Vol.2020-DPS-184 No.8
Vol.2020-EIP-89 No.8
2020/9/10

自治体における公文書目録検索システムの現状と課題

本田正美[†1]

公共機関においては情報公開制度が整備されている。情報公開制度では、情報開示請求を行う者が開示を求める文書を指定して開示請求を行うこととされている。公共機関の関係者でなければ、文書を特定することが困難であることも想定されるが、そのような場合には、運用上で情報公開制度の担当者とのやりとりを通じて、文章が特定されるといった対応が取られる。その他、公文書の目録が作成されているため、それを参照することで文書を特定することも可能である。現在では、公文書の目録が当該団体の Web サイト上で公開される事例もある。さらに、オンラインで公文書の検索システムが利用可能な団体もある。本研究は、日本の自治体における公文書検索システムの稼働状況を確認し、その現状と課題を論じる。

Current Status and Issues of Public Document Catalog Search System in Japanese Prefectures

Masami HONDA[†1]

Information disclosure systems are in place at public institutions. In the information disclosure system, a person who makes a request for disclosure of information specifies a document for which disclosure is requested to make a disclosure request. It may be difficult for a document to be specified unless it is a person involved in a public institution, but in such a case, the text is specified through interaction with the person in charge of the information disclosure system. In addition, since a catalog of official documents is created, it is possible to identify the document by referring to it. At present, there are cases in which a catalog of official documents is published on the website of the organization. There are also organizations that can use the online document search system online. This research confirms the operation situation of the official document retrieval system in the prefectures of Japan, and discusses present status and issues of the system.

1. はじめに

日本では、1982 年に山形県金山町において条例制定されたのを皮切りに、1983 年には神奈川県が都道府県レベルで最初に、そして、国レベルでは 2001 年に情報公開法が施行されたことで、公共機関における情報公開制度が整備されてきた。総務省の調べでは、2017 年段階で、1 団体を除いて全ての都道府県・市区町村が情報公開条例を制定済である[1]。同調査によると、一部事務組合・広域連合においても情報公開制度を備えているのが 6 割を超えている。いまや公共機関においては情報公開制度が標準的な制度として定着している。

情報公開制度では、情報開示請求を行う者が開示を求める文書を指定して開示請求を行うこととされている。このとき、公共機関の関係者でなければ、文書を特定することが困難であることも想定されるが、そのような場合には、運用上で情報公開の担当者とのやりとりを通じて、文章が特定されるといった対応が取られる[2]。その他、公文書の目録が作成されているため、それを参照することで文書を特定することも可能である。この点について、例えば内閣府の Web サイトの情報公開に関するページでは、「請求する行政文書を保有する部局が不明な場合は、以下の行政文書ファイル管理簿で検索するか、あるいは上記の情報公開窓口まで照会してください」１としている。

内閣府による説明にあるように、中央省庁が保有する行政文書については、行政文書ファイル管理簿の検索を行うことが可能である２。

自治体においては、公文書の目録が当該団体の Web サイト上で公開される事例もある。さらに、オンラインで公文書の検索システムが利用可能な団体もある。目録や検索システムが提供されていても、それが直ちに開示請求を予定する者による容易な文書の特定につながるとは考え難いが、情報公開担当者に問い合わせる前に、開示請求を予定する者が自ら一定の探索を行うことは可能である。

本研究は、日本の自治体における公文書検索システムの稼働状況に着目する。既に情報公開制度はほぼ全ての自治体において完備される状況となっている。対して、実際にその制度を利用しようとする者を支援することになる仕組みはどの程度整備されているのか。具体的には、開示を求める文書の特定を支援することになる公文書検索システム

†1 関東学院大学
Kanto Gakuin University

１内閣府 Web サイト「内閣府本府における情報公開について」より引用した。https://www8.cao.go.jp/koukai/index.html (最終確認 2020 年 8 月 19 日)

