

# 農林水産省の文書管理と 移管文書の特徴

小宮山 敏 和

## はじめに

本稿は、農林水産省から国立公文書館（以下、当館）に移管された文書と、農林水産省の過去の文書管理規則等を手がかりに、これまで当館に移管されてきた文書が農林水産省内においてどのような意味を持つのか、どのような位置付けのものが移管されてきているのか、ということについて明らかにする。

もとより、本稿で全ての移管済み文書の性格が明らかになるものではない。しかし、これまで各省庁等における文書管理と移管文書の関係については、あまり先行研究が存在せず、現状では各省ごとの個別事例を積み重ねていく段階であると思われる。また、分析手法についても、未だ確固とした手法は存在していないと思われるので、本稿での分析方法が一つの方法論として参考にご供することとなれば幸いであると考えている。

なお、農林水産省は、農商務省の設置から農林省、農商省、農林省（第2次）、農林水産省と省名が変遷しているが、農商務省から現行の農林水産省までを指す一般的な名称として、本稿では農林水産省として記述することとし、農商務省や農林省時代の文書管理規定など各時代固有の話については、それぞれ農商務省や農林省等として記述することとしたい。

次に、本稿の対象とする国の機関の文書管理と文書の移管に関する直接的な先行研究について、ここで触れておきたい。まず文書管理規則等については、中野目徹・熊本史雄氏による『近代日本公文書管理制度史料集』中央行政機関編<sup>1</sup>の刊行が大きい。各省庁等における本省分の主要な文書管理規則等について、本書によって歴史的変遷を追うことが容易になり、また関係省庁の文書管理規則等も参考にしやすくなっている。本書の解説においても、省庁ごとに文書管理規則等の面から解説が付されており、現時点での最新研究として位置付けておく必要がある。

また、各省庁等の文書管理規則等の変化と当館への移管状況とを関連させて論じたものに、栃木智子氏<sup>2</sup>と本村慈氏<sup>3</sup>の論文がある。両氏の論文は、対象こそ経済産業省と文部科学省と異なるが、対象省の設立以来の流れの中で、文書管理の大きな変化ごとに移管済み文書を分類し、それぞれの特徴を見ていくという手法をとっている。興味深いのは、経済産業省が農林水産省などと離合集散を経験しつつ形成されてきたのに対して、文部科学省は科学技術庁との統合を除くと、設立よりほぼ単独で推移してきており、それぞれ性格の異なる省庁等の事例が、比較的近似した分析手法の元で蓄積されたことである。本稿でも、この両氏の手法に学びつつ、まずは文書管理の変遷を管理規則等より確認し、その変遷と移管文書の特徴について概観していく。

さらに、両氏の成果を踏まえつつも、その次の展開を模索していく必要がある。そのさい考えられる事の一つとしては、両氏が本省を対象にしていることに対して、地方や外局などの事例を掘り起こし、本省との関連性の中で位置付けていく必要である。さらにもう一つ別の展開の可能性としては、移管直前の管理部局のみではなく、文書作成当時の部局との関係を考慮した分析の必要で、文書作成時代に有していた作成部署の機能に着目した分析方法となる。これについては、水野保氏<sup>4</sup>や鈴江英一氏<sup>5</sup>、柴田知彰氏<sup>6</sup>らによって、資料群の内的秩序の連続性を踏まえ、組織の統廃合

における文書の動きに着目し、文書の動きと業務機能の関係性について論じた成果もだされており、本稿でもその視点を参考にして、分析の中に取り入れている。また、文書作成時に注目することは、一方で、作成され保管されつつも、当館に移管されなかった文書の一端を浮き彫りにさせる。本稿においては、文書ファイル管理簿における30年保存の文書を分析対象とし、同年代に作成されつつも、平成13年より前の移管制度によって移管された文書と、平成13年から同22年度までの移管制度によって移管・延長・廃棄になった文書とを比較検討し、平成13年より前の移管制度において、どのような文書が移管対象となり、どのような文書が対象とならずに省内で保存されたのかについても、その概要を示したいと考えている。

以上のような視点を中心に、次章より分析をしていく。なお、本稿は平成23年1月時点での移管制度等をもとに論じている。その点、予めお断りしておきたい。

## 1 農林水産省における文書管理の変遷

### 1.1 文書管理史

#### 1.1.1 農商務省

本章では、農林水産省における文書管理の変遷について概観する。前出の『近代日本公文書管理制度史料集』において、農林水産省分について解説された下重直樹氏の「農商務省の文書管理」<sup>7</sup>に依拠しつつまとめてみたい。

明治14年(1881)4月7日、内務省・大蔵省より独立する形で農商務省が設立される。これは前年11月の伊藤博文と大隈重信の建議を受けたもので、財政改革の流れの中で、経費削減とともに勸業政策の推進のためには、大蔵・内務で分任している農商務行政を一省にまとめる必要があることが主張されたことによる。よって、新省の組織としては、内務省より移管された農務局・山林局・駅通局・博物館と、大蔵省より移管された商務局、それと新たに設置された書記局・会計局・工務局という体制で設立された。

文書管理については、同年に制定された「農商務省職制並事務章程」<sup>8</sup>(農商務1、以下『近代日本公文書管理制度史料集』内の史料を参考とした場合には、同史料集の史料番号(省庁名+文書番号)を記す)の中において、書記局が主管することとなり、官印の管守、省中一切の「公文ノ往復職員記録」の事務を担当し、特に書記局の中でも記録課が「省中一切ノ図書記録保管ノ事ヲ掌理」した。記録課では、保存文書を文書の出所となる局および掛単位に区分し、暦年度に従って大別して、月日によって小別するという編纂方法が、同年の「書記局記録課事務条項並庶務掛庶務順序」<sup>9</sup>(農商務4)の中で規定されている。その後、書記局より庶務課が分化していき、書記局は官房事務を主管し、庶務局は下に庶務・往復・記録の各課・掛をおいて文書管理を担当した。

次の大きな変化は、明治18年12月の内閣制度の創設である。太政官制を廃止して、内閣制が新たに創設されており、当然、行政組織の大幅な変化に伴って、文書管理についても変化がおこっている。

農商務省の文書管理を担う部局は、この頃は引き続き庶務局が行っており、同18年段階では庶務局庶務課の中に文書管理に関する掛として、受付掛や編纂掛などが設置され、公文の受付や編纂業務にあっていた<sup>10</sup>。また、回議文書は同編纂掛で編纂されたが、同文書以外の文書については、各局で編集され、二年間留置し、庶務局(記録課)に引き継ぐ規程となっていた(農商務9、庶務局庶務課編纂掛庶務順序 第六條<sup>11</sup>)。下重氏によれば、内閣制度への移行や官制通則による記録

担当局課の設置以前に、農商務省では、ある程度の文書管理体制が構築されていたという評価がなされている。

明治19年2月26日、内閣制度の創設・各省官制通則の制定を受けて、省内に総務局が設置され、その下に文書課・往復課・報告課・記録課が置かれて、文書管理を所掌させた。さらに同22年には、文書の保存年限を無期限と2年とに区分する規程<sup>12</sup>（農商務16）がなされ、その後、総務局は4課に改変されるも、同24年8月16日には大臣官房へ再編され、文書管理は庶務、記録課が所掌することとなる。

明治25年11月15日、農商務省処務規程が制定される（農商務20）<sup>13</sup>。本規程は“省内全般の公文書管理の画期”と評価されているが、文書の接受から主務局への回付、大臣・次官の決裁手続に文書課（機密文書は秘書課）が介在（1～7条）、完結文書については、文書課より記録課へ直ちに送付されるルート確立（7～19条）など、文書管理担当課が執務のラインに組み込まれ、諮問会議の設置により、各局の横断的な連携、大臣の指導力強化が図られたとされる。また、公文書の保存年限についても、永久保存、30年、5年、1年と4種類の保存年限が設定され、文書内容による具体的な管理がなされるようになった。その後、日清・日露戦争を経て、各局の独立性が高まるが、文書管理規定は処務規程の枠組みを維持していく。

