降、官民をあげた取組みにより、ブロードバンド・インフラの整備と利用の広がり、高機能携帯電話の普及、電子商取引の環境整備とその飛躍的拡大など多くの分野において、日本は世界最先端を実現した。

一方、行政分野については、どういう状況に

なったかを述べよう。まず、行政内部事務の電子化（ペーパーレス化）については、e-Japan戦略に先立って1999年12月に策定されていた行動計画において既に電子化対象とされていた57事務が、2002年には、ほぼ電子化が達成された。また、各省庁の職員が作成・処理する情報の96%が電子媒体で作成されるように増加し（紙媒体は4%）、従来からの構成に大幅な変化を見せた。事務の執行を支えるインフラの面では、各省庁の本部では、職員1人あたり1台を超える台数のパソコンの配置やこれを結ぶ省庁内LANが整備された。さらに、1997年から異なった省庁をつないで運用されてきた政府内専用ネットワークである霞が関WANについては、メールや電子文書の交換、各種協議など従来以上の高度かつ密度の濃い利用が行われるようになった。

また、各省庁は行政情報のインターネット上での公開を推進している。行政組織・制度等に関する基礎的情報のほか、行政活動の現状に関する情報、予算・決算に関する情報、行政評価に関する情報などを省庁のホームページを通じて積極的に提供している。

その一方で、作成の部面では、既に述べたように、各省庁の記録のほとんどが電子的に作成されながら、その保存の局面となると、電子媒体により保存されている比率は、各省庁の記録の4%を占めているにすぎない（2005年度調査）。

歴史資料として重要な公文書等の適切な保存と利用を図る公文書館制度の仕組みは、従来から紙媒体記録を前提として考えられている。このことから、政府においては、記録の保存と利用は紙媒体を主体として考えられ、電子記録を長期に安定的に保存し利用していくという観点からの取組みが必ずしも十分ではなかったのではないかとの指摘がある。しかし、今後は、電子政府の更なる進展に伴い、電子的に作成される記録が更に増加することが想定され、その長期保存は避けて通れない課題として対応が求められて来ている。

このような課題に対応するため、公文書館制度を所掌する内閣府は、2005年度に「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」を設置した。同研究会は、オーストラリア連邦政府の電子記録管理の取組みについて視察・調査を実施するなど、諸外国の電子政府化および電子記録の管理・保存に向けた取組み状況も踏まえつつ、専門的な検討を行った。

2. 内閣府懇談会の提言

2006年6月、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」は内閣官房長官に「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」を提出した。この報告書は、「中間書庫」システムによる半現用記録の集中管理のほか、電子記録の管理、移管及び保存のあり方について提言を行った。電子記録の管理、移管及び保存のあり方に関する提言は、上記の研究会の専門的検討の成果に基づくものである。

この報告書は、電子記録の管理、移管及び保存のあり方について、次のような9つの「基本的視点」を挙げている。

(1)今後更に、電子公文書等の増加及びその内容

と形式の多様化が想定されるところから、その適切な管理・移管・保存等に積極的に取り組み、公文書等の記録としての価値を維持しつつ、その多様性・利便性等を将来の国民に受け継いでいく必要がある。

(2)電子公文書等は、基本的には電子媒体のまま保存することが適当である。

(3)電子公文書等の長期保存に当たっては、記録としての価値を維持するのに不可欠な「エッセンス」のみを保存することが適切である。すなわち、電子公文書等の内容及び作成のコンテキスト（背景・状況・環境）は保存すべきであるが、電子公文書等の構造・機能等については、その「エッセンス」を特定し、これを保存することが適当である。

(4)長期的な安定性を重視しつつ、現時点で可能な方法で電子公文書等の保存に着手する必要がある。

(5)電子公文書等については、長期保存の安定性・効率性等の観点から、各府省等における作成時から歴史資料としての保存・利用段階までのライフサイクル全体の管理を行う必要がある。また、そのメタデータ、フォーマット等については、作成前から適切な対応をとる必要がある。

(6)歴史資料として保存・利用の対象となる電子公文書等は、保存期間満了前の可能な限り早期に、媒体を問わず同一の基準に基づいて、選定する必要がある。

(7)歴史資料として保存・利用の対象となる電子公文書等は、保存期間満了前の可能な限り早期に、一定の集中管理下で長期保存上の措置を講じる必要がある。

(8)行政文書が行政機関情報公開法及び行政機関個人情報保護法の適用を受けるところから、これらの法制と電子公文書等の保存期間満了前における集中管理等との関係を整理する必要がある。

