

新公文書館情報管理システムの開発に至る経緯について —電子公文書への対応とデジタルアーカイブシステム—

資料課 相澤 英之

はじめに

神奈川県立公文書館では、平成5（1993）年11月の開館当初からコンピュータを活用した公文書館情報管理システムを利用して収蔵資料の管理を行っている。しかしながら、その後は現在まで約25年以上も行政文書事務の電子化やインターネットに対応したシステムの再構築（開発）は実現されず、サーバの更新時にあわせ、OSバージョンアップ及び軽易な改良を実施するのみで、現在に至っている。

そのような状況の中で、転機となったのは、県庁の管理的な業務の根幹となる管理事務トータルシステムの抜本見直しの一環として、統合文書処理システムが再構築（開発）されることが決まったことであった。その再構築については、計画段階で当館職員も参加し、新たに取り扱うことになった電子公文書の対応を巡って様々な経緯を経て、最終的に当館で新たなデジタルアーカイブシステムを導入し、当館システムを再構築（開発）することで、電子公文書の引渡し、選別、保存等の機能に対応することとなった。

現在のところ、平成31年4月からの新システム稼働に向けて開発作業も終わりに近づいてきたので、今回は開発に至るまでの経緯を記録することを目的に、現行システムの開発から新システムの開発に至る経緯について報告することとしたい。

公文書館情報管理システムの整備（平成5年の開館まで）

公文書館の収蔵資料情報を管理するシステムについては、開館前である平成元年10月に公文書館（仮称）構想懇話会が作成した「公文書館（仮称）構想について〈提言〉」⁽¹⁾の中で、「閲覧は、利用サービスの基本である。そのためには、コンピュータ機器などを導入した検索システムの整備（省略）など、利用者の利便を優先した閲覧を行う必要がある。」として記載されている。このことは、平成4年4月の「公文書館（仮称）の運営に関する基本計画」に継承され、「誰もが簡単に利用できる任意の言葉によるコンピュータ検索シス

新公文書館情報管理システムの開発に至る経緯について

テムを導入し、迅速でばらつきのない利用サービスを行う。」として、県民になじみの薄いいわゆる役所用語で作成されている公文書をいかに検索し、利用してもらうかを主眼において、コンピュータを活用した検索システムを導入開発することにつながった。そして、その成果は、システムの特長の一つである「自然語検索方式」として、あらかじめ用意されたキーワードではなく、検索時に思いついた任意語（自然語）を入力して検索すれば、資料の一覧が表示される仕組みとして実現された。

もう一つ重要な点として、当時の開発時点では自宅のパソコンからアクセスする方策を今後の検討とした。その結果、その後の財政的要因等により、現在においても館内のみの検索に限定されたシステム^②として運用することとなった。

行政文書事務の電子化に向けた検討（平成 11 年から 14 年にかけて）

平成 11 年度より電磁的記録も含めた行政文書の收受から施行、保存に至るまでの文書のライフサイクル全般の管理が可能となる総合的な文書管理システムである統合文書処理システムの運用が開始された。しかしながら、様々な事情から管理事務情報化の基盤システムとしての電子決裁機能の活用には止まっており、本来の機能を活用しきれていない状況にあり、行政文書事務の電子化をどのように進めていくかが大きな課題であった。

平成 13 年度に国の電子政府構想にあわせて、電子自治体の取組みのひとつとして、電子申請・届け出の導入が検討され、当県においても統合文書処理システムの再整備が検討された。その際、情報公開システム、公文書館システムとの有機的な連携が不可欠なことから、法務文書課が事務局となり、情報公開課、公文書館をメンバーに加え、平成 13 年 10 月から 14 年 2 月にかけて「行政文書事務の電子化に向けた検討会」を開催し、今後のシステム整備のあり方や相互連携の考え方の整理・検討を行った。

その結果、行政文書事務の電子化に伴う電子文書の取扱いが主なテーマとなり、「紙文書と電子文書の混在による課題」、「電子文書の選別や引き渡し」、「電子文書の保存管理」など、今回の（平成 30 年度からの）新システム開発でも共通する電子公文書の課題について当時検討が行われた。その成果は「文書関係事務に係るシステムの整備に向けて－統合文書処理システム・公文書館システム・情報公開システムの連携－（平成 14 年 7 月）」^③としてまとめられている。

