

意思決定過程を示す文書の作成と移管

－国土交通省移管文書・水資源開発基本計画を中心として－

太田由紀

1 はじめに

1.1 公文書管理法の意義―第4条に注目して―

平成20年7月1日に公布され、平成23年4月1日に施行された「公文書等の管理に関する法律(以下、「公文書管理法」と記す)は、これまでの国の文書の作成と管理、移管のありようを改善するものと期待されている。

公文書管理法の制定目的は、行政文書の適切な作成、管理、保存、国立公文書館等への移管、国民による利用という、文書の作成段階から保存期間満了後の措置までを含めた文書のライフサイクル全般についての統一的な仕組みを構築することにある。同法によって可能となった現用文書と非現用文書の一元的管理により目指されるのは、「行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその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にすること」(公文書管理法第1条)である。

この公文書管理法施行により期待されることのひとつとして、行政機関での文書作成が義務付けられたことが挙げられる。第4条において、行政機関においてどのような文書を作成すべきかが規定され、「経緯も含めた意思決定に至る過程」に関する文書の作成が義務づけられた。作成された行政文書ファイル等は、保存期間が満了する前のできる限り早い時期に満了後の措置(移管か廃棄)を定めることとなり、歴史的公文書等に該当すると判断された文書は国立公文書館等へ移管の措置をとることになった(第5条第5項)。このように、歴史的公文書等に該当すると判断された政策の立案や遂行等の経緯に関する文書が国立公文書館へ移管されることが法的に担保された。

行政文書においてどのような文書を作成すべきかを規定した第4条に「経緯」という文言が付け加えられたのは、法案の国会提出後、衆議院内閣委員会での与野党修正協議¹の結果を受けてからである。第4条の当初案には「当該行政機関の意思決定並びに当該行政機関の事務及び事業の実績について、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、政令で定めるところにより、文書を作成しなければならない。」とのみ記されていた。この一文が示すように、どのような文書を作成するのかについては、政令で規定させれば十分と考えられていた。しかし、修正協議の結果、「公文書管理の在り方に関する有識者会議」が平成20年11月4日に最終報告²の中で提示した「経緯も含めた意思形成過程や事務・事業の実績を合理的に跡付けることができる文書が作成・保存されるようにする」という文言を反映させ、現在の第4条の条文「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、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、事務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文書の作成を行わなければならない」になった。

このような条文へと変更された背景には、これまで意思形成過程を示す文書が、現在及び将来の国民へ向けての説明責任を果たす形で作成、保存されてこなかったことへの反省がある。

1.2 先行研究と問題の所在

行政機関における文書の作成の問題については、飯尾潤が行政機関の意思決定方式である稟議制

をふまえて「実質的な意思決定過程と文書作成過程が分離している」ことを指摘している³。すなわち、組織において事案を担当する下位の担当者が起案のために作成した書類に、関連する上位の役職者が順に内容を承認しながら押印するという稟議制においては、その持ち回り決裁の前に既に実質的な意思決定が終わっており、決裁のための文書は確認のための作業にすぎず、しかも実質的な意思決定の場では文書が用いられない、という指摘である。このような決裁の文書は、決裁文書と言われ「各省庁事務連絡会議申合せ 行政文書の管理方策に関するガイドラインについて」（平成12年2月15日より）では、「行政機関の意思決定の権限を有する者が押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を行政機関の意思として決定し、又は確認した行政文書」としている。牧原出は、国の行政機関における「文書管理」概念が、このような形式的な意思決定の決裁文書の作成、保存、管理を指すようになった経緯を、明治期以降の文書取扱規程や管理規程から明らかにしている⁴。

こうした文書作成のあり方は国立公文書館への移管文書にも反映されている。例えば、国立公文書館への移管文書は決裁文書ばかりである、との言がある。平成13年（2001）に国立公文書館設置30周年の折に開かれた記念座談会において、司会を務めた当時の国立公文書館長は「国の場合は決裁文書だけが残る仕組みになっている」「決裁文書以外の資料はなかなか移管されてきません」と述べている⁵。また、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」⁶の第一次報告書（平成16年6月28日）の中においても、国立公文書館への移管文書について「戦後の国の行政機関の歩みを跡付けるに十分な内容とは言いがたい」「各省庁の基幹となる施策を形づくるような文書の移管は少ない」と指摘されている。移管については、栃木智子、本村慈⁷が省単位での文書管理規程の変遷と文書類型毎の移管傾向を分析した論文において、これまでの移管基準では、保存期間が30年以上の決裁文書が最も多く移管されていることを明らかにしている。

このように決裁文書として残る意思決定過程を示す文書が形式的であり、これまでの移管基準ではそういった決裁文書が移管されてくる仕組みであったとしたならば、移管された決裁文書から知ることのできる意思決定過程はどのようなものだろうか。本稿では作成と移管の2つの問題を「水資源開発基本計画」をもとにして、検討する。

1.3 本稿の範囲と方法

現在の水資源開発基本計画は、国土交通省が主管し、水に関わる複数の省庁との調整の上に策定されている。主管省庁はこれまで、経済企画庁、国土庁、国土交通省と変遷してきた。水資源開発基本計画を事例とするのは、主管省庁の変遷が文書管理に影響を与えているのではないか、という期待と、1つの省庁だけでは完結しない政策であれば関係する調整や協議の過程を示す文書を多角的に検討することがより可能になるのではないか、という2つの期待からである。実際のところ、筆者が移管業務を担当する国土交通省からはこの他に基本計画に関する文書の移管がほとんどなく分析の対象にすることができないという事情もある。

本稿の考察の中心は、関係省庁から国立公文書館へ移管された水資源開発基本計画関係文書の実績、及びその文書の内容である。移管文書から、調整や協議など、意思決定過程をどの程度知ることができるのか。この分析検討をふまえ、最後に、公文書管理法で文書の作成から移管まで一元管理されることへの期待を述べ、今後第4条の精神を活かして法の趣旨を全うするような形で「経緯」に関する文書を作成、管理し、国立公文書館へ移管するための課題を示したい。

2 水資源開発基本計画と調整機関

国立公文書館への「水資源開発基本計画」の移管について分析する手掛かりとすべく、本章では、水資源開発基本計画の概略を述べた上で、水資源開発基本計画に関わる省がどのように水資源に関わってきたのかを通観し、調整機能を果たす機関についてみていく。

2.1 水資源開発基本計画とは

水資源開発基本計画は、昭和36年（1961）11月13日に公布された水資源開発促進法に基づく計画である。水資源開発促進法は、産業の発展及び都市人口の増加に伴う、水の需要の著しい増大がみられる地域に用水を確保するために、河川の水系ごとに水資源開発基本計画を作成することを規定している。主に大都市圏の水需要に応えることが最大の目的とされている。

昭和37年（1962）4月に利根川水系及び淀川水系が水資源開発水系に指定されて以来、「用水の供給を確保するため水資源の総合的な開発及び利用の合理化を促進する必要がある河川の水系」として現在まで、筑後川水系（昭和39年10月指定）、木曾川水系（昭和40年10月指定）、吉野川水系（昭和41年11月指定）、荒川水系（昭和49年12月指定）、豊川水系（平成2年2月指定）と、計7つの水資源開発水系が指定されている。水系の指定にあたっては、国土交通大臣は「厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣その他関係行政機関の長に協議し、かつ、関係都道府県知事及び国土審議会の意見を聴くこと」、「閣議の決定を経なければならない」、「公示しなければならない」（水資源開発促進法第3条）とされている。

水資源開発水系が指定された後、国土交通省は同じく関係行政機関の長に協議し、関係都道府県知事及び国土審議会の意見を聴いた上で「当該水資源開発水系における水資源の総合的な開発及び利用の合理化の基本となるべき水資源開発基本計画を指定すること」（水資源開発促進法第4条）になっている。現在、上述の7水系について6計画（利根川・荒川水系は2水系で1計画）が策定されている。この水資源開発水系に関する計画には、「水の用途別の需要の見通しと供給の目標」、「施設の建設に関する基本的事項」、「その他の重要事項」が記載される（水資源開発促進法第5条）。水需要に資する施設には、ダム・堰・用水路・湖沼水位調整施設等がある。施設の建設の例としては、昭和43年（1968）に木曾川水系水資源開発基本計画に組み込まれた長良川河口堰事業、昭和51年（1976）年に利根川・荒川水系水資源開発基本計画に組み込まれた八ツ場ダム事業が挙げられる。

水の利用には、厚生労働省が水道水、農林水産大臣が農業用水、経済産業大臣が工業用水の所管省庁として関わっている。国土交通省は施設の建設、治水、他省庁との調整を担当するが水の利用

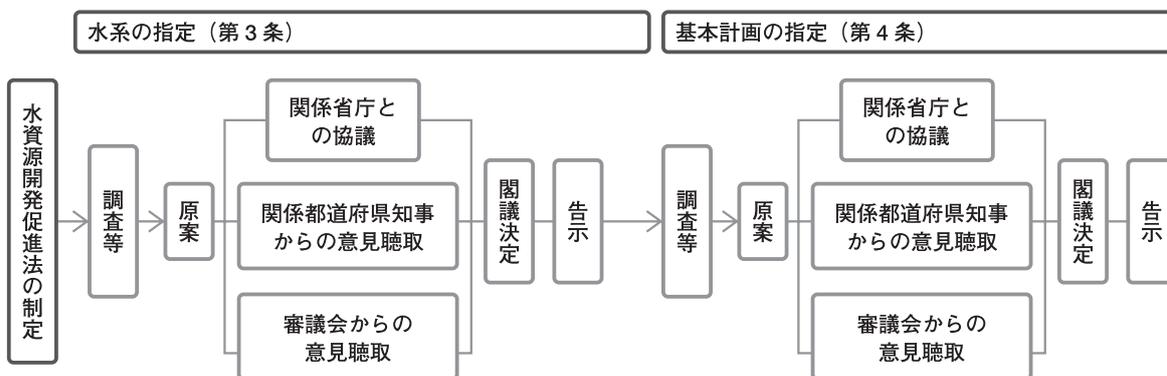


図1 水資源開発基本計画の策定経緯の業務フロー図⁸

はせず、河川管理者という立場におり、先行投資を原則として目標年次において水が不足しないように各省と調整しながら、国レベルで水資源開発基本計画を策定してきた。

2.2 水資源に関わる行政機関と調整機関

ここでは、明治から昭和にかけての水行政を概観し、現在の水資源開発基本計画に関わる調整機関が決定されるまでを先行研究⁹をもとに整理する。

明治以降の水行政は、当初河川での舟運を十分機能させるための河川改修工事が中心だったが、明治29年（1896）にはじめて洪水防御を目的とする河川法が制定されてからは、治水のための河川改修工事が主となった。この河川法は治水のみを想定していたため、第1次世界大戦頃に水力発電の需要が盛んになると、利水をめぐる、河川法監督官庁の内務省土木局と水力発電事業をすすめる電気事業法監督官庁の逓信省が対立するようになった。昭和12年（1937）に、治水と利水を別々ではなく、一水系を一貫して開発し治水・利水の両面に役立てる必要があることが内務省土木試験所長より主張され、「河水統制計画」案が発表されたが、国の日中戦争への突入によって未完におわった。一方、明治23年（1890）に水道の全国普及と水道事業の市町村による経営を内容とする初の水道条例が制定（主管は内務省土木局）され、昭和13年（1938）に内務省から衛生局が分離して厚生省が設置されると、水道に関する工事等と事務面について、内務・厚生両省が相互に合議することとなった。ただ、水道の普及率が低かったことから、両省に利水に関する対立は生まれなかった。

戦後、中断されていた河水統制事業が再開され、全国で治水、灌漑、水力発電のための多目的ダム建設を中心とする総合開発が行われていったが、河川総合開発事業と名称を変えた河川統制事業が、治水を主目的とすることに変わりはない。利水を中心にした法律について検討がはじまるのは、昭和26年（1951）に9電力会社が発足し、翌年に電源開発株式会社の設立を内容とする電源開発促進法が制定されてからである。昭和27年（1952）、河川管理機関の中心である建設省は河川利水の統一管理を望む立場から河川法の改正を提案した。一方利水機関の主力である農林省は昭和27年（1952）に、「利水の個別的な性格は一挙に統一されるものではなく、少しずつ解決されねばならない」という立場から水利の総合調整のために関係大臣による独自の行政委員会を設けることを織り込んだ公共水法案を提案した。これらを受け、同年、国土総合開発審議会の中に水制度部会が設けられ、2年にわたる審議ののち、内閣総理大臣に水資源の基本計画の策定と調整の権限が与えられ、河川管理機関は河川利水機関と協議しなければならないという方向が打ち出された。個別化された水事業に統一性をもたせて内閣に権限の集中を図り、河川管理機関への権限の集中を避けることがその目的だった。

