

日本版レコードスケジュール、保存期間表を検討する

安藤 福平

【要旨】 公文書を効率的に管理する要はレコードスケジュールである。レコードスケジュールは、文書を業務に即して分類し、保存期間や、保存期間終了後に廃棄するか公文書館に移管するかを定めるものである。国の各行政機関でこれにあたるのは、各課ごとに定められる保存期間表である。その出来、不出来は、公文書の効率的な管理を左右する。そこで、本稿では、まず、ISO15489-1によりレコードスケジュールの定義、意義を確認し、具体例としてオーストラリアの処分基準を示した。そのうえで、本府省各課等で作成された保存期間表を比較検討した。その結果、行政文書の管理に関するガイドライン及び各行政機関の行政文書管理規則で定められた保存期間基準を分類のベースにしたため、業務に則した文書分類に混乱を引き起こしていることが判明した。これに対する改善策として、保存期間基準の見直し、各現場の固有業務に則した文書分類の作成、組織共通の業務については、別途共通分類を用意することを提案した。

はじめに

- 1 レコードスケジュールとは
- 2 「ガイドライン」別表第1と規則別表第1
 - 2-1 「ガイドライン」別表第1
 - 2-2 行政文書管理規則別表第1
- 3 各課の保存期間表を検討する
 - 3-1 公文書管理課－別表第1を忠実に適用
 - 3-2 国土交通省道路局各課一局で統一、3階層分類なし
 - 3-3 厚生労働省医政局医事課一事項を大幅に追加し3階層分類と整合
 - 3-4 会計検査院一規程別表第1を完全カスタマイズ
 - 3-5 総務省一3階層分類中心
 - 3-6 農林水産省一3階層分類のみ、別表第1該当・非該当により分類を二分
 - 3-7 小括
- 4 業務を反映した文書分類へ（提案）
おわりに

はじめに

公文書管理で扱う公文書の数量は驚くほど膨大である。国の各行政機関が保有する行政文書ファイル等の数は約2,013万ファイル、うち、約302万ファイルが2024年度に新規に作成又は取得されたという¹。これら行政文書ファイルは、行政文書ファイル管理簿に登録される（後掲表3参照）。行政文書ファイル管理簿には「大分類」「中分類」「小分類（行政文書ファイル）」という分類が付与され、保存期間が決められ、さらに「保存期間満了時の措置」として移管か廃棄かを記載することになっている（これを「レコードスケジュール」と呼んでいる）。国立公文書館は、「レコードスケジュール」の確認とそれに基づいて実施される公文書廃棄について助言を行っている。2024年度には、「レコードスケジュール」を約353万件確認し、廃棄協議についても約402万件的助言を行ったという²。

このようなことができるようになったのは、公文書管理法が制定されたからである。行政文書ファイルは国立公文書館の専門的な助言なしに勝手に廃棄することはできない。国立公文書館が確認した「レコードスケジュール」が「移管」となっている行政文書ファイルは、保存期間が満了後、国立公文書館に移管される。理想的な仕組みができ、それが日々実行されているのである。

とは言え、ここにひとつの大きな問題がある。353万件もの「レコードスケジュール」をどうやって確認するのか、という問題である。今後も、毎年300万件以上の行政文書ファイルが作成されることが予想されることから、国立公文書館が確認すべき「レコードスケジュール」の数はそれほど減ることはない。毎年、これだけ膨大な数量をこなさなければならない、それだけで担当者にかかる重圧はたいへんなものだと思像する。まして、公文書が効率的に管理されていなければ、担当者の困難は倍加するだろう。

鍵となるのは、行政文書ファイル管理簿の作り方であるが、その基になるのが、標準文書保存期間基準（保存期間表）である。行政文書ファイル管理

¹ 内閣府大臣官房公文書管理課「令和6年度における公文書等の管理等の状況について」2025年12月。https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/houkoku/pdf2024_houkoku.pdf

² 独立行政法人国立公文書館「令和6年度業務実績等報告書」2025年6月。https://www.archives.go.jp/information/pdf/r6/results2024_honbun.pdf

簿は作成された行政文書ファイルの目録である。1行政文書ファイルを1行に書くとすると、総計すれば、毎年300万行超の目録になる。それを人間が点検するのはたいへんな作業である。それに対し、保存期間表は、これから作成される行政文書ファイルの分類や名称、保存期間、保存期間満了時の措置をあらかじめ決めている予定表である（都道府県や市町村では文書分類表とかファイル基準表などと呼ばれている）³。これも各課・室（文書管理者）ごとに作成されるので相当の数⁴であるが、微修正はされるものの、基本的には長期にわたる継続性が期待できる。したがって、公文書管理効率化のカギは保存期間表にあると言える。作成された行政文書ファイルの移管か廃棄かを保存期間満了前に決めることをもって「レコードスケジュール」とされているが、そうではない。レコードスケジュールは予定表であり、保存期間表がそれにあたる。

³ 文書分類表の例示として、大阪市の文書分類表をここで紹介しておくことにする。大阪市の分類は款・項・目・節・細節の5段階に区分され、それに常用か否か、3年・5年などの保存年限の区別があり、簿冊名称が決められている。たとえば、03款「社会福祉」の04項は「生活保護」で、「総括」「保護」「医療」「保護施設」の4つの目からなる。そのうち、「保護」は「統括」「申請・決定」「保護活動」「保護費」「行旅死病人」「法外援護」の6つの節からなる（細節はない）。分類名称「社会福祉>生活保護>保護>法外援護」は、「03/04/01/05」と分類コードで表すこともできる。05節「法外援護」の簿冊名称「市営交通割引措置関係書類（区）」の保存期間は3年であり、簿冊コードは「6」となっている。ここまではいわゆるワリツケ式分類のベストプラクティスであり、少なからぬ自治体で採用されているものである（ただし、ワリツケ式は維持することが困難な方式であるため、成功例は少ないかもしれない）。大阪市の優れた点は、これに加え、公文書館に移管する文書を「歴史文」と指定していることである。数えてみたところ、「生活保護」の項に184件の簿冊名称があり、うち8件が「歴史文」に指定されている。

<https://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000563879.html>

大阪市のこのような優れた仕組みができたのは35年以上も前のことである。筆者はこの制度を立ち上げた大阪市の職員と全史料協神奈川大会（1992年）で立ち話をしたことがある。「うちはアーキビスト不要の制度をつくった」と豪語していた。そのことがあってしばらくして、堀田暁生「大阪市公文書館文書収集基準について」（『大阪市公文書館研究紀要』第2号、1990年3月）を読み、大阪市公文書館を訪問し、同氏と面談した。最初の歴史文指定作業は大阪史料調査会の堀田氏ら2人が現場の職員と面談しながら決めていったという。2人とも日本近代史研究者である。その後の改定作業は、外部の委員（有識者）が現場の職員と協議して決めるということだった。「アーキビスト不要」かどうかはともかく、アーキビストのいる貧弱な仕組みの自治体よりはるかにアーカイブズ保存にマッチしていると言えよう。

⁴ 実は「相当の数」どころか、驚くほど多い。その数は23,491という（2017年）。内閣府大臣官房公文書課「公文書管理委員会 第57回議事録」20ページ。<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2017/20170920/20170920gijiroku.pdf>

それ故、本稿では、まずレコードスケジュールとは何か、アーカイブズの世界では基本中の基本用語になっているが、この際、再確認しておこう。そのうえで、保存期間表がどのようにできているか検討し、日本版レコードスケジュールへの道を展望する。

1 レコードスケジュールとは

レコードスケジュールを考えるにあたって、まずはレコードマネジメントの全体像を把握することが有益であろう。レコードマネジメントの国際標準 ISO15489-1 第2版から筆者は図1のように全体図を描いてみた⁵。

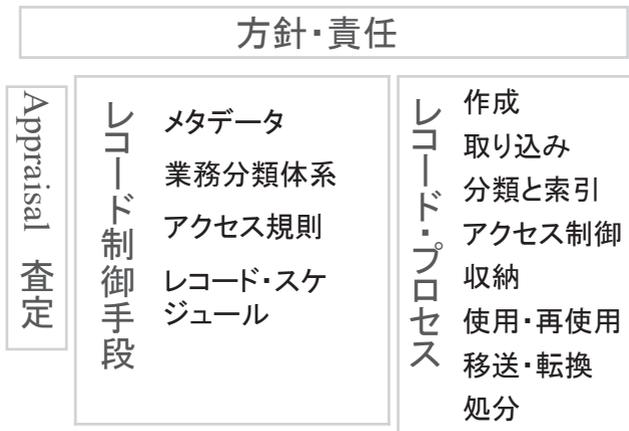


図1 レコードマネジメント図

⁵ 以下の記述は、ISO15489-1第2版に基づき、筆者が要約し、例示、解釈を加えたものである。ISO 15489-1Information and documentation-Records management-Part 1: Concepts and principles第2版（2016）。対応するJIS規格、JIS X 0902-1「情報及びドキュメンテーション-記録管理-第1部：概念及び原則」が2019年に日本規格協会から発行されている。ともに日本規格協会のウェブサイトから購入できる。なお、本稿では、英文及び日本規格協会が発行した英和对訳版（2016年9月発行）を利用した。JIS X 0902-1については日本規格協会のウェブサイトが目次を確認したのみである。なお、筆者によるISO15489の紹介についてはつぎを参照。「行政文書の管理に関するガイドライン」の意義 - 記録管理国際標準（ISO15489）の視点から - 『広島県立文書館紀要』第11号、2011年3月。「文書分類の極意—ISO15489準拠・公文書管理法対応—」『広文協通信』第21号、2012年3月。「公文書管理（レコード・マネジメント）の基礎知識」同第26号、2014年11月。「公文書管理業務について—文書係の仕事—」同第35号、2019年3月。いずれも、広島県立文書館のホームページに掲載されている。

「方針・責任」は、レコード（記録。本稿では、公文書のことと思ってもらえばよい）管理のルールを定め（公文書管理法、公文書管理規則等の法令や公文書管理課長通知など）、責任を割当て（文書管理者、職員の責務など）、監視、監査、研修等により適切な公文書管理を実現していく。

「査定」は、Appraisal（評価）の訳であるが、旧来の定義を拡張して、どのレコードが作成され、取り込まれる必要があるか、また、どのくらいの期間保存される必要があるかを定めるため、業務活動を評価するプロセス、としている。そのためには、組織及びその業務活動等に対する理解が求められる。なかでも、機能分析や逐次分析の技術を用いた、引き受けている機能（分掌業務）と実行されている業務プロセスの分析が肝心である⁶。「査定」の結果を基に、「レコード制御手段」⁷が構築される。

「レコード制御手段」は、「メタデータスキーマ」「業務分類体系」「アクセス・許可規則」「レコードスケジュール」(Disposition Authority、処分基準⁸)からなり、これらの手段がレコードをコントロールしていく仕組みとなり、その下でレコードが作成、利用、処分されていくわけである。

このうち、「業務分類体系」は、レコードとレコードが作成されたコンテキスト（業務過程）を結びつけるツールである。レコードを業務コンテキストに結びつける、すなわち分類することにより、レコードをまとめて処理することができる。なかでも、a) アクセス及び許可規則、b) レコードスケジュール、c) 組織変更等で必要となったレコードの移送などで分類が威力を発揮する。

たとえば、「人事評価」という分類は、担当職員しかアクセスできず（a）、保存期間は30年、その後の措置は廃棄（b）、人事課が組織変更となり、業務が総務課（人事係）に引き継がれる場合、「人事評価」という機能（所掌

⁶ 「機能」についてはつぎのように階層的に把握すると理解しやすい。機能：組織の目標を遂行するための責務・任務（業務活動の最大単位）。年度を越えて長期的に継続する事務。活動：それぞれの機能を達成するために遂行される業務活動。数週間から数ヶ月にわたって継続する事務、年度単位に実施される。処理：業務活動を遂行するなかでなされる個々の仕事（最小の仕事）。数時間～数日の短期間で実施される事務。以下を参照。独立行政法人国立公文書館『電子公文書等の作成時又は作成前からの評価選別』に係る調査研究報告書』2009年 https://www.archives.go.jp/about/report/pdf/hyouka_senbetsu.pdf

⁷ JIS X 0902-1は「記録の統制」としているが、英文では「Records controls」となっているので、誤訳である。「記録統制」「記録の統制」といった正しい理解を妨げる用語が世間にも流布しているため注意喚起したい。