２「国の各行政機関の行政文書ファイル管理簿(e-Gov)」において可能である。 https://files.e-gov.go.jp/servlet/Fsearch?detail=true (最終確認 2020 年 8 月 19 日)

ⓒ 2020 Information Processing Society of Japan

の整備がどの程度進行しているのか。

本研究では、システム整備に予算や人員を割くことが基礎自治体よりも可能であると目される都道府県に焦点を当てて、公文書検索システムの現状と課題を論じる。

2. 情報公開制度と公文書管理

自治体における情報公開制度は、根拠となる条例が制定され、自治体における標準装備となっている。対して、本研究で着目するところの公文書検索システムにかかわり、公文書の取り扱いについても条例制定が進んでいる。総務省の調べでは、都道府県と指定都市では 100%、その他の自治体でもその約 93%において、公文書管理条例などが制定されている[3]。なお、国レベルでは、2009 年に公文書管理法が制定されている。

ここで、「公文書管理条例など」としたのは、条例制定ではなく、規則・規程・要綱による運用という対応の自治体も少なくないからである。この点、法規範の側面および制度運用の側面から自治体の公文書管理には課題があることを[4]は指摘している。条例により根拠付けられた取り組みとならないと、制度の整備という観点から課題が生じることになるのである。

情報公開制度については条例制定も進み、情報の開示請求を予定する者は請求自体を行うことが出来ないという事態は想定しがたい。しかし、開示請求時には、開示を求める文書を特定する必要があり、その特定作業に戸惑う可能性は十分に想定し得る。それは、少なくない開示請求者は公共機関の文書管理システムに通じているわけでなく、知りたい情報は明らかであっても、その情報がいかなる文書として管理されているのか明らかではないからである。

開示請求を行おうとなったときに、公共機関で保有されている文書について検索を行うことが可能であれば、開示を求める文書を特定することにつながる可能性がある。そこで重要となるのが情報公開制度と表裏一体を成す公文書管理制度の存在となる。

国の公文書管理制度を規定する公文書管理法では、第七条で、以下のように規定している。

> 第七条　行政機関の長は、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、政令で定めるところにより、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他の必要な事項（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年法律第四十二号。以下「行政機関情報公開法」という。）第五条に規定する不開示情報に該当するものを除く。）を帳簿（以下「行政文書ファイル管理簿」という。）に記載しなければならない。ただし、政令で定める期間未満の保存期間が設定された行政文書ファイル等については、この限りでない。
>
> ２　行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿について、政令で定めるところにより、当該行政機関の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない。

この条文の後段にあるように、情報通信技術を利用して行政文書ファイル管理簿の公開が義務化されている。

国の府省であれば、この行政文書ファイルの検索が可能であり、それを手掛かりに文書を特定し、情報開示請求につなげることも想定される。

対して、自治体レベルでも公文書管理に関する条例の制定も一定程度は進行しており、行政文書ファイルを検索するシステムが提供されている可能性もある。

そこで本研究では、公文書管理に関する制度の整備が進んでおり、またシステム整備の予算や人員も基礎自治体と比較したときに潤沢であると目される都道府県に焦点を当てて、公文書検索システムの稼働状況を確認することとする。

3. 都道府県において稼働する公文書検索システム

本研究では、都道府県における公文書検索システムの稼働状況を確認する。

その確認にあたっては、情報公開制度を利用して開示請求を行おうとする者がまず参照する先として候補になると考えられる都道府県の公式 Web サイトの情報に依拠することとする。

全ての都道府県の公式 Web サイトには、情報公開制度にかかわり開示請求の方法などを紹介するページが設けられている[5]。そこで、確認作業では、まず都道府県の公式 Web サイトの情報公開制度のページにアクセスする。そして、開示請求にかかわる説明の中に、請求しようとする文書が明確ではない場合の対処方法に関する説明の有無を手掛かりに、公文書検索システムの提供の有無を確認することとする。確認の時点は 2020 年 8 月 19 日である。

