

# 地方行政関係文書の特徴について

## ―国立公文書館所蔵文書を中心に―

高木重治

### はじめに

本稿は、これまで『北の丸』で発表されてきた省庁移管文書の特徴などを分析する一連の論文に類するものである<sup>1)</sup>。本稿は、自治省から国立公文書館へ移管された文書及び総務省から移管されている地方行政を所掌した国の行政機関（内務省地方局、総理庁官房自治課、地方自治庁、自治庁、自治省）が作成・取得した文書がどのようなものであるのかを把握することを目的としている。

地方行政を担う国の行政機関は大きく二度の変更をたどってきた。明治初期から昭和二十二年（一九四七）までは、内務省が地方行政を所掌してきたが、昭和二十二年一月三十一日に内務省が解体され、地方行政は様々な組織に引き継がれた。その後、昭和二四年に地方自治庁が総理府に置かれ、昭和二七年に自治庁となり、昭和三五年に自治省へと昇格した。平成一三年（二〇〇一）の中央省庁再編により、自治省は廃止され、地方行政は主に総務省へと引き継がれている。

内務省から自治省へ、自治省から総務省へという二度の大きな組織変更は、文書の引継ぎに影響を与えている可能性が考えられる。自治省から移

管された文書の中で、前機関の文書がどの程度確認できるのかは、組織変更に伴う文書の引継ぎ状況を推測する手がかりとなるだろう。

本稿では、自治省から移管された文書のほかに、総務省から移管された自治省等が作成・取得した文書を移管文書分析の対象とする。また、公文書等の管理に関する法律（平成二十一年七月一日法律第六六号、以下公文書管理法と表記）第五条第五項には、行政機関の長が行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置として移管か廃棄かを定めることが規定されている。そこで、現在総務省が保有する自治省が作成・取得した文書についても、保存期間満了時の措置としてどのような文書が移管、または廃棄とされているのかを確認する。

これらの分析によって、内務省から自治省に至る地方行政関係文書がどのような特徴を有するのかを明らかにできる。これにより、地方行政関係文書の利用に際して、有益な情報を提供することができると思われる。

最後に、本稿で地方行政関係文書という場合には、自治省から移管された文書、総務省から移管されている地方行政を所掌した国の行政機関が作成・取得した文書、総務省が保有する自治省が作成・取得した文書という三つの文書群を指す言葉として使用している。

一 地方行政を所管する行政機関の変遷

一・一 内務省時代の変遷

内務省は明治六年（一八七三）一月に設置されるが、地方行政を専管する部局は個別には設置されず各寮や局の中で関係する事務が処理されていた。明治一八年六月に県治局が置かれ、地方行政を専管する部局が誕生した。県治局には府県課、郡区課（明治一三年、市町村課に改称）、地方費課の三課が置かれたが、明治二六年に地方費課にかえて北海道課がおかれ、三〇年に北海道局として独立し、府県課、市町村課の二課体制が明治末年まで続いた。明治三二年に県治局は地方局へ改称している。

大正時代には、大正二年（一九一三）から六年まで拓殖課が置かれ、六年八月に置かれた救護課は八年に社会課へ改称し、九年に社会局へと独立する。大正一一年に市町村課が、都市課と町村課に分離するが、一三年には、府県課、都市課、町村課が廃止され、行政課と財務課の二課体制へと変更されている。

昭和三年（一九二八）、地方債課が設置され、一一年にこれが廃止され、庶務課と監査課がおかれた。昭和一三年に庶務課と財務課が廃止され、財政課、監督課、振興課が設置され、行政課、財政課、監督課、監査課、振興課の五課体制となる。昭和一五年に監査課が廃止され、税務課が設置される。昭和一六年以降、税務課、監督課、振興課は順次廃止され、昭和一八年に総務課が設置される。昭和二〇年四月には行政課、財政課も廃止されるが、八月二二日には行政課、財務課が再び設置される。昭和二一年に職員課が、二二年三月に選挙課が設置され、二二年一二月の内務省解体直前には、総務課、行政課、財政課、職員課、選挙課の五課体制であった。

表1 内務省における地方行政の機構

年月	明治18年 12月時点	明治31年 11月時点	大正13年 12月時点	昭和15年 12月時点	昭和22年 12月時点
局	県治局	地方局	地方局	地方局	地方局
課	府県課	府県課	行政課	行政課	行政課
	郡区課	市町村課	財務課	財政課	財政課
	地方費課			税務課	総務課
				監督課	職員課
				振興課	選挙課

一・二 内務省解体から自治省設置までの変遷

昭和二二年（一九四七）一二月三日をもって内務省は解体された。内務省が所掌していた業務のうち、地方行政に関する業務は次のように分離され引き継がれた。昭和二二年一二月一〇日に全国選挙管理委員会が設置

され、内務省の解体とともに選挙管理業務を担うこととなった。昭和二十三年一月一日、内事局が設置され、一月七日に地方財政委員会が設置された。内務省地方局の業務のうち、全国選挙管理委員会と地方財政委員会が所掌しない業務を内事局が引き継いだ形となるが、地方行政の中央監督庁は不要とする連合国軍最高司令官総司令部 (General Headquarters) の方針もあり、内事局は監督権限のない形で業務や文書を引き継ぐ存在だった。昭和二十三年三月、内事局は廃止され、所掌事務で残存するものについては総理庁官房自治課が引き継ぐこととなった<sup>3)</sup>。

昭和二十四年六月、総理庁官房自治課と地方財政委員会を統合し、総理府の外局として地方自治庁が設置される<sup>4)</sup>。地方自治庁には、長官官房、連絡行政部、財政部、地方自治委員会が置かれた。昭和二十五年、総理府に再び地方財政委員会が設置されている。

昭和二十七年八月、自治庁設置法(昭和二十七年七月三十一日法律第二六一号)が施行され、総理府の外局として自治庁が設置される<sup>5)</sup>。この時、全国選挙管理委員会と昭和二十五年に設置された地方財政委員会が廃止され、自治庁の下に、中央選挙管理会、地方財政審議会が設置された。自治庁の部局は、長官官房、行政部、選挙部、財政部、税務部となっている。長官官房には総務課、会計課、調査課、行政部には行政課と公務員課、選挙部には選挙課と管理課、財政部には財政課と理財課、税務部には府県税課と市町村税課が置かれている(表2)<sup>6)</sup>。

表2 自治庁機構 昭和27年8月時点

内部部局	長官官房	総務課
		会計課
		調査課
	行政部	行政課
		公務員課
	選挙部	選挙課
		管理課
	財政部	財政課
		理財課
	税務部	府県税課
市町村税課		
審議会	地方財政審議会	
	中央選挙管理会	
	自治紛争調停委員	

昭和三十一年、地方財政再建特別措置法(昭和三十一年二月二十九日法律第一九五号)を担当する部署として、長官官房に財政再建課を設けた<sup>7)</sup>。昭和三十三年には「部」を「局」に改めている。そして昭和三十三年、長官官房財政再建課と調査課を廃止し、財政局に財政再建課、調査課を設けている。また昭和三十四年に財政局に公営企業課を設けた。

昭和三十五年七月、自治庁と国家消防本部が統合され、自治省が設置された。自治省の外局として消防庁が加わるほかは、内部部局は自治庁と同様の形となっている。

内務省解体から自治省設置までの変遷で特に指摘しておきたいことは、内務省解体時に別組織とされた選挙業務や財政業務は、地方自治庁、自治庁へと変遷をたどる中で再び統合されているという点である。この変遷から、内務省地方局の所管業務は自治省の所管業務の中に引き継がれていることが確認できるのである。