⁸ JIS X 0902-1は「処分権限」としているが、注6の国立公文書館の訳に従った。

事務)とともにリンクされた行政文書ファイルも移送される。こうしたことが、レコードを業務分類体系に結びつけることにより容易になる。

業務分類体系の開発は、機能、活動及び業務プロセスの分析(査定)に基づいて行われる。また、組織は頻繁に変化するため、業務分類体系は、組織の構造でなく機能と活動に基づくのが望ましい、とされる。

レコードスケジュール(処分基準)は、レコードの処分をコントロールするため開発される。保有期間及び処分行為を共有するレコードのグループ又はクラスを特定し、次の項目で構成される。

- a) クラスのための識別子
- b) クラスの記述(たとえば、機能又は活動の記述)
- c) 処分行為(たとえば廃棄、移送又は管理権の移動)
- d) 保持期間
- e) 引き金となる出来事(保持期間を計算する)

クラス(レコードの集合)は業務コンテキスト(機能、活動、処理等)に結び付けられることが望ましく、そのためには、「業務分類体系」が前提となり、「査定」がその前提となる。単純化して言えば、業務分析(査定)→業務分類→レコードスケジュールである。

以上、ISO15489-1を適用するとすれば、文書分類とは、業務を分類し、特定して、その業務から生成された文書をあてはめていくということになる。そうしてできた分類をもとに保存期間や移管/廃棄を定めたものがレコードスケジュールである。

「メタデータスキーマ」「業務分類体系」「アクセス・許可規則」「レコードスケジュール」といった「レコード制御手段」が用意された上で、レコードの作成、取り込み、分類・索引、アクセス制御、収納、使用・再使用、移送・転換、処分といったレコード管理が実施されていくのである。

レコードスケジュールの事例をオーストラリアに求めてみた。オーストラリアではレコードスケジュールのことをRecords AuthorityとかRecords Disposition Authorityと言う。図2にRecords Disposition Authorityの一部を表示してみた。2001年3月27日制定のオーストラリア統計局のRecords Disposition Authorityである。全文54ページのPDFファイルで、オーストラリア

STATISTICAL ANALYSIS ← 機能

The function of interpreting statistical data collected by survey and other means.

Includes econometric modelling and forecasting, seasonal adjustment and other time series analysis and the construction and interpretation of economic indicators.

Advice ← 活動

The activities associated with offering opinions by or to the organisation as to an action or judgement. Includes the process of advising.

Includes provision of advice to external users on the application of analytical methods and on the availability of data for analysis.

処分

Entry No Description of Records

2315 Records documenting the giving and receiving of advice in relation to statistical analysis (Date Range: 1905 -)

Disposal Action

Destroy 5 years after action completed

← クラス

Agreements ← 活動

The processes associated with the establishment, maintenance, review and negotiation of agreements.

図2 Records Disposition Authority

国立公文書館の担当官が署名している⁹。STATISTICAL ANALYSISが「機能」、The function of¹⁰ interpreting statistical data collected by survey and other means. がその定義で、その下に「……を含む」という補足がある。Advice が「活動」で、その下に同様に定義と補足がある。2315がクラス（レコードの集合）の番号、Records documenting ……（Date Range : 1905-）がクラスの記述（内容を表現したもの、表題）、Disposal Action（保存期間や移管／廃棄が記される）は、5年後廃棄となっている。もし、ここに Retain as national archivesと書いてあれば「移管」である。「活動」Adviceにはクラスがひとつしかなかったが、次に見えている「活動」Agreementsには2316から2319までの4のクラスがあって、Disposal Actionはそれぞれ異なっていて、2319は契約満了後10年で廃棄、となっている¹¹。

Records Authorityには機関固有のものと共通のものがあり、上に紹介し

⁹ <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2019-12/agency-ra-2001-00000540.pdf>

¹⁰ 「……に関する機能」という言い方が常套句になっている。

¹¹ 本稿のテーマである保存期間表、あるいは一般に文書分類表、ファイル基準表などと言われているものとの関係で言えば、「機能」を「大分類」、「活動」を「中分類」、「クラス」を「小分類（行政文書ファイル）」にあてはめると、形の上では類似していることが分かる。ただし、われわれの文書分類表等には名称があるだけで、通常、定義や補足説明がない。われわれは順番（序列）にこだわるが、彼らはABC順でよとする。

たものは機関固有の業務に関わるレコードに適用される機関固有レコード処分基準 (Agency-specific records authorities) で、機関ごとに公文書館が承認するものである。年々増加しており、その数は379に及ぶ (8年前には297であった)¹²。機関が共通して利用できる処分基準として、一般レコード処分基準 (General records authorities)¹³がある。各機関で共通して行われる業務活動により作成されるレコードに適用され、21セットが用意されている。それとは別に、管理機能に適用されるAdministrative Functions Disposal Authority (AFDA) と、その簡易版、AFDA Expressが用意されていたが、2019年7月からAFDA Express 第2版に一本化された。膨大に過ぎるAFDAと簡略に過ぎるAFDA Expressに代えてその中間のものを用意した、のかもしれない。管理機能は15種、そのうちPERSONNEL MANAGEMENTはPDFファイル16ページの分量で、当該機能に関わる核となる活動を27列挙し、クラスは処分行為の違いによって14に区分されている。機能>活動>クラスという階層は示されず、機能>活動、機能>クラスとなっており、活動とクラスの関係は示されていない¹⁴。クラスは曖昧さを回避するためか、該当する文書の類型を列挙し、14のクラスを記述するに8ページを費やしている。

以上からレコードスケジュールとは何かが理解できたと思う。それでは、日本の現状をどう見るか、どうするかが問われる。ここからは、筆者が8年前に書いたことの繰り返しになるし、もっと言えば、14年前に書いたこととほとんど変わらない¹⁵。

¹² <https://www.naa.gov.au/information-management/records-authorities/agency-specific-records-authorities>

¹³ ほかに複数機関政府機能レコード処分基準 (multi-agency government functions records authorities)が2025年から作成が始まったが、国立公文書館、国立図書館、国立博物館、国立気象局など、参加機関はまだ少なく、筆者はその内容を確認していない。<https://www.naa.gov.au/information-management/records-authorities/types-records-authorities#multi-agency-government-functions>

¹⁴ <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2019-11/AFDA-Express-V2-Personnel-management.PDF>。第2版で活動とクラスの関係を示しなくなったのは、簡素化を狙ったものなのか、DIRKSマニュアル不採用と関係があるかもしれない。

¹⁵ 拙稿「公文書等の評価選別－評価選別論の展開と海外での取り組み」『アーカイブズ』68号、2018年5月。前掲拙稿「行政文書の管理に関するガイドライン」の意義－記録管理国際標準 (ISO15489) の視点から－。

公文書管理法や公文書管理条例によって、公文書の保存期間満了後の措置（廃棄or公文書館への移管）を行政文書ファイル管理簿やファイル基準表に書き込むことが定められた。いわば、日本版レコードスケジュールである。問題は行政文書ファイル管理簿やファイル基準表の出来、不出来である。業務活動を正確に反映した公文書の分類ができているところでは、大いなる成功が期待できる。しかし、国の場合、相当な困難が前途に待ち構えていると思われる。

行政文書ファイル管理簿は分類表ではなく、公文書の全リストである。業務活動を正確に反映した分類表に「廃棄or 移管」が書き込まれ、公文書館がそれを承認する、分類表（「標準文書保存期間基準」にその役割を担わせたい）に基づき作成された公文書が保存年限管理され、歴史公文書が公文書館に引き渡される、それがレコードスケジュールの本来の姿である。

行政文書ファイル管理簿にも大分類、中分類、小分類の分類機能があるが、オーストラリアの「機能」「活動」「クラス（レコード）」といった機能分類になっていないため、行政文書ファイル管理簿から業務の体系、階層構造を推定することは、相当困難である。こういう状況では、評価選別は組織名で判断する以外は、個別の行政文書ファイルをチェックすることになる。膨大な組織が生み出す膨大な公文書が相手なので、困難は倍加する。

筆者はかつて次のように展望・希望を述べたが、その気持ちは、現在ますます強まっている。

考えられる希望的シナリオは、行政文書ファイル管理簿における分類の業務活動分類の方向への進化、それを反映した「標準文書保存期間基準」の進化、「標準文書保存期間基準」を媒介にした公文書館の関与であろう。

以上が、8年前に書いたものであるが、14年前に書いた最後の段落は書き間違いで、「行政文書ファイル管理簿における分類の業務活動分類の方向への進化」のためには、「標準文書保存期間基準」の進化が必要である。

そのように言った筆者ではあったが、実は、標準文書保存期間基準についてはいくつかを垣間見て不満を感じたものの、立ち入った検討はしてこなかった。それから随分時間が経過してしまったが、本稿でそれを検討しよう。

2 「ガイドライン」別表第1と規則別表第1

公文書管理法を機に、内閣総理大臣決定「行政文書の管理に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」）を制定し、行政文書ファイル管理簿に「保存期間が満了したときの措置」欄が設けられ、公文書館への移管か廃棄かを記載することになった。これをもって日本版レコードスケジュールとみなされている。先に述べたように、行政文書ファイル管理簿は「大分類」「中分類」「小分類（行政文書ファイル）」に分類されて表示されている。この分類は、本省では課（室・参事官）ごとに置かれる文書管理者が作成する標準文書保存期間基準（保存期間表）が基になっている。それゆえ、この保存期間表こそ日本版のレコードスケジュールと言うべきであろう。

保存期間表の基になっているのは、各行政機関で制定される行政文書管理

（法令・ガイドライン・規則・保存期間表の関係（イメージ））

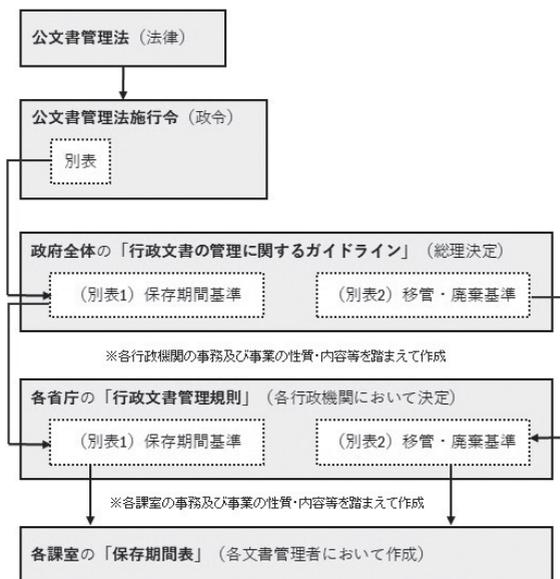


図3 保存期間表の位置づけ

規則の別表第1であり、それは、「ガイドライン」別表第1を基にしている。つまり、保存期間表の位置づけは図3¹⁶のようになる。そこで、以下では、大本である「ガイドライン」別表第1から順に見ていくこととする。

なお、本稿で検討の対象とする行政文書の管理に関するガイドライン、各行政機関の行政文書管理規則、各課の保存期間表は、内閣府及び当該機関のホームページに掲載されている。

¹⁶ 内閣府大臣官房公文書管理課長「行政文書の管理に関するガイドラインの細目等を定める公文書管理課長通知」2022年2月10日（2025年2月14日最終改正）。<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/tsuchi1.pdf>

2-1 「ガイドライン」別表第1

行政文書の保存期間の基準となるのは、「ガイドライン」別表第1「行政文書の保存期間基準」である(表1に冒頭部分を示した)。また、別表第2「保存期間満了時の措置の設定基準」で廃棄か公文書館への移管かについての基準を示している。国の事務・事業は機関によって様々であり、それを逐一取り上げていけば膨大な量になる。したがって、個別具体的な事務・事業について基準を示すことは現実的でなく、この基準では府省・各機関で遂行される様々な事務・事業に共通する形式に着目し、つぎのように大まかに6区分したうえで、22の事項を掲げ、その事項についていくつかの業務に区分し、当該業務に係る行政文書の類型をいくつか書き出し（具体例も示している）、それぞれについて保存期間を定めている。

法令の制定又は改廃及びその経緯

1 法律の制定又は改廃及びその経緯

2 条約その他の国際約束の締結及びその経緯

3 政令の制定又は改廃及びその経緯

4 内閣官房令、内閣府令、省令その他の規則の制定又は改廃及びその経緯

閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるもの

表1 「ガイドライン」別表第1「行政文書の保存期間基準」(冒頭部分)

