

# 公害等調整委員会から移管された文書の特徴

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、公害等調整委員会（以下、公調委という）から国立公文書館へ移管された文書を分析の対象とした。公調委は、公害紛争の迅速かつ適正な解決を図ることと、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益等との調整を図ることを主たる任務とする行政委員会である。

公調委から国立公文書館へ移管された文書を分析することは、二つの点で有意義なものと考えられる。一つは公調委が主たる任務とする公害紛争の解決や鉱業等と一般公益の調整は、国民の生命や財産、安全に関わる問題であり、社会的関心の高さから今後利用される機会が多くなる資料群の一つと考えられる点である。公調委の事務に照らして、どのような文書が移管されているのか全体像を示すことは、積極的な利用を促すことにつながると思われる。

もう一つは、これまでの省庁移管文書の分析ではあまり扱っていない行政委員会という組織を扱う点である。行政委員会は、一般の行政組織からある程度独立の地位をもつ行政機関で、処分権限等の行政的権能のほか、ときに訴訟の判断等の準司法的権能、規則制定等の準立法権能をもつもの

のとされている<sup>2)</sup>。公調委は、裁判による司法的解決よりも迅速に公害紛争の解決を図るため、調停や裁定を行っており、準司法的な権能をもつ委員会といえる。公調委以外の行政委員会としては、国では国家公安委員会、公正取引委員会、中央労働委員会などがあり、地方公共団体では教育委員会、選挙管理委員会などがある。

一般の行政組織からある程度独立の地位をもつとされる行政委員会の文書がどのように管理されているのか。また行政委員会から移管された文書を分析するのに有益な方法はどのようなものか。公調委から移管された文書の分析を通じて一つの類型を示すことができると考えている。

本稿は公調委から国立公文書館へ移管された文書を主な対象としているが、「行政文書ファイル管理簿の検索」を利用して公調委が保有している文書を確認し、今後移管される文書も分析の対象とした。今後移管される文書も含めた全体像を示すことで、公調委から移管される文書の特徴をより明確に示すことができると考えるためである。

## 一 公害等調整委員会の組織と事務

### 一・一 公害等調整委員会等の組織履歴

公調委は、昭和四七年（一九七二）七月に、土地調整委員会と中央公害審査委員会を統合して総理府の外局として設置された<sup>3</sup>。前身機関の一つである土地調整委員会は、昭和二六年一月に総理府の外局として設置された行政委員会である。もう一つの前身機関である中央公害審査委員会は、昭和四五年一月に総理府に設置された機関で、都道府県に置かれた公害審査会に対する中央の機関である。

公調委から移管された文書には、前身の機関が作成・取得した文書も含まれているので、前身の機関の組織から確認していくことにする。

土地調整委員会は、「土地調整委員会設置法」（昭和二五年法律第二九二号）に基づき設置され、委員長及び委員四名で構成される<sup>4</sup>。委員長及び委員の任期は五年で、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命するものとされた。また、「土地調整委員会事務局組織令」（昭和二七年政令第三七六号）に基づき、事務局が設置され、その下に総務課、審査課、管理課が置かれた<sup>5</sup>。昭和二二年に組織令が改正され、審査課と管理課が廃止されたが、昭和三二年の改正で調査官四名が置かれた<sup>6</sup>。

中央公害審査委員会は、「公害紛争処理法」（昭和四五年法律第一〇八号）に基づき設置され、委員長及び委員五名で構成される<sup>7</sup>。委員長及び委員の任期は三年で、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命するものとされた。また、中央公害審査委員会の事務を処理するための事務局が置かれた。

中央公害審査委員会の権限を強化するために新しい行政委員会を設置すべきという議論は、その設置当初から行われていた。一方で、行政委員会を新設することは、行政機構の簡素化、能率化が進められている中で制約されてもいた。そこで、既存の行政委員会と統合することで、新しい行政委員会の設置という課題を解決することとなり、土地調整委員会と中央公害審査委員会が統合されることとなった<sup>8</sup>。

昭和四七年、「公害等調整委員会設置法」（昭和四七年法律第五二号）が制定され、これに基づき、土地調整委員会と中央公害審査委員会を統合し、総理府の外局として公調委が設置された。公調委は委員長及び委員六人（内三人は非常勤）で組織される<sup>9</sup>。委員長及び委員は、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命し、任期は五年とされた。また、委員会の事務を処理する事務局が置かれ、専門事項の調査を行う専門委員を三〇人以内置くことができる<sup>10</sup>とされている。

公調委は、平成一三年（二〇〇一）一月の中央省庁等改革に伴い、総務省の外局として置かれ、現在に至っている。

## 一・二 土地調整委員会の事務

公調委は、公害紛争の迅速かつ適正な解決を図ることと、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益等との調整を図ることを主たる任務とするが、具体的な事務としてはどのようなことが行われているのか。組織が文書を作成・取得するのは、その所掌事務に付随して行われるものであるため、公調委が所掌する事務を確認しておく必要がある。また前身組織である土地調整委員会と中央公害審査委員会の事務についても同様に確認していく。

