

論文

## 公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方 —今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策—

村岡 正司<sup>1</sup>

【抄録】 公文書等は、まさに“行政ノウハウの情報ストック（＝無形資産）”であり、技術力のみならずその無形資産の活用による国際競争力強化のための社会的共通資本<sup>1)</sup>ともいえる。本稿では、公文書等の管理は、“無形資産”をいかに活用できるようにするかの視点で、今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策について、自治体の実情に合わせた対応方法を検討した。

【キーワード】 公文書管理法、公文書管理、自治体、ファセット、文書管理システム

### Proper way for management to respond to The Public Records and Archives Management Act: The records management issues and strategies to improve the future of local government

Shouji MURAOKA

【Abstract】 The public records and archives are just “government stock information and know-how (intangible assets =)” and a social common capital to strengthen international competitiveness through the use of technology as well as its intangible assets can be said. In this paper, the management of the public records and archives such as the “intangible assets” or point of view how to take advantage of, and on ways to improve records management issues and the future of local government, consider how to respond according to the realities of local government was.

【Key words】 The Public Records and Archives Management Act, the public records management, local government, facet, records management system

- |                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| 1. はじめに                  | 2.1.1 公文書管理法の目的（第一条） |
| 2. 公文書管理法と適正な公文書管理のあり方とは | 2.1.2 公文書等とは         |
| 2.1 公文書管理法の趣旨の理解         | 2.1.3 「公文書管理法」とは     |

<sup>1</sup>むらおか しょうじ 記録管理学会理事 村岡レコードマネジメント研究所

〒241-0822 横浜市旭区さちが丘69-14

E-mail : as5s-mrok@ashi-net.or.jp

Shouji MURAOKA (Muraoka Records Management Reserch Instiuitute)

(原稿受理 2012. 1. 5)

## レコード・マネジメント No62 (2012)

- 2.2 公文書管理に求められること
- 2.3 公文書管理の変遷と今後の公文書管理の方向
  - 2.3.1 粘土板-公文書管理
  - 2.3.2 和紙-公文書管理
  - 2.3.3 電子-公文書管理
3. 自治体の公文書管理の現状例
  - 3.1 公文書管理の現状と文書管理システムの運用状況
  - 3.2 文書管理システムの運用例
    - 3.2.1 【収受】【起案】【決裁】【施行】の運用例
    - 3.2.2 文書の電子化方策と文書電子化後の原本管理（電子決裁促進策）
    - 3.2.3 文書管理システム機能要件例（共通機能要件、文書管理業務機能要件）
4. 公文書管理法の趣旨に沿った公文書管理の改善方策検討
  - 4.1 公文書管理改善のアプローチの検討
  - 4.2 公文書管理改善の具体的な方策の検討
    - 4.2.1 公文書管理のしくみの改善方策
    - 4.2.2 文書管理システムの運用イメージ
    - 4.2.3 収受した紙文書の取り扱い
    - 4.2.4 特定歴史公文書等としての電子公文書の移管方法
    - 4.2.5 公文書管理条例の整備
5. おわりに

## 1. はじめに

公文書管理法では、公文書等は、国民共有の「知的資産」であり、国民（現在及び将来）が主体的に利用し得るものであり、また、行政の適正かつ効率的な運営と行政機関等の諸活動を国民に説明する責務を全うすることを目的とし、そのための手段として、公文書等の適正な管理と利用を図るとしている。

その意味でも、公文書等は、まさに“行政ノウハウの情報ストック（＝無形資産）”であり、平成23年度経済財政白書でも指摘されている技術力のみならず無形資産の活用による国際競争力強化のための社会的共通資本<sup>1)</sup>ともいえるものである。したがって、公文書

等の管理は、“公文書等の整理の視点”ではなく、“行政ノウハウの情報ストック”（＝無形資産）をいかに活用できるようにするかの視点で行うことが、大切である。

この法律（第34条）は、地方公共団体に、この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ることを求めている。

この法律の趣旨にのっとり行政文書の管理の指針となるものが、行政文書の管理に関するガイドライン（以下「新ガイドライン」という。）である。

地方公共団体（以下「自治体」という。）の場合は、無形資産としての公文書等を活用するには、国の行政機関とは事務事業のその性格も細かさもかなり相違があり、「新ガイドライン」での公文書管理の趣旨は踏襲したとしても、その相違点を踏まえつつ、当該自治体の実情に合わせた対応が必要となる。（国の行政機関のまねでは済まない！！）

その対応への相違点は、二つある。まず、第一の相違点は、行政文書ファイル管理簿と文書管理システムとの位置づけへの“認識にずれ”がある点である。

第二の相違点は、自治体では国の行政機関のように、新ガイドラインの別表に多少追加等修正程度で済ませる方法を取れないため、当該自治体の実情に合わせた“独自の基準を整備する必要性”がある点である。

第一の相違点の“認識にずれ”とは、新ガイドラインでの国の行政機関の認識は、行政文書ファイル管理簿と文書管理システムの機能（活用の機能）の区別が明確に認識されておらず、文書管理システムの機能の主体が、行政文書ファイル管理簿の調整のためとして、管理状況の内閣府への報告として毎年度行政文書ファイル管理簿の記載状況など行政文書ファイル管理簿が最終成果物として作成されることで内部の文書管理の目的が達成できるかのような表現が多いことである。行政文書ファイル管理簿とは、本来、行政文書ファイル（関連文書のまとまり）の目録情報として国民に情報公開のための情報提供する機能のはずであり、その基盤となるものは内部の文書管理を適正に行うための“しくみ”と便利なツール（道具）としての

## 村岡：公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方—今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策—

“文書管理システム（電子決裁機能含む）”であるはずである。国民への情報提供（行政文書ファイル管理簿）は、大切であるが、この事のみを意識しすぎると、内部の文書管理の適正さの品質低下を招きかねない。架空（？）ともいえる行政文書ファイル名（大きなかたまりの名称などの意味であり、行政文書ファイル1冊を特定できないレベル）や平成〇〇年雑件つづり（行政文書ファイル管理簿を検索すると多くの府省で見受けられる）などがその例である。このように公文書管理法施行以前の情報公開制度下での行政文書ファイル管理簿の品質低下を招いたのは、行政文書ファイル管理簿の整備を目的化したためである。確かに「新ガイドライン」では、その反省を踏まえ、内部の文書管理を適正に行うための改善はされている。しかしながら国際競争力強化のための社会的共通資本としての公文書の活用を考えるならば、紙文書を前提での管理手法ではなく電子文書も含めた文書管理を行うべきである。そのためには、“文書管理システム（電子決裁機能含む）”の運用を含めたしくみでなければ、また同じことを繰り返すことになるのではないかと？

文書管理システムとは、単なる行政文書ファイル管理簿の作成ツールではなく、行政機関の職員が効率的に業務を行うためのツール（含む不開示情報や詳細所在場所など）であり、行政文書ファイル管理簿データもシステムの中にある（行政文書のデータもあり、実質歴史公文書等の移管も、文書管理システムから行われるはずである。）。

情報公開目録作成を目的とした文書管理システムの利用の自治体も多く見られるが、文書管理システムを利用している先進の自治体では、“文書管理システム（電子決裁機能含む）”の運用を含めたしくみにより、内部の文書について、作成・収受（取得）、起案・決裁、施行、保存、廃棄・移管など一連の管理はすべて文書管理システムで行い、その中から情報公開目録（不開示情報を除いた行政文書ファイル、行政文書）を別途情報公開システムとして一般住民に公開している（現状では、歴史公文書等の移管については、未整備の団体がほとんどである。）。この文書管理システムを利用した公文書管理では、電子文書の管理を軸に紙

