

研 究

電子自治体の史料論

Archives in Electronic Government

太田 富康

Tomiyasu OOTA

1 はじめに～文書館と電子自治体 1

編集・出版委員会から「電子政府・電子自治体⁽¹⁾と史料保存、文書館⁽²⁾についての問題提起を」という打診を受け、順に頭を整理してみた。

まず、電子自治体化を文書館が受けとめる際のアプローチから考えると、それは大きく二つにわけられよう。ひとつは、整理、活用といった文書館の業務への電子情報通信技術の導入である。それは、「行政サービスの向上と事務処理の効率化」という、自治体の組織一般に共通する電子自治体構築の文書館における取り組み、というにとどまらない。情報資源の管理・提供を直接の業務とする組織においては、電子情報通信技術の特性を活かした積極的な事業展開がとくに求められるところである。

もうひとつは、設置母体組織（親機関）である自治体への電子情報通信技術の導入、その結果として生み出されてくる文書その他の情報資源⁽³⁾への対応である。今後文書館が引継・移管を受け、管理、提供していく情報資源が紙媒体から電子媒体に転換することへの対応の問題である。

電子自治体化文書館の関係を考えると、大きくこの二つのアプローチが挙げられるが、本稿では後者について考えを進めることとする。もちろん、歴史的情報資源の保存提

供機関たる文書館という面からも、また、電子情報通信技術を活用した積極的な事業展開により住民サービスの向上を目指す自治体という面からも、前者の課題が非常に重要であることは言を待たないが、それゆえにこそ両者を共に対象とすることは困難といわざるをえないのである。

さて、後者の課題、すなわち設置母体組織（親機関）である自治体への電子情報通信技術の導入が文書館の収集・公開・保存等の業務にもたらす課題として、文書館界でとくに大きな問題として意識されているのは、電子文書の保存性に対してのものである。とくに次の二点である。

ひとつは、公文書館法第3条が謳う国及び地方自治体の責務＝「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」という責務を果たすための仕組みが組み入れられないままに文書管理システムが設計されてしまうことへの懸念である。その場合、文書が一斉消滅してしまい、非現用文書は一切残らなくなるという恐れである。保存年限が満了した時点で歴史資料としての観点が作用しないシステム、最も極端な場合、自動的にすべて廃棄＝サーバーからの消去がなされるシステムが設計されればどうなるか。紙文書ではありえた「規程上は廃棄されているが、物理的には残っている」、あるいは、偶然性により残された、というようなことさ

えもない、完璧なる消滅が招かれることになる。実際には、少なくとも主務課による見直し機会が一定程度入ると思われるが、歴史資料としての保存の観点が欠如している限り、一瞬にして大量かつ完全なる廃棄のシステムが作動する恐れがあることにはかわりはない。

いまひとつは、この課題がクリアされ、文書館への移管がなされたとしても、その後の永続的保存が困難であるという問題である。紙に比して各種のディスクはいまだ長期的な安定性を示し得ず、その劣化は定期的に新たな保存ディスクへの移し替えを必要とする、という問題である。また、文書の作成が特定のハードやソフトに依存している場合、それらハードやソフトの動態保存、あるいは、特定のハードやソフトに依存しない保存形式への変換が आवश्यकとなることである。この問題は、文書の原本と複製、一次資料と二次資料の認識の問題につながるが、これについては後述する。

電子自治体化（もちろん、自治体にとどまらず、あらゆる組織に共通して及ぶことである）の推進によって、文書館が最も危惧し、問題視しているのはこれらの点である。それは、これまでの紙媒体にはない、記録史料の大量一括の消滅につながる危機であり、最重要課題として十分かつ早急な対策がとらるべきことに異論はない。

しかし、そのことを確認したうえで、電子自治体では文書管理システムだけではなく、他の様々なシステムにおいても行政情報を扱うということの意味にも眼を向けねばならないだろう。従来の文書管理の枠組みが、そのまま電子文書管理システムへ移行するとは限らない。これまで文書館は、保存年限が設定されてライフ・サイクルを流れる文書を主な対象としてきた。しかし、電子自治体化がもたらす問題を、この枠内だけで考えるべきではないだろう。

政府の「行政情報化推進基本計画」⁽⁴⁾は、「行政の情報化は、行政のあらゆる分野において情報通信技術の成果を普遍的に活用し、

行政の質の高度化、国民サービスの質的向上を図ることを目的とする」ものであり、「行政の事務・事業及び組織を通じるシステムを改革するための重要な手段として位置付け」ている。「行政のあらゆる分野」を情報という概念で捉え直そうとすると、文書も行政情報メディアのうちのひとつにすぎなくなる。電子自治体は、住民をはじめとする組織外部との情報の交換・共有、組織内部での情報の交換・共有に、様々な情報メディアを活用する。たとえば、ホームページ、メールマガジン、入力フォームでなされる（文書の形をなさない）電子申請や各種照会・アンケート。あるいは、双方向で時々刻々に変化する電子会議室、電子掲示板、担当者レベルでの電子メールなど。

これは文書館像の問題にもつながるのだが、「文書館は文書の保存提供をしているのではなく、情報の保存提供をしているのである」と捉えれば、「文書館の目的が記録史料の保存提供そのものにあるのではなく、そのことを通じて組織あるいは地域社会の姿を歴史的時間枠のなかで伝えることにある」と捉えれば、それを可能にする記録史料＝歴史的情報資源は何か、を常に考えねばならない。メディア環境の変化に対しては、新たなメディアが文書館の目的にとって必要な情報資源なのか、どうかを検証する必要がある。また、新たなメディアの出現は旧来のメディアが有した情報資源としての質、内容、有用性に変化を与える。たとえば、電話が実用化されて以後、果たして書簡や文書が伝える情報はそれ以前と同質でありえたのか、というように。電子自治体化に際しても、新旧行政情報メディアに対する記録史料論的検証が必要であろう。

