

地方自治体における電子公文書等の管理について

—埼玉県立文書館から考える現状と展望—

原 口 智 洋

はじめに

「公文書等の管理に関する法律」(平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号)(以下「公文書管理法」という。)⁽¹⁾が平成 23 年 4 月 1 日に全面施行され、現用・非現用を通じた公文書管理に統一的なルールが規定され、運用されることになった。

公文書館法(昭和 62 年 12 月 15 日法律第 115 号)は、国及び地方公共団体に「歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務」⁽²⁾を課した。同法においては、「公文書等」とは「公文書その他の記録(現用のものを除く)」⁽³⁾であるとされ、国及び地方公共団体に課された責務の範囲も「非現用」のものに限定されていた。だが、公文書管理法は、「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すること」⁽⁴⁾を新たな責務として課すことになり、かつまた、地方公共団体に対しては、「法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」と努力義務を規定することとなった。ここにおいて、公文書館法による「現用のものを除く」という限定を超えた努力義務が地方公共団体に課されたのである。

また、公文書館法の下においては、「これらすべての記録の媒体については、文書、地図、図面類、フィルム(スライド、映画、写真、マイクロ等)、音声記録、磁気テープ、レーザーディスク等そのいかに問わないものである」⁽⁵⁾とされていたが、公文書管理法では「文書(図画及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によ

ては認識することができない方式で作られた記録をいう。))」⁽⁷⁾と電子的記録が法文上に規定された。つまり、適切な管理を求められる公文書は、記録媒体を問わないことが明確にされたのである。

その背景には、以下のような情報技術の進展・普及、それを踏まえた行政の諸活動の多様な展開がある。21 世紀初頭から国や自治体は、電子政府・自治体化を実現するため情報技術(以下「IT」という。)を業務に導入し、急速に行政事務を電子化させた。その目的は業務の効率化をするとともに住民に迅速できめ細かい行政サービスを提供することにあった。日常の業務で作成される行政文書が、パソコンで作成されることは当然であり、IT は、行政運営に不可欠なインフラになった。さらにその傾向は加速し、近年では、行政が保有する情報を即時に伝達させるソーシャルメディアを使用する行政機関も増え、災害情報の伝達や住民の多様なニーズの把握などに様々な機能を使用し、双方向性のコミュニケーションツールを導入している。

このことはアーカイブズ機関である文書館⁽⁸⁾にとってどのような意味を持つのか。行政と住民とのコミュニケーションにおいて様々な手段が増えることは、文書館にとって保存すべき行政文書の媒体とメディアの多様化を意味している。今後、行政業務は一層電子化され、技術革新による新しい技術やサービスの出現により、多様な媒体とメディアによる行政サービスの事業展開が予想される。

また、昨今は文書館側でも「デジタルアーカイブ」などの呼称で、IT の利便性を活

用し、提供している機関も増えつつある。収蔵資料をデジタル化し、インターネットにより公開するものであるが、今後もさらに広まることになるだろう。しかしそのような技術が利用できる前提として、親機関が作成する電子公文書等⁽⁹⁾や多様な記録媒体が適切に管理され、保存の対策がなされることが必要となる。親機関から文書館に移管される行政文書は、現在は紙媒体が主流であるが、昨今の社会的なITの普及を鑑みると、今後も紙媒体が主流であるとは限らない。したがって、文書館は従来のように過去の記録された情報を保存、利用するだけではなく、電子公文書等の特性等を鑑みれば、将来的に様々な環境から生み出される記録に対しても継続的に保存、利用できる環境を構築しなくてはならない。電子環境から発生する様々な記録は、今までの文書館の概念や形すら変える可能性を示している。

そのため本稿では、電子環境で生み出される電子公文書等の管理について埼玉県立文書館の課題と方策について模索することとし、最初に政府の電子政府化と電子公文書等の管理について概観し、次に埼玉県立文書館の沿革と制度的環境を論じた後、国の電子政府化の影響を受けた埼玉県の電子自治体化の内容と埼玉県立文書館の電子公文書等の管理について論じる。最後に今後の電子公文書等の管理について若干の展望を書かせていただく。

なお、本稿は、国立公文書館主催の平成24年度アーカイブズ研修Ⅲの修了研究論文として提出した論考に若干の修正を加えたものであり、現状と異なる点が存在する場合があります。また、以下の考察に関しては、所属自治体、機関の見解とは一切関係なく個人的な見解である。

1 国の電子政府化と電子公文書等の管理について

はじめに政府が取り組んできた電子政府化の進展や、電子公文書等を取り巻く法制度等の変遷について概観する。特にここで

は電子公文書等の管理に焦点を絞り、これまでどのような施策が実施されたのか考察することとする。

現用文書を作成する親機関がITを導入し、そこから生み出される電子公文書等について、アーカイブズ機関である国立公文書館がどのように電子公文書等の移管、保存の方策を立ててきたかを確認することは、地方自治体の文書館が今後の電子公文書等への対応を検討していく際の方向性を打ち出すことに繋がると考えるからである。

1.1 「行政情報化推進計画」と文書管理システムの整備

政府の電子公文書等の増大の要因は、電子政府化と法制度にある。電子政府化の取組は平成6年の「行政情報化推進基本計画」にはじまる。行政のあらゆる分野にITを導入し、「国民サービスの飛躍的向上」と「行政運営の質的向上」という効果を上げるため、積極的なITの活用促進がうたわれた。「紙」による情報の管理からネットワークを駆使した電子化された情報の管理へ移行し、21世紀初頭に高度に情報化された行政、すなわち「電子政府」の実現を目指す⁽¹⁰⁾と掲げられた。

当該計画の基本方針は、「社会の情報化の進展に対応した行政情報化の推進」、「情報通信技術による事務・事業の簡素化・効率化及び行政運営の高度化」、「行政情報化推進のための基盤整備」に区分けされている。このうち文書管理について着目すると「文書の管理・流通のシステム化」の施策でシステム導入が掲げられ、「日々作成・入手される文書について、業務の処理手順、関係規則等の見直しを行いつつ、電子文書を含む文書のライフサイクル（作成、入手、決裁等事案決定手続き、施行、保存、利用、廃棄）を通ずる総合的な文書管理システムを平成11年度までに整備する⁽¹¹⁾」とし、電子政府化の取組の一環で文書管理の電子化が計画された。

システムの導入や電子政府化の進展により文書管理業務が電子化されることとなったが、それとは別に情報公開制度の側面においても注目する必要がある。行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年 5 月 14 日法律第 42 号）、（以下「情報公開法」という）が制定され、第 1 条の目的規定では、「行政運営の「公開性」の向上と政府の「説明責務」の確保を目的として⁽¹²⁾」と明記された。さらに国民への情報公開の対応を念頭に置くため、文書管理の必要性が示され、情報公開法と文書管理が「車の両輪」であるという認識に至ることになる。

情報公開法では、電子公文書等も開示請求の対象となる。その背景には、総合的な文書管理システムの導入や電子政府化により電子的に作成される文書の増大が予想されたことにあった。そのため、法制度及びシステム上の文書管理においても、行政文書の定義の中に紙文書だけではなく、電磁的記録も組織共用文書の範疇に含めることになったのである。⁽¹³⁾

1.2 電子政府の進展

政府による社会全体の情報化の戦略は、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針⁽¹⁴⁾」にはじまり、平成 13 年に「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（IT 基本法）⁽¹⁵⁾が施行され、IT 戦略本部により「e-Japan 戦略」⁽¹⁶⁾が策定されて以降、電子行政の推進を含む IT 戦略や計画が毎年のように立案されている。

平成 15 年に「電子政府構築計画」が策定された。そこでは「利用者本位で、透明性が高く、効率的で、安全な行政サービスの提供」と「行政内部の業務・システムの最適化（効率化・合理化）」⁽¹⁷⁾が挙げられており、「文書管理業務の業務・システム最適化計画」に基づき、政府全体で利用可能な一元的文書管理システムを構築することとなった。⁽¹⁸⁾従来は各府省が構築した個別文書管理システムにおいて電子公文書等は保存される運用

であった。しかし、「システムの登録作業が煩雑であることなどの理由から電子行政文書の多くが行政文書ファイルと関連付られないまま、LAN 上の共有ファイルサーバや個別端末などに保管されている⁽¹⁹⁾」ことなどを解消するための目的もあり、構築に至ることになる。平成 24 年度には全府省等一元的文書管理システムに移行が完了し、各府省等ごとで運用されていた個別の文書管理システムは廃止されている。