文書も総合的に共通の管理のしくみで運用することを前提で考えられている。

一方、国の行政機関の場合は、「新ガイドライン」では、残念ながら紙の行政文書の管理を軸にしくみが考えられていて、別途電子行政文書での扱いになっている。電子行政文書の管理の思想を中心のしくみに紙行政文書の管理をあわせるアプローチでないと、電子政府などはいつまでたっても達成は不可能である。

言い換えると、プロペラの飛行機の設計改善（問題改善手法：紙文書の問題解決）をいくら行っても、ジェット機（あるべき姿のアプローチによるワークデザイン的手法）をつくることは不可能であるのと同じである。確かに国の行政機関の実情はジェット機（電子文書の管理）とはほど遠いかつてのローカル線のプロペラ機の状態（紙文書管理が、大問題になっている）ではあるが、ジェット機をとばせる状況（電子文書管理）をすぐにも達成しない限り、国際競争力の面（2010年 電子政府指数 日本 17位 国連調べ<sup>2)</sup>）で、とてもついていけないのではないかと。

ここで言いたいことは、国際的にも遅ればせながらも（米国の連邦記録法は、1950年制定）、公文書管理法が施行されたのであるからには、文書管理の世界にも大きな発想の転換が必要である。

また、第二の相違点の“独自の基準を整備する必要性”とは、公文書管理法（第5条）で求められている行政文書ファイル等について、文書の作成義務、整理方法（分類）、保存期間の設定、事前に移管又は廃棄の措置予定（以下「レコードスケジュール」という。）、行政文書ファイル管理簿、文書管理システム等を国の行政機関の場合のように、新ガイドラインの例示に多少追加する程度で済ませるような方法はとれないため（国の場合は、新ガイドラインに共通の基準が示されている）、当該自治体の実情に合わせた“独自の基準を整備”する必要がある。そのためには、旧ガイドライン（行政文書の管理方策に関するガイドライン 各省庁の申し合わせ）での行政文書分類基準表（分類・保存期間基準にレコードスケジュールの追加設定など）を作成する方法を事前に整備し、判断する方法を再度検討する必要があると考える。（注）「新ガイドラ

## レコード・マネジメント No62 (2012)

イン」では、行政文書分類基準表は整備せず、行政機関共通のレコードスケジュールの基準である「保存期間満了後の措置設定基準」や「課標準保存期間基準」を踏まえ、職員が都度判断して行政文書ファイル管理簿に記載することになっている。

本稿では、以上のことを踏まえ、無形資産（公文書等）の活用による国際競争力強化のためにも、“今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策のあり方”について、公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方、公文書管理の変遷と今後の公文書管理の方向、自治体の公文書管理の現状と公文書管理の改善方策の事例研究、さらに自治体として電子公文書の長期保存の方策の方向性など公文書等のあるべき姿の原点に立った検討を行う。

## 2. 公文書管理法と適正な公文書管理のあり方とは

### 2.1 公文書管理法の趣旨の理解

#### 2.1.1 公文書管理法の目的（第一条）

公文書管理法の目的（表1）は、【目的1】行政の適正運営の確保（過去の事実・意思決定過程の正確な記録）と【目的2】現在および将来の国民に対する説明責任の確保であり、その目的を達成するために、実施すべきことが、「行政文書等（行政文書と法人文書）」の適正な管理を図る”と“歴史公文書等の適切な保存及び利用を図る”である。したがって、この法律の目的は、あくまでも行政文書等の管理が目的ではなく、

手段であり、文書の整理手法にこだわり過ぎないことである。

#### 2.1.2 公文書等とは

公文書等とは、①行政文書、②法人文書、③特定歴史公文書等の総称が公文書等と定義されている。（図1）ここでいう③特定歴史公文書等とは、行政機関、独立行政法人等から移管された①行政文書、②法人文書及び行政機関以外の国の機関（立法府、司法府）、民間（法人その他団体または個人等）から国立公文書館等に移管または寄贈・寄託された歴史的に重要な文書をいう。

そして地方公共団体、地方独立行政法人から地方公文書館・図書館等に移管された文書を地方公文書館・図書館等管理の歴史公文書等という。

また、「公文書等」の「等」とは、「公文書」とすると行政の文書といった色彩が強く、民間から寄贈・寄託を受けた文書を公文書というのは法技術的に難しいため、「等」がついている<sup>3)</sup>。

公文書管理法でいう①「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。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

表1 公文書等の管理に関する法律（目的）

（目的）
<p>第一条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、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を目的とする。</p>

村岡：公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方—今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策—

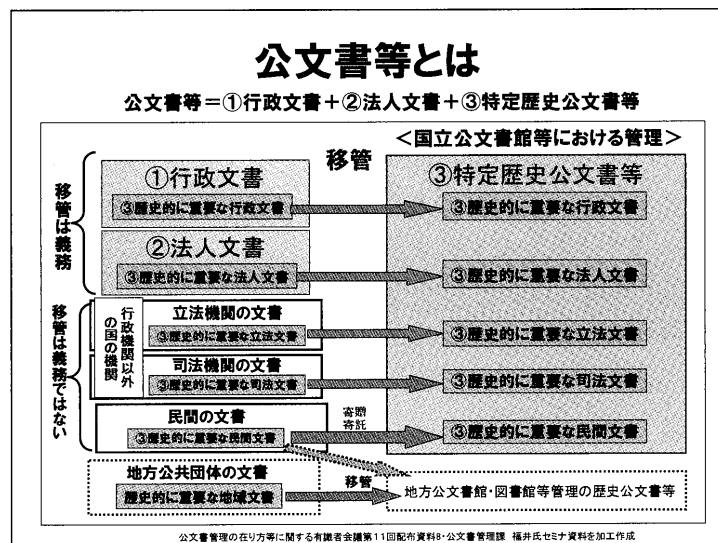


図1 公文書等とは

## 二 特定歴史公文書等

三 政令で定める研究所その他の施設において、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（前号に掲げるものを除く。）

ここでの電磁的記録は刑法での“電子計算機による情報処理に用いられるもの”の範囲に限定されるものではなくビデオテープ等も含めた広範囲なものである。

また、②「法人文書」とは、独立行政法人等の文書をいう。（定義は省略）

### 2.1.3 「公文書管理法」とは

「公文書管理法」とは、管理の視点からいうと文書のライフサイクル全体を通じた現用・非現用を通じた公文書管理であり、「文書管理の一般法」といえる。また、説明責任（公開・利用）の視点からいうと、情報公開法（情報公開条例）は、現用文書の公開制度（現用文書の利用の特別法）であり、非現用文書（特定歴史公文書等）の公開制度のしくみは、公文書管理法に規定されている。（図2）<sup>4)</sup>

また、公文書管理法と公文書等の管理のイメージは、（図3）<sup>5)</sup>のイメージである。

公文書管理法のポイントは、以下の5つである<sup>6)</sup>。

### (1) 統一的な管理ルールを法定化

- ・ 行政機関等における現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理について同一の法律で規律
- ・ 行政文書に関する統一的な管理ルールを法定化。具体的基準は公文書管理委員会で調査審議の上、政令で規定

### (2) レコードスケジュールの導入（移管制度の改善）

- ・ 移管の円滑化を図るため、専門家のサポートを受けながら、歴史資料として重要なものの評価・選別をできるだけ早期に行う仕組みを導入。中間書庫における保存制度を新設
- ・ 歴史資料として重要な行政文書ファイル等はすべて移管
- ・ 行政文書ファイル等の廃棄に関し内閣総理大臣の事前同意が必要であることを明記