しかしながら、結果として統合文書処理システムの再整備は実現しなかったこともあり、連携を想定した公文書館情報管理システムの再整備も実現されることはなかった。

インターネットへの対応（平成14年から25年にかけて）

上記検討会の実施前にも、公文書館の現行システムを資料のインターネット検索が可能なシステムに再整備することを検討⁽⁴⁾していたが、予算措置がされなかったため、情報システム課が管理する「オンライン資料室」システム⁽⁵⁾（統計データ、白書、調査報告書等の文書データを県民及び職員がブラウザから手軽に入手可能）のデータベース機能を利用することとした。その結果、平成14年の一部稼働を経て、平成15年からはインターネットによる3種類の当館資料（古文書・私文書、歴史的公文書、行政刊行物・図書）の検索が可能となった（当館の現行システムは5種類）。

ただし、県機関が共通して利用するシステムであり、当館の現行システムと同一の資料種別や目録項目を設定表示することができないことから、必ずしも同一の検索結果を得ることができなかった。また、当館の現行システムとは別個のシステムであり、資料データの同期をとることができないことから、データの一元管理ができないことも課題に残った。

もう一つ、デジタルアーカイブについて、当館では国の緊急雇用創出事業等も活用し、中長期的な目標として所蔵資料のデジタル化を進めていたが、インターネットでの公開に当館の現行システムが対応しておらず、公開に対応したシステム改修の予算措置の要求も難しいことから、新たなサイト「神奈川デジタルアーカイブ」において、県立図書館のデジタル化資料と当館のデジタル化資料の共同提供を行うこととした。その結果、平成24年3月よりインターネットによるデジタルアーカイブの提供が実現された。

ただし、そのサイト設置については県立図書館のサーバを利用していることから、デジタル画像の掲載容量の制限やオンラインでのデータ登録機能の欠如、当館の現行システム及びインターネット用検索システムとのデータ連携の不可などが課題として残った。

統合文書処理システムの再構築（平成25年から28年にかけて）

前回の統合文書処理システムの再整備の検討から10年以上経過して、ついに管理事務トータルシステムの抜本的見直しの一環として、平成11年度から稼働している統合文書

新公文書館情報管理システムの開発に至る経緯について

処理システムの再構築（新文書管理システム開発）を行うこととなった。

前回の再整備の検討時と同様に、平成 25 年度からは公文書館もメンバーに加わって担当者会議が実施され、平成 26 年度に新文書管理システム開発の所管課である文書課が「基本設計（案）」をまとめた。しかしながら、新たにシステムを開発する際の手続として、当県では情報システム開発等評価制度に基づき評価協議が行われるが、その評価協議で開発が認められず、再度作成することになった。その後、新たに文書課、情報公開課、公文書館の 3 所属長及び情報システム課で構成する「3 所属長会議」を開催することで、システムの構築に向け連携を確認することとなるが、最終的には、新文書管理システムの稼働時期が 1 年遅れ、現行の統合文書処理システムの利用終了から 1 年間の空白時間が生じることとなった。なお、再作成の際、東日本大震災の影響もあり、新たな目的の一つに、行政文書の災害対策として、行政文書を電子化し、バックアップを安全な場所に保管することで災害等による文書の毀損、滅失を防ぎ、さらに災害時の業務の継続性を確保することなどの目的が加わり、行政文書事務の電子化が再び大きな検討課題となった。

当館に係る課題としては、新文書管理システムの開発にあたりパッケージソフトの導入が検討されていたが、担当者会議の席上で、新システム導入にあたって事務効率化の対応として、電子公文書については公文書館の全量選別方式をやめ、パッケージソフトの既存機能を生かした各所属判断の選別方式への移行が打診された。当館としては、紙文書と電子文書が混在することによる選別業務の増加や、県としての全量選別方式を採用した経緯も含め、事務効率化の対象としてはなじまないことを説明し、結果としては引き続き全量選別方式により運用することとした。なお、その後の調達仕様を精査していく中で、パッケージソフトのカスタマイズにより、全量選別方式に対応した機能を実現することは費用面で難しいとの文書課からの説明があり、館としての対応を検討することとなった。その対応方法としては、複数のデジタルアーカイブシステム（パッケージソフト）の機能を確認し、同様のシステムであれば、選別機能を新文書管理システムに追加するのに比べ比較的安価に追加することが可能で、全量選別方式にも対応できるとの判断を行った。そして、平成 28 年 3 月 29 日に開催した第 3 回新文書管理システム 3 所属長会議にて、正式に公文書館情報管理システムにデジタルアーカイブシステムを導入することで、全量選別

