

公文書管理と電子文書管理システムの考察
—行政文書ファイル管理簿と電子文書管理システムの機能について—

静岡県菊川市役所
健康福祉部長寿介護課
主幹兼介護保険係長 おちあいかずゆき 落合和之

論文要旨

行政機関の職員である者にとって文書管理は必須の業務である。公文書の管理に関する法律が制定・施行されたこの機会に、我々行政機関の職員が行っている文書管理が、法律においてはどのように定義され、また、どのような目的のために行っているのかを確認し、適正な文書管理を行うためには、どのようなことが必要なのかを見ていくこととした。そして、適正な文書管理を行うにあたって、その業務を支援し、業務の効率化が図れ、職員に喜んで使ってもらえる電子文書管理システムとはどのようなものかについて考えてみた。既存の電子文書管理システムや改良を加えた新電子文書管理システムの現状と課題を挙げ、今後の電子文書管理システムの機能にはどういったことが望まれるのか考えてみた。その中で、行政文書ファイル管理簿が持つ機能が文書管理を実践していく上で重要な役割を果たしていることやその行政文書ファイル管理簿の機能を中心に据えた電子文書管理システムの構築について考えを述べるところとした。

目次

1. はじめに	
1. 1. 地方公共団体における文書管理	1
2. 行政文書と文書管理	
2. 1. 行政文書の定義と文書管理	1
2. 2. 行政文書の管理と行政文書ファイル管理簿	2
2. 3. 行政文書管理規則と分類	2
3. 電子文書管理システムと文書の媒体	
3. 1. 電子文書管理システムのこれまで	3
3. 2. 紙文書の管理	4
3. 3. 電子文書の作成と保管手順	4
4. システムの問題点	
4. 1. 利用されない電子文書管理システム	5
4. 2. これまでの電子文書管理システムの問題点	6
4. 3. 新システムへの転換	6
4. 4. 新システムの問題点	7
5. 使えるシステムの構築	
5. 1. 課題の解決	8
5. 2. 期待されるシステムとその機能	8
5. 3. 文書のライフサイクルと行政文書ファイル管理簿	9
5. 4. 行政文書ファイル管理簿の機能	10
5. 5. 職員の取り組み	11
6. あとがき	
6. 1. 文書管理を実践する者として	11

1. はじめに

1. 1. 地方公共団体における文書管理

地方公共団体の職員である私にとって、公文書の管理に関する法律¹⁾（以下「公文書管理法」という。）の制定・施行は重大な関心事である。公文書管理法が制定され、地方公共団体においても公文書管理について努力義務が示されている。²⁾ これまで、地方公共団体における文書管理は、情報公開法や情報公開法に準じて制定した条例によって、また、文書管理にかかる規則や規程によって文書管理を行ってきたところである。公文書管理法によって、地方公共団体においても、情報公開に資することにも増して、自らが、文書の作成から保管・保存、廃棄・移管にかかるまでの過程とその処理を適正に行っていくことが求められていくことになる。今後、地方公共団体の職員は、公文書管理法の目的³⁾にある「国民（住民）共有の知的資源」である公文書を適正に取り扱っていくことが重要であり、「行政が適正かつ効率的に運営される」ためにも、文書管理の重要性を再認識し行動していくこととなる。

2. 行政文書と文書管理

2. 1. 行政文書の定義と文書管理

公文書管理法第2条第4項において「行政文書」を次のように定義している。

「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。）であつて、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。」

また、同条第5項では独立行政法人における「法人文書」を、同条第6条では「歴史公文書等」を、同条第7項では「特定歴史公文書等」が定義され、「行政文書」、「法人文書」、「特定歴史公文書等」を公文書等として定義している。これらは行政職員が管理の対象とする文書である。文書の定義の中で「行政機関の職員が組織的に用いるもの」と書かれている。「組織的に用いる」とは、「作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織として共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味する。」と解説されている。

