

## ◆連載～第5回～◆

### 自治体職員が開発した、「電子AKFシステム」

#### ～紙文書と電子文書のほかに、アーカイブズをも 取り込むという世界初の挑戦～

特定非営利活動法人 行政文書管理改善機構 理事長  
駿河台大学大学院 行政文書管理コース 主任教授

廣田 傳一郎



#### はじめに

思えば、不思議なこともあるものである。

自治体が、簿冊式を改善するために導入するファイリングシステムは、民間業者である什器メーカー等が提供したシステムである。中には情報公開条例や個人情報保護条例等に係るコンプライアンス（法令順守）違反を招きかねないシステムもある。

また、電子自治体化の動きのなかで、電子文書管理システムの対応は必然であると喧伝する什器メーカー等のベンダーに後押しされ、自治体の中には同システムを導入しているところもあるが、そのシステムの品質、使い勝手及び費用対効果などの点で、相当に悩ましい問題を提供していることは、周知のとおりである。

事案の処理は文書によるとの文書主義の原則をもつ行政の、しかも文書管理の玄人である文書担当が、文書管理の素人ともいえる民間業者の既成開発品に対して、なぜ是々非々で意見を言い、自治体職員が求める文書管理システムを構築しようとならないのか、筆者は強い違和感をもち続けてきた。

ベンダーが開発した既存の電子文書管理システム（以下、単に「電子文書管理システム」という）をすべて劣悪だと決めつけている訳ではないし、例えば費用を払ってカスタマイズもできるが、なぜ行政事務の根幹をなす文書管理のシステムなのに、自治

体は自主的に開発しないのか、やはり思えば不思議なこともあるものである。

今回は、「電子文書管理システム」の問題を解決するために、自治体職員らが自ら開発した「電子AKFシステム」を紹介する。それは、世界が認めたAKF（行政ナレッジ・ファイリング）を基盤にして、その上に電子文書だけでなくアーカイブズも取り込むという、世界初の挑戦でもあった。

#### 1. 「電子文書管理システム」には、 問題が多すぎる

担当がいなくても10秒台で文書が検索できるという「AKF」（行政ナレッジ・ファイリング）を構築している五十余の自治体は、いずれもベンダーが開発した「電子文書管理システム」を使う気にはならなかった、という。

（1）「電子文書管理システム」では、文書管理の根本問題が解決できない

文書管理を適正に行うためには、その根本問題である文書の私物化を排除し、職員がもっている文書の私物化容認意識を払拭しなければならない。しかし、「電子文書管理システム」には、そもそも文書管理の根本問題を解決しようとする設計理念があるとも思えず、むしろ解決できるものではない。いや

むしろ、電子化することで、電子データや電子文書の私物化が増幅されることが懸念されるのではなからうか。

#### (2) 「電子文書管理システム」は、ファイリングシステムに取って代わる？

またベンダーは、これからの時代は電子自治体になり、他機関ともL G W A Nで電子文書を交換し合うので、紙文書はなくなりペーパーレスになる、と言う。したがって「電子文書管理システム」は紙文書を管理対象にしておらず、電子化された文書を対象にしている。そして、これまでの紙文書の管理やファイリングシステムは不必要になり、「電子文書管理システム」がこれに取って代わることになる、とも言っている。

よしんば、そうだとすると、取って代わった「電子文書管理システム」が、文書管理の根本問題を解決できないのであるから、既に根本問題を解決しているA K Fの構築自治体等は、これを使わないのは、当然の帰結である。いや、文書管理の根本問題を解決できないシステムは、「使えないシステム」であるといっても過言ではない。

#### (3) 「電子文書管理システム」が管理できるのは、全体の20%程度

自治体の保有する情報は、その約8割が紙文書であり、約2割が電子文書であるといわれている。だとすると、電子文書管理システムが管理するのは電子文書なのだから、自治体保有情報の2割しか管理できないことになる。8割の紙文書は管理の対象外であり、その管理と運用は、従来からの紙文書での管理、例えばファイリングシステムやA K Fに頼らざるを得ないことになるのではなからうか。

#### (4) 「電子文書管理システム」は、電子文書の登録システム？

それにしても「電子文書管理システム」は、文書登録の電子化手続きそのものといってもよく、広くとらえても行政事務の電子化手続きに留まるのであって、例えば文書管理の核である文書分類を自動的

に電子的にはできないのであり、また文書の書庫への引継ぎ等の運用も電子的に出来ないのであるから、これはもう文書管理とは呼べる代物ではないということになる。やはり「電子文書管理システム」は、文書登録又は行政事務の電子化手続きに他ならないようである。

