

地方公文書館における電子公文書管理の現状について — 埼玉県の場合 —

太田 富康
埼玉県立文書館

1. 埼玉県内市町村の状況

埼玉県の状況の前に、簡単に県内市町村の動向を紹介しておく。(財)地方自治情報センターによる「平成19年度市町村における業務システムの導入及び運用に要する経費等の調査」によれば、70市町村のうち18市町で文書管理システムを導入しており、うち、電子決裁まで行っているのは8市にとどまっている (<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/cms/9,0,21,118.html> (2010 02 07確認))。

このほか、70市町村のうち39市町が参加する「埼玉縣市町村文書管理システム共同運営準備協議会」が、総務省共同アウトソーシング事業提供の文書管理システムを共同導入する計画があったが、いまのところ実現していない。この総務省提供システムに歴史的公文書の移管機能は用意されていないため、過半数の自治体への共同導入には危機感もあったが、システムを開発した富士電機システムズ株式会社によれば、システム内に「アーカイブズ (文書館・公文書館)」の領域を設け、そこに文書をシステム内移送するカスタマイズは比較的容易に可能とのことである。このことは逆に、これまで文書館等の設置をみていない市町村に、バーチャルなものではあるが文書館・公文書館を一気に誕生

させるという、アーカイブズ制度への理解を及ぼす誘因として考えることも可能かもしれない。

実際に歴史的公文書の移管に手をつけている市町村には、さいたま市や戸田市がある。さいたま市は、共通の基盤システムの上に「史料保存システム」を設け、「公文書処理システム」と連携して電子公文書を登録するタイプである。これに対し、戸田市は歴史的公文書のための新たなシステムを開発することはせず、総合文書管理システムから大容量 HDD に移しての保存を優先している (詳細は「地域史料実務研修会

電子自治体化の進展と電子公文書保存への対応」、埼玉県地域史料保存活用連絡協議会『会報』34、2008年、参照)。

なお、電子媒体への対応は単に文書管理システムで管理されている「文書」に限定されるものではなく、従来は「文書」や「刊行物」という紙を媒体としていた行政情報のうち、少なからぬ重要なものが、諸業務システムや web サ



太田 富康 (おおた とみやす)

埼玉県立文書館公文書担当担当課長。平成19年4月から現職。

イト、電子メール、庁内 LAN の掲示板などという異なる情報資源上に「居場所」を移している。その意味で、本質的に電子媒体への対応に迫られているのはすべての自治体であることを確認する必要がある。

2. 県立文書館のシステム概要

2.1 稼働に至る経過

埼玉県では、平成13年3月に策定された「文書管理システム基本計画」、「埼玉県電子県庁構築基本方針」を基に、平成13年度に文書管理システムの全体設計が行われた。この設計には、総務部の文書課、IT企画室、県政情報センター及び文書館が参加、設計業者と共に議論がなされた。翌14年度には詳細設計と開発がなされ、

15年度から運用を開始、さらに16年度には電子決裁機能を加えた本格稼働に入った。最終的な文書原本に電子媒体が登場するのは、この電子決裁導入以後ということになるため、16年度完結文書から歴史的公文書としての対応が必要ということになる。1年保存文書への対応は従来から行ってきていなかったこともあり、電子文書においても3年保存文書からの対応をめざした。すなわち、平成19年度末の保存期限満了時にシステムが稼働していることが求められる条件であった。

この目標に向け、平成16年度に関係課所や開発業者と協議を開始し、17年度に基本設計、そして18年度には詳細設計と開発を行った。システム構築業務は富士通株式会社関東支社に委託、

電子公文書収集管理システム稼働までの経緯

年 度	事 項
平成12 (2000) 年度	・文書管理システム基本計画策定 (総務部 IT 企画室・文書課・県政情報センター)
平成13 (2001) 年度	・文書管理システム全体設計 (文書館が加わる)
平成14 (2002) 年度	・文書管理システム詳細設計・開発
平成15 (2003) 年度	・文書管理システム運用開始 ・新設された総務部総務事務センター (文書管理システムを所管) と移管方法について協議
平成16 (2004) 年度	・文書管理システム本稼働 (電子決裁機能の稼働) ・文書管理システムとの連携・保存方法に関して開発業者と協議。 ・システム開発審査、承認。基本設計予算要求
平成17 (2005) 年度	・平成15年度第5種文書 (1年保存文書) 廃棄開始 ・基本設計 1) 基本設計委託業者選定委員会の設置、委託業者の決定等 2) 基本設計委託 (企画提案方式)
平成18 (2006) 年度	・平成16年度第5種文書 (1年保存文書) 廃棄開始 ・詳細設計・開発・試験運用 システム構築業務委託 (一般競争入札) 富士通株式会社関東支社
平成19 (2007) 年度	・平成15年度第4種文書 (3年保存文書) 廃棄開始 ・電子公文書収集管理システム稼働 (「収蔵資料検索システム」としての機能) ・移管の手続・年間スケジュール等について総務部文書課と協議、その結果にもとづき選別と協議を開始 ・文書課主催「文書管理研修会」で県職員に説明 (県内4会場) * 以後毎年度、同研修会で文書館による研修枠継続 ・埼玉県地域史料保存活用連絡協議会 (埼史協) で電子公文書をテーマに実務研修会を開催 * 埼玉県、さいたま市、戸田市及び総務省共同アウトソーシング事業提供の各システムの報告
平成20 (2008) 年度	・平成16年度第4種文書 (3年保存文書) の移管協議成立 ・平成16年度第4種文書 (3年保存文書) 廃棄開始 ・電子文書の移管操作開始