そして、「電子政府構築計画」の取組の成果を踏まえつつ、IT 戦略本部により「IT 新改革戦略」が平成 18 年に策定され、当該戦略においては、「行政分野の IT 活用は、経費の削減、業務処理時間・定員の削減等業務の効率化など行財政改革に資するものであることが前提⁽²⁰⁾」とされた。今後の電子政府にかかる各種政策は、PDCA サイクルの確立により着実に実施するため、その各工程は、「電子政府推進計画」⁽²¹⁾により示された。

直近の計画では平成 21 年に「i-japan 戦略 2015」が策定され、デジタル技術を日常的に普遍的に活用する「デジタル技術が「空気」や「水」のように受け入れられ、経済社会全体を包摂し、暮らしの豊かさや、人と人とのつながりを実感できる社会の実現⁽²²⁾」を目指しており、ワンストップサービスをさらに充実するため「国民電子書籍箱（仮称）」の構築や、システム最適化を促すためのクラウドコンピューティングの活用、オープンガバメントとしての方策で情報伝達を容易にするソーシャルメディアの活用等、⁽²³⁾新しい電子政府の取組を掲げている。

1.3 公文書管理法の制定と「電子公文書等の移管・保存・利用システム」の稼働

平成 21 年に現用文書・非現用文書を包括し、作成、移管・廃棄、保存、利用等のライフサイクル全体を視野に入れた公文書管理法が制定された。同法第 2 条本文で規定されている「行政文書」は、情報公開法

と同内容の定義とされている。そして移管、廃棄の手続きに着目すると、公文書管理法施行以前は、国立公文書館法（平成11年6月23日法律第79号）第15条2項により内閣総理大臣と移管元の行政機関とが協議し、移管元の行政機関との合意に基づき、国立公文書館等に移管することとされていた仕組みが大きく変更された。公文書管理法第5条5項の規定により行政文書について保存期間満了前のできる限り早い時期に、保存期間の満了時の措置として国立公文書館等へ移管または廃棄を決定する仕組みであるレコード・スケジュール制度⁽²⁴⁾を導入した。このことにより、確実な廃棄及び移管の措置を担保できることになる。

また、同法第8条1項により国立公文書館への移管措置と決定され、保存期間を満了した行政文書ファイル等は国立公文書館等への移管の義務付けがされ、自動的に国立公文書館等に移管される仕組みが制度的に確保された。そして、同法第2項においては「行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ内閣総理大臣に協議し、同意を得なければならない」とし、同意を得ない行政文書の廃棄は回避される制度となった⁽²⁵⁾。

これらの規定が制定されたことに伴い、前述した政府全体で利用可能な一元的な文書管理システムも改修されている。法が求める複雑・膨大な文書管理業務を厳格かつ効率的に実施するため、以下の改修が行われている。

同法第7条1項により、移管または廃棄の措置については行政文書ファイル管理簿に記載され、同法第9条1項によりその記載状況を毎年度内閣総理大臣に報告しなければならないとされた。これらをチェックする内閣府には、システム上における行政文書ファイル等のアクセス権が付与された。そのことによりレコード・スケジュールの確認と審査が可能となり、また内閣府の意見が自動的に移管・廃棄簿と行政文書

ファイル管理簿に反映される仕組みとなった。

さらに、前述した同法第8条1項をシステム上においても内閣総理大臣の同意を了承されなかった場合、行政文書ファイル等の削除が不可能になる機能を有している。移管、廃棄業務をシステム化することにより、各行政機関における複雑・膨大な作業の自動化、内閣府への帳票類提出のペーパーレス化、内閣府の確認迅速化・記録化が実現されることになった。そして国立公文書館へ移管と決定された行政文書ファイル等は、国立公文書館の「電子公文書等移管・保存・利用システム」のインターフェースに合わせて、可変媒体により一括してダウンロードされる仕組みが構築されている⁽²⁶⁾。

一方、電子公文書等を受け入れる国立公文書館側の「電子公文書等移管・保存・利用システム」については、平成15年に内閣官房長官のもとで開催された「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」で検討に着手され、「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」⁽²⁷⁾により、基本的視点が示された。また、「文書サイクルの中で、電子的に作成された文書が各府省において適切に保存され、国立公文書館に電子的に移管・保存されるよう、公文書管理担当機関は『重点計画—2008（平成20年8月20日IT戦略本部決定）』等に沿って、国際標準も踏まえた媒体変換のルールや長期保存フォーマット、メタデータの在り方を検討し、各府省における作成・保存の段階からこれらに対応する方策を講じるとともに、国立公文書館への電子的な移管・保存のためのシステムを構築をする」⁽²⁸⁾等の具体的方策が提言された。

そして「電子公文書等の移管・保存・利用の具体的方法にかかる方針」（平成22年3月26日内閣府大臣官房公文書管理課）により「移管方法」等に係る方針が示されており、平成23年度から電子公文書等の各府

省からの受入れが開始されている。

各府省からの電子公文書等の移管等の方法は、可搬媒体または「霞が関WAN」等ネットワークのいずれかで行うこととされており、移管された電子公文書等は安全性を保証するため検疫作業がされる。そして、将来の見読性を保証するために媒体変換をし、PDF/A (ISO19005-1) 等などの国際標準で長期保存フォーマットに変換・保存し、メタデータが付与される。さらにシステムを冗長化し、ハード等の二重化や検疫、長期保存、利用機能の分離などネットワークから独立した長期保存機能、アクセス制御によるセキュリティ向上などにより安全性を確保している。そして行政利用と一般利用を切り分け、移管元機関の利用は行政利用システムを通じて利用に提供され、一般利用は「国立公文書館デジタルアーカイブ」により提供されている。それは公文書館管理法第 23 条により「展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない」と規定されたこともあり、利用請求がなくとも能動的に⁽²⁹⁾情報提供することが必要となったわけである。そのため、今後はより一層デジタルアーカイブの利用が促進されると予想される。

1.4 小括

以上のように、国及び国立公文書館の電子公文書等の管理について概観した。電子政府化は、事務の効率化を促進させるため、文書管理業務を電子化し、一方、法制度においても、情報公開法や公文書管理法の施行により電子公文書等が「行政文書」の対象の範囲に規定された。電子政府化が進展するなかで単に業務を電子化するだけでなく、費用対効果の観点も取り入れられ、住民に提供するサービスは多様な媒体による情報伝達が検討されつつある。

そして公文書管理法の施行により、前述のとおり国立公文書館は従来よりも移管元が作成する現用文書について関与を強めるこ

ととなり、同法の制度内容を実現するため、現用・非現用の電子公文書を包括するシステムを構築がなされることとなった。それは、従来までは紙文書がアーカイブズ機関の記録資料として主流であったものが、昨今の電子政府化や IT の促進により電子文書が紙文書と同様の価値を意味することを示している。つまり、公文書管理法第 1 条の目的に掲げられている「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」ために必要となる記録となったと言えるであろう。

2 埼玉県立文書館の文書管理体制

2.1 埼玉県立文書館の沿革

次に、埼玉県の電子公文書等に対する取組について概観する前に、埼玉県立文書館の沿革について簡単に触れる。埼玉県立文書館の歴史を振り返るのは、過去の文書館の業務がどのような思想の基盤の上で行われていたのかを把握するためである。思想の中には理念がある。埼玉県立文書館が業務の中で何を大事にしてきたのか、現在の職員もその当時の理念を共有することが必要であろうと考えたからである。そのため、最初に当館の沿革を把握し、その中で当館が収蔵している行政文書の法制度的環境について考察する。

2.2 埼玉県立文書館の創立時期

県の施策、公式の計画の中で初めて「文書館」という名称が登場したのは昭和 38 年の「埼玉県総合振興計画」であった。当時、県立図書館の増設が計画されており、その中で「歴史上重要な文献資料を保存するために、文書館の設置を考慮したい」と示されたのがはじまりだった。将来的な図書館の方向性として「郷土資料の充実と利用促進⁽³⁰⁾」を方針として打ち出しており、また、郷土資料の散逸を防ぐために文書を収蔵する施設が必要であると、繰り返し歴史・文化団体から陳情、請願されていた状況であっ

