

行政文書・文書管理・行政研究のクロスロード

魚住弘久

第一章 はじめに

(一) 行政文書をめぐる情勢

「記録」は、公文書・私文書（日記や手紙類）・口述記録（オーラルヒストリー）・写真など、様々な形で存在する。本稿では、行政研究で利用される様々な「記録」のうち、特に公文書である行政文書に焦点を当てること¹で、「記録と行政研究」について考えていきたい。それは、「公的な官僚制組織の活動について考察する学」である行政学の研究において、行政文書は研究の最も基本に置かれる基礎的な資料（所謂「一次資料」）と考えられるからで

ある。

M・ウェーバーは、合法的支配の「最も純粹な型」として官僚制を位置づけ、その活動の基礎に「文書」主義の原理があると述べている。⁽²⁾ このことについて、たとえば、現行の「農林水産省行政文書管理規則」を見ると、第九条に「文書主義の原則」についての規定がある。すなわち、「職員は……農林水産省における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに農林水産省の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならぬ」と。しかし、近年、年金記録、海上自衛隊補給艦の航泊（航海）日誌の保存期限前の廃棄、薬害C型肝炎患者リストの放置などをめぐって文書管理のあり方が社会問題化したように、日本における行政文書は杜撰な管理のもとに置かれつづけてきた。内閣官房長官主催の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」報告書（二〇〇四年六月二八日）では、日本の行政文書がどのような状況に置かれてきたのかを次のように記している。⁽³⁾

現実には、戦後の日本についての記録を知りたければ、むしろ米国の国立公文書館を訪ねた方がよいというのが研究者の一般的な認識である。例えば、国家賠償法（昭和二十二年法律第一二五号）の立法過程に関する記録は、我が国の国立公文書館において発見することはできないが、米国の国立公文書館に記録が存在する。一〇年ほど前に自らの機関で行われた意思決定がどのような経緯でなされたかについての記録が当該機関（省庁）に存在せず、米国の国立公文書館で発見されたという話もある。

これは要するに、日本のことを知ろうとしても十分な記録が国内に残されていないということである。こうした

状況は、研究における資料収集のあり方（や研究スタイル）に影響を与えると同時に、行政文書を用いて執務を行っているはずの行政機関内部においても問題となってきた。経済産業省参事官（当時）の福田秀敬は、次のように述べている。「これは笑い話ではありませんが、昔、電子機器課の課長補佐だった時、ポストに就いて最初に何をやったかというと、アメリカの公文書を探しに行ったんですよ。なぜかというと、日米のコンピューター協議とかスーパーコンピューター協議とか、過去の資料は向こうの方がちゃんと持っているんです」と。^①これは、他国の目線で作成・整理された文書に研究・実務が依存するという点で「アーカイバル・ヘゲモニー」に関わることであり、より広い視点からいうならば民主主義の基本的なあり方に関係する深刻な事態であった。

こうした行政文書のおかれた諸状況を踏まえて二〇〇九年に制定されたのが「公文書等の管理に関する法律」（以下、「公文書管理法」と略す）であった。これを受けて内閣府は各省庁に共通する「行政文書の管理方策に関するガイドライン」（以下、「ガイドライン」と略す）の改定を行い、各省庁は「ガイドライン」に即して文書管理規則を改正した。しかし、公文書管理法に基づき体裁が整えられたとしても、これに対応する形で行政文書の管理・運用をめぐる官僚制の行動様式（意識）が変わらなければ、行政文書管理に実質性を伴わせることは難しい。この点で、二〇一一年に起きた東日本大震災後の原発事故は、期せずして官僚制が公文書管理法の趣旨に即した行動を取り得ていないことを可視化させることとなった。公文書管理法は、その第一条で「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等」を「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものである」と位置付けていたが、原子力災害対策本部など一五会議中一〇会議で議事録（議事概要）が作成されていなかったのである。

(二) 本稿の課題

では、以上のような状況にある行政文書に対して行政研究はこれまでどのように向き合ってきたのであろうか。要約的に述べるには難しいところがあるが、ここでは、まず行政文書に関する行政研究の側面から考えることにしたい。

行政研究において行政文書は、専ら稟議制論や情報公開に関する研究のなかで言及されてきた。たとえば、行政学の教科書を概観すると行政文書は稟議制についての説明のなかで触れられている。もっとも、そこでの記述は官僚制における意思決定過程のなかでの行政文書の意味や役割についてであって、行政文書そのものに関するものではない。行政文書の作成や保存といった行政文書そのものに言及した論稿は、管見の限りにおいて、岡部史郎『行政管理』（有斐閣、一九六七年）、天川晃「行政文書と行政研究——情報公開をめぐる断想——」（『地方自治』四二七号、一九八三年）、井出嘉憲「行政における文書管理——『生きた施設』の理念と現実——」（『社会科学研究』第三五巻第五号、一九八四年）、大森彌「日本官僚制の事案決定手続き」（『日本政治学会編』『現代日本の政治手続き』岩波書店、一九八六年）、牧原出「『記録保存型文書管理』と『意思決定型文書管理』」（高橋滋ほか共編『政策提言——公文書管理の法整備に向けて』商事法務、二〇〇七年）、北村純「公文書管理改革の議論過程」（『日本行政学会編』『変貌する行政』ぎょうせい、二〇〇九年）など、ごく僅かしかないのである。岡部史郎は、一九六七年に出版した『行政管理』のなかで「文書を正確に保存し、将来の利用に供することは、重要な歴史的意義をもつ。現在のところ、これらの文書は、関係官庁の任意の判断により、それぞれ、保存年限をきめた上で、各官庁の倉庫に保存されている。政府各省全体として公文書の管理に関する熱意・努力は、まだ十分だといわれない」と述べている。⁶⁾

このように早くから行政文書のあり方は問われていたものの、行政研究において行政文書そのものへの関心は広がらなかった。行政学会が行政文書を取り上げたのは、年金記録の紛失等が社会問題化した直後の二〇〇八年のことだったのである（分科会テーマ「行政文書管理」）。行政文書への関心は、むしろ史料学やアーカイブズ学の方が強かった（たとえば、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』岩田書店、二〇〇九年、が刊行されるなどしている）。

次に、行政文書を用いた行政研究の側面について考えたい。戦後の行政研究は、長らく歴史的な問題関心を踏まえてなされることが多かった⁷⁾。こうしたなか一九六〇年代から一九七〇年代にかけて、辻清明が中心となり赤木須留喜・大島太郎といった行政学者も参加した「内政史研究会」において、内務省地方局をはじめとする戦前・戦中期の様々な官僚に対するインタビュウが継続的に行われ、談話速記録が刊行された（インタビュウの際に入手した資料を「新居善太郎氏談話資料集」として刊行するという⁸⁾こともしている）。戦後の行政研究の特徴の一つは「歴史意識の強さ、ヒストリシティの感覚の強さ」にあったのである⁹⁾。しかし、行政文書をはじめとする一次資料を渉猟した行政研究は、赤木須留喜や高木鉦作によるものなど僅かにとどまり、多くの研究では、行政機関が編纂した「年史」や新聞記事といった二次資料を利用していく傾向がみられた。「部内資料の公開が進んでいない一九八〇年代までは、行政部内についてはほとんど不可知であることが研究の前提⁹⁾」としてあったのである。もともと、「資料の公開の進んだ九〇年代以降¹⁰⁾」といわれる状況のなかでも二次資料を利用した研究が事例研究を中心に大勢を占め続けた。近年における歴史的制度論への関心も、歴史研究の前提となる一次資料への関心に繋がることはなかった。行政研究は、研究の一次資料となる行政文書の利用について殆んど関心を寄せてこなかったのである。こうしたなか、研究リソースとしての行政文書へのアクセスは基本的に個々人の努力に任されてきた。そして、行政文書

の公開状況についての情報が行政研究において広く共有されることはなかった。¹¹⁾

これに対し、資料情報の共有化に積極的であると思われるのが経済史研究である。この分野では、近年、全六巻の『日本経済史』（東京大学出版会、二〇〇〇年～二〇一〇年）が刊行されたが、「日本経済史研究入門」との表題がつけられた最終巻（二〇一〇年）は、統計・府県庁・商家・企業などの史資料の所在と利用について、それぞれ独立の章を立てて詳述し、情報の共有化を図っている。なお、歴史研究では、『岩波講座 日本通史』の別巻三（一九九五年）が「史料論」をテーマに論稿を集め、史料調査・利用などについて言及しているほか、『日本歴史』（第七四〇号、二〇一〇年一月）が「日本史研究とデータベース」という特集を組むなどしている。また、中村隆英・伊藤隆編『近代日本研究入門』（東京大学出版会、一九七七年・増補版一九八三年）は、いささか古い文献であるが、資料収集の方法など、今日においてもなお利用価値の高い情報を提供している（二〇一二年に一九八五年版の復刻がなされた）。

以上のことから日本の行政研究は、研究対象としても、利用対象としても、行政文書へあまり関心を寄せてこなかったということが出来る。本稿では、こうした行政文書と行政研究の関係について、特に行政研究における行政文書の利用という観点から考察していきたい。もっとも、行政文書の利用を考える際には、その前提として行政文書がどのように管理・公開されているのかを検討しておく必要がある。それは、行政文書がどのように「管理」されるのかによって「公開」状況が左右され、その「利用」のあり方がかわってくるからである。¹²⁾そこで、以下では、まず、行政文書がどのような環境の下にあるのかを、行政文書の「内」（管理）と「外」（公開）の関係に留意しながら考察する。その際、行政文書のライフサイクルに合わせて、大きく「現用文書」（文書管理規則に定められた文書保存期間内にある行政文書）と「非現用文書」（文書保存期間満了後に公文書館等に「移管」された行政文書）

に分けて検討し¹³⁾、あわせて行政文書に関する情報の共有化を試みる(第二・三章)。次いで行政文書の置かれた状況を踏まえながら行政研究における行政文書の利用について考えていくことにしたい(第四章)。なお、公文書管理法については二〇一一年四月の施行から間もないこともあり、具体的に論じるだけの資料を持ち合わせていないため、本稿では立ち入った考察は行わない¹⁴⁾。

第二章 現用文書の諸相

(一) 文書管理と情報公開

現在、中央政府(行政機関)における現用文書は、公文書管理法・各省庁に共通する「ガイドライン」・文書管理規則などによって規律されている。そして、その公開は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下、「情報公開法」と略す)に基づき、利用者から請求がなされることによって行われる。こうした管理・公開の枠組みは、自治体においても基本的に同じである。

中央政府の情報公開制度は、二〇〇一年四月の情報公開法施行以来、一般の人々には勿論のこと、新聞記者や研究者によっても利用されている。それぞれの利用の仕方は異なるところがあるが、これを研究についていえば、フォーマルな資料収集の方法ということができる。しかし、後述する歴史研究に比べ、行政研究ではこうしたフォーマルな仕組みを使った現用文書(一次資料)の収集はあまりなされてこなかったように見受けられる。情報公開制度を