表4 自治省機構 昭和43年7月時点

内部部局	大臣官房	総務課
		文書広報課
		会計課
		企画室
	行政局	行政課
		振興課
		公務員部
		選挙部
	財政局	財政課
		地方債課
		指導課
		公営企業第一課
		公営企業第二課
		交付税課
	税務局	府県税課
市町村税課		
固定資産税課		
審議会	地方財政審議会	
	奄美群島復興審議会	
	中央選挙管理会	
	自治紛争調停委員	
外局	消防庁	

表3 自治省機構 昭和35年7月時点

内部部局	大臣官房	総務課
		文書広報課
		会計課
	行政局	行政課
		公務員課
		振興課
	選挙局	選挙課
		管理課
	財政局	財政課
		理財課
		財政再建課
		調査課
		公営企業課
		固定資産税管理官
	税務局	府県税課
市町村税課		
固定資産税管理官		
審議会	地方財政審議会	
	奄美群島復興審議会	
	中央選挙管理会	
	自治紛争調停委員	
外局	消防庁	

## 一・三 自治省時代の変遷

昭和三五年（一九六〇）七月の自治省設置時の内部部局は、大臣官房、行政局、選挙局、財政局、税務局という構成である。大臣官房には総務課、文書広報課、会計課、行政局には行政課、公務員課、振興課、選挙局には選挙課、管理課、財政局には財政課、理財課、公営企業課、財政再建課、調査課、税務局には府県税課、市町村税課、固定資産税管理官が置かれている（表3）<sup>8</sup>。

この後の主な変遷をまとめると、税務局固定資産税管理官が固定資産税課になり（昭和三五年二月）、財政局に交付税課が置かれ（三七年）、財政局理財課が地方債課へ改称されている（三八年）。昭和三九年には大臣官房に企画室が設置され、全国総合開発に関する業務を担当した。また財政局財政再建課を指導課に改めている。昭和四二年、財政局調査課を廃止し、公営企業課を第一課と第二課に分けた。昭和四二年には行政局に公務員部を設け、その下に公務員第一課、公務員第二課、給与課、福利課を置いた。

自治省の内部部局の変更で最も大きなものは、昭和四三年の選挙局の廃止である。選挙局が廃止され、行政局に選挙部が設置された。選挙部の下に選挙課、管理課が置かれた(表4)。

この後、課室の増減はあるものの、行政局、財政局、税務局の三局からなる基本的な内部部局の構成は自治省廃止まで維持された。自治省が廃止され、総務省が設置されると、行政局、財政局、税務局は、それぞれ総務省自治行政局、自治財政局、自治税務局へと引き継がれている。

#### 一・四 自治庁・自治省の所掌事務

ここまで内務省から自治省そして総務省に至る地方行政組織の変遷を追ってきた。では、地方行政を掌る国の行政機関では具体的にどのような業務が行われているのか。文書は業務に付随して作成されるものであるため、移管されている文書がどの業務に付随して作成されたものなのかを理解するためにも所掌事務を確認しておきたい。

局レベルの所掌事務は自治庁設置法及び自治省設置法によって定められている。自治省設置法は自治庁設置法を改正して定められているが、「自治庁」を「自治省」へ読み替える、「長官」を「大臣」に読み替える、消防庁の規程を加えるほかは変更がなく、内部部局の所掌事務は自治庁時代と同一のものとなっている<sup>10</sup>。そのため、ここでは自治庁設置法に定められた所掌事務を基本として進めていく<sup>11</sup>。

自治庁設置法第三条で、次のように自治庁の主な任務が規定されている。

自治庁は、民主政治の基盤をなす地方自治及び公職選挙等に関する各種の制度の企画及び立案並びにその運営の指導に当たるとともに、国と地方公共団体との連絡及び地方公共団体相互間の連絡協調を図り、

もって、地方自治の本旨の実現と民主政治の確立に資することを任務とする。

こうした任務を果たすために、長官官房、行政部、選挙部、財政局、税務部で以下のような所掌事務を分担している。

第九条 長官官房の所掌事務(地方行政に関する項目のみ)

五 所管行政の考査を行うこと。

六 所管行政の総合調整を行うこと。

九 国と地方公共団体との一般的連絡に関すること。

一四 所管行政に関する調査、統計の作成及び資料の収集について部内の調整を図ること。

一五 地方公共団体の財務に係る関係のある事務について報告を徴取し、調査し、及び助言すること。

一六 地方公共団体の求めに応じて当該地方公共団体の行政及び財政に関する総合的な調査を行うこと。

第一〇条 行政部の所掌事務

一 国家行政組織法第一六条第一項の規定に基く内閣総理大臣の権限の行使について補佐すること。

二 地方自治に影響を及ぼす国の施策の企画、立案及び運営に関し、必要な意見を関係行政機関に申し出ること。

三 地方自治法に基く内閣総理大臣の権限の行使について補佐すること。

四 地方公共団体の組織及び運営に関する制度を企画し、及び立案す

ること。

- 五 行政書士法の施行に關すること。
- 六 地方公務員に關する制度を企画し、及び立案すること。
- 七 地方公共団体の人事行政に対して協力し、及び技術的助言を行うこと。
- 八 町村職員恩給組合及び町村職員恩給組合連合會に關する事務を行うこと。
- 九 地方職員共済組合に關する事務を処理すること。

#### 第二十一条 選挙部の所掌事務

- 一 公職選挙法及び同法の規定を準用する法律に基く選挙に關する調査を行い、資料を収集し、並びにこれらの制度を企画し、及び立案すること。
- 二 最高裁判所裁判官の国民審査及び日本国憲法改正の国民の承認に關する投票に關する調査を行い、資料を収集し、並びにこれらの制度を企画し、及び立案すること。
- 三 地方公共団体の住民による各種の直接請求に基く投票に關する調査を行い、資料を収集し、並びにその制度を企画し、及び立案すること。
- 四 一の地方公共団体のみに適用される特別法の制定のために投票に關する調査を行い、資料を収集し、並びにその制度を企画し、及び立案すること。

- 五 前各号に掲げる選挙、投票及び最高裁判所裁判官の国民審査の施行準備に關すること。
- 六 第一号から第四号までに掲げる選挙、投票及び最高裁判所裁判官

の国民審査の普及宣伝に關すること。

- 七 政党その他政治団体に關すること。
- 八 国会議員の選挙等の執行経費の基準に關する法律の施行に關すること。
- 九 第五号に定めるものを除く外、中央選挙管理會に關する予算の要求及び配付に關すること。

#### 第二十二条 財政部の所掌事務

- 一 地方公共団体の財政に關する制度（地方税に關するものを除く。）を企画し、及び立案すること。
- 二 地方財政平衡交付金の総額に關すること。
- 三 地方財政平衡交付金の配分に關すること。
- 四 地方財政平衡交付金の減額又は返還に關すること。
- 五 地方債の發行を許可すること。
- 六 地方公共団体の財政資金の調達に關してあつ旋すること。
- 七 当せん金附証券を発売することができる市の指定及び地方公共団体の行う当せん金附証券の発売の許可に關すること。
- 八 地方競馬、自転車競技及びモーターボート競走を行うことができ市町村の指定に關すること。

#### 第二十三条 税務部の所掌事務

- 一 地方税に關する制度を企画し、及び立案すること。
- 二 地方公共団体の課税権の帰属その他地方税法の規定の適用について關係地方公共団体の長が意見を異にする場合において、決定し、又は裁決し、及び市町村民税のうち法人税割の分割に關して裁定

し、又は裁決すること。

三 附加価値税の課税標準とすべき附加価値の分割に関する更正又は決定について、主たる事務所又は事業所所在地の都道府県知事に対して指示すること。

四 固定資産の評価について、技術的援助及び助言を与えること。

五 国又は都道府県知事が評価する固定資産の指定その他の事務に関するすること。

六 法定外普通課税の新設又は変更の許可に関すること。

自治庁・自治省の所掌事務は、地方公共団体の組織・運営、財政、税制に関する制度を企画、立案することの他、地方公共団体からの申し出や申請などを受け、助言や許可などを与えるものがあり、地方公共団体とのやり取りが業務の基本であったことがうかがえる。