た。

一方、県組織内では、文書管理事務の改善を検討していた企画部事務管理課から昭和41年に「文書事務の管理改善に関する報告書」が出されている。その内容は文書事務の実情と改善案についてであった。冒頭で「ほとんどすべての行政活動は文書を通じて行われており」「文書事務は行政活動の中心⁽³¹⁾」であるとの認識がされている。しかし当時の文書事務は、行政需要の増大による文書事務量の増加や、従来からの慣習による事務の執行など、十分な改善がされておらず「行政の非効率を引き起こしている⁽³²⁾」と問題提起された。そのため、行政事務の効率化をはかるために文書管理事務の改善が必要であると提言された。改善案は文書管理の段階ごとに挙げられたが、保存管理について着目すると、「保存文書の管理」とは「真に必要とされる文書を必要とする場合に正確、迅速に取り出せるように整理し、保存すること⁽³³⁾」と定義されており、不要文書の廃棄の促進がされる一方、「歴史的価値のある古文書といったものは、むしろ県立図書館に移管すべきである」との意向が示されている。

以上のような社会的な要請と、県組織内の文書管理改善への期待の高まりを受け、昭和44年に県立図書館の一課として、埼玉県立図書館文書（もんじょ）課（組織的にはこの名称であったが、当初から「埼玉県立図書館文書館」と名乗っていた。）が誕生した。

文書館設置に伴い、埼玉県立図書館規程の一部が改正され、「郷土についての歴史的価値ある文書、記録、公文書等の保存利用を図り、あわせて調査研究を行うため文書館を設ける⁽³⁴⁾」として、図書館内であるが「文書館」として名前が明記されることになった。文書館の機能は、古文書、行政文書等の保存機関や調査研究機関として活動するだけでなく、広く一般県民のための「歴史資料センター」による奉仕機関として、

運営は開放的でなければならないとの方針が出されている。

文書館が収蔵する文書管理は、この開館時において現在の管理体制がほぼ完成されている。当館の保存している行政文書は、第1種文書（11年以上保存）という保存年限が満了しない現用文書（以下「管理委任文書」という）と、第2種以下の有期限文書から収集した非現用文書の2つから成る。

管理委任文書は、知事部局を例にとると地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）180条の2の規定に基づき、埼玉県知事が管理する文書の管理について文書館長（開館当時は図書館長）へ委任するというもので、現行例規では、埼玉県文書管理規程第48条で「第1種に属する文書課文庫の保存文書であって当該文書等が完結してから10年を経過したものは、埼玉県立文書館長にその管理を委任するものとする」と規定されている。文書館による評価選別はされない、実質的な永年文書であり、完結後11年目に文書館に管理委任される。

一方、第2種以下の有期限文書は、埼玉県文書管理規則第11条に、「廃棄決定した文書等のうち、歴史的資料として重要であると認められるものについては、文書館長及び主務課長と協議の上、文書館長に移管するものとする⁽³⁵⁾」と規定され、文書館が評価選別し移管される文書、「歴史的資料」と定義されている。

昭和44年という文書館開館当時に、前例のない管理委任文書を県立図書館に受入れたことにより、親組織から継続的に記録の移管を受けるアーカイブズの機能を備えたといえる。

また、公開する仕組みも開館時に整備された。知事部局との管理委任協議、文書規程の一部改正により法制度等が整えられた。管理委任文書の閲覧提供は、完結後20年間は原則非公開とされたが、明治から昭和戦前期に作成された文書は、開館時に文書館で利用されることとなり、情報公開制度成

立以前から利用者に対して「情報提供」する体制になったのである。

一方、第 2 種以下の有期限文書は、特段規則等の根拠規定はなく、「収集文書」として廃棄文書から収集していた。つまり、管理委任文書は、組織の証拠性を有する記録として連続した管理が整備され、早い時期にアーカイブズとして補足する「レコード・コンティニュームの考え方にも繋がる」⁽³⁶⁾日本版レコード・スケジュールと類似した方法が取り入れられたのに対し、有期限文書の選別収集は、記録の連続性・組織内の証拠として意識されることはなく、文書館で収集されていた。内規的には、収集基準は設けられており、「学術研究資料として価値あると認められるものを選定することを原則」⁽³⁷⁾として収集していた。

文書館創設時から活躍され、館長を長く務めた吉本富男氏のオーラル・ヒストリーによれば、文書を集中保管している文書課に収集に出向いていたが、収集実績を重ねることにより、条例、規則がなくとも文書館が廃棄決定文書を収集することが慣例になったと述べている。⁽³⁸⁾

では当時の文書館がどのような方針で運営されていたのか。「文書館は一にも二にも、利用機関である」⁽³⁹⁾と同氏は語られており、「独立後の文書館条例にも、まず基本理念として”利用”」⁽⁴⁰⁾を挙げ、文書館の認知度の向上と利用を増やすため、様々な広報や PR を行っている。また、県職員に対しては行政文書の利用価値を説明し、「文書館は県民の権利や義務を守る施設」で「行政文書というのは県民の権利を守ることができ、また残された文書は現在の行政に役立つんだ」⁽⁴¹⁾と強調され、文書館の認知度を高めることに貢献された。

しかし、文書館が図書館の一機構として位置付けられることは、両者の機能、性格が本質的に異なる関係上、運営にあたり問題が生じた。限られた予算と定員内で互いに制約しあい、徐々に利用者が増えると需

要に応えることが難しくなり、県民サービスを低下させかねない可能性があった。そのため、それぞれ機能を別個に発揮するため、県民のあいだから分離独立を要望する声が上がリ、昭和 50 年 4 月 1 日に図書館から独立することとなった。

2.3 行政情報公開条例の施行と新館の建設

昭和 58 年に「県民の行政情報の公開を求める権利を保障し、県政の公正な執行と県民の信頼確保を図るとともに、県民の県政参加を一層推進し、もって地方自治の本旨の即した県政の発展に寄与する」⁽⁴²⁾目的から「埼玉県行政情報公開条例」(昭和 57 年埼玉県条例第 67 号)が施行された。都道府県では神奈川県について 2 番目に条例の施行であった。

条例の施行に伴い、文書館の新館が建設されたが、それは文書館が抱える問題の解決と県組織から今までの利用実績が評価されたことの 2 つの理由からであった。当時文書館は、行政文書等の収蔵能力が限界に近づいており、さらに文書の保存環境を改善するため、新たな保存庫スペースや収蔵資料の最適な設備環境、そして利用普及のための講座室、展示室のスペースの確保を必要としていた。そのため、県組織機関に対し、「行政文書は過去の歴史を知るためだけのものではなく、現在の県政と直結している生きた資料」⁽⁴³⁾であると強調し、行政文書の引継の円滑化と職員利用の利便性の観点から県庁付近の新館の実現に至ることとなる。

また、もうひとつの理由として、昭和 44 年の開館以来事実上の情報公開を実施していると県機関から評価されたことにある。条例が施行されたことにより、開示請求の窓口となる機関が必要となり、総務部に公文書センターが新設され、文書館内に置かれた。文書の保存、利用業務は文書館が担当して、同じ施設内で運営することとなった。

そして従来どおり文書館での管理委任制

度を継続し、「永年に保存する必要があると認める行政文書で、保存年限が10年を経過したもの」は文書館で集中管理されることとなった。また、情報提供の面も見直しをし、「行政文書の管理委任に関する協議書」が改正された。文書館への管理委任に際しては、公開・非公開の判定を行い、公開と判定された文書の公開は文書館長へ委任されることとなった。これは管理委任制度を継続し、文書館の制度の中で11年目に閲覧できる体制、「アーカイブズ制度を優先し、その上に情報公開制度を位置付けたもの」⁽⁴⁴⁾いえ、それは従来からの文書館での利用実績が評価された結果であった。つまり、文書館が「情報公開を実施する上で有力な基盤」⁽⁴⁵⁾であると考えられたからである。

また、当時は「時の経過」も考慮され、管理委任文書の公開は、完結後最大50年たてば原則公開されることとなった。（人権侵害の恐れがあると認められる文書を除く）

2.4 公文書館法の成立

有期限文書については、開館当初から収集、整理を行ってきたが、明確な根拠規定があったわけではなく、収集、整理した後も利用提供できない状態にあった。しかし、昭和62年に公布された公文書館法は、地方自治体に対し「歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」と現用文書以外の管理について責務を課し、当館で収集していた「収集文書」に明確な根拠を持たせる契機となった。

平成3年に知事部局の文書管理規則が改正され、「廃棄を決定した文書のうち、歴史的資料として重要であると認められるものは、文書課長が文書館長及び主務課長と協議の上、文書館長に移管するものとする」と規定された。受け入れ側の根拠規定として、「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」（平成3年教育委員会教育長訓令第4号）が制定され、それに伴い、当館の評価選別

