

行政文書の評価選別に寄与する日本版機能別評価選別マニュアル（素案）作成の試み

田嶋 知宏

1. はじめに

独立行政法人国立公文書館は、平成18年度より「電子公文書等の作成時又は作成前からの評価選別」という調査研究を実施している。¹ 平成18年度の成果は、『北の丸』第40号に「機能別評価選別による行政文書の評価と選別」として既にまとめた。平成19年度は、前年度の成果を踏まえ、田代聡氏が加わり、体制を強化し、調査研究の範囲を広げて実施した。

具体的にはオーストラリアのDIRKS マニュアル²を基礎に、カナダやオランダのマニュアルを参照しつつ、電子公文書等の本格的移管を想定して、日本版マクロ評価選別（DIRKS）マニュアル（素案）の作成を行った。

同マニュアル（素案）作成にあたっては、行政文書の評価選別に熟知していない者でも活用できるように容易で、簡便なマニュアルとなるよう努めた。その上で、マニュアル（素案）の作成と試行的適用実験を一部並行させながら進めた。試行的な適用実験を組み込むことで、適用時に生ずる課題を予見することが可能となった。適用時の課題を解消することで、マニュアル（素案）の実践的な適用可能性を追求できるようにした。

また、全体的な完成度や適用性を測定することも行った。作成したマニュアル（素案）に基づく、「食品安全」にかかわる機能を対象とした評価選別実験の試行実験である。具体的には、内閣府食品安全委員会、農林水産省消費・安全局、厚生労働省医薬食品局食品安全部を対象とした。電子政府の総合窓口（e-Gov）や各府省のウェブサイトを通じて公開されている内閣府、農林水産省、厚生労働省の各行政文書ファイル管理簿に掲載、管理されている行政文書ファイルの情報をを用いて機能別評価選別実験を行うことで、マニュアル（素案）の適用性を検証した。

本稿では、前述のカナダやオランダのマクロ評価選別の調査・検討やマニュアル（素案）の作成過程を通じて得られた知見を紹介する。それとともに、日本においてマクロ評価選別の手法による行政文書の評価選別を行う際に留意すべき事項の検討を行う。

2. 行政文書への視座

行政文書の評価選別について取り扱おうとする場合には、対象となる行政文書の共通概念を持つておく必要がある。したがって、行政文書の位置づけや扱われる目的を確認しておく。

2.1 行政文書の管理とその目的

日本において、行政文書はどのような目的で作成され、管理されているのであろうか。それに関連するものとして法律の目的を「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するそ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」と第1条で規定する、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律42号）がある。同法第22条によれば、「行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする³」と規定されている。この条文からは、行政文書の管理を行う目的は、「国民への説明責任を全うする」

ためということが導き出される。

国民への説明責任を全うする すべては、ここに帰結する。現に各府省庁は、国民への説明責任を全うするために、「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」⁴を行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令41号）第16条⁵や各府省庁の文書管理規則⁶などで詳細に規定し、運用している。

2.2 行政文書の移管とその目的

行政文書を評価選別し、移管することは、公文書館事業の目的を達成するために行われる。国立公文書館法第4条では、「独立行政法人国立公文書館は、第15条第4項の規定により移管を受けた歴史資料として重要な公文書等を保存し、及び一般の利用に供すること等の事業を行うことにより、国立公文書館又は国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存及び利用を図ることを目的とする」⁷と規定されている。ここから、行政文書の移管目的が「歴史資料」としての保存と利用を行うことであると導き出される。

なお、ここでいう「歴史資料」とはどのようなものを示すのであろうか。「公文書館法解釈の要旨（平成元年6月1日内閣官房副長官）」第3条によれば、「『歴史資料として重要な公文書等』とは、国及び地方公共団体が歴史を後代に伝えるために重要な意味を持つ公文書等のことをいうが、それは、具体的に何がそれに該当するかという厳格な客観的基準には本来なじまない性格のものである」⁸と指摘されている。つまり、「歴史資料」が、客観的にどのようなものが定義できる対象物ではないことを物語っている。

しかし、こうした指摘は、「歴史資料」として重要な公文書の判断を迷わせる結果をもたらした。平成16年に内閣府で実施された「歴史資料として重要な公文書の移管に関するアンケート結果」⁹には、「歴史資料としての判断基準が明確とはいえず、担当者ごとに異なる取り扱いとなるため、具体的な判断基準が必要と思われる」や「歴史資料として重要な公文書等に該当するか否かが各担当者で異なることが原因だと思われる。移管対象となる公文書等の範囲を具体化する必要があるのではないか」といった課題が指摘されている。国立公文書館への移管という実務は、「歴史資料」が何であるのかを明確に判断できなければ、容易に遂行できないことを示している。

移管業務に資するために、移管対象となる対象物である「歴史資料」の具体化が必要であった。それを受けるかたちで、「定期的に作成される行政文書の移管について」¹⁰の取り決めや「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」¹¹として「歴史資料」の具体化が試みられた。取り決められた「定期的に作成される行政文書の移管について」は、各省庁で毎年又は隔年等に定期的に作成される行政文書を対象としている。対象としている行政文書は、予算・決算、組織や事務概要などの各府省庁に共通している内容である。¹²「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」は、阪神・淡路大震災関連施策、病原性大腸菌 O157 対策やサッカーワールドカップ日韓共催など8項目を掲げている。

取り決めは、「歴史資料」の具体化をもたらしたが、反面で課題も内在している。たとえば、阪神・淡路大震災や病原性大腸菌 O157 といった事項は、その発生を事前に予測できるような事柄ではない。言い換えれば、国政上の重要な事項は、何か事項が発生した後でなければ、指定することができない。したがって「歴史資料」であるとされる対象となる内容（中身）を一定期間ごと（理想を言えば、常）に見直していく手間が生じることになる。

また、電子政府の推進によって電子的に作成された行政文書が増大する状況下において、重要な事項が決定された事後に、これらの重要な事項に関する文書を峻別することになる。

したがって、そうした重要とされる事項が指定されるまでは、該当する可能性のある多くの行政文書を可読（利用）可能な状態で維持していく必要がある。さらに増大する文書から、一件ごとに照会し、重要な事項に関する文書のみを峻別する手間と費用をかけなければならなくなる。

電子的に作成された行政文書がますます増大する（と予想される）中で、多額の費用を費やして、このような一件ごとを参照していく方式は難しくなっていくと思われる。それを踏まえて、行政文書の評価選別を行っていく方法を探っていくことが喫急の課題といえる。

2.3 行政文書の評価選別のこれからに必要な視点

日本において、電子的な行政文書を対象として評価選別を行っていく際には、対象となる「歴史資料」の指定や文書が増大という課題を踏まえていくことが求められる。課題は、多くの行政文書の中から、「歴史資料」である対象文書を適切に選別することである。その際、1件ごとの文書を丹念に読み込み判断する人的・時間的な余裕がないことも踏まえおく必要がある。

これら課題は、「歴史資料」として認められる対象文書を半自動的な判断によって選別する道筋を作ることで、解決可能である。しかし、半自動的な判断といえども、行政文書の評価選別のこれからを考える際には、先にも触れた「歴史資料」を定義した出発点である「公文書館法解釈の要旨」の3条を踏まえておく必要がある。つまり、「歴史資料」は、厳密な客観的基準にはなじまないとの基本解釈に立ち返ることである。この出発点に立ち、「歴史資料」として、どのような行政文書を評価選別するかの方法を検討する必要がある。