利用したことを明記している研究は、管見の限りにおいて、西川伸一『官僚技官』（五月書房、二〇〇二年）、手塚洋輔『戦後行政の構造とディレンマ』（藤原書店、二〇一〇年）など、僅かにとどまるのである。この背景にある要因としては、一つは研究と実務が近い関係にある行政学にとつて、情報公開制度に依存しないインフォーマルな資料収集の方が効率的であるということが考えられる（これは、行政機関にとつても、情報公開のための事務処理を省くことができるという利点があると思われる）。また、長らくインフォーマルな方法で現用文書を収集してきたことの慣性で情報公開法施行以降も研究者が行動しているからであると考ええることもできる（情報公開法という形でフォーマルな制度が整えられたのは二一世紀に入ってからのことである。それ以前はインフォーマルな方法しかなかった）。さらに、情報公開制度を利用したとしても適切な現用文書が入手できないであろうという見通しが（最終的にヒアリングをしなければ実態が分からないので、ヒアリングをしながら資料収集をしたほうが効率的であるという見通しが）、この制度の利用を低調なものにしているということも考えられる。いずれにせよ、行政研究における現用文書の入手はインフォーマルになされることが一般的であったように思われる。研究書のなかでインフォーマルに研究協力を受けたという記述を見つけることは容易にできるのである。¹⁵⁾

これに対して歴史研究では、近年、情報公開制度を使って現用文書を収集しようとする傾向が見られる。¹⁶⁾ 何らかの事情（たとえば、保存期間満了後も「廃棄」や公文書館などへの「移管」がなされていないなどの事情）によって行政機関で長期間にわたって保存され続けている行政文書はすべて現用文書にあたるため、歴史研究においても情報公開制度が研究ツールになってくるのである。こうしたなか歴史研究では、文書不開示への対応をめぐる知識の共有化を図ろうという試みすらなされている（もともと、情報公開制度については、それが史料収集の制約になりうるという否定的な見解も存在する。¹⁸⁾）。

こうした情報公開制度がきちんと運用されるための前提にあるのは、行政文書の適切な作成・保存である。しかし、実際には、文書管理をめぐって情報公開を形骸化させる様々な問題が指摘されることとなった。中央省庁では、情報公開法施行後、文書を「作らず、残さず、手渡さず」という「不開示三原則」が行動規範になっていわれているのである。⁽¹⁹⁾以下では、文書管理の諸局面について検討し、それが行政文書の公開にどのような影響を与えているのかを考えることにしたい。

①文書作成時の文書管理

言うまでもないことであるが、情報公開の大前提にあるのは行政文書が作成されているということである。この点で行政文書の作成をめぐる諸状況は、現用文書の公開状況と公開内容は勿論のこと、非現用文書のあり方までも規定する重要な意味を持っている。ここでは、現行の「農水省行政文書管理規則」「農林水産省行政文書管理要領」「農林水産省行政文書取扱規則」「農林水産省行政文書取扱要領」等の内部管理規則を参照しながら文書作成の過程を概観することにした。

行政機関内部での意思決定にいたる事務処理手続は、「農林水産省行政文書取扱規則」「農林水産省行政文書取扱要領」で詳細に定められている。具体的には、起案者（主管課の末端職員）が起案文書を作成し、その上位者の承認を得る、あるいは関係部局に「合議^{あいぎ}」されることで、最終的に決裁権者（大臣）の承認を得ることになる（起案↓決裁の過程）。日本独自の「稟議制」と呼ばれる意思決定方式である。⁽²⁰⁾もつとも、全ての決裁を大臣が行うことは現実的に不可能であるため、その権限を副大臣や事務次官など下位に委任できる専決等の規定が設けられている（「農林水産省行政文書決裁規則」）。

しかし、起案された文書が上位者に回付されて決裁にいたるといのは、現実の一面面を映し出したものに過ぎない。たとえば、法令の立案等の事案は、起案文書の作成前に主管課と関係課の間で事前協議（非公式の会議や根回し）等が行われ、そこで実質的な意思決定がなされる。この過程のなかで、原案は関係課によって徹底的に手を加えられ、修正が繰り返される。そして、全ての関係課の合意により最終的に所謂、調整案が作成された後に、起案文書の作成→決裁となる。こうした実情を踏まえるならば、行政内部における重要な意思決定は、起案前の段階が大きな意味を持つことになるといえる。これは、「実質的な意思決定過程と文書作成過程が分離していること」を示しており、起案→決裁の過程が形式的なものであることを物語っている。

もしこのとき、意思決定にいたるプロセスを文書で実質的に把握できるようにするのであれば、決裁にかけられる起案文書に、その経緯を記した資料を「案外参考」などの形で添付すればよい。しかし、起案文書にどのような資料を添付するのにかについては全く規定がないので、最終的にどのような形で起案文書を作成するかは、起案する側の裁量となる。たとえば、農林水産省の場合、「必要に応じて、新旧対照表、参照条文その他参考資料を添付する」と定められているだけである（「農林水産省行政文書取扱規則」第一五条六）。実際、中央省庁と自治体関係者にヒアリングしたところ、根回し時点の資料は、関係課にすら知られたいくない場合があるため、「読後廃棄」と明記し、起案文書に添付することなく（あるいは報告書等として別途、起案することもなく）処分することがあるという。また、「起案内容+添付資料」で構成されていた起案文書を、決裁後、担当課に戻ってきた段階で「起案内容」だけに変更してしまうこともあるという。そもそも根回しが済んだ後のことなので、関係者の中で経緯のわかる資料は特に必要にならないということもできる。こうしたことにより、後日、官僚制内部で過去の経緯をトレースしようとした時、文書からでは内容が分からず、当時の担当者に電話で確認をとることや、アメリカの公文書館

で調査することが行われてきたのである。

これを行政文書の公開との関連で捉えるならば、こうした文書作成の「作法」が「情報公開が定着する中、文書管理に異変が生じている。余計なことは文書に残さないということである」と指摘されたような事態を生み出しているように思われる。極論をいえば、官僚制にとつて、資料など余計なものは残さず、「伺い」だけを記した一枚の文書（起案文書）を最終的に作成すればよいからである（そうした文書を作成しても官僚制内部の意思決定には何ら影響しない）。この点において、外部への公開を意識した文書作成は形式性を増していく可能性があるといえる。⁽²³⁾

もつとも、こうした行政文書作成の「作法」は、情報公開制度ができる前から見られたことであり、結論を重視する（しかし、そのプロセスは表に出さないという）官僚制の行動様式を裏付けるものと捉えることもできる。関係者間での意思統一を前提とする起案文書の作成過程から窺われるように、官僚制は複数の選択肢のなかから最終的に一本化された結論を重視する。⁽²⁴⁾そして、こうした行動様式は、文書管理システムでも許容されてきた。たとえば「文部省内部部局文書処理規程」（一九五九年）を見ると、「文書」は、（一）起案文書、（二）接受文書、（三）発送する文書、に限定されている。ここでは、文書処理手続を経ない「非起案文書」を「文書」と見做していない。すなわち、合意に失敗し、起案に至らなかった事案等は文書管理の対象としていないのである。こうした起案に至らない事案については、「文書」とならないため、基本的に文書管理の対象とならず、情報公開の対象にもならない（もつとも、ファイルや簿冊のなかに「非起案文書」が紛れ込んでいる場合は、公開されるか否かはともかく、事実上管理されていることになる）。つまり、官僚制は、文書作成についていえば、記録することに力点をおいた「プロセス重視」の文書作成ではなく、意思統一された内容に力点をおく「結論重視」の文書作成をしてきたので

ある（意思統一を図るといいう面ではプロセスを重視しているといえるが、文書としては結論しか残さない）。こうした官僚制の行動様式が、公開された文書を見ても内容がよくわからない（求めている情報が入手できない）という問題をもたらしている要因の一つであると考えられることができる。

官僚制組織の内部では、以上のような管理対象となる行政文書のほかに、その基礎資料ともなる「メモ」が大量に作られている。官僚はメモをとる傾向が強い。たとえば、原発事故後に設置された原子力災害対策本部において会議事録が作成されていなかった問題についていえば、原子力安全・保安院は（経済産業大臣の「引用者注」）枝野氏の指示を受け、会議に出席した関係省庁の職員らのメモや記憶をもとに文書をつくる²⁶ことになった。これは組織内に様々なメモが存在し、それが経緯を跡付ける上で重要な役割を果たしていることを物語っている。しかし、こうしたメモは、官僚個々人が自らに課せられている課題を円滑に処理するために、すなわち自分自身のために作成しているにすぎない。つまり、それは後任者や、まして研究者のために作っているものではないのである（因みに、かつては会議にメモとり要員が出席し、組織で共有するためのメモを別途、作成していたという）。したがって、議事録を再現するために使われるメモであっても、それが「私的」「個人的」のものであると見做された場合、そのメモは「行政文書」の法的定義に当てはまらず、保存・公開すべき対象にはならない（情報公開法第二条）。メモが「私的」なものかどうかを判断しているのは、官僚制の側である。

情報公開法施行から一〇年後の二〇一一年四月に施行された公文書管理法では「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程……を合理的に跡付け、又は検証することができるよう……文書を作成しなければならぬ」（第四条）と規定されている。文書作成の「作法」が今後、どのように変わっていくのか（あるいは変わらぬのか）は興味深いところであるが、先に述べたように公文書管理法の下でも内部管理規則（「農林水産省行政文

書取扱規則」は「必要に応じて……参考資料を添付する」とされるにとどまっている。

② 文書保存時の文書管理

情報公開の対象となるのは、行政機関で保存されている「行政文書」である。しかし、それを根底から覆す動きが情報公開法に連動する形で見られた。行政文書の廃棄である。情報公開法施行直前の二〇〇〇年度に各省庁で廃棄された行政文書は、前年度比で、農林水産省約二一・一八％、環境省（環境庁）約二三・〇％、財務省（大蔵省）約二三・〇％、外務省約一二・四％にのぼった。具体的には、外務省で約一二・八〇トン、財務省で約六一・八トン、農水省で約二・三三トン、環境省で約一二・七トンもの文書が廃棄されたのである。²⁷⁾ 外務省は、このとき的大量廃棄について次のように理由を述べている。「情報公開法の施行に向けて、当時、外務省の保有していた文書ファイルの適正管理を行うために、保存期間の過ぎた文書を廃棄するなどのことはやりました。こういう作業は、適正な文書管理を推進するために以前からやっていたことです」と。²⁸⁾ こうした「適正管理」の論理は、一九六七年以降毎年一月に実施されてきた「各省庁統一文書管理改善週間」において、各省庁が最重要事項として不要文書の廃棄を進めた論理＝文書管理の改善、と軌を一にしていると考えることができる。また、防衛庁では、情報公開法施行前に「庁舎が移転したことも重なって廃棄は大きに行われた」。²⁹⁾

こうした行政文書の消滅は、火事や震災によることもあったが、廃棄については様々な文脈のなかで行われてきた。上記のほかにも、たとえば、第二次世界大戦直後、陸軍省・海軍省・外務省・自治体などで戦時関連文書が焼却された。また、二〇〇一年の省庁再編時に大量の文書廃棄がなされた。さらには、平成の市町村合併において旧自治体の文書の散逸・廃棄が見られた。近年では、いささか文脈は異なるが、東日本大震災を契機とする行政