⁴⁾ さらに、解説では、作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用い

るものかについても示されており、文書の作成義務の規定に留意することが必要であるとされている。⁵⁾ 乱暴な言い方をすれば、「職務にかかわって作成又は取得した文書のほぼすべては公文書であり、管理の対象となる。行政機関の職員は、自身が手にする文書を、自身の身勝手に扱ってはならない。」ということである。文書の定義の中では、「電磁的記録」も「行政文書」としており、当然、管理の対象である。専用のシステムで作成される記録も、職員個々が作成するワープロ・表計算等の記録も行政文書である。行政文書管理においてこれらの電磁的記録も、その記録方式や媒体の如何にかかわらず、適正な管理下におくこととしている。

2. 2. 行政文書の管理と行政文書ファイル管理簿

公文書管理法では、第2章において、行政文書の管理として、文書の作成と行政文書の整理等を規定している。文書の発生（作成又は取得）から整理、保存、移管又は廃棄について規定され、文書のライフサイクルの場面における管理について示されている。行政文書は行政文書ファイルにまとめ、分類し、名称を付し、保存期間を設定する。保存期間が満了するまで適切な場所で保存する。保存期間が満了した文書は、評価選別により、移管若しくは廃棄となる。行政文書の管理においては、行政文書ファイルの名称や分類、保存期間の設定、保存場所、その他必要な事項のデータの帳簿である「行政文書ファイル管理簿」を作成する。この行政文書ファイルのメタデータを記載した「行政文書ファイル管理簿」は、行政文書管理にとって非常に重要な役割を果たすことになる。具体的な例として、文書の保存の期間においては文書保存管理簿となり、文書の廃棄に際しては文書廃棄管理簿となる。文書検索をするための検索簿となり、情報公開のための目録としての利用も考えられる。「行政文書ファイル管理簿」は行政文書管理の中で活躍する“しかけ”となる。

2. 3. 行政文書管理規則と分類

行政文書の管理においては、行政文書の管理に関する定めを設けることを義務づけている。⁶⁾ 平成23年4月には行政文書の管理に関するガイドライン⁷⁾が決定され、中央省庁では、このガイドラインに沿って、行政文書管理規則を制定し施行している。行政文書の管理に関するガイドラインでは、文書の作成から移管・廃棄にいたるまでの管理方法について、実践的な方法が示されている。行政文書管理規則の「整理」においては、分類の方法として、行政文書ファイル等の分類については三段階の階層構造とし、分かりやすい名称を付さなければならないとしている。具体的な分類の方法として、行政文書ファイルのまとめを作ること（小分類の形成）、それから中分類の形成、さらに大分類の形成をするこ

ととしている。これは、これまで多くの組織が行ってきた最初から割り付けた分類に文書をあてはめていくという方法ではなく、関連する文書の集まりを作り、下から上へと積み上げていくことになる。この積み上げの分類は、文書利用等における検索に大いに役立つこととなる。公文書管理法の目的にある「国民が主体的に利用し得る」ために、そして「行政が適正かつ効率的に運営されるようにする」ために、この分類技法は極めて有効である。また、ガイドラインでは、分類に当たって、文書枚数、分類項目数の目途を示すことも考えられるとしている。数のコントロールは、高速な情報検索を可能にし、情報公開制度にも役立ち、職員の事務の効率化をもたらす。まさに、公文書管理法の目的を達成するための一つの手法である。

