

## 電子公文書の審査及び閲覧提供に関する一考察

—神奈川県立公文書館における業務手順の検討—

資料課 内藤 潤

はじめに

神奈川県では平成30(2018)年度に行政文書管理システムを導入し、いわゆるポーンデジタルである電子公文書の作成が全庁で開始された。これにより、紙の公文書と同じく電子公文書についても、現用文書から非現用文書へ切り替わる段階で神奈川県立公文書館(以下、「当館」という。)へ引き渡されることとなり、実際、当館の収蔵資料にもわずかではあるが電子公文書が存在するようになった。

筆者は、当館において電子公文書を含めた収蔵資料の目録情報を管理・公開する公文書館情報管理システムの運用を担当し、また、公文書の受入れから評価選別、目録情報等の登録、閲覧対応までの一連の業務も担っている。

る。

現時点では当館における電子公文書の閲覧実績は無く、今後見込まれる審査及び閲覧提供には様々な検討の余地があると考えられる。そこには紙の公文書とは異なる特性から考慮すべき点が存在するだろう。当館の開館以来、紙を前提としていた審査及び閲覧提供に新たな対応が求められるものである。

電子公文書に関する先行研究を確認すると、電子公文書が注目され始めた平成15年時点で太田富康が「利用する側からすれば、その利用目的が何にしる、文書館が残した記録史料を、文書館が残した『形』や情報量で使わざるを得ない」と、電子公文書について利用者が求める情報を意識した提供形態の必要性を示している。また、早川和宏は、長期保存フォーマットへの変換だけでなく、原本ファイル形式を活用した利用者による二次利用の可能性に触れている<sup>2)</sup>。更に、西山絵里子は、特殊な原本ファイル形式では審査及び閲覧提供の際に開けなくなる可能性や、電子公文書の事例不足に伴う潜在的な課題の

可能性を示す等、紙の公文書とは異なる業務の難しさを提示している<sup>③</sup>。他を含めた先行研究においては、電子公文書の長期に渡る見読性を確保する視点から、ファイル形式、メタデータ及びそれらを格納する保存媒体等についての検討が多いものと感じられる。

一方、本稿において課題としている審査及び閲覧提供の業務手順に着目した実務的な検討は、管見の限り見当たらない。そこで本稿では、紙の公文書と電子公文書の審査及び閲覧提供における相違点を明らかにし、その相違点に関する課題について分析を行った上で電子公文書について、効率的かつ安全性が高い業務手順の検討を試みるものである。ここで言う効率や安全性とは、電子公文書という新たな形態への審査及び閲覧提供を大きな負担無く行えることや、閲覧制限としてマスク加工すべき部分を見落とす可能性が低いことである。

なお、当館の設置目的は、歴史的公文書等を県民共通の記録遺産として永く後世へ伝えること、開かれた県政の一翼を担って利用者に広く閲覧提供すること等であ

る<sup>④</sup>。本稿においては、これらの設置目的に立脚した上で実務的な検討を行うものであり、業務軽減を優先した検討ではないことを記しておく。

ここで電子公文書という用語について、本稿における考え方を示すが、神奈川県には現用文書を作成・回議・保存する行政文書管理システムと非現用文書を評価選別・保存・公開する公文書館情報管理システムが存在しており、本稿では両システムに保存された起案内容等の情報及びその添付ファイルを一件の単位としたものを電子公文書としている。

なお、本稿で述べる内容は、筆者の個人的な見解であり、当館の見解ではないことを申し添える。

## 1. 神奈川県及び神奈川県立公文書館の現状

### 1.1. 神奈川県の公文書管理制度

神奈川県の公文書管理においては、公文書管理条例ではなく、表1のとおり現用文書と非現用文書の各例規により制度化されている。知事部局であれば、現用文書の

取扱いが神奈川県行政文書管理規則及び同管理規程、その公開が神奈川県情報公開条例及び同条例施行規則である。非現用文書については閲覧も含めて、神奈川県立公文書館条例及び同条例施行規則により定められている。

なお、神奈川県では公文書のライフサイクルにおける大きな特徴として、「全量引渡制度」を導入しており、この制度は電子公文書にも適用されていることから、ここで触れておく。

神奈川県立公文書館条例第3条において、県の機関(文書作成所属)は非現用となった文書を当館へ引き渡す義務を負い、第4条では引渡しを受けた公文書館長(同条例施行規則第1条により知事が公文書館長へ委任)<sup>7)</sup>

表1 神奈川県の公文書管理制度体系<sup>(5)</sup>

	現用文書	非現用文書
文書の取扱い	(知事部局の場合) 神奈川県行政文書管理規則 神奈川県行政文書管理規程	神奈川県立公文書館条例 神奈川県立公文書館条例施行規則
文書の公開 又は閲覧	神奈川県情報公開条例 神奈川県情報公開条例施行規則	

がその評価選別を行い、保存又は廃棄する義務を負っている。<sup>(8)</sup> この全量引渡制度により、神奈川県ではレコードスケジュールを導入しておらず、原則として保存期間を満了した全ての公文書が当館へ搬送され、評価選別を受けている。

実際の現場では、紙の公文書であれば、当館へ搬送された年間1万箱以上の文書保存箱を当館職員が全て開封し、中身を確認の上、評価選別を行っている。職員1人あたり毎年約1千5百箱を処理しており、多大な労力を必要とするため、年間業務の大きな割合を占めている。しかし、全量引渡制度は、文書作成所属の意向に依らず、アーキビストとしての立場による評価選別を高く実現するものと認識している。本制度は、評価選別の基準である神奈川県立公文書館公文書等選別基準<sup>(9)</sup>に示された「歴史的公文書等は、県民共有の財産として永く後世に伝えられ、神奈川の歴史形成に寄与するものであるの<sup>(10)</sup>で、その選別は偏りがなく、公正で客観的に行うこととする」との意義を支えるものとなっている。

なお、上記引用での「歴史的公文書」とは、神奈川県において評価選別により保存と区分された公文書の呼称である。公文書等の管理に関する法律に規定された特定歴史公文書等に類するものだが、前述のとおり神奈川県では全量引渡制度を導入しているため、当館が受け入れた段階では歴史的公文書とはならず、その後の評価選別を経る必要がある。

## 1. 2. 神奈川県立公文書館における電子公文書の処理及び実績

まず、神奈川県における電子公文書の作成や公文書館情報管理システムの導入について概要を示すが、詳細は当館紀要第12号の拙稿<sup>②</sup>を参照されたい。

平成30年度に現用文書を所管する文書課が行政文書管理システムを稼働し、各所属では電子公文書の作成・決裁・保存が可能となった。翌31年度には非現用文書を所管する当館が公文書館情報管理システムを稼働したこと、行政文書管理システム内の保存期間を満了した電子

公文書をデータで受入れ、評価選別を行い、歴史的公文書として保存することが可能となっている。

実際に公文書館情報管理システムが電子公文書を受入れたのは令和4年度からであり、現在までの受入・保存実績は表2のとおりである。

初年度の令和4(2022)年度は、受入数が約3万1千件(起案や供覧等の件数)、その評価選別による保存数が約500件であった。2年目となる令和5年度は、約4万件の受入れと前年度から約3割増加し、約750件が保存となった。そして令和6年度は受入数が約11万件と3倍近くに増えている。

令和6年度の受入数急増には、5年保存文書の受入開始や、令和2年度に電子公文書へ紙の公文書を添付

表2 電子公文書の受入・保存実績

受入年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度
受入数	約31,000件	約40,000件	約110,000件
保存数	約500件	約750件	約2,500件
選別率	約1.6%	約1.8%	約2.3%
受入文書の作成年度及び保存期間	平成30年度(3年)	令和元年度(3年)	令和2年度(3年) 平成30年度(5年)

