

ネットワーク社会における公文書管理の 電子化に関する調査研究報告書

平成9年12月



財団法人 日本情報処理開発協会
社団法人 行政情報システム研究所

KEIRIN



この事業は、競輪の補助金を受けて実施したものです。



は　　じ　　め　　に

最近のネットワークの普及は行政機関にも及び、特に国の本省庁においては、1人1台のパソコンが配置され、それが省庁内 LAN に接続されているという情報インフラが整備しつつある。さらに、この省庁内 LAN が相互にネットワーク化され、省庁間の情報流通の円滑化が目指されている状況にある。このように行政機関における情報インフラが整備され、文書の作成、更新、伝達、保管、廃棄等、一連の文書管理を電子化し、統合化することによって大幅な効率化が可能になりつつある。

行政機関内部における文書管理の適正化、効率化に加えて最近、行政機関にとって大きな課題となっている情報公開という場面においても、文書管理の在り方を根本から見直すことが要求される事態になっている。特に、一般社会におけるネットワークの普及、定着は行政機関が保有する公的情報資源の有効かつ簡便な利用を要求するに至っている。

一方において、行政機関における文書管理は適正かつ厳密さが要求され、詳細な手続が構築されてきた。しかしながら、これら文書管理手続は、行政機関における情報化の進展に必ずしも対応できているとはいえず、情報技術のメリットを活用しきれていない状況にある。

以上のような状況において、本調査研究では、情報化の進展、特にネットワークの普及、定着に対応した文書のライフサイクル管理に関し、運用面および制度面から今後の課題に関し整理、分析し、行政の情報化の今後の推進に資することを目的とする。

本報告書が、今後の行政の情報化の推進に寄与するところがあれば幸甚である。

平成9年12月

目 次

第1章 行政機関における文書管理の現状と課題	1
1-1 文書管理のライフサイクル	1
1-2 各省庁における文書管理の課題	11
第2章 情報化に対応した文書管理の技術的検討事項	27
2-1 文書管理における情報技術適用の考え方	27
2-2 ファイリング・システムの電子化	30
2-3 光ディスクの活用	32
2-4 電子文書管理システム	37
2-5 グループウェアの活用	51
第3章 制度運用面の課題及び方策	62
3-1 文書管理手続の在り方	62
3-2 ファイリングシステム運用上の課題	65
3-3 文書管理システムにおける公印の扱い	73
3-4 情報公開に係る文書管理システムの課題	79
3-5 電子文書管理システム構築運用上の課題	87
資料1. 行政情報化推進基本計画	101
資料2. 行政情報化推進基本計画の改定について	111
資料3. 情報公開法要綱案	123

第1章 行政機関における文書管理の現状と課題

行政機関における文書管理はその適正かつ厳密性の確保のために、詳細にわたる手続が規定されているが、それらは現在の情報技術の利用を前提としたものではなく、紙の文書による管理を前提としたものである。情報技術を活用して文書管理の適正化、効率化を推進するという観点から、現行の文書管理の課題をまとめておく必要がある。

1-1 文書管理のライフサイクル

文書管理規定は通常、1つの機関単位、例えば、国の機関でいえば、省庁単位で策定されており、地方支分部局を含め、文書の作成から廃棄にいたる一連の作業毎に、管理体制及び管理方法に関し、統一した手続、手順を定めている。図1-1は国の行政機関における文書管理の流れの代表的なものである。

(1) 文書の作成

文書管理規定において、文書管理の第1段階というべき、文書の作成に関して規定している例は一般に少ない。文書が紙ベースで作成されている限りでは、特に規定を設ける必要性は乏しかったが、ワープロ等を使って文書を作成し、電子媒体に保存するようになると、以下のような点については、取り決め、規定が必要であろう。

① 使用する漢字

ほとんどの省庁は文書作成に使用する漢字の範囲を定めている。その一般的に規されている漢字の範囲は以下のとおりである。

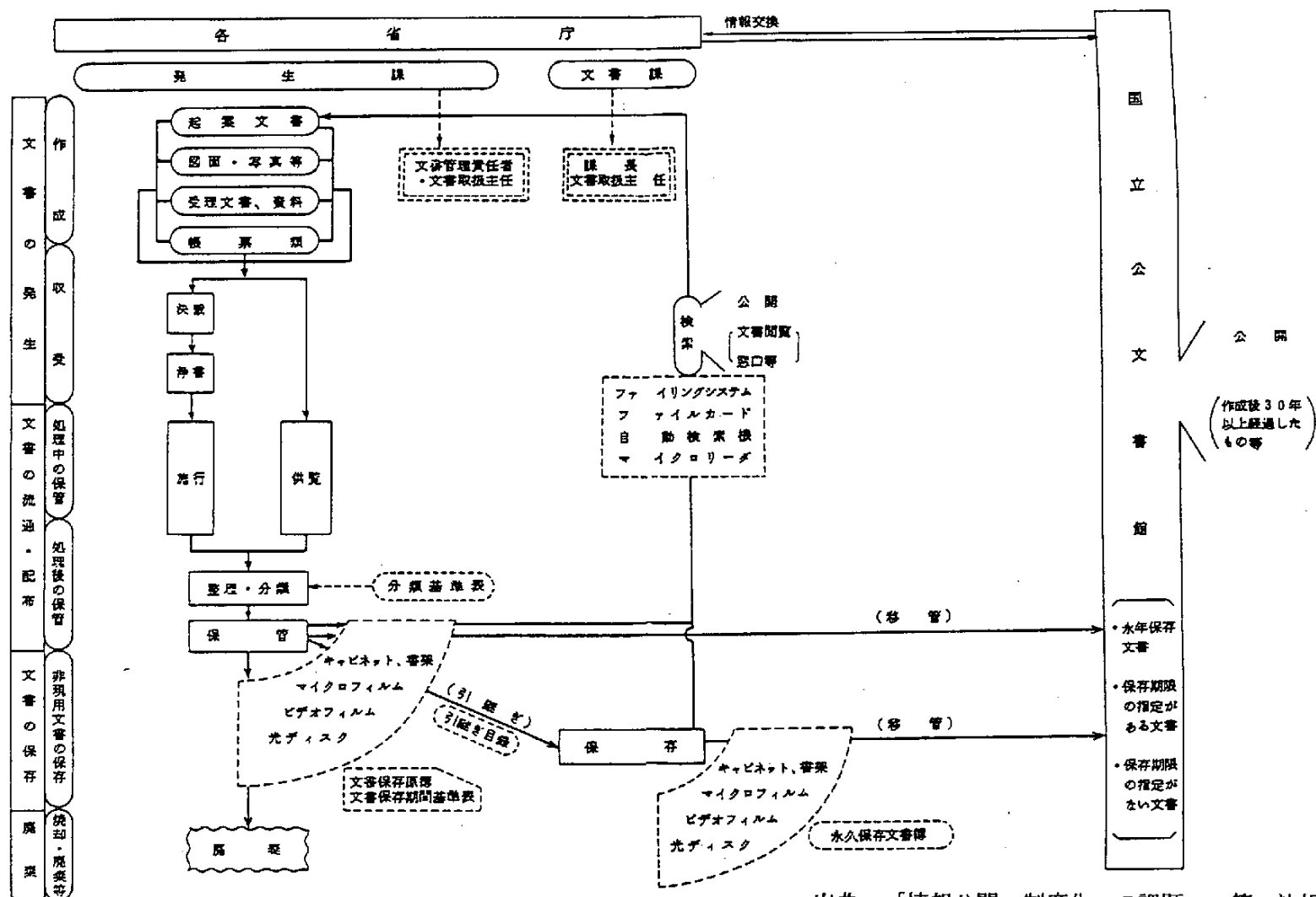
- * 常用漢字表（昭和56年内閣告示第1号）
- * 現代仮名遣い（昭和61年内閣告示第1号）
- * 送り仮名の付け方（昭和48年内閣告示第2号）
- * 外来語の表記（平成3年56年内閣告示第2号）

これら内閣告示によって、公用文書に用いられる漢字、表記法はほぼ統一されているが、今後の電子公文書交換においては、使用する漢字の範囲とそのコードを、各省庁で共通にしていかなければならない。また、使用する漢字を限定しても、それが各省庁における文書作成において遵守されなければ意味がなくなることはもちろんである。

② 浄書

決裁文書の施行において、必要なものの浄書を行うという規定が設けられていた。例え

図 1-1 国における文書管理事務の流れ



出典：「情報公開 制度化への課題」 第一法規

ば、大臣名の文書は官房文書課においてタイプ浄書を行い、局長名の文書は各現課において浄書するという規定が一般的であった。

しかしながら、各省庁において大半の公文書がワープロで作成されるようになって、官房文書課における集中タイプ浄書方式はなくなっている。逆に、ワープロが普及しはじめたころ、国の行政機関で、ワープロで作成した文書を公文書として授受できるかという議論もあった。現在、国、地方の機関を通じて、ワープロによって作成された文書を、公文書として認めないという例はない。ただし、閣議に提出される案件に関する文書いわゆる、閣議請議は、和紙に邦文タイプで作成することが求められている。

③ 書き方

文書の書き方については、各省庁の申し合わせの形で、左横書きとすることになっており、各省庁全部がそれに拠っている。多くの省庁は、「ただし、特に縦書きを必要とするものについてはこの限りではない。」という規定をしているが、それは特別な場合であり、大半の文書は左横書きになっている。裁判所関係、国会関係の文書の大半は、縦書きとなっている。両形式が混在すると、ファイルする場合、綴じ込む方向が異なり、不都合となる。

ワープロで文書を作成する場合には、出力時に左横書きと縦書きを相互に変換することは容易であるので特に、問題はない。ただし、大量の文書の出力の場合は、変換に伴う処理が必要になるため、時間が多くかかるということはある。

④ 用紙規格

行政機関の文書の用紙規格は、従来B版であったが、A版とB版が混在していることの不都合から、平成2年度4月から、民間や諸外国に合わせてA版に統一した経緯がある。すなわち、紙ベースの文書の場合、B版用紙では、B5版、B4版のそれぞれ縦横があり、AではA4縦が普通であるが、これら用紙規格及び縦横が混在すると、文書の扱い、保管、保存に不便さや不都合が生じるのである。

ワープロで文書を作成する場合の用紙規格は、B版とA版は問わないが、實際上、A4版縦が標準であり、B4版の文書は、標準でサポートされていないか、可能な場合でも画面がスクロールして効率的には作成できない。ワープロで作成した文書出力する場合にも、B4版をサポートしていない機種があるという問題がある。

⑤ 互換性

以上のように紙の文書であるが故の問題に対して、ワープロ等を使って文書を作成する

場合、ワープロの機種やワープロソフトの互換性が確立されていないという問題がある。すなわち、現在、ワープロ専用機には各種のものがあり、メーカー間の相互互換性はない。パソコンでワープロソフトを使って文書を作成する場合にも、ワープロソフトの互換性が問題となる。作成した文書を保存するフロッピー等の媒体についても、互換性がない場合がある。これらは、いずれも、紙の文書の場合にはなかった課題である。

ワープロを使って電子文書を作成する場合でも、その文書が紙に出力するだけで完結してしまうような場合には、上記のような互換性の問題は発生しない。ワープロはその文書を作成するだけに使われたのであり、出力された文書のみが意味があるものであるから、過程における非互換性は問題にならないのである。

しかしながら、一般にワープロ等の電子機器で文書を作成し、電子媒体に保存する場合のメリットは、その文書が紙ではなく、電子文書の形で、伝達、処理、更新、保存等を行うことによる容易さにあることは明らかである。このことは、作成から廃棄までの一連の処理、手続が電子的に行われる可能性とその場合のメリットの大きさを期待させるものである。

(2) 文書の伝達

文書は作成された後、そのまま保存されることは少なく、しかるべき部門、他機関へ伝達されるのが普通である。逆に言えば、文書は伝達するために作成されるのである。伝達のために必要なものは、伝達するための情報を蓄積する媒体と、その媒体を伝達先に送る方法の2つである。

① 蓄積媒体

従来は紙の文書に情報を蓄積し、伝達するのが大半であり、現在の文書管理規定のほとんどはそれを前提としたものである。最近のように、ほとんどの文書がワープロ、パソコン等の電子機器で作成されるようになっている状況において、従来の紙を媒体とすることは必ずしも前提とされなくなってきた。そのことは、既存の文書管理規定等の見直し、解釈の拡大等が必要とされていることを意味するものであろう。

② 伝達方法

作成した文書をどの媒体に蓄積するかは、次の伝達方法にも関係する。従来は、紙の文書を送付することで済んでいたが、最近の情報技術の普及によって、文書の作成方法が変化し、それに伴って蓄積媒体が多様化している状況において、伝達方法も作成段階から一

連の流れの中で考えられるようになってきたのである。例えば、ワープロで作成した文書をフロッピーに蓄積し、それを郵送、使送することも特別な方法ではなくなっているし、さらに、パソコンのワープロソフトで作成した文書を、そのまま、ネットワークを介して直接相手のパソコン等へ送付することも実際的な方法となっている。

③ ファクシミリ活用上の課題

作成した文書を、イメージ情報として送付する方法として、ファクシミリの利用が普及している。欧米に比べ日本においてファクシミリがより広く普及している理由として、漢字文化があげられている。すなわち、ワープロの普及以前においては、情報技術で漢字を多用した文書を作成することは一般的ではなかった経緯があり、手書きの情報を簡便、かつ迅速に伝達する方法としてファクシミリが有効な手段とされたのである。

かつて、国の行政機関において、ファクシミリで公文書を送付することの是非が検討されたことがある。ファクシミリで公文書を送付することは、便利な方法であるが、その場合、相手方に送られる文書は原本であるか否かという議論があった。送付した側に文書は残っているのであるから、相手方に送付されたものは、そのコピーであり、原本ではないということになろう。また、元の文書に押印されていた公印が、黒くなってしまうことも問題とされた。いずれの問題も従来、公文書として認められていた紙による文書と公印の存在が前提となっている限りにおいて、ファクシミリで送付された文書の法的な有効性、証拠能力が問われ、根本的な解決は困難であろう。

上記のような課題があることから、ファクシミリによる公文書の送付は、権利利益を主張するための公文書や抗証力を要求する文書を除き、連絡事項等の文書について、ファクシミリによる送付を試行するという旨の各省庁間の申し合わせがなされた。

この申し合わせは結局、「試行」で終わっており、その後、各省庁間、本省庁と地方局間、国と地方、行政機関と民間部門間等へは拡大していない状況である。

(3) 文書の決裁

文書の作成から廃棄までの一連の流れの中でもっとも重要なプロセスは決裁であろう。現行では、決裁を求める文書の前に、決裁用の用紙を 1 枚添付し、順を追って決裁印を押す手続がとられている。決裁文書が紙で、そこへ押印している限りは問題ないが、電子媒体にある文書や、ネットワークで送付される文書の決裁手続は従来の方法では賄えないことになる。このため、予め公印の印影をサーバーに登録しておき、パスワードで、権限

を有する者のみが押印できるような方法、いわゆる電子印という方式が検討されている。
この電子印は、各省庁間の電子文書交換システムにおいて必須のものとなる。

(4) 文書の利用

行政機関における文書の利用は様々な形態を採るが、他機関からの公文書は、一般に文書を收受してから、保存、廃棄または次へ伝達するまでに変更を加えないものが多い。しかし、一方で、他部門、他者が作成した文書の情報自体を加工、追加、修正、更新したり、手続の遂行に利用したりすることも少なくない。

紙の文書を受領し、何ら変更することなく保存し、一定期間後に廃棄するような場合は、文書の電子化のメリットは少ないとされるが、それでも、文書の伝達においても省庁内 LAN が構築されている状況において、電子媒体での文書の方が伝達が早く、手間がかからないというメリットがあろう。特に、1 つの文書を複数の部門に伝達、回覧する場合には電子文書をネットワークで伝達するメリットが大きくなる。また、保管、保存後の文書のハンドリングや検索、廃棄処分等において作業量の負荷軽減、時間短縮に貢献することになる。

電子文書が保管、保存においてもスペースの節減に大きく貢献することは間違いない。行政機関においては、スペースは職務環境の改善の観点から議論されてはいるが、中々改善されてない状況にある。民間企業においてはスペースそれ自体が経費である。高度情報通信社会推進本部において、法定帳簿等の電子媒体での保存を容認する方針を出すにいたった背景に、民間企業からの強い要請があった。すなわち、流通業、金融業、百貨店等においては、行政機関から保存を義務づけられている文書の保存のために年間数千万円の経費をかけている社があるといわれている。これら民間企業にとって、文書の電子媒体での保存によるメリットは大きいのである。これらについては、後述する。

文書の利用面で電子文書に大きなメリットがあるのは、受領した文書を変更して利用する場合、一度作成した文書を一部変更して再利用する場合、文書の変更、追加、修正等、文書の更新を行うこと自体が事務処理である場合等であろう。いずれにしても、電子媒体の文書のメリットは、その受領後に利用することが極めて容易である点にある。例えば、ファクシミリは郵送による文書の伝達よりはるかに迅速であるが、受領した側は、その文書内容を基にして、さらに情報を追加し、更新して利用しようとする場合には、結局はその文書を改めて電子媒体への作成し直しが必要になるという限界があるのである。現在、

民間企業において、インターネットから、イントラネットへ進みつつあるのは以上のような背景があるのである。

(5) 保管と保存

「保管」と「保存」の違いは、一般的には、保管が「預かったものを壊したりなくしたりしないように管理すること」であるのに対して、「保存」は「そのままの状態であつておくこと」とされていることで明らかであろう。すなわち、保存は、すでに今日的役割を終えた情報をそのまま保存することであり、保管は、現在未だ活用されている情報をいつでも利用できるような状態で管理することなのである。前者を静的管理、後者を動的管理ということもできよう。

行政機関において保管・保存されている文書は、上記のような静的管理と動的管理の両方が必要である。行政の公的性格から、情報の正確な利用が求められ、併せて、滅失、漏洩、不正使用から守られなければならないことは確かである。

しかしながら、情報はそれ自体で絶対的な意味を持つものではなく、利用されて初めて価値が生じるという性格を持つものである。情報は利用され、価値が生じる可能性がある限りにおいて保管・保存が行われるのであり、情報を利用するという観点からすると、静的、動的保管・保存では情報の管理として不十分であるといわざるを得ない。情報の利用のための動的かつ能動的な保管・保存の考え方、即ち情報管理の新しい理念の確立が必要とされる所以である。

① 動的管理

一般に、情報は常に更新されることによってその価値を保持する。このような性格を持つ文書情報についても、固定的なものとしてそのままの状態では管理の意味がなく、常に最新の状態を表現するように更新されなければならないものが少なくないはずである。しかしながら、この最新状態への更新を恒常的に行うことはそれ程容易ではない。一般に、情報システムの構築及び初期の情報収集に大変な労力を割きながら、肝心の情報の更新体制やそのための仕組みが不十分であつたため、機能し切れずに終わるシステムの例は少なくない。

情報の動的管理という場合、情報が常に更新されているだけでなく、文書として保管・保存されている情報が円滑に流通するように管理されなければならない。情報を必要とするユーザに対し、タイムリーに提供できるということが、情報を管理する側の責務で

ありユーザ側の要求でもある。さらに、情報自体の柔軟性もユーザにとっては重要な関心事である。情報の柔軟性には情報の管理形態の柔軟性と、管理される情報自体の柔軟性という二つの面がある。

ユーザにとって情報システムに管理されている情報がそのまま有効に利用できることはむしろ稀であろう。ユーザが自分の必要性に応じて、蓄積・管理されている情報を適宜、組合せ、付加価値を付けた上で利用することの方が多いであろう。情報を管理し提供する側としては、このようなユーザの様々な要求に応えられるような柔軟な構造を持った保管・保存システムを構築する必要がある。また、一度蓄積された情報だけを維持管理していればよいというものではなく、蓄積されている情報への追加、廃棄が常に適切に行われなければならないことも当然である。

② 能動的管理

文書管理を利用面を重視してみれば、受領したり、自ら収集した情報をそのまま蓄積しておくのではなく、利用者に対し積極的に伝達、提供できる仕組みを確立することが必要とされる。このような提供の仕組みをサポートする技術として、情報の蓄積、検索、更新、加工等のサービスをまとめて提供するデータベース技術や、情報を高速、大量に転送する通信技術、情報を様々な形態で蓄積する新しい媒体技術等が重要な役割を果たしているのである。また、情報の収集においてもユーザの要求に応じるだけでなく、ユーザの需要を見越した情報の体系的整備を積極的に行うことが求められよう。一般に、ユーザの情報に対する需要は漠然としていることが多く、それでいていざ必要という時は多種多様な情報をより多く求めるという傾向があり、情報を管理・提供する側を悩ませるのが常である。ある時点でのユーザのニーズだけでは情報の必要性を把握し切れない所以である。

③ 選択的管理

情報技術の進歩によって、大量の情報をコンパクトに蓄積し、迅速に検索・更新等の処理ができるようになったことは確かである。このことは、安易に情報を蓄積する傾向を生む可能性を生んでいる。しかしながら、情報の蓄積のためには、入力及び蓄積機器に係る経費が必要であり、また、蓄積量が多すぎれば処理速度は低下することとなる。したがって、できるだけ利用価値が高く、ユーザの需要が多い情報を蓄積するとともに、不用になった情報を廃棄する系統的な仕組みが必要とされる。ガーベッジ・イン・ガーベッジ・アウトにならないような工夫と努力が必要とされよう。また、情報システムの構築により、コンピュータから多くの情報が出力されるようになったが、情報のユーザ

側からすると、情報過多ではあるが、肝心の欲しい情報が手に入らないという不満を残すことにもなる。

④ 階層的管理

蓄積される情報の利用頻度等に応じた、情報の階層的管理も重要な概念である。最近の技術進歩によって、それぞれ特質を持った各種の情報蓄積機器が登場している。これら機器の選択にあたっては、蓄積密度、処理速度、入力経費、機器の価格等を勘案して、それぞれの特徴を活かした蓄積システムを構築する必要がある。例えば、検索、更新等の利用頻度が高く、利用形態も複雑・高度な情報は、機器の単価、入力経費は高いが処理速度が早い磁気ディスクに蓄積することが必要である。利用頻度が低く、処理内容が単純であるが、大量の情報を蓄積するような場合には、処理速度は遅いが機器の単価は低い磁気テープが適していよう。また、情報の蓄積といっても全てをコンピュータ処理の対象として磁気化する必要はない。特に行政機関においては文書のまま管理される情報が依然として大半を占めている事情が早急に変化することはないと思われる。情報化が日本より進んでいる米国連邦政府において利用されている情報の 90 パーセント以上が文書によるものであるという調査結果もある。以上のことは、磁気化データと文書情報の混在を前提として、情報管理が行われることが望ましいということを示唆している。

以上のように、情報の利用頻度、重要性、利用形態等に応じて、蓄積形態、蓄積機器の特徴及び費用対効果等を勘案した階層的な情報管理が必要である。

(6) 文書の廃棄

文書管理の最終段階の手続である廃棄は、元々、紙による文書の管理を前提として考えた場合、かぎられたスペースに、有効性を持たなくなった文書を保存しておくことの問題に対する手続であると考えられる。一方において、公文書はその公共的な使命という観点から重要性はいつまでも失われないというものも少なくない。国、地方の機関で公文書館を有し、保存年限が経過した文書の一部を保存している所以である。この廃棄処分も、文書がコンパクトに保存されるならば、スペースという点から考慮する必要はなくなっていくことになる、文書管理における廃棄手続、公文書館への移行による保存の継続に関する新たな考え方が求められることになる。

① 保存計画

作成、決裁、供覧、保管、保存してきた文書を最終的には、一定期間の後、廃棄するこ

となる。一定期間というのは、通常、文書の作成又は決裁終了時に保存年限を決め、その年次に至ったときに廃棄することとなる。米国連邦政府においては、この廃棄処分を非常に重要な文書管理手続としており、保存計画（Retention Schedule）という概念でまとめている。廃棄が適正な管理の下に実施されること自体の重要性と、適切な機関を経て廃棄を行うことによってスペースの確保、執務環境の整備を行うという 2 つの意味があると考えられる。

② 文書管理プロセスにおける廃棄

廃棄という作業は文書の保存方法と密接な関係にあり、保存期間を明確に記載し、しかるべき期間が経過した文書を通常、書庫から搬出し、廃棄することとなる。書庫に乱雑に保存してある文書の適切な廃棄は望めないし、保存期間が明確に区分されていないと未だ期限に達しない文書を不用意に廃棄してしまうこともあり得る。

また、廃棄は、保存手続だけではなく、文書管理プロセス全体とも関連するものといえよう。すなわち、文書をどの程度まとめ、ファイルして管理するかという問題に帰着するのである。それは、文書の分類・整理、流通、保管、保存に連なるものである。廃棄の適切さと容易さの観点からは、1 つのファイルに単一の保存期間のものだけをまとめておくということが要求されるが、実際の文書作成、起案、活用の段階では別にされたり、統合されたりすることが想定されるのである。そのことが、結果的に不用意に文書を廃棄してしまうという事態を招きかねないのである。

③ 廃棄手続

情報公開法に基づいて開示請求を行ったところ、該当文書は不注意から廃棄されているというような事態は責任問題になると考えられるだけに、廃棄手続の適切な執行は極めて重要であることは間違いない。理想的には、文書管理規定に基づき、作成段階から管理されている文書を廃棄処分を行った旨の記録を残して置くことが求められよう。その記録には、文書名(件名、文書番号、起案部局、最終決裁者、施行状況、その年月日等)、廃棄処分を実施した年月日、廃棄方法、実行者等が記載されることになる。しかしながら、この廃棄記録を維持すること自体もかなりの作業量になり、通常この手続を継続的に実施することは負担が大きいとされている。

④ 廃棄処分

紙による文書の場合、保存期間を過ぎ、公文書としての使命を終了した文書の大半は、焼却、溶解等の物理的な廃棄処分が行われてきた。しかしながら、大量の文書を廃棄する

ことはかなりの作業量であり特に、保存期間が長い文書については、書庫の奥や文書の下に積み重ねられがちであり、搬出自体が多くの労力を要することとなる。廃棄処分の方法が不徹底であるために、行政機関の文書が廃棄段階で外部に流出して個人情報漏洩したという問題を俟つまでもなく、文書の廃棄は適切、確実、安全になされる必要がある。

⑤ 電子文書の廃棄

紙の文書の廃棄に比べ、電子媒体で保存されている文書の廃棄は極めて容易である。電子媒体に保存されている文書の廃棄は、消去という手続で一瞬のうちに実行される。書庫から該当文書の探索、搬出、廃棄処分という作業量から比べれば、非常に省力化できることが明らかであろう。

コンピュータ・システムとネットワークを結合した文書管理システムの導入が開始されているが、この場合は、文書の作成、決裁段階において、廃棄処分年月日を指定しておけば、その年月日がきた時点で自動的に消去されるというシステムを構築することも可能である。

電子文書の廃棄（消去）の容易さは、逆に不用意な文書の消去を、招くおそれがある。コンピュータ上で不用意な操作によって消去してしまうおそれと、オフラインの場合においても、情報を記録している媒体が強力な磁気や物理的な影響を受けて、破損、消去してしまうおそれがある。

1-2 各省庁における文書管理の課題

伝統的な文書管理の観点からは、文書の保管、保存が一番大きな課題となってきた。しかしながら、各省庁における文書の保管、保存方法は変化しつつある。各省庁の状況と保管、保存の考え方、課題をまとめておく必要がある。

(1) 行政機関における文書の保有状況

総務庁が実施した文書の管理状況に関する調査結果によると、各省庁の職員一人あたりの情報保管量を A4 版に換算すると表 1-1 のとおりとなる(情報処理を専門に行っている課室を除く)。

① 保管場所

保管場所で見ると、本省庁部局においては事務室と書庫に情報の半分ずつ保管されている。このことが、本省庁部局の事務室における執務環境改善の目標とされながら、書類の山から中々解放されないという状況がある所以であろう。

表1-1 各省庁における情報保管量

(平成8年度 本省庁部局職員1人あたり 単位:千枚)

	紙	フロッピー ディスク	磁気 ディスク	磁気テープ	光ディスク	光磁気 ディスク	マイクロ フィルム	合計
事務室	50.6	3.6	21.7	4	16.2	2.6	1	99.7
書庫	49.1	0.1	0.1	0.4	0.0	0.0	0.0	49.7
合計	99.7	3.7	21.8	4.4	16.2	2.6	1	149.4

出典：総務庁文書の管理状況に関する調査

② 媒体別状況

媒体別に見ると、図 1-2 のとおり、事務室においては、半数の情報が紙以外になっていることが注目される。このことは、書庫に保管されている情報の大半が紙であることと対照的である。また、事務室においては、紙以外の様々な媒体が使用されていることが明らかである。中でも、磁気ディスクへの保管が多くなっているのは、本省庁部局においては 1 人 1 台のパソコンが普及している状況を反映しているものと考えられる。このことは、事務室における文書作成とその保管のデジタル化が進んできていることの表れでもあり、今後の文書管理の電子化への期待をうかがわせるものでもある。

フロッピーディスクの比率が比較的低く、光磁気ディスク(MO)の普及が始まっていることも重要な傾向であると考えられる。フロッピーの物理的な管理は煩雑であり、紛失等の問題があったが、フロッピー数百枚分が蓄積でき、処理速度も速い光磁気ディスクの利用は今後、更に進むものと考えられる。前年度の平成 7 年度調査と比較すると、1 年間でこの光磁気ディスクの利用が、平均 2 枚(0.0%)という比率から、2,607 枚(2.6%)まで急速に進んでいることが明らかである。

③ イメージ情報としての保管、保存

事務室において、光ディスクの利用が進んでいることも文書管理の観点からは大きい意味がある。前年度の平成 7 年度調査と比較すると、1 年間でこの光ディスクの利用が急速に進んでいることが明らかである。

公文書等の文書情報は、すべてが必ずしもデジタル情報として蓄積、利用される必要はなく、文書のイメージ情報として保管、保存されていればよいという面がある。このことは、イメージ情報として保管、保存が容易で、大容量の記録媒体である光ディスクの利用につながってきているものと考えられる。光ディスクの場合は、スペース節約効

果が極めて大きいとともに、検索、複写、廃棄等のハンドリングの点においても効率的であるというメリットがある。一昔、大量のイメージ情報保存の有力な媒体であったマイクロフィルムは年々、比率が低くなり、平成7年度で2.2%、平成8年度では1.0%に低下している。

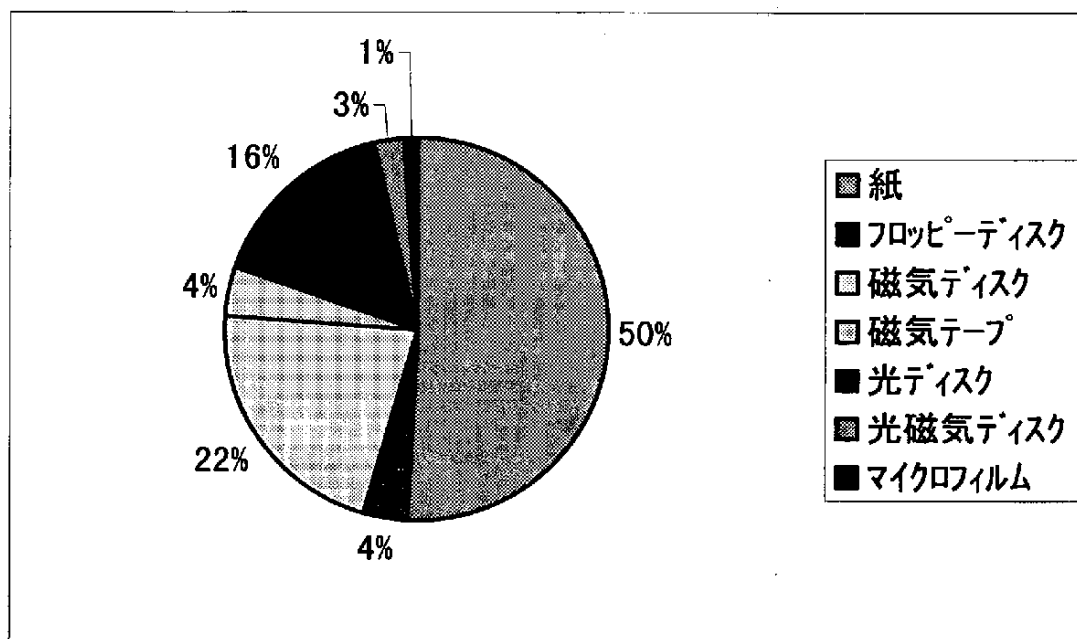


図 1-2 各省庁における情報保管状況

本省庁事務室職員1人あたりの情報保管量(平成8年)

