

今後の行政文書の管理の在り方への提言

村岡 正司

村岡レコードマネージメント研究所

1. はじめに

内閣官房で行われている「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」での各省庁の行政文書管理の調査結果によれば、保存すべき対象範囲が不明確、文書ファイルのまとまりが粗い、不明確なファイルタイトル（例：雑件綴り等）など行政文書管理の問題が報告されている。これらの問題は、主に“探すための手がかり”と“保存管理の在り方”である“メタデータ”の品質に起因する課題といえる。行政文書（紙・電子）の役割は、行政機関の職員の“業務の便宜（利活用）”および“現在及び将来の社会（国民）に対して説明責任を果たす”ためのものであり、当該職員の利活用のみならず、将来の社会（国民）への利活用に供するよう、現用段階（行政機関）から行政文書の管理を適切に行うことが求められる。

すなわち、“現用段階（行政機関管理）”から“非現用（公文書館等移管管理）の社会（現在から将来）”での利活用と説明責任を担保するためにも長期的かつ国際的な視点で行政文書の在り方を検討する必要がある。そこで本稿では、文書管理の国際標準である“ISO15489での文書管理の考え方”と“メタデータ付与”の在り方を中心に今後の行政文書の管理の在り方について、文書管理コンサルタントの視点から提言をしたい。

2. ISO15489での文書管理の考え方

2.1 文書と記録の定義

ISO15489における“文書（document）”と記録（records）とは、

■文書（document）

一つの単位として取り扱われる記録された情

報、又はオブジェクト（記録媒体）

■記録（records）

法的な責任の履行、又は業務処理における、証拠及び情報として組織、又は個人が作成、取得、及び維持する情報

と定義されている。

また、情報公開法での行政文書とは、『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、磁気的方式その他知覚によって認識できない方式で作られた記録をいう）であって、当該行政機関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（除く 販売目的発行物、歴史的・文化的資料として管理されているもの）』と定義され、原本・写しの区別や紙文書と電子文書の区別はなく、記録されている情報の内容が同一（写し）であっても、行政文書の定義に該当すれば、記録物として別に存在すればすべて行政文書として管理する義務があることになる。その意味で“行政文書”は、国際標準であるISO15489での“記録（records）”にあたる。

2.2 国際標準 ISO15489の概要と文書管理の考え方

文書管理の国際標準 ISO15489は、オーストラリア規格協会 国家規格（AS4390：1996年2月）をベースに2001年9月28日に制定され、情報及びドキュメンテーション（記録管理）として2005年7月20日にJISとして制定（JIS X 0902-1:2005）されたものである。ISO15489は、認証資格を取得する制度ではなく、これまでの文書管理のベストプラクティスを整理したものであり、“説明責

任とリスク管理”を重視した官公庁又は民間の組織が作成する記録の管理に関する指針となるものである。

適用対象記録の範囲は、すべての組織（官民間問わず）が、業務活動遂行の過程で作成・受領する記録であり、記録の形式及び媒体は問わない。また想定利用者も、組織の管理職及びその他すべての要員および記録、情報及び技術の管理専門家を問わないとされている。ISO15489が求める文書管理の品質は、1 真正性（Authenticity）のある記録であること 2 信頼性：信頼できる（Reliability）記録であること 3 完全性（Integrity）のある記録であること 4 利用可能な（Useability）記録であることである。具体的には、記録（records）は、その作成者・受領者・業務背景が識別されるように記録を記録システムに取り込むことが求められる。その取り込みには、適切な関連付け、グループ分け、タイトル名称、所在場所（物理的な紙ファイルする場所、電子的なディレクトリー）、セキュリティ保護、アクセス権限、検索、処分方法、重要記録（Vital records）の指定等検索と管理のためのメタデータの付与が前提となる。システムへの登録は、発生時点が原則であり、後からまとめて登録するのではない。

3. メタデータ付与と行政文書の長期保存の方策

3.1 メタデータとは

メタデータとは、情報資源の“発見”と“保存管理”の目的のために情報資源（データ）に付与する構造化されたデータのことである。ISO15489では、「記録のコンテキスト（背景・状況・環境）、内容、構造及びある期間の記録の管理について説明したデータ」と定義されている。いわば「データについてのデータ」ともいえるもので、情報資源に関する検索のための“検索記述情報”、保存管理のための“保存記述情報”及び電子文書を再生するためのデータ本体の記述および利用環境の記述等の“技術的情報”である^{5,6}。