文書の散逸・廃棄が問題視されている。⁽³⁰⁾

廃棄されることで行政文書は「不存在」となる。情報公開請求においては、こうした「不存在」を理由として文書が「不開示」となるケースも見られた（この場合、廃棄目録の情報公開請求をすることによって文書が廃棄されたのかどうかを確認するという方法が考えられる）。「不開示の決定及び一部を開示する決定の不開示部分について不開示とした理由」のうち「行政文書の不存在」の割合を見ると、二〇〇一年度から二〇一一年度の平均は約九％（二八八〇三件）であった（最も高かったのは二〇〇六年度の約一九・七％⁽³¹⁾）。行政文書がどのように保存されるのかによって、公開のあり方は変わってくるのである。

では、現状において行政文書の廃棄はどのような手続によって行われているのであろうか。廃棄の対象となるのは、保存期間が満了した行政文書である。各省庁に共通する文書管理の大枠を示した「ガイドライン」は、行政文書管理の単位を「課等」に置き、課長らを「文書管理者」として実質的な責任者に行っている。そして、文書管理者は、行政文書管理の実施に携わり、具体的には「行政文書分類基準表」（保存期間等の記載）や「行政文書ファイル管理簿」の作成、保存期間の延長、国立公文書館等への移管、廃棄に関する判断等を行うことになっている。二〇〇八年の調査によると、延長・廃棄を「文書管理者」で検討・決定している省庁が最も多かった（一九省庁のうちの一〇省庁⁽³²⁾）。このことは、行政文書を廃棄するかどうかが基本的に課長の認識如何によって決まることを示している。現在では、行政文書ファイル等を廃棄するには、内閣府を通して「あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならぬ」（公文書管理法第八条第二項）ことになっている。行政機関側が設定した廃棄の措置は、協議のなかで同意されてはじめて効力を持つことになるのである。

もっとも、文書管理規則の定める保存年限前に行政文書が不当に廃棄されてしまうことがないわけではない。中

央省庁における二〇一一年度の紛失・誤廃棄等は二一八一件（紛失一四七件、誤廃棄三三件、焼失一件）であった³³⁾。しかし、こうしたケースにおいても罰則規定はなく、廃棄行動にブレーキをかける仕組みは十分に整えられていない。たとえば、「農林水産省行政文書管理要領」は「紛失」について定めているが、「保存する行政文書ファイル等について紛失又は誤廃棄……をした者は、直ちに紛失等届け……を当該行政文書ファイル等を管理する文書管理者に提出しなければならぬ」とされているだけである。二〇一一年度に中央省庁で実際に処分されたのは、紛失一件、誤廃棄〇件であった³⁴⁾。

以上、①と②で検討したような文書管理の状況は、官僚制組織「外」からの行政文書へのアクセスそのものを揺るがす可能性を持っている。そして、こうした管理状況は、現用文書にとどまらず、国立公文書館等へ「移管」される行政文書、延いては国立公文書館における非現用文書の在り方に影響してくることになる。また、官僚制組織「内」においても情報交換をスムーズに行うことができないといった問題が起きており、行政効率を下げる要因になつているといえる。加えて、将来、「年史」作成時などに参照すべき文書資料が組織内にないとといった問題をもたらすことも危惧される。

③ 文書公開時の文書管理

しかし、たとえ行政文書が廃棄されることなく行政機関において保存されていたとしても、請求者の要求に即して開示がなされなければ、行政文書の公開は意味をなさない。総務省の調査によると、二〇一一年度に「不開示」決定となった割合は二・四％、「開示」決定したものの「部分開示」（部分不開示）となった割合は四六・二％であった³⁵⁾。こうした不開示の多くは、情報公開法第五条一から六号に基づいて決定された。このうち最も多いのが法人等

に関する情報（二号）で、次いで個人に関する情報（一号）、事務又は事業に関する情報（六号）、公共の安全等に関する情報（四号）の順であった。これは研究にも適用され、特に歴史研究においては、第五条一号（個人情報保護）に基づく過度の対応が問題となっている。³⁶ 行政文書を公開する時点においても文書管理がなされているのである（因みに、情報公開法第五条以外の不開示理由としては、②で述べた「行政文書の不存在」などがある）。

情報公開において、官僚制は行政文書を出し渋る傾向にあるといわれる。たとえば、元外務官僚の小倉和夫は「一般的に情報公開法により文書の公開を求めますと、『いや、そういう文書はない』とか『そういう文書を探すのに時間がかかる』とか、どうしても官庁はそういう言いわけをしがちであります」と述べている。³⁸ 省庁側が行政文書の公開に後ろ向きに対応をしていることは、「情報公開審査会」（現「情報公開・個人情報保護審査会」）が不開示決定の多くを不当なもの判断したことで顕在化することとなった。³⁹ 情報公開法では、各省庁の不開示処分に対して請求者が不服審査請求できるようになっている。不服審査請求を受けた情報公開審査会（正確には、不服申し立てを受けて省庁が情報公開審査会に諮問を行う）が、全三七三件のうち、三五件について全面開示、一八四件を部分開示するよう求めたのである（二〇〇一年四月～二〇〇三年三月末）。

こうした文書公開にあたって官僚制が最も恐れるのが省庁OBである。元外務官僚の小倉和夫は「情報公開をかくて文書を取る一番のコツは、『何月何日にこういう名前の文書がある。しかも、あるという証拠がここにある。よって、その文書を出さない』という言い方をする事です」と述べているが、⁴⁰ どのような内容の文書がどのような表題で作成・管理されているのかを知悉しているのは、省庁OBである。このことに関連して、たとえば、元外務官僚の佐藤優は文書管理の内情について「外務省ロシア課には、課長しか鍵を持っていない施錠キャビネットがある。そこには、公式には存在しないことになっている文書、具体的には裏交渉の記録……ロシアの秘密警察に

揺さぶられた外務官僚に関するメモが保管されている」と述べている。^① 行政文書の存在を確認している省庁OBは、官僚制組織にとって最も手ごわい存在であるといえる。このことを踏まえるならば、情報公開制度を利用するに当たっては、関係者から事前に知恵を借りることも有効な手段となり得る。この意味で、フォーマルな情報公開においても、インフォーマルな関係がなお重要な役割を果たすことがあるのである。

(二) 管理・公開をめぐる新たな動き

これまで述べてきたように文書管理は、行政文書の公開に様々な影響を与えている。ここでは、近年の新たな動きについて検討することにした。

① 機密化される行政文書—管理方法の変化

近年、ウィキリークスがアメリカ政府の外交公電をインターネット上に公表したことが話題になったが、現在、日本政府は、内閣官房長官が議長の「情報セキュリティ政策会議」のもとで「政府機関の情報セキュリティ対策のための統一規範」(以下、「統一規範」と略す)を策定し、省庁ごとに情報セキュリティ確保のための対策を講じさせている。行政文書の管理・公開との関わりにおいて興味深いのが、「統一規範」における情報の格付けである。「統一規範」は、「機密性」の格付けについて次のように記している。

・機密性3情報

行政事務で取り扱う情報のうち、秘密文書に相当する機密性を要する情報

・機密性2情報

行政事務で取り扱う情報のうち、秘密文書に相当する機密性は要しないが、漏えいにより、国民の権利が侵害され又は行政事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある情報

・機密性1情報

機密性2情報又は機密性3情報以外の情報

このことから分かるように全ての行政文書は、機密性1〜3のいずれかに格付けられることになっている。つまり、現用文書は、現在、官僚制内部では全て秘密文書として取扱われているのである。もっとも、これは「統一規範」であるため、独自の取り組みをしている省庁もある。たとえば、農林水産省は、「機密性2情報」を「機密性2A情報」（情報の参照者や配布手段を限定するなど業務遂行上慎重な取扱を要する情報）と「機密性2B情報」（2A以外の情報）の二つに分けている⁴²。こうした格付けの存在が世間に知られるようになったのは、農林水産省の秘密文書のうち、最も機密性の高い「機密性3情報」の文書（農産物輸出に関する四文書）が海外に漏洩するという事件によってのことであった（二〇一二年六月）。では、全ての行政文書に付されることになっている機密性の格付けは誰がどのように行っているのだろうか。農林水産省を例に考えたい。

たとえば「機密性3情報」とは、文書管理規則における「秘密文書」に相当するものであるが、「農林水産省行政文書取扱規則」は秘密文書の指定とその配布先・秘密取扱期間の決定について「総括文書管理者又は内局の長若しくは外局の長が行う」と定めている（第三九条）。しかし、実際には、機密性の格付けは、それぞれの担当者によって行われている。その理由は、①内容を熟知している担当者が最も的確に機密性の格付けができるということ、

②担当者に格付けさせることで、後日その情報を利用する職員がその格付けについて認識を共有することができる（尊重して動くようになる）こと、にある。⁴³そして、その格付けは、文書を起案する時点で求められる。農林水産省の起案様式には「機密性格付け」の欄が設けられているのである（コンピューターによる文書管理システムにおいて文書を起案する時点で「機密性格付け」をするようになっていた）。⁴⁴しかし、担当者が行うことになる1-3の「機密性格付け」の適否（ランク付けの適否）を検証する仕組みは整えられていない。（個別に「機密性格付け」を見直すというとはあるという。）

こうした行政文書を一旦全て機密指定するという仕組みは、情報公開制度との関係において興味深い論点を提供するように思われる。このことについて農林水産省は、機密指定は外部からの攻撃に対する組織内情報の防御という観点からのものであり、外部に情報を出していく情報公開とは全く別の論理に立脚するものであると考えているようである。⁴⁵したがって、情報公開請求に対しては、行政文書の内容を精査し、開示に際してそのつど「機密」の解除を行うことになる（行政文書に記載された「機密性2」などの表記を消去の上、公開する）。しかし、農林水産省において機密指定の適否や、機密指定と情報公開制度の関係を整理した文書が作成されていない以上、⁴⁶こうした文書管理の仕組みによって行政文書の公開が制約されてしまう可能性がないわけではない。また、最も機密性の高い「機密性3情報」の文書が、どのような内部手続を踏んで国立公文書館に「移管」されることになるのかという点も論点になるであろう。こうした全ての文書を機密指定するという文書管理の在り方は、これまでの私的ネットワークに基づくインフォーマルな資料収集のあり方に影響を与えることになるかもしれない。

なお、農林水産省の機密文書漏洩によって制定を求める声も出た「秘密保全法制」をめぐる動きについても簡単に触れておきたい。このことが検討されるきっかけとなったのは、二〇一〇年九月に尖閣諸島沖で起きた海上保安

