

令和 2 年 6 月 8 日現在

機関番号：17401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K03476

研究課題名(和文) 政府活動を多角的に検証するための文書管理の総合的研究

研究課題名(英文) Aspects of Document Management System in Governments and Nongovernmental Organizations

研究代表者

魚住 弘久(UOZUMI, Hirohisa)

熊本大学・大学院人文社会科学研究部(法)・教授

研究者番号：60305894

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、大きく2つのテーマについて研究を実施した。第一に、政府活動を検証するための前提となる政府「内」(中央政府と自治体)の文書管理の実態について調査・検討を行った。そして、第二に、当事者として関わった福島での原発事故後の「避難」から「復興」にいたる諸活動(政府「外」)についての文書整理を実際に行った。これらの研究成果は、雑誌論文で公表したほか、学会で報告するなどした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、第一に政府「内」において、中央政府における文書管理の作動形態が司法・立法・行政機関間で極めて類似していることを確認した。これは、行政機関で見られた文書管理の問題が政府機関全体の問題でもあることを示している。本研究ではまた、一部の自治体で今後の文書管理のモデルとなり得る先駆的な取り組みがなされていることを明らかにした。第二に当事者として関わった活動団体の記録を整理することで、政府「外」の文書管理をめぐる課題を考察した。本研究では、政府活動を検証するには、政府「内」だけでなく政府「外」の文書管理も重要であることを確認し、論点提起を行った。

研究成果の概要(英文)：We considered the Japan's document management system from two perspectives. First, we investigated the actual conditions of document management system of central and local governments in Japan. Second, we classified the documents of the various activities(nongovernmental organizations) after the nuclear accident in Fukushima, from "evacuation" to "reconstruction". The part of the result of our research published papers and presented at the symposiums.

研究分野：行政学

キーワード：文書管理 震災関係文書 文書行政

1. 研究開始当初の背景

「公文書管理法」が2009年に公布されたにもかかわらず、現在もなお公文書管理のあり方は社会的な問題であり続けている。このことは、公文書管理法に基づき制度が整えられたとしても、これに対応する形で行政文書の管理・運用をめぐる官僚制の実際の行動様式や意識が変わらなければ、行政文書管理に実質性を伴わせることが難しいことを示している。

研究代表者はこうした行政文書の問題について、官僚制の作動形態に注目しながら検討してきた。たとえば、2007年に『東アジアにおける行政文書公開の現状と課題』(学術創成研究プロジェクト報告書)全303頁を作成し、「東アジアにおける行政文書」データベースをウェブ上に公開した。また、2013年には「文書管理と行政研究のあいだ 行政文書の内と外」と題して日本行政学会で報告する機会を得た。しかし、従来の研究状況では、中央と地方を含む政府全体の文書管理の全体像を理解することは難しい。これまで行政機関と司法機関の行政文書について研究を進めてきたので(2013年に「裁判所における文書管理と官僚制 下級裁判所を素材として」を執筆・公表)、本研究ではこれまで研究が手薄であった立法機関の行政文書(議院事務局の議院行政文書)がどのように管理されているのかも明らかにし、あわせて自治体での様々な文書管理の取り組みを解明することで、中央と地方を含む政府全体の行政文書管理をめぐる様々な問題についての学術的基礎が提供できないかと考えた。

もっとも、政府文書のみで政府活動の全体が検証できるわけではない。そこで、福島での原発事故後の「避難」から「復興」にいたる過程で研究分担者が当事者としてかかわった諸活動の文書管理を実践的に行うことで、(自治体も含めた)政府「内」だけでなく、政府「外」の文書管理も研究の射程に含めることにした。そうすることで、政府活動を多角的に考察するための総合的な文書管理の研究が可能になるのではないかと考えた。

2. 研究の目的

本研究は、政府活動を検証するための前提となる政府「内」の文書管理の実態を明らかにし、あわせて政府活動の受け手でもある政府の「外」にある活動団体の文書管理を実践することで、政府活動を多角的に考察するための学術的な基礎作業を行うことを目的としている。

我々の生活をとりまく政府の諸活動を基礎付けているのは「文書」である(文書主義の原則)。しかし、様々な文書が政府内部でどのように管理されているのかについて、その実態についての研究はほとんどなされてこなかった。

