

現代の記録を未来に伝える

—国際公文書館会議東アジア地域支部総会から学ぶ—

庄谷 邦幸*

はじめに

今日、国や地方自治体、民間企業、大学で記録文書が紙媒体から電子媒体に移行しつつある。これらの記録文書は、定められた保存期間が有期限のものもあれば、永久保存のものもある。

しかし、私たちはこれらの記録を正確に、改ざんされずに、安全に次世代に伝えられるであろうか。とくに電子媒体の記録について組織的、技術的にみて不安が大きい。さらに、これらの電子記録の検索は、将来容易にできるのだろうか。

これらの諸問題について、日本の国立公文書館は、2006年3月『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』（118+60+77頁）の調査報告書を公刊した。そこで提起された問題点を要約したい。

また、2007年10月22～26日、東京で国立公文書館主催のICA（国際公文書館評議会）東アジア支部（East Asian Regional Branch of ICA, 略称EASTICA）総会とセミナーが開催された。筆者もその会議とセミナーに参加した。テーマは「電子文書の円滑な保存・利用」であり、アジア各国の取組み状況の報告と討論がなされた。この会議で、上述の日本の国立公文書館の報告書が配布された。

さらに、本稿では、大阪市公文書館の現状についても素描したい。

1. 国立公文書館の「調査研究報告書」

（1）日本の中央省庁における行政文書の「電子化」

前述の国立公文書館の調査研究報告書『電子媒体による公文書等の適切な移管・保存・利用

* 本学名誉教授

キーワード：記録管理、公文書館、電子媒体、EASTICA

に向けて』(2006年3月)によると、2001年1月に、政府は「e-Japan戦略」を決定し、IT戦略を国家的戦略の1つとして位置づけた。具体的には、「2003年までに、行政(国・地方公共団体)内部の電子化・官民接点のオンライン化、行政情報のインターネット公開・利用促進、地方公共団体の取組み支援等を推進し、電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現し、幅広い国民・事業者のIT化を促す」こととした。その結果、行政事務の電子化は進んだ。

表1 日本の府省全体での電子化状況

		2000年度	2001年度	2002年度
電子化されている		72.10%	81.00%	94.50%
	すべて電子化	20.20	24.40	36.50
	一部電子化	51.90	56.60	58.00
電子化されていない		27.90	19.00	5.50

(出所) 国立公文書館「報告書」p.28

表2 事務(文書)分野別電子化の実施状況

	2000年度	2001年度	2002年度
総務・文書部門	75.50%	84.10%	90.40%
協議・調整部門	84.90	86.30	97.70
秘書・人事・給与等部門	69.40	80.90	95.00
会計・経理・予算部門	51.80	62.20	89.70
部門共通	83.80	92.20	98.70

(出所) 表1に同じ。

また、職員1人当たり媒体別情報保存割合は2003(平成15)年3月末時点で、紙による保存が約3.2万枚(4.5%)、電子媒体による保存が約67.2万枚(95.5%)と、2002年3月末時点(紙12.9%、電子媒体87.1%)と比べ、電子による保存の割合が大幅に増加している。ただし、保存情報の絶対量自体が増加しており、紙による保存も絶対量は増加している。また、電子的保存の種別をみると、磁気ディスク(LAN上のサーバ)が電子的保存全体の大部分を占めている。

総務省の行政文書ファイル管理簿ベースで電子媒体で保存されているものと、紙媒体で保存されているものの割合を調査したら(2006年1月末)、行政文書ファイルは全部で25万5861件であったが、そのうち電子媒体により保存されているものは1万7613件(1.8%)であったという(同報告書p.29)。

2004年作成・保有調査分についてみても、18省庁で1年間に作成された電子文書ファイル1.4万件で全行政文書ファイル数の9%を占め、18省庁に保存されている電子文書ファイルは4.3万件で全現用文書数の4%を占めている。保存期間別にみると、電子文書の作成及び保存状況においては、「5年保存」以下の相対的に保存期間の短い文書が多いことが示されている。

(2) 電子公文書の適切な管理・保存のための技術動向と課題として次のようなリスクを指摘している(同報告書p.47)。

①電子公文書等に対して、作成された時点の状態のまま適切な対応を行わず保存し続けた場合、将来的に電子公文書等を閲覧できなくなる、あるいは保存した情報の安全性が損なわれるといった事態が生じる可能性がある。

長期保存の目的を達成するためには、電子記録は真正性、完全性、アクセス可能性、理解可能性、処理可能性、潜在的な再利用可能性を備えることについて確認するとともに、外部に説明できなければならない。

- ②媒体・ハードウェアに起因する可読性損失リスク
- ③ソフトウェアに起因する可読性損失リスク
- ④改ざんの危険性
- ⑤既存技術及びシステムの陳腐化

(3) メタデータの整備の重要性

メタデータは「データについてのデータ」といわれているもので、電子記録に関する技術データ、記録の構成と内部構造、記録の追加・削除・変更に適用される規則、またはコンテンツの解釈について記述するデータ等を指す(同報告書p.16)。