明朝：県全体 (文書管理システム) の動き

ゴチック：文書館 (電子公文書収集管理システム) の動き

同社のパッケージ・ソフト Musetheque (ミュージック) をカスタマイズさせる形で行われた。Musetheque は、XML 型データベース検索エンジンを搭載した、博物館・美術館向けの収蔵資料管理システムである。

こうして平成19年4月1日にシステムの稼働を見るわけであるが、これはインターネットを介しての、収蔵資料検索システムとしてのスタートであった。その一方で、翌20年度当初の電子文書移管開始に向け、紙文書も含めた移管全体のスケジュールや手続きの見直しと総務部文書課等との協議等を継続し、平成19年度末という目標に間に合わせる事ができたものである。

2.2 システムの基本概要

システムの概要は次のとおりである。

1 名称

電子公文書収集管理システム / 収蔵資料検索システム

2 目的

文書管理システムで作成した電子文書の中で、歴史的価値がある文書を収集・保存・管

理・公開する。また、併せて文書館収蔵資料の目録についてインターネットを通じて検索可能にし、一部画像については公開する。

3 機能

- 電子公文書保存機能
- 収蔵資料目録の管理機能
- 収蔵資料目録のインターネット検索機能
- 電子公文書等の画像閲覧機能

4 稼働時の公開データ数 (検索システム)

- 目録データ 102.8万件
- 画像データ 2.1万件

5 機器構成

- | | | | |
|---------|---|----------|---|
| サーバー | 7 | 管理用 P C | 2 |
| 職員用 P C | 6 | 利用者用 P C | 3 |
| プリンター | 5 | | |

2.3 2つの名称を持つ意味と4つの機能

2つの名称と4つの機能が示しているように、このシステムは電子公文書管理と収蔵資料検索という2つの顔を持っている。システム開発の直接の目的はもちろん前者にあり、開発の事業・予算上の正式名称は「電子公文書収集管理シス