別表第1 行政文書の保存期間基準

事項	業務の区分	当該業務に係る行政文書の類型（施行令別表の該当項）	保存期間	具体例
法令の制定又は改廃及びその経緯				
1	法律の制定又は改廃及びその経緯	(1) 立案の検討	20年	<ul style="list-style-type: none"> ・基本方針 ・基本計画 ・条約その他の国際約束 ・大臣指示 ・政務三役会議の決定
		②立案の検討に関する審議会等文書（一の項イ）		<ul style="list-style-type: none"> ・開催経緯 ・諮問 ・議事の記録 ・配布資料

を含む。)の決定又は了解及びその経緯

5 閣議の決定又は了解及びその経緯

6 関係行政機関の長で構成される会議（これに準ずるものを含む。この項において同じ。）の決定又は了解及びその経緯

7 省議（これに準ずるものを含む。この項において同じ。）の決定又は了解及びその経緯

複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯

8 複数の行政機関による申合せ及びその経緯

9 他の行政機関に対して示す基準の設定及びその経緯

10 地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯

個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯

11 個人の権利義務の得喪及びその経緯

12 法人の権利義務の得喪及びその経緯

職員の人事に関する事項

13 職員の人事に関する事項

その他の事項

14 告示、訓令及び通達の制定又は改廃及びその経緯

15 予算及び決算に関する事項

16 機構及び定員に関する事項

17 独立行政法人等に関する事項

18 政策評価に関する事項

19 公共事業の実施に関する事項

20 栄典又は表彰に関する事項

21 国会及び審議会等における審議等に関する事項

22 文書の管理等に関する事項

どの「事項」も異なる行政機関（とくに本府省の各課）を通じて遂行される業務に関わるものと言える。1～10の「事項」は、法令の改廃やハイレベルの意思決定に関するもので、統一的な基準を設けて、恣意的な公文書の扱いを避け、重要な公文書を確実に保存管理しようとする意図が伺える。「その他の事項」として掲げられた14は1～10に準じたものと見え、15～

18、20～22（13も）は共通業務の業務区分・文書分類の手本として活用可能と見た（後掲表11参照）。

ただし、一見、同じように適用することが可能なように見えるが、各行政機関の固有業務とのかかわりで見た場合、たとえば、11、12、19は形式は同じでも内容が大きく異なる場合があるので注意が必要である。また、ひとつのまとまりとしてとらえるべき固有業務及びそこから生成する行政文書を1～22の事項に分解・解消していくとしたら、それはそれで問題を生じる恐れがある。そのためには、各行政機関や各課で固有業務にふさわしい「事項」を立て業務を区分し文書の類型を設定するのか、それとも、別表第1は方法論として参考にする程度にとどめ、各行政機関や各課で業務を反映した文書分類表を独自に作成していく必要がある。「事項」を加えることについて、「ガイドライン」にはつぎのように記載されている。

各行政機関においては、ガイドライン別表第1に、以下の追加例¹⁷を含め各行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた類型化できる事項等を加えて、規則の別表第1（保存期間基準）とするものとする。規則の別表第1は、原則として業務プロセスに係る文書を類型化して記載するものとする。

表1のとおり、別表第1では「事項」>「業務の区分」>「当該業務に係る行政文書の類型」（その「具体例」も表示）と区分していき、当該文書類型の保存期間を設定している。区分の仕方の実際を具体的に見てみよう。

「1 法律の制定又は改廃及びその経緯」という「事項」はつぎのように7つの「業務の区分」をあげている。

- (1)立案の検討 (2)法律案の審査 (3)他の行政機関への協議 (4)閣議
- (5)国会審議 (6)官報公示その他の公布 (7)解釈又は運用の基準の設定

法律の制定・改廃に関わって生じる業務が継起する順に並んでいることが

¹⁷ 「ガイドライン」では追加例として、「統計調査に関する事項」「契約に関する事項」を示している。

分かる（逐次分析の好例）。このうち、「(1)立案の検討」は、「当該業務に係る行政文書の類型」（以下「行政文書の類型」）として、①立案基礎文書、②立案の検討に関する審議会等文書、③立案の検討に関する調査研究文書をあげている。そのうち、②の「具体例」は、「開催経緯」「諮問」「議事の記録」「配付資料」「中間答申、最終答申、中間報告、最終報告、建議、提言」があげられている。

以上の例示から明らかなように、法律の制定・改廃に関わる業務とそこで作成される文書の関係が分かりやすく示されている。この「事項」の場合、たとえ法律に軽重があるとしてもいずれも重要なことがらであり、機関の別にかかわらず法律制定・改廃業務に適用可能であるし、また、そうすべきだと思える。そのことは、他の法令の制定・改廃やハイレベルの意思決定に関する「事項」についても言える。

それでは、11、12、19のように形式に共通性があるとしても、内容が行政機関によって大きく異なる可能性がある「事項」についてはどうであろうか。12を例に検討してみる。

「12法人の権利義務の得喪及びその経緯」という「事項」は、基準等の立案の検討のほか、「許認可」「不利益処分」「補助金」「不服申立」「訴訟」の計6業務に区分している。銀行、病院、学校、飲食店等を思い浮かべると、それらはとても同一物とは思えないほど違いが認められ、社会的役割、影響度、所管官庁も異なる。しかし、その運営主体が法人だとすれば、法人という共通性があり、行政機関が法人に対して「権利義務」ということで関わることを、上記6業務に区分することは妥当であろう。それぞれ全く異なる業務を行っているとしか見えない各行政機関が、形式的には共通したやり方で業務を行っている、そのことに別表は着目しているわけである。とは言え、形式的には共通するが、内容的には大きな差異があり、したがってその業務過程で生み出される文書の価値には大きな差異があるということに注意しなければならない。また、行政機関は「法人」という抽象的な存在よりも学校、病院等具体的なものを対象とすることが多く、「権利義務」という関係だけでなく、奨励、協力、依存等様々な関わり方がありうるので、それに応じて業務や文書も多様なものとなることが考えられる。

つぎに、「業務の区分」と「行政文書の類型」の関係を見る。6業務のうち「(4)補助金等の交付（地方公共団体に対する交付を含む。）に関する重要

な経緯」には、①交付の要件に関する文書、②交付のための決裁文書その他交付に至る過程が記録された文書、③補助事業等実績報告書という文書の類型が掲げられ、それぞれの保存期間（このケースではいずれも終了後5年保存）を定めている。①～③の文書類型は、「補助金等の交付」という業務をするなかで行われる個々の事務を反映したものとなっている。なお、別表第2では、「補助金等の交付の要件に関する文書」「補助事業等実績報告書に関するもの」は「移管」となっている。「補助金等の交付」に関する文書は、監査・検査への対応が必要という点では共通しており、5年保存が妥当なのだろうと思う。しかし、金額も内容も、したがってその軽重は事案によって大きく異なる。それにしたがって文書の価値も大きく異なるはずで、別表第2のように、一律に公文書館へ移管するというのはいかがなものであろうか。個別具体的に判断せず、一般的かつ抽象度の高いレベルで重要度を判断する無理がここに生じているのではないか。

「補助金等の交付」に限らず、別表第1・第2全体に言えることであるが、案件の軽重は固有の業務に即して考慮されなければならないので、機械的に適用できないところがあると強調しておく¹⁸。

保存期間の基準は自治体でも定められているが、見開き2ページくらいの簡単なものが多い。そのなかには「〇〇に関する文書 3年保存」「〇〇に関する重要な文書 5年保存」「〇〇に関する特に重要な文書 10年保存」などと、判断を所属に委ねている項目もみられる。それと比べると「ガイドライン」別表第1はずいぶん精緻にできている。それだけに、機械的に適用できる錯覚を与えてしまう恐れがある。実際には業務に応じて文書を分類し、主として業務上の保存必要性を考えながら保存期間を決めていくのであり、別表第1はその際の指針として活用すべきものとする。

2-2 行政文書管理規則別表第1

各行政機関の行政文書管理規則の別表第1は、ガイドライン別表第1に当該機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて類型化できる「事項」等を加えて作成されている。たとえば、厚生労働省は「統計調査に関する事項」「契

¹⁸ 意味合いが異なるが、「ガイドライン」でも、行政文書の適切な管理に資すると文書管理者が認める場合には保存期間を長くすることでき、他機関が主管する文書は短くしてよいとしており、各課でのさじ加減は可能ではある。

約に関する事項」を加えて24事項に、総務省は29事項に、内閣府は36事項になっている。

総務省は「各府省における政策評価の事務の総括に関する事項」「各府省の政策についての統一的若しくは総合的な評価、政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価、行政評価・監視及び行政相談に関する事項」「統計に関する事項」などを追加している。「ガイドライン」別表第1に「18政策評価に関する事項」があるが、総務省は各府省のそれを総括する業務があるため設定したものであろう。統計についても、各個別業務に付随する統計と違って、総務省は統計法を所管しているため、固有業務として設定したものであろう。

内閣府の別表第1は14もの「事項」を追加している。30～36が沖縄総合事務局に関する「事項」で、本府と異なる同局に固有な業務に適用するために追加されたものと思われる。それ以外に追加された「事項」を紹介しておく。事項23「法令の規定に基づく勧告及び協議、同意、届出、通知及び報告等並びに当該意思決定に至る過程」は、「ガイドライン」の事項14「告示、訓令及び通達の制定又は改廃及びその経緯」に準ずるものとして、あらゆる行政機関に適用できそうなものである。そのほか、24国有財産、25宮繕、26庁舎管理、27物品管理、28統計・調査等、29契約などの「事項」がある。

24～29の「事項」は「ガイドライン」別表第1の13、15～18、20、22と大同小異の共通業務に関するものと言え、「ガイドライン」別表第1に掲載されていてもおかしくない。「ガイドライン」別表第1は、共通する「事項」を漏らさず示すというのではなく、主要なものにとどめ、その余は各行政機関の裁量に委ね、さらに各行政機関は各課（文書管理者）に委ねるかたちをとっているようである。そして、たとえば、内閣府本府行政文書管理規則では、別表第1に「本表が適用されない行政文書については、文書管理者は、本表の規定を参酌し、当該文書管理者が所掌する事務及び事業の性質、内容等に応じた保存期間基準を定めるものとする」と規定している。そのため、各課が事務及び事業の性質、内容等に応じて独自に「事項」を設定することを求めているとも解釈できる（保存期間基準を定めるためには「事項」を設定する必要があるとすれば）。実際、行政文書ファイル名にしてもよいような個別的な「事項」も登場している。

そこで、はたと「事項」とは何かと考えてしまう。「事務及び事業の性質、

内容等に応じた類型化」というが、何を類型化するのだろうか。この「何」が「事項」であろう。「事項」は、その字句から行政の業務全体を構成するまとまった部分と解釈できる。つまり、まとまった業務ということになる。それなら「機能」という用語を使ってもよいし、実際、「事項」のなかには「機能」に相当すると思われるものが多い。しかし、「法人の権利義務の得喪及びその経緯」のように「機能」というにはあまりにも一般的に過ぎる「事項」もある。「事項」は「機能」のように特段の定義がないので、融通無碍に使える。利点でもあるが、混乱を招く恐れがある。

別表第1とは何か、という疑問も生じる。単なる保存期間の基準を示しただけかと言えば、そうではない。共通分類として各課がそのまま使えそうな「事項」も多い。しかし、共通分類を網羅しているかと言えば、そうではない。6、8～12、14、19、21などは共通分類として使ったら混乱を引き起こす恐れがある。そもそも、共通分類と固有分類という考え方を否定するか、吟味したうえで別表第1を提示しているわけではないようである¹⁹。

3 各課の保存期間表を検討する

各行政機関の行政文書管理規則の別表第1を踏まえ、各課（文書管理者）では、その課の具体的な業務及び文書に即して、標準文書保存期間基準（保存期間表）を定めることになっている。他方、行政文書ファイルについては、「当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて系統的（三段階の階層構造）に分類（別表第1に掲げられた業務については、同表を参酌して分類）し、分かりやすい名称を付さなければならない」とも「ガイドライン」は規定している。これらから、筆者は保存期間表は、「当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて」「大分類」「中分類」「小分類（行政文書ファイル）」（3階層分類）と系統的に分類し、別表第1を参考にして保存期間を決めるものと理解していた。しかし、それは筆者の思い込みで、実際にはそうではなかった。以下、保存期間表について見ていくが、「別表第1に

¹⁹ 第1章で述べたように、業務に伴って作成された文書を当該業務のコンテキストに結びつける、それが文書分類である。各所属では固有の業務を分掌しており、それらに伴う文書は固有分類に、人事・経理・管財等、各所属で共通して遂行されている業務は共通分類として位置づけられる。逆に言えば、統一した分類を示せるのは共通分類に限られ、固有分類は各所属の分掌業務ごとに決めざるを得ない、ということである。