### (3) コンプライアンスの確保

- ・ 行政機関の長から内閣総理大臣への行政文書の管理状況についての定期報告を義務付け
- ・ 内閣総理大臣による実地調査制度や勧告制度を新設

### (4) 有識者・専門家の知見を活用

- ・ 外部有識者から構成される公文書管理委員会を新設。政令、特定歴史公文書等の利用に係る不服申

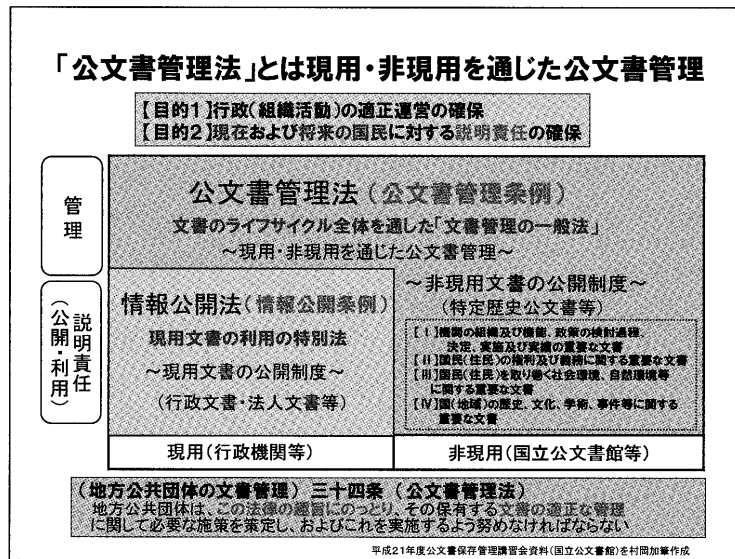


図2 「公文書管理法」とは現用・非現用を通じた公文書管理

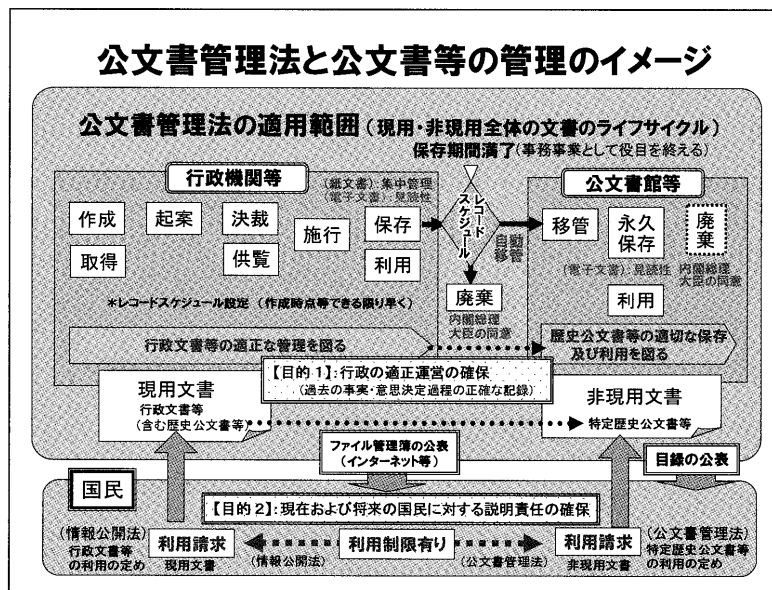


図3 公文書管理法と公文書等の管理のイメージ

- 立て、特定歴史公文書等の廃棄、公文書等の管理についての勧告等を調査審議
- ・国立公文書館による実地調査制度、中間書庫における保存制度、歴史公文書等の保存・利用に関する専門的技術的な助言制度
- (5) 歴史公文書等の利用促進
- ・利用請求権の新設と不服申立て制度の整備、積極的な一般利用の促進

・独立行政法人等の法人文書ファイル等も歴史資料として重要なものはすべて移管

## 2.2 公文書管理に求められること

公文書管理に求められることは、2つある。まず第一に、行政機関等が適正かつ効率的に運営されるようにするために公文書の管理を適正に行うことであり、

村岡：公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方—今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策—

第二に行政機関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ために“情報公開法等の適切な運用のための公文書の管理”と“永続的保存価値のある歴史公文書等の適切な管理”を行うことである。そのための公文書管理に求められる基本要件は、次の5つである。

- 1 経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、文書として記録に残す【作成義務】
- 2 管理対象文書の定義と区分が明確になっている【管理対象と区分管理】  
(原本と写し、電子と紙等)
- 3 文書が必要な期間、確実に残っている【保存期間管理】  
(保存期間満了時の措置の設定基準：廃棄又は移管後永久保存)
- 4 活用時、探せる【検索性の確保】
  - ・【適切な行政(公)文書ファイル単位(文書分類基準)の整理】
  - ・【適切な文書・ファイル名の付与】
  - ・【公文書の所在管理】(含紙文書・電子文書の整

理)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)
  - ・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)の災害等発生時には、記録復旧のプログラムが整備されている(安全管理)

## 2.3 公文書管理の変遷と今後の公文書管理の方向

### 2.3.1 粘土板-公文書管理

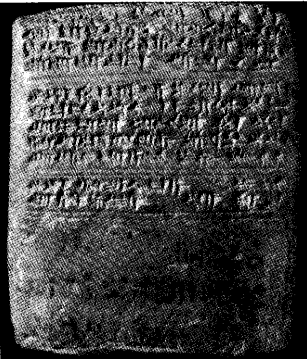
記録の起源は、古代エジプトやメソポタミアに残る外交文書にさかのぼるといわれている。当時の記録媒体は、まだ紙ではなく“粘土板”で、外交条約、土地台帳、契約書など本文とその文書の管理のためのメタデータ(記録を管理するためにデータに付けられたデータ)<sup>7)</sup>も記述されていた(図4)。これは公文書管理の目的が、時の為政者による支配・統治の要として

### 粘土板-公文書管理(3000年前の公文書管理)

メソポタミアで文字が最初に書かれたのは今から3100年前

- 1 国政のための様々なデータの保管
  - ・土地の大きさから税金を決める等
- 2 外交で条約などを締結するときの公文書
  - ・バビロニアとエジプトの交わした合意文書など(当時の国際語のアッカド語)
  - 相互の署名後焼かれたものが残されている
- 3 商取引のための契約書
  - ・国内での売買契約、貸借契約の証
- 4 図書館などに置く学術書、詩等
  - ・知識の蓄積の目的で図書館が建てられ、その蔵書は粘土板で作られた
  - ・粘土板に文字を書く勉強のための練習用ノート
  - ・文字を書く技術を習得するための学校のような施設があり、生徒は粘土板に書き取り(日本語でいう五十音の表やその書きかけのものも見つかっている)

出典:フリー百科事典『ウィキペディア(Wikipedia)』



●3000年前の外交文書  
●アマルナ遺跡の「ファラオの書庫」から大量に発見

デジタルアーカイブとその長期利用に関する研究会  
国立公文書館 牟田昌平 平成19年2月16日より

図4 粘土板-公文書管理(3000年前の公文書管理)