また、メタデータに関する課題としては、行政内部の同じ部課で作成された電子公文書でありながら、作成者によってメタデータ情報に不統一が生じることがある。メタデータの内容の統一化が重要となる。そのため、ファイル形式の標準化、フォーマットの標準化がおこなわれなければならない。

以上がこの報告書の要旨である。

2. 国際公文書館会議東アジア地域支部 (EASTICA)

第8回総会およびセミナーの報告要旨

2007年10月21日から26日まで東京で開かれた上記会議は、招待者5人、中国29人、香港10名、マカオ2名、韓国19人、モンゴル12人、日本39人が参加した(筆者もその1人である)。

今回のEASTICAセミナーのテーマは「電子政府化の進展と電子記録管理」であった。本稿では、招待者の2人の基調講演と中国のレポートを要約的に紹介したい。講演内容は大量の文章であるので、筆者の関心の強い部分を抽出せざるを得ない。翻訳については日本の国立公文書館の訳文に従った。

基調講演は〔A〕米国国立公文書館記録管理局(NARA)のケネス・ティボドー(Kenneth

Thibodeau) 氏, および〔B〕筑波大学の杉本重雄氏である。また, 〔C〕中国の段 東升氏の報告も紹介する。

〔A〕K.Thibodeau (アメリカ国立公文書館記録管理局長) の講演要旨

通常Archivesは貴重な歴史記録を保存するという役割ゆえに, 過去に関連したものと考えられがちである。しかし, Archivesの本質的な使命は過去を未来へと受継いでいくこと, つまり過去の記録を現在利用できるようにするだけではなく, 過去の記録と共に現在作成されている記録を未来へ届ける責任がある。私たちは2つの基本的な分野において不十分である。

第1に, 今日作成されている殆どどの種類の電子記録について, 真正な電子記録を保存し, これに対する持続的なアクセスを提供する方法がわかっていない。経験的レベルでは, 大半の電子記録について, 実証された保存方法は存在しない。また理論的なレベルでは, 現在のArchival Scienceにおいては, デジタル保存またはアクセス方法が, 真正な記録を保存もしくは提示できるか否かを判断することを目的とした, システムの設計や運用のための十分かつ適切な基準が確立されていない。

第2に, 情報技術が今後どのように進展していくのか, まったく未知数である。未来の情報技術は, 私たちが現在知っている情報技術とは大きく異なるであろう。これはArchivesにとっては重大な問題である。なぜなら, (1) 未来の人びとは, 過去の記録を見出し, これらにアクセスするために, その時点で利用できる最善の技術を求めると予想されるが, (2) その最善の技術とは, 当該の記録を作成, 処理, 保存するために最初に用いられた技術とは異なるという点を前提としなくてはならないからである。研究者が記録を探す時点から僅か数年前にArchivesが採用した技術でさえ, 多くの場合, もはや最善の技術ではなくなっているだろう。

Archives関係機関は, 今から50年, 100年後に現代の私たちの時代の記録を利用したいと望む人びとが, 希望する記録を利用できるようにするという責任を負わなくてはならない。

私たちは, 未来を構築する義務があり, 真正な電子記録を保存し, これに対する継続的なアクセスを提供するための能力を育んでいかねばならない。この義務を果たさなければ, 20世紀後半から21世紀初頭の時代を記録した重要な証拠の大半は失われてしまうであろう。

Archival Scienceは, 全てのArchives関係機関に適用され, 基本的に常時有効な安定した原則, コンセプト, 必要条件および理解を提供している。例えば, 私たちは, 記録と記録ではない他の種類の情報を区別している特性, 中でも出所 (provenance) や原秩序 (original order), 記録相互の関係 (archival bond) などを常に重んじている。Archival Scienceからは, Archives要素 (フォンド, シリーズ, 記録, 記録作成者など) を1つのシステムの中でモデ

ル化および管理するための規則を引き出すことができる。

〔B〕 杉本重雄（筑波大学・図書館情報メディア研究科）「電子文書の円滑な保存・利用に向けて」の講演要旨

（1）デジタルアーカイブ（Digital Archive）について

この言葉は、文化遺産を電子化して提供する場合のように、現実世界の「もの」を電子化し、蓄積したものを表す場合もあれば、また、いろいろな電子文書を収集し、蓄積したものを表す場合もある。文化遺産の電子化の場合、図書やmanuscriptに限らず、さまざまな美術館や博物館資料に加えて遺跡そのものや芸能や工芸技術などの無形文化財の保存のための電子化も行われてきている。

