

神奈川県立公文書館における電子公文書の実務状況

内藤 潤

1. はじめに

本稿では、当館の情報管理システムの概要や電子公文書の受入れ実績等、実務状況について述べさせていただきます。

電子公文書の受入れは、令和4(2022)年度から開始したところで、今年度は2年目にあたる。しかし、作業を進めながら初めて判明する不具合や課題も多数生じていることから、運用形態は依然として試行錯誤の段階にある。安定した運用に至るには、引き続き職員による多くの件数処理を行い、慣れも含めたノウハウを積み上げていく必要があるだろう。

こうした背景から、本稿に記載した内容は今後の変更も十分あり得ることを予めお断りさせていただきます。

なお、本稿は全国歴史資料保存利用機関連絡協議会の会誌『記録と史料』第33号(令和5年3月発行)へ掲載した原稿に、その後の状況を踏まえて加筆・修正したものである。

2. 当館のシステム導入

当館では開館した平成5(1993)年11月に収蔵資料の情報を管理するシステム(以下、「公文書館システム」という。)を導入し、目録の登録や検索に活用していた。しかし、年月を経るに従い、デジタルアーカイブに未対応である等、機能的に利用者ニーズとの乖離が見られるようになった。

そうした中、文書課において県組織全体の電子公文書化を実現する文書管理システムを開発することとなったため、これを契機に当館でも新たな公文書館システムの導入を具体化することとした。

導入にあたっては、文書管理システムで作成された電子公文書をデータのまま受入れできるよう文書課とデータ仕様の調整を行い、また、システム開発基準やセキュリティポリシーを所管する情報システム部門とも調整を重

ね、更に財政部門との予算調整を行った。

業者選定では、当館が示した仕様に対してどのような対応が可能か提案してもらい、その内容も評価に含める総合評価方式一般競争入札を採用した。

これらの結果、富士通株式会社(現・富士通 Japan 株式会社)の博物館・美術館向けシステム「ミュージズテーク」を当館にあわせたカスタマイズの上で導入することとなり、平成31(2019)年4月に2代目の公文書館システムとして稼働した。

稼働に至るまでの調整や業者選定には、当時の担当者が膨大な時間と労力を費やしており、その詳細は当館紀要第7号の相澤英之論考を参照されたい(1)。

3. 神奈川県における電子公文書の導入

前項で述べた、文書課による文書管理システムの概要にも触れておく。

同システムは、県組織全体を対象として平成30(2018)年に導入された。電子起案、電子決裁、文書管理及び保存等の機能を有しており、各所属では同システムを利用し、起案や供覧等を電子公文書として作成することとなった。

導入当初は移行期間として、従来型の紙の公文書へ押印する形も認められていたが、現在は電子公文書を原則としており、令和5年12月時点の電子決裁率は98.7%となっている。

また、神奈川県では文書管理にファイリングシステムを採用していることから、同システムでもファイル区分ごとに保存期間の設定が可能となっている。主な保存期間は1年、3年、5年、10年、30年、常用である。職員は、電子公文書を作成する際にファイル区分を選択することで、予め設定された保存期間が自動的に登録される。電子決裁後は、その保存期間を満了するまで同システム内で保存される。

