

特集

研究ノート(資料研究)

国土庁における 「文書管理改善週間」関係資料

Records in the National Land Agency related to the
“Improvement Week for Records Management”

金本 弘之

Hiroyuki Kanamoto

キーワード

国土庁、行政管理庁、文書管理改善週間、分散保管、処分

National Land Agency, Administrative Management Agency, Improvement Week for Records Management, distributed storage, disposal

本稿は、国土庁に関する国立公文書館への移管文書をもとに、発足後まもない時期における同庁の「文書管理改善週間」の取組みについて考察を加えるものである。同庁は、文書管理規程を制定した翌年の第9回改善週間では、規程の周知徹底を図ることに重点を置き、翌年の第10回改善週間では、整理について定量的な効果を示すなど一定の成果を挙げていることが認められた。一方で、文書管理規程の最終改正が行われた2000年6月まで、特段の改正がなされず、また、移管に関する規定が設けられることもなかった。同庁の文書の選別と廃棄が基本的に各部局の判断に委ねられる体制が継続したことが、現存する同庁の作成・取得に係る文書群の伝来や体系に影響を与える一因になった可能性がある。

This paper considers the efforts of the National Land Agency's "Improvement Week for Records Management", based on documents transferred to the National Archives of Japan shortly after its inauguration. In the 9th improvement week of the following year when document management regulations were established, the agency focused on making the regulations understandable, and in the 10th improvement week of the following year, it showed a quantitative effect on the disposal. It was acknowledged that results had been achieved. On the other hand, until June 2000, when the final revision of the document management regulations had been undertaken, no particular revision had been undertaken and no regulations regarding transfer had been established. Each department in the agency made its own judgements about the selection and disposal of documents. That may have contributed to the constitution of the agency.

はじめに

国土庁は、1974（昭和49）年6月に制定された国土庁設置法（昭和49年法律98号）により、国土の適正な利用に関する行政を総合的に推進することを目的として設置され、2001年1月に国土交通省や内閣府に引き継がれるまでの26年間、わが国の国土計画、土地、水資源、大都市圏、地域振興、防災などの行政を担った。

同庁は、1974年11月、「国土庁文書管理規程」（訓令第9号）を制定した。この規程は、中野目徹・熊本史雄氏らによる『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』に同庁発行の法規集を典拠として収録されている¹⁾。今回、国土庁が文書管理規程を制定するに至った経緯や検討状況を確認するため、原議について調査したものの、残念ながらその存在を確認することはできなかった。前身組織である経済企画庁や建設省の文書関係規程について比較分析を加えると、その構成や規定の内容から、経済企画庁の文書管理規程をベースに同庁の文書管理規程が策定された可能性も推測できるが、これ以上のことは分からない²⁾。

一方、規定制定後の運用状況にも目を向けてみると、国土庁の文書管理規程は、中央省庁等改革によって国土交通省へ統合されるまではその部分改正によって運用が行われ、最終改正となった2000年6月の規程³⁾と制定当初の規程を比較してみると、実はその内容に大きな変化がなかったことが判明した⁴⁾。制定から約四半世紀もの間、基本ルールの本質的な改正がなされなかったことが公文書の管理にとってどのような影響を与えたのか、その運用の動向を実態に即して検証していく必要がある。

国土庁が誕生した1970年代は、行政管理庁行政能率調査班の主導で開始された「各省庁統一文書管理改善週間」（以下、本稿において「文書管理改善週間」という）が毎年実施されるようになっていた時期であった。「文書管理改善週間」が戦後の中央省庁の公文書管理にもたらした影響に関しては、既に瀬畑源氏、坂口貴弘氏、下重直樹氏による先行研究がある。これらの先行研究が主に依拠した材料は行政能率調査班が発行していた『O&

1——中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』、岩田書院、2009年。なお同史料集が典拠とした法規集は、国土庁長官官房総務課『国土庁文書関係訓令集』、1974年11月（東京大学経済学図書館所蔵）である。

2——経済企画庁文書管理規程は、1967年6月30日に制定され、国土庁発足以前では、1972年10月9日、1973年7月11日に改正されている（最終改正は1997年3月25日）。本稿では、1972年改正分の存在を確認できたため、同改正分の規程を参照した。

3——「国土庁文書管理規程」の最終改正版（平成12年6月16日国土庁訓令第4号）については、下重直樹氏が公文書管理法施行前に開示請求により入手したものを提供いただいたが、そのもととなる行政文書については、現在ではファイル管理簿上で確認できなかった。

