

学習院大学大学院人文科学研究科
アーカイブズ学専攻 博士後期課程

学位論文

日本における戦前期統治機構の文書管理の基礎的研究
—近代的アーカイブズ制度成立の歴史的前提—

渡 邊 佳 子

目 次

序 章	1
第1節 研究の目的	1
1 研究の目的	1
2 アーカイブズについて	3
3 近代日本の統治機構	4
4 文書管理とアーカイブズ	6
第2節 研究の背景	8
1 「公文書管理法」 制定までの流れ	8
2 日本における「アーカイブズ論」の展開	11
第3節 研究の課題と方法	16
第4節 論文の構成	17
第5節 使用した主な資料	21
第1章 太政官制の創設と文書管理	25
はじめに	25
第1節 太政官記録の濫觴	28
1 太政官記録の濫觴	28
2 記録掛の設置	30
第2節 職員令の発布と文書管理	31
1 古代律令制における文書管理	31
2 近代の職員令体制における文書管理	33
第3節 統治機構の構築過程における記録部局の設置とその機能	37
1 正院記録局の設置とその業務	37
2 諸官省記録部局の設置とその業務	42
3 内務省記録部局の設置と全国記録保存	52
おわりに	61
第2章 内閣制移行期における文書認識	65
はじめに	65
第1節 正院の廃止と記録課の変遷	66

1	政府の機構改革	66
2	記録局の変遷と規程の整備	69
3	内閣権少書記官小野正弘の建議案	71
第2節	政府の文書認識	75
1	「公文類別ノ議」の上申	75
2	文書の類別・区分	77
	おわりに	81
	[補 論]	82
第3章	内閣制の創設と文書管理	88
	はじめに	88
第1節	官制の整備と文書管理	92
1	文書繁多の弊	92
2	内閣職権と内閣官制	96
3	各省官制通則にみる記録局設置の意義	98
4	各省官制通則の改正と文書管理	101
第2節	各省の文書管理と記録部局	107
1	文部省の文書管理と記録部局	107
2	大蔵省の文書管理と記録部局	111
3	内務省の文書管理と全国記録保存事業の廃止	117
	おわりに	121
第4章	内閣記録局	124
	はじめに	124
第1節	内閣記録局の組織と分掌	125
1	内閣記録局の組織と分掌	125
2	内閣記録局の新たな取り組み	129
第2節	内閣記録局の業務の実態とその機能	135
1	業務の実態	135
2	記録貸出ノ事	139
第3節	内閣記録課の設置とその変遷	140
1	内閣記録課の設置	140

2	内閣記録課の変遷	142
	おわりに	144
	[補 論]	146
第5章	欧米のアーカイブズ制度	148
	—政府による調査と歴史研究者による紹介—	
	はじめに	148
第1節	明治政府が行った欧米の記録管理・アーカイブズの調査	148
1	欧米アーカイブズ制度の調査	148
2	翻訳書に見るアーカイブズの紹介	154
第2節	政府の施策に見る調査の成果	159
1	伊藤博文の「大蔵省職制章程草案」の建議	159
2	内務省の創設とヂュ・ブスケの「仏国国内省之事」	162
第3節	歴史研究者等による欧米アーカイブズの紹介	163
1	明治20年代に紹介された欧米のアーカイブズ	164
2	黒板勝美によるアーカイブズの紹介	165
3	三浦周行による欧米アーカイブズの紹介	167
	おわりに	169
第6章	行財政整理の中の文書管理	172
	はじめに	172
第1節	能率増進と事務刷新	174
1	歴代内閣総理大臣訓示	174
2	事務改善と文書整理	177
第2節	「科学的管理法」の紹介と展開	182
1	「科学的管理法」の中の事務管理・文書管理	182
2	「科学的事務管理法」の紹介者たち	184
	おわりに	196
第7章	戦時体制下の文書管理	199
	はじめに	199
第1節	政府の諸施策	202
1	行政簡素化と決戦非常措置	202

2 事務処理の簡素化—許可認可事務の簡捷—	204
第2節 文書管理の変容	207
1 文書関連規程の改定	207
2 文書の焼却・廃棄	216
第3節 文書の疎開	220
1 政府の疎開政策	220
2 文書疎開の実態	221
おわりに	229
終 章	231
第1節 統治機構と文書管理の変遷	231
第2節 近代的アーカイブズ機能の萌芽と限界	238
第3節 結 び	244
謝 辞	250
参考文献	252