表2 内閣府大臣官房公文書管理課の保存期間表

大臣官房公文書管理課 標準文書保存期間基準（保存期間表）

事項	業務の区分	当該業務に係る行政文書の類型	具体例	大分類	
法令の制定又は改廃及びその経緯					
1	法律の制定又は改廃及びその経緯	(1) 立案の検討	①公文書管理法、国立公文書館法及び公文書館法（「公文書管理課関係法」と総称）に係る立案基礎文書	<ul style="list-style-type: none"> ・基本方針 ・基本計画 ・大臣指示 ・政務三役会議の決定 	公文書管理法

【令和7年3月14日改定】

中分類	小分類 (行政文書ファイル等の名称)	保存期間	文書管理規則の別表第2の該当事項・業務の区分	保存期間満了時の措置
法律案の審査等	公文書等の管理に関する法律の一部改正（〇〇法改正）	20年	2 (1) ①1	移管

掲げられた業務については、「同表を参酌して分類」するという文言が、筆者の想定以上に各行政機関では重く受け止められていたのである。

まず、形式に着目して、いくつかの課の保存期間表を見てみた。多くは表2のようなパターンになっていた。分かったのは、別表第1は単なる保存期間の基準ではなく、分類のベースになっているということである。事項＞業務の区分＞当該業務に係る行政文書の類型という規則の別表第1に用意された区分に沿って、大分類＞中分類＞小分類（行政文書ファイル）（以下、小分類）をあてはめ、そうするとほぼ自動的に保存期間が決まってくるしかけである。

とは言え、別表第1に掲載されている「事項」だけで各機関の業務が表現できるわけではない。共通業務については、別表第1の「事項」がそのまま適用できるものも多いが、足りないものについては追加することが必要となる。固有業務については、各機関の業務に応じて「事項」を立てていく必要がある。その場合、「同表を参酌して分類」ということから、適用可能とみられる「事項」に無理やりはめ込んでいく恐れなしとしない。以下、各課の保存期間表を検討していこう。

3-1 公文書管理課－別表第1を忠実に適用

筆者が見た各課の保存期間表のなかでもっとも整合がとれていると感じたのは内閣府大臣官房公文書管理課のもので、大きな表が20ページからなる労作である。さすがに公文書管理を主管する課だと、素直に脱帽した。この課の所管法令は公文書管理法、公文書館法、国立公文書館法であり、その名のとおり公文書管理を主管するとともに、国立公文書館に関する業務があり、国立公文書館の新館建設というプロジェクトも抱えている²⁰。同課の業務と関わって、規則の別表第1がどのように適用され、保存期間表ができあがっているか見ることにする。

まず、同課の中核的な固有業務である（課の名称になっている）公文書管理に関する業務がどの箇所でのどのように反映されているかを見る。事項1に大分類「公文書管理法」、中分類「法律案の審査等」と「解釈又は運用の基準の設定」が設定され、後者には「行政文書の電子的管理に関する運用の基準の設定」など7の小分類が用意されている。事項3に大分類「公文書管理法施行令」、事項6に大分類「関係行政機関の長で構成される会議」（中分類は「行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議」）、事項21に大分類「国会」と「審議会等」を立項し、前者には「資料・説明要求」や「公文書管理推進議員懇話会」など、後者には「公文書管理委員会」などの中分類を設定している。事項22に照応させて、大分類「文書管理」があるが、これは共通業務の位置づけであるため、公文書管理課が作成する文書の管理に限定している（つまり、公文書管理課の固有業務としての公文書管理に関する業務ではない）。

事項22までは、「ガイドライン」別表第1に掲載されている「事項」であるが、これだけでは公文書管理業務、それも日常的に遂行されている業務は表現できない。そこで、規則で追加された事項23と課で独自に追加した事項41にそって3階層分類が展開される。

²⁰ 内閣府本府組織令が定める公文書管理課の所掌事務は、つぎのとおり。一 公文書等の管理に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること（独立公文書管理監の所掌に属するものを除く）。二 公文書館に関する制度に関すること。三 前二号に掲げるもののほか、公文書等の管理に関する法律第二条第六項に規定する歴史公文書等（国又は独立行政法人国立公文書館が保管するものに限り、現用のものを除く。）の保存及び利用に関すること（他の機関の所掌に属するものを除く）。https://laws.e-gov.go.jp/law/412CO000000245/#Mp-Ch_1-Se_3-Ss_1

事項23「法令の規定に基づく勧告及び協議、同意、届出、通知及び報告等並びに当該意思決定に至る過程」は規則別表第1で追加された「事項」で、「業務の区分」は(1)勧告、(2)協議・同意、(3)届出・通知と、ここまでは別表第1にはほぼ準じているが、「(4)法令の規定等に基づく協議による定めとみなされる申合せに関する重要な経緯」を追加している。これは中分類「司法府との調整」を設定するため（つまり、「司法府との調整」という業務が現に存在するため）、協議・同意に準ずるものとして、追加したものであろう。「文書の類型」では「法令」を「公文書管理法」と読み替え、文書の「具体例」もカスタマイズしている。そのうえで、「業務の区分」(2)(3)(4)に該当するとして（今のところ(1)にあたる文書が発生していないためであろう）、大分類「公文書管理法の規定に基づく勧告、協議、同意、届出、通知及び報告等」を設定している。中分類は(2)に該当するものが3、(3)に該当するものが4、(4)に該当するものが1設定され、小分類は「行政文書管理規則案の協議及び同意（○年度）」「廃棄協議（○年度）」「レコードスケジュール確認（○年度）」など計14設定されている。なお、中分類「司法府との調整」には4の小分類が用意され、司法府との申し合わせ文書（裁判文書の移管等）がここに位置づけられ、保存期間は10年で、移管となっている。

同じく規則別表第1にはないが、事項41「法律の施行・運用に係る事項（前項までに掲げるものを除く。）」を掲げ、これにあたる大分類として「公文書管理法の施行・運用」を設定している。事項23にあてはめることができないものをここに入れることにしたわけである。中分類は以下のとおり10で、小分類は12である。

行政文書のデジタル化 個別施策の実施 関係機関への周知徹底 公文書管理に関する行政機関等からの照会・協議 公文書管理に関する国民からの陳情・要望 行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議 今後の公文書管理の取組に関する関係省庁連絡会議 文書管理システム（EASY）・e-Gov 公文書管理に関する独立行政法人等連絡会議

以上のように、公文書管理課の公文書管理に関する業務にマッチするように、別表第1をカスタマイズし、それに沿って3階層分類が設定され、保存期間表ができあがっている。保存期間や移管・廃棄もルールに則った決め方になっている。結局、公文書管理業務は、法令、閣僚会議、国会関係、審議

会等に関するものを除けば、「公文書管理法の規定に基づく勧告、協議、同意、届出、通知及び報告等」と「公文書管理法の施行・運用」の二つの大分類にまとめられたわけである。

国立公文書館については、事項4に大分類「独立行政法人国立公文書館の業務運営並びに財務及び会計に関する内閣府令」があるが、これを除くと、「17独立行政法人等に関する事項」を国立公文書館用に読み替えてそれを適用している。「業務の区分」はそのまま適用し、「行政文書の類型」を独立行政法人国立公文書館用にカスタマイズして、大分類「独立行政法人国立公文書館」と立項し、「年度目標・事業計画」「役員任免」などの10の中分類、「独立行政法人国立公文書館施設整備費補助金（○年度）」などの13の小分類を設定している。

国立公文書館新館建設については、「19公共事業の実施に関する事項」を国立公文書館新館建設用に読み替えてそれを適用している。別表第1では「業務の区分」を「直轄事業として実施される公共事業の事業計画の立案に関する検討、関係者との協議又は調整及び事業の施工その他の重要な経緯」としているのを、冒頭部分を「公共事業である新たな国立公文書館建設の事業計画の立案……」とカスタマイズしている。「行政文書の類型」も進行している業務を勘案して、以下のようにカスタマイズしている。

〈別表第1の「行政文書の類型」〉

- ①立案基礎文書
- ②立案の検討に関する審議会等文書
- ③立案の検討に関する調査研究文書
- ④政策評価法による事前評価に関する文書
- ⑤公共事業の事業計画及び実施に関する事項についての関係行政機関、地方公共団体その他の関係者との協議又は調整に関する文書
- ⑥事業を実施するための決裁文書
- ⑦事業の経費積算が記録された文書その他の入札及び契約に関する文書
- ⑧工事誌、事業完了報告書その他の事業の施工に関する文書
- ⑨政策評価法による事後評価に関する文書

〈公文書管理課保存期間表の「行政文書の類型」〉

- ①新たな国立公文書館建設の事業計画並びに実施に関する事項及びそれに

関する関係行政機関、地方公共団体その他の関係者との協議又は調整に関する文書

- ②新たな国立公文書館展示・運営の事業計画並びに実施に関する事項及びそれに関する関係行政機関、地方公共団体その他の関係者との協議又は調整に関する文書
- ③議員連盟や議員運営委員会に関する文書
- ④立案の検討に関する有識者会議文書
- ⑤新館関係全般における基礎文書の写し

その結果、大分類が「公共事業の実施」、中分類が①～⑤の「行政文書の類型」と照応するかたちで、「国立公文書館新館建設関係」「国立公文書館新館展示・運営関係」「国立公文書館新館建設等に係る国会関係」「国立公文書館新館建設等に係る検討会」「国立公文書館新館全般」と設定されている。なお、この場合、大分類は「公共事業の実施」という一般的な名称でなく、「国立公文書館新館」と具体化した方がよいと思う（その場合、中分類で「国立公文書館新館」の字句を省く）。

以上のように、公文書管理課では、規則別表第1に厳密に従って、必要な「事項」を加えることによって保存期間表を作成することに成功している。ただし、別表第1の「事項」の番号順になっているため、3階層分類の序列が見えにくい（序列にこだわる必要はないという考え方もある）。筆者が代案として思いつくのは、固有業務に対応させた分類である。公文書管理課の固有業務は、主要には公文書管理業務であり、それと関連して公文書館に関する業務があり、後者と関連して新国立公文書館建設というプロジェクトを抱えている。この二つないし三つを大分類として、それぞれに伴うもろもろの業務活動を中分類として区分し、それら業務活動で生じる行政文書を小分類とする方法も可能であり、むしろこれまで当然のように行われてきたやり方である²¹。

²¹ そうすると、大分類「公文書管理（全行政機関の公文書管理統括）」の範囲が問題になる。大分類「公文書管理法」と大分類「公文書管理法施行令」を組み込んで中分類にしてよいか（「事項」1～5を共通分類としない）、現状では大きな動きはないので差し支えないとしても、大改正のための大きな議論がまきおこるとしたらどうか。中分類の「行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議」「公文書管理推進議員懇話会」「公文書管理委員会」をそのまま中分類として組み込んでよいか、という問題が生じる。実態に即してメリット、デメリットを考える必要がある。

なお、上記の議論とは別の問題であるが、現行の保存期間表は20ページにも及ぶ膨大な表である。その簡略版として、3階層分類と保存期間、保存期間満了後の措置の欄を3階層分類順に並べた表を用意したらよいと思う。公文書管理課の小分類は130なので、2～3ページに収まるコンパクトな表ができる。保存期間表とともにホームページに掲載しておけば、行政文書ファイル管理簿の検索に役立てることができる。

3-2 国土交通省道路局各課一局で統一、3階層分類なし

つぎに、国土交通省道路局各課の保存期間表について検討する。「大分類」「中分類」「小分類」という文書の分類は示されておらず、国土交通省行政文書管理規則の別表第1（全部で26項）をそのまま引き写し、それに12の「事項」を追加し、計38項としたものになっている。ざっと見たところ全20の課・室の保存期間表はすべて同一のようである。下記の23～26が規則別表第1で追加された「事項」、27～38が局で追加された「事項」である。

23国有財産に関する事項

24国際会議、国際協力・国際交流に関する事項

25統計調査に関する事項

26契約に関する事項

27所管する行政に係る事務連絡等の制定又は改廃及びその経緯

28行政手続法に規定する行政指導（指導、勧告、助言等）、届出及び命令に関する文書

29監査・調査等に関する事項

30調査又は研究に関する事項

31会議等に関する事項

32内部管理業務に関する文書

33行事等に関する国土交通省名義の使用許可及び国土交通大臣賞等の交付に関する事項

34情報公開に関する事項

35情報管理に関する事項

36資金の貸付け等に関する事項

37他所管行政に係る意思決定等に関する事項

38所掌事務に関する事項共通

規則の別表第1で足りない分を各課で補う（カスタマイズする）のではなく、局全体で補おうとしているが、共通業務的なものと、どのような業務にもあてはまりそうな一般的な表現のものからなる。道路局特有の業務を反映したものではない。

