

機能別評価選別による行政文書の評価と選別 — 内閣府男女共同参画局を事例として —

田 嶋 知 宏

1. はじめに

行政活動において、コンピュータをはじめとする新たな技術の導入は、効率的な施策の実施を図るとともに、多様な形式（媒体）の行政文書作成を促している。その状況は、電子政府の推進により今後ますます顕著となってくるであろう。それにともなって増加する電子公文書を含めて、将来に残すべき「歴史資料として重要な公文書等」を効率的かつ適切に評価選別し、保存していくことが公文書館には期待される。

また、電子公文書のような再生機器に依存する媒体の場合には、再生環境の変化により、文書を復元できなくなる可能性がある。それゆえ、文書作成時より保存に向けた、何らかの措置を講じていくことが求められる。

こうした考えは、内閣府設置の公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会（以下、懇談会）「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」（平成18年6月）において、電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する「継続的な取組が必要とされる事項」のひとつとして取り上げられた。そこでは、「カナダ・オーストラリア等で行われているマクロ評価選別の考え方を採り入れて、各府省等の任務・事務・事業等の重要度に応じてそれらの任務・事務・事業等を遂行する過程で作成される公文書等を類型化して重要度を判定することにより、移管基準を明確かつ精緻なものとし、公文書等の作成時または作成前からの評価選別を可能にするよう図ることが、移管の効率化の観点からも望まれる」¹⁾と提言されている。

この流れに沿って、国立公文書館は、平成18年度「電子公文書等の作成時又は作成前からの評価選別」に係る調査研究を実施した。調査研究プロジェクトに、日本の行政文書をオーストラリアの評価選別法に基づき、評価選別調査を行う役割として筆者は加わることができた。

本稿は、この調査研究の成果に基づき、作成時（作成前）より重要な文書を把握する方法のひとつであり、世界の公文書館の間で注目されている機能別評価選別（マクロ評価）の有効性を検討する。

とりわけ、先進的とされるオーストラリアで採用されている機能別評価選別の方法論に従い、内閣府男女共同参画局を事例として、日本の行政文書の評価選別を試みる。²⁾ そのうえで、事例研究や国立公文書館への移管の現状をふまつつ、日本における機能別評価選別の導入に向けた方法や課題などを考察することで、評価選別に関わる方々の一助になれば幸いである。

2. 機能別評価選別とは

ここでは、事例研究で取り上げる機能別評価選別についての概要に触れておく。機能別評価選別とは、「機能、活動、業務の分析と記録作成の可能性の分析に基づきおこなう」³⁾方法論である。その評価方法は、行政の各機能における、法規制上、業務上、社会の期待などのさまざまな尺度から価値を測定するものである。

2.1 機能別評価選別の世界的潮流

現在の機能別評価選別論は、1972年にドイツのブームス (Hans Booms) が発表した「能動的記録評価選別論」の影響を大きく受けている。⁴⁾ ブームスの評価選別論は、人間社会の生活全体を伝えるため、ある特定時期の社会の価値体系を反映するような形で記録遺産の形成を推奨するものであった。⁵⁾ その後、オランダやカナダなどでは、ブームスの影響を受けた考えが出されてきた。

1991年以降、オランダにおいて国立公文書館 (Het Nationaal Archief) が関わった、機能別評価選別のプロジェクトが実施されている。⁶⁾ このプロジェクトは、PIVOT (Project Invoering Verkorting Overbrengings Termijn) と呼称されている。PIVOT では、ある機能とそれにかかわる組織について調査し、RIO (Rapport Institutioneel Onderzoek)⁷⁾ と呼ばれる報告書としてまとめる。この報告書に基づき、評価選別を実施し、移管するべきリストであるBSD (Basis Selectie Document)⁸⁾ が作成されている。

また、カナダにおいても、クック (Terry Cook) は、記録自体に固執するミクロ評価 (Micro-Appraisal) を批判し、マクロ評価 (Macro-Appraisal) が必要であると主張した。⁹⁾ クックは、記録の評価をおこなう最終目的を、社会のダイナミックなイメージを伝えることであると位置づけた。その上で、社会を示すイメージを、組織の構造と機能として反映されていると考えた。この組織の構造と機能を把握するためには、記録の発生母体 (Record Creator) の分析から開始する評価方法論が重要であるとした。

1991年、カナダ国立公文書館 (National Archives of Canada)¹⁰⁾ は、マクロ評価収集戦略 (Macro-appraisal acquisition strategy) を採用した。¹¹⁾ さらに2000年夏、カナダ国立公文書館は、クックの主張していた評価方法論を基にして、アーカイブズ研究者と政府記録処分計画検討委員会 (Government Records Disposition Program Review Committee) による検討を行った。その成果は、2001年10月17日に評価方法論：マクロ評価及び機能分析 (Appraisal Methodology: Macro-Appraisal and Functional Analysis) として承認された。評価方法論は、Part A と Part B から構成され、それぞれ Part A は、概念と理論 (Concepts and Theory)¹²⁾、Part B は、政府記録のアーカイブズ的な評価実施のための指針 (Guidelines for Performing an Archival Appraisal on Government Records)¹³⁾ と個別タイトルが付けられている。

これらはガイドラインとして、評価のための調査議題や評価ステップを示すものと位置づけられている。また、指針や手順を規定し固定化させるためのものではなく、向かうべき方向性を確認するための手掛かりとして考えられている。

2.2 オーストラリアの機能別評価選別

今回取り上げるオーストラリアでは、レコード・コンティニウム (Records Continuum)¹⁴⁾ というレコード・アーカイブズ・マネージメント (Records Management and Archives Administration) の理論を基盤にしたレコード・キープिंग (Records Keeping) の実践的方法論である DIRKS (Designing and Implementing Recordkeeping Systems) として具現化され、適用されている。¹⁵⁾

1996年2月にオーストラリアの記録管理標準 AS4390 1996 が発表された。¹⁶⁾ その直後より、DIRKS の策定は、ニューサウスウェールズ州で開始された。1998年、ニューサウスウェールズ州政府のアーカイブズ部門とオーストラリア国立公文書館は、DIRKS の策定を共同して行うと決定

した。2000年2月、ニューサウスウェールズ州記録管理部門 (State Records Authority of New South Wales)¹⁷⁾ とオーストラリア国立公文書館は、DIRKS 実施のためのマニュアルの草案 (*Strategies for documenting government business: The DIRKS Manual*) を共同発表した。2001年9月、オーストラリア国立公文書館は、草案をもとに改訂した「DIRKS マニュアル」を公表した。¹⁸⁾ その後、オーストラリア国立公文書館は、2003年にも再改訂を行っている。「DIRKS マニュアル」は、国際標準 (ISO15489) として取り込まれ、我が国でも日本工業規格となっている。¹⁹⁾

この「DIRKS マニュアル」によって実施されるのは、次の8段階から構成される構造的かつ、厳密な方法論である。

- ステップA. 予備調査
- ステップB. 業務活動の分析
- ステップC. 記録管理要件の特定
- ステップD. 既存システムの評価
- ステップE. 記録管理戦略の識別
- ステップF. 記録管理システムの設計
- ステップG. 記録管理システムの実施
- ステップH. 記録管理システム実施後の検証

とりわけ、DIRKS 方法論8ステップのうち、ステップAからCが記録処分基準作成に大きな役割をはたしている。

最初のステップA「予備調査」では、当該組織に関する情報源を把握し、記録する。続いて、ステップB「業務活動の分析」は、収集した情報源に基づき、当該組織の機能・活動・処理を分析し、記録する。ステップBをおえると、業務分類体系表が作成される。

さらにステップC「記録管理要件の識別」では、収集した情報源に基づき、当該組織の記録管理要件を特定し、それを記録する。ステップCを終えると、識別された記録管理要件に基づき、処分分類の作成が可能となる。

このように、最初の3ステップを終えることで、どのような記録を作成し、それを把握し (捕捉し)、どのくらいの期間保管される必要があるか、確認することができる。

なお、どのような記録を作成し、保管するかは、各機関の責務 (responsibility of each agency) として担われる。しかし、各機関がどのような記録を作成し、保管するかを決定する方法論は、のちに詳述する DIRKS 方法論と一致していなければならないのである。

2.2.1 記録処分基準 (Records disposal authorities)

オーストラリアにおいて、記録の取扱いを決定するための処分基準には、複数の機関に共通する機能を対象とする一般処分基準と機関 (機関の一部) ごとに作成されている基準が存在する (図1)。「DIRKS マニュアル」は、各機関の「記録処分基準 (Records disposal authorities)」を作成するための方法論の一部となっている。記録処分基準の作成は、「DIRKS マニュアル」の成果物に、リスク分析を加えた内容になっている。