「厳密な客観的基準」では、ないとすれば、「相対的基準」であればよいのではないかということになる。「相対的基準」とはどのようなものであろうか。「相対的基準」は、参照物と比較することで、その位置づけを求めようとする。

「相対的基準」は、比較対象先の変化の影響を受けやすい。どの行政文書が、「歴史資料」として、将来的な参照が行われるのか（求められるのか）という点は、国民や文書作成者など、さまざまな関係者と相対的にみれば、すべての行政文書に可能性が存在するといえる。安易な「相対的基準」による行政文書の評価選別は、評価選別自体の即時破綻をもたらす。行政文書の内容から判断を行う「客観的基準」も「相対的基準」も不都合であるとすれば、別の視点を取り入れる必要が出てくる。

そこで、参考となるのが、オランダ、カナダやオーストラリアなどで取り組みの見られる機能別評価選別（マクロ評価選別）である。機能別評価選別は、従来の「歴史資料」を特定しようとする内容重視の基準とは異なる視点で実施される。機能別評価選別の基本は、組織の機能が重要であると判断されれば、それに関連する文書を移管することである。機能の重要性は、法令による規定や業務上必要であること、社会にとって必要であることなどの視点から判断される。

最も重要な視点は、法令による規定に基づく規定である。日本では法治主義の原則を採用しており、行政機関の活動が法令に基づき実施される。したがって、行政活動は、法令との関係からその重要度を判定することで、法令上、重要な行政機能に関する行政文書の評価選別を行うことができるのである。

また、行政機能という文書が作成される要因自体を評価するため、一点ごとに文書を参照する必

要がなくなるのである。それによって、包括的な評価選別が可能となり、増大する行政文書の評価選別業務を効率的に実施することにつながる。

3. オランダ・オーストラリア・カナダにおける機能別評価選別の視点

ここでは、オランダ、オーストラリアやカナダで取り組まれている行政文書の機能別評価選別について、どのような視点を重視しながら運用を行っているのか見ていく。

各国のマクロ評価選別とも、行政機関の果たす業務機能を分析し、その機能の重要性を判定することで、重要な機能に関連する文書を長期・永続的に維持・保存しようとする手法の点では共通している。しかし、各国のマクロ評価選別関連文書を参照していくと機能別評価選別を支える思想（理念）に差異がみられる。

まずオランダでは、PIVOT（ピボット）¹³ と呼ばれるプロジェクトとして機能別評価選別が導入された。その背景には、以下の2点があった。

1988年、会計検査院報告書（適正人材の欠如、価値を有する記録の特定欠如と廃棄バックログ、第2次大戦後の圧倒的な文書増大への挑戦に関して、現行のアーカイブズ処理方法では不適當）の指摘の存在

1995年、公文書館法改正により、移管期限が、50年から20年へと短縮されたことで、1945年以降に作成された膨大な文書が、国立公文書館へ短期に移管されてくる恐れが存在

オランダでは、膨大な行政文書の評価選別を短期間で実現可能にするための手法として、機能別評価選別が導入された。オランダにおいて、導入された機能別評価選別には、膨大な文書を短期間で評価選別することを反映した以下の2つの目標が設定された。

遡及的な目標として、長期的な価値を有する文書に限定して未処理を扱うこと

将来的に向けた目標として、文書の評価選別の新たな積み残し防止

PIVOTの導入は、リテンションスケジュールやカテゴリー（内容）別の一覧表から、記録の作成文脈（content of creation of records）の重視への転換を意味するものであった。さらに、PIVOTは、行政施策などの方針や計画を示す文書を移管する文書として重視し、個別的な業務の軌跡を示すような文書については、それほど重視しなくなった。こうした変化に歴史家たちは、PIVOTという方法で、カルチュラル・ヘリテージ（文化遺産）の維持と将来における歴史研究が可能なのかという危惧を抱いた。そして歴史学界（歴史研究者たち）は、アーカイブズ記録の証拠的価値（evidential value）を強調するPIVOTがさまざまな利用者を見捨て、アーカイブズの情報的価値（informational value）を軽視（おろそかに）しているのではないかという批判的見解を提示した。さらに、PIVOTという方法は、オランダ政府の見解や官僚、政治家の軌跡をのこすにとどまり、保存する文書を狭めてしまうのではないかとの見解を示した。

PIVOTへの批判への対応として、PIVOT方式（メソッド）を補足する以下の2つのプロジェクトが、考えられた。

アーカイバル・レコードのなんから（なにがしか）の情動的価値の分析を行うプロジェクト
ある業務分野のRIO（組織分析）の拡張として、社会的枠組みにも対象を広げた調査実施
のために、典型的なオランダ社会の歴史的な分析を行うプロジェクト

このようにオランダは、政府に疑念を抱く人々に対するアカウントビリティの確保の傾向がやや強いが、植民地や移民などを含む広義のオランダに関わる人々の来歴などの「歴史資料」の選別に配慮するバランス感覚を併せ持っている傾向にある。

オーストラリア国立公文書館¹⁴は、「政府記録の作成および管理を確実にし、説明責任を持つ政府を支援すること」¹⁵をその目標のひとつとして掲げている。こうした背景からオーストラリアの評価選別では、アカウントビリティ（文書の証拠性）を重視していると考えられる。ここでいうアカウントビリティとは、文書を遺すことで、説明し、証明することが可能な状態を確保することである。それは、行政施策の行為者でもある文書作成者が、当該施策について照会があった場合に、応答責任をはたすことができるようにするものである。

このような目標を達成するためにオーストラリアでは、DIRKS方法論を採用している。DIRKS方法論は、各組織の機能に焦点をあて、その重要性を評価することで、関連する文書を一括して評価選別しようとするものである。

カナダでは、アカウントビリティよりもヒストリカル（歴史的な文脈）を重視する傾向にある。1970年頃から、カナダでは「トータル・アーカイブズ（Total Archives）」という考え方にに基づき、民間の文書についても積極的に受け入れ・収集を行ってきた。そのような背景を持つカナダでは、アーカイブズ機能として「業務処理記録という証拠の保管所としてのアーカイブズの公的な役割と社会的記憶や歴史的アイデンティティを保存するアーカイブズの文化的役割」が重要視されてきた。カナダでは、社会的な記憶や歴史的アイデンティティを示すような個別具体的な業務を記した文書ファイルも移管対象として選別をおこなっている。

このようにバランス型のオランダとアカウントビリティを重視するオーストラリアと歴史的な文脈を重視するカナダの評価選別手法は非常に類似している。しかし、その背景に存在する行政文書の評価し、のこしていく公文書館の業務目的を支える理念に相違があるといえる。このことは、機能別評価選別という手法がどのような行政文書を重視して評価選別を行うかに関わりなく適用可能であることを示している。

4. 行政文書の評価選別におけるマニュアルの役割

マニュアルの導入は、これまでに言及してきた行政文書の評価選別業務上の課題を解決につながる。そのほかにも、機能別評価選別導入の効用は存在する。

日本の行政文書の評価選別は、協議という形式によっておこなわれる。したがって、対象となる記録は、必ずしも明確ではない。また、何を移管するべきかの判断基準も存在するものの、多くの解釈を生む余地があるため、明瞭とは言い難い状況にある。

この協議というシステムと多様な解釈が可能な判断基準の複合によって、行政文書の評価選別は、実質上ブラックボックス化してしまっている。このブラックボックスの中身を国民に見えるようにすることこそが、行政文書を作成する各組織のアカウントビリティに寄与するとともに、行政文書の評価選別業務自体の適切さやアカウントビリティの維持にも不可欠といえる。