### 1.1.2 農林省から農林水産省

大正14年（1925）4月1日、農商務省は分離し、農林省と商工省となった。この分離に関しては、そもそも農商務省の各局課の独立性が高く、また、大正12年9月の関東大震災で記録文書がほとんど消失しているため、文書の分割は比較的スムーズに進んだものと推測されている。官房各課の帳簿類は基本的に農林省の方に引き継がれていった。

なお、後述する当館への移管済み文書の記述部分とも関連するが、農林水産省本省からの移管済み文書に関しては、関東大震災以前のもは数点のみである。

農林省が設置されたことに伴い、同時に処務規程が制定されている（農林1）<sup>14</sup>。内容としては、農商務省の処務規程を全面的に踏襲したものとの評価がなされている。また、文書管理上では、保存年限が永久・20年・10年・5年・1年と5分類に変化しているが、これは商工省も同様のようである<sup>15</sup>。

昭和18年（1943）11月1日、商工省が解体され、一部は農林省とともに農商省となり、残りは軍需省に再編された。農商省、軍需省ともに処務規程（農林3、商工9）<sup>16</sup>を定めるが、戦中に軍需省では処務規則を改定しており、永久文書がなくなり、文書の最長の保存年限は20年となっている。一方、農商省の処務規程においては、農林省同様に永久・20年・10年・5年・1年の5分類のままであり、ここで両省間の文書管理に違いが生じることとなる。

昭和20年8月26日、農商省と軍需省は再編され、農林省（第2次）と商工省が設置される。農林省（第2次）の処務規程における文書管理は、農商務省時代の処務規程からほとんど変化しておらず、昭和33年に制定される農林省文書管理規則（農林4）<sup>17</sup>まで運用されたようである。一方、軍需省から再編された商工省は、保存年限を最長20年とした軍需省の処務規程を踏襲しており、永久保存文書が無いままであった。これは、通商産業省時代まで基本的に保存年限の設定を改めなかったようであり、当省の文書管理については旧軍需省の影響力が大きかったとの評価がなされている。

## 2 農林水産省の文書管理規則と移管文書の特徴

本章では、農林水産省の文書管理規則と、それに伴う移管の実態について考察していく。時期的には、移管制度が大きく変化した平成13年（2001）前後で比較する。これは、当館への移管は昭和47年からであり、同年以降での移管に関する大きなターニングポイントは、現時点では平成13年の中央省庁再編とそれに伴う移管制度の変更が大きいと考えているからである<sup>18</sup>。文書管理規則や移管基準等と、実際に移管されてきている文書とを突き合わせることによって、基準・規則と移管の実態について概括する。

### 2.1 平成13年以前の文書管理規則と移管文書の特徴

まず、農林水産省における平成13年以前の文書管理について、特に公文書館業務との関わりが深い保存文書と公文書館への移管に関する規程部分を見ていく。

平成13年以前の農林水産省において、業務に伴い作成し、完結した文書については、昭和33年に策定された「農林省文書管理規則」（昭和33年12月20日農林省訓令第27号、昭和54年12月24日農林水産省訓令第35号改正。以下、「農林水産省文書管理規則」と表記する）によると<sup>19</sup>、同規則の別表16の第1類から第3類に属するものについては、主管課で5年間保存し、その後、省受文書であれば官房文書課、庁受文書であれば外局の庶務課で保管した。第4類から第6類に関する文書については、主管課で保存するものとされていた。また、人事文書は、官房か内局・外局の庶務課において保存された（第63条）。ちなみに、ここで出てくる別表16の分類は、保存年限と対応しており、第1類が永久保存、第2類が20年保存となり、以下、第3類が10年、第4類が5年、第5類が3年、第6類が1年の保存期間となっている（第64条）。つまり、保存年限10年以上のものは、5年は主管課におき、のち文書課等に移されたが、保存期間が5年以下の第4類から第6類に関しては、文書課等に移されることなく主管課で廃棄されたということになる。

なお、参考までに、昭和33年の「農林水産省文書管理規則」別表16の第1類について、右記に掲出する。

主管課における保存文書は、完結年度や文書の類別ごとに綴られ編集されて、5年を経過した第1類から第3類の文書は、文書課か外局の庶務課に引き継ぐこととなっていた（第66条）。そして、保存年限を経過した文書は、廃棄される（第68条）か、国立公文書館へ移管された。国立公文書館への保存文書の移管は、文書課または外局の庶務課において保存している文書のうち、国立公文書館で保存することが適当と認められているものがある場合に移管された（第68条の2）。

以上の規定の要点をまとめると、国立公文書館に移管される文書は、文書課あるいは外局の庶務課に保存されることとなる、保存年限が10年以上の第1類から第3類までの文書のうち、国立公文書館で保存することが適当と農林水産省において判断された文書ということになる。

では、実際に平成12年度までに、当館にはどのような文書が移管されてきているのであろうか。表2の形でまとめてみたので参照いただきたい<sup>20</sup>。なお、表2の文書例については、そのまま移管文書の文書名ではないが、農林水産省からの移管文書名を元に筆者の方で適宜まとめ、大きく文書名を変えたものは（ ）で示している。

表2をみた結果、一見してわかるのは「閣議請議・省令・訓令・告示」とされた資料が、各局から数多く移管されているという点である。特に昭和59年度以降は、移管文書の中心となっている。その外、法令関係、各種規定、例規などもあり、文書管理規定別表16の第1類文書の(1)「法律、政令、

【表1】「農林水産省文書管理規則」（昭和33年12月20日農林省訓令第27号、昭和54年12月24日農林水産省訓令第35号改正）の別表第16のうち、第1類

○第1類に属する文書（永久保存）	
1項	次の各号に掲げる文書で原本（原本に代わるべき写しを含む。）となるもの
(1)	法律、政令、省令又は訓令の制定又は改廃に関する文書
(2)	国際条約、国際協定又は国際会議に関する文書
(3)	閣議請議（法律又は政令の制定又は改廃に関するものを除く。）に関する文書（第4類に属するものを除く。）
(4)	国会に提出する資料に関する文書で重要なもの
(5)	告示又は内部規程の制定又は改廃に関する文書で重要なもの
(6)	法令の解釈又は運用についての通達、照会又は回答に関する文書で重要なもの
(7)	不服申立ての裁決若しくは決定又は訴訟に関する文書で重要なもの
(8)	許可、認可、免許、承認、認定、登録、指定、命令、指示等若しくはこれらの取消し若しくは証明又はこれらについての他省庁からの協議に関する文書で特に重要なもの
(9)	表彰に関する文書で重要なもの及び叙位、叙勲又はほう賞に関する文書
(10)	職員の職階、任免、分限、懲戒、服務、給与、恩給、退職手当等人事記録に関する文書
(11)	職員の公務災害に関する文書
(12)	法人の役員の命免に関する文書
(13)	公印の制定又は改廃に関する文書
(14)	契約に関する文書でその契約期間が非常に長期にわたるもの
(15)	予算又は会計に関する文書で特に重要なもの（前号に掲げるものを除く。）
(16)	保存文書の管理に関する文書
(17)	審議会等への諮問又は審議会等の答申若しくは建議に関する文書で特に重要なもの
2項	前項に掲げる文書のほか、大臣官房の課の長又は庶務課の長（以下この表において「庶務課長」と総称する。）が特に重要と認める文書は、第1類に属する文書とすることができる。
3項	第1項に掲げる文書のうち、庶務課長が永久保存の必要がないと認めるものは、文書課長と協議の上、第2類に属する文書とすることができる。