具体的には、

■検索記述情報（書誌的情報）：

- ・タイトル、キーワードや分類、作成者、所在場所など

■保存記述情報：

- ・ID 番号（情報内容の特定）、作成理由や他の資料との関係など情報の背景や状況等のコンテキスト情報
- ・真正性認証手続き、認証日付など改ざんされていないか等の固定性情報
- ・保存期間が有期限の場合は、保存期間

■技術的情報：

- ・データ本体の記述：ファイル形式、サイズなど
- ・利用環境の記述：ソフトウェア環境（アプリケーション、OS、バージョン）

である。

また、ISO15489をサポートするメタデータの適用方針として国際標準としてISO23081（2006.1）がある。これは主に現用段階の文書管理のライフサイクルプロセス管理を重視したメタデータ（所在管理、セキュリティ・アクセス、保存期間満了後の措置、保存方法など）である。

3.2 主なメタデータ代表モデル例

メタデータの主なモデル例としては、“Dublin Core の基本15エレメント”（図1）や“Open Archival Information System (OAIS) の参照モデル”がある。前者の“Dublin Core”は、Web 情報資源のメタデータとして標準化されたものであるが、海外の電子政府の文書管理システムのメタデータはこの基本15エレメントを参考に利用されているようである。後者のOAISの参照モデルは、衛星から送られてくるデータ等の宇宙における電子データを長期間にわたって保存する目的で宇宙データシステム諮問委員が策定した

⁵ 電子情報保存に係る調査研究報告書（平成15年3月 国立国会図書館）

⁶ カレントアウェアネス No.275 2003年3月20日 栗山氏資料編集

モデルで、最終的に策定された標準は、宇宙関係にとどまらず、デジタルデータの長期保存について幅広い応用を意図したものとなっている⁷。また、電子情報の長期保存を行うための情報システムを考える際の指針として ISO 規格 (ISO14721:2002:2002年1月に正式な勧告) にもなっている。

“OAIS の参照モデル”、Dublin Core”、“行政文書ファイル管理簿”のメタデータ要素を比較すると、(図2)のようになる。行政文書ファイル管理簿のメタデータは、あ

くまでも検索目的のものであり、特に電子行政文書の長期保存目的には適用できないものといえる。また、行政文書ファイル管理簿は、本来、情報公開制度における国民への情報提供のためのメタデータであり、行政機関の内部で使用するにはさらに必要なメタデータ要素を補足する必要があると思われる(例えば、所在場所とは棚番号・段数など具体的な物理的なロケーションを示すメタデータのこと)。

	メタデータ要素	OAIS 参照モデル	Dublin Core 基本15 エlement	行政文書ファイル管理簿
検索目的	検索記述情報 (書誌的情報)	○	○	○
保存目的	保存記述情報	○	△	△
	技術的情報	○	△	×

図2 主なメタデータモデル例とメタデータ構成要素

- 1 タイトル (Title) : コンテンツ名称
サブタイトル : サブタイトル、関連タイトル
- 2 著者・作者 (Creator) : コンテンツの作成者、機関 (一部部署)
- 3 分類・キーワード (Subject) : NDC 第三区分までを記述
- 4 説明・内容記述 (Description) : (abstract) 内容説明
- 5 公開者 (出版者) Publisher : 公開者・公開機関
- 6 寄与者 (Contributor) : 協力、貢献者・組織 (編集者や翻訳者等)
- 7 公開日 (Date) : コンテンツが公開された日付
- 8 資源タイプ (Type) : 資料ジャンル (白書、審議会資料、統計資料等)
- 9 形式 (Format) : データ形式 (html、pdf)
- 10 資源識別子 (Identifier) : ウェブ上のトップページ URL
- 11 情報源 (出处) (Source) : 元となる情報への参照
- 12 言語 (Language) : コンテンツの主たる記述言語 (日本語、英語等)
- 13 関係 (Relation) : 関連する情報源への参照 (例 : ○○資料の一部)
- 14 対象範囲 (空間的・時間的) (Coverage) : コンテンツの範囲、対象 (場所、時代等)
- 15 権利管理 (Rights) : コンテンツの権利情報 (トップページにコピーライต์が明記されている場合に記述)