基準である「歴史資料（現在は歴史的資料）の基準」と「歴史資料（現在は歴史的資料）の基準の細目・例示」も策定されたのである。それは、従来、一教育機関の活動であった収集文書が規則改正等により県組織の業務に「移管」までが含まれることになったことを意味し、用語も「収集」から「移管」へと変更され、親組織が作成する行政文書として文書管理との連続性が強く意識されることとなった。

また、移管された歴史的資料の利用提供は、「完結後30年（個人情報を含むものは50年）を経過したものについて、文書館長が引継又は移管をした課所等の長に対して、県民の利用に役立ててよいか協議する」⁽⁴⁶⁾規定をもち、協議の結果、利用の対象となった歴史的資料は、管理委任文書同様に一般の閲覧に供することとなった。

2.5 行政情報公開条例から情報公開条例へ

行政情報公開条例の対象とする情報（当時は行政情報と呼ばれていた）は、県が保有する有形情報のうち「県の機関が作成した文書及び県の機関が受理した文書に記録された情報とし、文書、地図、図面等狭義の文書に限らず、磁気テープ、フィルム等」⁽⁴⁷⁾も含めて開示対象とした。

さらに、行政情報公開条例第8条には、「公文書の目録等公文書を検索するための資料を作成し、県民の閲覧に供しなければならない」と規定され、請求者が求める文書のキーワード等を入力して、行政文書を探し出す行政情報検索システムを導入した。情報公開制度を円滑かつ有効に機能させるために、簡便に文書を探せる体制が必要と考えられたのである。⁽⁴⁸⁾

その後、国の情報公開法の成立により、埼玉県はその趣旨を踏まえ、行政情報公開条例を全面改正し、「埼玉県情報公開条例」（平成12年12月26日 埼玉県条例第77号 以下「条例」という。）が制定された。条例第1条の目的には、「知る権利」及び行

政の「説明する責務」が明記され、さらに条例の対象文書の範囲が拡大されることになった。⁽⁴⁹⁾ 条例第 2 条第 2 項は、

この条例において「公文書」とは実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）であって当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう

と規定した。これにより従来の行政情報公開条例から対象範囲が広げられ、決裁・受理等の手続きが終了していない文書、決裁前及び回覧中の文書等も対象とされ、組織として共有文書の実質を備えた状態、いわゆる組織共用文書が対象になった。

歴史的資料は、開示請求の対象となる前掲第 2 条第 2 項の「公文書」からは次のように適用除外とされ、情報公開条例の枠から外されている。

この条例において「公文書」とは（中略）をいう。ただし、次に掲げるものは除く。

- 一 新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるもの
- 二 埼玉県立文書館その他規則で定める機関において管理され、かつ、歴史的もしくは文化的な史料又は学術研究用の資料として公にされ、又は公にすることが予定されているもの

前述のように歴史的資料は「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」等の規定により保存利用するが、従来規定のあった完結後 30 年間（個人情報については 50 年）は利用提供しないという年限を廃止し、公開準備が整った歴史的資料から順次利用提供されることになった。

2.6 小括

埼玉県立文書館は、全国で 4 番目に設立された文書館であるが、公文書に関しては開館当初から現在とほぼ変わらない管理委任制度を主とする体制をとった。その後、利用実績等が評価され、図書館から独立し、行政情報公開条例の施行においては、公開請求による「開示」ではなく、文書館制度による「閲覧」を優先させ、保存・利用の両面から情報公開制度の一翼を担うことになる。

非現用文書の歴史的資料は、開館当初から収集され、根拠規定はなかったが、公文書館法や情報公開条例の影響を受け、現用段階との関係性を意識することになった。その結果、法的な位置づけを得ることになり、厳格な保存・利用の管理が求められることになる。

そして、情報公開条例の全面改正により、行政文書は組織共用文書として、決裁が終了しなくとも情報公開の対象となり、パソコン等で作成された電磁的記録に関しても条例の対象となった。

その後、国の電子政府化の影響を受け、埼玉県でも行政情報の電子化や業務を効率化するために IT の導入が促進され、それにより、文書館は電子公文書等という新たな媒体に直面することとなる。

3 電子自治体化と埼玉県立文書館の電子公文書等の管理

3.1 電子自治体化の進展

国の電子政府化や e-Japan 戦略などを受けて、埼玉県でも平成 12 年に「埼玉県情報技術活用総合対策会議」を設置し、同年 10 月には「埼玉県情報技術活用総合対策」を定め、IT 活用の施策の方向を示すとともに、平成 13 年に「埼玉県電子県庁構築基本方針」⁽⁵⁰⁾（本節において、以下「基本方針」という。）を策定した。

基本方針は、効率的で質の高い行政サービ

スの提供を実施するため「電子県庁」を構築するとし、「電子県庁」とは、「ITの活用と既存の制度・慣行の見直しを行うことにより、県民サービスの向上及び行政運営の効率化を目指すもの」と定義されている。より具体的には、国同様にITの活用による業務の簡素・効率化を図り、ホームページ等による情報発信など、積極的に県民へ情報提供することを挙げている。

基本方針は「県民サービスの向上」や「行政運営の効率化」、「基盤整備」「推進体制の整備等」の4つから構成されている。

「県民サービスの向上」では、インターネット・ホームページで提供する行政情報の内容の充実、行政手続きの電子化、ワンストップサービス、情報公開手続きの電子化等が挙げられた。

「行政運営の効率化」では、ITを活用し、庁内における情報伝達や意思決定の迅速化や行政情報の一元化、業務プロセスと組織の見直しの推進を掲げ、電子掲示板やデータベースの有効活用等の実現を図るとしている。

「基盤整備」では、国や自治体等の連携のためのネットワークの基盤整備、市町村への支援があげられ、県庁内のLAN整備、職員1人1台パソコンの整備、各種事務処理システムの開発及び整合・統合・高度化を進めるとともに、運用経費の削減に努めることが挙げられている。さらに県民サービスの向上と行政運営の簡素・効率化を図るため文書管理システムの早期の具体化に努めることとしている。

「推進体制の整備等」は、電子県庁の推進体制の整備と情報政策部門の強化が挙げられ、専門担当組織の設置などが掲げられた。

基本方針の実実施計画として、電子県庁の構築や業務のIT化のスケジュールを示した「IT推進アクションプラン」が平成13年10月に策定された。この計画では、県民生活の質の向上の実現のために「迅速で質の高い行政サービスの推進」「業務改革によ

るスリムで効率的な行政」「県民に開かれた、身近な県政の実現」の3つの目標が掲げられた。

そして、これらの目標を達成するために、①電子県庁の実現、②ITによる「安心」「便利」な県民生活の創造、③ITによる産業・地域振興、④ITの進展に対応した人材の育成、⑤IT革命もたらす課題への対応の5つの項目により施策を展開することになった。具体的な施策は、全課所室でホームページを開設し、ワンストップ・ノンストップの行政サービスを実現し、約900種類以上の電子申請を可能にすること、業務プロセスを見直し、ITの活用による行政コストの削減、各システムが効率的に機能する電子県庁を構築するためのセキュリティ・ポリシーの策定及び運用、アウトソーシングの検討・運用等が挙げられた。

そして「行政運営の簡素・効率化」を図るため、「文書の取受から起案、決裁、施行、保存、廃棄に至る一連の手続きにおいてプロセスを見直しつつ電子化して、ペーパーレス化する」文書管理システムの整備が計画されたのであった。文書管理システムの構築により電子を主とし、紙を従とする事務に転換することとなり、文書管理規程第17条1項により原則として文書管理システムで起案し、電子文書の原本性を保証しながら書誌情報を追加して保存することとなった。庁内LANを利用して起案文書の進行管理を行い、電子決裁を実現する。さらに文書等の情報公開を支援する「情報公開支援システム」と連携して一連のプロセスを電子化することとなった。

このように埼玉県においても国の電子政府計画等の影響を受け、文書管理業務を電子化する文書管理システムの導入、行政情報の電子化による情報提供等、ITが取り入れられることとなったのである。

3.2 文書管理システムの稼働

文書管理システムは平成15年に運用を開

始し、平成 16 年には電子決裁機能を加え、本格稼働となり、業務の進捗管理と文書管理業務が電子化された。また、情報公開支援システムは、これに先行して整備され、平成 13 年から行政文書件名の検索サービスを開始しており、行政文書の開示請求の電子化が順次整備されることとなった。