する併用決裁の仕組みが始まり、その3年保存文書が入開始となったこと、更に令和2年度は新型コロナウイルス感染症の影響によりテレワークが推進され、自宅でも業務可能な電子公文書の作成が進んだことが要因と考えられる。なお、併用決裁は1つの公文書が電子公文書と紙の公文書で構成されるため、現用及び非現用の両期間にわたって両者の同期した管理及び保存が継続的に必要となる。複数年度に渡るため対応漏れも発生しており、当館での受入時には一方が不足している等、多くの課題を抱えた仕組みではあるが、本稿ではここまでに留めておく。

選別率においては、令和4年度及び5年度が電子公文書の導入初期であったため、電子公文書では軽易な案件を作成し、重要な案件は従前から慣れている紙の公文書で作成したことで低めの値となったものと想定される。導入3年目の令和6年度は、紙の公文書の選別率である2%前後とほぼ同じ値となった。

電子公文書の受入数が年々増加する一方、紙の公文書

については受入数の減少が期待されるどころ、実際にはあまり変化が見られていない。公文書全体の作成数が増加している可能性はあるが、その他にも、電子公文書導入以前に作成された10年保存文書及び30年保存文書が現用文書として残存していること、窓口業務等、電子公文書への移行が難しい業務があること等が考えられる。当館の受入れが全て電子公文書となるには、少なくとも今後数十年を待つ必要があるだろう。

## 2. 電子公文書の審査及び閲覧提供に関する課題

### 2.1. 審査及び閲覧提供の根拠規定

本節では、審査及び閲覧提供の根拠規定について整理する。

根拠規定は紙の公文書及び電子公文書に共通しており、閲覧が神奈川県立公文書館条例の第2条、閲覧制限が第5条により規定されている。(以降、傍線は筆者による)

第2条 公文書その他の記録(以下「公文書等」という。)で歴史資料として重要なものを収集し、保存し、及び閲覧に供し、並びにこれに関連する調査研究を行うとともに、県民に文化活動の場を提供するため、神奈川県立公文書館(以下「公文書館」という。)を横浜市旭区中尾一丁目6番1号に設置する。

第5条 知事は、公文書館に保存されている公文書等(以下「公文書館資料」という。)のうち、個人に関する情報その他の規則で定める情報(以下「個人に関する情報等」という。)が記録されている公文書館資料について閲覧を制限することができる。

2 知事は、公文書館資料に個人に関する情報等とそれ以外の情報とが記録されている場合において、当該個人に関する情報等とそれ以外の情報とを容易に、かつ、公文書館資料の閲覧を求

める趣旨を失わない程度に合理的に分離することができるときは、前項の規定にかかわらず、当該個人に関する情報等が記録されている部分を除き、当該公文書館資料を閲覧に供さなければならぬ。<sup>(3)</sup>

また、審査については神奈川県立公文書館条例施行規則の第5条第2項、閲覧制限の対象となる「個人に関する情報等」の範囲は第4条に規定されている。

第4条 条例第5条第1項に規定する規則で定める情報は、次に掲げる情報とする。

(1) 個人に関する情報(自己に関する情報及び事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であつて、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの又は特定の個人を識別することはできないが、閲覧に供することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、

次に掲げる情報を除く。

(中略)

第5条 公文書館資料の閲覧をしようとする者は、公文書館資料閲覧申込書(第1号様式)により館長に申し込まなければならない。ただし、閲覧室の書架に置かれている公文書館資料については、この限りでない。

2 館長は、前項の規定による申込みがあったときは、当該申込みがあった日から起算して15日以内に、当該申込みに係る公文書館資料が条例第5条第1項に該当するか否かの確認(以下「閲覧制限情報確認」<sup>(14)</sup>という。)をしなければならない。

第5条第2項においては、公文書館長が利用者から閲覧申し込みを受けた場合に、第4条で示された「個人に

関する情報」等が資料に記録されているか確認する義務が規定されている。同項ではこの確認を「閲覧制限情報確認」と表現しているが、一般的には審査と表現することが多いと思われるため<sup>(15)</sup>、本稿での記載は審査に統一している。

なお、「個人に関する情報」等の範囲は、更に「神奈川県立公文書館資料の閲覧制限の審査基準」<sup>(16)</sup>において具体的な内容や閲覧制限期間の目安が示されており、審査を行う際は、同審査基準に基づき判断している。

同審査基準の策定には、過去の審査において閲覧制限情報のマスク加工漏れを見落とし、閲覧に供した事案への反省がある。平成30年に発生した同事案を受けて、外部委員による業務検証委員会を立ち上げた結果、同委員会から業務改善の提言<sup>(17)</sup>がなされ、その提言に基づいて同審査基準が策定されている。策定以前は具体的な基準がなく、条例施行規則の大まかな基準や過去の審査事例から判断し、また、職員単独による審査で完了していた。策定後は複数職員による審査を経て、原則として館長決

裁を必要としており、利用者が閲覧可能となるまで日数を要することとなったが、確実な審査を優先している。

## 2.2. 紙の公文書に関する審査及び閲覧提供方法

電子公文書の課題を検討するにあたり、本節では電子公文書との比較になる紙の公文書に関する審査及び閲覧提供方法について示す。

まず、利用者から資料の閲覧申込が行われると、当館職員は前述の審査基準に基づき、資料の全ページに対して審査を行う。資料に閲覧制限情報が存在した場合は該当ページをコピーの上、閲覧制限情報を墨消しし、再度コピーすることで閲覧用ページを作成する。原本の該当ページには袋掛けを行い、利用者が閲覧できないようにしている。

なお、閲覧制限情報が多数存在する場合は、袋掛けではなく、スキャンによるマスク加工で対応している。具体的には、閲覧制限情報が無いページも含めた全ページをスキャンし、PDFファイルとした上でAcrobat等を

用いて閲覧制限情報に墨消しを行う。墨消し完了後には印刷し、閲覧用資料としている。この場合、原本自体は無加工のため、閲覧に供することは無い。

スキャンによるマスク加工とする理由は、袋掛けが複雑な作業のためである。袋掛けに使用する中性紙を該当ページの大きさに合わせて切り取り、それを原本の損傷とならないよう折り張りするには、細かな手順が求められる。

なお、コピー及びスキャンからの印刷のどちらであっても、利用者の閲覧後には原本とともに書庫へ排架し、次の閲覧時に再び利用可能としている。

## 2.3. 紙の公文書及び電子公文書の処理に関する相違点

本節では、審査及び閲覧提供における、紙の公文書及び電子公文書の処理に関する相違点を明らかにする。

前提として、電子公文書は公文書館情報管理システムにおいて、登録情報(起案者、伺い文、決裁履歴等)と添付ファイルに分かれて保存されており、登録情報はエク

セル形式、添付ファイルは原本のファイル形式(エクセル形式やワード形式等)でダウンロードすることが可能となっている。

審査及び閲覧提供を段階に沿って分解すると、審査↓(閲覧制限情報が存在する場合は)マスク加工↓利用者への閲覧提供↓(利用者から複写の求めがある場合は)複写の提供↓マスク加工した閲覧物のその後の扱い、となる。各段階に共通して、電子公文書においては次のいずれかの処理方法が想定される。

- (1) 公文書館情報管理システムからダウンロードした登録情報及び添付ファイルを印刷し、紙の公文書と同じように処理する
- (2) 公文書館情報管理システムからダウンロードした登録情報及び添付ファイルを複製ファイルとして処理する
- (3) 公文書館情報管理システムからダウンロードした登録情報及び添付ファイルをPDFファイルに変換

して処理する

(1)は登録情報及び添付ファイルを紙に印刷する方法で、従来型となる紙の公文書での作業方法がそのまま使えることから、職員は手順に困ることが無い。(2)はダウンロードした登録情報及び添付ファイルをアプリケーションソフトで表示し、編集等によって処理する方法である。添付ファイルは前述のとおり、原本のファイル形式である。(3)はダウンロードした登録情報及び添付ファイルを文字情報等が固定されたPDFファイルへと変換して処理する方法である。編集できない状態へファイル内容を固定する目的がある。