記録処分基準 (Records disposal authorities) は、以下の11ステップを経ることで完成する。

1. 機能、その機能の活動および処理については、ステップB「業務活動の分析」で明らかにした内容を活用することが可能である。

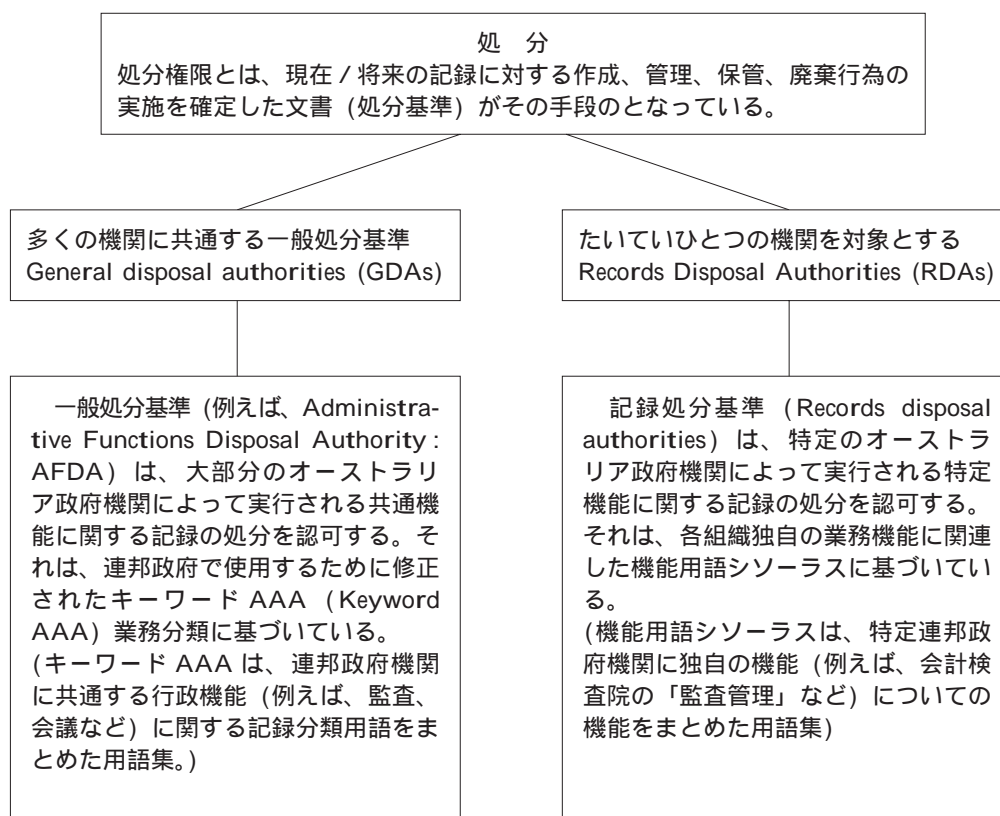


図 1 処分基準の関係²⁰⁾

2. 記録の種類の説明は、処理をリストアップし、処理に伴って発生する (作成する) 記録を一覧にする。
3. 一覧にした記録を種類ごとに記録管理要件を識別し、記録管理要件が同じ記録をひとつの処分分類にまとめる。(ひとつの処分分類は、同一の保存年限で、他との境界が明確に定義されている必要がある)
4. その記録の期間は、最終処分分類の適用される記録の最も古い日付から、最も新しい日付によって示される。(将来、追加される可能性がある場合には、期間を定めず「2007年度以降」のように定めておくことも可能である)
5. 最終処分分類の処分措置の決定は、ステップ C 「記録管理要件の識別」で明らかにされた記録保存上の要件に基づき決定される。記録の保存期間や業務の処理機関が、法令や「情報源 (ステップ A で収集したもの)」に記されていることは、ほとんどないため、記録保存上の要件を明らかにする主な手段は面接となる。処分措置を決定する際には、当該組織が記録に含まれる情報を参照したり、再活用したりする必要性、監査上の必要性、外部の利害関係者との関係などを考慮する。要件が相反する場合には、その記録を処分することで、組織にどのようなリスクが生じるか等を明らかとするため、「DIRKS マニュアル」の付録にあるリスク分析を実施する。
6. 作成した最終処分分類の適用度を既存の記録を用いて、確認 (検証) する。
7. 当該組織で決裁し、承認をとる前に、国立公文書館に草案として提出し、確認を受ける。(矛盾や重複、欠落、根拠、明確さがあるかを確認する)

8. 国立公文書館が示した記録の分類の一部を「ナショナルアーカイブズ（歴史的公文書）」として移管する対象と指定する事に関する会合（国立公文書館が示した場合のみ）
9. 国立公文書館で確認され、承認されると当該機関の最終処分基準の草案を発行。
10. 当該機関の管理職の承認（従前の基準の廃止承認も含め）とそのことを示す文書を国立公文書館へ提出する。
11. 承認が確認され次第、オーストラリア公文書館法24条（Section）²¹⁾に基づき、最終処分基準（記録処分基準）を正式発効させる。

2.2.2 オーストラリアにおける国立公文書館へ移管する歴史的公文書とその基準

前述の処分基準が作成されるプロセスに並行して、国立公文書館へ移管し、永く保存する価値を有する国の歴史的公文書である「ナショナルアーカイブズ（National Archives）」の選定プロセスが実施され、最終的に最終処分基準（記録処分基準）としてひとつにまとめられる。

これは、オーストラリア国立公文書館は、どの政府記録が「ナショナルアーカイブズ」として残されなければならないか（オーストラリア国立公文書館へと移管するか）について決定することが、最も重要な機能のうちのひとつと位置づけられているためである。そのための方法と基準が、「なぜ記録を残すのか：評価における指示・方向性（Why Records are Kept: Directions in Appraisal）」²²⁾において示されている。

「なぜ記録を残すのか」では、「ナショナルアーカイブズ」の果たす目的として5つの視点が示されている。

1. オーストラリアを統治する際に直面する鍵となる機能とプログラムと重要な問題に関して連邦と連邦機関の審議、決定、行為の簡潔な証拠を保存すること。
2. 連邦と連邦機関の権限と根拠、機構のもとになる証拠を保存すること。
3. オーストラリア人とその環境の保護と将来の幸福にとって不可欠であると思われる情報を含んでいる記録を保存すること。
4. オーストラリアとその人々の状況と立場を説明する特別な能力（資格）を示す記録、連邦政府活動のオーストラリアの人々への影響を示す記録及び政府と人々の相互関係を示す記録を保存すること。
5. オーストラリアの歴史、社会、文化と人々の面についての知識と理解を豊かにする重要な性質がある記録を保存すること。

以上の5つの視点を踏まえ、評価選別が行われてゆくことになる。例えば、ある部局が、ある文書を「ナショナルアーカイブズ」の5つの視点到該当する文書であると提案する。しかし、国立公文書館が「ナショナルアーカイブズ」に該当しないと却下した文書は、処分処置を組織の業務に必要とされるものと位置付ける必要がある。上記の「ナショナルアーカイブズ」たる基準を満たさない場合で、業務上当該記録を恒久的に利用、保持しなければならない理由のあるときには、「業務上の必要性に基づく保存」とすることができる。しかし、「ナショナルアーカイブズ」ではないため、国立公文書館への移管はできず、当該組織が恒久的に保存管理することになる。このような提案は、当該組織において恒久的な保存管理するためのリソース（予算）を確保するために、幹部を納得させるだけの説得力が必要となるわけである。

3. 日本の行政文書の管理と移管

ここからは、日本の行政文書の管理制度及び、移管制度について、法令や国立公文書館の役割からみていく。

3.1 国の行政文書の管理

国の行政文書の取扱いに関しては、特別な法令や仕組みが用意されているわけではなく、情報公開制度の枠組みに含まれている。

特段の位置づけがされていない、「行政文書」の定義は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、情報公開法とする）第2条にある「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録」であること、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有している」という捉え方がそのまま汎用化しているといっていよい。

どのようなときに行政文書が作成されるかについては、情報公開法施行令第16条に「行政機関としての意思決定及び事務・事業の実績については、文書を作成する」²³⁾との原則が示されている。作成した文書をどれだけの期間、どのように管理してゆくかは、情報公開法で扱われている。情報公開法第22条では、「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の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする」²⁴⁾としている。これを受けた情報公開法施行令第16条では、「当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた行政文書の保存期間の基準を定める」と規定されている。この基準は、行政文書の区分とそれに対応する保存期間を示した別表として用意されている。

基準に基づき、各文書は、保存期間を設定される。「保存期間が満了した行政文書については、国立公文書館法第15条第2項の規定により内閣総理大臣に移管することとするもの及び第2条第1項に規定する機関に移管することとするものを除き、廃棄する」ことが、情報公開法施行令第16条に規定されている。この情報公開法施行令の規定が、行政文書の管理制度と移管制度の結節点となっている。行政文書の移管は、国立公文書館法に基づき、実施される。