4——規程の改正に関する文書の一部について、国立公文書館へ移管されていることを確認した（「国土庁文書管理規程等の一部改正について」（平24内府00292100-016））が、同文書は、1982年4月、国土庁組織令の一部を改正する政令の施行に伴い、国土庁文書管理規程別表第2（第17条関係）の121項、122項、131項から150項の「防災企画課」を「防災業務課」に改めるよう、長官官房防災企画課長より長官官房総務課長宛に依頼したものであった。制定当初より同庁の文書管理規程の内容にほとんど変更がないということは、幾度かの改正の大部分は、このような組織変更に伴う技術的な改正であったと推測される。

M情報』であるが、瀬畑氏や坂口氏は「文書管理改善週間」が安易な文書の廃棄を促したという見解を示す一方⁵⁾、下重氏は建設省の取組事例を紹介しつつ、各省庁における展開については個別のかつ具体的に検証していくべきであると指摘している⁶⁾。「文書管理改善週間」の実施要綱には国立公文書館への移管を推進する趣旨の記述もあることから、各省庁レベルでの移管の取組みについての検証は確かに必要であろう。

そのためには、行政能率調査班が取りまとめた概括的な報告書のみならず、全省庁的なプログラムの実施に係る記録の調査と分析が不可欠となる。今回、国土庁の国立公文書館への移管文書を調査したところ、中央省庁等再編時に内閣府に引継ぎがされた関係資料が現存していることが確認できた⁷⁾。『O&M情報』で追跡できるのは1975年11月に実施された第9回の「文書管理改善週間」までであるから、これらの資料には、その後の展開を知ることができる数少ない材料も含まれている。本稿では、これらの「文書管理改善週間」関係資料を通して、既に明らかにされている国土庁の文書管理規程がこのようなプログラムとどのように関わったのか、その運用実態の一端を明らかにしたい。

1 「第9回各省庁統一文書管理改善週間の実施」について

「第9回各省庁統一文書管理改善週間」（以下、第9回改善週間）は、国土庁文書管理規程が制定された翌年（1975年）11月に実施された。行政管理庁は、第9回改善週間で、「文書保管量等」に関する実態調査を実施したが、その「実施要領（案）」の調査目的の中で、「近年、文書・資料等が著しく増大しており、これに伴って文書・資料の保管（保存）管理の合理化が各省庁共通の課題となっている。」と言及しており、当時の行政機関の文書管理の状況や課題をうかがい知ることができる。国土庁を含む全省庁において、第9回改善週間に実施した事項として、「文書の整理と不要文書類の廃棄」があげられており、要領に沿って実行に移されていたことも確認できる⁸⁾。組織の発足後、初めて参加することになった取組みにおいて、国土庁はどのような点にその重点を置いていたのだろうか。

行政管理庁は、改善週間の実施要綱の中の「週間中実施可能な事項」として、「用紙類等の有効利用」、「不要文書等の廃棄」、「文書の文書担当課への引継ぎの励行」、「文書の保

5—瀬畑源『公文書をつかう：公文書管理と歴史的研究』、青弓社、2011年、55頁及び坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』、勉誠出版、2016年、357頁

6—下重直樹「戦後日本における公文書管理システムの形成」『コンプライアンスと公文書管理』（日本行政学会年報行政研究55）、ぎょうせい、2020年、14頁

7—国土庁における「文書管理改善週間」に関する国立公文書館への移管文書としては、第9回（平19内府00271100-004）、第11回（平19内府00277-100）、第16回（平24内府00291100-032）の実施に係る記録の存在を確認した。第10回については断片的ではあるが、現場での対応の一端をうかがい知ることができる文書（平19内府00275100-010）が存在しており、これらを「文書管理改善週間」関係資料」と称することとした。もっとも、本稿では同庁の発足直後の動向に焦点を絞り、第9回～第11回の「文書管理改善週間」に関する文書を検討対象としている。

8—行政管理庁「第9回各省庁統一文書管理改善週間実施結果の概要」『O&M情報』第126号、行政管理庁、1976年2月、67頁

管・保存の的確化、合理化」、「秘密文書の明確化、管理方法の周知徹底」、「文書管理改善に関する研究会、研修会の開催」を例示していた⁹⁾。

これに対して、国土庁の実施計画は、「文書管理諸規程の内容の周知徹底」、「用紙類の節約及び不要文書等の廃棄」、「文書の保管又は保存方法の改善」、「文書及び資料の管理の改善のための方策の検討」（文書（カードを含む。）及び資料のマイクロ化、ファイリングシステムの導入、文書処理事務機器の導入、保存文書の集中保管及び移管の検討）を実施するとしていた¹⁰⁾。