これらの処理方法について、次ページ表3のとおり紙の公文書との相違点を段階別に整理した。なお、紙の公文書については、現在運用している処理方法を示している。

表3 紙の公文書と電子公文書の処理に関する相違点

段階	紙の公文書での処理方法	電子公文書での処理方法 (記載のいずれか)
審査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 原本で審査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ア 登録情報及び添付ファイルから印刷した紙で審査</li> <li>イ 登録情報及び添付ファイルの複製ファイルで審査</li> <li>ウ 登録情報及び添付ファイルから変換したPDFファイルで審査</li> </ul>
マスク加工	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対象ページをコピーの上、墨消し。原本の対象ページは袋掛け</li> <li>・ 対象ページが多い場合はスキャンの上、PDFファイルを墨消し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ア 登録情報及び添付ファイルから印刷した紙を墨消し</li> <li>イ 登録情報及び添付ファイルの複製ファイルを文字置換</li> <li>ウ 登録情報及び添付ファイルから変換したPDFファイルを墨消し</li> </ul>
閲覧提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 原本(又はマスク加工コピーを更にコピーしたもの)で閲覧提供</li> <li>・ スキャンした場合は印刷した紙で閲覧提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ア 登録情報及び添付ファイルから印刷した紙(又はマスク加工した紙のコピー)で閲覧提供</li> <li>イ 登録情報及び添付ファイルの複製ファイル(又はマスク加工した複製ファイル)で閲覧提供</li> <li>ウ 登録情報及び添付ファイルから変換したPDFファイル(又はマスク加工したPDFファイル)で閲覧提供</li> </ul>
複写提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 原本(又はマスク加工コピーを更にコピーしたもの)で提供</li> <li>・ スキャンした場合は印刷した紙をコピーして提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ア 登録情報及び添付ファイルから印刷した紙(又はマスク加工した紙)をコピーして提供</li> <li>イ 登録情報及び添付ファイルの複製ファイル(又はマスク加工した複製ファイル)をファイルコピーして提供</li> <li>ウ 登録情報及び添付ファイルから変換したPDFファイル(又はマスク加工したPDFファイル)をファイルコピーして提供</li> <li>エ 上記イ又はウのファイルを紙に印刷して提供</li> </ul>
マスク加工した閲覧物のその後の扱い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 再閲覧に備えてマスク加工したコピーを原本と共に保存</li> <li>・ スキャンした場合は印刷した紙を原本と共に保存</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ア(ア)再閲覧に備えてマスク加工した紙を保存</li> <li>(イ)再閲覧に備えてマスク加工した紙をスキャンしてファイル保存</li> <li>イ 再閲覧に備えてマスク加工した複製ファイルを保存</li> <li>ウ 再閲覧に備えてマスク加工したPDFファイルを保存</li> </ul>

2.4. 電子公文書の処理に関するメリット及びデメリット  
 前節で整理した電子公文書の処理方法を踏まえ、本節では処理方法ごとのメリット及びデメリットを段階別に検討する。

2.4.1. 審査(表4)

(1) 非表示情報の確認が可能・不可能

画面上や印刷した紙では見えない情報のこととを、非表示情報と表現した。具体例として、次のような情報が挙げられる。

- ・ エクセルファイル
- ル…非表示化した行や列、コメント
- ・ ワードファイ

表4 審査における処理方法別のメリット及びデメリット

処理方法	メリット	デメリット
登録情報及び添付ファイルから印刷した紙で審査	・ 従来の紙の公文書と同じ作業で分かりやすい	・ 非表示情報の確認が不可能 ・ 内容検索が不可能
登録情報及び添付ファイルの複製ファイルで審査	・ 非表示情報の確認が可能 ・ 詳細な内容検索が可能	・ 非表示情報の確認手段が複雑
登録情報及び添付ファイルから変換したPDFファイルで審査	・ 内容検索が可能	・ 非表示情報の確認が不可能

ル…隠し文字、校閲コメント  
 ・ 本文以外の部分…プロパティに含まれる作成者名、マクロに含まれるコメント行

こうした非表示情報はアプリケーションソフトで操作すれば確認は可能だが、印刷した紙や変換したPDFファイルには表示されないことが多い。<sup>(18)</sup>

電子公文書の添付ファイルに非表示情報が存在する場合、作成者が決裁には不要な情報と認識しながらも意図的に残した可能性はあるが、他方、その存在自体を失念したまま添付した可能性も考えられる。こうした非表示情報は審査対象となるだろうか。

紙の公文書に立ち返ると、時おり、裏紙を利用した公文書を見かける。裏紙に記載された内容は保存目的とした公文書の内容とは関係ないが、物理的には一体化しており、閲覧時に利用者の目に触れる以上、審査対象としている。同様に、電子公文書の非表示情報についても、ファイルの一部である以上、審査対象に含めることが望ましいのではないか。こうした考えから、非表示情報を

確認できる複製ファイルではメリット、確認できない紙やPDFファイルではデメリットとした。

ただし、その確認手段は複雑な作業となることが多いため、複製ファイルではデメリットにも記載している。例えば、エクセルファイルに含まれた非表示行の位置を把握しやすいようにするには、可視セルに限った表示へ設定変更の上、スクロール操作により非表示行の位置として示された白線を探す必要がある、自動で非表示行の行番号や内容が現れるものではない。

こうした非表示情報については、政策形成過程となる電子起案の承認時において、決裁権者が把握していない可能性もある。決裁権者が行政文書管理システム上で受信した起案を開くと、伺い文等の登録情報と添付ファイルが1つのPDFとして連続表示される。しかし、PDFには非表示情報が表示されないため、決裁権者は非表示情報の存在に気づかないまま承認していることがあるだろう。添付ファイルを1つずつアプリケーションソフトで開き、内容確認した上で承認する方法もあるが、操

作が煩雑となるため、あまり使われていない。ただ、当館において紙の公文書を閲覧に供してきた経験からは、利用者の目的は政策形成過程への検証や研究ではなく、施行文書等の最終的な決定資料の確認であることが殆どであり、決裁時に表示されない情報まで求める事例は少数と感じている。

## (2) (詳細な)内容検索が可能・不可能

複製ファイルやPDFファイルの場合、電子公文書の特性として内容の検索が可能であり、閲覧制限情報を1つ確認できれば、別の箇所が存在する同一情報の発見が容易となる。特に、複製ファイルではアプリケーションソフトの機能により、詳細な検索設定が可能となる。こうした検索機能は、審査時における閲覧制限情報の見落としを防ぐ効果としてメリットとなる。

## (3) その他

印刷した紙の場合は、完全にアナログな審査となり、閲覧制限情報の確認は職員による目視に頼ることとなる。ただし、これまで当館が続けてきた紙の公文書にお

ける審査と同じであるため、新たな習熟は必要としない。

2.4.2. マスク加工(表5)  
(1) レイアウトが崩れる・崩れない

複製ファイルをマスク加工する際、一般的なオフィスソフトには墨消し機能が無いため、閲覧制限情報となる文字は記号等に置き換えることが考えられる。しかし、対象文字にプロポーショナルフォント<sup>19)</sup>が使用されていた場合は、置き換えにより、それ以降の行やページの切り替わり

表5 マスク加工における処理方法別のメリット及びデメリット

処理方法	メリット	デメリット
登録情報及び添付ファイルから印刷した紙を墨消し	・従来の紙の公文書と同じ作業で分かりやすい	(特になし)
登録情報及び添付ファイルの複製ファイルを文字置換	(特になし)	・レイアウトが崩れる可能性
登録情報及び添付ファイルから変換したPDFファイルを墨消し	・レイアウトが崩れない	・加工用ソフトが必要