同システムの導入初年度に作成された3年保存の電子公文書が令和3(2021)年度末に保存期間を満了したことから、当館が受入れる初の電子公文

書となった。

4. 公文書館システムの構成

公文書館システムは、図1の網掛けの範囲である。主に2つのサブシステムで構成されており、どちらも館内には存在しない。

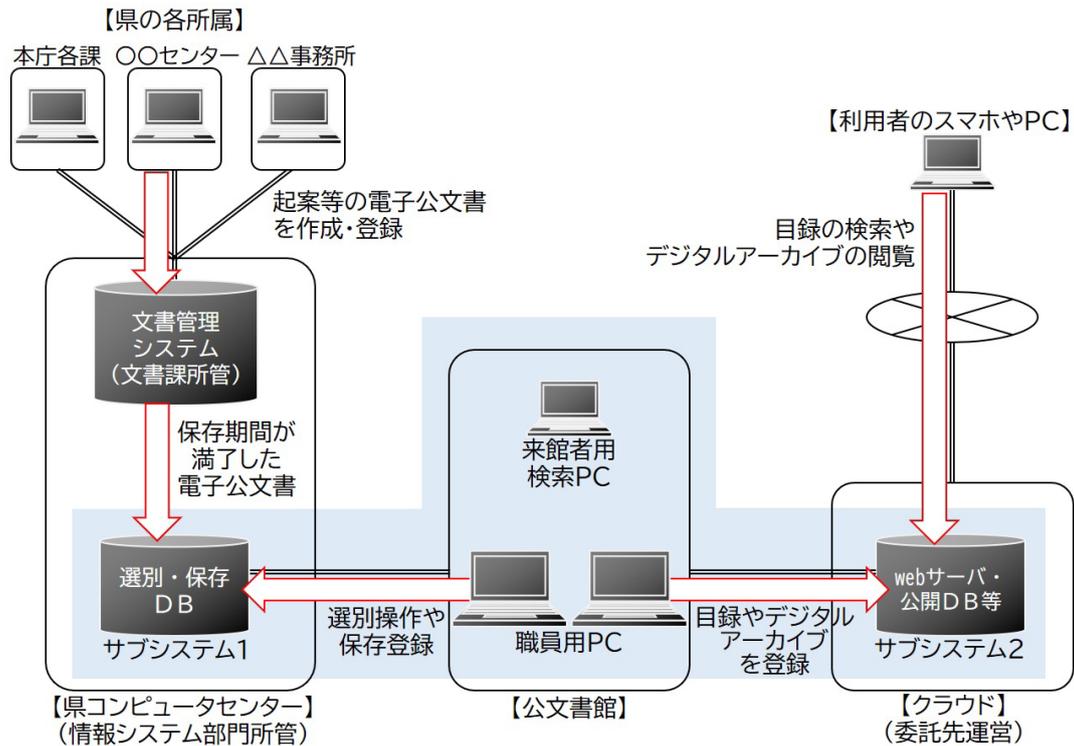


図1 公文書館システム(網掛けの範囲)及び関連部分の概要

サブシステム1は電子公文書の選別及び保存のためのシステムであり、情報システム部門が所管する庁内共通のシステム基盤環境（コンピュータセンター）に配置されている。セキュリティ上、インターネットからは接続できない。

サブシステム2は目録や目録に付加するデジタルアーカイブをウェブ経由で公開するためのシステムであり、館外のクラウド環境に配置されている。

当館職員が2つのサブシステムで登録等を行う際は、館内の職員用パソコンを利用して接続している。

5. 紙の公文書における処理の流れ

前提として、当館では県条例に基づき、保存期間を満了した全ての公文書が当館へ引き渡される「全量引渡方式」を採用している。これは紙の公文書でも電子公文書でも同様であり、まず、紙の公文書の処理の流れを示す。

紙の公文書は、保存期間を満了するまで文書課の書庫等において保管され、満了後に全量が当館へ搬送される。その量は文書保存箱での換算で毎年1万箱以上に達するが、当館職員がすべての箱を開封し、公文書の内容を確認の上、保存又は廃棄を判断する評価選別を行っている。

保存と判断された公文書は、歴史的公文書として区分される。その作成年度やタイトル、概要等のメタデータを手入力で作成し、公文書館システムのサブシステム2に目録として登録する。この登録により、当館ウェブサイトでの収蔵資料検索の対象に追加される。公文書本体は、資料IDを付した上で、館内の書庫へ配架する。

他方、廃棄と判断された公文書は、専門業者により回収され、溶解処理が行われている。

6. 電子公文書における処理の流れ

現在の公文書館システムの導入により、文書課の文書管理システムから電子公文書をデータとして受け入れることが可能となった。その処理の流れは次のとおり。

- (1) 文書管理システムから保存期間が満了した電子公文書をサブシステム1で受入れる。
- (2) サブシステム1から電子公文書(起案情報や添付ファイル等)をダウンロードし、評価選別を行う。保存分は歴史的公文書としてシステム登録し、廃棄分はデータ削除する。
- (3) 歴史的公文書となった電子公文書については、目録に必要なメタデータをコピー・ペーストや手入力で付与し、サブシステム2に登録する。この登録により、当館ウェブサイトでの収蔵資料検索の対象に追加され

る。

- (4) その後、利用者から当該資料の閲覧申込みがあれば、サブシステム1から歴史的公文書をダウンロードし、サブシステム2に存在する当該目録に付加する。付加内容は公開範囲を設定可能なため、「館内のみ公開」と設定することで、館内の利用者用パソコンによる閲覧に限定することができる。