(出典：総務庁文書の管理状況に関する調査)

一方、書庫においては、本省庁部局、付属機関いずれにおいても大半が紙であり、光ディスクの利用はゼロになっている。既存の紙の文書を光ディスクに置き換えていくことはほとんど不可能であろうから、今後保管、保存される文書をイメージ情報として光ディスクに保存するか、光磁気ディスクにデジタル情報として保存することが進み、紙の文書が低減していくことが期待されるが、そのためにはかなりの年月が要されるであろう。

(2) 課室における媒体別管理状況

各省庁の課室(208)の媒体別保管状況も、各省庁の媒体別管理状況とほぼ同様の傾向にあり、磁気ディスク、光磁気ディスクの増加傾向が明らかである。

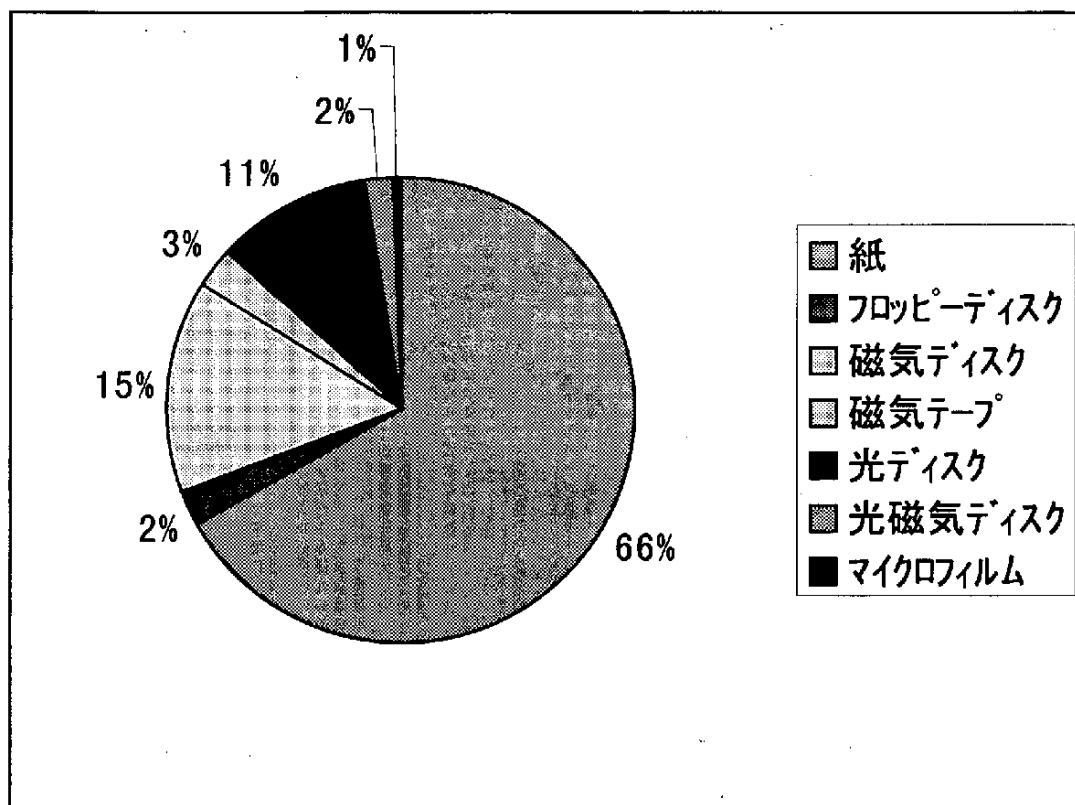


図 1-3 各省庁における情報保管状況

本省庁事務室書庫の合計 職員 1 人あたりの情報保管量(平成 8 年)

(出典：総務庁文書の管理状況に関する調査)

(3) 省庁別保管状況

各省庁における媒体別情報保管状況は図 1-4 のとおり、フロッピーディスクは 25 省庁全部が使用しており、磁気ディスクも 88%に達し、前年度に比較して増加している。これらは情報処理部門を除く数値であるから、この磁気ディスクの大半はパソコンのものと考えられる。光ディスクも 11 省庁が使用している。前年度との比較で変化が著しいのは、光磁気ディスクの増加である。平成 7 年度は 1 省庁のみが使用していたものが、1 年後の平成 8 年度には 10 省庁が利用している。簡便で、比較的安価で速度も速いこの媒体は今後も急速に普及するものと考えられる。

(4) 課室における媒体別管理状況

各省庁の課室(208)の媒体別保管状況も、各省庁の媒体別管理状況とほぼ同様の傾向にあり、磁気ディスク、光磁気ディスクの増加傾向が明らかである。

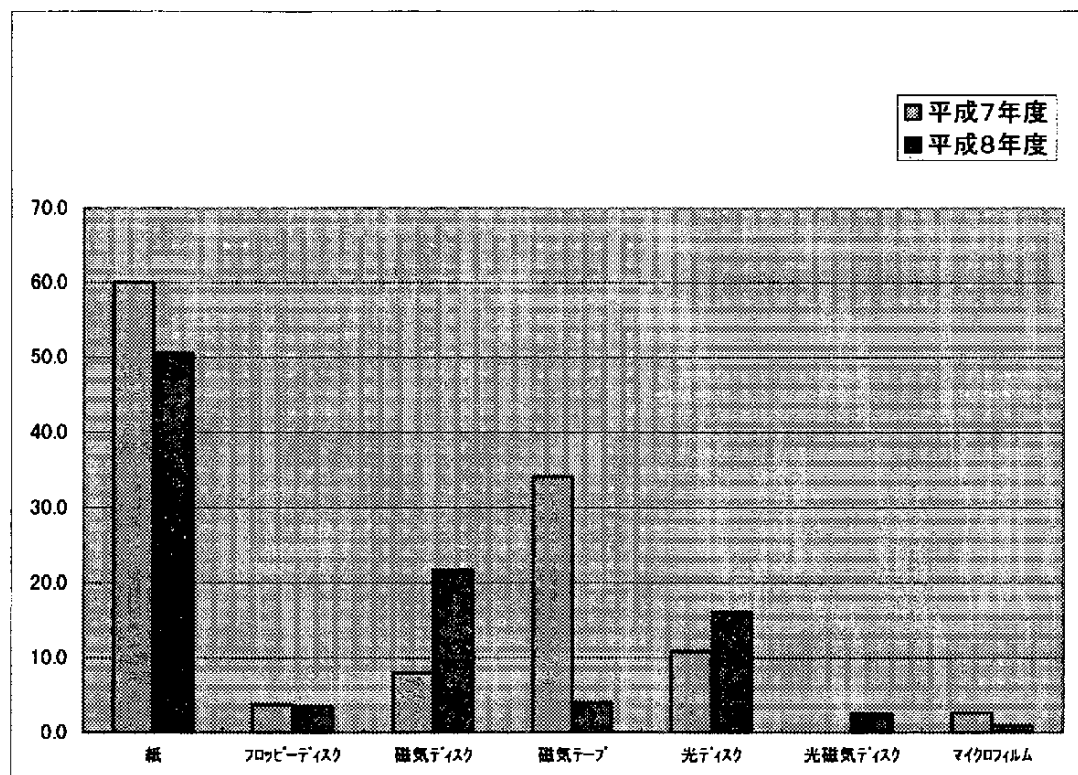


図 1-4 各省庁における情報保管状況の推移

本省庁事務室職員 1 人あたりの情報保管量

出典：総務庁 文書の管理状況に関する調査

(5) 各省庁における文書の保存場所

各課室の事務室内及び書庫内の書庫について、担当係ごとに文書の保存場所が決められているのは、本省庁で 97%、付属機関で 98%と高くなっているが、これはいわば場所の確保の問題である。すなわち、この保管場所の決めかたについて何らかの規定で明記されているのは、省庁では 20%、付属機関で 19%と低くなっていることから明らかである。全般的に、保存場所に関する主な意見は以下のとおりであった。

- * 保存スペースが限界である。
- * 柔軟にスペースの割当てを行う必要がある。
- * 保存場所の明確化は文書の秘密保持の観点からも重要である。
- * 複数の部局で共管している文書の扱いをどうするか
- * あまり細かいルールを作成することは保管、保存作業上、負担増になる

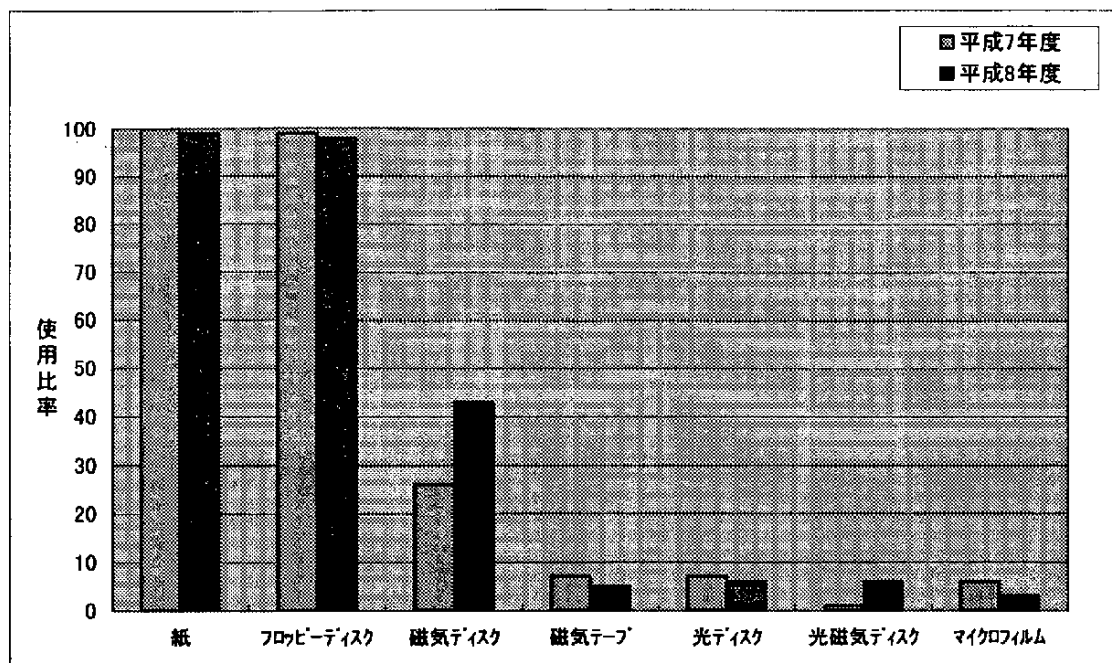


図 1-5 各省庁における情報保管量の推移

課室における媒体別保管比率

出典：総務庁 文書の管理状況に関する調査

以上のような保管、保存状況において、そのためのルールを作成するにあたって課題となる点は以下のとおりである。

① ルールの明確化

*組織で管理する文書と個人で管理すべき文書の区分を明確にする。

*組織管理文書は共用キャビネ、書棚、書庫に保存する

② ルールの実践

*ルールに従った管理、保管、保存の実行

*共用場所から個人文書の引き揚げ

*個人管理されている共用文書の共用場所への移し替え

(6) 文書の分類保管保存

保管、保存した文書を容易に、もれなく探し出すためには、系統的な文書分類が必要とされてきた。特に紙の文書の場合この分類が適切になされ、それにしたがって保管、保存されていることが、文書の検索の迅速化につながることは間違いない。しかしな

から、この文書の分類は実際には困難な要素を含む課題である。すなわち、分類基準に幅があり、分類時点と検索時点の経過があり、分類が適切になされているからといって、求める文書が直ちに検索できるとは限らないのである。にもかかわらず、分類は保管、保存の上では重要な作業であり、各省庁においても下記のような措置が採られている。

① 文書分類

本省庁では 68%、附属機関では 79%の課室でなんらかの文書分類を設定している。その文書分類は階層的になっており、ほとんどの場合、段階数は 3 から 4 になっている。この分類の最小分類に基づく文書の種類は、1 課室あたり、本省庁では 24 種類、附属機関では 48 種類となっている。更に、文書分類をファイル単位までブレイクダウンしたものをもっている課室は、本省庁では 38%、附属機関では 51% となっている。

一般に、マニュアルベースの文書管理の場合、分類単位を細分化することは、保管保存する際には適切に分類できるが、検索の際には逆に、求める文書がでてこないという問題がある。

② 保存期限

ファイル単位で保存年限を設定している課室は、本省庁では 25%、附属機関では 41%とやや低くなっている。ファイル単位まで細分化して保存年限を設定するのは、マニュアルベースの文書管理の場合は作業量が多くなるという事情があろう。

ファイル単位まで細分化して保存年限を設定するとした場合、本省庁では 77%、附属機関では 78%とほとんどが「問題ない」としているが、以下のような問題点も挙げられている。

- * 同じファイルの中に保存期間が異なる文書がある場合の措置
- * 保存年限設定にかかる事務量が膨大になるので、対象を絞る必要がある。
- * ファイル数が増加し、保存場所が多く必要とされる。
- * 保存期間を設定できない文書がある。

保存期間の基準を省庁間で統一することについては、本省庁では 74%、附属機関では 83%の課室が「特に、支障はない」としている。このことは、今後例えば、総務庁において統一的な保存期限基準を設定することの可能性を伺わせている。しかしながら、統一的な基準を設定すると以下のような問題が発生するという意見もでている。

- *省庁統一ルールになじまない文書がある。
- *同じ種類の文書でも省庁によって重要性の判断が異なるものがある。
- *保存期限経過後でもすぐに廃棄できない場合がある。
- *新しい統一基準で保存期間が延びる場合、保存文書の増大を招く。
- *新基準で保存期間が短縮された場合、業務に支障を生じる可能性がある。

以上のような意見に基づき、今後の文書の保存期限に関しては以下のような対策が考えられている。

- 1) 1つのファイルに保存期間が異なる文書が混在する場合：保存期間の長いほうに揃えるか、又はファイルを分割する。
- 2) 保存期間の省庁統一基準：各省庁個別に関するもので統一基準になじまないものを除き、基本的、共通的なものについて基本的な考え方を整理する。
- 3) 保存期間を超えて保存する場合：保存期間基準の考え方を整理し、保存期間延長の手続きのルール化を進める。保存期間基準は最低限の基準であり、それを超えて保存することは妨げない。

(7) 保存場所

文書を組織的に管理するためには、一定の場所を確保し、個人的な文書とは明確に区分して保存する必要があることは当然である。各省庁における保存場所の設定、確保状況は以下のとおりである。

- *課室の事務内容及び書庫内の書棚について、担当係ごとに文書の保存場所が決められているのは本省庁では 97%、附属機関では 98%であり、担当別保存が実施されていることを伺わせる。しかしながら、この担当制を維持することは困難であると想定される。
- *上記のうち、保存場所の決め方についてなんらかの規定があるとしているのは、本省庁では 83%であるのに対して、附属機関では 19%にとどまっている。後者では、慣行又は事実上の取り扱いとして決められており、維持が困難と考えられる。
- *保存場所についてルールを定め、明確にする場合、本省庁の 83%、附属機関の 73%の課室が、「問題ない」としている。隘路、問題点があるという意見は以下のとおりである。

- 1) 保存スペースの確保が問題。
- 2) 柔軟に対応すべき。
- 3) 保存場所を明確にすることは秘密保持の観点から問題となる。
- 4) 複数の担当で共管する文書の扱いが難しい。
- 5) 細かいルール化は運用上負担となる。

以上のような状況から、保存場所に関しては以下のような方針が必要となろう。

- 1) ルールの明確化：組織管理文書と個人管理文書の明確化を図り、組織管理文書は共用のキャビネット、書棚、書庫に保存する。
- 2) ルールに従った管理の実践：共用保存場所からの個人文書の引き上げと、個人の回りにある共用文書の共用場所への移し替えの実施。

上記の措置は、今後の情報公開法の運用段階においては特に必要とされるものである。すなわち、情報公開法要綱案においては、開示の対象となる行政文書は、「組織的に用いるものとして保有されているもの」と定義され、組織管理文書と個人管理文書の区分が重要になるのである。メモであっても、組織管理文書であるならば、その形態を問わず、開示請求の対象となるのである。米国連邦政府においては、情報公開の開示対象となる行政文書は、「当該文書の作成、内容、目的、配付、用途、保持、処分、管理、区分、改定についての全般的な事情を考慮して決める。」としている。このことは、最近日本において問題となったいわゆるメモが開示し旧対象の行政文書になるか否かについて判断が難しくなる。米国連邦政府では、メモが行政文書として開示請求の対象になるための基準として以下の3点を示している。

- 1) 課の文書ファイリングに挿入されているか
- 2) 事務引継ぎの際に後任の職員に引き渡されているか
- 3) 課の書棚や全体のロッカーに保管されているか

要するに、物としての体裁がメモ風であるか否かは問わず、保管管理の実態すなわち、個人的な支配、管理の下にあるか、異動時に課内に残された否かが問題となるとされているのである。日本において情報公開法が運用される段階では同様の措置が必要となるであろう。

(8) 文書の廃棄

行政運営において必要とされる文書の適切な保存や、情報公開法の運用において文書の存在、不存在をめぐる争いを回避する意味からも、文書の廃棄は従来以上に配慮することが必要になってきており、一定の手続きに沿って的確に行われなければならないこととなる。各省庁における文書廃棄に関する実態は以下のとおりである。

＊ 文書を廃棄する場合、「一定の手続きをとっている」としている課室は、本省庁では 51%、附属機関では 69%となっている。いずれも、文書管理規定に基づく決裁、供覧文書の廃棄であり、すべての文書を対象としたものではない。

＊ 廃棄手続きを取っている課室のうち、廃棄したことがなんらかの形で記録が残っているのは、本省庁では 75%、附属機関では 78%となっている。これは、文書管理規定において、「廃棄の決裁をとる」、「文書管理簿の備考欄に廃棄した旨、その年月日を記載する」、「文書廃棄簿に記録する」などと記載されているためであると考えられる。

＊ 決裁、供覧文書に限らずすべての文書について廃棄する場合に手続きを取り、記録を残すこととした場合、本省庁では 72%、附属機関では 80%の課室が「問題ない」と回答しているが、問題点があると答えている主な意見は以下のとおりである。

- 1) すべての文書を対象とするのは無理。
- 2) 事務量が膨大であり、人員が必要である。
- 3) 文書 1 件ごとではなく、ファイル単位にすべきである。
- 4) 軽微なものの廃棄は担当者に委ねるべきである。

以上のような状況から、以下のような課題を解決する必要があるだろう。

- 1) 廃棄手続きの対象範囲を決裁文書以外の文書のどこまで拡大するか。
- 2) 拡大する場合の方策。
- 3) 文書のまとまりであるファイル（簿冊）を単位とする管理方法の検討。
- 4) 保存期間の基準に則って手は息する場合の手続きの簡素化。
- 5) 保存期間が極めて短期のものの廃棄の扱い。

(9) 文書の目録

紙ベースの文書管理において、検索する方法として目録が作成されてきた。それによって、文書の存否、所在場所が分かるようになっているのが普通である。従来の情報公開において、閲覧窓口の整備と合わせ、閲覧簿の作成が行われてきたが、この閲覧簿も文書の目録である。新しい情報公開が運用に入ると開示対象文書の範囲が一挙に拡大することから、この目録の作成、維持が今まで以上に重要になってくる。各省庁における目録作成の現状は以下のとおりである。

- ① 課室で管理しているすべての文書についてファイル単位の日録を作成しているのは、本省庁で 10%、附属機関で 22%にとどまっている。この目録作成比率は、決裁、供覧文書に限定すると、目録を作成している課室の比率は本省庁では 35%、附属機関では 37%に増加する。多種多様の文書を作成、管理している本省庁において、目録作成がかなりの負担となる事務であることを伺わせる。附属機関においても負担の大きい事務であることに変わりはない。

通常、このような事務作業はわざわざ実行するのではなく、文書作成作業の中で意識することなく、自動的にできるのが望ましい。意図的な追加作業の継続的実行は困難であると考えられる。そのような自動的作成のためには、文書管理のシステム化を俟つ必要がある。

- ② 課室単位で管理しているファイル、文書について目録（ファイル管理簿）を作成し、ファイル名、分類番号、保存期間、保存場所、廃棄した場合にはその記録等を記載するとした場合、本省庁では 75%、附属機関では 70%の課室が「問題ない」と回答している。一般に、目録作成が事務量の点で負担になるとされている割には、目録作成に関して抵抗感が少ないように考えられる。「問題点がある」と答えている主な意見は以下のとおりである。

*対象を限定しないと事務量が多く、負担が大きすぎる。

*常時更新が困難である。更新時期を設定することが必要になる。

以上のような状況に対して以下のような課題を解決する必要がある。

- 1) 効率的な目録作成方法の検討
- 2) ファイル単位まで細分化した目録を作成する場合の、文書分類表の作成、活用。

- 3) 保存期間が極めて短い文書の扱い。一定期間以上保存する文書を目録作成対象に限定することに関する検討。
- 4) 目録の更新頻度の検討。

(10) 電子情報の管理

新しい情報公開法においては、紙の文書と電子情報の区分は存在せず、いずれもが開示請求の対象となると考えられることから、従来の文書と同様の管理が必要である。すなわち、管理のルールを作成し、個人管理文書と組織管理文書の明確化を図ることによって、組織として保有している文書の範囲を明確にすることが求められよう。各省庁における電子情報の管理に関する現状は以下のとおりである。

- ① 共用文書として利用している電子情報があると回答した課室は、本省庁では 50%、附属機関では 33%にとどまっているが、各省庁のパソコンの 1 人 1 台への普及、本省庁の本省庁部局における LAN の敷設という状況を受けて、これらの比率は今後、急速に増加するものと考えられる。
- ② 電子情報の利用形態で見ると、LAN を介して利用しているのは、本省庁では 37% であるのに対して、附属機関では 15%にとどまっている。
- ③ フロッピーディスクの共用は、本省庁、附属機関とも 11%にとどまっており、LAN と比較しても比率が低くなっている。フロッピーが組織的管理になじまないことを表していると考えられる。
- ④ 電子情報で共用されている情報の内容は、定型的な様式、業務日程等の共通情報、各種通知、事務連絡等となっている。
- ⑤ 電子情報を課室の共用文書として利用することについて何らかの規定、ルールをもっているの課室は、本省庁では 5%、附属機関では 7%にとどまっている。このことは、電子文書の取り扱いが紙の文書と同様であるとして特別のルールを設けていないか、電子文書の管理ルールの作成の必要性がまだ明らかになっていないことを意味していると考えられる。
- ⑥ 上記のことは、ルールがなくても「特に支障がない」と回答しているのが、本省庁では 78%、附属機関では 65%であることから、明らかであろう。「支障がある」と回答している主な意見は以下のとおりである。

*個人的な情報管理が中心となり、不要、重複情報が氾濫する。

- *上記のような情報の廃棄が困難である。
- *上記のような情報が増大していくと、サーバーの容量が問題となる。
- *アクセスや修正、追加等が容易になることから、情報の保護対策が必要になる。
- *検索が困難になる。
- *利用しない人が存在することから共用情報にはならない。

⑦ 電子情報に関する各省庁統一ルールを策定することについて、「必要性を感じる」と回答している課室は、本省庁では 39%、附属機関では 59%となっており、特に、本省庁においてはそれほど緊要にはなっていない。必要性を感じるルールとしてあげられた事項は以下のとおりである。

- *何を共用文書とするかに関する基本的なルール
- *データの互換性、ソフトの共通化
- *取扱い注意文書等の保護
- *保存期間、廃棄手続
- *省庁間でのやりとりする場合のルール
- *紙の文書との関係
- *正本副本の考え方

⑧ 必要性を感じないとして挙げられた理由は以下のとおりである。

- *各省庁ごとに違い、特徴があり、統一ルールになじまない。
- *省内、課内ルールで足りる。
- *最大公約数のルールではあまり意味がない。
- *大半の電子文書の原本は紙で保存されており、それが管理されていれば済む。

以上のような状況において、今後の情報公開に備える意味からも以下のような課題が検討され、解決されなければならないとされている。

- *電子情報の管理（作成、入力、利用、保管、保存、廃棄等）の基本方針、考え方の整理
- *文書の作成（どのような情報を共用文書にするのか等）、保存（保存期間の設定、廃棄手続の設定等）の考え方について、紙の文書の場合と同様の考え方で管理方法を検討する。
- *以下のような、紙の文書と異なる、電子情報特有の扱いに関する基本的な考え方の検討

- 1) ネットワークを介しての共有が可能なこと
- 2) スペースに制約されず、膨大な情報が保管、保存できること
- 3) 書き換え、修正、追加、削除、複製、消去等が容易であること
- 4) 検索、アクセスが容易であること

(11) 文書の管理体制

上記の(1)から(9)までの文書管理の実態及び課題に対して、的確に対応し、解決策を検討し、実施するためには、文書管理に関する体制を確立する必要がある。各省庁におけるこれら体制の現状は以下のとおりである。

- ① 文書の分類・整理、保存、廃棄、目録作成の作業は、大半の省庁において部局単位に置かれている文書管理責任者の下で行われているが、課室の責任において管理している事項があると回答した課室は、本省庁では48%、附属機関では65%となっている。
- ② 部局ではなく、課室を文書管理の単位とし、文書管理事務を組織的に実施させることについて、本省庁では74%、附属機関では84%の課室が「問題ない」と回答している。隘路、問題があると回答している主な意見は以下のようなものである。

*課室単位の文書の把握、統一化は困難

*課室より小さい単位（班、係り）が必要。

*事務量が増える。

*人員、組織体制が必要。目録搭載項目の標準化が必要。

*データベース化が必要。

以上のような状況において、文書管理の体制を明確にし、ルール化するには、以下のような事項を整理することが求められる。

*課室、部局の総括課、官房における文書管理に関する具体的な責任、業務の内容をルール化し、役割分担を明確化する。

*課室の担当者による「文書の現物の日常的な取扱い」と管理責任者の管理業務との差異を明確にする。

(12) 文書管理規定類の見直し状況

行政の情報化が推進されている状況において、既存の文書管理規定が必ずしも対応できない面がでてきていることは間違いない。各省庁の中でも13省庁が見直し作業を行った。

その主な内容は以下のとおりである。

- ① LAN 導入に伴う文書管理規定の見直し
- ② 情報化の進展に対応するための文書管理規定の見直し
- ③ 光ファイル文書取扱い規定の整備
- ④ フロッピーディスク管理規則の整備
- ⑤ LAN 活用のための内部規定の策定

(13) 文書管理改善活動の現状

国においては、情報公開制度が未だ施行されていないが、文書閲覧制度という形で実質的な情報公開の拡大を進めてきており、そのための文書管理の必要性がいわれている。しかしながら、各省庁においては、省庁内の情報化は積極的に推進しているが、文書閲覧に向けた文書管理システムの構築までには未だ至っていないのが実情である。伝統的な文書管理方法の改善に関しては、古くから努力が払われ、毎年、「文書管理改善週間」を実施している。特に、最近の文書管理の改善のポイントは、OA 機器の活用による文書・資料の管理の適正化、利用の有効化を目指している点にある。現時点では、この文書管理改善週間の目的は、行政機関内部の効率性、有効性に重点が置かれており、情報公開制度とは直接関連づけられていないが、文書管理改善週間の実施要綱において、情報公開制度の運用に関係してきそうな事項が下記のように記述されている。

- *文書・資料の迅速な検索システムの整備（検索用文書目録の整備など）
- *保管・保存文書の整理（不要文書の廃棄、書庫の整理）
- *文書担当課への引き継ぎ（文書・資料の集中管理の促進）
- *文書・資料の作成、流通、保管、保存方法の改善（作成部数の適正化、重複保管・保存の排除、分類番号・保存年限の明示、目録・目次の整備等）
- *秘密文書の明確化、管理方法の周知徹底
- *ファイル・システム等、組織的・体系的な文書・資料の分類・保管保存方法の導入
- *文書・資料のマイクロ・フィルム化、光ディスク化
- *文書事務の機械化（OA機器の積極的な導入の推進）
- *保存文書の国立公文書館への移管促進
- *文書管理規定等の見直し・整備（保存期間の見直し、廃棄基準の明確化等）

***国の行政機関における文書管理**

国の行政機関における文書管理事務は長い歴史を有するものであり、行政の公共性（公平、公正、厳密性等）の観点から、厳格に規定されており、文書作成、利用、伝達、保管、保存のコンピュータ処理に馴染みにくい部分がある。最近の情報技術の進歩が、紙の文書のシステム化を可能にしつつあり、また、公文書の大半がワードプロセッサやパーソナル・コンピュータで作成され、電子媒体化されているという事情もあり、大幅に改善される可能性が高まっているといえよう。

第2章 情報化に対応した文書管理の技術的検討事項

文書管理という伝統的な事務手続が、組織における情報資源の有効活用、行政機関が保有する情報の価値の認識とその提供に対する要求、情報公開制度の進展による情報開示請求の増加等、新たなリクワイアメントに応じることが要求される中で、従来にはないシステム的な管理方法が必要になってきている。一方、最近の情報技術は、文書管理のための媒体の多様化、メディア技術の進歩、ネットワークの普及、定着、データウェアハウス等の文書管理方法等、文書管理の技術は飛躍的な進展を見せている。行政機関にとって、このようなリクワイアメントに応えられる環境が整いつつあるが、行政機関における文書管理における情報技術の導入は十分に進んでいない状況にある。ここでは、伝統的なファイリング・システムに基礎を置いた文書管理のシステム化、光ディスク、コンピュータ技術の活用、グループウェアの活用等の観点から、文書管理システムの技術的検討事項をまとめ、情報化特に、ネットワーク技術の進歩、普及に対応した文書管理技術の動向を分析し、その適用方法についてまとめる。

2-1 文書管理における情報技術適用の考え方

(1) 情報技術の適用

新しい理念にも基づいた情報管理を実現するために、最新の技術の果たす役割が大きいことは容易に想像できよう。このように情報管理の新しい理念が必要であるという議論が出てきている背景には、ハードウェア、ソフトウェア、通信に関する技術の進歩がある。これら情報技術に支えられて、上記のような動的かつ能動的な情報管理が可能となるのである。

情報を体系的に蓄積し、ユーザの要求に応じ更新、検索、加工・分析、出力・表示等の一連の機能をまとめてサポートする技術としてデータベース管理システムの開発が進められ、各種製品が実用化されている。

データベース技術は、まさに情報の利用・管理のためのトータルなツールであるといえよう。また、この技術の特徴は、情報技術に関する専門家ではない、利用者たるユーザが自分で情報へのアクセス、処理加工が行えることを目指している点にある。各種の情報蓄積機器が情報の階層的管理を可能にしていることは既に述べたとおりである。また、従来の静的な情報管理の面でも情報技術の恩恵に与かる分はある。

行政機関では追加、修正、更新等が全くない情報を文字通りそのまま保存する場合も多くある。このような情報を文書のまま保存すると保存スペースを多く要するだけでなく、

検索や一定期間後の廃棄等、情報の管理が容易でない。情報を高密度に蓄積し、検索も容易にしているツールとしてマイクロフィルム・システムが長く使われてきたが、最近の光ディスク・ファイル・システムは情報の蓄積密度、収録の簡便さ、検索の容易さ等の点でマイクロ・フィルム・システムの性能を上回っており、それによって替わりつつある。この光ディスク・システムはコンピュータ処理が可能な磁気化情報とマニュアル処理を前提とする文書情報の中間に位置するものであり、階層的な情報管理の新しい有用なツールになり得るものでもある。

さらに、情報の広域的な利用を可能にしている技術として通信ネットワークの存在は無視できない。高度情報通信網の普及は、大量な情報の距離と時間を超えた伝達を可能としており、行政サービスの質的向上、全国均質なサービスの提供等に大きく貢献していることは間違いない。この通信ネットワークは情報処理技術の進歩と相まって、高度情報化社会の基盤を担うとともに、行政事務の効率化、行政施策の高度化、行政サービスの向上等、行政運営の面においても大きな役割を果たすことは間違いない。