まずは昭和二六年（一九五一）に設置された土地調整委員会について見ていく。当初の設置法では、第三条で「鉱区禁止地域の指定に関すること」、「鉱業権又は採石権の設定等に関する異議の裁定に関すること」、「鉱業又は採石業のための土地の使用又は収用に関する異議の裁定に関すること」という三つの事務が掲げられている<sup>11</sup>。この他に、一般的な事務として、職員の任免などの人事の管理、所掌事務に関する統計及び調査資料の作成

と刊行、所掌事務の周知宣伝を行うこととされた。

当初は、「鉱業法」(昭和二五年法律第二八九号)と「採石法」(昭和二五年法律第二九一号)の一定の処分のみが異議の裁定の対象であったが、他の法律が整備されていく際に、その法律の規定する裁定が土地調整委員会の裁定事務に追加されていった。「森林法」(昭和二六年法律第二四九号)、「農地法」(昭和二七年法律第二二九号)、「砂利採取法」(昭和三十一年法律第一号)、「海岸法」(昭和三二年法律第一〇二号)、「自然公園法」(昭和三二年法律第一六一号)、「地すべり等防止法」(昭和三十三年法律第三〇号)、「河川法」(昭和三九年法律第一六九号)、「首都圏近郊緑地保全法」(昭和四一年法律第一〇一号)、「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」(昭和四二年法律第一〇三号)、「砂利採取法」(新法、昭和四三年法律第七四号)、「都市計画法」(昭和四三年法律第一〇〇号)の一〇の法律が追加されている<sup>12</sup>。

また、土地調整委員会の設置後、新たに加わった業務として、①「土地収用法」及び「森林法」の規定に基づく意見の申出制度、②「鉱業法」に基づく承認制度、③「文化財保護法」に基づく協議制度、④「核原料物質開発促進臨時措置法」に基づく土地の使用及び収用の裁決制度がある<sup>13</sup>。

①に関しては、昭和二六年六月に制定された「土地収用法」(昭和二六年法律第二一九号)の規定により、建設大臣は、一定の処分をしようとする場合は、あらかじめ土地調整委員会の意見を聞かなければならないこととされた。「森林法」の場合は、農林大臣が一定の処分をしようとする場合に、同様に土地調整委員会の意見を聞かなければならないこととされた。

②に関しては、昭和二八年に「鉱業法」の一部が改正され、鉱業権者が鉄道などの公共施設の五〇メートル以内の掘採についてその管理者の承諾を得られず、通商産業局長に決定を申請した場合に、その決定について

土地調整委員会があらかじめ承認を行うこととされた。

③に関しては、昭和二九年の「文化財保護法」(昭和二五年法律第二四四号)の改正により、文化財保護委員会の処分や命令に異議申立てができることとなり、その異議申立てが鉱業権又は採石権との調整に関するものであるときは、文化財保護委員会は、あらかじめ土地調整委員会と協議して決定しなければならないこととされた。

④に関しては、昭和三十一年に制定された「核原料物資開発促進臨時措置法」(昭和三二年法律第九三号)において、土地調整委員会は、核原料物資の採鉱のための土地の使用又は収用について裁決を行うこととされた。なお、同法は一〇年間の時限立法であったが、昭和四一年に一〇年延長の改正がされ、昭和五十一年に失効した。

### 一・三 中央公害審査委員会の事務

中央公害審査委員会の事務は、「公害紛争処理法」に「公害に係る紛争について、調停及び仲裁を行う」と規定されている<sup>14</sup>。都道府県で起きている紛争については、都道府県に置かれた公害審査会が担当することになっており、中央公害審査委員会が扱う紛争は以下のものとされた。

- 一 現に人の健康又は生活環境に公害に係る著しい被害が生じ、かつ、当該被害が相当多数の者に及び、又は及ぶおそれのある場合における当該公害に係る紛争であつて政令で定めるもの
- 二 前号に掲げるもののほか、二以上の都道府県にわたる広域的な見地から解決する必要がある公害に係る紛争であつて政令で定めるもの

三 前二号に掲げるもののほか、事業活動その他の人の活動の行なわれた場所及び当該活動に伴う公害に係る被害の生じた場所が異なる都道府県の区域内にある場合又はこれらの場所の一方若しくは双方が二以上の都道府県の区域内にある場合における当該公害に係る紛争

「公害紛争処理法施行令」(昭和四五年政令第二五三号)で指定された紛争は次のものである<sup>15)</sup>。

#### 第一号

大気汚染による気管支炎、ぜん息(四日市ぜんそく)、水俣病、イタイイタイ病

大気汚染又は水質の汚濁による動植物に係る被害に関する紛争で、被害総額が一億円以上であるもの

#### 第二号

航空機の航行に伴う騒音に係る紛争

新幹線鉄道の列車の走行に伴う騒音に係る紛争

「公害紛争処理法」が、熊本県水俣病訴訟、富山県イタイイタイ病訴訟、新潟県新潟水俣病訴訟、三重県四日市公害訴訟のいわゆる四大公害訴訟の迅速な解決を目的として制定されたものであるため、その四大公害が第一号で指定されている。また広域的な見地から解決する必要があると考えられる航空機や新幹線の騒音に係る紛争が指定されている。