『農林水産省文書関係規則集』（農林水産大臣官房文書課、1980年）より作成

省令又は訓令の制定又は改廃に関する文書」や(5)「告示又は内部規程の制定又は改廃に関する文書で重要なもの」などが大半を占めていることがわかる。一方、上記の法令関係・各種規定などに該当しない文書としては、一般文書や各種組合等の設置認可・定款変更、国営事業の計画設定・変更の承認、農薬・肥料の登録、獣医師免許状など、文書管理規定別表16の(8)「許可、認可、免許、承認、認定、登録、指定、命令、指示等若しくはこれらの取消し若しくは証明又はこれらについての他省庁からの協議に関する文書で特に重要なもの」に該当するものが多いと言える。特に、国立公文書館への移管制度が始まった当初の、昭和47年、同50年、同51年を中心に分布している。

全体として、移管対象文書の傾向としては、移管当初の多種類の文書の移管から、年度を追うごとに(1)「法律、政令、省令又は訓令の制定又は改廃に関する文書」や(5)

【表2】平成13年以前の移管文書の移管元局課別数値

移管元局課	文書例	移管年度															
		s47	s50	s51	s59	s60	s62	H2	H3	H4	H5	H6	H8	H9	H10	H11	H12
各局	例規関係	1															
	閣議請議・省令・訓令・告示										4						
官房	閣議請議・省令・訓令・告示												15			8	12
	法律・勅令																36
官房企画室	閣議請議・省令・訓令・告示					3			2								
官房総務課	閣議請議・省令・訓令・告示					7			3								
官房文書課	例規	8															
	行政調査会	11															
	一般文書	21	14														
	地方長官会議	6															
	北海道拓殖計画調査会	1															
	用語統一	1															
	公印の登録			1													
	肥料配給割当			1													
官房経理課	閣議請議・省令・訓令・告示					25			11								
	閣議請議・省令・訓令・告示 (決算に関する衆議院の議決等)					25											
	(各種規定関係)								7								
官房総務課、文書課、地方課	閣議請議・省令・訓令・告示					3											
官房文書課、秘書課、厚生課、地方課	閣議請議・省令・訓令・告示					3											
官房総務課、予算課	(個別の法律・政令・省令・告示等)								8								
官房秘書課、厚生課	(人事関係の諸規定等)								3								
官房文書課、地方課	(文書管理関係の諸規定等)								3								
統計情報部	閣議請議・省令・訓令・告示					3							2				
	(統計調査関係の諸規定等)								3								
蚕糸局	桑苗検査規則施行認可	1															
	蚕種業組合	9															
	定款変更認可	2															
	養蚕業組合設置認可	21															
山林局	施業案	1															
	法令書類	1															
	例規	1															
資材局	一般文書	1															
農政局	一般文書	1															
農務局	蚕糸同業組合	6															
	重要物産検査規則	3															
農務局・農政局	殺物検査	26															
臨時農林対策部	一般文書	1															
構造改善局	開拓建設事業終了		1														
	事業計画変更		3														
	事業国営に関する件		1														
	事業全体変更設計書		6														
	全体設計承認		9														
	団体承認関係		1														
	添付書類・全体設計		4														
	添付書類・全体設計変更		2														
	土地配分関係		3														
	団体承認申請		3														
	土地配分計画		2														
農産園芸局	閣議請議・省令・訓令・告示 (個別の法律等)					44					2			7	4	1	
	農村事業成績書及収支決算書		2														
	農薬の登録		41														
	肥料の登録		9														
	肥料配給割当		1														
	一般文書		1														
	閣議請議・省令・訓令・告示					53			52					30	7	1	
	農業共済組合連合会定款変更認可の件		2														
	閣議請議・省令・訓令・告示					49			57					12		6	1
	獣医師免許証			184													
畜産局	閣議請議・省令・訓令・告示					34			23	13		9					
	閣議請議・省令・訓令・告示					49	68		78					12		3	
農林水産技術会議	閣議請議・省令・訓令・告示					2					2					1	
合計		123	107	184	118	182	68	100	74	101	19	2	26	12	49	25	56

【表3】30年保存ファイル作成時の文書管理規則における分書類型

		別表16のうち、第1類の文書類型															その他(2・3)			
		(1)法令	(2)国際	(3)閣議	(4)国会	(5)告示・内部規程	(6)通達	(7)訴訟	(8)許認可	(9)表彰	(10)人事	(11)公務災害	(12)法人役員	(13)公印	(14)長期契約	(15)予算会計		(16)文書管理	(17)審議会	
管理部門		合計																		
大臣官房	総務課	4			1												3			
	政策課	3	1													1		1		
	秘書課	27	1							25						1				
	文書課	35	1	29								1				2		2		
	地方課	28				11				11	1					5				
	予算課	3								1					1	1				
	経理課	7								2					4	1				
	厚生課	6						1			2					3				
	環境バイオマス政策課	1	1																	
	国際部	3						3												
	国際部国際政策課	1																1		
	国際部国際協力課	2	1					1												
	統計部管理課	9				1				6					1	1				
	統計部経営・構造統計課	2					1	1												
統計部生産流通消費統計課	2					2														
総合食料局	総務課	7								4		1		1	1					
	流通課	2						1									1			
	商品取引監理官	1						1												
	食品産業企画課	1						1												
	食品産業振興課	1						1												
	食糧部計画課	1															1			
	食糧部食糧貿易課	7				1	6													
消費・安全局	総務課	11				1				8					2					
	農産安全管理課	3	1					2												
	表示・規格課	3						2									1			
生産局	総務課	38					2	2	12		1	1			20					
	生産流通振興課	18	1				2	11						3			1			
	農業環境対策課	1	1																	
	農業生産支援課	5						5												
	畜産部競馬監督課	36				1		27	1					7						
	畜産部食肉鶏卵課	2						1									1			
	畜産部畜産企画課	2					2													
	畜産部畜産振興課	1					1													
経営局	総務課	9								8					1					
	経営政策課	5					5													
	協同組織課	3						3												
	金融調整課	5					2	2									1			
	人材育成課	2					2													
	保険監理官	4						4												
農村振興局	総務課	9								8					1					
	整備部水資源課	5						5												
	整備部土地改良企画課	7						3	1					3						
	農村政策部農村計画課	1	1																	
合計		323	9	0	29	1	15	25	0	77	0	87	3	1	3	0	20	43	3	7

農林水産省の文書管理と移管文書の特徴

「告示又は内部規程の制定又は改廃に関する文書で重要なもの」などの移管に収斂していった傾向が読み取れるだろう。

今度は表3を見ていただきたい。これは、平成21年度に保存期間が満了したファイルのうち、30年保存の文書を抽出して作成したものである<sup>21</sup>。つまり、昭和54年度以前に作成された文書で、移管も廃棄もされずに平成21年度まで保存されてきた文書ということになり、既に当館に移管されてきた昭和54年作成文書の「片割れ」の文書ということになる。その30年保存文書を、昭和33年の「農林水産省文書管理規則」に則って第1類の文書類で分類し、移管元局課別に集計した(文書類名については、適宜省略した形で示している)。これを見ると、(2)「国際条約、国際協定又は国際会議に関する文書」や(7)「不服申立ての裁決若しくは決定又は訴訟に関する文書で重要なもの」、(14)「契約に関する文書でその契約期間が非常に長期にわたるもの」などは、満了したファイルのなかに見ることが出来ない。しかし、(1)「法律、政令、省令又は訓令の制定又は改廃に関する文書」や(5)「告示又は内部規程の制定又は改廃に関する文書で重要なもの」以外にも、数の多寡はあれ、各分類に当てはまる文書が存在していることがわかる。ちなみに、昭和54年度作成の文書で当館に既に移管されてきていた文書としては、昭和60年度移管の中に、「閣議請議・省令・訓令・告示」が農産園芸局・畜産局・食品流通局から合計27点確認できるので、30年保存文書という限定はあるが、当時の文書管理規則に基づき、どのような文書が移管され、どのような文書が移管されずに省内で保存されていたかが、この両者の比較によって視覚化可能となる。なお、323ファイルのうち、214ファイルが当館に移管され、18ファイルが保存期間延長となり、91ファイルが廃棄されている。