## レコード・マネジメント No62 (2012)

文書を作成し、保存・管理していたことを示唆する。

## 2.3.2 和紙-公文書管理

我が国の公文書管理の歴史を振り返ってみると、律令制度の時代からそれぞれ特徴を持ちながら、同時代の記録を管理し保存するシステムが作られ機能していた。現存する律令である養老律令の「公式令(くしきりょう):公文書管理規程」では、詔勅や符(律令制において上級の官司より下級の官司に対して命令を下す公文書)や印章などの公文書の作成に関するとり決めのほかに、公文書の施行、保存期間などが定められていた。また、保存庫に関しては、「倉庫令」が定められていた。平安時代以降になると「文殿(ふどの)」が置かれ、公文書の作成や保存の場として機能していた。公文書の作成や保存を司った「史(ふひと)」は代々世襲されていた。これはいわば公文書管理の専門職(レコードマネージャとアーキビスト兼任)ともいえる。この「文殿」は、鎌倉幕府の公文書保管所が「文庫」(金沢文庫や上杉文書が有名)であり、図書を保管する機能もあわせもっていた<sup>6)</sup>。その後、江戸時代までは、権力や権限確保のために証拠となる公文書を厳重に作成・管理していて、公文書管理は片手間にやるものではなく、重要な仕事であった。その意味で

は、昔の日本の公文書管理は、現代社会より、しっかりしていたといえる。日本の昔の公文書管理を現代風に評価すると、

- 1 保存期間管理と紙資源のリサイクルのルール(奈良時代:正倉院文書)
  - 2 重要記録管理(平安時代の荘園の権利記録、江戸時代村役人の村の権利記録)
- ともいえることが行われていた(図5)。

## 2.3.3 電子-公文書管理

今後の日本の公文書管理のキーワードは、“クラウドと文書の電子化”である(実務的には当面紙の公文書が多く存在することは事実ではあるが……)。

政府の「新たな情報通信技術戦略」には 1. 国民本位の電子行政の実現、2. 地域の絆の再生、3. 新市場の創出と国際展開の3つの柱に絞り込んだ戦略がある。特に、国民本位の電子行政の実現の取り組みとしては、国民ID制度の導入、全国共通の電子行政サービスの実現(クラウドコンピューティングや地域情報プラットフォームの活用)、さらに、オープンガバメント等の確立(文書管理の電子化、公文書等のデジタルアーカイブ化を推進)などがある。

「新たな情報通信技術戦略」の工程表によれば、文

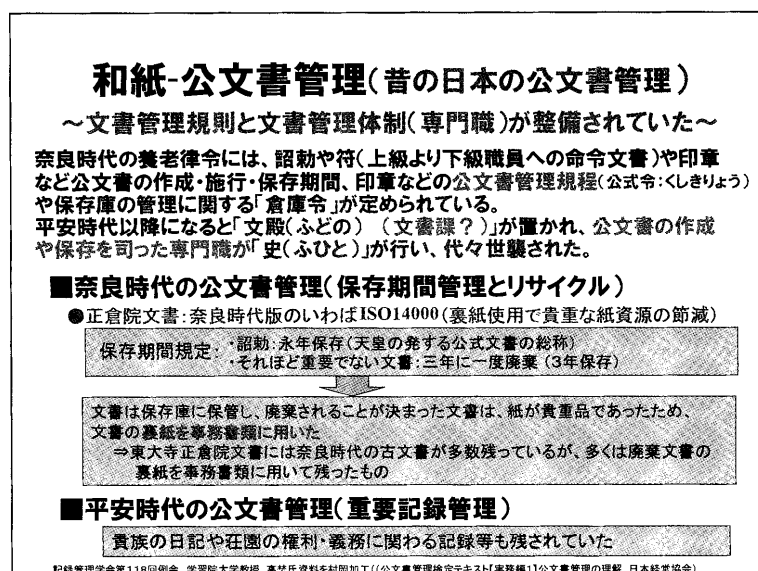


図5 和紙-公文書管理(昔の日本の公文書管理)



村岡：公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方—今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策—

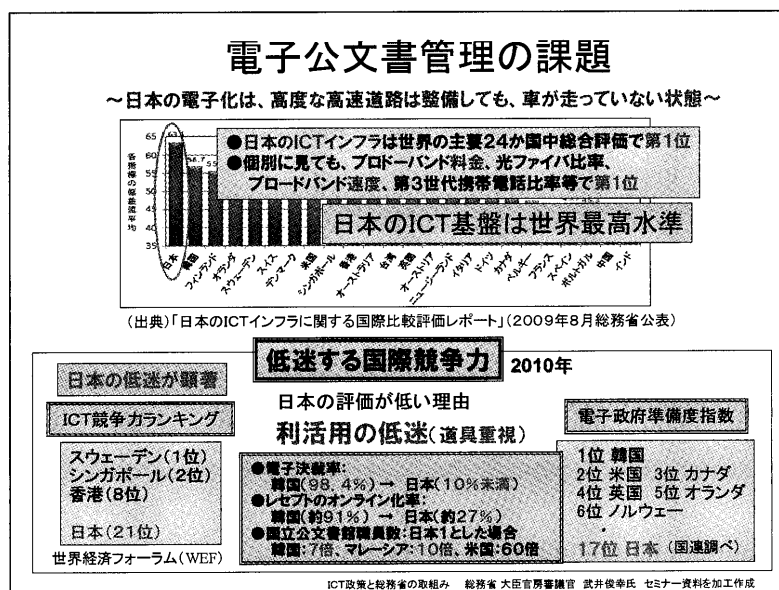


図6 電子公文書管理の課題

書管理の電子化では、文書管理システムの利用により、電子決裁の徹底をはじめとする文書管理の電子化（ペーパーレス化）を推進し、自治体クラウドの実証実験（含文書管理システム）段階から全国展開を図ろうとしている。

この「新たな情報通信技術戦略」の背景には、低迷する国際競争力において日本の低迷が顕著であることにある。日本のICTインフラ（ブロードバンド料金、光ファイバ比率、ブロードバンド速度、第3世代携帯電話比率等）は世界の主要24か国中総合評価で日本のICT基盤は世界最高水準にある。しかしながら、国際競争力においては、日本の低迷が顕著（ICT競争力ランキング：21位、電子政府準備度指数：17位）<sup>2)</sup>であり、まさに日本の電子化は、高度な高速道路は整備しても、車が走っていない状態にある。その原因は、利活用の低迷（道具重視）にある（図6）。

その意味でも、公文書等の管理において、“行政ノウハウの情報ストック”（＝無形資産）をいかに活用できるようにするかが重要な課題となる。

### 3. 自治体の公文書管理の現状例

#### 3.1 公文書管理の現状と文書管理システムの運用状況

自治体での公文書管理の現状で特徴的なことは、文書の定義において文書管理規程と情報公開条例等の関連規程の間で整合がとれていないこともあり、行政文書かどうかの認識の範囲があいまいになっていることが多く見られ（図7）<sup>9)</sup>、情報公開目録にも本来開示対象文書である行政文書の記載漏れが多く見受けられる。さらに、自治体で管理されるべき歴史的公文書等でも、特別な管理はされていないのが実状である。

一方、電子文書の管理においても、ファイルサーバ内電子文書管理の運用ルールがあいまいのため、不要文書と継続保存文書の混在や写真データ等の容量圧迫により、常にファイルサーバが満杯状態にある。また、文書管理システムを導入している団体（図8）<sup>10)</sup>でも、本来供覧・周知でよいものを決裁にするなど、決裁（注1）・合議（注2）と供覧（注3）の使い分けがあいまいなまま電子決裁を推進するため、電子決裁比率があがらず文書管理システム運用（図9）<sup>9)</sup>が低迷して、行政評価で批判にさらされている団体も少なくない。都道府県