庁の巡視船と中国漁船の衝突事件といわれる。衝突時のビデオ映像が海上保安官によってインターネット上で公開されたのを受けて、当時の民主党政権が「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」を設置し、秘密保全法案の検討をはじめたのである。有識者会議の報告書（「秘密保全のための法制の在り方について」）は、国の安全・外交・公共安全及び秩序の維持という三分野のうち「特に秘匿を要する秘密を便宜的に特別秘密」と呼び、「特別秘密」の漏洩を防止するために厳格な人的管理・物理的管理を行い、漏洩行為などに関わった関係者（公務員及び公務員に働きかけたもの）に刑罰を与え⁽¹⁷⁾としていた。「特別秘密」の指定権者については行政機関等とされたが、「特別秘密」が何であるのかについては具体的に例示されなかった。これに対しては、恣意的な運用がなされる危険性を指摘する声も見られた。⁽¹⁸⁾ 有識者会議の報告書では、秘密保全法制が「国民の知る権利や取材の自由との関係で一定の緊張関係に立ち得る」ことを認めつつも、「特別秘密は、そもそも情報公開法の下で開示対象とされる情報に該当しないことから、国民の知る権利を害するものではないと考えられ」ていた。しかし、報告書は同時に「ひとたびその運用を誤れば、国民の重要な権利利益を侵害するおそれがないとは言えない」とも記していた。こうした内容に日本弁護士連合会や日本新聞協会は、国民の知る権利及び取材・報道の自由を侵害するといった観点から反対した。自民党への政権交代によって秘密保全法制への動きは加速することになったが、「特別秘密」がどのように具体化されるかによっては、罰則が伴うことから行政研究にとつても、情報公開はもとより、ヒアリングやヒアリングを通して資料提供を受ける際の障害になってくるかもしれない。⁽¹⁹⁾

②インターネットで公開される行政文書―公開方法の変化

近年では、以上のような管理強化ともいえる動きとは全く逆の動向も見られる。インターネットを通じた行政文

書の公開である。これは主に行政機関のHP上でなされている。情報公開制度と比較した場合、その特徴は、必要などに、すぐに、その場で、請求することなく、無料で閲覧することができるとい点にある。こうしたインターネットによる行政文書の公開は、広義には情報公開の体系に入るが、厳密な意味では「情報提供施策」の範疇に入るものであって、「情報公開制度」とは異なる側面を持っている。⁽⁵⁰⁾

さて、行政機関のHPで公開されている文書の特徴は、決裁・供覧といった事案処理手続を経る「起案文書」にとどまらず、それ以外の「非起案文書」にまで及んでいることである。公式には管理の対象とならない（情報公開の対象とならない）非起案文書が公開されているという点で、インターネットによる文書公開には一つの意味があるといえる。具体的に公開されているのは、通知文書（起案文書）・議事録（起案文書）・報告書（起案文書）・プレス発表資料（起案文書の場合と非起案文書の場合がある）などである。インターネットにより行政文書の公開性が高まったことは否定できないが、こうした形での文書公開に課題がないわけではない。

第一は、時間の経過にともない、いつの間にか行政文書が削除されてしまうということである。たとえば、北海道庁の場合、運用手順において「不要になったページは、速やかに削除すること」と記されている。⁽⁵¹⁾ インターネットによる文書公開は、官僚制組織が「不要」と判断することで終了してしまうのである。運用手順に「最新の情報が掲載されるよう、常に更新すること」と書かれているように、インターネットでの文書公開は過去を知るには不向きである。

第二は、掲載される行政文書が官僚制の側で選別されているということである。当然のことながら、行政機関のHPに全ての行政文書を掲載することはできない。たとえば、北海道庁の場合、「道民等への情報提供が重要であると認められること」「部分的・断片的情報を扱ったページは掲載しないこと」などが掲載の基準にされている。⁽⁵²⁾

ここで「重要であると認め」るのは官僚制である。官僚制の側に裁量があるのが「情報提供施策」の特徴である。

第三は、情報公開制度とどのように関連づけるかということである。このことについては、近年、様々な取り組みがなされている。たとえば、岡山市では、HP上の「e-情報公開室」からインターネット経由で開示請求した文書は、開示決定後、HP上で閲覧することができるようになっていく。閲覧は開示日から六〇日間で、この間、請求者のみならずインターネットを利用する誰もが文書を閲覧することが可能である（請求者の希望により窓口で開示することもできる）。また、新潟市も類似のシステムを導入しているが、ここでの閲覧は文書保存期間中となっている。⁽⁵³⁾ 因みに、こうした動きは行政機関以外のところでも見ることができ。たとえば、NPO法人「情報公開クリアリングハウス」では、現在、「福島第一原発事故情報公開プロジェクト」が進められている。同HPでは、福島第一原発事故に関して情報公開された行政文書のアーカイブが作られようとしているのである。

こうしたインターネットによる文書公開は、現用文書にとどまらず、非現用文書にまで及んでいる。たとえば、国立公文書に所蔵されている行政文書（非現用文書）は、その一部が国立公文書館HPから閲覧できるようになっている。また、国立公文書館・外務省外交史料館・防衛省防衛研究所戦史研究センターで所蔵されている明治期から一九四五年八月までのアジア関係資料（非現用文書）については、デジタル化され「アジア歴史資料センター」⁽⁵⁴⁾（二〇〇一年設置）HPで検索・閲覧することが可能になっている。これは「世界最大級のデジタルアーカイブ」といわれ、歴史的な文書について『いつでも』『どこでも』『だれもが』『無料』で⁽⁵⁵⁾アクセスできるといって世界的に珍しい存在である。自治体においては、たとえば北海道立文書館HPで「開拓史文書」の一部が閲覧できるようになっている。

第三章 非現用文書の諸相

(一) 行政文書の「移管」と「公開」

文書管理規則により保存年限（一・三・五・一〇・三〇年など）に達した「現用文書」は、基本的に、①「廃棄」処分、②保存年限の「延長」、③歴史的文書として公文書館等への「移管」、という三つの道を辿る。このうち公文書館等に「移管」された行政文書が「非現用文書」である。以下では、中央政府レベルと自治体レベルで「移管」がどのように行われ、それが非現用文書の公開に如何なる影響を与えているのかを考察することにした。なお、本稿では立ち入った考察は行わないが、移管された文書から行政組織の実態に迫ろうとする研究が、近年、史料学やアーカイブズ学で行われつつある。なかでも、熊本史雄『大戦間期の対中国文化外交 外務省記録にみる政策決定過程』（吉川弘文館、二〇一三年）では、残された記録群を通して官僚制組織における意思決定過程の変化などが検討されている。こうした移管文書の存在形態から行政組織を分析しようとする史料学やアーカイブズ学からの研究は、行政研究と接点を持ち得るものであるといえる。⁽⁵⁶⁾⁽⁵⁷⁾

① 移管時の文書管理——中央政府レベル

現在、公文書管理法（及び同施行令）で「国立公文書館等」として指定されているのは、国立公文書館・宮内庁

書陵部図書課宮内公文書館・外務省大臣官房総務課外交史料館・日本銀行金融研究所アーカイブ・国立大学法人東北大文学術資源研究公開センター史料館公文書室など国立大学法人六施設、である。これら公文書館等における非現用文書の「公開」は、行政機関から文書が「移管」されることによってはじめて実現する。しかし、一九五〇年代の政治家と官僚の關係について研究するなかで牧原出が「戦前日本の政治史のように、良質な日記や回顧録もなく、また公文書も十分に公開されていないにもかかわらず、どうやって政府内部を透視することができるのか、という問いは厳然と存在する」「この時代において大量の公文書や政治・行政の詳細な観察記録はない」と述べているように、⁽⁵⁸⁾ 公文書館等における非現用文書の所蔵・公開状況は貧弱なものであった。「移管」の対象となる国立公文書館が設立されたのは、一九七一年のことである。それ以前の「文部省内部部局文書処理規程」（一九五九年）を参照すると、保存年限の過ぎた文書には「廃棄」の規定しかなかった。行政文書を残す仕組みは長らくなかったのである。

しかし、国立公文書館があるからといって、全ての行政文書が行政機関から「移管」されているわけではない。二〇一一年度についていえば、保存期間満了後の行政文書ファイル等の行方は、国立公文書館等への「移管」〇・七%、保存期間の「延長」六・八%、「廃棄」九二・五%であった。⁽⁵⁹⁾ 行政文書のほとんどは「廃棄」されるのが実態だったのである。この点において、公文書館等における行政文書（非現用文書）の公開は限定的なものであり、その前提となる「移管」作業が公文書館等で公開される文書を決める上で重要な意味を持つことが分かる。しかし、それ以前の問題があるのも事実である。二〇一一年度末時点で保存期間満了後の処置（廃棄・移管など）が決まっていない行政文書は、対象となる文書の四〇%（五九二万点）にのぼった。⁽⁶⁰⁾ 「移管」等の作業にすら入っていない行政文書が省庁の中に大量に残されているのが実情なのである（こうした行政文書は現用文書として情報公開請求

の対象となる)。因みに、外務省の行政文書については、「外交記録公開に関する規則」(外務大臣訓令)に基づき、作成(取得)から三〇年以上経過した歴史的に重要なものについて、外交記録公開推進委員会での特別審査を経て外交史料館に移管・公開(外交記録公開)するという原則が打ち立てられている。

では、公文書館における文書公開状況に影響を与える「移管」は、どのように行われてきたのであろうか。ここでは、現状に影響を与えていると思われる公文書管理法施行以前の手順について概観しておきたい。同法施行直前における国立公文書館への「移管」は、行政文書の保存期間満了一年前から始まり、同時並行的に二つの方法で行われていた。第一は、行政機関主導による「移管」である。これは、省庁側が「移管」する行政文書を申し出るこ
とによつてはじまるもので、「移管」のほとんどはこの方法によつて行われた。では、誰が「移管」する行政文書の検討・決定をしていたのであろうか。一九省庁を対象とした二〇〇八年の実態調査によると、文書管理者(課長等)による省庁が六省庁、文書管理者が検討し統括文書管理者が内容を確認するのが五省庁、等であった。⁶¹「移管」に際しては、文書管理者である課長等の判断が大きく影響していたのである。

第二は、国立公文書館主導による「移管」である。これは、国立公文書館側が各省庁の「行政文書ファイル管理簿」を閲覧し、廃棄処分される予定の行政文書について「移管」を要請するという手順で行われた(「行政文書ファイル管理簿」には満了後の措置として廃棄・延長・移管が記されている)。しかし、この方法による「移管」は、省庁との間で合意に至らないことが多かった。この背景には、移管後の行政文書に閲覧制限をかけることができな
いという省庁側の不安があった。⁶²一旦、各省庁で「廃棄」を決定した行政文書を、公文書館側が「移管」に変更させることは難しかったのである。

以上のことから「移管」の主導権は、基本的に行政機関の側にあったことが確認できる。行政による文書管理は、

現用文書は勿論のこと、「移管」を通して非現用文書のあり方にまで影響を与えていたのである。たとえば、国立公文書館に所蔵されている防衛省（庁）関係の行政文書は人事局関係が中心で、それを利用したとしても防衛政策の内幕が分かるわけではないということが指摘されている。⁽⁶³⁾ 国立公文書館においてテーマに即して行政文書を体系的に閲覧できない問題の一端は、公文書館側の持っている記録保存の観点（論理）が入りにくい「移管」の方法にあったと考えられるのである。⁽⁶⁴⁾

