

岡崎敦

中短期的には、紙媒体とデジタルが共存するハイブリッド状態への対応が必要とはいえ、今後は基本的にデジタル情報環境で完結する公文書管理を前提として、早急に議論を開始することに賛成である。

デジタル環境下での公文書管理は、従来とは根本的な発想の転換が必要であるが、それでも、基本的な諸原則は変わらない。この点について、まず確認しておきたい。

1. 記録管理、特に公文書管理の目的は、記録の真正性、信頼性、アクセス可能性を保証することで、業務の効率化に寄与するとともに、政策立案や説明責任のためのエヴィデンスを確保することである。さらに、オープン・ガバメントのもとでは、政府が管理する情報・データを民間に進んで開放し、もってイノベーションに寄与する仕組みを保証することが求められる。

2. 記録には、意思決定過程のやりとりとともに、行財政全般に関わる情報やデータの収集と整理の結果も含まれる。19世紀には政治史・外交史中心であった歴史学においても、20世紀には、経済史や社会史研究が隆盛を極め、公文書館で利用される資料の類型が多様化している。また、市民の側のニーズも、人権確保や感染症対策のエヴィデンスへの期待も強まるなど、特に個人情報の取り扱いが焦点となっている。

3. 公文書の公開は、民主主義社会においては本来、市民生活と民間活力の向上に資することが目的とされている。公文書管理における資料の保存年限設定や廃棄選別業務は、行政の説明責任に加えて、業務を支える情報資源の確保や多様化する市民の期待にも対応して構想、実施されねばならない。

以下、諸項目に合わせて意見を述べる。

「主な検討の視点」について

③について、デジタル情報環境下では、作成、取得から、情報公開、利活用、長期的保存のあらゆる段階を統合することが求められるが、このためには、政府管理情報の管理機関・組織を統合し、早期に情報・データを集中させることが望ましい。最終的には、国立公文書館がその役割を担うことが世界的な潮流だが、運用面では「中間機構」を設けて、公文書管理政策業務のみならず、現用文書の情報公開、廃棄選別業務などにあたらせるなども考えられる。

「具体的検討課題」について

業務の段階ごとに整理されているが、情報管理の統合という観点から、検討課題を再整理したい。

1. デジタル環境で完結する記録管理においては、個々の記録は、一点一点が実在するとは考えられないことから、定まったルールに基づいて業務がなされたかどうか自体を、それらの痕跡のフォローを通じて補足することが重要となる。決定、補足された記録自体も、中長期的には変容を免れ得ないので、紙媒体のような物理的実体に刻み込まれた書式や認証手段の保存ではなく、メタデータによる真正性、信頼性、アクセス可能性の保証、つまり業務のコンテ

コストとプロセスを補足する必要がある。このためには、記録すべき「エッセンス」の同定と適切なメタデータ付与、それを可能とする業務の全般的見直しとルール化が必要である。

2. デジタル環境においては、紙媒体のような物理的な実体が保存できないので、従来のような出所(フォンド)を基軸する階層的な資料管理(物理的保存と目録の作成)の意義は薄まり、個々の資料(アイテム)ごとにメタデータが適正に付与されねば、検索手段の高度化に対応できない。また、デジタル環境下においては、機械的、自動化された形式で生成、取得される記録やデータも存在する。業務のコンテキスト(部局、業務ごと)、プロセス(一塊の業務の段階)が特定、復元できるように、適正なメタデータが付与される必要がある。他方、情報発見や公開のあり方も、デジタル環境下では大きく変わる可能性がある(ユーザーに合わせた情報発見システムの使い分け、資料ではなく真の「情報」公開への移行など)。

3. デジタル環境においては、業務の性格や段階を異にする情報・データが大量に混在して発生するため(メモや意見のやりとりに加えて、機械が自動的に算出・整理する情報なども含む)、適正なやり方で情報公開や説明責任を果たすためには、迅速かつ正確に、必要な資料を弁別し、アクセス(あるいはアクセス制限)することができねばならない。このためには、適切な統制(セキュリティ、個人情報保護など)に加えて、管理すべきではない情報・データの廃棄、整理が不可欠である。この業務は、従来のように事後的に実施することは事実上不可能であり、個々の業務に先立ってルール化し、これに基づき、諸段階において自動的に廃棄選別、情報公開制限等が実施されるような仕組みを作る必要がある。

最後に、今回直接には触れられていないが、早急に検討を要する事項として、公文書管理行政を具体的に担う組織、人材問題がある。この点について指摘して意見を終わる。

デジタル環境においては、資料情報管理は一元化、統合されることに最大の特徴がある。このため、各省庁の業務の現場におけるルール化、個々の業務手続きの運用から、最終的な長期管理と情報公開などのあらゆる段階を統合する制度設計と運用が求められるが、最大の問題は、これを担う機関、および人材の確保である。政府内では、情報・コミュニケーション課題の管轄部署との関係を整理しながら、公文書管理を専門的に取り扱う責任体制を明確にするとともに、国家公務員としての専門職を早期に育成、確保すべきである。国立公文書館については、このような公文書管理改革全般の中でミッションを再定義し、必要な体制を構築するとともに、人事配置を考え直すべきである。