#### (5) 「電子文書管理システム」は、紙文書の管理ができない

さらに、「電子文書管理システム」をつぶさに見ると、次のような指摘も出来よう。

- ①まず、紙文書の管理に対応していない。いわゆる、紙文書管理の効率化支援といった機能はないに等しく、結果として紙文書と電子文書とは融合することなく、それぞれの管理システムが2本立てで並行することになる。
- ②次に、「電子文書管理システム」は利用者によさしいシステムとはいえない。例えば、画面展開等の操作性がよくない、機能は豊富にあるが使わないものが多い、システムを導入したばかりに文書登録に煩雑な対応が求められ、相当に無駄な時間を費やすことが多く、事務負担増は半端ではない。
- ③更には、先に見たようにシステム化の思想に問題があり、例えばすべての文書は電子化して管理しなければならない、電子化すればすべての問題は解決するなど考えるのは、その真正性・信頼性・完全性・利用性（I S O 15489が求める文書の四特性）などの観点からもいかなものかと思われる。

## 2. 自治体職員が求めるシステムとは

では、自治体職員が求める電子文書を内包した文書管理システムとは、どのような仕様かを検証してみる。それは「文書管理の適正化三要件」、つまり第一は拠って立つ規範があること、第二は何のために文書管理を構築するかという目的志向性があること、第三は管理の対象範囲が適正であること、の3点に適合していることだとは思いますが、もう少し詳し

く見てみよう。

#### (1) 規範に準拠したシステム

第一の規範性であるが、まずはわが国政府が情報公開法施行令第16条で定めた行政文書管理の適正基準を規範とし、これに準拠する仕様であること。また、文書管理の国際的標準である I S O 15489-1 (general) 及び I S O 15489-2 (guideline) にも準拠する仕様も求められよう。

#### (2) 目的志向性が明確で、かつそれを達成しているシステム

第二の目的志向性であるが、まずシステムの「前提」を設定し、文書管理の根本問題である文書の私物化を排除し、職員の文書私物化容認意識を払拭する仕様であること。

次に、システムの「目標」として、情報を課内で共有化し、担当者が担当する文書を即時検索でき、担当以外の文書も即座に他者検索できて、行政事務の効率化を支援できるような仕様であること。そのためにも、可変的な分類に対応できる仕様も求められることになる。

更に、システムの「目的」として、情報を全庁的に共有し、情報装備力を豊かにして、意思決定の最適化を支援できるような仕様であること。「究極の目的」として、情報を庁内で共有するだけでなく、住民と共有し合い、住民自らが考え、行動する「住民自治」への道が拓けるような仕様であること。

#### (3) 管理の対象範囲が適正に広げられているシステム

第三の管理の対象範囲だが、コンプライアンスに違反しないよう、また挙証説明責任を全うできるよう、更には情報公開条例や個人情報保護条例の対象文書の範囲を適正にカバーできる仕様であること。

また、文書の発生から移管・廃棄までのライフサイクルのすべてを管理対象とする必要があり、意思決定のプロセスにおける電子決裁の機能は必須であって、流通・交換プロセスにおける L G W A N 連携は利用度の問題は頭が痛い、付加機能として考慮する必要がある。それに、財務会計システム・人事

給システム・庶務事務システムなどとの連携も考慮しておく必要がある。

むしろ、媒体の種別を問わず、紙文書だけでなく電子文書をも融合させて管理でき、事案の手続きを問わず完結文書だけでなく進行中の未完結文書のすべても管理の対象にできるような仕様であること。更には、現用文書と半現用文書だけでなく、これまでなぜか文書管理の対象から外れていた非現用文書(アーカイブズ)をも管理対象とし、その評価選別及び閲覧目録の作成等アーカイブズの管理・利用も視野に納めた仕様にすることが求められる。

#### (4) 紙文書の管理を前提にしているシステム

既に見た、「電子文書管理システム」の問題点である 1-(4) 及び (5) の解決策としても、紙文書の適正管理を前提にすることは必要不可欠である。

#### (5) 利用者に負担を強くないシステム

「電子文書管理システム」の利用者にやさしくない、操作性が悪いという問題だが、同システムの仕様作成は S E (システムエンジニア) が中心になったものと思われる。とかく、S E が中心になると、ここまでは出来るといった最高スペックを狙いがちであるが、自治体職員は最適スペックを求める。この違いが扱い難さを招いたと思われる。文書管理現場の声を活かし、どの機能が必要で不必要であるのか等を精査して、かつ優先順位をつけて仕様を策定することが望まれる。

### 3. AKFを構築している自治体職員が、求めるシステムとは

以上の検討から明らかなように、「電子文書管理システム」と自治体職員が求めるシステムとが大きくかい離していることは明白であった。しかも、自治体が採用している文書管理方式も、簿冊式、ファイリングシステム及びAKFとさまざまである。前2者の方式は、同一自治体内での紙文書管理システムと電子文書を内包する文書管理システムの二本立

て、1自治体2文書管理方式を容認する。しかし、AKFはそうではなく、優位性のある紙文書管理システムを温存し、その上に電子文書を取り込んで融和させる一本立て方式であって、1自治体1文書管理方式を主張する。