例えば、富山県の場合、「この目録は、県の保有する公文書の開示を請求する際の参考としていただくためのものです。」３として、公文書目録等検索システムが提供されている。

なお、都道府県公式 Web サイトの情報公開制度に関するページの情報だけでは、公文書検索システムの提供の有無が確認出来ない事例も存在する。そのような事例について

３ 富山県 Web サイト「公文書目録等検索システム」より引用 http://www2.pref.toyama.jp/lstmng/index.php/kbs (最終確認 2020 年 8 月 19 日)

ⓒ 2020 Information Processing Society of Japan

は、当該団体のサイト内検索において、「公文書検索システム」「行政文書ファイル検索システム」「行政目録検索システム」の用語で検索を行った。

さらに、上記の方法でもシステム提供の有無が確認出来ない場合には、Google 検索で上記と同様の用語を打ち込んで検索を行った。

それらの方法でも都道府県において稼働する公文書検索システムを見落とす可能性もある。しかし、当該団体に対して開示請求を行おうとする者という観点で言えば、この方法で発見出来ないシステムであれば、およそ利用が困難ということであり、当該団体の組織内では稼働していても対外的には利用困難なシステムということになる。

4. 都道府県における公文書検索システムの現状

前述の確認作業を行った結果を一覧にしたのが図表 1 である。

図表 1　都道府県における検索システムの稼働状況

	様態		様態
北海道	公文書	滋賀県	公文書
青森県	行政文書	京都府	
岩手県	資料	大阪府	行政文書
宮城県	資料	兵庫県	公文書
秋田県		奈良県	
山形県	資料	和歌山県	資料
福島県	資料	鳥取県	公文書
茨城県		島根県	資料
栃木県		岡山県	資料
群馬県	資料	広島県	資料
埼玉県	公文書	山口県	公文書
千葉県	行政文書	徳島県	資料
東京都	公文書	香川県	公文書
神奈川県	行政文書	愛媛県	資料
新潟県	資料	高知県	公文書
富山県	公文書	福岡県	公文書
石川県	資料	佐賀県	資料
福井県	資料	長崎県	資料
山梨県	行政文書	熊本県	資料
長野県		大分県	行政文書
岐阜県	公文書	宮崎県	資料
静岡県		鹿児島県	資料
愛知県	行政文書	沖縄県	資料
三重県	公文書		

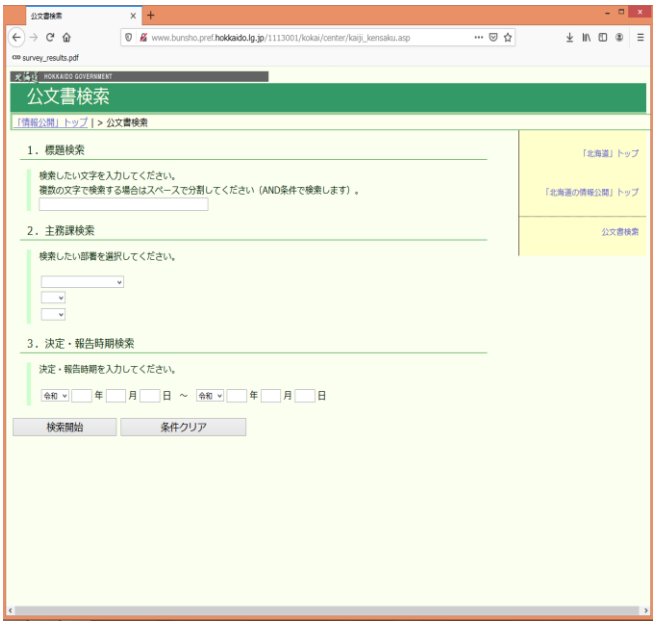
(出所：各都道府県 Web サイトの情報を基に筆者集計)