3.2 行政文書移管制度と国立公文書館の役割

日本における行政文書移管制度は、国立公文書館法第15条4項「内閣総理大臣は、第2項の規定により移管を受けた公文書等を国立公文書館に移管するものとする」²⁵⁾および、行政情報公開法施行令第16条第1項第8号「保存期間が満了した行政文書については、国立公文書館法第15条第2項の規定により内閣総理大臣の移管することとする」との条文に基づき、実施されている。独立行政法人国立公文書館という組織形態上、内閣総理大臣を介して移管を受けるという間接的な位置づけとなっている。この位置づけからすれば、作成前から文書の作成を予測し、長期保存に関する処置を志向する機能別評価選別の実施の際にどこまで主導的な役割を果たしうるか未知といえよう。

日本の行政文書移管基準としては、国立公文書館法第15条第1項に基づく「定め」（表1）がある。定めは、各行政機関との取り決めがしめされている。

運用についての申し合わせとともに、（別表）「歴史資料として重要な公文書等」として内閣総理大臣（国立公文書館）等に移管することが適当な文書類型としてしめされた。この類例には、組織の活動を規制する「法令」、「条約」、「予算」などが含まれる。また、組織で実施した活動の証拠となる「補助金関係」、「許認可、免許、承認等」、「所管行政」などが含まれる。さらに、組織で行う

表1 国立公文書館法第15条に基づく、「定め」

<p>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（平成13年3月30日閣議決定）²⁶⁾</p> <p>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（平成13年3月30日閣議決定）の実施について（平成13年3月30日各府省庁官房長等申し合わせ）²⁷⁾</p> <p>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（平成13年3月30日閣議決定）の運用について（平成13年3月30日各府省庁文書課長等申し合わせ）²⁸⁾</p> <p>この他に、会計検査院とも同様の申し合わせが別になされている。</p>

活動に対する社会的な期待（関心）に該当する「国家的儀式・行事関係」、「歴史的事件、事故関係」などが含まれる。このほかにも組織の業務上必要となる「国会関係」「組織・定員関係」、「人事関係」などが含まれる。

ただ、この文書類型は、組織の機能と文書に含まれる内容を並置させているため複雑な移管基準となっている。

4. 日本とオーストラリアの評価選別基準の比較

日本の基準では、各府省庁の共通する機能と特有の機能を統一的に扱っている。共通する機能については、「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（平成13年3月30日閣議決定）の実施について」という各府省庁官房長等申合せが共通的な基準とみることができる。また、「行政文書保存期間基準表」で示される行政文書の区分には、「手続き」と「機能」の双方が含まれる。さらに、「行政文書の管理の方策に関するガイドライン」に基づくため、各府省庁固有の業務（機能）を示すことなく、一般的な類型を示すにとどまる。各府省庁の固有の業務に関わる記録に対応させた、移管基準を整備する視点に立てば、「手続き」と「機能」の統合した移管基準となりうる。また、包括的な評価基準として、例示的な移管基準とは異なり個別の記録をひとつひとつ精査する必要が軽減する。

大枠としては、日本、オーストラリア双方とも国立公文書館に移管する記録の方向性が示されている。双方とも、国政の重要な事項についての記録を移管、保存する方向性が示されている。その方向性は、具体的な基準が以下（表2）のように異なる。

表2 日本とオーストラリアの文書移管基準

日 本	オーストラリア連邦
<p>「歴史資料として重要な公文書等」</p> <p>国政上の重要な事項、所管行政に係る重要な政策の意思決定</p> <p>前項の決定に至るまでの審議、検討、協議の過程及び、その施策の遂行過程</p>	<p>「ナショナルアーカイブズ (National Archives)」</p> <p>連邦の主要な機能と事業、重要な課題についての見当・審議・意思決定、活動の簡明な証拠</p> <p>連邦および、連邦機関の設置、権限、機構の根拠となる証拠</p> <p>国民と国民のおかれた環境に現在及び将来、不可欠と認められる情報を有する記録</p> <p>オーストラリア及び国民の状況、政府と国民の関係を示す記録</p> <p>オーストラリアの歴史、社会、文化、国民の多面的な知識と理解のための記録</p>
行政文書保存期間基準表 + 定め	『DIRKS マニュアル』に基づく、「記録最終処分規準」

日本の場合は、基準表という枠組のみが決められている。他方、オーストラリアの場合は、表2のような視点とともに方法論がマニュアルとしてまとめられている。オーストラリアの場合は、このマニュアルに従った作業手順を経ることで、評価プロセスがすべて記録化される。プロセスを記録化することは、後の検証を可能にさせる。

5. 機能別評価選別実験を構想する

5.1 機能別評価選別を理解する

オーストラリアにおいても、機能別評価選別に関する文献は数多く公表されている。そのなかでも、基本となるのは、機能別評価選別の手法を集約した「DIRKS マニュアル」²⁹⁾である。「DIRKS マニュアル」は、第1部「利用手引き」、第2部「ステップA～H」、第3部「付録」から構成される。その分量はA4版で285ページほどである。このマニュアルには、オーストラリア国立公文書館が作成したほかの補完的ガイドラインが存在している。³⁰⁾

「DIRKS マニュアル」と補完的なガイドラインによって進められるDIRKS方法論は、電子文書を前提とした記録管理システムを開発し、継続的に維持管理し、公文書館への移管へつなげるという目的がある。「DIRKS マニュアル」には、「ステップF. 記録管理システムの設計」と「ステップG. 記録管理システムの実施」、「ステップH. 記録管理システム実施後の検証」として、コンピュータを介した記録管理システム開発（更新）を含んでいる。この電子文書を前提とした記録管理システムを開発していくDIRKS方法論は、当然のことながら従来の紙ベースの記録にも対応できるようになっている。

また、今回の調査研究では、大部である「DIRKS マニュアル」からその本質を理解し、基本的な事項を迅速に確認するため、核となる要素を抜き出しまとめた30ページ余りの簡易マニュアルを作成し、活用することとした。

5.2 機能別評価選別の実施計画をたてる

「DIRKS マニュアル」は、主に組織における記録管理及び情報管理の実践方法を新規開発するか、再検討するために編成されたプロジェクトチームを想定して作成されている。プロジェクトチームには、プロジェクト責任者、記録管理担当者、情報技術担当者、情報公開担当者、法務担当者、業務担当者、職員代表などを含めておくことが望ましいと考えられている。この構成を見てわかるようにDIRKS方法論は、公文書館が主体となって実施されるプロジェクトではなく、文書を作成する各組織が主体となって実施することが基本となっている。

DIRKS方法論は、時間を要する資源集約型の処理過程である。「DIRKS マニュアル」には、プロジェクト開始前に実施計画を策定し、管理するため以下のような必要となる事前準備がしめされている。

プロジェクトに対し、管理職の同意（支援）を取り付ける。

プロジェクトの目的及び範囲、制約を設定する。

プロジェクトの諸費用と便益を算出する。

予算や人的資源の確保と割り当てをする。

専門家の支援についての要件を定める。

プロジェクトの中で、外部委託できる部分を識別する。

プロジェクトの進捗状況を把握、監督できる体制を整備する。

プロジェクトで用いる手法を設定する。

プロジェクト計画書を作成する。

プロジェクトについて、組織に周知を図る。

プロジェクトに関与する職員に必要な研修を実施する。

こうした準備は、プロジェクトの活動が組織全体に影響をもたらすため、事前に組織の中でプロジェクトに関する理解と合意を得ておくために行われる。

今回は、事例研究のため、文書作成組織を中心としたチームプロジェクトとして実施していない。これは、冒頭で言及した文書作成組織とは異なる外部（第三者的な立場）による DIRKS 方法論への関わりを探ることも企図している。さらに、現行の記録管理システムの変更に関わる、既存システムの評価以後のステップを省略することとした。その結果、今回は8ステップのうち、最初のステップAからステップCまでを「DIRKS マニュアル」に記載された手順に基づき実施した。

5.3 実施対象を選定する - 内閣府男女共同参画局

機能別評価選別の実験を行うにあたり、機能を重視する機能別評価選別の特徴を生かすこと（組織の改組に柔軟に対応できる点）を踏まえつつ、ひとつの機能がひとつの部局で担当しており、組織も中規模でとらえやすい「男女共同参画」を対象とすることとした。

男女共同参画政策を担当する組織は、昭和50年設置の婦人問題担当室（内閣総理大臣官房審議室）が設置され、昭和61年7月組織改変に伴い、婦人問題担当室（内閣総理大臣官房内政審議室）となり、平成6年6月総理府男女共同参画室へと組織変遷をしている。そして中央省庁等改革により平成13年1月新設された内閣府に男女共同参画局として新設され、男女共同参画推進に関わる企画立案ならびに、省庁横断的な男女共同参画施策の取りまとめ役として位置付けられている。