#### 一・四 公害等調整委員会の事務

当初の公調委の事務は、設置法第四条に次のように規定されている<sup>16)</sup>。

- 一 公害紛争処理法の定めるところにより調停、仲裁及び裁定を行ない、その他同法の施行に関する事務を処理すること。
- 二 鉱業法その他の法律及び鉱業等に係る土地利用の調整手続きに関する法律の定めるところにより鉱区禁止地域の指定、鉱業権の設定に関する不服の裁定等を行ない、その他同法の施行に関する事務を処理すること。
- 三 委員会の所掌事務に関する統計その他の資料及び整理に関する事務を行なうこと。
- 四 委員会の所管行政に関する啓発及び周知宣伝を行ない、部内の人事、会計及び庶務に関する事務を行なうこと。
- 五 前各号に掲げるもののほか、法律に基づき委員会に属させられた事務を行なうこと。

第四条一号には、公害紛争処理法によって、公害紛争の調停、仲裁、裁定を行うことが明記されている。中央公害審査委員会と異なるのは「裁定」を行うことができる点である。当事者間の合意に基礎を置く調停や仲裁では公害紛争の解決には不十分であり、準司法的に裁定を行なう権限をもった行政委員会の設立が目指された結果である。

「公害等調整委員会設置法」の制定に伴い、「土地調整委員会設置法」は、鉱業等に係る土地利用の調整手続きに関する法律<sup>17)</sup>へ題名改正している。「公害等調整委員会設置法」第四条二号で、「鉱業等に係る土地利用の調整

手続きに関する法律」の定めるところにより鉱区禁止地域の指定、鉱業権の設定に関する不服の裁定等を行うとされており、土地調整委員会が所掌した事務をそのまま引き継いでいることが分かる。

この他に、所掌事務に関する統計や資料の整理、所管行政の周知宣伝、人事、会計、庶務を行うものとされている。

昭和五八年（一九八三）に「国家行政組織法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律」（昭和五八年法律第七八号）が制定され、第四条四号が削除された<sup>17</sup>。

その後、平成十一年（一九九九）に、「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律」（平成十一年法律第一〇二号）が制定され、「公害等調整委員会設置法」の一部が改正された<sup>18</sup>。第二条の委員会の設置に関する規定で「総理府」が「総務省」に改められ、第三条の委員会の任務は次のように改められた（引用文中の傍線は引用者による）。

#### 改正前の第三条

委員会は、公害に係る紛争の迅速かつ適正な解決を図るとともに、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益等との調整を図ることをその主たる任務とする。

#### 改正後の第三条

委員会は、公害に係る紛争の迅速かつ適正な解決を図るとともに、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図るほか、土地その他の物又は地上権その他の権利の収用又は使用に関する手続に寄与することを任務とする。

改正後は鉱業、採石業、砂利採取業と、一般公益の他に農業や林業その他の産業との調整を図るとして、農業や林業などが明記されたことがわかる。また土地収用などの手続きに寄与するとして土地収用に関する意見の申出制度が任務の中に明記された。

第四条の所掌事務についても次のような改正が行われた。

第四条 委員会は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 公害に係る紛争のあつせん、調停、仲裁及び裁定に関すること。
- 二 鉱区禁止区域の指定に関すること。
- 三 鉱業法その他の法律及び鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律の定めるところにより不服の裁定を行うこと。
- 四 土地収用法第二十七条第二項又は第一三一条第一項の意見を述べること。
- 五 前各号に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む）に基づき委員会に属させられた事務。

公害紛争の「あつせん」は、昭和四九年に設けられた制度で、当事者間における紛争の自主的解決を援助し、促進するため、その交渉、話し合いが円滑に進むように、間に入って仲介するものである。

二、三、四号は改正前の二号にまとめられていたが、鉱区禁止区域に関すること、鉱業法等の不服の裁定、土地収用に関する意見の申出の三つの事務として分割して記されることになった。

三号の不服の裁定に関しては、土地調整委員会時代にも一〇の法律が裁定の対象として加えられたが、公調委の時代にも追加された法律がある。

「自然環境保全法」（昭和四十七年法律第八五号）、「都市緑地保全法」（昭和四十八年法律第七二号、平成一六年に「都市緑地法」に改称）、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（平成四年法律第七五号）、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」（平成二二年法律第一一七号）の四つの法律が追加された<sup>19</sup>。また「都市計画法」や「河川法」の改正によつて裁定項目が追加された例もある。