昭和31年（1956）には工業用水法、翌昭和32年に水道法と特定多目的ダム法の制定など、水の開発と利用に関する法律が立て続けに制定された。また、国民所得倍増計画が策定され、工業用水、水道用水のための水需要が増大するにつれて、水源の確保が緊急の課になると、水資源開発事業の促進を図るため、公団方式の採用が検討されはじめた。昭和34年（1959）から昭和35年（1960）にかけて、厚生省は水道用水公団、建設省は水資源開発公団、農林省は水利開発管理公団、そして通産省が工業用水公団の構想を発表した。昭和35年（1960）に与党自由民主党は水資源利用の基本問題に関する総合的な施策を検討するため、水資源特別委員会を設置し、水資源問題やそれぞれの公団設立構想間の調整、公団の統合整理、一本化の是非について議論し、最終的に水資源開発関係閣僚会議により、昭和36年（1961）4月25日に、公団は一本化して水資源開発公団とし、事務

窓口を総合調整官庁である経済企画庁とすることが決定された。同年 11 月 13 日には水資源開発促進法および水資源開発公団法が公布されている。各省がそれぞれ策定してきた水資源の開発計画は、水資源開発促進法が指定する水資源開発水系では、水資源開発基本計画に統一されることになった。本稿で分析する水資源開発基本計画がこれである。

なお、河川法は、昭和 39 年（1964）に改正され、水資源開発指定水系以外の他の一般水系は、河川利水機関との協議を前提として河川管理者が利水を統一管理することになり、一級水系は建設大臣、二級水系は都道府県知事が河川管理者となることが定められた。その後この河川法は、平成 9 年（1997）にさらに改正され、河川環境の維持・保全が目的に加わり、現在に至っている。

2.3 担当機関の設置と変遷

上述のとおり経済企画庁に調整が任され、水資源開発促進法が公布されたことを受けて、経済企画庁設置法の一部が改正され、さらに経済企画庁組織令の一部を改正する政令（昭和 36 年 11 月 27 日政令第 386 号）により、経済企画庁総合開発局の職掌に、①水資源開発水系の指定に関すること、②水資源開発基本計画を企画立案すること、③水資源開発水系の指定及び水資源開発基本計画のために政府が行う基礎調査の調整に関すること、が加わった。さらに水資源開発公団法制定を受けて、昭和 37 年（1962）2 月には水資源開発公団に関する事務が職掌に追加された。水に関しては、それ以前の昭和 33 年に「公共用水域の水質の保全に関する法律」（経済企画庁所管）と「工場排水等の規制に関する法律」が成立しており、この 3 水に関する行政を経済企画庁で一元化して行うため、昭和 37 年（1962）5 月に水資源局が設置された。課の構成は、水資源課、管理課、及び調整局から移された水質保全課、水質調査課（水質保全行政は、昭和 46 年 7 月環境庁の発足により同庁水質保全局へ引き継がれた）の 4 課構成となった。同じ昭和 37 年 11 月に水資源開発に関する経済効果の測定及び共同費用の配分事務が総合開発局から水資源局へ移管されている。その後、昭和 43 年の各省庁一局削減にともなう組織改正により、水資源局は解体され、水資源課と管理課がもとの総合開発局に移され、水質保全課と水質調査課は国民生活局へ移された。水資源課が水資源開発基本計画を担当し、管理課が水資源開発公団の監督業務を担当するという分担は継続された。

田中角栄内閣の元で、土地に関する総合的な施策を強力に展開するため、国土庁が昭和 49 年（1974）6 月 26 日に発足したのに伴って（国土庁設置法昭和 49 年法律第 98 号）、経済企画庁の総合開発局は廃止され、国土計画に関する事務は国土庁に引き継がれ、水資源部が設けられた。この水資源部は水に関する行政が多く省庁にまたがっていた状況をかんがみて、水に関する責任ある行政組織であることが目的とされた。このため水資源部は、水資源開発水系の指定、水資源開発基本計画の企画立案、水資源開発公団の監督など従来経済企画庁総合開発局が所掌していた業務のほか、長期的な水の需給について総合的で基本的な政策と計画の企画・立案・推進を行うものとされた。課は水資源政策課、水資源計画課（水資源調査室）、水資源地域対策課の 3 課構成だった。水資源政策課には、経済企画庁総合開発局総合開発課、水資源課及び管理課の一部の業務が、水資源計画課には総合開発局の水資源課の一部の業務が移された。水資源部ではまた、昭和 48 年（1973）年 9 月に成立した水資源地域対策特別措置法を所掌し、水資源開発のためのダム及び湖沼水位調整施設の建設の影響を受ける水源地域の生活環境・精算基盤等を計画的に整備するための関係省庁との調整事務を担当することになった。

行政改革に伴う平成 13 年（2001）の国土交通省設置法によって国土庁水資源部の職掌は、国土

交通省土地・水資源局水資源部に移管された。水資源部の職掌は、水資源基本計画その他の水の需要に関する総合的かつ基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事、水資源対策の企画及び立案並びに推進に関する事であった。この国土交通省の水資源部にも3課あり、このうち水資源政策課が、水資源部の所掌事務に関する総合調整、水の需要に関する総合的かつ基本的な政策の企画及び立案並びに推進、水資源開発基本計画に基づく事業に関する共同費用の配分の基準、独立行政法人水資源機構の組織及び運営一般、国土審議会水資源開発分科会の庶務等を担当した。また、水資源計画課が、水資源開発基本計画その他の水の需給に関する総合的かつ基本的な計画の企画及び立案並びに推進に関する事務をつかさどっていた。本章で取り上げる水資源開発基本計画関連文書は主にこの国土交通省土地・水資源局水資源部水資源計画課からの移管文書である。

なお、国土交通省は平成23年(2011)7月に組織改編を行い、水に関わる局として水管理・国土保全局を新設し、これまで国土交通省において河川局砂防部、土地・水資源局水資源部、都市・地域整備局下水道部に分かれていた部署を統合した。水資源開発基本計画の担当もここに移った。



図2. 水資源開発基本計画の調整機関の変遷

2.4 小括

以上、戦後高度成長期において、拡大する水需要に対応するために水資源の開発と利用に利害を有する省庁が対立しつつ水資源開発促進法が成立した背景を概観し、同法成立後、水資源開発基本計画の調整を担当する機関が経済企画庁、国土庁、国土交通省と変遷した課程をたどった。これらの調整省庁は利害省庁及び都府県と協議の上、基本計画を策定していく。次章では、こうした調整の過程や複数機関の合意形成を示す文書を考える前提として、各省庁の文書管理規程を簡単に整理する。

3 調整機関の文書管理規程

本章では、水資源開発の調整機関であった経済企画庁、国土庁、国土交通省において文書がどのように管理されてきたのかを把握することを目的に、各省庁の文書管理規程を簡単に整理する。

3.1 経済企画庁

水資源開発基本計画策定調整の初期を担っていた経済企画庁の文書管理は、昭和30年から昭和42年までは「経済企画庁における文書の取扱要領」(昭和30年10月1日経企第66号)、昭和42年以降は「経済企画庁文書管理規程」(昭和42年6月30日経済企画庁訓令第3号、以降数度の改正あり)で定められていた。ここではこの「経済企画庁文書管理規程」を取り上げる。

文書の類別保存期間は第18条によって、第1類永久、第2類10年、第3類5年、第4類1年と、定められた。第18条の別表第7において第1類に属する永久保存文書として、19項目¹⁰が挙げられた。例えば「閣議請議に関する文書」、「他省庁又は庁内各局間における協議もしくは協定に関する

る文書」などである。

この永久保存文書は、経済企画庁文書管理規程第19条（永久保存文書の引継ぎ）において「主管課室が5年間保存したのち、毎年5月末日までに引継目録を添えて、主管課室から総括課等の文書取扱責任者を経て文書班に引き継ぐものとする」と規定されたように、集中管理がなされた。その他の保存期間の文書は主管課室で保存された（同規程第16条）。また同規程第23条では（特別な文書の特例）として、官房長により、「閣議請議に関する文書、審議会等に関する文書、その他の特別な文書について」特例を定められることができるとされた。経済企画庁文書管理規程細則第19条から、この（保存の特例）とは、企画課において、処理の完結した文書のうち、閣議請議に関するもの、府令、訓令、告示に関するもの及び他省庁との覚書に関するものの写しを整理し、目録を付して5年間保存すること、であることがわかる。

3.2 国土庁

経済企画庁を継いで調整機能を担当した国土庁の文書管理規程は昭和49年11月8日国土庁訓令第9号で定められた¹¹。その後度重なる改正を経ているが基本は変わっていない。同訓令第22条で文書は、文書保存類別基準表（別表第8）に定める保存期間を経過するまで、事務の担当官が適正に保存されるものとされた。この別表において保存期間は第1類永久、第2類20年、第3類10年、第4類5年、第6類1年と、分類された。

第1類には18項目¹²が挙げられたが、この中に前述の経済企画庁の類型「協議もしくは協定に関する文書」に類する文言として「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」がある。同じく10年保存の第3類には「許可、認可、(略)について他省庁からの協議に関する文書で重要なもの」、5年保存の第4類には単に、「許可、認可、(略)について他省庁からの協議に関する文書」となっている。

この訓令第22条によって、文書は定められた保存期間が経過するまでは、担当官が適切に保存するものとされ、保存された文書の引継ぎは第23条において、保存期間が経過して事務担当官が長官官房総務課長から指示を受けたときに行うものとされた。このように保存期間が満了するまでは原課で分散して管理し、それ以降は集中して管理することになっていた。

3.3 国土交通省

現在水資源開発基本計画における調整機能を担当する国土交通省の旧文書管理規程（平成22年度まで）は、国土交通省訓令第2号により平成13年1月6日に定められた¹³。この文書管理規程は、適正な事務の遂行等のために各行政機関における行政文書の管理を統一する目的から平成12年に定められた「行政文書の管理方策に関するガイドライン」に沿っていた。多くの行政機関はこのガイドラインの中に別表として記された「行政文書の最低保存期間基準」に合わせて、文書保存類型を定めた。国土交通省もこれに沿って、文書管理規程第35条において保存すべき文書の期間を定めるとし、第1類30年、第2類10年、第3類5年、第4類3年、第5類1年、第6類事務処理上必要な1年未満の期間、というように各省と共通の保存期間を示した。

30年保存の第1類には13項目¹⁴挙げられた。すべて総務省の定めた行政文書の類型に沿っていたが、第1類の12項目に「歴史資料となるべきもの」と規定しているのは興味深い。その他の文

書の区分は「ガイドライン」のとおりであり、保存すべき文書のほとんどが「〇〇に関する決裁文書」とされた。例えば、第1類型にあたる「国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」、第2類型の「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」、あるいは第3類型の「所管行政に係る意思決定を行うための決裁文書」、というような表現である。ただ、すべての類型において、「行政機関の長がこれらの行政文書と同程度の保存期間が必要であると認めるもの」という一項目も記されて、決裁文書以外の文書が保存されることも担保されてはいた。

保存に関しては、30年、10年、5年保存文書が完結した場合には、書庫に移し、主務課の文書管理者が管理するものとし(第39条)、文書の保存期間が満了した場合には、廃棄するものとした(第40条第1項)。ただし、文書の保存期間が満了した行政文書について主務課等の文書管理者が国立公文書館等で保存することが適当であると認めるときは、国立公文書館等に移管することができる(第41条)。

3.4 小括

情報公開法制定前は、文書の保存期間や保存文書類型、保存担当者など文書の保存管理は省庁間で不統一だった。情報公開法制定後は各省庁共通の文書保存年限が決められた。しかしながら、ある文書をどの保存年限で保存するかは、各省の判断に委ねられているところが多かった。ここでは農林水産省、厚生労働省、経済産業省の文書管理規程を挙げなかったが、同一の計画の調整・協議を行った場合、各省庁はどの文書類型に文書を分類し、保存管理していったのか。水資源については5章で、明らかにしたい。

4 国立公文書館への移管制度

ここまで、各省における文書管理について検討してきた。すでに栃木論文等で国立公文書館への移管制度は紹介されているが、以下では移管の問題について明らかにするため、国立公文書館への文書の移管の前提となる移管制度を、その移管の基準の変遷を中心に整理する。国立公文書館は、昭和46年(1971)に総理府の附属機関として設置され、初めて移管が行われた昭和47年度以降、国の行政機関等から公文書の移管を受けてきた。これまでを振り返ると、移管対象とする文書のとらえ方が緩やかに変化してきた40年といえる。移管制度は、情報公開制度確立後、及び公文書管理法施行後で大きく変化したが、ここでは公文書管理法施行前までを対象とする。

4.1 昭和46年度から平成12年度

昭和46年7月から活動をスタートさせた国立公文書館は「国の行政に関する公文書その他の記録を保存し、閲覧に供するとともに、これに関する調査研究及び事業を行ない、あわせて総理府の所管行政に関し図書管理を行なう機関」とされた(総務省設置法の一部を改正する法律、昭和46年法律第16号)。国立公文書館への移管対象は、昭和38年の「国立公文書館設置についての要綱」¹⁵によって各省庁の①永久保存文書で10年以上経過したもの、②10年以上の保存期間を指定された公文書で作成から10年以上経過しているもの、③10年未満の保存期間を指定された公文書のうち、国立公文書館との協議によって保存すべきと決定したものとされた。

