
第2分科会**電子文書化と文書管理システム****国際資料研究所 小川千代子 氏****1. 電子文書化と文書管理システム考察の観点**

電子政府、電子自治体の推進は、文書事務の電子化である。文書事務が電子化されるに従い、文書は電子的に作成、管理、保存されるようになっていく。2005年4月に施行された

いわゆるe-文書法により、これまで紙での保存が義務付けられていた民間保管文書を電子化して保存することが容認されることとなった。この法律には、電子文書、電子化文書、電磁的記録の用語があり、次のように整理される¹⁾。

◆電子文書

ワードプロセッサやパソコン上のソフト（ワード、一太郎、エクセル、パワーポイント etc）などで作成されたコードデータで構成されて物。ソフトウェアを用いディコードして、人間が見読することができる。

¹⁾ 記録管理学会ニュースレター担当理事松本優氏の教示による

◆電子化文書

紙文書またはマイクロフィルム文書を電子画像（ビットマップ、イメージデータ）化した文書。（今回e-文書法の対象に加えられた）

◆電磁的記録

電子的方式、磁氣的方式など人の知覚によって認識することのできない方式で作られる記録。

あるいは磁気ディスクや磁気テープ、フロッピーディスク等の電磁的記録媒体に記録として書き込まれた文書や情報をいう。

ところで、電子文書、電子化文書、電磁的記録のいずれもが、現用としての保存期間を満了した後は、歴史資料として重要な公文書と評価され、公文書館での保存対象となる可能性を持つ。即ち、公文書館が保存する文書が、電子文書、電子化文書、電磁的記録に変化していくことが、近い将来に予測されるのである。作成され保存される文書そのものが、従来の紙文書から電子生まれの文書、英語でいう「ボーン・デジタル」になっていくことを本稿では「電子文書化」と定義し、公文書館に移管される歴史資料として重要な公文書もまた近い将来電子文書化するという認識をもちながら、電子文書化及び文書管理システムの現状の考察を試みた。

2. IT化政策の現状

1994年に電子政府構想を打ち出して以来、日本政府はIT戦略を構造改革と一体として進めてきた。2005年にはインフラ整備・利用者レベルで世界最高水準となり、世界最先端IT国家となるという目標を達成した。現在はe-Japanから総務省u-Japan政策により2010年にユビキタスネットワーク社会の実現へと向かっている²。このようなIT化政策のもとでは、電子政府、電子自治体の推進により、電子化は

今後ますます進展すると予想される。

3. 文書とは

今後ますます進展すると予想される電子化だが、本稿では「電子文書化と文書管理システム」に焦点をあて、考察しようとするものである。「電子文書化」とは、従来電子でない文書が存在していたのが、最近の電子政府、電子自治体政策の後押しで、文書も電子の文書に移行する、という変化と定義しよう。この定義をふまれば、電子文書化の動きの手前には、電子化されない文書の存在があるのは自明のことであるといえる。

さて、その「文書」の定義は明治43年の大審院判例に見られる。これには「文書トハ文字若シクハ之ニ代ルヘキ符号ヲ用キ永続スヘキ状態ニ於テアル物体ノ上ニ記載シタル意思表示ヲ指称ス而シテソノ物体ノ種類ニツイテハ法律上何等ノ制限ナシ」とある。明治43年、西暦19010年9月30日、第1刑事部宣告の判決要旨に、文書の意義として示され、その後他の裁判や文書管理の文献に広く引用されている³。

■情報公開法⁴の「行政文書」定義

文書が定義された1910年の大審院判例から約90年、2001年4月に情報公開法が施行された。この【情報公開法第2条第2項】では、行政文書を次のように定義している。

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

³ 「文書とは何か——大審院の判例」『アーカイブ事典』67頁、大阪大学出版会、2003年

⁴ 正式名称は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、平成十一年五月十四日法律第四十二号。最終改正は平成17年10月21日法律第102号。行政機関の保有する個人情報保護に関する法律（平成十五年五月三十日法律第五十八号）の成立により、従来情報公開法に含まれた個人情報保護にかかる条文は個人情報保護法に引き取られたため、改正前に比べ条文の数が減じている。

² http://www.soumu.go.jp/menu_02/ict/u-japan/index2.html 2006.1.29確認

(電子的方式、磁氣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方式で作られた記録をいう。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。ただし、次に掲げるものを除く。