3. 電子文書管理システムと文書の媒体

3. 1. 電子文書管理システムのこれまで

公文書管理法では、行政文書の管理が適正に行われるために行政文書管理規則を設けなければならないとしており、そのためのガイドラインが決定され、各省庁では、文書管理規則を制定し施行していることは前述したとおりである。公文書管理法が制定される以前においては、情報公開法と情報公開法施行令によって行政文書の適正管理の基準が示されてきたところである。情報公開に対応するため省庁においては、行政文書管理を行うための電子的な処理によるプログラムソフトを用いることを考え、文書管理業務のシステム(電子的システムを指す。以下「システム」と言う。)を導入していた。⁸⁾ これは、行政情報の公開を効率的に行うものとして考えられていたが、職員等によるシステムへの文書登録が十分にされていなかったり、情報公開の目録と行政文書の結び付けがされていなかったり、職員にとって使い勝手が悪く利用についても歓迎されず、情報公開の請求者にとっての利便性を図れるシステムでもなく、十分に利用されていたとは言い難い。膨大な行政文書が取得・作成される省庁の組織体制においては、システム利用の認識やそのための体制が十分でなく、地方の行政事務所においては、システムの運用すら行っていない実情もあったのではないだろうか。そもそも、システムを利用する以前に、システムを利用しなくてもできる適正な行政文書管理(現在の行政文書の管理に関するガイドラインに書かれている方法による文書管理)が行われていたのかも疑問である。

『情報公開制度に対応するためには文書管理を行わなければいけない』と考えたところから『システムを導入すれば文書管理ができる』と錯覚してしまったのではないだろうか。

決してシステムを使うことで、文書管理が出来上がるものではない。『システムの導入』イコール『文書管理』という発想は大きな誤解である。職員は、システム利用が文書管理を行うための一つの手段であることを念頭に置くべきである。まして、職員がシステムを利用する以前に行うべきこととして、文書管理についてしっかりと理解をすること、文書管理を行うにあたっては的確な技法を用いること、確実な実践を行うことを考えておくべきである。

3. 2. 紙文書の管理

行政職員の仕事は、文書に始まり、文書で終わると言われる。行政文書の管理は、当然、行政職員の業務である。職員一人一人が行う基本業務である。文書管理は、『自治体が公正にして民主的な行政運営をするための基盤である』⁹⁾ ということである。職員は情報の取得を行い、自ら文書を作成する。文書が発生（取得・作成）すれば、保管する。適正な文書管理を行うには、この文書のライフサイクルの初期の段階から適切な技法を用いることが必要となる。近年の行政職員は、文書の作成にワープロや表計算等のコンピュータのソフトを使っている。作成された文書は、プリントアウトされ、又はコンピュータ上のどこかの領域に保管されることになる。行政の組織においては、コンピュータ上で作成された文書をプリントアウトして使うことがほとんどであり、紙にして手に取り、目で見ている。コンピュータを使えば文書の作成はそれまでの作業とは比較にならない速度で出来るようになったが、作成された文書を目にするには、コンピュータの画面上で行うということをあまりしていない。これは、供覧・合議・決裁等文書事務を行う過程においては、文書が電子の状態であるより紙で存在することに優位性があることを感じているからである。職員一人一人にコンピュータが与えられ業務の電子化が進んできが、文書の存在は、電子的な記録（電子文書）より“紙”であることほうが優れているということである。電子文書の原本確保と真正さが何をもって図れるのか確実な解釈がされていない今日では、電子文書の存在の価値は思っているほど高くなく、紙で存在する文書はそれが原本であり真正であり存在の価値は高いと言える。これらのことから紙文書はまだまだ増え続け、その増え続ける紙文書の管理こそが、これからも文書管理の要である。

3. 3. 電子文書の作成と保管手順

文書のライフサイクルにおける文書取扱に話を戻すと、コンピュータを使って作業を行う職員は、文書を作成した後は、その文書（電子文書）をコンピュータ上のどこかの領域に保管することになる。一時的にせよ作成した文書を保管する場合には、その文書に名