## 二 公害等調整委員会の文書管理体制

### 二・一 土地調整委員会・公害等調整委員会の文書管理部門

土地調整委員会には事務局が置かれたが、その事務局の組織や所掌事務を定めた「土地調整委員事務局組織令」に、文書の管理についての定めがある<sup>20</sup>。総務課の所掌事務を規定する第二条に「十 文書の接受、発送及び編集並びに法の規定に基づく調書の作成及び保存に関すること。」とあり、総務課が文書管理の担当であったことが分かる。

中央公害審査委員会にも事務局が置かれたが、事務局が所掌する事務の詳細は不明で、委員会の文書管理の担当部門については分かっていない。総理府外局時代の公調委では、「公害等調整委員事務局組織令」（昭和四七年政令第二三六号）において、文書管理についての定めがなされている<sup>21</sup>。総務課の所掌事務を規定する第二条に「五 文書の接受、発送、編集及び保存に関すること。」と定められている。

### 二・二 公害等調整委員会の文書管理体制

土地調整委員会及び中央公害審査委員会、そして総理府外局時代の公調委の文書管理に関する規則は、管見の限り確認できなかった。後段でも触れるが、総理府外局時代の公調委から国立公文書館へ文書が移管された実績もあるため、なんらかのルールに基づき文書管理がなされていたものと考えられるが、詳細は不明である。

平成二三年（二〇一一）四月一日、「公文書等の管理に関する法律」（平成二二年法律第六六号、以下、公文書管理法という。）が施行され、同日に、「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）が決定された。公調委はこのガイドラインに則った「公害等調整委員会行政文書管理規則」（平成二三年四月一日公害等調整委員会訓令第一号）を定めた。ここでは「公害等調整委員会行政文書管理規則」の令和六年度（二〇二四）における最新版により、公調委の文書管理体制を確認していくことにする<sup>22</sup>。

文書管理体制として、総括文書管理者に事務局長、副総括文書管理者に総務課長を充てている。総括文書管理者は、所掌事務に関する文書管理の実施責任者として、文書管理者を指名することとされている。この文書管理者が、（一）保存、（二）保存期間が満了したときの措置の設定、（三）行政文書ファイル管理簿への記載、（四）移管又は廃棄等、（五）管理状況の点検等、（六）行政文書の作成、標準文書保存期間基準の作成等による行政文書の整理その他の行政文書管理に関する職員の指導等を行うこととされ、委員会における実質的な文書管理を担っている。

また、文書管理者の補佐として文書管理担当者が指名される。総務課の所掌事務に係る行政文書については、総務課の職員が指名され、審査官の分掌する事務に係る行政文書については、審査官補佐及び事務官の事務を処理する職員が指名されることになっている。この他、文書の接受及び発

送に関する事務に従事する文書取扱主任として総務課庶務係長が充てられている。

この規則の別表一として、「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」があり、公調委が作成・取得する文書を、事務ごとに分類し、その文書の保存期間と保存期間満了時の措置を定めている。

最後に、「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」で、保存期間満了

時の措置が移管とされている文書はどのような事項に関するものかを確認しておく。表1は「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」で保存期間満了時の措置が移管（一部移管を含む）とされている事項を抜き出したものである。

機構・定員関係や法令の制定、広報といった他の行政機関でも移管とされている事項も見られるが、委員会での意思決定として重要と考えられる

表1 「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」で移管とされている事項

大分類	事項名
機構・定員関係	機構及び定員に関する事項
文書管理	(文書の移管に関する事項)
法令・委員会議決定等	法律の制定又は改廃及びその経緯
	政令の制定又は改廃及びその経緯
	省令その他の規則の制定又は改廃その経緯
	委員会議の決定又は了解及びその経緯
企画	国際交流に関する事項
	統計・調査研究に関する事項
	記念事業に関する事項
訴訟	公害紛争の処理及びその経緯
情報公開・個人情報保護	個人の権利義務の得喪及びその経緯
	法人の権利義務の得喪及びその経緯
政策評価	政策評価に関する事項
各種協議、照会	(所管業務に関する統計、公害紛争処理制度及び土地利用の調整制度についての調査研究に関すること)
国会	閣議の決定又は了解及びその経緯
広報	広報に関する事項
報道	報道に関する事項
統計・調査研究	統計・調査研究に関する事項
連絡・指導	地方公共団体との連絡・指導に関する事項
公害紛争処理	公害紛争の処理及びその経緯
	統計・調査研究に関する事項
土地利用調整	土地利用調整の処理及びその経緯
	個人の権利義務の得喪及びその経緯
	法人の権利義務の得喪及びその経緯

「委員会議の決定又は了解及びその経緯」に付随して作成される会議資料と議事録が移管とされている。

そして、公害紛争処理や土地利用調整という公調委独自の事務に付随する事項が移管とされている。ただし、公害紛争処理や土地利用調整についての文書のすべてが移管されるわけではない。たとえば公調委に係属した公害事件に関する事件記録等は、「歴史資料として重要な次に掲げる事件に関するもの」として、以下の五つの類型を掲げている。