(2) 情報資源の特徴と情報管理

情報は経済・社会活動における重要な資源の一つであることは論を待たない。情報を資源の一つとする考え方自体はそれほど新しいものではないが、最近の情報・通信技術の進歩に支えられて、この情報資源の持つ有用性は益々高いものとなりつつあり、資源としての情報の管理が重要視されるに至っている。

欧米では **Information Resource Management** または、**Management of Information as a Resource** という概念が与えられている。この基本的な考え方は、情報は人、物等の他の資源と違う特徴を有しており、情報の管理はその特徴を踏まえたものでなければならないこと、その特徴を活かすことによって情報の利用価値を高めるべきであるという点にある。情報の資源としての以下のような特徴を活かしながら、情報を蓄積・管理するためにはそれなりの工夫が要求されよう。

① 情報の抽象性、相対性

情報自体は絶対的な存在でない。情報資源は具体的な存在である他の資源と異なり、目にみえない得体の知れない、管理しにくいものである。また、情報の価値は相対的なものであり、ひとつの情報が誰にでも有用であるとは限らない。不特定多数のユーザに対する

情報提供を任務とするシステムにおいて、情報の収集、蓄積、提供をサポートするシステムの構築の難しさの原因となっている。

情報資源のこれらの特徴は逆に、情報の利用価値を高める可能性をもつものでもある。情報は抽象的な存在であることにより、様々な形で表現、伝達し得るという大きなメリットを持つ。情報の媒体からの完全な独立である。媒体技術の進歩が進むにつれ、情報はその蓄積、伝達に適した媒体を自由に選択できるようになり、蓄積、利用、管理が量的にも質的にも高度なものになっている。

② 情報の非消費性

情報は抽象的な存在であるため、それ自体が消滅することはない。また、様々な媒体上に蓄積し得るし、一つの媒体上に表現された情報を、その量的、質的価値を減ずることなく他の媒体に複写することも可能である。情報のこの非消費性と相まって、最近の情報技術の進歩もあり、情報量の増大は止めがなくなっている。例えば、次の1週間に世界中で生産される情報の量は、人類が現在までに生産した情報の総量を上回るという計算もある。情報技術の進歩によって我々が蓄積し、利用し得る情報量には際限がなくなったように思われる。情報資源のこのような特徴は、情報過多という新たな問題を生じることになる。情報洪水の中で、自分が本当に欲しい情報を手に入れるためにユーザは大変な努力を払わなければならないということになり兼ねない。また、情報は決して消滅しないといっても、陳腐化して事実上、意味がなくなった情報が堆積することは情報の管理、利用の観点からは重大な問題である。情報の収集、蓄積、更新、廃棄等の一連の情報管理が系統的、組織的かつ恒常的に行われなければならない所以である。

情報を複写、転送しても元の情報は失われずに残るということは、一つの情報を多くの人が利用すればする程、その情報の原価（情報の生産、管理、提供等に必要経費）は減少することを意味しており、情報の共有、相互利用の経済性の根拠となっている。また、データベースを構築し、省庁内各部局、省庁間等から自由にアクセスできるのも、遠隔地にデータベースを分散して構築して、通信ネットワークを介して遠隔地から相互に利用しあうということもこの情報の特徴を活用したものなのである。

③ 情報の柔軟性

情報が抽象的な存在であることから、それは様々な媒体に表現することが可能であり、

一つの情報を様々な形に加工したり、他の情報と組み合わせたりすることが自在である。情報資源のこの特徴はユーザにとっては重要なものである。ユーザは情報の提供側が用意した柔らかい素材を得て、自由に加工、組合せを行い、自分が欲しい新たな情報を作りだせるのである。また、このようにして作りだされる情報の価値は単純な加算の法則を超えるものでもある。それは、複数の情報を組み合わせることによって付加価値を生じることができるからである。このことによって、ユーザには逆に、情報の利用、操作、加工等の技術が要求されることになる。情報の柔軟性は情報のもつ数少ない本来の特質ではあるが、一度媒体に表現されてしまうと、媒体の性質に左右されることになる。また、データベースのように更新、検索という観点からは情報にある程度の構造を持たせる必要があるが、構造を持つことは柔軟性を失うことでもある。情報の自由度は無制限ではなく、情報の管理（操作性、効率性等）との関係の中で決めなければならない。

2-2 ファイリング・システムの電子化

行政機関、特に地方公共団体においてファイリング・システムの利用が進められてきたが、本来的にマニュアルベースであること、情報技術の進展やメディア技術の進歩に対応できず、新しい技術のメリットを享受できないという状況が発生してきた。しかしながら、それなりに定着してきたファイリング・システムの遺産を継承して、新しい情報技術を適用した文書管理システムの模索も行われている。

(1) ファイリング・システムの問題点

ファイリング・システムは地方公共団体において長い歴史と実績があるとされるが、それだけにファイリング・システムの限界に達している団体もある。ファイリング・システムの趣旨や方法が徹底されなくなって形骸化している場合や、文書量が当初の想定を大きく上回り、限界を超えてしまっているという場合もある。

文書管理を従来の簿冊方式からファイリング・システムへ移行して以来多くの年数を経ているが、「誰にでも、すぐ取り出せる」というファイリング・システムの最大の効果が薄れてしまったというのが、新たなシステム構築の契機になる。ファイリング・システムが適切に機能しなくなった主な理由は、指導や管理が十分に行われなくなり、メンテナンスが適切に行われなくなったこと、保存文書の量が当初、計画していた予定量をはるかに超え、書庫に物理的に格納できない状況に至ったことが挙げられる。このような状況は、

多くの行政機関において共通して直面している事態であると考えられる。このように、既存のファイリング・システムの状況を見直し、その延長上にシステムを構築するか、まったく別のシステムとして開発するかが判断されなければならない。

(2) ファイリング・システムと文書管理システム

多くの地方公共団体においては既に、ファイリング・システムを導入して永い間の利用実績がある。しかしながら、このファイリング・システムは元々、コンピュータ機能を使ったものではなく、マニュアル・ベースのものであることから、最近の情報技術を活用する観点からは限界がある。また、新たに情報技術を活用した文書管理システムを構築する場合にも、この既存のファイリング・システムの存在を見直し、共存させるか全面的に入れ換えるかの検討がなさなければならないであろう。その選択の考え方は以下のとおりである。

1) ファイリング・システムの定着度

組織によっては、ファイリング・システムを導入してから長い年月を経過し、それなりの実績を積んでいると考えられる。このような組織の場合、既存のファイリング・システムを一挙に廃棄して、新しい文書管理システムを構築することは、職員の間に抵抗感をもたらし、システム事態の普及、定着を妨げる可能性がある。ファイリング・システムが深く定着している組織の場合には、むしろ、コンピュータ・システムを活用した文書管理システムを構築する際に、既存のファイリング・システムの考え方を導入し、両者の結合、融合を考慮する方が、システムの定着が容易であると考えられる。

2) ファイリング・システムのカバー状況

既存のファイリング・システムがどの程度、普及・定着しているかに加え、そのファイリング・システムが全庁の文書のどこまでカバーしているかも、文書全体の管理システムを検討する際にも考慮されるべき事項であろう。すなわち、既存のファイリング・システムがカバーしている範囲が限定されているならば、文書管理システムを新たに構築する際は、むしろ、トータル・システムとして構築し直した方が効率的であり、効果的であると考えられる。

3) コンピュータ・システムとの共存の可能性

新しい情報技術を活用する場合でも、今までのファイリング・システムの考え方は有効である。文書の作成から、伝達、検索、更新、保管、保存等の一連の作業はファイリング・システムにおいてもコンピュータによる文書管理システムにおいても、根本は変わらないからである。しかしながら、従来、ファイリング・システムで管理していた文書をコンピュータ・システムに置き換えることによるメリットも大きいことは確かである。特に、文書の登録、検索、保管、保存を一貫した流れの中で管理できるメリットは大きい。例えば、従来のガイド番号やフォルダー番号、保管箱等での管理では、要求された文書を探し出す場合に効率的ではない。また、保存されていた文書の保存年限が切れた場合の廃棄についても、文書が電子化されて、登録されていれば、いわゆる、倉庫に行って該当文書を探し出し、廃棄するという手間を省き、端末機等から自動的に消去できる。しかしながら、この場合、不用意な消去や悪意の消去ができないような仕組みが必要になることはいうまでもない。

2-3 光ディスクの活用

行政機関における情報利用のベースが「文書」であることは今後も基本的には変わらないものと考えられる。この文書という場合には通常、情報が紙に表現された状態を指しているが、最近では電子媒体での情報が増加しており、電子媒体上の「文書」が文書管理上重要になってくると考えられる。

(1) 文書情報の媒体

媒体としての紙のメリットは大きく、それ故に行政の情報が進み、ペーパーレスがいわれながらも、行政の事務処理、情報の利用が依然として紙ベースであるという現実があるのである。行政事務の情報化を推進するにあたって、この文書又は紙による情報の処理、利用、管理を効率化することができるかにかかっているといえよう。その基本的な視点は、紙の媒体としてのメリットを活かし、デメリットを克服することであって、ペーパーベースの文書処理、利用を完全になくしていくことではない。

紙をベースとした情報の利用のメリットは、簡便性と一覧性にあると考えられるが、コンピュータ処理に依存する情報利用は、効率性はあるものの、データの入力、処理、出力等における技術と機器の必要性から、紙に比べ簡便さや一覧性の点で劣る。この差を埋め

るものとしてイメージ処理を可能にする、利用し易い機器が求められてきた。これらのリクワイアメントに応えるものとして光ディスク機器の利用が普及しつつある。光ディスクを中心とする電子ファイリング・システムは、従来の文書管理の中心であるファイリング・システムを情報技術の活用によって効率化するものであり、いわば紙の欠点とデジタル処理の欠点を補い、両者のメリットを活かそうとするものと考えられる。

(2) 光ディスクの技術動向

① 大容量化

光ディスクの最大のメリットは、情報蓄積容量の大きさである。行政機関における紙ベースの文書管理の困難さとして、その容量が莫大であり、これを効率化するためにコンピュータ処理へ切り換えることの非経済性があった。この問題を、光ディスクの大容量がカバーしてくれることへの期待は大きい。この面の最近の技術進歩は急速であり、現在の光ディスク1枚の容量は機種によって異なるが、1枚の光ディスクで数万枚から十万枚以上のA4文書を蓄積できる。

このように1枚の容量が拡大していることに加え、1台の光ディスク装置に接続できるドライブ装置も16台まで拡張可能になっているものがあり、光ディスク1セットに蓄積できるデータ量は、事実上、通常の課・室において利用、保管する文書量の範囲を十分カバーしているといえよう。

② 登録の高速・高度化

光ディスクのメリットの2つ目は、デジタルの場合と比べて入力容易であり、高速である点が挙げられる。現在の平均的な読み取り速度は、1枚1秒程度に達している（A4版標準原稿、200bpiの場合）。

スキャナーの高速化だけではなく、入力時にタイトルを付したり、分類作業の簡素化、高度化が進められている。例えば、タイトル付けでは、入力時に画面をみながら設定できるし、OCRやパソコンのコードデータをオンラインで登録できるという機能もある。入力するファイルを光ディスク・システム内で、例えば、キャビネット、バインダー、ドキュメント、ページというように階層化することによって、従来のファイリング・システムの感覚で整理できるという機能も用意されている。

③ 検索の高速化・高度化

光ディスク・システム内の磁気ディスク容量を拡大することによって、システムで管理できる書類の枚数が増加し、検索が高速化している。また、入力時における分類の多様化によって、検索機能が高度化している。例えば、1つのドキュメントに最大 20 項目の検索キーが設定できる。検索方法として表 1-2 のような機能が用意されている。スタンドアローン型の光ディスクでは以上の検索機能が内蔵されているが、容量、機能に制約がある。これに対して、検索用には、メインフレームの大型データベース・システムを使い、検索した結果を自動的に光ディスクから出力するシステムの事例がある。光ディスクのデータベース機能の拡張等が進めば、光ディスク単体で十分対応できるようになる。その場合においても、省庁内の LAN と接続した利用等の利用の拡張に関する要望がでてくるであろう。

④ 編集機能

書換型光ディスクの普及に加え、一度登録したデータを編集する機能を備えるようになってきている。例えば、サイズの異なる光ディスク間のデータの移行が可能であるし、異なるメーカー間でも国際標準が進んでいて互換性が確保されている。複数の光ディスクから必要な情報だけを集めて1枚の光ディスクに編集することも容易になっている。画像の編集機能として表 1-3 のような機能が用意されている。これら編集を行う際、ウィンドウ機能を利用して、複数の文書を表示し、これら文書間の編集を行うことも可能である。

⑤ 統合機能

事務処理で使われる情報は多種多様であり、様々な形態で保管されているのが普通である。これら各種情報を1つの光ディスク上で一元的に管理できる機能が用意されている。光ディスク上のイメージデータとコンピュータ・システムからのコードデータを1つの書類として管理できる。また、従来マイクロ・フィルムで保存してあった情報を、マイクロ・フィルム・スキャナー装置でイメージ化し、光ディスク化する拡張機能もある。これら機能は、文書のトータル管理、ライフサイクル管理に有効なものである。

⑥ ネットワーク化

既存のネットワークと光ディスク装置を TCP/IP で接続することによって、LAN を介し組織内において、各部門から登録、検索等が可能であり、情報の共有化が推進できる。I

表 1-2 光ディスクの検索機能

検索方法	内 容
直接検索	登録されている書類に自動的に付けられた書類の直接番号で生成された確認リスト表をみてダイレクトに検索する。
拡張フリーワード検索	同じタイプの複数のタイトル項目間で、指定したキーワードを含むタイトル書類のすべてを検索する。
ビジュアル階層検索	日常の文書ファイリングの検索と同様に、キャビネット、引出し、バインダー等のイメージで検索する
ビジュアルラベル一覧検索	階層的に登録されている文書のラベルを一覧で示し、目的の文書を迅速に検索する。
論理検索	・検索キーに対し、完全一致、部分一致（前方、後方、中間、不一致）、範囲指定、項目内論理式（AND、OR）、項目間論理式（AND、OR）、絞り込み検索等の条件検索を行う。
キーワード検索	20項目の検索キーとは別に、最大5個までキーワードを設定できる。
しおり検索	常時利用する文書や任意のページに、名前や略称等の「しおり」を20個まで定義しておくことによって、一覧表をみるだけで検索できる。
書類ページめくり	該当する書類の表紙を、又はすべてのページを1画面、2画面、4画面、8画面で高速に連続表示する。
タイトル表めくり	1次検索で該当した書類のタイトルあるいは一覧表を連続表示す
ツリー型別名表検索	別名リスト（あらかじめ設定されたタイトル・データのコード表）を見ながら、対応する別名の番号を入力することによって検索する。

表 1-3 光ディスクの画像編集機能

編集機能	内 容
一般的機能	切り取り、張り付け、移動、複写、廃棄等。
サイズ変更	相似：原稿と同じ縦横比で拡大・縮小する。 非相似：原稿と違う縦横比で拡大・縮小する。
消しゴム	画像の任意の箇所を消しゴムで消すように自由に削除する。
文字入力	画像の中にキーボードから文字を直接、任意の場所に入力する。縦書き、横書きが可能。
図形描画	円、長方形、多角形等の様々な図形を様々な線幅、線種で描く。網かけは30パターン用意されている。
台紙補正	入力時に斜めになった画像を補正する。
回転	切り出した画像をマウスで指定した任意の位置を支点として、任意の角度に回転させる。
グリッド	画像ウィンドウに等間隔で。タテ線ヨコ線を表示する。線の間隔を変更することが可能。
日付入力	作業日時を自動的に付す。日付の位置、大きさを自由に指定できる。

SDNを利用すれば遠隔地との画像情報ネットワークの構築が可能である。また、ファクシミリへの出力としても利用できる。

(3) 光ディスクを利用した文書管理システム

光ディスクを使った行政機関における文書管理システムの例として以下のような構想が考えられる。

(4) 公文書管理データベース

公文書では発信、受信の際の鑑に文書管理に必要な項目が網羅されており、これらの項目を中心にして公文書管理システムを構築できるであろう。すなわち、この鑑に記載されている項目を索引としたデータベースを構築して、実際の文書を光ディスクにイメージとして登録すればよい。必要に応じ、検索用のキーワードを設定することも有効である。公文書の鑑に記載される項目の例として表 1-4 のようなものがある。

表 1-4 公文書の管理項目

項目	内 容
分類記号	当該行政機関内の文書の分類体系。これらを定型化しておけば、この分類記号を入力することによって、担当課の大分類、中分類、小分類や保存年限、情報公開区分等が自動的に設定できる。
文書番号	担当課、受付番号等が付記され、これによって文書が光ディスク・システムに登録され、検索される。
件名	文書のタイトル。これからキーワードを抽出するか全文をキーワードにすることによって、光ディスクに登録した文書を検索する。
発受信管理	発信年月日、発信者、相手先等が管理される。
保存管理	保存年月の起算月日。保存年数。保存場所。廃棄の可否。
情報公開区分	公開、秘、一部秘、時限秘等の区分によって管理。

これらの項目をデータベース化しておくことによって、必要な公文書の検索が可能であるし、以下のような管理簿の作成、更新を自動的に行うことも可能であろう。これら機能はまさに、文書管理のライフサイクル管理をシステム的に実行することをサポートするものに他ならない。

*基本分類・文書分類表

*受付簿

*送付文書一覧表

- *文書保存台帳
- *文書索引台帳
- *情報公開リスト
- *廃棄リスト

2-4 電子文書管理システム

長い期間、マニュアルベースで行われてきた文書管理が、最近の情報技術の進歩、特に媒体技術、パソコンの普及、庁内ネットワークの敷設といういわゆる、情報インフラの整備によって、電子的な方法で効率化を図ることの可能性が急速に高まってきている。

(1) コンピュータによる文書管理システムのパターン

全庁的な文書管理システムを構築し、日常的な文書事務を管理するとともに、情報公開の開示請求等にも対応しようとするとなると、組織内の情報インフラの整備状況が問題になる。全庁的な文書管理システムといっても、各課における日常的な管理、利用が前提であり、そのためには、手元において文書管理システムが利用できることが要求されよう。そうしないと、その文書管理システムの維持、運用はできないこととなる。特に、文書の登録がモレなく適切に実行されるためには、各課の積極的な参加、協力が必須であることから、手元で利用できる端末とそれらが全庁的にネットワーク化されていることが必要であろう。各省庁においては、本省庁レベルでの1人1台のパーソナル・コンピュータとそれらがLANを介してネットワーク化されているという環境が整いつつある。まさにこの省庁内ネットワークを活用した文書管理システムの構築の可能性が高くなっているのである。コンピュータを活用した文書管理システムを構築している行政機関の事例には、以下のようなパターンがある。

① 従来のメインフレームアーキテクチャに基づくシステム

初期の段階でのシステム化であるため、現在の技術の水準からやや旧式になっているとされ、公文書の入力、蓄積にかなりの労力が費やされるという問題やシステムへの負荷が大きいという事情がある。結局、文書全体をシステムに入力し、管理するのではなく、コンピュータによる蓄積、検索対象の文書を制限することになる。

② 光ディスクを活用

行政文書の大半がアナログであることに着目して、文書をイメージ情報として蓄積することによって、入力の手荷を軽減するとともに、コンピュータ機能を活用して、管理、利用している実践的な事例である。ただし、大半の行政文書がコンピュータ機能を活用してデジタルで作成され、電子媒体に蓄積され、電子媒体、ネットワークで伝達されるようになると、この光ディスクは必然ではなく、むしろ過渡的なものになる。あるいは、大量の文書で、保存期間が過ぎ、なおかつ公文書館等で保存するような文書の蓄積方式としては、その容量の大きさ、蓄積の容易さから有効な方法であろう。

③ 最近の情報技術を活用した電子文書管理システム

国の行政機関の本省庁部局では、1人1台のパソコンとそれらがLANで接続されているという情報インフラが整備されてきており、この環境を活用して省庁内の文書管理を電子化しようという方向にある。

(2) 電子文書管理システムに要求される機能

電子文書管理システムは、ファイリング・システムの支援システムとして、文書の発生から廃棄までの一連の作業をコンピュータで管理するとともに、組織内の情報利用の拡大、情報公開制度運用への対応等を目的とする。文書管理システムに要求される主な機能は以下のとおりである。

① 文書の一元的管理

組織において作成され、収受される文書は、その後、登録、利用、更新、検索、保管、保存、廃棄へと一連のいわばライフサイクルをもっている。文書管理システムはこの文書のライフサイクルを一元的に管理するものでなければならない。例えば、検索機能が充実すれば、他部局や他機関からの利用要請に対して文書の存在・不存在の正確かつ迅速な回答ができるであろう。その外にも、保管・保存・廃棄も必須の機能である。例えば、保管機能は従来の保管箱という物理的な保管から電子媒体による保管へ移行すれば、保管場所を探し歩くという手間も不要になる。また、保存年限の適正な管理は不要な文書の保存を排除することができ、そのことによるスペースの節約は職務環境の改善にもつながる筈である。

上記の目的を達成するために、文書1件毎の管理を基本としたファイリング・システムをコンピュータ化している例がある。このことにより、文書の検索が容易にでき、保管・保存が正確かつ簡易に行われ、保存・廃棄リストの作成が能率的に行えることとなる。この1件管理は、従来のファイリング・システムの延長であり、定着が容易であるという結果がでた。また、この1件管理は、文書の保管・管理にとどまらず、情報公開制度の運用においても、「文書目録」の作成や、文書の存在・不存在の正確な回答、迅速な検索という面でもメリットが期待できる。

② 文書の管理情報の入力

地方公共団体の規模にもよるが、発生する公文書等の量は膨大であり、これら文書をシステムへ入力する作業量も大きな負担となることは間違いない。この入力作業をどこで行うかも重要な問題である。すなわち、文書が発生し、それを第一義的に管理する各原局課で入力するのが普通であり、入力のミスやモレも比較的少ないことが想定される。しかしながら、公文書は組織全体で統一された方法によって管理されなければならない。いわゆる、情報の入力は分散で、管理は集中的なシステムが必要とされることとなる。

文書が発生（収受、発信、起案）した時点で、各課が1件毎に入力するという方式を採用し、各課に文書担当者を配置しており、この担当者を中心にして、場合によっては起案者が入力する。文書自体が作成、収受から一定期間各課の管理にあることから、各課においても担当者が設置されることが必要である。入力情報の確かさが文書管理システムの成否を決めることとなることは間違いない。したがって、何処の誰が何時どの情報を入力するのが先ず重要な問題になる。また、その作業が継続的に、間違いなく実行されることが保証されなければならないのである。通常、文書を作成し、収受する原局課が第一義的な入力責任を持つのが適切であるとされる。そのために、省庁全体の文書担当者だけではなく、各課に文書情報の入力を行う担当者を任命し、責任をもたせる方法も考えられ、実際に配置している例がある。

③ 入力項目

入力項目として、想定されるものは表1-5のとおりである。

入力項目の書誌的事項の基準は容易に設定できるし、それを遵守して入力作業が各課で実行されることは期待できるが、項目によっては、各課での作業が不揃いになったり、

遵守が困難になったりする可能性がある。

表 1-5 電子文書管理システムに入力される項目

項 目	備 考
課所コード	
年度	
文書番号	文書管理台帳の整理番号
文書種別コード	文書の保存年限区分
保管種別コード	完結後、各所属課所に保管か否かの区分
施行年月日	文書に施行年月日が記載されている場合
中期計画コード	県の中期計画該当文書の場合
公開・非公開コード	
非公開理由コード	
解除年月日	非公開の解除年月日
件名	文書の件名
抄録	300 字以内にまとめた入力文書の内容及び趣旨
キーワード 1	ファイリング・システムにおける各課所のファイル 基準表のガイド、フォルダー名
キーワード 2	検索用の任意に設定されるキーワード

④ 抄録作成

文書の抄録は適切に作成されていると極めて便利であることは間違いないが、その作成作業は意外と大変である。文書の 300 字以内の抄録を作成している例があるが、この抄録作成はいわば、各課にとっては通常の文書作成、管理作業に対する追加的なものであり、これを長期にわたって維持することは大変なことであると考えられる。確かに、各文書の抄録が検索システムで容易に画面表示されることは、組織内における情報の相互利用や情報公開担当窓口の担当者や開示請求者にとって極めて便利であるが、それだけにこの抄録を、全文の内容を適切にまとめ、表現したものとして作成することが要求されるし、それが各課にとって負担になるという関係になろう。

⑤ キーワード入力

登録した文書を検索する際に重要になるのはキーワードである。文書名や件名があらかじめ分かっている時は検索が容易であるが、事項によって検索しようとするには、キーワード検索が有効であることは間違いない。しかしながら、このキーワードの設定がまた、困難な作業になる。書誌的事項のように半ば、自動的に設定できる事項と異なり、どの言

葉をキーワードとするかは作業者の判断に拠るところが多くなる。これら設定されたキーワードの適否が、該当文書の検索を左右するだけに重要かつ困難になるという事情は抄録の場合と同様である。しかしながら、実際は存在するのにもかかわらず、キーワードの設定が不適切であることにより当該文書にアクセスできず、「不存在」になりかねないだけにむしろ、抄録の場合より、問題は大きくなる可能性がある。

⑥ 文書の検索

文書管理システムに登録された文書は、文書名、分類コード、登録年度、文書コード等から検索できるようになっていなければならない。さらに、コンピュータ・システムによる文書管理システムのメリットとして、これら書誌的事項からの検索だけではなく、キーワード検索も可能になる。しかしながら、このキーワードの設定がそれほど容易ではないのである。キーワードの設定の是非で、文書検索の適切さが決まるのである。キーワードが文書の内容を適切に表すようなものでなければ、検索からもれてしまい、開示請求の場合でいえば、不存在になってしまうのである。キーワードの設定の基準をあらかじめ、どの程度作成できるかが1つのポイントになるが、この基準も万能ではないであろう。文書を全文入力にすれば、キーワードの設定の手間が省け、検索モレという問題もなくなるが、今度は大量の文書の全文入力は経費、労力の点で問題になる。全文入力とキーワードによる検索の選択は文書量とのトレードオフの関係にあるのである。

⑦ 対象文書の設定

入力対象文書としては、本システム稼働後に発生した台帳、帳簿等を含むすべての文書である。ただし、資料として入手したパンフレットや機関紙等の軽易なものは対象外としている。対象となる情報は、原則として5年以上の保存を要する公文書を中心とし、その他、県政資料情報及び公聴情報等としている例がある。情報のシステムへの入力に労力が必要とされることから、入力して短期間で廃棄となるような文書は、システムに蓄積して検索することはせず、手作業で探すこととなる。

⑧ 文書管理基準表の管理

ファイリング・システムにおいては、登録する文書に、登録先のガイド及びフォルダ番号を付す必要があるが、ファイリング・システムの延長で構築し、利用されるこのシ

システムにおいて、その基本的な機能を具備しなければならない。このため、文書分類表、課所コード等の文書管理基準表を作成し、各課毎にその年度に使用する文書管理基準をあらかじめ、設定、登録しておく方式を採用している。そのことによって、入力作業の能率化、正確性の確保を期している。

年度途中で当初、想定していなかった文書が発生した場合は、ガイドやフォルダー名、番号をオンラインで追加登録できるようになっている。これにより、庁内で発生する文書は文書管理基準表に従って、確実に登録され、適切な文書管理が可能になる。

⑨ 管理基準表による文書管理

現在、地方公共団体におけるマニュアルによる文書管理では、文書管理基準表の利用が普遍的である。この基準表によって、文書の発信者、分類付けやコードの付与、取扱区分（秘、公開・非公開等）、保管・保存の条件等、文書管理の基本的作業内容が規定され、いわば、文書管理の基本台帳のようなものである。この基本台帳的な機能は、文書管理システムにおいても当然、必要とされるし、システムによってこの基準表に基づく文書管理がさらに効率的にかつ適切に実行される必要がある。

⑩ 入力後の文書管理

各課において収受された文書は、文書担当者によってターミナルからホスト・コンピュータへ入力される。この入力処理後、端末側のプリンターに、「文書処理カード」と、「文書発収簿」が出力され、それらは当該文書に添付され、文書収受の決裁を受けることとなる。

起案文書は、起案者が起案年月日、文書分類、文書名、件名等をターミナルから入力し、そのプリンターから起案用紙が出力され、その後の起案、決裁過程で使われる。このように、起案段階から文書を登録することにしたのは、文書の登録漏れをなくすことにある。この段階において登録もれがあると、後にそれを探し出し、登録することは極めて困難になるおそれがある。

⑪ 保管・保存・廃棄管理

組織内の文書は原則として、それを作成した課において保管し、一定期間が経過したものについて、集中的な保存担当部門へ送ることとなっている。したがって、現在或る文書

が何処に存在するかについて探索する際に、上記の検索システムは重要な役割を果たすこととなる。登録から一定期間を経過して保存へまわった文書の所在管理を行うとともに、当該文書の保存年限を過ぎた時点で廃棄を行うという一連のプロセスを自動的に処理する機能が必要である。従来は、保存文書の管理は、毎年度の文書整理期間に、「保存箱カード」に保存文書を登録して行っていた。これを新しいシステムでは、保存する箱の番号をフォルダー単位にターミナルの画面から直接、入力する方式を採っている。これによって、毎年度、文書担当者がまとめて保存箱に文書名を手書きする手間が省けるようになったこと、文書を探す場合に、文書名から保存箱の番号が容易に検索できるというメリットがある。

また、毎年度の文書整理期間に、「保存箱」に物理的に整理・保存されてきた文書をコンピュータによる文書管理システムでは、ターミナルから廃棄処分の命令を打ち込むだけで消去できる。場合によっては、この廃棄命令を出さずに、期限がきた時点でコンピュータに自動的な消去処理を行わせることも可能である。しかしながら、公文書の廃棄は慎重さが求められることから、自動処理はリスクが大きいかも知れない。いずれにしても、コンピュータ処理による文書管理において、セキュリティの必要性がでてくることとなる。

(3) 新しい文書管理事務

上記のような新しい文書管理システムによって、従前の文書管理事務は変更されなければならないこととなる。主な変更点は以下のとおりである。

① 発収簿

文書登録処理を行うことによって、発収項目が記録されることから、それをプリント・アウトすれば、発収簿となり、今までの手作業が省力化される。また、起案文書の登録も発収簿に記載され、文書の登録モレが防げることとなる。

② 起案

起案書は手書きを廃止し、起案文書を登録した段階で、起案書兼文書処理カードを打ち出すことによって、起案文書の登録モレを防ぎ、すべての文書の利用要求、開示請求に対応できることとなる。

③ 廃棄処理手続

廃棄等対象文書がシステムから自動的に打ち出されるので、各課はそれを確認して、ターミナルから置き換えたり、保存したり、廃棄したりの指示ができる。これにより、従来から使われていた保存箱カードは廃止し、文書基準画面（文書番号等が表示される）、文書照会画面（保存場所が表示される）で処理ができるようになった。

④ 文書検索

各部局から、庁内の文書、情報の相互利用や情報公開のための窓口等に端末を設置し、上記の入力情報のキーワードを利用して文書が検索できる。

(4) システムの拡張

電子文書管理システムは、単に文書の管理を行うだけではなく、今後は、文書を情報としてとらえ、行政施策の策定に利用することにしていくという考え方があり、今後はその目標に向けて、システムを拡張していくことが必要である。特に、統計情報については、情報が既にデジタル化していることから、これら、情報と文書管理システムへの入力との関係が未だ確立されていないこと、また、この統計情報の文書管理への入力の範囲についても選択の問題が残っている状況にある。

これら公文書の閲覧という形態での公開に加え、公開された情報を利用し易い形で提供することを促進する必要がある。また、情報公開の手続による開示請求を待たず、国民にとって重要で、役に立つ情報を積極的に広報、提供していくことと、そのための仕組みの構築も今後の課題であると考えられる。