## 二 自治庁・自治省における文書管理体制

### 二・一 自治庁・自治省における文書管理部門

ここでは、自治庁・自治省における文書管理体制を、担当課室や文書管理規則から確認していく。総理庁官房自治課時代や地方自治庁の時代については、管見の限り、担当課室や規則が分かる資料が見当たらなかったため、本稿では扱わないこととする。

自治庁長官官房総務課の事務を規定する自治庁組織令第二条の第十一項で「公文書類を接受し、発送し、編集し、及び保存すること。」と文書管理を担当することが記されている<sup>12</sup>。

自治省では大臣官房に文書広報課が置かれた。公文書類の接受、発送、編集、保存という一般的な文書管理のほか、地方公共団体の求めに応じて当該地方公共団体の行政及び財政の総合的な調査を行うこと、所管行政に関する調査、統計の作成及び資料の収集についての部内の調整を図ること、地方自治及び公職選挙等に関する統計及び資料を編集し、保存し、及び配架すること等が所管事務とされた<sup>13</sup>。

平成八年（一九九六）の機構では大臣官房文書課として、広報業務が切り離された形となっているが、どの段階で文書課へ変更されたのかは現時点では不明である。

### 二・二 自治庁における文書管理規程

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』により、昭和三三年（一九五八）の自治庁の文書管理関係の規程、平成八年（一九九六）の自治省文書管理規程が判明する<sup>14</sup>。このほかに、佐野小門太編述『文書統計事務提要』第二巻に、昭和五三年の自治省文書決裁規程、昭和五一年の自治省文書管理規程、昭和三九年に出された「自治省文書管理の手引」が確認できる<sup>15</sup>。残念ながら現状ではこれ以外の文書管理規程類を見つけないので、自治庁・自治省における文書管理規程の変遷を詳細に追うことはできない。しかし自治庁や自治省でどのような文書管理がなされていたのかをうかがい知ることのできる貴重な情報でもあるので、これから自治庁・自治省の文書管理体制の一端を明らかにしたい。

自治庁では文書決裁規程、文書取扱規程、文書保存規程という文書管理に関する三つの規程が確認できる。文書決裁規程は、文書の決裁者と決裁

事項を整理したもので、長官の決裁が必要なもの、事務次官が専決できるもの、官房長又は局長が専決できるもの、課長が専決できるものに分類して規定されている。この規程は昭和三三年六月二三日自治庁訓令第三号として制定された。

文書取扱規程は、自治庁が作成・取得する文書の取扱いについて定めたもので、昭和二七年八月一日自治省訓令第三号として制定され、昭和三三年六月二七日自治庁訓令第四号で改正されている。本稿で参照しているのは昭和三三年の改正版である。この規程では次の文書を総務課取扱文書として、長官官房総務課で成案後の審査及び進達を取り扱うこととされている。

- 一、内閣総理大臣、長官、政務次官、事務次官、官房長、局長、課長、長官官房、調査官、本庁、局、課、参与、地方財政審議会、地方財政審議会の会長若しくは委員、自治紛争調停委員又は当庁が庶務を行う委員会等若しくはその委員等あてに差し出されたもの
- 二、内閣総理大臣、長官、政務次官、事務次官又は本庁の名で実施するもの
- 三、内閣総理大臣、長官、政務次官又は事務次官の決裁を要するもの
- 四、長官、政務次官又は事務次官の閲覧を要するもの
- 五、他の行政機関と合議を要するもの

これ以外の文書の成案後の審査及び進達は、主務課において取り扱うこととされている。

他機関から接受する文書は、総務課で受け取り、庁内の適切な宛先へ回送されることになっている。

文書の保管については、「施行済の文書は文書整理棚等に整理して保管しなければならない。」とされている。

文書保存規程は、文書の保存区分や保存方法について定めたもので、昭和三十一年一月一日自治省訓令第一号として制定され、昭和三十三年六月二七日自治省訓令第四号で改正されている。本稿で参照しているのは昭和三三年の改正版である。

文書の保存区分に関する規程は次の通りである。

- 甲類 永久保存
- 乙類 十年保存
- 丙類 五年保存
- 丁類 三年保存

この区分は別表第一で定めることになっているが、別表第一は省略されているため、どのような文書分類がなされていたのかという実態は不明である。

処理済文書は、「主務課において、処理済の順序に従い、努めて、その保存区分及び文書の種類ごとに「仮つづり」した後、暦年又は会計年度ごとに、完結の順序によりつづり込み、目録を付して編集することとされている。編集された保存文書のうち、甲類、乙類、丙類に属するものを、完結の日属する年の翌々年二月末日までに総務課長に引き継ぐことも定められている。そのため文書の保管については、甲類、乙類、丙類は総務課長が文書庫に保管し、丁類は主務局長が保管することとされた。

文書の廃棄については、乙類、丙類に関しては保存期間満了時に総務課長が主務局長と協議の上廃棄処分すること、丁類は主務局長が廃棄処分することが定められている。

## 二・三 自治省における文書管理規程

自治省文書決裁規程は、昭和三十九年（一九六四）八月一日自治省訓令第八号として定められたもので、確認できるのは昭和五三年四月一日自治省訓令第一号で改正されたものである。文書決裁規程は、文書の決裁権者と決裁事項を整理したものになるが、決裁権者の他、合議者、文書施行名義者が決裁事項別に規定されている。

自治省文書管理規程は、昭和三十九年一月二八日自治省訓令第一号として制定された。本稿では、昭和五一年九月二四日自治省訓令第七号で改正されたもの（以下、昭和五一年改正版と記す）と平成八年六月二八日自治省訓令第三号で改正されたもの（以下、平成八年改正版と記す）を取り上げる。

自治省文書管理規程は、自治省における文書作成、取扱い、保管の原則、文書管理組織、文書の接受及び配付、文書の決裁及び供覧、文書の施行、文書の整理保管及び保存、文書の貸出、秘密文書の取扱いについて定めたものであるが、昭和三十九年以前の文書管理規程を大幅に改正して定められたものと考えられる。

昭和三十九年に出された「自治省文書管理の手引」では昭和三十九年の文書管理規程の改正について、「文書管理の近代化と合理化を図り、事務処理の能率化を促進するため」とその目的を説明し、次のような見直しを行ったとしている。

二重登録の弊を是正し、かつ処理状況の追求を容易にするため、文書の接受および発送に係る帳簿をカード方式に切り替える。

文書の所在を明確にするため文書の整理保管についてファイリング方式を採用し、新たに文書分類表および文書保存年限表によって分類し、保管および保存することとする。

文書についての事務分担を明確にし、文書管理の迅速化と保存の適正化を確保するため、各課に文書主任官および文書整理担当者をおくこととする。

このように、自治省における文書管理に、カード方式による整理やファイリングシステムによる保管や保存が導入されたこと、各課における文書管理担当者の明確化が主な変更点であったと考えられる。「自治省文書管理の手引」では、カードの記入方法やファイリングシステムの運用についての説明がなされている。

昭和五一年改正版の文書管理規程では、大臣官房文書広報課長を自治省における文書管理に関する事務を総括する職と定めている。文書広報課長の指揮監督の下、各課に置かれた文書主任官、文書整理担当者が各課の文書管理の実務を担う体制が取られた。