そこで、以下では、簿冊式やファイリングシステムではなく、AKFを構築している自治体職員が求めるシステムとは、どのようなものであるかを検証する。

### (1) AKFとは

AKFとは、次のようなシステムである。

- ①まず、文書管理の根本問題である文書の私物化を解決する。
- ②次に、課内情報を共有化することにより自己検索及び他者検索の高速検索性を確保して行政事務の効率化を支援する。
- ③更に、全庁情報の共有化を確保して情報装備力を豊かにし、その情報を活用して意思決定の最適化を支援する。
- ④遂には、行政と住民との間で情報の共有化を確保することにより、住民がその情報を活用して自ら考え行動するような住民自治を構築することを支援する。また、アーカイブズを評価選別して保存し、将来の住民と情報の共有を確保して、説明責任を全うする。

### (2) 「電子AKFシステム」に求められる仕様とは

このようなAKFのシステムを構築している自治体職員が、使いやすいと考える電子文書を内包する文書管理システムは、むしろAKFをベースに置き、その上に電子文書を取り込んで融和させるというものである。これを「電子AKFシステム」と呼ぶことにする。

自治体職員の求める「電子AKFシステム」の仕様要求は、次のようなものである。

- ①まず紙文書だが、「電子AKFシステム」に求められる仕様は、現行のAKFによる紙文書管理の優位性を確保するための仕様確定が前提にならなくてはならない。更には、紙文書の管

理・運用を電子化することによる効率化を確保するための仕様である。例えば、書庫への引継ぎ業務、ファイル基準表の作成・更新及びラベル印刷等は手間のかかるものだが、これらを電子化することによって省力化し効率化を確保できるような仕様が書けないか、を検討する必要がある。

- ②次に電子文書だが、「電子AKFシステム」に求められる仕様は、電子文書の管理システムが紙文書の管理システムと平行にあるのではなく、紙文書管理を土台にしてその上に電子文書を取り込んで融合させるシステムが求められると考えるべきである。加えて、利用度の問題は抱えているが、電子決裁機能は当然として、LWAN連携等の付加機能についても、仕様に加える必要があるかどうか検討する必要がある。
- ③更に、これまで文書管理の対象外であった非現用文書（アーカイブズ）だが、公文書館を設置している自治体は全自治体の3%程度であり、97%の自治体ではアーカイブズは何ら評価選別もされないで廃棄されている。こうした現状を見ると、将来の住民との情報共有化を確保するためにもアーカイブズを廃棄から救済しなければならない。

もはや公文書館の設置やアーキビスト（公文書の収集、分類や保管にあたる担当者で、公文書館などで調査研究にあたる専門職員）の配置等のアーカイブズ環境の整備を待つ訳には行かない。そこで、文書担当がアーカイブズを救済する方策を考える必要が出てくる。なるほど、文書担当にはアーキビストのような専門性は備えてはいないが、それに代わるものとしてアーカイブズを自動的に評価選別できる検索エンジンを用意することは可能である。これを活用することでざっくりとはあるが、アーカイブズの移管の効率化を確保することができる、そのような仕様が書けないか、検討する必要がある。また、アーカイブズの管理・閲覧システムでは、国際規格に準拠できるような仕様が書けないか、検討する必要がある。



## 4. 自治体職員による「電子AKFシステム」開発プロジェクトの発足

### (1) 有志からの開発要請

こうした仕様要求を検討していたAKFを構築している自治体担当者は、どのベンダー開発システムの中にも、AKFを構築している自治体の担当者を満足させるものは無かった。しかし、AKFに合った電子文書管理システムを開発する必要性を感じ、各自治体単独でベンダーに相談した。ベンダーに相手にされずに門前払いを食らうか、あるいは、うまくシステム開発に向け話し合いが始まったとしても、ベンダーが途中で姿を見せなくなり、構想が頓挫してしまう、という繰り返しを体験してきたという。

こうした体験を経て、有志らの思いは、ベンダーからのお仕着せ型のシステムではなく、自治体職員が自ら主体的に構想し、何よりもまず職員に歓迎され、やがては市民にも歓迎される、そのような仕様の電子文書を内包する文書管理システムを開発したい、という思いに変わった。

### (2) NPO/ADMICが開発を支援

そこで、彼らはいくつかのAKFを構築している自治体と連携して、そのシステム開発に協力して欲しいとの要請をNPO/ADMICに持ち込んだ。なおNPO/ADMICは、正式には特定非営利活動法人行政文書管理改善機構（Administrative Document Management Improvement Council）という（以下、単に「NPO/ADMIC」とする）。NPO/ADMICにおいても、自治体職員による自治体のためのシステム開発の支援の在り方を構想していたところでもあったので、この要請を受けた。