ブラックボックスの中身を見えるようにする方策としては、基準をより厳格に明瞭とする方法と、業務プロセスを均質化する方法が考えられる。しかし、基準の場合には、いくら厳格にしたところで、異なる解釈をする者も出てくる可能性が存在する。また、基準を厳格にしすぎると新たな種類や性質の行政文書が出てきたときに対応できない可能性がある。

他方、評価選別という業務プロセスを一定にすることは、マニュアルを用いれば、プロセス自体の一定手順化や作業結果の均質化を比較的容易に実現することができる。ただし、作業を行う基準となるマニュアルが不明瞭であったり、現実的に不可能な作業を要求するものであったりすれば、評価選別の均質化は難しくなる。しかし、明瞭なマニュアルを作成できればこの点も克服することが可能となる。

なお、昨年度の調査研究では、オーストラリア国立公文書館の DIRKS マニュアルを日本にそのまま適用させるかたちで調査研究を行った。DIRKS マニュアルは、オーストラリアでの適用を前提として作成されている。昨年度の調査研究の結果、詳細すぎて煩雑となるなど理由で日本においてそのまま DIRKS マニュアルを使用するには適さないことが判明した。次章以降では、こうした DIRKS マニュアルの日本に適さない部分を踏まえつつ、適用しやすいマニュアルを作成することを念頭に検討を行う。

5. 日本版機能別評価選別マニュアル（素案）作成の試み

DIRKS マニュアルを参考に日本において適用しやすいマニュアルを作成することは、公文書館における評価選別業務に効率のかつ、業務を半自動的に記録化するという有益な効果を目指すことである。この効用を得るためには、特別な知識を有し、専門的な判断をしなければならないという前提を取り去り、誰でもマニュアルに従って、評価選別業務を一定程度進めることができるようにしておく必要がある。それを実現させるためには、日本の状況に合致した機能別評価選別マニュアルを作成することで可能となる。

5.1 作成のプロセス

すでに DIRKS マニュアルを簡潔にしたマニュアルの要約版を作成したが、それではわかりにくくなってしまった部分が出てきた。日本版機能別評価選別マニュアル（素案）を作成するにあたっては、オーストラリアの DIRKS マニュアルを踏まえつつ、日本において適用しやすいマニュアルを作成することを目指した。

具体的には、DIRKS マニュアルの内容を複数の人員で検討し、日本の状況に合わせて改変した。その上で、判断に差が出ると予想される部分など、より厳密な検討を必要とする部分については、マニュアルの一部分を試行的に実施し、適用性を確認した。課題が提示された部分については、マニュアルの内容を再検討し、容易に適用できるようにした。

マニュアル（素案）の作成にあたっては、機能別評価選別の基本である、組織の機能を調査し、その機能の重要性を判定するという枠組みを踏襲した。

5.2 日本版機能別評価選別マニュアル（素案）の内容

作成したマニュアルは、4つのステップとオプションと位置づけられるステップ、付録から構成とした。ステップ1からステップ4までの4つのステップは、組織の機能を把握し、その機能の重

要度を測定するプロセスを対象としている。オプションは、把握された重要な機能を実際に公文書の管理・移管システムに組み込んでいくプロセスを扱っている。

付録は、ステップ1からステップ4までに必要となる各種の記入様式や判断に必要な基準などを含んでいる。したがって、重要な文書の概要を把握したいという目的であれば、ステップ1からステップ4までを実施すれば足りるのである。

日本版機能別評価選別マニュアル（素案）の見出し一覧

ステップ1. 組織情報に関する調査

総則

- 1.1 組織の名称
- 1.2 組織の種類
- 1.3 組織の変遷
- 1.4 組織の設置根拠
- 1.5 組織を定義する特徴
- 1.6 組織の構造
- 1.7 業務及びその成果
- 1.8 組織の管理責任者
- 1.9 業務の委託及び外注
- 1.10 規格及び基準
- 1.11 戦略上の焦点
- 1.12 組織に対する監査
- 1.13 組織の法令遵守
- 1.14 業務に関連する訴訟対象
- 1.15 組織の危機管理計画
- 1.16 行政面における他組織との連携
- 1.17 主な利害関係者
- 1.18 記録管理の方法
- 1.19 記録作成・管理システム
- 1.20 調査を実施する際に利用した情報源
- 1.21 所管法令
- 1.22 組織の役割もしくは運営に影響を及ぼす法令

ステップ2. 業務分析

総則

- 2.1 情報整理
- 2.2 業務分析
- 2.3 分類体系表の構築
- 2.4 機能と活動の切り分けについての検証
- 2.5 機能と活動の峻別のための手法

2.5.1 業務継続期間法

2.5.2 業務プロセス法

ステップ3. 記録管理要件の特定

総則

- 3.1 関連する情報源の特定
- 3.2 記録管理に関わる法令上、業務上、社会的要件の調査
 - 3.2.1 法令上の要件
 - 3.2.2 業務上の要件
 - 3.2.3 社会的な要件
- 3.3 把握した記録管理要件の文書化
- 3.4 記録管理リスクの評価
- 3.5 記録管理要件の検証

ステップ4. 行政文書の評価選別（移管と廃棄）

総則

- 4.1 一般処分基準を適用するもの
- 4.2 軽微な文書
 - 4.2.1 補助的、一時的、短期的な文書
 - 4.2.2 業務文書の下書き、業務回覧書の下書き
 - 4.2.3 更なる使用もしくは参照を目的としない草案
 - 4.2.4 参照目的のためだけに維持される写し
 - 4.2.5 組織の記録の重要な部分とならない刊行物
- 4.3 移管すべき文書
 - 4.3.1 行政組織の審議・決定・行為の証拠
 - 4.3.2 行政組織の根拠となる証拠
 - 4.3.3 国民に関する記録
 - 4.3.4 国土をとりまく状況に関する記録
 - 4.3.5 政府と国民の関係を示す記録
 - 4.3.6 歴史・社会・文化に関する記録
- 4.4 行政文書ファイル名から内容が推察できないもの
- 4.5 「4.1から4.4」に該当しない行政文書ファイル

オプションA. 記録管理システムの改善

付録1 - 参照すべき情報源への手引

付録2 - 情報源特定フォーマット

情報源特定フォーマット記入マニュアル

付録3 - 一般管理実践 (Normal administrative practice : NAP)

付録4 - 国立公文書館へ移管すべき記録の基準(素案)

付録5 - 行政文書ファイル評価選別結果記入用フォーマット

付録6 - リスク分析

5.3 作成したマニュアル(素案)の特色

先にも言及したように平成19年度は、昨年度のDIRKSマニュアルのエッセンス取りまとめの成果と課題を踏まえつつ、「日本版機能別評価選別マニュアル(素案)」の作成を行った。

「日本版機能別評価選別マニュアル(素案)」は、DIRKSマニュアルのステップを通じて、分析する手法を採用することで枠組みに大きな変化が生じていない。しかしながら、細かな手法については、プロジェクトチームを立ち上げて時間をかけて評価選別を行うことが難しい、日本の現状を踏まえて改善するなどの工夫を行った。作成したマニュアルには、次のような特色をもうけた。