方式に対応する選別機能を実現することを提案し、同日その案で決定された。

新公文書館情報管理システムの開発（平成28年から30年にかけて）

第3回3所属長会議にて、選別機能を持つ新公文書館情報管理システムを開発する方針が固まったことから、情報システム開発等評価制度に基づき、平成28年8月に「システム構想時評価」に向けた情報システム開発等システム化構想調書を情報システム評価部会に提出し、同年10月に次の手続に進めるために必要な「A」評価を獲得した。翌年の平成29年5月には、新たに情報システムを構築する場合、希望するシステムを構築できる業者を、初期の段階で適切に絞り込むことが重要であるため、複数のIT事業者に、構築を予定しているシステムに関する情報提供を依頼した。その結果、複数事業者からRFI（Request For Information 情報提供依頼書）の回答を入手した。平成29年6月、その情報を参考に、次の手続である「システム事前評価」の調書を作成し、その評価結果も「A」評価を獲得した。一方で、秋からは財政課に対する開発予算要求の資料説明及び調整も本格化した。本来であれば、全庁的に実施している情報システム開発等評価制度に基づいて手続を進めているので、予算査定でシステムの必要の有無についても一度議論をする必要はないはずであるが、予算面であらためてシステムの必要性や経費面について長い時間をかけて調整を行うこととなった。その後開発予算がほぼ固まると、最後の評価協議である「システム調達時評価」への対応に移り、今開発で採用する総合評価方式一般競争入札に使用する仕様書の作成に着手した。評価協議の担当も含め関係各課と調整を行った結果、途中調達仕様内容の変更もあり、2回の評価となったが、翌30年6月に入札手続に必要な「A」評価を獲得したことにより、入札手続に移行した。前後するが、公示による仕様書案への意見招請、学識経験者より意見を聴取して総合評価方式一般競争入札に必要な落札者決定基準の決定、入札公告、事業者から提出された提案書の審査等などの手続を経て、最終的に平成30年8月、落札事業者として富士通株式会社が決定し、正式な契約手続を経て新公文書館情報管理システムの開発が開始されることとなった。

今回の主題はこの開発までの経緯であることから、以降の詳細については、別の機会に報告したいと思う。

新公文書館情報管理システムの開発に至る経緯について

総務省が推進する自治体の情報セキュリティ対策の影響

これまで時系列で開発に至る経緯を報告したが、開発までの手続きの中でセキュリティ対策の影響が大きかったことから、ここでは個別にその経緯を報告したい。

平成 27 年 5 月に発覚した日本年金機構の情報漏えい問題をきっかけとした総務省が推進する自治体の情報セキュリティ対策として、当県でもマイナンバー利用事務系システムの分離、LGWAN（統合行政ネットワーク）環境の確保、自治体情報セキュリティクラウドの構築の 3 つからなる「三層の構え」に対応することとなった。

その影響は大きく、当初は現行システムと同様に館内にサーバを設置する案で想定を行っていたが、自治体情報セキュリティクラウド（当県の場合、神奈川セキュリティクラウド(KSC)と呼称）の利用や来館者端末のセキュリティ対策などから、新たに開発するシステム内に保存するデータ（電子公文書及び収蔵資料デジタル化画像データ等）の管理のあり方（情報セキュリティレベルの設定）にも波及し、システム構想時評価から仕様書確定までに、何度となく情報システム課との調整を行い、そのたびにネットワーク構成の見直しなどで仕様を変更することとなった。

また、評価協議の途中にも、新たに導入されたセキュリティ対策の仕組み（来館者用端末の KSC 回線の利用等）が追加された影響もあり、最終的に入札契約後の開発中においても、ネットワークの見直し（館内専用線の見直し）による変更契約を行うこととなった。

その結果、本来力を入れるべき電子公文書の取扱いの検討や収蔵資料のデジタル化を含めたデータベースの見直し作業に割く時間が削られる結果となった。今回の新システムの開発時期がこの大きなセキュリティに係る転換期にあたったことは残念でならない。

現行システムの課題に対する新システムの開発とその効果

現行システムの課題については、大きくまとめると、新たに作成される電子公文書の取り込みや選別に対応できないこと、さらに、インターネットによる資料検索やデジタル化画像の表示に未対応であるため、他システムで運用する当館資料に係るデータの一元化に対応ができないという課題があった（図 1）。