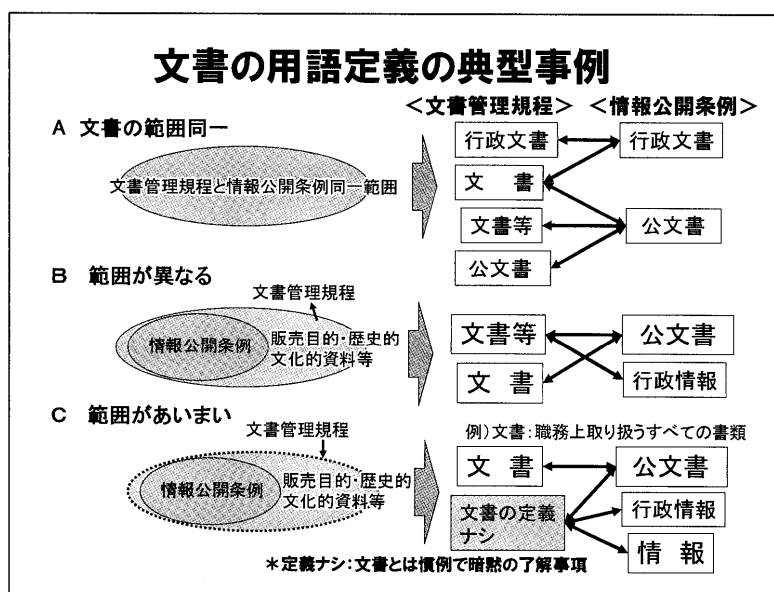


図7 文書管理規程と情報公開条例での用語の定義<sup>9)</sup>

### 文書管理システムの整備状況

( )内数字は%

	団体数	文書管理	電子決裁	障害時 マニュアル
都道府県	47	41 (87.2)	37 (78.7)	44 (93.6)
市区町村	特別区	23	20 (87.0)	21 (91.3)
	指定都市	19	19 (100.0)	15 (78.9)
	市	767	417 (54.4)	249 (32.5)
	町村	941	399 (42.4)	117 (12.4)
	小計	1,750	855 (48.9)	404 (23.1)
合計	1,797	896 (49.9)	441 (24.5)	831 (46.2)

「地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果加工 平成22年度資料編」総務省(平成22年11月9日)

図8 文書管理システムの整備状況

で電子決裁率が低い団体は、5%~7.3%であり、その中では、監査委員会から指摘を受けた団体もある。また高い団体では、80%との報告もある。市区町村の電子決裁率は、一般的にはおおむね30%前後であり、高い団体では、90%~100%の報告例もある。

文書管理システムでの電子決裁運用低迷の要因は、

- 1 システム導入時に文書管理システムの運用に合わせた文書事務の改善を何もしないままシステムを運用(導入前の文書事務のしくみのままの運用)
- 2 電子化・電子決裁の促進策の欠如
- 3 LGWANの実務上の活用業務がほとんどない等が想定される。

村岡：公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方—今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策—

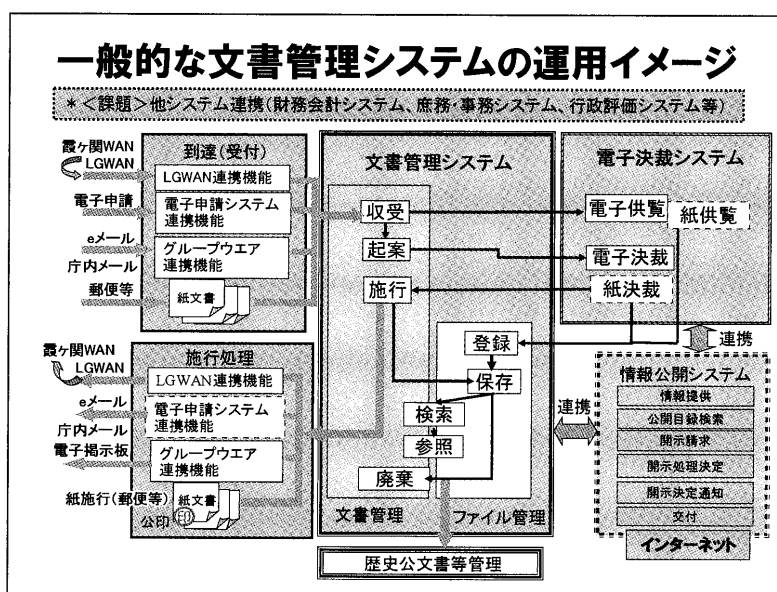


図9 一般的な文書管理システムの運用イメージ

(注1) 決裁：承認機能

(注2) 合議：関連部課からの承認機能

(注3) 供覧：限定した報告者への周知機能

## 3.2 文書管理システムの運用例

### 3.2.1 【收受】【起案】【決裁】【施行】の運用例

自治体での文書管理システム運用ルール例として、次のような【收受】【起案】【決裁】【施行】の例がある。

#### a. 【收受】

- ・ 收受は各課で行う。
- (紙で受取った文書) 收受印は各課で管理し、各課で押印する。
- ・ 收受番号の付け方は従来どおりとし、文書管理システムで收受登録する文書は、すべてシステムで自動的に收受番号を付ける (申請書等目録のみ登録する場合を除く)。

#### b. 【起案】

- ・ 起案は、電子・紙決裁問わず、すべて文書管理システムから行う。
- ・ 発送番号は従来どおりに付け、起案入力時にシステムで採番する。

・ 公印が必要な場合は、入力する。

・ 保管先フォルダ、決裁区分を入力する。

・ 收受文書に基づいて起案する場合で軽易なもの (これまで当該收受文書や文書管理カードの余白等を利用して行っていたもの) については、收受登録後に回覧せずに起案し決裁を行う。この場合、決裁後供覧を関係職員に行う。

#### c. 【決裁】

- ・ 決裁は、原則電子決裁とする。
- ・ 紙文書を添付する場合は併用決裁とし、紙の添付文書は回議用紙と共に従来どおりに回付し、決裁 (審議) はシステム上で行う。
- ・ 職員以外の決裁が必要な場合等は、システムから回議用紙を印刷し、従来どおりの紙決裁 (押印決裁) とする。
- ・ 申請書等の決裁欄で決裁をする場合は、従来どおり紙決裁とする。
- ・ 決裁ルートは従来どおりとする。ただし、合議先が並列な場合は同時に行うことができる。

#### d. 【施行】

- ・ 電子メールで施行する場合は、文書管理システムから施行する。
- ・ 庁内への施行 (他課への通知) で、回答が必要

## レコード・マネジメント No62 (2012)

な事務連絡や特定の所属への事務連絡は、文書管理システムの庁内施行を利用する。

- ・掲示板による事務連絡は、職員全体への周知等で課としての收受処理が不要なもの（例、ノー残業デーの通知、互助会関連通知、訃報等）とする。

## e. その他

- ・文書管理システムの検索機能により登録文書を職員が閲覧できる範囲は、「課内」「部内」「庁内」の3段階で設定できるほか、特定した職員に限り指定することもできる。

## 3.2.2 文書の電子化方策と文書電子化後の原本管理（電子決裁促進策）

## (1) 文書の電子化方策例（電子決裁促進策）

- ・電子で受取った文書は、そのまま電子で收受する。
- ・紙で受取った文書は、次の（表2）基準に基づき電子化（複合機でスキャニング）し、收受する。

表2 文書の電子化基準

ア 電子化する文書	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ A 3 以下の大きさ</li> <li>・ A 4 換算で20ページ以内</li> <li>・ 下記文書以外</li> </ul>
イ 電子化しない文書	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ A 3 を超える大きさ</li> <li>・ A 4 換算で20ページを超える枚数</li> <li>・ 冊子、図面、台帳等電子化が難しい文書</li> <li>・ 公印等が押印してある文書</li> <li>・ 申請書等</li> <li>・ 紙に書込んで回答する文書</li> <li>・ 軽易文書</li> </ul>