一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの

二 政令で定める公文書館その他の機関において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

4. 統一に向かう行政文書の定義

情報公開制度の普及と共に、国及び地方公共団体における【行政文書】の定義は情報公開法のそれに収斂しつつあるのではないかと推測される。そこで限定的ではあるが、①内閣府⁵、②東京都⁶、③神奈川県⁷、④横浜市⁸、⑤藤沢市⁹、⑥東京都板橋区¹⁰、⑦熊本県本渡市¹¹、⑧静岡県¹²の文書規則類に見える「文書」「行政文書」の定義を、各組織のホームページ経由ウェブサイトで調査した。各組織とも、文書、行政文書の定義では、情報公開法第2条2項の行政文書の定義【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】が意識されたと推測される、以下のような表現がみられた。

内閣府の文書管理規則では「文書とは事務の運営に必要な一切の図画及び書類（電子的方式、磁氣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方式で作られた記録を含む。）をいう。／行政文書とは、情報公開法第2条第2項に規定するものをいう。」と定義している。内閣府は国の情報公開法の適用を受ける役所である。地方自治体は、情報公開法の適用対象ではない。しかし、情報公開法第二十六条（地方公共団体の情報公開）で、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し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。」と規定している。即ち、国の情報公開法は国の行政機関に対して文書管理の適正化を求めているだけでなく、地方公共団体＝都道府県、市区町村に対しても同じように情報公開制度の整備とその前提となる文書管理適正化の努力を求めていることがわかる。

東京都では文書とは「職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁氣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方式で作られた記録をいう。以下同じ。）をいう」、神奈川県「行政文書 知事部局の職員がその分掌する事務に関して職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁氣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方式で作られた記録をいう。以下同じ。）をいう」、横浜市「「行政文書」とは、局区の職員が職務上作成し、又は取得した文書（図画、写真及び帳票類を含む。以下同じ。）、フィルム及び電磁的記録であって、当該局区の職員が組織的に用いるものとして、当該局区が保有しているものをいう。」となっている。この類似性を見れば、情報公開法の「行政文書」定義が各地方公共団体等の組織の文書規程に与えた影響は顕著で

⁵ 内閣府文書管理規則 平成13年1月6日内閣府訓令第22号

⁶ 東京都文書管理規則 平成11年12月3日規則第237号（用語の定義）第二条

⁷ 神奈川県行政文書管理規則 平成12年3月31日 規則第15号 第2条（1）

⁸ 横浜市行政文書管理規則 平成12年3月31日 規則第25号（定義）第2条

⁹ 藤沢市行政文書取扱規程 平成4年3月17日訓令甲第2号（定義）第2条（1）

¹⁰ 東京都板橋区文書管理規程 昭和59年3月1日東京都板橋区訓令第1号（定義）第3条

¹¹ 熊本県本渡市文書管理規則 平成13年3月30日規則第1号（定義）第2条

¹² 静岡県文書管理規則 平成13年3月30日規則第25号（定義）第2条

あったといえよう。中でも、文中網かけしたとおり、【電磁的記録】を文書に含めるという考え方は、全ての組織に見ることができた。また、各組織における電磁的記録の説明には、いずれも「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。）」と規定されている。なお、横浜市の文書管理規則の定義には電磁的記録に対する説明（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。）がない。

5. 「電子文書」と「文書管理システム」

次に、本稿の着眼点である電子文書への移行と文書管理システムについてみておこう。前節と同様、各組織の文書規則類を対象に、「電子文書」をキーワードとして全文検索を行った。この結果、内閣府、東京都、神奈川県文書規則類には、「電子文書」の定義がみえたので、表2にまとめた。

表2・電子文書の定義

組織名	定義
【内閣府】	「電子文書」とは、文書のうち、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。
【東京都】	電子文書 電磁的記録のうち、第十八号の文書総合管理システムによる情報処理の用に供するため当該システムに記録されたものをいう。
【神奈川県】	電子文書 電磁的記録のうち、書式情報（文書の体裁に関する情報をいう。）を含めて磁気ディスク等に記録されている電磁的記録をいう。 電子情報 電磁的記録のうち、コンピュータ処理が可能な状態で磁気ディスク等に記録されている電磁的記録（電子文書を除く。）をいう。