①重要な先例となった判断がされた事件その

他の同種の事件の処理における法令の解釈運用上特に参考になる判断が示された事件

②申立てその他の手続の運営上特に参考になる方法により処理された事件

③その内容が当時の世相を反映した事件で歴史史料としての価値の高いもの

④全国的に社会の耳目を集めた事件又は当該地方における特殊な意義を有する事件で特に重要なもの

⑤調査研究の重要な参考資料となる事件

これに該当するものが移管とされるので、該当しない文書は廃棄されることになる。鉱業法等の不服の裁定に関する記録も同様の類型によって移管か廃棄かが判断される。

### 三 移管文書群の特徴

#### 三・一 総理府外局時代に移管された文書

総理府外局時代の公調委から国立公文書館へ文書が移管されたのは、昭和六三年度（一九八八）と平成五年度（一九九三）の二回である。

昭和六三年度の移管は、昭和二六〇四七年までに作成・取得された「鉱区禁止地域指定」に関する文書二六二件で、作成・取得機関は土地調整委員会である。「鉱区禁止地域指定」に関する文書は、「土地調整委員会設置法」第三条に規定された「鉱区禁止地域の指定に関すること」に付随して作成・取得された文書で、具体的には大臣又は鉱区禁止地域の指定を受けようとする地域の都道府県知事から提出された指定請求書やその関係資

料（図面等）である。

平成五年度の移管は全部で六四九件あり、土地調整委員会が作成・取得した文書が一三九件、公調委が作成・取得した文書が五一〇件となっている。土地調整委員会が作成・取得した文書は「鉱区禁止地域指定」が一九件、「土地収用法等に基づく意見照会関係」が一二〇件ある。公調委が作成・取得した文書は「鉱区禁止地域指定」が二四二件、「土地収用法等に基づく意見照会関係」が二六八件となっている。

土地調整委員会の「鉱区禁止地域指定」一九件については、公調委の「鉱区禁止地域指定」に関する文書と一連のシリーズとなっているものである。つまり、土地調整委員会時代に請求が受理されたが、処理が完結しないまま、公調委の発足により公調委へと引き継がれた事案の文書ということである。

「土地収用法等に基づく意見照会関係」は、土地調整委員会の発足後に施行された「土地収用法」により新たな事務として加わった建設大臣への意見の申出制度に付随して作成・取得された文書である。

「土地収用法」第二七条には、都道府県知事が事業の認定を拒否した場合に、起業者が建設大臣がこの申請を受けたときに、土地調整委員会の意見を聞いた上で処分を行うこととされた<sup>23</sup>。第二八条は、建設大臣または都道府県知事が事業の認定を拒否した場合に、起業者が再審査を申請できるとした規定で、建設大臣が再審査申請を受けたときに土地調整委員会の意見を聞いた上で処分を行うこととされた。第一三一条は、第一二九条で規定された事業認定に対する不服の訴願に対して、建設大臣がその裁決するとき、あらかじめ土地調整委員会の意見を聞かなければならないとする規定である。

その後、昭和三七年に「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律」（昭和三七年法律第一六一号）により、「土地収用法」の第二八条、第一二九条、第一三一条の規定が整理され、意見の申出の対象は第二七条と第一三一条とされた<sup>24</sup>。改正された第一三一条では、事業認定に関する処分又は収用委員会の裁決についての異議申立て又は審査請求に対する建設大臣の決定又は裁決に際して、土地調整委員会の意見を聞くこととされた。

昭和二六年から平成一三年までに行われた「土地収用法」に基づく意見の申出は八六二件で、収用委員会の裁決を不服とするもの六三七件、事業認定を不服とするもの二二七件となっている<sup>25</sup>。つまり意見の申出は、「土地収用法」第一三一条に基づく訴願、異議申立て、審査請求に関して行われてきたということである。そのため移管された文書も訴願、異議申立て、審査請求に関する文書である。

平成五年度に移管された「鉱区禁止地域指定」に関する文書の作成年は昭和四三年から昭和六三年まで、「土地収用法等に基づく意見照会関係」の文書の作成年は昭和二七年から平成元年（一九八九）までである。

まとめると、総理府外局時代の公調委からの移管は昭和六三年度、平成五年度の二回あった。移管されたのは、土地調整委員会及び公調委が作成・取得した鉱区禁止地域指定に関する文書と「土地収用法」に基づく意見の申出に関する文書の二類型で、どちらも土地利用調整の事務に由来するものである。

### 三．二 総務省外局時代に移管された文書

平成一三年（二〇〇一）一月六日に総務省の外局として公調委が設置さ

れた。総務省の外局となった公調委から国立公文書館へ文書の移管が始まるのは、平成二一年度保存期間満了分からとなる。以後毎年度保存期間が満了した文書が確認できるとともに、総理府外局時代とは異なる多様な類型の文書がみられるようになった。