## (2) 文書電子化後の原本管理例（電子決裁促進策）

電子決裁促進策としては、次のように行う

- 電子で受取った文書及び紙で受取り電子化した電子文書
  - ・文書管理システムに登録した電子文書を原本と

し、文書管理システムで原本管理する

## ■電子化した後の元の紙文書

- ・ファイリングシステムで保管（係ごとに専用フォルダ作成）し、翌年度に廃棄する

## ■紙で受取り電子化しない文書

- ・従来どおり、紙を原本とし、ファイリングシステムのルールに基づき保管、引継ぎ、廃棄を行う

## 3.2.3 文書管理システム機能要件例（共通機能要件、文書管理業務機能要件）

## (1) 共通機能要件

## ■ユーザー認証

- ・ユーザIDとパスワード又はシングルサインオンによる外部の認証基盤によるログイン/ログアウト処理

## ■電子文書のフォーマット変換

- ・特定のアプリケーションに依存しないフォーマット（PDF/A等）に変換し、変換前電子文書は、そのまま保持し、いずれも同様に検索、ダウンロードができる→電子文書の長期保存（見読性の問題）

## ■情報公開システム連携

- ・情報公開用に文書管理情報を抽出でき、各文書の公開履歴（開示日、開示先等）を管理できる

## ■歴史公文書等の抽出

- ・保存期間満了時、歴史公文書等の有無が「有」の文書ファイル管理簿、文書目録及び添付された電子文書実体を、一括して外部に出力できる  
→電子文書の移管（公文書管理法対応の問題）

## (2) 文書管理業務機能要件例

## ■電子文書交換手段との連携による收受

- ・インターネットメール、LGWANメール、LGWAN文書交換電子文書

## ■紙決裁と電子決裁の併用

## ■同時閲覧 供覧は、順序と完了を管理しない

## ■施行文書の自動発信

- ・（庁内）：庁内施行

村岡：公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方—今後の自治体の文書管理改善の課題とその方策—

- ・(庁外)：インターネットメール、LGWANメール、LGWAN文書交換

■文書ファイルの一括登録と発生時追加登録

■前年度文書処理

- ・前年度の文書を当年度の文書と並行して処理できる期間を設定

■組織改正時の組織情報の二重定義

- ・組織は、改正前後を二重に登録でき、有効期間を定義できる

#### 4. 公文書管理法の趣旨に沿った公文書管理の改善方策検討

##### 4.1 公文書管理のあるべき姿へのアプローチの検討

公文書管理のあるべき姿へのアプローチ方法について検討した。その検討例は以下の通りである。

- ・公文書管理のあるべき姿とは、紙文書と電子文書が一元的に管理できる“公文書管理のしくみ及び公文書管理条例の整備”と“文書管理システム運用のしくみ”により、公文書の管理が適切かつ円滑に行われている状況をいう。
- ・そのためには、1 電子決裁運用のしくみ、2 公文書の保存管理のしくみ、3 文書管理システムの運用のしくみ の3つの適切な“しくみ”と公文書管理条例の整備が必要である。
- ・そのうち2番目の“公文書の保存管理のしくみ”では、紙文書と電子文書の“共通的な管理のしくみ”として「適切なファイル単位で管理」、「タイトル付与の標準化」、「文書分類基準」、「保存期間管理(含む)」の改善が必要である。
- ・また、“紙文書と電子文書の違いによるしくみ”には、“紙文書”の場合は「配架の方法(収納場所、配列等)」と「所在管理の方法(什器番号、書庫での棚番号、箱番号の管理方法等)」があり、“電子文書”の場合は、「原本性確保(完全性、機密性、検索性、見読性)」のしくみを考慮して改善すべきである。

##### 4.2 公文書管理の改善の具体的な方策の検討

###### 4.2.1 公文書の保存管理のしくみの改善方策

公文書の保存管理のしくみの改善方策の検討の結果は、次の通りである。

公文書の保存管理のしくみの改善方策としては、以下の課題がある。

- ・文書の定義・範囲の明確化
- ・文書の整理の課題(収納什器、ファイルサーバー等)
- ・文書目録の整備(モレ回避)：システムで一元管理
- ・保存期間基準の見直しと保存期間管理(移管・廃棄)のしくみ改善
- ・適切な文書分類基準の整備
- ・タイトル付与の標準化
- ・適切なファイル単位で管理
- ・ファイルサーバの運用ルール整備
- ・歴史公文書等の管理のしくみ整備(保存期間満了時の措置の設定基準等)

この中で、“行政ノウハウの情報ストック”の活用で重要な課題となる分類法について検討を行った。

その結果、

- ・官公庁、民間を問わず、分類基準表の分類用語を分析した結果、文書の種類、業務、関係先、対象、課題、時期の6つの構成要素から成り立っていることがわかった。(表3)分類基準は、これらの分類用語の組み合わせにより階層構造で作成されていて、文書を探す時には、この分類用語から探している。
- ・人が情報を探す際には、その情報源(情報が記録されたもの)を作成した時点と一定の時間経過した後では探す観点が異なることも経験上体験している。
- ・伝統的なファイリングシステム手法の世界では、アクティブな段階(事務所で保管している期間：一般的には前年度と当年度の2年間程

## レコード・マネジメント No62 (2012)

表3 分類用語の6つの構成要素

文書の種類	業務	関係先	対象	課題	時期
文書の形式等	行為業務、管理業務	内部、外部組織 会議体、場所	経営資源 (人、物、金、情報)	理由、目的、目標等	WHEN
	～する(行為、活動) : HOW to DO	誰が～(WHO) どこで～(WHERE)	～何を(WHAT)	～理由、目的、目標(WHY)	
(例) りん議書 議事録 図面 パンフレット	(例) 調査 組織管理 研究 予算管理 計画 文書管理 工事 検査	(例) 〇〇部 〇〇会議 〇〇支所	(例) 材料 設備 〇〇情報	(例) 被爆 防災 信頼性向上 コスト低減 〇〇短縮	(例) 〇〇年度

度)は、作成関与者が利用しやすい階層構造(階層分類)による分類作成が適しているが、一定期間経過後(書庫保存段階等)には、作成関与者以外の人間が探すことになるため、探す階層ルートの観点が異なることになる。このような実態を踏まえると、分類用語の組み合わせは、自在に組み替えて検索できる方法が望ましい。そこで筆者は、次のような分類法と検索方式を提案する。

- 1 分類法は、階層分類の他に階層構造をもたない6つの分類用語の構成要素(ここではファセットと呼ぶ)を付加する
- 2 紙文書の配列は、階層分類により分類で行う。
- 3 電子文書には物理的な配列は、必要がないので、検索上優先度の高いファセットを上位3つ以上選択し、どの観点からも検索可能にする(文書タイトルにも6つの構成要素が含まれているため、検索ニーズはカバーできるものとする)。

#### 4.2.2 文書管理システムの運用イメージ

国際競争力強化のための社会的共通資本としての公文書管理の活用を考えるならば、紙文書を前提での管理手法ではなく電子文書も含めた文書管理を行うべきである。文書管理システムの運用のイメージは、作成、收受、起案、決裁、施行、保存、廃棄・移管など

一連の管理はすべてシステムで行うことが望ましい。

その中で、特に留意すべき点は、1 收受した紙文書の取り扱い(電子化した場合の紙文書の取り扱いと決裁方式)と 2 特定歴史公文書等として公文書館機能への移管方法(見読性の確保)である(図10)<sup>11)</sup>。