たとえば、従来の記録史料は、メッセージとそれを載せる媒体である紙等の「支持体」との組み合わせ関係が物理的に一定しており、メッセージが他の「支持体」に移された（写された）とき、その組み合わせは「写し」、「複製」と認識され、原本と写本・複製の史料区分がなされた。これに対し、電子文書

のメッセージと「支持体」との関係、原本と写本・複製の関係はどのように認識すべきなのか。紙文書の原本と写本では、メッセージの内容情報は同一としても、その表現形式の情報（たとえば書体や一行文字数など）やそれを乗せる「支持体」が持つ情報（たとえば料紙の種類や法量など）は異なる。これに対して電子文書のコピー機能による複製には原本とのいかなる情報的差異がありえるのか。電子文書において「支持体」を考える意味があるのか。あるとすれば、それは何を指すのか。ソフトなのか、ハードなのか。FDやCDは「支持体」なのか、「容器」なのか。

このような認識の問題は文書以外の行政情報資源に及ぶ。その認識の有り様によって保存利用のための対象、方法は異なったものとなりえる。電子自治体における文書をはじめとする情報資源の保存利用を可能とするためには、直接的な管理論だけでなく、それを支え、その方法の枠付けをする認識論的検討も欠くことはできない。本稿では電子自治体の目指す理念・方向性を、行政情報資源の史料認識論的な観点から検討することにより、電

子自治体が文書館にもたらす課題について、アト・ランダムにはあるが、目を向けてみようと思う。

2 情報共有理念が導く記録史料論

資料1は政府の「行政情報化推進基本計画」（平成9年改定版）⁽⁵⁾ から、また、資料2は都道府県の一例として埼玉県「IT推進アクションプラン」⁽⁶⁾ から、電子自治体の目指すもの、一基本方針、取り組み部分を抜粋したものである。

資料1の「基本方針」にあるように、電子政府の方向性は、情報通信技術の活用による「1 行政情報化」と「2 事務・事業の簡素化・効率化及び行政運営の高度化」であり、基本方針の第3は、そのための「基盤整備」である。また、埼玉県においても、その事業体系にみられる方向性は「1 県民サービスの向上」と「2 行政運営の簡素・効率化」であり、そのための基盤整備や環境整備が3以下に掲げられている。より具体的な施策をあわせると、両者に共通している施策は、行

資料1 行政情報化推進基本計画 （平成6年12月25日閣議決定、同9年12月20日改定閣議決定）

第1 計画の枠組

1 行政情報化の理念

行政の情報化は、行政のあらゆる分野への情報通信技術の成果の普遍的な活用とこれに併せた旧来の制度・慣行の見直しにより、国民サービスの飛躍的向上と行政運営の質的向上を図ることを目的とするものである。

この意味で、行政の情報化を、新時代に対応できる簡素で効率的な行政の実現、国民の主体性が生かされる行政の実現、国民に開かれた信頼される行政の実現及び国民に対する質の高い行政サービスの実現を目指す行政改革を実施していくための重要な手段として位置付け、その積極的な推進により、国民の立場に立った効率的で効果的な行政の実現を図る。

2 計画目標

行政の情報化により、事務・事業及び組織の改革を推進するとともに、セキュリティの確保等に留意しつつ、「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。

（中略）

第2 行政情報化推進の基本方針

1 社会の情報化の進展に対応した行政情報化の推進

(1) 社会全体の情報化の進展に対応するとともに、国民に対する情報通信技術の成果を活用した広範な行政情報の提供、行政手続に係る国民負担の軽減への要請に的確に対応していくため、整備が進展しつつある行政内外の情報通信基盤を活用し、行政サービスの質的向上を図る。その際には、国民の役割分担、規制緩和、地方分権の観点からの事務・事業の必要性に留意するものとする。

ア 行政情報の提供等

(略)

イ 申請・届出等手続の電子化

(略)

ウ ワンストップサービスの実施

(略)

(2) 電子商取引の実現の動き等国の内外の情報化の進展に対応して、調達手続の電子化等の民間部門との整合性の取れた情報化を推進する。

ア 調達手続の電子化

(略)

イ 歳入歳出の電子化

(略)

2 情報通信技術の活用による事務・事業の簡素化・効率化及び行政運営の高度化

情報通信技術の成果、民間の能力を活用しつつ、内部管理業務、各種許認可等業務などを含めた広範な業務の見直しを行いシステム化を図ることにより、事務・事業の簡素化・効率化を推進する。

また、りん議決裁のシステム化、行政情報のデータベース化を含む総合的な情報管理のシステム化などによる意思決定の迅速化、的確な情報管理を図るなど、行政運営の高度化を推進する。

ア 個別業務のシステム化、機能の高度化及びシステム間の連携

(略)

イ 文書の管理・流通のシステム化

(略)

ウ 情報共有の推進

(略)

エ LAN 等情報通信基盤の活用による業務の効率化・高度化

(略)

オ 民間へのアウトソーシング等の推進

(略)

3 行政情報化推進のための基盤整備

(以下略)

資料2 IT 推進アクションプラン

(平成13年10月 埼玉県)

(前略)

第2章 基本的な考え方

(略)

4 計画のめざすもの

本計画では、県民生活の質の向上の実現のために次の3つの目標を掲げ、その実現をめざします。

(1) 迅速で質の高い行政サービスの推進

(略)