もっとも、国立公文書館に「移管」されたからといって、全ての行政文書が公開されているわけではない。現在、国立公文書館側で公開に制約をかけている文書が存在する。「独立行政法人国立公文書館利用等規則」（第一〇条）に基づく「非公開」「要審査」扱いの文書である。この点において、国立公文書館も文書公開に際して文書管理をしているといえる。なお、こうした文書について公文書管理法は利用請求権を認めている（第一六条）。⁽⁶⁵⁾

②移管時の文書管理―自治体レベル

自治体レベルの公文書館は、国立公文書館（一九七一年）より早く見ることができる。一九五九年の山口県文書館を嚆矢として、一九六三年に京都府立総合資料館、一九六八年に東京都公文書館が設立されるなどしたのである。しかし、全ての自治体に公文書館が設けられているわけではない。都道府県で整備されているのは約六〇％であり、市区町村では二％未満である。⁽⁶⁶⁾ こうした自治体レベルの公文書館の概要を知るには、月刊『日本歴史』（吉川弘文館）に連載されている「文書館・史料館めぐり」が便利である。そして、個々の文書館の所蔵状況については、冊子体の目録やHP検索によって確認することができる。

自治体レベルにおける「移管」をめぐる問題としては、第一に移管先の有無がある。先に述べたように公文書館

が設置されている自治体の多くは、都道府県と政令指定都市である。全国の市区町村では二九しか設置されていないが、ほとんどの基礎自治体には文書館が存在していない(二〇一二年九月時点)⁶⁷⁾。公文書館が設置されていない自治体の場合、保存期間満了となった行政文書は組織内部でそのまま放置されるか、廃棄処分となるのである。もつとも、公文書館が設置されていない自治体においては、保存年限について「永久保存」などを設定しているところもあり、廃棄を免れている場合もある(この場合、行政文書は現用文書の状態にあり、情報公開の対象となる)。また、静岡県のように公文書館はないものの「歴史的文書閲覧室」を設け、歴史的な文書を公開しているところもある。しかし、静岡県の場合、基本的に事前に閲覧申請書を提出する必要があり、通常の公文書館のようにその場ですぐに閲覧できるわけではない。公文書管理法が制定された近年では、福岡県・佐賀県・島根県・三重県・札幌市などで公文書館の設置や、設置に向けた動きが見られる。このうち二〇一二年に開館した「福岡共同公文書館」は、複数の自治体で設置された新しいタイプの公文書館である。これは、福岡県と(既に公文書館を設置している福岡市と北九州市以外を除く)県内五八市町村で共同設置された。このことで、福岡県内における全ての自治体の行政文書は「移管」への道筋がつけられることとなった。

第二に、公文書館が設置されていたとしても行政文書が適切に「移管」されているわけではないという問題がある。たとえば、教育委員会など知事部局以外の執行機関の文書が「移管」されているかどうかは自治体によって異なる。また、知事部局については「行政のかなめである知事公室などの文書はほとんど移管されないのが一般的である」との指摘もある⁶⁸⁾。では、実際にどのような手順で「移管」されているのであろうか。これは自治体によって千差万別であるが、ここでは北海道と北海道立文書館を例に概観したい⁶⁹⁾。

北海道では、まず文書館が前年度に作成された行政文書をチェックし(総合文書管理システムのなかに文書館が

組み込まれており、文書館は北海道庁内の全文書を見ることができるようになっている）、「引渡指定」文書を決定する。次いで、文書館が北海道庁の原課へ文書指定をした旨の通知をする。そして、保存期限が切れた時点で該当文書が原課から文書館へ引渡されるという手順を踏むことになっている。北海道では、中央政府と異なり、保存年限満了前に文書館側が主導権を握り、「移管」する文書を決めることになっているのである。⁽⁷⁰⁾しかし、ここでも問題がないわけではない。北海道の場合、「永年保存」⁽⁷¹⁾の文書がなかなか文書館に「移管」されないという問題が生じているのである。因みに、神奈川県では、北海道とは異なり、保存期限満了の行政文書を根こそぎ公文書館が受け取り（「根こそぎ引き渡し方式」）、公文書館側で廃棄・保存を決めるという方法をとっている。⁽⁷²⁾

第三の問題は、「移管」にあたっての行政文書の評価・選別である。これは、「移管」し、公開にいたる歴史的な文書と、「廃棄」する文書を線引きする上で重要な意味を持っている。⁽⁷³⁾たとえば、北海道では、文書館が前年度作成された行政文書について「文書館資料収集基準」と「文書館資料収集基準留意事項」に基づき評価・選別する方法をとっている（選別権は文書館側にある）。しかし、この場合、作成された段階で行政文書を評価・選別することになるため、保存期限満了時に時代状況が変わり、当初とは異なる評価・選別を必要とすることになるかもしれない（たとえば、泊原発に関する行政文書は、二〇一一年三月以前と以後で評価が変わるのではないかと考えられる）。こうした事態を避けるために北海道では、文書館に時代状況に応じて再度、評価・選別を行う道を残している。もともと、評価・選別においては、それを担う専門職員のあり方も問題となる。専門職員数は勿論のことであるが、市町村レベルではそうした職員の不在が問題となっている。⁽⁷⁴⁾これは予算にも関わる問題である。

ところで、こうした非現用文書の公開の大前提となるのは、言うまでもなく現用文書の適切な管理である。多くの自治体は文書管理規則によっているが、熊本県宇土市・北海道ニセコ町などごく一部の自治体では文書管理条例

を制定している。このことに関して公文書管理法は「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適切な管理に關して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」と規定し（第三四条）、自治体に努力するよう求めている。これは義務を課すというものではないが、近年では熊本県・鳥根県・秋田市などで条例制定の動きが見られるようになってきている。

（二）「私文書化」（私蔵化）された行政文書の公開状況

保存期限満了となった行政文書は、保存延長・移管・廃棄の三つの道を進むだけではない。国内には、正式な手続を踏むことなく文書管理から外れ、事実上、非現用文書化してしまっている行政文書が多数、存在する。「個人文書」等に所収された行政文書がそれである。公文書館における行政文書の所蔵・公開が十分でないことから、特に歴史的な研究を行う場合、こうしたいわば「私文書化」された行政文書を調査することは、必要不可欠のことになっている。しかしながら、私文書化した行政文書を閲覧するには、様々な労力を必要とする。そこには、①複数の所蔵機関を当てもなく調査せざるを得ないという問題、②個人文書に関する情報の全体像が把握できないため、研究者間の情報ネットワークに依存せざるを得ないという問題、があったからである。もっとも、こうした問題状況は、近年、伊藤隆・季武嘉也編『近現代日本人物史料情報辞典』（吉川弘文館、二〇〇四—二〇一一年、全四巻）が刊行されたことよって改善されつつある。私文書化した行政文書がどのような経緯で現在の所蔵機関に受け入れられるにいたったのかは日本の文書行政を考える際の興味深いテーマであると考えられるが、以下ではその公開状況について概観し、行政研究における情報の共有化を試みることにしたい。¹⁶⁾

① 中央政府

現在、日本で最も多くの個人文書を所蔵しているのは、国立国会図書館憲政資料室（以下、憲政資料室と略す）である。憲政資料室のHPには「新規公開資料」の欄があり、それを見ると毎年数多くの個人文書が新たに公開されていることが分かる。個人文書は、行政研究においても官僚出身者のものを中心に、しばしば使われてきた。それは、個人文書のなかに様々な行政文書が含まれていたからである。たとえば、憲政資料室にある「佐藤達夫関係文書」（占領期に行政調査部配属となり、後に法制局長官や人事院総裁などを歴任した佐藤達夫が所蔵していた文書）を見ると、「国家行政組織法試案（第一次案）」（一九四八年三月二五日）「国家行政組織法試案（第二次案）」（同年三月二一日）「国家行政組織法 想定問答」（同年五月）などを確認することができる。こうした行政文書を含む個人文書は、憲政資料室以外にも様々なところで保存・公開されている。たとえば、国立公文書館には二四の寄贈・寄託文書が存在する。また、農林水産政策研究所図書室には、農林大臣などを歴任した和田博雄など四人の個人文書が「特殊コレクション」として所蔵されている⁷⁶⁾。

個人文書には、組織内部での打ち合わせ時に作成されたと思われるメモ書きをはじめ、成案にいたる過程でどのような修正がなされたのかを窺い知ることができる文書が含まれている。たとえば、「佐藤達夫関係文書」には、行政調査部の高辻正己部員が作成した「行政官庁法（試案）」（一九四七年一月三〇日）や、「行政官庁法案に対するマーカムの意見」（一九四八年三月二一日）、「行政官庁法についてのMarcumの追加意見」（同年三月一三日）などがあり、行政官庁法にかわり新たに作成された行政官庁法案がどのように国家行政組織法案に変わっていったのかを確認することができる。また、個人文書には、所有者によると思われる書き込みもあり、文書からだけでは窺い知ることのできない当時の実情を垣間見ることができる場合もある。たとえば、経済安定本部生活物資局が作

成した「公団制度の概要」という文書を例に挙げると次のようである。この文書は、一つは経済安定本部の文書を整理した総合研究開発機構（N I R A）『経済安定本部 戦後経済政策資料』（日本経済評論社）に収録されている（原資料は、後述のように東京大学経済学図書館にある）。そしてもう一つ同じものが「和田文庫」（農林水産政策研究所図書室）に存在する。このうち「和田文庫」の文書には、設立を研究していた公団について「外部にはいふ要なし」との和田（当時、経済安定本部長官）によるものと思われる書き込みがある。この時期、公団設立をめぐる経済安定本部とE S S（経済科学局）の間で激しいやり取りがあったことを想起すると、この書き込みから当時の厳しい状況が垣間見えてくるのである。

②自治体

自治体の公文書館にも様々な個人文書が所蔵されている。自治体レベルで私文書化された行政文書を調査するにあたり留意する必要があるのは、中央政府の行政文書が紛れ込んでいる場合があるということである。たとえば、東京都公文書館には「内田祥三資料」（東京大学総長であった内田祥三が所蔵していた文書等）があるが、この個人文書のなかには、昭和戦時期の住宅政策に関する中央省庁の行政文書が数多く含まれている。たとえば、「住宅対策委員会総会議事速記録」や「住宅営団法案要綱（未定稿）」などである。また、愛知県公文書館には、農林省建設部長・愛知用水公団理事などを歴任した清野保から寄贈された「愛知用水史資料」が所蔵されている。このなかには「愛知用水事業法案についての世銀側デフリーズ氏と農地局との了解事項」や「世界銀行覚書（仮訳）」（農地局）などのほか、農林省農地局が編纂した「愛知用水公団・農地開発機械公団関係資料集」が入っているのである。