① 情報の蓄積方法の多様化

光ディスク・ファイル・システムを活用して文書をそのまま入力し、ターミナルから検索できるようになっていたが、実際は光ディスクへ入力する文書の範囲が不明確であるという問題がでてきた。電子文書管理システム以前の原本や台帳は光ディスクへ入力することが多いが、全文書を光ディスクへ入力するのも無理がある。一方で、庁内では最近、ほとんどの文書がワードプロセッサやパーソナル・コンピュータで作成されている状況があり、これら既に電子化された情報の入力と併せて、総合的な文書管理システムの構築を図

る必要がある。

このようなことから、文書を光ディスクへイメージとして入力・蓄積する方法と、庁内で作成されるワードプロセッサ等のデジタル情報を適宜、使い分けられるシステムの構築が必要となろう。

② 操作性の向上

最近のウィンドウズ環境では、さらにユーザフレンドリーな画面構成による使いやすさが追求される。特に、文書情報の入力、検索、照会等が画面を通じて簡単にできるようにする必要がある。この画面を使うことによって、コンピュータ技術を要せず、しかも誤りが少ない入力、検索ができ、どの部局のだれでもが簡単に操作し、情報にアクセスできることが求められるのである。

③ 端末からの操作

以上の一連の文書管理は基本的にはターミナルから実行できるようになっている必要がある。さらに、最近の情報技術では画面による操作が主流になってきており、この機能を活用すれば、専門的な情報技術を必要とせず、文書管理システムの利用ができるし、そのように設計されなければならない。特に、文書情報の入力は各原局課において実行される必要があることから、この画面操作による簡易な操作性を確保することは重要である。

(5) 電子文書管理システム構築上の課題

情報技術を活用した文書管理システムの構築は、省庁内の情報インフラの整備が進み、現実的になってきた。システム構築において検討すべき課題は以下のとおりである。

① 情報の蓄積媒体

情報公開用のシステムに文書を蓄積する際に、その文書の量にも拠るが、どのような媒体を利用するかが判断されなければならない。そのために全文デジタルデータかイメージ・データの選択肢があるがまた、両者の混合したシステムも例がある。それぞれに特徴があり、どちらを採用するかは、その後の情報公開文書管理システムの運用、維持の容易さに大きく係わってくる。

② デジタル・データとして蓄積

組織内に既に設置されているホスト・コンピュータかサーバーに対象文書の情報を全文デジタル化してデータベースへ入力する方式である。この方式に拠れば、全文が検索の対象となり、キーワードの設定が不要になり、検索モレがなくなるというメリットがある。当然、処理スピードも早くなる。しかしながら、文書によってはボリュームが大きく、全文を入力することは事実上不可能か、非効率であるものがある。特に、資料や報告書等は全文入力には馴染まないものが多い筈である。一方において、最近は大半の行政機関において起案文書、その内容がワードプロセッサやパーソナル・コンピュータで作成されており、これらを活用すれば、デジタル・データとして全文データベースの構築へつなげることが可能になってきている。

③ イメージ・データとして蓄積

最近、光ディスクの容量が急速に大きくなっておりまた、検索システムも充実してきていることから、これを活用した情報公開のための文書管理システムの構築がかなり有効になってきている。情報の入力には、デジタル・データのように1文字づつ入力する必要がないため、特に、大量の文書を入力・蓄積する方法としては適切であろう。検索システムは、光ディスク・ファイル・システムに内蔵されており、この機能を使えば、通常のキーワード検索は可能である。しかしながら、この光ディスク・ファイル・システムの場合はスタンドアロン・システムとなり、既存の他の情報システムやデータベースとの関連は図れないこととなる。

④ 両者の組み合わせによる蓄積

上記2つの方式の特長を併せ活用する方式も考えられる。対象文書の全文をデジタル化して入力するのは無理であるが、データベースに関しては従来の文書管理システムとの連携を図りたいというような場合、この混合システムの採用が考えられる。すなわち、ボリュームの多い文書の本体は光ディスクへイメージとして入力し、文書管理用の項目を組織内に既設のホスト・コンピュータ又はサーバー上に構築するのである。このことによって、例えば、入力項目のうち、抄録やキーワードをホスト・コンピュータやサーバーのデータベースへ入力できるし、組織内の文書全体の管理システムへ拡張できるであろう。

⑤ 文書管理との関係

一般的に組織内で発生し、収受する文書は大量であり、これらを文書管理のためだけにシステムに入力するのは非効率である。また、システムの開発、維持に必要な経費、労力に比べ、システムによる文書管理の効果はそれほど期待できないという問題もある。元々、文書管理システムは、内部の管理の適正化を目標とするとともに、内部における情報利用の円滑化を推進することや、外部への閲覧・提供への便宜を図るという目的を持つものである。さらに、保存される文書の管理特に、廃棄についてもシステムで管理することによって適時に誤りなく処分できることとなり、組織内の文書の適正な管理が保証されることとなる。

また、組織内の文書管理方法や文書事務の流れも、文書管理システムの導入によって大きく変わることが想定される。例えば、文書管理システムの導入にともなって、起案段階において文書をあらかじめセンターのシステムへ登録する方式を採用する例があるが、これは従来の文書作成・管理方法からは大きな変化である。

⑥ 文書規定の改訂

文書管理システムが構築されると、既存の文書管理事務の流れに変更がでてくことは当然であり、そのこと長い伝統を有するいわゆる、文書管理規定の改訂を必要とすることとなろう。発収簿の作成は、文書登録によって自動的に実行されることになるし、起案文書は、作成前の段階で登録し、システムから出力される用紙に記載することになる。また、文書の保管、保存、廃棄もシステム上から自動的に指示が表示される等、従来の事務の流れとは大きく変わり、そのための従来の規定も改訂が必要となろう。公文書は適切、厳密に管理されなければならないし、必要に応じて容易に検索されなければならないからである。

⑦ 情報の更新／改ざん

公文書の場合、決裁・供覧が終了した後の変更は比較的少ないという特徴がある。場合によっては、変更自体が許されない。このことは、文書管理システムの情報の追加、修正、削除等の作業は特定の職員に権限を与え、責任を持たせて行う必要があり、また、そのためにパスワードの設定、管理が重要になることを意味している。このようなセキュリティをシステムに導入することによって、不用意な変更や意図的な改ざんを防ぐことができよ

う。例えば、廃棄処分対象の文書の廃棄日時を誤ったり、廃棄文書自体を誤ると、未だ存在しなければならない文書を、消去してしまうこととなる。

これら廃棄処分をシステム上で容易にできるようになるだけに、今まで以上の注意が要求されることはもちろん、そのような処分をできる職員の限定をシステム上で適切にできなければならない。特に、今後、庁舎内のLANによって各課がネットワーク化され、これが文書管理システムと連動することは当然になると考えられるが、この場合、多くの端末から文書へのアクセスが容易になり、それだけに不用意な又は権限を有しない職員による情報の変更が行われる危険性が高まることになる。

⑧ 文書の所在情報

行政機関が保有している情報資源は民間では収集できない価値があるものが多いといわれながら、従来、利用請求件数がそれほど多くないという理由の1つに、当該行政機関にどのような情報が保有されているかが不明であることが挙げられている。また、利用請求があり、行政機関側で探したが、該当文書は不存在であるということが判明したという非効率なケースもあろう。

これら問題の解決として、当該機関が保有している文書の一覧が容易に閲覧できることが望ましい。しかしながら、この場合、当該機関に存在する文書の所在情報が適切、完璧に作成されていることが前提にある。

この所在案内システムの構築、情報の更新は、文書管理システムと連動して、登録、更新、保管・保存、廃棄等の記録が自動的に行われるようにしておかないと、運用を維持することが困難であり、更新モレや登録モレが発生し、所在情報の信頼性に問題をもたらすこととなるだけに重要である。

⑨ 全庁的な情報管理システムへの展開

文書管理システムが、庁内の公文書の管理にとどまっていたのでは、費用対効果の面で十分ではないことは容易に推測できるところである。したがって、この文書管理システムを、公文書の利用・管理、情報公開への対応からさらに、庁内の情報資源の有効利用へと発展させていく構想が必要とされる。多くの地方公共団体で、既に統計情報を含め様々なデータや情報がコンピュータ処理され、蓄積されている筈である。これら情報資源を行政運営の効率化や施策の適正化に有効に活用することが必要であらう。

最近の情報技術によってハードウェアの価格が低廉化し性能は向上するというユーザにとって望ましい状況へ向かっている。また、ネットワークの構築が安価で容易にできるというのも最近の情報技術の成果であろう。これら技術動向を、庁内の情報インフラの基盤整備に活用する方向で各省庁の情報化が進みつつある。このことは、文書管理システムもこの情報基盤を活用して組織内の情報資源総体の利用・管理という観点から構築される可能性が高まっているのである。

このような統合情報システムの一環として文書管理システムを構築する際には、既存のデジタル・データがベースになっている部分との融合がうまく図られる必要がある。特に、行政機関の場合、このデジタル・データと文書を中心とするイメージ・データの混在は避けられないと考えられることから、両者の特徴をうまく活かしたシステムの構築が望まれる。

⑩ 光ディスク・ファイル・システムの活用

大量のイメージ・データをシステムへ入力するとなると、全文をデジタル・データで入力するよりは、テキスト部分は光ディスクへ入力し、検索用のデータをデジタルで入力する方式が考慮されるべきであろう。全庁的なシステムとして構築する場合には、この光ディスク・ファイル・システムをスタンドアロン・システムではなく、庁内LANを經由したサーバー・マシンと連携したシステムとして構築される必要がある。

従来はこの光ディスク・ファイル・システムはどちらかというとスタンドアロンの使用されることが普通であったが、最近では、この光ディスク・ファイル・システムを組織内の情報の構築の中心に据え、ここの情報資源を組織全体で有効活用するという、いわばグループ・ウェアの概念も具体化しつつある。注目すべき技術動向であろうと考えられる。

一方で、各省庁及び地方公共団体において最近、ほとんどの文書がワードプロセッサやパーソナル・コンピュータで作成されている状況があり、これら既に電子化された情報と文書管理システムで管理される情報との連携も重要な課題の1つである。理想的には大半の情報がデジタル・データとして作成され、それらが自動的に文書管理システムへの入力データになるのが望ましい。光ディスク・ファイル・システムによるイメージ・データとしての管理と、デジタル・データとしての文書管理システムの混在は当分は避けられず、両者の棲み分け、調和が求められよう。

⑪ セキュリティ

文書管理をシステム化し、作成、登録、検索、更新、保管、保存、廃棄等をターミナル等から自動的に実行できる環境ができると、文書管理が容易になる反面、安全性の確保が重要な課題になる。特に、公文書の場合には厳重に管理、保管されなければならないし、不用意な流失、滅失、変更、追加、消去又は悪意の改ざん、消去、変更等が起こらないような系統的なシステム、手続が必要である。さらに、庁内LANによる文書管理システムの活用となれば、システムの安全性に加え、ネットワークのセキュリティも必要になる。特に、ネットワークの場合、庁内のネットワーク・セキュリティよりむしろ、外部ネットワークからの不法な侵入という、より大きな問題が発生する危険性がある。

⑫ 電子媒体による開示・提供

情報公開が本格的に機能し、国民等から開示請求が多くなることは想定されるし、それが情報公開法制定の狙いでもある。開示請求件数が増加し、開示された情報の利用方法も多様化するにつれ、従来のような紙による閲覧、複写では対応できない事態が早晩くると考えられる。それでなくとも、現在、複写料金が高く、開示された情報の入力を断念するという事態が生じており、この問題は折角の情報公開制度を導入してもその趣旨が活かされないということになりかねない。

このような問題の根本的な解決は、電子媒体による情報の開示、提供の推進が一番有効であると考えられる。しかしながら、このためには、各省庁で保有される開示対象の文書の大半が電子化されて管理されている必要があることはいうまでもない。既に述べたように、多くの行政機関でワードプロセッサやパーソナル・コンピュータの普及が進み、大半の文書が電子媒体上に作成されている状況は、今後の情報公開の電子化に期待をもたせている。逆にいえば、各省庁の行政機関側はその期待に応える必要があるということとなる。

⑬ 所在案内システム

現在、情報公開制度が導入されたが、開示請求件数が多いという状況がある。このことの理由の1つに、当該行政機関がどのような情報を保有しているかが不明であるという点が挙げられている。請求側にあらかじめかなりの情報や知識がないと行政情報の開示

請求ができないという状況である。この案内システムによって、請求側はどのような情報がどこに存在するかをあらかじめ知ることができ、無用な開示請求を行って不開示の回答を得るという無駄を省くことができよう。また、この案内システムに登録されている文書、情報については逆に、行政側は不開示回答をだせないことになる。

この種の所在情報案内システムは、必要性がいわれながら成功例が少ないものの1つでもある。所在案内システムを本体の文書管理システムと別個に開発、運用するのではなく、文書管理システムの運用の中で自動的に作成、更新されなければならないのである。例えば、文書管理システムへの登録が、同時に所在案内システムへの入力になるという仕組みが求められよう。

⑭ ネットワークの活用

行政機関の文書、情報がネットワークを介して、企業や家庭から直接アクセスでき、入手できるというのが、理想であり、ネットワーク社会の進展、情報基盤の整備が進む中で可能性がある筈である。行政機関における文書の大半が電子化されており、情報技術特に、庁内 LAN を介して利用されている場合に、そのネットワークの延長上に外部ネットワークがあれば、そこからアクセスすることは困難ではないのである。問題は行政機関内のネットワークに直接アクセスする場合のセキュリティであろう。

この問題に対する技術的な検討は、さらに推進されなければならない。また、技術的な解決の方向に加え、ネットワークそのものを分離して、国民等がアクセスできるネットワークを別に構築することも検討されるべきであろう。また、現在は多くの商用パソコン・ネットワークが普及しており、インターネットのユーザも急速に増えている状況にあり、これら既存のネットワークを活用する方法も考慮されるべきであろう。

2-5 グループウェアの活用

(1) 文書管理におけるグループウェア

パソコンが個人的な利用から事務の効率化の主役になるには、それ自体の性能アップとともに、このパソコンを活用したアプリケーション群の登場が背景にある。これらのソフトウェア群は、従来のメインフレーム環境下のアプリケーションと異なり、エンド・ユーザ向けにパッケージ化され、学習し易く、使いやすいものとなっている点に特徴がある。主なアプリケーションとしては、文書作成、表計算、データベースの3つが挙げられ、

最初の段階では、これらのソフトウェア・パッケージの大半はスタンドアロンで利用されていた。LAN の普及・定着に併せ、これらスタンドアロンのアプリケーション・ソフトウェアとは別に、LAN ネットワーク上で共有される統合アプリケーションの製品化、いわゆる、グループウェアの普及が始まっている。

組織における事務処理においては、文書の作成、伝達、更新、利用、保管、保存、廃棄という一連の文書管理が、作業の多くの部分を占めることから、これら作業をトータルに管理するシステムが求められるようになり、組織内の情報インフラの整備とあいまって、グループウェア・ソフトウェア・パッケージが、組織内における文書管理の効率化を推進する上で、有効な機能を提供するものと期待され、利用が進み始めている。

(2) グループウェアの主要機能

グループウェアは事務処理に必要な複数の機能を統合したソフトウェアであり、個人的な利用にとどまらず、組織における様々な資源を有効利用することを目的としている。行政機関における事務処理の要である文書管理に関連するグループウェアの主な機能は以下のとおりである。

① 電子メール

行政機関において手元にパソコンが存在し、それらが LAN を介して相互に接続されるという環境が整備されるに至って、この電子メール機能が急速に普及することとなった。電子メールがグラフィカル・ユーザ・インタフェースを活用し、いわゆるエンド・ユーザにとって操作し易いものとなったことも普及に拍車をかけたといえよう。

行政機関における情報流通、情報利用の主要な部分を占めている文書（テキスト、メッセージ）の伝達は、従来のコンピュータ化で取り残されてきた一番重要なものであったといつてよい。このテキスト伝達を簡易にサポートしてくれる電子メールがその使いやすさも相まって、普及する素地は十分あったというべきであろう。最近では、マルチ・メディア技術の進展に併せ、テキストだけではなく、画像データや表計算用のワークシート等、コンピュータのファイルとして保存されている情報をテキストに添付して送受できるようになっている。さらに、電子メールを相手のファクシミリ端末に出力したり、電話の音声として聞くことができる機能を提供している製品もある。このような機能と簡易さを併せ持つ電子メールが特定グループ内の情報伝達にとどまらず、インターネットを介して国際

的な規模で利用されるに至ったのも当然であろう。

各部局、各省庁内で閉鎖的になりがちな行政機関で、電子メールによる情報伝達、交流が円滑化される効果は大きいと考えられる。電子メールのメリットは、水平、垂直の情報伝達を容易に行えることにあり、距離、時間の制約から解放されるというメリットがある。特に、上意下達の組織構造になっている行政機関では、本省庁から一斉に情報が伝達されることが多いが、この場合電子メールの一斉同報機能を活用すれば、容易に情報伝達ができる。受信した側でも、当該文書、情報に処理を加え中央に返送することが多いことから、これら情報伝達を電子情報で行うことのメリットは大きい筈である。

部局間、省庁間の情報交流もこの電子メール機能で促進される。現在、霞が関地域では、紙レベルの各省庁間文書交換が行われているが、これに加えて、電子メール機能を活用した電子文書交換センターの構築が進められている。情報流通は各省庁間にとどまることなく、官民の情報流通にこの電子メール機能を活用することも考えられるべきである。

② 電子掲示板機能

電子メールが特定の者に宛てられた情報伝達であるのと対照的に、電子掲示板は相手を特定しない情報伝達機能を提供するものであり、グループ内で共有されるべきメッセージを簡便に知らせる方法として普及している。掲載の容易さ、掲示内容の即時性、掲載内の分類等による読む側の便利さ等から、パソコンの普及の進展に伴い、電子メールと併せ普及拡大しつつある。従来の掲示板は見る側の利便性のためには、複数箇所に掲示しなければならない。掲載文書の複数作成、掲示、短期更新の不便さ等があり、あまり有効に活用されていない状況にある。結局、紙による文書を多く作成し、配付するという方法に拠らざるを得ない。これに対して電子掲示板では、1つの文書をワードプロセッサ等を使って作成すればそれがそのまま電子掲示板されることから、複数か所に電子掲示板する手間が省ける、更新頻度の高い掲載にも問題ないし、見る側も掲示板がある場所へ出掛ける必要がない。多くの部門に紙で案内を配る手間が省け、紙の省資源化にも貢献すると期待されているグループ・ウェア機能の1つである。

この電子掲示板機能はグループ内（省庁内）に限定する必要はなく、各省庁間の情報交流にも使うべきであるし、掲示内容によって掲示板を分ける等の方法で広く民間への公示・公告等にも活用されるべきであろう。各省庁間の連携が不十分であるとされる現在、この掲示機能によって、各省庁情報伝達、流通が円滑化することの意味は大きいと考えら

れる。

電子掲示板機能の具体的な活用内容については、グループ内（省庁内）では、週間、月間、年間予定（会議、審議会、イベント等）、国会情報（開催予定、質問・答弁作成状況、国会進捗状況等）、速報性が要求されるアナウンス、冠婚葬祭情報等が挙げられる。各省庁間情報流通では、イベント情報、人事異動情報があり、民間への情報提供として、告示、公告等の公表、イベント情報があろう。特に、対民間では官報を中心とする広報活動に加え、このような新しい情報技術を活用した方法も採用されるべきである。

③ スケジューラ

スケジューラは、グループ内の各メンバーのスケジュールをカレンダーに登録して管理する機能を提供するものである。この機能により、各メンバーの所在の有無を知ることができるとともに、会議の日程を決める際に有効に活用できる。すなわち、開催予定の期間及び参加予定メンバーを入力すれば、その期間の各メンバーのスケジュールが表示され、会議開催者はそれを見ながら最適な日時を決定できる。場合によっては、各メンバーに電子メールを使って確認、意見を得て最終的な決定を行う。その結果を各メンバーに電子メールで知らせるとともに、参加メンバーのカレンダーに書き込まれる。特に、幹部職員はそのスケジュールを常に明らかにしているのが普通であり、そうでないと会議の設定や決裁等において支障を来すこととなる。スケジューラに登録するスケジュール内容については、すべてを明らかにする必要はなく、スケジューラでグループ内のメンバーが自由に見られる内容は、基本的には特定時間帯の在・不在が明らかであればよい。

以上のような状況から、スケジューラとしては当面、グループ内（省庁内）の幹部職員のスケジュールを対象として管理し、グループ内の誰でもそれを知ることができるようにし、そのことによって、会議日時の設定も容易になるような仕組みを構築することとなる。このような一連の機能を実現するために、スケジューラは電子メール機能のパッケージと統合されていることが多い。

④ 施設予約機能

グループ内で共有している施設の機能、設備内容、予約状況を見て、予約、取消等を簡易に行えるシステムである。具体的なものとしては、会議室、駐車場、公用車、特定機器、備品等が挙げられる。この施設予約機能を活用して、上記の会議日程の決定と決定するこ

とも有効である。すなわち、メンバーのスケジュールと会議室の空き状況を勘案して日時を設定することができるし、日時が決まればそれをこの施設予約システムに自動的に書き込むことも可能であろう。

これら共有資産の利用を効率的に行うためのツールとしては有効である。それぞれの資産の利用制限（利用者、利用目的等）の有無、性能、収容能力等を勘案して、希望する期間の利用可能性が一覧され、予約できることは、従来の電話、台帳書き込みに比べてはるかに効率的である。特に、会議室の予約がスケジュールと連動していれば、一連の手続きが自動的に行えるというメリットがある。

⑤ ワークフロー管理機能

ワークフロー管理はグループ内で行われる作業やその手順、作業者、関連するデータ等の構造をモデル化し、これに基づいた電子メール・システムを構築することによって事務処理の流れ、進捗を管理、モニターするものである。グループ内で実行されている主要事務処理のうち、定型的で事務処理手順が規定されているものについて、このワークフロー管理を活用することは有効である。特に、特定グループ内の作業が、個々のメンバーの事務処理の積み上げで成り立っているような場合で、しかもそれら作業内容が所定の手続に基づいて行われるような場合には、このワークフロー管理の機能も有効になると考えられる。PLAN（計画）、DO（実行）、SEE（評価）、FOLLOW のマネジメント・サイクルを基本とし、マニュアルに基づいて仕事の進める米国流の方式には適用したツールと考えられる。

この機能によって、作業のモレ、重複、ムダ、遅延等が的確に把握される。現在のところ日本では未だ普及が進んでいないが、組織的な作業環境が必要とされる行政機関において、普及する機能であることは間違いない。ある意味ではグループウェアの代表的なアプリケーションであり、システム的な文書管理を実現する主要な機能であると考えられるものである。

ワークフロー管理の場合、単にアプリケーションをグループ内で共有するということではなく、一連の事務処理をグループ内のメンバーがワークフロー管理上で適宜実行するという、事務処理、手続の共有へと発展しているのである。例えば、物品購入手続の場合、メンバーの購入要求が出てから入手までの一連の手続を終了するには、関連各課のいくつかの事務処理を経ている。それらの事務処理の進捗に応じて責任部局が必要な手続を行い、

次の部局に送ることとなる。その一連の流れを共通のグループウェアで管理、実行、モニターすることができる。

グループウェアの具体的なアプリケーションとしては、起案文書の作成・管理・決裁、公文書の発受信管理、特定アプリケーションの処理（給与共済事務、出張事務処理（計画・旅費計算・支給・報告））等が挙げられる。今後、ワークフロー管理のグループ内の活用は LAN の普及に応じて進んでいくこととなろうが、そのためには、その前提となる手続の正規化、マニュアル化が必要であり、従来の事務処理手続規定の中で何処まで可能か、要修正部分は何処かという議論も必要であると考えられる。

⑥ 非リアルタイム電子会議

参加者が同じ時間に同じ場所に集まる必要がない会議形態も、複数のメンバーから構成される組織においては極めて便利であると考えられる。会議で時間がとられて仕事の能率が上がらないという声はよく聞くところである。事実、会議への参加は強制的な割り込みであることは間違いない。これに対し、非リアルタイム電子会議は、一定の時間帯に、自分の意見を書き込み、会議の進捗をフォローすればよいというメリットがある。なにより強制的な拘束がないのがメリットである。その意味では、グループ内といっても、特定の狭いグループというよりは横の広がりのあるグループ会議、省全体での「会議」で、比較的「会議時間」が長いものが適していると考えられる。具体的には、広報誌、白書等の作成、庁内合議、国会答弁書作成等が想定される。

⑦ リアルタイム電子会議機能

電子メール機能を使って「会議室」に情報、メッセージを送付し、会議内容を読みだすという非リアルタイム型（蓄積型）電子会議をリアルタイム化したもので、メッセージのやり取りをリアルタイムで行うことによって、あたかも会議に出席しているような感覚で会議を開催する機能である。遠隔地から参加したり、会議室に出掛けずに「出席」できるという場所的な制約からの解放というメリットの他に、「発言」内容が表示されるので曖昧さがなく、予め用意しておいたテキストを発言として送付できること、会議の議事録が自動的に作成されるというメリットがある。テレビ会議のような特別な部屋を用意する必要がないし、「会議」の設営が容易である等のことから、実務的な会議、打合せには最適な機能であると考えられる。

一般に行政機関においては会議が多く、会議室の予約確保が困難であるといわれている。これら会議には、伝達要素の強い定例会議と、特定テーマに関する会議がある。前者では、情報伝達とそれに対する若干の質疑が主であり、この電子会議機能で十分であると考えられる。その場で配付される資料等も大半はワードプロセッサ、パソコンで作成されており、電子会議で「配付」することは容易であり、参加者も必要に応じハード・コピーを作成すれば済み、無駄なコピーをなくすることができるし、それら資料の編集、加工も可能であるというメリットがある。また、本庁と地方支分部局との会議でもこの電子会議の活用は有効であり、上記のメリットに加え、出張に伴う経費、時間の節減にも効果があるであろう。議論が期待される特定テーマを持った会議においても、参加者の習熟によってリアルタイムの会議を効果的に進めることは可能であると考えられる。

⑧ 協同執筆機能

この機能は、非リアルタイム電子会議と類似の機能であるが、関連部局が協同して、又は調整しながら文書を作成していく際に有効なものである。通常このような協同執筆、調整しながらの執筆を行うと、途中過程での修正が錯綜し、数回のコピーを余儀なくされる。例えば、1か所を修正した場合、関連部分を修正しなければならないし、その修正によって今までは意見がなかったところから新しく意見が出てくる等の波及がある。それをグループ内の共通なテキストに書き込まれた意見、コメントを集約し、責任部局が一定時期に修正案を提示し、それに基づいて再度コメントをもとめるという一連の作業が効率的にできる。

協同執筆管理機能は、上記のような作業をネットワーク上の複数のメンバーが協同して進める処理を支援するものであり、文書のバージョン管理、アクセス権管理、コメント添付機能等が挙げられる。利用形態としてリアルタイムと、非リアルタイムのものとの2種類がある。

非リアルタイムのシステムでは、例えば、ワードプロセッサで作成した文書をサーバーのディスクに格納しておき、ネットワークのメンバーがそれに対するコメントを書きつけていく。この方式の場合、コメントの重複がなくなるし、第2次案場合によっては第3次案の提示及びそれに対するコメントという一連のプロセスが迅速化されるというメリットがある。

リアルタイム形態の場合は、この一連の作業をネットワーク上のコンピュータに表示さ

れた内容を見ながらリアルタイムで意見交換、修正、追加、削除を行っていくことを実現する。リアルタイム電子会議の場で文書を協同して作成するということと同じ結果になる。

行政機関におけるグループウェアの協同執筆管理機能の具体的な適用としては、広報誌、報告書、白書等の作成、報道機関への発表、国会答弁書作成等が挙げられる。

⑨ 画面の共有

この機能は、電子メールの一斉同報通信機能と類似のものであり、送信側から画面を一斉に送り、その画面に基づいて、説明、コメントを送ったり、逆に判断を求めたりすることを可能にするものである。上記の機能の大半はテキストのグループウェア内での利用、共有であるが、コンピュータ上に表示された画面を、グループ内の他のメンバーに送ることによって、情報伝達、交流を進める機能である。これによって、遠隔地の状況をモニターしたり、問題の発生時において、その画面を見ながら適切な措置について指示を与えることができる。この機能は、グループ内メンバーの研修実施の際においても有効なものであると考えられる。

マルチ・メディア技術が進み、画面の精度が上がってきている状況で、適用業務としては、グループ・メンバーへの研修、遠隔操作、診断（特定機器類の状況を送り、判断を仰ぐ）等が想定される。

⑩ 情報の共有

グループウェアの最大の目的は、グループ内の資産の共有をサポートすることであり、そしてグループ内の最も重要な資産は情報であると考えられる。グループ内の情報を共有するために、蓄積された情報の検索、編集・加工等を容易にする機能である。グループ内の情報の共有は、ここでいうグループウェアで初めてでてきた概念ではない。データベースはまさにこの情報資源の共有を目指したものである。従来の共有データベースに加え、データ構造に拘束されないで情報を共有することを目指すものである。この機能が充実し、定着することは文書管理システムの構築、利用の推進の重要な要素となると考えられる。

このような長い歴史のある情報の共有が、グループウェアのアプリケーションとして再度登場している背景には LAN の普及と OA 化の進展があると考えられる。すなわち、メインフレームを中心としたネットワーク・システムでは、一般のユーザが自由にデータを手元で利用する環境が整備されていなかったのである。多くの職員がパソコンを利用する

ようになり、グループ内でそれらがネットワーク化されているという状況は、いわゆるエンド・ユーザが情報を自由に駆使する環境を提供しつつあるのである。

このような考えられる整備されつつある状況において、各省庁ではこの LAN を介してどのような情報が共有されるのかむしろ、今後の検討課題となっていると考えられる。今までのメインフレーム環境では、政策情報システム、総合情報システム、統合データベース等と様々な概念で省内共有データベースの構築が進められてきたが、未だ本来的な効果が十分上がっていないとされている。グループウェアにおける情報の共有は、ネットワークや OA 機器の整備という点では従来の限界を解決しつつあるのであるから、今後はその環境でいかなるデータ・情報が共有されるのかを詰める必要がある。

具体的な情報内容としては、官房システムの共通報（予算、会計、人事、総務、法令等）、各省庁の審議会答申、報告書等、各種資料・統計、経済情報、各国の動向、国際関係情報、新聞・雑誌・書籍等が挙げられる。

(3) 文書管理へのグループウェア適用の考え方

行政機関における情報の利用のベースが「文書」であることは今後も基本的には変わらないものと考えられる。この文書という場合には情報が紙に表現された状態を指している。媒体としての紙のメリットは大きく、それ故に OA 化が進み、ペーパーレスがいわれながらも、行政の事務処理、情報の利用が依然として紙ベースであるという現実があるのである。この文書又は紙による情報の処理、利用、管理を効率化することができるのかにかかっているといえよう。文書管理の基本的基本的な視点は、紙の媒体としてのメリットを活かし、ディメリットを克服することであろう。グループウェアを活用した文書管理の目的、適用の考え方は以下のとおりである。

① 情報資源の有効利用

グループウェアによって情報資源を共有することは大きな目標であるが、その共有する者の範囲を省内に限定したり、行政機関内部にとどめたりすることは、折角の効率化の効果を半減させてしまうことにも留意するべきである。行政機関に蓄積されている情報資源は本来、行政の適正な運営を妨げない限り公開、提供されるべきものである。元々、行政情報資源は官民で共有されるべき国家的な財産なのである。情報技術を活用した文書管理システムの構築によって、これら資源が広く、使いやすい形態で民間に提供されるよう

な仕組みの構築が促進されることが必要であり、グループウェアはそのための有効な機能を提供することができよう。

情報資源の利用は庁内の情報の有効利用と対民間への提供の2つの側面を持ち、双方とも重要な課題である。また、内部の情報管理によって、庁内における情報の有効利用を促進するということに加え、今後益々要求が高まる情報公開への対応も容易になるという面がある。情報公開に迅速、適切に対応するためにも、行政機関内部の文書、情報管理ができていなければならないことは当然である。

② 行政の生産性向上

行政事務の非効率性がいわれてから久しく、なお依然として改善の余地を多く残したままであるとされている。行政の公共性、厳密性等が求められるという特徴から、ある程度の非効率さは止むを得ないかもしれないが、情報技術の進歩や情報インフラの定着が進む中で、行政事務処理、中でもその中核となる文書管理の非効率性をいつまでも正当化することはできないであろう。