都道府県で稼働している公文書検索システムについては、主に三つの様態があることが分かった。

図表 1 中の様態で「公文書」としたのが公文書検索システムの稼働が確認出来た団体である。これが 13 団体あった。

図表 2 は、公文書検索システムが稼働しているうちのひとつである北海道における検索ページである。そのインターフェイスについては、団体間で相違はあるものの、標題や用語、主務課、決定時期を基に概ね検索を行う仕組みとなっている。

図表 2　北海道「公文書検索」



(出所：北海道 Web サイト 4 より引用)

図表 1 中の様態で「行政文書」としたのは行政文書検索システムが稼働している事例である。これが 7 団体あった。国の公文書管理法では、行政文書ファイル管理簿というものが規定され、その検索システムが提供されていたが、都道府県の場合、青森県が「行政文書ファイル検索」(図表 3)、愛知県が「行政文書ファイル管理簿一覧」というかたちで検索システムを提供していた。その他、神奈川県が「行政文書目録検索・閲覧システム」を提供している。

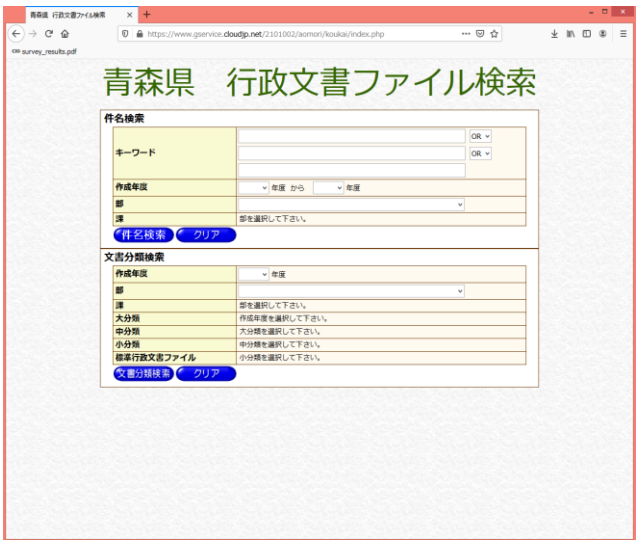
図表 1 中の様態で「資料」とした団体は 20 あった。これは、厳密に言うと、本研究で関心の向かうところの公文書検索システムではない。それゆえに、この 20 団体については、公文書検索システムの稼働を確認出来なかったということになる。では、「資料」とは何を意味するのかと言うと、行政資料の検索システムが稼働していることを確認出来たということである。

4　以下の URL より引用した。
http://www.bunsho.pref.hokkaido.lg.jp/1113001/kokai/center/kaiji_kensaku.asp　(最終確認 2020 年 8 月 19 日)

ⓒ 2020 Information Processing Society of Japan

Vol.2020-DPS-184 No.8
Vol.2020-EIP-89 No.8
2020/9/10

図表 3　青森県「行政文書ファイル検索」

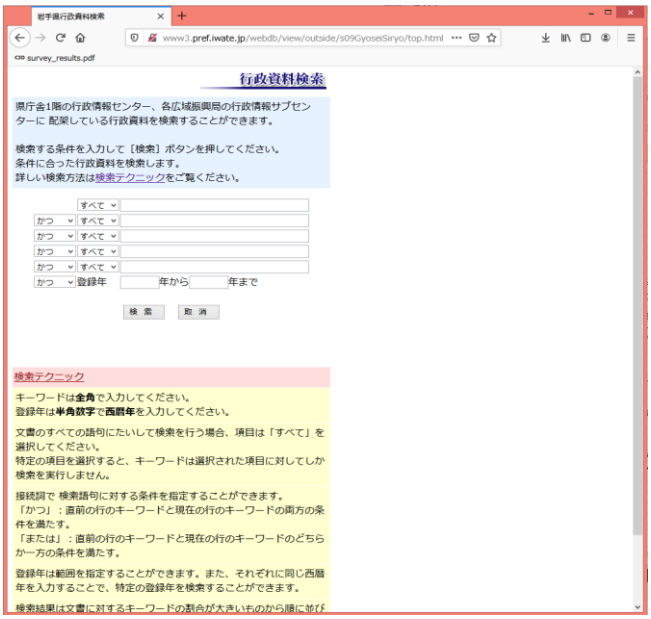


(出所：青森県 Web サイト 5 より引用)

