

日本政府によるドキュメント類型に関する事例研究

本田正美^{†1}

日本政府の政府 CIO ポータルでは、「政府機関及び公益法人などの資料で CIO の業務に有用な資料」が検索可能である。その検索にあたって、「ドキュメント類型から探す」ことが可能である。本研究では、この「ドキュメント類型」に着目する。日本政府はその資料について、いかなる類型によってドキュメントを整理しているのか。本研究は、政府 CIO ポータルで検索可能となっている 1010 の資料を対象に、その事例分析を行うものである。

Case Study on Document Types by Japanese Government

Masami HONDA^{†1}

On the government CIO portal of the Japanese government, we can search for "materials useful for CIO's work, such as materials of government agencies and public interest incorporated associations". In searching, it is possible to "search by document type". In this research, we focus on this "document type". What type of documents is the Japanese government organizing? This research is an analysis of 1010 documents that can be searched on the government CIO portal.

1. はじめに

日本政府の政府 CIO ポータルでは、「政府機関及び公益法人などの資料で CIO の業務に有用な資料」が検索可能である。その検索にあたっては、「ドキュメント類型から探す」ことも可能である。

本研究では、政府 CIO ポータルにある「ドキュメント類型」に着目する。日本政府はその資料について、いかなる類型によってドキュメントを整理しているのか。本研究は、政府 CIO ポータルで検索可能となっている 1010 の資料を対象に、その事例分析を行うものである。

2. 公文書管理と文書分類の類型

日本では、2009 年に公文書管理法が制定された。これが行政の管理する公文書のあり方を定めた法律ということになる。

公文書管理法には、以下のような条項がある。

第 2 条 4

この法律において「行政文書」とは、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（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。第十九条を除き、以下同じ。）であって、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ものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- 一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- 二 特定歴史公文書等
- 三 政令で定める研究所その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの（前号に掲げるものを除く。）

ここにある「行政文書」の他に、「法人文書」についても規定されている。それらに「特定歴史公文書等」も加えて、総称して「公文書等」としている¹。

公文書管理法では、公文書の類型といった事項については、上記以上の規定はない。具体的に公文書の類型に言及しているのは、公文書管理法施行令においてである。

公文書管理法施行令では、以下のように規定されている。

第 8 条

行政機関の長は、当該行政機関における能率的な事務及び事業の処理に資するとともに、国の有する諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるよう、第五条第一項及び第三項の規定により、行政文書及び行政文書ファイルについて、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に分類し、分かりやすい名称を付さなければならない。

この第 8 条に関わり、別表 1 が公文書管理法施行令に付されている。その別表 1 では、計 33 種類の大分類が示されている。

^{†1} 関東学院大学
Kanto Gakuin University

1 公文書管理法第 2 条 8 による。

例えば一番目の大分類は、「法律、政令、内閣官房令、内閣府令、省令その他の規則に関する次に掲げる文書」であり、その中に、以下の8種類の中分類が設定されている。

- イ 立案基礎文書並びに立案の検討に関する審議会等文書及び調査研究文書
- ロ 法律案又は政令案の審査の過程が記録された文書
- ハ 意見公募手続文書及び行政機関協議文書
- ニ 閣議を求めるための決裁文書及び閣議に提出された文書
- ホ 内閣官房令、内閣府令、省令その他の規則の制定又は改廃のための決裁文書
- ヘ 国会審議文書
- ト 官報公示に関する文書その他の公布に関する文書
- チ 解釈又は運用の基準の設定のための決裁文書及び調査研究文書

別表1では、上記のように詳細な分類がなされている。公文書管理法に基づき決定された「行政文書の管理に関するガイドライン」では、その「第4 整理」において、次のような規定がなされている2。

1 職員の整理義務

職員は、下記2及び3に従い、次に掲げる整理を行わなければならない。

- (1) 作成又は取得した行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定すること。
- (2) 相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合物(行政文書ファイル)にまとめること。
- (3) (2)の行政文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定すること。

2 分類・名称

行政文書ファイル等は、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。

ここでは、別表1について、「同表を参酌して分類」とされている。

上記の規定に関する説明文では、以下のように具体的な分類方法が示されている。

2 「3 保存期間」もあるが、本文では引用を省略した。なお、「行政文書の管理に関するガイドライン」を参照しながら、各府省は「行政文書管理規則」を設けることとされている。