比較した結論としては、昭和33年の「農林水産省文書管理規則」では、(1)「法律、政令、省令又は訓令の制定又は改廃に関する文書」や(5)「告示又は内部規程の制定又は改廃に関する文書で重要なもの」等に該当するほんの一部分の文書が移管されていたのみで、他の分類に該当する永久保存文書はそのまま保存されていたということ、同じ法令や告知・内部規定等の文書でも、移管されずに省内で保存されていた文書も存在していたことなど判明したといえよう。

## 2.2 平成13年以降の文書管理規則と移管文書の特徴

では次に、平成13年以降の文書管理について、こちらも同様に、保存文書や移管に関する規程部分を見ていく。

平成13年以降の農林水産省における文書管理については、平成12年12月25日付の「農林水産省行政文書管理規則(農林水産省訓令第37号、平成20年11月18日付農林水産省訓令第23号により改正)」<sup>22</sup>に拠っている。同規定によると、行政文書の保存期間は、法律又は法律に基づく命令において保存期間が定められているものを除き、30年、10年、5年、3年、1年又は1年未満とされている(第11条第1項)。昭和33年の「農林水産省文書管理規則」と比較すると、保存年限の永久保存が30年保存となり、同20年保存の規定が削除されている。行政文書の分類については、保存期間が1年以上の行政文書について、系統的かつ体系的に管理するため、大分類、中分類及び小分類に区分するとし(第13条第1項)、その分類の方法は、文書課長が定めるところによるものとされた(同条第2項)。なお、この大中小分類について、e-Gov等より実際の分類を見てみると、大分類は基本的に課ごとに設定されている。中分類は、昭和53年8月11日付53文第304事務次官通達による「保存文書分類表」<sup>23</sup>と比べてみると、課ごとに設定している分類項目が類似してい

るので、現行の大中小分類に移行する際に、既存の文書分類を中分類に該当させて処理したであろう。表4は、「保存文書分類表」と中分類とを、官房文書課と官房秘書課を事例にサンプル的に対照させたものである。小分類はさらにその下の単位であるが、設定基準については不明である。

行政文書の保存については、人事文書以外の起案文書であって、保存期間が30年以上のものは、主管課において5年間保存し、その後、文書課（外局で起案した行政文書にあっては外局の庶務課）において保存する（第42条第1項）。人事文書以外の起案文書であって、保存期間が30年未満のもの及び起案によらない行政文書（人事文書を除く。）は、主管課において保存すること（同条第2項）、人事文書は大臣官房の課又は庶務課において保存することとなっている（同条第3項）。前述の昭和33年の「農林水産省文書管理規則」と比較すると、保存期間が30年以上のものについては基本的に同様の扱いとなっているが、保存期間が30年未満の文書、特に保存年限10年のものについては、大きく変更がなされている。昭和33年の「農林水産省文書管理規則」の場合、文書完結後5年を経過すると、主管課から廃棄または文書課等への引き継ぎが規定されていたが、現行の文書管理規則では保存年限10年の文書については、10年間主管課で保存され、廃棄されることとなる。この10年保存文書の主管課での保存については、主管課での実務上、保存年限30年の文書よりも保存年限10年の文書の方が、より参照される頻度が高いということを表しているのではないだろうか。その点については推測の域を出ないので、ここで記すのみに留めたい。

さて、保存期間が満了した行政文書は、原則廃棄することとされるが（第51条第1項）、職務遂行上必要があると認めるときは、一定の期間を定めて当該保存期間を延長することができ（第52条第1項）、さらに、現に監査・検査等の対象になっているもの、現に係属している訴訟における手続上の行為をするために必要とされるもの、現に係属している不服申立てにおける手続上の行為をするために必要とされるもの、開示請求があったものは、別途保存期間の延長が認められている。また、保存期間（延長された場合にあっては、延長

**【表4】保存文書分類表と中分類対照表**

**D.文書課**

	分類項目	中分類
01	一般	一般
02	法規	法規
03	法令調整	法令調整
04	機構・定員	機構・定員
05	特殊法人	特殊法人・認可法人・指定法人(公益法人、独立行政法人を含む)
06	文書管理	文書管理
07	文書保存	文書保存
08	公印登録	公印登録
09	接受・発送	接受・発送
-	-	事務能率
-	-	情報公開
-	-	審議会等

**B.秘書課**

	分類項目	中分類
01	一般	一般
02	法規	法規
03	官房人事	官房人事
04	会計	会計
05	栄典	栄典
06	発令原義	発令原義(発令・原義、発令原議を含む)
07	任用	任用
08	給与	給与
09	人件費	人件費
10	諸手当	諸手当
11	退職手当	退職手当
12	分限・懲戒・保障	分限・懲戒・保障
13	服務	服務
14	人事管理	人事管理
15	研修	研修
16	職員団体	職員団体
17	恩給	恩給
18	人事記録	人事記録
19	人事統計報告	人事統計報告
20	勤務評定	勤務評定

後の保存期間)が満了した行政文書について、国立公文書館で保存することが適当と認められる歴史資料がある場合には、国立公文書館に移管することとされている(第53条第1項)。

平成13年以降の国立公文書館への移管基準<sup>24</sup>や移管対象文書等については、既に諸論文等でも詳細に紹介されているのでここでは特に詳述しないが<sup>25</sup>、文書管理規則等との比較の中で、筆者が特徴的だと思われる点について、少し述べておきたい。

平成13年3月30日の閣議決定他により決定された移管基準は、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」<sup>26</sup>(総務省)に対応し、行政文書の区分と該当する保存期間、及び保存期間が満了することになるときの移管の適否の判断に当たっての基本的考え方がセットになったものである。平成13年以前の移管基準等と比較して特徴的な点は、13年以前では「国立公文書館で保存することが適当と認められる歴史資料がある場合」などと、一律にどのような文書が移管し保存されるべき文書であるのか、必ずしも明確化されていなかったことに対して、13年の文書課長等申合せでは何が移管対象文書となるのかが行政文書の区分と関連化された点であるだろう。一方で、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」での「別表 行政文書の最低保存期間基準」では、前出の昭和33年「農林水産省文書管理規則」別表第16と掲出されている文書例は近い性格が認められるが、平成13年以降の移管基準ではかなり削減されており、一見すると関連性は見えにくくなっている。

また、同17年6月30日に改正された移管基準では、大きく分けて具体的な文書類型による基準と、年限等の基準を満たした場合に内容の如何によらずに移管対象となる基準の、2つの基準から成り立っている。前者は、例えば昭和33年の「農林水産省文書管理規則」別表第16などと比べてみると、永久保存文書の文書類型と親近性が認められ、それまでの文書移管の延長線上に位置付けられる性格を持つと言える。一方、後者の場合は、例えば「昭和20年までに作成・取得された文書」・「保存期間が30年以上経過した文書」・「内閣総理大臣が指定した特定の国政上の重要事項等に関して作成された文書」など、前述のように一定の基準を満たした場合に自動的に移管対象となるように設定されており、各省担当者による解釈の幅をある程度均整化する役割や、解釈の余地を少なくすることで、現場での移管決定までにかかる諸負担の軽減にも機能しているように思われる。全体としては、移管基準が明確化されたことにより、移管手続き自体は進めやすくなった一方で、移管基準と実際の行政文書ファイル名との乖離が、その間に解釈の余地を残すこととなり、作業量的にも確認作業が膨大化した面は否定できないのではないだろうか。