前（タイトル）を付ける。これが、一件の行政文書となり、関連した文書の存在があれば、それらをまとめてフォルダ（電子文書の集合物、ディレクトリ等）を形成し、そこに一件文書を保管する。保管するためのフォルダは、行政文書ファイルとなる。公文書管理法では「行政文書ファイルは適正な管理を行うために、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他の必要な事項を帳簿に記載しなければならない。」¹⁰⁾としており、形成されたフォルダにこれらの情報（データ）を付けて、行政文書ファイル管理簿に登録することとなる。フォルダを行政文書ファイルとして行政文書ファイル管理簿に登録することが文書管理の実践の第一歩である。フォルダ（電子文書の集合物、ディレクトリ等）は行政文書ファイルであることから、保管場所は、職員個々にバラバラではいけない。公文書を個々の職員が身勝手に持っているような私物化された状態は排除されなければならない。行政文書の管理では、文書を保管単位ごとに決めた場所におく必要があり、そのために、保管する文書が電子であればそれを保管するにあたってファイルサーバ等を用意することも必要である。紙であればキャビネットということである。これらの文書の発生から保管にあたるまでの手順は、行政職員が文書を取り扱う上では当然の作業として行うことである。大切なことは、この実践において、職員の文書管理に対する高い意識と一定のルールを用いることである。

4. システムの問題点

4. 1. 利用されない電子文書管理システム

省庁において、文書管理を行うためにシステムを導入したが、そのシステムの利用が思うように進んでいないことを触れたが、では、なぜ、システムの利用が思うように進まなかったかを考えてみる。システムを導入しようとした当時は、行政情報化推進基本計画により、情報は電子化しネットワークを使いそれで管理することを目指していた。そのため、それまで存在していた取り扱いに優位性ある紙文書を電子化することまで行っていた。文書を電子化すれば文書管理が出来上がる、という愚かな発想である。膨大な量の紙文書を電子化するなど、到底、できる作業ではなく、どのような電子的な形式をもって文書を電子化するのも示されてはいなかった。この点において、職員はシステムにかかる作業を積極的に行わなかったと考えられる。それでも、行政情報化を推進し、総合的な文書管理システムを整備しようとする各省庁事務連絡会では、省庁ごとに構築する行政文書ファイル管理システムの統一的仕様¹¹⁾を決めた。その内容を見ると、システムを使って行

えることは、行政文書ファイルを文書リストである行政文書ファイル管理簿に登録することであった。作成される行政文書ファイル管理簿は、情報公開制度に貢献できるようにインターネットでの利用ができるようにすることや検索機能についても仕様の中で示していた。そして、省庁ごとの行政文書ファイル管理簿のデータに連携性を持たせるための詳細仕様も示した。しかし、この点においても、行政文書ファイルが作成されなかったり、行政文書ファイルがファイル管理簿へ登録されなかったりと、行政文書ファイル管理簿の完成度も低かったと考えられる。職員の中には、年に一度の「文書管理月間」の際に、個別一件文書を行政文書ファイルに割り付け、その行政ファイルをファイル管理簿に登録するということやっていたり、組織単位においては行政文書ファイルをファイル管理簿へ登録する業務を外部発注していたりと、職員が自ら文書管理を行うという意識が低かったということもあった。加えて、行政ファイルの登録にさえ手間がかかるようにシステムの扱いが面倒であり、職員には歓迎されないことが、システム利用の足かせとなったと考えられる。

4. 2. これまでの電子文書管理システムの問題点

システムでは文書はすべて電子化するので扱う文書は電子文書ということであるが、現実、職員の周りに存在する文書の9割以上は紙文書の状態であり、行政文書の多くを占める紙文書の存在とその管理はどのようにするのか、システムの運用においては全く示していなかった。これは、紙文書の存在とその管理の必要性を否定するかのごとくである。原本性を確保し真正さを持つことや供覧・合議・決裁等の文書取扱では、紙文書に優位性がある。行政文書の大半は紙文書である。紙文書の管理を行うことができるシステムでなければ、真に使えるシステムとは言えない。これは、多くの職員が分かっていることではないだろうか。