本研究では、「政府活動を多角的に検証するための文書管理の総合的研究」として、中央政府内(立法・司法・行政)の比較/自治体間の比較という2つの視点から広く政府「内」の文書管理を実証研究し、同時に政府「外」の活動団体の文書管理を実際に試みることで、文書の作成から保存、文書館への移管という一連の過程について、その実態と課題の抽出を行ない、包括的な文書管理のありかたについて研究しようと考えた。

3. 研究の方法

本研究は行政学からの研究であるため、まず行政学の視点から実態の観察し、次いでその背後にある構造の把握に努めた。その際、具体的な研究実施項目として、自治体(基礎自治体)間の文書管理の比較、中央政府内(立法・司法・行政)の文書管理の比較、文書管理の実践、の3つを設定した。

との実態調査は研究代表者が担当し、自治体調査からスタートさせた。自治体間の比較では、都道府県に比べ様々な取り組みがなされている基礎自治体(政令市は除く)を対象に、移管先である文書館等を持っている基礎自治体について悉皆調査(当初の計画段階では24自治体)を行うことにした。しかし、実態調査(聴き取り調査)を進めていくなかで文書館は形式的に設けられているに過ぎず、実態は行政文書の倉庫になっているところが幾つもあることが分かってきた。そこで、聴き取り調査での人的ネットワークを活かしつつ、ユニークな取り組みをしている基礎自治体に調査対象を絞るとともに、文書館と呼ばれる施設はないものの、それに相当する取り組みをしている基礎自治体についても新たに調査対象に加え、研究目的に沿う形で実態調査の軌道修正を行いつつ、研究を進めた。

自治体での調査が軌道にのった後に、中央政府内における立法機関・司法機関・行政機関の比較実態調査に取り組んだ。具体的には、聴き取り調査と情報公開請求を行った。行政機関についてはこれまでの研究を補完する観点から必要な調査を行い、司法機関については過去に行った研究の補完調査として情報公開請求による資料収集を行った。立法機関については、議院事務局で聴き取り調査を行うとともに、情報公開請求を行った。

以上と並行する形で、研究分担者が中心となって原発事故後の「避難」から「復興」にいたる過程で当事者としてかかわった諸活動についての文書管理(文書整理)を実践した。具体的には、神戸大学震災文庫でアドバイスを受けたとともに、関連するセミナーなどに参加することで整理方法について知見を深めながら進めた。また文書整理をすすめるなかで補足的に収集する必要があると判断した資料については、情報公開請求を行った。また、文書整理後の移管先についても考える必要があるため、大学文書館や自治体公文書館などで現地調査を行うとともに、セミナーで報告することを通して情報収集に努めた。

4. 研究成果

(1)自治体間の比較について、本研究では実態調査を通して、文書管理の作動について考察した。実態調査は、以下のところで実施した。大仙市アーカイブズ(秋田県)、常陸大宮市文書館(茨城県)、中之条町ミュージ(群馬県)、寒川市文書館(神奈川県)、藤沢市文書館(神奈川県)、安曇野市文書館(長野県)、松本市文書館(長野県)、尼崎市立地域研究史料館(兵庫県)、高松市公文書館(香川県)、三豊市文書館(香川県)、福岡共同公文書館、天草アーカイブズ(熊本県)、北海道文書館、香川県立文書館、双葉町役場(福島県)、大熊町役場(福島県)、常総市役所(茨城県)、安芸高田市役所(広島県)、熊本市役所、宇土市役所(熊本県)、益城町役場(熊本県)、熊本県庁などである(聴き取り調査にご協力いただいた関係部署に感謝したい)。こうした実地調査を通して基礎自治体の先駆的な取組みについて知見を得るとともに、予算問題・人員問題・保存場所の問題など、共通して見られる課題についても確認することができた。また、文書館への文書の移管については、自治体によって様々な工夫がなされていることが分かった。

これらの研究の成果について論文としては、

「文書をどのように残していくか 保存・廃棄・移管をめぐる自治体の取り組みと課題」(『都市問題』後藤・安田記念東京都市研究所、第108巻第11号、2017年)

「文書管理における廃棄の論点」(『ガバナンス』2020年2月号)

にまとめることができた。このほか、以上の研究知見を一部組み込みつつ、「『非常時』における文書管理の実態と課題」(仮題)を執筆し、編集者に提出した。また、研究報告としては、