文書管理システムが構築されたことにより、電子公文書等が発生することになったが、文書館では有期限文書である歴史的資料の電子公文書等の移管について検討を迫られることになったのである。

紙文書においては、前述のとおり第 1 種文書については文書管理規程第 48 条、その他の有期限文書については文書管理規則第 11 条により、管理委任文書及び歴史的資料が移管される体制が構築されていた。しかし電子公文書等は、紙文書における保存庫の代わりとなる、電子公文書等の移管・保存の受け皿であるシステムがないため、文書館で収集・移管を行ってきた歴史的価値を有する歴史的資料の蓄積ができなくなる、つまり今まで積み重ねてきた記録の連続性を失う恐れがあった。

結果的には、県全体で行う文書管理システムによる管理は、「作成」「保存」「廃棄」から「移管」までの機能になり、文書館に「移管」された後の歴史的資料の「保存」「利用」「公開」のための機能は構築されなかった。

それは、歴史的資料は県全体の文書管理の範疇には含まれていないことに起因する。文書管理規則 11 条において廃棄決定された文書のうち文書館長及び主務課長と協議の上、文書館長に歴史的資料として有期現文書が移管されると規定されている。つまり、県全体で運用される「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」であり、「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」によるもので文書館において保存、利用される歴史的資料は、あくまでも「郷土の歴史的資料として重要で

あるもの」と位置づけられている。それは「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」と判断されたのであろう。廃棄決定され、歴史的資料として文書館に移管される電子公文書等は、県全体のライフサイクルとしての想定範囲にはなっていなかった。つまり県業務の説明責任を果たすための記録としての認識に至らなかったのである。

さらに技術的な問題として「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」になるため、評価選別により減量が図られようとも文書管理システムでは困難であろう。

しかし、「廃棄」から「移管」までは、文書管理規則に明記されているため、移管業務は県の業務と認識され、機能が設けられた一方、移管された電子公文書等を保存する側のシステムが文書館で必要となった。

3.3 電子公文書収集管理システムの構築

歴史的資料として電子公文書等を保存、利用するために、文書館で独自のシステムを構築することになるわけだが、当時他の自治体で文書館が単独で電子公文書等を受け入れるシステムを構築していた例はほとんどなかった。恐らく国や自治体ごとに電子政府化、自治体化の進捗は異なり、紙文書から電子公文書等への移行は必ずしも急速には進んでおらず、文書館側は対応にすぐに迫られることはなかったのではないかと考えられる。これに対し、埼玉県も電子自治体化は、始まったばかりであった。文書管理システムが稼働後、文書館がすぐに「電子公文書収集管理システム」（以下「文書館システム」という。）を構築した理由は何なのか。

その理由は2つあると考えられる。文書館は開館当初から根拠規定はなくとも有期限文書を収集しており、幾度かの法制度の変遷を経て親組織から歴史的資料が移管されることとなった。歴史的資料は県の政策形成過程等や県政、社会の情勢が理解できる有益な資料である。特に第3種（保存期間が5年）・第4種（保存期間が3年）文書は、それらが把握できる文書であり、文書館の評価選別対象の中で重点的に行われてきた。これは、主に業務や施策の結果を表す管理委任文書が永久に保存されることが前提にあった。このような業務・施策の過程を示す歴史的資料が電子県庁化の一環で紙文書から電子公文書等に移行し、それらの文書が保存できなくなることは、文書館としての責務を果たすことができなくなる。つまり媒体の変化により今までの記録の蓄積、継続性が途切れ、歴史的価値を有する文書を後世に引き継ぐことができなくなる可能性が危惧されたのであろう。そのため、第4種文書が保存期間満了になる平成19年度にあわせて早期に文書館システムを構築する必要があった。

また2つ目の理由は、文書館収蔵資料のデジタルアーカイブ化による利用者サービスの向上という、IT社会における文書館へのもうひとつの要請が同時に存在していたことがある。従来、利用者は来館して収蔵資料等を閲覧するスタイルであり、資料の検索も印刷目録が配布された図書館等でしかできなかった。ITの普及により、インターネットを通じて収蔵資料等を検索できる体制、さらには資料自体を画像で提供することが求められるようになっていた。そのため、目録情報や画像データをインターネット上で公開し、それらを広く県民に提供することで利用者サービスの向上を図ることが考えられた。

このように文書管理システムの電子化への対応と、文書館業務自体の電子化という2つの目的・要請が合致し、文書館システ

ムの実現に至ることになった。

そして、文書館システムの構築により電子公文書等の移管は、県組織内で歴史的資料という文書館制度・事業の理解と協力がより一層必要となる。

電子公文書等の廃棄決定・移管協議は、紙文書と電子公文書等では、異なる規定を持ち、文書課の文庫に引き継いだ紙文書は、保存期間満了後、文書課長と各主務課長と協議の上、廃棄決定される。廃棄決定後の歴史的資料の移管協議は、文書課長が文書館長及び主務課長と協議し、文書館へ移管することになる。

一方、電子公文書等は、文書管理システムに登録するため、紙文書のように物理的に文書課の文庫に引き継ぐ必要がなくなり、集中管理することなく、各主務課での分担管理としている。そのため、電子公文書等の廃棄は、文書課の関与はなくなり、文書管理システム上で各主務課が廃棄決定を行う。よって歴史的資料の移管協議も、各主務課と文書館の間で直接行うものとなる。

それゆえ、「文書館と各主務課の直接的なやり取りを増やすこととなり、文書管理制度と文書館制度の関係への全庁的な理解が、一層の不可欠性を持つ⁽⁵⁵⁾」ことになったのである。

3.4 電子公文書収集管理システムの稼働

3年保存文書を移管するため、文書館システムの構築は文書管理システムが本格稼働してから3年後の平成19年度の導入を目指した。平成17年度に基本設計、平成18年度は詳細設計・開発業務を実施し、平成19年に文書館システムが稼働した。

文書館システムは、電子公文書等を保存管理するだけでなく、歴史的資料を含む行政文書や古文書、地図、県史編さん資料、行政刊行物、図書などの文書館収蔵資料全体の目録情報をインターネットを通じて検索できるようにしたものである。公開の判定を受けた電子公文書等は、目録情報と紐

づけられて同一のサーバーに保存されることにより、インターネット上での公開も可能になった。

よって、その機能は電子公文書等の管理だけにとどまらず、以下の 4 つの機能から構成される。

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

(1) の保存機能は、電子公文書等の保存機能であるが、廃棄決定後、移管協議を経て移管される歴史的資料を、文書管理システムの庁内 LAN からダウンロードし、外部記録媒体に移すという方法である。その外部記録媒体より文書館システムに登載する流れとなり、保存フォーマットは、移管時のファイルフォーマットを保存したうえで、システムへの登載時に PDF が自動生成され、将来的な見読性を保つことを考えた。そして検索については後述するが、職員用の検索システムと利用者用の検索システムを分け、職員用では移管時のファイルフォーマットで閲覧でき、利用者用は PDF で閲覧できる仕組みになった。

(2) の管理機能は、文書館で収蔵する資料の目録情報を管理して検索機能に連携する機能であり、新規の資料の目録情報の更新、保存をする機能である。これにより、紙媒体の文書の目録も一体的に管理することが可能となった。

(3) の検索機能は、当館で収蔵している資料の目録を検索できる機能である。システムの主たる目的は、電子公文書等の収集管理機能であったが、インターネット上で資料をキーワード等で検索するシステムも同時に構築し、電子公文書等の画像データは、目録データと一体となって表示する機能を持たせた。検索システムには歴史的資料だけではなく「古文書」「地図」「図書」等の 11 個のデータベースを構築して目録データ

の検索ができるようにし、資料ごとに検索できる「個別検索」と全ての収蔵資料の目録情報を同時に検索できる「横断検索」の機能をもたせた。なお、文書館で収蔵している資料全体の目録データが検索できるこの機能の方が、利用者にとっては前面に出ているため、ホームページ等での表示は、「電子公文書収集管理システム」の正式名称よりも「収蔵資料検索システム」の名称が用いられていた。