(2) 業務改革によるスリムで効率的な行政

(略)

(3) 県民に開かれた、身近な県政の実現

(中略)

第3章 主要施策

第2章の目標を達成するため、電子自治体化を進める「電子県庁の実現」、IT を県の各分野の事業に活用する「IT による安心・便利な県民生活の創造」、IT によって地域の活性化を図る「IT による産業・地域振興」、情報教育を充実させる「IT の進展に対応した人材の育成」、IT 革命のデメリット部分を解決する「IT 革命のもたらす課題への対応」の5つの柱に沿い、主要施策を展開していきます。

I 電子県庁の実現

(中略)

1 県民サービスの向上

- ・利用者の視点に立った行政情報の提供 (略)
- ・申請・届出等手続の電子化 (略)
- ・登録・入札手続等の電子化 (略)
- ・歳入・歳出手続きの電子化 (略)
- ・県税申告手続きの電子化 (略)
- ・公共事業の情報化推進 (略)
- ・情報公開手続きの電子化 (略)
- ・広聴広報活動の充実 (略)

2 行政運営の簡素・効率化

- ・文書事務の電子化と情報共有の推進 (略)
- ・業務プロセス及び組織の見直し (略)

3 基盤整備

(略)

4 環境整備

(略)

5 市町村の支援

(以下略)

政情報の積極的提供、申請・届出等各種手続きの電子システム化、文書管理の電子システム化や LAN の活用による行政事務の効率化などであることがわかる。

このうち、文書館にとって最も関心のある文書媒体の電子化、文書管理の電子システム化は、資料 1 では基本方針の 2-1 に、資料 2 では主要施策の I-2 の最初に位置付けられている。しかし、行政事務の効率化を目指す資料 1 の基本方針 2 のなかには、情報共有の推進、LAN 等情報通信基盤の活用が別にあげられている。これは従来、主に文書が果たしてきた情報共有機能の他システムへの分散、拡充を意味する。文書（文書管理システム）は情報の伝達・共有のための方法のひとつでしかなくなる。

行政組織における情報の共有・伝達メディアの歴史的変遷をみてみると、LAN というネットワーク機能が有する画期性に気付かされる。これまでも情報の組織内への取り込みは、文書以外にも様々なメディアによってなされてきた。会議や出張・来訪による面談など、口頭の伝達は最も古く、かつ、重要なものであり続けている。重要な交渉・協議ほ

ど直接の面談が必要とされる。それゆえ、そこで交換され、決定された情報は、取り交わし文書や会議録などのほか、「会議報告書」、「復命書」、「面談記録」などの文書化によって組織内で共有化され⁽⁷⁾、保存されてきた。

自治体における情報伝達メディアは、電信、電話、ファックスとその種類を増やし、それぞれが持つ機能特性によって使い分けられてきた。このうち、電信やファックスは最終的に紙を媒介するため、必要とされる重要度合いにより、そのまま、あるいは複写による回覧等により共有文書化がなされた。電話による情報も、口頭により消えてしまう性質ゆえに、共有化・記録化のためには紙を介しての文書化が必要であった。このように、従来のメディアによって担われた情報は、いずれもその共有化・記録化は文書化でもあった。これら、他メディアからの転換により作成された文書は、メモ的な扱いを受け、文書管理のシステムに組み込まれないままに廃棄されてしまうものも多いが、その重要度に応じて簿冊に編冊されたり、ファイリング・システムの個別フォルダに格納され、文書管理システムの流れにのることにより、文書館の評価選

別の対象となりえた。

これに対し、電子自治体が活用する LAN 等のネットワーク・システムは、電子掲示板や共有フォルダ、電子メールの一齐送信などにより、そのなかで情報の作成・伝達・保存を完結させ、あらためて文書化を要することなく情報の共有化を可能とする画期性を持つ。すなわち、これらの情報は文書管理システムを評価選別の対象としておさえていても収集することはできない。

一例として、庁内での照会・回答行為について考えてみたい。ある課が、事業遂行上の必要から関係課所に照会や調査を行う場合、従来は文書により依頼し、文書により回答を得、担当者は、これらの回答をもとに調査報告書を作成したり、事業遂行上の回議文書⁽⁸⁾を起案した。文書館は、これら最終的にまとめられた報告書や回議文書のみを保存するのか、あるいは、その素となった個々の回答までを含めて一括保存するのかを判断することが可能であった⁽⁹⁾。

これに対し、電子自治体では、たとえば関係課所に電子メールで依頼し、回答は LAN 内に掲示したフォーマットへの入力によって受ける、という方法が採られ得る。その回答は、あらかじめ用意されたフォルダに格納される。このフォルダを課内ネットワークで共有フォルダ化することにより、情報の共有化は図られる。改めて文書化して課内回覧などをする必要はないから、これら回答情報は文書管理システムには残らない。回答をもとに作成された文書は文書管理システムに保存されるが、各回答が有していた情報のすべてがそこから得られるとは限らない。このような方法は、組織外部からのアンケートやモニタリングにおいても可能であろう。こうした方法が採り入れられた場合、文書館が個々の回答情報までを収集することは、文書管理システムにおいては不可能となる。

会議報告書や復命書など、これまでは文書による報告が規定されていたものも、専用のフォーマットにより作成し、専用の共有フォ

ルダへの格納と電子メール・電子掲示板等による連絡方法で共有化は技術的に可能となる。行政事務の効率化という目的からも、このような方法は推進される方向にあるものと思われる。ただし、これは証拠的価値、法務的価値等の観点とあわせ、制度的な文書化必要性との均衡のなかで決定されていくことになるのだろう。たとえば、「情報公開法」との関係を見れば、このような形での情報共有形態にあっても、組織共用であることから情報公開制度の対象である「行政文書」の範疇となる。よって、情報公開制度からの忌避にはあたらないといえるが、文書管理システム同様の市民による検索性が保証されるかどうかの問題が残り、組織内での共有にとどまらず、市民との共有化の観点からは文書化が必要とされるのかもしれない。