同局による男女共同参画政策は、「男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）」³¹⁾ならびに「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（平成13年法律第31号）」³²⁾の目的を推進するために位置付けられ、実施されている。したがって、これら法律の改廃に影響を受けることとなる。これに加えて、法律に基づき制定された、「男女共同参画会議令（平成12年政令第259号）」³³⁾「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策に関する基本的な方針（平成16年内閣府・国家公安委員会・法務省・厚生労働省告示第1号）」³⁴⁾などから影響を受けている。

また同局で扱われる決裁文書については、内閣府本府の内部組織に従って、順次上司の決裁を受けるといった基本方針がとられている。また、内閣総理大臣、内閣官房長官、特命担当大臣、内閣官房副長官、副大臣、大臣政務官、事務次官、内閣府審議官の決裁を要する決裁文書は、部局の長の決裁を経たものについて大臣官房総務課長に合議するという体制を採っている。この他、特命担当大臣の掌理する事務に係るもの、内閣府における一体性の確保の必要性のあるものについては、決裁後内閣官房長官に合議することになっている。

これらを扱う記録管理システムは、内閣府として規定している「内閣府本府文書管理規則」³⁵⁾に基づくものである。そのため、局として独自の記録管理システムを有しているわけではなく、内閣府の記録管理システムを採用している。

6. 機能別評価選別を実験する

6.1 評価選別実験の実施

本節以降では、「DIRKS マニュアル」に基づく、行政文書の評価選別結果を取り上げる。その際、方法論が具体的に理解できるよう「DIRKS マニュアル」の当該部分のエッセンスを交え紹介する。

DIRKS 本来のメソッドでは、文献や面接などから情報資源を収集した上で、分析をチームプロジェクトとして行う方針が前提として示されている。

しかし、評価選別実験のため、適切な時間と人員を投じる、当該部局を交えたチームプロジェクトの形式の本来の方法を採らなかった。今回は、国立公文書館の小規模なプロジェクトとして、面接などを行わず、公開情報に基づき行った。一般に入手可能な情報に基づくことで、その問題点とともに当該部局とは異なる第三者による、より客観的な評価基準の設定の可能性を探る目的も見据えたためである。

前述のように、「DIRKS マニュアル」は、8つのステップが存在する。今回の実験では、実験的マクロ評価選別に必須の最初の3ステップのみを行い、必要に応じて他のステップや付属資料を活用する形式を採用した。

ステップA「予備調査」では、内閣府男女共同参画局に関する情報源の網羅的な探索を行い、組織の記録管理に影響を及ぼす主要因を特定し、その要因を文書化した。

ステップB「業務活動分析」では、内閣府男女共同参画局の業務活動と業務処理過程の調査を通じて、機能を特定し概念モデルを策定した。

ステップC「記録管理要件の特定」では、内閣府男女共同参画局が、その業務活動の“証拠(Evidence)”を作成、保存するための要件を特定し、体系的かつ容易に保存できる形式に文書化した。

その後、「内閣府、内閣官房行政文書ファイル管理簿」³⁶⁾としてオンラインで提供されている男女共同参画局の行政文書ファイル情報600件に基づき、各記録管理要件に該当する文書ファイル一覧を作成した。さらに、一部の文書ファイルについては内閣府男女共同参画局の記録管理要件を特定し、リスク評価や処分分類の試作などを行なった。

つづいて、各ステップについて、事例を交え細かく見ていくこととする。

6.2 予備調査

予備調査で行うことは、情報源の調査、職員に対する面接（必要に応じて）、予備調査を文書化した調査報告書の作成である。予備調査以前に、ステップD「既存システムの評価」として行う必要があるとされている現状把握については、オーストラリアと日本の行政文書移管制度の比較で代替させることとした。

予備調査範囲として、明確にすべき事項は、組織の範囲、組織の運営を規制する法環境、組織が考慮すべき利害関係者、社会通念上組織が遵守すべき標準、組織の担当する業務の種類、組織文化（慣例）などの組織の記録管理遂行に影響を及ぼす諸要素が挙げられている。

諸要素のうち、組織の記録管理実施に影響を及ぼす主要因を予備調査のための情報源である、組織設置法令³⁷⁾、組織図³⁸⁾、「男女共同参画局のホームページ」³⁹⁾や年次報告書『男女共同参画白書』⁴⁰⁾、『共同参画 21』⁴¹⁾等から特定し、その要因を文書化した。また男女共同参画局を取り巻く

業務環境や規制、社会、政治的脈絡を理解するためには、内閣府文書管理規則（記録管理に関する法令）、男女共同参画基本法（一般行政機能に関する法令）や公告、議会議事録、会計検査院の検査報告、行政評価局等の苦情処理機関の報告書等を調査した。この他に、男女共同参画局の業務に関連する標準規格（JIS や ISO、IEC⁴²⁾など）、行動規範、規約（実施要綱）については、当該するものが出されていないことが明かとなった。また、前述のように職員への面接等は、公開情報を前提とした調査研究のため省略した。

様々な情報源を調査した上で作成する予備調査を報告書には、組織の活動業務、主要な利害関係者、組織が業務上さらされる危機の種類、記録管理が組織で果たす役割についての認識、記録管理システムの長所と短所の評価、管理職の記録管理業務への関与といった組織のコンテキストに関する文書を含めた報告書を作成した。このほか、記録管理プロジェクトの計画案や実施決裁文書なども必要な項目とされているが、試行的実験のため省略している。

6.2.1 予備調査における留意事項

「DIRKS マニュアル」の特徴のひとつは、各組織に特有の機能にかかわる文書を対象としている点である。したがって、予備調査の際、多くの組織に共通するような、予算及び決算、会計、労働安全衛生、人事、財産管理等の一般的な行政運営上の諸機能について考慮する必要はない。

対象外とした、多くの組織に共通である一般的な諸機能は、「キーワード AAA」⁴³⁾ に特定し、定義されている。これら一般的な行政機能に関連した記録の処分方法については、別途「行政機能最終処分規準」⁴⁴⁾ に記載されている。DIRKS 方法論に基づく評価選別で必要なことは、一般的な行政運営上の諸機能遂行のために、組織が特有の役割や責務を担っているかを確認することである。担っている場合には、該当する一般的な行政機能を「組織に特有の機能」として予備調査し、調査ステップに当該機能を組み込む必要があるためである。

男女共同参画局には、内閣府の他部局や他省庁と共通の機能である人事、旅行、会計などの機能が含まれていた。今回は、「DIRKS マニュアル」に従って、評価選別実験でも対象外の機能と位置付け分析対象からはずして実施した。

6.3 業務活動の分析をする

業務活動分析は、組織の業務活動と業務処理過程の調査を通じて、概念モデルを策定する段階と位置付けられている。この段階では、予備調査で収集した情報資源、分析技能、コミュニケーション能力を備え、組織に習熟した人員（組織の職員もしくは外部コンサルタントなど）に基づく、業務活動分析が必要とされる。予備調査で得た情報源に加えて、以下のような作業を実施した。

1. 文書による情報収集
2. 組織が実施している業務の分析
3. 業務機能、業務活動、業務処理の特定とその文書化
4. 業務機能、業務活動、業務処理を階層的関係として明示した業務分類体系（表）の策定
5. 組織の業務活動分析の有効性の検証（当該組織の管理職などによる）

とりわけ、組織が実施している業務活動の分析では、

組織の最終目標と目標達成のための諸戦略

最終目標達成と戦略を支援するために組織が担う広範な機能

組織の諸機能遂行に寄与する活動

各活動を構成し、反復する一連の処理または処理過程

に焦点を当てることで、それぞれの機能と活動、処理の関係性を明確とさせる目的をもって、DIRKS方法論にそって進めた。

分析の手順は、組織の業務活動の「全体像」をはじめに把握し、次いで業務活動を細かな部分へと区分していく。このような業務活動の構成要素（事業単位）は、上位から順に組織の機能、活動、処理と位置づけるものである。

表3 DIRKS マニュアルにおける機能・活動・処理の定義

- ・機能は、「組織の業務活動の最大単位」である。組織がその最終目標を達成するために遂行する重要な責務・任務を意味する。
- ・活動は、組織がその機能のひとつを達成するために実施する主な作業である。数種類の業務が一つの機能に付随している場合がある。
- ・処理は、「業務活動の最小の単位」である。処理は、内容や記録の形式ではなく、作業でなければならない。