ここでは原資料の電子化によって作られたものも含め、電子文書の収集と蓄積、長期保存という観点を中心に述べている。

ネットワークに接続されたデジタルアーカイブによって、われわれはいつでもどこからでもいろいろな文書や資料を利用できるようになった。その一方、電子資料は、紙やものの資料と異なり、電子資料を利用するための機材やソフトウェアを必要とする。速度の速い技術の進化の中で機材やソフトウェアを含めた保存は容易ではない。生れながらにして電子的に作成された資料（Born Digital）は電子的な環境での利用を前提にしており、これを長期保存を困難にしている。

（2）デジタルアーカイブ構築のための要素

（a）収集

- i）ネットワークを介した資料収集
- ii）オフラインでの電子ファイルの収集（パッケージの収集）
- iii）「もの」の電子化による収集

（b）蓄積と保存

電子文書の保存は、その内容を正確に蓄積、保存するだけでなく、データを利用するために必要な情報を一緒に蓄積保存しなければならない。

（c）組織化と利用

電子文書の長期保存のためにはメタデータは不可欠である。

このように杉本重雄氏は基調講演をされた。ティボドゥ氏と杉本氏の内容は共通点がある。その1つは、技術革新の速度が速く、技術の安定性がないので、電子記録の永久保存の方法が確立できていないということである。その2は、電子記録の保存のためにメタデータ（データのデータ）を開発し、規格化し、付与して保存しなければ後世の第三者は検索することはでき

ないという。

〔C〕段 東升（中国国家档案局副局长）「中国における電子記録の管理」の講演要旨

中国において2006年に実施された調査によると、中央政府や国家機関、中央政府の管理下にある企業の80%近くがOAもしくは電子政府システムを採用しており、各種の電子記録の数は2億件に達しようとしているが、これらはあらゆる分野の業務の記録の重要な部分を占めるようになっている。電子記録の管理は、電子政府の構築においても重要な要素であり、基本的な業務である。国家档案局（State Archives Administration）も電子記録の保存を重視しており、電子記録の管理方法がその記録の長期的な真実性、完全性および可読性に直接影響すると考えている。電子档案は、最終的には将来の档案コレクションの中心的な部分を構成し、電子記録の管理が国家の記憶の保存にとって重要なプロジェクトとなるだろう。電子記録を管理する場合、中国の档案関連部門は主として次のような取組みを行っている。

（a）電子記録を管理するための法律、規制および技術規格を完成させる

中国の档案関連部門は、10年以上前から電子記録の管理という問題に関心をもち始めていた。国家档案局は、電子記録の管理に関する問題点について研究および精査するため、つねに一定数の科学技術プロジェクトを準備している。同時に、複数の場所で電子記録の管理に関する実験を積極的に実施している。国家档案局は、「档案の情報化を全国的に実施するための要綱（An Outline for Implementing Informationization of Archives in the Whole Country）」を作成・公表し、電子記録の管理に関する明確な要求を提起して、中央政府と国家機関、各省の档案局の一部において実験と実践を進めてきた。

（b）電子記録センター設立のための調査の取組み（省略）

（c）档案情報資源の開発および利用について、積極的に実験を進める

「国家情報化推進戦略（Strategy for Developing Informationization of the State）」（2006～2020年）を実行するため、SAACおよび国务院情報化弁公室（Office of Informationization of the State Council）は、2006年9月、档案情報資源の開発と利用に関する共同実験を開始した。実験のテーマは6つで、対象としては16のユニットが選ばれた。1つ目のテーマは、従来の媒体による档案のデジタル化である。実験では、先導的思考、基本原則、業務上のメカニズム、作業手順、技術的条件および実験の成果の管理をまとめなければならない。2つ目のテーマは政府業務に関する情報の管理である。ここでは、電子政府やオフィス・オートメーションなどの情報システムで作成された重要な情報資源の収集、保存、管理および利用に関する作業

が総括される。3つ目のテーマは、すでに一般に知られている既存の記録の利用である。これに関しては、政府業務に関する情報を一般に知らしめるための作業と、档案情報資源の開発／利用を有機的に組み合わせるための手段および方法が総括される。4つ目のテーマは、企業の档案情報資源の開発および利用である。実験では、情報化社会における企業の档案情報資源の収集、保存、管理、開発および利用に関する作業が総括される。5つ目のテーマは、公記録の基本データベースの構築である。ここでは、大規模な記録の分散データベースの確立、運営、管理、開発および利用に関する作業が総括される。6つ目のテーマは、档案情報資源の社会的サービスである。ここでは、情報化の手段を利用し、様々な業務メカニズムを採用して、数々の形態を利用することで、档案情報資源の綿密な開発を実現するための方法が総括され、利用される。これらの実験は、戦略／政策措置の立案や、情報資源を開発および利用するための国家レベルでの法律、規制および規格の策定などの取組みにとって重要な意味をもつであろう。