「自治体行政における文書管理の諸相」(2017年11月11日「日本自治学会」)

と題して学会報告を行った。この報告については11月17日付の『西日本新聞』の記事「自治体の公文書 注目したい『福岡の知恵』」で取り上げられた。また、熊本大学・15市町村共同研究「自治体法務の高度化に向けた人材育成に関する研究」(2019-2022)の一環で開催された研究会において、

「行政文書の廃棄をめぐる諸論点」(2019年9月19日「熊本発・行政文書管理の未来型～自治体法務の高度化に向けて」研究会)

と題し、行政職員に向けた研究報告を行った。

(2)中央政府内(立法・司法・行政)の文書管理の比較については、特に立法機関について聴き取り調査先の選定を行い、状況が整ったところで事務局での聴き取り調査と情報公開請求を実施した(聴き取り調査にご協力いただいた関係部署に感謝したい)。しかし、議院法制局についてはカードが非常に固く、聴き取り調査を行うことができなかった。しかも、議院法制局には情報公開制度がなく、文書管理規則すら手に入れることができなかった。司法機関については、熊本地方裁判所、東京地方裁判所、東京高等裁判所で情報公開請求を行い、これまでの研究を補完した。

以上の(1)と(2)の研究を踏まえ、政府活動を検証し、民主主義のための文書管理を行う条件について、包括的な論文集の刊行を企画している。このことについては現在、作業を進めているところである。

(3)福島での原発事故後の「避難」から「復興」にいたる過程で当事者としてかかわった諸活動については、

「原発事故被災地の政治学研究者としての日常生活(3)」(雇用構築学研究所『ニューズレター』49号、2016年)

と題する論文を発表した。そして、関連する文書管理については、第一に「避難」に関する文書整理を行った。具体的には、研究分担者が当事者として関わった福島大学教員有志(行政政策学類「災害対策・復興支援室」)による学生避難に関わる記録を整理した。第二に「復興」に関する文書整理を行なった。具体的には、阿武隈地域の女性農業者による「食と農」の復興事業である「かーちゃんの力・プロジェクト」の記録整理を行った。

これらの記録は、震災から一定の期間が過ぎ、補助金も終了するなかで、散逸する可能性が高いものである。危機に備えておくためにも、原発事故後の政府活動を多角的に検証するためにも極めて重要な記録と考え、文書整理を実際に行った。具体的な作業としては、アーカイブの編集方針、目録作り、保存先の確保、解題の作成などの段階に分けられる。このうちとについては、神戸大学震災文庫等で文書整理の方向性についてアドバイスを受け、熊本地震後の資料収集を行う熊本市立図書館(森都心プラザ図書館)でのセミナー(「震災記録を図書館に」)に参加するなどして準備をしつつ、パソコンへのデータ入力と目録作りを行なった。参考になると考えられる中越地震の資料に関しては、長岡市中央図書館文書資料室などで調査をした。また、福島大学と福島県庁、長崎大学に情報公開請求を行い、収集資料を補完する新たな文書資料を集めることも心掛けた。一連の作業のなかで特に問題となったのは、であった。目録作りを進めたにもかかわらず、保存先(寄贈先)が決まらないという問題に直面した。このことについては神戸大学で開催された実務家が集まる研究会で

「当事者として活動し、当事者として記録を残す 東日本大震災後に取り組んだ「学生避難パス」と「かーちゃんの力・プロジェクト」を振り返って」(2020年1月31日「第9回被災地図書館との震災資料の収集・公開に係る情報交換会」)

と題する報告を行い、問題提起を行った。このことに関連して、文書の寄贈先の問題について、

九州大学文書館・広島大学文書館で聴き取りを行うなどした。

の問題は未だに解決できていない。東日本大震災・福島での原発事故からの復興をめぐる諸活動の記録は、公的機関で行われるもの以外、記録を整理する体制（人・予算・保存先等）が整えられていないため、構造的に残りにくいという問題がある。こうした政府「外」の活動団体の記録の保存については、東日本大震災・原発事故から10年目に入った現在、改めて検討される必要があるといえる。なお、¹⁾については現在、作業を進めているところである。

こうした作業と並行して研究分担者は、本研究での知見を生かしつつ、原発事故によって一時期全村避難を余儀なくされた福島県相馬郡飯舘村の「自分史」作成事業にゼミ生とともに関わり、