組織の機能、活動、処理を特定するための標準的手法は、以下のようなものが準備されている。

- ・情報源を利用して、組織の目的、最終目標、戦略に関連する説明書を特定する。
組織の概要を把握するための組織の設置目的、任務、使命を調査する。どこに組織の独自性があるかを検討する。
- ・組織の幅広い機能を概念として説明する。特定された機能が、ほかの機能に組み込めず独立したものであると確認する。また、機能の重複に留意する。組織構造を検証して、組織業務のあらゆる局面が含まれていることを徹底した確認をする。
- ・情報源を利用して、各機能の構成要素としての活動を特定する。特定された活動が、ほかの活動に組み込めず独立したものであると確認する。また、活動の重複に留意する。活動は、単一の成果を得ることを目的とする複数の処理を基準として把握したものである。したがって、現行の事業ごと、事案ごと、催事ごとのような「行政文書ファイル（簿冊）」という管理形態を基準としてはならない。
- ・それぞれの活動に関連する複数の処理を特定する。処理の特定は、文書による情報源、必要に応じた職員に対する面接、業務過程の分析（業務遂行にかかわる過程を詳細に評価）をすることで可能となる。処理を特定することで、業務の範囲の検証や最終的な特定が容易となる。
- ・必要に応じて、職員に対する面接を実施した場合には、検証を実施する。高次の機能を再確認し、内容を特定する。
- ・未確認の階層にある機能、活動、処理を再確認し、特定する。

前述のようなトップダウン式の特定手法では、機能から活動、処理へと特定していく順で示されている。しかし、低位の活動や処理を特定する前に、必ずしも高次の機能を特定しなくてもよいとされている。実際には、処理を特定することで活動の範囲が明確となり、機能の範囲も明らかとなる。分析モデルを絞り込み厳密なものとするためには、何度も活動の各段階を確認する必要がある。

また情報資源による調査の際に、組織が実際には、実施していない活動を特定することも可能である。そのような活動は、実施していない理由を含めて文書化することになっている。

6.3.1 業務活動分析の結果

内閣府男女共同参画局の機能を分析した結果、「男女共同参画基本計画策定」や「苦情処理」等14の機能（表4）が把握された。これら14機能には、その範囲に応じて活動数に大小がみられた。さらに、各活動を構成する処理においても、活動の複雑さによって処理の数に大小がみられた。

表4 男女共同参画局の機能一覧

男女共同参画局の機能
男女共同参画基本計画策定
苦情処理
男女共同参画に関する広報活動
男女共同参画に関する年次報告書作成
男女共同参画に関する調査研究
男女共同参画に関する国際業務
男女共同参画に関する地方公共団体及び民間の団体に対する支援
女性のチャレンジ支援
女性に対する暴力対策
男女共同参画会議事務局
女性人材登用のためのデータベース運営
男女共同参画推進本部事務局
男女共同参画社会づくり功労者表彰
男女共同参画に関する検討会事務局

業務活動の分析を通じて特定した組織の機能、活動、処理は、スコープノート（SN：限定注記）、業務の継続期間などとともに、業務分類体系表にまとめて記載される。「男女共同参画基本計画策定」機能を事例にしめしたものが、（表5）である。業務分類体系表は、組織の機能、活動、処理間の関係を階層的に示すことで、それぞれの業務範囲を具体的にかつ、一覧できる特性がある。

表5 「男女共同参画基本計画策定」機能

機能	活動	処理
「男女共同参画基本計画策定」 機能定義：男女共同参画社会基本法第13条に規定された政府が、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図ることを目的として、計画を策定する業務機能。 機能開始日：1999年6月23日	起草	執筆
		回覧
		修正
	計画決定	最終計画案決定
	計画周知	周知案策定
		周知
	資料収集	資料調査
		資料購入
		資料受け入れ
		資料管理
	体制整備	担当者決定
		調査

これらの活動や処理は、通常作業マニュアルなどから抽出することが適当である。しかし、できない場合も存在する。そのようなときには、業務報告書や作成された文書から活動や処理の過程を把握することになる。

6.4 記録管理要件の特定をする

記録管理の要件の特定では、法規制上、業務上、社会の期待、証拠要件を順守しない場合の組織が被るリスクの評価に対する体系的な分析を行うことになっている。

今回は組織が、その業務活動の法規制（挙証説明責任）上、業務上、社会からの期待に該当する“証拠（Evidence）”を作成、保存するための要件を特定し、体系的かつ容易に保存できる形式に文書化した。それぞれの文書の中にリスクに対する評価も含めて記している。

ここでいう“証拠”とは、法令上の狭義でなく、広義に使用する。証拠は、個人や組織が、省庁、裁判所、利害関係者、顧客、社会、将来の人々に対して負う責任を保証するものと位置づけられている。

適切な情報源の所在を特定した後、記録管理への明示的、黙示的参照を明らかとするために各種情報源を詳細に調べる必要がある。この調査では、機能に基づく、トップダウン式の手法と下位段階を詳細に調査する過程に基づく手法の双方を利用して証拠の要件を特定する。

特定を完了した各記録管理要件は、法規制上、業務上、社会の期待、に関連する記録管理要件をそれぞれ文書化する。文書化することで、ステップD「既存システムの評価」、ステップE「記録管理戦略の識別」、ステップF「記録管理システムの設計」で利用できるようにする。要件は、変更される可能性があるため、定期的な修正や変更に対応できる形式を採用するべきである。本質的に、「記録管理要件変更の証拠を必要とすること」が記録管理要件なのである。したがって、要件の変更履歴をたどることができる形式とするべきである。

6.4.1 特定された記録管理要件

ステップC「記録管理要件の特定」では、男女共同参画局が、その業務活動の法規制（挙証説明責任）上、業務上、社会からの期待に該当する“証拠（Evidence）”を作成、保存するため、21の情報源より、17の要件を特定した（表6）。

以上の記録管理要件ごとに、情報源名や機能・活動、情報源から記録管理要件に関わる部分の引用、利害関係者、要件の種類などを含めた表を作成した。これにより、各機能や活動と記録管理要件が結びつけられ、記録の処分リストを作成する際の基礎資料となる。

法規制（挙証説明責任）上の要件のひとつである「男女共同参画基本計画」機能に関する事例をしめしたものが、（表7）である。

男女共同参画基本計画については、男女共同参画社会基本法の規定のほか、内閣府設置法第4条1項16号に「男女共同参画基本計画（男女共同参画社会基本法第13条第1項に規定するものをいう。）の作成及び推進に関すること」⁴⁵⁾と規定されている。さらに、内閣府本府組織令第28条において、男女共同参画局「推進課は、次に掲げる事務をつかさどる」として、「男女共同参画基本計画の作成及び推進に関すること」⁴⁶⁾と規定されており、これらの規定も要件のひとつとして位置づけることができる。

表6 男女共同参画局の記録管理要件一覧

記 録 管 理 要 件	
年次報告の作成および、国会への提出	
男女共同参画計画書の案を作成および、閣議決定の後、計画書を公表すること	
配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策に関する基本的な方針の作成および、公表をすること	
男女共同参画社会形成の促進を図るための基本的な政策に関する文書を作成し、保存すること。 男女共同参画社会の形成促進を図りために地方公共団体及び民間の団体からの情報収集並びにこれら団体への情報提供を行うための文書の作成と保存をすること。	
男女共同参画に関する海外の関係機関（男女共同参画担当部局、国際機関など）との連絡に関する文書の作成、收受、保存をすること。男女共同参画に関する国際協力に関する文書の作成、收受、保存をすること。	
政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響に関する調査研究に関する文書の作成、收受、保存をすること 男女共同参画に関わる調査に関する文書の作成、收受、保存をすること	
男女共同参画基本計画の作成をすること 男女共同参画社会形成に関する企画及び実施に関する文書の作成、收受、保存をすること	
男女共同参画に関する施策に対する苦情処理のために必要な文書の作成、收受、保存をすること男女共同参画に関する施策に対する苦情処理のためのガイドブックの作成（改訂）に係る文書の作成、收受、保存をすること	
男女共同参画に関する広報活動に係る文書の作成、收受、保存をすること 男女共同参画に関する広報資料の作成、配布、收受、保存をすること	
女性の再チャレンジ支援策検討会議、女性のチャレンジ賞表彰、チャレンジキャンペーンに関する文書の作成、收受、保存をすること 女性のチャレンジ支援のための情報提供システムに関する文書並びにシステムデータの作成、收受、管理、保存、削除をすること	
法律や制度の上での見直しを行い、女性差別につながるものを改める施策に関する文書の作成、公開、保存をすること 女性の就業、社会参加を支援する施設やサービスの充実を図る施策に関する文書の作成、公開、保存をすること 政府や企業などの重要な役職に一定の割合で女性を登用する制度を採用・充実する施策に関わる文書の作成、公開、保存をすること	
男女共同参画会議の議事録の作成、公開、保存をすること 男女共同参画会議の庶務に関わる文書の作成、公開、保存をすること	
女性人材データベースのデータ登録、管理をすること	
男女共同参画推進本部の諸会議の議事録の作成、保存をすること 男女共同参画推進本部の庶務に関わる文書の作成、公開、保存をすること	
男女共同参画社会づくり功労者表彰に関わる文書の作成、保存をすること	
男女共同参画社会の将来像検討会の庶務に関わる文書の作成、公開、保存をすること	
女性に対する暴力対策に関する教育啓発、調査研究に関する文書の作成、保存、公表をすること 女性に対する暴力対策に関する研修に関する文書の作成、保存、公表をすること	