③ 開かれた行政の実現

最近の行政改革の大きな目標の一つに開かれた行政の実現が挙げられ、情報公開法の制定が進められている。ここで要求されることは、組織内に管理されている情報、文書が必要に応じて、適時に、適当なものが検索され、提供又は開示されるような仕組みを確立することであり、文書管理はそれに対応するためにもシステムの機能を持つものとして構築されなければならない。

現行の文書管理は各省庁の大半の組織において、紙を媒体とする文書のマニュアル管理によって実施されている。そのため、文書の存在、ステータス（決裁過程、保管・保存等、どのような処理状況にあるか）、保管・保存場所、文書の性格（不開示、秘密、保存年限等）を組織全体として適切に管理することが容易でないという問題がある。今後の開かれた行政の実現に向けて、組織内の文書の組織的、システムの管理が必要とされることは明らかである。

(4) 行政機関における文書管理へのグループウェアの適用業務

組織内の各種資源を共有することをサポートすることを目的とするグループウェアは、

今後の文書管理の合理化、効率化の中核となるものである。現在、各省庁、地方公共団体においては、LAN の敷設が進みつつあり、これを庁内のインフラとして有効に活用することが今後の課題となっている状況において、このグループ・ウェアの活用は重要なアプリケーションとなると考えられる。現時点で、行政機関においてはこのグループウェアの普及・定着はそれほど進んでいる状況にはない。今後の事務処理の効率化、そこにおける文書管理の位置づけ等の展望を明らかにし、そのための具体的なニーズを確定し、構想を固めることが必要であろう。いずれにしても、現在推進されている行政の情報化とそのためのインフラの整備というながれの中で、文書管理システムの構築構想を明らかにしておく必要がある。複数のアプリケーション機能を統合したグループウェアによる文書管理を中心とした適用分野は表 2-1 のとおりである。

表 2-1 行政機関におけるグループウェアの適用分野

グループウェア・アプリケーション	適用分野概要
電子メール	特定メンバー、部局間の事務連絡。本省庁と地方支分部局間の情報伝達。一斉同報通信。各省庁間メッセージ交換、情報伝達、情報交流の円滑化。各省庁間電子文書交換センター機能。民間からの問い合わせ、相談、意見、要望、苦情等の受信回答
電子掲示板	週間、月間、年間予定（会議、審議会、イベント等）。国会情報（開催予定、質問・答弁作成状況、国会進捗状況等）。人事異動情報。冠婚葬祭情報。各省庁間情報流通。告示、公告等の公表。速報性が要求されるアナウンス。
スケジューラ	幹部職員の週間、月間日程。
施設予約	会議室予約。駐車場、公用車の予約。特定共有機器、備品等の利用予約。
ワークフロー管理	物品購入（要求から入手までの一連の手続）。給与共済事務。起案文書の作成、管理、決裁。公文書の発受信管理。特定アプリケーションの処理手続。出張事務処理（計画・旅費計算・支給・報告）。
非リアルタイム電子会議	広報誌、白書等の作成。庁内合議。各省庁合議。国会答弁書作成。
リアルタイム電子会議	各部局実務担当者連絡会議。中央・地方支分部局合同会議。特定プロジェクト会議。
協同執筆	広報誌、報告書、白書等の作成。報道機関への発表。国会答弁書作成。
画面の共有	研修の実施。情報の一斉伝達。
情報の共有	予算事務（作成、執行状況管理）。情報・通信技術最新情報、マニュアル等。

第3章 制度運用面の課題及び方策

最近の行政機関における課題である情報公開法の制定が現実的になってきているが、この制度の運用は、行政機関にとって従来の文書管理では対応しきれない内容を含むものである。例えば、情報公開法において、開示対象の文書の範囲が一挙に拡大する、請求に対して原則として開示しなければならない、情報化社会の進展に応じて開示方法の多様化が求められる等、法の運用段階においては、従来の文書管理では十分対応できない状況に至ると考えられる。

文書管理は本来的には内部事務処理のバックボーンとなるものであり、行政運営の簡素化、効率化の推進上の大きな課題である。ネットワーク社会における行政文書の管理の電子化推進に係る制度運用面の課題について、解決に向けた基本的な方向をまとめておく必要がある。

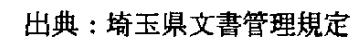
3-1 文書管理手続の在り方

行政の運営は文書を基礎としてなされている。行政が強い公共性を要求され、公平で適正なものであることが必要とされる限りにおいて、文書主義は今後も維持される筈である。それだけに、文書の管理は行政にとって重要な事務であり、各行政機関は、それぞれ文書管理規程等を整備し、それに基づいて運用しているのである。

(1) 文書管理の流れ

文書管理の流れ行政機関における文書は、外部機関から収受するか、内部において起案、作成するかによって「発生」し、回議、合議、決裁、供覧等の「流通」を経て、保管、保存、移管等の「保存」から、最後の「廃棄」に至る一連の流れにおいて管理されている。この文書管理の流れは一直線ではなく、輻輳し、分岐した経路をたどり、廃棄に至るのが普通である。

この文書管理の流れは、それぞれの機関が規定している文書管理規程や文書管理方法(ファイリングシステムの機能、コンピュータシステムの利用等)によって異なるが、メインの流れは、収受、起案・作成、決裁・供覧、施行、保管、保存、廃棄であることは共通している(資料1。「総務庁文書管理規則」参照)。ファイリングシステムと連結した文書管理の流れの例として、図3-1のようなものが挙げられる。本図では、主な流れのみを表現しているが、実際には多くの枝別れがあり、錯綜した管理が必要とされることは間違いない。



(2) 文書のライフサイクル管理

文書の性質や管理方法の違いによって、文書の流れ、管理の手順は異なるのは当然として、重要なことは、文書が発生から廃棄までのさまざまなプロセスにおいて一貫した手続によって管理されることである。すなわち、文書のライフサイクルを通じて、この局面において適切に管理するとともに、一貫したシステム的な管理が必要であることを意味しているのである。

紙の文書の管理においてこの一連の文書の流れをライフサイクルとして管理することは容易でない。適切なライフサイクル管理が行われていないと、検索が困難で必要な文書が必要な時に取り出せないということになるし、文書の一部が文書管理の流れの中で紛失したり、廃棄してはならない文書が不注意で廃棄されたりという事態を生じかねないのである。公共的責任を負う行政の運営においてはこのような事態は許されないことであるし、今後の情報公開法の運用段階においても、開示請求に適切に対応できないことになる。

(3) ライフサイクル管理の原則

文書のライフサイクル管理の原則は、必要な文書を必要なときに、即座に利用できるように、文書が発生から処理、活用、保管、保存を経て廃棄に至るまでのライフサイクルにおいて、文書を合目的的に管理・統制する積極的かつ継続的な管理活動であるとされている。この原則は、文書が発生から廃棄までの各ステップを一貫したルールに基づいて管理するためのものであり、文書の私物化を招いている仕組みの改善を図り、不要文書を計画的に廃棄する仕組みを構築するためのものである。

(4) 文書の電子化とライフサイクル管理

行政機関において大半の文書がワープロ、パソコンで作成されるようになったことから、文書の電子的な管理が可能性を持つに至り、システム的なライフサイクルも現実的な課題となってきた。すなわち、文書の作成段階における電子化だけではなく、その後の伝達、決裁・供覧、施行、更新、保管、保存、廃棄までの一連の手続の実行をいわゆるペーパーレスで実行することが技術的にも、情報インフラ整備の観点からも可能になっているのである。

通常、文書管理の流れは輻輳し、複雑な分岐をたどることは既述のとおりであるが、この多様な文書管理の流れをライフサイクルを通じて効率的に、適切にサポートするベース

を確立するという点で、文書の電子化が期待されるのである。このためには、パソコンの1人1台に近い普及や省庁内LANの敷設が大きく貢献していることは間違いない。

3-2 ファイリングシステム運用上の課題

文書管理の古典的な方法として、ファイリングシステムがコンピュータ技術の利用以前から普及し、活用されてきた。特別な技術や機器を使わないで、書類整理ができるというメリットがあり、それが一般のオフィスにおいて普及したものと考えられる。行政機関においても、多くの導入例があり、普及、定着している。この実践的なファイリング・システムの延長上に、最近の新しい情報技術を活用した文書管理システムの構築、運用も開始されている。逆にいえば、文書のライフサイクル管理を適切に実施するためには、既存のファイリング・システムを活用することを考慮しなければならないことを意味するものである。

(1) ファイリング・システム導入の背景

ファイリング・システムの導入は、それ以前のいわゆる、簿冊方式のデメリットを改善するために進められてきた。従来の簿冊方式の文書管理の問題として上げられる点は以下のとおりであり、今後の文書管理システムの構築、運用上考慮しなければならない事項である。

① 不要文書、重複文書の氾濫

元々、ファイリング・システムの基本的な考え方は米国連邦政府において確立され、普及してきたものといわれている。そのもっとも中心となった考え方は、不要あるいは重複文書を如何に減少させるかにあった。すなわち、1950年に制定された「連邦記録管理法」の目的は、各省庁は記録の管理に関する計画（retention schedule）を策定し、重要文書の保護を図るとともに、不要文書の堆積を防ぎ、文書の新陳代謝を促進しようという点にあったのである。

日本の行政機関においても、国、地方の機関を問わず、不要文書の堆積、重複文書の存在等が文書管理上の大きな課題となってきた。特に、保存年限の明確化と文書の保管、保存形態の整合性が図られておらず、保存期間が過ぎた文書と、未だの文書が1つのファイルに混在しているため廃棄が適切に行われなかったり、書庫の奥深く保存されているため、廃棄処分作業が大変になっている等の問題がある。また、高性能の複写機の普及、OA

機器の利用によって、コピーが大量になされ、職員が重複して保有する文書量は膨大になっている。これらの状況がオフィスにおける文書の氾濫を招き、執務環境の悪化させていることから、ファイリング・システムの導入は切実な問題となったのである。

② 文書の公私明確化

一般に、個々の職員が自分で保管する文書量が多くなり、自己管理文書と組織管理文書の区分が不明確になってくる。組織管理文書が個人によって管理されていることによって、文書の紛失、散逸という問題が出てくるし、担当職員が不在の場合は必要文書が探せないという事態も少なくないという状況がある。この組織管理と個人管理の文書の混在は、今後の情報公開法の運用において、「組織的に用いるものとして行政機関が保有しているもの」という規定に対応しなければならないことから、問題となる。

③ 書庫の雑然化

文書の作成段階から、流通、保管、保存という一連の管理が適切に行われていないと、必然的に書庫の雑然を招くこととなる。そのことは、保存中の古い文書の探索、廃棄期日に達した文書の処分等に支障をきたすことになる。それら作業に要する労力も無視できないものになる。

行政機関では一般にあまり意識されないが、民間企業にとって保存スペースは即コストであり、保存文書の整理、縮小に熱心にならざるを得ないのである。ファイリング・システムの普及、運用の徹底が民間企業において精力的に実施されている所以である。

④ 文書検索、探索の困難化

オフィス内における文書の氾濫、組織管理文書と個人管理文書の混在、書庫の雑然化等は、必要なときに必要な文書の検索を困難にしている。存在するはずの文書が探し出せないという事態も招きかねない。この散策に要する時間、労力も民間企業にとってはコストとみなされ、これらハンドリングの効率化に熱心である。また、情報公開においては文書の存否が厳しく問われることから、該当する文書の適時検索は、重要になることは間違いない。

(2) ファイリング・システムの課題

ファイリング・システムの効果は上記のような問題の解決を図ることに尽きるが、実際のファイリング・システムの運用には以下のような課題がある。

① 運用の労力

ファイリング・システムの導入時における作業量もさることながら、運用段階に入った後に要求される労力は少なくないが、この労力を維持することは容易でない。導入時には、職員全体が維持、運用に努力するが、その労力を維持することが徐々に困難になるのが普通である。ファイリング・システムの持続的運用が実行されなければ、文書管理の適正化は期待できず、システム導入の意味はなくなる。

② 普及と徹底

ファイリング・システムの全組織的普及は、本システムの正否を決めるものであり、導入当初から、運用段階に至る過程でかなりの研修、説明会が必要である。さらに、一定期間の後、ファイリング・システムが適切に維持運用されているかを点検することも重要である。通常、以下のような研修が行われている。

1) 文書取扱主任研修

各課室の文書取扱主任は、各部署における文書管理の責任者として、中心となる重要なものである。ファイリング・システムも、この主任が運用のリーダーとして機能することが必要であり、そのための研修が重要になる。

2) 職員研修

文書取扱主任による、各課室の職員に対する研修も、ファイリング・システムの定着、維持運用には不可欠である。実際には各職員がファイリング・システムの運用に協力しないことには、システムは機能しないのであるから、職員全員に対する実務研修がなされなければならない。

③ 組織的取組み

ファイリング・システムを導入して文書管理を行うことによって、図 2-2 のような文書管理の流れができる。この文書管理の手続、手順を職員全員が理解し、実施にあたって協力、実践しなければならない。この新しい文書管理の普及、徹底のためには、継続的な研修に加え、組織的な取組みが要求される。主な取組みは以下のとおりである。

1) 置き換え・移し替え

ファイリング・システム特有の作業として、毎年度末に 1 回、キャビネット内ファイルの置き換え、移し替えを行う必要がある。これによって、新旧ファイルの入れ替え、保存文書の廃棄等を系統的に実行できることになる。通常、毎年度末にこの作業のための説明会、研修を開催し、趣旨の徹底と実施を図る必要がある。

2) 点検・評価

毎年度 1 回、各課室におけるファイリング・システムの実施状況に関して点検評価を行う。この場合、大規模なファイリング・システムの場合、外部のコンサルタントを活用する。チェックリストによる自己点検用を行った結果を提出させ、それに基づき実地検査を行い、要改善点を摘出し、改善指導を行うという一連の活動を指導してもらうのである。

3) 運用管理組織の設置

文書管理担当課だけでファイリング・システムの運用、維持を普及、定着させ、徹底化を図るのは困難であり、各課室の代表からなる委員会のようなものを発足させ、組織全体での取組み体制を確立する必要がある。この組織を通じて、広報、研修、点検評価等の活動を推進する。

4) 広報活動

ファイリング・システムの普及・定着のための広報活動も欠かせない。他の行政機関や企業等における先進事例の報告や新しい技術の動向等に加え、組織内における点検評価結果についても報告する必要がある。民間企業によっては、点検評価結果から、優秀部門の表彰を行ったり、その反対にペナルティーを課しているところもあり、これら結果を広報することによって、ファイリング・システムの定着へのインセンティブとしているのである。

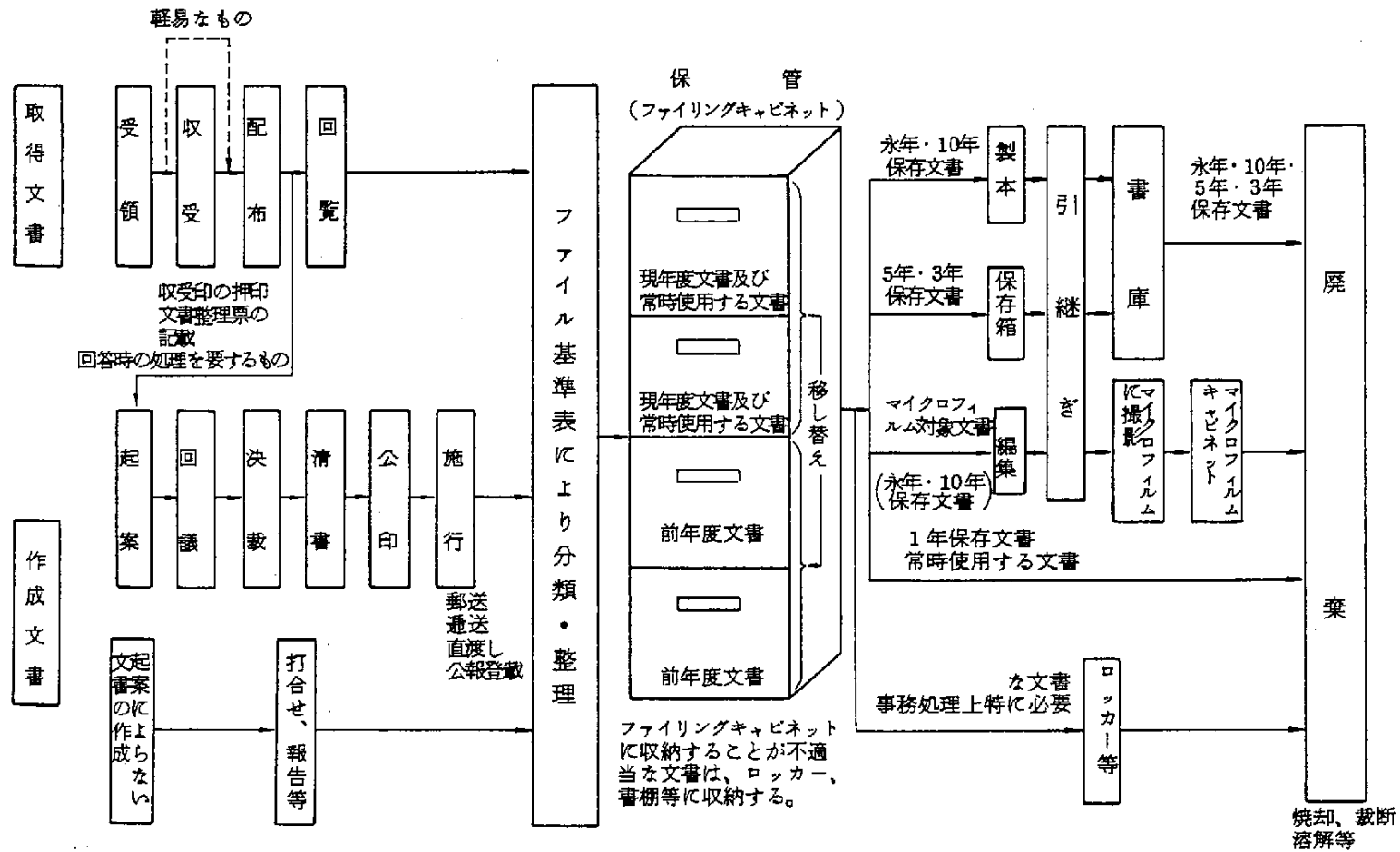
5) 規定類の整備

ファイリング・システム導入以前の文書管理規定は伝統的な文書整理方法を前提としていることから、システム導入に伴い手続、様式、作業手順、管理体制等の大幅な変更を必要とするはずであり、その意味で既存規定の見直しが必要となろう。

④ マニュアルによる限界

ファイリング・システム自体、手作業をベースとするものではあるが、文書の大半がパソ

図 3-2 ファイリング・システムにおける文書管理の流れ



出典：「文書管理に関する調査研究報告書」（昭和 61 年 6 月 総務庁行政管理局）

コンやワープロによって作成され、電子媒体に記録されるようになってきている状況において、手作業ベースだけのファイリング・システムは行政機関における文書管理の実状に合わなくなる。逆にいえば、新しい情報技術を活用することによってマニュアル・ベースのファイリング・システムから、コンピュータ・ベースのファイリング・システムへの移行が考えられるべき時点に達しているといえよう。コンピュータ機能を活用したファイリング・システムが必要とされる主な背景は以下のとおりである。

1) 分類と検索

従来のファイリング・システムでは、文書の分類段階で、どの項目に分類すべきかで悩み、ファイル、フォルダーにどのように統合するかを考慮しなければならなかった。分類段階での考慮が検索段階と必ずしも同一ではないことから、必要な文書が検索できないという結果になることも少なくない。分類体系を整然と構築すればするほどその分類体系の維持、それに基づく分類、検索が要求され、それが結果において機能しきれないという事態を招くのである。

文書が紙という物理的媒体に記録されている限り、検索は容易でないこととなる。保管・保存文書量が増えれば増えるほど、文書が古くなるほど、検索は困難になり、存在するはずの文書が入手できないということもありえるのである。

2) 保管文書の移動

ファイリング・システムにおいては、毎年度末に、保管文書の移し替え作業が必要とされる。古い文書を徐々に書庫に保存し、オフィス内の文書の新陳代謝をよくするために必須の作業となっている。しかしながら、この移し替え作業は、物理的な文書を所定の場所へ移動させるということであり、この作業を各現場の部署に毎年度励行させることは困難であり、そのために、移し替えのための研修、説明会を開催したり、点検評価を行っているくらいである。

電子媒体に記録されている文書の保管はスペースを取らないだけではなく、年度毎の物理的な移動を必要としないという大きなメリットがある。アクティブなディスクに保存してあるファイルを必要に応じ、フロッピー等のオフライン媒体にコピーし、ディスクのデータはボタン 1 つの操作で消去すれば済むのである。この作業量の違いは実に大きいものである。

電子媒体の容量も、技術の急速な進歩によって大きくなっており、保管、保存管理が極めて容易になっているのである。例えば、もっとも簡便な記録媒体であるフロッピーに加え、4cm 四方のスマートメディアにフロッピー 8 枚分が記録できるし、光磁気ディスク 1 枚にはフロッピー 640 枚分が記録できる状況に達しており、これらの記録密度は益々、大きくなる傾向にある。フロッピー 640 枚分という量は A4 版の紙の約 25 万枚分に当たる。書庫から埃をかぶった文書から、必要とされるものを探し出すという作業はまったくといっていいほど不必要になるのである。

3) 廃棄

保存期間が経過した文書の廃棄処分についても、上記の保管、保存と同様に、紙の物理的な記録においては、大きな労力を要するものである。特に長期間の保存を義務づけられている文書が多量にある場合には、その文書の廃棄は、該当する文書の探索だけでも大変な作業量が必要とされることが実状である。それに比べ、電子媒体の場合は、文書作成段階においてあらかじめ廃棄年月日を記載しておくことによって、年度毎に廃棄すべき文書が自動的にリストアップされ、ボタン 1 つで消去できるというメリットがある。

廃棄という処理は元々、当該文書の存在価値がなくなっているという意味と、大量の長期保存文書のためのスペース、ハンドリング等の作業の効率化の 2 つの面があると考えられる。特に、後者の場合において、廃棄作業が容易に実行できるならば、物理的に廃棄する必要はなく、システムのなにごみ箱に「廃棄」することによって廃棄処分が完了し、何かの事情によって、廃棄した文書の再現も容易にできるという安心さもある。公文書館への移管も同様の処理機能によって容易に実施できることが明らかである。

4) スペース削減

ファイリング・システムにおいて、ファイリングが適切に実行されても、文書の物理的な量は減少するわけではない。電子媒体への記録によって保管・保存スペースが極端に削減できることは上記のとおりである。保存期間が過ぎた文書の廃棄も容易にできることから、不要文書を廃棄しきれずに保存して書庫のスペースを占拠するという心配もまったくなくなるのである。

(3) ファイリング・システムの発展

手作業をベースとした伝統的な文書管理方法とされるファイリング・システムは、最近の情報技術を利用したものへと発展している。むしろ、今までのファイリング・システムの手続、手順の成果を活かしながら新しい情報技術を活用して、より適切で、効率的な文書管理を目指すべきであろう。

① ライフサイクル管理とファイリングシステム

文書管理は本来的にライフサイクルを通じてなされなければならないものである。ファイリング・システムは、手作業ではあるが一連の手続、作業によってライフサイクル管理を実現しようとするものである。しかしながら、マニュアルベースの文書管理ではなかなか困難であることも事実である。コンピュータ技術の進展、記録媒体の容量の拡大等によって、ファイリング・システムによる文書の効果的、効率的ライフサイクル管理が可能になりつつあるのである。

② 光ファイリングシステム

コンピュータを活用した文書管理の場合は、文書をデジタル化することが必要である。最近は多くの文書がワープロ、パソコンを使って作成されているため、デジタル化しているが、未だ紙の文書形態のものも存在することは間違いない。また、文書の性格からその内容がデジタル化され、文字単位での処理を必要としないものが多い、要するに文書単位で利用、保管、保存されるものが存在することから、イメージ情報として、簡便に、効率的に管理できればよいという事情もある。さらに、一定の手続が終了した文書はその後保管、保存され、廃棄まで変更がない、またはむしろ変更してはならないという性格の文書も大量に存在する。

このような背景で、光ディスクを活用した文書管理、ファイリング・システムが登場してきている。すなわち、文書に記載されている情報量が多く、しかも文書の中の文字単位の処理を必要としない場合、文書をイメージとして容易、かつ大量に蓄積できる技術が普及してきたのである。文書から、書誌的事項、索引事項をキーワードとしてコンピュータによる検索を可能にし、保管、保存、廃棄までの一連の手続を容易にしているのである。特に、記録密度が高く、1枚のディスクに数万枚の文書が蓄積できるので、保管、保存スペースの改善は極めて大きい。

従来、この種の文書はマイクロフィルムに保存されていたが、光ディスクはマイクロフィルムと比較して、記録密度がきわめて高いこと、記録作成に専門的技術が必要ではなく容易である、保存性がよい、秘密保持ができる等のメリットがあり、イメージ情報としての保存は光ディスクへ移行している。

③ 情報技術の活用

光ディスクはイメージ情報として容易に大量の文書情報を蓄積できるメリットがあるが、文書内の文字、数値等は処理できないデメリットがある。これに対してデジタル化して蓄積すれば、データ単位で処理ができるし、処理速度も早いというメリットがある。従来は文書のデータ量は莫大であり、デジタルで蓄積するには、記憶媒体の容量に限界があった。しかしながら、最近の媒体技術の進歩により、安価で高速のデジタル蓄積媒体がでてきており、情報量が膨大であることが光ディスクでの保存を必然としなくなってきた。

デジタルデータの場合、光ディスクとは異なり、入力の手間がかかるという問題も、各省庁において文書作成での情報機器の使用が進んでいることから、従前ほど大きな障害ではなくなっている。

特に、ファイリング・システムとの関連で見ると、ファイリング・システムの概念である、ファイル、フォルダーがパソコンソフトの代表的な Word でも、ファイル、フォルダーと同じ概念と言葉が使われている。それだけに、ファイリング・システムの伝統的な考え方、手続、作業が情報技術を活用した文書管理システムへ移行することが比較的スムーズにできることを意味しているといえよう。

3-3 文書管理システムにおける公印の扱い

行政機関の文書に公印が押されていることは当たり前になっており、それは一種の文化にさえなっているが、ネットワーク社会における文書を考えたときに、この伝統的な印鑑が必然ではなく、むしろ、円滑な文書交換の支障になりかねなくなっている現実がある。

(1) 公文書の定義

公文書は一般に、「国または地方公共団体の機関、または公務員がその職務上作成した文書」と定義されるが、刑法 155 条の公文書偽造の対象となる公文書は、以下のように、より厳密に定義されている。

公務所又は公務員の印章若しくは署名を使用して公務所又は公務員の作るべき文書又は
図画

この定義で明らかなように、行政機関が作成し、公印が押されているものを公文書とい
い、公印の存在が前提となっている。この刑法の定義では、印章若しくは署名として、印
鑑だけではなく、署名でも公文書足り得るとしている点は注目すべきである。

(2) 公印の押印

行政機関における文書の施行において、例えば、総務庁の文書管理規則では「文書取扱
主任は、施行文書に、公印を管理する者から公印及び契印の押印を受ける。」としており、
署名でも可とはされていない。この規定は各省庁共通のものであり、各省庁から施行され
る公文書で公印ではなく、署名のものは皆無といってよい。

(3) 公印の省略

文書の施行において、公印を省略することは可能である。実際、各省庁から施行される
文書の中には、事務連絡的な要素が強く、公印が必要でないことが明らかなものも少なく
ない。総務庁の文書管理規則では、「施行文書のうち、官房長又は部局の長が、公印又は
契印の必要がないと認めるものについては、前項の押印を省略することができる。」とし
ているが、実際には、事務連絡的な軽微な公文書においても公印を省略していないのが現
実であり、そのことは国・地方の行政機関を通じていえることであろう。

省略とは異なるが、印影を印刷して押印に代えるということは頻繁に行われている。総
務庁の文書管理規則では、「公印の印影を印刷して押印に代えるときは、長官等及び長官
官房に係る公印については官房長の、その他の公印については各部局の長の承認を受けな
ければならない。」としている。逆にいえば、内部の承認を得れば、施行文書の公印を 1
件毎に押印することなく、あらかじめ公印の印影を印刷しておくことによって済ませるこ
とができるのである。

(4) 押印の見直し

公印の省略に関連して、平成 9 年 7 月 3 日付けの事務次官等会議申し合わせで、押印の

見直しに関するガイドラインが出されている。

このガイドラインの趣旨は、「申請負担軽減対策」（平成 9 年 2 月 10 日閣議決定）に基づき、各省庁が国民、法人に求めている押印の在り方の見直し、廃止を含めた合理化を目指すことにある。押印の廃止が、申請・届出の電子化、ペーパーレス化に資する点にも留意することがうたわれている。ガイドラインの主な内容は以下のとおりである。

① 見直しの対象

各省庁が法令又は通達等により、国民に求めている認印の押印について、下記の方針に基づき見直しを実施する。この認印は、個人における登録された実印及び法人における登録された代表者印は除かれる。

② 見直しの方針

記名（自署が義務づけられていないもの）に押印を求めている場合と、署名（自署が義務づけられていないもの）に押印を求めている場合とに分けて見直しを進めこととし、後者については、原則として押印を廃止し、署名のみでよいことにする。

記名に押印を求めている場合、押印を求める必要性や実質的意義が乏しく、押印廃止しても支障のない下記のような事項については、記名だけでよいこととする。

＊閲覧、施設の利用申込書等で、対象が不特定の者であり、押印を求めてまで本人を確認する必要がないもの

＊履歴書、住所変更届、廃業届等で、単に事実・状況を把握することのみを目的としているもの

＊国の学校における学生の場合のように、国と継続的な関係にある者からの届出・報告等で、当該本人からのものかどうかについて紛れのないもの。

＊受験願書、更新申請書等で、当該本人であることの確認が、一連の手続の過程で運転免許証、パスポートを始めとする公的証明書の提示等、他の手段により可能なもの。

③ 見直しの手順

＊ガイドラインに沿って平成 9 年 8 月末までに見直しを行い、見直し終了後 1 年以内に具体的措置をとる。

＊総務庁は、各省庁の見直し結果を取りまとめ、公表する。

＊総務庁は各省庁の見直しの参考に資するため、国の法令又は通達等に基づき、地方公

共同体が国民に対して求めている認印の押印につき、地方公共団体における見直しについての意向その他の参考資料を可能な限り各省庁に提供する。

④ 特殊法人

各省庁は所管する特殊法人に対し、当該法人が国民に対し求めている認印の押印についても、このガイドラインの趣旨に沿って、本年 8 月末までに見直すよう指導する。総務庁は、その見直し結果をとりまとめ、公表する。

⑤ 地方公共団体

各省庁は、地方公共団体に対し求めている押印についても、地方公共団体の負担を軽減する観点から、本年 8 月末までに見直しを行う。総務庁はその見直しの結果を取りまとめ、公表する。

⑥ 周知徹底

各省庁は、見直しの結果、現行どおり押印を求める必要があるものについては、その必要性を窓口の職員にまで周知徹底する。

このガイドラインに基づく押印見直しの結果は、以下のように平成 10 年 1 月 12 日に公表され、国が国民に対し求めている認印については下記の 5,457 事項の合理化がされることとなった。

＊記名押印を求めていたものを記名だけでよいこととするもの：1,282 事項

＊記名押印を求めていたものを記名押印又は署名のいずれかでよい選択制とするもの：
4,048 事項

＊署名押印を求めていたものを署名だけでよいこととするもの：127 事項

上記の事項数は各省庁が国民に求めていたものであり、国立学校等が学生に求めていた押印の合理化は別途、5,202 事項ある。

特殊法人が国民に対し求めている認印の合理化は 612 事項、国が地方公共団体に対し求めている認印の合理化は 298 事項になっている。

以上の結果から、1 万事項以上の押印が見直され、合理化されることとなったが、以下のような限界が指摘される。

＊これら認印は、元々あまり必要性が高くなかったものであり、それを明確に省略してもよいという方針を明らかにしたにとどまる。

＊各省庁が国民に対し求めている押印で見直された数は 5 千件強になっているが、これら以外にどれほど押印が求められているかが不明である。

＊上記のうち、押印を省略できるものがなお存在するのではないか。

＊各省庁が国民に対し求めていた認印の合理化であるが、各省庁内の押印についての見直しについてはなされていない。

(5) 公印の規定

公印に関しては内閣訓令によって厳密に規定されている。公印の形状については、方形であること、サイズについては大臣、官房長、局長等のランクによって縦横の大きさがミリ単位で規定されているのである。ただし、朱肉での押印は規定されていない。