4. 3. 新システムへの転換

国は、総合的な文書管理システムの導入とその利用促進を図っていたが、省庁において一向に進まないシステム利用について対応を考えていた。そして、国の情報化施策を推進する各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会では、文書管理業務の業務・システム最適化計画^{1,2)}を示すことになった。この計画では、これまでの総合的な文書管理システムの整備に基づき整備された文書管理システムについて課題を挙げ、その課題を踏まえてシステムの最適化の基本理念を示している。この計画には今後の文書管理システムについて留意すべきことがいくつか挙げられている。その内容を見ていくと、まず、これまでのシステムの課題を挙げている。その課題とは、行政文書のシステムへの登録が煩雑で多くの行政

文書が登録されず様々な場所に散在していること、電子決裁機能が必要であるが操作方法が煩雑で職員の利用が低調であること、一部のシステムに電子決裁や文書検索の機能が備わっていないことと他の業務システムとの連携が図られていないことだと言っている。次に、課題の解決を述べている。課題の解決には、行政文書と行政文書ファイルとを関連付けて登録する仕組みが必要なこと、職員が容易に使える電子決裁機能を装備すること、文書のライフサイクルを通じ電子的処理ができることを挙げている。これにより文書管理業務・システムの最適化を図る実践として、新たに“一元的な文書管理システム”を整備するとしている。この新システムの機能には、課題の解決に必要としていた行政文書ファイルと電子行政文書を関連付けて管理する機能、電子決裁機能、行政文書ファイル管理簿データ作成機能、行政文書及び行政文書ファイルの書誌情報をもとに検索する機能、関連するシステムとの連携機能、改ざんチェック機能・漏えい防止機能を装備することとし、文書事務にかかる帳簿類の統一化・標準化を図りそれを電子化するとしている。そして、新システムの利用は、経費削減、業務処理時間の短縮の業務改善が見込まれるとして、行政文書はできる限りすべて新システムへ登録する、電子決裁を積極的に利用する、電子化された帳簿を利用するとして、システムの最大限の利用を呼び掛けている。なお、総務省が開発・運用主体となり、現行のシステムからの移行手引書を提示するとし、今後、順次、各省庁での新システム導入を計画している。

4. 4. 新システムの問題点

しかし、この新システムもこれまでのシステムと同様に、使いづらく煩雑な、職員が使いたがらないシステムになってしまわないか心配である。その理由の一つとして、新システム運用の前提となる根本的な考え方において、管理の対象としている文書は電子文書であり、これまでのシステムでの文書の扱いと同様に、文書の作成段階から文書は電子化するとしている。確かに文書の作成はワープロソフト等コンピュータを使って行うが、保管・保存における原本性の確保と真正さを保つための電子文書のファイル形式や場所の指定など用いる技法が示されないと、電子文書は簡単に管理の対象にはできない。供覧・合議、決裁においては、電子文書を使うより可視性に優れた紙文書を使う方がはるかによいことを職員はこれまでの実践で分かっている。新システムも電子文書のみを管理の対象とする文書管理のシステムである。電子文書のみを扱う電子文書の管理システムであり、あらゆる媒体で存在するすべての文書の管理ができるシステムではない。少しは期待を持てると思われた新システム“一元的な文書管理システム”ではあるが、どうやら、使われぬ、

使えないシステムとなってしまうそうである。

5. 使えるシステムの構築

5. 1. 課題の解決

国が提唱する新システムを含め、現在使われている電子文書管理システムについての課題を整理してみると、管理の対象を電子文書としていて紙文書の管理について示していないこと、文書のシステムへの登録が煩雑なため文書の登録がされないこと、分類技法の手順が示されていないため役に立たない分類になっていること、文書の保管・保存場所を決めていないこと、職員による利用が進まないこと、が挙げられる。これらの課題が解決できるシステムであれば、適正な文書管理の一助となり、職員にも使ってもらえる“道具”となるのであろう。しかしながら、私は、そのようなシステムには今のところ出会っていない。システムの構築に何らかの障害にあるのか、公文書管理法でいうところの文書管理の目的とその方法が理解されていないのか、それとも何か別の問題があるのか、適正な文書管理を支援するシステムは今のところ創り得ていないと思っている。確かに、文書の発生から廃棄・移管にかかるまでのすべてのライフサイクルの場面に対応するシステムとなるとかなり大がかりなシステムとなり、システムを動かすためのプログラムの開発にも相当な時間と高い技術力が要求される。