もう一つの例として、これまで印刷冊子の配布によって共有化を図ってきた情報、たとえば、白書や年次報告書や統計書、あるいは「文書事務の手引き」「文書事務 Q & A」といったものを考えてみたい。効率化・合理化を目指す電子自治体においては、これらの情報も「電子掲示板」による掲示やデータベースへと、そのメディアを転換させ、次第に一元化させていくものであろう。

もちろん、その作成や配布などの意志決定のための回議文書が文書管理システムには存在するはずであり、同様の情報を文書管理システムから収集することは理論上可能なものかもしれない。しかし、全文書を十分な時間と体系をもって評価選別することのできなかった文書館にとって、文書のなかから確実に把握し保存するには不確定要素が多すぎたため、この種の情報はこれまで「行政資料」「行政刊行物」という範疇で収集・確保してきたといえる。電子文書管理システムは、文書管理情報の一元集中管理を促すものであるから、そのような心配を不要のものとしてくれるのかもしれない。しかし、それも文書館がその文書管理情報を閲覧する権限を広範に持ち得れば、という前提がある。

あるいは、冊子形態をとるほどの大容量情報は、文書管理システムの保存サーバーには格納されず、リンクにより処理する方法も考えられる。このリンクという方法は、一見、情報がその場にあるように錯覚させるが、実際には別の場所に保存されている。その場合、文書のみを収集・保存しても意味はない。文書管理システムにおいても、この方法が多用されれば、文書管理システム外のリンク先の情報まで含めての処理が必要となり、文書館への移管にあたっての複雑化を予想させる。

以上のような情報共有化の方法が推進された場合、文書管理システムは、その媒体を紙から電子に換える、というにとどまるものではなく、文書化される情報の範囲、質、保存の仕組み等をも変えるものであることが想像される。そこでは、紙文書との比較論に始まる新たな文書の史料認識が必要とされよう。

また、文書管理システムとは別のシステムが有する情報資源に対する史料認識論的検証も必要になる。従来は文書が担っていた情報が分散されている場合もあれば、「電子会議室」のように、これまでにはなかった種類の情報メディアも存在するからである。「電子会議室」からは、施策等に対する市民の議論、政策立案過程での内部議論などが、記録として整理された形ではなく、書き込みの生の形で現れる⁽¹⁰⁾。従来は集められることのなかった、あるいは、文書化されにくかった性質・段階の情報を収集・保存し得る可能性をもつといえる⁽¹¹⁾。

このことは、管理論的にも、文書館は文書管理システムのみを問題にしているだけでは十分でないことを意味する。記録史料としての有用性の観点から、それぞれのシステムを検証する必要がある。たとえば、電子掲示板に掲示される情報は、機密性の高いものは別として、全庁的に周知すべき重要性を持つ、あるいは、全庁的に有用と主務課によって判断された情報であろう。よって、その掲示情報のソースとなった回議文書等の評価選別のための基準ツールとして、電子掲示板を利用

することが考えられる。

あるいは、電子掲示板を直接の収集対象情報資源として位置付け、評価選別することも考えられる。各主務課によって選抜かれた比較的密度の濃い情報群であるならば、改めて文書管理システム内の文書群のなかから評価選別するよりも、直接収集した方がより効果的であろうからである。この考え方は、一般市民への提供必要性というフィルターをくぐったホームページ上の情報についても同様に適用されよう。

3 情報提供理念が導く記録史料論

前掲の資料1、2ともに、第一の方針・施策として行政サービス、県民サービスの向上を挙げ、行政情報の積極的な提供を掲げている。資料2では具体的に、「利用者の視点に立った行政情報の提供」「情報公開手続きの電子化」「広聴広報活動の充実」が挙げられている。

電子政府・電子自治体化構想と時期を同じくして成立し、施行された「情報公開法」(行政機関の保有する情報の公開に関する法律)は、従来の自治体の情報公開条例のレベルを越えた行政情報の公開性を求めるものであり、これを受け、多くの自治体でも条例が改正された。「公開」の意義は、請求に対する開示という狭義のものから、行政側からの積極的な情報提供等をあわせた大きな枠組みの、総合的な意味でのものへと拡大された。電子政府・電子自治体化は、このような行政情報の積極的提供の理念を電子情報通信技術の活用によって最大限実現しようとするものといえる。開示制度自体を例にみても、すでにインターネットによる文書検索、あるいは開示請求を可能とする自治体が増えてきており、さらに文書閲覧自体がインターネットによる段階へと進もうとしている。

このように、行政情報の公開・提供自体が重要な施策とされる時代において、文書館は、文書管理システムの文書とは別に、行政情報

提供の各種メディア（システム）が持つ情報をどう認識し、位置付けるか、を考えておかねばならないであろう。

これは、文書からみれば利用・公開に関するデータの把握に関する問題となる。まず、情報提供メディア（システム）が持つ情報内容は、その作成や提供にあたっての回議文書等の文書で把握できるのかどうか、すなわち、文書管理システムで押さえられるのかどうか、が課題となる⁽¹²⁾。押さえられないとすれば、他の情報提供メディア（システム）からの収集を考えねばならない。紙媒体での「行政資料」「行政刊行物」がそうであったように。