(d) 電子記録と紙記録が共存するという原則に従う

現時点では電子媒体の耐久性の問題が十分に解決されていないため、国家档案局は、電子記録とともに該当する紙記録も保存するという原則を推し進めている。「電子記録を保管するための暫定手順 (Interim Procedures for Managing Files of Electronic Records)」によると、恒久的もしくは長期的な保存が必要な電子記録はすべて紙記録としても残し、当初の保存媒体の電子記録とともに保管して、両者を関連付けることが要求されている。ここでいう電子記録とは、具体的には、各地域および部門の公記録の電子データで、中国国务院弁公庁が統一的に割り当てた電子公記録送信システムで処理された後に作成された規格フォーマットの電子データを指している。また「電子記録の保管規格」によれば、恒久保存する価値のある電子記録は、該当する紙媒体の記録がない場合は、紙記録もしくはマイクロフォームなどのかたちで残しておかなければならないとされている。またこのような記録を保管する場合は、電子媒体の記録と紙媒体もしくはマイクロフィルムの記録を同時に保存する必要がある。

中国は、電子記録の管理においてはある程度の前進は遂げたが、問題や課題はまだ残されている。調査によれば、現時点では電子記録の種類も形式も様々で、多種多様な運用システム、独自開発システムがあり、電子記録の管理を所管する部門も統一されていない。電子記録の約50%は档案関連部門が管理しており、残りは情報技術関連部門や記録管理関連部門、業務関連部門が管理したり、複数の部門が共同で管理している。このような状態は、安全な保管や恒久的な回覧、共有、利用には不都合で、国家のデジタル記憶の保存や電子政府の効力の発揮にも直接的な影響を及ぼす。

電子政府の構築は、行政の効率を上げ、政府の透明性を高めるための容易で手軽な方法だが、電子政府の構築が急速に進むことで大量の電子記録が作成され、新たな発展のチャンスとともに

に厳しい課題も生じはじめている。電子記録の管理については、開発途上国と先進国との間に大きな格差が見られる。先進国は、電子記録の管理に関しても成熟した慣行および経験がある。だが、開発途上国であっても、電子記録の管理において飛躍的な進歩を遂げ、新たな技術を取り入れることは可能である。中国の電子記録管理のレベルはまだ十分とは言えないが、情報基盤施設に関する調査研究を続け、これらを継続的に導入し、完成させていくことで、このレベルは飛躍的に高まるであろう。

以上が中国代表の段 東升氏の報告要旨である。当面は電子記録と紙媒体の記録を併存して保存するという方針である。

3. 大阪市公文書館の事例

日本には、地方自治体で50の公文書館があり、多様な形態を有している。近世の藩主の古文書と明治期以降の行政文書を包摂する文書館もあれば、地主の文書を沢山かかえた公文書館もある。

大阪市の場合は明治22年（1889年）市制が確立してからの行政文書が公文書館の収蔵庫の大多数を占めている。本節では、前半に、大阪市全体の「文書管理」の概略を説明し、後半では大阪市公文書館の「永年文書」の移管（受入れ）、整理・保存と利用の流れを説明し、当面する若干の課題を述べたい。

（1）大阪市の文書管理

大阪市総務局のホームページで、「文書管理」の項目を検索し、ダウンロードすると次のように記述されている。

『大阪市では、市政運営に関する情報は市民の財産であるという基本的認識の下、市政運営に対する市民の信頼の確保を図るため、「大阪市公文書管理条例」を制定し、適正な公文書の管理に努めています。また、「情報公開と文書管理は車の両輪」といわれるように情報公開制度の適正かつ円滑な運用を図り本市の諸活動を市民に説明する責務を全うするため、「大阪市で管理している公文書（公文書・簿冊・刊行物）の目録」及び本市の公文書を系統的に分類するための基準となる「文書分類表」の情報提供を行っています。』

2007年福田内閣成立後、日本政府は「記録管理法」（仮称）の立法を準備していると新聞紙上で報ぜられている。しかし、地方自治体レベルで「文書管理条例」が制定されている自治体は少ない。大阪市はこれまでも「大阪市文書管理規程」があったが、それを昇格させ、市会の議を経て、「条例」になった。この条例は2006（平成18）年3月31日制定され、2007（平成19）年2月19日に最近改正されている。

(a)「大阪市公文書管理条例」の要点を紹介する。

(目的) 第1条 この条例は、市政運営に関する情報は市民の財産であるという基本的認識の下、公文書の管理責任を明確にし、公文書の作成、保有等に関する基本的な事項を定めることにより、公文書の適正な管理を図り、もって市政運営に対する市民の信頼の確保を図ることを目的とする。

(定義) 第2条 この条例において「公文書」とは、大阪市情報公開条例（平成13年大阪市条例第3号。以下「情報公開条例」という。）第2条第2項に規定する公文書及び大阪市情報公開条例（平成13年大阪市条例第24号に規定する公文書をいう。）

2 この条例において「本市の機関」とは、市長、大阪市会議長（以下「議長」という。）、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価委員会、公営企業管理者及び消防長をいう。