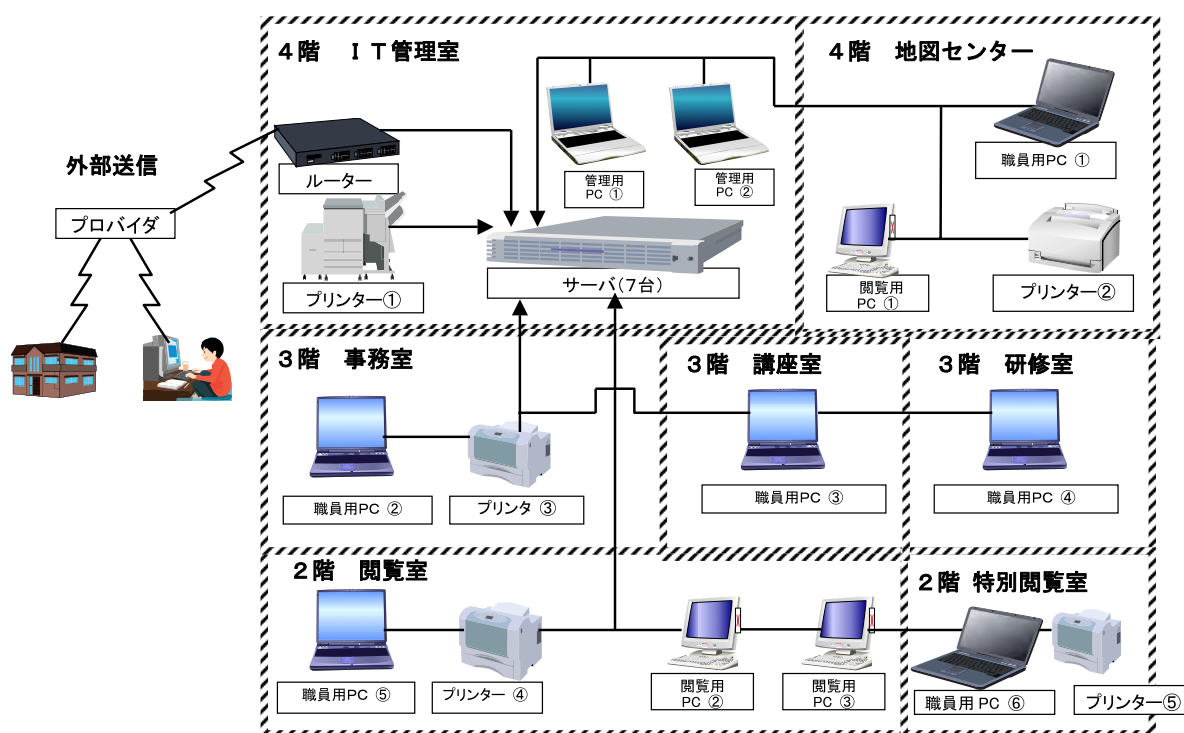


図1 機器構成図 (文書館フロー)

テム」である。

しかしながら、その収集管理の機能（機能 ）は文書館が使うものであり、利用者からすれば裏方の作業でしかない。利用者にとっては、文書を検索し、あるいは閲覧する場面こそがシステムとなる。そして、その検索が電子文書のみを対象とするのでは意味のある検索とはなりえない。電子文書のみを求めるという利用形態は通常あり得ず、紙・電子等の媒体の如何に関わることなく、利用者は必要とする情報をもたらしてくれる資料を検索に求めている。

それゆえ、利用者に向けては収集資料全体の検索システムの提供が必要となるが、それができていなかった当館においては、その検索サービスも同時に構築する必要があったのである（機能 ）。逆にいえば、それまで持ち得なかった検索サービス構築の機会を得たということでもあった。

このような性格から、利用者に向けては、「収集資料検索システム」の名称が用いられている。そして、検索の結果、ヒットした文書が電子公文書であった場合には、サーバ内に保存されリンク付けされている文書画像の閲覧提供も可能、という仕組みとなるが（機能 ）、この閲覧機能は他の一部資料にも付加されている。現在この閲覧機能が最も活躍しているのは、全県航空写真で、昭和41年度から平成7年度までの間に7回にわたって撮影された2万件を超える写真画像すべてがネットで配信されている

3. 移管の手続と作業

3.1 文書管理システムとの関係

電子媒体による歴史公文書の保存管理システムは、現用文書管理システム内にサブ・システムとして設ける方法と、切り離して別個に構築する方法の二つに大別できるが、埼玉県では後者の方法を取っている。

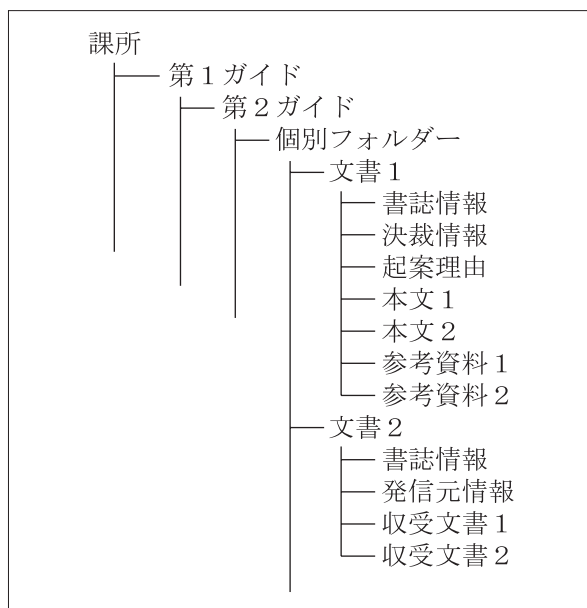
保存年限による廃棄が前提にあることにより、現用文書は保存データ量がある程度一定に押さ

えられるのに対し、廃棄されることなく増え続ける歴史公文書をシステムに取り入れることは、データ容量の永続的増大を意味する。それは、バックアップやセキュリティなどの措置対象も増やすことになるなどが、技術的な理由としてあった。

また、全庁的な文書の作成から保存までを一元的に管理する最重要システムであるだけに、そのセキュリティ上、他のシステムとのオンライン接続は避けねばならない。そのため、歴史的公文書の移管方法は、一度別媒体に取り出して文書館に渡すこととされた。

3.2 文書の体系と構成

埼玉県では従来からファイリング・システムを採用してきており、文書管理システムでもそのファイル基準表に基づき、次のような階層構造がとられる。



すなわち、各課所の文書は、第1ガイド - 第2ガイド - 個別フォルダーという3階層で体系付けられ、個別フォルダー内にいくつもの文書が収納される。その各文書は、本文や参考資料のほか、メタデータともいふべき「書誌情報」と電子決裁結果を示す「決裁情報」（收受文書の場合は「発信元情報」）が一体となって一つの文書を構成する。