7. 電子公文書の処理実績

前述のとおり、電子公文書の受入れは令和4(2022)年度に開始した。

この年度の受入れ対象文書は、文書管理システムの導入初年度となる平成30(2018)年度に作成された3年保存文書である。それ以上の保存期間の電子公文書は、まだ保存期間を満了しておらず、引き渡しには至っていない。

結果として、令和4年度に受入れた電子公文書は約31,000件(起案や供覧等の件数)となり、その評価選別により約500件が保存となった。選別率(保存件数/受入れ件数)は約1.6%である。

紙の公文書では、3年保存文書・5年保存文書の選別率が毎年2%程度であることから、電子公文書の選別率が若干低い値となっている。

この背景としては、文書管理システムの導入初年度は移行期間として、従来型の紙の公文書による作成も認められていたことが考えられる。各所属の作成者は、不慣れな電子公文書の作成は比較的軽易な内容の場合に限り、重要な内容の場合は不安のない紙の公文書で作成したと推察される。この結果、評価選別においては、保存に至らない軽易な公文書が多くなったものと思われる。

受入れ件数を所属別に確認したところ、大きな差異が生じており、初年度から積極的に電子公文書の作成を進めた所属もあれば、業務特性のためか長年の慣習をなかなか切り替えられない所属もあったことが判明した。

なお、その後に移行期間は終了しており、原則として電子公文書の作成が基本とされていることから、今後の選別率は、紙の公文書の選別率に近づく

であろう。

8. 現時点での課題等

現時点において認識している課題等を示す。

(1) 電子公文書特有の評価選別作業

電子公文書の評価選別作業は、これまでの紙の公文書の評価選別作業とは大きく異なっている。

紙の公文書であれば、1枚目に目立つ知事印や幹部の印があることで重要な公文書かと推察でき、続きをめくることで容易に内容を把握できる。また、表紙が毛筆で記載されたB判サイズの種類綴りがあれば、相当古い公文書かと推察できる。

これが電子公文書になると、起案情報はサブシステム1からダウンロードするエクセル形式のファイルで一覧表示される。

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1	文書番号	処理	第1ガイド	第2ガイド	フォルダ名	担当課・係名	作成年度	保存期間	件名	起案日	起案者名
2	100000001	未処理	庶務	照会	庁内	〇〇局〇〇課	2018	3年	〇〇調査への回答について	20180606	〇〇 一郎
3	100000002	未処理	〇〇計画	関係団体	会議	〇〇局〇〇課	2018	3年	××会議の復命について	20190315	×× 次郎
4	100000003	未処理	〇〇計画	普及啓発	イベント	〇〇局〇〇課	2018	3年	△△企画の実施について	20180423	△△ 花子

	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V
伺い文		処理内容	処理日時	処理者	職名	処理内容	処理日時	処理者	職名	処理内容	処理日時
本件、添付案のとおり××課へ回答してより起案			20180606	△△ 太郎	主査	承認	20180607	〇× 〇子	課長	決裁	20180608
本件、標記会議に出席しましたので、添付く供覧			20190315	△△ 太郎	主査	閲覧	20190315	〇× 〇子	課長	閲覧	20190315
本件、添付案のとおり実施してより起案			20180423	△△ 太郎	主査	承認	20180424	〇× 〇子	課長	決裁	20180424

図2 電子公文書の起案情報ファイル(イメージ)

図2のとおり、1行に所属名、作成日、作成者名、件名、起案内容、決裁者等が記載されており、それが出力した件数分、数百行、数千行と続く。単なるテキストの羅列であるため、視覚的に内容の軽重を推察しにくい。

当館職員は記載内容から判断の上、各行に「保存」または「廃棄」と入力し、サブシステム1に再登録することで評価選別の結果が記録される。

また、記載内容だけでは判断できない場合、電子公文書の作成者が添付したファイルを開くことで詳細を確認できるが、電子公文書1件に複数のファ

イルが添付されていることも多く、その開封やスクロール等、細かな操作により、紙の公文書以上の手間と時間を要することが多い。

AI等の活用により、保存候補の電子公文書が自動抽出されることが望ましいが、今後の課題である。現在のところ、電子公文書化と評価選別時間の短縮は連動していない。

一方、段階的ながら、紙の公文書から電子公文書への切り替わりが進むため、職員1人あたり年間1,000箱に達する文書保存箱の搬入、開封、選別による仕分け、搬出等々、身体的負担が大きい作業が軽減されることと期待される。