(4) の画像閲覧機能は、移管された電子公文書等が検索の結果ヒットした場合、目録データにリンク付けされた電子公文書等そのものを閲覧できる機能であるが、この機能は一部の紙媒体資料のデジタル画像の閲覧にも活用されることとなった。とくに埼玉県が昭和 41 年から平成 7 年に撮影した全県の「航空写真」については、2 万件を超える画像データをインターネット上で公開し、デジタルアーカイブとして、県民の利用に供された。

3.5 収蔵資料検索システムへの更新

「電子公文書収集管理システム／収蔵資料検索システム」は平成 19 年から 5 年間の長期継続契約であり、平成 23 年に更新時期を迎えた。近年、予算の効率的な運用の必要性等から、現状の利用者のサービスの質を落とさず、最小限のコストで継続する観点から契約内容の見直しをすることとなる。

そのため、近年急速に伸びつつあるクラウドコンピューティングが検討された。その結果、現在の形態は、電子公文書等の保存管理機能と検索機能を分離し、「収蔵資料検索システム」としての機能を、企業が提供するクラウドコンピューティング、ASP・SaaS システムに移行する一方、電子公文書等の保存については文書館が用意した大容量のハードディスク駆動装置の外付け型へすることになった。

ASP・SaaS システムは「インターネット経由でハードとアプリケーション機能を提供

するサービスの形態⁽⁵⁶⁾」であり、ハードとパッケージソフトは企業が提供するため、初期構築費用はほとんど必要なく、ひとつのシステムを複数のユーザーで利用する（シングルシステム・マルチテナント方式）ため、複数のユーザーとシステムの維持費を分担でき、低コストになる仕組みである。

現在の検索システムは、従前のシステムとほぼ同様の機能を持たせ、文書館で収蔵している資料の目録データが検索でき、検索機能は以前のシステムの機能を踏まえつつ、より高度な機能を持たせることが可能となった。

さらに他機関との横断検索をすることを踏まえ、情報連携の互換性を確保する機能を実装させた。そして平成24年度には国立公文書館と横断検索を開始し、その他の館とも横断検索が可能となっている。デジタルアーカイブとしては従来どおり航空写真等の画像が、インターネット上で公開されている。

3.6 小括

埼玉県では国同様に電子自治体化により業務の効率化を促進するため、ITを導入し、文書管理業務も電子化させた。それは電子公文書等が発生することを意味し、文書館は電子公文書等を受け入れるシステムを構築することになった。その後、IT技術の進展の影響を受け、保存と利用の機能を分離し、現段階では、検索システムに特化されて継続している。当時の段階で課題と言えた点は、以下の2点が挙げられるだろう。

歴史的資料の移管の根拠規定は、知事部局、教育委員会など文書管理規則（規程）上に規定されている。しかし、「文書館の職員数、業務量等の諸条件⁽⁵⁷⁾」においては組織全体で発生し、廃棄された全ての文書を対象に評価選別をし、移管しているわけではなく「知事部局（総務部文書課）と教育委員会事務局（教育局総務課）に引き継がれ集

中管理されている文書に限られている⁽⁵⁸⁾」。電子公文書等も紙文書と同様の対象範囲であり、さらに文書館には現用段階である文書管理システム上の電子公文書等の閲覧権限はない。そのため、廃棄決定された紙文書を文書館が評価選別し、移管された文書に電子公文書等（書誌情報や決裁情報を含む）が存在している場合、紙文書とあわせて移管を受けている状況である。つまり、紙文書の評価選別を前提とした上で電子公文書等の移管をするものであり、組織全体を対象に評価選別するものではなく、紙文書からさらに限定的なものになったと言えるだろう。公文書管理法施行後の国の公文書管理と比較すると、前述のとおり移管措置と決定された文書については自動的に国立公文書館等に移管されることになるが、それは組織全体の文書が対象となっている。よって電子公文書等の移管を考えた場合、現用文書にアプローチできる法的根拠が必要となろう。

2つ目は、電子公文書等の整理・保存・利用の面である。国立公文書館では、文書管理業務の複雑かつ膨大な作業を効率的に実施できるよう、システム上での手続きや自動化を実現している。

これに対し当館の場合、紙文書の歴史的資料は、移管を受けた段階で当館の職員が一般利用に供するために整理を行う。そして電子公文書等は、言うまでもなく紙文書とは異なる整理方法が必要であり、具体的にはインターネット上で利用提供するための目録情報と電子公文書等の紐づけなどが必要である。従来どおり、紙文書を利用提供できるよう整理をし、そしてなおかつ電子公文書等も整理、利用するには多大な労力が割かれることとなる。したがって、そのような負担の軽減と複雑・膨大化する文書管理を効率的に運用するためには、より自動的に電子公文書等の管理を具現化するシステムを構築・整備することが必要であろう。

そして、今後の国や県の計画では、より一層、電子政府化、電子自治体化が進むことを考えれば、文書館は電子環境下で発生する電子公文書等をどのように管理するべきか、あらためて方策を立てる必要性に迫られるだろう。その意味では、文書館の検索システムも文書管理システムとの関係も含め、固定化されたものではなく、あくまでも現状は過渡的なものといえるだろう。

4 展望

4.1 今後の課題

以上のように埼玉県電子県庁化、文書館の電子公文書等への取り組みを概観したが、文書館での電子公文書等の管理は、オフラインで行う移管作業量の増大、移管した電子公文書等の原本性の問題、システムへの搭載方法、メタデータの付与等課題も多かった。

しかし、予算の制約やシステムの技術的な問題もさることながら、課題となるのは文書管理制度がアーカイブズである歴史的資料を対象の範囲にしていけないことである。

組織体の文書を発生から文書館での利用まで恒久的に適切に保存するためには、現用段階からアーカイブズまでの管理を連続した文書管理の対象範囲とすることが必要になる。

制度の枠組みがアーカイブズをどのように位置づけ、そしてライフサイクルによる文書管理の概念が、現用段階からアーカイブズへどのようにひとつの連続体として繋がっているのか、立脚する制度の内容如何により変化する。埼玉県の現行の文書管理規則が規定しているのは「移管」までであり、その後のアーカイブズ＝歴史的資料の保存、利用に関しては教育長訓令による文書館＝教育機関の事業であり、県全体の業務には至っていない。⁽⁵⁹⁾

一方、管理委任文書は県としての文書管理対象の範囲に含まれており、組織全体の

管理となっている。条例レベルでの根拠規定としては情報公開制度があり、知事、行政委員会等の実施機関の別にとらわれることなく、県組織全体を範囲とするものである。組織がいかに関文書の作成・管理を規定するかにより、アーカイブズとしての位置づけは変化するのである。

公文書管理法第 34 条は、地方公共団体に対し法律の趣旨にのっとり、保有する文書の適正な管理に関して必要な施策の策定と実施について努めるよう規定している。地方公共団体でも公文書管理法の趣旨を取り込んだ場合、文書館は電子公文書等をどのように管理するべきか。

電子公文書等の発生により、主たる原本が電子媒体となった場合、文書館にこれまで必要とされていた保存庫による保存管理機能は大幅に軽減され、物理的制約から解放される。今まで文書館を設置できなかった組織も、「もの」の管理から「情報」の管理を念頭に文書館を設置することを可能になる。そこでは、業務処理の過程で発生する記録を捕捉し、永続的に保管、利用するための文書管理をどのように確立すべきなのだろうか。

それは、現用、非現用を一貫して対象とし、記録媒体を問わない公文書管理法において、電子公文書等を適切に管理するためには、現用、非現用段階を問わず、文書のライフサイクルの中で緊密な協力関係を構築することが重要となるだろう。

現在は、紙媒体を前提としたライフサイクルに基づく管理を行い、明確に現用段階、非現用段階の機関、権限等を分け、保存、管理を行っている。しかし、電子公文書等は、媒体寿命が短い、技術の陳腐化が速いなどの特性があり、紙媒体と同様の管理では可読性を失うリスクがある。そのため従来と同様な権限、管理ではなく、ライフサイクル全体を協働して管理することを⁽⁶⁰⁾していかなければならない。

さらに組織全体の資源を特定の分野に振

り分け、有効活用し、専門性を発揮できるための協調関係を築くことが必要になるであろう。現用段階は、組織全体の記録のセキュリティを管轄しているため、情報セキュリティ知識、施設等の資源を保有している。それとは別に、同様の機能・資源を文書館で二重に保持することは、自治体レベルの組織においては果たして有効といえるであろうか。