1. DIRKSマニュアルは、情報集約的な方法であり、多くの人員と費用と、時間を要する課題が存在した。当該マニュアル(素案)では、評価選別に使用する情報源を一定の範囲に絞り、定型化させることで、少ない人員と費用、時間で評価選別作業が実現できるよう工夫した。
2. 機能別評価選別の対象となるような各組織に独自の機能の対象範囲を明確とした。そのために、各組織の設置法、根拠法等に基づき、組織単位ごとの業務をすべて洗い出し、一覧表を作成した。そのうえで、一覧表を比較し、各組織に共通の業務をまとめなおした。また、この一覧表は各組織の有する機能の把握を行う際に、機能の範囲や他の組織で関連する機能が存在しているのかを確認する際にも役立つ資料である。
3. 評価選別業務を行う際の各作業を定型的な様式に記入することで、基本的な枠組みに関する判断を必要せずとも進められるようにした。また、記入した用紙はそのまま評価選別業務に関するエビデンス(evidence)として使用することが可能となる。
4. 恣意的な判断を極力しなくて済むマニュアルの活用によって、評価選別結果の均質化が図られる。

このような工夫によって、「なぜそのような文書がのこされたのか」という点や「なぜこの文書は移管されずに廃棄処分となったのか」という点の確認を容易にできるようになる。

以上の3点は、公文書館の行政文書の評価選別業務に利益をもたらすばかりではなく、国民にとっても、その利益は大きいといえる。

6. 日本版機能評価選別マニュアル(素案)による評価選別の試行

6.1 マニュアルの適用

平成19年度は、作成した「日本版機能評価選別マニュアル(素案)」の有効性及び、課題点を評価するために、事例研究により検証を行った。

その際には作成した「日本版機能別評価選別マニュアル(素案)」に従い、予備調査、業務活動分析、記録管理要件の特定、行政文書ファイルの評価選別(実験)のステップを踏んで実施した。また、当該マニュアルの不十分な点や矛盾している点の修正を適宜加えながら適用をおこなった。

6.2 マニュアルの有効性を検証するための調査実験対象

日本版評価選別マニュアル（素案）を用いて、機能別評価選別の適用を検証する調査実験を行うにあたり、機能を重視する評価選別の特徴を活かすような調査対象とすることを留意した。そうした点を踏まえ、同様の機能が複数の組織によって担われている事例を取り上げることにした。この方針に基づき、今回は、内閣府食品安全委員会、厚生労働省医薬食品局食品安全部、農林水産省消費安全局において担われている「食品安全」という機能を対象として選定した。

食品安全委員会は、食品安全基本法（平成15年法律第48号）¹⁶が制定され、これに基づいて新たな食品安全行政を展開していくことにもない、平成15年7月1日に設置された。同委員会では、食品安全基本法などの法令を所管している。こうした法令に基づき、国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識の下、規制や指導等のリスク管理を行う関係行政機関から独立して、科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価を行うとともに、リスクコミュニケーション、緊急事態への対応を柱とした食品の安全に対する業務を関連省庁と協働して担っている。また、同委員会で採用されている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」¹⁷に基づくものである。したがって、独自の記録管理計画を策定する権限を当該組織が有しているとはいえない。さらに、食品安全委員会の決定した「食品安全委員会の公開について」¹⁸では、議事録の公開についての方針が示されている。

「食品安全」に関わる機能を担う組織は、食中毒などの公衆衛生の面からみれば、明治時代から類似「機能」が組織の中に存在してきた。明治8年6月には、公衆衛生を担当する内務省第七局がおかれ、翌月、内務省衛生局となった。その後、昭和13年厚生省の設置に伴い、衛生局が置かれ、組織の変遷を繰り返しながら、現在の厚生労働省医薬食品局食品安全部に引き継がれている。

厚生労働省医薬食品局食品安全部は、消費者を重視した食品安全行政を進めるために平成13年に発足した。同部は、8課から構成され、輸入食品の安全、食品の汚染対策、食品に残留する農薬等、食品添加物の安全確保、健康食品について、食中毒防止対策の他にも、牛海綿状脳症（BSE）対策、遺伝子組み換え食品の安全確保、器具、容器包装、おもちゃ等の安全確保表示制度を通じた食品の安全確保を目的としており、厚生労働省組織令や厚生労働省組織規則で位置付けられている。

食品安全部で採用されている記録管理システムは、厚生労働省として規定している「厚生労働省文書管理規程」¹⁹に基づくものである。したがって、独自の記録管理計画を策定する権限を当該組織が有しているとはいえない。

農産物の「食品安全」は、農林水産省で担われてきた。農林水産省の場合には、昭和20年の農政局設置から、昭和30年の農林経済局市場企画課設置、昭和47年の食品流通局設置と農産物流通の枠組みの中で「食品安全」が捉えられてきた。しかし、消費者を重視した食品安全行政をより前面に押し出し推進するために平成15年に農林水産省消費・安全局が設置された。同局は、8課1室から構成され、農産物、水産・畜産物の安全、JAS法、植物防疫、動物防疫、消費者啓発、食育などを担う組織として農林水産省組織令や農林水産省組織規則で位置付けられている。同局は、牛海綿状脳症対策特別措置法（平成14年法律第70号）²⁰や農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（昭和25年法律第175号）²¹などを所管し、食料の安全にかかわるリスク管理を総合的に担っている。

消費・安全局で採用されている記録管理システムは、農林水産省として規定している「農林水産省文書管理規則」²²に基づくものである。したがって、独自の記録管理計画を策定する権限を当該

組織が有しているとはいえない。

6.3 ステップ1 予備調査

ステップ1では、組織とその構造、業務、業務を取り巻く諸環境、組織の記録管理に影響を及ぼす要因を特定し文書化することを目的にした。したがって、組織情報に関する調査結果をまとめた報告書では、当該組織がどのような業務を担っているかを明らかにするとともに、類似した業務を行うほかの組織との業務範囲を明確に区別することを重視した。また、組織が、どのような記録管理方針を採用し、実施しているかを明らかとするため、組織に関連する情報源を調査し、確認を行なうものとした。

ステップ1の目的を達成するための情報源調査を実施する際には、存在する多くの情報源から必要となる情報を見つけ出すことになる。そこで効率的な調査を行うために、各情報をどの情報源から得ればよいのかについて以下のような「調査報告書情報源対応表」(表1)として、具体的にまとめて使用した。

表1. 「調査報告書情報源対応表」の一部抜粋

| 設置根拠 | 組織設置法令 | 法令データ提供システム |
|-------|---------------|----------------|
| 組織の特徴 | 文書管理規則 | 法令データ提供システム |
| | 行政機構図 | 法令データ提供システム |
| | 『行政組織図』 | 財団法人行政管理研究センター |
| | ホームページ | 各組織に関する |
| | 上部組織、下部組織の刊行物 | 各組織に関する |
| | 予算関係資料 | 各組織に関する |

ステップ1の過程で調査された情報は、「組織情報に関する調査報告書」として定型化された様式に書き込むこととした。その際に、組織名、作成組織名、作成年月等といった記載すべき事項とともに、作成日や内容の更新日は西暦で記入することや概要は組織の目的や構成、主要な所管法令、採用している記録管理システム等について文章もしくは箇条書きするといった記入の細かな方法についても定型化(表2)したものを用いた。

6.4 ステップ2 業務活動分析

ステップ2は、ステップ1で収集した情報を基に業務分析²³を行い、業務分類体系表を作成し、当該組織がもつ機能、活動及び処理を明らかにすることを目的と位置づけた。

組織が行う業務を機能・活動・処理といった3段階で特定することにより、後のステップでの記録の作成、受け入れ、管理、保管、処分、アクセスに関わる様々な決定に役立てることができる。とりわけ電子文書は物理的な実体を持たず、論理的な結びつきが不可欠であるため、機能や活動ごとに組織の業務を把握しておくことは特に重要である。