(2) 添付ファイルの長期保存フォーマットへの変換

電子公文書の作成者による添付ファイルについては、文書管理システム及び公文書館システムの双方とも、PDF/A等の長期保存フォーマットへの変換機能が無い。

現状では添付ファイルが元の形式(エクセルやワード等)のまま保存されるため、長期保存フォーマットにどのタイミングでどのように変換するのかが課題となっている。

また、変換により、例えばエクセルの広大な集計表が数十ページのPDF/Aに細分化されてしまう等、閲覧時の視認性が損なわれる懸念も残る。

なお、国立公文書館においては、「電子公文書等の長期保存フォーマットを含む長期保存に関する調査検討」が進められている。そこでは、一律に長期保存フォーマットへ変換する必要はなく、長期保存に当たってのリスクが低いフォーマットは変換不要という方向性で検討が行われている⁽²⁾。

こうした動向を参考に、審査時のマスキング方法や利用者による閲覧方法等も含めて、フォーマット変換を検討する必要があるだろう。

(3) 他システムからの電子公文書受入れ

既に述べたとおり、当館で扱う電子公文書は文書課が所管する文書管理シ

システムからの受入れを前提としている。しかし、一部の所属が独自に導入している業務システムの電子公文書についても受入れ希望が寄せられている。

こうした独自業務システムは、当然ながらデータ形式が文書管理システムとは異なっており、当館の公文書館システムでは仕様上、受入れることができない。

本来的には該当所属が公文書館システムで受入れ可能なデータ形式に変換した上で移管すべきであろうが、その調整には予算や技術的なハードルもあり、単純な一律対応とはならないものと想定される。

(4) 電子公文書と紙の公文書の併用処理

神奈川県特有の仕組みとも思われるが、電子公文書としての作成が困難な場合は、電子公文書に紙の公文書を添付する併用処理が認められている。

例えば、外部組織から郵送されたページ数の多い資料の処理起案を作成する場合、文書管理システムで電子公文書として起案を作成しつつ、同時にその電子公文書 ID が付された専用様式をプリンタで出力する。

起案者は専用様式と資料を綴じた上で承認者へ手渡し、承認者はそれを確認の上、文書管理システムで同 ID の画面を表示して承認ボタンを押す。

この結果、電子公文書としては起案情報がデータ保存され、紙の公文書としては専用様式と資料が保存される。

数年後、保存期間の満了により当館へ引き渡された際、当館職員は電子公文書だけを見ても詳細が分からず、評価選別に苦慮する可能性がある。同時期に搬入された文書保存箱の中から同 ID の専用様式と資料を見つけることで、ようやく内容が分かり、評価選別の判断が可能となる。

この併用処理の運用は令和 2 (2020) 年度に開始されたため、当館への引き渡しは令和 6 年度から始まるものと想定される (令和 2 年度に作成した 3 年保存文書)。その評価選別においては、上記のとおり当館職員に複雑なオペレーションが要求されるため、作業の手間や時間の増加等が懸念されるところである。

その他、データ処理時における想定外エラーの頻発等、システム上の課題も生じているが、エラーごとに該当データを絞り込み、その原因を突き止める作業を繰り返しているところである。

9. おわりに

電子公文書に対応するシステムの導入には仕様の策定や開発予算の確保が必要となり、導入後には保守・運営費用や随時のセキュリティ対策など、紙の公文書とは異なる角度の業務と負担が生じる。

しかし、電子公文書が推進される背景には、業務の効率化だけでなく、リモートワークの実現など、環境変化に即した要素が多分に含まれている。こうした環境変化への対応は、公文書を作成する各所属に加えて、公文書を受入れる当館においても必然的に求められる。

当館では、電子公文書の受入れから、選別、登録、公開まで、機能上は一連の作業がリモートワークでも可能となった。このような作業の質的な変化は、紙を前提とした公文書館業務から大きく変わる契機になるものと期待される。

システムの安定運用や職員による作業の習熟にはなお時間を要することと思われるが、今後とも改善に努めてまいりたい。

【注】

- (1) 相澤英之「新公文書館情報管理システムの開発着手に至る経緯」『神奈川県立公文書館紀要』第7号、2019年。
- (2) 国立公文書館「『電子公文書等の長期保存フォーマットを含む長期保存に関する調査検討』の状況について」第102回公文書管理委員会、2023年。