③ 大学図書館等

個人文書は大学図書館等にも存在する。たとえば東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部には、農林官僚の田中啓一をはじめ一〇八人の個人文書が所蔵されている（二〇〇四年三月時点）。また、個人文書ではないが、東京大学法学部研究室図書室には「占領体制研究会資料」があり、「特別調達庁の性質に関する件」（一九四七年二月五日）、「仮案 国家行政組織法案」（一九四八年四月一六日）などが『国家行政組織法の制定過程に関する資料』（一〜四）として纏められている。同様のものとして、東京大学経済学図書館には「経済安定本部資料」や「国鉄再建監理委員会資料」などがある。

個人文書という形にとどまらず、行政文書が図書館で直接閲覧できる場合もある。たとえば、東京大学経済学図書館には、大蔵省理財局『外貨債関係資料』（二九六三年）や大蔵省主税局『重要想定問答』（第四一回〜第四八回国会）などが所蔵されている。これらは、大蔵省・運輸省・農林水産省といった行政機関ごとにカード目録が作成されているほか、大学図書館のOPACで検索することも可能である。

また、公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所（旧東京市政調査会）市政専門図書館には、戦前から戦後にかけての中央政府の行政文書が図書資料扱いで所蔵されている。たとえば、明治期の地方制度に関する諸資料をおさめた「大森文書」「中山文書」をはじめ、大正期の内務省大臣官房都市計画課による「都市計画調査委員会議事速記録」、昭和戦時期の「交通事業調整委員会議事録」など、様々な中央政府の行政文書が入っているのである。加えて、同図書館には自治体の行政文書も所蔵されており、たとえば戦前期の東京市内の路面交通事業を担った東京市電気局の内部資料が多数存在する。なお、本稿では主題の限定のため統計記録について言及していないが、同図書館には「東京府統計書」「名古屋市統計書」など、（戦前期からの）府県や市の統計書がかなり網羅的に所蔵さ

れている。⁽¹⁷⁾

第四章 行政文書と行政研究―むすびにかえて―

これまで、文書管理が行政文書の公開にどのように影響しているのかという観点から、行政研究の一次資料となる行政文書の置かれた状況について検討してきた。本稿の「むすび」として、以下では行政研究における行政文書の利用について考えたい。

(一) 一次資料を利用した行政研究の難しさ

これまで述べてきたことから窺われるように、行政研究において一次資料である行政文書を利用するには様々な困難が伴う。すなわち、日本において一次資料である行政文書が十分残されているか否かは、研究者個人が時間と手間をかけて実際に博搜してみなければわからない。しかも、そうした努力を積み重ねたとしても、研究に資する行政文書に出会えるかどうか定かでないからである。行政研究における次の記述、すなわち「東大経済学部の図書室で多くの内部資料を見つけることができたのは、大変な好運であった」(山口二郎)⁽¹⁸⁾「資料がないということが分かれば、それはそれでよい」と指導を受けてきた(岡田彰)⁽¹⁹⁾は、研究テーマに即した行政文書を手に入ることが如何に偶然に依存し、困難を伴うものであるかを示している。一次資料を収集することが日本においてどれほど手間暇のかかるものであるかということは、多くの研究者により指摘されてきたことであつた。

このことについて、まず現用文書についていえば、近年、情報公開制度の整備やインターネットを通じた文書公開によって行政文書の収集が容易になったことは否定できない。しかし、フォーマルな資料収集の方法である情報公開制度を例に見ても、そこには文書作成の「作法」もあって文書が必要な内容を伴って開示されるかどうか定かでないところがある。したがって、たとえば行政文書が開示されたとしても詳細が分からず、別途ヒアリングをする必要があるかもしれない。しかも、この制度を用いて行政文書を手しようとしても文書開示までにそれなりの時間・手間・費用を要する上に、不開示であった場合、不服請求まで行うことにすると、より多くの時間と労力が求められることになる（不服請求すれば行政文書が開示されるという保証もない）。こうした現状を踏まえるならば、行政研究において情報公開制度を用いて幅広く行政文書を収集することは、有効性及び実現可能性の点で疑問が残る。これに対してインフォーマルな方法による文書収集では、まずその前提として時間をかけて私的なネットワークを構築することが必要となる。その結果、必要な文書をそれなりに入手することができるかもしれない。しかし、それは信頼関係に基づくものであるため、文書の引用に際して様々な配慮をせざるをえないことも想定される。場合によっては、そうした方法で集められた行政文書は、新聞記事などの資料を利用する際の裏づけに使われるにとどまり、実際に引用されることなく終わるかもしれない（もともと、情報公開制度がある現在、手間暇さえ考慮しなければ、該当文書を改めて情報公開請求することで、インフォーマルなものをフォーマルなものに変えるという可能性はある）。現用文書を研究で利用するには、様々な課題があるのである。

現用文書と同様に、非現用文書の利用についても多くの困難が伴う。この要因としては、行政文書が体系的に保存・公開されていない上に、まとまった文書情報が少なく、資料情報のマッピングが難しいということがある。研究にあたって一次資料（非現用化した行政文書）を利用しようとすると、国立公文書館・外交史料館・自治体の公

図書館は勿論のこと、図書館等に所蔵されている様々な「個人文書」のなかに含まれる「私文書化」された行政文書に注意を払いながら調査を行わざるを得ない。つまり、資料収集にあたっては、時間と手間と、その前提として、どこに文書があるそうかという情報収集のためのネットワークの構築などが必要になってくるのである。さらに、根本的な問題として公文書館等へ「移管」する仕組みが整っていなかった時代の行政文書は、既に廃棄されてしまい、世の中に存在していない可能性がある。

純粋な歴史研究者でない行政研究者にとって、一次資料を利用する際に必要となる時間と労力は研究を遂行する上で多大なコストとなる。こうした状況が行政研究において一次資料を利用する際の障壁になっていたことは、想像に難くない。

(二) 二次資料を利用した行政研究とその問題

以上のように一次資料の収集に困難が伴うことから、必然的に二次資料を利用した行政研究が多くなる⁸⁰。こうした状況のなかで使われるのが、新聞記事や行政機関の編纂した「年史」類である。新聞記事を利用する際には、可能な限り複数紙で内容を確認し、注意深く叙述する必要があるといわれる⁸¹。それと同様に、省庁などが編纂した「年史」の利用にあたっては、その記述にバイアスがかかっている可能性があることを念頭においておくことが必要となる。

このことについて原朗（日本経済史）は、『明治前期財政経済史料集成』などの資料集、『昭和財政史』などの官撰財政史、『日本銀行沿革史』を取り上げ、その利用にあたっての問題を次のように論じている。「本来は第一次史料ではなく、大蔵省なり日銀なりが本来の一次史料を用いて編纂した報告類が大部分をしめているにも拘らず、こ

これらの資料を読み進むうちに、あたかもこれらの膨大な資料の分析作業がそのまま財政金融史に関する一次史料の検討に他ならないかの如き錯覚を起こしてくることになる。……一次史料にもどって確認し直すべき手続を経ずに、本来は二次史料たる性質の公刊資料集に収録された報告・調書による詳細な叙述に頼って研究を進めることになりがちである」[研究が進むにつれて無意識のうちに官撰史所収の資料に示されている観点に影響をうけて、問題の枠組自体や分析の手法までが、これら報告・調書の内容にひきつけられていくことになる]と。すなわち、二次資料を利用してという観点を見失うと、ある価値(ここでいえば行政側の理解する所謂「正史」)を無意識のうちに受け入れ、事実認識・解釈をしてしまう危険性があるというのである。たとえば、ある省庁の「年史」の場合、まず原課で元となる原稿が執筆され、次いで編集室委員(総務課職員)が原稿の密度やボリュームを勘案しつつ加筆・修正を施し、全体の取り纏めを行ったという(加筆・修正の際に原課と対立した場合は、総務課長が調整したということであった)⁸³⁾。したがって、二次資料である「年史」を研究で使う際には、ある視点から作成されたものであることを意識し、場合によってはその記述の元になった一次資料に立ち返り、検証する必要性があるといえる。そして、その際、日本官僚制の評価が時代とともに変わったように、どのような社会情勢の下で執筆されたのかについても留意しなければならない。執筆する側も執筆当時の諸環境に影響されているかもしれないからである。また「資料集」については、元の資料の全貌がどのようなもので、編者がどのようにに抜粋・編纂したかに注意する必要がある。東京大学経済学図書館に所蔵されている「経済安定本部資料」は、総合研究開発機構(NIRA)から『経済安定本部 戦後経済政策資料』(日本経済評論社、一九九四—一九九六年、全四一巻+別巻)として刊行されているが、収録されているのは資料の一部分であり、原資料によって刊行資料の隙間を埋めなければ経緯がよく分からないところがある。こうしたことから一次資料に関心を向けることは行政研究の前提として重要なことであ

ることができる。

しかし、中央省庁の編纂した「年史」の原資料（一次資料）にあたろうとしても、それがきちんと保存・公開されていないという問題がある。比較的きちんとしているのが財政史室を設け、組織内で資料収集している財務省で、『昭和財政史』の戦前編の原資料については国立公文書館に順次移管しているという（『財政史資料』群として纏められている）。また『昭和財政史』（終戦から講和まで）に利用された原資料は財務省内で保存されており、現用文書であるので情報公開請求することが可能である。また、旧北海道開発庁については『北海道開発庁二〇年史』に関する原資料が札幌にある北海道開発協会の開発ライブラリーで一部保管されている（研究者に限定して閲覧可）。しかし、情報が分からなくなってしまったケースもある。たとえば農林水産省についていえば、『農林行政史』に関する原資料がかつて日本農業研究所に保存されていたというが、現在ではよく分からない。⁽⁸⁵⁾ また、『防衛庁十年史』の原資料は消息不明であるという。⁽⁸⁶⁾ こうした中央省庁の現状は、たとえば北海道立文書館が『新北海道史』編纂のために収集された一次資料を「北海道史編纂資料」として整理し（外部から検索可）、千葉県文書館が『千葉県史』作成時の一次資料を保存（文書館内で検索可）しているのとは対照的である。これは、自治体における公文書館の多くが「年史」編纂資料の保存を目的に設立されたことと関係していると考えられる。また、市町村では公文書館はないものの、管見の限りにおいて市史編纂室や教育委員会などで一次資料を保存している場合が多いように見受けられる。⁽⁸⁷⁾ 原資料にあたることで、「年史」で使われなかった新たな一次資料に出会うことがある。また、「年史」のなかで利用されている一次資料が文書全体のコンテキストを踏まえて引用されているかどうかを検証し、新たな解釈の可能性を残しておくという観点からも、一次資料そのものにアクセスできるよう「年史」の原資料を公文書館等に「移管」しておくことは重要なことであるといえる。⁽⁸⁸⁾

こうした「年史」類は、中央省庁の外郭団体によって作成されている場合もある。たとえば『土地改良制度資料集成』（全四巻）は、土地改良法制定三〇周年記念事業として農林省から全土連（全国土地改良事業団体連合会）に編纂が委託されたものである。その際、農林水産省から関係する行政文書が全土連に運び込まれた。そして、その文書の一部を利用して刊行にいたったが、行政文書は農林省に返還されることなく、刊行後も全土連の書庫で事実上保管され続けた（その一部については、近年整理により廃棄されてしまったという）。原資料を調査するにあたっては、行政機関だけでなく、外郭団体で保存されているケースもあることに留意しておく必要がある。