### (3) 「電子AKFシステム」開発プロジェクト委員募集

NPO/ADMICは、全国の自治体文書担当者らに広く呼びかけ、全国横断型のプロジェクトチームを作るべく、ホームページ（<http://www.npo-bunshokanri.jp>）でも参加を呼びかけた。AKF

を構築している自治体の文書管理担当職員をはじめ、駿河台大学大学院での教え子（多くは自治体職員）たちも応募してきたが、その中から精鋭12人を選び抜き、これにNPO/ADMICからの3人が加わって、昨年の4月に15人で「電子AKFシステム」開発プロジェクトが組織化され誕生した。応募者はあとを絶たなかったが、少数精鋭を貫くことにした（委員名簿参照）。なお、私自身も文書管理に携わって四半世紀を超えるが、わが文書管理人生の集大成ととらえ、委員の一人として参画した。

### (4) プロジェクト内に三つの分科会を設置

同プロジェクトは電子AKFシステムの仕様を確定し、それをRFP（提案依頼書）にまとめることをミッションとした。そのため、プロジェクトは全体会議のほかに、三つの分科会でもって構成した。つまり、アーカイブズ分科会（通称、「プロジェクトA」）紙文書分科会（通称「プロジェクトK」）、電子文書分科会（通称「プロジェクトF」）の三つである。AはアーカイブズのA、Kは紙のK、Fは電子ファイルのF。分科会の通称をそろえると、ちょうどAKFになった。

#### 「電子AKFシステム」開発プロジェクト委員名簿

委員長：大内健二（福島県三春町住民税務課課長補佐・収納グループ長・総括主幹）

副委員長：太田信孝（長崎県時津町総務課総務係長、紙文書分科会座長）、森重辰海（宮崎県山田町総務課文書係長、紙文書分科会エディタ）

紙文書分科会：三枝政幸（埼玉県さいたま市経済局経済環境部経済政策課調整主幹、紙文書分科会委員）、福岡眞樹（NPO/ADMIC専門アドバイザー、駿河台大学大学院現代文化情報研究科講師、紙文書分科会委員）

電子文書分科会：落合和之（静岡県菊川市総務課文書法規係、電子文書分科会座長）、錦織稔（島根県斐川町情報管理室室長、電子文書分科会・エディタ）、中尾博英（長崎県時津町企画課企画係長、電子文書分科会委員）、蛭谷弘明（駿河台大学大学院文化情報学研究科修士課程、電子文書分科会委員）

アーカイブズ分科会：平田豊弘（長崎県本渡市市立天草切支丹館管理係長、アーカイブズ分科会座長）、別府雅彦（宮崎県山田町財政課財政係長、アーカイブズ分科会エディタ）、小島博之（駿河台大学大学院文化情報学研究科修士課程、アーカイブズ分科会委員）、坂口貴弘（慶應義塾大学大学院文学研究科博士課程、アーカイブズ分科会委員）、廣田傳一郎（NPO/ADMIC理事長、駿河台大学大学院現代文化情報研究科行政文書管理コース主任教授、アーカイブズ分科会委員）

事務局長：佐々木信雄（NPO/ADMIC専門アドバイザー）

#### （5）審議経過

ところで、プロジェクトの審議形式は会議とメール審議とに拠った。

会議は、先進地視察を折り込んで6か月間で都合8回、うち6回は合宿会議であり、述べ16日間に及んだ。会議と会議の間のメール審議は、委員たちの睡眠時間が惜しげもなく削られることになったが、夜間に電子メールを駆使して深められ、仕様確定までに447通のメールが飛び交った。開発する「電子AKFシステム」の詳細な仕様は、9月に確定した。

会議は、次の日程で行われた。

#### ◆第一回準備会

（東京、NPO/ADMIC東京研修所）

2005年4月12日

大まかな日程として、電子AKFシステムの仕様を確定し、ベンダーへの提案依頼書を確定する時期を9月末とすること、その間に先進自治体の視察を行うことを決定した。併せて、事務局長を選出。

#### ◆第二回準備会

（東京、NPO/ADMIC東京研修所）

2005年5月24日

この間に、各委員から提出されていた「電子AKFシステム」に求められる仕様（508点の仕様要求が提出された）についての論点整理を行った。

#### ◆第一回全体会議

（東京、NPO/ADMIC東京研修所）

2005年5月30日～31日（1泊2日）

委員の互選により委員長を選出、さらには委員長が副委員長に二人を指名。

三つの分科会を構成することとし、それぞれに座長及びエディタ（編集者）を選出。事前のメール審議による「電子文書管理システム」の問題点の抽出結果をもとにして論点整理を行い、個別審議に入った。その結果、開発する電子AKFシステムは、管理対象を広げ電子文書及び非現用文書（アーカイブズ）を加えるとともに、機能も広げて電子決裁及びLIGWANを付加することを決定。