(本市の機関の責務) 第3条 本市の機関は、事務及び事業を適正に執行し、本市の諸活動を市民に説明する責務を全うするためには公文書を適正に管理することが重要であることを十分に認識し、この条例の定めるところに従い、公文書を適正に管理しなければならない。

(公文書の作成) 第4条 (省略)

(公文書の分類) 第5条 (省略)

(公文書の保存) 第6条 (省略)

(公文書の廃棄等) 第7条 第2項

「市長は、保存期間が満了した文書であっても、当該公文書が歴史的文化的価値を有するものであるときは、前項の規定にかかわらず、これを引き続き保存しなければならない」

(公文書管理体制の整備) 第8条 (省略)

(地方独立行政法人等の公文書の管理) 第9条 (省略)

(出資等法人の文書の管理) 第10条 (省略)

(公の施設の指定管理者の文書の管理) 第11条 (省略)

(法令等の規定による特例) 第12条 (省略)

(公印の管理) 第13条 (省略)

(施行の細目) 第14条 この条例の施行に関し必要な事項は、市規則で定める。

附則 この条例は平成18年4月1日から施行する。

附則 この条例は平成19年4月1日から施行する。

別表（第6条関係）は保存期間の「永年」、「30年」、「10年」、「5年」、「3年」、「1年」、「1年未満」の資料の内容を規定しているが内容は省略する。

(b) 「大阪市公文書管理条例施行規則」

(内容は省略する)

制定平成18年3月31日, 最近改正 平成19年3月30日

つぎに, 大阪市「文書管理システムによる事務取扱要領」は電子媒体を前提にしているので全文を掲載する。

(c) 文書管理システムによる事務取扱要領

最近改正 平成19年4月1日

(目的)

第1条 この要領は, 大阪市公文書管理規程(平成13年達第9号。以下「規程」という。)に定めるもののほか, 大阪市文書管理システムを利用して行う公文書の作成, 保存, 廃棄その他の管理に関する事務について必要な事項を定めることにより, 文書事務の円滑化を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この要領における用語の意義は規程の例による。

(收受)

第3条 文書管理システムを利用して收受する文書は, 電磁的記録でなければならない。

2 文書管理システムを利用して文書を收受する場合は, 次に定めるところにより処理するものとする。

- (1) 到達した文書の標題, 收受日, 発送元その他必要な情報を文書管理システムに記録し, 收受すること
- (2) 前号の規定にかかわらず, 到達した文書が收受すべきものでないと認められるときは, 速やかに, 当該文書を收受しない旨を発送元に伝えた上, 当該文書を発送元に差し戻すこと

(電子による決裁及び供覧)

第4条 文書管理システムを利用して事案の意思決定を行う場合は, 次に定めるところにより処理するものとする。

- (1) 標題, 副題, 文書分類コード, 保存期間, 簿冊名称, 決裁区分, 決裁種別, 起案日, 施行予定日, 閲覧区分, 公開区分, 存否区分, インターネット公開区分, 起案者の所属及び氏名, 前文, 回議ルートその他必要な情報を文書管理システムに記録すること
- (2) 前号に規定するもののほか, 公印を押印して施行する公文書を含む場合は, 押印する

公印の名称その他の必要な情報を記録すること

- (3) 前2号に規定するもののほか、決裁本文及び資料その他の添付文書並びに関連文書その他必要な情報を記録し、回議を開始すること。この場合において、意思決定に関与する者及び意思決定につき権限を有する者は、文書管理システムを利用して当該文書を参照の上、承認又は差戻しを行うこと
 - (4) 前号による意思決定の手続が完了したときは、決裁日を文書管理システムに記録すること
 - (5) 決裁文書の施行が完了したときは、施行日を文書管理システムに記録すること
 - (6) 決裁文書が完結したときは、完結日を文書管理システムに記録した上、速やかに文書管理システムに保管すること
- 2 文書管理システムを利用して供覧を行う場合は、次に定めるところにより処理するものとする。
- (1) 標題、副題、文書分類コード、保存期間、簿冊名称、供覧区分、供覧種別、供覧開始日、閲了予定日、閲覧区分、公開区分、存否区分、インターネット公開区分、供覧開始者の所属及び氏名、冒頭摘要、供覧ルートその他必要な情報を文書管理システムに記録すること
 - (2) 前号に規定するもののほか、供覧本文及び資料その他の添付文書並びに関連文書その他必要な情報を記録し、供覧を開始すること。この場合において、閲覧者は、文書管理システムを利用して当該供覧文書を参照の上、閲覧済みである旨を記録すること
 - (3) 前号による供覧の手続が完了したときは、閲了日を文書管理システムに記録した上、速やかに当該供覧文書を文書管理システムに保管すること

(紙併用決裁及び紙併用供覧)