また、文書管理システムで押さえられる場合には、その文書に利用・提供に関するデータが備えられているかどうか、が次の課題となる。従来も回議文書は作成、決裁、施行などのデータを備えてきた。それらのデータは研究利用にあたっての重要な材料として利用されてきた。では、利用、公開のデータはどうなのか。

現在文書館で公開されている文書の多くは、情報公開条例施行以前の、公開を前提としていない文書であったため、現用段階での提供利用の履歴はほとんど問題とされてこなかった。しかし、提供・公開こそが重要な施策とされる時代においては、その文書がいつ、どのような形で、どこまで公開されたか（あるいは公開されなかったか）、さらには、どのような情報メディアでその内容を提供したか、というデータ（履歴）も、その文書を調査・研究するにあたっての貴重な手がかりとなってくることが考えられる。書物における読書論、読者論のごとき、社会での受容論が文書においても無視し得なくなるのではないか。情報の公開、市民との共有、それによる市民の行政参加、というプロセスが重要視される現代社会を考えるにあたっては、このようなデータ自体が重要施策を反映する「史料」として検証される必要があるのではないか。電子政府・電子自治体自体が、そのような要請の産物でもあろうから。その場合、提供・

公開に関するデータが文書自体に付与されるような方法がとられることも考えられるし、そうでなければ、実際に提供を行う行政情報提供メディア（システム）の検証が必要となる。

この他、提供に関連するテーマとしては、公開性を前提として作成される文書の変質の問題がある。公開されても問題のない記述に限定されていく、という懸念は、すでに情報公開条例が広がってきた1980年代から謂われてきたところである。また、組織外の第三者にも理解できる用語、文章構成が求められることによる、文書の「様式論」的变化の問題としてもとらえることができる。

なお、情報公開制度、個人情報保護制度の普及により、記録史料に対して現用段階同様の、過度の公開制限が求められることへの懸念も早くから提起されてきたところである。電子自治体では、電子情報通信システムを活用することによる技術上の必要性から、セキュリティの問題はより重要な課題となっている。この課題が、文書館の文書管理システム等へのアクセス権限や移管・引継制度に影響を落としてくることのないことが望まれる。そのためにも、文書館におけるセキュリティ体制への信頼の獲得が重要となる。厳格な史料管理、情報管理が一層求められるところである。

4 「原本」の揺らぎ

電子自治体は、文書の形式をとらない、様々な情報交換・共有・提供のシステムとメディアを持つものであり、よって、文書館はそれら各メディア（システム）が持つ情報資源のアーカイブズ化の必要性やその方法、あるいは、メディア（システム）間の相互関係について研究することの必要性があることについて述べてきた。

そのうえで、電子自治体においても、文書という情報資源、文書管理というシステムが重要であることは間違いのないところである

う。そこで、次に電子技術・電子媒体による文書管理システムが生み出す文書について、とくにその原本性の観点から考えてみたい。

4-1 送付・收受過程で揺れ動く「原本」

たとえば、A県からB市へ文書を送付し、B市がこれを收受するというケースを例とすると、まず、回議文書をいかなる文書構造形式で作成するかは課題がある。特定のソフト（バージョンの違いも含め）を使用した場合、この先の施行や保存に影響する。言うまでもなく、送付されたB市にもその文書を「開く」ことのできるソフトが必要となるし、A県ではその文書の保存年限期間中は、そのソフトもあわせて保存・利用できるように措置しておく必要がおきる。

もちろん、特定のソフトに依拠した文書をひろく流通させることは困難であるため、特定のソフトに依拠しない、文書構造形式の国際的な標準である SGML や XML の採用が政府の基本計画でも謳われている。しかし、そのためには、全省庁・自治体での基盤整備、環境整備が必要であり、また、文書は民間組織や個人へも発送されることを考えると、「過渡的」というには長い期間にわたって、この問題が影響する恐れが懸念される。

この問題への対処策として、ソフト間の変換技術がある。しかし、変換された時点で、それは厳密な意味での「原本」ではなくなっている。あるいは、同じソフトがあっても問題がなかったと思われる場合にも、バージョンの違いがあり、厳密には同一ではないかもしれない。A県が発送した時点の文書とB市が收受した時点の文書で、異なった文書となっている可能性を有することになる。これは、プリント・アウトを前提として授受された場合にも、A県での打ち出しとB市での打ち出しが異なる（「支持体」の紙やインクが異なることは、ファックス同様に当然のこととして認識されるが、紙上に刻印された文字等のフォントやレイアウトが異なっていることまでは、あまり意識されていない）ようなこと

は、現在もすでに発生している。

また、やはり紙文書と電子文書が併用される段階では、一件の文書の媒体を紙と電子のいずれかに統一させる必要から、A県は電子文書として発送したにもかかわらず、B市ではプリント・アウトを「原本」として收受し、A県はその変換を一切関知していない、という状況が一般的にみられることになる。発送から收受の間に媒体が変わってしまう状況に記録史料学はどう向き合うのか。紙文書においても、郵送の間の毀損、汚損による発送時との変質という状況はありえたわけであるが、それと同次元で考えることができるのだろうか。

もちろん、事務遂行上正確に伝達すべき情報内容の範疇としては、これらの差異はほとんど影響してこないと思われる。また、現用文書としては、回議文書としてのA県の「原本」も收受文書としてのB市の「原本」も、それぞれの自治体において原本性が公的に保証されていれば問題はないのかもしれない。しかし、「支持体」を伴わず、情報のみを信号として移動させる電子情報通信技術を基盤とする電子自治体においては、本質的に発送時点と收受時点で情報の「支持体」が異なったものとなりえる。このことによって発生する事象とそれに対する認識を、史料論は整理しておく必要があるように思われるのである。