序 章

第1節 研究の目的

1 研究の目的

アーカイブズの語源を辿ると、タビュラリウムやアルケイオンという言葉に出会う。タビュラリウムは、紀元前78～79年頃にローマ帝国が設置した中央国立公文書館であり、アルケイオンは、条約や法律を保管する特別の建物で、西暦538年に東ローマ帝国皇帝ユスティニアヌス一世により、ここに保存されている条約や法律を真正なもののみならずという布告が發布された¹。「アーカイブズの語源とされるアルケイオンは、LSJによると、アルケーという語の第二義、『第一番目の地位、権威』の形容詞の中性形名詞化によって、支配を意味するアルケーに属するものを表し、アルケーの動詞アルコー（統治する）を為すアルコーンのオフィスを示す語、すなわち役所のこととなる。また複数形は、公記録、アーカイブズを意味することがある。」²という。つまり、ギリシャ語であるアルケイオン（archeion）は、権威を意味するアルケー（arche）と統治者を意味するアルコーン（archon）をもとにした語で、オフィス（役所）を意味し、複数形は、公記録、アーカイブズを意味することがあるとされている。

アーカイブズは、「役人の所在する場所を表し、さらにこの場所で彼らによって作成され保存される文書の（中身を含む）集成を示す、ギリシャ語のアルケイオンに起源を持っている。」³とも述べられている。「アテネでは、行政官は、それぞれ自分の文書館を持っていて、アルケイオンと呼ばれる行政の本拠地にそれを置いていた。」という⁴。

このように、アーカイブズは、統治と強い関わりを持つ語であったことがわかる。こうしたアーカイブズの位置づけは、古代から現代にかけて、その国家が王政、共和政、帝政、君主制、民主制であっても、その統治形態に関わりなく、統治の上で重要視されていたこ

¹ 大藤修・安藤正人『史料保存と文書館学』、吉川弘文館、1986年、34-35頁。安澤秀一「^{アーカイブズ}記録史料—人類遺産を守るために」、『記録と史料』第1号、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会、6-19頁。「公文書史料保存の5,000年」、『ユネスコ・クーリエ』、第25巻第5号・1985年5月号、日本語版、旺文社インターナショナル、1985年、34頁。

² 筒井弥生「アーカイブズの語源アルケイオンについての一考察」、『人文・自然研究』(9)、一橋大学教育研究開発センター、2015年、100-115頁。一橋大学機関リポジトリ「HERMES-IR」2017.1.31 確認。

³ マリア・バルバラ・ベルティーニ著・湯上良訳『アーカイブとは何か 石板からデジタル文書まで、イタリアの文書管理』、法政大学出版局、2012年、15-21頁。

⁴ ジャン・ファヴィエ著・永尾信之訳『文書館』、白水社、1971年、18頁。

とが把握できる。

近代的アーカイブズ制度の誕生を促したとされるフランス革命に於いても、「フランス革命におけるアーカイブズ（文書、文書館）の意味を革命の政治闘争の中で問いなおす必要があるだろう。」⁵ という指摘は、アーカイブズと統治との密接な関わりを示すものであるといえる。「古代に起源を発するアーカイブズ制度は権力を正当化しようとするもののために奉仕するもの」であり、「中世のアーカイブズは、業務処理や司法関係の証拠を残すために集められたばかりでなく、あきらかに、歴史や聖なるもの/象徴として役立てるために集められ—（後略）」ということが、最近学者によってあきらかにされているという⁶。アーカイブズに対する認識は、時代や地域において変化すると言える。

では、日本において近代統治機構が構築される過程で、文書管理やアーカイブズはどのように認識されて来たのか。そして、その認識は、戦後の近代的アーカイブズ制度の成立にどう影響したのか。本研究の目的は、日本の統治機構とその文書管理の変遷を通して、当時の文書管理やアーカイブズについての認識を解明することにより、戦後に築かれる近代的アーカイブズ制度成立の歴史的前提を明らかにしようとするものである。