位置が変わり、レイアウトが崩れる可能性があるため、注意が必要となる。  
(2) 加工用ソフトが必要

PDFファイルの墨消し加工は、Acrobat等のアプリケーションソフトで作業するため、一般的なオフィスソフトのみが導入されたパソコンの場合は、新たな予算措置によりアプリケーションソフトを導入する必要がある。当館では作業用パソコンにAcrobatを導入済みだが、継続的な利用には毎年度の予算措置が必要となる。

2.4.3. 閲覧提供(次ページ表6)

2.4.1. (審査)とほぼ同様であるが、機器に関すること以外は、利用者としてのメリット及びデメリットである。

なお、閲覧用PCについては、当館では来館者用検索PCとして導入を完了しているものの、日々の維持管理や数年ごとの更新等、継続的な利用には毎年度の予算措置が必要となる。

表6 閲覧提供における処理方法別のメリット及びデメリット

処理方法	メリット	デメリット
登録情報及び添付ファイルから印刷した紙(又はマスク加工した紙のコピー)で閲覧提供	・機器無しで閲覧提供が可能	・非表示情報の確認が不可能 ・内容検索が不可能
登録情報及び添付ファイルの複製ファイル(又はマスク加工した複製ファイル)で閲覧提供	・非表示情報の確認が可能 ・詳細な内容検索が可能	・閲覧用PCの維持管理等が必要
登録情報及び添付ファイルから変換したPDFファイル(又はマスクしたPDFファイル)で閲覧提供	・内容検索が可能	・閲覧用PCの維持管理等が必要 ・非表示情報の確認が不可能

2.4.4. 複写提供(表7)

(1) データの二次利用が可能・不可能

複製ファイルやPDFファイルであれば、データの二次利用が可能となる。特に複製ファイルであれば、利用者は自分のパソコンで自由に編集を行える。PDFファイルであっても保護設定が解除されてい

表7 複写提供における処理方法別のメリット及びデメリット

処理方法	メリット	デメリット
登録情報及び添付ファイルから印刷した紙(又はマスク加工した紙)をコピーして提供	・機器無しで利用可能	・データの二次利用が不可能 ・非表示情報の確認が不可能 ・内容検索が不可能
登録情報及び添付ファイルの複製ファイル(又はマスク加工した複製ファイル)をファイルコピーして提供	・データの二次利用が可能 ・非表示情報の確認が可能 ・詳細な内容検索が可能	・万一のコンピュータウイルスの存在
登録情報及び添付ファイルから変換したPDFファイル(又はマスク加工したPDFファイル)をファイルコピーして提供	・データの二次利用が概ね可能 ・内容検索が可能	・万一のコンピュータウイルスの存在 ・非表示情報の確認が不可能
上記の複製ファイル又はPDFファイルを紙に印刷して提供	・機器無しで利用可能	・データの二次利用が不可能 ・非表示情報の確認が不可能 ・内容検索が不可能

ば、テキスト部分のコピーは可能であり、更にAcrobat等のアプリケーションソフトを用いることで、エクセル

形式やワード形式等への変換も可能となる。これは、利用者が引用や数値処理を行う際に大きなメリットとなる。

一方、二次利用では、作成者の意図と反した利用やファイルの改ざんも懸念されることから、デメリットという側面も考えられるだろう。しかし、電子行政オープンデータ戦略では、公共データの二次利用について、次のとおりメリットを示している。

1. 透明性・信頼性の向上

公共データが二次利用可能な形で提供されることにより、国民が自ら又は民間のサービスを通じて、政府の政策等に関して十分な分析、判断を行うことが可能になる。

(中略)

3. 経済の活性化・行政の効率化

公共データを二次利用可能な形で提供することにより、市場における編集、加工、分析等の

各段階を通じて、様々な新ビジネスの創出や企業活動の効率化等が促され、我が国全体の経済活性化が図られる<sup>(20)</sup>

もちろん、同戦略が対象とする公共データが当館における電子公文書と直ちに繋がるものではないが、利用者視点での利便性からは、二次利用が可能な方が望ましいと考える。

また、ファイル改ざんへの懸念については、文書の見ただけであれば原本ファイルが無くても模倣した文書を一から作成することは可能であり、あまり不安を感じる必要は無いと思われる。厳密な改ざん防止を図るならば、電子証明書等の専門技術の導入を検討すべきものだろう。

(2) 万一のコンピュータウイルスの存在

電子ファイルには常にコンピュータウイルスの存在リスクがあり、利用者へ複写提供するファイルへのウイルス混入は避けなければならない。

組織のセキュリティポリシーに従い、ウイルス対策ソフトをはじめ、OSや各種アプリのアップデート等、パソコン段階での対策だけに留まらず、ネットワークの設定、閲覧用PCの機能制限等、ウイルス流入が想定される箇所への論理的及び物理的対策が必要となる。

2.4.5. マスク加工した閲覧物のその後の扱い(表8)

(1) 再閲覧時にはマスク加工(及び印刷)が不要

マスク加工した紙やファイルは、原本とは別に保存することで、次に再び同じ資料の閲覧申込があった際の作業が軽減される。

ただし、時の経過<sup>2)</sup>により閲覧制限に該当しなくなった場合には、改めてマスク加工すべき箇所を確認し、必要に応じてマスク加工した紙又はファイルを再作成することになる。

(2) 電子公文書とは別に紙の保存及び管理が必要

紙の場合、書庫等へ保存する必要がある。電子公文書による保存は、物理的な空間を圧迫しないことが長所

表8 マスク加工した閲覧物のその後の扱いにおける処理方法別のメリット及びデメリット

処理方法	メリット	デメリット
再閲覧に備えてマスク加工した紙を保存	・再閲覧時にはマスク加工及び印刷が不要	・電子公文書とは別に紙の保存及び管理が必要
再閲覧に備えてマスク加工した紙をスキャンしてファイル保存	・再閲覧時にはマスク加工及び印刷が不要	(特になし)
再閲覧に備えてマスク加工した複製ファイルを保存	・再閲覧時にはマスク加工が不要	(特になし)
再閲覧に備えてマスク加工したPDFを保存	・再閲覧時にはマスク加工が不要	(特になし)

の一つであるが、それを損なうことになる。

また、同一資料について、電子公文書とマスク加工した紙を別個に保存する状態となり、複雑な管理が必要となる。

2.5. 小括

本章では、紙の公文書と電子公文書の処理に関する相違点を明らかにし、段階ごとに想定される電子公文書の処理方法のメリット及びデメリットを示した。

その処理方法については、非表示情報の有無や

二次利用の可能性等が課題であり、非表示情報は審査及び閲覧対象にすべきものと考えられるが、審査時の確認手段は複雑なことが多く、利用者が求める可能性も低いと思われる。また、電子決裁時に決裁権者は非表示情報まで確認できないことが多いため、政策形成過程の情報とはなっていない可能性も存在している。

一方、二次利用については、複製ファイルや変換したPDFファイルであれば引用や数値処理による活用に繋がることから、利用者におけるメリットが大きく、印刷した紙とは利便性に大きな差異が生まれることが明らかとなった。

### 3. 国立公文書館及び他機関等に関する事例研究

#### 3. 1. 国立公文書館における電子公文書の保存及び利用

本節では、国立公文書館における電子公文書の保存及び利用に関する考え方を確認する。

まず、平成22(2010)年3月、翌年度から各府省による国立公文書館への電子公文書の移管が開始となるこ

とから、内閣府は「電子公文書等の移管・保存・利用に関する方針」<sup>(22)</sup>を策定した。同方針では、国立公文書館が各府省から受け入れた電子公文書について、「その見読性を長期に確保することを図るため」<sup>(23)</sup>に、原則として長期保存フォーマットへ変換した上で保存することとされている。