具体的な分類の方法としては、各々の職員は、自ら現物の行政文書を確認しながら三段階の階層構造の分類を行うものとする。すなわち、①まず、相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合物(行政文書ファイル)にまとめて小分類とし、②次にその小分類をまとめて中分類とし、③さらにその中分類をまとめて大分類としていくものとする3。

行政文書は、「各々の職員」により、「三段階の階層構造の分類」を行うものとされている。この分類にあたっては、「相互に密接な関連を有する」ことを基準とするとされている。

このような分類の方法が採用されている結果として、行政文書の分類手法に関する先行研究においては、「同じ業務を所掌する課室であるにも関わらず、部局により文書の分類状況が大きく異なる事態となっている」[1]という指摘もなされている。この指摘を行う[1]は、国土交通省に関連する二つの行政機関を取り上げて、行政規則に基づく文書の再分類の方法について検討している。

[1]と同じ著者により、行政文書の分類に関わり、文書の類似度を算出する方法が提案されている[2]。

公文書管理法や公文書管理法施行令、行政文書の管理に関するガイドラインから明らかなように、行政における文書の分類方法は必ずしも明確なものではない。この点を捉えて、公文書に関わる文書分類の体系化の必要性も説かれている[3]。

ここで改めて検証が必要とされると考えられることは、行政文書の分類の実態をいかに捕捉するのかということである。[1]における指摘のように、部局間で文書の分類状況が異なる可能性がある。その相違を組織外から確認するのは容易ではない。

行政文書の分類の実態を扱った先行研究は充実しているとは言いがたい状況にあるが、例えば、[4]は立法機関に関わり参議院事務局と衆議院事務局における現用文書の管理の実態をまとめた研究である。

行政文書の管理に関するガイドラインは、2011年4月に決定された。以降、9回の改定を経ており、最新の改定は2020年7月である。行政の現場での文書管理のあり方を示すガイドラインも改定を重ねており、その都度に行政文書の分類方法にも変更が加えられている可能性もある。

そこで、本研究では2020年9月時点で捕捉されるところの行政文書の分類ということに焦点を当てる。どのような行政文書の分類がなされているのか、この時点での事例分析を行うのである。

3 「行政文書の管理に関するガイドライン」19ページより引用した。

3. 政府 CIO ポータルへの着目

政府 CIO ポータルは、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が管理する Web サイトである。政府 CIO は情報通信技術(IT)総合戦略室の室長を務めており、政府 CIO ポータルは政府 CIO が推進する政策に関する web サイトであるとされている 4。

政府 CIO ポータルのコンテンツのひとつに「各種報告書」のページがある。

同ページには、「政府機関及び公益法人などの資料で CIO の業務に有用な資料が検索できます。」と説明があり、検索が行えるようになっている。

図表 1 政府 CIO ポータル「各種報告書」ページ



(出所：政府 CIO ポータル <https://cio.go.jp/report>)

検索方法は、三つ用意されている。

まず、キーワード検索である。これは文字通り、キーワードを入力することにより行うことの出来る検索である。

次に、「ドキュメント類型」・「カテゴリタグ」・「SLCP」5・「データ形式」の四つを選択することで検索する方法である。いずれかの一項目から四項目まで、それぞれ組み合わせて選択を行って検索を実行することが可能である。

最後に、発行組織名を打ち込んでの検索も可能とされている。

4 政府 CIO ポータル「政府 CIO ポータルサイトについて」を参照した。
<https://cio.go.jp/about>

5 サイト上では特段の説明はないが、選択出来る項目から、この SLAP は、「ソフトウェアライフサイクルプロセス / Software Life Cycle Process」を示しているものと考えられる。

同ページ上では、2020 年 9 月 8 日段階で、特に何らかの設定を行わないと 1010 件のレポートが検索可能となっている 6。なお、ここで「レポート」としたが、これはサイト上の表記がそうになっていることによる。実際に検索結果で表示されるものはレポートの他にも計画や議事録など多岐にわたる。

本研究における問題関心から着目するのは、上記の検索方法の中でも「ドキュメント類型」による検索である。

ここで、「行政文書」や「公文書」ではなく、「ドキュメント」とされているのは、政府 CIO ポータル上では、日本政府が発表したもの以外も含まれていることが影響しているものと考えられる。