このようにまとめてみたところ、電子文書の定義内容は組織によってそれぞれ異なる。また、前節で取り上げた8組織のうち、表2に取り上げた3組織以外の各組織の文書規則類には「電子文書」の定義は見当たらない。従っ

て「電子文書」の定義は固まっていないといえる。東京都、神奈川県の事例では、前節でみた電磁的記録は、電子文書の上位概念とされているのに対し、内閣府の「電子文書」は文書の下位概念として整理されている。

次に【文書管理システム】をキーワードとして各組織の文書規則類を概観したところ、このキーワードに完全に一致したのは、藤沢市及び本渡市の2件にとどまった。藤沢市の場合、文書管理システムとは「…、行政文書に関する情報を電子計算機により処理し、又は電気通信設備を用いて送り、伝え、若しくは受けるためのシステム」とあり、コンピュータを用いるシステムであることが明記されている。本渡市の場合も「文書の管理を行うための情報処理システムで総務課が所管するもの」とあり、説明に用いられた「情報処理システム」の語から藤沢市の場合と同様、コンピュータを用いるシステムであることが推測できる。また、東京都では、「文書総合管理システム」が「電子計算機（演算装置、制御装置、記憶装置及び入力装置からなる電子情報処理装置をいう。）を利用して文書等の收受、起案、決定、保存、廃棄等の事務の処理及び文書等に係る情報の総合的な管理等を行う情報処理システム」と定義されている。この文書総合管理システムは、文書のライフサイクル全体を包括的に制御するものであると考えられる。

静岡県では、文書管理システムの定義はみられず、電子文書管理の方法が3種類の媒体別に具体的に記述されている。即ち、①単独フレキシブルディスクは集中管理、②データベースに登録されたものはデータベース管理担当者にゆだねられるが、③それ以外の電子文書は各原課文書担当者が保存管理の責任者とされている。①単独フレキシブルディスクとは、フロッピーディスク、CDなどの媒体を意味すると推測される。ここで想像をたくましくするなら、静岡県の場合はコンピュータか

ら切り離して取り扱うことが出来るフロッピーディスクやCD等の電磁記録媒体の集中保管場所があるのかもしれない。ただし未確認なので、推測の域は出ない。②データベースに登録したものはデータベース管理担当者にゆだねるという考え方は、データベースを管理する側から考えても、自然で納得できる管理態勢である。

③ [それ以外の電子文書は各原課文書担当者が保存管理の責任者である] という部分は興味深い。まず [それ以外の電子文書] とはどのようなものが考えられるだろうか。各原課に置かれたコンピュータのハードディスク(あるいはサーバがあればサーバ)に記憶・記録されている電子文書がこれに該当すると考えられる。これを、当該原課の文書担当者が保存管理するとされているのである。このように考えていくと、各原課の文書担当者は、当該課にあるコンピュータのハードディスク内の保存記録の保存管理責任を負うと理解してよさそうだ。紙ベースの文書であれば、文書課書庫に集中管理し、別途登録される行政刊行物は刊行物センター等で登録管理し、直近の過去文書は原課キャビネット等に保管する。静岡県電子文書管理の具体的方法は、こうした紙ベースの文書の場合の考え方をそのまま電子文書に当てはめたものといっていよう。

6. 内閣府の「電子文書」

以上、地方自治体の文書管理規程類をもとに、電子文書、文書管理システムの定義をみてきた。

次に、国の事例として内閣府の電子文書について考察する。内閣府文書管理規則では、電子文書を「文書のうち、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。」と定義し、電子媒体で発表、交流、保管、通信に用いられている各種の情報源を意味する。

内閣府「電子媒体による公文書等の管理・

移管・保存に関する研究会」配布資料「内閣府における電子文書の現状」¹³ (内閣府大臣官房企画調整課情報システム室、平成17年7月21日付)では、内閣府の電子文書は、①内閣府ホームページ、②内閣府フォーラム、③ファイルサーバ、④電子メールの4種類に整理されている。