このように移管の対象となる公文書の範囲は示されたが、そのうち何を選別するかという移管の基準は明示されていない。初期の移管は、国立公文書館が各省庁の保存する公文書と移管計画の対

象となる公文書等の数量、形態等を調査し、各省庁と個別折衝、各省庁連絡会議を通じた調整のうゑに策案される、複数年にわたる移管計画に基づいて行われていた（第一次移管3ヵ年計画（昭和46年度から48年度）、第二次移管3ヵ年計画（昭和49年度から51年度））¹⁶。

昭和52年度以降は、複数年にわたる年次計画は作成されなくなった。かわりに、昭和51年3月の『公文書等の集中管理－保存・公開のための移管の重要性について－』¹⁷は、移管の対象となる公文書等の範囲を、①各省庁の文書管理規則、その他の法規の規定（以下保存規定という。）により、保存期間が永年と定められているもので、作成後10年を経過したもの。②保存規定により、一定年数の保存期間が定められているもので、当該保存期間が経過したもの（保存期間が10年以上と定められているものにあつては、作成後10年以上経過したもの）のうち、国立公文書館が移管の必要を認めたもの。③保存規定により保存期間が定められていないもので、国立公文書館が移管の必要を認めたもの、としている。ただ、これでは漠然としているためか、移管の対象となる文書の種類例示の表も付された。この表内の文書例には、「行政機関の組織、機能（政策、実施）等に関して、重要度の高いものから決裁権者、公文書等の保存期間、作成部局の別にとらえたものである」と記されている。そのトップに掲げられているのは、閣議等関係文書であった。

昭和54年までは国立公文書館が各省と個別に交渉していたが、昭和55年にはじめて各省庁連絡会議が設置され、「公文書等の国立公文書館への移管及び国立公文書館における公開措置の促進について」（昭和55年12月25日各省庁連絡会議申合せ）において移管対象文書が示された。対象は、各省庁の①永年保存文書で作成から10年経過しているもの、②有期限の保存期間が定められているもので国立公文書館に移管の必要があると認められるもの、③保存期間が定められていないもので国立公文書館に移管の必要があると認められるものである。これは昭和51年3月の『公文書等の集中管理』の対象範囲と一緒である。ただ昭和51年においては「移管の対象」として示していた同一内容のものに対して、この昭和55年の申合わせにおいては「下表の基準」と文言に「基準」を入れて表現している。ただこの表には3つの保存年限別の種別が記されたにすぎず、対象文書の例示表現はなくなった。また、「移管を不相当とする理由のあるものは、その理由がなくなるまでの期間、移管を保留することができる」と保留事項も明示された。文書の選別を文書の保存年限に頼るこの基準は、その後平成12年度まで使われた。

この間、昭和62年に公文書館法が成立し、昭和63年6月に施行されている。これは公文書管理の体制確立を促すさまざまな団体からの勧告や要望がきっかけとなって成立したものだが、公文書館法には各省庁の公文書の国立公文書館への移管義務、公文書の管理・廃棄に対する国立公文書館の指導・助言などの規定は入らなかった。

平成3年の『公文書等の集中管理－保存・公開のための移管の重要性について－』¹⁸には、移管の対象となる公文書等の「範囲」が示されたが、移管の対象となる文書の種類の例示は昭和52年の『公文書等の集中管理』とほとんど変わらないものである。1点、対象例の中に、企画担当部門だけでなく、「業務・事業実施部門」が作成した文書が追加された点が異なる。

同3年に出された『公文書の保存・管理等に関する研究会報告書』では、公文書の評価について「公文書を作成する官公庁では、所管している行政目的に沿って業務をすすめ、これに役立つか否かの観点から文書資料を区分管理する。従って、公文書資料の区分、評価、選別は、行政処分の証明関係、会計上の記録といった行政的『基準』が主となり、歴史的・文化的評価は二次的な扱いとなる傾向にあることは否定できない」¹⁹、「各省庁の文書管理規程による公文書の保存期限の指定は、文書

の歴史的な価値評価によることよりも行政事務の管理運営の視点からなされている。このため、有期限保存文書の中にある歴史的に重要な公文書が保存期限の到来を理由に廃棄される懸念がある」²⁰、「重要な歴史的資料となる公文書等は、網羅的に国立公文書館に移管のうえ保存されることについての認識が各省庁の各原課まで浸透することが肝要である。」²¹と述べられている。同報告書では、移管基準がないこと、国立公文書館に公文書等の歴史的価値の専門的判断を行う専門のスタッフが十分でないという問題も挙げられた。移管の制度が未成熟であることと専門職員の不在や養成は表裏一体の問題であったといえるだろう。

しかしこうした検討を受けても移管は改善されず不十分だということで、国立公文書館長の依頼を受けた「移管基準等研究会」が平成10年11月から平成11年9月の2年間、9回にわたり移管基準を検討した。この研究会開催と前後して、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）、及び行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号、以下「情報公開法施行令」と記す）が制定されていた。この情報公開法施行令に基づいて、行政機関の文書の保存期間には永久保存がなくなり、30年、10年、5年、3年、1年のいずれかにすることが定められたのは前章でみたとおりである。この情報公開法施行令及び「行政文書の管理方策に関するガイドラインについて」を踏まえ、研究会は平成12月6月19日に『移管基準等研究会報告書』²²を国立公文書館長へ提出している。この中で移管対象文書の類型及びその具体例が示された。提示された文書類は以下の6類型である（数字は便宜上筆者が振った）。

1. 国政上の重要な事項に係る意思決定、及び各省庁の所管行政上の重要な事項に係る意思決定が記録されているもの
2. 上記事項に関連して作成されている公文書等であって、当該意思決定の根拠、経緯を理解する上で必要なもの
3. 個人又は法人の権利義務に係る決定の内容が記録されているもので特に重要なもの
4. 廃止される国の機関が保有するもので、国有財産法第32条に規定する台帳、決裁文書の管理を行うための帳簿等
5. 国家的な儀式・行事及び国民的規模の行事で国が関わったもの、又は国政に重大な影響を与えた事件に関するもので特に重要なもの
6. 戦前・戦中期までの記録

これまでの保存期間に準拠した基準からは様変わりした類型の表示である。このうち報告書は、1については、何が相当するかをガイドラインの文書類から示した。また、2について、経緯を知ることのできる公文書等として、経緯をどこまでとするかの範囲を定めるのは難しいとしつつ、「審議会の議事録、意思決定の基礎となった審議会の部会、小委員会又は私的懇談会の報告書及び議事録、政策決定の基礎となった委託研究の報告書等」「国際会議の取決めに係る記録等についても、交渉等の経緯を知るために必要と認められるものは移管を受ける必要がある」「省議、局議の記録については、単なる事務連絡的なものも含まれているので、その内容に即して移管すべきものとする。」などとまとめられ、意思決定の経緯の文書の移管の考え方として興味深い。このほかにも、文書作成機関においては、「公文書等の作成、保存等に当たり、移管基準を踏まえた公文書等の取扱いがなされることが重要である」「文書作成機関の文書管理に関し、将来移管されるべき公文書等に関するものについては、意見を申し述べる権限を国立公文書館長に与えることが重要である」などが指摘された。

4.2 平成13年度から平成22年度まで

平成13年度以降は、平成11年に成立した情報公開法を受けた平成13年3月30日の閣議決定に基づいた移管の基準が適用された。閣議により「我が国政府の過去の主要な活動を跡づけるために必要な、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定」及びこれらの意思決定に「至るまでの審議、検討又は協議の過程及びその決定に基づく施策の遂行過程」が記録されたものを歴史資料として移管することとされ、この決定に従って基準と言えるものが作られた。

平成13年から平成22年度までの移管制度における移管基準は、この閣議決定に沿い、さらにまた先述の研究会報告が提示した基準を大幅に受け入れたものといえる。情報公開法施行令に基づいた「歴史的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」（各府省庁官房長等申合せ）²³は、保存期間が満了した行政文書のうち、以下の文書を移管の対象とした。

1. 国政上の重要な事項又、その他の所管行政上の重要な事項に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定を行うための決裁文書（当該決裁文書と一体不可分の記録であって、当該記録文書の内容又は当該意思決定に至るまでの審議、検討若しくは協議の過程が記録されたものを含む。）
2. 国政上の重要事項等に係る意思決定に基づく当該行政機関の事務及び事業の実績が記録されたもの
3. 以下の1から8までのいずれかに該当するもの
 - ① 昭和20年までに作成され、又は取得された文書
 - ② 行政文書を作成し、又は取得したときから保存期間が30年以上経過した文書（保存期間が30年未満であっても、延長により結果として30年以上経過した文書を含む。）
 - ③ 閣議請議に関する文書
 - ④ 事務次官（事務次官が置かれていない期間にあっては、それに相当する職）以上の決裁した文書
 - ⑤ 行政機関がその施策等を一般に周知させることを目的として作成した広報誌、パンフレット、ポスター、ビデオ等の広報資料のうち当該行政機関の本府省庁が保有しているもの
 - ⑥ 文書閲覧制度に基づき閲覧目録に掲載された文書
 - ⑦ 2(4)の規定により、予算書、決算書、年次報告書等の毎年又は隔年等に定期的な作成される文書であって、各行政機関の長と移管について協議し、包括的な合意がなされたもの
 - ⑧ 2(5)の規定により、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連して作成された文書であって、各行政機関の長と移管について協議し、合意に達したものの

平成13年時点ではこのうち、1、2、及び3の①と⑧にあたるものだけが提示されたが、平成17年に改正された官房長等申合せでは、②から⑦が追加されたほか、移管の対象となる文書の判断の指針として文書類型が示された²⁴。移管等基準研究会が示した1、2に相当するのが、省庁官房長

等申合せの1にあたる。ここに至って、移管の基準に「当該決裁文書の内容又は当該意思決定に至るまでの審議、検討若しくは協議の過程が記録されたものを含む」という一文が規定されたことに注目したい。情報公開法施行令にのっとり、行政機関で作成すべき文書を定めた「行政文書の管理方策に関するガイドライン」においても「法令の制定又は改廃及びその経緯」「政策の決定及びその経緯」等について所要の文書を正確に作成することが求められたのに沿ったものだ。ただし、同ガイドラインの別表「行政文書の最低保存期間基準」は、主に決裁文書に言及するのみであり、当該決裁文書と「一体不可分の記録」についての規定は弱かった。

4.3 小括

このように、移管の判断基準は、保存期間を主とする単純なものから、「意思決定に至る経緯を示す文書」が移管の対象と示されるまでになり、平成13年度からの新しい移管制度への期待は高まった。しかしながら平成22年度までは文書が適切に作成されているかどうかについて把握や指導ができるのは総務省であり、それらが国立公文書館に移管されるかどうかは、内閣総理大臣と各省庁との合意の上、という制約があったため、期待ほどは移管文書に反映はされなかったようである。行政機関において文書管理という名のもとで行われているのは、決裁文書の管理であるということも移管文書の質に影響していただろう。こうした旧制度にメスを入れるものとして公文書管理法への期待は大きい。すなわち第4条は意思決定に至る経緯を証拠づける文書の作成を義務づけ、第9条（管理状況の報告等）において、行政文書の管理状況を内閣府がチェックすることが可能となるからである²⁵。

それではこうしたこれまでの制限のある制度のもとで作成、移管されてきた文書から経緯を示す文書を見ることはどの程度できるだろうか。いよいよ次章で、移管文書の分析に入る。

5 水資源開発基本計画の策定に関する文書の国立公文書館への移管実績

本章では、国立公文書館に移管された水資源開発基本計画に関する文書の分析を通じて、当該計画に係る移管文書は決裁文書だけなのか、決裁文書からは意思決定過程を知ることは難しいのかを検討する。

5.1 平成12年度以前移管文書 一閣議に関する文書一

水資源開発基本計画関係の文書がはじめて国立公文書館へ移管されたのは、平成11年度移管計画においてである。水資源開発基本計画の担当原課からの移管ではなく、総理府からの移管文書「内閣公文」及び「総理府公文」の中に、水資源開発促進法・基本計画に係る閣議請議関係の決裁文書が含まれていた。閣議とは内閣法第4条によれば、内閣がその職権を行使できるものであり、内閣総理大臣が主宰するもので、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができ、各大臣も、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる、とされる。

昭和24年法律第127号により設置された総理府には、内閣の長としての内閣総理大臣を補佐する内閣官房²⁶と、総理府の長としての内閣総理大臣を補佐する総理府大臣官房総務課があった。内閣官房で編綴^{へんてつ}されたのが「内閣公文」であり、総理府大臣官房総務課で編綴されたのが「総理府公文」である。