事項31「会議等に関する事項」の「業務の区分」は「会議等（1の項から21の項までに掲げるものを除く）」で、「行政文書の類型」は①会議等資料のうち重要なもの、②会議等資料、③会議等資料のうち定型的なもの、④会議等資料のうち軽易なもの、とし、①を10年、②を5年、③を3年、④を1年保存としている。現場の裁量の余地が大きく、分かりやすい分類なので便利な規定であるが、会議等という独立した業務は、普通ではなく（1の項から21の項までに掲げるものを除く、としているのでなおさら）、何らかの業務の一部として開催される。したがって、当該業務の部分として会議を位置づけた方が、会議という行為、会議資料という文書のコンテキストが示しやすい。保存期間を示すだけならこのような規定があってもよいが、分類としては問題がある。

事項37「他所管行政に係る意思決定等に関する事項」の「業務の区分」は「意思決定等に係る経緯（1の項から36の項に掲げるものを除く。）」で、「行政文書の類型」は、「①所管行政上の重要な事項に係る意思決定を行うための決裁文書等」「②所管行政に係る意思決定を行うための決裁文書等」「③所管行政上の定型的な事務に係る意思決定を行うための決裁文書等」「④所管行政上の軽易な事項に係る意思決定を行うための決裁文書等」となっており、保存期間は①は10年、②は5年、③は3年、④は1年となっている。1の項から36の項にあてはまらない固有業務は事項37の①～④を選択すればよいわけである。分類の意味はほとんど失われているが、煩瑣な分類を回避し、各担当に判断を委ねる、たいへん便利な「事項」ではある。いずれにしても、3階層分類が示されていないので、行政文書ファイルの名称や上位の分類がどのようになっているか、保存期間表を見ただけでは検討がつかない。

ということで、行政文書ファイル管理簿を検索してみた²²。「行政機関（本省のみ）」を「国土交通省」と選択し、「作成・取得者」を「道路局」と指定し

²² e-Gov文書管理 <https://administrative-doc.e-gov.go.jp/bsearch/list>

表3 行政文書ファイル管理簿検索結果

R5 災害復旧事業関係通知

府省庁名	国土交通省
作成・取得年度等	2023年度
大分類	道路防災対策室：管理係
中分類	37.その他所管行政に係る意思決定等に関する事項
作成・取得者	国土交通省 道路局 環境安全・防災課 道路防災対策室長
起算日	2024年4月1日
保存期間	5年
保存期間満了日	2029年3月31日
媒体の種別	電子
保存場所	PC/サーバ
管理者	国土交通省 道路局 環境安全・防災課 道路防災対策室長
保存期間満了時の措置	廃棄

て検索すると5,431件がヒットした。そのうちのひとつ、「R5 災害復旧事業関係通知」という行政文書ファイルは、表3のとおりである。

（他の若干の行政文書ファイルも参照したうえで）これから推察できるのは、大分類には作成した係名を記載し、中分類には保存期間表の「事項」（この場合第37項）を記載していることである。小分類（行政文書ファイル）「R5 災害復旧事業関係通知」の決め方は外部からは分からない。内部で何らかの明示的な決めごとがあるか、暗黙のルールとしての慣行によっているかは不明である。保存期間が5年となっていることから、重要な事項

でもなく、軽易な事項でもない、上記「②所管行政に係る意思決定を行うための決裁文書等」に該当するものである。

高速道路課の「令和2年度 届出」という行政文書ファイルは、大分類「業務企画係」、中分類「28. 行政手続法に規定する行政指導（指導、勧告、助言等）、届出及び命令に関する文書」となっている。分類としてはほとんど意味をなさないが、作成した係と行政文書ファイルの名称（この場合は名称も一般的で第三者には分かりにくい）が特定できれば、担当者はコンテキストが分かっており、現在の業務には大きな支障はないのであろう（分類の利便性は享受できないが）。組織名を分類に使用しているのはこの省の伝統かも知れないが、「作成・取得者」に係名まで記せば済むことであるが、それができない場合、分類に係名を記すことはへたな分類より効用は大である²³。

現行の文書分類は3階層であるが、旧管理簿は、文書分類（大）、文書分類（中）、文書分類（小）、行政文書ファイル名の4階層区分であった。たと

²³ 行政文書ファイル管理簿の基になるデータベースの構造が分からないので何とも言えないが、係名と行政文書ファイルが紐づいていないとしたら、不都合なことが生じるかもしれない。

表4 国土交通省大臣官房広報課の保存期間表

国土交通省大臣官房広報課標準文書保存期間基準

令和7年12月9日現在

事 項	業務の区分	当該業務に係る行政文書の類型	具体例	保存期間	保存期間満了後の措置
9 行事等に関する国土交通省名義の使用に関する事項	後援名義等	①取扱要領に関する文書	・国土交通省名義の使用許可等取扱要領	常用	/
		②行事等に関する後援、協賛、監修等の国土交通省名義の使用許可に係る文書	・法執文書 ・許可審査に係る文書 ・行事等概要	3年	
10 大臣会見に関する事項	(1)会見要旨	大臣会見に関する文書	・大臣会見要旨	大臣が退任した日の属する年度の翌年度から5年	移管
	(2)院内における大臣会見の撮影・録音許可申請	院内における大臣会見の撮影・録音許可申請に関する文書	・許可申請書	5年	廃棄
11 副大臣会見談話に関する事項	会見要旨	副大臣会見に関する文書	・副大臣会見要旨	副大臣が退任した日の属する年度の翌年度から5年	移管

例えば、「平成22年度占用承認」という行政文書ファイルは、文書分類（大）が「道路局」、文書分類（中）が「高速道路課」、文書分類（小）が「高速自動車国道の占用」となっている。道路局では、文書分類（大）を局、文書分類（中）を課にあてていたようである。文書分類（小）は、新管理簿の中分類に相当する。他の高速道路課の行政文書も参照して文書分類（小）を拾いだしてみると、「高速自動車国道の区域決定」「高速自動車国道に関する告示」「有料道路事業、料金の許認可」「高速自動車国道の占用」「その他」などがある。上記のように並べてみると、高速道路課の業務の展開に沿った分類となっており、理解しやすい。新しい分類システムは、別表第1を適用した結果、以前より分かりにくくなっている。

国土交通省の他の局を見ても、道路局で見たように3階層分類は示されていないようである（すべてをチェックしているわけではない）²⁴。ただし、大臣官房の各課室はそれぞれの業務に合わせ、独自の「事項」を設定しているので、「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」（又は「具体例」）を3階層分類にそのまま適用しているのかもしれない。たとえば、広報課の保存期間表では、表4に例示したように、業務や発生する文書を想定して「事項」を列挙し（該当する業務があまりないこともあって規則別表第1の「事項」はあまり採用されていない）、その結果、つぎのような「事項」が登場して

²⁴ 本稿を一旦脱稿後、宮内庁・文部科学省・国土交通省・環境省では3階層分類を示していないことを知った。第99回公文書管理委員会（2022年11月9日開催）「参考2 各府省の保存期間表の把握状況」 <https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2022/1109/sankou2.pdf>。

いる。「事項」を「文書」に書き換えればそのまま行政文書ファイルになりそうなきわめて個別的な「事項」である。

大臣会見に関する事項

国土交通Dayに関する事項

シンボルマーク及びロゴマークに関する事項

特殊記念切手に関する事項

行政文書ファイル管理簿を検索したところ、「令和6年度 許可申請書」という行政文書ファイルが出てきた。大分類は「大臣会見に関する事項」、中分類は「院内における大臣会見の撮影・録音許可申請に関する文書」である。事項を大分類に、文書の類型を中分類にしている。たしかに、この課の保存期間表は、「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」をそのまま3階層分類にしてよいようにできている。

3-3 厚生労働省医政局医事課—事項を大幅に追加し3階層分類と整合

厚生労働省医政局医事課保存期間表の「事項」と「大分類」の関係を表5に掲げた（26がダブっている）。1～12、16、18、25、26は別表第1に掲げられた「事項」と同じ名称であるが（ただし、1、5、6、10、16、26、26は該当する小分類（行政文書ファイル）の記載がない。該当する文書が作成されていないが、今後作成される可能性を見込んで掲げたのであろう）、他は医事課独自に追加したもので、いずれも3階層分類と整合が取れる立項及びその記述ぶりになっている。追加した「事項」は「大分類」と一対一の関係になっている。

3階層分類を一覧すると、医事課の業務を反映した理解可能な分類表に見える。ただし、別表第1の順に並んでいるので、共通業務や固有業務が入り混じっている。たとえば、7の「事項」のところに「開示請求」「行政処分関連」「訴訟関連」が並んでいる。いずれも「個人の権利義務」に関わることではあるが、前者は共通業務としてよいと思われる情報公開や個人情報保護に関する業務であり、後2者は医師等の行政処分や訴訟に関わることで、両者に業務としての共通性は少ない。「個人の権利義務の得喪及びその経緯」という一般的な「事項」を分類にそのままあてはめようとする、全く異なる

表5 厚生労働省医政局医事課保存期間表の「事項」と「大分類」の関係

	事項	大分類
1	法律の制定又は改廃及びその経緯/通知(法令解釈等)	通知(法令解釈等)
2	政令の制定又は改廃及びその経緯	政令
3	省令、その他の規則の制定又は改廃及びその経緯	省令その他規則
4	閣議の決定又は了解及びその経緯	閣議
5	複数の行政機関による申合せ及びその経緯	
6	他の行政機関に対して示す基準の設定及びその経緯	
7	個人の権利義務の得喪及びその経緯	開示請求/行政処分関連/訴訟関連
8	法人の権利義務の得喪及びその経緯	公益法人/協同組合/養成施設
9	職員の人事に関する事項	服務/人事評価・研修・倫理・退職/人事関係/服務
10	告示、訓令及び通達の制定又は改廃及びその経緯	
11	予算及び決算に関する事項	沖縄県医師等派遣/予算・決算
12	機構及び定員に関する事項	
13	免許登録業務に関する事項	免許登録業務
14	外国医師等が行う臨床修練に関する事項	外国医師等が行う臨床修練
15	死体解剖資格認定に関する事項	死体解剖資格認定
16	政策評価に関する事項	政策評価
17	後援名義に関する事項	後援名義
18	栄典又は表彰に関する事項	栄典・表彰
19	システムに関する事項	システム
20	公印に関する事項	公印
21	照会に関する事項	警察照会/警察照会以外
22	国家試験業務に関する事項	国家試験業務
23	臨床研修に関する事項	臨床研修関連
24	死因究明に関する事項	死因究明関係
24	外国医師等が行う臨床教授等に関する事項	外国医師等が行う臨床教授等
25	国会及び審議会等における審議等に関する事項	審議会等
26	文書の管理等に関する事項	文書管理
26	法令の規定に基づく勧告及び協議、同意、届出、通知、報告、資料の提出要求等並びに当該意思決定に至る過程	
27	医師届出票に関する事	

業務を同じグループに配列するという不合理が起こる。別表第1の順にこだわらなければ、両者を同じグループに配列する必要はない²⁵。「11予算及び決算に関する事項」に「沖縄県医師等派遣／予算・決算」をあてはめているが、これは、医事課の固有業務ととらえ、「事項」として「沖縄県医師等派遣」を追加した方がよいかもしいない（筆者にはどんな業務かわからないので何とも言えないが）。

事項22を例に3階層分類を見てみると、大分類は「国家試験業務」で、つぎの中分類に区分されている。

合否決定 合格証書 問題公募 委員任免（試験委員の認定・役員選任を含む）受験資格認定 共通原義 予備試験 英語による国家試験 日本語診療能力調査 諮問

中分類「合否決定」の小分類（行政文書ファイル）は、「○年度医師国家

表6 行政文書ファイル管理簿検索結果

還付文書（2016年度）

府省庁名	厚生労働省
作成・取得年度等	2016年度
大分類	医政
中分類	研究開発振興
作成・取得者	医政局 研究開発振興課長
起算日	2017年4月1日
保存期間	10年
保存期間満了日	2027年3月31日
媒体の種別	紙
保存場所	部局倉庫
管理者	医政局 研究開発政策課長
保存期間満了時の措置	移管
備考	