#### ◆第二回全体会議

（東京、NPO/ADMIC東京研修所）

2005年6月20日～21日（1泊2日）

両日にわたり、三本の講演がもたれた。それぞれのテーマは、外部の専門家による「e-Japan構想の展望と課題/特に行政文書管理との接点を巡って」と「電子文書管理システムを導入して～提案依頼書策定時に望むこと～」及び内部委員による「ISO 15489は日本の『行政文書』の一部しか管理できない～ISO 15489改訂の争点を中心に～」であった。講演の後は、各分科会にわかれ個別審議を深めた。

#### ◆第三回全体会議（北海道ニセコ町役場）

2005年7月4日～5日（1泊2日）

ニセコ町役場でのAKF構築実態と、町の独自

開発によるAKF支援型「文書目録検索システム」の運用実態を視察後、3分科会に分かれて審議を進行。その間、逢坂誠二町長（当時、現衆議院議員）による「情報共有によるまちづくりと、ニセコ町の文書管理」についての講演と、ニセコ町文書管理委員会とのAKF維持管理方策に係る意見交換を行った。

◆第四回全体会議（長崎県雲仙）

2005年7月24日～26日（2泊3日）

RFP確定に向けての正念場を迎え、各分科会間の調整場面では、一つのテーマに3時間余をかけるなど、白熱した議論が深夜まで展開。RFP原案は、こうあってほしいという自治体の声を最大重視したものとなったが「最高スペックを狙うな、最適スペックに削ぎ落とすように」との声も。二日目には、AKF先進実践自治体の長崎県時津町の平瀬研町長の陣中見舞いを受け、かつまた熱誠溢れるご講演を受けた。

◆第五回全体会議（長崎県時津町役場）

2005年8月20日～22日（2泊3日）

各分科会の座長及びエディタが中心となって、RFP確定に向けての最終調整を目的とした集中審議を、夏休み返上で行った。その結果、世界的な評価を受けているAKFの特色を生かし、電子文書とアーカイブズを内包しながらも、自治体職員により楽に、より良い仕事ができるようになったと支持されるような、最適なレベルにRFPをほぼ調整した。

◆第六回全体会議（福岡県福岡市）

2005年9月18日～19日（1泊2日）

最終調整確認会議として開催。電子AKFプロジェクトは、最終仕様を確定し、ベンダーの積極的な開発への参画を期待しながら、こうして幕をおろした。なお、プロジェクト発足以来、駿河台大学大学院の教授グループは、積極的に共同参画し、貴重なアドバイスを多く行った。

もっともアーカイブズ分科会は、アーカイブズが多く自治体は何らの評価選別もされないで廃棄され続けている実態を深く憂慮し、日本のアーカイブズを救え、との合言葉のもと、世界初とな

る自動評価選別検索エンジンの開発を模索していた。そこで、その可能性を確かめるため、三つの先進自治体を視察し実験を行った。保存期間満了文書の全数点検をしている埼玉県久喜市、中間書庫をいち早く立ち上げた同県八潮市、そして古い歴史をもち、自治体文書館運営のモデルともなっている神奈川県藤沢市である。視察先では、検索エンジンは一定の成果をあげ、かつ評価も受けた。

(6) パッケージのリリース予定

プロジェクトからの確定した仕様をRFPの形にして受けたNPO/ADMICは、これを広くベンダーに公開して、AKFをベースにした電子文書管理システム「電子AKFシステム」をパッケージとして開発するベンダーを3段階にわけて絞り込み選別した。

なお、プロジェクトの運営審議及びベンダーにおける開発に関する費用の一切は、NPO/ADMICが負担することにした。

なお「電子AKFシステム」は、遅くとも2006年の夏にはパッケージとしてリリースする予定である。AKFを構築している五十余の自治体は、このパッケージを優先的に利用する権利を有し、その恩恵に浴することができる。AKFを構築している自治体は、「電子AKFシステム」をほぼノンカスタマイズで利用できるはずだからである。

もっとも「電子AKFシステム」は、AKFを構築している自治体にだけ提供するのではなく、要望があればAKFの同時構築や若干のカスタマイズなどが発生するかもしれないが、要望自治体への提供を必ずしも拒むものではない。

