

公文書館からみた現用文書管理システムの問題と歴史的 公文書管理システム開発上の課題 — Aグループの討論 —

村上 大輔
日本銀行金融研究所アーカイブ

1. はじめに

本稿は、平成21年度国立公文書館実務担当者研究会議のAグループの討論を要約したものである。論題は、1)現用文書管理システム（以下「現用システム」）及び歴史公文書管理システム（非現用管理システム、以下「非現用システム」）に関する現状と課題報告・将来的な方向の検討、2)将来的なシステムの在り方及びシステムの基本的な機能案の作成、の2つを主催者である国立公文書館から設定された。議論は1)、2)の順に進められたが、紙面の制約から一括して討論の概要を記載する。

Aグループの議論の立ち位置を説明すると、参加者9名は現用文書を管理するための電算システムである現用システムが導入され、公文書館においても歴史的資料を管理する非現用システムが導入されている公文書館員であった。中でも5名の参加者は、電子決裁機能を装備する現用システムが庁内で採用されており、現在、ボーンデジタル文書（born digital。起案、決裁等の事務フローにおいて紙媒体が介在せずに、一貫して電子ファイル形式で処理された文書）が既に公文書館に移管、あるいは近い将来移管が予定され、ボーンデジタル文書の課題に直面

しているグループであった。

「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」）が制定されて、地方自治体の文書管理のあり様が変わる期待感から現用システム、非現用システムのあり方についても、この際「理想型」を議論することもあり得た。だが、各参加者が抱えているボーンデジタル文書の実務的な問題を集約、敷衍して、同種の課題を抱えている他館へ情報発信することで、他館からの情報還流のきっかけになることを望んで議論は進められた。

なお、Aグループの参加者および役割分担は下記の通り。

今村千文（税務大学校）、児玉亮一（広島県）、小宮山道夫（広島大学文書館）、嶋本隆一（富山県公文書館）、富永一也（沖縄県公文書館、司会）、中島淳（埼玉県立文書館、報告）、永野正宏（北海道立文書館）、山本明史（山口県文書館、記録）、村上大輔（日本銀行金融研究所アーカイブ、本稿執筆）。

2. 公文書館からみた現用システムの問題とそれを踏まえた非現用システム開発上の課題

2.1 現用システムからの移管に関する問題

地方自治体で先駆的に導入が進んでいる現用システムは、開発コストを抑制するため民間企業で採用されている電算システムをカスタマイズしているのが一般的である。民間企業の文書

村上 大輔（むらかみ だいすけ）

日本銀行金融研究所アーカイブ。大阪市史編纂所史料調査員、大阪市公文書館選別委員等を経て、現職。

管理は公的機関のように現用、非現用の区分が存在しないために、ポーンデジタル文書は、いわずべて「現用」として管理されている。

このような民間企業との文書管理の相違点を認識しないままに、公的機関が現用システムを開発した場合、保管期間満了後、ポーンデジタル文書が現用システム外に取り出せず、公文書館に移管できない事態に至る場合がある。移管機能を有する場合でも、公的機関のように保管期間満了後に大量の文書を公文書館に移管することを想定していないため、1ファイルごとに手動でダウンロードする事態を招くという実例が参加者により紹介された。

この実例の場合、今のところは、保管期間3年のポーンデジタル文書が移管、選別の対象となっており、公文書館が収集するその数は少ない。そのため、手動対応が可能な範囲だが、今後、保管期間10年以上のポーンデジタル文書の移管・選別が始まった際には、保管期間満了後のものを一括してダウンロードできる機能は、公文書館の移管・選別業務を効率化する上で必要となる。

加えて、手動対応の場合、現用システム内では紐付けされていたメタデータ（作成者、決裁者、決裁日等の情報）と電子ファイルが同システムの外に出るとバラバラとなり、その真正性を損なうケースが多い。

このような事態が現実に発生している状況を踏まえれば、現用システムにおいて保管期間満了後、電子ファイル、メタデータをシステム外に取り出せる仕組みを設けることは必須である。さらに言えば、公文書館の移管・選別業務のコスト減、移管時のポーンデジタル文書の真正性の毀損を避けるための現用システムとの連携も非現用システムの開発にあたっては求める必要があるだろう。