行政資料とは開示請求を要さずに閲覧等の利用が出来る文書等であって、例えば、当該団体の情報公開担当窓口に併設されている情報公開センターなどに開架されていたりする文書等である。公共機関による刊行物などもこれに含まれる。開示請求を要さないことから、都道府県の Web サイト上で公開されているものもある。

図表 4 は岩手県における「行政資料検索」の画面である。

図表 4　岩手県「行政資料検索」



(出所：岩手県 Web サイト 6 より引用)

それら行政資料に関する検索システムを提供しているのが 20 団体あったということである。なお、公文書検索システムや行政文書検索システムの稼働が確認された計 20 団体については、この行政資料検索システムが稼働しているのか否かは確認していない。

最後に、「様態」が空欄の団体が 7 あった。実際には公文書検索システムが稼働しており利用も出来る可能性や団体内部では公文書検索システムが稼働している可能性もあるが、本研究における探索方法では発見出来なかったということになる。

なお、公文書検索システムか行政文書検索システムが稼働している 20 団体につき、検索を行ってみると、文書の標題と主務課がその全てで表示された。その他、保存期間や文書の作成日時も多くの場合で表示された。さらに、半数程度の事例では、文書番号や記録媒体に関する情報も検索結果として表示された。

4.　都道府県における公文書検索システムの課題

ここまで、都道府県における公文書検索システムの稼働状況を確認し、その結果を示した。

上述のとおり、都道府県では、13 団体で公文書検索システムが稼働しており、さらに 7 団体で行政文書検索システムが稼働していた。それらの 20 団体については、検索システムの提供が可能な程度に文書の管理がなされていることも分かった。それらの団体は 47 都道府県の中では少数派ということなる。情報公開制度は 47 都道府県で条例に基づく標準装備となっている一方で、公文書検索システムは標準装備にはなっていない現状が浮かび上がった。

情報公開制度を利用して開示請求を行う際に、開示を求める文書が特定出来ない場合、情報公開担当の窓口で担当職員に相談することになる。この際、その職員がどのようなシステムを利用するのかは、本研究の調査から明らかにすることが出来ないが、何らかの検索システムを利用している可能性はある。

前章では言及しなかったが、長野県は「様態」が空欄となっており検索システムの稼働が確認出来なかった。しかし、長野県の Web サイトの情報公開制度に関するページ中に、現地に赴けば、「目録検索」を利用することが出来る旨を示唆する記述があった 7。

今回、都道府県の Web サイト上の情報から公文書検索システムの稼働状況を確認したが、日々の情報公開制度に関する業務の実情や長野県のように現地ではシステム利用が可能な実情を鑑みると、本研究で示した数以上に都道府県

5　以下の URL より引用した。
https://www.gservice.cloudjp.net/2101002/aomori/koukai/index.php
(最終確認 2020 年 8 月 19 日)

6　以下の URL より引用した。
http://www3.pref.iwate.jp/webdb/view/outside/s09GyoseiSiryo/top.html
(最終確認 2020 年 8 月 19 日)

7　長野県 Web サイト「行政情報センター紹介」
https://www.pref.nagano.lg.jp/kokai/kensei/tokei/johokokai/teikyo/joho-center/index.html

ⓒ 2020 Information Processing Society of Japan

で実際に公文書検索システムが導入されていることがうかがわれる。既に、そのような公文書検索システムを Web 上での利用に供している団体もあることから、それら導入済のシステムについて外部からの利用をいかに認めていくのかが都道府県における公文書検索システムに関わる課題となるものと考えられる。