公文書管理法が制定されて適正な文書管理を行うこととなり、行政文書の管理に関するガイドラインと行政文書管理規則により適正な文書管理の方法が示された。これらの文書管理にかかる規定と手順を遵守し、法がいうところの目的の達成のため、職員は努力をする。職員の不断の努力に報いるためにも文書管理の実践を支援するシステムが必要である。今後、システム開発を行っている電算システムのベンダーには期待したいところである。

5. 2. 期待されるシステムとその機能

職員が取り組む文書管理の実践の一助となるシステムとはどのようなものがよいのか、文書のライフサイクルの場面における作業と処理とについて、電子的なシステムの機能について考察してみることにする。期待されるシステムでは、文書の作成において、作成しようとする文書に定型の様式がある場合や過去の参考なる文書がある場合にはそれらを活用できる機能を有することが望まれる。行政機関の業務では、制度として定型の様式を使って文書を作成することがある。業務で使う定型の様式をあらかじめ決められた場所に用意しておき利用できるようにしておけば、文書作成の効率化が図られる。また、業務の

中には過去に似たようなことを行ったということが多々ある。過去に作成された文書を活用することで、同じく文書作成の効率化が図られる。紙文書であればキャビネットの専用の引き出し等、電子文書であれば専用の領域（ファイルサーバのフォルダ等）に様式等の文書をおく。そして、その場所を示す項目をデータとしてシステムで持ち、文書検索の利便性を向上させる。

文書の整理においては、いくつかの機能が必要となる。まず、作成又は取得され文書から関連性のまとまりである行政文書ファイルの作成においては、一件文書からキーワードを抽出する機能やファイル名として適切なフレーズの候補を提示する機能を有し、作成されるファイル（行政文書ファイル）を簡単な操作でファイル管理簿に登録できることが望まれる。過去の分類例から分類名の候補を提示する等、分類を作る作業を選択肢から選ぶような視覚で直感的に操作できるとよい。ここで、留意すべきは、あらかじめ決め付けた分類を作っておいてそれに文書を割り付けるというシステムであってはならないということである。あらかじめ分類を決めてあるということは、その分類名に中身の文書の存在をうかがい知るような具体性がなく、「現実の文書を検索するためには、必ずしも実務的でない、分類実態に合わせて分類表の手直しができない」¹³⁾という弊害が起こるからである。次に、保存期間と保存期間の満了する日の設定をできる機能を持つことである。行政文書管理規則別表第1行政文書の保存期間基準に定める保存年限を参照でき、保存期間の満了する日の設定は、文書発生年度と保存期間の設定により自動で計算される機能が必要である。加えて、保存期間の延長にも対応する機能が必要である。次に、廃棄・移管の措置においては、廃棄・移管の設定を文書作成の段階から行うことができる機能が必要である。保存期間が満了した時にその文書を廃棄とするか歴史公文書等に該当するため移管の措置をとるかを決めておくためのもので、行政文書ファイルや行政文書に歴史公文書等となるキーワードがあるかを調べる機能が備わっていればなおさら便利である。そして、文書の保存においては、保存される場所を示す機能が必要である。保存期間が満了するまでは、適切な保存と有益な利用に資するために、保存場所を明確にし、媒体の如何にかかわらず、検索して手元で見ることができるとの機能を備えておく。このように文書の整理にかかるとの機能を備え、作成されるファイル（行政文書ファイル）を簡単な操作で帳簿（行政文書ファイル管理簿）に登録できることをこれからの電子的な文書管理システムには要求したい。