研究の対象となる期間は、明治政府の誕生から第二次世界大戦で敗戦を迎えるまでの約80年間である。この間に築かれた統治機構は、占領期、戦後改革期を経ながら現在に踏襲されている。日本国憲法のもと、内閣が憲法に規定される等一定の改革はあったが、内閣制や各省庁の仕組みに大きな変革はなかったと言える。文書管理についても同様のことが言える。そして、そうした文書管理を基盤にして、戦後の日本にも国家のアーカイブズである国立公文書館が生まれることになる。その歴史的前提として、戦前期の統治機構の文書管理制度を解明することは、近代的アーカイブズ制度成立の過程を明らかにする事にも繋がり、意味のあることと考えている。この考えのもとに、論文の題名を「日本における戦前期統治機構の文書管理の基礎的研究—近代的アーカイブズ制度成立の歴史的前提—」とした。この題名にある「近代的アーカイブズ制度」というのは、後に述べるようにフランス革命によって成立した、西欧の近代におけるアーカイブズ制度のことをいう。

⁵ 立川孝一「歴史意識の変容と文書館の制度—フランスの場合—」、歴史人類学会編『国民国家とアーカイブズ』、日本図書センター、1999年、72-72頁。

⁶ テリー・クック著・塚田治郎訳「過去は物語の始まりである—1898年以降のアーカイブズ観の歴史と未来へのパラダイムシフト」、記録管理学会・日本アーカイブズ学会共編『入門・アーカイブズの世界—記憶と記録を未来に—《翻訳論文集》』、日外アソシエーツ、2006年、120頁。

2 アーカイブズについて

まず、アーカイブズの用語について説明しておきたい。アーカイブズには、二つの意味がある。一つは、個人または組織が、その活動の中で作成または収受した記録の内、様々な利用の価値を有することにより永続的に保存されるもの、或は保存されるべきものを意味し、時代や媒体の如何を問わない、もう一つは、永続的な価値を有する記録を保存し、公開利用に供する機関ないし施設のことをいうとされている⁷。

アーカイブズ制度とは、こうした永続的な価値を有する記録を保存するための仕組みが整えられており、その有用性が社会的に継続的に認められているものと言うことができる。本研究が対象とする統治機構のアーカイブズをいうならば、文書の作成から裁可を経て施行されるまでのシステム、施行後の文書の保存、そしてアーカイブズとして保存し活用されるシステムが統一的に法規により制定されており、そうしたアーカイブズが統治機構の中で、有用であると認識されているということであろう。

そして、近代的アーカイブズ制度とは、1789(寛政 1)年にフランスの革命政権のもとに設立されたフランス国立公文書館(Archives nationales)で、採用された国民の閲覧権を保障したアーカイブズ制度のことである。1794(寛政 6)年、フランスの国民議会が文書館法を採択したことにより成立し、その後、ヨーロッパ各国に普及した。

石原一則氏は、近代的アーカイブズ制度として誕生した、フランスの国立アーカイブズ(Archives nationales)の意義を、エルンスト・ポスナーの言葉を借りて、1. 国立アーカイブズによる記録管理システムの創設、2. 過去の記録を保存する国家責任の明示、3. 国民の閲覧権の保障、の3点にまとめている。第一は、国家機関と地方機関の記録を一元的に管理する機構の創設、第二は、記録保存に関する責任主体の明示、第三は、記録を閲覧する国民の権利の実定化、であるとしている⁸。

ここに示された、アーカイブズに関わる国家の責任を明確にし、国民の閲覧権を保障するということが、その後の近代的アーカイブズ制度の要件となった。「フランス革命後のヨ

⁷ アーカイブズ(Archives)については、ICA Terminology や SAA Glossary 等による説明がなされているが、最もわかりやすく説明されているものとして、安藤正人「序章 本書の課題」、安藤正人・青山英幸編著『記録史料と文書館』、北海道大学図書刊行会、1996年、2頁、があり、最近の状況を紹介したものとしては、青山英幸「点描 ヨーロッパ文化圏におけるアーカイブズ学の発達 1」、『アーカイブズ学研究』、No24、日本アーカイブズ学会、2014年、52-53頁、がある。

⁸ 石原一則「記録史料管理政策論」、国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学』上巻、柏書房、2003年、315頁。

ヨーロッパにおける近代国家建設の波は、ロマン主義の台頭による歴史研究の盛行、国家イデオロギーとしてのナショナリズムの横溢をともない、その結果として多くの国に国立文書館を出現させた。」とされている⁹。