それぞれについてみると、外部に公開するものから個人単位の利用まで、利用レベルが異なり、内容も異なる。(表3) 具体的には次のように整理される。

- ①ホームページ掲載の情報源：公表するためにまとめられた情報であることから、組織内部の稟議決裁を経ていると推測される。
- ②内閣府フォーラム：職員むけの掲示板というべき内容。組織内部では周知されるべき情報であり、外部からもたらされる供覧情報が含まれる。
- ③ファイルサーバ：部課単位で業務用の情報共有が行われる。
- ④電子メール：個人単位の利用で、保存に関するルールはない。

7. 電子文書の管理

電子文書化の進展が歴史資料保存利用に与える影響を考えると、最初は紙文書と電子文書の混在が考えられる。電子文書と紙文書が文書作成から稟議決裁にいたる過程で混在している場合には、次のような事例が考えられよう。

例・内閣府の電子申請の事例 申請者から内閣府への「申請」は電子的に行われる。しかし、内閣府ではこれを受け取ると紙に印刷し、これに基づく起案、稟議、決裁の処理が同じように紙ベースで行われる。その後、決裁処理の後、本人への返信連絡には、電子署名のある電子文書を用いる。稟議決裁書類はすべて紙で残されるのか、最後の発信控えは電子で残されるのか、二種類の媒体を用いてひとつの案件を処理する場合には、この部分

¹³ <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyu/02denshi/02/siryo3.pdf> 050925確認

表3・電子文書の種類＝内閣府の場合

電子文書の種類	内閣府ホームページ(HP)	内閣府フォーラム	ファイルサーバ	電子メール
利用者	外部に公表	内部職員全てで共用	部、課、参事官単位で共用	個人単位
内容	公表物、各種白書、重要政策に関する会議の議事要旨、配布資料、記者会見要旨、大臣記者会見要旨、事務次官記者会見要旨を掲載	全職員が必要とする共用情報 座席表、人事異動、福利厚生、内閣府幹部職員「今年目標」、国会情報、各種マニュアル類等	部、課、参事官単位で共有すべき文書を保存	
書き込み	掲載の内容、掲載期間は、部局で判断し、官房が審査	最新情報から掲載された順に閲覧することが可能 現在、39フォーラムが存在	フォルダやファイルの命名ルールなどを定めている部署もあるが、府全体の統一的なルールはない	職員全員がメールアドレスを保有
保存	ホームページへの登録は、情報システム室が一元管理			・保存に関するルールは特にな ・削除は本人が自由に適宜実施 ・保存できるメールの容量に、個人単位で限界があるため、通常、古いメールから削除している模様
備考		図書館蔵書検索システムの利用が可能		

に混乱が生じる可能性が高い。

電子生まれの電子文書の長期保存＝紙文書の長期保存

例・静岡県文書規程のマニュアル 14項に詳述したが、ラベルの張り方などドキュメンテーションについて詳しいが、電子文書の保管・保存は、あたかも紙文書と同じ扱い。しかし、電子文書の長期保存は、紙の場合と同じように本棚や物置にしまいこんでおけば安全、というものではないはずである。

8. 諸外国の電子記録保存取組

電子記録の長期保存について本格的な検討や実務実施は、日本ではこれからの課題となっている。そこで、内閣府調査による外国の事例¹⁴をいくつか紹介したい。いずれも各国国立公文書館の取組である。

フランス

- ・現在、電子媒体による移管を受け入れているが、ワードかPDFの形でとりあえず保存し5年後に最終的な保存の形を検討する。
- ・閲覧頻度の高い特定の文書を選んでマイクロフィルム化を行っている。
- ・各省庁HPを保存。紙媒体の歴史的資料にハイライトできるものや時代性を反映する出来事が発生した時点のHPを選択。特定時点のサイト全体を保存する

イギリス

- ・各省庁における電子媒体による保存をサポートしている。
- ・紙文書を公文書館において、デジタル化して

¹⁴ <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai09/siryoy2.pdf> 050926確認

保存・公開が積極的に行われている。(一部のデジタル化された資料はネット上で有料で閲覧に供されている。)