文書の整理保管及び保存に関する規程は、次のようなものである。まず主務課で整理保管する文書は、ファイリング・キャビネットの分類されたフォルダーに収納することとされ、当該年度を上二段に、前年度のものを下二段に整理して収納するものとされた。文書が完結した日の属する年度の翌年度から一年間は主務課で保管し、保存期間が経過した文書は、文書主任官から文書課に引き継ぐことが定められている。

文書広報課長は各課から引き継ぎを受けた文書について、年度別、分類記号別に整理して文書庫に保存することが定められている。

文書の廃棄については、各課で保管を必要としない文書や保管期限を超過した文書は、文書主任官が課長の決裁を受けて廃棄することとされている。文書課に引き継がれた文書の廃棄については、保存年限が経過した文書を、文書広報課長と関係課長が協議して廃棄することと定められている。

表5 自治省の文書保存年限区分表（昭和51年版自治省文書管理規程より）

保存年限	内容	保存年限	内容
永久	法律、政令又は省令の制定又は改廃に関するもの	10年	訓令、通達、告示、内規、例規等で重要でないもの
	訓令、通達、告示、内規、例規等で重要なもの		閣議に提出したもので重要でないもの
	閣議に提出したもので重要なもの		カード、台帳等の帳票で重要でないもの
	歴史の徴考となるべきもの		報告、届出、復命又は調査で重要なもの
	カード、台帳等の帳票で重要なもの		国会の質疑に対する応答又は関係資料で重要なもの
	諮問又は答申		認可、許可、指令又は契約で重要でないもの
	報告、届出、復命又は調査で特に重要なもの		公益法人の監督に関するもので重要でないもの
	国会の質疑に対する応答又は関係資料で特に重要なもの		請願
	許可、認可、指令又は契約等で重要なもの		建議又は陳情で特に重要なもの
	公益法人の設立の許可又は許可の取消その他監督上重要な事項に関するもの		国際条約又は国際会議に関するもので重要でないもの
	不服申立てに対する決定等に関するもの		全国知事会議又は各都道府県関係課長会議に関するもので重要なもの
	国際条約又は国際会議に関するもので重要なもの		職員の給与に関するもの
	本省調製の各種統計、年報等		叙位叙勲に関するもので重要でないもの及び褒章条例等による各種表彰に関するもの
	叙位叙勲に関するもので重要なもの		予算、決算又は出納に関するもので重要なもの
	職員の進退、身分又は賞罰に関するもの		上記のほか、10年の保存を必要と認めるもの
	恩給に関するもの		
	各種審議会等の委員、幹事等の任免に関するもの		
	各種審議会等の議事録その他重要な資料		
	職員、各種審議会等の委員、幹事の履歴書		
	予算、決算又は出納に関するもので特に重要なもの		
上記のほか、永久保存を必要と認めるもの			

保存年限	内容	保存年限	内容
5年	国会の質疑に対する応答又は関係資料で重要でないもの	2年又は1年	建議又は陳情で重要でないもの
	報告、届出、復命又は調査で重要でないもの		広報に関するもので重要でないもの
	建議又は陳情で重要なもの		取り下げ又は返れい書類
	広報に関するもので重要なもの		省内通知及び回答文書
	全国知事会議又は各都道府県関係課長会議に関するもので重要でないもの		職員の諸届で軽易なもの
	職員の旅行命令		予算、決算又は出納に関するもので軽易なもの
	職員の諸届出で重要なもの		上記のほか、2年又は1年の保管を必要と認めるもの
	カード、台帳の帳票		
	予算、決算又は出納に関するもので他の類に属しないもの		
	上記のほか、5年の保存を必要と認めるもの		

保存文書の範囲や保存年限は、文書保存年限区分表を基準に文書広報課長が各課ごとに定めるとされている。文書保存年限区分表は表5のようになっている。法律、政令、省令の制定や改廃に関する文書や各種の「特に重要」か「重要」な文書が永久とされ、一〇年、五年は永久文書よりも重要性が低いとされるものが分類されることになっている。二年又は一年の保存年限とされるものは省内の通知や職員の届で軽易なものなどとされ、日常的に作成される定型的な文書を想定しているものと考えられる。

この文書保存年限区分表を基準に定められた文書分類表は、昭和五三年五月二日に改正されたものが確認できる。文書分類表は第一分類、第二分類、第三分類、補助分類により文書を分類し、分類別に文書の保存年限を設定している表である。例えば、第一分類「A」総務、第二分類「AO」総括、第三分類「A00」総括、補助分類「二」陳情要望書、保存年限「二年」のように英数字の記号を割り振っている。第一分類は「B」文書広報、「C」行政、「D」地方債、「E」府県税のように担当課別の分類で、第二分類、第三分類、補助分類により具体的な業務とそれに付随する文書を分類している。

平成八年改正版の自治省文書管理規程は、昭和五一年版と比較して大きく二つの変更点が指摘できる。一つは、大臣官房文書広報課が分離され、文書課が設けられている点である。この組織変更がいつ行われたのかは現時点で不明である。

もう一つは国立公文書館への文書の移管に関する規程の追加である。自治省文書管理規程第四四条の二は、「文書課長は、保存文書のうち、国立公文書館で保存することが適当であると認められるものについて、第四三条第一項の規定にかかわらず、関係課長に協議して、当該保存文書を国立公文書館に移管するものとする。」とあり、国立公文書館への保存文書の移管が定められている。第四三条一項は文書の保存に関する規定で、文書課長

が主務課から引継ぎを受けた文書を整理して文書庫に保存することを規定している。その保存文書の中で、国立公文書館で保存することが適当であると認められる文書を移管するという条項が設けられていたことが確認できる。

この移管に関する規定が追加された年代がいつなのかは、自治省の文書管理体制の変化を考える上で重要な観点になるが、現段階では不明である。自治庁・自治省の文書管理規程における共通点として、文書の保管・保存体制を指摘できる。主務課で作成された文書は、完結した年度の翌年か翌々年まで主務課で保管し、保存を必要とする文書は総務課や文書課に引き継がれ、総務課や文書課の書庫で保存される体制となっている。

### 三 移管文書群の特徴

#### 三・一 自治省から移管された文書群

自治省から移管された文書を、移管年度別に集計すると表6のようになっている<sup>16</sup>。自治省からの最初の移管は昭和四八年度（一九七三）のもので、目録上「内務省文書（地方行政関係）」全三〇九冊の文書群として整理されている。この文書群がどのような文書から構成されているかは、永桶由雄「自治省より移管された内務省関係公文書について」で紹介されているので、ここで改めて触れることはしない<sup>17</sup>。ただ、この文書群には、一冊のみだが、総理庁官房自治課が作成・取得した文書が含まれている点は指摘しておきたい。総理庁官房自治課の時代は、内務省解体から地方自治庁設立までの一年あまりの短い期間であるが、その時代に作成・取得された文書も自治省に引き継がれていることが確認できるのである。