近代的アーカイブズ制度は、統治者である政府が、作成し又は収受した文書をアーカイブズとして保存するシステムが確立されており、国民がそのアーカイブズにアクセスできる状況が整えられていることが要件となる。それが法律により定められることにより、国民の閲覧権が保障されることになる。国家の責任において、法律の制定により文書管理とアーカイブズの管理のシステムが築かれており、国民がそのアーカイブズを閲覧し、利用する場が設けられ、それが国民の権利として認められている制度といえる。そして、そうしたアーカイブズは、作成母体の政府にとっては業務の効率化を図り、施策の説明責任を果たすことに繋がり、利用する国民にとっては、権利やアイデンティティを証明する証拠資料となり、また、歴史や文化の新たな創造に役立つものである。古代より、為政者は統治の手立てとしてアーカイブズを重要視して来たが、近代的アーカイブズ制度により、国民も為政に関わる手だてが確保され、民主主義の拡充に寄与できることになったといえる。統治を行うのは政府であるが、その主権は国民が有し、政府はそれを託されているという民主制が布かれていることが前提であろう。

日本の近代の統治構造は君主制であり、このような「近代的アーカイブズ制度」は成立していないが、古代律令制の時代から、「文書行政」と言われるように文書を統治の手立てとして用いていた。統治の手立てとして文書や記録を重要視して来たことは西欧と同様であった。文書を中心とした行政はなされており、文書の作成から保存・廃棄までの文書管理のシステムは、それなりに築かれていたといえる。また、近代的アーカイブズ制度の萌芽と捉えられる事象もいくつか生じていた。その意味では、戦後に構築される近代的アーカイブズ制度の基盤は、戦前の文書管理制度の中に育まれていたとも言えるが、一方、天皇を頂点とする君主制の統治構造の中で、天皇の官吏が作成した文書を国民が利用できるという制度は生まれなかった。

3 近代日本の統治機構

さて、近代日本の統治機構は、初期の総裁・議政・参与の三職制から政体書体制の太政

⁹ 石原一則「欧米諸国文書館の文書・記録の保存と利用」、松尾正人編『史料保存と文書館』今日の古文学第12巻、雄山閣、2000年、277頁。

官制、古代律令制に倣った職員令体制の太政官制へと移行する。この太政官制の改革を繰り返しながら、プロシアをモデルにした内閣制を創設し、議会を開設し、大日本帝国憲法(以下、「帝国憲法」と記載する。)を公布して、立憲政体の形を整える。

第1章、第2章でも述べるように、太政官制の時代は、近代的な統治機構の構築過程であった。古代律令制に倣った近代の太政官制の統治システムでは、まず、文書による裁可の流れが築かれる。そして、裁可を経て施行された文書は、「御記録」として、史録、史籍という視点から保存された。これを所管する組織として「記録掛」が、統治機構の中核機関であった行政官の下に設置され、諸官からの記録編集の材料が蒐集される。太政官制の初期の記録保存の背景には、明治維新後の新たな統治者たることの正当性を示すこと、維新の偉業を後世に伝えるための歴史的な沿革を残すこと、という統治者としての意向が強く反映されていたといえる。

そして、廃藩置県以降には、事務章程、処務順序、職制章程等が制定され、その機能や分掌、記録保存の目的が明確に規定された。それを所管する記録掛等の記録部局¹⁰は、当初の行政官、弁官から正院史官と言うように、太政官の中核機関に設置された。また、各省庁にも記録部局が設置され、記録保存の制度化が図られる。

その背景として、まだ法体制が確立されていない中で、判断の一貫性、施策の継続性確保のためには、先例重視の行政の手法が必要とされ、類聚や法典の編纂が重要視されたこと、もう一つは、その法典整備にあたり、行政の実情を把握できる情報が必要とされたことがあったと言える。政府においてアーカイブズが最も強く認識されていたのは、この太政官制の時代であった。アーカイブズ的な視点が、制度として位置付けられた形が、記録部局の設置とその機能であったといえる。