ここでは「内閣公文」及び「総理府公文」のうち、閣議の決定への流れを追うため「総理府公文」から順にみていく。

「総理府公文」は内閣総理大臣官房総務課が作成元となっている文書である。総理府公文には、「総理府令、共同命令、総理府訓令、総理府告示、共同告示、閣議請議又は閣議了解を求める件及び一般照復文書」が編綴されている²⁷。平成11年度移管計画で移管された「総理府公文」762簿冊²⁸のうち、水資源開発基本計画に関するものは、「総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第1巻」（作成期間昭和30年5月－昭和39年10月）、「総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第2巻」（作成期間昭和40年05月－昭和43年07月）の2簿冊²⁹の中に綴じられている。

簿冊の中で該当する文書は、総理府の長たる内閣総理大臣の代理としての総理府総務長官が専決権者³⁰となっている、「経済企画庁長官から申請のあった〇〇水系について、案(1)のとおり閣議を求めてもよろしいか、決定の上は案(2)のとおり経済企画庁長官に通知し、案(3)により告示する」ことを何う閣議開催を求める決裁文書である。案の(1)が決定されて作成されるのが閣議請議書³¹と呼ばれる文書である。外局である経済企画庁の長官には閣議を求める権限がなかったため、経済企画庁長官名で上申書を総理府に提出し、総理府総務長官に閣議の開催を求める必要があった。ここに綴じられている文書は経済企画庁長官からの上申書を受けた後、閣議の開催を求めることへの了解を総理府内でとり、総理府の長たる内閣総理大臣から内閣の長たる内閣総理大臣宛に閣議を求めるための決裁文書である。水資源開発基本計画の水系の指定、計画の決定、計画の変更はすべて閣議決定を経ることになっているため、すべての段階で閣議請議のための決裁文書が必要となる。これらが保存されたのが本編綴文書である。決裁には、計画案、計画の一部変更や全部変更案が付されている。この決裁文書の中の案文の文書には、赤字で修正が入っているが、書式についての訂正事項であり、計画内容に関わるものではない。また、参考資料として水需要等の概要、関係省庁や関係都道府県への意見聴書による文書協議の写しや、審議会の答申等の写しが添付された。このほか写しではない公文のオリジナルとして、経済企画庁からの上申書、閣議により案が通ったことを示す、閣議からの指令公文も綴じられている。

「内閣公文」は内閣官房が作成元機関となっている文書である。「詔書、法律、政令、条約、内閣訓令、内閣告示及び閣議決定又は閣議了解」が案件順に編綴されている³²。

平成11年に移管された「内閣公文」2040簿冊³³の内、水資源開発に係るものは、「内閣公文・国土開発・一般・開発振興」（第4巻、第5巻、第7巻、第8巻、第9巻、第10巻、第12巻、作成期間は昭和36年－昭和46年）及び「内閣公文・国土開発・河川・河川運河」（第1巻、第2巻、第3巻、第4巻、作成期間は昭和36年－昭和46年まで）として編綴された11簿冊³⁴に含まれる文書である。該当するのは、決裁を経て決定された上述の案(1)による、総理府の長である内閣総理大臣から内閣の長である内閣総理大臣宛への請議書「〇〇について 別紙のとおり閣議を求める」を受けて開かれた閣議において、諮問された事項を、内閣の首長たる内閣総理大臣ほか国務大臣によって決定するための文書である。「〇〇について請議に供する。指令案 〇〇について請議のとおり」とされたかがみの決裁文書へ大臣他が押印することで、指令案が指令となって閣議案件が決定に至る。これが閣議決定である。閣議決定を経ると内閣の長たる内閣総理大臣から総理府の長たる内閣総理大臣へ「指令 請議のとおり」という文書が渡る。これをもって、水系指定や基本計画の計画決定、一部変更、全部変更等は告示に移ることになる。この決定により実際に発送された指令の公文は、先にみた「総理府公文」に綴られている。「内閣公文」文書の添付資料には、「総理府

公文」の添付資料と同じ内容のものが添付されている。異なるのは、前述の総理府からの閣議請議の文書が添付されていること、計画の案文が正式なものである点である。

このように、総理府で作成された決裁文書に基づいて、内閣官房で作成された決裁文書を経て、閣議決定事項が告示されていくという手続きがなされる。文書の完結日としては、告示については告示の公布日、閣議決定については閣議の決定の日、とされていたため、閣議決定の日を文書作成日としている「内閣公文」より、前述の案(3)により告示することまでを含む「総理府公文」の方が、文書作成日が後になっている。

これら、「総理府公文」と「内閣公文」は、文書の作成・管理部局は異なるが、すでに経済企画庁の段階で調整し終わり、最終形になった基本計画が添付されたものである。計画案が、計画になっていくという手続きが適切になされたことを証明する文書であるといえるが、これらの文書からはなぜその計画案に至ったかを知ることはできない。

これらと関係する文書として、「閣議資料」と「事務次官等会議案件資料」と題された文書の移管もある³⁵。2者ともに内閣官房参事官室が作成元部局となっている。水資源開発基本計画については、平成13年度以降となるが、平成14年、17年、18年、19年、20年度計画で移管された「閣議資料」28簿冊（作成期間、昭和37年－昭和54年）、及び平成14年度移管の「事務次官等会議案件資料」13簿冊（作成期間、昭和37年－昭和43年）に含まれている。「閣議資料」と「事務次官等会議案件資料」は、会議のあった日付ごとに案件を綴じて1簿冊として編纂されている。閣議の前日に事務次官会議を行うこととされていたため、両文書の作成日は連続する2日となっている。これら2つの資料は、決裁文書ではなく、閣議で配付された資料が綴られた簿冊である。そのため、その資料は、「総理府公文」（閣議請議決裁）、及び「内閣公文」（閣議決定文書）に添付された文書の中身とほとんど同じである。異なる点は、閣議における大臣や長官の計画の要旨発言原稿が入っている点である。小池聖一は政令の国立公文書館所蔵の閣議書と閣議出席者の手持ち資料の閣議配付資料の内容を比較して閣議資料で政策決定の過程が分かるとした論文において「閣議書のみならず『閣議配布資料』とあわせることで、政策決定過程としての閣議の歴史的意義が明らかになるといえ」る、と結論づけている³⁶が、これは本稿で対象にしている文書にはあてはまらない。閣議のあとに、国会での審議に付されていく法令の場合は確かに閣議の段階で赤字による修正が入っていき、内容に変更が生じることがある。しかし閣議決定で終わってしまうものでは、配布資料等に、閣議の場における議論の反映がなされた形跡はほとんどない。ただ例外として八ツ場ダム建設事業が昭和51年に利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画に組み入れる際の閣議資料³⁷には事業目的を水没関係住民に配慮した書きぶりに修正すべきという旨の国土庁長官と建設大臣の発言メモが入り、公示以降、この事業の基本的事項説明においてはこの長官・大臣発言が反映された書きぶりとなった。これは今にまで続く八ツ場ダム建設事業が異例のものであることを示す事例であるともいえよう。しかしながら、これも言葉の表現の問題であり、計画や事業が修正された訳ではない。なお、閣議資料と事務次官等会議資料は資料内容がほぼ同じゆえか、昭和43年度作成文書からは国立公文書館への移管も「閣議資料」と題する資料のみになり、その中に閣議案件表と事務次官案件表の両方が綴じられるようになった。国立公文書館の目録上は、「閣議・事務次官等会議資料」として整理されている。

以上ここでは、「総理府公文」、「内閣公文」、「閣議・事務次官等会議資料」からは、なぜその計画の案文に至ったかを知ることはできないことをみた。これらは、閣議決定から告示までの適正な

手続を行うための文書であり、その手続を跡づけることのできる文書であるといえる。閣議関係文書が某かの政策決定過程を示し得るとしたならば、それは形式的な手続をきちんと経たことを証明する文書であるということにすぎないだろう。

5.2 平成13年度以降移管文書 ー担当原課作成の文書ー

水資源開発基本計画に関する原課である調整機関の文書が国立公文書館へ移管されるようになったのは、平成13(2001)年度移管計画からである。国立公文書館の移管制度は前章でみたように平成13年度より大きく変わった。中央省庁再編に伴って平成13年1月6日に発足した国土交通省が平成13年度の移管担当省である。平成13年度から平成21年度移管計画において、これまでに水資源開発基本計画に関する調整機関の文書は、計21簿冊³⁸が移管されている。

平成13年度移管計画により国土交通省より移管されたのは、平成13年より遡ること30年前の昭和46年(1971)に経済企画庁が作成した「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(S46.6一部変更)」及び「吉野川水系における水資源開発基本計画(S46.8一部変更)」の2簿冊であった。この後も作成年度の順を追いつつ、経済企画庁(昭和49年まで担当)、国土庁(昭和49年から担当)が作成した決裁文書が作成後30年を経過した時点で継続して移管されている。

国土交通省から平成13年以降に移管された文書の多くは、経済企画庁長官または国土庁長官が総務省総務長官にあてた閣議開催の上申文書である。決裁文書のかがみの文言は、「標記の件について(案の1)により閣議を求めてよろしいか。合わせて閣議決定のうへは(案の2)により内閣総理大臣に公示方を上申してよろしいか伺います」である。この(案の1)が決定されて、公文となり実際に総務省総務長官に宛てられた文書は、先にみたとおり「総理府公文」に綴られている。

この決裁文書より、これらの経済企画庁や国土庁での決裁文書が、「総理府公文」や「内閣公文」に編綴された閣議文書に繋がっていることがわかる。

さて、この閣議開催の上申のための決裁文書に添付されている文書をもてみたい。案の1及び2以外の添付の資料には、基本計画を変更するための参考資料、計画の新旧対照表、関係省庁との協議・意見聴取文書、審議会の答申文書等が添付される。関係省庁との協議・意見のための決裁文書や、審議会を開催するための決裁文書、審議会諮問のための決裁文書等、「総理府公文」や「内閣公文」にはない決裁文書は、原課独自のものと言える。「総理府公文」「内閣公文」に綴じられていたのは協議や意見聴取、審議会答申の結果の写しである。ただここでの、経済企画庁または国土庁の決裁文書に閉じられている文書もまた、計画決定へ向けた手続の文書としか言えない。参考資料はあくまでも説明の資料であり、すでに固まった計画案文が綴じられているだけである。添付資料から知ることができる内容は、「総理府公文」や「内閣公文」と同じである。

昭和45年(1970)以前作成の経済企画庁時代の水資源開発基本計画に関する閣議開催を上申する決裁文書は、その後移管されないまま現在までできてしまった。3章でみたように経済企画庁は文書の集中管理をしており、その職務を引き継いだ国土庁でも3.2でみたように保存期間が経過したものは集中的に管理していたと思われるため、ある程度の期間は保存されていたものと考えられるが、平成23年11月21日現在、ウェブ上の「行政文書ファイル管理簿」にも当該文書は未載である³⁹。国土交通省への移行期に廃棄されてしまった可能性もある。ただ、移管された作成元機関の文書が決裁文書ばかりであり添付されている文書もすでに固まった案や形式的な資料である現状を見れば、昭和45年(1970)以前の経済企画庁時代の「決裁文書」が移管されていないことは残念

ではあるが、内容について知るにはすでに移管されている「総理府公文」や「内閣公文」、「閣議・事務次官等会議資料」がその穴を十分埋めていると言える。ただし、適正な手続を跡づけるという観点からは経済企画庁からの文書が適切に移管されていた方が望ましいことは言うまでもない。

さてこのほか平成13年度以降には、水資源開発基本計画に関して以上でみた作成から30年経過した決裁文書のほか、保存期間が10年である文書も作成から10年経過した時点で若干移管されるようになった。これまで、作成から10年後に移管された文書には11簿冊ある。これらはすべて国土庁時代に作成されたものである。これらは簿冊の標題から次の2種類のファイリングに分けられる。第1が、簿冊標題に水資源開発審議会とある簿冊である⁴⁰。第2が標題に「水資源開発基本計画（協議関係）」とある文書である。表2は「行政文書ファイル管理簿」から抽出した水資源計画課で作成されている標準的な文書である。