## 5. 「電子AKFシステム」の仕様公表とベンダの選別

(1) 日本での公表

「電子AKFシステム」の確定仕様は、日本と海外とでほぼ同時に公表された。

まず日本だが、駿河台大学文化情報学研究所主催（埼玉県及びNPO/ADMIC後援）の「第4回

行政文書管理セミナー」(2005年11月4日、埼玉教育会館)で、約3時間半にわたって詳細に報告した。なお当日の発表は、次のとおりに行われた。

- ①本セミナー「世界初、アーカイブズを取り込んだ『電子AKFシステム』開発への挑戦」開催の主旨説明(駿河台大学文化情報学研究所所長・岸田和明教授)
- ②「『電子AKFシステム開発プロジェクト』が今日まで歩んだ道のり」(発表者:大内健二委員長)
- ③紙文書分科会報告:「紙文書管理を効率的かつ最適的に支援するシステムの開発～文書係長を支援し、職員から歓迎されるシステムを目指して～」(発表者:太田信孝座長)
- ④電子文書分科会報告:「電子文書を紙文書管理に融合させ、統合管理するシステムの開発～期待される電子文書の管理と、まだまだ増える紙文書の管理との融合のために～」(発表者:落合和之座長、錦織稔エディタ)
- ⑤アーカイブズ分科会:「紙文書と電子文書の評価選別システムと、アーカイブズ目録等を作成・管理するシステムとの開発～人類共有相続財産であるアーカイブズの廃棄防止と、アーキビストの専門性発揮のために～」(発表者:平田豊明座長、別府雅彦エディタ)
- ⑥「『電子AKFシステム』の仕様確定を終えて」(発表者:廣田傳一郎、アーカイブズ分科会委員)

総合司会:福間眞樹(紙文書分科会委員)



## (2) 海外での公表

海外では、パリで開催されていたISOのTC46 SC11(文書管理)委員会(2005年11月7～10日、



フランス国立図書館)の席上で、世界各国の文書管理の専門家たちを前にして公表された。

ISOの国際会議では、専門家たちから、紙文書の管理を基盤にして電子文書を融合させた点においてはむしろのこと、現用文書と半現用文書を管理するだけでなく、非現用文書(アーカイブズ)を含めて一元的に管理し、かつアーカイブズの自動評価選別の検索エンジンを標準装備している点をもってしても、果敢な挑戦であり世界的な快挙である、との評価を受けた。また、各国においても「電子AKFシステム」を導入したいとの要望が寄せられた。

アメリカ政府で文書管理とアーカイブズに携わる高官からは「特に自治体向けのシステムとして卓越したアイデアが内包されている素晴らしい出来映えである」と自ら認めた文書が、公表の席上で手渡された。

## (3) ベンダーの選別手法

NPO/ADMICは、開発を依頼するベンダーの最終選定を終え(第一次選抜対象9社、第二次選抜対象3社—日本2社、海外1社—、最終選抜で1社に絞った)、目下は電子AKFシステム開発プロジェクトから選ばれた3人のエキスパートが、確定した仕様どおりにシステムアップさせるため、不退换の決意でベンダーと丁々発止のやりとりをし、詰めを行っている。

ベンダー選定後は、パッケージを一から作り込むことにしたが、その品質は担当したSEの力量に大きく左右される事実を考慮して、当該者の力量をこ



れまで携わったという自治体から裏を取って吟味し、NPO/ADMIC及び電子AKFシステム開発プロジェクトが納得できるSEを特命し直した。担当するSEは、行政事務全般についての知識は一定レベル以上にもっていたが、何よりも行政文書管理の理論と実務を徹底的に集中して講義をし、その実際をAKFを構築している自治体の現場で個別具体的に解説し実践して見せた。こうしたことに時間をかけた結果、プロジェクトの3人のエキスパートと担当SEは、真のパートナーとなり、仕様実現に向けて歩んでいる。

#### (4) 「電子AKFシステム」の特色

「電子AKFシステム」は、次のような特色もっている。

- ①最も大きな特色は、ベンダーが開発したのではなく、文書主管課で文書事務及び文書管理を担当している全国の十余名の自治体職員自らが、現場での経験をもとに智慧を出し合って、仕様を確定したというところにある。その際、無駄な機能は削ぎ落とし、最高スペックではなく最適スペックに調整し、職員の利用しやすさを担保しているため、職員からも歓迎されるシステムになっている。
- ②世界が認めたAKFのシステムを基盤とし、その上に電子文書及び電子データを乗せて融合させて一元管理している。したがって、「文書管理の適正化三要件」である規範性、目的志向性及び管理対象範囲はいずれもクリアしており、かつツミアゲ式階層分類と序列による水平分類とによるクロス分類を採用しているため、高速検索性も確保している。また、AKFの管理・運用面、例えば引継ぎ、ラベル張り、ファイル基準表の作成などの電子化により、相当の効率化が確保される。開発システムは、AKFという共通のシステムを基盤にしているため、ノンカスタマイズでの利用が可能であり、費用対効果も良い。
- ③これまで対象外であった非現用文書（アーカイブズ）も管理対象範囲に取り込み、アーカイブ

ズを評価選別する際には、標準装備化した自動検索エンジンを稼働させ、またアーカイブズ目録は国際標準規格のEADを採用している。

- ④むろん、電子決裁機能を必須機能としてもち、LWAN連携等の付加機能ももっている。五十余のAKFを構築している自治体での利用を想定しているため、専任SEの常時配置も可能になり、保守管理上にも大きなアドバンテージが確保できる。