4-2 保存過程で揺れ動く「原本」

次に、A県に残された回議文書の保存段階においても変換の問題がつきまとう。とくに10年、30年という長期保存年限の維持は、媒体劣化に対する措置としての変換を必要としよう。あるいは、サーバーの容量と維持経費上の問題から、利用頻度の低い長期保存文書のシステム外での保存という措置の可能性も想像させる。現用段階での変換は、原本性、真正性の保持・保証といった、技術の裏付けにたった公的制度がこの問題をクリアすることになるのであろう。この場合、常に変換後の最新のものが公的な原本として認証される

ことになる。とすると、文書館は移管時点でのものを「原本」と考えざるをえないことになる。公的な原本としてはそうなのであるが、そのうえで、文書館は史料論として、その「原本」をどう認識していくことになるのだろうか。

また、後述するように、文書本文と「書誌」的データ・決裁履歴データ等をリンクさせるなど、文書管理システムの機能とあわせて初めて文書が成立している場合、文書館への移管のためシステムから切り離された時点で、厳密な意味での「原本」といえるのだろうか⁽¹³⁾。また、文書館での保存の過程においても、変換なしでの長期保存が技術上困難であるとするれば、移管時点の「原本」も、いずれにせよ、保存されえないことになる。

さらに、現用文書にたいしてなされた原本性の保証も移管時点で切れることになるだろうが、文書館の利用者は文書館が「原本」だと主張する文書を「原本」として考えるしかないことになるのだろうか。文書館における原本性、真正性の保証はいかに考えられるべきなのだろうか。ここにメタデータの重要性が問われることになるが、メタデータ自体の保証も含め、史料批判のあり方が問われることになる。「原本」「複製」「写本」といった従来の概念をどう適応させるのか、あるいは、そのような概念自体の根底からの転換を必要とすることになるのか。電子文書の記録史料論は、根元的な議論を必要としているように思われるのである。

4-3 文書の「形」の問題

この問題は、「書誌」的な情報や決裁履歴情報を考えるとき、さらに複雑化する。従来の紙文書では様式中に本文の他に起案・決裁・施行年月日、件名、保存期間、分類等の「書誌」的事項の記入欄があり、また、決裁履歴を証明する各権限者の押印欄があった。とくに担当者が起案した文書は決裁がなされてはじめて組織の意志決定となり、執行に移されるものであるから、その決裁履歴情報がなく

ては回議文書として成立しない。また、発送がなされた場合などは、その事実を示す年月日入りのスタンプが押されるなど、処理過程を示す記録も紙面上に刻印され、結果として文書の一部として「支持体」に一体化されて保存されてきた。

これに対して、電子文書管理システムは、そのサブ・システムとして作成管理システムや決裁システム等がある。その場合、担当者が作成した文書本文とは別に、「書誌」的情報や決裁履歴情報、あるいは、発送等の処理情報が、それぞれのデータベースに保存されることが考えられる。この場合も、文書本文とこれらの情報データはリンクされ、ディスプレイ上やプリント・アウトにおいては、従来の様式同様に整形された形で見ることが可能であろう。しかし、あくまで、それはディスプレイやプリント・アウト上での状態でしかないのではないか。あくまで各データ・ベースにあるデータが原本であり、それはデータ・ベースのデータを表示する様式のひとつにしかすぎないのではないだろうか。

このことは、文書本文をはじめ、各データが文書管理システムのもとに一体化して機能していることを前提とすることになる。では、これを文書館に移管するにあたって、どのように考えればよいのか。ひとつには、経済的に現実的な方法かどうかは別として、文書館でも文書管理システムと同機能のシステムを用意し、文書本文、「書誌」的情報や決裁履歴情報、処理情報等を、文書管理システム同様の構造のまま移管・保存する方法が考えられる⁽¹⁴⁾。

あるいは、ディスプレイ上やプリント・アウトにおける様式のなかからひとつを文書館が定め、その「形」に整形してPDF (Portable Document Format) や COM (Computer Output Microfilm) で保存する方法が考えられる。しかし、いずれの様式をとっても、それは現用段階での表示上の様態の一つにすぎず、「原本」ではないことになってしまうのではないか。

このようなデータを文書の一部として考える発想自体が、すでに誤りなのかもしれない。紙を情報の「支持体」としていたがゆえに、これらの情報も同一の紙面上に記録され、一体として文書として認識されてきたが、それらが同一の「支持体」に乗ることのない媒体に変われば、それらの情報はメタデータとして文書から分離すると考えるべきなのであろうか。とすると、ここでも文書の情報資源としての機能は減少する。

タグ付けされた文書本文も含め、「電磁的記録」は、「電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない」ものであり、ディスプレイ等での可視的な様態はすべて複製というべきなのだろうか。公的な制度・規定とその技術的保証が「社会的原本」を決していくことになるが、記録史料論はこのような情報資源をどう認識していけばいいのだろうか⁽¹⁵⁾。

電子文書は、移管や保存にあたっての文書館の採る方法が、その後の記録史料としての様態や情報量までもを決してしまうことになる。いかなる目的で利用するのにせよ、文書館利用者は、文書館の決した形で史料を利用せざるをえないことになる。文書館は「どの文書を残すか」を決するだけでなく、「どのような「形」、どのような情報量で残すか」までも決する機関となる。文書館は歴史学、政治学等の特定の学問領域に利用目的を限定される機関ではないが、利用する側からすれば、その利用目的が何にしろ、文書館が残した記録史料を、文書館が残した「形」や情報量で使わざるを得ない。利用者の用途に応じて変換可能な「形」が望まれるとは言えようが、いずれにせよ、史料認識に対する文書館の責務はいつそう重いものとなる⁽¹⁶⁾。