もっとも、「年史」といった二次資料の批判的検討を、あらゆるタイプの行政研究に求めることは現実的ではない。この意味で、研究の基礎的条件として様々な行政史研究がなされていることが理想的である。それを可能にするためにも、一次資料である行政文書への関心を持つことが必要であると思われる。

（三）行政文書への関心と行政研究

一次資料である行政文書への関心は、現代社会や歴史への理解を深める一方で、行政研究にどのような意味や可能性を持ち得るのであろうか。本稿の最後にこのことについて考えたい。

第一は、行政研究を深化させる前提としての意味である。たとえば、一次資料を踏まえた歴史的研究は、現代行政の研究において仮説を検討する際の素材を豊かにすると同時に、分析結果の解釈をより有意なものにしていく可能性を持つと思われる⁸⁹。そのためには、行政文書を含めた一次資料の存在が不可欠であり、その前提として一次資料へ関心を持つことが必要となる。また、行政文書への関心は、行政学を形作る行政の言説を分析する際の素材を豊かなものにしていくことにもなると考えられる。

第二は、行政研究の裾野を広げるという意味である。物理学者の中谷宇吉郎は「比較科学論」と題する随想のなかで、研究方法に「警視庁型」(研究題目を見つけ、その問題を解いていくという、「犯人は分かっている、それを捕えるという」タイプの研究)と、「アマゾン型」(「犯人の名前が分からないばかりでなく、犯人がいるかいないかも分からない」新種を探すようなタイプの研究)という二つの型があると論じている⁹¹。この整理に従うならば、行政研究は、ある程度見通しのもてる、犯人を捕まえるための材料(諸記録)が揃った事柄をテーマにする「警視庁型」が主流になっているといえる。それはそれで意味があるといえるが、行政研究をより広がりのある豊かなものにするには、アマゾンの秘境に立ち入るように、茫漠たる記録のなかに分け入り、そのなかで新たな行政の実態や官僚制の行動パターン等を見つけ出し、考察を加えるという「アマゾン型」の研究を可能にする環境も必要であると思われる。一次資料である行政文書への関心は行政研究の多様化につながると考えられるのである。

しかし、これまで述べてきたように、一次資料である行政文書を利用した研究を試みようとしてもその基盤が十分に整えられていないという状況があるのも確かである。歴史研究の場合、「資料の切れ目が研究の切れ目」ということが言われてきた⁹²。しかし、こうした研究インフラの整備は、歴史学だけに任せておけばよいというものではない。ここに第三に、行政研究の社会的な意味が考えられる。行政研究は、官僚制の活動を考察の対象にしているという点で、行政文書の作成・保存・移管についての知見を示しうるポジションにいる。今日では、国立公文書館の職員(公文書専門員)募集にあたって行政学の分野で大学院修士課程を修了していることが資格要件の一つになっているのである(たとえば、募集期限二〇二二年九月二四日と二〇月五日必着分)。そして、なによりも行政研究の一次資料となる行政文書に関心を持つことは、行政文書の作成や保存のあり方を問うという意味で、民主主義に資することになる。行政文書への関心は、行政研究の社会的意味に関わってくると思われるのである。

以上のことを踏まえるならば、行政研究は行政文書や文書行政にもう少し関心を振り向けてもよいのではなからうか。⁹⁸もつとも、行政学者が一次資料に関心を持っていないわけではない。たとえば、「村松岐夫関係文書」の取り組みは興味深い事例である。このコレクションには、村松が関係した行政改革や公務員制度改革等に関する省庁の部内資料が含まれている。⁹⁹行政研究者は、研究対象となる行政機関や官僚と関わりを持つことが多い。日本における行政文書の公開状況を踏まえた場合、行政研究者が研究の過程で収集した様々な一次資料を散逸させることなく体系的に残していくことは意味があるように思われる。

もつとも、行政研究の主たる資料は行政文書だけではない。たとえば、行政に抵抗した側の記録（一次資料）も行政研究にとつては重要であると考えられる。一九七六年にはじまった「住民図書館」には、「横浜新貨物線反対運動資料」などが所蔵されていた（二〇〇一年閉館⁹⁵）。これらは、現在、立教大学共生社会研究センターで「運動体資料」として公開されている（同センターでは、この他に「裁判関連資料」として「伊方原発行政訴訟資料」なども閲覧可能である）。こうした一次資料は、行政文書と照らし合わせた場合、行政が認識しなかった問題や行政文書として残されなかった事柄を浮かび上がらせ、複眼的な研究を可能にすると考えられる。このうち行政文書として残されていないことについては、オーラルヒストリーも重要な役割を果たすことになるといえる。

付記

本稿は、二〇一三年五月一八日に愛知大学で開催された日本行政学会・共通論題「記録と行政研究」での報告にあたり事前に行政学会に提出した論文（「文書管理と行政研究のあいだ——行政文書の内と外——」）に加筆・修正を施したものである。そのため本文中の内容は、基本的に学会に論文を提出した二〇一三年五月一二日時点のもの

となっており、同年一二月六日深夜に成立した特定秘密保護法については言及していない。また、本稿の一部については、二〇一三年一月一日の「先端行政学研究会」において報告する機会をいただいた。論文執筆にあたって問い合わせに応じてくださった関係機関の皆様、学会・研究会・学内査読において様々な助言やコメントをくださった各位に深く御礼を申し上げたい。本文中に十分に活かすことのできなかったご助言・コメント等については、今後の研究課題にしていきたいと考えている。

なお、本稿は、二〇一三年度科学研究費補助金（基盤研究C）による研究成果を一部取り入れている。

- (1) 西尾勝『行政学〔新版〕』（有斐閣、二〇〇一年）四七頁。
- (2) M・ウェーバー・世良晃志郎訳『支配の社会学Ⅰ』（創文社、一九六〇年）一一八頁などを参照。
- (3) 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について——未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて——」（平成一六年六月二八日）五頁。
- (4) 福田秀敬「情報公開を進める方向で規制強化を」（『論座』二〇〇三年五月号）一〇五頁。
- (5) たとえば、川島真「『歴史』をめぐるガバナンスと文書管理——東アジア歴史認識問題をめぐる——」（『日本行政学会編『変貌する行政——公共サービス・公務員・文書管理——』ぎょうせい、二〇〇九年）。
- (6) 岡部史郎『行政管理』（有斐閣、一九六七年）二六一頁。
- (7) このことについては、西尾勝「日本の行政研究——私の認識と設計」（『日本行政学会編『行政学の現状と課題』ぎょうせい、一九八三年）。
- (8) 同右、二四頁。これは一九八一年五月の行政学会における報告に補正を加えたものであるので、この時期における認識

である。

(9) 牧原出『行政改革と調整のシステム』（東京大学出版会、二〇〇九年）一二頁。

(10) 同右。

(11) なお、どのように位置づけるか難しいところであるが、行政学者として研究をスタートさせた溪内譲は、『現代史を学ぶ』（岩波書店、一九九五年）のなかで歴史史料をめぐる様々な問題について言及している。

(12) この点で本稿は、行政文書を利用対象であると同時に、研究対象として捉えているところがある。研究対象として考察したものとして、拙著「行政文書と文書管理のあいだ——官僚制の論理と行動に関する一考察——」（『都市問題』第九巻第一〇号、二〇〇八年）。

(13) 公文書管理法では、「行政文書」「歴史公文書等」「特定歴史公文書等」について定義付けを行い、使い分けている。しかし、本稿では、行政文書の作成から移管・公開までを一体として把握するために、ラフな形で行政文書という言葉を用いている。

(14) 公文書管理法の課題などについては、瀬畑源『公文書をつかう』（青弓社、二〇一一年）が詳しい。

(15) 因みに裁判所では、情報公開制度とは別に、研究者に対して便宜供与という形で「研究協力」することが制度化されている。拙稿「裁判所における文書管理と官僚制——下級裁判所に関する一考察——」（『千葉大学法学論集』第二十六巻第一・二号、二〇一一年）では、フォーマルな研究協力と情報公開制度を用いて資料収集を行った。

(16) たとえば、服部龍二『日中国交正常化』（中央公論新社、二〇一一年）では、外務省外交史料館所蔵の文書等のほか、情報公開法に基づき公開された外務省の行政文書が利用されている。

(17) 赤澤史朗ほか編『象徴天皇制と現代史 年報・日本現代史 第九号 二〇〇四』（現代史出版、二〇〇四年）では、「情

報公開法と天皇・皇室研究」という小特集を組み、佐藤宏治「歴史史料と情報公開法——宮内庁所蔵『侍従職日記』を例として——」、瀬畑源「情報公開法の不服審査——宮内庁に関する審査の実例——」を通して情報公開を用いた史料収集についての情報共有を図っている。なお、瀬畑氏による「源清流清——瀬畑源ブログ」はもともとそうした意図から立ち上げたという側面があるという（瀬畑、前掲書、三一八頁）。

(18) たとえば「特集」座談会『日本政治研究』が目指すもの」における北岡伸一の発言（『日本政治研究』第一巻第一号、二〇〇四年、一六六頁）。「最近もうひとつ困るのは、情報公開法なのです。あらゆる人に公開しなければならぬので、所蔵者の寄贈にブレーキをかけてしまうところがあります。あなたならお見せしましょう、といって資料をくださる方が多いのですが、公共機関だとかえってできなくなる恐れが強いです。」

(19) 『日本経済』二〇〇二—一八—一一。以下、新聞記事の注については、『新聞名』年（西暦）—月—日（夕刊のみ明記）というように記す。

(20) 稟議制については、西尾、前掲書、三〇二—三一九頁。

(21) 飯尾潤「公文書管理と行政の転換」（高橋滋ほか編『公文書管理の法整備に向けて——政策提言』商事法務、二〇〇七年）二一六頁。

(22) 野村武司「情報公開法制と『文書管理』（『都市問題研究』第五三巻第四号、二〇〇一年）五九頁。

(23) 聴き取り調査から示唆を受けた。

(24) 聴き取り調査から示唆を受けた。大森彌「官のシステム」（東京大学出版会、二〇〇六年）も参照。

(25) 本稿では、決裁・供覧といった所謂、事案処理手続を経る「起案文書」以外の文書という意味で「非起案文書」という言葉を用いている。

- (26) 『朝日』二〇二二—二二五。
- (27) 以上については、NPO法人情報公開クリアリングハウス「各行政機関の文書廃棄量調査結果」(二〇〇四年二月七日)による。なお、『現代』を歴史に刻む④(『日本経済』二〇〇五—六—九)も参照した。
- (28) 「特集 情報は誰のものか」(『論座』二〇〇三年五月号) 九五頁。
- (29) 「日本の公を問う」(『アエラ』二〇〇一年五月二日号) 二九頁。
- (30) 以上のことは、たとえば次の文献がある。同右「日本の公を問う」、『日本経済』二〇〇二—一八—一、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会資料保存委員会編『データに見る市町村合併と公文書保存』(岩田書店、二〇〇三年)、「緊急特集 東日本大震災・原発事故と歴史学」(『歴史学研究』八八四、二〇一一年)。
- (31) 数値については、総務省HPにある「情報公開制度」の「施行状況調査」・「過去の施行状況調査の結果」(各年度)より算出した (www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/chousahm.html) 二〇一三年一月三〇日閲覧。
- (32) 「文書管理に係る現状調査結果概要(速報版)」(「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」第五回配布資料、二〇〇八年五月一五日)。
- (33) 「平成二三年度における公文書等の管理等の状況について」(平成二五年二月 内閣府大臣官房公文書管理課)。
- (34) 同右。
- (35) 「平成二三年度における行政機関情報公開法の施行の状況について」における「行政機関別内訳表」。総務省HP (www.soumu.go.jp/main_content/000192549.pdf) 二〇一三年一月三〇日閲覧。
- (36) たとえば、佐藤、前掲論文。