長期保存フォーマットとは、電子公文書の見読性を長期に確保する目的のフォーマットであり、具体的には、受け入れた電子公文書が文書作成フォーマット、表計算フォーマット及びプレゼンテーション・フォーマットであった場合にはPDF/A-1 (ISO19005-1)に、画像フォーマットであった場合にはJPEG2000 (ISO-IEC15444)に変換することとされている。実際、国立公文書館デジタルアーカイブで公開されている電子公文書を確認したところ、原本のファイル名がエクセル形式等で表示されていても、ダウンロード可能なファイルはPDF形式となっている。<sup>(25)</sup>

その後、国立公文書館では令和4(2022)年度から

5年度にかけて見直しに向けた調査検討を実施しており、調査報告<sup>(26)</sup>が公開されている。同報告では、行政機関等は長期保存上のリスクが低い標準的フォーマットでの作成を原則とし、他のフォーマットで作成した場合には標準的フォーマットに変換した上で国立公文書館へ移管するものとされている<sup>(27)</sup>。標準的フォーマットとは、技術の公開性や世界的な普及面等から、将来的な保存や利用に向けたリスクが比較的低いとの評価がなされたフォーマットとされており、具体的には一般的なオフィスソフトで作成されたファイル形式やPDF形式等が案として示されている<sup>(28)</sup>。

なお、令和6年2月には「行政文書の管理に関するガイドライン」が改正され、行政機関等における行政文書ファイル保存要領に標準的フォーマットでの保存が例示された<sup>(29)</sup>。更に、同月に新たな「電子公文書等の移管・保存・利用に関する方針」<sup>(30)</sup>も策定され、国立公文書館が受け入れた電子公文書が標準的フォーマットであった場合には、変換せずにそのまま保存することとされた<sup>(31)</sup>。従前

の長期保存フォーマットへの変換から変更されたこととなるが、調査検討において標準的フォーマットは長期保存上のリスクが低いと評価されていることから、引き続き、見読性を長期に確保する視点は変わっていないと考えられる。

### 3.2. 他機関の状況

#### 3.2.1. 国立公文書館による調査

国立公文書館では、令和5年度に全国の公文書館等へ電子公文書等の管理・保存・利用に係るアンケート調査を実施している。その集計結果<sup>(32)</sup>によると、公文書館及び公文書館機能を有する92機関のうち、電子公文書の受入れは36機関が実績ありと回答しており、今後受入れ予定の42機関とあわせると78機関(84.8%)に達する。

実績がある36機関のうち、7機関は受入れ後にファイル変換を行っており、そのフォーマットにはPDF/Aが多く、文書以外のフォーマットであるJPEG2000、MP4、MPEG4等もあった。受入れ対象の殆どは文書であろうか

ら、実質的な変換フォーマットはPDF/Aであると考えられる。

利用者による電子公文書の閲覧については、供する準備ができていない機関が66機関と7割以上に達しており、それらの機関では神奈川県と同様の課題を有していると思われる。また、供する準備ができている26機関についても、印刷した紙によりマスク加工を実施している機関が18機関(69.2%)、印刷した紙により閲覧提供を実施している機関が15機関(57.7%)と、従前の紙資料に即したマスク加工や閲覧提供により対応する機関が過半数を占めていた。

利用者への写しの提供形態は、紙と電子の両方で提供可能な機関が12機関(46.2%)と最も多く、そのフォーマットは利用者への閲覧用フォーマットが9機関、移管時フォーマットと保存用フォーマットはともに2機関であった。閲覧用フォーマットの具体的な形式は示されていないが、移管時フォーマットと異なる以上、PDF/A等の長期保存フォーマットと予想される。

### 3.2.2. 当館による調査

前項に示した国立公文書館による調査では、回答機関の設置主体や規模が様々であるため、本稿を作成するにあたって当館と近い環境の機関について詳細を把握すべく、調査を実施した。調査対象はこれまでの各種照会等により、電子公文書の受入れ実績を有すると思われる14の都道府県公文書館である。

その概要及び結果は次のとおりである。なお、質問項目により未回答もあるため、内訳の合計数が回答機関数と一致しないこともある。

- ・ 調査対象 … 14機関(都道府県公文書館)
- ・ 回答機関数 … 13機関(回答率92.9%)
- ・ 調査期間 … 令和6年12月5日～19日

#### (1) 電子公文書の受入れ実績

「実績あり」が12機関(92.3%)で、そのうち受入数の記

載があった機関においては、数十から数百冊(簿冊単位)が多く、少規模であった。

また、調査前の想定に反して「今後受入れ予定」が1機関あったため、以降の設問については今後の予定内容を回答いただいている。

(2) 受入ファイルの変換

「変換なし」が半数超の7機関(53.8%)となり、「全て変換」と「一部ファイルの変換」がともに2機関、「未定」が2機関であった。

(3) 「全て変換」と「一部ファイルの変換」の場合)変換ファイルの形式

「PDF形式」が2機関、「その他」が1機関(DocuWorks形式)<sup>33)</sup>、「未定」(今後受入れ予定の機関)が1機関であった。

(4) 利用者による閲覧

「実績なし」が大半の10機関(76.9%)で、「実績あり」が3機関あったものの、直近となる令和5年度実績は1機関による資料5点のみであった。

(5) 審査時の形態

「未定」が最も多く7機関(53.8%)あり、「印刷した紙」が3機関、「受入ファイル形式」と「PDF形式」が共に1機関であった。

(6) マスク加工の形態

審査と同じく「未定」が多く、6機関(46.2%)あった。「印刷した紙」と「PDF形式」が共に2機関で、「受入ファイル形式」は無しであった。

(7) 閲覧提供の形態

やはり「未定」が多く、5機関(38.5%)あった。次いで「印刷した紙」が4機関、「受入ファイル形式」と「PDF形式」が共に1機関であった。

(8) 複写提供の形態

「印刷した紙」と「未定」が共に5機関(各38.5%)で、次いで「受入ファイル形式」が1機関であった。「PDF形式」は無しであった。閲覧提供で「印刷した紙」と回答した4機関は、本問でも「印刷した紙」と回答している。

(9) 複写提供が「受入ファイル形式」の場合)ファイル内

## の非表示情報の扱い

「未定」が7機関(53.8%)で、「そのまま提供」や「削除して提供」は無しであった。なお、本問では「受入ファイル形式」以外の機関からも回答があったため、回答数が増えている。

また、本問に対する自由記載として「現在利用に供しているものは非表示の部分含め提供、現在非公開であるものが今後の部分公開できることになった場合の対応は未定」と、一部は非表示部分を含めた複写提供の回答があった。更に他機関からは、「重要な情報であると認識しているが、システムの性能上、出力することが困難」との回答もあり、実務上の苦慮が伺える。

本結果のとおり、電子公文書を受け入れている機関であつても保存実績は少なく、更に利用者による閲覧実績は僅かな状況であつた。

本稿での検討部分にあたる審査、マスク加工、閲覧提供及び複写提供については、いずれも「未定」回答が多

く、現状では詳細を決めかねているものと思われる。次いで多かった回答は「印刷した紙」であり、紙の公文書に準じた方法を選択されたものと想像でき、暫定的な対応方法とも考えられる。全体としては各機関とも、当館と同様にこれからの検討という状況であつた。

### 3.3. 情報公開制度における電子公文書の実務

本節では、当館業務と補完関係にある神奈川県の情報公開制度における電子公文書の実務を確認する。

具体的な手順は「かながわの情報公開ハンドブック」<sup>(34)</sup>に詳しいため、同ハンドブックから該当箇所を見ていく。

#### 3.3.1. 非公開情報の置き換え

当館でのマスク加工に相当する情報公開での実務は、「非公開情報が含まれている場合であつて、当該非公開情報を含む部分を\*(アスタリスク)に置き換えるなどの方法により容易に、かつ、合理的に分離できるときは、当該記録を複写し、その複写したものについて当該置き