5 おわりに～文書館と電子自治体2

日本の文書館は、その歴史がいまだ浅く、その設立を見ない自治体が大半であり、設立をみた自治体においても移管制度が未整備と

いう歴史的段階において電子自治体化を迎えた。日本における文書館制度の整備・普及の現状は、電子自治体受け入れにおいて、どのような段階にあり、どう作用しえるのだろうか。

法制度的な面からは、十分とはいえないまでも公文書館法という法基盤を持ち得た段階であったことは幸いといえよう。また、情報公開法、国立公文書館法が施行され、情報公開制度に文書館制度が対置する体制整備が、電子政府整備に平行したことの意味も大きい。電子情報通信技術を活用した新たなシステム整備とはいえ、現行の法や制度をベースとする。その際に、「歴史資料としての公文書保存」を国・地方自治体の責務と規定する法の有無は、そのための機能のシステム設計への組み込みに作用しよう。さらに、情報公開法との関係において歴史資料としての公文書保存が改めて位置付けられたことも、国の制度として状況を良い方向に導くモデルとなる可能性を残した。

しかし、それは総論的制度状況にすぎず、個々の自治体における整備において、果たして「歴史資料としての公文書保存」のシステム導入がなされ得るかどうかは厳しい状況にある。システム整備にあたっては、その段階での現行制度が設計調査のスタート・ベースとなろう。その意味で、半数の都道府県、圧倒的多数の市町村が文書館を持たないという現状は厳しいといわざるを得ない。文書館を有する自治体においても、移管制度の不十分な現状、文書館の発言力の小さい現状は、システム整備への文書館の参加、その主張への同意獲得の困難さを想像させる。文書館を持たない自治体においては、歴史資料的観点の導入を提唱するセクションを持たないままにシステム整備が進展してしまうことへの懸念を抱かざるを得ない。

その一方で、電子文書管理システムは、従来は実現し得なかった移管制度の整備を図りえるシステムとしても捉えることができる。たとえば、組織内の情報共有というポリシー

がもたらす、文書館が必要としながら掴み得なかった情報把握の可能性をみてもわかる。文書管理システムにおいては、文書はすべて専用サーバーに集中保存され、これまでは各課所ごとに作成されていた「文書管理台帳」にあたる管理データも集約されることになる。技術的には全文書・全データを共有することが可能となるシステムであろう。そのうえで、セキュリティ等の問題から、制度的にどこまで共有させるかを決めていくことになる。たとえば、文書そのものの閲覧は認めない、あるいは、作成時に情報公開条例の基準で公開と判断された文書は認める、など。管理データについては、すべて閲覧できる、あるいは、セキュリティー・ポリシー・レベルで区分する、など。

いずれにせよ、その際、文書管理担当課やシステム管理担当課には特別に広い閲覧・操作権限が与えられよう。文書館も同様に可能な限り大きな閲覧権限を確保することが重要となる。そうすれば、文書館は全現用文書の動向を把握することが可能になる。電子文書に限れば、文書館に居ながらにして文書内容を調査し、早い段階から評価選別をかけていくことが可能となる。それも、全現用文書の状況を把握しえううえで。

問題は閲覧権限だけにとどまるのではない。閲覧結果（評価選別結果）を管理データに反映し、最終的な移管にまで繋がるシステム設計の問題として、文書館は関与していく必要がある。文書のライフ・サイクル、その全課程への文書館の積極的な関与の必要性は、理解こそすれ、その実現は困難をきわめてきた。電子自治体構想は、この理解を持ち得て以来初めての大きな文書管理制度の変革であり、同時に、この機を逃せば次の機会を得ることはこれまで以上に困難となることが予想される変革である。

*

いまだ生み出されてもいない、あるいは、ようやく生み出されつつある段階にある文書等の情報資源に対し、記録史料論的観点から

考えてみた。それは、推論に推論を重ねるものであり、実際には起こらないかもしれない、的はずれな問題提起を多く含み込むことである。しかし、制度が固定してからでは手遅れになってしまう性格のものでもある。文書館が現用段階の文書管理には関与せず、客観的な位置から記録史料に対すべきと考えれば、未来の記録史料に対する認識論は無用であろう。しかし、少なくとも設置機関の文書に関する限り、その現用段階にも文書館は関与し、その生成・管理等の方法を制御していくべきと考えれば、文書館は記録史料の認識論においても客観的な存在ではいられなくなる。むしろ、積極的に関与し、記録史料のあり方を決していくものとなる。

既存の記録史料を分析するのではない。作成後の保存管理に関与するだけでもない。その生成のあり方にまで関与する必要を電子文書は提起してくる。繰り返しになるが、電子自治体は、「文書」「記録史料」「原本」といった概念に対し、根底からの再認識作業を迫ってくる。しかも、その保存管理を的確に果たしていくために、第三者的にではなく、そのあり方の規定に参画する立場として。現代の記録を未来に伝える、この行為を永続的に遂行する文書館にとっては、未来の記録史料論も必要であるといえようか。

ただし、その際には記録史料論の到達点を理解し、過去及び現在の知見を最大限に展開しての議論が必要とされる。編集・出版委員会のお誘いではあったが、筆者には到底その能力はない。さらに、文書管理業務や電子情報通信技術業務に関与しているわけでもなく、パソコン操作にも疎い筆者には荷が重たいといわざるを得ない。それゆえ、本稿では電子情報通信技術の導入によって日に日に変化を求められている日常業務に、わずかばかりの文書館での経験を投影させてみての思いつきを並べることしかできなかった。体系的も論理性もあつたものではなく、論点の多くが「的はずれ」の可能性が高いものばかりであるが、批判をいただくことにより、せめて議