あるいは、政府 CIO ポータルは、政府 CIO の推進する政策に関する情報を扱っており、後に言及する「SLCP」のような用語が特段の説明もなく使用されていることから推察すると、ISO/IEC 15504 part5 において定義付けされているドキュメンテーションに配慮するかたちで、関連する文書を「ドキュメント」としている可能性もあると考えられる。

4. 政府 CIO ポータルにおけるドキュメント類型

図表 1 にある「ドキュメント類型」につき、各類型の名称とその類型について検索することで表示された件数を示したのが図表 2 である。

図表 2 ドキュメント類型と件数

類型	件数①
ガイド	209
ツール	14
データ	15
モデル	5
事例	264
制度	5
基準	10
指標	1
指針	17
提言	3
方針・計画	131
標準	13
統計	3
法律	2
調査	315
計	1007

(出所：筆者集計)

6 「カテゴリタグ」を全て選択状態にして検索を行うと、2019 件が総計として表示される。

「ドキュメント類型」は全部で15種類ある。この分類は、その数からも明らかなように、公文書管理法や「行政文書の管理に関するガイドライン」に沿った分類ではない。

図表3は、ドキュメント類型の「ツール」のひとつとして収録されている「中間標準レイアウト仕様」に関するページである。

図表3 政府CIOポータル「各種報告書」検索結果例



(出所：政府CIOポータル <https://cio.go.jp/node/1396>)

図表中に四角で囲った部分に「ドキュメント類型」が示されている。この分類の基準は示されていないため、その詳細は不明である。各文書のタイトルの最後に着目し、それが「ガイド」であれば「ガイド」、それが「報告書」であれば「報告書」といった分類がなされているようである。

なお、図表2では、総計が1007となっている。「ドキュメント類型」などの指定を行わずに検索を行うと、総計は1010件と表示されるが、「ドキュメント類型」を指定して検索を行った結果を集計すると1007件になる。これは、「ドキュメント類型」が指定されていないドキュメントが存在することを意味している。

一番多くの文書が登録されていたのは、「調査」であった。それに「事例」や「ガイド」が続く。さらに、「方針・計画」までが100件以上の登録のある類型となる。これら以外の類型は10件前後の登録しかなかった。それら上位4つの類型の文書の数は919件であり、これは全体の約91.2%を占める。

「ドキュメント類型」として15種類の分類が行われて

いるが、実際に適用されている類型は「調査」・「事例」・「ガイド」・「方針・計画」の4種類に限定されている。公文書管理法施行令の別表1に基づいた分類がなされている様子はいかがえず、なおかつ設定された類型の中でも一部しか適用されていない。

5. 日本政府発表資料のドキュメント類型

前述のとおり、政府CIOポータルの「各種報告書」のページには、政府機関及び公益法人等の資料の中でもCIOの業務に有用な資料が収録されている。つまり、政府機関以外の公益法人等の資料も含めて、文書が公開されているのである。

そこで、政府が公表した文書であることが明らかであるもの、例えば省省が作成主体であることが明らかなドキュメントのみを抽出して、集計した。

その結果は、以下の図表4に示した。

図表4 日本政府発表資料のドキュメント類型

類型	件数②	割合(②/①)
ガイド	117	56%
ツール	2	14%
データ	6	40%
モデル	4	80%
事例	247	94%
制度	5	100%
基準	9	90%
指標	1	100%
指針	15	88%
提言	3	100%
方針・計画	131	100%
標準	12	92%
統計	0	0%
法律	2	100%
調査	178	57%
計	732	73%

(出所：筆者集計)

「割合①/②」は、図表2で示した「件数①」に対して、図表4で示した「件数②」の割合を示したものである。全体では、73%となっている。各類型を見ると、80%から100%のもの、40%から50%程度のもの、0%から10%程度のものまで、三つの群が存在する可能性が示唆される。

前章で示した主に分類時に適用される4種類について見ると、「ガイド」や「調査」はそれぞれ56%と57%と、政府が発表した文書の占める割合が半分程度であるが、「事例」や「方針・計画」はそれぞれ94%と100%と高い率を

示していた。日本政府以外(公益法人等)が公表したガイドや実施した調査が「ガイド」や「調査」に分類され、政府CIOポータル「各種報告書」に多数収録されていたことが分かる。