表6 自治省から移管された文書（移管年度別）

年度	タイトル等	作成・取得部局	年代	冊数
昭和48年	内務省文書	内務省地方局等	1882～1948	309
昭和51年	廃置分合、境界変更	内務省・総理庁官房自治課・地方自治庁・自治庁・自治省	1944～1972	871
昭和54年	廃置分合、境界変更	自治省行政局	1973～1977	158
昭和55年	廃置分合、境界変更	自治省行政局	1977～1978	55
	地方債起債許可	内務省・地方財政委員会・地方自治庁・自治庁・自治省	1946～1971	565
昭和56年	廃置分合、境界変更	自治省行政局	1976～1979	29
	起債の許可	自治省財政局	1971～1972	7
昭和57年	廃置分合、境界変更	自治省行政局	1979～1981	77
	起債の許可	自治省財政局	1972～1973	12
昭和58年	廃置分合、境界変更	自治省行政局	1981～1982	27
昭和60年	廃置分合、境界変更	自治省行政局	1981～1983	36
	起債の許可	自治省財政局	1973～1975	25
昭和61年	廃置分合、境界変更	自治省行政局	1983～1985	32
	財政再建計画	自治庁長官官房・自治庁財政局・自治省財政局	1956～1966	221
昭和63年	廃置分合、境界変更	自治省行政局	1985～1987	27
平成1年	境界変更の処分	行政局	1987～1988	9
平成2年	境界変更の処分	行政局	1987～1990	34
平成3年	境界変更、市制施行原議	行政局	1971～1991	26
平成4年	起債の許可	財政局	1975～1983	82
平成5年	境界変更	行政局	1990～1992	31
平成6年	境界変更	行政局	1992～1993	29
平成7年	境界変更	行政局	1993～1994	20
	起債の許可	財政局	1982～1989	69
平成8年	境界変更	行政局	1994～1996	12
平成9年	境界変更	行政局	1995～1996	14
平成10年	境界変更	行政局	1996～1997	11
平成11年	市町村の境界変更原議綴	行政局	1995～1999	34
			合計	2822

次の移管は昭和五一年度（一九七六）で、「廃置分合・境界変更等関係」と整理されている市町村の廃置分合や境界変更に関する文書、八七一冊が移管されている。五一年度移管分では昭和一九年の文書一冊、昭和二二年の文書一冊と計二冊分は内務省地方局時代の文書を含むが、残りは昭和二三年から四七年にかけての文書で、総理庁官房自治課、地方自治庁、自治

庁、自治省の時代の文書となる。作成・取得部局は目録上省略されて記載されたものもあるため、それを補った形で示せば、地方自治庁連絡行政部行政課、自治庁行政部行政課、自治庁行政部振興課、自治庁行政局振興課、自治省行政局振興課となる。

市町村の廃置分合や境界変更は、地方自治法（昭和二二年四月一七日

法律第六七号）の規定に基

づくものだが、昭和五一年度移管分は「昭和の大合併」とも呼ばれる市町村合併の促進政策の結果として生じた文書ということもできる。

行政事務の能率的処理のために市町村の規模の合理化が目指され、「町村合併促進基本計画」（昭和二八年一〇月三〇日閣議決定）により「町村数を約三分の一に減少する」という目標がたてられた<sup>18</sup>。これを達成するため、町村合併促進法（昭和二八年九月一日法律第二五八号）とこれに続く新市町村建設促進法（昭和三二年六月三〇

日法律第一六四号)に基づく市町村合併が行われ、昭和二八年から昭和三六年までに市町村数はほぼ三分の一となった<sup>19)</sup>。

昭和五一年度移管分八七一冊のうち五六〇冊は、昭和二八年から昭和三六年の間に作成された文書である。

「廃置分合・境界変更等関係」の文書は、「市町村廃置分合告示・北海道・昭和28年(昭和29年)」、「市町村の廃置分合・栃木県・昭和30年(昭和31年)」のように都道府県と年度別に編綴されている。自治省等の国の行政機関が地方公共団体から申請された廃置分合や境界変更についての告示を決定した決裁文書を鑑として、地方公共団体からの申請書、議会の議決の写し、地図などの関係資料が綴じられている。

少し間をおいて、昭和五四年度(一九七九)に、廃置分合、境界変更に関する文書が移管されると、以後、昭和五九年度、六二年度を除いて、毎年度文書が移管されている。コンスタントな移管の中心は自治省行政局振興課の廃置分合や境界変更に関する文書で、数十冊単位で継続的に移管されていることが確認できる。

昭和五五年度(一九八〇)以降に新たに移管されるようになった文書もある。その一つは「地方債発行許可関係」の文書である。昭和五五年度に、昭和二一年から昭和四六年までの地方債の起債許可関係の文書が、五六五冊移管されている。その後、昭和五六年度、五七年度、六〇年度、平成四年度、七年度に移管されている。昭和五五(五七)年度の移管分を除くと、だいたい八年分をまとめて移管していることがうかがえる。

昭和五五年度(一九八〇)に移管された「地方債発行許可関係」の文書は、昭和二一年からの文書を含むので、内務省時代のものが含まれていることになる。また内務省が解体された後、地方財政については地方財政委員会会の所管とされたが、その時代のものも含まれている。目録上の記載で

は省略された部分を補った形で作成・取得部局をまとめると、内務省地方局財政課、地方財政委員会事務局、地方自治庁財政部管理課、地方財政委員会事務局、自治庁財政部理財課、自治庁財政局理財課、自治省財政部理財課、自治省財政局地方債課、自治省財政局公営企業第一課、自治省財政局公営企業第二課となる。地方財政委員会が二回出てくるのは、昭和二三年に設置されたものと、昭和二五年に設置されたものがあるためである。基本的には、財政局理財課(後の地方債課)の文書だが、公営企業課の文書が含まれているのは、公営企業の起債許可関係の文書も含んでいるためである。

「地方債発行許可関係」の文書は、「昭和28年度・起債許可(東京、福島、富山、石川)」、「昭和36年度・起債許可(京都市、宮崎、愛知、福島)」のように年度別、地域別に編綴されている。自治省等の国の行政機関が地方公共団体等から申請された起債を許可する決裁文書を鑑として、そこに地方公共団体等からの申請書が付属している。地方公共団体からの申請書は「起債許可申請書」という定まった様式の書類に必要事項を記入する形となっている。

「地方債発行許可関係」の文書は自治省における文書管理の一端をうかがわせる形態をしている。目録情報の一冊の文書には複数の決裁文書が綴じられている。「地方債発行許可関係」の文書は函の形態を取っており、一つの決裁に係る文書は紐綴じされているが、決裁ごとに独立した状態で函に収められている。函の背には年度と件名、課名の他に文書分類、保存区分、保存期間満了年月日の記入欄がある。「地方債発行許可関係」は分類が「R501」、保存区分は「永年」とされている<sup>20)</sup>。

「廃置分合・境界変更等関係」の文書も一冊の文書に複数の決裁文書が綴じられているが、こちらは一つの簿冊にまとめて綴じられている。まと

められた簿冊の表紙には年度、件名、担当課が記入されているが、文書分類や保存区分、保存期間満了年月日は記入されていない。そのため「地方債発行許可関係」の文書群のようなファイリングシステムに基づいた管理がどこまで徹底されていたのかは不明である。

昭和六一年度（一九八六）に「地方財政再建計画関係」の文書、二二一件が移管された。これは、昭和三〇年に制定された地方財政再建促進特別措置法の規定に基づく、地方財政再建計画の承認や変更等に関する文書で、昭和三十一年から四一年までの分が移管されている。

組織変遷で前述したように、昭和三十一年（一九五六）に地方財政再建促進特別措置法の担当として自治庁長官官房に財政再建課が設けられる。昭和三十三年には長官官房の財政再建課と調査課を廃止し、財政局に財政再建課と調査課を設けている。自治省へ移行した後は、昭和三十三年に財政再建課が指導課へ改称し、四一年に調査課が廃止されている。作成・取得した部局をまとめると、自治庁長官官房財政再建課、自治庁財政局財政再建課、自治庁財政局調査課、自治省財政局財政再建課、自治省財政局調査課、自治省財政局指導課となる。

地方財政再建計画に関する文書は、「昭和三十一年・秋田県財政再建計画書」や「昭和三十七年度・和歌山県財政再建計画変更」のように、年度別、府県別に編綴されている。「再建計画書」の簿冊は、当該の地方公共団体から提出された財政再建申出書と計画書が綴じられている。「計画変更」の簿冊は、自治庁・自治省が地方公共団体から申請された計画変更を認可する決裁文書を鏡として、当該地方公共団体から制出された計画変更書類が添付されている。