国土庁の実施計画の中で、「文書管理規程の内容の周知徹底」が冒頭に挙げられていたのは、前年に制定された規程について、改めてその周知を図ったものである。行政管理庁が例示した「文書の文書担当課への引継ぎの励行」や「秘密文書の明確化、管理方法の周知徹底」は、一見して、国土庁の実施計画に反映されていないようにみえるが、国土庁の実施計画の「文書及び資料の管理の改善のための方策の検討」の中で「保存文書の集中保管及び移管の検討」が示されていること、「秘密文書の明確化、管理方法の周知徹底」についても「文書管理規程の内容の周知徹底」の中で「秘密文書取扱規程」や「秘密文書取扱要領」が同庁の文書管理規程とセットで既に制定されていることから、基本的には、国土庁の実施計画は、行政管理庁の例示に沿った計画であったと考えることができる。

第9回改善週間について、行政管理庁がとりまとめた「実施結果の概要」によれば、公正取引委員会、大蔵省、建設省等がより具体的な文書の整理、保存、廃棄の手順を定めるなどの独自の実施要領を定めている省庁が11省庁あった¹¹⁾。さらに、省庁独自の取組みを実施し、効果を上げた省庁として建設省、通商産業省、労働省の取組みが紹介されている¹²⁾。先行する他省庁が積極的に文書管理の改善に取り組むなか、発足間もない国土庁においては、まずは、規程の周知徹底を図ることに重点が置かれていたといえよう。

9— 国立公文書館移管文書（「文書管理改善週間の実施について」、平19内府00271100-004）

10— 同上

11— 前掲注8、62頁

12— 行政管理庁「効果を上げた文書管理改善週間」『O&M情報』第126号、行政管理庁、1976年2月、58—61頁。建設省は官房長表彰制度を設け、官房長自ら各課の実施結果を巡回点検し、効果を上げている。通商産業省では、大臣官房総務課長の文書監査を実施し、未処理文書の処理、未引継文書の引継ぎ、長期借覧文書の返却について効果を上げている。労働省では、文書取扱責任者会議を開催し、趣旨の徹底を図るとともに不要文書の整理及び廃棄は階ごとに一斉整理の日を定めて実施した結果、不要文書約4トンが廃棄されるとともに、文書・資料等の所在が明確になるなどの効果を上げることができた。さらに同省の官房総務課が集中管理している保存文書について、移管可能な文書量を調査するとともに、文書取扱主任者会議において、国立公文書館設立の沿革、移管文書の管理方法等を説明して、各課の理解を深める措置を講じた結果、335冊（文書保管箱36箱分）の国立公文書館への移管が実現したことが報告されている。

2 文書の管理状況等に関する調査について —第10回文書管理改善週間に際して—

翌年度の「第10回各省庁統一文書管理改善週間」（以下、第10回改善週間）では、国土庁の取組みがいくつか紹介されていることが注目される。その実施結果には、同庁が改善週間の実施に先立ち不要文書等の廃棄に関する説明会を実施したことや¹³⁾、文書の管理状況等に関する調査（文書の処理状況、秘密文書等の処理状況、文書の保管量、文書に関する非常災害時対策）を実施したことが紹介されている¹⁴⁾。

本稿で注目した国土庁長官官房災害対策室における「文書処理状況調査」に関する文書には、1976年11月に、同庁の総務課長より災害対策室長に依頼があった文書の管理状況等の調査結果等が収録されており、原課室レベルであるが、第10回改善週間の取り組みの一端を把握できる材料である。

災害対策室から総務課に対する回答文書には、「本年1月～10月末までに登録した文書数は127件（完結件数127件）、登録後未完結期間はゼロ」としており、未処理の文書はなく適切に処理されていたことが確認できる。一方、「文書の保管量調査」では、「本年末保管推定量を24.5m（保存年限別内訳は永久2.5m、10～20年3m、3～5年6m、1年以下14m）、年間増加推定量10m（保存年限別内訳は永久1m、10～20年1.5m、3～5年2m、1年以下5.5m）」としており、当時の同室の文書保存量の規模や蓄積のスピード感が確認できるのは興味深いところである¹⁵⁾。

文書の管理状況の把握に関して、同庁の文書管理規程では、「毎年1月末日までに、当該部局において、その前年に授受した文書の処理状況を長官官房総務課長に報告」する義務があり（第26条）、同庁の記録管理の総括担当組織であった長官官房総務課は、必要に応じて「文書の管理について監査し、又は報告を求めることができる」（第27条）として、ルールの順守状況を点検し、その実効性を確保する規定も整備されていた。