【図1】 現行システムの課題



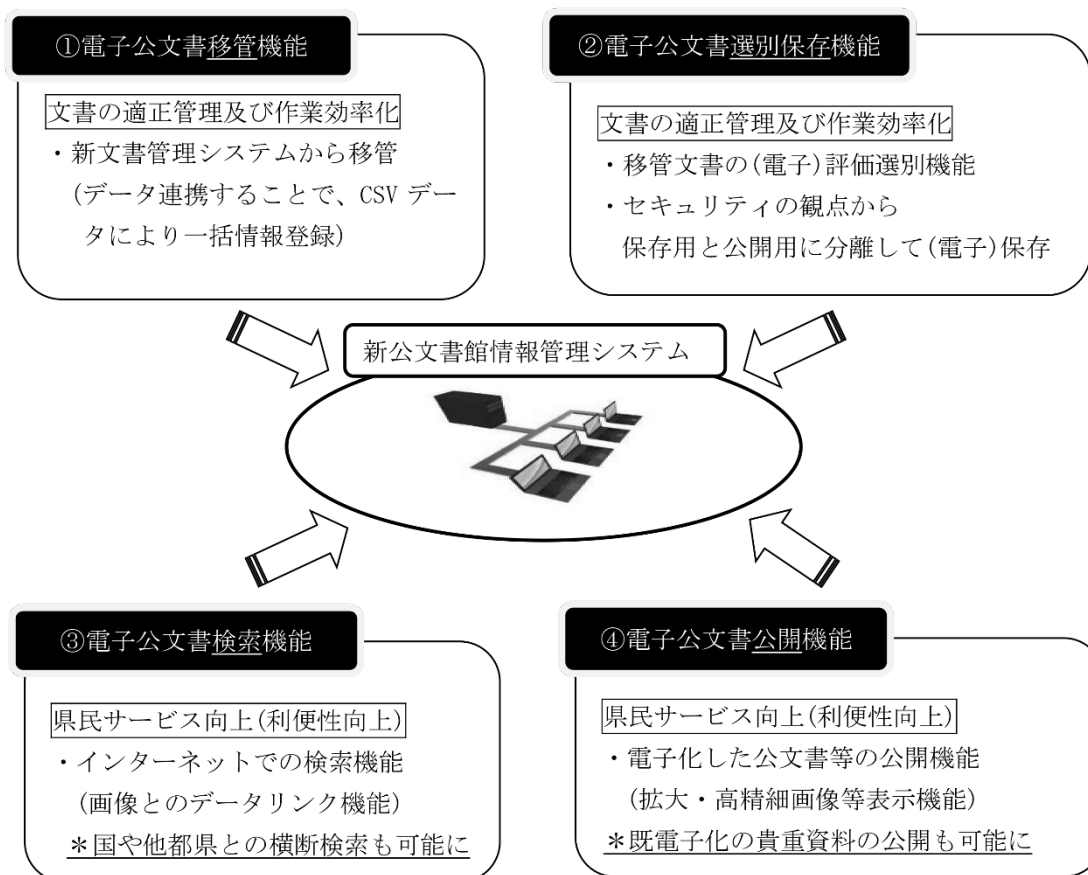
新システムでは、デジタルアーカイブシステムを導入したシステムの開発により、現行システムでは未対応であった電子公文書に係る業務として、新たに作成されて当館に引き渡される電子公文書を、当館のシステムに取り込み、全量選別方式で選別を行い、歴史的公文書として選別された電子公文書も保存、公開することなどが可能となる。

また、デジタルアーカイブシステム（パッケージソフト）の既存機能により、インターネットによる検索が対応可能になることから、インターネット検索用に別システムに管理していた当館資料のデータも不要となり、データの一元管理が可能となる。

さらに、現行システムでは不可能なデジタル化画像の表示も、同じく既存機能で可能となるので、県立図書館のサーバで運用されている「神奈川デジタルアーカイブ」内の当館デジタル化資料画像についても、データを一元管理することで、システムにおいて目録情報と画像情報を紐づけして検索、表示することが可能となる。

以上が、現行システムの主な課題に対する新システム開発による対応方法とその効果である。（図2）。

【図2】新システムに追加する機能



その他にも、デジタルアーカイブシステムの既存機能以外として、仕様書作成時に聴取した学識有識者からの意見や、神奈川県立公文書館業務検証委員会の議論に対する改善策などを参考に、インターネットによる閲覧資料予約申込機能の新規追加、普及の進んでいるスマートフォン、タブレットでの利用も想定した当館ホームページのリニューアルなど、利用者サービスの向上への対応もすることとしている。