なお、作成したマニュアルにおける機能、活動及び処理はオーストラリアのDIRKSマニュアルを援用し、以下のように定義付けを行ったものを使用した。

機能：組織がその責務、任務を果たすため、法令に基づき実施される(所掌)事務を、関連する

表2. ステップ1で作成される調査報告書の記入例 (記入は一部抜粋)

食品安全委員会に関する調査報告書
作成日 2007/9/27 (内容更新日) 2008/1/17

【組織概要】

1. 組織の名称：食品安全委員会
2. 組織の種類：国家機関
3. 組織の変遷：平成15年設置
4. 組織の設置根拠：食品安全委員会法第二十二条で (以下省略)
5. 組織を定義する特徴：内閣府に設置された委員会のひとつである。(以下省略)
6. 組織の構造：所在地、局及び部課名、所掌業務
7. 業務及びその成果：業務として、リスク評価報告、成果としてリスク評価
8. 組織の管理責任者：担当大臣や委員長など
9. 業務の委託及び外注：日付、委託 (外注) 先、委託、外注内容
10. 規格及び基準：規格、基準名とその詳細
11. 戦略上の焦点：大臣の会見など
12. 組織に対する監査：監査時期、監査主体、対象業務分野、判明事項
13. 組織の法令順守

| 名称 | 要綱もしくは計画の詳細な説明 |
|----|----------------|
| | 食品安全委員会運営規程 |

14. 業務に関連する訴訟対象：業務、訴訟に関する詳細
15. 組織の危機管理計画

| 危機管理計画名 | 危機管理に関する詳細 |
|-----------------------|--------------------|
| 食品安全関係府省食中毒等緊急時対応実施要綱 | 食中毒を危害要因とした緊急事態に対応 |

16. 行政面における他組織との連携

| 組織名 | 関係 |
|-------|------------------------|
| 厚生労働省 | 食品安全基本法第24条において、(以下省略) |

17. 主な利害関係者：利害関係者、利害の詳細
18. 記録管理の方法：内閣府本府文書管理規則に基づき (以下省略)
19. 記録作成・管理システム：システムの詳細
20. 調査を実施する際に利用した情報源

| 番号 | 情報源名 | 情報源の種類 |
|------|----------------------|--------|
| 20 1 | 『食品安全』(季刊) 平成16年7月創刊 | 広報 |

21. 所管法令

| 番号 | 法令名 (法令番号) |
|------|-----------------------|
| 21 1 | 食品安全基本法 (平成15年法律第48号) |

22. 組織の役割もしくは運営に影響を及ぼす法令

| 番号 | 法令名 (法令番号) | 影響 |
|------|----------------------|-------|
| 22 1 | 内閣府設置法 (平成11年法律第89号) | 組織を規定 |

事務ごとにまとめて把握したものである。

活動：組織がその機能の一つを達成するために実施される個別の事務である。数種類の活動が一つの機能に付随している場合がある。

処理：組織が、その活動を達成するための作業である。通常、数種類の処理が活動を構成している。なお、処理の特定は機能・活動の範囲をより明確にしたい場合に使用される追加項目とし、その特定は強制ではない。

また、機能、活動、処理の間を明確に区別できるようにするために、以下のような時間の視点による分析手法（表3）を考案し、併せて使用した。

機能：組織の目的を達成するための事務であり、また責務・任務を果たすための事務である。通常、組織の目的がすぐに変化することは少なく、機能は年度を超えて長期的に継続する。機能は一連の関連する（似通った）活動の集合として把握することができる。

活動：組織がその機能の一つを達成するために実施される個別の事務である。そのため、数種類の活動が一つの機能を構成している。

通常、活動は数週間から数カ月わたって継続する。その際に、1年度を超えることはない。活動は、「処理」の集合として把握することができる。

処理：活動を構成する単純な作業のことである。そのため、数種類の処理が一つの活動を構成している。

通常、処理は数時間から数日程度継続する。その際に、1つの処理が活動を超えることはない。

表3. 時間の視点による機能、活動、処理の把握事例

| 厚生労働省医政局医事課（試験免許室） | |
|--------------------|---|
| 機能 | 「医師管理」・・・長期的に実施 |
| 活動 | 「医師国家試験」・・・年単位に実施（1回の試験が1年度内に完結） |
| 処理 | 「試験実施計画」・・・準備期間は別として、基本的には短期的に処理される事務作業 |
| | 「試験告知」 |
| | 「受験受付」 |
| | 「試験実施」 |
| | 「採点」 |
| | 「合格発表」 |
| | 「免許交付」 |

また、ステップ2において実施する機能と活動の把握の際に、「時間」の概念を持ち込む方法が有効でない場合などに使うことができる「業務プロセス法」がある。この業務プロセス法では、機能もしくは機能を構成する活動を分析し、責務・任務を果たすための手順および手続きを求めるとして、業務の流れとして把握し、機能と活動の範囲をそれぞれ明確に把握する。

まず行われている業務を過程（プロセス）として確認するために、フローチャートやサイクルを示すことが可能な書式を準備する。そして準備したその書式に、活動もしくは事由が発生した順番を記載することで、組織の行う責務・任務についての流れを把握できるようになり、その階層構造を用いて組織の機能と活動の範囲を明確にすることができる。

今回は、自治体の業務効率化などを行う際に活用される「機能分析表（DMM）」（表4）を必要に応じて使用した。

表4. プロセスによる機能、活動、処理の把握事例

機能分析表は、業務を構成する「機能」の階層構造（プロセス構造）を示した表である。機能分析表では9個のマス（真ん中の1つのマス枠と、それを囲む8つのマス枠）を1つの単位として、業務の「機能」の階層構造を示している。

機能分析表の中心のマス枠は、分析対象とした機能名を示している。たとえば下記の図では「医師管理」機能である。そのマス枠を囲む8つのマスは、その業務を構成する「活動」を示している。この「活動」は、機能分析表の中心にある枠の周りを取り囲む8つのマス枠の中心のマス枠にそれぞれ置かれ、個々のマス枠の中で、さらに最大8つの「処理」に細分化することが可能である。

| | | |
|--|------------|------------|
| | 医籍管理（活動） | 医師免許管理（活動） |
| | 医師管理（機能） | 麻酔科標榜医（活動） |
| | 医師国家試験（活動） | 医道審議会（活動） |

| | | |
|----------|------------|----------|
| | 試験実施計画（処理） | 試験告知（処理） |
| 免許交付（処理） | 医師国家試験（活動） | 試験受付（処理） |
| 合格発表（処理） | 採点（処理） | 試験実施（処理） |

さらに業務分析を実施する際に参考となるように、各組織の設置法令に基づき、共通業務を一覧表（表5）としてまとめた。一覧表にある共通する業務（機能）については、共通の評価選別基準を策定することが可能である。この一覧表にない機能は、各組織に特有の機能である可能性が高いため、各組織で業務分類体系表を作成する必要がある。

表5. 各府省庁に共通する機能一覧

| 各府省庁に共通する機能 | | |
|--------------|--------------|----------------|
| 人事 | 広報 | 行政考査 |
| 福利厚生 | 業務能率の増進 | 政策評価 |
| 共済組合 | 情報システムの整備・管理 | 基本政策企画立案 |
| 栄典（表彰・儀式を含む） | 組織・機構 | 支部図書館 |
| 恩給 | 官報掲載 | 国際協力 |
| 機密 | 予算・決算 | 特別会計の経理 |
| 官印・省印 | 物品管理 | 統計 |
| 公文書類の進達や管理 | 営繕 | 独立行政法人の組織・運営 |
| 情報公開 | 庁舎管理 | 独立行政法人評価委員会の庶務 |
| 国会との連絡・調整 | 職員宿舎 | 個人情報保護 |