#### 4.2.3 收受した紙文書の取り扱い(電子化した場合の紙文書の取り扱いと決裁方式)

##### ■電子化した場合の紙文書の取り扱い

文書管理規程の中に文書の收受として、原則として紙文書をスキャナ等で電子化(電磁的記録)することを明記し、元の紙文書は原則翌年度廃棄とする方式が望ましい。ただし、法令上廃棄できないものを除く(図11)。

詳細の運用は、マニュアル等に記載し、状況に応じて運用方法を改善すべきである。

##### ■決裁方式<sup>13)</sup>

電子決裁運用のしくみづくりの方策の主なものには、次の3つ考えられる。

- (1) 決裁方式の選択(電子決裁と紙決裁の運用ルール)
  - (2) 決裁・合議と供覧の適切な運用の徹底
  - (3) 決裁の運用ルールの工夫(市長・副市長等決裁、簡易決裁)
- (1) 決裁方式の選択(電子決裁と紙決裁の運用ルール)

村岡：公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方—今後の自治体の文書管理改善の課題との方策—

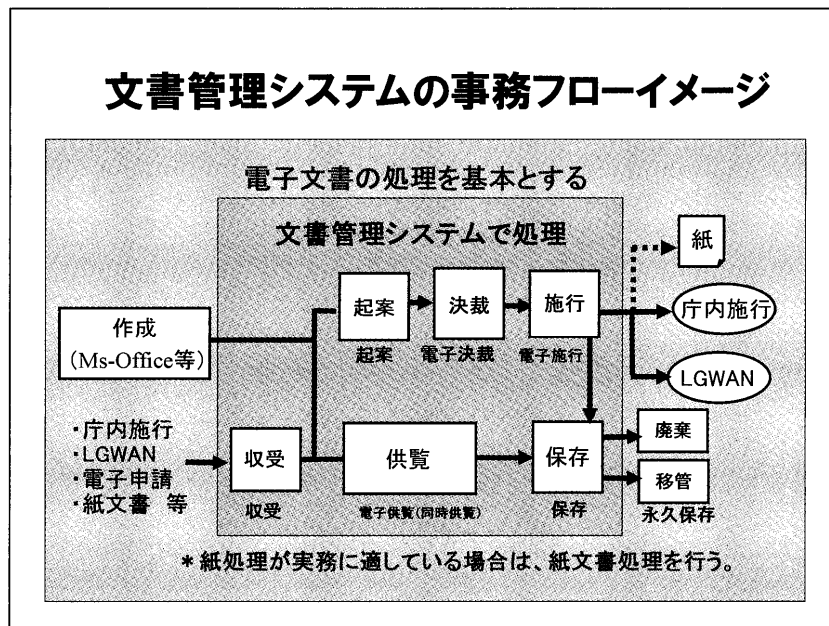


図10 文書管理システムの事務フローイメージ

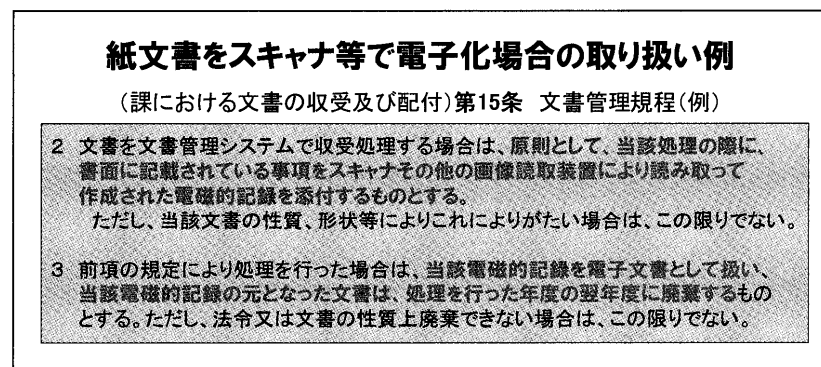


図11 紙文書をスキャナ等で電子化した場合の取り扱い例<sup>12)</sup>

二つの決裁方式から適切な決裁方式（電子決裁と紙決裁）を選択する。

【電子決裁】 起案文書の決裁処理をすべてシステムで進捗管理する方式

・電子決裁でも添付ファイルを電子文書または紙文書も含める考え方

【紙決裁】 起案時と決裁終了時のみシステムに登録する方式

・図面等電子化になじまないものやページ数の多い紙文書は紙決裁など工事関係文書等紙文書のまま決裁をせざるを得ないものは、紙決裁

(2) 決裁・合議と供覧の適切な運用の徹底

決裁関連業務の簡素・効率化のためにも、決裁・合議と供覧の使い分けを適切に判断することが重要である。本来は周知だけのものでも、念のため合議しているケースもあり、本来の決裁と周知の機能を適切に使い分けることが大切である。

(3) 決裁の運用ルールの工夫（市長・副市長等決裁、簡易決裁）

起案者から決裁権者である首長等の場合、決裁文書の形式審査がある場合や紙決裁でないと円滑に運用できないケースがある。この場合、電子決裁が最もその

## レコード・マネジメント No62 (2012)

導入効果の大きい決裁に適用されず、承認・決裁の簡素化というシステム導入の目的が半減してしまうことになる。

決裁の運用ルールの工夫として、回議は紙と電子の併用方式として、決裁自体は電子決裁で行い、紙で審査・審議を行い、電子で承認を行うことになるが、決裁の記録が文書管理システムに記録され、決裁文書を一元管理することができる。

#### 4.2.4 特定歴史公文書等としての電子公文書の移管方法

電子公文書等は、メタデータ、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環境を整えられてはじめて利用することができる。その意味でも、電子公文書等の管理・移管・保存を長期に安定的・効率的に行うためには、作成から保存、それに続く廃棄又は移管、特定歴史公文書等としての保存・利用にいたるまでのライフサイクル全体を見通した管理を行う必要がある。

したがって、電子公文書等は、紙媒体による公文書等とは異なり、メタデータ、フォーマット等につい

て、作成前から適切な対応が必要である。

国立公文書館では、電子公文書等の移管・保存・利用について、「電子公文書等の移管・保存・利用の具体的方法に係る方針」（平成22年3月26日内閣府大臣官房公文書管理課）にしたがい、平成23年度から開始している（図12）<sup>14)</sup>。