表2 国土交通省水資源局水資源計画課の作成文書と移管文書

中分類	小分類	ファイル名	保存期間	移管の有無
水資源計画課	水資源開発基本計画	利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)	30年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(協議関係)	10年	無
水資源計画課	水資源開発基本計画	豊川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)	30年	無
水資源計画課	水資源開発基本計画	豊川水系における水資源開発基本計画(協議関係)	10年	無
水資源計画課	水資源開発基本計画	木曾川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)	30年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	木曾川水系における水資源開発基本計画(協議関係)	10年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	淀川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)	30年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	淀川水系における水資源開発基本計画(協議関係)	10年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	吉野川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)	30年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	吉野川水系における水資源開発基本計画(協議関係)	10年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	筑後川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)	30年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	筑後川水系における水資源開発基本計画(協議関係)	10年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	水資源開発基本計画その他(協議関係)	10年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画	水資源開発審議会	10年	有
水資源計画課	水資源開発基本計画に係る調査	水資源開発基本計画に係る調査	3年	無
水資源計画課	水需給計画	全国総合水資源計画	10年	有
水資源計画課 水資源調査室	水需給計画に係る調査	水需給計画に係る調査	3年	無
水資源計画課 水資源調査室	水需給計画に係る調査	全国水需給動態調査	3年	無
水資源計画課 水資源調査室	水需給計画に係る調査	渇水調査	3年	無
水資源計画課 水資源調査室	水需給計画に係る調査	国際関係資料	3年	無
水資源計画課 水資源調査室	水需給計画に係る調査	日本の水資源	3年	無
水資源計画課	水需給計画に係る調査	健全な水循環構築に関する関係省庁連絡会議	3年	無
水資源計画課	その他協議調整	関係計画協議	5年	無
水資源計画課	その他協議調整	法令協議	30年	無
水資源計画課	国会	答弁 資料要求・説明要求予備的調査	5年	無
水資源計画課	予算	予算要求	3年	無
水資源計画課	予算	執行	5年	無
水資源計画課	機構・定員	機構・定員要求	3年	無
水資源計画課	行政監察	勧告・回答等	5年	無
水資源計画課	庶務	勤務時間管理	3年	無
水資源計画課	庶務	旅費	3年	無
水資源計画課	庶務	その他	3年	無

※グレー部分が国立公文書館への移管があるもの。

計画の決定や一部変更、全部変更は審議会の諮問を経なければならぬため、水資源開発審議会（平成13年以降は国土審議会水資源分科会へ移行）は計画の一部変更、全部変更にあわせて開催される。移管されている第53回、54回、55回、57回審議会資料をみると、決裁文書ではなく、審議会にかかった資料及び議事録を編綴したものであることがわかる。I「まえがき」、II「審議経

緯」、Ⅲ「水資源開発審議会委員名簿」、Ⅳ「諮問・部会付託・答申」、Ⅴ「議事」、Ⅵ「記事レク資料」の6章構成でまとめられている。この審議会資料の読みどころはⅤに綴られた審議会の本会と部会の議事録である。有識者による忌憚のない質問に対する担当者の回答から、当時担当者がどのような考えで計画を推進しようとしていたかが分かる。

審議会に関するものは、既にみた30年保存文書として移管された計画に関する決裁文書一式の中にも含まれていることがある。例えば第22回、第26回水資源開発審議会の開催を求めるもの、第27回水資源開発基本計画の決議を求めるもの、などである。これらの審議会関係決裁からは、審議会の意見聴取という法律に定めた手続をきちんと経て、閣議決定へ至ったことを跡づけることはできるが、審議の内容、何が問題にされたかは分からない。30年保存文書の「決裁等基本的資料」に綴じられていた審議会関係移管文書だけでは、審議の内容は一部しか知ることができないといえる。

ただ平成13年以降に開催された国土審議会水資源開発部会審議会の本会、河川水系ごとの部会の審議会の配付資料、審議録はすべて国土交通省のホームページに掲載されており、誰でも閲覧できるようになっている。ただしこれらは総務省の行政文書ファイル管理簿上には掲載されていないため、行政文書ファイル管理簿で審議会文書を検索しようと思う者には審議会文書の存在がわからない状態となっているばかりか、移管の対象からはずれてしまっている。行政文書の公開としてホームページ上に掲載するだけでは不十分であり、ホームページに掲載した文書も行政文書ファイル管理簿にも登録しなくてはならないことを行政機関に周知することも必要となろう。

さて、10年保存文書で「(協議関係)」と記された文書には、内容をみても3種類のファイリングがあった。第1は、「〇〇水系水資源開発基本計画(協議関係)〇年一部変更」と行政文書ファイル管理簿上で記載されたもので、関係機関大臣との協議、都府県知事・審議会への意見聴取を行うための決裁文書、及び回答として送付された文書協議のみが綴られている、いわば文書協議のためだけの文書である⁴¹。第2はファイル名は同じだが、これらに加えて、当該基本計画の一部変更を大臣決定してよいかを求める決裁(10年保存と明記)もまとめられた文書である。これは「協議」とだけではくくれない文書である⁴²。そして第3が、計画の全部変更の経緯をまとめたものである。

この、第3のファイリングは、決裁文書とは毛色の違う基本計画の全部変更の経緯をまとめた文書であり、注目できる⁴³。簿冊には「〇〇水系全部変更 協議経緯」と記されている。行政文書ファイル名管理簿上の名称は、「〇〇水系水資源開発基本計画(協議関係)(〇年全部変更)」の文書である。さきにみた第1、及び第2の「協議関係」や、30年保存の決裁文書には、すでに調整が終わった後の、「協議のあった件については異議ありません」という文言の大臣から大臣への「文書協議」の文書が幾通も綴じられているだけである。

これに対して、計画の全部変更に関わる協議経緯には、計画案文が修正され最終案文になる過程が編綴されている。4章構成で作成され、第1章「主務5省庁との調整」、第2章「関係9省庁・庁内との調整」、第3章「関係県との調整」、第4章「文書協議」とまとめられている。この資料によって、国土庁が計画を変更する根拠とした水需給推計、基本計画の当初国土庁案、国土庁から各省庁担当課に対する意見照会、各省庁からの回答、国土庁の返答の具体文、関係都府県の回答等を理解することができる。全部変更協議のスケジュールとこれまでに移管されている文書の相関を木曾川水系を例に表3にまとめた。

これらの調整過程の文書から分かるのは、関係省庁の息づかいである。基本計画の全部変更に係

表3 木曾川水系における水資源開発基本計画全部変更協議の経緯と国立公文書館への移管文書との関係

意思決定過程を示す文書の作成と移管

日程	事項	移管文書	
平成3年	1月 4日	関係県に水需給調査依頼	
	3月	関係県ヒアリング	
	4月 15日	主務5省庁打合せ	
	5月	関係県ヒアリング	
	5月 17日	第52回水資源開発審議会(審議会の構成)	審議会文書
	6月 3日	需要の関係県1次ヒアリング値設定	
	6月 4日	地下水の取扱いについて提示	
	6月 21日	木曾川部会	
	7月 9日	関係県打合せ(人口について)	
	10月 11日	主務5省庁への概要提示	
	10月 28日	新規掲上事業照会(縮切10/31)	
11月 11日	新規事業及び概案への意見照会(縮切11/18)		
11月 21日	概案への意見について回答		
平成4年	3月 27日	部会幹事会	
	3月 30日	木曾川部会	
	6月 5日	主務5省庁への概要提示第1次案提示(縮切6/15)	○
	7月 15日	環境庁に事前協議(縮切7/23)	○
	8月 6日	主務5省庁へ第2次案提示(縮切8/13)	○
		関係県へ第1次案提示(5省庁2次案を提示、縮切8/20)	○
	9月 24日	参考資料提示	
	9月 28日	主務5省庁へ第3次案提示	○
		関係県へ第2次案提示(5省庁3次案を提示、縮切10/9)	○
	10月 2日	主務5省庁打合せ(五省庁set)	
	10月 7日	主務5省庁へ第4次案提示	○
	関係9省庁打合せ(9省庁事前協議開始、縮切10/21)	○	
11月 25日	庁内事前協議(縮切12/1)		
平成5年	1月 20日	農林水産省に協議(縮切1/22)	
	1月 25日	関係9省庁へ第2次案提示(縮切1/27)	○
		関係県へ第3次案提示(縮切1/28)	○
	1月 26日	正式文書協議起案	決裁等関係資料
	1月 29日	通産省と課長覚書締結	
	2月 2日	閣議請議等文書事前審査(官房総務課)	
	2月 8日	関係部長会議	
	2月 10日	同上総理府事前説明	
		国土、厚生、通産、建設課長間覚書締結(2通)	○
		厚生省と課長覚書締結	○
		正式文書協議(関係省庁課長会議)	決裁等関係資料
		審議会諮問	
	2月 18日	部会付託	
	2月 22日	閣議請議等文書総理府事前審査終了	
		同上決裁総務課持ち込み	
		4省庁打合せ(より長期の説明振りについて)	
		総括補佐連絡会議等議題登録	
	2月 23日	岐阜県より要望書提出	
	2月 24日	タイプ発注	
	2月 26日	閣議請議長官決裁終了	決裁等関係資料
	3月 1日	部義説明	
		部会幹事会	
	3月 2日	木曾川部会	
	3月 3日	閣議等資料印刷発注	
	3月 4日	首席内閣参事官レク(課長対応)	
		官房副長官[事務]レク(部長対応)	
	3月 5日	総括補佐連絡会議	
		閣議請議等決裁総理府持ち込み	
	3月 8日	タイプ総理府持ち込み(正副共に事前に持ち込む)	
		総括課長会議	
	3月 10日	幹部会	
	水産庁と部長覚書締結		
3月 12日	広報室記者発表案件登録		
	総理秘書官レク(課長対応)		
3月 18日	プレスレク用資料広報室持ち込み		
	閣議登録		
	水資源開発審議会幹事会		
3月 19日	プレスレク(課長対応)		
3月 23日	第55回水資源開発審議会(木曾川フルプランの全部変更)	決裁等関係資料	
	審議会答申	決裁等関係資料	
	閣議請議等総理決裁終了		
	閣議ヒアリング(総括統括対応)		
	閣議資料総理府持ち込み		
3月 24日	次官等会議関係の次官レク		
	次官会議後定例会見用資料広報室持ち込み		
3月 25日	閣議等の大臣レク		
	事務次官等会議、定例記者会見	事務次官等会議資料	
3月 26日	閣議、内閣総理大臣決定	閣議決裁	
3月 31日	官報告示(総理府公示第7号)	官報	

<表の読み方>

*この日程は、平成14年度移管「木曾川水系全部変更協議経緯」に掲載されていたものを表にしたもの。

○印：協議経緯文書に綴られた文書

グレー塗り：30年保存の決裁文書に綴られたもの(当該計画全部変更の決裁文書はまだ作成から30年経過していないために、移管されていない。よってすでに移管された文書に綴じられているものを参考にした。平成13年5月7日の審議会文書は10年の保存期間満了後移管されている。)

主務5省庁：厚生省、農林水産省、通商産業省、資源エネルギー庁、建設省

関係9省庁：主務5省庁のほか、大蔵省、自治省、科学技術庁、環境庁

る協議文書に記されたスケジュールの順を追ってみていくと、調査段階で、水道水県別需要表、工業用水県別需要、農業用水県別需要など必要とされるデータが揃えられ、計画の変更案が作成され、関係省庁へ協議にかけられる。水資源開発促進法第4条第1項に規定する大臣の文書協議の前に、度重なる打合せ、ヒアリングがあり、意見が合意に至るまで、主務省庁への第1次案提示、第2次案、と何案も提示がある。この協議は各省担当課に送付される。協議を受けた担当課では調整機関が提示した計画の変更に対し、意見を付す。調整機関の国土庁はその意見に対し、懸念箇所につき修正案や修正案等の理由を記す。各省からのさらなる意見に対して回答を付しつつ、適宜案を調整、修正していく。このようなやりとりを経て、案が固まったところで他の関係省庁と打合せに入る。その後すべての調整が済んだところで、正式文書協議の起案に入る。担当省の課長間には計画案の解釈についての覚書が交わされる。審議会の部会や本会での審議のほか、閣議請議等の文書の確認もなされる。複数の決裁を経て、閣議、大臣決定に至り、告示と相成る。

全部変更の協議経緯が綴られた簿冊はこれまで3冊移管されている。この3簿冊ともすべて章立てが同じであるので、この全部変更の協議経緯文書を編纂するための定型はあるものと推察される。計画決定に至るすべての段階の文書が綴じられている訳ではなく、前述の章立てに関する内容のもののみが取捨選択されている。主務原課である国土庁で重要と考えられた箇所が編纂されているのだろう。利害がぶつかる計画であるがゆえに、各省庁がどのような意見を出したのかをいつでも参照できるように担当者の手持ち資料的に作られたものなのだろう。

こうした過程を綴じたものは基本計画の変更でも、全部変更の場合のみである。水資源開発基本計画は、おおよそ15年のスパンで計画が策定されている。全部変更では新たな目標年次のための水の需給計画を新規に作成する。そのために関係都府県に水量調査等を依頼し、結果をとりまとめ、関係機関と調整をすることが必要となる。このように調整から策定まで比較的長いスパンがかかる。一方、一部変更はすでに決められた計画の下での水需給計画を満たすための事業を新たに追加する等のために行われるものであり、比較的短期間で変更の手續が為される。こうした理由で、全部変更と一部変更には調整機関にとっての仕事の重要性の軽重があり、全部変更の場合だけ経緯の過程を示す文書の編纂作業が行われているのだろう。

なお、これら全部変更の経緯をまとめた資料は、オリジナルの文書ではなく、写しをまとめたものである。担当者の手持ち資料的なこの文書のオリジナルの移管は一部を除いてこれまでない。