## 6. アーカイブズ・マネジメント

これまで、ベンダー開発の「電子文書管理システム」についての問題提起をし、自治体職員が求める仕様を整理した後、その中からAKFを構築している自治体職員が求めるものに特化して、それを仕様として確定した。したがって、ここでは、例えば紙文書ではAKFのどこを効率化したのか、電子文書をどうやって紙文書管理に融合させたのか、アーカイブズの目録づくりはどのように行ったのか、などを認めるべきである。ただ、紙幅の制約もあるので、これまでの連載である程度触れてきた紙文書と電子文書の管理については割愛し、アーカイブズを取り上げて、その仕様に係る一端を紹介する。

### (1) 適正保存の根拠と現状

#### ①適正保存の根拠規定

アーカイブズの適正保存の根拠規定は、昭和62年に公布された公文書館法第3条に責務規定があり、「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する。」となっている。また、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」という平成13年に閣議決定されたものがあるが、この内容は、国の行政機関が保存期間満了後に、歴史的資料として重要な公文書を移管すると定められている。また、これの実施については平成17年6月30日に改正されている各府省庁官房長等申合せで、行政機関が移管すべきものについて列挙をしている。

## ②アーカイブズを取り巻く現状

アーカイブズを取り巻く現状だが、自治体内の問題としては、公文書館等がない、書庫の収容能力に限界がある、アーキビストの配置・採用されていないという人的（ソフト面）な問題がある。

また、合併問題もある。ここ2～3年で合併が急速に進んでいるが、この合併を契機に整理・廃棄してしまおうとする自治体が多く見受けられるが、これは許されることではない。そのまま進んでしまうと、ますます貴重なアーカイブズが捨てられてしまい、捨てられたアーカイブズは二度と復元はできないので、このような状態ではいけないと危機感を募らせている。

## (2) アーカイブズの適正移管

ではどうすればよいのか。アーカイブズを適正移管すればよいのだが、ハード面及びソフト面からほとんどの自治体では不可能と言わざるを得ない状況である。

アーカイブズを廃棄から守るためには、保存期間満了文書をいかに適正に迅速に評価選別ができるかにかかっている。そこで、プロジェクトAが考えたのがキーワードによる自動評価選別検索エンジンを活用することである。この自動評価選別については、電子文書が登場したことによってますます必要性や有効性が増したと考えている。これまで、キーワード検索は頭では考えられていたが、実際に組織的に行われていたことはなく、それは世界初の試みであった。

## (3) キーワードによる評価選別の優位性

キーワードの評価選別の優位性について説明する。

従来の評価選別の方法は、アーキビストが評価選別を行っていたが、それは人的労力（目視）によつての評価選別であった。

しかし、自治体における公文書館の設置は55自治体しかなく、残りの圧倒的に多くの自治体は未設置である。アーキビストの配置についても、多少公文書館の設置状況よりはよいが、やはり多くの自治体

では配置されていない。したがって、ほとんどの自治体でアーキビストによる評価選別はされていないのが現状であると考えている。

そこで、キーワードによる自動評価選別をすれば、アーキビストのいない自治体の救済になる。また、アーキビストがいない自治体では、この作業を文書担当職員がしないとイケないわけなので、その職員の負荷が軽減される。

さらに、キーワードによる自動評価選別をすれば電子文書の評価選別が自動でできるようになるため、アーキビストの作業事務の効率化支援にもなる。

## (4) アーカイブズの移管・保存・活用

評価選別されたアーカイブズは、移管・保存・活用される。今までの文書管理システムは、現用文書（事務室保管文書）又は半現用文書の管理（書庫保存文書）で終わっていたが、「電子AKFシステム」では、非現用文書（アーカイブズ）も管理対象範囲とし、アーキビストがいない自治体のアーカイブズを救いたいということが根底にある。

評価選別されたアーカイブズは、公文書館がある自治体では公文書館に、公文書館がない自治体では書庫に移管されることになる。特に書庫は、通常文書管理の書庫スペースとアーカイブズの書庫スペースが必要となるが、通常文書管理で一杯である自治体も多いと思われるので、そのような場合は、学校の空き教室や貸し倉庫等を有効に活用しなければならぬと思われる。

アーカイブズの適正保存については、「電子AKFシステム」では、アーカイブズの目録の自動作成、書庫管理までできるように考えている。

アーカイブズの利用だが、その利用はアーカイブズの公開目録をインターネットを利用して公開し、さらには実際のPDF化された電子文書を閲覧システムにより画面上で見ることができるようになろうと考えている。

## (5) アーカイブズの管理項目とEAD

アーカイブズを移管・保存・活用するときに必要なとなるのが、アーカイブズの管理項目である。これ

らが機能しないと必要なデータが取り出せないとか、システムの不具合がでるので、重要なポイントになる。

このアーカイブズの管理項目は1990年代以降に、各種の国際的標準が策定され、I S A D (G) <※1> や I S A A R (C P F) <※2> 等の国際文書館評議会 (I C A) が策定したものがあがるが、特にアメリカアーキビスト協会等が開発したE A D (Encoded Archival Description) が事実上の標準として、国際的に認められつつある。