文書館への移管は、このうちの個別フォルダー単位で行われる。

3.3 文書管理システム内での移送

移管の第1段階は、文書管理システム内で個別フォルダーを主務課のファイル基準体系から文書館のそれに移す作業である。まず、主務課側でシステムの「引継ぎ・廃棄・移管>文書館へ移管」に入り、事前に文書館との移管協議がなされたフォルダーを検索してチェックを入れる。その後、廃棄処理がなされると、他のフォルダーが消去される一方、これらチェックの入ったフォルダーは消去されることなく、文書館による受取操作が可能になる。

これを受け、次に文書館側が「引継ぎ・廃棄・移管>文書館での受取」に入り、上記の操作により残されたフォルダーを、文書館のファイル基準体系内の【第1ガイド「公文書等」 - 第2ガイド「電子文書受取専用」】に設定し直して保存する。こうして当該フォルダーの管理権限は文書館に移り、フォルダー内文書の閲覧や操作が可能となる。

3.4 電子公文書収集管理システムへの登載

次に文書管理システムからの取り出し作業となるが、これは個別フォルダー単位でも文書単位でもなく、書誌情報や本文1というファイル単位でのダウンロードとなる。あらかじめ受取用のディスクに対応するフォルダーを作成しておき、ダウンロードしたファイルを収納していく作業をくり返すことによって、個別フォルダーの取出しがなされる。

一方、電子公文書収集管理システムには、CSV形式で作成した目録データを登載しておく。その際、登載するとリンク付けされたフォルダーが自動生成されるので、受取用ディスクにダウンロードされたファイルをこの中に収める。ファイル形式は、ワードやエクセルなど作成時オリジナル形式のほかに、PDFファイル



1



2



3

図2 収蔵資料検索システム（電子公文書収集管理システム）の画面遷移の一部

- 1：検索のトップページ。検索対象は12の資料カテゴリーから選択できる。このうち、電子公文書は「行政文書（歴史的資料）」に含まれることになる。
 - 2：検索結果の一覧表示。表中、右から2番目「添付」欄にマークのあるものは、電子画像があることを示す。1番目「詳細」をクリックすると画面3に遷移する。
 - 3：電子画像は、詳細データの上部にアイコンが表示される。電子公文書の場合、職員用にはオリジナルのファイル形式（図の場合はマイクロソフト・ワード）と自動変換されたPDFファイルの2種類、一般閲覧用にはPDFファイルのみが表示される。これをクリックすると画像を閲覧することができる。
- * 図はテストデータによるもので実際にはみられません。

が自動生成される。PDF ファイル化は永続的な閲覧提供を考慮してのものである。

4. 課題と展望

以上の概略の中からだけでも、多くの課題に気付かれたであろう。このほかにも、紙文書が併存していることに起因する作業量の増大や事務手続の複雑化、移送やファイル変換等のなかでの「原形性・原本性」やメタデータの保持など、課題は多い。

そして、それらの課題の起因するところは設計や機能などの技術的な問題にとどまらず、むしろ文書管理の制度自体に至る。システム化の前提には既存の文書管理制度があり、システムはそれを電子の技術と媒体に置き換えたにすぎない。それゆえ、その対象とする範囲も制度に規定される。埼玉県をはじめ、ほぼすべての自治体の文書管理規則類が規定するのは、歴史的公文書の移管までである。すなわち、文書管理システムが具現化しなければならない「文書管理」とは「移管」までなのであり、そのことは全体設計書冒頭でも明示されている。一方、埼玉県において移管から先の保存や公開を規定するのは、教育長訓令などの教育委員会の規定だけである。すなわち、歴史的公文書の保存公開

は、制度的には教育委員会のみのも事業、教育機関たる文書館の事業にとどまるものであり、全庁的なシステムの対象とはなりえない。一方、条例によりほぼ県の全機関を実施機関とする情報公開制度には、サブ・システムとして情報公開支援システムが開発された。

埼玉県が文書管理システムの全体設計を行った平成13年度は、情報公開法の公布を受けて全面改正された情報公開条例や、新たに定められた文書管理規則が施行された年である。システムの対象範囲と機能は、新たに整えられた制度に基づくものであった。

公文書管理法の公布により、記録とアーカイブズの管理は、新たにして画期的な制度的段階を迎えている。従来の文書管理規則類とは全く異なる「文書管理」の目的や範囲、あるいは公文書管理委員会や内閣総理大臣による一元的な関与や権限など、この新たな法律が定める制度をベースにしたとき、システムは自ずから大きく異なるものとなるだろう。

平成22年のいま、「電子媒体による公文書等の管理」を考えるとということは、公文書管理法の趣旨、同法第34条の努力義務規定をどう受け止めるかということにほかならない。