6.4 リスク分析を実施する

記録に関わるリスク分析を行うため、「DIRKS マニュアル」には、第3部の付録11「DIRKSのリスク分析」⁴⁷⁾が準備されている。記録に関するリスク管理の実施は、当該記録と組織の業務とのかわりをリスクの面から明らかとすることで、記録管理要件の特定につなげる役割を果たしている。(表8)は、「男女共同参画基本計画」機能に関するリスク分析を記録したものである。(表8)

表7 法規制（挙証説明責任）上の要件の一事例

記録作成当局	内閣府男女共同参画局
情報源の名称	男女共同参画社会基本法（平成11年法律第160号）
施行日	2001年1月6日施行
情報源の種類	法律
参照箇所	（男女共同参画基本計画）第13条
機能／活動	男女共同参画基本計画策定 - 起草、計画決定、計画周知、資料収集、体制整備
引用	<p>（男女共同参画基本計画）</p> <p>第13条 政府は、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的な計画（以下「男女共同参画基本計画」という。）を定めなければならない。</p> <p>2 男女共同参画基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。</p> <p>一 総合的かつ長期的に講ずべき男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の大綱</p> <p>二 前号に掲げるもののほか、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項</p> <p>3 内閣総理大臣は、男女共同参画会議の意見を聴いて、男女共同参画基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。</p> <p>4 内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、男女共同参画基本計画を公表しなければならない。</p> <p>5 前二項の規定は、男女共同参画基本計画の変更について準用する。</p>
記録管理要件	計画書の案を作成すること。閣議決定の後、計画書を公表すること。
利害関係者	国会、内閣、国民
要件の種類	作成／利用
リスク評価	リスク（危険性）大きい - 要件は拘束力あり

の各項目を記入した後に、最終的なリスクのレベルが、（表9）リスク影響マトリックスに基づき算定される手順となっている。

リスク影響は、発生する可能性と影響により算定される。事例として取り上げた、「男女共同参画社会基本計画」については、法律に規定された事項であること、実際に作成されていることを考慮し、作成しない可能性は、「まずありえない」とした。また、法律で作成が求められていることを踏まえ、作成されないことによる影響は、「非常に大きい」とした。この「まずありえない」と

表8 リスク登録簿

リスク	可能性の程度	考えられる影響	既存のリスク縮小措置および（もしくは）制御措置の適切性	影響の程度	リスクのレベル（リスク影響マトリックスで算定）	優先順位
「基本計画を作成しない」	まずありえない	男女共同参画に関する施策の遅滞	担当課の設置など、適切	非常に大きい	大きい	-
「基本計画を公表・維持しない」	まずありえない	男女共同参画に関する施策の遅滞	担当課の設置など、適切	非常に大きい	大きい	-

表9 リスク影響マトリックス (DIRKS)

可能性	影響				
	非常に大きい	大きい	中程度	小さい	ごくわずか
ほぼ確実	深刻	深刻	非常に重大	重大	大きい
可能性あり	深刻	非常に重大	重大	大きい	中程度
中程度	非常に重大	重大	大きい	中程度	小さい
可能性は低い	重大	大きい	中程度	小さい	些少
まずありえない	<u>大きい</u>	中程度	小さい	些少	些少

「非常に大きい」をもとにすると、(表9) リスク影響マトリックスでは、「大きい (下線の部分)」と算定された。

6.5 記録管理要件と文書ファイルの対照

ステップCで作成した記録管理要件ごとの表に基づき、男女共同参画局の行政文書ファイルがどの要件に該当するかを分析した。記録管理要件と内閣府における行政文書ファイル管理簿である「内閣府、内閣官房行政文書ファイル管理簿」⁴⁶⁾ に平成19年3月末現在記載された男女共同参画局の行政文書ファイルを対象として行い、特定した記録管理要件に対照させることで、その当該文書の必要性を明確とし、簡易的な評価選別実験を行った。その結果は、内閣府男女共同参画局の記録管理要件ごとに該当する行政文書ファイルを一覧 (表10) としてまとめた。

その結果、5件の法規制 (挙証説明責任) 上の記録管理要件には、21文書ファイルが該当した。

表10 各記録管理要件と該当する行政文書ファイル件数

記録管理要件の種類	記録管理要件と該当ファイル件数
法規制 (挙証説明責任) 上 21文書ファイル	男女共同参画社会基本法に基づく、「男女共同参画白書」 8 ファイル
	男女共同参画社会基本法に基づく、「男女共同参画基本計画」 11 ファイル
	「配偶者暴力防止法に基づく基本方針」 2 ファイル
業務上 357文書ファイル	地方公共団体及び民間の団体に関する支援業務 55ファイル
	男女共同参画に関する国際業務 41ファイル
	男女共同参画に関する研究調査業務 37ファイル
	男女共同参画の苦情処理に関する業務 8ファイル
	男女共同参画に関する広報活動業務 44ファイル
	女性のチャレンジ支援業務 8ファイル
	男女共同参画会議事務局業務 53ファイル
	女性人材登用のためのデータベース運営に関する業務 19ファイル
	男女共同参画推進本部事務局業務 11ファイル
	男女共同参画社会づくり功労者表彰業務 11ファイル
	男女共同参画に関する検討会事務局業務 3ファイル
女性に対する暴力対策業務 68ファイル	
社会からの期待に関する要件 16ファイル	「男女共同参画に関する研究調査」や「女性のチャレンジ支援」、「男女共同参画基本計画策定」 16ファイル

15件の業務上の管理要件には、357文書ファイルが該当した。1件の社会的管理要件には16文書ファイルが、該当すると確認された。なお、ファイル件数がずれているのは、ひとつのファイルが、複数の記録管理要件に該当する場合に、重複させたためである。

また、要件に該当しない行政文書ファイルは、237文書ファイルであった。該当しなかった237文書ファイルについては、他の府省庁と機能の共通する人事や旅行等の業務に関する文書である。すでに言及したように、今回は、これらの文書について対象からはずしている。

各記録管理要件に該当する文書ファイルの内訳は、以下のようになった。

法規制（挙証説明責任）上の記録管理要件として男女共同参画社会基本法第12条（年次報告）に該当する「男女共同参画白書」に関する文書が8ファイル、同法第13条（男女共同参画基本計画）に該当する「男女共同参画基本計画」に関する文書が11ファイルであった。

また、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律第2条の2（基本方針）に該当する「配偶者暴力防止法に基づく基本方針」に関する文書が、2ファイルであった。

業務上の管理要件として、男女共同参画に関する地方公共団体及び民間の団体に関する支援業務に該当する「男女共同参画ヤングリーダー会議」や「男女共同参画に関する基礎研修」等に関する文書が、55ファイルであった。

男女共同参画に関する国際業務に該当する「国連婦人の地位委員会」や「男女共同参画グローバル政策対話」等に関する文書が、41ファイルであった。

男女共同参画に関する研究調査業務に該当する文書は、「影響調査専門調査会」や「女性の政策決定参画状況調べ」など、37ファイルであった。

男女共同参画の苦情処理に関する業務に関する文書は、「苦情処理等関係」や「男女共同参画社会の形成の促進に係る施策に関する苦情処理関係」など、8ファイルであった。

男女共同参画に関する広報活動業務に関する文書は、「男女共同参画ホームページデータ電子データ」や「男女共同参画推進本部ニュース作成文書」等の電子文書を含む44ファイルであった。

女性のチャレンジ支援業務に関する文書は、「チャレンジ支援推進事業」や「女性のチャレンジ賞受賞者決定」等の8ファイルであった。

男女共同参画会議事務局業務に関する文書は、「男女共同参画審議会総会議事録」や「男女共同参画審議会総会資料」等53ファイルであった。

女性人材登用のためのデータベース運営に関する業務の文書は、「女性人材データベースシステム決裁」や「女性人材データベースシステム 電子データ」等の電子文書を含む19ファイルであった。

男女共同参画推進本部事務局業務に関する文書は、「男女共同参画推進本部」や「男女共同参画推進本部担当官会議」等を含む11ファイルであった。

男女共同参画社会づくり功労者表彰業務に関する文書は、「男女共同参画社会づくり功労者表彰」に関する11ファイルであった。

男女共同参画に関する検討会事務局業務に該当する文書は、「男女共同参画社会の将来像検討会」や「男女共同参画に関する基本問題についてのQ & A」に関する検討会」に関する3ファイルであった。