試験の合否決定」「○年度柔道整復師国家試験の合否決定等」などと、各資格ごとに分類されている。医師や看護師など、異なる資格ごとを中分類とすることもありうるが、国家試験の業務区分がおおむね同様であることから上記のように分類したものであろう。「合否決定」は30年、「合格証書」は3年などと、一律に保存期間を決めやすいという利点もある。

やや脱線するが、表6を見ていただきたい。行政文書ファイル管理簿の検索結果であるが、

²⁵ 別個の大分類として区別されているので、以上述べたことは表の見せ方の問題であり、3階層分類だけを取り出してみれば問題はない。

これだけではどんな文書か想像できない。医政局研究開発政策課の保存期間表を見ると、事項22に「還付文書」、業務の区分欄に「平成8年東京地方検察庁HIV事件押収資料」とあり、検察庁に押収され還付された文書²⁶であることが分かる。なお、本丸とおぼしき医薬・生活衛生局血液対策課にも、事項41として「還付文書」（「業務の区分」も「還付文書」との記載があり、大分類「医薬」、中分類「血液対策課」、小分類（行政文書ファイル）「還付文書」、10年保存で、別表第2の「2(5)」に該当²⁷、保存期間満了後の措置は「文書の性質により移管又は廃棄」となっている。課が独自に追加した「事項」であっても、独自に移管の必要性を判断したひとつの例である。

3-4 会計検査院—規程別表第1を完全カスタマイズ

会計検査院文書管理規程別表第1は、会計検査院の業務に照らしてカスタマイズし、つぎの24の「事項」を掲げている（簡略に記すため「……に関する事項」「……の制定及び改廃の経緯」等の字句を省略した）。

1 会計検査院法 2 会計検査院規則 3 個人の権利義務 4 法人の権利義務 5 職員の人事 6 予算及び決算 7 栄典又は表彰 8 国会及び審議会等における審議等 9 文書の管理等 10 検査官会議 11 検査官会議又は院長の定める規程、会計検査院事務局規程、要領その他これに準ずる定め 12 会計検査 13 計算証明等 14 決算の確認 15 削除 16 懲戒処分の要求 17 弁償責任の検定等 18 検察庁に対する通告 19 審査要求 20 国の会計経理に関する法令等の制定又は改廃の事前通知 21 国の会計事務職員の疑義の解明 22 国際会議 23 国有財産 23の2 契約 24 会計検査院の庶務

1から9までは「ガイドライン」別表第1の「事項」を反映させているが、10以降は会計検査院独自に設定したものになっている。とくに12から19まで

²⁶ 筆者も広島県の行政文書で押収され返還された行政文書を見た記憶があるが、「還付文書」という用語は知らなかった。

²⁷ 27 別表第2の「2(5)」というのは、「(1)から(4)までに記載のないものに関しては、1の基本的考え方に照らして、個別に判断するものとする。」という項で、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」と個別に判断したものである。ただし、この場合は、(2)政策単位での保存期間満了時の措置の「災害及び事故事件への対処」にあてはめることも可能ではないかと思う。

表7 会計検査院大臣官房調査課の保存期間表

事務総長官房調査課 標準文書保存期間基準（保存期間表）

事項	業務の区分	当該業務に係る行政文書の類型 (施行令別表の該当項)	大分類	中分類	標準的な名称（小分類）
コ 研究業務に関する事項	(7) 研究会に関する重要な経緯	01 研究会に関する重要な事項が記録された文書	研究	研究会	会計検査問題研究会
		02 研究会に関して作成・取得された特定の文書			会計検査問題研究会関係資料
	(4) 特別研究官に関する重要な経緯	01 海外行政実態調査報告書及びその取扱いに関する事項が記録された文書		特別研究官	海外行政実態調査報告書
		特別研究官の委嘱に関する事項が記録された文書			海外行政実態調査報告書 インターネット転載承諾書
		03 行政実態調査の方法等に関する事項が記録された文書			特別研究官委嘱資料 行政実態調査関係資料

具体例	編てつ基準	保存期間		別表1に記載のないもの	備考
		正本	写し		
会計検査問題研究会	— (旧管理簿「年」)	17年9月	—	○	廃棄 ※文書管理規程別表第2の1及び2(1)②に非該当
会計検査問題研究会関係資料	— (旧管理簿「年」)	17年9月	—	○	
海外行政実態調査報告書	年度 (旧管理簿「年」「年度」)	10年	—	○	移管（正本） ※文書管理規程別表第2の2(1)②に該当
海外行政実態調査報告書 インターネット転載承諾書					廃棄 ※文書管理規程別表第2の1及び2(1)②に非該当
特別研究官委嘱資料	年度	5年	—	○	廃棄 ※文書管理規程別表第2の1及び2(1)②に非該当
行政実態調査関係資料	年度	3年	—	○	

は会計検査業務のワークフローを想起させる。会計検査院は憲法上の独立機関であり、府省と業務が全く異なっている。主として本府省を念頭に一般化した「ガイドライン」別表第1をそのまま文書分類に適用するのは無理があり、そこで、会計検査院用にカスタマイズした規程別表第1を作成したと思われる。府省と比べ組織が小さく、業務が限定されているため、その分容易にできたのではないか。「事項」と3階層分類が完全に整合するようにできている。体裁は、表7のように、一見、他の府省と同様先（左）に「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」の欄があり、その右に「大分類」「中分類」「標準的な名称（小分類）」「具体例」の欄があり、さらに「保存期間」があり、その右に別表第1に記載のないものには○を付ける欄があり、最後に「備

考」の欄がある。備考欄は別表第2の関係する番号と該当・非該当、移管・廃棄の別を記載している。「事項」と「大分類」、「業務の区分」と「中分類」、「行政文書の類型」と「標準的な名称（小分類）」が基本的に照応するように記載されている。会計検査院は別表第1を完全にカスタマイズしただけでなく、課の固有業務を表現するため、課で独自に掲げた「事項」も多い。

事務総長官房調査課の事項は全部で12あり（大分類も同数）、一覧で示すと以下のとおりである。「事項」に照応する大分類の名称をアンダーラインで示した。「事項」の名称から主要語句を切り取ったものが大分類の名称になっている。アイウは通し番号、数字は規程別表第1の「事項」の番号を示す。「事項」の番号は番号が飛んだり、前後したりして一連番号にならないため、アイウで通し番号にしたもので、「ガイドライン」の設計の欠陥を補う実に行き届いた工夫と見た。

ア2 会計検査院規則の制定又は改廃及びその経緯

イ8 国会及び審議会等における審議等に関する事項

ウ9 文書の管理等に関する事項 文書の管理及び取扱い

エ11 検査官会議又は院長の定める規程、会計検査院事務総局規程、要領その他これに準ずる定めの制定又は改廃及びその経緯 院内諸法規（規程、要領等）

オ12 会計検査に関する事項

カ13 計算証明等に関する事項

キ22 国際会議に関する事項

ク 調査業務に関する事項

ケ 国際業務に関する事項

コ 研究業務に関する事項

サ23の2 契約に関する事項

シ24 会計検査院の庶務に関する事項

大分類を記載順に示し、大分類「コ研究」の中分類を示し、中分類「特別研究官」の小分類を示し、これと「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」との関係を示すと図4のようになる。「事項」と「大分類」、「業務の区分」と「中分類」、「行政文書の類型」と「標準的な名称（小分類）」がそれぞれ照応しており、前者が後者の説明になっている。つまり、名称だけでなく、その説明を

付した文書分類表である。具体例で説明すると、図4の大分類「研究」、中分類「特別研究官」の小分類「海外行政実態調査報告書」は、「コ研究業績に関する事項」の「(イ)特別研究官に関する重要な経緯」の「01海外行政実態調査報告書及びその取扱いに関する事項が記録された文書」に位置づけられ、「コ(イ)01」と記号番号で同定することができる。この場合は名称と説明がほとんど同じなので、意味がないように見えるが、そもそも分類名称に注釈をほどこすことはDisposition Authorityの例から見ても有意義なことである。「特別研究官」という名称は関係者には自明であろうが、制度の概要、制度が始まった年代が記載されていれば、第三者には文書のコンテキストが分かりやすい。分類表には簡潔な名称を使い、名称の定義や補足説明をリンクするという型式があるといのだが。

会計検査院の中心業務である会計検査の例も見る必要があるだろう。第2局厚生労働検査第1課の「会計検査に関する事項」は、つぎのように「業務の区分」が掲げられている。

事務総長官房調査課 標準文書保存期間基準(保存期間表)の例示

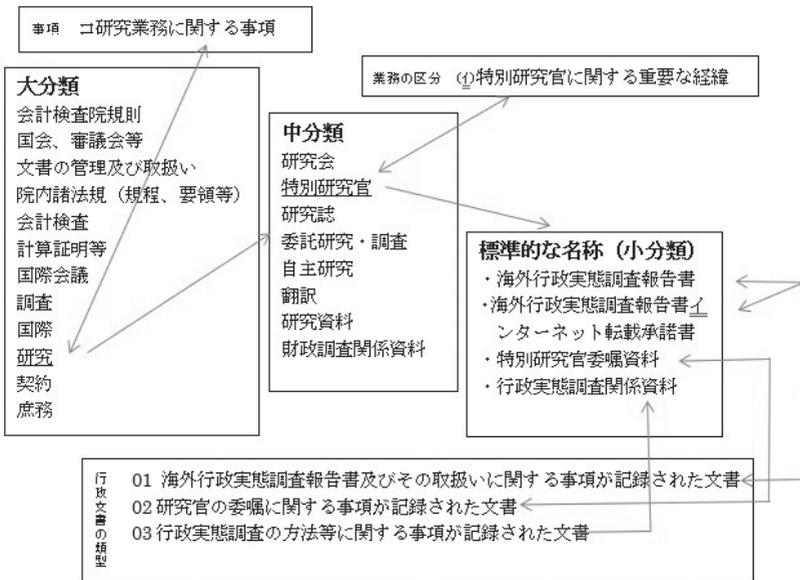


図4 事項、業務の区分、行政文書の類型と3階層分類の関係

- ア 1 検査指定に関する重要な経緯
- イ 2 検査の方針の策定に関する重要な経緯
- ウ 3 検査の実施に関する重要な経緯
- エ 4 検査報告の作成に関する重要な経緯
- オ 5 国会への報告等
- カ 6 検査報告掲記後の業務に関する重要な経緯
- キ(ア)～(カ)までに掲げるもののほか、会計検査に関して作成又は取得した検査資料等
- ク(ア)～(キ)までに掲げるもののほか、会計検査に関する重要な経緯

この8の「業務の区分」に照応する中分類は11で、一対多でなく多対多の関係になっている。たとえば、「業務の区分」オは中分類「検査報告」「随時報告」「国会要請」に照応し、中分類「検査報告」は「業務の区分」のエとオに照応している。「行政文書の類型」と小分類の照応は一対一又は一対多の関係になっている。この課の大分類「会計検査」で移管となっているのは、中分類「随時報告」の小分類「国会及び内閣に対する報告書」と中分類「国会要請」の小分類「国会からの検査要請に関する報告書」のみで、他はすべて廃棄となっている。

会計検査院では以前から文書分類表が整備され機能していたのではないかと、そして、公文書管理法（行政文書管理規則改正）に対応するため、従前の分類表を生かして3階層分類を完成させ、それに合わせて別表第1の「事項」以下の項目を課の業務に照らしてカスタマイズし、完成させたものではないかと想像する。結果として、「事項」以下の項目が3階層分類の各分類名称の説明の役割をはたしている。

会計検査院の保存期間表がこのような形で作成され、実際の文書管理がそれにしたがって遂行されているとするなら、レコードスケジュールは完成されているも同然と思える。アーキビストは保存期間表と実際の文書を見比べ、現場の職員と対話し、移管の可否について必要な見直しを行えばよいことになる。

3-5 総務省—3階層分類中心

総務省の保存期間表は、表の列が「大分類」「中分類」「小分類（行政文書ファイル）」「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」「具体例」「保存期間」「保存期間満了時の措置」となっている。他の府省のものとは逆で、最初に

3階層の分類を示し、各「小分類」が別表第1のいずれに該当するかを示すことによって、保存期間及び満了時の措置（移管・廃棄）を定めているのである。3階層分類は以前からの分類表を基にして作成したと思われる。そのため別表第1に該当するものは少なく、該当しないものは独自に「事項」以下を記述している。「事項」以下の記述が3階層分類の名称の意味を説明する役割をはたしているケースもある。