印影のもって公印に代えることについては、大量の文書である場合、「あらかじめ公印の印影を印刷しておくことができる。」としている。この規定は、年金給付の告知書等、国民に対する大量の文書の個々に押印することは大変な作業量であり、文書の内容、宛先等がコンピュータ処理されている場合、これら文書に押印することは、コンピュータ処理の効率性を損なうことになってしまうという事情を勘案したものと考えられる。事実、各省庁、県、市町村において国民へ施行される大量の文書の公印を印影で代えているケースは少なくない。

(6) 電子文書における公印

公文書が電子媒体で作成、蓄積され、ネットワークを介して伝達されるようになると、今までの公印はどう扱うべきであるかは大きな課題となる。既に、通商産業省、郵政省において省内文書の決裁回覧等を電子化し、LAN を介して省内に伝達されるシステムの運用を試行しているし、総務庁において各省庁間電子文書交換システムの構築を進めていることから、このようなシステムにおける公印の問題は喫急の課題である。

(7) 電子印

公文書一般における電子印についての規定は未だないが、住民票の写し、印鑑登録証明

書に関しては、地方公共団体における利用が多いことから、電子印に関する自治体からの要求が強く、平成 2 年に東京都総務局行政部長からの照会に対して、自治省行政局振興課長名で以下のような回答が出されており、現在のところ電子印に関する唯一の見解、解釈となっている。

(照会) 住民票の写し等における公印の押印について、下記のとおり疑義がありますので、よろしくご教示の程お願いします。

記

1. 住民票の写し等の認証を行う際に電子計算機に公印の印影の画像を記録させものを打ち出すことによって、公印の押印とすることとして差し支えないか。
2. 印鑑証明書についてはどうか。

(回答) 上記照会について下記のとおり回答する。

1. 差し支えない。ただし、次の諸点に留意すること。
 - ① 公印に関する規則、規定等を整備すること。
 - ② コピーによる偽造を防止するため、複写をすると「複写」等の文字が浮かび出るような工夫を要しに施す等の措置を講ずること。特に、カラーコピー機により複写した場合にも、文字が浮かび出ることを確認すること。
 - ③ 市町村長から直接に住民票の写しの交付を受けた者でなくとも、当該住民票の写しが真正に作成されたものであることを推察することができるよう、用紙に模様を印刷したり、透かしを入れる等の措置を講ずること。
 - ④ ②及び③の措置を講じた用紙の管理を適切に行うこと。
 - ⑤ 公印の色は朱色であるという認識が一般的であることから、印影を黒色にする場合には、住民等の関係者に対してその旨の周知を図ること。
2. 1と同様に考える。

なお、印鑑登録証明書の偽造は、その不正使用により、金銭債権、不動産所有権等の権利義務関係に重大な影響を与えるものであることから、1 の②から③までに掲げられた点について特に留意する必要がある。

(8) 電子印の拡張

上記の回答から、しかるべき措置を講ずることによって、印鑑の電子化、この場合は、印鑑の印影をイメージ情報としてコンピュータに蓄積し、文書の作成に合わせ、「押印」することが認められたと考えてよいであろう。このような見解、解釈が今後の住民基本台帳のネットワーク・システムの実現につながっていくことになる。

各省庁間電子文書交換においても、今までの公印に代わる電子的な押印手続が必要とされるであろうか。

第1に、公印は上記の回答にもあるように、朱色であることが「一般的な認識である」が、それは、朱色でなければならないことを意味するものではない。ネットワーク上で電子媒体の文書を交換する場合、公印に朱色を要求することは余計な機能を必要とすることになろう。

第2に、電子印になった場合、今まで「公印の管理」という物理的な責任体制はどのように変化していくか、その管理の仕組みをどうするか等について、技術的、制度的観点から明らかにする必要があるだろう。

第3に、電私文書がネットワークで伝達される場合、従来のような公印のイメージを付す必要があるかということも議論されるであろう。

3-4 情報公開に係る文書管理システムの課題

情報公開法の制定が間近に迫り、その運用段階においては、各省庁において従来の文書管理では対応できない事態が発生することは想定されるところである。また、国における情報公開法の制定、運用は、地方公共団体にとっても新たな対応が迫られる重要事項であることは間違いない。すなわち、新しい理念に基づく情報公開制度の運用においては、行政機関に保有されている文書は原則として開示請求の対象となり、いつでも請求に応じられるよう適切に管理されていなければならないことになるのである。情報公開制度の運用に関連して、行政機関が整備、用意すべき文書管理システムの課題は以下のとおりである。

(1) 対象文書の範囲

新しい情報公開法の理念では、行政文書は原則公開とされるため、情報公開法の対象となる文書の範囲が一挙に拡大する。そのことは、紙の行政文書に関しては、開示請求のあった都度、保管書庫や保存倉庫で該当文書を探す文書量が多くなり、その分作業量が増

えることを意味する。情報公開法要綱案において、行政文書の対象として以下のように定義されている。

行政機関の職員が職務上作成し又は取得したものであって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているもの。

以上から、対象となる行政文書は、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、組織としての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・保存されている状態のものを意味する。組織的に管理されているか否かがポイントとなるのである。逆にいえば、組織内において文書が適切に管理されていないと、開示請求があった文書が対象のものであるか、個人管理レベルの文書であるかが不明確になるおそれがあり、開示対象のものである場合、どこに保管されているかが、厳しく問われることになるのである。そもそもあるべき行政文書がなかったり、その所在が明確でない状態では、情報公開法は的確に機能しない。このため、行政文書の管理が適正に行われることになり、その意味で情報公開法と行政文書の管理は車の両輪であると言ってよい。

(2) 不開示事項

情報公開法の理念でいうすべての公的情報は原則公開であるが、下記のような行政文書はその適用除外として、不開示が認められる。それだけに、個々の行政文書が、各不開示事項に該当するか否かについて、適切に管理されている必要になる。

1) 個人情報

個人情報を不開示とする原則は、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）との関連から明らかである。個人情報の範囲は個人情報一般であるという点は個人情報保護法と同一であるが、情報公開法の場合には、個人情報を含む文書全部が不開示になるわけではなく、一定の官職の者は個人というより、公人としての性格が強いことから開示対象になり得ることが想定されている。

個人情報保護法において、個人情報を保有する機関の長に対し、安全確保義務が規定されており、この規定は情報公開法の運用にも直接的に関係するものであるが、上記の理由から、個人情報保護法としての個人情報と情報公開法としての個人情報に違いがでてく

ることとなり、情報管理がやや煩雑になる。

2) 企業情報

企業情報も開示対象から除外するが、その範囲を「競争上の地位、財産権その他の利益等実質的な保護に値する情報」としており、限定的である。このことは、企業情報であれば、すべて不開示になるわけではないことを意味している。また、公益の観点から例外的に開示する場合を検討し、明確に規定するとしていることも同様の趣旨であると考えられる。また、非公開前提で提供された情報又は任意に提供された情報については、情報提供者との信頼関係に留意する必要があるとしている。文書、情報管理が適切に行われていないと、開示請求に応じてしまい、信頼関係を失いかねない。一度信頼関係が失われると、以降の情報収集に支障を与えるだけに、慎重な配慮が求められよう。

3) 意思形成過程情報

諸外国において不開示とされている意思形成過程の情報の開示については、「行政部内の率直な議論の保護、未成熟であることによる誤解、将来の意思決定の阻害等」を考慮して、不開示とすることができると規定している。この事項は、決裁が終了しているか否かではなく、開示することの適否によって判断されることになることを示している。今までの情報公開条例の大半が決裁・供覧が終了したものを対象とするという点で、対象文書が限定的であったことから大きく変化し、拡大されることを意味している。したがって、決裁が終了し、整理保管された文書、情報だけが対象になるのではないのであるから、極論すれば、文書の作成段階からいつの時点で開示請求があっても対応できるような文書管理が必要になることになる。

4) 部分開示

一つの行政文書に様々な情報が記録されており、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているといっても、それが一部分にとどまることがあり得る。そこで、不開示情報が記録された部分が、一つの行政文書の中の他の部分と容易に区分することができる場合は、行政機関の長は、不開示情報が記録された部分を除いた部分を開示しなければならないことになる。

紙の文書の場合、一部分だけを除いて開示することは通常、容易ではない。閉じ込め

である場合は、事実上不可能であるから、該当部分のみをコピーするという作業が必要になるし、1 ページ内の部分的削除を行うには、悪評高い墨塗りをしなければならないこととなる。該当文書が電子媒体に記録されている場合は、上記のいずれの作業も極めて容易に削除できる。逆に、痕跡を残さず部分削除が可能なため、どの部分において、何ページ、あるいは何行、削除したかを明記する必要がある。

(3) 手数料

手数料も情報公開制度の具体的な運用上、無視できない問題である。特に、最近において、開示請求は認められたが、その開示された文書の複写を行うために必要な費用が大きすぎて、結局情報入手を断念したという事例がでている。情報公開制度によって開示された文書の複写が入手できないのでは、情報公開の意味が半減することになりかねない。しかしながら、開示する側にとっても、文書の量が多い場合、それらを全部複写することは大きな負担になることは間違いないし、これら複写を無料化して、経費の負担まで増加させることは、受益者負担の原則からも限界がある。現在、便宜的な方法として、複写文書が大量の場合、複写実費の単価を下げて、全体の負担を軽減する方法を採用している地方公共団体もいくつかある。

情報公開法の要綱案では、「行政文書の開示に関する手数料は、実費を勘案し、制令で定めるところによるものとする。」としており、何らかの手数料、複写の実費が必要とされることになることは間違いなく、大量請求等に対する何らかの方策が必要と考えられる。諸外国における情報公開法においては、大量の文書の請求の場合、手数料を減免することを規定している例が少なくない。要綱案では、「行政機関の長は、経済的困難その他特別な理由があると認められるときは、その手数料を免除し、又は減額することができる。」としており、手数料の減免が規定されることとなろう。但し、その範囲、減免の程度については、ここの行政機関の長の裁量に任されている。各省庁共通の指針の作成等が必要とされよう。今後の検討を待つ課題である。

これらの問題を根本的に解決する方法は、開示請求された情報が電子媒体に記録されていて、それを電子媒体に複写することが考えられる。すなわち、文書の全文が電子化されていて、開示請求された文書をフロッピーディスクに複写する場合ならば、複写の手間もかからず、1 枚のフロッピーディスクに記録できる文書量も多いことから、上記のような複写に係る作業の負荷、複写の実費に伴う料金の問題を解決できるのである。現在、開示

請求文書について、この形式の複写を実施している地方公共団体はない状況である。今後の課題であると思われる。

(4) 開示から提供へ

「政府は、この法律に定める行政文書の開示のほか、情報の提供その他の情報公開に関する施策の充実を図り、国民に対する情報公開の総合的な推進に努める」として、従来の情報公開制度における閲覧、複写という伝統的な開示方法にとどまらず、「提供」という概念への拡大についても言及している点は注目される点である。

従来情報公開制度で検討されてきた範囲で、情報の開示に情報提供を含むのかという点はいかならずしも明らかではなかった。一般に、紙による文書の開示とその複写の入手というのが、情報公開における情報の開示と理解されてきたものと考えられる。しかしながら、最近の行政の情報化の進展により、大半の文書が電子化されており、その電子媒体での開示が認められれば、複写に伴う手数、費用が大幅に軽減され、入手した情報も活用し易いというメリットがある。情報公開制度もこれら新しい情報媒体技術を活用すべきであると考えられる。現在のところ、情報公開法の検討方針では、この電子情報も開示の対象としており、総合的な情報公開の推進、行政に関する基礎的な情報の提供促進方策を検討していることから、いわゆる、電子情報公開へと向かうことが期待される。しかしながら、地方公共団体において既に制定されている情報公開条例のほとんどは、この電子媒体上の情報対象としていないという点で、国の新しい情報公開法との違いがあり、この整合性確保は必要となろう。

(5) 行政文書の管理

要綱案では、行政文書の管理に関する根拠を法律に置いた上で、各行政機関の長が、政令で定めるところにより、行政文書の管理に関する定めを制定し、これを公にするとともに、当該定めに従った適切な行政文書の管理を行うものとした（第23）。

政令で規定すべき内容としては、例えば、行政文書の系統的な分類に関する事項、その作成の責務に関する事項、保存期間に関する事項、廃棄に関する事項等、行政文書の管理につき、行政機関を通じて共通的な取扱いをすべき重要事項が考えられる。

(6) 情報公開に向けた文書管理規定

情報公開制度を運用するにあたって、従来の文書管理規定では対応できなくなる部分が生じてくることが想定され、これら既存規定の見直しは、情報公開制度運用及びその情報化の前提となる筈である。情報公開制度を情報公開条例で既に運用している、地方公共団体における、情報公開の実施に伴う文書管理規定の見直し、改正状況は以下のとおりである。今後、情報公開条例等を制定し、情報公開を実施する地方公共団体や国の行政機関の今後の制度化に向けた準備に参考となるものと考えられる。

① 「文書」の範囲

情報公開条例では、開示対象の「行政情報」又は「公文書」の範囲として、文書（ほとんどの場合、写真、図面等を含んでいる）、マイクロ・フィルム、磁気テープ等が挙げられているが、文書規定では旧来のまま、「文書」のみを管理対象としており、条例と文書管理規定にズレがある状況である。

② 起案様式

内部の起案様式に、情報公開制度関係の事項を記述している例が多いが、その内容は少し異なっている。例えば、「公開・非公開」の別を記述する欄を追加しただけのも、それに、「非公開の解除年月」、「文書審査委員の審査欄」及び「電算入力の有・不要欄」等を追加したもの等がある。特に、電算入力との関係は、まさに情報化と情報公開の関連で重要であり、情報公開制度の運用にあたって情報化を積極的に推進している団体の状況を表しているといえよう。庁内の文書管理を光ディスク・ベースにしていることから、情報公開との関連において、「光ディスクへの入力の有無」を追加しているものもある。非公開についての秘密区分を「全部秘」、「部分秘」、「時限秘」に区分し、「時限秘」については、解除予定年月日欄を設けている例もある。

③ 文書の分類基準

文書のファイル基準表を見直し、改正している場合と、既存のファイリング・システムの基準表で対応している場合がある。光ディスクへの入力する文書分類事項を別途、定めている場合もある。

④ 文書目録

情報公開制度に関する情報化があまり進んでいない地方公共団体では、ファイル目録を作成し、県政情報室や情報センターに備え置くという方法を採用している。情報化が比較的進んでいる団体では例えば、5年以上の保存文書はコンピュータ入力されており、自動検索ができるようになっており、1年、3年保存文書は、ファイル基準表と文書保存台帳で文書を手動検索するという2系統の方法を採用している。

⑤ 文書の集中管理

文書の保管はどの組織においても原局原課で行うのが普通であるが、保存に関しては、原課における分散管理と官房文書課等における集中管理との兼ね合いが問題になる。情報公開法の運用段階で開示請求への対応という観点から、2つの方式の区分が明確にされている必要がある。作成の一定期間後、例えば、2年間は原課で保管し、その後、文書課で集中管理する方法を採用するという方式も考えられる。一定期間後、例えば、保存期間が経過した文書について、廃棄処分にするか、公文書館等へ移管するかの基準も設定することも必要とされよう。

⑥ 保存年限

保存年限表の作成を義務づけている場合や、保存年限に関して記述はない場合がある。公的文書は国民を含めた国全体の財産であるという考え方もあり、国民の立場からみた利用価値についても配慮するよう、通達で指示している例もある。最近、情報公開条例で開示請求が頻繁に行われ、行政監視機能がいわれる中で、行政運営の透明化と逆行する形で、保存年限を短縮し、廃棄処分にまわってしまうという傾向がでてきているが、これは本来の文書管理、公的文書の有効利用という観点からは望ましくないものといわれている。いずれにしても、文書の作成段階から、保存期限を明確にしておき、適正な手続を経て、廃棄処分又は公文書館への移管等を行う必要がある。

⑦ 文書管理体制の整備

いずれの組織においても、従来から文書主任が設置されており、基本的にはこの主任が文書管理の中心になるが、各課の課長の文書管理上の責任を明確にしている場合や、文書主任に加え、各課を横断的に管理する文書総括主任を設置している例もある。文書主任に

加え、文書公開審査員の設置し、開示請求に対応している地方公共団体もある。

⑧ 公文書館との関係

公文書館については、歴史的価値を有する文書を保存するとしている場合と、文書の価値の有無を直接記述せず、長期間保存文書の公文書館への引き継ぎ義務をづけている例や、10年経過した行政文書は公文書館へ管理を委任するとしている場合もある。通常、公文書館へ委任された行政文書についても、情報公開条例の対象となる。

⑨ 目録の作成・文書の登録

組織内の部局、他の機関、国民等からの情報提供要求に積極的に応じようという傾向は、情報公開制度の導入が近くなっているだけではなく、行政機関が保有する情報は国家的な資源であり、有効に活用されるべきであるという認識も高まってきている。これらニーズに応えるためには、行政機関にどのような文書が保管、保存されているかを知る手段がなければならず、行政機関が保有している文書の目録の作成義務を規定することが必要となる。

文書の目録作成は、実際は文書の登録の結果であるといえよう。文書の登録は、文書のライフサイクル管理と関連して、重要な手続である。これが適切に実施されていることによって、様々な開示請求、情報提供要求に対応できることとなる。

文書の登録に関して、外国政府の例として以下のような規定がある。

- 1) 公文書は、公共機関がこれを受理し又は作成したときは、当該文書が当該機関の活動にとって重要度が低いことが明らかな場合を除き、遅滞なく登録するものとする。
- 2) 行政機関の決定の対象となる案件に関して、案件の決定に影響があるとみられる事実について、公的機関が口頭による情報を入力した場合、あるいはその他の方法でそのような事実を知りえた場合、情報の内容について記録しなければならない。しかしながら、その情報が当該案件に関連する書類に含まれている場合には、この限りではない。

しかしながら、文書の登録は、作成段階で自動的、システム的に行われるようにしな

いと徹底しないし、作業量としてもその手続の維持は大変である。その意味で、不要な登録作業を省略して作業負担を軽減するための措置も採られる。例えば、外国の例で以下のような規定がある。

- 1) ただし、守秘規定の適用されない文書であって、その文書が受理され又は作成されたかどうかを容易に確かめられるように保管されている場合においては、当該文書の登録は省略することができる。
- 2) 特別な理由があるときは、公共機関の内部に大量に保存される特定の種類の文書に関して、政府は前項に基づく登録義務の免除を規定することができる。

3-5 電子文書管理システム構築運用上の課題

行政機関をめぐる環境の変化が進み、行政に対して透明性が求められる状況の中で、文書管理のシステム化が必要になってきている。しかしながら、伝統的な文書管理方式から電子的な文書管理へ移行、発展させるためには、いくつかの課題を解決しなければならない。主な課題、解決方策の考え方は以下のとおりである。

(1) 計画的推進

電子文書管理システムは、関連部局が多く、最終的には組織全体に及ぶこと、それだけにコストが大きいこと、運用・維持のための労力が大きい等の特徴から、計画的に推進されなければならない。国の行政機関の場合には、行政の情報化に関する基本計画が閣議決定されており、文書管理の電子化はその一環に位置づけられている。この基本計画はネットワークの構築による、紙の文書の電子化を基本としており、その上で、行政サービスの向上、オフィス環境の改善、情報の有効利用等を基本課題としており、その意味では電子文書管理システムの概念を実現するものであると考えることもできる。行政機関における文書管理の電子化推進に関する計画として挙げられるべき視点は以下のとおりである。

① 行政サービスの向上

本来、行政の情報化は行政事務の効率化を通じて、行政サービスの向上を図るためのものであるといつてよい。従来の大型特定アプリケーションはそのような観点から行政サー

ビスの迅速化、キメ細かさ、便利さ等において貢献してきた。しかしながら、文書管理の電子化の場合ともすれば、行政内部の事務処理の改善、コミュニケーションの円滑化、情報資源の共有等に終わる可能性がある。しかしながら、情報公開に典型的に見られるように、組織内の文書管理の適切化、効率化はとりもなおさず、情報公開や公的情報資源の提供という行政サービスの質の向上につながるはずである。

② 情報資源の有効利用

電子文書管理システムの構築によって組織内の情報資源を共有することは大きな目標であるが、その共有する範囲を1つの省に限定したり、行政機関内部にとどめたりすることは、折角の文書管理の電子化の効果を半減させてしまうことにも留意するべきである。行政機関に蓄積されている情報資源は本来、行政の適正な運営を妨げない限り公開、提供されるべきものである。元々、行政情報資源は官民で共有されるべき国家的な財産なのである。電子文書管理システムの構築によって、これら資源が広く、使いやすい形態で民間に提供されるような仕組みの構築が促進されることが必要であろう。上記の行政の情報化基本計画においても、官民を通じた情報資源の有効活用は大きなテーマとなっているのである。

③ 行政の生産性向上

行政事務の非効率性がいわれてから久しく、なお依然として改善の余地を多く残したままであるとされている。行政の公共性、厳密性等の使命の特徴からある程度の非効率さは止むを得ないかもしれないが、行政の簡素化、合理化が求められている状況において、非効率性を正当化することはできない。行政の非効率性の代表は紙の文書の扱いにあるといわれている。行政情報化推進基本計画において紙から電子へという大きな目標が掲げられている所以である。

④ 既存アプリケーションとの連携

文書管理の電子化推進において、開発対象となるアプリケーションとしては、情報の外部提供、情報公開への対応等の行政サービスに係るアプリケーションや情報の有効利用を目指すものが多くなるであろう。国の行政機関の場合には、国民との直接的な接点があるアプリケーションはそれほど多くなく、それらのほとんどが既にコンピュータ化さ

れている状況にあるため、これら既存システムと今後の電子的な文書管理システムとの連携をどう確保するかが課題となる。

文書管理システムにおいては、その性格上、行政内部の事務処理の高度化を目指すアプリケーションが中心となってくる傾向にある。しかしながら、この場合においても、対国民、民間企業との関係で官民双方が利便性を享受できるような情報化を推進する必要がある、電子文書管理システムもそのためのものとして位置づけられるべきであろう。

地方公共団体の情報化は国の場合とは対照的に国民との接点の多いアプリケーションが大半を占めていることから、今後の電子文書管理システムの推進においてもこの点を配慮する必要がある。特に、住民情報システムを中心とする総合的な情報化は既に多く稼働しているところであるが、今後の電子文書管理システムはこれら基幹アプリケーション・システムと新しい電子文書管理システムの有機的な連携を確保することが求められるところである。

情報資源の利用は庁内の情報の有効利用と対民間への提供の2つの側面を持ち、双方とも重要な課題である。また、内部の情報管理によって、庁内における情報の有効利用を促進するということに加え、今後益々要求が高まる情報公開への対応も容易になるという面がある。情報公開に迅速、適切に対応するためにも、行政機関内部の文書、情報管理ができていなければならないことは当然である。

⑤ 情報機器の導入計画

情報機器の導入計画では、全庁的なネットワークの構築、庁内 LAN の構築が中心となる。各省庁では1人1台のパソコンの設置と省庁内 LAN の敷設に重点を置いてきており、既に本省庁レベルでは全省庁においてこのインフラが出来上がっている状況にある。電子文書管理システム構築、運用の推進には、ネットワークの構築とそれを活用するパソコンの普及が前提であるからである。現在、各省庁においては積極的に推進されている状況にあるが、国、地方のいずれにおいても財政事情は良くなく、今後情報環境整備の推進に限界がでてくとも考えられる。特に、地方公共団体においては、パソコンの導入台数が少なく、今後電子文書管理システムを推進する上で支障になると考えられることから、行政内部のトップ、財政当局の理解を得るべく努力するとともに、住民の理解、協力が得られるような方向を示しつつシステム化を推進することが必要であろう。

⑥ 推進体制の確立

今後の電子文書管理システム化の推進体制としては、従来のような OA 化推進部門を中心とする方式と情報システム部門を中心とする 2 つの系統に分けられるであろうが、省庁内文書管理は本来的に、統合的システムが必要とされるという観点からは、原局、文書管理部門、情報システム部門の 3 者の連携が特に必要となろう。また、大きな目標設定を行うために、委員会方式も重要な役割を果たすことになるが、その責任者のポジションも重要である。国の行政機関でいえば、官房長、地方公共団体でいえば、知事や市長が委員会のトップになるべきであろう。電子文書管理システムは単に特定部局の特定業務の情報化を目指すものではないからである。

(2) 電子文書管理システム実現への課題

電子文書管理システムの推進を図る上での課題は、システムの対象が広範囲になるため、様々な内容になる。検討すべき主な課題は以下のとおりである。

① 対象の拡大

今までの情報システム化の対象業務が事務処理全体の一部にとどまっており、そのために事務処理の効率化が思うように進展しなかったという事情がある。その背景には、事務処理全般の機械化、コンピュータ化を実現する技術の不十分さがあったことは確かである。また、この技術的な限界に加え、行政事務自体が機械化、コンピュータ化、文書管理の電子化の推進を妨げるような仕組み、手続の下で執行されているという本質的な問題もある。さらに、文書管理の電子化のベースともなるべきエンドユーザ・コンピューティングが行政機関においてはあまり進んでいなかったという状況もある。庁内 LAN が構築され、情報資源を共有する環境が実現する中で、各部局におけるエンドユーザ・コンピューティングが定着してくれば、電子文書管理システムの普及は比較的スムーズに進むであろう。その意味では、組織内職員全体の電子文書管理システム化推進に関する意識の改革も必要となると考えられる。

文書管理の電子化が従来のように、文書作成と伝達、保管等を中心として事務処理の一部であるうちは、組織全体としての情報資源共有のレベルまで達することは困難である。電子文書管理システムをサポートするソフトウェアの 1 つであるグループウェアのアプリケーションでは、この組織内の情報資源を含む各種資源の共有やコミュニケーションの円滑化等をトータルに実行するものが多い。行政機関においてもこれらグループウェアの

サポートも考慮に入れて電子文書管理システムの実現を図っていくことが必要であろう。

② 費用対効果

電子文書管理システムの構築には、多くのコストが必要であるのに比し、その効果が個別業務の効率化を目指したコンピュータ化と異なり見えにくいという点を考慮する必要がある。特に、電子文書管理システムの構築の場合には、トップの理解や財政当局の理解を得ることが必要なだけにこの問題は重大である。効果を定量化し、経費削減と見合うという分析ができればよいが、文書管理のような基本的な事務処理の電子化の多くの場合、費用対効果の点で、定量化しにくい効果が多だけに、費用対効果のメリットを挙げることは困難である。例えば、執務環境の改善等の定性的な効果について、説得力のある理論武装が必要になろう。

③ 組織的な対応

電子文書管理システムはまさに全庁的なシステムであり、この推進に関してトップの理解、積極的な関与は極めて重要である。トップや管理者の理解を得た上で、関係部局の連携がさらに重要になる。例えば、基幹情報システムの開発、運用を行っている情報システム部門と電子文書管理システム化推進部門との連携は最も重要であるし、ユーザである一般部局の積極的な参画を引き出すための努力が必要になることも当然である。そのためには、電子文書管理システムを構築、推進する部門の機能、権限を明確に位置づけておくことも重要であろう。

④ エンドユーザへの配慮

電子文書管理システムの場合、運用対象者は全職員に及び、対象業務にも広がりがあるため、多くの部門との連携に配慮しなければならない。特に、エンドユーザの意見を反映し、使いやすいシステムを構築することがシステムの普及、運用の定着に必須の条件となる。例えば、ライフサイクルを通じた文書管理を目的とする場合、現局課の職員との意見交換・討議を通じコンセンサスを得て意思統一を図り、推進していくことが求められる。

⑤ 普及への方策

理想的な電子文書管理システムを構築しても、それを利用するユーザ側の運用、維持に

対する積極性が欠如しては普及、定着は望めない。特に、電子文書管理システムの場合はユーザの範囲、層が広いだけに、ユーザ教育は負荷が大きい作業であるが、重要な点である。このようないわゆる情報リテラシーの向上を図るため研修、教育を充実するとしても、システム自体が使いやすくできていることが普及促進への大きな要因である。操作の簡便さ、ソフトウェアの使いやすさと有効さ、情報の検索、加工編集、保管・保存、廃棄等さまざまな文書管理作業の容易さ等が求められる。操作手引き書、ドキュメントの整備等の整備も重要である。また、特に、電子文書管理システムの導入によって、従来の事務処理方式に変更がもたらされるような場合には、十分な研修が必要なことはいうまでもない。

⑧ 技術的な配慮

電子文書管理システムは文書管理全般の電子化を目指すだけに、要求される機能が多種に及び、必ずしも現在の情報技術、製品ですべてカバーできるとは限らない。当面は不十分な技術の範囲で構築し、その後の技術発展を採り入れつつ拡張していくことが必要となろう。そのためには、システムの構築段階で予め拡張、ハードウェアやソフトウェアの切り替え等を見込んだ柔軟性のあるシステムにしておく必要がある。最近の情報技術の成果の1つである、オープン・システム環境や共通プラットフォームの構築等はシステムの柔軟性に寄与するであろうし、ウィンドウズ環境もシステムの互換性確保には有効であろう。

電子文書管理システムの実現により、組織内での各種文書、情報資源の共有が可能になるにつれ、システム・セキュリティが重要になる。また、今までのコンピュータ化で重要性がいわれながらなかなか実現しなかったドキュメントの整備も、システムが全組織的になることから看過できない要素である。また、最近のネットワーク技術の進歩は急激であり、この技術進歩に対応してシステムを運用、維持していくことも考慮されなければならない。特に、ネットワークの運用・管理に関する技術を有する職員は極めて限られているため、外部の技術力に依存しなければならない部分があることは、このシステムが組織内文書全般を扱うだけに、十分配慮しなければならないことを意味するものでもある。

(3) 文書管理システムのミッションの変遷

情報技術の進展、ネットワークの普及は文書管理の在り方を大きく変えつつある。今後の文書管理システムを拡張、発展させていく中で、文書管理システムのミッションが変

遷している。すなわち、一般にオフィスの事務処理の生産性向上という目的で開始された文書管理が最近の情報技術、特にネットワークの普及によって、文書の作成、検索、保管、伝達等を中心とするものから、組織内のコミュニケーションの高度化やデータベースの構築・利用へと範囲を拡大してきているのである。

電子文書管理システムの拡張、発展については民間企業において積極的に進められてきている。これは、いわゆる戦略的情報システムとの連携で、企業の競争力を高める観点から、事務処理の生産性向上、情報の活用を目指して進められてきたものと考えられる。このような状況から今後の電子文書管理システムの基本的な方向として以下の4点が挙げられる。

- ・ 個人作業から組織的な活動へ
- ・ 単機能から複合機能へ
- ・ 事務処理から知的生産活動へ
- ・ 省力化から高度化へ

① 個人作業から組織的な活動へ

数年来、ほとんどの部局においてパソコンやワードプロセッサが導入されて事務処理の効率化に活用されてきているが、その大半は個人レベルの作業のためのものであり、処理の内容は、簡単でデータ量の少ない集計・分析や文書の作成・更新が主であった。ワードプロセッサで作成する文書様式が個人的であったり、フロッピーの管理も個々に行われており、情報機器や情報自体の共有ができていない状況があった。このような状況は、文書管理システムが組織レベルへ発展しないという結果をもたらす。この文書管理システムの初期の段階から、ネットワークの使いやすさが進み、特に LAN の普及によって、個人レベルでの文書管理システムから全組織的な電子文書管理システムへと発展することとなった。

② 単機能から複合機能へ

パソコンやワードプロセッサが上記のように個人レベルの作業を中心に利用されていることは、それぞれの機能は単独に利用されていることを意味することでもある。アプリケーションは個別に開発され、それに必要なデータベースもアプリケーション毎に構築されるという状況であった。メインフレームを中心とするシステムが構築されている場合でも、