ウェブ情報のアーカイブ化促進に資する技術の開発・実証説明資料 2005.3.17 総務省

図1 Dublin Core をベースに作成されたメタデータ体系例

3.3 電子行政文書の長期保存に向けての課題

今後の電子行政文書の長期保存に向けての課題は、電子文書の見読性の確保である。

電子文書の見読性を確保するには、電子文書のファイル形式、記録媒体、ドライブ、パソコン、OS、アプリケーションがすべて動作するような環境を整備することが、求められる。したがって、当該電子文書を再生するための環境の整備 (長期保存に耐えられるファイル形式標準化とアプリケーションの選定) と適切なメタデータの付与が絶対条件となる。ファイル形式の標準化で最も望ましい姿は、国際標準に規定されているオープンフォーマットを使用することで、次いで望ましいのは、一般的に利用できる任意の標準で規定された、特許権やライセンス供与の制限を受けないフォーマットを使用である⁸。オープンフォーマットの例としては、ODF (Open Document Format for Office Applications : オフィスソフト用共通フォーマット ISO/IEC 26300)、TXT (フォーマット

⁷ 電子情報保存に係る調査研究報告書 (平成15年3月 国立国会図書館)

⁸ 電子媒体による公文書等の適切な移管・保存・利用にむけて調査報告書 (国立公文書館 H18.3)

されていないテキスト)、HTML/XHTML、XML (マークアップ言語) があり、ファイルフォーマットが公表されている PDF (文書フォーマット) 等がある。ODF は、ベルギー政府の公式ファイルフォーマットに採用されたほか国内の民間企業でもこの Open Document ファイルフォーマットを社内 (1万3000台の PC を対象) の PC に採用したと発表もある。

また、自治体の会津若松市では Openoffice.org (無償) を全庁導入 (約850台順次切り替えで国際標準 ODF で文書の長期保存・利用をめざす) の発表もある。この Open Document ファイルフォーマットの日本版ソフトは、MS-office との相互互換のあるもので、OS もリナックス他オープンなものを選択でき、かつ無料でダウンロードできる。(http://ja.openoffice.org/)

マイクロソフトの OOXML (MsOffice2007に適用) も2008年4月にドラフト国際標準承認後、投票解決会議でいくつかの変更が加えられオープンフォーマットとして認知された。

4. 今後の行政文書管理の在り方への提言

行政文書管理のあるべき姿 (図3) は、まず管理対象である行政文書の範囲を明確に定義し、第三者でも区別できるようにすることが大前提である。その上で、総合的文書管理システム (職員の業務の便宜目的のもの) で作成または取得した段階から行政文書とその関連文書のまとまりである行政文書ファイルを職員が必要期間確実に残し、所在が明確に管理できるような適切な管理方法で管理することである。そのためには、適切なメタデータを付与するための行政文書分類基準表 (電子・紙) の品質向上と適切なタイトル付与の標準化が必要である。またその管理メタデータは、総合的文書管理システムに搭載されていなければな

- 1 管理対象文書の定義と区分が明確になっている【管理対象】
- 2 目的に合わせた管理方法を整備する【目的別管理システムの整備】
 - ・内部事務の便宜と情報公開での情報提供
- 3 文書が必要な期間、確実に残っている【保存期間管理】
- 4 活用時、探せる【検索性の確保】
 - ・適切なメタデータ付与、適切なタイトルの付与…等
- 5 活用時、確実に利用できる【利用性の確保】
 - ・利用制限のある記録は、利用者制限がされている (アクセス権限)
 - 過剰なアクセス制限をしないこと
 - ・保存期間内、確実に読める (見読性)
 - ・保存期間内、記録が改ざんされていない (完全性)
 - ・重要記録 (基幹文書) の災害発生時には、記録復旧のプログラムが整備されている (安全管理)

図3 行政文書管理のあるべき姿

らない。情報公開のための情報提供は、不開示情報を取り除き行政文書ファイル管理簿システムに抽出して公開することになる。また、今後のメタデータは、“Dublin Coreの基本15エレメント”と“Open Archival Information System (OAIS)”のメタデータ要素の中からからアクセス権限も含め“検索記述情報”“保存記述情報”“技術的情報”を包含した実務的なものを行政文書ファイル管理簿のメタデータに追加・補足すべきと考える。さらに文書の登録は起案・決裁の段階から保存段階まで一体化したシステムの運用が不可欠である。管理対象文書が登録されなければ何の意味をなさないからである。

村岡正司 (むらおか しょうじ) : 村岡レコードマネジメント研究所代表 文書管理コンサルタント。行政機関文書管理改善方策研究会座長 (行政情報システム研究所)、国立公文書館・地方自治情報センター研修講師 (電子文書管理)。著作に『情報公開のための文書管理ガイド』『企業のための実践的文書管理の方法とは』など