5. 3. 文書のライフサイクルと行政文書ファイル管理簿

再度、文書のライフサイクルに沿った文書管理の手順を確認してみると、文書の作成又は取得からいくつかの関連する文書をまとめて行政文書ファイルが作られる。行政文書ファイルには名称を付けるとともに保存期間及び保存期間の満了する日を設定する。文書作成取得の翌年度（年）には文書は行政文書ファイル毎に保存を開始する。保存期間の満了した後は、廃棄・移管の処理を行う。これらの文書のライフサイクルの経過を行政文書ファイルごとにわかる仕組みを作ることが必要である。そして、それらの行政文書ファイルのメタデータを集めた帳簿である行政文書ファイル管理簿を作り、持つことこそが、適正な文書管理の根幹となる。では、行政文書ファイルのメタデータであり行政文書ファイル管理簿の項目として用意する事項はどのようなものか、以下に挙げてみる。

行政文書ファイルの名称、行政文書ファイルの内容・取扱説明、文書の発生年度（又は年）、継続保管が必要な場合の表示、関連する行政文書ファイルのいくつかをまとめた分類（中分類）の名称、さらに中分類のいくつかをまとめた分類（大分類）の名称、文書を保管している単位の名称、媒体の種別、移換えの有無、保存場所に引継ぐための番号、保存期間、保存期間の満了する日、保存箱の番号、保存場所、廃棄・移管年月日、歴史公文書の有無である。これらを表形式にし、それに電子的な処理ができるような機能を加えれば、簡易な文書管理のシステムとなり得る。

5. 4. 行政文書ファイル管理簿の機能

別の角度から行政文書ファイル管理簿の機能を観察すると、行政文書ファイル管理簿を見れば、職員が取り扱った文書がどのような内容のものなのか、該当文書がそのライフサイクルのどの時点にあり、どのような状態であるか容易にわかる。このことから、行政文書ファイル管理簿は文書管理の“しかけ”になっていると言える。しかるに、電子的な文書管理システムの構築にあたっては、その機能の中心にこの行政文書ファイル管理簿を置き、その周りに必要な機能を付けていくという概念で開発されるべきである。

行政文書ファイル管理簿自体を電子データで持つのであれば、その行政ファイル管理簿自体にもいくつもの機能を備えることができる。電子的な検索機能により行政文書ファイルの検索は容易であり、一件文書の検索も素早くできる。保管から保存への引き継ぎや廃棄・移管の対象を抽出することも容易であり、それぞれの文書管理の作業を効率的に実施できる。さらに、行政文書ファイル管理簿の周りに置く機能をいくつか考えてみる。作成され保管されている文書が電子文書である場合、行政文書ファイルの名称にリンクを貼る

機能を設定し、該当する電子文書が保管されているファイルサーバ等をリンク先として指定すれば、該当文書を容易にコンピュータの画面で表示させることができる。保存されている紙文書の検索についても行政ファイル管理簿の保存場所にロケーションの地図を見られる機能をつければ、紙文書の検索がさらにスピードアップされ、職員が文書を探すための時間は短縮される。行政文書ファイル管理簿を活用することにより文書管理の作業の効率化が図れるのである。

5. 5. 職員の取り組み

行政文書ファイル管理簿の果たす役割については、ここまで述べてきたとおりである。望まれる電子文書管理システムにおいては行政文書ファイル管理簿がその中心に置かれ、いくつもの機能を果たし、文書管理の実践の一助となることを期待したい。しかし、そのようなシステムが提供されたからといって、適正な文書管理が自動的にできる上がるものではないことは承知しておかなければならない。文書管理を行うのはシステムではない。職員が行う業務である。実際の行政文書から行政文書ファイルを作り行政文書ファイル管理簿を整備するのは、他ならない職員が行うことである。職員は、公文書管理法の目的をしっかりと理解し、文書管理を主体的かつ積極的に業務として取り組むことが肝要である。そして、職員の業務の一助となる使い勝手のよいシステムができることを期待したい。