女性に対する暴力対策業務に該当する文書は、「女性に対する暴力に関するシンポジウム」や「女性に対する暴力をなくす運動」等68ファイルであった。

社会上からの期待に関する要件として、「男女共同参画に関する研究調査」や「女性のチャレンジ支援」、「男女共同参画基本計画策定」があげられる。これら要件に該当する文書は、「子育て支援関係団体から男女共同参画施策に係る意見を聞く会」や「影響調査専門調査」等の16ファイルが該当した。

6.6 DIRKS に基づき何を移管するか決定する

「DIRKS マニュアル」にもとづき作成される処分分類は、記録を最終的に公文書館へと移管するか、廃棄処分とするか決定したものが記録される。

処分分類の作成は、オーストラリアのナショナルアーカイブズ (National Archives) の果たす目的として5つの視点⁴⁹⁾を「男女共同参画基本計画」に関する文書ファイルに援用し、記録の処分措置の決定を試みた。

まず、「男女共同参画基本計画」に関する文書ファイルの場合、ナショナルアーカイブズのひとつめに挙げられた視点である、「統治する際に直面される鍵となる機能とプログラムと重要な問題に関して連邦と連邦機関の審議、決定、行為の簡潔な証拠を保存すること」に該当するものと考えられる。リスク評価においても、「男女共同参画基本計画を作成しない」リスクは、大きいと把握されている。したがって、国立公文書館への移管措置を講ずるに値する文書ファイルといえる。つづいて、「男女共同参画基本計画フォローアップ」については、前述の「男女共同参画基本計画」の実施状況を捕捉し、追跡調査する業務に関する文書ファイルである。このフォローアップの状況については、国会に提出義務のある『男女共同参画白書』に簡潔にまとめられているため、当該文書ファイルは、ナショナルアーカイブズにある「簡潔な証拠の保存」に該当しない。また、「男女共同参画会議専門調査会 (男女共同参画基本計画)」についても、別に男女共同参画会議に関する要件が把握されているとともに、会議録等の活動を示す、中心的な記録とはいえないため、ナショナルアーカイブズに該当しない。

以上の「処分分類」決定のプロセスを基にして、「男女共同参画基本計画」に関する11文書ファイルのうち6ファイルについて、一覧にまとめたものが、(表11)である。

7. おわりに

オーストラリアの DIRKS により、評価された文書ファイルと日本の行政文書において重要とされるファイルは、類似していることが明らかとなった。換言すれば、日本とオーストラリアの文書ファイルの管理・評価に対する発想やプロセスは異なるものの、ほぼ同じような結果が得られると期待できる。

日本では、「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について (平成19年6月27日内閣総理大臣決定)」⁵⁰⁾ や「定期的に作成される行政文書の移管について (平成19年6月27日内閣総理大臣通知)」⁵¹⁾ が決められた。これらの指針は、文書1点ごとからの評価選別とは異なり、移管対象とする重要な主題 (機能) を定めたものといえる。

しかし、両者は、プロセスの位置付けと厳密さにおいて、違いがある。「DIRKS マニュアル」による評価プロセスを経ることは、実施したプロセスが文書化されることを意味する。文書化されたものは、後に文書の作成、管理、移管業務を検証する際に、行政文書ファイルの評価選別や処分決定の正当性を証明するものになりうる。さらに、公文書館が、行政文書の移管業務に果たした役

表11 法規制上の要件に該当した「男女共同参画基本計画」機能に関する文書の事例（部分）

行政文書ファイル 管理簿のレコード 識別番号	行政文書ファイル名	作成者	作成（取得）時期	現行 保存 期間	保存期間満了時期	媒体	管理担当課・係	DIRKSに よる 処分分類
000000000000ed3	男女共同参画基本計画	内閣総理大臣官 房男女共同参画 室調整担当	2000年4月1日 (平成12年4月1日)	30年	2030年3月31日 (平成42年3月31日)	紙	男女共同参画局推進 課計画係	移管
000000000006c0t	男女共同参画基本計画 (第2次)	男女共同参画局 推進課計画係	2005年4月1日 (平成17年4月1日)	30年	2035年3月31日 (平成47年3月31日)	紙	男女共同参画局推進 課計画係	移管
000000000002vj	男女共同参画基本計画 フォローアップ 平成15年度	男女共同参画局 推進課計画係	2004年4月1日 (平成16年4月1日)	5年	2009年3月31日 (平成21年3月31日)	紙	男女共同参画局推進 課計画係	廃棄
000000000006c0u	男女共同参画基本計画 フォローアップ 平成16年度	男女共同参画局 推進課計画係	2005年4月1日 (平成17年4月1日)	5年	2010年3月31日 (平成22年3月31日)	紙	男女共同参画局推進 課計画係	廃棄
000000000006c0r	男女共同参画会議専門 調査会（男女共同参画 基本計画）平成16年度	内閣府男女共同 参画局推進課計 画係	2004年4月1日 (平成16年4月1日)	3年	2007年3月31日 (平成19年3月31日)	紙	男女共同参画局推進 課計画係	廃棄
000000000006c0s	男女共同参画会議専門 調査会（男女共同参画 基本計画）平成17年度	男女共同参画局 推進課計画係	2005年4月1日 (平成17年4月1日)	3年	2008年3月31日 (平成20年3月31日)	紙	男女共同参画局推進 課計画係	廃棄

割の「証拠」を提供可能とする。

決裁文書処理簿などからは、移管されなかった文書の大まかな像を知ることができる。しかし、なぜ文書が移管されなかったのかの判断を後から辿ることはできない。「DIRKS マニュアル」により、処理過程を文書化したものは、そのまま評価選別にかかわる判断を示す軌跡となる。これらの文書を参照することで、これまで見えてこなかった部分を確認できるようになる。

しかし、「DIRKS マニュアル」を援用した、マクロ評価選別の実施にまったく障害や課題が存在しないわけではない。

「DIRKS マニュアル」は、主に組織における記録管理及び情報管理の実践方法を新規開発するか、再検討するためにプロジェクト責任者、記録管理担当者、情報技術担当者、情報公開担当者、法務担当者、業務担当者、職員代表などを含めて構成されるプロジェクトチームで取り組むことを前提をとっている。そのため、記録作成にかかわる業務担当者や管理者などを含まないきわめて限定的な調査研究では、組織の機能や記録管理要件が明確にならなかった部分が残された。この点は、当該部局に対するインタビュー等を行うことで解消可能となる。さらに、複数人員の確保することにより、「DIRKS マニュアル」本来の考え方に近いチーム方式の体制を組むことが実験の質を高めることになると考えられる。

類似した行政文書ファイル名が複数付与されている場合に、含まれている業務機能が明瞭に把握できるようにする必要がある。とりわけ、処分分類を策定する場合、行政文書ファイル名から機能を確認することになるため、その機能が把握できるようなファイル名にしなければ（なっていないければ）適切な評価選別をすることができなくなるか、不正確な評価選別となる可能性があるためである。

また、DIRKS が対象としない「一般的な機能を対象とするマニュアル」の検討も必要に応じ採り入れていくことで、一体的な評価選別の実施が可能となることも指摘しておきたい。

機能別評価選別は、より積極的に公文書館が働きかけてゆく必要がある。それは、冒頭で言及した「電子公文書等の作成時又は作成前からの評価選別」を行う際に必須のものとなるであろう。

注

1) 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会.中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書. 国立公文書館, 2006, p.22-23.

2) 本稿は、オーストラリアで使用されている DIRKS (Designing and Implementing Recordkeeping Systems) マニュアルを全般的に参照した。DIRKS マニュアルは、オーストラリア国立公文書館のウェブサイトから入手することができる。

DIRKS: A Strategic Approach to Managing Business Information: Part One: The DIRKS methodology A users guide. common wealth of Australia. 2001.

http://www.naa.gov.au/Images/dirks_part1_tcm2-935.pdf, (accessed 2007 09 25).

DIRKS: A Strategic Approach to Managing Business Information: Part Two: Step by step through the DIRKS methodology. common wealth of Australia.2001. http://www.naa.gov.au/Images/dirks_part2_tcm2-956.pdf, (accessed 2007 09 25).

DIRKS: A Strategic Approach to Managing Business Information: Part Three: Appendixes. common wealth of Australia. 2001.

http://www.naa.gov.au/Images/dirks_part3_tcm2-957.pdf, (accessed 2007 09 25).