例えば、電子公文書等の保存は、システム管轄機関のサーバー等施設で行い、利用については文書館側が権限を持って行うことなどの体制も考えられる。現用段階のシステムは機密性が高く、情報セキュリティを完備するため、ここで一体的に管理するメリットがある一方、一般利用者からのアクセスを認めることは困難である。そのため、サブシステムとして利用システムを構築することになるが、従来までの紙文書を保存している文書館が電子公文書等と紙文書の一体的な利用提供を行い、利用者サービスにつなげるなど、利用実績を積み上げてきた文書館が専門性を生かし、利用者提供するという有効性がある。

また、記録の証拠性、真正性等を確実に長期に保証できるような体制を構築し、現用段階の文書管理の負担軽減を図るために文書館側からも協力・支援を行うことが適当である。文書館側もライフサイクル全体の管理に積極的に関わらなくてはならない。「長期保存すべき記録を特定し、保護し、保存し、アクセス可能性と理解可能性を保証⁽⁶¹⁾し将来にわたって継続的に利用するためには、長期保存に適したフォーマットの策定や定期的な媒体変換の仕組みの確立とモニタリング、記録として価値を維持するために不可欠なエッセンスの特定、長期保存に適したメタデータ項目の定義や標準化が必要となる。

これらを備えた文書管理体制の構築に協力を行っていく必要がある。そして長期保存措置は早期に取られるほど有効であるが、

それを可能とするためには永久的に保存する文書の特定自体が不可欠である。文書が作成されてずっと後になって遡及的、分析的に行うのではなく、文書の作成前または作成時からの評価選別を可能にするため、評価選別の助言・協力等を行っていくべきであろう。

したがって、文書館は文書の作成時からライフサイクル全体の管理に関与していくことが必要であるといえる。

4.2 電子媒体等の利用について

近年の電子自治体化は、様々なメディアの活用を検討し、利用者の利便性を鑑み、即時に行政情報を伝達できる仕組みを確立しつつある。従来、業務のプロセスが文書によってなされていたので、その文書を行政機関の諸活動として捉え、保存していた。

しかし、今後はこれまではなかったメディアの登場により、文書化しなくとも「情報」の発信が容易となり、文書を管理していたシステムから業務の証拠や政策形成過程を示す文書が得られなくなる可能性を有しているだろう。例えば行政機関が住民に即時に情報を伝達するためにソーシャルメディアを活用し、文書化することなく情報発信を行い、業務を完結することもあろう。また、今後はソーシャルメディアにより、軽易なパブリックコメントと同様な広報施策をとる機関も登場すると思われる。

しかし、現在は、そのような新しいメディアで作成される情報や、行政機関が発するウェブ情報であるインターネット上のホームページ、イントラネット上にある行政内部向けのページあるいはコンテンツは、有効な保存措置がとられていない。白書や統計報告などの行政刊行物は、紙媒体で刊行されることなくホームページ上に掲載されるようになってきているが、時間がたつとホームページ上から姿を消してしまう。業務過程を集約しまとめられた行政刊行物等やイントラネット上の情報を記録として保

存することが今後は必要となろう。

そのため、文書化されない情報も、今後は職務を遂行する過程で作成する記録であると認められるものは電子公文書等と認識し、移管及び保存・利用の対象にすべきであろう。

したがって、今後の文書館は電子政府・自治体化の進展に伴い、将来世代への説明責任を果たすためにも、多様なメディアの情報を保存することが必要となり、また、利用者に提供することが求められる。電子媒体で作成された行政刊行物、イントラネット上で運用された内部情報、電子公文書等、さまざまなメディアで作成された情報を相互に関連付けて提供し、利用者サービスにつなげることが今後は求められるであろう。

そのためには、いつ、どこでどんな情報がどのような形態で作成されているのか、そのうちの何を収集対象とするのかの調査研究と収集方針の策定が必須となろう。そして収集を可能としていくためには、各機構の業務内容等を体系的に理解し、発信している課所を把握し情報流通の経路を体系化してアプローチすることが必要である。⁽⁶²⁾ 情報ごとの関連性を理解し、利用者に有用な資料の提供を行うことが、これからのアーキビストや職員に求められることかもしれない。

但し、多種多様な媒体やメディアで生み出され、流通する情報を記録として文書館だけで選別、保存することは困難であり、関係機関と協調しあい、後世に残す記録を特定し保存することになる。したがって電子環境がさらに進展した社会では、文書館は、主体的に関係機関と協働して活動することとなり、新しい文書館像が生み出される要因にもなるだろう。

おわりに

以上のように、国の電子政府化や埼玉県の上までの文書管理の変遷、電子公文書等の保存管理について概観してきた。

埼玉県も公文書管理法の施行の影響を受け、以前から行われていた検討会議により、公文書管理法の趣旨を踏まえた次期文書管理制度が決定した。そして埼玉県文書管理規則の一部改正し、平成 25 年 3 月 29 日に公布され、平成 26 年度 4 月 1 日から施行する。概要は歴史資料として重要な文書等（歴史公文書）を保存する仕組みを文書管理制度に取り込む制度になった。具体的には職員が文書等を作成、又は取得した時に当該文書が歴史公文書に該当する場合、第 1 種文書に区分し、その後、文書完結後 10 年を経過したものは、文書館へ管理委任される。それは、従来廃棄決定された後に文書館が評価選別を行ってきたものが、現用段階で文書作成課が歴史的価値を判断することとなり、歴史的資料と同価値を有する公文書の評価選別が県全体の文書管理体制の範疇に含まれることになる。

つまり、文書館が今まで収集・移管をやってきた記録史料である歴史的資料も将来の県民に対して県組織の活動の説明責任を果たすための資料の一端を担うものであると認識された結果と言えらるだろう。

そして、次期文書管理制度の施行後、文書館の文書管理体制はどのようにすべきか。当館では開館当初から第一義の業務目標としてきたものは、第 1 種文書の管理委任制度の保存、利用の整備であった。次期文書管理制度では歴史公文書が第 1 種文書に区分されるという新しい局面を迎えることとなり、より一層の資源・資力を注ぐことになろう。

そして、電子公文書等に限定して考えると、今後第 1 種文書の電子公文書等をどのように利用提供していくか、いまだ課題が多く今後も検討の余地がある。紙文書、電子公文書等併存の状況であるのか、県組織全体の文書管理の方向性の如何により環境が変化するものであるが、文書館は、現在及び将来の県民に対して利用提供する責務があり、それは新しいメディアにより文書

が生み出される環境になったとしても同様である。

また利用の局面について着目すると本稿では取り上げなかったが、これまでに管理委任された第1種文書などの紙文書をデジタル化して利用提供することも検討する必要があるだろう。国立公文書館はデジタルアーカイブにより明治期、大正期などの行政文書を利用提供している。当館が収蔵している明治から昭和戦前期の第1種文書は国重要文化財の指定を受けており、閲覧利用数も多い。したがって、昨今のITを活用する利用提供方法、将来的には来館せずとも資料が閲覧できる、非来館型の利用提供の充実が望まれる。

そして、当館は創立当初から古文書をはじめ、県史編さん資料、地図、航空写真、図書、行政刊行物、戦後報道写真など多様な資料を収蔵してきた。現在は、検索システムによりインターネット上ですべての資料の目録データを検索できる。近年の検索システムの機能の向上は目覚ましく、データベースとなる目録データは大量のメタデータを追加でき、詳細のメタデータを追加すれば利用者はより確実に資料を探し当てることができるだろう。しかしどのような情報を追加するのか、それは、一点一点の資料情報も重要であるが、異なるデータベースごとの資料情報の横断的なつながりが必要になる。例えば行政文書で資料検索をしたが、実は利用者の情報ニーズは他のデータベースの情報で満たせるといったケースが少なからずある。利用者が求める情報ニーズと関連性のある資料と資料をどのように結びつけるのか、検索システム等のITで提供する前提として資料の区分にとらわれない横断的な知識が必要となるだろう。それはシステム化やITでは反映できない知識・能力であり、ITが発展していくにつれ、職員により一層求められるのではないかと考えられる。現在まで当館は多様な資料を収蔵しトータル・アーカイブズとして発展して

きた。それらの収蔵資料をどのように横断的に利用提供していくか、提供方法を社会的環境に柔軟に合わせていくことにより、今後もトータル・アーカイブズとして埼玉県に関する歴史的・文化的に価値ある記録資料を後世の県民に語り継いでいくことができるだろう。