以上が自治省から移管されてきた文書群となるが、こうした移管状況は移管基準の変遷や移管計画とどのように関わっているのかを確認しておく

たい。昭和四六年（一九七一）から五一年にかけて、移管三か年計画（第一次・第二次）が策定され、各年度別に移管予定省庁の割り振りが行われた<sup>21</sup>。昭和四八年度の「内務省文書（地方行政関係）」三〇九冊と、昭和五一年度の「廃置分合・境界変更等関係」八七一冊はこの計画に基づいて移管されたものである。

昭和五二年（一九七七）から五四年にかけては年次計画は策定されず、各省庁と個別に協議した上で移管が行われた<sup>22</sup>。昭和五四年の「廃置分合・境界変更等関係」がこれに該当する。

昭和五五年度（一九八〇）以降は、「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」（昭和五五年一月二五日連絡会議申合せ）によって定められた移管基準に基づいて移管が行われた<sup>23</sup>。作成後三〇年が経過した「永久保存」文書、有期限の保存期間が定められた文書や保存期間が定められていない文書で「国立公文書館に移管の必要があると認められるもの」が移管の対象とされた。

昭和五五年度（一九八〇）以降の自治省からの移管文書は、ほぼ毎年度移管がなされるとともに、「廃置分合・境界変更等関係」以外に「地方債発行許可関係」「地方財政再建計画関係」の文書も移管されており、昭和五五年度の移管基準の変更が一定の影響を与えたと考えることができる。

以上のように、自治省からの文書の移管は、移管基準の変更などの影響もあって、着実に進められたという積極的な面を見いだせる。一方で、自治省の広範な所管業務からすれば、その中の一部の業務に関する文書しか移管されていないという消極的な面があることも事実である。文書が一部の業務に関するものであることも関係して、作成・取得部局も行政局振興課、財政局理財課・地方債課、財政局財政再建課・指導課という一部の部局に限られたものとなっている。

### 三・二 総務省から移管された地方行政関係の文書

中央省庁再編によって、平成一三年（二〇〇一）一月六日に自治省が廃止され、総務省が設置された。自治省の内部部局である行政局、財政局、税務局は、総務省の自治行政局、自治財政局、自治税務局へと引き継がれている。つまり平成一三年以降、自治省やその前身組織が作成・取得した文書は総務省へと引き継がれ、総務省から国立公文書館へ移管されることになる。

総務省から移管された文書の中に、自治省やその前身組織が作成・所得した文書がどの程度含まれているのかを把握するため、国立公文書館デジタルアーカイブで検索を行った<sup>24</sup>。「詳細検索条件の設定」で資料群を「総務省」に指定し、「作成・取得機関」のキーワードを「内務省」、「自治庁」、「自治省」、「地方財政委員会」としてそれぞれ検索を行った。その結果を請求番号の年度別に整理したものが表7である。

平成一三年（二〇〇一）以降は、文書の管理者が自治省から総務省へ移行しただけでなく、文書の管理や移管に関するルールが大きく変化した時代でもある。平成一三年四月一日の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）の施行に合わせ、国立公文書館への文書移管について次の三つの決定及び申合せが定められた。

「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」（平成一三年三月二〇日閣議決定）

「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」（平成一三年三月三〇日閣議決定）の実施について」（平成一三年三月三〇日各府省庁官房長等申合せ）

「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

て（平成一三年三月三〇日閣議決定）等の運用について」（平成一三年三月三〇日各府省庁文書課長等申合せ）

これらの決定により「国政上の重要な事項」などが記録された文書を「歴史資料として重要な公文書等」として、保存期間満了後に国立公文書館へ移管するものとされた。また、「文書課長等申合せ」において、（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行政文書についての基本的な考え方」として保存期間を基準とした文書類型が示されている。

平成一七年（二〇〇五）六月三〇日、「官房長等申合せ」及び「文書課長等申合せ」の改正が行われ、移管すべき文書類型の追加や（別表）の文書類型の全面的な見直しが行われた。改正された（別表）では保存期間ではなく、「法令」、「閣議等関係」、「予算・決算関係」、「政策評価関係」など、文書の内容による区分がされ、さらに「具体的な公文書等類例」によってどのような文書を想定しているのかが具体的に示された。

次に重要な画期となったのは、平成二三年（二〇一一）四月一日の公文書管理法施行である。公文書管理法の施行に合わせ、各行政機関の文書管理規則の制定に当たっては「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成二三年四月一日内閣総理大臣決定）を踏まえるとともに、各行政機関の業務内容や取り扱う文書の性格は多岐にわたっていることから、当該行政機関における文書管理の実効性を確保するため、各行政機関それぞれの業務内容や取り扱う文書の性格、組織体制等を考慮する必要があるとされた。総務省も平成二三年四月一日に総務省行政文書管理規則を定めている。総務省行政文書管理規則では、「別表第1 行政文書の保存期間基準」及び「別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準」によって移管する文書類型が示されている<sup>25</sup>。

表7 総務省から移管された地方行政関係文書（移管年度別）

年度	タイトル等	作成・所得部局	年代	冊数
平成19年	地方自治法関係資料	内務省地方局行政課	1947	1
	合併紛争関係	自治庁行政局振興課	1956～1960	11
	一部の事務組合の設立規約変更	自治庁行政局行政課・自治省行政局行政課	1960～1961	1
	都道府県境界にわたる市町村の合併関係	自治庁行政部振興課・自治省行政局振興課	1957～1960	1
	廃置分合、境界変更、市制施行、国有財産譲与申請書等	自治省行政局振興課	1961～1997	11
	国会答弁	自治省行政局行政課	1964～1984	6
	国会想定問答	自治省	1994～1998	4
平成20年	国会計数資料	自治庁税務局	1951～1958	2
	地方税法等の一部改正関係、地方税及び地方譲与の収入見込等	自治庁税務局府県税課	1951～1959	4
	固定資産税の評価基準	自治省税務局固定資産税課、自治省固定資産税課	1967～1979	12
	地方税制改正	自治省大臣官房企画室、自治省税務局府県税課	1962～1978	53
	沖縄振興開発特別措置法令等	自治省税務局府県税課	1971～1972	2
平成21年	地方税制関係	自治省税務局府県税課、自治省税務局企画課	1972～1979	20
	課税状況調	自治省税務局府県税課	1998	16
	中間課税状況調	自治省税務局府県税課	1991	1
平成22年	市町村の税率等の調	自治省税務局府県税課	2000	2
平成23年	木材取引税・原動機税等	内務省地方局財政課	1947	2
	市町村法定外普通税等	総理府地方財政委員会	1948～1952	43
	法定外独立税に関する報告写送付簿	地方自治庁財政課	1949	1
	市町村法定外普通税	総理府地方財政委員会・自治庁	1952～1954	4
	市町村法定外普通税	自治庁	1952～1960	55
	市町村法定外普通税	自治庁税務部市町村税課	1953～1958	49
	法定外普通税	自治庁税務部府県税課	1953～1959	16
	法定外普通税関係原議	自治庁税務局市町村税課	1958～1959	1
	法定外普通税関係原議	自治庁税務局市町村税課・自治省税務局市町村税課	1960～1961	1
	自動車取得税、家畜税	自治庁税務局府県税課	1958～1960	3
	市町村法定外普通税	自治省税務局市町村税課	1962～1982	42
自動車取得税等	自治省税務局府県税課	1961～1977	16	
平成24年	北海道 家畜税継続許可一件等	総理府地方財政委員会事務局税務部府県税課	1952	6
	市町村法定外普通税	自治省税務局市町村税課	1982	2
平成25年	市町村法定外普通税	自治省税務局市町村税課	1983	1
	法定外普通税	自治省税務局府県税課	1983	1
平成26年	市町村法定外普通税	自治省税務局市町村税課	1984～1985	8
	核燃料税	自治省税務局府県税課	1984	4
平成29年	昭和24年度昭和25年度地方公共団体に対する補助負担金及交付金調	総理府地方自治庁財政課	1949	1
	警察制度改正後における経費負担区分の異動概要	自治庁財政課	1953	1
	地方配布税制度と地方財政平衡交付金制度との利害得失の比較	自治庁財政課	1953	1
	地方制度調査会配付資料目次	自治庁財政課	1953	1
	[資料]	自治庁記念論文編集部	1954	1
平成30年	行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律案検討資料	自治省行政局	1997～2001	2
令和2年	成田財特法関係	自治省財政局調整室	1989	3
令和3年	財政再建計画関係	自治省財政局指導課	1988～1992	11
			合計	423