6. 考察

ここまで、政府CIOポータル「各種報告書」におけるドキュメント類型に関する事例分析を行った。

事例分析の結果、ドキュメント類型の数は15種類が設定されているものの、大半の文書は4種類の類型に分類されていたことが分かった。

ドキュメント類型についての分類の根拠に関する情報が公開されていないため、現状では、政府CIOポータルを運用する内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室の独自の判断で分類を行っていたと推測するしかない。公文書管理法施行令や行政文書の管理に関するガイドラインでは、そのような判断を許容しており、その判断や分類が不当とは言えない。しかし、結果として、4種類の類型のみが適用されるという状況となっており、これは分類を行うという意味では適切な状況とは言にくい。

かように、粒度が適切とは言いがたい類型がなされていることが日本政府におけるドキュメント類型のあり方における課題となっていると言える。

政府CIOポータル「各種報告書」には、CIOの業務に有用な資料が集められており、その意図から収録される文書には自ずと制限がかかっている。それ故に、どのような分類を行ったとしても、「調査」・「事例」・「ガイド」・「方針・計画」という4種類の類型に分類される文書が多くなるのは自明の理かもしれない。

ただ、それら「調査」・「事例」・「ガイド」・「方針・計画」の4種類に多くの文書が分類されるのであれば、それら4種類を大分類として、その他に中分類や小分類を設定することも考慮すべき事柄となるものと考えられる。文書の分類について階層構造を考慮することは、行政文書の管理に関するガイドラインにおいても明示されていたことであり、これ自体が日本政府としての方針とも平仄が合う。

加えて、政府CIOポータルでは、「ドキュメント類型」・「カテゴリタグ」・「SLCP」・「データ形式」の四つの形式について文書の検索が可能であった。「各種報告書」に収録されている文章の全てについて、上記の四つのタグが添付されているわけではなく、特に「SLCP」で検索をしても表示される文書の数は少ない。少なくとも、「各種報告書」に収録する際には、全てのタグを付与するといった対応が求められるところである。この点について、文書を収集するとして、それをどのように整理・管理するのも課題となるところであるだろう。

なお、政府CIOポータル「各種報告書」に収録されて

いる文書の大半は、政府CIOポータルを管理する情報通信技術(IT)総合戦略室が作成した文書ではなく、政府の中の他部局が作成した文書である。そして、その類型は情報通信技術(IT)総合戦略室が設定しているようである。ここで、情報通信技術(IT)総合戦略室が新たに分類を行うと、元の部局が設定した類型との平仄が合わなくなる可能性が生じる。この点については、公文書管理における文書分類の体系化がまさに求められるところである[3]。

政府CIOポータルにおいて情報通信技術(IT)総合戦略室が独自の類型を設定するのではなく、他部局が行った分類との平仄をいかに合わせるのかも検討する必要があるものと考えられる。

7. おわりにかえて

本研究では、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が管理している政府CIOポータル「各種報告書」におけるドキュメント類型に関する事例分析を行うことで、日本政府によるドキュメント類型のあり方について、その課題と解決方法を論じた。

ここで本研究に残された課題を指摘する必要がある。本研究が扱ったのは、政府CIOポータル「各種報告書」のみであり、そこに収録された中でも一部にあたる1010件の文書についての事例分析を行ったに過ぎない。この事例をもって日本政府全体のドキュメント類型について、その現状と課題を明らかにしたとするのは無理がある。この扱った事例の少なさが本研究にまつわる研究上の課題である。

今後は、他の事例も取り上げることで、日本政府全般に共通するドキュメント類型に関する課題を抄出することが求められる。その作業については他日を期したい。

謝辞

本研究は公益財団法人セコム科学技術振興財団特定領域研究助成「民主制下における地方自治体の情報公開・オープンデータと情報セキュリティとの交錯に関する研究」(研究代表:木村泰知)における研究成果の一部である

参考文献

- 1 新原俊樹:法令等に基づく行政文書の分類手法の有効性に関する考察、レコード・マネジメント、78、pp.38-53、(2020)
- 2 新原俊樹:行政文書の分類・整理に係る支援機能の提案、レコード・マネジメント、75、pp.48-59、(2018).
- 3 森本祥子:公文書管理法制度下における文書分類の課題:新たな体系化についての試案、東京大学文書館紀要=Journal of the University of Tokyo Archives、37、pp.1-16、(2019).
- 4 大蔵綾子:参議院事務局及び衆議院事務局における現用文書の管理、レコード・マネジメント、74、pp.23-47、(2018).