つまり、同庁は規程上では各局課の分散管理を原則としつつも（後述）、規程に基づく文書の把握や、監査システムの整備を前提として、管理状況を的確に認識できるしくみが整えられており、総務課による統制が機能する環境が整い、「文書管理改善週間」においてもこれが有効に活用されていたのである。

さらに注目すべきは、第10回改善週間の実施の効果として、「実施結果の概要」には、同庁が2トンの文書を廃棄したことが紹介されている点である¹⁶⁾。同庁発足後2年で2トンもの文書の廃棄が実行されたということは、このような管理のシステムを活用して、発足時に前身組織からそのまま引き継いだ文書について、不要文書の選別と廃棄を大きく進

13——行政管理庁「第10回各省庁統一文書管理改善週間実施結果の概要」『O&M情報』第132号、行政管理庁、1977年2月、19頁

14——同上、22頁

15——国立公文書館移管文書（「文書の管理状況等に関する調査について」、平19内府00275100-010）

16——前掲注13、24頁

めた可能性も指摘できよう¹⁷⁾。

このように、同庁の第10回改善週間の取組みについては、「足踏み」状況にとどまった前年度に比べるとより具体的な取組を実施しており、また、定量的な効果も示すなど、一定の成果があったことが認められる。文書管理規程の整備は、今日に伝わる記録やアーカイブズの総量を保証する側面のみでは評価できないのである。

3 第11回各省庁統一文書管理改善週間の実施について

国土庁における文書の保存について、「国土庁文書管理規程」は「別表第8の文書類別基準表に定める保存期間を経過するまで、担当官が適正に保存する」と規定しており（第22条1項）、分散保管方式が原則であったと推測される。しかも、「保存文書の引継ぎについて長官官房総務課から指示を受けたときは、その指示に従い、保存文書の引継ぎを行う」と規定し（第23条）、総務課から特段の指示がない限り、保存文書は各課室で保存することが基本であった。国立公文書館への移管に関する規定も定められていなかったから、年を追うごとに各課で保有する永久・長期保存文書の総量が膨張の一途をたどったであろうことは推測に難くはない。

1975年11月に実施された第9回改善週間で、行政管理庁は、実施要綱中に「週間を契機として今後改善を推進する事項」として、「保存文書の国立公文書館への移管」を掲げ¹⁸⁾、続く第10回、第11回においても同様に全省庁に対して国立公文書館への文書の移管を促進しようとしていたことが確認できる。

これに対して国土庁は、第9回改善週間の実施計画でこそ「保存文書の集中保管及び移管の検討」を掲げたものの、第11回における国土庁の実施計画では集中保管や移管に関する計画が盛り込まれることはなかった¹⁹⁾。

この点に関して、第9回改善週間の実施にあたり、同庁の長官官房総務課文書係の担当者の「未引継文書の欄は国土庁においては文書管理規程に定められていない」との発言があったことが、文書取扱主任会議（1975年11月7日開催）の備忘録の中に記載されているのが注目される²⁰⁾。ここで「未引継文書の欄」とは、「文書管理規程等によって文書担当課に一定の文書を一定の期間後に引継ぐこととされている」省庁が、その「未引継文書量」を「文書保管量等に関する実態調査」のなかで記入すべき欄のことを指している。担当者のこの発言は、同庁の文書管理規程には文書担当課での集中管理や国立公文書館への移管規定が存在しないことから、この「未引継文書の欄」への記入は不要であるという趣旨の

17— 例えば、前身組織の一つであった「経済企画庁総合開発局」をキーワードとする文書は国立公文書館に63件移管されていることが確認できたが、このうち国土庁が管理していたものは12件であった。

18— 国立公文書館への移管が実施要綱に初めて記載されたのは第8回からであった。行政管理庁「各省庁の文書管理改善週間における実施計画について」『O&M情報』第122号、行政管理庁、1974年11月、3頁

19— 国立公文書館移管文書（「第11回各省統一文書管理改善週間の実施について」、平19内府00275100-010）

20— 前掲注9

発言であったと考えられる。

集中管理や国立公文書館への移管を実行するための規定が不備であることを認識していたにもかかわらず、同庁は、第9回改善週間で掲げた「保存文書の集中保管及び移管の検討」の結果として、規程の改正を行うことはなかった。むしろ第11回改善週間では、同庁の実実施計画の中に「保存文書の集中保管及び移管の検討」の文言がなくなっており、規程の不備を認識しつつも、必要な規程改正に踏み込まなかった節すらある。