さて、平成13年以降に当館に移管された文書の特徴については、平成13年度から同21年度までの移管文書をまとめた表5～7を用いて説明したい<sup>27</sup>。表5は移管年度別の数値であり、表6は移管局課別の数値、表7は移管の「定め」において示された文書類型別に集計したものである。

まず表5を見てみると、平成13年度では移管実績が0、同14年・15年も各3点と低調であったが、その後は順調に増え、最後の2年くらいは年に4000点ほど移管されてきていることがわかる<sup>28</sup>。

表6を見ると、大臣官房食料安全保障課、大臣官房環境バイオマス政策課、大臣官房協同組合検査部など、近年設置された部局からの移管はないが、それ以外は全般的に移管を受けていると言える。特に、官房文書課や生産局、水産庁などからの移管点数が多い。これは次の表7とも関係することであるが、農林水産省からの移管文書の中では、「文書原簿」の移管が目立って多く、生産局や他の局からも「文書原簿」の移管が多い。生産局は、旧来の畜産局や農産園芸局など、いくつかの局を統合して成立しており、その点で移管点数が伸びている可能性がある。

最後に表7であるが、数値が多いのは補助金関係と文書管理関係である。このうち、文書管理関係については、前述のように「文書原簿」の移管が多数をしめている。補助金関係については、要綱・要領の制定・改廃などに関するもの、事業実施に関するもの、補助金交付に関するものなどが特徴的な文書である。平成13年以前の移管実績では、法令関係が圧倒的に多く、それ以外には許認可や法人関係なども多かった。表7においても、それぞれ法令や許認可・法人等も多い傾向にあるが、全体の比重としては低下している。特に、法令関係文書の比重の低下が大きいと言える。

### 3 農林水産省からの移管文書と文書作成部局との関係

本章では、まず、作成年度別・移管年度別にみた移管文書の全体的な特徴を、表を用いて把握し、その上で特徴的な部分について考察する（第1節、第2節）。次に移管文書について、文書作成元と管理部局の違いを手がかりに、現在の局課にある文書群がどのような変遷を経て形成されてきたのかを考察する。一部の局課については、サンプル的に実際のファイル情報等も用いて、より再現精度を高めた上で、どのような資料群の中のどの部分が移管されてきたのかを明確化させてみたいと考えている（第3節）。

では以下より具体的にみていきたい。

#### 3.1 作成年別にみた移管文書の特徴

ここでは、これまで当館に移管されてきている文書を元に、作成年代別に処理した表8を用いて考察していく（表8と9は別添）。表8と次節で用いる表9で分析対象としている資料は、平成20年度移管計画によって当館に移管された資料までを対象として作成したものである<sup>29</sup>。なお、農林水産省関係の文書としては、平成19年度移管計画による地方森林管理局（国有林野）資料も該当するが、冊数が膨大であることや、今回の目的としている文書管理規則との関係については見えにくいことから、ここでは取り上げていない。地方森林管理局移管資料については拙稿で概要をまとめているので<sup>30</sup>、そちらを参照されたい。

まず、表8の読み方であるが、縦軸は1年ごとの年代を表している。一方横軸は、まず第1行目にあるのが本稿執筆時の本省の内局で、官房、総合食料局、消費・安全局、生産局、経営局、農村振興局となる（網掛け部分）。ちなみに、外局や施設等機関については最後にまとめている。官房は2行目で各課ごとに整理し、内局5局については2行目に

**【表5】 年度別移管実績  
(H13-21年度)**

移管年度	移管冊数
H13年度	0
H14年度	3
H15年度	3
H16年度	27
H17年度	656
H18年度	639
H19年度	18,805
H20年度	4,389
H21年度	4,051
合計	28,573

(広報資料を含む)

**【表6】 部局別移管実績(H13-21年度)**

部局名	移管冊数 (H13-21年度)
大臣官房 総務課	55
大臣官房 政策課	14
大臣官房 秘書課	6
大臣官房 文書課	102
大臣官房 予算課	44
大臣官房 経理課	40
大臣官房 厚生課	23
大臣官房 地方課	49
大臣官房 情報評価課	93
大臣官房 食料安全保障課	3
大臣官房 環境バイオマス政策課	0
大臣官房 国際部	35
大臣官房 統計部	169
大臣官房 協同組合検査部	0
総合食料局	749
消費・安全局	211
生産局	1,057
経営局	227
農村振興局	733
農林水産技術会議	143
林野庁	458
水産庁	1,149
農林水産政策研究所	217
農林水産研修所	14
地方農政局・農政事務所	4,624
植物防疫所	287
動物医薬品検査所	10
森林技術総合研修所	17
地方森林管理局	17,994
漁業調整事務所	50
合計	28,573

かかっている部局が当該文書の移管時の管理部局をあらわしている。さらに3行目のセルが縦長に設定されている所は、当該文書の作成部局を示しており、「↓」がついているものは、その部局で作成されて2行目の部局に管理が移り、そこから当館に移管されてきたことを示している。定義の説明だけではわかりにくいので、総合食料局を具体例として説明してみると、2行目「総合食料局」・3行目縦長で「総合食料局」は、当該文書が「総合食料局」で作成されて「総合食料局」から当館に移管されたことを示している。同様に、2行目が「官房調査課↓」のものは、「官房調査課」で作成され「総合食料局」に引き継がれて移管されたこと、「食糧庁↓」のものは、「食糧庁」で作成され同様に「総合食料局」に引き継がれて移管されたことを、「食品流通局↓」のものは、「食品流通局」で作成されて「総合食料局」から移管されたことを示している。その後、2行目から3行目にかけて縦長に統合されたセルがあり、ここでは「食糧庁」と「食品流通局」と入っているが、これは、これまでと同様の考え方により、「食糧庁」で作成されて「食糧庁」から当館に移管されたものと、同様に「食品流通局」で作成されて「食品流通局」から移管されたものを表している。この二者については、総合食料局が設置される以前に作成・移管されたものであるため、このように分けて標記しているが、「食糧庁」も「食品流通局」も「総合食料局」にほぼ統合されていった部局であるため、ここでは「総合食料局」の中に位置付けている。同様に、他の局も同じ方針で表を作成しているため、統廃合が多かった局については必然的に分類項目が多くなる。表8の中では、生産局や経営局は統廃合によって様々な部局由来の文書等が存在する可能性があり、逆に農村振興局などはほとんど統廃合等を経験していないため、ほとんどが自局内で作成された文書で構成されているものと思われる。

では、表8から見える特徴について触れていきたい。まずこれまで当館に移管されてきている文書で最も古い文書は、農林水産政策研究所からの移管文書で、明治39年（1906）に作成された「月寒種牛牧場発翰綴」と「月寒種牛牧場来翰書綴」である。この月寒種牛牧場は、明治39年に現在の北海道札幌市豊平区の月寒地区に設置された農商務省の施設で、明治41年に月寒種畜牛牧場、大正5年（1916）に畜産試験場北海道支場となり、最終的に昭和24年（1949）に廃止され北海道

【表7】 文書類別移管実績（H13-21年度）

文書類別	移管冊数 (H13-21年度)
法令	439
閣議等関係	29
予算・決算関係	186
政策評価	9
基本計画等関係	51
国際条約等関係	15
組織・定員関係	5
審議会等関係	37
省議、局議関係	0
国会関係	67
法人関係	399
訴訟関係	5
補助金関係	1,294
文書管理関係	1,560
統計関係	127
人事関係	69
許認可、免許、承認等	212
栄典又は表彰関係	32
国家的儀式・行事関係	1
歴史的事件、事故関係	0
調査・研究関係	70
所管行政	23,966
その他	0
合計	28,573