こうした文書の管理や移管に関するルールの変更も踏まえ、表7を見ていくことにしたい<sup>26</sup>。総務省から移管された文書で、作成・取得機関が「内務省」、「自治庁」、「自治省」となる文書が含まれているのは、平成一九年度（二〇〇七）に保存期間満了年度となった文書が初出となる。平成一九年度の文書群には、自治省時代も移管実績のある行政局振興課の廃置分合や境界変更に関する文書がみられるが、それ以外の文書を見出せることも特徴的である。昭和二年（一九四七）の地方自治法制定に関する文書、町村合併に関する文書、国会答弁や国会想定問答といった文書が確認できる。また作成・取得部局として行政局行政課が確認できる。

平成二〇年度（二〇〇八）から二二年度には、これまで移管実績のなかった税務局の地方税制に関する文書が確認できる。

このように平成一九年度から二二年度にかけて、自治省時代とは異なる文書の移管が見られるのは、平成一七年に「官房長等申合せ」及び「文書課長等申合せ」の改正が行われ、移管すべき文書がどのようなものか具体的に示されるようになったことが関係しているものと考えられる。

公文書管理法施行後の平成二三年度（二〇一一）から二六年度にかけては、法定外普通税に関する文書が確認できる。平成二三年度の保存期間満了分では、昭和二二年から五七年にかけて作成・取得された二二三冊が確認でき、作成・取得部局は、内務省地方局財政課、地方財政委員会、地方自治庁財政課、自治庁税務部、自治庁税務局、自治省税務局となっている。

平成二九年度（二〇一七）保存期間満了分では、地方自治庁財政課と自治庁財政課が作成した文書が五冊、平成三〇年度は「行政機関の保有する電子計算機処置に係る個人情報保護に関する法律案検討資料」が二冊、令和二年度（二〇二〇）には「成田財特法関係」三冊、令和三年度には「財政再建計画関係」一一冊の文書が確認できる。

公文書管理法施行後には、自治省時代の「廃置分合・境界変更等関係」「地方債発行許可関係」、「地方財政再建計画関係」や税務局地方税制関係の文書とは異なる種類の文書が移管されており、新しい移管基準によって国立公文書館への移管と判断される文書が増加したものと考えられる。

### 三・三 今後移管が想定される文書

ここまでは自治省や総務省から国立公文書館へ移管された文書について確認してきた。自治省は平成一三年（二〇〇一）一月六日まで継続した組織であり、三〇年保存とされている文書については、今後保存期間の満了とともに廃棄や移管の措置が取られていくと考えられる。最後に、総務省が保有する自治省が作成・所得した文書を行政文書ファイル管理簿で確認しておきたい<sup>27</sup>。

行政文書ファイル管理簿の検索で、検索対象の行政機関を「総務省」、「作成・取得者」を「自治省」として検索を行った結果を作成部局と保存期間満了時の措置に分けて集計した結果が表8である。行政文書ファイル管理簿の検索結果について一つ留意点がある。行政文書ファイル管理簿で「作成・取得者」が「自治省」とされていない場合、作成年月日や現在の管理部局から自治省の作成・取得文書であると推察できる文書がある可能性も考えられる点である<sup>28</sup>。本稿ではそこまで検索の範囲を広げる余裕はないため、「作成・取得者」が「自治省」とされている文書に限定したものであることを断っておきたい。

表8に基づき、作成部局別に保有文書の類型や保存期間満了時の措置について確認していきたい。まず、大臣官房については、総務課、会計課、文書課の三課の文書があり、いずれも保存期間満了時の措置が明記されて

いる。会計課、文書課の文書はすべて廃棄とされているが、総務課の組織改正の法令に関する文書や組織改正の経緯についての文書が移管とされている。総務課で廃棄とされているのは、人事に関する文書のほかに中央省庁再編に関する文書がある。

表8 総務省が保有する自治省が作成・取得した文書

作成・取得部局	主な内容	移管	廃棄	未記載	計
自治省	決算		11		11
大臣官房総務課	組織改正、人事、省庁再編等	89	281		370
大臣官房会計課	会計機関等の設置、国有財産		14		14
大臣官房文書課	研修、文書管理、国会諸委員会会議録等		108		108
行政局公務員部	地方公務員制度関係、通達・通知、疑義照会回答等	15	10	14	39
財政局財政課	手数料令改正、標準令改正			39	39
財政局公営企業第二課	地方債許可、他省庁の法令との調整等		3	132	135
財政局調整室	財務調査、公共事業見直し関係、他省庁との調整関係等	55	17	546	618
税務局資産評価室	固定資産評価基準、訴訟関係等		136		136
税務局市町村税課	市町村税制改正、他省庁の法令との調整関係等	44	2	13	59
税務局府県税課	地方税制改正、他省庁の法令との調整関係等	7	15	211	233
計		210	597	955	1762

行政局については公務員部の文書が確認できる。地方公務員制度に関する文書の一部が移管とされているが、未記載の文書も見られる。通達・通知や疑義照会回答の文書は廃棄とされている。

財政局では、財政課、公営企業第二課、調整室の文書が確認できる。財政局の場合、措置が未記載となっている文書が目立つが、公営企業第二課や調整室の未記載文書の多くは他の省庁が所管する法令や事業との調整に係る文書となっている。調整室の文書で移管とされているのは、昭和五〇年代に行われた公共事業の見直しに関する文書である。

税務局では、資産評価室、市町村税課、府県税課の文書が確認できる。資産評価室の文書はすべて廃棄とされている。市町村税課では市町村税制の改正関係の文書が移管とされている。他の省庁が所管する法令との調整に関する文書は、未記載となっている。府県税課では、市町村税を除く地方税制の改正関係の文書が移管とされている。その他の文書は、他の省庁が所管する法令との調整関係の文書で、一部の文書は廃棄とされているが、未記載の文書が多くなっている。

文書の年代は、昭和五〇年代から平成一三年にかけての文書が九割を占めている。一部例外的に昭和三〇、四〇年代の文書も見られるが、その後年代の文書と一連のシリーズをなすものとして保有されていると考えられる。文書の保存期間はほとんどが三〇年・四〇年となっている。一部、一〇年以下の文書もあるが、それらは保存期間の更新や起算日の変更がされており、今後移管や廃棄がされるものと考えられる。

本稿の検索条件に限定した数値ではあるが、総務省が保有する自治省が作成・取得した文書は一七六二件あり、保存期間満了時の措置として移管とされている文書は、自治省の組織改正関係、地方公務員制度関係、公共事業の見直し関係、市町村税制の改正関係、市町村税以外の地方税制の改

正関係等、二一〇冊ほどである。

また、保存期間満了時の措置が未記載となっている文書が九五五件ある。その中には、財政局財政課の手数料令改正等や財政局公営企業第二課の地方債許可関係の文書など、移管となる可能性のある文書も含まれている。今後移管が想定される文書は、これまでに移管実績のある文書とは異なる類型の文書であり、適切に移管が進めば、国立公文書館が所蔵する地方行政関係文書がさらに充実することになるだろう。