その主なポイントは、以下の通りである。

##### ①移管

・CD-R、DVD-R、HDD等可搬媒体による移管

##### ②受入

検疫等作業を実施。可搬媒体は原則として保存しない

\* 公文書の内容・コンテキスト（背景・状況・環境）・構造・機能と、記録媒体とを明確に区別して保存する

##### ③保存

長期保存フォーマットに変換（図13）、保存

##### ④利用

デジタルアーカイブを通じて利用（一般利用）

霞が関WANを通じて利用（移管元機関による利用）

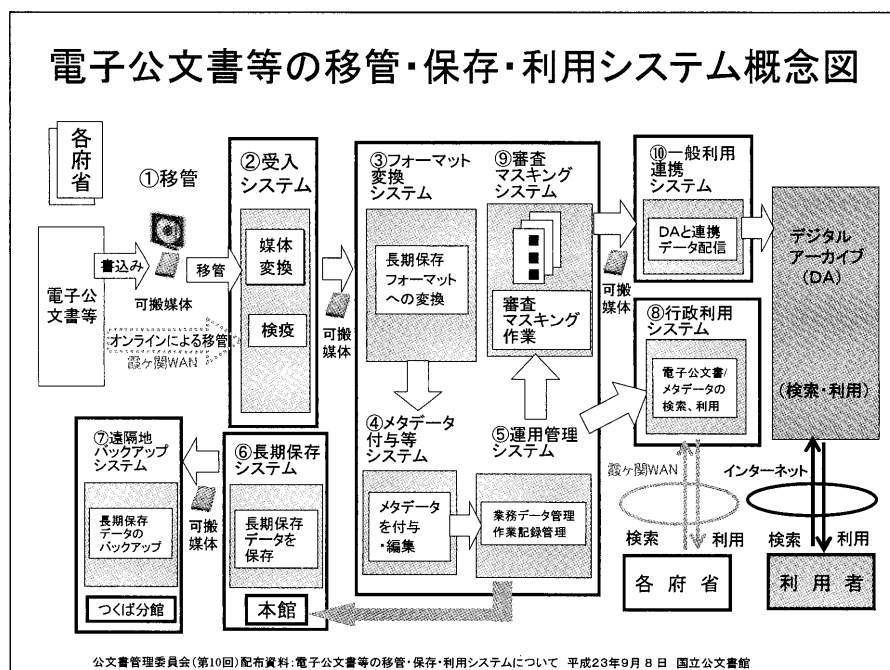


図12 電子公文書等の移管・保存・利用システム概念図



村岡：公文書管理法への対応に向けた適正な公文書管理のあり方—今後の自治体の文書管理改善の課題との方策—

種類	標準的フォーマット	長期保存フォーマット	デジタルアーカイブ用フォーマット
文書作成	OASYS 一太郎8-12 Word97-2003 Word2007 PDF PDF/A OpenOffice Writer	PDF/A	PDF/A
表計算	Excel97-2003 Excel2007 OpenOffice Calc	PDF/A	PDF/A
プレゼンテーション	PowerPoint97-2003 PowerPoint2007	PDF/A	PDF/A
画像	JPEG JPEG2000 GIF TIFF BMP	JPEG2000(lossless)	JPEG2000(lossy) PDF(JPEG2000)
音声	WAVE MP3 WMA	MP3 (ビットレート256kpbs以上)	MP3 (ビットレート256kpbs以上)
映像	QuickTime Windows Media RealPlayer MPEG	MPEG-2	MPEG-2

公文書管理委員会(第10回)配布資料:電子公文書等の移管・保存・利用システムについて 平成23年9月8日 国立公文書館

図13 移管・保存・利用システムの長期保存媒体

このようなことを踏まえ、自治体では、当面、電子公文書はオリジナルの電子文書（Ms-Word等）と長期保存フォーマットのPDF/Aを同時に保存する方法をとることが最低限必要と考える。

#### 4.2.5 公文書管理条例の整備<sup>15)</sup>

公文書管理法34条の定める努力義務を、同規則・規程の改正という方法でなすことも考えられるが、住民自治の主体である「住民」による文書管理を実現するためであること、住民の権利制限のためには、条例という法形式を用いなければならないという点等の理由から同法の趣旨にのっとるためには、条例により文書を管理すべきと考える。

公文書管理法に合わせた条例整備は、熊本県、鳥根県、鳥取県、大阪市（条例一部改正）があり、特に熊本県では、特定歴史公文書等の管理施設を公文書館設置を前提とせず、既存の保存書庫を利用することは現実的な動きである。

条例整備にあたっては、地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書（平成23年6月17日）の以下のポイントを参考に整備することを提案する。

（ポイント1）多段階構造が一般的であると考えられる

①公文書管理条例、②公文書管理規則、③公文書管理の手引き

（ポイント2）対象法人の範囲（国の場合の独立行政法人等に相当）

①地方独立行政法人 ②地方三公社（地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社）、③出資法人、④公の施設の指定管理者

（ポイント3）特定歴史公文書等の管理施設（ミニマムモデル：最低限用意すべき施設）—本来は公文書館の整備が望ましいが、その他施設で管理する場合に相当

①移管・収集及び一時保管の場所

②整理及び保存措置の場所

③閲覧利用の場所に隣接した永久保存の場所

・収納スペースが確保できない場合、「歴史公文書管理専用スペース」に保存

④閲覧利用及び普及活動の場所

・市政情報コーナー等に閲覧スペースを設けて

## レコード・マネジメント No62 (2012)

閲覧の場等の工夫

## ⑤施設等の管理の場所

- ・永久保存の場所、閲覧利用の場所はできるだけ隣接させて設置し、そこに職員の常駐する施設等の管理の場所が必要不可欠

(ポイント4) 特定歴史公文書等の管理主管(首長部局あるいは教育委員会)

- ・公文書管理委員会(首長部局)に諮問・答申であれば、問題はない

→答申を受けて、各執行機関が独自に決定すればよい(執行機関の多元主義)

→情報公開審査会と同じ(同意ではないので、従わなくともよい)

## 5. おわりに

公文書等の管理において、“無形資産(公文書等)”を活用できるようにするには、アクティブ(Active)な現用段階(事務室保管)だけでの活用環境のみならず、セミアクティブ(Semi-Active)な半現用段階(書庫保存)、イナクティブ(In-Active)な非現用段階(公文書館機能保存)のライフサイクル全体を通じて利用できる環境を整備することである。また、記録媒体は、粘土板、紙、電磁的記録を問わず、記録媒体と内容(コンテンツ)を分けて考えるべきである。公文書等を長期間活用するために、大切なことは、コンテンツのみならずコンテキスト(背景・状況・環境)などを説明したメタデータをいかに適切に付与するかにあるのではないか。さらに長期保存のための見読性をどのように確保するかも大きな課題といえる。自治体の場合は、公文書等の管理への予算確保も困難であるため、電子公文書については、長期保存フォーマットのPDF/Aを同時に保存する方法をとり、特定歴史公文書等の管理施設についても最低限用意すべき施設(既存施設の利用)を整備する方策が現実的と考える。

## 注・参考文献

- 1) 山崎久道. 公文書管理検定テキスト 電子公文書管理のあり方. 日本経営協会. 2011. p. 93
- 2) ICT政策と総務省の取組み 総務省 大臣官房審議官 武井俊幸氏 2010年セミナー資料
- 3) 公文書管理の在り方等に関する有識者会議 第11回 配布資料 資料8 加筆
- 4) 平成21年度公文書保存管理講習会資料(国立公文書館) 加筆作成
- 5) 村岡正司. 公文書管理検定テキスト 電子公文書管理の適正化. 日本経営協会. 2011. p. 5
- 6) 2011年9月8日開催 公文書管理委員会(第10回) 配布資料
- 7) デジタルアーカイブとその長期利用に関する研究会 牟田昌平 平成19年2月16日より
- 8) 記録管理学会第118回例会 学習院大学教授 高埜利彦氏資料
- 9) 村岡正司. 公文書管理検定テキスト 電子公文書管理の理解. 日本経営協会. 2011. p. 39
- 10) 「地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果加工 平成22年度資料編」総務省(平成22年11月9日)
- 11) 村岡正司. 公文書管理検定テキスト 電子公文書管理のあり方. 日本経営協会. 2011. p. 36
- 12) 千代田区文書管理規程 平成20年4月1日訓令第6号
- 13) 村岡正司. 公文書管理検定テキスト 電子公文書管理のあり方. 日本経営協会. 2011. p. 32
- 14) 公文書管理委員会(第10回) 配布資料: 電子公文書等の移管・保存・利用システムについて 平成23年9月8日 国立公文書館
- 15) 地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書(平成23年6月17日)  
<http://www.rmsj.jp/katsudo/kenkyukai/odmasg20110617.pdf>