5.3 関係機関の文書

さて、調整機能機関の協議の相手となる、主な利水機関である農林水産省、厚生労働省、経済産業省からの文書の移管はあるだろうか。行政文書ファイル管理簿から判断するに、経済産業省、農林水産省、及び厚生労働省では水資源開発基本計画に関する文書の作成、登録は行っている、しかし、これらの機関から水資源開発基本計画の文書はほとんど移管されていない。唯一移管されてきたのは、農林水産省作成の「水資源開発基本計画の協議に関する文書」の昭和51年度から平成54年度に作成された文書の計4簿冊⁴⁴である。これらは平成18年度から21年度まで4年間の移管計画で移管された。農林水産省で現在協議担当課は農林水産省の直轄公共事業を所管する農村振興局（作成当時は構造改善局）である。現在の行政文書ファイル管理簿から推察される同局作成、保管の水資源開発基本計画に関係する文書は、以下表4のようになる。

表4 農林水産省農村振興局土地改良計画課の文書分類基準表

大分類	中分類	小分類	ファイル名	保存期間	移管の有無
農村振興局計画部	土地改良企画課	水資源開発	水資源開発基本計画の協議に関する文書	30年	有
農村振興局計画部	土地改良企画課	水資源開発	水資源開発公団事業に関する文書	30年	無

※「行政文書ファイル管理簿」より水資源計画課で作成される文書をまとめた。グレー部分が国立公文書館への移管があるもの。

表4からわかるのは、協議に関する文書を農林水産省では30年保存としていることである。文書内容は、水資源開発促進法第4条第1項に定める協議を行うために国土交通大臣から協議を求められた農林水産大臣が協議の回答として公印を付した「協議のあったことについては異議がない」という回答文を送るための決裁文書である。送付された回答文は、国土交通省からの移管文書の中に綴じられている。農業水産省の文書からは、この回答文がきちんとした手続をもって決裁され、文書が発送されたことは分かる。しかし実質的な協議の内容、調整のための協議における農業水産省の意見が綴じられていないため、残念ながら国土交通省移管文書の内容以上のことを知ることはできない。

厚生労働省からは移管文書がないが、関連文書がどのように作成・管理されているかを把握するために、同じく行政文書ファイル管理簿から類推される担当課の文書分類基準表（抜粋）を表5に示す。厚生労働省では健康局水道局が水道行政を担っていることから、同課が水資源開発基本計画の協議担当課となっている。表5のファイル名に記されているフルプランとは、水資源開発基本計画の通称である。

表5 厚生労働省健康局水道課の文書分類基準表（抜粋）

大分類	中分類	小分類	ファイル名	保存期間	移管の有無
健康局	水道水道計画指導	水資源開発機構	フルプラン関係(協議・回答)	30年	無
健康局	水道水道計画指導	水資源開発機構	フルプラン関係(会議資料)	5年	無

表5から明らかになるのは、厚生労働省でも協議の文書を農林水産省と同じく30年保存していることだ。農林水産省の移管文書から推察されるのは、厚生労働省のこの「フルプラン関係（協議・回答）」文書も、大臣間の法律に基づいた文書協議の決裁綴りであることである。農林水産省と同じく、法律に定めた協議への「異議はない」、と回答するための決裁文書関係が綴られている可能性が高い。5年保存の会議資料の内容は判断できないが、軽微な決裁資料ではないかと考えられる。

同じく協議相手の主務省庁である経済産業省からも移管文書はない。参考までに前2省と同じく現在の行政文書ファイル管理簿から類推される、協議担当課である産業政策局産業施設課の文書分類基準表を表6に示す。同課は工業用水施設の監督等をその職掌としている。表6から明らかになるのは、経済産業省でも厚生労働省と同じく水資源機構の括りのもとで基本計画の文書を管理していることだ。また、他省とは違い、30年保存とはせずすべて10年保存としている。重要な意見交換文書とは見なされなかったのだろう。この文書は文書名からでは協議文書なのかどうか分からないが、農林水産省の移管文書でみたように、法律に基づく協議の文書回答のための決裁が綴られているのではないかと考えられる。

表 6 経済産業省経済産業政策局産業施設課の文書分類基準表（抜粋）

大分類	中分類	小分類	ファイル名	保存期間	移管の有無
地域経済産業	産業インフラ	独立行政法人水資源開発機構	水資源開発基本計画一部変更	10年	無
地域経済産業	産業インフラ	独立行政法人水資源開発機構	水資源開発基本計画全部変更	10年	無
地域経済産業	産業インフラ	独立行政法人水資源開発機構	独立行政法人水資源開発機構水資源開発基本計画(フルプラン)関係	10年	無

これら代表的な利害官庁の他、水資源開発基本計画にはこれまで次の組織が関わってきた。行政文書ファイル管理簿上に搭載されている文書名から分かる文書の保存年限を記すと、総務省大臣官房企画課企画調査（10年保存）、文部科学省科学技術・学術政策局政策課資源室（10年保存）、環境省環境影響審査室（10年保存）、水産庁漁政部（10年保存）、財務省主計局公共事業統括（5年保存）となる。主務官庁の他実に5省庁との間に関係がある。これらの関係省庁からの文書の移管はないが、表層的な文書協議であれば、元課からの文書に綴じられている公文で十分である。また、全部変更であれば、調整官庁の水資源政策課でとりまとめられた協議文書があれば、協議の経緯等が明らかになり、どのような過程、意見をj得て基本計画が策定できるか分かる。

5.4 移管文書全体像

5.1と5.2でみた移管文書のうち、例として利根川水系及び荒川水系、木曾川水系ではこれまでどのような文書が移管されてきたのかを以下の表7、8で示した。

縦軸が時間軸である。上から下へ、水系決定から第1次計画の決定、一部変更、全部変更への計画の推移を示す。横軸は文書作成元機関とし、左から移管実績のある大臣官房総務課、内閣官房、内閣官房参事官室、及び調整機関の順とした。調整機関はこれまで3省庁を変遷しているため、一覧に経済企画庁、国土庁、国土交通省と記した。文書作成元機関の下には移管実績の作成文書の標題名を入れた。

表の中で、簿冊標題名が入り、グレーの色で着色されているものは国立公文書館への移管済み文書を示す。行政文書ファイル管理簿には搭載があるが現用文書でありまだ国立公文書館へ移管とはなっていない文書は、ファイル名を記入した上で無色とした。移管もなく、行政文書ファイル管理簿にも未搭載の文書は、空欄とした。昭和45年度から昭和46年度、及び平成7年度から平成11年度までの総理府公文（30年保存）も同じく、行政文書ファイル管理簿へ未搭載かつ未移管だが、システム上の限界と思われるのでグレーで類推されるファイル名を記した。なお、国土交通省の長は、閣議を請議できる権限を有す。平成13年に国土交通省へ国土庁の水資源関係の職掌が移管されてからは、国土交通大臣が閣議請議の文書を直接内閣総理大臣へ出すことができる。また、総理府も新しい組織となったわけであるので、平成13年以降の作成文書からは水資源開発基本計画に拘わらず「総理府公文」の存在はなくなる。閣議・事務次官等会議資料については、昭和43年度までは別簿冊で移管されていたが、昭和44年より同一ファイル名のもと一簿冊ずつ移管されるようになったため、マスが1枠となっている。

この表からも、昭和46年以前に調整機関からの文書の移管がないことがよくわかる。協議の文書や、審議会の文書も移管されていないことが明らかである。

表7 利根川水系及び荒川水系水資源開発基本計画の国立公文書館への移管文書

意思決定過程を示す文書の作成と移管

閣議決定年月日	告示年月日	内容	文書作成元機関						
			内閣総理大臣官房総務課 閣議請議決裁	内閣官房 閣議決裁	内閣官房内閣参事官室 事務次官資料	内閣官房内閣参事官室 閣議資料	経済企画庁/国土庁/国土交通省 閣議申請決裁等 文書協議決裁等 審議会		
昭和37.4.27	昭和37.4.30	利根川水系指定	総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第1巻	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-1・第1巻	事務次官等会議案件・昭和37年4月26日	閣議案件・昭和37年4月27日			
37.8.17	37.8.20	計画決定	総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第1巻	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-1・第1巻	事務次官会議資料・昭和37年8月16日	閣議資料・昭和37年8月17日			
38.3.8	38.3.11	一部変更	総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第1巻	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-2・第2巻	次官会議案件・昭和38年3月7日	閣議案件・昭和38年3月8日			
38.8.23	38.8.24	一部変更	総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第1巻	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-2・第2巻	次官会議案件・昭和38年8月22日	閣議案件・昭和38年8月23日			
39.2.28	39.2.29	一部変更	総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第1巻	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-2・第2巻	次官会議案件・昭和39年2月27日	閣議案件・昭和39年2月28日			
39.10.16	39.10.19	一部変更	総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第1巻	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-2・第2巻	次官会議案件・昭和39年10月15日	閣議案件・昭和39年10月16日			
40.6.25	40.6.29	一部変更	総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第2巻	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-3・第3巻	次官会議案件・昭和40年6月24日	閣議案件・昭和40年6月25日			
43.6.18	43.6.20	一部変更	総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第2巻	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-3・第3巻	事務次官等会議資料・昭和43年6月17日	閣議資料・昭和43年6月18日			
45.7.7	45.7.9	全部変更	昭和45年度総理府公文(30年保存)	内閣公文・国土開発・河川・河川運河・H21-4・第4巻	小池副長官閣議資料昭和45年7月7日				
46.6.18	46.6.25	一部変更	昭和46年度総理府公文(30年保存)	内閣公文・国土開発・一般・開発振興・H01-12・第12巻	小池副長官閣議資料昭和46年6月18日		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(S46.6一部変更)		
49.3.26	49.3.30	一部変更	昭和49年度総理府公文(30年保存)	昭和49年度内閣公文(30年)	川島副長官 閣議資料 昭和49年3月26日		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(昭和49年3月一部変更)		
49.12.24	49.12.27	荒川水系指定	昭和49年度総理府公文(30年保存)	昭和49年度内閣公文(30年)	川島副長官 閣議資料 昭和49年12月24日		荒川水系を水資源開発水系として指定する件について(決裁等基本的資料)(昭和49.12水系指定)		
51.4.16	51.4.21	利根川水系・荒川水系計画決定	昭和51年度総理府公文(30年保存)	昭和51年度内閣公文(30年)	閣議資料 昭和51年4月16日		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(昭和51年4月計画決定)		
54.3.6	54.3.9	一部変更	昭和54年度総理府公文(30年保存)	昭和54年度内閣公文(30年)	閣議資料 昭和54年3月6日		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(S54.3一部変更)		
55.3.28	55.4.1	一部変更	昭和55年度総理府公文(30年保存)	昭和55年度内閣公文(30年)	閣議資料(1) 昭和55年3月26日		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(S55.3一部変更)		
55.9.30	55.10.3	一部変更	昭和55年度総理府公文(30年保存)	昭和55年度内閣公文(30年)	閣議資料 昭和55年9月30日		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(S55.9一部変更)		
57.3.26	57.3.30	一部変更	昭和57年度総理府公文(30年保存)	昭和57年度内閣公文(30年)	昭和57年閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(S57.3一部変更)		
63.2.2	63.2.6	全部変更	昭和63年度総理府公文(30年保存)	昭和63年度内閣公文(30年)	昭和63年閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(S63.2全部変更)		
平成元.1.24	平成元.2.2	一部変更	平成元年度総理府公文(30年保存)	昭和64・平成元年度内閣公文(30年)	昭和64・平成元閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(H1.1一部変更)		
6.1.28	6.2.2	一部変更	平成6年度総理府公文(30年保存)	平成6年内閣公文(30年)	平成6年閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(H6.1一部変更)		
7.3.28	7.3.31	一部変更	平成7年度総理府公文(30年保存)	平成7年内閣公文(30年)	平成7年閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(H7.3一部変更)	利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(協議関係)(H7.3一部変更)	
10.3.27	10.4.1	一部変更	平成10年度総理府公文(30年保存)	平成10年内閣公文(30年)	平成10年閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(H10.3一部変更)	利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(協議関係)(10.3一部変更)	
11.8.5	11.8.11	一部変更	平成11年度総理府公文(30年保存)	平成11年内閣公文(30年)	平成11年閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(決裁等基本的資料)(H11.8一部変更)	利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画(協議関係)(H11.8一部変更)	水資源開発審議会(H11)
13.9.14	13.9.18	一部変更		平成13年内閣公文(30年)	平成13年閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画の一部変更(H13.9)閣議請議決裁資料等		
14.12.10	14.12.11	一部変更		平成14年内閣公文(30年)	平成14年閣議・事務次官等会議資料		利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画の一部変更(H14.12)閣議請議決裁資料等		
20.7.4	20.7.11	全部変更		平成20年内閣公文(30年)	平成20年閣議・事務次官等会議資料				
21.3.27	21.4.7	一部変更		平成21年内閣公文(30年)	平成21年閣議・事務次官等会議資料				