第5条 前条に規定する電子による決裁又は供覧を行う場合において、同条第1項第3号に定める添付文書又は同条第2項第2号に定める添付文書に紙文書の添付を行わなければならないものがあるときは、これに別添資料管理票を付したものを同時に回議して、意思決定又は供覧を行うことができる。

- 2 前項に定める別添資料管理票は、文書管理システムを利用して当該決裁又は供覧の標題、副題、起案文書又は供覧文書の別、起案者の所属及び氏名、簿冊名称、回議又は供覧ルートその他必要な事項を用紙に印刷して作成するものとする。

(紙決裁及び紙供覧)

第6条 文書管理システムを利用して作成した決裁文書又は供覧文書への押印又は署名により

意思決定又は供覧を行う場合は、標題、副題、文書分類コード、保存期間、簿冊名称、決裁又は供覧の区分、起案日又は供覧開始日、施行又は閲了の予定日、公開区分、前文又は冒頭摘要、回議又は供覧のルートその他必要な事項を用紙に印刷し、必要な書類を添付の上、これを行うこととする。

- 2 前項の場合においては、第4条第1項第4号及び第5号の規定を準用する。
- 3 第1項の手續を行った場合において、決裁文書が完結したとき又は供覧の手續が完了したときは、完結日又は閲了日を文書管理システムに記録することとする。

(紙決裁及び紙供覧への切替え)

第7条 文書管理システムを利用して回議又は供覧を行っている決裁文書又は供覧文書は、前条第1項に定める事項及び既に承認又は閲覧を行った者の情報その他必要な事項を用紙に印刷し、必要な書類を添付することにより、当該文書への押印又は署名による意思決定又は供覧の手續に切り替えることができる。

(その他文書の作成・保管)

第8条 決裁又は供覧の手續に付さない公文書(以下「その他文書」という。)を文書管理システムを利用して作成し、保管しようとする場合は、標題、副題、文書分類コード、保存期間、簿冊名称、その他文書種別、作成日、閲覧区分、公開区分、存否区分、インターネット公開区分、作成者の所属及び氏名、本文及び資料その他の添付文書及び関連文書その他必要な情報を文書管理システムに記録し、速やかに保管するものとする。

(発送)

第9条 文書管理システムを利用して公文書を発送する場合は、次に定めるところにより処理するものとする。

- (1) 文書管理システムを利用する他の担当等へ公文書を発送する場合は、件名、発送先その他必要な情報を文書管理システムに記録し、発送すること
- (2) 電子文書交換システム文書を発送しようとする場合は、件名、文書記号、文書番号、発送先その他必要な情報を文書管理システムに記録した上、文書主任の審査を経て、当該文書に必要な電子署名を行うICカード等使用者(総合行政ネットワーク運営主体が発行する証明書の利用に関する要綱第7条第1項に規定するICカード等使用者をいう。)に発送の依頼を行うこと
- (3) 前2号以外の方法で公文書を発送する場合は、必要に応じて件名その他必要な情報を文書管理システムに記録して行った上、当該発送が完了したときは、その旨を文書管理

システムに記録すること

- 2 文書管理システムを利用して収受した文書を文書管理システムを利用する他の担当等へ転送する場合は、転送件名、転送先その他必要な情報を文書管理システムに記録し、転送するものとする。

(公印審査)

第10条 文書管理システムを利用して公印審査を行う必要がある場合は、発送件名、発送日、公印の名称その他の必要な情報を文書管理システムに記録した上、文書主任及び公印取扱責任者に公印審査を依頼するものとする。

(簿冊の目録情報の記録)

第11条 新たに簿冊等を編集した場合は、文書分類コード、簿冊名称、簿冊副題、副題表示区分、編集年度、保管単位、媒体種別その他簿冊等の目録に関する情報を速やかに文書管理システムに記録しなければならない。

(書庫又は公文書館への引継ぎ)

第12条 簿冊等（文書管理システムに保管するものを除く。以下この条において同じ。）を中央書庫、所属書庫又は公文書館に引き継ぐ場合は、次に定めるところにより文書管理システムを利用して処理するものとする。

- (1) 文書管理システムに引き継ごうとする簿冊等の保管単位コード、文書分類コード、保存期間、簿冊名称、簿冊副題、媒体種別、編集年度、引継先の書庫コードその他必要な情報を記録する方法により作成した引継簿冊目録を用紙に印刷し、当該目録を添えて、所定の期限までに引き継ぐこと
- (2) 前号により引継ぎを行う場合は、現に中央書庫に収蔵している簿冊等については行政管理担当課長が、担当等に保管している簿冊等及び現に所属書庫に収蔵している簿冊等については主管課長が、引継簿冊目録を作成すること

(廃棄)