同庁が他省庁の動向や「文書管理改善週間」に触発され、規定の改正を行わなかった結果、保存文書の集中保管や国立公文書館への移管は実現することはなかった。同庁においては文書の廃棄が基本的に各部局の判断で実施される体制が維持され、累次の「文書管理改善週間」の実施により、有期限保存文書の廃棄の励行が進んだ可能性も指摘できる。行政能率調査班の改組（1969年4月）や行政運営改善運動の重点が移り変わるタイミングで誕生した国土庁に「文書管理改善週間」が与えた影響は、記録やアーカイブズの保全の観点からは積極的に肯定できるものではなかったといえよう²¹⁾。

おわりに

本稿では国土庁に関する国立公文書館への移管文書をもとに、発足後まもない時期における同庁の「文書管理改善週間」の取組みについて考察を加えてきた。

同庁は、文書管理規程を制定した翌年の第9回改善週間では、規程の周知徹底を図ることに重点を置き、翌年の第10回改善週間では、よく整った規程のもとで、整理について定量的な効果も示すなど一定の成果を挙げていたことも認められる。すなわち同庁では、規程に基づく文書の把握や監査システムの整備を前提として管理状況を的確に認識できるしくみが整えられており、文書管理を総括する総務課による統制も効いていたのである。

一方で、文書管理規程の最終改正が行われた2000年6月まで、文書の保存に関する規定や「文書保存類別基準表」について特段の改正がなされず、また、移管に関する規定が設けられることもなかった。第9回改善週間では、「保存文書の集中保管及び移管の検討」を実施計画に含め、集中管理や国立公文書館への移管も一時期検討していたことが確認できたが、第11回改善週間の同庁の実実施計画には、「保存文書の集中保管及び移管の検討」の文言を確認することができない。庁内での機運を醸成することができず、同庁の文書の選別と廃棄が基本的に各部局の判断に委ねられる体制が継続したことが、現存する同庁の作成・取得に係る文書群の伝来や体系に影響を与える一因になった可能性がある。

国土庁の時代に、同庁から国立公文書館への公文書の移管が実現することはなかった。同庁の公文書は、その後、国土交通省や内閣府に引き継がれ、国立公文書館への移管が始

21——行政能率調査班は1969年4月に同じ行政管理局の情報システム管理官室に改組され、その運動も普及し始めた電子計算機による行政運営改善へと変容を始めていた。「文書管理改善週間」の成果を盛んに発信していた『O&M情報』も1978年3月に終刊し、「司令塔」の無いままに形骸化しながらも進められていったという指摘もある（前掲注6、14～15頁）。

まったのは情報公開法制定後の2002年度からであったが²²⁾、部局によって、その移管する文書の量にも差が認められる²³⁾。その要因として、実際に永久保存文書となる対象が少なかったのか、ルールに則り廃棄されたのかについては判然としない。同庁の規程上「保存文書の管理に関する文書」が永久保存対象とされており、これにより、文書の廃棄状況が確認できるはずであるが、現在ではこれらの文書の存在すら確認することができないのである。

実態をより正確に捉えた研究を進めるためには、これら保存文書の管理に関する文書(本来は永年保存文書)などの「発掘」と分析が待たれるところであろう。

22— 国立公文書館への移管時期について、最も早い移管年度を調査したところ、「総務課」(2003年度)、「災害対策室」(2007年度)、「防災企画課」(2007年度)、「震災対策課」(2007年度)、「防災局」(2008年度)、「計画・調整局」(2003年度)、「水資源局」(2002年度)、「大都市整備局」(2003年度)、「地方振興局」(2003年度)であり、早い例でも2002年度が最初であった。

23— 国立公文書館への移管状況について、国土庁を作成者とする記録は、1,121件の目録登録があった。このうち「国土庁長官官房」を作成者とする目録登録は545件あり、半分弱を占めている。「国土庁長官官房」の内訳は、「総務課」(12件)、「災害対策室」(188件)、「防災企画課」(311件)、「震災対策課」(3件)であった。「国土庁長官官房」以外の部局では、「防災局」(194件)、「計画・調整局」(5件)、「土地局」(0件)、「水資源局」(73件)、「大都市圏整備局」(12件)、「地方振興局」(45件)であった。このように、部局によって移管状況に差があり、災害・防災関係の文書の移管(内閣府からの移管)が比較的多く確認できる。