2.2 デジタルと紙の混在による移管・選別業務の負担増

文書管理の川上で発生している現用文書のデジタル化、文書管理の電算システム化は、移管・選別の際に川下の公文書館にデジタルと紙が混在する状況を発生させて、公文書館の移管・選別業務のコスト増を招いている。

媒体が混在する要因として、まず現用システムの電子決裁の低稼働率が挙げられる。現用システムの電子決裁率（全決裁数に対して電子決裁で処理した割合）は地方自治体によって差はあるものの、中には庁内全体で10%程度のところがある。その背景としては、1)事務フローや決裁ラインが現用システムに反映されていない、2)財務会計システム等レガシーシステムが並存し、現用システムの所掌範囲が限定的である、3)規程上でイレギュラーな案件は紙での決裁を容認している、ためである。

現用システム上の電子決裁機能の低稼働率を受けて、一部では現用システムを改修して電子決裁機能を廃止し、紙への決裁に戻っている地方自治体もある。

また、現用システムの電子決裁機能が決裁証跡のみを電算システム内に保持し、決裁権者に起案者が説明した参考資料等は紙のまま管理している場合、公文書館では移管・選別時に現用システム内にある決裁文書（ポーンデジタル文書）と参考資料（紙）の紐付けを行っている。

こうした状況を紙からデジタルへの「移行期」と捉えることも可能だが、通常の電算システムの寿命が5年程度と考えると、その間、この状況は高原状態を保つものと考えられる。公文書館が非現用システムを開発する際には、デジタルと紙が混在する状況を前提にして、その移管・選別業務の効率化を目的の一つに掲げることになるだろう。

2.3 真正性の保証範囲

公文書館が非現用システムを開発する際には、

現用システムで保管する以上の長期間、ポーンデジタル文書の真正性を保証することが要件となる。長期保存の課題については次項にて述べるが、真正性を担保するには、サーバーの検疫、電算システム内のログ・バックアップシステムの管理といった情報セキュリティの確保が求められる。

保証する真正性の質を高めれば高める程に電算システムの開発、運用コストも増す一方で、公文書館で所蔵する非現用文書は、年金記録問題等のように国民、市民等の権利を保護する役割も担っている。その権利を保護する上で文書の真正性は欠かせないが、ポーンデジタル文書については紙媒体と異なり、保証品質の向上がコスト増に直結する。ポーンデジタル文書については、各公文書館では配分できる資源内でその真正性の保証品質のレベルを定めることが現実には求められる。

2.4 長期保存する電子ファイル

公文書館が長期保存するポーンデジタル文書は、マイグレーション等により「元の電子ファイル」の情報の一部が損なわれることを想定して、作成部署から移管を受けた「元の電子ファイル」は保存すべきである。加えて、「元の電子ファイル」を長期保存し、別に利用するため、PDF/A（PDF/Aは長期保存性にも優れている）に変換したものもあわせて保持することが望ましい。しかし、2種類の電子ファイルを保存することで、非現用システム内のデータ量が増し、電算システムの管理コストも増加する。もし、コスト増等でシステム管理部署との調整が難しい場合には、作成部署から受け入れたポーンデジタル文書のみを長期保存することも現実にはあり得る。

2.5 公開の課題

非現用システムでポーンデジタル文書をウェブにて一般公開する際には、その公開方法も電

算システムの開発コストに反映する。

流通性に優れるデジタル媒体の特性を活用するためには、非現用システム内、あるいは同システムと連携する別システムを構築して、ウェブで公開する機能を具備することになる。しかし、その開発、運用コストは決して軽いものではない。

システム開発のコストを抑制する観点から、ポーンデジタル文書の公開を紙媒体と同じように来館して面前での利用とした場合、庁内のネットワークから遮断したスタンドアローンの端末パソコンに閲覧対象のデジタル文書を非現用システムからダウンロードして提供するか、デジタル文書を紙に印刷して提供することになる。