ここで紹介した手法を用いて、ステップ2の目的である各組織の機能と活動を把握した。処理については、日常的な変更も行われ、正確に把握することが非常に難しいと思われる。そうした状況を踏まえ、特に識別上必要な場合にのみ把握すると位置づけをした。把握した機能や活動は、一定の水準となるように、一定の記入方法（表6）に従って、記載ができる様式（表7）を準備した。

ステップ2では、各組織単位で様式に記入を行い、3つ（食品安全委員会、食品安全部、消費安全局）の業務分類体系表を作成した。

表6. ステップ2業務分類体系表への記入方法（一部）

| | |
|----------|-------------------------------|
| ・機能の通し番号 | A + 数字 (A1、A2、B1 など) を用い記載する。 |
| ・機能の名称 | 「」に入れて記載する。他の機能用語と重複しない。 |
| ・機能の持続期間 | (開始年月日～終了年月日) を西暦で記載する。 |
| ・機能の詳細 | 機能の根拠となる法令、通達、決定等を含めて記述する |
| ・情報番号 | ステップ1で収集した情報源一覧の番号を記載する。 |

表7. ステップ2で作成される業務分類体系表への記入例

| 食品安全(内閣府食品安全委員会) | | |
|--|--|------|
| 機能 | 活動 | 情報番号 |
| A 1 「食品の安全性の確保」 (1875年 -) 食品安全基本法などに基づき実施される、食品の安全性を総合的に確保する機能である。 | B 1 「食品健康影響評価」 (2003年 -) 食品安全基本法第11条に基づき、実施される、人の健康に悪影響を及ぼすおそれがある生物学的、化学的若しくは物理的な要因又は状態であって、食品に含まれ、又は食品が置かれるおそれがあるものが当該食品の摂取により人の健康に及ぼす影響についての評価活動である。 | 21 1 |
| | B 2 「食品健康影響評価ガイドライン作成」 (2003年 -) 食品健康影響評価に必要なデータの明確化を図るため、必要に応じ、食品健康影響評価の対象となる危害要因ごとに、安全性を評価するための基準や考え方を策定する。 | 20 6 |
| | B 3 「食品健康影響評価実施」 (2003年 -) 食品安全基本法第23条1項2号に基づく活動。 | 21 1 |

6.5 ステップ3 記録管理要件の特定

ステップ3では、ステップ1、2において収集した情報を基に記録管理要件を特定することを目的と位置づけた。

記録管理要件とは、記録の作成・取得・保存・処分など、組織における記録の取扱いを定め、促進する事柄である。換言すれば、組織の法的、社会的、経済的、政治的、地理的など、様々な組織の特質や業務運営を取り巻く環境（コンテキスト）に合わせて、組織が作成すべき業務活動の証拠となる記録の種類、記録の様式、記録の保存期限、記録の長期にわたる利用方法を決定づける要素である。

なお、記録管理要件はオーストラリアの DIRKS マニュアルを援用し「法令上の規制」、「業務上の必要性」、「組織に対する社会的な期待」の3つに区分した。また、組織活動の証拠として記録を作成に関する要件を記載できる様式を準備するとともに、組織が保有する文書に関するリスク（責任の不履行、法的措置、必要不可欠な文書の喪失等）についてもリスク評価の項目をもうけ評価結果を記載できるようにした（表8）。ステップ3では、要件（表9）ごとに様式（表8）にしたがった記載を行った。

表8. 記録を管理するための要件を記載する様式への記入例

{法令上} の要件 [1] [番号： 1]

| | | | |
|----------|---|-------|------|
| 組織名 | 内閣府食品安全委員会 | | |
| 情報源の名称 | 食品安全基本法（平成15年法律第48号） | | |
| 施行日（公表日） | 2003年5月23日 | | |
| 情報源の種類 | 法律 | 情報源番号 | 21 1 |
| 参照箇所 | 第23条 | | |
| 機能 | 食品安全 | | |
| 活動 | 「食品健康影響評価」 | | |
| 処理 | | | |
| 引用文 | 第二十三条 委員会は、次に掲げる事務をつかさどる。 二 次条の規定により、又は自ら食品健康影響評価を行うこと（以下省略） | | |
| 記録管理要件 | 勧告、公表、報告を行うことになっており、その際に記録の作成が行われることとなる。 | | |
| 利害関係者 | 国民、大臣、食品安全委員会委員 | | |
| リスク評価 | 記録作成がなければ勧告、公表、報告を行ったかを確認不可能となる。 | | |

表9. 組織ごとに把握された要件の件数

| | 内閣府 食品安全委員会 | 厚生労働省 医薬食品局 食品安全部 | 農林水産省 消費・安全局 |
|--------|----------------|-------------------------|-----------------|
| 法令上の要件 | 14件 | 23件 | 9件 |
| 業務上の要件 | 6件 | 31件 | 26件 |
| 社会的な要件 | 6件 | 7件 | 8件 |

6.6 ステップ4 行政文書ファイルの評価選別

ステップ4では、ステップ3において作成された記録管理要件を踏まえつつ、日本に適合するようオーストラリアの評価選別基準を修正し、行政文書ファイルの評価選別を行うことができるようにした。

大半の行政文書ファイルは、日本版機能別評価選別マニュアル素案により、「記録を維持することを求める要件（理由）」や「維持すべき期間」の評価を受けることができるようにした。

それらの評価を受けて維持された行政文書ファイルは、業務遂行における参照頻度が減り、しだいに業務活動の補佐としての価値が減じる（明示的にわかる場合もあれば、明示的にわからない場合もある）。しかし、業務活動の痕跡を示す証拠としての価値は上昇していき、証拠としての重要性が業務活動を補佐する役割を上回ったとき（維持すべき期間が終了したとき）、行政文書ファ

イルは永続的な保存に値するかの評価選別が行われ、移管もしくは廃棄といった最終処分を受けることになる。

しかしながら、日本版機能別評価選別マニュアル(素案)(オーストラリア DIRKS マニュアルも同様)では、最終的な移管か廃棄かを示す判断を直接的に導き出すことができない。言い換えれば、日本版機能別評価選別マニュアル(素案)は、公文書館へ移管するかもしれない可能性のある行政文書ファイルをどれくらいの期間維持するべきかを決定するための判断プロセスに限定されている。したがって、最終的な公文書館への移管もしくは廃棄を決定する行政文書ファイルの評価選別の判断は、日本版機能別評価選別マニュアル(素案)を補完する別の判断基準が必要となる。²⁴

今回は、オーストラリア国立公文書館の基準「なぜ記録を残すのか：評価選別における指示・方向性(Why Records are Kept: Directions in Appraisal)」²⁵を準用し以下の移管すべき文書の基準(国立公文書館へ移管すべき記録の基準(素案))(表10)を作成した。