表 8 木曾川水系水資源開発基本計画の国立公文書館への移管文書

閣議決定 年月日	告示 年月日	内容	文書作成元機関						
			内閣総理大臣官房総務課 閣議請議決裁	内閣官房 閣議決裁	内閣官房内閣参事官室 事務次官等資料	内閣官房内閣参事官室 閣議資料	経済企画庁/国土庁/国土交通省 閣議申請決裁等	文書協議決裁等	審議会
昭和 40.6.25	昭和 40.6.29	水系指定	総理府公文・国土開発・ 河川・河川運河・第2巻	内閣公文・国土開 発・河川・河川運河・ H21-3・第3巻	次官会議案件繰・昭 和40年6月24日	閣議案件繰・昭和 40年6月25日			
43.10.15	43.10.18	計画決定	総理府公文・国土開発・ 一般・開発振興・第11 巻	内閣公文・国土開 発・河川・河川運河・ H21-4・第4巻	事務次官等会議資 料・昭和43年10月 14日	閣議資料・昭和4 3年10月15日			
48.3.23	48.3.28	全部変更	平成48年度総理府公 文(30年保存)	内閣公文・国土開 発・河川・河川運河・ H21-4・第4巻	後藤田副長官 閣議資料 昭和48年3月 23日		木曾川水系における水 資源開発基本計画(決 裁等基本的資料)(S4 8.3全部変更)		
57.3.26	57.3.30	一部変更	昭和57年度総理府公 文(30年保存)	昭和57年度内閣公 文(30年)	昭和57年閣議・事務次官等会議資料		木曾川水系における水 資源開発基本計画(決 裁等基本的資料)(一 部変更)		
平成 5.3.26	平成 5.3.31	全部変更	平成5年度総理府公 文(30年保存)	平成5年内閣公文 (30年)	平成5年閣議・事務次官等会議資料		木曾川水系における水 資源開発基本計画(決 裁等基本的資料)(全 部変更)	木曾川水系における水 資源開発基本計画(協 議関係)(H5.3全部変 更)	水資源開発審 議会(平成4 年度)
8.11.22	8.11.27	一部変更	平成8年度総理府公 文(30年保存)	平成8年内閣公文 (30年)	平成8年閣議・事務次官等会議資料		木曾川水系における水 資源開発基本計画(決 裁等基本的資料)(一 部変更)	木曾川水系における水 資源開発基本計画(協 議関係)(平成8年11月 一部変更)	
9.12.19	9.12.25	一部変更	平成9年度総理府公 文(30年保存)	平成9年内閣公文 (30年)	平成9年閣議・事務次官等会議資料		木曾川水系における水 資源開発基本計画(決 裁等基本的資料)(一 部変更)	木曾川水系における水 資源開発基本計画(協 議関係)(平成9年12月 一部変更)	
16.6.15	16.6.24	全部変更		平成16年内閣公文 (30年)	平成16年閣議・事務次官等会議資料		木曾川水系における水 資源開発基本計画の全 部変更閣議請議決裁資 料等		
20.6.3	20.6.17	一部変更		平成20年内閣公文 (30年)	平成20年閣議・事務次官等会議資料				
21.3.27	21.4.7	全部変更		平成21年内閣公文 (30年)	平成21年閣議・事務次官等会議資料				

5.5 小括

本章での分析から、閣議にかけるための決裁文書は手厚く移管されていることがわかった。総理府からの移管文書のほかに、水資源開発の調整を担当する原課からも、国土交通省移管の「水資源開発基本計画（決裁等基本的文書）」が最も多く移管されているが、知ることのできる内容はほとんど同じと言えた。ただ、これら水資源開発基本計画に関する決裁文書からは意思決定という手続を適正に行ったという事実が分かることをみた。また、全部変更に限って整理されていると考えられる、その意思決定までの経緯に関する文書をまとめた資料集的な文書をみることで、閣議請議など閣議を求めてから告示にいたる文書という30年保存の決裁文書は、事案の策定過程のほんの表層を示すに過ぎないことが理解された。計画の案文がどのようにすりあわされていたのか、その意見は協議対象機関からは移管されていないが、この調整機関からの全部変更の協議関係文書からうかがい知ることができた。組織における業務の参考として、どのような考えに基づき案が作成されたかを理解するための文書を編纂・管理・保存することは業務の執行上欠くべからざるものであるのだろう。

本章における分析から言えることは、文書管理上は確かに意思決定過程の最終段階での決裁文書がしっかりと残る仕組みになっているが、日常業務上における協議経緯の文書も組織にとって重要と考えられるものについては選別をして、保管し、残しているということである。こうしたことが分かったのは、その協議の文書が平成14年（2002）度に国立公文書館へ移管されたからである。

以上から、これらはオリジナル文書ではないが、計画が決定される過程全体の中における調整の意味を思うならば、計画が決定に至る経緯を示すという意味で今後も継続的に移管対象となることが理解される。複数省庁に関わる政策は、すりあわせの段階こそ、意味のあるものであるが、こうした複数の省庁にまたがるものは、新法の運用面では当該業務を主管する文書管理者から移管するものと解釈されている。だからこそ、主務担当部局からは、オリジナルでなくても構わないので、経緯の仔細を知ることのできる文書が必ず移管されるようになることが望まれる。今回検討の対象とした手持ち資料的な文書は、全省庁にあるのではないだろうか。国土交通省の例にすると、公共

工事の終わった際に作成される工事誌も、経緯をまとめた文書と言える。こうした文書の移管を通じて国立公文書館の所蔵文書の中に、意思決定過程を跡付ける文書を蓄積していくことができるだろう。ただそれらは省庁のバイアスがかかっていることにも留意しなければならない。

また、政策過程の意思形成過程を知る鍵となるのは、審議会の存在である。水資源開発基本計画について言えば、計画の策定、変更については必ず審議会に諮問しなければならないことになっている。審議会には大量の参考資料が配られ、府省庁の担当者が計画の解説を行う。審議会は形式的ともいわれるが⁴⁵、審議会の議事録でも鋭い発言をする審議委員への担当者の回答から、原課の考えの根幹がうかがえもする。最低でも審議会の議事録を残すことで、経過の決定過程が多少とも残ることになるだろう。残念ながら、水資源開発基本計画についてはこれまで審議会の文書がほとんど移管されていない。行政文書ファイル管理簿上でも、10年以上前の文書を見つけ出すことはできない。審議会文書は10年保存であることがほとんどであるため、平成12年（2000）以前の文書が残っている可能性は低いかもしれない。

さて、これまでは、すでに移管されているものを通じて、移管が望ましい文書について考えてきたが、計画の素案作成までの文書はどう扱われているのだろうか。例えば、水資源開発基本計画では、水需給計算には、関係各県による実績データの整理、推計方法、推定値、根拠資料が必要となる。それによって新規開発水量が割り出される。水需給量調査は、国の依頼でなされるが、これに対しては国の補助金が出る。これらの文書はどのぐらいの期間保存しておけばよいのだろうか。例えば行政文書ファイル管理簿上は「水資源開発基本計画に係る調査」は3年保存となっている。いかにも短い。群馬県八ツ場ダム建設の根拠となった測量データや熊本県天草市ダム建設のための測量データが廃棄または所在不明となっており、現在の市民のダムがなぜ建設されるのかという問いに対して行政側が説明できないといった事例もあったところである。

水資源を開発するために、ダムを建設するための地盤調査、事業が可能どうかの地元住民との合意形成も必要な作業である。主体としては、国土交通省地方整備局や、水資源開発基本計画の元で事業を行うこととなっている独立行政法人水資源機構（元水資源開発公団）、都府県、市町村、と多岐に渡る。都府県の水資源開発基本計画に対する考えは、「関係する都道府県知事からの意見聴取」が法で定められているために、調整機関でまとめられた決裁文書や内閣公文、総理府公文の中で、大臣間の文書協議の次に編纂されている文書から知ることができる。関係省庁の文面に比べると、内容が具体的であり、地元ならではの貴重なものである。都府県がどのようにこうした意見に至ったかは全部変更の経緯をまとめた資料からある程度知ることができるが、やはり具体的経緯の保存は県や県立の文書館に期待したい。

事業の実施にあたっては、これまでは事業の実績を記すことだけが文書作成、移管の際に求められていた。だが、新体制下では事務事業を合理的に跡づける文書の作成が求められている。事務事業の実施文書にあたっては、水資源開発基本計画の元では、独立行政法人水資源機構が主に事業を実施していくこととなり、いわゆる法人文書の作成と保存、移管の問題につながる。国の事業の一端を担う独立行政法人の文書の作成と保存、また移管についての検討は、今後の課題としたい。

6 おわりに 一第4条を活かすために一

今回は、水資源開発基本計画を事例に、水をめぐって多くの省庁と関わる場合にその相互の関係をとらえて、事案の意思決定過程の文書の作成と移管について分析した。業務のプロセスの中で

生み出される文書から、調整省庁において調整過程の文書を残す意味を考えた。この分析は、他の基本計画、例えば「環境基本計画」や「科学技術基本計画」等にも応用しようと考える。また、消費者庁などの調整省庁において発生する文書を考える際にも発展応用できるかもしれない。

今後第4条の精神を活かして法の趣旨を全うするような形で「経緯」に関する文書を作成、管理し、国立公文書館へ移管するためには、どのような課題があるのか。本稿での分析を通じて考えた課題と展望を以下に示したい。

6.1 意思決定過程を示す文書の範囲 —歴史的検証に耐えうる文書とは—

公文書管理法の趣旨はその第1条で述べられているように「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」ために、文書を長い視点で管理していく必要がある。まさに、文書を知的資源、情報資源として捉え、さまざまな利用者にさまざまな観点から利用できる文書群を構築していくことが国立公文書館に求められている。

公文書管理法の施行により、各省での行政文書作成から各省からの国立公文書館への行政文書の移管が一元的に管理されていく。この構造的な変化により、「意思決定をするに至ったプロセスを示す文書」が移管され、国立公文書館への移管文書の質が上がることが期待される。今後は新制度の下において運用される「行政文書の管理に関するガイドライン」において制定される「行政文書の保存期間基準」及び「保存期間満了時の措置の設定基準」に準拠して各省で決定された文書管理規程がどれほど文書の作成、保存、移管に有効であるのかが試されていくだろう。「行政文書の管理に関するガイドライン」には作成すべき文書事項の区分が詳細に示され、作成文書の具体例が示されたほか、移管・廃棄の判断指針も示された⁴⁶。各府省はこのガイドラインに則って、各自の文書管理規則において移管基準を設けた。

この新しい体制においては、課題がいくつかある。例として、本稿でみた、水資源開発基本計画は閣議を経て決定されるものであるため、閣議に関するガイドライン別表第1の項目5の(4)を以下に示す。この別表第1の項目5(4)は別表第2を見ると、重要な経緯を示すものは、保存期間満了後の措置は移管とされている。例えば水資源開発基本計画に関連するものとして、国土審議会水資源開発分科会の中には6つの基本計画ごとに6つの部会がある（利根川・荒川部会など）。この項目5の②に示された文書具体例について、部会を含めた審議会のすべての文書を移管の対象とすると文書量は大量になると想像されるが、そもそも部会まで含めて重要な経緯を示すものと、判断されるのか。また、5(4)の③の立案の検討に関する文書では、いつを起点にし、どの段階のものが重要な経緯を示すものとして移管の対象となるのか。今回検討した、全部変更の経緯を集めた資料集のような手元資料も、5(4)の④の行政機関協議文書にあてはまると思うが、これからはまとめられる前の1つ1つの個別の文書も30年保存として移管と考えられていくのだろうか。このように、経緯を示す文書の移管を確保したいところだが、ガイドラインの読みときは一筋縄ではいかない。

6.2 国立公文書館の責務

新法によって国立公文書館へ、行政の行為の証拠を示す文書の移管が格段に増えることが期待される。国立公文書館の職員は、各行政機関が文書の保存満了時の措置を決める際に、内閣府から意見を求められる。照会すべき点を行政機関に問い、適切な意見を付し、移管されるべきものとりこぼしがないように注意深くレコードスケジュールをチェックしていかねばならない。先にみた水

表9 行政文書の管理に関するガイドライン別表第1（項目5を抜粋）

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
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	①立案基礎文書（五の項イ）	30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（五の項イ）		<ul style="list-style-type: none"> 開催経緯 諮問 議事概要・議事録 配付資料 中間答申、最終答申、中間報告、最終報告、建議、提言
		③立案の検討に関する調査研究文書（五の項イ）		<ul style="list-style-type: none"> 外国・自治体・民間企業の状況調査 関係団体・関係者のヒアリング 任意パブコメ
		④行政機関協議文書（五の項ロ）		<ul style="list-style-type: none"> 各省への協議案 各省からの質問・意見 各省からの質問・意見に対する回答
		⑤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（五の項ハ）		<ul style="list-style-type: none"> 基本方針案 基本計画案 白書案 閣議請議書 案件表 配付資料