『飯舘村に生きて 20人の足跡』(2019年)

『飯舘村に生きて 20人の足跡』(2020年)

という2冊の書籍の出版に尽力した。これは飯舘村の村民40人の聞き書きをまとめたもので、文書を補完する記録といえる。『飯舘村に生きて 20人の足跡』では、「飯舘村のじーちゃん、ばーちゃんの『優しさ』をつなぐ」という一文を執筆した。

本研究は、熊本地震(2016年4月16日に本震)が発生したまさにその年にスタートした。研究代表者は熊本にいたため震災後の混乱のなかで研究を開始せざるを得ず、被災者(当事者)として現地で抱いた問題意識から、関連の文書資料のあり方に注意を払いつつ聴き取り調査等を行いながら執筆したのが

「熊本地震と南阿蘇鉄道 自然災害からの交通インフラ復旧の視点と課題」(『熊本法学』第138号、2016年)

「熊本地震を通して見た交通インフラ復旧の課題 南阿蘇鉄道を手掛かりに」(『都市問題』第108巻第3号、2017年)

である。これらは震災に関する政府機関の記録も用いつつ(その管理状況を確認しつつ)政府活動について考察・検証したものである。この研究で得た様々な知見は、その後の上記(1)~(3)の研究を進めていく上でも生かされた。

以上の研究成果については、論文執筆や学会報告のほか、研究期間中に行った国文学研究資料館の「アーカイブズ・カレッジ」の授業のなかで受講者に話すことで、社会に向けて発信することもできた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 魚住弘久	4. 巻 108
2. 論文標題 文書をどのように残していくか 保管・廃棄・移管をめぐる自治体の取り組みと課題	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 67, 80
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -
1. 著者名 魚住弘久	4. 巻 2020年2月
2. 論文標題 文書管理における廃棄の論点	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 ガバナンス	6. 最初と最後の頁 32,34
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 魚住弘久	4. 巻 108 - 3
2. 論文標題 熊本地震を通してみた交通インフラ復旧の課題－南阿蘇鉄道を手掛かりに	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 103,109
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -
1. 著者名 魚住弘久	4. 巻 138
2. 論文標題 熊本地震と南阿蘇鉄道－自然災害からの交通インフラ復旧の視点と課題－	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 熊本法学	6. 最初と最後の頁 75,124
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 大黒太郎	4. 巻 49
2. 論文標題 原発事故被災地の政治学研究者としての日常生活(3)	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 ニューズレター（雇用構築学研究所）	6. 最初と最後の頁 16, 21
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大黒太郎・魚住弘久	4. 巻 2019年度
2. 論文標題 当事者として活動し、当事者として記録を残す 東日本大震災後に取り組んだ「学生避難バス」と「かーちゃんの力・プロジェクト」を振り返って	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 被災地図書館との震災資料の収集・公開に係る情報交換会 報告書	6. 最初と最後の頁 5, 10
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 3件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 魚住弘久
2. 発表標題 自治体行政における文書管理の諸相
3. 学会等名 日本自治学会（招待講演）
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 魚住弘久
2. 発表標題 行政文書の廃棄をめぐる諸論点
3. 学会等名 熊本大学・15市町村共同研究「自治体法務の高度化に向けた人材育成に関する研究」（2019 - 2022）における「熊本発・行政文書管理の未来型～自治体法務の高度化に向けて」研究会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 大黒太郎・魚住弘久
2. 発表標題 当事者として活動し、当事者として記録を残す 東日本大震災後に取り組んだ「学生避難バス」と「かーちゃんのカ・プロジェクト」を振り返って
3. 学会等名 第9回被災地図書館との震災資料の収集・公開に係る情報交換会（招待講演）
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 飯舘村・福島大学行政政策学類（大黒ゼミ）	4. 発行年 2019年
2. 出版社 飯舘村「自分史」作成事業	5. 総ページ数 175
3. 書名 飯舘村に生きて 20人の足跡	

1. 著者名 飯舘村・福島大学行政政策学類（大黒ゼミ）	4. 発行年 2020年
2. 出版社 飯舘村「自分史」作成事業	5. 総ページ数 219
3. 書名 飯舘村に生きて 20人の足跡	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	大黒 太郎 (DAIKOKU Taro) (20332546)	福島大学・行政政策学類・准教授 (11601)	