表2は、平成二一年度以降の各保存期間満了年度に何件文書があるのか、その文書が公調委等などの事務に付随する文書なのかを分類したものである<sup>26</sup>。なお表2には総理府外局時代の昭和六三年度と平成五年度に移管された文書も加えている。

平成二一年度（二〇〇九）は、昭和二八～四六年度にかけての土地調整委員会の年次報告と、昭和四七～五四年度にかけての公調委の年次報告が確認できる。その他に平成一一年度の予算関係の文書がみられる。

平成二二年度は、「公害に関する地方公共団体への助言」に関する文書が確認できる。公調委は、中央公害審査委員会を引き継いだ組織なので、地方公共団体が設置した公害審査委員会に対して助言を行うことも事務の一つとなっている。具体的には、地方公共団体が処理している公害苦情の状況をまとめ、苦情処理の事例集を作成し、地方公共団体の公害審査委員会に配付することである。この事務に付随して作成された「公害苦情処理事例集」や「公害紛争処理情報」が移管されている。

この他に、昭和五〇年代の定員関係の文書と平成一一年度の中央省庁等改革に伴う政令改正関係の文書、昭和五三～五六年度の委員会議の議事録と資料が確認できる。

平成二一、二二年度保存期間満了分の文書は、総理府外局時代に移管された文書とは異なる事務に付随する文書であることが指摘できるが、平成二二年度以降はさらに多様な事務に付随する文書が確認できるようになることが表2から読み取れる。

表2 公害等調整委員会から移管された文書（事務別）

作成機関	事務	昭和63年	平成5年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年	事務別計
土地調整委員会の事務	鉱区禁止地域の指定	262	19														281
	鉱業法等の規定に基づく不服の裁定												59				59
	土地収用法等の規定に基づく意見申出		120														120
	年次報告			17													17
中央公害審査会 の事務	機構・人事・会計・庶務 委員会議						1										1
	公害紛争の調停、仲裁						3										3
公害等調整委員 会の事務	その他						2						4				4
	公害紛争の調停、仲裁、裁定						13						64				151
	公害に関する地方公共団体への助言						9	30	25	1			2				190
	鉱区禁止地域の指定					5	18	101	5	15	15	5	3				255
	鉱業法等の規定に基づく不服の裁定												13				43
	土地収用法等の規定に基づく意見申出		268								4		7				270
	年次報告																12
	研究会・ワーキンググループ				11				39								39
	広報・報道								2	2	1	1	2	2	1		23
	機構・人事・会計・庶務 委員会議				7				19	44	6	5	5	12	10	3	8
合計		262	649	35	40	51	210	97	53	26	11	17	159	19	17	74	1720

平成二二三年度以降、これまで移管されていなかった事務に付随する文書が確認できるようになる要因として考えられるのは、平成二三年四月一日に公文書管理法が施行されたことである。公調委では、「公害等調整委員会行政文書管理規則」を定め、事務ごとに作成・取得される文書の保存期間と保存期間満了時の措置を「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」にまとめた。これに基づき保存期間満了時の措置が移管とされる文書が、保存期間の満了後に国立公文書館へ移管されることになったと考えられる。

平成二二三年度は、昭和五五～五七年度の「公害紛争の調停、仲裁、裁定」に関する文書と昭和五六～五七年度の「鉱業法等の規定に基づく不服の裁

定」に関する文書が確認できる。これ以降、作成・取得してから三〇年が経過した「公害紛争の調停、仲裁、裁定」、「鉱業法等の規定に基づく不服の裁定」に付随する文書が移管されている。

平成二四年度から「広報・報道」に関する文書として、報道発表資料が確認でき、これも年度ごとに移管が進んでいることが表2から読み取れる。平成二四年度には、「研究会・ワーキンググループ」に関する文書が含まれている。これは中央公害審査委員会の時代に始まった公害問題研究会（後に公害等問題研究会に改称）に関する文書と、一九九〇年代に行われていたワーキンググループに関する文書である。公害問題研究会関係は、昭和四五～四六年度の「公害問題研究会報告書」、昭和四七～六三年度の

「公害等問題研究会講演記録」からなる。ワーキンググループは「廃棄物ワーキンググループ」、「交通に関する公害紛争事件ワーキンググループ」といった簿冊標題となっており、紛争の内容等に応じたワーキンググループが設けられ、研究を行っていたものと思われる。

平成三〇年度には、土地調整委員会の「鉱業法等の規定に基づく不服の裁定」や公調委の「公害紛争の調停、仲裁、裁定」の件数が多くなっているが、これは一つの事案で十数冊あるような簿冊がまとまって移管されたためである。移管元の部局もこれまでは公害等調整委員会事務局総務課のみだったが、「公害紛争の調停、仲裁、裁定」に関する文書は事務局審査官からの移管となっている。