換え操作を行ったものをもって部分公開を行う<sup>(35)</sup>とされ  
ており、紙への印刷やPDFファイルへの変換ではな  
く、原本ファイルを複写し、ファイルへの編集操作とし  
てアスタリスクに置き換える方法が示されている。

ただし、「非公開情報の分離が困難な場合(例…PDF  
ファイル)、容易に用紙に出力できるものについては、  
例外的に用紙に出力した物により公開を行うものとする<sup>(37)</sup>」  
と、例外的に編集不可能なファイル形式等において  
は、紙への印刷も認めている。その場合のマスク加工の  
方法は、「非公開情報の分離方法は、第6条関係2(2)の  
とおり(筆者注…袋とじや墨消しのこと)とする<sup>(38)</sup>」とあり、  
紙の公文書へのマスク加工と同一方法になっている。

### 3.3.2. 公開方法

請求者への公開方法は、「パーソナルコンピュータ等  
のディスプレイ装置等の専用機器により再生できるもの  
については、(筆者注…同専用機器により)閲覧又は視聴  
を行う<sup>(39)</sup>」とされ、パソコン等により原本ファイルをアプ

リケーションソフトで表示した公開とされている。

ただし、「公開の実施に当たって新たなプログラムや  
文書等の作成又は設備やソフトウェアの購入を要する場  
合や、専用機器の使用により事務の遂行に著しい支障を  
及ぼすなどの理由により、当該方法により難しいときは、  
条例の趣旨から、適当と認められる方法により行う<sup>(40)</sup>」と、  
設備環境等により表示が困難な場合には、他の方法によ  
る公開も認められている。他のファイル形式への変換に  
よる表示や、紙への印刷による公開が考えられるだろ  
う。

一方、前項のように非公開情報の分離が困難な場合  
で、容易に用紙に出力できる場合は、公開においても  
「例外的に用紙に出力した物により公開を行うものとし  
る<sup>(41)</sup>」と紙への印刷による公開を可能としている。

### 3.3.3. 写しの交付方法

#### (1) 非公開情報が含まれない場合

「複写後の記録(筆者注…請求者へ交付される写し)の

書式は、原則として当該記録の原本の書式と同じものとするが、ソフトウェアのバージョンの変換が容易である場合は、請求者の変換の要望に応じることは妨げない<sup>(45)</sup>とあり、原則は原本のファイル形式で交付することとしている。

## (2) 非公開情報が含まれる場合

非公開情報の分離が容易な場合は、「(ア)に掲げる方法(筆者注…「3.3.1.非公開情報の置き換え」でのアスタリスク置換等の方法)により非公開情報を分離の上、(筆者中略)交付する。また、交付に用いる媒体及び書式の変換に関する取扱いは、a(筆者注…非公開情報が含まれない場合)と同様のものとする<sup>(46)</sup>とされ、原本のファイル形式で交付することとしている。

一方、非公開情報の分離が困難な場合は、前項までのとおり、紙への印刷により非公開情報の置き換えと公開を可能としていることから、写しについても「交付を行う物は、用紙に出力し非公開情報を分離した物であつて、当該文書を改めて原本と同様の電磁的記録に変換し

て交付する必要はないものとする<sup>(44)</sup>とされ、マスク加工した紙で交付することを認めている。

本項における写しの交付方法を一覧としたものが次ページの表9である。

本節では、情報公開制度における電子公文書の実務を確認したが、各段階とも原則は原本ファイル形式とされている。これは、神奈川県情報公開条例の第1条において、「公正で開かれた県政の実現を図り、もって県政に対する県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を一層増進すること<sup>(46)</sup>」が目的とされており、また、行政文書の公開を規定した第13条においては、「条例の趣旨に照らし当該行政文書の原本をもつて行うのが原則であり、閲覧又は視聴実施時には原本を、写しの交付時には当該行政文書と同様の形式で作成した写し(原本が文書である場合は文書、電磁的記録である場合は電磁的記録)を準備する必要がある<sup>(47)</sup>」とされているためである。これは情報公開における真正性を担保するためと考えられ、原本ファイル形式以外は例外的な方法となっている。

表9 写しの交付方法<sup>(45)</sup>

原本の形式	非公開情報の有無／ 分離の可否	写しを交付する時の媒体
紙	非公開情報なし	紙(原本を紙に複写したもの)
	非公開情報あり	紙(原本を紙に複写し非公開情報を分離したもの)
その他の 電磁的記録	非公開情報なし	原則 磁気ディスク等(原本のコピーを記録したもの)
		例外 原本を紙に出力した物 ※閲覧又は視聴できる機器又はソフトウェアを請求者が所有していない場合
	非公開情報あり	原則 磁気ディスク等(原本のファイル形式のままコピーした電磁的記録から非公開情報を分離したものを記録したもの)
		例外 非公開情報を分離した原本の写しを紙に出力した物 ※閲覧又は視聴できる機器又はソフトウェアを請求者が所有していない場合
当該電磁的記録のファイル形式のまま非公開情報の分離が不可能(例: PDFファイル)	紙(当該電磁的記録を用紙に出力した上で、非公開情報を分離したもの)	

### 3.4. 小括

本章では、国立公文書館における受入れフォーマットへの対応や、他機関における電子公文書への現状を確認したところ、国立公文書館においては標準的フォーマットによる保存とされていること、他機関の多くでは審査や閲覧等の具体的方法が未定となることが判明した。

また、神奈川県の情報公開制度における電子公文書の実務においては、当館の課題に類似した非公開情報の置き換え、公開及び写しの交付がいずれも原則として原本ファイル形式で実施されていることが分かった。

現用文書の段階では情報公開制度により公開対象となった公文書が、保存期間の満了後は非現用文書として当館での閲覧対象へと変わっていく。このライフサイクルの視点で考えれば、当館での閲覧提供方法が情報公開制度における公開方法と近いことが望ましいと思われる。

#### 4. 電子公文書に関する審査及び閲覧提供の検討及び業務ガイド私案

##### 4. 1. 電子公文書に関する審査及び閲覧提供の検討

本節では、第2章での電子公文書の処理方法による課題、第3章での国立公文書館における状況や情報公開における公開方法を踏まえ、当館の目的に沿った電子公文書の審査及び閲覧提供について検討する。

「はじめに」では簡単に紹介したが、当館の設置目的は次のとおりである。

歴史資料として重要な公文書を始め、古文書その他私文書等の記録を系統的かつ継続的に収集し、保存して、県民共通の記録遺産として永く後世へ伝え、開かれた県政の一翼を担って、現在のみならず将来にわたり、多様な動機を有する利用者にとり、それらを広く閲覧に供するとともに、これらに関連する調査研究を行うことを目的として設置するものである。<sup>(48)</sup>

「県民共通の記録遺産として永く後世へ伝え」とは、後世の利用者に向けて収蔵資料を永く保存して伝えること、「開かれた県政の一翼を担って」とは、情報公開と同様に閲覧を通じて県民への説明責任を果たすことと考える。また、「多様な動機を有する利用者」とは、利用者には様々な閲覧目的があり、当館では想像し得ない利用の可能性を念頭に置くことと理解する。

第3章での情報公開の実務においては、神奈川県情報公開条例の趣旨に基づき、原則として原本ファイル形式で公開されていることが分かった。当館も「開かれた県政の一翼」として県民への説明責任を果たすには、情報公開と同様に原本ファイル形式での閲覧提供が望ましいと考えられる。また、利用者の様々な閲覧目的については、事前に当館では把握できないため、どのような利用にも柔軟に対応可能とするため、原本ファイル形式が適切と思われる。