大臣官房総務課の「大分類」を書き上げると以下のようなになる（公文書監理室を除く）。

省令 告示 訓令 通達 審査 閣議等 不服申立て 訴訟対応 国会
総括 防災 法人 文書管理 情報公開 庶務 会計 復旧復興支援室

このうち「庶務」の「中分類」を示すと、「人事」「給与・手当」「服務」「研修」「栄典・表彰」「機構・定員要求」の6個であり、「小分類」の数は22個、そのうち別表第1に該当するものは3個、残りは独自に「事項」以下を記述している。

つぎに、自治行政局住民制度課について見てみよう。この課の所掌事務は次のとおりである（下線は筆者がほどこした）²⁸。

住民基本台帳制度に関すること。

個人番号の指定及び通知並びに個人番号カードの発行、交付及び管理に関すること。

公的個人認証の署名用電子証明書及び利用者証明用電子証明書の発行及び管理に関すること。

住居表示制度に関すること。

地方公共団体の情報システムに関する企画及び立案並びに関係部局の調整に関すること。

地方公共団体情報システム機構の組織及び運営一般に関すること。

保存期間表の大分類はつぎのとおりで、所掌事務に関する大分類12が前に、管理業務・庶務業務などの共通業務10が後に配列してあり（「／」の前と後）、課の

²⁸ https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/yakuwari.html

業務の体系が分かりやすくなっている。固有業務を反映した分類は、組織の変更や所掌事務の変更にも対応しやすい。たとえば、個人番号制度の業務が他の組織に変更した場合、大分類「個人番号制度」の所管をそのまま移動すればよい。

住民基本台帳法 地方自治制度 住居表示に関する法律 地方公共団体情報システム機構法 既存住基 住基ネット 住基カード 個人番号制度 住居表示 住民基本台帳人口年報 印鑑登録 総合行政ネットワーク / 国会 不服審査等 情報公開 政策評価 所管法人管理・指導 監督 意見書・要望書 文書管理 庶務 会計

このうち、大分類「個人番号制度」の中分類、小分類、「事項」以下を示したのが表8である。小分類に合わせて「事項」以下の欄が規則別表第1から選択され（番号が付いている）、あるいは独自に記載され（番号が付いていない）、保存期間や保存期間満了後の措置を決めている。「事項」以下の記述が3階層分類の補足説明になっているとも言える。大分類「個人番号制度」に関わる業務と文書がまとめて表示されているので、全体・体系・関係が分

表8 大分類「個人番号制度」の記載

大分類「個人番号制度」							
	中分類	小分類 (行政文書ファイル)	事項	業務の区分	当該業務に係る 行政文書の類型	具体例	保存期間 満了時の措置
1	法令	○年度法律・政令・省令	一法律、政令、省令及び告示の制定又は改廃及びその経緯	法律、政令、省令の立案の検討その他の重要な経緯	制定・改廃に係る文書	法令・告示原簿	30年 移管
2		○年度告示	14告示、訓令及び通達 の制定又は改廃及びその経緯	告示の立案の検討その他の重要な経緯	制定・改廃に係る文書	告示原簿	10年 廃棄
3		○年度通知 (施行通知)	9,10他の行政機関に対して示す基準の設定及びその経緯	基準の設定に関する立案の検討その他の重要な経緯	基準を他の行政機関に通知した文書	通知(施行通知)	10年 移管
4	照会	○年度照会	10地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯	基準の設定に関する立案の検討その他の重要な経緯	立案の検討に関する調査研究文書	○○に関する状況調査	10年 移管
5	研究会等	○年度研究会	一研究会等における議論に関する事項	研究会等	研究会等文書	開催経緯、議事概要、議事録、配付資料、報告	5年 廃棄
6	補助金等	○年度補助金等	一補助金に関する事項	補助金等	補助金等文書	実施要領等	5年 廃棄
7	その他	○年度その他	—	—	—	—	3年 廃棄

かりやすい。これを「事項」に無理にあてはめようとする、「個人番号制度」に関わる小分類は、1はおそらく事項1に、2は事項14に、3は事項9か10に、4は事項10に、5・6・7は独自に「事項」を設定するか、研究会や補助金に係る「事項」に位置づけられることになる。これを12の大分類について実施するとどうなるのであろうか。公文書管理課では目立たなかった別表第1をベースにした分類の欠陥が露呈するであろう。

3-6 農林水産省—3階層分類のみ、別表第1該当・非該当により分類を二分

農林水産省各課の保存期間表は、表9のように、「別表第1の事項の番号」「大分類」「中分類」「小分類（行政文書ファイル等名）」「保存期間」「文書管理規則の別表第2の該当事項・業務の区分」「保存期間満了時の移管・廃棄の別」、計7欄で構成されている。別表第1の「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」「具体例」の各欄を省略している。

具体的に見ていくと、表9の「1」は「1法律の制定又は改廃及びその経緯」という事項の番号で、大分類の「法律」は「事項」を簡潔に表現する語句を採用している²⁹。中分類「立案」は別表第1の業務の区分「(1)立案の検討」を簡潔に表現する語句を採用している。このように別表第1に該当するもの

表9 農林水産省農産局園芸作物課の保存期間表（冒頭部分）

別表第1の 事項欄の番号	文書分類			保存期間	農産局園芸作物課 令和6年8月26日	
	大分類	中分類	小分類（行政文書ファイル等名）		文書管理規則の別表第2の該当事項・業務の区分	保存期間満了時の移管・廃棄の別
1	法律	立案	〇〇年度〇〇法案に関する基本方針・計画	20年	2 (1) ① 1 (1)	移管
3	政令	閣議	〇〇年度〇〇法施行令案に関する閣議請議書	20年	2 (1) ③ 3 (5)	移管
4	省令	制定改廃	〇〇年度〇〇に関する省令等に関する決裁文書	20年	2 (1) ④ 4 (3)	移管
5	閣議決定・了解	質問主意書閣議	〇〇年度〇〇からの質問主意書に関する閣議請議書	20年	2 (1) ⑤ 5 (3)	移管
5	閣議決定・了解	基本計画・白書等閣議	〇〇年度〇〇に関する閣議請議書	20年	2 (1) ⑤ 5 (4)	移管

²⁹ 農産政策部技術普及課の例を示せば次のとおり。1法律 3政令 4省令 5閣議決定・了解 11個人の権利義務の得喪 12法人の権利義務の得喪 14告示・訓令等 17独法等 18政策評価 20栄典・表彰 21国会・議会等 22文書管理等

表10 農林水産省農産局園芸作物課の保存期間表（後半部分）

別表第1の 事項欄の番号	文書分類			保存期間	文書管理規則の別表第 2の該当事項・業務の 区分	保存期間満了時の 移管・廃棄の別
	大分類	中分類	小分類（行政文書ファイル等名）			
備考五	流通	野菜の流通	〇〇年度野菜の流通一般 に関する文書	3年	-	廃棄
備考五	流通	野菜の規格	〇〇年度野菜の規格の設 定及び普及に関する文書	5年	-	廃棄
備考五	流通	流通	〇〇年度果実の流通一般 に関する文書	1年	-	廃棄
備考五	流通	流通	〇〇年度果実の品質包装 企画に関する文書	5年	-	廃棄

があれば、それを大分類として「事項」の番号順に記載している。そのうえで、表10のように「別表第1の事項の番号」欄に「備考五」と記載して、独自の3階層分類を展開している。「備考五」というのは、規則の別表第1に、備考の「五 本表が適用されない行政文書については、文書管理者は、本表の規定を参酌し、当該文書管理者が所掌する事務及び事業の性質、内容等に応じた保存期間基準を定めるものとする」という規定のことである。この規定は、他の府省の規則にもあるが、農林水産省ではこの規定を援用して、固有業務を表現するために独自の大分類以下の3階層分類を設定している。

農産局園芸作物課の場合、大分類はつぎのとおりで、名称から明らかのように「一般」は主として課の庶務、そのほかの大分類は課の固有業務に関わるもので、課の名称である「園芸作物」に関する業務を反映した分類になっている。

一般 生産 振興 計画 需給調整 価格安定 流通 加工 消費 国際
花き対策 施設園芸対策

分類が、別表第1に該当するものと該当しないものに大きく二分割されているわけである。後者はあきらかに課の固有業務を表現している（「一般」を除く）。前者は総括的・共通的な業務とばかりは言えず、固有業務が混在している。

なお、後者の「別表第2の該当事項・業務の区分」の欄はすべて「-」（該当なし）と記載され、よって保存期間満了後は移管されず、すべて廃棄されることになっている。結果から見れば、移管すべき文書は、別表第1に該当する行政文書ファイルに限定してよいと判断したことになる（本当かと疑い

たくもなるが)。別表第1に該当する行政文書ファイルはほぼ自動的に移管か廃棄かが決まるが、該当しない行政文書ファイルは課で独自に判断しなければならない。課が必要と認めれば、「移管」に変更できる余地がある。

穀物課の大分類「検査」には、以下の小分類（行政文書ファイル等名）が掲げられている（番号は筆者が付した）。中分類は1が「通達」で、他は「検査」である。

- 1 農産物検査に係る法令の解釈及び運用に関する文書
- 2 農産物検査法に基づく農産物検査規格の設定、変更又は廃止に関する文書
- 3 農産物検査の実施に関する文書
- 4 農産物検査に係る事業等に関する文書
- 5 農産物検査に係る器具器材の開発に関する文書
- 6 国内（外国）産農産物の検査に関する文書
- 7 国内（外国）産農産物の検査成績に関する文書
- 8 農産物の成分検査成績に関する文書
- 9 農産物検査に係る調査に関する文書
- 10 登録検査機関に関する文書（登録台帳等）

これらは、農産物検査という業務に関わって生じる文書をひとつの大分類にまとめている。別表第1をベースにすれば、1、2は法令、9は調査、10は法人（登録）などに分類することもありうる。まとめていることの利点は、穀物課の農産物検査という業務の全体像が分かりやすく、個々の行政文書ファイルのコンテキスト、行政文書ファイル相互の関係が分かりやすいということである。なお、上記のうち、1と2は別表第2の該当事項・業務の区分に該当する番号を記載し「移管」としている。他は該当なしとして「廃棄」としている。「備考第五」であるからといって、判断を停止して「該当なし」「廃棄」と判定しているわけではない、という例としてここに示した。

3-7 小括

以上、府省や部局によって形式が異なる保存期間表について検討してきた。ここでは、それらを要約し、違い、共通性を比較しながら、問題点を考えてみる。

内閣府大臣官房公文書管理課は、規則の別表第1の「事項」の番号順に、「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」「具体例」を同課の業務に合わせて一部カスタマイズし、3階層分類を記載している。大分類を「事項」に合わせて設定し、適切な名称を付与しているため、他の課にみられるような、分類がランダムに表示され、同じ名称の大分類がとびとびに表示されるということはない。同課の場合、業務が公文書管理に特化していて業務の種類が少ない分、別表第1をベースにした分類表を作りやすかったと言える（筆者は確認していないが、同課だけでなく、本府省の少なくない課も同様かもしれない）。分類法の別の選択肢としては、公文書管理など二つないし三つの同課の固有業務を大分類とし、それぞれに伴うもろもろの業務活動を中分類として区分し、それら業務活動で生じる行政文書を小分類とする方法が考えられる。

国土交通省本省各課の保存期間表は、筆者がチェックした限りでは、3階層分類を記載する欄がない。道路局では、各課とも同じ保存期間表を使用している。規則別表第1をベースに「事項」を追加したものであるが、道路局特有の業務を反映したものではない。行政文書ファイル管理簿上の3階層分類は、大分類は組織（係）、中分類は保存期間表の「事項」をあてている。小分類は慣行又は内部の決め事により名称が付与されているようである。これでは、業務を反映した分類は望めない。

他方、同じ国土交通省でも大臣官房の各課室は、それぞれの業務に合わせて、独自の「事項」を設定しているため、「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」（又は「具体例」）が事実上3階層分類になっており、また「事項」が業務を反映して設定されているだけ、業務を反映した分類になっている可能性がある。

厚生労働省医政局医事課は、固有業務に関わる「事項」を大幅に追加し、業務を反映した3階層分類を作成している。一部、別表第1の「事項」に固有業務の大分類とそれと無関係の共通業務の大分類が混在するという不都合はある。

会計検査院は規程別表第1を会計検査院の業務に合わせて完全にカスタマイズし、各課の保存期間表では、規程別表第1を用いながら、課の固有業務に応じて「事項」を追加し、「事項」「業務の区分」「行政文書の類型」と3階層分類が一致するように作成している。