論のきっかけになれば、と願うばかりである。

註

- (1) 電子自治体化構想は、政府の政策と密接に連携している。本稿でも政府の基本計画を分析の対象とし、内容的にも多くは国・地方自治体に共通する（さらに、その他の組織にまで共通する内容もある）ので、「電子政府・電子自治体」と表記した方が適当かとも思われるが、筆者が具体的に想起できるのが都道府県であること、表記が煩雑になることから、以下、本稿では自治体に代表させて「電子自治体」と表記する。
- (2) 本稿では、設置母体（親機関）である自治体の文書類を保存管理する文書館、公文書館、資料館、アーカイブズ等の機関を「文書館」の名称に代表させて表記する。ただし、歴史資料としての保存を電子文書に対して実現させるためには、これらの機関が未設置の自治体においても、そのための仕組みをシステムへ組み込むことが必要であることに変わりはない。よって、「文書館」を文書主管課等に置き換えて考えねばならない事項も多いといえる。
- (3) 本稿では、「文書」を主に文書管理規程が対象としてきたものを対象として使用する。実際の運用がどこまで徹底しているかは別として、電話等の内容をペーパー化したものなども含まれる。また、「情報資源」は「文書」のほか、刊行物や広報フィルム、データベース等を含めたあらゆる記録を総称するものとして使用する。
- (4) 平成6年12月25日閣議決定。
- (5) 平成15年2月22日現在、総理府のHPに全文が掲載されている。URLは、次のとおり。
<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/a-01.f.htm>
- (6) 平成15年2月22日現在、埼玉県のHPに全文が掲載されている。URLは、次のとおり。
<http://www.pref.saitama.jp/A01/B300/it-plan/index.html>
- (7) 共有される組織の範囲は、係や課、部などその内容や重要度により異なる。また、一定のライン上に限定されることも通例である。ところで、その文書化が公文書ではなく、「手記」「日記」等によってなされ、組織共有化されない場合がある。組織上層部では情報を共有すべき組織対象を持たず、機密性の方が重視されるため、共有文書化がなされないといえるかもしれない。私文書と公文

書、あるいはオーラル・ヒストリーそれぞれの有する情報的特質の検討が重要とされるところである。

- (8) 意志決定のために作成される文書の名称は、「起案文書」「回議文書」「稟議文書」等があるが、本稿では「回議文書」を用いる。
- (9) もちろん、個々の回答文書は1年保存とされたり、あるいは十分な管理がなされないために、結果として文書館に評価選別の機会が与えられなくなるケースも少なくないが、それは運用上の問題といえる。
- (10) 誹謗中傷発言の掲載を防ぐなどの管理がなされることが前提としてはある。
- (11) 特定、あるいは不特定の書き込み者により常に変化する、という性格の情報資源の扱い方についても、「電子会議室」は問題提起する。書き込みが蓄積されていけば、最終的に閉じられた時点でメタデータとともに収集すればいいのかもしれないが、随時古い書き込みから消去されていく場合にはどうか。気付いたら消されていた、という事態を防ぐためには、会議室の管理者との収集のための合意が当初に必要であろう。

また、公開性をもたなかった「会議室」などの場合、公開にあたっての「発言者」の了解の問題なども考えると、たとえば「会議室」開設以前にアーカイブズ化についての合意を得、その旨を「会議室」に明示して開設するような準備も考慮していく必要がある。

- (12) 「文書管理システムで押さえられる」とは、①システム自体がそのような情報を対象として管理している、②文書館がその文書を評価選別の対象とすることができ収集できる、という2段階がある。
- (13) 文書管理との連続性や公開サービスの向上の観点から、「切り離す」のではなく、文書管理システムのサーバー内に文書館の「書庫」を置く方法も考えられるが、廃棄することなく膨張を続ける文書館の「書庫」は、費用対効果や容量上の問題から、いずれ切り離さざるを得なくなるのではないだろうか。
- (14) この方法をとるならば、同機能のシステムを2つ持つよりも1つのシステム内に文書館資料のサーバー領域を設ける方が、より現実的かと思われるが、それは注(14)の問題につながることになる。
- (15) 「原本」と「写本」「複製」の区別、「原本」こそを必要とする意義を、現用文書ではなく、記録史料として確認してみる必要がある。たとえば、「写本」や2次資料は「原本」に比して①筆写や

編纂過程での誤りや省略の可能性があり、メッセージ情報の情報量や信頼性が劣る、②料紙の種類や封じ方など、「支持体」が持つ情報が失われる、などの原本尊重理由は、電子文書のコピーにおいてはいかなる意味を持つのか、などを考えてみる必要があろう。

- (16) 日本の文書館も40年の歴史を有するに至ったが、行政文書に関してみると、公開史料の大半は文書管理規程が永年保存としたことにより残されてきた文書であり、文書館の主体的選別によるものの方が少ない。文書館による評価選別開始後も、それは有期限保存文書に対するものであり、一方

で文書管理規程による永年保存文書が保存されてきた。それは、行政的基準による保存と文書館の評価選別による保存の併存であり、保存結果に対する文書館の影響力は比較的小さいものであった。

近年に至って永年保存文書を廃し、最長でも30年とするなどの全文書の有期限保存文書化を採用する自治体が増えてきた。この体制において、何が残されるかは、すべて文書館の評価選別にかかっている。文書館の責任は、急速に高まったといえるが、電子自治体化は、それを一層押し進めるものである。