第13条 簿冊等の廃棄は、次に定めるところにより文書管理システムを利用して処理するものとする。

- (1) 主管課長は、文書管理システムに廃棄しようとする簿冊等の保管単位コード、文書分類コード、保存期間、簿冊名称、簿冊副題、媒体種別、編集年度、書庫コード、配架番号、廃棄予定年度その他必要な情報を記録する方法により作成した廃棄簿冊目録を用紙

に印刷し、廃棄の決定を行った上、廃棄し、又は行政管理担当課長若しくは所属書庫の管理を担当する担当課長に廃棄を依頼すること

(2) 前号の規定により主管課長からの依頼があった場合は、行政管理担当課長は、中央書庫に収蔵する簿冊等のうち依頼に係るものの廃棄簿冊目録を用紙に印刷し、廃棄を行うこと

(3) 第1号の規定により所属書庫の管理を担当する担当課長に依頼を行う場合は、主管課長は、所属書庫に収蔵する簿冊等のうち依頼に係るものの廃棄簿冊目録を用紙に印刷したものを添えて依頼すること

(その他)

第14条 この要領に定めるもののほか、文書管理システムを利用した文書事務に関し必要な事項は、行政管理担当課長が定める。

以上が大阪市「文書管理システム 事務取扱要領」である。

(2) 大阪市公文書館の資料の収集基準

大阪市は適正な文書管理に努め、本市の諸活動を市民に説明する責務を全うするため、前述の「大阪市公文書管理条例」を制定し、本市の公文書を系統的に分類するための基準となる「文書分類表」(表3)を定めている。全ての行政資料はこれに基づいて区分される。

表3 文書分類表

区分	款名称	区分	
共通	共通	固有	衛生
固有	総務		環境
	財務		都市施設
	市民		運輸
	社会福祉		教育
	経済		

これは、行政事業や事務の内容、目的、性格を基準に職能別分類を原則としている。したがって、組織の変更があっても、事務事業の内容が大きく変わらない限り変更せずに使用している。しかし、理論的にいって、公的部門と民間部門の役割分担の変更、公私棲分け論の変更があった場合は文書分類表も修正される可能性がある。

公文書の保存期間は、法令その他の定めのあるものを除いて、永年、30年、10年、5年、3年、1年及び1年未満の7種類に区分し、文書分類表に定めている。

この「文書分類表」は、最初1960年に策定されたが、現在まで6回大きく改正している。文

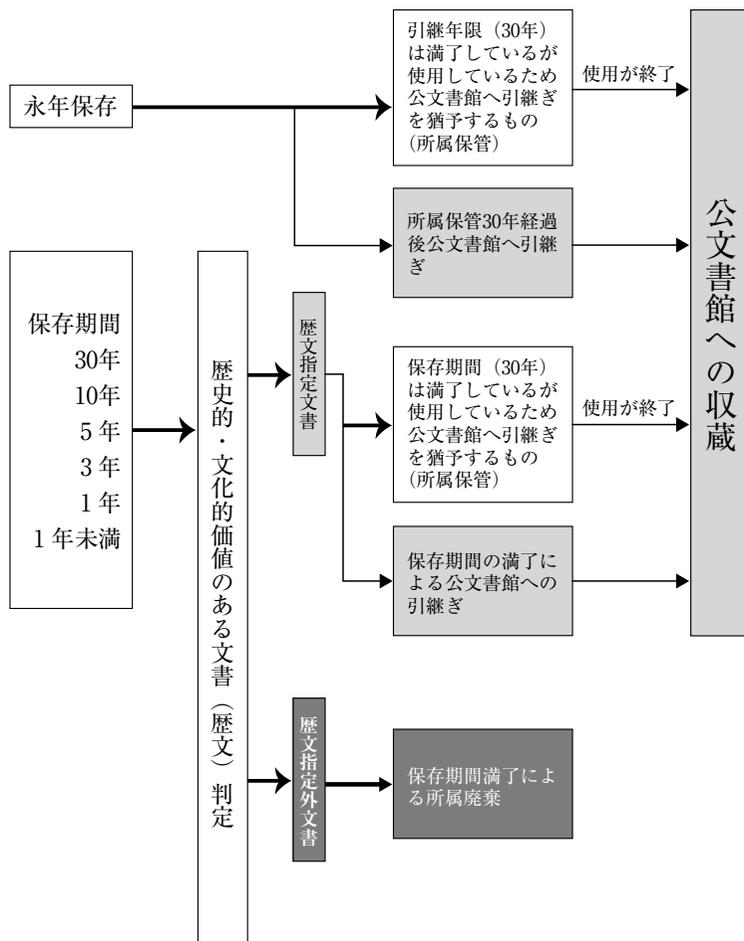
書（簿冊）の名称（タイトル）数は約1万2千である。

大阪市公文書館における収集基準は先述の「大阪市公文書管理条例」に基づいて、永年文書以外でも「歴史的、文化的価値のある公文書」を選考し収集している。この歴史的、文化的価値を有する公文書の取扱いについての調査研究を行うため、大阪市公文書館では運営委員会（学識経験者など4名、オブザーバー3名）に判定をお願いしている。「収集基準」は38項目（表4）あるが、その具体的適用は慎重な手続きでおこなっている。