※施設等機関・地方支分部局等については、所管行政としてまとめている

農業試験場月寒試験地となるものであるが、当館には明治39年から大正4年までの月寒種畜牧場時代のもの（来翰留や発翰留など、出入した文書の綴などが中心）と、大正5年から昭和24年までの畜産試験場時代のもの（月寒に限ったものではない）が移管されてきている（こちらも文書管理に関するものが中心）。ただし、この文書は内局以外の作成文書であるので、内局の文書が中心となっている農林水産省移管文書の特徴としては、ひとまず脇に置いて考えてみたい。

次に、内局の文書に着目してみると、大正6年（1917）の蚕糸局作成・生産局移管文書が最も古く、その他大正11年以前に作成された文書は、大臣官房と経営局の文書が数点あるのみである。これは前述のように、大正12年9月の関東大震災で農商務省文書は消失していると考えられていたことと一致する。この結果からは、本省関係では震災以前の文書はほとんどないと言えるだろう。大正12年を境にして、毎年、文書が作成されている傾向が見えてくる。基本的には戦時中のもものほぼ同様に作成され、移管がなされているが、昭和19年作成文書に限っては、当館への移管が無いようである。

さらに、昭和44年から同53年、及び平成8年頃以降の部分に注目していただきたい。この部分での数値の現れ方としては、二つの傾向がある。一つは、この年代以前より継続して文書が作成され移管されている傾向で、表の中でも一本の線のように現れてきている。もう一つの傾向としては、当該年代に入ってから、急にそれまで移管されてこなかった文書が大量に移管数に現れてきている点である。これは平成13年（2001）に移管制度が変更されたことにより、それまで移管対象とされてこなかった文書が、急遽移管対象となったことによって生じたものである。ただし、農林水産省は表5でも示したとおり、平成13年から同16年までは移管は低調であるので、実質は同17年の改正以降に移管が活発化したと言える。平成17年（2005）当時において30年保存文書に該当するものは、昭和50年（1975）以前の作成文書であるので、ちょうど、ここで移管の傾向が変わったと指摘している年代とほぼ一致する。同様に、平成17年（2005）からみると平成8年は9年前となることから、平成8年以降の拡大傾向は、10年保存文書の移管範囲が拡大したことを示していると言えよう。なお、5年保存文書や3年保存文書は、すぐにそれぞれの作成時期が重なってしまうことから、表の上ではあまり傾向としては見えてきていないと思われる。結論としては、保存期間10年以下の農林水産省移管文書については、この表の上での評価はむずかしいということになる。

### 3.2 移管年別にみた移管文書の特徴

では次に、移管年代別の観点から移管文書の特徴についてみていきたい。前述の作成年代別の分析で使用した表8と同様の方式で表9を作成したので、そちらを用いて分析していく。

最初に当館への移管が始まった時期としては、昭和47年のものが初めてである。これは、当館が昭和46年（1971）7月に設置されたことに伴って、翌年早速移管がなされたものであろう。官房文書課、農蚕園芸局、経済局、その他の部局より計123点の移管を受けている。

次に移管制度の変更がなされた平成13年前後について見ていきたい。平成13年以前の段階においては、同部局内での継続した移管はほとんどなされていない。ある局課に注目しても、数年ごとに移管されている傾向にある。また、移管される数量に着目してみると、比較的一回の移管業務で大量の文書を移管している傾向にあるので、数年ごとに溜まった文書を移管していた様子が窺われる。さらに、移管元の部局の分布をみても、省内横並びで移管が行われている訳ではなく、移管の

なされている年ごとに組み合わせにも変化がみられることから、ある程度省内で移管する部局を持ち回りで担当していたのであろう。加えて、外局や施設等機関、地方支分部局などからの移管もほとんどなされていないのも特徴である。

一方、平成13年以降の移管制度下では、移管対象文書がある場合には、原則毎年度移管することになっているので、局課ごとの移管の有る無しのばらつきはあまりない。また前述のように、平成13年に閣議決定以下で決定された各省から当館への移管基準において、各府省庁文書課長等申し合わせで決められた移管文書の類型は、それまでの永久保存文書の類型に近い性格を持っており、これまで各省内で永久保存（または保存年数が最長）とされながらも各省の判断で当館へは移管されてこなかった文書も移管対象とされたことから、各局課からの移管文書量の増加も著しい。なお、農林水産省においては、平成14年から同16年にかけては移管が低調だったこともあり、数値上では平成13年を区切りとしては、はっきりと見えないが、平成17年度以降をみるとこの特徴は顕著であるといえるだろう。さらに、外局や施設等機関、地方支分部局などからの移管が増えているのも特徴である。前節で紹介した農林水産政策研究所からの「月寒種牛牧場」関係文書なども、平成20年に一括して移管されて来ており、移管対象部局が内局にとどまらずに拡大している傾向がある点も特徴である。なお、20年度以降の移管についても、地方支分部局等からの移管は対象機関、移管数量ともに拡大していることを付け加えておく。

### 3.3 行政組織の分離・統合と行政文書

本節では、前節までとは視点を変えて、行政組織の分離・統合の問題と、分離・統合に伴う文書の引き継ぎの問題から、行政の機能に着目した分析<sup>31</sup>を加えてみたい。

既に述べていることであるが、これまでの各省資料群の構造分析は、移管元に視点を置いた構造分析が採られている。これは、移管当時の秩序に沿った分析視点といえる。一方で、各省では現実の政策課題に柔軟に対処するために、組織編成を諸課題に合わせて改変させている。移管元の部局と、そもそも文書を作成した部局が同じ場合もあるが、往々にして異なる場合も少なくない。そこで、文書作成元の情報を加味することでどのようなことが見えてくるのか、ここで試行してみたい。

平成21年度に保存期間が満了したファイルのうち、30年保存文書を抽出して作成した表10（別添）を用いて分析する。この表は、縦軸に文書作成元の局課、横軸に移管元の局課を配置したもので、注目したいのは、縦軸・横軸ともに、数値が2箇所以上に入っている場合である。例えば、官房総務課を例にとってみると（表11）、全部で該当する文書は6点であるが、うち4点は官房総務課より移管されているので、官房総務課の所管でそのまま保管されていたことがわかる。一方、残

【表11】官房総務課作成文書

中分類	小分類	行政文書ファイル名	作成者	作成日(西暦)	管理担当課・係
法規	法律・政令・省令	法律又は政令等の制定、改廃に関する文書	大臣官房総務課	1979	大臣官房環境バイオマス政策課 自然再生調整係
一般	文書	昭和52年 文書原簿	大臣官房総務課庶務文書係	1977	大臣官房総務課総括第3係
一般	文書	昭和53年 文書原簿	大臣官房総務課庶務文書係	1978	大臣官房総務課総括第3係
一般	文書	昭和54年文書原簿	大臣官房総務課庶務文書係	1979	大臣官房総務課総括第3係
国会	国会	昭和54年農林水産大臣の所信表明に関する文書	大臣官房総務課総括第2係	1979	大臣官房総務課総括第2係
公益法人	文書課所管の公益法人	公益法人	大臣官房総務課公益法人係	1979	大臣官房文書課法人第2係

りの2点は、それぞれ官房文書課と官房環境バイオマス政策課からの移管となっている。このうち、官房文書課からの移管文書は「公益法人」のファイル名が付けられ、後者は「法律又は政令等の制定、改廃に関する文書」とのファイル名が付けられている。このことから、昭和54年当時に官房総務課で所管していた公益法人の一部が官房文書課の所管に変更された可能性、官房総務課で所管していた法令等が、2007年に設置された官房環境バイオマス政策課に所管が変更になった可能性が考えられる。つまり、昭和54年当時に官房総務課で持っていた所管は分割され、一部は官房文書課や官房環境バイオマス政策課などに最終的に引き継がれていった可能性が、作成文書の分布から指摘できる。