このように、総務省外局時代に移管された文書がどの事務に付随して作成・取得された文書なのかを分析すると、「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」で保存期間満了後の措置が移管とされている事務の文書が適切に移管されている状況がみえてくる。ここに、総理府外局時代に移管された「鉱区禁止地域の指定」（国立公文書館デジタルアーカイブでは「鉱区禁止地域指定」と「土地収用法等の規定に基づく意見申出」（国立公文書館デジタルアーカイブでは「土地収用法等に基づく意見照会関係）」を加えると、土地調整委員会、中央公害審査委員会、公調委が作成・取得した文書で、国立公文書館へ移管されるべき文書は移管されていると考えることができる。

公文書管理法施行以前の公調委の文書管理のルールや実態は不明な点が多いが、これまでの移管実績からすると、保管すべき文書を適切に保管していたものと推測されるのである。

### 三三 今後移管される文書

本章の最後に、今後公調委から国立公文書館へ移管される文書の見通しについても触れておきたい。「行政文書ファイル管理簿の検索」で、検索対象を「総務省」「公害等調整委員会」と設定した検索結果と、同条件で「保存期間満了時の措置」を「移管」と設定して検索した結果を表3にまとめた<sup>27</sup>。

検索結果によれば、公調委が保有している文書は一八八三件で、事務別に分類すると、「公害紛争の処理」に関する文書が五〇四件と最も多いこと

表3 公調委が保有している行政文書

事務		移管
公害紛争の処理	504	151
公害に関する地方公共団体への助言	94	54
鉱区禁止区域の指定	21	20
鉱業法等の規定に基づく不服の裁定	79	32
土地収用法等の規定に基づく意見申出	112	0
年次報告、国会対応等	35	25
広報・報道	54	43
機構・人事・会計・庶務等	406	8
委員会議等	174	149
法令、省令、規則の改正	134	101
統計・調査研究	60	31
文書管理	132	4
その他	78	21
合計	1883	639

がわかる。次いで「機構・人事・会計・庶務等」に関する文書が四〇六件で、特に職員の任免、人事評価、出張報告、給与等の人事に関する文書が多く含まれている。

この一八八三件の文書の内、保存期間満了時の措置が移管とされているのは六三九件である。「年次報告・国会対応等」は三五件中二五件、「広報・報道」は五四件中四三件、「委員会議等」は一七四件中一四九件、「法令、省令、規則の改正」は一三四件中一〇一件と半数以上の文書が移管されることを読み取れるが、「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」に照らせばこれらの事務に付随する文書は移管されることになっているので妥当な措置といえる。

「機構・人事・会計・庶務等」は四〇六件中八件、「文書管理」は一三二件中四件と、保有数と比べると移管される文書が限定的だが、これは「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」で移管とされる事務が「機構及び定員に関する事項」と「文書の移管に関する事項」とされているため、実際にそれらに関する文書は移管に設定されている。「機構・人事・会計・庶務等」は前述の通り人事に関する文書が大半を占め、「文書管理」は文書受付簿が一〇〇件あまり登録されているため、結果として移管されない文書が多くなっている。

公調委独自の事務として注目される「公害紛争の処理」、「公害に関する地方公共団体への助言」、「鉱業法等の規定に基づく不服の裁定」は、すべての文書が移管とされているわけではない。第二章で述べたように、「公害紛争の処理」と「鉱業法等の規定に基づく不服の裁定」に関する文書は「歴史資料として重要」な文書かどうかによって移管か廃棄かが判断されることになる。「公害に関する地方公共団体への助言」に関しては「公害苦情処理事例集」と「公害紛争処理情報決裁文書」が移管とされ、それ以外は廃

棄となる。

「鉱区禁止区域の指定」に関する文書は、「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」で移管とされているので、保存期間満了時の措置が未設定となっている一件を除いて移管される。

以上、公調委が保有している文書の状況と今後移管される文書の見通しを確認してきたが、「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」に照らして適切に移管が行われていくと判断してよいと思われる。

## おわりに

本稿は公調委から国立公文書館へ移管された文書を対象として、その特徴を分析してきた。第一章では、土地調整委員会と中央公害審査委員会を統合して設置された公調委の組織履歴を確認した。そして、土地調整委員会、中央公害審査委員会、公調委の所掌事務を確認し、公調委の所掌事務が土地調整委員会と中央公害審査委員会の所掌事務を引き継いでいることを明らかにした。

第二章では、土地調整委員会と公調委の事務局組織令により、事務局総務課が文書管理を担当することになっていたことを指摘した。そして、「公害等調整委員会文書管理規則」定められた文書管理体制をまとめた。公調委では、総括文書管理者（事務局長）に指名された文書管理者が実質的な文書管理を担い、それを補佐する文書管理担当者が置かれている。文書の保存に関しては、副総括文書管理者（総務課長）による集中管理を行うものとされている。

「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」により、事務別に作成・取得される文書とその保存期間、保存期間満了時の措置が定められている。