6. あとがき

6. 1. 文書管理を実践する者として

今回、私は、しかるべき文書管理の取り組みについて考察し、また適正な文書管理のための一助となる電子的な文書管理システムについて述べた。しかし、ここまで述べてきたことは、文書管理の全体からみればほんの一部でしかない。今後、歴史公文書の保存と利用にかかると、公文書管理委員会に関することについても考察を深め、公文書管理法の目指すことの意義の理解に努めていくことが必要だと感じている。そして、行政文書管理規則と行政文書の管理に関するガイドラインをさらに読み込み、適正な文書管理についての技法を身につけ、その実践を行っていきたいと考えている。また、電子的な文書管理システムの機能について述べたことも期待されるシステムの機能の極僅かな一例でしかない。電子決裁機能や行政文書ファイルラベル作成機能、情報提供機能等、必要機能や便利機能についてこれからも探求をしていくこととしたい。

注・引用文献等

- 1) 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号）
- 2) 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号）第 34 条
- 3) 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号）第 1 条
- 4) 七條浩二・植草泰彦・他, 『逐条解説公文書管理法』, ぎょうせい, 2009.10, p19
- 5) 七條浩二・植草泰彦・他, 『逐条解説公文書管理法』, ぎょうせい, 2009.10, p20
- 6) 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号）第 10 条
- 7) 「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）
- 8) 「総合的な文書管理システムの整備について」（平成 12 年 3 月 29 日各省庁事務連絡会議了承, 行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承）
- 9) 廣田傳一郎, 『Q&A 実践新公文書管理 AKF の理論と実務』, ぎょうせい, 2009.2, p2
- 10) 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号）第 7 条
- 11) 「行政文書ファイル管理システムの統一的仕様」（平成 12 年 3 月 29 日文書管理規則等研究会了承, 共通システム専門部会了承）
- 12) 「文書管理業務の業務・システム最適化計画」（平成 19 年 4 月 13 日, 平成 20 年 2 月 13 日改定, 平成 21 年 8 月 28 日改定, 各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会決定）
- 13) 廣田傳一郎, 『Q&A 実践新公文書管理 AKF の理論と実務』, ぎょうせい, 2009.2, p49

参考文献

1. 岡本信一・植草泰彦, 『Q&A 公文書管理法』, ぎょうせい, 2009. 10
2. 宇賀克也, 『逐条解説公文書等の管理に関する法律』, 第一法規, 2009. 12
3. 廣田傳一郎, 『Q&A 実践新公文書管理 AKF の理論と実務』, ぎょうせい, 2010. 2
4. 七條浩二・植草泰彦・他, 『逐条解説公文書管理法』, ぎょうせい, 2009. 10
5. 『Jurist 2.1号 (No.1393)』 「特集1 公文書管理法の意義と課題」, 有斐閣, 2010. 2
6. 松岡資明, 『アーカイブズが社会を変える—公文書管理法と情報革命—』, 平凡社, 2011. 4
7. 右崎正博・三宅弘, 『情報公開を進めるための公文書管理法解説』, 日本評論社, 2011. 3

インターネットサイト

- ・総合的な文書管理システムの整備について

(<http://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/235321/www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/sogobun.htm>)

- ・文書管理業務の業務・システム最適化計画

(<http://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/20090828doc2.pdf>)

- ・文書管理業務の業務・システム最適化計画の概要

(<http://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/20090828doc1.pdf>)

- ・富士ゼロックス, 電子文書管理システム

(http://www.fujixerox.co.jp/company/news/release/2005/1220_arcsuite_e.html)

- ・日本レコードマネジメント株式会社, 電子文書管理システム

(http://www.nrm.co.jp/service_07/page.htm)