次に、今度は移管元局課の視点からみてみよう。ここでは、生産局の生産流通振興課に注目してみる(表12)。すると、生産流通振興課へは、農蚕園芸局の果樹花き課・蚕糸改良課・繭糸課・畑作振興課と、食品流通局の砂糖類課・野菜計画課・野菜振興課の計7課で作成された合計18点の文書が引き継がれ、当館に移管されてきたということがわかる。この結果、平成21年当時の生産

**【表12】 生産流通振興課管理文書**

中分類	小分類	行政文書ファイル名	作成者	作成日(西暦)	管理担当課・係
法人等	公益法人	昭和47年公益法人の設立の許可、定款又は寄付行為の変更の許可及び残余財産の処分に関する文書	蚕糸園芸局果樹課価格係	1972	生産局生産流通振興課
法人等	公益法人以外	(財)野菜価格安定基金業務方法書一部変更の承認について	食品流通局野菜計画課価格係	1973	生産局生産流通振興課価格班
法人等	公益法人以外	昭和47年度(財)野菜価格安定基金事業報告書、収支決算書、賃借対照表、財産目録の提出	食品流通局野菜計画課価格係	1973	生産局生産流通振興課価格班
法人等	公益法人	昭和49年公益法人の設立の許可、定款又は寄付行為の変更の許可及び残余財産の処分に関する文書	農蚕園芸局果樹花き課管理係	1974	生産局生産流通振興課
糖料	糖料	精製糖の販売数量の制限に関する共同行為について	食品流通局砂糖類課精製糖係	1977	生産局生産流通振興課価格調整班
法規	法令	砂糖の価格安定に関する法律について	食品流通局砂糖類課企画法令係	1977	生産局生産流通振興課
法人等	公益法人	財団法人全国蚕業技術員養成研修基金協会の寄附行為の一部変更の認可申請について	農蚕園芸局蚕糸改良課教育係	1977	生産局生産流通振興課特産振興第2班
法人等	公益法人	公益法人の設立許可、定款又は寄付行為の変更許可及び残余財産の処分に関する文書	農蚕園芸局繭糸課庶務係	1978	生産局生産流通振興課
価格安定	独立行政法人に関すること	昭和51事業年度財産目録、賃借対照表及び損益計算書の承認について	食品流通局野菜計画課管理係	1978	生産局生産流通振興課
法人等	公益法人	(社)全国青果物輸出入協会定款変更許可申請について	食品流通局野菜振興課流通係	1978	生産局生産流通振興課園芸生産第2班
産地指導	産地指導	製糸業の免許等の事務取扱要領の一部改正について	農蚕園芸局繭糸課製糸指導係	1978	生産局生産流通振興課特産振興第2班
一般	企画	沖縄さとうきび原々種農場の設置に伴う用地所得に関する覚書	農蚕園芸局畑作振興課さとうきび係	1978	生産局生産流通振興課
法人等	公益法人	公益法人の設立の許可、定款又は寄附行為の変更の許可及び残余財産の処分に関する文書	農蚕園芸局畑作振興課蚕糸経営企画係	1979	生産局生産流通振興課
法人等	公益法人	財団法人全国蚕業技術員養成研修基金協会の寄附行為の一部変更の認可申請について	農蚕園芸局蚕糸改良課教育係	1979	生産局生産流通振興課
法人等	公益法人	(財)全国養蚕信用基金協会	農蚕園芸局繭糸課庶務係	1979	生産局生産流通振興課
でん粉	でん粉	昭和54年度コンス用とうもろこしの関税割当に関する文章	食品流通局砂糖類課でん粉係	1979	生産局生産流通振興課
甘味資源価格	甘味資源価格	昭和54年輸入精製糖及び特定混合糖に係る諸経費について	食品流通局砂糖類課価格第二班でん粉価格係	1979	生産局生産流通振興課
生産流通	生産流通	全国国用器械製糸工業組合連合会	農蚕園芸局繭糸課製糸指導係	1979	生産局生産流通振興課

流通振興課は、これらの局課の持っていた一部機能を引き継ぎ、組織等が構成されているということがわかる。特にファイル名に着目してみると、多くの引継ぎ元の課は、公益法人関係の文書が目立つのに対して、砂糖類課からのみ具体的な諸施策等に関するものが確認できるので、具体的にはどういった機能を引き継いだのかが、作成元別に着目することによって明らかになると思われる。

さらに、平成 21 年度に保存期間が満了したファイルのうち、10 年保存文書を抽出した表 13（別添）も作成したので、こちらも用いてさらに考察を加えてみよう。30 年保存文書の傾向と似たものとして、経済局の統計部門が官房統計部に、残りの部分が経営局へと引き継がれていること、食糧庁と食品流通局の多くの部分が総合食料局に、食品流通局と農産園芸局の一部が消費・安全局に、農産園芸局と畜産局が生産局へと引き継がれていること、構造改善局は農村振興局へそのまま引き継がれていることがわかる。この 30 年保存と 10 年保存で同様の傾向を示すということは、30 年前と 10 年前では、局単位での組織編成にはあまり変化がなく、その後大きく再編されたということを示していると言えよう。また、構造改善局と農村振興局との関係については、局としての枠組みはあまり変わっていないものの、課レベルでは縦軸・横軸ともに文書の分散傾向を示していることから、30 年前から 10 年前までの間に局内での組織再編がなされ、従来の課の諸機能が大きく統廃合されて再編されたことを示していると言えよう。

この様に、任意の年を抽出しての比較も、組織変遷を知る上で大きな示唆を与えてくれるとともに、文書がどのような変遷を経て現在に至っているのかを考える上でも重要な情報を与えてくれると言えるのではないだろうか。

これまでの各局課の変遷等については、例えば『農林水産省百年史』<sup>32</sup>のように、局単位や課単位での変遷図で示されることが多く、個別機能がどのように分離・統合されていっているのかはわかりにくい側面があった。しかし、このように行政機能の分離・統合と行政文書の移動とが連動していると捉えて分析していくと、機能面の移動にも配慮した分析が可能となる。

そもそも、行政や政治などの分析・評価には、そのもととなる組織体の構造や性格等の分析・把握が不可欠である。しかし、現行の行政組織等を分析対象とするとともに、過去の組織も含めた長期間に渡る行政組織を対象にする公文書館においては、過去の組織体の構造や性格等は自明ではなく、不明な場合も多い。そのような状況において、文書の側面から行政組織の機能的側面の変遷を一部でも跡づけることが可能となることは、大きな意義を有するのではないかとと思われる。また、表 10 のように細かなレベルでの分析とまで行かなくとも、表 8 や表 9 のように、作成元にも配慮した分析を加えることによって、資料群自体の構造が重層的に形成されていることがわかるとともに、レファレンス等のツールとしても参考になるのではないかとと思われる。

## おわりに

最後に本稿のまとめと残された課題についてまとめておきたい。まず第 1 章では、農林水産省の文書管理規定の変遷を、農商務省時代から戦後に至るまで確認した。その結果としては、例えば同じ農商務省から分かれた経済産業省と比較してみると、農林水産省では組織の基幹部分での分離・統合が比較的少なく、文書管理規則等の改変もあまり頻繁にされることはなかったということ、文書の保存年限に永久保存があり、最長 20 年とした軍需省（のちの通商産業省）との違いがみられること、大正 12 年 9 月の関東大震災以降では、同 14 年 4 月の農林省設置に伴う処務規程の制定と、昭和 33 年に文書管理規則が制定されたことが大きな文書管理上の画期となっている点などを確認