最後になりましたが、本稿を書くにあたり国立公文書館主催のアーカイブズ研修Ⅲでご指導賜った講師、国立公文書館職員の皆様方と研修に参加させていただき、さらにご指導賜った当館の職場の皆様方に心より感謝を申し上げます。

註

- (1) 日本では「文書」と「記録」を区別せず、「文書管理」の用語を使用している。筆者は「文書管理」と「記録管理」は異なると認識しているが、本稿では混乱を防ぐため、「文書管理」の用語を使用する。
- (2) 公文書館法 第3条
- (3) 公文書館法 第2条
- (4) 公文書管理法 第1条
- (5) 公文書管理法 第34条
- (6) 公文書館法解釈の要旨 1988年6月1日、総理府
- (7) 公文書管理法2条第4項
この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。第十九条を除き、以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。
- (8) 本稿では、親機関である自治体の公文書等を保存管理する文書館、公文書館、歴史資料館等の機関を「文書館」の名称に代表させて表記する。
- (9) 本稿では、「電子公文書等」とは、コンピュータや文書管理システム上で電子的に作成された文書とする。
- (10) 「行政情報化推進基本計画」1994年12月25日閣議決定 1997年12月20日改定

- (11) 「総合的な文書管理システムの整備について」
2000 年 3 月 29 日各省庁事務連絡会議了承 行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承
- (12) 宇賀克也、『情報公開法の逐条解説』有斐閣、1999 年、p.13。
- (13) 第 2 条第 2 項
この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。
- (14) 「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」
1995 年 2 月高度情報通信社会推進本部決定、1998 年 11 月改訂
- (15) 「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」
2000 年 12 月成立 2001 年 1 月施行
- (16) 「e-Japan 戦略」2001 年 1 月 IT 戦略本部決定
- (17) 「電子政府構築計画」2003 年 7 月 CIO 戦略会議決定、2004 年 6 月改訂
- (18) 「文書管理業務の業務・システム最適化計画」
2007 年 4 月、2008 年 2 月改訂、2009 年 8 月改訂、2011 年 9 月改訂、各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定
- (19) 夏目哲也「公文書管理法施行に伴う一元的な文書管理システム及び電子政府の総合窓口 (e-Gov) の取組状況」、『アーカイブズ』vol.44、2001 年、p.24
- (20) 「IT 新改革戦略」2006 年 1 月 IT 戦略本部決定
- (21) 「電子政府推進計画」2006 年 8 月 CIO 連絡会議決定
- (22) 「i-japan 戦略 2015」2009 年 7 月 IT 戦略本部決定
- (23) 「電子行政推進に関する基本方針」2011 年 8 月 IT 戦略本部決定
- (24) 公文書管理法第 5 条 5 項 行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了した時の措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。
- (25) 公文書管理法第 8 条 2 項 行政機関（会計検査院を除く。以下この項、第四項、次条第三項、第十条第三項、第三十条及び第三十一条において同じ。）の長は、前項の規定により保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。この場合にお
- いて、内閣総理大臣の同意が得られないときは、当該行政機関の長は、当該行政文書ファイル等について、新たに保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。
- (26) 注 19 前掲、p.26。
- (27) 「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」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
- (28) 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』第一法規、2012 年、p.88。
- (29) 注 28 前掲、p.212。
- (30) 吉本富男「埼玉県立文書館の現状と課題」『和歌山県研究』vol.8、p.5。
- (31) 『文書事務の管理改善に関する報告書』1966 年 10 月、埼玉県企画部事務管理課、概要、p.1。
- (32) 注 31 前掲、概要 p.1。
- (33) 注 31 前掲、p.172。
- (34) 埼玉県図書館規程 第 12 条。
- (35) 埼玉県文書管理規則 第 10 条 1 項 「文書課長は、文書課の文庫において保存している文書等の保存期間が満了したときは、主務課長と協議の上、その文書等の廃棄を決定するものとする」。第 10 条 2 項 「主務課長は、主務課において保存している文書等の保存期間が満了したときは、その文書等の廃棄を決定するものとする」。第 11 条 1 項 「文書課長は、前条第 1 項の規定により廃棄を決定した文書等のうち、歴史的資料として重要であると認められるものについては、文書館長及び主務課長と協議の上、文書館長に移管するものとする」。第 11 条 2 項 「主務課長は、前条第 2 項及び第 3 項の規定により廃棄を決定した文書等のうち、歴史的資料として重要であると認められるものについては、文書館長と協議の上、文書館長に移管するものとする」
埼玉県文書管理規則 10 条により、文書課の文庫において保存している文書と主務課において保存している文書は、別々の方法で廃棄決定される。そのため、廃棄決定された後の文書館への移管は同第 11 条により別々に規定されている。
- (36) 太田富康「アーカイブズ理解の 50 年 / 公文書管理法への 50 年」『アーカイブズ学研究』vol.11、2009、p.36。
- (37) 「文書館沿革資料 2」『埼玉県立文書館紀要』vol.14、2001、p.26。
- (38) 「吉本富元館長オーラル・ヒストリー 1 文書館創造のころ」『埼玉県立文書館紀要』vol.13、2000、p.14。
- (39) 注 38 前掲、p.16。
- (40) 注 38 前掲、p.16。
- (41) 注 38 前掲、p.13。
- (42) 埼玉県行政情報公開条例 第 1 条

- (43) 「吉本富元館長オール・ヒストリー 2 文書館発展のころ」『埼玉県立文書館紀要』vol.14、2001年、p.6。
- (44) 注36前掲、p.35。
- (45) 埼玉県総務部公文書センター編『埼玉県情報公開10年の歩み』埼玉県、1993年、p.113。
- (46) 当時の歴史資料の保存及び利用に関する規程第4条は、完結後30年後に協議に上、利用に供することができたが、後述するが、情報公開条例の全面改正によりこの規定は廃止された。
- (47) 埼玉県行政情報公開条例 第2条
- (48) 『埼玉県行政情報公開条例 解釈と運用』埼玉県、1986年、p.56
このシステムは、1件1件の公文書について、あらかじめ、文書入力票によって、文書件名、担当課所名、公開・非公開の区分、施行年月日のほか、抄録(公文書の内容を300字以内にまとめたもの)及びキーワード(請求者が求める情報に関して用いると予想される単語または複合語)を電子計算機に入力しておき、検索キーワードと一致させること等により、求める情報が記録されている公文書を探し出す仕組みであった。電子計算機による検索システムに関する事務の取り扱いについては、「電子計算機による行政情報検索システム事務取扱要綱」及び「電子計算機による行政情報検索システム入力帳票作成要領」が定められていた。
- (49) 条例第1条「この条例は、県民の知る権利を保障するため公文書の開示に関し必要な事項を定める等情報公開を総合的に推進することにより、県の諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、県民の県政参加を一層進め、もって地方自治の本旨に即した公正で透明な開かれた県政の推進に寄与することを目的とする」
- (50) 『埼玉県電子県庁構築基本方針について』埼玉県総務部情報政策課、2001年。
- (51) 注50前掲、P.25。
- (52) 文書管理システム構築以前は、PCで作成された文書は、決裁のためプリントアウトされる必要があり、原本は全て紙文書であったので紙文書で保存されていた。文書管理システムが構築されたことにより、電子決裁が開始され、原本が電子媒体に移ることになった。そのため電子媒体を保存する必要が生じた。
- (53) 太田富康「地方公文書館における電子公文書管理の現状についてー埼玉県の場合ー」、『アーカイブズ』vol.39、2010、p.50。
- (54) 注53前掲、p.48。
- (55) 太田富康「講座・研修会による文書館制度の普及」『埼玉県立文書館紀要』vol.22、2010、p.91。
- (56) 「SaaS向けSLAガイドライン」、経済産業省、2008年1月。
- (57) 太田富康「公文書管理法施行にあたって評価選別基準を考えるー現状と比較からー」、『埼玉県立文書館紀要』vol.24、2011、p.7。
- (58) 注57前掲、p.7。
- (59) 注53前掲、p.50。
- (60) 「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」(平成15年12月5日内閣官房長官決定)。
- (61) 「電子媒体による公文書等の適切な移管・保存・利用に向けてー調査研究報告書ー」(平成18年 国立公文書館)。
- (62) 大西勝行「政府資料等普及調査会の活動」、『情報の科学と技術』vol.41、no.12、1991、p.902～907。
大竹晴日虎「政府補助金等による研究開発情報の収集とサービスー政府資料等普及調査会の経験からー」、『情報の科学と技術』vol.54、no.6、2004、p.303～310。