- (37) このことについて検討したものととして、岡本哲和「情報公開法と政府の行動」(『レヴァイアサン』三八号、二〇〇六年)。
- この論文では、情報公開法施行から時間を経るに従って行政機関側の抵抗が弱まる傾向にあることが指摘されている。
- (38) 小倉和夫「近現代史にみる政治と外交」小倉和夫ほか『日本の近現代史述講 歴史をつくるもの 下』(中央公論新社、二〇〇六年) 二六三頁。
- (39) 以下については、「風穴は開いたか 上——情報公開法施行2年」(『朝日』二〇〇三—四—二二)。
- (40) 小倉、前掲論文、二六四頁。
- (41) 『毎日』二〇一三—一—一六。
- (42) 機密保持に関する調査チーム「機密保持に関する調査結果(中間報告)」(平成二四年六月二九日) 一一頁。
- (43) 同右。
- (44) 「農林水産省行政文書取扱規則」別記様式第三号(第一五条関係) 起案様式。
- (45) 聴き取り調査による。
- (46) 文書の内容については農林水産省の情報公開請求窓口で確認した。
- (47) 有識者会議の議事録は作成されていない。会議メモは個人のメモと判断して廃棄されてしまったという。『朝日』二〇一三—三—一六夕。
- (48) たとえば『東京』二〇一三—二—二九。
- (49) 二〇一三年二月六日に「特定秘密の保護に関する法律案」(特定秘密保護法案)が強行採決された。この法律については文書管理の点からも様々な問題が予想され、別途検討する必要があると思うが、現時点ではそのための準備が整っていない。本稿での記述は、学会に報告原稿を提出した二〇一三年五月時点のものとなっている。

- (50) こうした見方は、西尾、前掲書、三九五―三九六頁による。以下、「情報提供施策」についての記述は、同書を参照している。たとえば北海道の場合、HPの管理は基本的に総合政策部知事室広報広聴課広報担当課長が行っている（「道庁行政情報ネットワーク等情報セキュリティ対策の実施及び運用に関する手順（抜粋）」）。このことからHPが専ら広報広聴のツールとして位置づけられていることが確認できる。
- (51) 同右「道庁行政情報ネットワーク等情報セキュリティ対策の実施及び運用に関する手順（抜粋）」。いつまで掲載するかについては、「決定書」（起案文書）を作成することになっている。
- (52) 「北海道公式ウェブサイトトップページの運営要領」における「分類から探す」掲載基準。
- (53) 新潟市市政情報室への聴き取り調査による。しかし、新潟市におけるこのシステムの利用は低調であるという。
- (54) 『日本経済』二〇二二―二〇二〇夕。
- (55) 「センターの概要と特徴」（「アジア歴史資料センター」HP www.jacar.go.jp）。二〇一三年一月三〇日閲覧。
- (56) 栃木智子「経済産業省（通商産業省）文書の構造と移管のあり方について」、本村慈「文部省・文科科学省における文書管理と国立公文書館移管文書」（ともに『北の丸——国立公文書館報——』第四三三号、二〇一一年）。小宮山敏和「農林水産省の文書管理と移管文書の特徴」（『北の丸——国立公文書館報——』第四四号、二〇一二年）。
- (57) 史料学やアーカイブズ学に関する研究動向については、群馬大学の北村純先生よりご教示いただいた。
- (58) 牧原出『内閣政治と「大蔵省支配」——政治主導の条件』（中央公論新社、二〇〇三年）二六頁。
- (59) 前掲「平成二三年度における公文書等の管理等の状況について」。
- (60) 同右。
- (61) 前掲「文書管理に係る現状調査結果概要（速報版）」。

- (62) たとえば、「情報公開法第五条第四号・第五号・第六号の不開示情報が記載されていても一般の閲覧を制限できないため、移管するに当たり、慎重にならざるを得ない。」「一般の閲覧制限ができないため、移管を躊躇するケースがある。」などである（「文書管理に関する各省庁の意見・要望等」第五回 公文書管理の在り方等に関する有識者会議）二〇〇八年五月一五日、配布資料、五頁）。
- (63) 『近現代日本の政策史料収集と情報公開調査を踏まえた政策史研究の再構築』（代表者・伊藤隆、科学研究費成果報告書）における佐道明広へのヒアリング。防衛政策をめぐる資料状況が概観できる。
- (64) こうした視点については、たとえば、牧原出「『記録保存型文書管理』と『意思決定型文書管理』」（高橋滋ほか共編『政策提言——公文書管理の法整備に向けて』商事法務、二〇〇七年）。
- (65) このことを整理したものとして、三木由希子『みんなのもの』として活かすために——利用制限・電子文書（残された課題（2））（右崎正博・三宅弘「情報公開を進めるための公文書管理法解説」ぎょうせい、二〇一一年）。
- (66) 『日本経済』二〇二一七—二八夕。
- (67) 『読売』二〇二一九—二一三。
- (68) 松尾尊兌『戦後日本への出発』（岩波書店、二〇〇二年）二八〇頁。
- (69) 以下、事実に関する記述は、北海道立文書館でのヒアリング及び北海道立文書館資料に基づいている。
- (70) 公文書管理法の下にある中央政府の場合、国立公文書館は各省庁が設定したレコードスケジュールについて専門的技術的助言することになっているが、「移管」する行政文書を決めているのは基本的に行政機関の側である。
- (71) ここでの「永年」とは一〇年を超えることを意味する。「永久」ではない。
- (72) 石原一則（神奈川県立公文書館）「神奈川県公文書館制度における中間保管庫の機能」（第五回 公文書管理の在り方

等に関する有識者会議」二〇〇八年五月一日、配布資料。

(73) 『読売』二〇二一年九月一三。ここでは長野県安曇野市の実情が取り上げられている。

(74) 『日本経済』二〇二〇年一一二二〇夕。

(75) より広く日本のアーカイブズの現状と課題について論じているものとして、松岡資明『日本の公文書』（ポット出版、二〇一〇年）、同『アーカイブズが社会を変える』（平凡社、二〇一一年）。

(76) 二〇〇四・五年時点で個人文書にどのような行政文書が所収されているのかを概観したものととして、拙稿「日本における行政文書史料の状況」（魚住他『東アジアにおける行政文書公開の現状と課題』（文部科学省科学研究費補助金（学術創成研究）報告書、二〇〇七年、www.juris.hokudai.ac.jp/global-g/eastasia/）。

(77) 拙稿「市政専門図書館所蔵資料と昭和戦前期・戦時期研究の可能性」（財団法人東京市政調査会市政専門図書館『ニューズレター』第六号、二〇〇九年）。

(78) 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』（岩波書店、一九八七年）xiii。

(79) 岡田彰『現代日本官僚制の成立』（法政大学出版局、一九九四年）三三二頁。

(80) もっとも意識的に二次資料を利用している場合もある。西尾隆『日本森林行政史の研究』（東京大学出版会、一九八八年）は、自らの研究を「その素材を林政の歴史の内に求めているが、あくまで行政学的な分析を企図しており、歴史学の立場に立つ考証的な研究、あるいは系統的・網羅的な林政史の叙述を目指すものではない」と位置づけ、『農林行政史』など編纂された二次資料を用いている（二〇三頁）。

(81) 新聞記事を資料として利用する上での留意点については、たとえば大嶽秀夫『現代日本の政治権力経済権力』（三一書房、一九七九年）二四六―二四七頁。牧原、前掲『内閣政治と「大蔵省支配」』二七頁。

- (82) 原朗「財政・金融」(中村隆英・伊藤隆編『近代日本研究入門(増補版)』東京大学出版会、一九八三年)二五三―二五四頁。なお、本稿脱稿後、大前信也『昭和戦前期の予算編成と政治』(木鐸社、二〇〇六年)一一二頁注(11)で類似の指摘があることに気付いたので付記しておく。
- (83) 聴き取り調査による。
- (84) 前掲「近現代日本の政策史料収集と情報公開調査を踏まえた政策史研究の再構築」における大森とくこ氏へのヒアリング。財政史室をとりまく文書の問題状況がよくわかる。
- (85) 聴き取り調査による。
- (86) 前掲、佐道へのヒアリング資料。なお、同十年史について筆者は未見である。
- (87) 以前、北海道・道北地方で「年史」の原資料を調査する機会があったが、隣り合う三つの自治体(村と町)すべてで保存されていた。
- (88) 因みに『防衛庁五十年史』の原資料は、現在、「防衛庁史資料」として国立公文書館に移管されている。最近では、独立行政法人・経済産業研究所から「商工政策史・通商産業政策史関係文書」が国立公文書館に移管された(国立公文書館HP「新規公開文書(法人文書)のお知らせ」で確認。 <http://www.archives.go.jp/> 二〇一三年一月三〇日閲覧)。
- (89) こうした視点は、松浦正孝「政治史研究と現代政治分析——拙著『財界の政治経済史』(東京大学出版会、二〇〇二)をめぐって——」(『レヴァイアサン』四〇号、二〇〇七年)から示唆を受けている。
- (90) このことについては、牧原、前掲『行政改革と調整のシステム』。
- (91) 樋口敬二編『中谷宇吉郎随筆集』(岩波書店、一九八八年)二七六―二九二頁。中谷は、二つの型が融合した時により研究ができるのであって、両者をどのように融合させるのが重要であるとも述べている。こうした視点については、東京

大学大学院総合文化研究科の川島真先生から多くの示唆を受けている。

(92) 御厨貴『オーラルヒストリー』（中央公論新社、二〇〇二年）四六頁。

(93) 隣接分野では、大阪大学高等司法研究科が主体となって、「公文書管理法制の比較法政史——あるべき制度設計を求めて——」（科学研究費補助金、二〇一〇—二〇二三年度）が進められている。

(94) その詳細は、村松岐夫・若月剛史「村松岐夫関係文書目録」『学習院大学法学部 法学会雑誌』四六卷一号、二〇一〇年。現在、学習院大学法学部・経済学部図書センターで学術研究目的に限定して公開されている。

(95) 住民図書館二五年史編集委員会編『住民図書館二五年のあゆみ ミニコミを収集・公開・保存して』（住民図書館、二〇〇一年）。