- 3) 国際公文書館会議電子環境における現用記録委員会委員会. 電子記録：アーカイブズのためのワークブック. 国立公文書館訳. 2005, p.35. (ICA 報告書16).
http://www.archives.go.jp/law/pdf/ICASTUDY16_ELECTRONIC_RECORDS_JPN.pdf, (参照 2007 07 14).
- 4) 安藤正人. “記録評価選別論の現在”. 記録史料学と現代. 吉川弘文館, 1998, p.246-262.
 例えば、ブームスのアメリカへの影響については、以下を参照されたい。
 Boles, Frank. “A New era in selection: F. Gerald Ham”. Selection & Appraising Archives & Manuscripts., Society of American Archivists, 2005, p. 18. (Archival fundamental Series)
 Booms, Hans. Society and the Formation of a Documentary Heritage: Issues in the Appraisal of Archival Sources. Archivaria. 1987, (24), p.69 107.
<http://journals.sfu.ca/archivar/index.php/archivaria/article/view/11415/12357>, (accessed 2007 07 03).
- 6) “Methode opstellen selectielijst”. Het Nationaal Archief., <http://www.nationaalarchief.nl/archiefbeheer/archiefzorg/selectie/Methode.asp?ComponentID=1664&SourcePageID=1674>, (accessed 2007 07 03).
 オランダ国立公文書館のウェブサイトでは、PIVOT に関する説明がオランダ語のみとなっている。ついては、オランダ国立公文書館とそのプロジェクト PIVOT についての概略は、以下を参照されたい。
 前川佳遠理. オランダ国立公文書館組織と中間書庫. アーカイブズ. 2005, (20), p.27 34.
- 7) “Productbeschrijving RIO”. Het Nationaal Archief., http://www.nationaalarchief.nl/images/3_2307.pdf, (accessed 2007 07 03).
- 8) “Productbeschrijving BSD”. Het Nationaal Archief., http://www.nationaalarchief.nl/images/3_2306.pdf, (accessed 2007 07 03).
- 9) Boles, Frank. op. cit., p.27 28.
- 10) 2002年カナダ国立公文書館とカナダ国立図書館は、統合し、カナダ国立図書館・公文書館 (Library and Archives of Canada)となっている。
- 11) テリー・クック. “過去は物語の始まりである - 1898年以降のアーカイブズ観の歴史と未来へのパラダイムシフト”. 塚田治郎訳. 入門アーカイブズの世界 - 記憶と記録を未来に - 翻訳論文集. 記録管理学会, 日本アーカイブズ学会共編. 日外アソシエーツ, 2006, p.141.
- 12) National Archivist of Canada. Appraisal Methodology: Macro-Appraisal and Functional Analysis, Appraisal Methodology: Macro-Appraisal and Functional Analysis, Part A: Concepts and Theory. <http://www.collectionscanada.ca/information-management/007/007007-1035-e.html>, (accessed 2007 07 03).
- 13) National Archivist of Canada. Appraisal Methodology: Macro-Appraisal and Functional Analysis, Part B: Guidelines for Performing an Archival Appraisal on Government Records. <http://www.collectionscanada.ca/information-management/007/007007-1041-e.html>, (accessed 2007 07 03).
- 14) 我が国においてレコード・コンティニュームを紹介した主な文献には、以下のものがある。
 坂口貴弘. 記録連続体の理論とその適用. レコードマネジメント. 2004, (47), p.15 33.
 中島康比古. レコード・コンティニュームが問いかけるもの. レコードマネジメント. 2005, (49), p.20 38.
 中島康比古. 総論：情報を捨てる。情報を残す。 - アーカイブズの評価選別論の視点から - . 情報の科学と技術. 2006, 56(12), p.554 558.
- 15) 中島康比古. レコードキーピングの理論と実践：レコード・コンティニュームと DIRKS 方法論. レコードマネジメント. 2006, (51), p.3 24.

- 16) State records New South Wales. Australian Standard AS 4390 1996, Records Management. <http://www.records.nsw.gov.au/publicsector/rk/AS4390.htm#Application>, (accessed 2007 08 07).
- 17) 1999年、ニューサウスウェールズ州では、州記録管理部門 (State Records Authority) が新たに創設されている。
- 18) DIRKS Manual Acknowledgements and copyright. http://www.records.nsw.gov.au/recordkeeping/dirks-manual-acknowledgements_1847.asp, (accessed 2007 08 07).
- 19) JIS X 0902 1 (ISO15489 1) 情報及びドキュメンテーション - 記録管理 - 第1部: 総説. 日本規格協会. 2005, 18p.
- 20) 多くの機関に共通する機能を示す用語をまとめたシソーラスである「キーワード AAA」に含まれている機能は、各組織独自の機能に使用できない。このため、自らの中核機能を示す別の用語を設定しなければならない。
- 21) Archives Act 1983 Sect 24. Australasian Legal Information Institute. http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/aa198398/s24.html, (accessed 2007 08 03).
- 22) Commonwealth of Australia "Why Records are Kept: Directions in Appraisal". National Archives, http://www.naa.gov.au/Images/Why%20records%20are%20kept%5B1%5D_tcm2-4856.pdf (accessed 2007 07 03).
- 23) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令. 法令データ提供システム. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12SE041.html>, (参照 2007 08 02)
- 24) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律. 法令データ提供システム. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO042.html>, (参照 2007 08 02)
- 25) 国立公文書館法. 法令データ提供システム. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO079.html>, (参照 2007 08 02)
- 26) 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. <http://www.archives.go.jp/law/history.html>, (参照 2007 08 02)
- 27) 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 (平成13年3月30日閣議決定) の実施について (平成13年3月30日各府庁官房長等申合せ). http://www.archives.go.jp/law/pdf/hourei3_02.pdf, (参照 2007 08 02)
- 28) 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 (平成13年3月30日閣議決定) 等の運用について (平成13年3月30日各府省庁文書課長等申合せ). http://www.archives.go.jp/law/pdf/hourei3_03.pdf, (参照 2007 08 02)
- 29) この節以降は、特に断り書きがない限り、DIRKS マニュアルに基づき、記述した。
- 30) Publications by format. <http://www.naa.gov.au/records-management/publications/format.aspx> (accessed 2007 09 25).
- 31) 男女共同参画社会基本法. 法令データ提供システム. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO078.html>, (参照 2007 08 02)
- 32) 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律. 法令データ提供システム. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H13/H13HO031.html>, (参照 2007 08 02)
- 33) 男女共同参画会議令. 法令データ提供システム. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12SE259.html>, (参照 2007 08 02)
- 34) 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策に関する基本的な方針. http://www.gender.go.jp/main_contents/category/houshin.pdf, (参照 2007 08 02)
- 35) 内閣府本府文書管理規則. 内閣府. <http://www8.cao.go.jp/koukai/yosiki/yosiki25.pdf>, (参照 2007 08 02).

- 36) 内閣府，内閣官房行政文書ファイル管理システム．内閣府，内閣官房．<http://www9.cao.go.jp/HDBM/AST1/webpcgi.exe?DIR=gdfms&TEMPLATE=gcos0001.pgt>, (参照 2007 03 31).
- 37) 内閣府設置法．法令データ提供システム．
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO089.html>, (参照 2007 08 02).
- 38) 内閣府組織図．内閣府について．<http://www.cao.go.jp/about/soshikizu.pdf>, (参照 2007 08 02).
- 39) 内閣府男女共同参画局．<http://www.gender.go.jp/>, (参照 2007 08 02).
- 40) 男女共同参画白書 - 男女共同参画の現状と施策 - (概要版) <http://www.gender.go.jp/whitepaper-index.html>, (参照 2007 08 02).
- 41) 内閣府編集の男女共同参画に関する隔月刊の情報誌である。2007年3月まで、ぎょうせいの発行となっていたが、2007年5月以降は、内閣府発行に変更となった。
- 42) 国際電気標準会議 (International Electrotechnical Commission) の略称である。
- 43) Keyword AAA. National Archives of Australia. http://www.naa.gov.au/Images/Keyword%20AAA_tcm2-5245.pdf, (accessed 2007 09 25).
- 44) Administrative Functions Disposal Authority National Archives of Australia. http://www.naa.gov.au/Images/AFDA_tcm2-666.pdf, (accessed 2007 09 25).
- 45) 内閣府設置法．法令データ提供システム．前出，(参照 2007 08 02).
- 46) 内閣府本府組織令．法令データ提供システム．
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12SE245.html>, (参照 2007 08 02).
- 47) Risk analysis in DIRKS.
http://www.naa.gov.au/Images/dirks_A11_risk_tcm2-939.pdf, (accessed 2007 09 25).
- 48) 内閣府，内閣官房行政文書ファイル管理システム．前出，(参照 2007 03 31).
- 49) Commonwealth of Australia “Why Records are Kept: Directions in Appraisal” *Op. cit.*
- 50) 公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について (平成19年6月27日内閣総理大臣決定)．
<http://www.archives.go.jp/law/pdf/hozon070627.pdf>, (参照 2007 08 02)
- 51) 定期的に作成される行政文書の移管について (平成19年6月27日内閣総理大臣通知)．
<http://www.archives.go.jp/law/pdf/ikan070627.pdf>, (参照 2007 08 02)

(業務課調査員)