なお、後世の利用者に向けて伝えるには、原本ファイル形式による将来的な見読性も課題となり得る。国立公

文書館における標準的フォーマットの考え方が参考となるが、神奈川県職員用パソコンは、原則として情報システム部門が統一仕様で一括調達しているため、現状で当館へ引き渡されるファイル形式は当館においても開くことができしており、標準的フォーマットにも収まっている。しかし、将来的な課題とも考えられることから、作成できるファイル形式又は行政文書管理システムへ登録できるファイル形式に一定の基準を求める対応も必要と考えられる。

一方、第2章での電子公文書による処理方法の検討においては、実務的な課題が判明している。公文書館情報管理システムからダウンロードした電子公文書の複製ファイルは原本ファイル形式であるが、非表示情報の確認方法が複雑であり、マスク加工時にレイアウトが崩れるおそれがある。また、非表示情報自体が政策形成過程では活用されていない可能性が高く、利用者においては政策形成過程の情報まで求めることは少ないことを経験として認識している。

これらの状況を踏まえた結果、利用者には直接影響する閲覧提供や複写提供については、原本ファイルから変換されたPDFファイルの利用を原則としたい。提供形態がPDFファイルで表示される範囲の情報であれば、審査時における確認作業が軽減される上、利用者においては検索や二次利用等の電子公文書としての特性を原本ファイル形式とほぼ同様に活用することができる。なお、原本ファイル形式又は紙への印刷による閲覧や複写を求める利用者も考えられるため、必要に応じてそれらによる提供も可能とする二段階対応とする。

紙の公文書においては、原本ではないマイクロフィルムやスキャン画像、マスク加工済み複製物による閲覧を原則としている場合があり、それでもなお原本を希望される利用者に対しては、可能な範囲で原本での閲覧提供とする二段階対応で運用している。電子公文書の二段階対応は審査作業を考慮したものだが、日々の内部作業と「利用者の多様な動機」を両立する仕組みと考える。

なお、審査においては、閲覧提供及び複写提供の形態

に関わらず、原本ファイル形式で確認することとし、詳細な検索機能による効率的な把握や閲覧制限情報の見落とし防止を図ることとする。

#### 4.2. 業務ガイド私案

前節による検討を踏まえ、当館における電子公文書の審査及び閲覧提供に関する業務ガイドの私案を次のとおり作成した。

電子公文書の審査及び閲覧提供に関する業務ガイド

(私案)

##### 1 概要及び目的

本ガイドは、神奈川県立公文書館(以下、「当館」という。)における電子公文書の審査及び閲覧提供に関する業務手順を示したものである。

当館は、歴史的公文書等を県民共通の記録遺産として永く後世へ伝えること、開かれた県政の一

翼を担って利用者へ広く閲覧提供すること等の役割を担っているが、その上で、電子公文書に関する効率的かつ安全性が高い審査及び閲覧提供を実施するため、本ガイドを作成するものである。

##### 2 業務手順

###### (1) 審査

公文書館情報管理システムからダウンロードした対象資料の登録情報及び添付ファイル(いずれも原本ファイル形式の複製ファイル)を用いて審査する。

###### (2) マスク加工

審査したファイルをPDFファイルへ変換し、Acrobatの墨消し機能を利用してマスク加工を行う。

なお、Acrobatのマーク機能は閲覧制限情報の上に黒い色を重ねているに過ぎず、利用者はマーカーを解除することで閲覧制限情報の確認が可能となるため、使用しないこと。

(3) 閲覧提供

審査したファイルをPDFファイルへ変換の上、公文書館情報管理システムで公開している同資料の目録情報へ追加登録し、館内の来館者用検索PCでの閲覧を可能とする。

なお、登録時にはPDFファイルの公開範囲を「館内のみ」に設定することでインターネット向けには公開せず、来館者用検索PCでの閲覧のみ可能とすること（デジタルアーカイブとしてインターネット公開する場合は、別途検討）。審査において閲覧制限情報が存在した場合は、マスク加工したPDFファイルを同様に登録する。

(4) 複写提供

閲覧において使用したPDFファイルを光学メディアに保存し、ウイルスチェックの上、提供する。また、利用者の要望により、PDFファイルを印刷した紙を提供することも可能と

する。

なお、利用者提供のメディア（USBメモリやHDD、SSD等の可搬媒体を含む）は、当館のPCやネットワークへウイルスが持ち込まれる危険性があることから、使用してはならない。

(5) マスク加工した閲覧物のその後の扱い

PDFファイルは公文書館情報管理システムに残し、再閲覧に備える。

なお、時の経過により閲覧制限に該当しなくなった場合には、改めてマスク加工すべき箇所を確認し、必要に応じて再作成することになる。

3 原本ファイル形式での閲覧提供

原本ファイル形式での閲覧提供を可能とする場合には、次の手順を要する。

(1) 審査

2(1)と同様。なお、画面上や印刷した紙では

見えない非表示情報を含めて審査すること。

(2) マスク加工

審査した原本ファイル形式の複製ファイルと同形式のアプリケーションソフトで開き、閲覧制限情報が文字の場合は、\*（アスタリスク）に置き換える。同情報が図の場合は、図の一部又は全部を削除し、該当部分を黒枠に置き換える。

なお、閲覧制限情報の文字がプロポーショナルフォントの場合は、置き換えにより、行やページの切り替え位置が変わることがあるため、その際にはアスタリスクの個数を調整し、レイアウトが変わらないよう留意する。

(3) 閲覧提供、複写提供、マスク加工した閲覧物のその後の扱い

それぞれ、2(3)、2(4)、2(5)に準じて、原本ファイル形式の複製ファイルを取り扱う。

4 印刷した紙での閲覧提供

印刷した紙での閲覧提供を可能とする場合には、次の手順を要する。

(1) 審査、マスク加工

それぞれ、2(1)、2(2)と同様。

(2) 閲覧提供

審査したファイル（閲覧制限情報が存在した場合は、マスク加工したPDFファイル）を印刷し、閲覧に供する。

(3) 複写提供

閲覧において使用した紙を提供する。

(4) マスク加工した閲覧物のその後の扱い

印刷前のPDFファイルを公文書館情報管理システムに残し、再閲覧に備える。

なお、時の経過により閲覧制限に該当しなくなった場合には、改めてマスク加工すべき箇所を確認し、必要に応じて再作成することになる。

閲覧提供した紙自体は不要なため、廃棄す

る。

おわりに

本稿では、電子公文書の審査及び閲覧提供の具体的な業務手順について基本的な考え方から整理を行い、効率的かつ安全性が高い方法を検討し、業務ガイドの私案を作成した。

原則として、原本ファイルから変換されたPDFファイルにより閲覧提供を実施することとし、必要に応じて原本ファイル形式又は印刷した紙での閲覧提供とする二段階対応の考え方を示した。これは、原本ファイルに非表示情報が含まれている可能性が存在するためである。しかし、その非表示情報が真に政策形成で必要な情報であるならば、本来的には電子公文書の作成者において非表示とはせず、決裁権者による判断を正面から受けるべきであろう。非表示情報が含まれなければ、二段階対応も不要である。これは現用文書段階の問題であるため、

当館の守備範囲からは外れる可能性もあるが、現用文書を所管する文書課と連携した取組み等により、最も上流に位置する作成者が後日の情報公開や、更に当館における閲覧提供まで想定した上で日々の公文書作成に向き合うよう改善することは必要と感じられる。添付ファイルのフォーマット形式についても同様であり、現状では問題が発生していないものの、今後の見読性を保つためにも、国立公文書館における標準的フォーマットと同様の方向性を取り入れることが望ましいと考える。

当館における電子公文書の受入れや評価選別では、令和4(2022)年度の開始以来、様々な想定外データが発生しており、その度にシステム間の調整や業務手順の更新を行う状況が続いている。同様に、今回検討した審査及び閲覧提供についても、今後の試行錯誤により現場に合致した業務手順へと段階的に改善が進むと思われる。本稿がその端緒となればと考えている。