## おわりに

地方行政を掌る中央行政機関は、昭和二二年（一九四七）の内務省解体によりやや複雑な変遷をたどる。最終的には昭和二七年に自治庁が設置されたことで、総合的に地方行政を担う中央行政機関が復活することとなった。これまで取り上げてきた自治省から移管された文書や総務省から移管された地方行政関係文書の中には、内務省から自治庁設置に至るまでの間の各機関が作成・取得した文書を確認できる。業務の引継ぎとともに文書も引き継がれてきたことが推察される。

また、総務省から移管された文書や総務省が現在保有している自治省の文書を見ると、自治省が廃止され、総務省へと引き継がれた後、それぞれの部局に対して文書の移管も適切になされていたことがうかがえる。

自治省から移管された文書は、「内務省文書（地方行政関係）」、「廃置分合・境界変更等関係」、「地方債発行許可関係」、「地方財政再建計画関係」の四類型の文書で、自治省の所掌事務からすると一部の事務に関する文書に過ぎないことも確かである。とはいえ、「廃置分合・境界変更等関係」、「地方債発行許可関係」の二類型の文書は定期的な移管がなされており、

自治省が国立公文書館に移管すべきと考えていた文書は移管が進められていたともいえるだろう。

自治省が廃止され総務省が設置されると、平成一七年（二〇〇五）の移管すべき文書類の明確化や平成二三年の公文書管理法施行といった公文書の管理をめぐる制度の変化とも相まって、それまでとは異なる類型の文書が移管されるようになった。これまで移管実績のなかった税務局の文書が移管されている点は特筆すべきであろう。

本稿の検索条件に限定した数値ではあるが、令和五年現在、総務省が保有している自治省が作成・取得した文書を一七六二件確認することができ。自治省の組織改正関係（大臣官房総務課）、地方公務員制度関係（行政局公務員部）、公共事業の見直し関係（財政局調整室）、市町村税制の改正関係（税務局市町村税課）、市町村税以外の地方税制の改正関係（税務局府県税課）が移管される予定となっている。

以上が地方行政関係文書の移管状況である。移管される文書類は増加する傾向にあるが、そこには課題も残る。最も目立つのは、自治庁選挙部、選挙局、自治省選挙局、行政局選挙部が作成・取得した文書の移管がこれまで見られない点である。もともと行政文書ファイル管理簿で、キーワードを「選挙」、保存期間満了時の措置を「移管」、検索対象を「総務省」とした検索を行うと一七〇件の文書が見つかり、その中には作成・取得年度から自治省の時代に作成されたと思われる文書もいくつか確認できる。これらの文書が適切に移管されれば、地方行政関係文書に新たな類型が加わることになる。

また、本稿では自治庁・自治省における文書管理体制を部分的にしか明らかにしえなかった点は課題として残されている。とはいえ、国立公文書館に移管された地方行政関係文書がどういった文書であるのかを明らかに

することはできた。また、今後移管されてくると考えられる文書の類型についても、限定的ではあるが言及することができた。地方行政関係の文書

を利用する際に本稿が活用されれば幸いである。

- 1 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』第四三号、二〇一二年二月、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』第四三号、二〇一二年二月、を嚆矢として、農林水産省、国土交通省、内閣法制局、人事院、厚生労働省、公正取引委員会、郵政省、会計検査院、法務省の移管文書が取り上げられてきている。松尾佐保「会計検査院の組織文書―「移管資料群」の特徴分析を中心として」、『北の丸』第五三号、二〇二二年三月、は行政文書ファイル管理簿を活用して行政機関が保有している現用文書で将来的に移管されると考えられる文書にも言及している。本稿も総務省が保有している自治省が作成・取得した文書を分析の対象に含めている。
- 2 以下、内務省時代の変遷については大霞会編『内務省史』第一巻、第二巻、第四巻、地方財務協会、一九七〇～七一年、を参照した。
- 3 大霞会『内務省史』第三巻、地方財務協会、一九七一年。
- 4 「地方自治庁設置法・御署名原本・昭和二十四年・法律第一三二号」、御三一八―四一〇〇。
- 5 「自治庁設置法・御署名原本・昭和二十七年・法律第二六一号」、御三四〇五六一〇〇。
- 6 「自治庁組織令・御署名原本・昭和二十七年・政令第三八一号」、御三四五三四一〇〇。
- 7 自治庁の組織変遷については「自治庁組織令の一部を改正する政令」の変更をおつてまとめた。
- 8 「自治庁組織令の一部を改正する政令・御署名原本・昭和三十五年・第八卷・政令第一八四号」、御三九二八二一〇〇。
- 9 自治省の組織変遷については「自治省組織令の一部を改正する政令」の変更をおつてまとめた。
- 10 『国立公文書館年報』第二号、一九七三年、同第三号、一九七五年、同第四号、一九七六年、同第六号、一九七七年。
- 11 前掲注5。
- 12 前掲注6。
- 13 前掲注8。
- 14 中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』、岩田書院、二〇〇九年。
- 15 佐野小門太編述『文書統計事務提要』第二巻、第一法規出版、一九六〇年
- 16 「国立公文書館デジタルアーカイブ」、<https://www.digital.archives.go.jp/>、において、自治省の資料群になっている文書を集計した。
- 17 永桶由雄「自治省より移管された内務省関係公文書について」、『北の丸』第一三号、一九八〇年一二月。また、「内務省文書（地方行政関係）」を対象とした研究として、文書の特徴などを分析し、内務省における地方行政の在り方の一端を明らかにした中西啓太「日露戦後における内務省地方局市町村課と地方行政機構―「自治省から移管された旧内務省文書」の分析から―」、『史学雑誌』一二二巻一〇号、二〇一三年、がある。
- 18 「町村合併促進基本計画に関する件」、類〇三八〇一一〇〇。
- 19 「総務省市町村合併資料集」、<https://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>、令和五年一〇月閲覧
- 20 昭和五三年改正の「自治省文書分類表」をみると、「R 地方債」「R5 地方債許可」「R50 許可書」「I 許可書」「永久」となっており、「R501」という分

類と合致しているため、「自治省文書分類表」による分類と考えられる。

<sup>21</sup> 『国立公文書館年報』第二号、一九七三年、同第三号、一九七五年、同第四号、一九七六年、同第六号、一九七七年。

<sup>22</sup> 『国立公文書館年報』第九号、一九八〇年。

<sup>23</sup> 『国立公文書館年報』第一〇号、一九八一年。

<sup>24</sup> 「国立公文書館デジタルアーカイブ」、<https://www.digital.archives.go.jp/>、令和五年一〇月閲覧。

<sup>25</sup> 「総務省行政文書管理規則」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000826608.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000826608.pdf)、令和五年一〇月閲覧。

<sup>26</sup> 平成一三年度から請求番号の年度は、保存期間満了年度となっている。このため表7の年度は保存期間満了年度を指している。

<sup>27</sup> 「行政文書ファイル管理簿の検索」、<https://administrative-doc-e-gov.go.jp/Servlet/Research>、令和五年一〇月閲覧。

<sup>28</sup> 保存期間満了時の措置を「移管」、検索対象を「総務省」とした検索では、「昭和六〇・六一年公職選挙法施行令・規則・国民審査法施行令改正関係綴」（作成取得年度等…一九八六年四月一日）、「昭和五九年在外選挙関係綴」（作成取得年度等…一九八四年四月一日）がヒットする。作成取得年度から判断すると自治省が作成した文書と考えられるが、作成者は「調査係」とさされているため、「自治省」をキーワードとした検索からは漏れてしまう。

（調査員）