これらパソコンやワードプロセッサは独立して利用されていることが多かった。このような縦系列の複数単機能システムから、複合機能の要求が顕在化し、ネットワークの普及がその実現を可能にした。すなわち、文書の作成から、伝達、処理、利用、更新、保管、保存、廃棄等の文書のライフサイクルにおいて、一貫した管理を可能にするシステムが求められ、実現性が出てきたのである。

③ 事務処理から知的生産活動の支援へ

文書管理の適正化、効率化を目的に構築される電子文書管理システムは、部局内の情報機器の普及、ネットワーク構築の容易さ等からより高度な利用へと進む可能性が高まってきた。各原局課における個別の文書管理から、情報資源等の組織内の資源を共有することによって、知的活動支援機能を実現しつつある。また、電子メールや電子掲示板機能も、組織内の今までにないコミュニケーションを可能にしており、新しい知的活動の可能性を高めている。

④ 省力化から高度化へ

文書の作成、更新、保管、伝達等の事務作業の効率化を目指してきた文書管理システムが、情報の活用による意思決定の支援や判断資料の作成を容易にしつつある。この傾向は、コンピュータ利用の初期において、省力化を目指すアプリケーションが中心に開発された後、徐々に情報の利用というステップへ発展させてきた経緯と類似している。ただし、メインフレームにおける情報資源の共有と異なり、広い範囲の職員が技術バリアーなしに自由に、容易に利用できるという環境ができつつある。これらの状況を実現するには、組織内にパソコンが普及し、省庁内のネットワークに容易に接続できるというインフラが整備されている必要がある。

(4) 電子文書管理システム導入のアプローチ

文書管理システムには、コミュニケーション先行型、データベース整備先行型、文書情報蓄積・利用先行型の3つのアプローチがある。各アプローチはそれぞれ独立、排他的なものではなく、むしろ複合して導入され、利用が進む中で拡張発展していくものであろう。それぞれの考え方、概要は以下のとおりである。

① コミュニケーション先行型

コミュニケーション先行型の文書管理システムのアプローチは、組織内で電子メールや電子掲示板等の新しいコミュニケーション・ツールを活用した情報インフラ・ストラクチャを整備しつつ、個人レベルの管理システムを組織全体における文書のライフサイクル管理へつなげていくという方法である。これらを具体的にサポートするソフトウェアの1つとしてグループウェアが普及しつつあり、ユーザにとってこのようなコミュニケーション先行型の文書管理システムの実現が容易になっている。グループウェアの機能としては、情報の共有を目的とする文書情報の保管・管理を行う機能が中心となる。組織内におけるコミュニケーションであるから、文書によるものが中心となるが、統合化の進展に応じて、図表も対象となり、最近では音声によるメッセージの蓄積、伝達等も取り込むシステムが登場している。また、電子掲示板の活用もコミュニケーションの円滑化に大きく貢献する可能性があり、単なるメッセージの伝達やアナウンスにとどまらず、組織内の情報の共有、知識・経験の共有や関連業務の連携強化までに発展する可能性が期待されている。

行政機関で考えれば、官房の情報伝達機能や部局間の情報伝達にこの電子メールや電子掲示板を活用することが考えられるし、会議のスケジュールリングや会議室の予約に活用できるであろう。また、メッセージの伝達だけではなく、省庁内の情報の共有も有効性の高いものと期待される。さらに、各省庁間の情報流通の円滑化やメッセージの伝達、広報活動等へ拡張した利用方法が考えられる。

② データベース整備先行型

比較的多い方法として、データベース整備先行型がある。これは、基幹となるデータベースを中心にして、各部門で自分達の業務に活用できるような環境を実現するシステムであり、従来のメインフレームを中核とする情報システムの延長上に構築することができるので、比較的容易に実行できるものである。これを実現するために必要な情報機器も大半の部局で既に保有されており、これらパソコンやワードプロセッサを LAN を介してネットワーク化すれば、エンドユーザは自分の必要性に応じて文書情報を検索、加工して活用できることとなる。エンドユーザ指向の電子文書管理システムの実現である。また、この方向は従来のメインフレームを中心とする集中システムに加え、部門毎のデータベースの両方の存在を実現するものであり、さらに垂直集中システムから水平分散システムへの移行を可能にするものでもある。

行政機関の例で考えれば、ほとんどのデータベースや主要アプリケーションが本省庁における集中システムとして構築されてきた経緯があり、この資産を活かしながら、組織内の情報インフラ・ストラクチャを整備することが必要とされることから、このデータベース整備先行型の文書管理システムの方向はむしろ、現実的である。

③ 文書情報蓄積・利用先行型

行政機関の各部局において利用される情報はデジタルな数値・文字データは比較的少なく、大半は文書という形をとっている。文書管理システムにおいてはこの文書という単位での情報の管理・利用が効率化、高度化されなければならないとされる所以である。従来のコンピュータ化はデジタルデータ処理であったため文書管理のシステム化がなかなか進まなかったという事情があるが、最近のデジタル技術、マルチメディア技術の進歩により、文書情報の処理の可能性が高まっている。しかしながら、この文書を中心とする文書管理システムは、従来の情報システムとは必ずしも統合されず、併存の形を採ることが多かったのである。

このような状況に対して、組織内に存在する共通性の高い文書を管理、利用するためのシステム構築を行い、その活用から組織内の情報資源の共有を実現する方向を目指すことも期待されるようになってきた。グループウェアのアプリケーションで電子キャビネットという概念で提供されているもので、今までの手作業によるファイリングのイメージで電子化した文書の管理、利用、保管等ができる。

文書の場合、データ量が大きいこともあり、文書内の情報をデジタルで蓄積することはコスト、労力の点で困難であることから、最近普及が進んでいる光ディスク装置をこの電子ファイリング・システムに組み込んで利用できるグループウェア・ソフトウェアも開発されている。

行政機関の場合には特にこの文書単位の処理が多いこと、その重要性が高いこと等の理由から、この文書情報蓄積、利用、管理システムの有用性は高く、使いやすいシステムの実現が期待されているものである。いくつかの省庁では既にこの種のシステムの構築を目指しているが、LAN を介したグループウェアを使った全省的な文書利用、管理システムの構築は今後の課題という状況である。

(5) 電子文書管理システム実現への基本方針

電子文書管理システムの構築は民間企業の先進ユーザが進めている段階で、行政機関においては未だ構築例が多くない状況にある。これら民間企業における先進事例から留意された事項を整理し、行政機関の実態を踏まえて、電子文書管理システムの構築に向けての基本方針をまとめると以下のようになる。

① トップ及び関係者の理解

電子文書管理システムで利用される情報の大半は非定型文書情報であるということから、従来の特定アプリケーションのコンピュータ化とは異なり、利用者、関係者が非常に広範囲に及ぶという特徴がある。そのことにより以下のような困難な点があり、それらの解決が電子文書管理システム実現の前提となる。

1) 情報化投資額が大きい

特定のアプリケーションの開発とは異なり、組織全体のインフラ・ストラクチャの整備が必要になることは、それに必要な情報機器の導入、ネットワークの構築に係る経費が大きくなることを意味するものでもある。また、文書情報の処理という点から、追加的なファイル装置（従来のディスクに加え、光ディスク等のシステム等）が必要になる。

2) 効果の定量化が困難

業務処理のためのアプリケーションの場合には、省力、省時間等、効果を定量化することと比較的できるという状況であったが、非定型情報の処理やコミュニケーションの円滑化、情報の共有等を主な目的とする電子文書管理システムの場合にはその効果を定量化することが困難である。そのことは、費用対効果の観点からだけではシステム構築、運用の合理化ができないということの意味するものでもある。

3) 定着に時間がかかる

電子文書管理システムの場合には利用者の範囲が広いこと、しかも最終的には組織内のほとんどすべての職員が利用できなければならない（そうでないとシステムの効果が半減してしまう）ことから、システムが組織内に定着するまでにかなりの期間がかかることとなる。マニュアルベースのファイリング・システムにおいても、組織全体に定着するまで

に多くの期間が必要であったし、運用段階に入った後もその維持にかなりの努力が要されている。

② 定着への関係者の協力

上記のような問題を解決しなければならないことは、電子文書管理システムの導入、運用のためには組織のトップ、関係者の理解と協力が必須となる。短期的に定着し、投資額も回収できるというシステムならばトップの理解を得ることは容易であろうが、上記のような特徴を持つ電子文書管理システムの場合にはかなり困難な問題であろう。

民間企業の場合には、トップの理解を得た後は、その電子文書管理システムを全社的な情報交流、伝達システムとして位置づけ、その使用を前提とした業務運営形態へ移行していけばよいので、そのシステムを普及・定着させることは比較的容易であろう。その場合でも、トップがシステムの運用、維持にいたるまで後見人として支援していくことが要求されるであろう。行政機関の場合には、トップの理解は、投資効果という点よりは、必要性、有効性、利便性等のいわば正当化がなされることによって得られると考えられるが、民間企業と異なる点は、トップの号令一つで定着するということは考えにくいことである。企業と異なり、全社的な意識や企業文化の形成が行政機関では困難であり、電子文書管理システムのような省庁全体に及ぶようなシステムの利用、定着には民間企業以上の時間がかかるものと考えられる。

③ 段階的、計画的な推進

上記のように、投資額が大きく、開発、運用に至るまでに長期間を要することから、電子文書管理システム全体の構築のために、一度に多くの投資を期待することはできず、計画的に推進せざるを得ない。この計画的という意味はむしろ段階的ということであり、例えば、情報機器の導入・配置を、本省庁、ブロック機関、県レベルの地方局というように拡大していくことも考えられるし、電子文書管理システムの対象となるアプリケーション、共有する情報のデータベースの段階的な開発も必要であろう。

実現性の高いところ、具体的な効果が見やすい分野、積極的な協力が得られる分野や部局等から開始していくことが現実的な方向であろう。その場合でも、最終的な全体像は明らかになっており、当面の実施分野はその何処に該当するのかという観点は常に見ておく必要がある。いずれにしても、省内において、様々な要素を勘案して優先順位を決定して

おかなければならないこととなる。

④ ユーザの参画

電子文書管理システムが組織全体の情報伝達、利用のシステムであり、コミュニケーションのツールとすることを目的としていることは、システムの利用者は一部の職員でとどまるということは意味がないこととなる。この電子文書管理システムが組織の業務運営のための1つの文化になるとさえいわれている。組織内の様々な資源を皆で共有するのであるという意識形成が不可欠とされる所以である。このことは、電子文書管理システムの構築にあたっては、実際の利用者である、可能な限り広い範囲、分野からのユーザの参画を得ることが成否を分けることとなる。トップからの号令だけでは十分ではないであろうし、システム部門からの押し付けだけでは普及は望めない。ベンダーのお仕着せのシステムでも定着は期待できない。

組織内の情報の共有、コミュニケーション様式の変革は極めて組織全体の課題であり、既存の組織風土を無視しては普及しない。大型アプリケーションの開発、維持を主としてきた従来型の情報部門だけでも電子文書管理システムの構築は困難であるとされる所以である。

⑤ 機会をとらえること

組織全体に及ぶ電子文書管理システムの構築を実施するということは、その組織にとって重大な決定事項でることは間違いない。また、行政機関の場合では、それに必要な予算を獲得するというプロセスが必要である。このことは、電子文書管理システム構築の決定を得るにはそれなりのタイミングが必要であることを意味している。民間企業においてトップの承認を得ることも、その企業にとって、事業の大幅な拡大、全社的な組織や運営体制の見直し・改革等、単なるオフィスの生産性向上という局面だけではない大きな動きが必要とされよう。

行政機関の場合では、庁舎の改築、新築の際に情報化計画を併せ実施する傾向がある。特に、県レベルで新庁舎建築時にいわゆるインテリジェント化を進め、その下に文書管理システムを構築する例が多く見られる。また、最近では景気対策の1つとして情報化投資が緊急に認められるという事態があり、各省庁はこれを機に、省庁内のLANの敷設を一気に推進した状況があった。さらに、この数年間は、行政の情報化推進について様々な議

論が提起され、社会一般から行政の情報化の促進が要求された背景があり、1994 年 7 月には行政の情報化の計画的推進が各省庁で合意され、1994 年 12 月には行政情報化基本計画が閣議決定され、1997 年 12 月には同計画の改定が行われるという、行政の情報化推進に関しては今までにない環境ができていると考えられ、これは各省庁にとって、1つの大きな機会であると考えて間違いない。

資料 1.

行政情報化推進基本計画

行政情報化推進基本計画

平成6年12月25日

閣 議 決 定

行政をめぐる内外諸情勢の変化に的確に対応し、行政の総合性の確保、簡素化・効率化の一層の推進、国民ニーズへの対応等を図っていくことが要請されているが、近年急速な進歩を遂げつつある情報通信技術の成果を活用し、これらの要請に一層的確に対処するため、政府として、「行政情報化推進基本計画」（以下「基本計画」という。）を策定し、行政の情報化を総合的・計画的に推進する。

第1 理念、計画目標

1 情報化推進の理念

行政の情報化は、行政のあらゆる分野において情報通信技術の成果を普遍的に活用し、行政の質の高度化、国民サービスの質的向上を図ることを目的とするものである。

この意味で、行政の情報化を、効率的で総合的・対応力に富んだ行政の実現、国民ニーズに即した行政事務・行政サービス体系の確立及び情報の共有を基盤とした円滑な国民と行政との関係の形成に向けて行政の事務・事業及び組織を通じるシステムを改革するための重要な手段として位置付け、その積極的推進を図ることにより、国民の立場に立った効率的・効果的な行政の実現を目指す。

2 計画目標

情報通信技術の成果を財政状況等を勘案しつつ行政のあらゆる分野に積極的に導入し、情報システムの利用を行政の組織活動に不可欠なものとして定着させ、行政内部のコミュニケーションの円滑化、情報の共有化による政策決定の迅速化・高度化等行政運営の質的向上と、国民への情報提供の高度化、行政手続の効率化等の行政サービスの質的向上を図るため、セキュリティの確保等に留意しつつ、「紙」による情報の処理から通信ネットワークを駆使した電子化された情報の処理への移行を実現する。

3 計画期間

平成7年度を初年度とする5か年計画とする。

4 計画の対象

国の行政機関を対象とする。

5 共通実施計画及び各省庁別計画の策定

基本計画に定める共通実施事項を実施するための共通実施計画を別途定めるとともに各省庁は、基本計画を踏まえ、各省庁別計画を策定する。

なお、基本計画及び共通実施計画並びに各省庁別計画を合わせて「行政情報化推進計画」と称する。

第2 情報化推進基盤の整備方針

各省庁は、以下の整備方針を踏まえ、行政の情報化を推進する。

1 情報化の進展に対応した行政情報システムの整備

(1) 行政情報の電子化と高度利用

- ① 行政情報の高度利用を推進し、行政の情報化を円滑に進めるため、行政事務処理に伴って発生する情報の広範な電子化を行うとともに、一般行政事務における文書の作成・保管・伝達等の事務処理について、情報システム化を総合的に推進する。
- ② 行政の組織活動に情報システムを不可欠なものとして定着させ、行政の効率化・高度化を推進するため、職員一人一人がいつでもパソコン、ワークステーション等の利用が可能となる環境を整備する。
- ③ データベースの整備について、外部データベースの活用を含め効率的な整備を推進する。
- ④ 許認可、登録、給付等各省庁固有の業務に係る定型的業務処理について、進展する情報通信技術を活用し、情報システム化と既存システムの高度化を推進する。

(2) 行政情報の流通の円滑化と総合利用

- ① 省庁間の情報の共有及び円滑な流通を図るため、データコード、データ項目等基本的項目について標準化を行う。
- ② 省庁の枠を超えた政策の総合的な企画・立案を支援するため、情報流通の円

滑化と迅速なコミュニケーションを行う省庁間電子文書交換システムなどの情報システムを整備する。

- ③ 一元的に開発・提供することが効率的なデータベースについて、引き続きその整備・拡充を行うとともに、各省庁において個別に整備され他省庁にも提供可能なデータベースについて、省庁間利用を一層推進する。また、調査研究報告書など各省庁が共通して保有する情報を、統一的な考え方にに基づき、各省庁で共同利用できるデータベースとして整備する。

- ④ 複数の省庁に関連する省際行政事務に係る情報について、関係省庁間の調整を図りつつ、共同利用できるデータベースとしての整備を推進する。

(3) 行政サービスの高度化

- ① 各省庁から日々公表される報道発表資料などの情報について、情報通信技術を活用し、時間的・空間的制約を超えて国民等に提供する情報システムを省庁間の整合性を図りつつ整備する。
- ② 公開可能な行政情報の社会的活用について、国民等のニーズに応じ、電子的な手段・媒体による提供を公益法人、民間事業者等も活用しつつ一層推進する。また、このため、民間提供に係る要領を策定するとともに、データベースなどのクリアリング（所在案内）システム等を整備する。
- ③ 国民等との間の様々な行政手続等について、事案審査等行政機関内部の事務処理を合理化・迅速化する情報システムの整備に合わせ申請、届出、報告、相談等の電子化・オンライン化を業務内容に即して推進するとともに、電子的縦覧・閲覧を推進する。

なお、各種行政手続を一元的・電子的に処理する行政手続システムの在り方を検討する。

(4) 情報システム及び執務環境の高度化

- ① 情報通信技術の進歩の成果を行政情報システムに活用し、一層効率的かつ効果的なシステムの整備を図るため、政府全体として、分散処理、マルチメディアなどの新技術等に関する情報収集・評価機能を充実強化し、具体的な適用等、のためのパイロット事業の実施等を通じ、これら新技術等の普及を図る。また、業務処理等の実態に即して新技術等の積極的な活用を図る。
- ② 省庁内・省庁間で利用するデータベースなど部局・省庁を超えて総合的に整

備することが必要な情報システムについて、国際的な標準に準拠した製品を導入することにより、オープンシステム化を推進する。また、事業別システムなど部局内システムについて、多様な製品の選択等による最適なシステムを構築する観点から可能な限りオープンシステム化を推進する。

- ③ エンドユーザ・コンピューティングの進展、組織を超えたネットワークの広域化の進展等に対応するため、業務形態等に即して情報システム面及び施設面での安全性・信頼性対策を充実強化するとともに、外部監査・評価の活用のためのパイロット事業の実施等を通じ、システム監査・評価機能を充実する。
- ④ 情報システムの開発・運用管理について、各種支援ツール等の積極的な活用などにより効率化・省力化を推進する。
- ⑤ 施設のインテリジェント化など行政の情報化に対応した執務環境の整備を推進する。

(5) 通信ネットワークの高度化

- ① 省庁内の通信ネットワークについて、各省庁や行政機関以外の情報システムと接続可能で柔軟な情報処理が可能となる施設内ネットワーク、いわゆるLANの整備を推進するとともに、本省庁・出先機関等間を結ぶ通信ネットワークの整備を推進する。
- ② 省庁間の情報流通の円滑化・高度化を図るため、各省庁の施設内ネットワークを相互に接続する省庁間ネットワーク、いわゆる霞が関WANについて、ネットワークの運用管理、接続方式等具体的な検討を行い、円滑・早期に整備する。また、行政機関のネットワークについて、進展する高速・大容量通信への対応等を検討する。
- ③ 円滑な国民と行政との関係の形成、広範な情報流通の実現を図るため、行政機関のネットワークと地方公共団体、民間等の各種周辺ネットワークとの間における適切な情報交換手段の確保を図る。

2 情報化に対応した制度・慣行の改善

(1) 行政内部の意思の伝達・決定にかかわる制度・手続

- ① 情報の伝達、保管等の手続を定めている各省庁文書管理規則等や省庁間の情報流通に係る取決めなどについて、施行文書の公印・契印の省略、電子的決裁

方式の導入、セキュリティの確保等の措置について技術面を含め検討を進めつつ、省庁間電子文書交換システムの整備、各省庁における文書管理のシステム化などの情報化の進展に合わせて、逐次見直しを進める。

- ② 官庁会計事務、人事・給与関係事務等に係る文書など紙による保管・提出が義務付けられている文書について、これらの事務の情報システム化に合わせて、その電子化を図ることとし、これに必要な規定面の見直しを進める。

(2) 国民等との間の事務・サービス手続

- ① 国民等との間の各種許認可等の事務手続について、紙による事務処理を代替する技術の進展、審査等事務の情報システム化の進ちょく状況、国民等の理解を考慮しつつ、情報通信技術を活用した申請・届出等を行えるようにするための検討を行い、その結果を踏まえて各種許認可等に係る法令等の見直しを進める。

また、各種申請・届出等窓口の近隣化・一元化及び一つの手続で複数の事務手続を可能とするいわゆるワンストップサービス等の事務手続の簡素化の在り方について、調査研究を進める。

- ② 国民等に対する行政情報の提供、窓口業務等について、情報通信技術を活用し、提供窓口の一元化、取扱時間の延長等を含む行政サービスの向上を図るため、これに必要な制度面の見直しを進める。

3 その他情報化を推進するための基盤整備

(1) 組織的基盤の充実

- ① 各省庁における情報化を組織全体として推進するため、省庁内に連絡会議等を設置することにより、企画調整機能の充実強化を図る。
- ② 情報化に関する計画の策定、実施等の責任者として、各省庁の組織規模・形態、所掌事務等を勘案しつつ、トップレベルの統括責任体制を確立するとともに、省庁内に共通する情報システムの企画立案、個別システムの調整等について、統括責任体制を補佐する中核的なスタッフ機能を整備充実する。

(2) 人的基盤の充実

- ① 限られた人的資源を有効に活用し、円滑かつ効率的なシステム運営を行うため、情報システムの企画立案、開発及び運用管理の各段階において、業務形態

等を勘案しつつ、コンサルタント、システムインテグレータ等の外部リソースの積極的な活用を図る。

- ② 情報システム部門の要員について、職員研修等の一層の充実、情報システム部門間や情報システム以外の部門との人事交流の推進などにより、企画・調整要員、システム評価要員等、高度な技術を有しつつ幅広く組織運営の責務を担い得る要員の養成確保に努める。

- ③ 職員の情報活用能力、いわゆる情報リテラシーの向上を図る観点から、情報システム関連研修等の一層の充実を図るとともに、セミナー、シンポジウムなど種々の機会をとらえて、情報モラルの普及啓発に努める。また、情報システム部門との人事交流などにより、ユーザー部門における情報化をリードする中核的な人材の養成に努める。

(3) 予算及び調達改善

- ① 計画的な取組が必要な大規模システム開発など多年度を要する情報化プロジェクトについて、円滑かつ効率的な実施を推進するため、必要に応じて国庫債務負担行為制度の活用を図る。
- ② コンピュータ製品等の調達関連業務について、具体的取引価格等に関する情報の把握・流通方策、ソフトウェアの評価・見積り方策等を検討し、その一層の効率化・適正化を図る。

第3 共通実施事項

各省庁は、第2の整備方針に基づき、共同・分担して以下の事項を実施する。

1 情報化の進展に対応した行政情報システムの整備

(1) 行政情報の電子化と高度利用

- ① りん議・決裁システム、国会関係事務支援システム等各省庁に共通する事務処理システムの整備
- ② 各省庁が共同で導入・利用することが合理的な外部データベースの活用方策の検討

(2) 行政情報の流通の円滑化と総合利用

- ① 省庁間の情報の共有及び円滑な流通に必要なデータコード、データ項目等基本的事項の標準化

- ② 省庁間の円滑な情報流通と迅速なコミュニケーションを行う電子文書交換システム、電子メールシステム等の整備
- ③ 一元的に開発・提供することが効率的なデータベースの整備
- ④ 白書・年次報告書、調査研究報告書等各省庁が共通して保有する行政情報のデータベースの整備
- ⑤ データベースの省庁間利用の一層の推進に必要な省庁間利用要領の策定並びにクリアリングシステム及びデータベース相互利用システムの整備
- (3) 行政サービスの高度化
 - ① 報道発表資料等各種行政情報の通信ネットワークによる国民等への提供システムの整備
 - ② 行政情報の社会的活用の一層の推進に必要な民間提供要領の策定及びクリアリングシステム等の整備
- (4) 情報システム及び執務環境の高度化
 - ① 分散処理、オープンシステム、ネットワーク、マルチメディアなどの新技術や国際的な標準の普及のためのパイロット事業の実施及び導入指針の策定
 - ② 業務形態等に即した情報システム面及び施設面の安全性・信頼性確保方策に関する指針の策定
 - ③ システム監査・評価機能の充実のための外部監査・評価を活用するパイロット事業の実施
 - ④ 行政の情報化に対応した施設面のシステム環境整備指針の策定
- (5) 通信ネットワークの高度化
 - ① 省庁間で総合的に運用する共通事務処理システムの円滑・適切な運用が可能となる各省庁における情報システムの整備
 - ② 各省庁の施設内ネットワークを相互に接続する霞が関WANの整備
 - ③ 行政機関のネットワークと地方公共団体、民間等の各種周辺ネットワークとの間における適切な情報交換手段の整備

2 情報化に対応した制度・慣行の改善

(1) 行政内部の意思の伝達・決定にかかわる制度・手続

- ① 施行文書の公印・契印の省略、電子的決裁方式の導入、情報の伝達、保管等

に係るセキュリティの確保等の技術面を含めた検討

- ② 電子文書交換システムの整備等文書事務手続の電子化の進ちよくに合わせた各省庁文書管理規則等の見直し指針の策定及び省庁間の情報流通に関する取決めの見直し
- ③ 官庁会計事務、人事・給与関係事務等に係る文書の電子化に対応した規定面
の見直し

(2) 国民等との間の事務・サービス手続

- ① 国民等からの各種申請・届出等の手続について、電子化に対応したものとするための見直し指針の策定
- ② 各種申請・届出等窓口の近隣化・一元化及びワンストップサービス等の事務手続の簡素化の在り方に関する調査研究の実施
- ③ 国民等に対する各省庁の行政情報の閲覧・提供システムの整備に対応した制度面の見直し指針の策定
- ④ 情報通信技術を活用した行政情報提供窓口の一元化、窓口業務の取扱時間の延長、休日サービスの実施等のための制度面の検討

3 その他情報化を推進するための基盤整備

(1) 人的基盤の充実

- ① システムインテグレータ等の外部リソースの活用に関する指針の策定
- ② 情報システム専門職、中途採用等情報システム要員の採用・養成・処遇面の
検討
- ③ 各省庁の職員を対象とする各種研修等の情報化の進展に対応した内容の充
実・高度化

(2) 予算及び調達改善

- ① コンピュータ製品及びサービスの各省庁の具体的取引価格等に関する情報の
省庁間流通システムの整備
- ② ソフトウェアの価格を的確に評価する見積り方策に関する指針の策定
- ③ コンピュータ製品の機能・性能を比較・評価する技術評価機能の検討

第4 推進体制の充実強化

我が国内外の情報化の進展に対応しつつ、行政の情報化を政府全体として着実かつ円滑に推進するため、「行政情報システム各省庁連絡会議」（以下「各省庁連絡会議」という。）と情報化に関する各種推進機関との連携を図るとともに、必要に応じて有識者の意見を反映させる方策を講ずるなど、行政情報化推進体制の充実強化を図る。

第5 地方公共団体との連携・協力

行政の情報化を一層効果的なものとするとともに国民等に対する総合的な行政サービスを確保するため、国・地方公共団体を通じた連携・協力の在り方を検討する。

第6 行政情報化推進計画の見直し及び進ちょく状況の公表

行政の情報化の進展と今後の状況変化を踏まえ、基本計画は必要に応じ、共通実施計画は毎年度見直すとともに、各省庁別計画は各省庁が必要に応じて見直すものとする。

また、各省庁連絡会議は、毎年度、行政情報化推進計画の進ちょく状況を取りまとめ、公表する。

なお、情報システム等の実態を的確に把握し、行政情報化関連施策の充実強化に資するため、各種調査の充実を図るとともに、行政の情報化の進捗と成果を的確に把握する方策を検討する。

資料 2.