意思決定過程を示す文書の作成と移管

資源開発基本計画においては、省庁において案が作られるところから、計画策定までの全体の中で文書を見ることで、計画決定および全部変更という行為が最も重要であることが理解できた。移管業務を担当する職員は、省庁の重要な施策が、どのような変遷を受けて、どのような文書システムのもとで作成され、保管され、使用されてきたのか、文書の作成背景を十分に把握する必要がある。その上で、公文書の管理と保存に対する専門的知見をもって、担当省庁の文書担当者と協力し、ガイドラインや各省の文書管理規則から容易には答えの出ないレコードスケジュールの付与の際に、力を発揮していくことになる。しかしながら少人数の職員で大量のレコードスケジュールを短期間に丁寧に見るのには限界がある、という現実もあり、その点の克服も課題である。

6.3 行政職員の意識改革

さらに必要なものは行政職員の意識改革であろう。例えば、先の水資源開発基本計画でみたように「協議」といっても、法律にもとづく「文書協議」を指すのか、事前調整での「事前協議」を含むのか、担当者にしかり理解しえていないことがある。いわば内部理解であったことを、公にすること、などが今後求められるだろう。

また、これまで意思決定結果として決裁文書を残すことに注力してきた行政職員が決裁文書だけでは不十分であり、証拠性を担保する文書を作成しなければならない、ということを理解するのは、時間がかかるのかもしれないが、こうした意識改革は是非とも進めなければならない。さらに追々加えるならば、保存期間が満了した文書の延長を繰り返して、手元に持ち続けたい、という心理の克服も必要であるだろう。行政職員ひとりひとりの意識改革に、この公文書管理法第4条の精神が活かされるかがかかっている。

公文書管理法で求められているのは、適正に管理された文書を通じて、現代のひとりひとりの国

民が、国がその名の下で何を行っているのかを知り、国自体も、国が何をしてきたかを語ることが可能となること、そしてこのことにより保証される国の透明性である。またこれから残す文書によって、後の世の人が、国が行ったことを分析して歴史を記すことも可能となる。新制度で期待される文書移管によって、こうしたことが本当に可能となるかどうか。国立公文書館の職員として、ガイドラインからは読み解くのが不確実であるものに、どのように対処すれば、国民の期待にこたえられるのかを、制度の進行とともに考えつづけていきたい。

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

-
- 1 衆議院内閣委員会 平成 21 年 6 月 10 日（水）、衆議院会議録議事情報
 - 2 第 3 回有識者会議配布資料において、高橋滋氏は「当該意思決定の存在、過程、経緯を後に合理的に跡付けることができるために最低限度必要となる資料を残す」必要があることを示した。
 - 3 飯尾潤「公文書管理と行政の転換」『公文書管理の法整備に向けて』（高橋滋編、総合研究開発機構、2007、p216）
 - 4 牧原出「『記録保存型文書管理』と『意思決定型文書管理』」『公文書管理の法整備に向けて』（同上、p246-264）
 - 5 『国立公文書館 30 周年を迎えて』（国立公文書館、2001）
 - 6 内閣府に設置され、公文書館制度の検討を行うために 2003 年 12 月から 2006 年 6 月まで 14 回開催された。移管の現状については「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－未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて」（p9-10、http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kako_kaigi/kondankai/houkokusho1/houkokusho1.pdf）
 - 7 栃木智子「経済産業省（通商産業省）文書の構造と移管について」、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』第 43 号、2011）
 - 8 『水資源開発公団 20 年史』（水資源開発公団、1982、p10）、及び国土審議会水資源部会資料より作成
 - 9 本章は『内務省史』第 4 卷（大霞会、1971）、『建設省五十年史工』（建設省 50 年史編集委員会、1988）、『農林水産省百年史』中巻（財団法人日本農業研究所、1980）、『厚生省五十年史』（財団法人厚生問題研究会、1988）、『国土庁 30 年史』（国土庁、2001）、大淀昇一『宮本武之輔と科学技術行政』（東海大学出版会、1989）等を参考にした。
 - 10 第 1 類に属する文書（永久保存）
 1. 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) 法令、告示又は通達の制定、改廃もしくは解釈に関する文書
 - (2) 国際条約、国際協定又は国際会議に関する文書
 - (3) 閣議請議に関する文書（第 3 類に属するものを除く。）
 - (4) 国会に提出する参考資料に関する文書
 - (5) 他省庁又は省内各局間における協議もしくは協定に関する文書
 - (6) 総理府本府その他省庁又は協議もしくは協定に関する文書
 - (7) 諮問、答申、建議又は登録に関する文書
 - (8) 許可、認可、指定、承認、指示、命令、決定又は勧告に関する文書
 - (9) 各種審議会委員の任免等に関する文書
 - (10) 職員の職階、任免、分限、懲戒、表彰、服務、給与、恩給又は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) 法人の役員の任免に関する文書
 - (13) 公印の制定又は改廃に関する文書

- (14) 機構又は定員に関する文書
 - (15) 長官、政務次官、事務次官の事務引継ぎに関する文書
 - (16) 保存文書の管理に関する文書
 - (17) 不服申立て又は訴訟に関する文書
2. 前項に掲げる文書のほか、主管課室長がとく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. 第1類に属する文書のうち、主管課長が永年保存の必要がないと認めるものは、秘書課長と協議のうえ第2類に属する文書とすることができる。
- 11 「国土庁文書管理規程」『国土庁訓令集』（国土庁長官官房総務課、1979）、国立公文書館業務参考図書
 - 12 第1類に属する文書（永久保存）
 1. 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、制令、総理府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（法律又は制令の制定又は改廃に関するものを除く。）に関する文書（第2類に属するものを除く。）
 - (4) 告示又は内部規定の制定又は改廃に関する文書
 - (5) 国会に提出する資料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) 法人の役員の任免に関する文書
 - (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. 前項に掲げる文書のほか、総括課長が長官官房総務課長と協議の上、永久保存の必要があるとみとめられるもの
 - 13 平成13年に制定された各府省の文書管理規程は平成23年3月31日まへのもの。平成23年4月1日からは公文書管理法に基づく新たな管理規程が決定される。本稿で以下に扱っていく文書規程等は平成23年3月31日までのもの。
 - 14 第1類文書（30年保存）
 1. 法律又は制令の制定、改正又は廃止その他の案件を閣議にかけるための決裁文書
 2. 特定の法律により設置され、かつ、その設立に関し行政官庁の許可を要する法人（以下「許可法人」という。）の新設又は廃止に係る意思決定を行うための決裁文書
 3. 1又は2に掲げるもののほか、国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
 4. 省令の制定、改正又は廃止のための決裁文書
 5. 告示又は訓令の制定、改廃又は廃止のための決裁文書で重要なもの
 6. 行政手続法（平成5年法律第88号）第2条第3号に規定する許認可等（以下単に「許認可等」という。）をするための決裁文書であって、当該許認可等の効果が30年間存続するもの
 7. 国又は国土交通省を当事者とする訴訟の判決書
 8. 国有財産法（昭和23年法律第73号）第32条に規定する台帳

9. 決裁文書の管理を行うための帳簿
 10. 行政機関の保有する情報公開に関する法律施行令（平成 12 年政令第 41 号）第 16 条第 1 項第 10 号の帳簿
 11. 公印の制定、改正又は廃止を行うための決裁文書
 12. 歴史的資料となるべきもの
- 1 から 12 までに掲げるもののほか、行政機関の長がこれらの行政文書と同程度の保存期間が必要であると認めるもの
- 15 昭和 43 年 6 月 20 日連絡会議一部改正「国立公文書館設置についての要綱」国立公文書館年報創刊号、1971
 - 16 『国立公文書館年報』昭和 46～51 年度（国立公文書館）
 - 17 『公文書等の集中管理－保存・公開のための移管の重要性について－』（国立公文書館、1976）
 - 18 『国立公文書館設立 20 周年にあたって 公文書等の集中管理－保存・利用のための移管の重要性について－』（国立公文書館、1991）
 - 19 「公文書の保存・管理等に関する研究会報告書」（平成 3 年 8 月 28 日、国立公文書館、p12）
 - 20 同上、p17
 - 21 同上、p19
 - 22 『移管基準等研究会報告書』（移管基準等研究会、2001）
 - 23 国立公文書館法（平成 11 年 6 月 23 法律第 79 号）の成立を受けて、「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）」、その詳細を定めた「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の実施について（平成 13 年 3 月 30 日各府省庁官房長等申合せ）」、さらにその詳細を定めた「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）」という一連の定めが結ばれた。
 - 24 （別表）「歴史資料として重要な公文書等」として内閣総理大臣（国立公文書館）等に移管することが適当な文書類型（<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kako-kaigi/moushiawase2.pdf>）
 - 25 『逐条解説 公文書管理法』（ぎょうせい、2009、p47-48）
 - 26 内閣法第 12 条により、内閣官房の所掌事務が規定されている。閣議事項の整理その他内閣の庶務等をつかさどる。
 - 27 「内閣総理大臣官房総務課文書保存規則実施細則」（昭和 30 年 8 月 30 日内閣官房長官決裁）第 10 条より
 - 28 これまで国立公文書館には昭和 22 年から 45 年にかけて作成された「総理府公文」が移管されている。昭和 57 年度に 124 冊（作成年度昭和 22～25 年）、平成元年度に 193 冊（昭和 26 年～29 年）、平成 11 年度に 762 冊（昭和 30～45 年）が移管された。
 - 29 「総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第 1 巻」（平 11 総 03881100）、「総理府公文・国土開発・河川・河川運河・第 2 巻」（平 11 総 03882100）
 - 30 法律によって国務大臣に権限があるものとされているもののうち、各省内でそれよりも下部の者（事務次官、局長等）が決裁権を持つものは専決事項と言われる。訓令で定まる。
 - 31 「各庁に対する内閣官房及び総理府官房総務課の要望事項」には「閣議決定を求めるものは主務大臣から内閣総理大臣宛の請議書を提出せられたい（閣議の了解、報告及び次官会議の決定、了解、報告等には請議書に類するものは不要）」とされた。
 - 32 「内閣総理大臣官房総務課文書保存規則実施細則」（同上）第 10 条より
 - 33 平成 11 年に国立公文書館には昭和 30 年から 45 年にかけて作成された「内閣公文」が 2040 冊移管された。昭和 21 年から昭和 29 年までは「公文雑纂」として編纂されており、これらは、昭和 57 年、平成元年に国立公文書館へ移管されている。
 - 34 「内閣公文・国土開発・一般・開発振興」の 7 巻の請求番号は平 11 総 02149100、平 11 総 02150100、平 11 総 02152100、平 11 総 02153100、平 11 総 02154100、平 11 総 02155100、平 11 総 02157100、「内閣公文・国土開発・河川・河川運河」の 4 巻の請求番号は平 11 総 02200100、平 11 総 02201100、平 11 総

02202100、平 11 総 02203100。

- 35 「閣議・事務次官等会議資料」は平成 14 年度から内閣府より順次移管されている。平成 20 年度までに移管された簿冊数は、閣議資料と事務次官等会議資料を合わせて 4,521 冊。(作成年度は昭和 25 年度～昭和 54 年度、移管年度は平成 14 年度、平成 16 年度～ 20 年度)。
- 36 小池聖一「「閣議」の文書学的一考察－芦田内閣期、政令第二〇一号の制定・執行過程を一例に－」(『日本歴史』9月号、2000、p58-72)
- 37 『閣議資料 昭和 51 年 4 月 16 日』請求番号は平 19 内閣 00033100
- 38 国立公文書館では、平成 21 年度移管計画により平成 22 年度に移管された公文書までが公開されている(平成 23 年 11 月 21 日時点)。本稿執筆時点では、平成 22 年度移管計画による公文書の移管も済んでいるが、これについてはまだ公開されていない。本稿においては、現在公開中の移管公文書を分析対象とした。
- 39 「行政文書の管理方策に関するガイドライン」によって、行政機関は作成・保管する文書を「行政文書ファイル管理簿」に掲載することとされている。文書の保存期間満了後の 5 年間は管理簿上にファイル名が搭載されたままである。よって、かつてリスト上に搭載されていたとしても廃棄から 5 年経過すると廃棄リストは削除される。
- 40 請求番号は平 13 国交 00002100、平 14 国交 00024100、平 15 国交 00069100、平 15 国交 00070100、平 15 国交 00071100、平 15 国交 00072100
- 41 請求番号は平 20 国交 00033100
- 42 請求番号は平 19 国交 00005100
- 43 請求番号は平 14 国交 00020100、平 14 国交 00022100、平 14 国交 00023100
- 44 請求番号は平 18 農 00423100、平 19 農 00965100、平 20 農 00513100、平 21 農水 00813100
- 45 村川一郎『政策決定過程 日本国の形式的政府と実質的政府』(信山社出版社、2000、p164-166)
- 46 事項は「法律の制定又は改廃及びその経緯」「条約その他の国際約束の締結及びその経緯」等、14 項目あり、さらにそれらが業務区分ごとに分かれ、作成すべき文書の具体例が示される。

(公文書専門員)