法令や閣議、機構、定員、広報など一般的な行政機関でも移管とされる文書が移管に指定される他、委員会議、公害紛争処理、土地利用調整といった公調委が所掌する独自の事務に付随する文書の一部が移管に指定されている。

第三章で、公調委から国立公文書館へ移管された文書の詳細を分析した。総理府外局時代には、二度の移管が行われ、土地調整委員会の所掌事務に由来する「鉱区禁止地域指定」、「土地収用法等に基づく意見照会関係」に関する文書が移管されていることを指摘した。

総務省外局時代は、平成二一年度保存期間満了分から公調委の文書が確認でき、それらは総理府外局時代とは異なる事務に付随する文書であることを明らかにした。特に公文書管理法が施行された平成二三年度以降に事務の分類が増加している。

こうして公調委から移管された文書を総合的にみると、「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」により移管とされている文書が適切に移管されていることが確認できた。

平成二三年（二〇一一）以前の公調委の文書管理のルールや実態は不明な点が多いが、国立公文書館へ移管された文書から推測すると、重要な文書を適切に保管していたと考えられるのである。

また、「行政文書ファイル管理簿の検索」を利用して、公調委が保有している文書で将来的に国立公文書館へ移管される文書の見通しを確認した。これに関しても「公害等調整委員会 標準文書保存期間基準」により移管とされている文書に、保存期間満了時の措置として移管が設定されていることが確認でき、将来的な移管も適切に進むものと判断される。

行政委員会のような組織の場合、文書管理に関する訓令が残されていないと、当時の文書管理の体制や規定が分からない場合が多いと考えられる。

しかし国立公文書館へ移管された文書の分析を通じて、文書がどのように管理され保存されてきたのかを逆照射することも可能なのではないか。本稿でその可能性を示せたのではないかと考える。

行政委員会は一般の行政組織からある程度独立の地位をもつ行政機関で、処分権限等の行政的権能のほか、ときに訴訟の判断等の準司法的権能、規則制定等の準立法的権能をもつものとされる。つまりその行政委員会が所掌する固有の事務が存在するということである。行政委員会から移管された文書を分析する際は、その固有の事務に付随する文書が移管されているかどうかを重視する必要があるだろう。その点で、本稿のように事務に附属する文書という形での分析は、その文書群の特徴をよく示すものとして有効だと考えられる。

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』（第四三三号、二〇一三年二月）、本村慈「文部省・文科科学省における文書管理と国立公文書館移管文書」、『北の丸』（第四三三号、二〇一三年二月）、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』（第五三三号、二〇二一年三月）、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。本稿も総務省公害等調整委員会が保有している文書を分析の対象に含めている。

2 法令用語研究会編『法律用語辞典』第5版、有斐閣、二〇二〇年。

3 公害等調整委員会事務局編『公害等調整委員会30年史』二〇〇二年、一頁。

4 「土地調整委員会設置法・御署名原本・昭和二五年・法律第二九二号」、御三二六七九一〇〇。

- 5 「土地調整委員会事務局組織令・御署名原本・昭和二七年・政令第三七六号、御三四五二九一〇〇。
- 6 「土地調整委員会事務局組織令の一部を改正する政令・御署名原本・昭和三一年・第七卷・政令第五一号、御三六八二〇一〇〇。「土地調整委員会事務局組織令の一部を改正する政令・御署名原本・昭和三一年・第十卷・政令第二二六号」、御二七五七七一一〇〇。
- 7 「公害紛争処理法・御署名原本・昭和四五年・第五卷・法律第一〇八号」、御四四六八六一〇〇。
- 8 前掲注3、二〜三頁。
- 9 「公害等調整委員会設置法・御署名原本・昭和四七年・第三卷・法律第五二号」、御四五七〇〇一〇〇。
- 10 「公害等調整委員会事務局組織令・御署名原本・昭和四七年・第九卷・政令第二三六号」、御四六〇一六一〇〇。
- 11 前掲注4。
- 12 前掲注3、七七〜八二頁。
- 13 前掲注3、八四〜八八頁。
- 14 前掲注7。
- 15 「公害紛争処理法施行令・御署名原本・昭和四五年・第十卷・政令第二五三号」、御四四九七六一〇〇。
- 16 前掲注9。
- 17 前掲注3、四四五頁。
- 18 前掲注3、四四六頁。
- 19 前掲注3、八二〜八四頁。
- 20 前掲注5。
- 21 前掲注10。
- 22 「公害等調整委員会文書管理規則」、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000952655.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000952655.pdf)、確認日二〇二四年一月七日。
- 23 「土地収用法・御署名原本・昭和二六年・法律第二一九号」、御三三二九三一一〇。
- 24 前掲注3、八五〜八六頁。
- 25 前掲注3、三二四頁。
- 26 表2の数値は簿冊数単位である。
- 27 「行政文書ファイル管理簿の検索」<https://administrative-doc.e-gov.go.jp/servelet/Research>、確認日二〇二四年二月四日。表3の数値は簿冊単位である。  
(調査員)