さらに、インターネットによる検索が可能となるタイミングで、国立公文書館デジタルアーカイブとの横断検索連携、国立国会図書館レファレンス協同データベース事業参加によるレファレンス情報連携も実現することで、当館利用者だけではなく、「国立公文書館デジタルアーカイブ」や「レファレンス協同データベース」の利用者に、当館（収蔵資料）を認知してもらうことで、利用者層の拡大につなげる効果も期待している。

新システムに関する現時点での課題（主に電子公文書）

今回新たに取り扱うこととなる電子公文書については、まだテストデータでの検証段階

であり、実際の電子公文書データについては、これから文書課と調整しながらの検証が行われる予定である。さらに、喫緊の課題として、現段階で既に新文書管理システム（現在は「行政文書管理システム」と名称変更）内の電子公文書の添付ファイルの拡張子の種類が約 50 種類あることを確認しており、保存期間が満了し当館に実際に引き渡されるまでに、当館の選別用パソコン等で添付ファイルを閲覧し選別ができる体制を確立する必要がある。なお、当初の新文書管理システムの再構築にあたり開催した担当者会議で、添付ファイルの拡張子問題の提起を行ったが、対応策は見送られ、結果として、一般の業務用パソコンではインストールされていないソフトウェアで作成されたファイルもそのまま保存されている。今後は、このような電子公文書の選別及び長期保存の課題に注力する必要がある。新システム稼働後も主管課である文書課と協議を行っていく必要がある。

また、新たなデータベースとして、「公報」及び「写真」を追加したが、資料データの登録整備がこれからの課題として残っているので、新システムの稼働後は、本格的な作業を行いたいと考えている。

おわりに（所感）

最後に今回の開発に至る経緯を振り返ると、庁内公募に応募して公文書館に配属された平成 25 年度以来、今回の開発に至るまでの約 6 年間、公文書館情報管理システムの担当として関わることとなった。庁内公募での面接でもシステム対応に力を入れてほしいとの話もあり、公文書館単独での予算要求は困難であることから、いかにして現行システムのインターネット未対応の課題や所蔵資料デジタル化画像（デジタルアーカイブ）への対応などを関連付けて、館システムを新規開発する方向に導くかが課題であった。何とか、ここにきてやっと新システムの開発の終わりが見えかけてきたが、それまでには、文書課や情報システム課、財政課などの当館システム開発の方向性を大きく左右する部署から何度となく大きな方向修正などの課題を投げかけられ、開発が中断した可能性もあった。ここまで中断せずに至ったのも、資料課及び管理企画課の職員その他、関係各課の皆さんの尽力によるもので、業務面や予算などで大変ご迷惑をおかけした。ここに感謝の意を表したい。

新公文書館情報管理システムの開発に至る経緯について

【参考】新ホームページ画面（開発中画面）



URL: <https://archives.pref.kanagawa.jp/>

【参考】資料検索ページ（開発中画面）



【注】

- (1) 「公文書館（仮称）構想について＜提言＞」平成元年10月 神奈川県県民部県民総務室
- (2) 「神奈川県立公文書館と情報の電子化の課題（平成13年3月 神奈川県立公文書館紀要第3号）」によると、「当初は県民・利用者の利便性を考慮し、館内の閲覧室での利用だけでなく、県政情報センター及び県立図書館と公衆回線で接続していたが、県政情報センターが端末装置の機器更新等で接続が困難になったこと、県立図書館が全面的にインターネットによる新情報システムに移行したことなどの理由により事実上休止状態になっている。」と報告されている。
- (3) 「文書事務に係るシステムの整備に向けて一文書管理システム・公文書館システム・情報公開システムの連携」平成14年3月 行政文書事務の電子化に向けた検討会
- (4) 「神奈川県立公文書館と情報の電子化の課題」平成13年3月 神奈川県立公文書館紀要第3号
- (5) その後の「オンライン資料室」システムについては、当初からの利用所属が個別システムに移行するなどで減少し、同じく情報システム課で管理するクラウドに移行する際、「行政文書情報検索システム」として、当館所管課である情報公開課と当館のみが利用を続けていたが、平成30年度からの新文書管理システム稼働に伴う「行政文書目録検索・閲覧システム」の稼働（移行）と平成31年度からの当館の新公文書館情報管理システムの稼働（移行）により、「個人情報事務登録簿の検索・閲覧」機能を残すのみとなる見込みである。