公文書検索システムについては、その種のシステムが稼働していれば良いというものではなく、ユーザビリティへの配慮も欠かせない。例えば、知りたい情報につき、何らかの用語や主務課を打ち込んで検索をしても、求める文書が検索結果として表示されるようでなければ、開示請求を行おうとする者にとっては意味のあるシステムとはならない。現状では、保有する各文書について様々な情報が検索結果として提供される場合と文書の標題と主務課程度しか検索結果が提供されない場合があることが分かった。文書に関する情報を必要する者に対して、どこまで求める情報を検索結果として提供することが出来るのか。あらためて検討する必要があるものと考えられる。この点、特に簡素な検索結果しか返さないような団体については、公文書検索システムにまつわり克服すべき課題となる。

なお､本研究で公文書検索システムの稼働が確認出来ず、行政資料検索システムの提供に留まった 20 団体と行政資料検索システムの提供も確認出来ない7団体の計27団体については、前述のとおりに、実際には公文書検索システムが稼働している可能性もあるが、現状では、容易にそれを発見して利用出来る状況にはない。少なくない開示請求者あるいは開示請求予定者が当該団体の Web サイトを確認している可能性を考慮すると、少なくとも当該団体の Web サイト中の情報公開制度に関するページから直接公文書検索システムや行政文書検索システムへ進むことが出来るようにするという対応が求められるものと考えられる。

5. おわりにかえて

本研究では、都道府県における公文書検索システムの稼働の現況と課題を論じた。

都道府県レベルでは、公文書検索システムが必ずしも稼働しているわけではなく、それが外部から利用可能な状況にあるわけではないことが明らかとなった。国レベルでの情報公開制度と公文書管理制度の関係については、例えば[6]のような研究もある。あるいは、情報公開法と公文書管理法の成立過程に焦点を当てた[7]のような研究もある。さらに、両制度の自治体における制度上の関係を論じた[8]のような論考もある。対して、都道府県レベルでの現況に関する調査研究として､本研究は 2020 年時点の現況と課題と示せており､研究上の新規性を有するものと考えられる。

都道府県の現況はこれで確認出来たことになるが、より住民に身近な存在となる市区町村の現況は本研究では確認出来ていない。住民にとって身近であり、情報公開も都道府県に対して以上に行われるとすると、都道府県以上に市区町村において公文書検索システムを利用可能な状態として供する必要性が高まることになる。

今後の研究課題として、それら市区町村における現状を確認する作業を行うということがあげられる。そして、市区町村において、本研究において行ったような調査を行うのであれば､合わせて､提供される検索システムについて、その使い勝手についても検証する必要があるだろう。その検証については他日を期したい。

謝辞
本研究は、公益財団法人セコム科学技術振興財団特定領域研究助成による研究成果の一部である。

参考文献

1 総務省自治行政局行政経営支援室：情報公開条例等の制定・運用状況に関する調査、(2018)
2 本田正美：情報公開制度運用において生起するコミュニケーションの認知と告知、情報コミュニケーション学会研究報告、(2020)
3総務省自治行政局行政経営支援室 : 公文書管理条例等の制定状況調査結果、(2018)
4 勢一智子：情報公開からみる自治体公文書管理制度、西南学院大学法学論集、50(2・3)、pp.77-99、(2018)
5 本田正美：情報公開請求申請の電子化の現況と課題、情報コミュニケーション学会研究報告、Vol.16、no.1、pp.23-24、(2019)
6 佐藤潤司：公文書管理・情報公開制度の問題と課題、マス・コミュニケーション研究、96、pp.159-177、(2020)
7 宇賀克也：意思形成過程の公文書の作成・保存と情報公開、アーカイブズ学研究、29、pp.32-47、(2018)
8 金井利之：自治体における情報公開制度と公文書管理制度の関係性 (特集 自治体の情報公開・公文書管理の現在とミライ)、ガバナンス、226 、pp.26-28、(2020)

ⓒ 2020 Information Processing Society of Japan