総務省本省各課の保存期間表は、業務を反映した3階層分類（以前からの分類表を活用したと推察）を中心に組み立て、「事項」以下の記載は別表第1に該当するものはそれを、該当しないものは独自に追加している。

農林水産省本省各課の保存期間表は、規則別表第1の「事項」の番号順に3階層分類を記載している（「事項」以下の記載は省略している）。規則別表第1に該当しないものは、独自に3階層分類を記載しているが、それらは、課の庶務業務のほかは固有業務を表現したものとなっている。

各課の保存期間表を検討した結果、ほとんどの府省で別表第1を文書分類のベースにしていたことが判明した。保存期間がルールどおりに定まるといふ利点があるものの、まとまって分類されるべき業務・文書が別表第1の各「事項」にあてはめられ、分解されるという不都合が確認された。ただ、多くの府省各課で、所掌業務、発生文書にあてはまるよう独自に「事項」を追加し、業務を反映させた分類ができていたのも事実である。そうしたケースでは、別表第1にある「事項」と追加した「事項」の3階層分類が整合せず、固有業務としてまとめるべき分類が、両方に混在する結果となっている。

他方、総務省本省各課は業務を反映した3階層分類を基本とする保存期間表を作成している。会計検査院は組織の業務を反映させた規程別表第1を作成し、各課がそれぞれの業務に応じて「事項」以下をカスタマイズし、それに照応させて3階層分類を完成させている。ここでは、事項＝大分類、業務の区分＝中分類、行政文書の類型＝小分類の関係がおおむね成立している。推測するに、両者ともに以前から存在していた文書分類が機能していた。そこに公文書管理法が制定され、「ガイドライン」ができて、それへの対応を迫られた。既存の文書分類を活かす点では両者とも同じであったが、総務省の各課は従来からの文書分類に別表第1をあてはめ、あてはまらないものにはできるかぎり「事項」以下を書き込むことで保存期間表を完成させた。会計検査院は組織の業務（＝既存の文書分類）を反映させた規程別表第1を作成することで対応した、と推察する。

以上の検討から、別表第1を分類のベースにすることの不合理が明らかになったと思う。いずれの保存期間表も独自に「事項」を立て業務を区分し文書の類型を設定して、固有業務を表現しようとする努力の跡が見える。公文書管理課を別にして、別表第1を分類のベースにしない度合いと保存期間表の成功の度合いが一致しているように、筆者は観察した。つまり、別表第1

を分類のベースにすることが業務分類をしていくうえで困難を引き起こしていると言いたいのである。

4 業務を反映した文書分類へ（提案）

結局、「ガイドライン」の別表第1とは何か、どのように使うべきか、という問いを立てなければならない。別表第1は、①固有業務をも包含した業務分類のベースになり得るものか、②共通業務に限定したものなのか、③業務を区分していく手本なのか、④保存期間を決める基準なのか。

別表第1には共通業務としてそのまま適用できる「事項」も多いが、たとえば「法人の権利義務の得喪及びその経緯」といった一般的な「事項」もある。後者をひとつの業務分類（「機能」）として扱うと、さまざまな固有業務の「法人の権利義務」関係があてはまってしまう。そうすると、当該固有業務は、「法人の権利義務」関係とそれ以外に分裂して表現されることになる。したがって、このような一般的な「事項」を分類のベースにすることは適当でないのである。

共通業務の分類表を作ることは可能であるし、必要でもある。別表第1の「事項」の多くが適用可能であり、足りないものを加えて、「共通業務分類表」として提示したらよい。固有業務分類については、全行政機関のそれを一元管理するにはあまりにも組織が大きすぎるので³⁰、各所属（現状からすれば課・室、可能ならもう少し大きな組織単位）で作成するのが妥当である。③の業務を区分し、当該業務の文書類型、具体例を示す手本として、別表第1はたいへん優れている。業務区分の方法論と合わせて、例示的に示したらよいのではないかと。④については、一般的にあてはめることが妥当な書きぶりにして「保存期間基準」とし、それを適用する形で共通業務分類、固有業務分類に反映させていけばよいと思う。

要するに、「ガイドライン」別表第1に代わるものとして、一般的な保存期間基準、業務区分の方法論（機能分析・逐次分析）とその例示、共通業務

³⁰ ちなみに、注3に記した大阪市の文書分類表は、共通分類と固有分類に区分し、款・項・目・節（・細節）・簿冊名称の5(6)階層に区分して、ひとつの表で示している。行政文書ファイルに相当する簿冊名称の数は10,317（うち共通分類が1,071）に及ぶ。これだけの量のものをワリツケ式で管理できていることに驚嘆するが、政府が2024年度に作成した行政文書ファイルの数は前述したように302万である。

の文書分類（小分類ごとに保存期間を特定する）の三つを作成したらよいと思う。各課では、これに基づき、適用できる共通業務文書分類を取り入れ、独自に固有業務文書分類を作成し、両者を合わせて保存期間表（「文書分類表」と改称した方がよいと思うが）とする。

共通業務の文書分類については、国立公文書館の研究報告書で提起されたことがある。「日本版機能別行政文書評価選別マニュアル（試案）」において、「その組織独自の機能とは異なり、どのような組織でも保有する以下のような機能が存在する。」「こうした各組織に共通な機能は別途、共通廃棄基準（一般廃棄基準）として作成する必要がある。」として、共通廃棄基準（一般廃棄基準）の機能の一覧を掲げている（表11）³¹。「廃棄基準」というのは、Disposition Authority、すなわち処分基準（＝保存期間基準）のことで、「共通廃棄基準」は、言い換えれば「共通保存期間基準」である。これを作成し

表11 各組織に共通する機能一覧

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	職員宿舍	個人情報保護

独立行政法人国立公文書館「電子公文書等の作成時又は作成前からの評価選別」に係る調査研究報告書
 （平成20年度）J2009年3月
https://www.archives.go.jp/about/report/pdf/hyouka_senbetsu.pdf
 元の表題は「共通廃棄基準（一般廃棄基準）の機能」

³¹ 独立行政法人国立公文書館前掲書（注6）

て「ガイドライン」に掲載し、各府省、各行政機関は必要があればそれをカスタマイズしていけばよいのではないか。共通業務（機能）にはこれを適用し、各課固有の業務（機能）はそれぞれの業務（機能）に応じたものを作成し、両者を合わせ保存期間表とする。

固有業務の文書分類のベースは、文書を生み出す現場、すなわち業務遂行の現場にある。各課には所管法律や分掌事務が割り当てられており、それに基づき業務が遂行される。文書分類は、文書と文書を生み出す業務との関係を明示するものであり、業務ごとに分類するのが基本となる。ここで業務ごとに、と言うのは、第1章でふれた「機能」のことである。機能を同定するのは、たやすいように見えるが、正解のない困難な作業である。とりあえずは、分掌事務そのままでもよいが、不都合なら合併、分割、新設などすればよい。他者には見えなくとも、担当者の頭のなかには正解に近い図が入っているのではないか。機能（業務）を同定して大分類とし、当該業務の区分を中分類とし、生み出される行政文書を小分類として行う。大分類、中分類、小分類には、それぞれその定義と補足説明をリンクさせる。

オーストラリアのRecord Authority（処分基準）の場合、「機能」「活動」「クラス」であるが、われわれはなじみのある「大分類」「中分類」「小分類」にしよう。「大分類」を「機能」に限定してしまうと立ち往生してしまう恐れがあるので、何でも許容できる「大分類」がよい。アーカイブズの業界ではなじみのある「シリーズ」のイメージである。ただし、「大分類」≡「機能」と定義しておきたい。

保存期間表は、本府省では課・室ごとに作成される。具体的な業務執行単位であるだけ、分掌事務に応じたものを作成しやすい利点がある。しかし、長いスパンで見た場合、組織の再編にどう対応するかという問題がある。第1章でふれたように、ISO15489-1は、業務分類体系は、組織の構造よりも組織変化に対応できる機能と活動に基づいた分類を強調している。「大分類」≡「機能」とするのはその点でも有益であるが、組織再編が頻繁に生じる課より上のレベルの視野が必要となる。現行の「大分類」は課とセットで考えられているきらいがあるが、たとえば、国土交通省で言えば道路局、港湾局といった局レベルで全体調整を図るのである。道路行政や港湾行政などは、とくにそうだが、大きな単位の業務は長期にわたって存続する。その視野に立って（課の垣根を越えて）、たとえば道路行政に関する「大分類」≡「機能」

を同定していくことが望ましい。道路局には7課2参事官があり、「所掌事務」は計51ある³²。「大分類」≒「機能」を同定する作業は、この所掌事務を統合・分割・再編したものと近似したものになる。

おわりに

本稿では、日本版レコードスケジュールである保存期間表について、本府省各課を中心に事例を検討した。

業務を反映した文書分類という観点から見て、うまくいっているところと、不十分などころの差異を考察し、別表第1を分類のベースにすることが業務分類をしていくうえで困難を引き起こしている指摘した³³。そして、文書分類のあるべき姿について提案した。提案自体は目新しいものではない。文書分類の面では前進できていない（それどころか、暗礁に乗り上げてしまったのかもしれない）現状を、この相も変わらぬ提案は反映していると思う。

他方、保存期間表をチェックするなかで、別表第1がよい意味で威力を発揮していることが分かった。1～10の「事項」について、「法令の改廃やハイレベルの意思決定に関するもので、統一的な基準を設けて、恣意的な公文書の扱いを退け、重要な公文書を確実に保存管理しようとする意図が伺える。」と述べたが、実際、各課の保存期間表にそのことが実現されていることが確認できた。それら重要な公文書は間違いなく保存期間表に従って、保存期間満了後（あるいは延長期間終了後）、国立公文書館にほぼ自動的に移管される。この点ではレコードスケジュールが機能しているのである。また、多くの課の保存期間表に固有業務を表現するための工夫が見られ、なかには完成されたレコードスケジュールを見る思いもしたものがあったことは、筆者には大いなる収穫であった。

最後に弁解・反省と今後の課題を述べておく。筆者自身が本府省各課の現場に全く無知であるうえ、現場調査や担当者へのインタビューをしていない。必須の文献調査、公開情報の調査もほとんどできていない。また、この四半世紀で政府の公文書管理は大きな転換を二度経験したと思うが、その点

³² https://www.mlit.go.jp/about/soshiki_road.html

³³ 実のところ、公文書管理法で統一した文書管理を目指したことが混乱を引き起こしたのではないかと、と落胆もした。

に関わる歴史的考察が欠けている。また、多様な行政機関の違いと同一性を意識した考察をしていない。本府省と地方支分部局、特殊な行政機関では、業務のあり方に大きな違いがあると思うし、本府省各課といっても、大臣官房総務課や局総務課など全体を総括する部署とそれ以外の部署との相違、地方支分部局の相互の類似性などを考慮に入れた検討も必要である。これらを含め日本版レコードスケジュール進化のための現場での奮闘とそれを支える研究がどんどん登場することを待望する³⁴。

〈付記〉

うかつにも、「ガイドライン」大幅改正の準備が進んでいることを知らずに本稿を書いてしまった。本稿脱稿後、入札による業者選定までの期間を利用して、公文書管理委員会の動向をチェックしたところ³⁵、本稿の論点に関わる大改正が準備されていることを知った。短時間のチェックで、全貌を把握できているわけではないが、別表第1と別表第2を統合し、「事項」を「業務類型」と位置づけ、数も大幅に補充するようである。「保存期間表」と「行政文書ファイル管理簿」を連動させ、「保存期間表」を全てのベースと位置づけている（この点は大歓迎）。「保存期間表」の大分類は「事項」、中分類は「業務の区分」、小分類は「当該業務に係る行政文書の類型」に対応させる、とのことで、そのこと自体は一步前進かと思うが、会計検査院のように各課で「事項」を完全カスタマイズするか、総務省のように3階層分類中心にしないと混乱が拡大する恐れがある。

（あんど う ふくへい 名誉館員）

³⁴ 国立公文書館の紀要『北の丸』を見てみると、移管された公文書に関する研究は毎号のように掲載されているが、現用公文書管理に関する研究は皆無に近い。そのなかで、保存期間表に関する論文が登場したことに意を強くしている。楠本里帆「保存期間表を活用した評価選別業務の試み—防衛省人事教育局人事計画・補任課を事例として—」『北の丸』第54号（2022年3月）。国立公文書館専門職員の公文書管理課との連携による前方進出に期待する。

³⁵ 公文書管理委員会については、議事録等が内閣府のホームページに掲載されている。<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/iinkaisai.html>