なお、いずれの提供方法であっても、非公開情報はマスキングすることが必須となるが、提供したものは非公開性が滅失するまで保持するか、非公開理由やマスキングした個所等を記録として残す必要がある。ちなみに、電算システム内でマスキングしたデジタル文書等を保管する場合には、別途その電子ファイル分のデータ量を開発時に確保することになる。

3. その他の論点等

これまで公文書館からみた現用システムの問題を列記したが、公文書館として現用システムを利活用するメリット等についても、次のような視点が提示された。

3.1 移管・選別時における現用システムの利活用

現用システムには、デジタル、紙の媒体を問わず、現用段階で作成された文書を原則すべて登録することが規程上、定められている。そのため、公文書館員が現用システム内にログインする権限を持てば、保管期間満了前に選別判断が可能となる。また、現用システムに登録されている保管期間満了文書と照らし合わせることで、記録の全体的な構成から選別判断が行える

メリットがある。

なお、移管時に作成部署が現用システム登録外の文書の存在が明らかになる場合がある。現用システムへの文書の登録は規程上の定めであり、同システムの導入を機に、登録漏れ文書への対応等川下の公文書館が川上の文書管理について改善を促しやすい側面もある。

3.2 電算システム化に伴う文書の管理単位の細分化

現用システム、特に電子決裁機能が装備されている電算システムでは、文書管理の最小単位がこれまでのフォルダー単位から決裁単位（ファイル）に変わっている。紙媒体の選別の際には、フォルダーは簿冊等に整えられている物的制約から1フォルダーに1件でも歴史的価値があるファイルが含まれておれば、一般的に1フォルダーすべてを収集している。

これはファイル単位で選別するとフォルダーのまとまりで構成されている記録の構造を崩し、意思形成の過程が再現できない懸念も踏まえてのことでもある。

3.3 ウェブ上での公開基準のあり方

電算システムの問題ではないが、デジタル文書の特性である情報の流通性を活かして不特定多数に公開する場合、面前での公開と異なる公開基準を適用すべきかは懸案である。面前での閲覧においては、利用者が所属する研究機関や利用目的をもとに公開可否を判断している部分もなくはない。手続き面でも、面前での閲覧はその場で利用者が閲覧申請書等を提出し、利用者が利用責任を負っている。

他方、ウェブでの公開の場合、閲覧者の属性、目的がわからない上に、特定個人等を傷つけるような利用のされ方も排除できない。

紙媒体よりも流通性に勝るデジタル文書については、公文書館が担うべき社会的機能を全うする上ではウェブでの公開が望ましい一方で、

公開に伴う個人等への不利益の見定めは紙媒体よりも慎重に行う必要があるのではないかとの問題提起があった。

4. おわりに

現用システムの導入に伴い発生する問題の中には、同システム開発時に公文書館が蚊帳の外に置かれる等、庁内における公文書館の「弱さ」を反映したものが残念ながら存在する。また、記録管理の川上で発生しているボーンデジタル文書の問題が川下の公文書館にしわ寄せられてもいる。

さらに、電磁的文書管理が推奨される一方で、実態として電子決裁機能を廃止する自治体が現れてきている等、川上の現用システムが揺らぎ、加えて、公文書管理法の影響が読めない現状にあっては、公文書館がボーンデジタル文書を管理する電算システムの像も結びづらい。そのため、議論は主催者の国立公文書館が求めた非現用システムの要件定義等を十分には詰められなかった。

だが、選別の際に現用システムを利活用すること等、何とか公文書館の機能を強化し、自治体等の組織全体の文書管理体制をより良くしたいとの姿勢は参加者に通底していた。ある参加者は、討論の中で「弱いからこそ強く出る」と発言したが、現用システムの問題、非現用システムの開発に対する公文書館の取組み姿勢もこれと同じであろう。電算システムの改修、開発では、限られた庁内資源が必要に応じて配分されるため、常日頃よりフットワーク軽く各種の照会等に対応したり、文書管理の重要性の情宣等を通して、「弱い」公文書館への内部支援者を増やすことが求められる。参加者それぞれに現場で抱える問題が異なり、これまで述べてきた問題の捉え方にも軽重あったが、この姿勢、戦略については理解が共通していた。