(9)インターネット及びイントラネットのウェブ

上の電子公文書等の移管は、国立国会図書館によるインターネット情報の収集・利用とは目的も対象も異なるので、国立公文書館は、独自に各府省等から移管を受けることが適当である。

このうち、鍵になるのは、(2)、(3)、(5)及び(7)である。(2)は、電子記録を、紙、マイクロフィルム等の非電子媒体に変換せずに、電子媒体のまま保存する原則を打ち出したものである。ただし、電子記録媒体は、媒体寿命が比較的小さいので、媒体変換は不可欠である。そこで、報告書では、記録そのものと記録媒体を明確に区別すべきであると指摘している。(3)では、電子記録の証拠としての価値を維持するのに必要不可欠な「エッセンス」を長期保存するという考え方の導入を提言している。報告書は、

電子公文書等の内容及び作成のコンテキスト(背景・状況・環境)は「エッセンス」として保存する必要があるが、電子公文書等の構造・機能等については、記録様式等に応じて、その「エッセンス」を特定した上で、これを保存することが適切であると考えられる。

と述べている。

では、「エッセンス」とは何か。現時点で定義するならば、「エッセンス」とは、電子記録の完全性、真正性及び信頼性を損なうことなく、利用可能性・アクセス可能性・理解可能性などを長期的に維持できることが技術的に裏付けられている範囲であると考えられる。したがって、実際に電子記録の長期保存を行うためには、記録様式ごとに、技術に裏打ちされた「エッセンス」を特定することが不可欠になると考えられる。

(5)では、電子記録のライフサイクル管理及びメタデータやフォーマットについて記録作成前からの取組みが必要であることを提言している。

具体的には、メタデータ項目の適切な定義、作成時からのメタデータの適切な付与、フォーマットの標準化等が必要であるとしている。フォーマットの標準化については、例えば、既に個別のフォーマットで作成された電子記録を長期保存に適したフォーマットに変換する必要があるとされている。長期保存に適したフォーマットへの変換に関連して、(7)では、電子記録を可能な限り早期に一定の集中管理の下におく必要があると指摘している。

以上の視点に基づいた検討を踏まえて、報告書は、

- ・ 移送後の長期保存フォーマットの策定
- ・ 成時の標準的フォーマットのあり方の検討
- ・ 保存すべき「エッセンス」の範囲の明確化
- ・ 移送後の電子記録の「原本性」確保のための方法の検討
- ・ 移管後の利用段階における「原本性」確保の方法の検討

などについては、より一層専門的かつ実証的な研究を直ちに開始すべきであると提言している。

3. 内閣府・国立公文書館による電子記録長期保存へ向けた取組み

2005年度から2006年度まで、公文書館制度を所掌する内閣府及び移管を受けた歴史資料として重要な公文書等の保存・利用等の業務を担う国立公文書館は、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」及び「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」の事務局として情報収集や資料作成、報告書原案起草等にあたった。

これと並行して、国立公文書館は、電子記録の管理・移管・保存に関する調査研究を行い、その成果を報告書にまとめて公表した。この調査研究の一環として、国際公文書館会議(ICA)

の研究報告書2点（「アーカイブズの観点から見る電子記録管理ガイド」（1997年）と「電子記録：アーキビストのためのワークブック」（2005年））を日本語に翻訳し、館のホームページで公表した。これらの活動を通じて、国立公文書館は、日本国において、電子記録の長期的な保存・利用に関心を持つ人々と広く情報資源の共有を図るといふ成果を挙げた。

2007年度、内閣府は、電子記録の移管と長期保存を実現するという観点から、電子記録のメタデータ及びフォーマットのあり方について、外部委託により、実証実験に着手した。その実証実験の主な内容は、次の通りである。

- ・電子記録そのものの中あるいは記録を作成する組織の中において生成された「記録管理メタデータ」の構成要素の意味を定義し、記述内容との意味の整合性を検証する。
- ・記録が最初に作成されたあとに、記録を管理するために追加される「アーカイバル・メタデータ」の構成要素と記述内容のあり方について、現行の国立公文書館の目録記述の構成要素と記述内容などを参考にしつつ、既存の「記録管理メタデータ」との差を生む可能性や失われる可能性がある構成要素と記述内容を明らかにする。
- ・既存の「記録管理メタデータ」から自動的に「アーカイバル・メタデータ」を生成するための変換ツールを試作し、変換精度を検証する。
- ・電子記録の利用段階での目録情報の相互運用性を視野に入れて、「アーカイバル・メタデータ」の構成要素間の連携定義（マッピング）の試案を作成する。
- ・テキスト、画像、音声など記録様式ごとに、電子記録のファイル・フォーマットを、「標準化されたフォーマット」、「事実上標準となっているフォーマット」及び「特定のOSやアプリケーションに依存するフォーマット」に