表4 公文書館公文書収集基準

1	行政の総合企画に係る文書
2	制度の新設、変更、廃止に係る文書
3	条例、規則等制定改廃に係る文書
4	重要な儀式、表彰及び行事に係る文書
5	予算の編成及び執行、決算に係る基本的な文書
6	重要な台帳、原簿
7	施設の創設及び廃止に係る文書
8	公有財産の取得、管理、運用、処分に係る主要な文書
9	重要な契約、委託に係る文書
10	各種委員会、審議会等の記録（類似の組織を含む）
11	重要な内部会議及び市が構成員となっている諸会議の記録
12	重要な通達、要綱に係る文書
13	局長以上の職にある人の事務引継書
14	職員録等の人事に係る文書
15	統計調査で総括的な文書
16	各種の調査、研究の記録
17	中央省庁等との連絡調整文書
18	他都市等との行政協力に係る文書
19	広域行政に係る文書
20	請願、陳情、要望等に係る文書
21	訴訟、紛争に係る文書
22	市行政の広報企画文書
23	施策の講評記録
24	行政の運営状況を監察した文書
25	重大な事故、災害に係る文書
26	重要な福祉事業に係る文書
27	重要な区行政及び地域振興に係る文書
28	選挙事務に係る基本的な管理運営の記録
29	産業、経済の育成・指導・調整文書
30	都市機能の整備に係る基本的な文書
31	市民生活の健康、安全、衛生に係る基本的な文書
32	市民の教育及び文化向上を図る基本的な文書
33	市が関わる団体の設置・廃止等についての基本的な文書
34	市の情報公開や文書管理に関する基本的な文書
35	市民の社会経済生活の実態を具体的に示す文書
36	環境問題に関する基本的な文書
37	多様な市民の共同・共生とその施策に関する基本的な文書
38	市職員の業務・労働の実態を具体的に示す文書

図1 公文書館に収蔵されるまでの流れ



まず、大阪市公文書館は、外部の近現代史研究者を「専門委員」に委嘱し（現在は2名）、「歴史的・文化的価値を有する」公文書の判定を依頼する。前年度の例では月1回の頻度で年間十数回の判定会議を開催している。大阪市の場合、事業所が分散しているため、なるべく現地へ出張し、有期限文書についても行政部門の担当者から資料内容の説明を受け、公文書館へ移管すべきか否かの判断をおこなう。その際は公文書館内部のスタッフも立会う。有期限文書を永久保存する場合は、「文書収集基準」の「第何項に準ずる」という理由づけをおこなう。その判断は前述の公文書館運営委員会に掛け、そこで最終判断を仰ぎ、決定する。

(3) 公文書館の普及・展示

国や地方自治体の公文書館は、その保存資料の利用促進、普及活動のため、企画展または特別展示を開催している。大阪市公文書館においても、2006年度は「高度経済成長期の大阪市政」、2007年度は「大阪市の下水道」というテーマで特別展を開催し、そのテーマにふさわしい専門家に講演を依頼し、一般市民に参加してもらった。さらに、2年前から「出前展示」を実施している。大阪市役所1Fで毎年10月2週間の展示、区役所新築オープン時に展示をするなど、いずれも好評であった。

また、公文書館の管理運営面での課題としては、次のことがあげられる。

- (a) 紙媒体（行政文書、刊行物）以外のマイクロフィルム、映像、写真、航空写真、ポスター、地図、パネル等の分類方法と整理
- (b) 本稿の前半で取上げた「電子記録」の保存問題への取組み
- (c) 歴史文書における「個人情報」の含まれた資料の取扱い基準（公開、非公開基準）の明確化
- (d) Archivistなど専門職の導入、専門性を向上させる研修（内部、外部）
- (e) 図書館、博物館との連携

[追補]

最近公開されたArchives関連の論稿で注目すべき論稿を追加しておきたい。

- (1) 松岡資明(日本経済新聞社 編集委員)「現代を歴史に刻む—アーカイブズ新しい芽—」(20回連載) (日経新聞 2007年11月26日～12月21日)
- (2) 菊地光興(国立公文書館館長)「世界に誇れる公文書制度の整備を」『論座』(朝日新聞社) 2008年2月号 pp.109-114

おわりに

本稿後半における大阪市公文書館の当面する課題については、大阪市の公式見解ではなく、筆者個人の見解であることをおことわりしておきたい。また、文書館学(Archival Science)は図書館学ときわめて近い隣接科学であるので、図書館学ご専攻の志保田教授の御退任記念号に投稿させていただいた。

本学図書館学専任教授として司書課程および司書講習に御貢献された志保田 務 教授に敬意を表し、感謝申し上げます。

(2008年1月21日受理)