E A Dの特色としては、アーカイブズの管理に必要な項目及び利用に必要な項目を網羅しているだけでなく、紙媒体に加えて電子情報の共有化を前提とした枠組みで、XML <※3> を採用したことにより国際的な評価がされている。

E A Dの必須項目としては、電子A K Fシステムのアーカイブズ基本管理データの構成にも取り入れているが、標題 (Title of the Unit) は、アーカイブズ基本管理データでは個別フォルダ名や史料名称に当たり、年代 (Date of the Unit) は文書発生年度、出所・作成 (Origination) は保管単位名、物的状態 (Physical Description) は保存媒体の種類、数量 (Extent) は紙文書の枚数又は電子文書の容量、範囲と内容 (Scope and Content) はフォルダの内容・取扱い説明欄が対応していて、このE A Dを適用している点でも、国際的に評価されるシステムであるといえる。

※1 I S A D (G): International Standard Archival Description

国際標準: 記録史料記述 (一般原則)

※2 I S A A R (C P F): International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons, and Families

国際標準: 団体・個人・家に関する記録史料オーソリティ・レコード

※3 XML: Extensible Markup Language

拡張可能なテキストへの印をつけるためのコンピュータ用の言葉

## (6) アーカイブズ管理をめぐる国際的動向

文書が廃棄されてからアーカイブズを収集しようとしても手遅れである。適正な評価選別をしてアーカイブズを残すには、その川上である文書管理が適正に行われていることが前提であり、そのシステムづくりの段階から、アーカイブズの評価選別・移管の視点を組み込むことが大切になる。このような視点からも、文書管理とアーカイブズ管理とは、相互に交渉を持つべきと考えられる。因みに、文書管理の国際規格であるI S O 15489を制定したI S O / T C 46 / S C 11委員会を構成する委員も、その出自は文書管理とアーカイブズ管理とが相半ばする。

しかし、日本では、全自治体に文書管理担当はいるが、アーキビストがいるのは約3%程度である。日本のアーカイブズを救うには、文書管理担当がアーカイブズ管理に、もっと関わって行く必要があると考える。プロジェクトAが、アーカイブズの自動評価選別検索エンジンの開発に、世界で最も早くに着手した理由はここにある。

「電子A K Fシステム」は、文書管理に軸足を置きながらも、アーカイブズ管理の血が流れているI S O 15489に準拠し、アーカイブズの自動評価選別検索エンジンを標準装備して、その移管の効率化と最適化を担保し、加えて管理項目の実際においてはE A Dを採用することで、国際的にも高い評価を受けたところである。

また、「電子A K Fシステム」は、全国の自治体の文書管理担当とアーキビストの垣根を越えて、救世主になるシステムであるとも考えている。

## おわりに

昨年からはまった文書管理に係る連載は、本号で完結します。

連載の第一回目「世界に冠たる日本の公文書管理～担当者がいなくても、10秒台で検索～」(平成17年8月号)では、文書管理の国際会議の席上、各国の文書管理の専門家たちが日本のA K Fを高く評価し称賛した事実を、お伝えしました。日本の公文書管理、捨てたもんじゃないよ、と。

連載の第二回目「このままでよいのか、文書管理～改善しなければ、条例違反になる～」(平成17年9月号)では、多くの職員が文書を自分のものだと誤解している文書の私物化容認意識が、さまざまな不祥事を招いたり、ときにはコンプライアンス違反にもなることを、再認識していただきたく思いました。

連載の第三回目「即時検索できない分類は、分類ではない～文書を速やかに取り出せる分類方式がある～」(平成17年10月号)では、分類は検索の手段であり、階層分類に水平分類を組み合わせれば、だれでも、いつでもサッと取り出せるようになることを示し、クロス分類の有用性を訴えました。

連載の第四回目「文書管理改善の考え方とやり方～文書係長を支援するために～」(平成17年12月号)では、職員が改善してよかった、と実感できるような高品質なシステム、全員参加を担保できる導入方法、そして職員を納得させる指導者、このクリスタル・トライアングルが改善の鍵であることを、整理しました。

そして最終回「自治体職員が開発した、『電子AKFシステム』～紙文書と電子文書のほかに、アーカイブズをも取り込むという世界初への挑戦～」(平成18年1月号)では、業者任せではない、自治体職員による、自治体のための、「電子AKFシステム」を全国の自治体職員とNPO/ADMIC(<http://www.npo-bunshokanri.jp>)とがプロジェクトを組んで開発を行なっていることを紹介いたしました。

狙いはひとつです。このシステムを使った職員の方が、仕事が早くなった、楽になった、と喜んでいただけるようにすることです。今年の夏ごろには実験が終わっていると思います。どうぞ、お試ください。

それでは、皆さまのますますのご活躍をお祈りしながら、筆を置きます。