した。

次に第2章では、平成13年の中央省庁再編によって各省の文書管理規則が変わり、当館への移管基準についても変更されていることから、平成13年以前と以後とに分けて、文書管理規則と移管文書の特徴について確認した。平成13年以前の移管文書は、永久保存文書としては17種類の文書類があるにもかかわらず、法令や告示、規則関係に偏重していた点を確認できた。また、平成13年以降については、文書内容に伴う文書類による移管対象文書の選定とともに、同17年の改正以降は、30年経過文書など自動的に移管対象文書とされるような規程が設けられており、移管担当者による解釈の余地がある程度制限されていること、逆に移管文書は文書類の全般に渡っており、多彩な文書が移管されてきている点を確認した。

最後に第3章では、移管元部局のみではなく作成元部局にも配慮した移管文書の特徴把握を行ってみた。これは、各省を長期的な視野で捉える必要のある公文書館においては、過去の文書作成時の組織・機能が現行組織のどこに該当するのか把握する必要や、現在形成されている文書群が、過去のどのような組織の系譜を持って形成されているのかといったことを把握する必要があるからである。結果として、局レベルでの作成元情報を加味するだけでも、文書群が過去のどのような組織の文書によって成り立っているのかわかりやすくなったこと、課レベルで一点一点の文書に即して分析すると、その課の持っていた機能の分離・統合の痕跡が、文書の移動の面から浮かび上がってきたことなどが成果としてあげられる。

今後の課題としては、2011年4月施行の公文書管理法により、各省では新たな文書管理制度・移管制度となったことから、移管文書等の特徴はどのように変わっていくのか注視していく必要があるということと、制度的な変化が移管文書にどのような影響を及ぼすのかという点などには配慮する必要がある。また、行政組織の機能と文書の関係については、作成された文書そのものの内容や背景、他の資料との関係性等の中から、より作成時の文書の性格に配慮した分析の方法なども探っていく必要があるだろうと考えている。移管元による文書構造の分析から、作成元も加味した文書の分析へと、各省移管文書の分析方法について、少しでも進められたことで、さらにその次の段階に繋げられることができるのではないかと考えている。

※本稿は、平成22年度公文書館専門職員養成課程において提出した修士研究論文を加筆修正したものである。

- 
- 1 中野目徹，熊本史雄．近代日本公文書管理制度史料集．岩田書院．2009．p.1210 (978-4-87294-568-3 C3021)
  - 2 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．北の丸．no.43．東京．独立行政法人国立公文書館．2011．p.72-117.
  - 3 本村慈．文部省・文部科学省における文書管理と国立公文書館移管文書．北の丸．no.43．東京．独立行政法人国立公文書館．2011．p.118-153.
  - 4 水野保．“明治三二年を中心とした台湾総督府の文書管理制度－検索利用上の視点をまじえて－”．台湾総督府文書目録．第4巻．ゆまに書房．1988年．
  - 5 鈴江英一．史料整理論の再考－近現代史料整理論ノートⅢ－．史料館研究紀要．2000．no.31
  - 6 柴田知彰．明治前期秋田県庁文書群の内的秩序の復元．秋田県公文書館研究紀要．2002．no.8、同．記録史料群の内的秩序の復元に関する一考察．秋田県公文書館研究紀要．2001．no.7
  - 7 下重直樹．“解説3 内政・経済関係官庁における公文書管理”．中野目徹，熊本史雄．近代日本公文書

- 管理制度史料集. 岩田書院. 2009. p.1197-1207.
- 8 「農商務省職制並事務章程」、前掲中野目徹, 熊本史雄. 近代日本公文書管理制度史料集. p997.
  - 9 「書記局記録課事務条項並処務掛処務順序」、前掲中野目徹, 熊本史雄. 近代日本公文書管理制度史料集. p998-1000.
  - 10 「庶務局庶務課受付掛事務取扱順序」「庶務局庶務課編集掛事務取扱順序」前掲中野目徹, 熊本史雄. 近代日本公文書管理制度史料集. P.1001-1004.
  - 11 前掲「庶務局庶務課編集掛事務取扱順序」
  - 12 「農商務省文書保存規則改正」、前掲中野目徹, 熊本史雄. 近代日本公文書管理制度史料集. P.1010-1011.
  - 13 「農商務省処務規程」、前掲中野目徹, 熊本史雄. 近代日本公文書管理制度史料集. P.1013-1017.
  - 14 「農林省処務規程」、前掲中野目徹, 熊本史雄. 近代日本公文書管理制度史料集. P.1024-1026.
  - 15 前掲栃木論文
  - 16 「農商省処務規程」「軍需省処務規程」、前掲中野目徹, 熊本史雄. 近代日本公文書管理制度史料集. P.1031-1033.p.1064-1068.
  - 17 「農林省文書管理規則」前掲中野目徹, 熊本史雄. 近代日本公文書管理制度史料集. P.1033-1047.
  - 18 平成 23 年 4 月より、公文書等の管理に関する法律（平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号）が施行され、公文書の移管制度自体も大きく変化している。しかし、新制度における移管基準に則った文書の移管は、平成 24 年度以降に移管されてくることになるので、本稿では考察の対象とはしない。
  - 19 農林水産大臣官房文書課. 農林水産省文書関係規則集. 農林水産大臣官房文書課. 1980.
  - 20 当館で作成した文書目録を元に作成している。なお、本表はファイル名を元に作成しており、ファイル内容を判断した上での評価ではない。
  - 21 数値はファイル数。類型は 1 ファイルにつき 1 つの類型を適宜当てはめて処理している。なお、後掲の類型別処理を施している表等についても同様に 1 ファイルにつき 1 つの類型を適宜当てはめて処理している。
  - 22 農林水産省 HP(<http://www.maff.go.jp/bunsho/kisoku.pdf>) より。平成 23 年 1 月 30 日現在（以下同じ）。
  - 23 平成 20 年度移管文書『文書管理に関する文書』『保存文書分類表の改正について』（平 20 農水 00046）
  - 24 特に行政機関との「定め」としては、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」（平成 13 年 3 月 30 日閣議決定 <http://www.archives.go.jp/law/pdf/rekishih130330.pdf>）、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成 13 年 3 月 30 日閣議決定）の実施について」（平成 13 年 3 月 30 日各府省庁官房長官等申合せ 改正 平成 17 年 6 月 30 日 [http://www.archives.go.jp/law/pdf/hourei3\\_02.pdf](http://www.archives.go.jp/law/pdf/hourei3_02.pdf)）、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成 13 年 3 月 30 日閣議決定）等の運用について」（平成 13 年 3 月 30 日各府省庁文書課長等申合せ 改正 平成 17 年 6 月 30 日 [http://www.archives.go.jp/law/pdf/hourei3\\_03.pdf](http://www.archives.go.jp/law/pdf/hourei3_03.pdf)）がある。また、別途、会計検査院、司法府とも同種の申合せや「定め」がある。
  - 25 前掲栃木論文など
  - 26 [http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyouseibunshou/dai1/pdf/siryou03\\_3.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyouseibunshou/dai1/pdf/siryou03_3.pdf)
  - 27 表 5～7 とともに、当館で作成した文書目録を元に作成した。
  - 28 平成 19 年度に 18805 点と大幅な増加となっているが、これは国有林野資料約 17561 点が別途、移管されてきたためであり、例年の移管業務ベースでは約 1200 点ほどの移管となる。
  - 29 表 8、9 とともに、当館で作成した文書目録を元に作成した。
  - 30 小宮山敏和. 【資料紹介】平成十九年度 森林管理局移管文書. 北の丸. 2009. no.42
  - 31 前掲柴田知彰論文ほか。
  - 32 「農林水産省百年史」編纂委員会編. 農林水産省百年史 上・中・下・別巻. 東京. 「農林水産省百年史」刊行会. 1979-81