表10. 移管すべき記録の基準(案)の一部抜粋

| 評価選別における指示・方向性 | 対象となる記録 |
|------------------|------------------------|
| 行政組織の審議・決定・行為の証拠 | 決定に関する記録 |
| | 決定の背景を明示する記録 |
| | 決定の根拠となる記録 |
| | 決定を実現する記録 |
| 行政組織の根拠となる証拠 | 組織を定める法令 |
| 国民に関する記録 | 国民の健康に関する記録 |
| | 社会保障に関する記録 |
| 国土をとりまく状況に関する記録 | 安全保障に関する記録 |
| | 環境管理に関する記録 |
| | 観測情報に関する記録 |
| 政府と国民の関係を示す記録 | 政策評価に関する記録 |
| | 社会基盤整備等の進展を示す記録 |
| | 国民の生活を示す記録 |
| | 政策課題の検討、行為の照会に関する記録 |
| | 選挙に関する記録 |
| | 行政訴訟に関する記録 |
| | 政府によせられる期待・意見・感想に関する記録 |
| | 広報に関する記録 |
| 歴史・社会・文化に関する記録 | 他に入手できない国民の来歴に関する記録 |
| | 重大な出来事・自然現象・人物等に関する記録 |
| | その他、保存に値する記録 |

6.7 行政文書ファイルの評価選別実験

今回は、日本の移管の現状との比較資料となることも想定し、このオーストラリア国立公文書館の基準を準用(表10)し、評価選別実験を行った。まず、各文書ファイルが本マニュアルを適用できるか判断を行った。そのうえで、本マニュアルの適用できる文書ファイルは、先の基準(表10)

を適用し評価を行った。評価の結果は、表計算ソフトを活用した所定の形式²⁶（表12）を作成し、適用した評価基準（表11）ごとに記載を行った。

その結果（表13）、行政文書ファイルの多くは、各府省庁に共通の業務機能に関する文書ファイルであることが判明した。また、他の府省庁と共通ではない、組織特有の機能に関する行政文書ファイルは、特有の業務機能に係る「行政機関の審議・決定・行為の証拠」となるため、必然的に数が多くなっている。しかし、文書ファイル名からだけでは、証拠として不要なものが含まれている可能性（逆に必要な文書ファイルが抜け落ちている可能性）も考えられる。さらに、「覚書」や「雑録」などのように文書ファイル名から、機能（その内容）を推定することができない文書ファイルも存在していた。

また特記すべき事項として、重要な出来事や人物に関する記録が含まれているか文書ファイル名から判別できないため、「歴史・社会・文化に関する記録」を評価選別することはほとんどできなかった。

表11. 評価結果の記入

| 評価番号 | 評価選別基準の適用 | 評価結果 |
|------|--------------------------------|---------------------------|
| 1 | 一般処分基準で適用するもの（各組織に共通する機能の文書） | 本マニュアルの対象外（別途評価） |
| 2 | 軽微な文書（商用カタログや重複した広報誌、スパムメールなど） | 本マニュアルの対象外（別途評価基準により一律廃棄） |
| 3 | 移管すべき文書 | 本マニュアルの対象（移管） |
| 4 | ファイル名から内容が推察できない文書 | 本マニュアルの対象外（別途評価） |
| 5 | 1 から 4 に該当しない文書 | 本マニュアルの対象（廃棄） |

6.8 マニュアルの有効性と限界

電子文書を視野に入れた文書の評価選別を実施に向けて、機能別評価選別は、文書を1ファイルごとに確認する作業を省くことができる。その意味で、プロジェクトチームを設置し、人的なリソースを膨大な投資して行わなくて済むマニュアルとしたが、それは前提となる諸条件（機能が半自動的に特定できるようなメタデータの付与：例えば行政文書ファイル名の付与の厳密化など）が整っているからこそ実現可能となる。そうした諸条件が整えられていない場合には、各行政文書ファイルをひとつひとつ参照し、機能、活動、処理との関係（作成のコンテキスト）を特定してゆく作業が必要となる。したがって、機能、活動、処理の特定を行う際に行われる判断（判定）の基準を明確にしておく必要がある。

また評価選別を実施するに当たっては、どの（電子）文書をどれだけの期間保存するかという点が課題となる。保存管理の実施にあたっては、管理の品質を維持するために前提となる文書の統一的な把握を行う必要がある。例えば、1ファイルごとに保存期間を管理するのか、複数のデータファイルを格納したフォルダごとに保存期間を管理するのかといった、（電子）文書をどのような管理単位で捉えるかということを検討しておく必要がある。

このほか、電子文書を網羅的に視野に入れて対象とするためには、日本版機能別評価選別マニ

表12. 行政文書ファイル評価選別結果記入用フォーマットの記入方法と記入例（一部抜粋）

| ここに、府省庁 局・部の名称を記載する (内閣府食品安全委員会) に関連する行政文書ファイル | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|-----|--------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------|----------|----------------|-----------|--------------------------------|----------|----------------------|
| 番号 | 大分類 | 中分類 | 小分類 | 行政文書 ファイル名 | 作 成 者 | 作成（取得） 時期 | 保存 期間 | 保存期間 満了時期 | 媒体の 種別 | 管理担当課・係 | 措置 結果 | 評価番号 |
| 通し番号を 記載する | 行政ファイル管理簿のデータをそのまま記載（転載）する | | | | | | | | | | | |
| 87 | 食品安全 | 評価 | プリオン ・自然毒 | 食品安全委員会の 評価結果報告（プ リオン関係分） | 食品安全委員会事 務局評価課プリオ ン・自然毒係 | 2004年 4月1日 | 10年 | 2014年 3月31日 | 紙 | 食品安全委員会事 務局評価課プリオ ン・自然毒係 | | 3 移管するべき 文書 |
| 27 | 食品安全 | 総務 | 庶務 | 人事 (平成15年度) | 食品安全委員会事 務局総務課庶務係 | 2004年 4月1日 | 10年 | 2014年 3月31日 | 紙 | 食品安全委員会事 務局総務課庶務係 | | 1 評価対象外 (別途評価) |
| 401 | 食品安全 | 評価 | プリオン ・自然毒 | かび毒・自然毒専 門調査会開催通知 (平成18年度) | 食品安全委員会事 務局評価課プリオ ン・自然毒係 | 2007年 4月1日 | 1年 | 2008年 3月31日 | 紙 | 食品安全委員会事 務局評価課プリオ ン・自然毒係 | | 2 軽微な文書 (廃棄) |

表13. 食品安全に関する行政文書ファイルの評価選別結果概要

| | 内閣府 食品安全委員会 (該当457ファイル) | 厚生労働省医薬食 品局食品安全部 (該当2759ファイル) | 農林水産省 消費・安全局 (該当3094ファイル) |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 1. 一般処分基準対象文書 (府省庁機能共通) | 103ファイル | 1063 ファイル | 1401ファイル |
| 2. 軽微な文書 | 14ファイル | 17ファイル | 13ファイル |
| 3 - 1. 行政機関の審議・ 決定・行為の証拠 | 270ファイル | 1383ファイル | 795ファイル |
| 3 - 2. 行政機関の根拠と なる証拠 | 18ファイル | 107ファイル | 677ファイル |
| 3 - 3. 国民に関する記録 | 0ファイル | 39ファイル | 0ファイル |
| 3 - 4. 国土をとりまく状 況に関する記録 | 7ファイル | 6ファイル | 0ファイル |
| 3 - 5. 政府と国民の関係 を示す記録 | 38ファイル | 77ファイル | 39ファイル |
| 3 - 6. 歴史・社会・文化 に関する記録 | 0ファイル | 0ファイル | 0ファイル |
| 4. 内容が推察できない文 書ファイル | 6ファイル | 65ファイル | 73ファイル |
| 5. それ以外（廃棄）すべ き文書 | 0ファイル | 0ファイル | 95ファイル |

アル（素案）の対象とならない、各府省庁に共通する（業務）機能に関わる文書や軽微な内容とされる文書などについても、並行して保存すべきかの評価選別を行う必要がある。

7. おわりに

現在の歴史資料として重要な行政文書は、移管といっても、文書一点ごとを意識する選択的収集であるといえる。電子的な行政文書を中心とする移管には、「歴史資料」となる対象の明確化や文書量の増大を念頭に置きつつ、イミグレーションやマイグレーションの必要な電子文書の性質を踏まえた対応を行う必要がある。