・主要な政府機関ウェブ・ページを収集・保存・公開。

オーストラリア

・各省庁の電子媒体による文書の移管を受け入れて、XMLに変換して保存している。

・電子媒体による文書を各省庁において管理・保存するために、アドバイスしている。

アメリカ

・現在、電子媒体による移管を受け入れており、可能な限りそのまま電子データの形で保存するのを原則としている。

・資料のマイクロ化はまずデジタルスキャン(撮影)を行い、必要に応じてデジタルからマイクロフィルム化している。

・大規模な電子公文書館(ERA)プロジェクトが進行中

9. 米国各州の電子文書の長期保存ガイド

2002年11月、コダック社の楢林幸一氏が米国各州の電子文書の長期保存ガイド調査を行った。そこで、ここは楢林レポートの概要を紹介し、米国州政府の電子文書長期保存のとり組みをみておこう。¹⁵

当時の調査では、次の各項目が明らかになった。

・電子記録は全ての州で公文書(public records)とされている。

・電子記録にはメインフレームデータ、紙文書のデジタルイメージ、電子的に作成された文書、eメール、Web情報が含まれる。

・公文書を電子システムあるいは電子メディアで利用・管理する場合の長所、短所が明確に把握/認識されている。

・長所：

—情報の共有が促進される。

—市民サービスが向上する。(ワンストップ処理、遠隔地からのアクセスが可能)

—紙ベースの事務処理の問題が改善できる。(コスト削減、時間短縮、市民/職員満足度の向上)

・短所：

—管理コスト負担が大きい。(厳格な管理規定による運用が必要)(初期コストの10-15%を年維持経費として取得しなければならない)

—法的許容性への疑問。(証明するための受け入れられる標準が整備・受容されていない)

—長期のアクセス性が保証されない。(アクセスを保証するためのコストが自治体としては過大)

—システム、電子メディアの寿命が短い。(対応コストが過大)

全体としてみると、米国の各州政府では電子文書の保存期間を大きく3区分でとらえて、それぞれの保存期間に適した管理システムとメディアを推奨している(表4)。電子メディアは標準と寿命の点から磁気テープが第一とされ、保存期間が長いものでは、マイクロフィルム、紙媒体による保存を推奨するなど、

表4・保存期間別の推奨メディアと管理システム

電子文書の種類	推奨メディア	管理システム
短期(10年以内が多数)	紙または電子記録を推奨。	電子の場合は厳格なドキュメンテーションによる運営を要求
長期(10年以上が多数)	電子記録はマイクロフィルムまたは紙コピーの作成を強く推奨	電子保存を意図する場合は、システムとメディア管理に厳しい条件(定期的書換え、マイグレーション、再現責任)を課す
永久	必須条件としてマイクロフィルムまたは中性紙コピーでの保存を要求	

¹⁵ 小川千代子『電子記録のアーカイビング』(日外アソシエーツ、2003) p.174~掲載

米国では思いのほか「保守的」な保存対応策を考えていることがわかる。

10. まとめ

現状では電子文書は、陳腐化の激しい機械装置と、永久保存に向かない記録媒体(下記データ参照)に頼らざるを得ないものであることをよく理解したい。これを克服するには、それ相応の費用が必要になることも忘れてはな

らない。その上で、我々は電子文書の利便性を120パーセント活用し、確実に未来へと継承する方法を考えておくことが大切である。

なお、本稿では今後の技術開発による展開の可能性については特に言及していない。日進月歩のコンピュータ開発の現状を見れば、今後の技術開発に対しては寄り多くの関心を払い、またニーズを主張することも大事に考える必要があるだろう。

【参考】表5・電子記録媒体の長期保存耐用年数データ 1995年段階の文献調査による耐用年数
【温度20℃ 相対湿度40%】○どのベンダーも保証する
△保証しないベンダーあり
●保証するベンダーなし

耐用期間	2年	5年	10年	15年	20年	30年	50年	100年	200年	500年
DLT	○	○	△	△	△	●	●	●	●	●
DDS	○	△	△	●	●	●	●	●	●	●
CD-ROM	○	○	△	△	△	△	△	●	●	●
WORM	○	○	△	△	△	△	△	△	●	●
MO	○	△	△	△	△	△	●	●	●	●
新聞紙	○	○	○	△	△	●	●	●	●	●
永久紙	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△
永久仕様 マイクロ フィルム	○	○	○	○	○	○	○	○	△	●

Charles M. Dollar “Authentic Electronic Records: Strategies for Long-Term Access,” (Cohasset Associates, Inc., Chicago, 2002) 76頁掲載のtable 2.1 Long-term access strategy technology requirementsに基づき小川作成,