行政情報化推進基本計画の改定について

行政情報化推進基本計画の改定について

〔平成 9 年 12 月 20 日〕
閣 議 決 定

行政の情報化については、「当面の行政改革の推進方策について」（平成 6 年 12 月 25 日閣議決定）の別紙行政情報化推進基本計画に基づき、平成 7 年度（1995 年度）を初年度として、総合的・計画的に推進しているところであるが、同計画の進捗と共に、ネットワーク基盤を始めとする情報通信基盤の整備は大きく進展してきている。この整備された基盤を活用し、より一層の事務・事業の効率化・高度化、国民サービスの質的向上につなげる具体的な施策の展開を図るべき状況に至っている。

また、行政の情報化を取り巻く環境は、インターネットの急速な普及、電子商取引の実用化の動き等の社会の情報化の進展、申請・届出等手続に係る国民負担軽減に対する要請の顕在化などを始めとして、大きな変化をみせてきており、また一方では、行政を含む公共分野の情報化について、高度情報通信社会の構築に当たって、先導的役割を果たすことが求められているとともに、行政の情報化に関する G 7 共同プロジェクトへの参画等国際的な取組への対応も必要となっている。

このような状況を踏まえ、行政情報化をより一層強力に推進するため、行政情報化推進基本計画について、下記のとおり改定する。

記

第 1 計画の枠組

1 行政情報化の理念

行政の情報化は、行政のあらゆる分野への情報通信技術の成果の普遍的な活用とこれに併せた旧来の制度・慣行の見直しにより、国民サービスの飛躍的向上と行政運営の質的向上を図ることを目的とするものである。

この意味で、行政の情報化を、新時代に対応できる簡素で効率的な行政の実現、国民の主体性が生かされる行政の実現、国民に開かれた信頼される行政の実現及び国民に対する質の高い行政サービスの実現を目指す行政改革を実施していくための重要な手段として位置付け、その積極的な推進により、国民の立場に立った効率的で効果的な行政の実現を図る。

2 計画目標

行政の情報化により、事務・事業及び組織の改革を推進するとともに、セキュリティの確保等に留意しつつ、「紙」による情報の管理からネットワークを駆使した電子化された情報の管理へ移行し、21 世紀初頭に高度に情報化された行政、すなわち「電子政府」の実現を目指す。

3 計画期間

計画期間は、平成 10 年度（1998 年度）から 14 年度（2002 年度）までの 5 か年とする。

4 計画の対象

計画の対象は、国の事務・事業とする。

5 地方公共団体等との連携協力

行政部門における行政の情報化を総合的、一体的に推進するため、地方公共団体、特殊法人、認可法人等との連携協力を積極的に推進するとともに、地方公共団体に対し行政の情報化の推進を要請する。

6 共通実施計画及び各省庁別計画

第 2 に掲げる行政情報化推進の基本方針に定める事項のうち、各省庁が共同・分担して実施する事項について「共通実施計画」を策定するとともに、各省庁が実施する事項について「各省庁別計画」を策定する。

なお、基本計画及び共通実施計画並びに各省庁別計画を合わせて「行政情報化推進計画」と称する。

第 2 行政情報化推進の基本方針

1 社会の情報化の進展に対応した行政情報化の推進

- (1) 社会全体の情報化の進展に対応するとともに、国民に対する情報通信技術の成果を活用した広範な行政情報の提供、行政手続に係る国民負担の軽減への要請に的確に対応していくため、整備が進展しつつある行政内外の情報通信基盤を活用し、行政サービスの質的向上を図る。その際には、官民の役割分担、規制緩和、地方分権の観点からの事務・事業の必要性に留意するものとする。

ア 行政情報の提供等

- ① 日々公表される報道発表資料、国民生活に必要な各種の行政情報などについて、広範にインターネット・ホームページを活用しオンラインによる提供を進めるとともに、提供内容の充実、タイムリーな提供を一層推進する。また、国民からの意見、要望、問い合わせの受付等にインターネットを活用する。
- ② 白書・年次報告書等の行政の現況を国民に知らせることを目的とした行政情報について、インターネット、CD-ROM等の電子的な手段・媒体による提供を一層推進する。
- ③ 各種の統計情報等社会的利用価値の高い行政情報について、国民のニーズに応じたデータの標準化等を行いつつ、電子的な手段・媒体による提供を推進する。
- ④ 地理情報システム（GIS）の効率的な整備、相互利用の促進及びその利活用分野の拡充を図る。
- ⑤ 国民に提供可能な行政情報の所在案内について、「行政情報の社会的

活用のためのクリアリング（所在案内）システムの統一的な仕様について」（平成8年6月18日行政情報システム各省庁連絡会議了承）に基づき、平成11年度（1999年度）までに総合案内クリアリングシステム及び各省庁クリアリングシステムを整備するとともに、当該システムの内容の充実、タイムリーな掲載等を推進する。また、総合案内クリアリングシステムの一環として、各省庁がインターネット・ホームページで提供する行政情報の検索、案内サービスを行い、アクセスの利便性の向上を図る。

イ 申請・届出等手続の電子化

- ① 申請・届出等手続について、「電子化に対応した申請・届出等手続の見直し指針」（平成8年9月2日行政情報システム各省庁連絡会議了承、9年7月18日改定）に基づき、原則として平成10年度（1998年度）末までに可能なものから早期に電子化を行う。また、手続のオンライン化に当たり本人確認等の課題の解決を要する手続については、早期にその課題の解決を図りオンライン化を実施する。
- ② 電子化に当たっては、自動受付等による受付処理時間の延長・24時間化の推進や、システムのネットワーク化等による申請地制限の緩和、アクセスポイントの拡大の推進などの利便性の向上を図る。

ウ ワンストップサービスの実施

国民生活、企業活動等に必要な行政手続、行政情報の提供等について、地方公共団体等との連携・協力を図りつつ、情報通信技術を活用した手続の案内・教示、必要な行政情報の提供、各種施設の利用案内・予約、申請・届出等の受付、結果の交付等の行政サービスを総合的・複合的に提供する、いわゆる「ワンストップサービス」を制度的、技術的課題の解決を図りつつ段階的に実施する。

- ① 総合行政サービスシステムによるワンストップサービスの実施
 - i) 国民に対して、インターネットを活用し、一つの画面で各種の行政手続、行政情報の提供等のサービスを提供する総合行政サービスシステムを整備する。その整備に当たっては、行政手続の案内・教示、様式のオンライン提供等を先行して実施するとともに、本人確認等の課題の解決を図りつつ手続のオンライン化を実現する。また、システムの利便性を一層向上させるため、複数の機関に関連する手続について、関係機関におけるシステム間の連携を図り、手続の一括処理を推進する。
 - ii) 電子的なアクセス手段を持たない国民に対しては、身近な場所で、上記システムと同様のサービスの提供が可能となるよう必要な方策を講ずる。
- ② 特定分野の手続を対象とするワンストップサービス
特定分野を対象とし複数の機関に関連する手続であって、業務の形態、

行政客体の態様により上記①の対象とすることが適当でないものについては、関係機関におけるオンラインによるシステム間の連携を図りつつ、手続の一括処理を推進する。

- (2) 電子商取引の実現の動き等国の内外の情報化の進展に対応して、調達手続の電子化等の民間部門との整合性の取れた情報化を推進する。

ア 調達手続の電子化

各調達機関が実施する調達手続について、世界貿易機関（WTO）における検討の推移をも踏まえつつ、情報提供等の電子化を段階的に推進する。

イ 歳入歳出の電子化

- ① 歳入歳出事務について、官庁会計事務データ通信システムの導入による統一的な官庁会計事務処理体系の早期確立を図る。
- ② 現在紙媒体によって行われている国庫金の口座振替について、国と金融機関との間の手続の電子化を推進する。特に、歳入金に係る口座振替に係る委託データについては早急に電子化を図る。

2 情報通信技術の活用による事務・事業の簡素化・効率化及び行政運営の高度化

情報通信技術の成果、民間の能力を活用しつつ、内部管理業務、各種許認可等業務などを含めた広範な業務の見直しを行いシステム化を図ることにより、事務・事業の簡素化・効率化を推進する。

また、りん議決裁のシステム化、行政情報のデータベース化を含む総合的な情報管理のシステム化などによる意思決定の迅速化、的確な情報管理を図るなど、行政運営の高度化を推進する。

ア 個別業務のシステム化、機能の高度化及びシステム間の連携

- ① 各種許認可等に係る事務・事業について、申請・届出等手続のオンライン化、ワンストップサービスの実施を念頭に、関連するシステムとの連携等に留意しつつ事務処理手順等の見直しを行い、業務のシステム化及び既存システムの機能の高度化を推進し、事務・事業の簡素化・効率化を図る。
- ② 人事、会計等の内部管理業務について、セキュリティの確保、関連業務との連携に留意しつつ事務処理手順等の見直しを行い、LANを活用したシステム化を推進し、事務の簡素化・効率化を図る。
- ③ 省庁間で実施されている制度官庁等への各種報告、官報掲載手続、法令等の協議などの業務について、霞が関WANを活用したシステム化を推進し、事務の簡素化・効率化を図る。また、国の事務・事業に係る国・地方間の連絡・報告等の業務について、霞が関WANの活用等によるシステム化を推進する。
- ④ 情報公開の制度化に対応し、制度の的確で円滑な運用に資するため、LAN、霞が関WANを活用したシステム整備を進める。

イ 文書の管理・流通のシステム化

- ① 日々作成・入手される文書について、業務の処理手順、関係規程等の見直しを行いつつ、電子文書を含む文書のライフサイクル（作成、入手、決裁等事案決定手続、施行、保存、利用、廃棄）を通ずる総合的な文書管理システムを平成11年度（1999年度）までに整備する。

特に、保有文書の的確な管理、必要な情報流通を促進するため、文書目録及び文書のデータベース化を推進する。

- ② 省庁間の文書交換について、省庁間電子文書交換システムを平成11年度（1999年度）までに整備する。また、当該システムを活用して、本省庁・地方支分部局間や特殊法人、地方公共団体等との間の電子文書交換を推進する。

ウ 情報共有の推進

- ① 法令・通達、白書・年次報告書、基礎的統計情報その他の各省庁において利用価値が高い情報について、省庁内部、省庁間の連携を図りつつデータベース化を進め、共有を推進する。また、商用データベースの効率的利用を推進する。
- ② 政策支援データベース等既存のデータベースについて、LANを活用した運用が可能となるよう必要な見直し、再構築を進める。また、他省庁に提供可能なものについて、霞が関WANによる省庁間利用を推進する。
- ③ 省庁内部・省庁間の情報共有を支援するため、1(1)ア⑤に掲げるクリアリングシステムを活用しつつ、省庁内部・省庁間におけるクリアリング機能を整備する。

エ LAN等情報通信基盤の活用による業務の効率化・高度化

- ① LANに組み込まれた電子メールシステム、電子掲示板、データベース機能等グループウェアの各種機能を最大限に活用し、紙媒体の配布を制限する等の措置を講じつつ、LANによる業務の簡素化・効率化、コミュニケーションの円滑化・高度化等を推進する。
- ② 本省庁・地方支分部局間等離れた行政機関間において、事務・事業の形態に応じ、テレビ会議システムの導入を図り、時間と経費の節減、業務の効率化・高度化を推進する。
- ③ 情報通信技術の活用による業務の効率化、労働生産性の向上を図るため、事務・事業の形態に応じ、サテライトオフィス勤務、在宅勤務等のテレワークの導入について調査研究等を進める。

オ 民間へのアウトソーシング等の推進

- ① 既存の情報システムについて、事務・事業の形態に応じ、一括して民間に委託するアウトソーシングを含め、運営管理の各般にわたる外注化を積極的に行い、運営の簡素化・効率化・高度化を推進する。
- ② 業務の新たな情報システム化に当たっては、事務・事業の形態に応じ、

運営管理を一括して民間に委託するアウトソーシングを積極的に推進する。

3 行政情報化推進のための基盤整備

- (1) 行政部門総体として総合的な情報化を推進するための共通基盤として、パソコン等情報機器、ＬＡＮ、省庁内ネットワークを整備するとともに、霞が関ＷＡＮの活用による行政部門を通ずる汎用性の高い総合的・広域的な行政情報通信ネットワークを整備する。

ア 省庁内ネットワーク基盤の高度化

- ① 地方支分部局等を含め、引き続き、必要な職員へのパソコン１人１台の配備を進めるとともに、業務形態に応じ、庁外業務のためのモバイル端末等情報機器の整備を推進する。
- ② 地方支分部局等を含め、引き続き、ＬＡＮの整備を進めるとともに、本省庁、地方支分部局等のＬＡＮを接続する省庁内ネットワークの整備を進める。
- ③ 既設のＬＡＮ及び省庁内ネットワークについて、業務形態に応じたマルチメディアへの対応等機能の高度化を推進する。

イ 行政部門を通ずるネットワーク基盤の整備

- ① 霞が関ＷＡＮについて、高度なアクセス制限機能、セキュリティ確保機能に関する技術の導入等により、一層の機能の高度化を推進する。
- ② 行政部門を通ずる情報交換、情報共有の推進、ワンストップサービスの実施等を図るため、霞が関ＷＡＮの活用により、地方公共団体、特殊法人、認可法人等を結ぶ汎用性の高い総合的・広域的な行政情報通信ネットワークシステム（ＡＤＭＩＸ）の整備を推進する。
- ③ 個別事業の広域ネットワークについて、情報通信技術の進展、国民へのサービス向上の要請に対応し、機能の高度化を推進するとともに、業務形態に応じて、関連する他のネットワークとの相互接続性の確保を図る。

ウ 行政部門・民間部門間のネットワーク基盤の確立

- ① 社会の情報化の進展、民間部門のニーズの多様化に対応し、行政情報の提供、申請・届出等手続を実施するため、インターネットの活用を図ることとし、地方支分部局等を含め、インターネット・ホームページの整備を推進する。
 - ② 個別業務システムについて、申請・届出等手続、データ交換等のオンライン化を実施していくため、業務形態に応じて、専用ネットワーク、インターネット等の活用により、民間部門との間のネットワーク化を推進する。
- (2) 情報システムについて、関連する他のシステムとの接続や柔軟なシステムの構築を容易にするための国際標準又は事実上の標準（以下「国際的な標準」という。）の採用によるオープンシステム化の推進、効率的で高度な情報シ

システムとするためのシステムの最適化等、情報システムの高度化・効率化を推進するとともに、広範な分野への情報システムの展開に応じた安全性・信頼性、個人情報保護に関する施策の一層の推進を図る。

ア オープンシステム化の推進

情報システムについて、業務形態に応じ、国際的な標準の採用によるオープンシステム化を推進する。

イ 効率的・効果的な情報システムの構築

情報システムについて、汎用機システムからクライアント・サーバシステムへの転換、集中処理から分散処理への転換等、業務形態に応じたシステムの最適化を図り、効率化・高度化を推進する。

ウ 安全性・信頼性対策の充実

情報システムについて、ネットワークの広域化、関連システムとの連携を考慮しつつ、安全性・信頼性対策の充実強化を図る。

特に、LANについて、利用者の範囲が広いというシステムの特性を踏まえつつ、業務全般のシステム化とその円滑な運用を図るため、利用者への啓発、アクセス制限、コンピュータウイルスからの防護、運用管理規程の整備等の安全性・信頼性対策の充実強化を図る。

エ 個人情報保護対策の充実

ネットワーク化の進展等新しい情報化の進展状況を踏まえ、個人情報保護の充実強化を図る。

オ システム監査・評価の実施

情報システムについて、安全性・信頼性の確保、業務処理の効率性の向上等を図るため、外部監査・評価機能の活用を含め、システム監査・評価を実施し、その結果を省庁内部における一層の情報化の推進に活用する。

カ 情報化の進展に対応した執務環境の整備

引き続き施設のインテリジェント化を進めるとともに、文書の重複保有の解消等による執務スペースの確保等情報化の進展に対応した執務環境の整備を推進する。

(3) 行政部門における広範なネットワーク化を実現し、必要な情報交換、情報共有を進めるとともに、民間部門との円滑な情報交換を図るため、各般の標準化を推進する。

ア ネットワークの標準化

行政機関のネットワークについて、ネットワーク間の相互接続性・相互運用性を確保するため、通信プロトコルはインターネット・プロトコル(TCP/IP)の採用を基本とするとともに、メールプロトコル等上位のプロトコルについても、国際的な標準を採用する。

イ 電子文書等の標準化

① 行政文書のうち必要なものについて、文書の検索・編集の容易性を確保するため、流通性の確保に留意しつつ、構造化された形式による電子化を推進するものとし、文書構造型式に係る国際的な標準(SGML等)

を採用する。また、構造化に必要な文書型定義の作成を進め、パソコンの更新等に合わせて、作成された文書型定義の利用が可能なソフトウェアの導入を進める。

- ② 情報システムにおいて使用している外字について、JIS第3水準及び第4水準の制定を待ってその解消を図るとともに、この場合においても残る可能性のある外字について、交換のルールを策定する。

ウ データコード等の標準化

- ① 行政部内の情報共有及び円滑な流通を図るため、データコード、データ項目等基本的事項について標準化を推進する。

特に、行政組織コードについて、広範な利用を視野に入れつつ、電子文書交換システムの整備にあわせ策定する。

- ② 社会的利用価値の高い行政情報について、国民等のニーズに応じたデータ等の標準化を推進する。
- ③ 申請・届出等手続の電子化を円滑に進めるため、共通的な記載事項等の標準化を推進する。
- ④ 地理情報システム（GIS）について、データ様式の標準化等を促進する。

- (4) 各省庁における総合的・計画的な情報化を推進するため、情報化推進の統括責任体制を確立するとともに、これを補佐する中核的なスタッフ機能を整備充実する。

ア 省庁内情報化推進体制の確立

- ① 各省庁における総合的・計画的な行政情報化を推進するため、各省庁官房長等を情報統括責任者に指名するなどにより、省庁内部の情報化に関する企画、実施等の責任体制の明確化を図るとともに、情報統括責任者等を補佐し行政情報化推進の中核となるスタッフ機能の整備充実を図る。
- ② 省庁内部の整合性のとれた情報化を総合的に推進するため、各部局を横断する情報化推進委員会等の機能強化を図る。

イ 人的基盤の強化

- ① 情報システム関連研修の充実等により、職員の情報リテラシー、情報モラルの向上を図る。
- ② 情報システム部門の要員の活用、情報システム関連研修の充実等により各課室単位等に核となる人材の配置を進める。
- ③ 情報システムの運用管理に係る技術的支援要員について、民間技術者の活用を図る。

- (5) 行政情報化の一層の推進のため、電子文書の原本性、ネットワーク上での本人確認等の共通課題について、国の内外における検討の推移を踏まえつつ、制度面・技術面の検討を進め、早期の解決を図る。

ア 電子文書の原本性

紙媒体の原本から電子媒体の原本への移行を実現し、情報管理の効率化を推進するため、技術動向を踏まえつつ、電子文書の原本性を確保する方策を講ずる。

イ 申請者等の認証

- ① 電子文書の交換等において必要となる行政部内における文書の受発信者の認証機能について、省庁間電子文書交換システムの整備に合わせ整備する。
- ② 申請・届出等手続のオンライン化に当たって必要となる行政部門と民間部門間の認証機能について、国の内外における検討を注視しつつ、制度化が検討されている住民基本台帳ネットワークシステム及び商業法人登記制度に基礎を置く認証システムの利用可能性を視野に入れ、早期に申請・届出等手続のオンライン化を可能とするよう所要の準備を進める。また、行政手続の電子化に当たり、ＩＣカードの利用方策の検討を進める。

ウ 手数料等の納付

不特定多数を対象とする申請・届出等手続などのオンライン化を可能とするため、国の内外における電子商取引の実用化の検討を注視しつつ、手数料等の印紙の貼付に代わる納付方法について検討を進める。

エ 行政情報の提供の対価

行政情報の電子的手段・媒体による提供において対価を必要とする情報について、引き続き適正な対価の在り方について検討を行い、提供料金の整合性の確保を図る。

第３ 行政情報化の総合的な推進

１ 省庁間の連携

(１) 行政情報システム各省庁連絡会議の活用

行政情報化推進計画の総合的・計画的な推進を図るとともに、行政情報システムに関する基本的事項を検討するため、引き続き、行政情報システム各省庁連絡会議を活用する。

(２) 特定事項の情報化のための省庁間連携

複数の省庁に関連する申請・届出等手続の電子化、特定分野の手続を対象とするワンストップサービスの実施等省庁間で調整が必要な事項について、関係省庁間の連携の強化を図る。

２ 高度情報通信社会推進本部との連携

高度情報通信社会構築に向けた社会的課題を総合的に検討する高度情報通信社会推進本部との連携を強化し、我が国社会全体の情報化との整合性を図りつつ行政の情報化を推進する。

３ 地方公共団体との連携

(1) 情報化推進のための国・地方間の連絡調整

国・地方を通ずる総合的な行政情報化を積極的に推進するため、共通する事項に関する連絡調整の場を設ける。

(2) 情報化推進のための国・地方の連携

ア 地方公共団体が扱う国の事務・事業の情報化の推進方策、国・地方を通ずるワンストップサービスの実施方策、制度化が検討されている住民基本台帳ネットワークシステムの利用方策等について、上記の連絡調整の場を活用するなどし、検討を進める。

イ 法令、条例、基礎的統計情報等の既存のデータベース等国・地方間において相互利用が可能な各種の情報について、上記の連絡調整の場等を活用し、霞が関W A Nの活用等による国・地方間の情報の相互利用方策の検討を進める。

4 国際的な連携

行政の情報化に関するG7共同プロジェクト等の国際的な取組について、積極的な対応を進め諸外国との連携を図る。

5 推進状況のフォローアップ等

(1) 基本計画等の見直し

基本計画は、行政情報化の進ちよく状況、社会全体の情報化の進展状況等を踏まえ、必要に応じ見直す。

また、各年度における計画の進ちよく状況等を踏まえ、毎年度、行政情報化の取組方針を策定するとともに、これを踏まえ、共通実施計画及び各省庁別計画を見直す。

(2) 事前評価と事後検証の実施

効率的で効果的な行政情報化の推進を図るため、各省庁に設けられた行政情報化推進委員会等の活用を図り、省庁内の情報化施策の事前評価及び事後検証を実施するとともに、基本計画の整合性のとれた着実な推進を図る観点から、総務庁において、その結果の報告を求め、所要の調整を行う。

また、情報化の成果を定量的に把握し評価するための指標の見直しを必要に応じて行う。

(3) 情報化の成果の公表

行政情報システム各省庁連絡会議において、毎年度、行政情報化推進計画の進ちよく状況を取りまとめ、公表する。

資料 3.

情報公開法要綱案

はじめに

情報公開法制は、ここ十数年来国民から要請され続けてきた我が国の民主主義の発展に欠かせない課題である。加えて、今日、21世紀の到来を間近に控え、我が国の行政制度とその運営の在り方が問われ、行政改革の推進が最重要の政策課題となっている。このような状況において、情報公開法制は、国民から信頼される公正で民主的な行政の実現のための基盤的な制度であるとともに、行政改革を推進する大きな原動力となるものである。すなわち、情報公開法制は、行政文書に対し国民一人一人がその開示を請求することのできる制度（開示請求権制度）を中核とする制度であり、政府の諸活動の状況を国民の前にあるがままに明らかにし、国民一人一人がこれを吟味、評価できるようにするものである。これによって、公正な行政運営が一層図られるとともに、国民の責任ある意思決定が可能となり、民主主義の下、望ましい国民と政府の関係の確立が期待される。そして、政府においては、情勢の変化に対応した効率的な行政制度・運営が図られることとなる。

このように、情報公開法制の確立は、行政改革の推進の観点からも喫緊の課題である。

本委員会は、平成6年12月19日の設置後直ちに情報公開法制の整備についての検討に着手し、法制上の観点から専門的な検討を行うため、行政情報公開部会を平成7年3月17日に発足させた。同部会では、諸外国及び地方公共団体の情報公開制度の運用状況や判例等の状況を調査し、また、有識者、関係団体等からの意見聴取を幅広く実施するとともに、中間的な検討状況を公表し、国民からの意見の反映に努めてきた。本委員会は、平成8年11月1日に提出された部会報告を受け、さらに調査審議を行った結果、「情報公開法制の確立に関する意見」を決定した。

本委員会としての見解は「情報公開法要綱案」及び「情報公開法要綱案の考え方」に述べているとおりであるが、特に次の点を強調しておきたい。

第一に、情報公開法制は、行政文書に対する開示請求権制度を新たに整備し、政府の行政運営の公開性を向上させ、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするものである。したがって、行政文書の公開範囲を可能な限り広げる必要があることは、当然のことである。他方、行政文書の中には、個人のプライバシー、企業秘密、国の安全に係わる情報等のように国民の利益のため保護すべき情報も含まれており、これらもまた適正に保護される必要がある。本要綱案の不開示情報の各基準と原則開示という枠組みはこのような双方の利益の適切な調整ということに特に留意して検討した結果である。

第二に、不服審査会は、不服申立ての決定又は裁決に当たって第三者的立場から合理的かつ客観的評価を加味するものであり、開示請求権制度の要（かなめ）となるものである。このため、その重要性に対応して充実した機能と適切な組織を整備する必要がある。

第三に、情報公開法制が的確に運用されるためには、行政文書が適正に管理されていることが前提であり、その仕組みの整備が不可欠である。

「情報公開法要綱案」は具体的、技術的な検討を政府にゆだねているところもあるが、政府は、当要綱案及びその考え方に沿って速やかに立案準備を進め、国民の期待に応え、できるだけ早期に法律案を提出するよう要請する。

情報公開法要綱案

目次

- 第1章 総則（第1・第2）
- 第2章 行政文書の開示（第3～第16）
- 第3章 不服申立て（第17～第22）
- 第4章 補則（第23～第29）

第1章 総則

第1 目的

この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する国民の権利につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とするものとする。

第2 定義

この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによるものとする。

(1) 行政機関 次に掲げる機関をいう。

イ 法律の規定に基づき内閣に置かれる機関及び内閣の所轄の下に置かれる機関

ロ 国家行政組織法第3条第2項に規定する国の行政機関として置かれる機関（ハの政令で定める機関が置かれる機関にあっては、当該政令で定める機関を除く。）

ハ 国家行政組織法第8条の2の施設等機関及び同法第8条の3の特別の機関のうち政令で定めるもの

ニ 会計検査院

(2) 行政文書 行政機関の職員が職務上作成し又は取得した文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他政令で定めるものであって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

イ 一般に容易に入手することができるもの又は一般に利用することができる施設において閲覧に供されているもの

ロ 公文書館等において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているもの

(3) 開示 閲覧に供し又は写しを交付することをいう。

第2章 行政文書の開示

第3 開示請求権

何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長に対し、行政文書の開示を請求することができるものとする。

第4 開示請求の手続

行政文書の開示を請求しようとする者は、行政機関の長に対し、請求に係る行政文書を特定するために必要な事項その他所定の事項を記載した書面を提出しなければならないものとする。

第5 行政機関の開示義務

- 1 行政機関の長は、行政文書の開示の請求（以下「開示請求」という。）があった場合は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているときを除き、開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）に対し、当該行政文書を開示しなければならないものとする。
- 2 開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、当該部分が当該部分を除いた部分と容易に区分することができるときは、行政

機関の長は、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いて開示することが制度の趣旨に合致しないと認められるときは、この限りでないものとする。

第6 不開示情報

第5に規定する不開示情報は、次の各号に掲げる情報とすること。

- (1) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され又は他の情報と照合することにより識別され得るもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ 法令の規定により又は慣行として公にされている情報又は公にすることが予定されている情報

ロ 氏名その他特定の個人が識別され得る情報の部分を除くことにより、開示しても、本号により保護される個人の利益が害されるおそれがないと認められることとなる部分の情報

ハ 公務員の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職に関する情報

ニ 人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、開示することがより必要であると認められる情報

- (2) 法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、当該法人等又は当該個人の事業活動によって生ずる人の生命、身体若しくは健康への危害又は財産若しくは生活の侵害から保護するため、開示することがより必要であると認められるものを除く。

イ 開示することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがあるもの

ロ 行政機関からの要請を受けて、公にしないとの約束の下に、任意に提供されたもので、法人等又は個人における常例として公にしないこととされているものその他の当該約束の締結が状況に照らし合理的であると認められるもの

- (3) 開示することにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある情報
- (4) 開示することにより、犯罪の予防・捜査、公訴の維持、刑の執行、警備その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある情報
- (5) 行政機関内部又は行政機関相互の審議・検討又は協議に関する情報であって、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの
- (6) 監査、検査、取締り、争訟、交渉、契約、試験、調査、研究、人事管理、現業の事業経営その他行政機関の事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

第7 公益上の理由による裁量的開示

行政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報の規定により保護される利益に優越する公益上の理由があると認めるときは、第5及び第6の規定にかかわらず、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができるものとする。

第8 行政文書の存否に関する情報

開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか、又は存在していないかを答えるだけで、不開示情報の規定により保護される利益が不開示情報を開示した場合と同様に害されることとなるときは、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにしないで、請求を拒否することができるものとする。

第9 開示請求に対する措置

- 1 開示請求に係る行政文書を開示するときは、行政機関の長は、開示の決定をし、開示請求者に対し、書面で、その旨及び開示の実施に関し必要な事項を通知しなければならないものとする。
- 2 開示請求に係る行政文書を開示しないときは、行政機関の長は、請求拒否の決定をし、開示請求者に対し、書面で、その旨を通知しなければならないものとする。
- 3 第8の規定により請求を拒否するとき及び開示請求に係る行政文書が存在しないことその他の理由により請求を拒否するときも、前項と同様とするものとする。

第10 開示等決定の期限

- 1 第9に規定する決定（以下「開示等決定」という。）は、開示請求があった後30日以内にしなければならないものとする。
- 2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、事務処理上の困難その他正当な理由により同項に規定する期間内に開示等決定をすることができないときは、30日を限度として、これを延長することができる。この場合において、行政機関の長は、開示請求者に対し、同項の期間内に開示等決定ができない理由及び延長する期間を通知しなければならないものとする。

第11 著しく大量な行政文書の開示請求に係る開示等決定の期限の特例

開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、60日以内にそのすべてについて開示等決定をすることにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の相当の部分につき、当該期間内に開示等決定をし、残りの部分については、相当の期間内に開示等決定をすれば足りる。この場合においては、第10第1項の期間内に、同第2項後段の規定の例により、開示請求者に通知しなければならないものとする。

第12 事案の移送

行政機関の長は、開示請求に係る行政文書が他の行政機関により作成されたものであるときその他相当の理由があるときは、関係行政機関と協議の上、事案を移送することができる。この場合においては、開示請求者に対し、その旨を通知しなければならないものとする。

第13 第三者保護に関する手続

- 1 開示請求に係る行政文書に国、地方公共団体及び開示請求者以外の者（以下「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは、行政機関の長は、開示等決定をするに際し、当該第三者の意見を聴くことができるものとする。
- 2 開示請求に係る行政文書に第三者に関する情報が記録されている場合において、第6第1号ただし書二、同第2号ただし書又は第7の規定によりこれを開示しようとするときは、行政機関の長は、開示の決定に先立ち、当該第三者に対し、所定の事項を通知して、意見を述べる機会を与えなければならないものとする。
- 3 前2項に定める手続がとられた場合において、当該行政文書を開示するときは、行政機関の長は、開示の決定と開示を実施する期日との間に当該第三者が不服申立手続を講ずるに足りる相当の期間を確保するとともに、開示の決定後速やかに、当該第三者に対し、所定の事項を通知するものとする。

第14 開示の方法

行政文書の開示の方法は、政令で定めるものとする。

第15 手数料

- 1 行政文書の開示に関する手数料は、実費を勘案し、政令で定めるところによるものとする。
- 2 行政機関の長は、経済的困難その他特別の理由があると認めるときは、その手数料を免除し、又は減額することができるものとする。

第16 権限の委任

行政機関の長は、政令で定めるところにより、この章に定める権限を当該行政機関の職員に委任することができるものとする。

第3章 不服申立て

第17 不服申立てに関する手続

開示等決定に対して行政不服審査法に基づく不服申立てがあった場合は、次の各号に掲げるときを除き、当該不服申立てに係る処分庁又は審査庁は、不服審査会に諮問して、当該不服申立てに対する決定又は裁決をしなければならないものとする。

- (1) 不服申立てが不適法であり、却下するとき
- (2) 請求拒否の決定を取り消し、当該行政文書の開示の決定をするとき（当該行政文書に第三者に関する情報が記録されているときを除く。）

第18 不服審査会の設置

第17に規定する諮問に応じ不服申立てについて調査審議するための合議制の機関として、総理府に、不服審査会を置くものとする。

第19 不服審査会の委員の任命等

- 1 不服審査会の委員は、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命するものとする。
- 2 委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とするものとする。
- 3 前項の規定に違反して秘密を漏らす行為に対する罰則を設けるものとする。

第20 不服審査会の調査権限

- 1 不服審査会は、必要と認めるときは、諮問をした処分庁又は審査庁（以下「諮問庁」という。）に対し、開示請求に係る行政文書の提出を求め、事件の審議にあたる委員をして、不服申立人に閲覧させずにその内容を見分させることができる。この場合において、諮問庁は、当該行政文書の提出を拒むことはできないものとする。
- 2 不服審査会は、必要と認めるときは、諮問庁に対し、請求拒否の決定があった行政文書又はその部分と請求拒否の理由とを不服審査会の指定する方式により分類・整理することその他の方法により、諮問に関する説明を求めることができるものとする。
- 3 前2項に定めるもののほか、不服審査会は、事件に関し、不服申立人、参加人及び諮問庁（以下「不服申立人等」という。）に意見書又は資料の提出を求め、参考人に陳述を求め又は鑑定をさせ、その他必要な調査をすることができるものとする。

第21 不服審査会における事件の取扱い

- 1 不服申立人等は、政令で定めるところにより、不服審査会に対し、口頭で意見を陳述することを求めることができる。ただし、不服審査会は、その必要がないと認めるときは、その陳述を聴かずに答申をすることができるものとする。
- 2 不服申立人等は、政令で定めるところにより、不服審査会に対し、意見書又は資料を提出することができるものとする。
- 3 不服申立人等は、政令で定めるところにより、不服審査会に対し、不服審査会に提出された意見書又は資料（第20第1項に規定する行政文書を除く。）の閲覧を求めることができる。この場合において、不服審査会は、第三者の利益を害するおそれがあるときその他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができないものとする。
- 4 前3項の求めに対する処分については、不服申立てをすることができないものとする。

- 5 不服審査会は、委員のうちの一定数の者で合議体を構成し、その判断を不服審査会の判断とすることができるものとする。
- 6 不服審査会は、事件の審議にあたる委員のうちの一部の者をして、第1項に規定する陳述を聴かせ、又は第20に規定する調査をさせることができるものとする。
- 7 不服審査会の審理は非公開とする。ただし、答申は公表するものとする。

第22 その他の不服審査会関係規定

第18～第21に規定するもののほか、不服審査会の組織（委員の人数、事務局の組織等）、委員の任免及び服務、事件の取扱い等について、所要の規定をこの法律又は命令に設けるものとする。

第4章 補則

第23 行政文書の管理

- 1 行政機関は、政令で定めるところにより、行政文書の管理に関する定めを制定し、これを公にするとともに、当該定めに従った適切な管理を行うものとする。
- 2 前項の政令においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他必要な事項について定めるものとする。

第24 利便の提供・運用状況の公表

- 1 政府は、この法律の円滑な運用を確保するため、総合的な案内窓口の整備、資料の提供その他開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとする。
- 2 政府は、この法律の運用状況に関し、毎年度公表するものとする。

第25 情報公開の総合的な推進

政府は、この法律に定める行政文書の開示のほか、情報の提供その他の情報公開に関する施策の充実を図り、国民に対する情報公開の総合的な推進に努めるものとする。

第26 地方公共団体の情報公開

地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、情報公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならないものとする。

第27 特殊法人の情報公開

政府は、特殊法人について、その性格及び業務内容に応じて情報の開示及び提供が推進されるよう、情報公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。

第28 関係法律との調整

文書の公開等に関し定めている法律その他の関係法律の規定との間で必要な法制上の調整措置を講ずるものとする。

第29 施行に伴う措置

- 1 この法律を円滑に施行するため、公布後施行までの間に相当の期間を設けるものとする。
- 2 施行日前に行政機関の職員が作成し又は取得した行政文書についても、施行日以後現に行政機関が保有しているものについては、この法律を適用するものとする。

—— 禁 無 断 転 載 ——

平成9年12月発行

発行所 財団法人 日本情報処理開発協会

東京都港区芝公園3丁目5番8号

機械振興会館内

Tel 03(3432)9384