これに対応するためには、作成後（もしくは作成前）の早い段階から「歴史資料」として重要な文書を特定しておく必要がある。具体的には、行政施策がどのように行われたかの全体像をコンパクトに再現するような評価選別結果をもたらす手法の開発とするためには文書の重要度を判定する計算式のようなもの（マクロ評価選別のプロセス）による半自動的な移管へと変わってゆくことが必要となる。変更によって「歴史資料」として重要な行政文書の判断と選択に要する時間を減らす効果がある。そのためには、本稿で検討したような標準的な評価選別過程の確立と普及が求められる。

標準的な評価選別過程については、既に昨年度よりオーストラリアの DIRKS マニュアルを参考に検討を行ってきた。しかし、昨年度は日本特有の状況を踏まえたものではなかった。今回は日本の行政文書に関して特別な知識を有し、専門的な判断ができる評価選別の専門家がほばいない現状を踏まえることにした。その現状をマニュアルの再検討に反映させることによって、評価選別業務

に関わる人々が行政文書の価値について特別の知識がなくとも共通認識に立って評価選別可能となるようにした。なお、文書評価選別マニュアルを活用した評価選別を行う際には、次の点にも留意しなければならない。作成したマニュアルの運用方法を適正化することである。マニュアルは、評価選別の方法論を提示するものである。したがって、実際の運用の仕方によって、評価選別の結果が異なる場合が出てしまう。したがって、マニュアルの適用範囲と適用の仕方についての共通認識を持っておくことが標準化された一貫した評価選別業務には必要といえる。

今後は、行政文書評価選別のためのマニュアルをより容易に適用可能とするために、日本の行政運営の現状を踏まえつつ、さらなる改訂を加えていくことが望ましいと考えられる。

註・引用文献：

- 1 田嶋知宏．機能別評価選別による行政文書の評価と選別．北の丸．no.40，2007，p.111 88.
- 2 DIRKS マニュアルは、Designing and Implementing Recordkeeping Systems の略称である。この 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可能である。
National Archives of Australia. DIRKS: A Strategic Approach to Managing Business Information: Part One: The DIRKS methodology - A users guide. common wealth of Australia. 2003 07.
http://www.naa.gov.au/Images/dirks_part1_tcm2-935.pdf, (accessed 2008 09 22).

National Archives of Australia. DIRKS: A Strategic Approach to Managing Business Information: Part Two: Step by step through the DIRKS methodology. common wealth of Australia. 2003 07.
http://www.naa.gov.au/Images/dirks_part2_tcm2-956.pdf, (accessed 2008 09 22).

National Archives of Australia. DIRKS: A Strategic Approach to Managing Business Information: Part Three: Appendixes. common wealth of Australia. 2003 07.
http://www.naa.gov.au/Images/dirks_part3_tcm2-957.pdf, (accessed 2008 09 22).
- 3 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/htmlldata/H11/H11HO042.html>, (参照 2008 09 22).
- 4 同上. 第22条 2 項
- 5 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/htmlldata/H12/H12SE041.html>. (参照 2008 09 22).
- 6 各府省庁の文書管理規則は、それぞれのウェブサイトなどを通じて入手することができる。なお、各府省庁の文書管理規則については次の報告が参考となる。
坂口貴弘．文書管理規程の分析：国の機関の場合．2005年度大会，東京，2005 04，日本アーカイブズ学会．
日本アーカイブズ学会2005年度大会自由論題研究発表会資料．2005，p.25 29.
- 7 国立公文書館法". 法令データ提供システム.
<http://law.e-gov.go.jp/htmlldata/H11/H11HO079.html>, (参照 2008 09 22).

- 8 総理府. 公文書館法解釈の要旨". 1988 06 01.
- 9 内閣府. 歴史資料として重要な公文書等の移管に関するアンケート結果". 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会 (第4回). 2004 3 22.
<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai04/siryoy1.pdf>, (参照 2008 09 22).
- 10 定期的に作成される行政文書の移管について". 内閣府.
<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/gbunsho-ikan.pdf>, (参照 2008 09 22).
- 11 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". 内閣府. 2007 06 27.
<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun-jyuuyou.pdf>, (参照 2008 09 22).
- 12 これと同様の多くの機関に共通する文書を対象とする評価の取り組みは、一般処分基準 General disposal authorities (GDAs) として、オーストラリアでも存在する。ただし、それを支える理念や取り扱いの処理プロセスが同じであるといえない。
- 13 Jonker, Agnes. Macroappraisal in the Netherlands. The first ten years, 1991 2001, and beyond. Archival Science, vol.5, no.2 4, June 2005, p.203 218.
- 14 オーストラリアやカナダの特徴については、注1の文献『北の丸』no.40において取り上げた。したがって、ここでは詳しい言及を省略した。
- 15 スティーブ・スタッキー. オーストラリア国立公文書館の役割 - 政府機関の記録管理の観点から. アークタイプズ. no.18, 2005, p.17.
- 16 食品安全基本法". 法令データ提供システム.
<http://law.e-gov.go.jp/htmlldata/H15/H15HO048.html>, (参照 2008 09 22).
- 17 内閣府本府文書管理規則". 内閣府本府における情報公開について. 2005.
<http://www8.cao.go.jp/koukai/yosiki/yosiki25.pdf>, (参照 2008 09 22).
- 18 食品安全委員会. 食品安全委員会の公開について. 2003 07 01
http://www.fsc.go.jp/iinkai/iinkai_koukai.pdf, (参照 2008 09 22).
- 19 厚生労働省文書管理規程". 厚生労働省. 2005 03 31
<http://www.mhlw.go.jp/jouhou/koukai02/index.html>, (参照 2008 09 22).
- 20 牛海綿状脳症対策特別措置法". 法令データ提供システム.
<http://law.e-gov.go.jp/htmlldata/H14/H14HO070.html>, (参照 2008 09 22).
- 21 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律". 法令データ提供システム.
<http://law.e-gov.go.jp/htmlldata/S25/S25HO175.html>, (参照 2008 09 22).
- 22 農林水産省行政文書管理規則". 農林水産省. 2006 03 30.
<http://www.maff.go.jp/bunsho/kisoku.pdf>, (参照 2008 09 22).
- 23 業務とは、組織に関わる機能・活動・処理を統合した概念である。なお、業務分析とは、現在執り行われている業務を分析し、機能・活動・処理を特定するものである。
- 24 本稿では、オーストラリアの DIRKS に従い、別の判断基準と位置付けた。しかし、複数の基準を用いることは、利便性からみて課題がある。より利便性を追求するためには『日本版機能別評価選別マニュアル(素案)』のプロセスとの連続性を検討する必要がある。プロセスの連続は、記録の維持に関する判断と記録の最終的な処分判断について、一体的な評価選別の実施を可能とする。
- 25 Commonwealth of Australia Why Records are Kept: Directions in Appraisal". National Archives
http://www.naa.gov.au/recordkeeping/disposal/why_keep/summary.html#contents, (accessed 2007 07 03).
オーストラリアの移管基準をもとにして日本向けに改変を加えた。
- 26 表計算用ソフトを用いた様式を作成することで、ソート機能を使うことができるようになる。なお、必要に応じて使い分けができるように、ワープロソフトによる一般的な記入様式も別途作成した。

(業務課調査員)