分類した上で、(1)テキスト形式やバイナリ形式での抽出、(2)「特定のOSやアプリケーションに依存するフォーマット」から「事実上標準となっているフォーマット」または「標準化されたフォーマット」への変換、(3)「事実上標準となっているフォーマット」から「標準化されたフォーマット」への変換などの実験を行う。

- ・上述の変換実験などの結果を基に、記録様式ごとに、長期の安定的保存を確保する観点から、電子記録の「エッセンス」の構成要素を明らかにする。
- ・移管された電子記録の利用段階での見読性を保障するために電子記録を「見た目」の様式（例：JPEG2000（ISO/IEC15444）、PDF-A（ISO19005））に変換する方法を実験する。

以上の実証実験の成果を踏まえて、2008年度には、プロトタイプにより、電子記録の移管・保存・利用システムのあり方を総合的に検証し、その基準、ルール、フォーマット等の策定を行う予定で、現在、予算要求を行っている。さらに、2009年度から2010年度にかけて国立公文書館が電子記録の移管・保存・利用システムの設計と構築を行い、2011年度に電子記録の移管・保存を開始するという計画を立てている。

2011年度に電子記録の移管・保存を開始するまでの取組みについては、政府のIT戦略本部が策定した「重点計画2007」に盛り込まれた。日本には、政府・社会全般を通じて、ITの持つ構造改革力に着目して利用者視点に立って国民生活及び産業競争力の向上に努め我が国の社会的課題の改革に取り組むことを目指して2006年1月に策定された「IT新改革戦略」という大きな戦略がある。この大戦略の目標をできるだけ早期に具現化するために策定されたものが、この「重点計画2007」であるが、この計画の中に電子記録の移管と長期保存という課題が盛り

込まれたということは、我が国の発展構想の中に明確な位置付けを与えられたことを意味すると言えよう。

4. 課題と展望

現在の日本では、保存期間満了前の現用記録はその記録を作成する各省庁が適正に管理することとされ、歴史資料として移管・保存・利用の対象となる記録は、保存期間満了後に国立公文書館に移管することとされている。一方で、電子記録は、作成後定期的に媒体変換を行ったり、長期保存に適したフォーマットに変換するなどの措置を講じる必要がある。しかも、これらの措置は、保存期間満了を待つことなく、可能な限り早期に講じる必要がある。

懇談会報告書では、現用記録の管理についての権限と責任を各省庁が有したまま、電子記録を保存期間満了前に内閣府または国立公文書館に移送し、各省庁の委託等により長期保存上必要な措置に内閣府または国立公文書館が関与することは可能であると指摘している。今後は、先述した実証実験と総合的検討の成果を踏まえて、内閣府および国立公文書館は、保存期間満了後の電子記録の移管・保存だけでなく、保存期間満了前の電子記録の移送と長期保存に必要な措置の実施についても、実現の方向で各省庁との間で合意に達するよう努力を払わなければ

ならない。電子記録の移管・保存を実現するためには、技術的な裏付けを得ることと同様に、合意の形成やルール化などの取組みが必要不可欠であり、そのためには各省庁の実務の最前線で働く職員の理解を十分に得られるよう努めなければならない。

一方、日本では、保存期間満了後に移管された紙媒体を主体とする非現用の歴史記録は、現在、国立公文書館が受け入れてから11か月以内に一般の利用に供することとされている。この11か月以内に、受け入れた電子記録について、ウィルスチェック、長期保存フォーマットへの変換、必要なメタデータの抽出・付与、保存システムへの格納、一般公開システム（デジタルアーカイブ・システム）へのデータ搭載などの作業を行う必要がある。さらに、個々の記録を類型化して、利用制限すべき情報の有無を審査する必要があるか否かを類型ごとに決定する必要もある。2011年度に運用を開始する電子記録の移管・保存・利用システムは、以上のような多岐にわたる作業を迅速かつ確実に行えるように構築されなければならないのである。

今後も、内閣府および国立公文書館は、内外の関係機関や専門家と知識や経験、情報の交換と共有を図りつつ、電子記録の移管・保存の実現へ向けて、着実に前進していきたい。