〔付記〕本稿は、独立行政法人国立公文書館が実施した令

和6年度アーカイブズ研修Ⅲにおいて提出した修了研究論文に現況の反映・修正により改稿したものである。

注

- (1) 太田富康「電子自治体の資料論」『記録と史料』第13号、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会、平成15年)、p.11
- (2) 早川和宏「公文書管理法の現状と課題Ⅱ」『歴史公文書等の保存、利用を中心に』『大宮ローレビュー』第11号、大宮法科大学院大学、平成27年)、pp.116-117
- (3) 西山絵里子「国立公文書館」電子公文書等の移管・保存・利用システム』の運用と業務について」『アーカイブズ』第88号、国立公文書館、令和5年)、2.5.2. 電子公文書等の利用業務の課題及び対応」から
- (4) 「神奈川県立公文書館条例及び同施行規則の解釈と運用の基準」『神奈川県立公文書館規程集』、神奈川県立公文書館、平成12年)、p.60
- (5) 関根豊「神奈川県の公文書管理—公文書館における評価選別を中心に—」(宮間純一編『公文書管理法時代の自治体と文書管理』、勉誠社、令和4年)、p.119の表2を一部加工
- (6) 神奈川県立公文書館条例  
第3条 県の機関(知事、議会、公営企業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会をいう。)

及び県が設置した地方独立行政法人(地方独立行政法人法(平成15年法律第118号)第2条第1項に規定する地方独立行政法人をいう。)は、その保存する公文書等が現用でなくなったときは、速やかに当該公文書等を公文書館に引き渡さなければならぬ。

- (7) 神奈川県立公文書館条例施行規則  
第1条 神奈川県立公文書館条例に基づく次に掲げる事務は、神奈川県立公文書館の長に委任する。(中略)  
(2) 条例第4条第1項の規定により公文書等(保存期間が1年と定められていた公文書等及び常時使用する行政文書として必要な期間保管されていた公文書等を除く。)を選別すること。  
(3) 条例第4条第2項の規定により公文書等を廃棄すること。
- (8) 神奈川県立公文書館条例  
第4条 知事は、前条の規定により引き渡された公文書等について、知事が別に定める基準により、歴史資料として重要な公文書等を選別し、保存しなければならない。  
2 知事は、前条の規定により引き渡された公文書等のうち、前項の規定により保存する公文書等以外の公文書等を、確実に、かつ、速やかに廃棄しなければならない。
- (9) 神奈川県立公文書館公文書等選別基準(平成5年10月19日告示第929号、改正 令和2年3月10日告示第71号)、<https://archives.pref.kanagawa.jp/about/ordinance/senbetsu-ki-jun.html> (令和8年1月22日閲覧)
- (10) 前掲注(9)、1.方針
- (11) 公文書等の管理に関する法律(平成21年法律第66号)第2条第

- 7項
- (12) 内藤潤「神奈川県立公文書館における電子公文書の実務状況」『神奈川県立公文書館紀要』第12号、神奈川県立公文書館、令和6年
- (13) 神奈川県立公文書館条例(平成5年10月19日条例第24号)、<https://archives.pref.kanagawa.jp/about/ordinance/jorei.html> (令和8年1月22日閲覧)
- (14) 神奈川県立公文書館条例施行規則(平成5年10月19日規則第86号) '<https://archives.pref.kanagawa.jp/about/ordinance/kisoku.html> (令和8年1月22日閲覧)
- (15) 国立公文書館においても審査と表現している。「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」(平成23年4月1日館長決定) '[https://www.archives.go.jp/information/pdf/riyoushinsa\\_2011\\_00.pdf](https://www.archives.go.jp/information/pdf/riyoushinsa_2011_00.pdf) (令和8年1月22日閲覧)
- (16) 神奈川県立公文書館資料の閲覧制限の審査基準(令和2年2月22日館長決定) '<https://archives.pref.kanagawa.jp/about/ordinance/shinsa-ki-jun.html> (令和8年1月22日閲覧)
- (17) 神奈川県立公文書館業務検証委員会「神奈川県立公文書館業務検証報告書」(平成31年2月) '<https://archives.pref.kanagawa.jp/2024/10/11/h30kenshouiinkaihokokusho.pdf> (令和8年1月22日閲覧)
- (18) 隠し文字やコメントを印刷やPDFファイルへ出力するには、別途設定が必要となる。
- (19) MS P明朝やMS Pゴシック等のフォントが該当し、例え

ばiは文字幅が狭く、mは広く表示される。

- (20) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「電子行政オープンデータ戦略」(平成24年7月4日決定) '[https://warp.ndl.go.jp/20220322/20220312033101/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/120704\\_siryou2.pdf](https://warp.ndl.go.jp/20220322/20220312033101/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/120704_siryou2.pdf) (令和8年1月22日閲覧)
- (21) 公文書等の管理に関する法律(平成21年法律第66号)第16条第2項
- (22) 内閣府大臣官房公文書管理課「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)
- (23) 前掲注(22)、2.(3)①
- (24) 国立公文書館デジタルアーカイブ、<https://www.digital.archives.go.jp/> (令和8年1月22日閲覧)
- (25) 一例として、厚生労働省大臣官房 統計情報部 雇用・賃金福祉統計課「平成25年労使関係総合調査の実施について」(国立公文書館デジタルアーカイブ、請求番号：平26厚労E0001100、件名番号：00001) '<https://www.digital.archives.go.jp/er/4067498> (令和8年1月22日閲覧)
- (26) 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報告」(令和6年3月28日) '[https://www.archives.go.jp/about/report/pdf/chousa\\_2024\\_03\\_02.pdf](https://www.archives.go.jp/about/report/pdf/chousa_2024_03_02.pdf) (令和8年1月22日閲覧)
- (27) 前掲注(26)、p.18
- (28) 前掲注(26)、p.13
- (29) 「行政文書の管理に関するガイドライン」(平成23年4月1日内閣総理大臣決定、令和6年2月9日一部改正) '<https://www.archives.go.jp/guide/> p.19'

- <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gl.pdf>  
(令和8年1月22日閲覧)
- (30) 内閣府大臣官房公文書管理課長「電子公文書等の移管・保存・利用の具体的方法に係る方針」(令和6年2月9日)、『<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/tsuchi2-6.pdf>』(令和8年1月22日閲覧)
- (31) 前掲注(30)、1.(3)①
- (32) 島林孝樹「国立公文書館が実施した『電子公文書の管理・保存・利用』に係るアンケート結果報告」『アーカイブズ』第92号、国立公文書館、令和6年)、『<https://www.archives.go.jp/publication/archives/no092/15210>』(令和8年1月22日閲覧)
- (33) 他のアプリケーションソフトで作成されたファイルやスキャンデータ等を区別なく1つのデータとして処理できるアプリケーションソフトのファイル形式、『[https://www.fujifilm.com/fb/support/software/dw\\_world/handbook/overview/101.html](https://www.fujifilm.com/fb/support/software/dw_world/handbook/overview/101.html)』(令和8年1月22日閲覧)
- (34) 神奈川県政策局「かながわの情報公開ハンドブック」(令和7年10月)、『<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/3643/071001handbook.pdf>』(令和8年1月22日閲覧)
- (35) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ(ア)の後半、p.129
- (36) 原文ママ。以下、同ハンドブックからの「物」の引用についても同様。
- (37) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ(b)の前段、p.130
- (38) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ(b)の中段、
- p.130
- (39) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ(ア)の前半、p.129
- (40) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ、p.129
- (41) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ(b)、p.130
- (42) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ(a)、p.129
- (43) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ(b)(a)、p.130
- (44) 前掲注(34)、II第2章第13条 2運用(2)イ(b)のなお書き、p.130
- (45) 前掲注(34)、「参考」写しの交付方法』、p.131
- (46) 前掲注(34)、II第1章第1条、p.55
- (47) 前掲注(34)、II第2章第13条 1趣旨及び解釈(4)、p.125
- (48) 前掲注(4)