次に、内閣制の時代は、近代統治機構の確立をみた時期である。帝国憲法が公布され、立憲政体の体裁が整えられる。帝国憲法では、統治の基本原則を次のように定めている。

まず、第1条で「大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」、第3条では「天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス」と天皇を神格化し、それを国家統治の正当性の源泉にした。第4条では「天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬シ此ノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ」と天皇が統治権を総攬することが規定され、その統治権の一つである立法権は、第5条で「天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」、行政権は、第55条で「国务大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其責

¹⁰ 記録を担った組織の名称は、記録掛・記録課・記録科・記録寮・図書寮・記録局等様々であるが、本論文では、それらの総称として「記録部局」と記載した。

ニ任ス」、司法権は、第 57 条で「司法権ハ天皇ノ名ニ於テ法律ニ依リ裁判所之ヲ行フ」こととされ、「統治権を構成する三権の実態はすべて天皇に属しており、ただ、その行使を補助する機関（帝国議会、国务大臣、裁判所）が分立しているという構造」であった¹¹。この他、第 10 条では「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス」と官制大権が規定され、第 11 条では「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」という統帥大権が規定された。

このように、日本の近代統治形態は、神格化した天皇を頂点に戴く立憲君主制であった。そして、帝国憲法の中に規定されていない内閣が、実質的な行政権を有し、その内閣は帝国憲法に規定されている国务大臣の合議体であるというものであった。行政の実態は、行政の専門家として育てられ、政策立案能力を有した官僚を中心として行われるという状況があった。

4 文書管理とアーカイブズ

では、以上のような統治機構の中で、文書管理やアーカイブズはどのような位置付けがなされていたのであろうか。太政官制から内閣制への統治機構の移行は、以前から予定されていたとはいえ、文書管理にとっても大きな変革の時期であった。内閣制の当初は、各省官制通則により、文書管理についての各省統一的な規程が制定され、国家としての文書管理に係る基準が示されていたと言える。その中には、太政官制の初期から設置されていた記録部局の設置も義務付けられていた。その意味では、アーカイブズ的な視点も有されていたと言える。各省は、この通則に基づき文書関連規程を定めた。文書保存規則や文書取扱規程等が、事務章程や処務細則から独立した形で定められるなど、文書関連の規程が整備される。

しかし、この各省官制通則は、帝国憲法公布後の改正により、文書管理に係る統一的な規定は削除されることになる。この経過については、第 3 章で詳述するが、その背景には、法律の専門知識を有すると自負する官僚の意向が大きく反映されていたといえる。

これ以降、文書管理に関する統一的な法規は制定されず、各省においてそれぞれ定められることになる。文書管理の所管は、大臣官房や総務局等各省の中核機関とされたが、太政官制や内閣制の初期に置かれた記録部局は存在せず、その業務は、総務課や文書課等の分掌として他の業務と合わせて行われることになり、結果として文書管理、特に施行済の

¹¹ 新井誠・曾我部真裕・佐々木くみ・横大道聡『憲法 I 総論・統治』、日本評論社、2016 年、20-21 頁、を参考にしてまとめた。

文書の管理は軽視されて行く。

内閣制における文書管理は、稟議制¹²を支えるシステムとしては健在であったが、裁可を経て施行済となった文書についての保存・管理の機能、つまりアーカイブズとしての視点は十分に認識されなかったといえる。その背景には、確立された統治機構の中で統治者たることの正当性を示す必要は最早なく、整備された法体制の中で、先例重視の行政手法よりも法解釈が重要視される状況があったと言える。そして、何よりも政策立案能力を示したい官僚達にとっては、「文書管理は器械的事務に属する」ものであり、「官制に属すべきものではなく、勅令を以って一定するほどの重要事件ではない」と言うものであった。太政官制の時代に有された記録保存の目的は、顧みられることはなく、文書量が増大し、事務が滞留する中で、歴代内閣総理大臣は、繁文を省き事務の簡捷を訓示するが、文書の管理を制御できる法規や組織を有さない中で、改善される余地はなかった。

一方、こうした中、不十分ながらもアーカイブズ機能を有した業務が維持されていたのは、内閣記録局であった¹³。その成果は、昭和46年に国立公文書館が開館した時、「量も多く、また最もよく整理されている」とされた公文書は、この内閣記録局で編纂された太政類典や公文録等であったと紹介されている¹⁴。内閣記録局（内閣記録課）で保存・管理されて来た公文書は、戦後設立された国立公文書館の中心的なアーカイブズとなった。

以上のことから、内閣制創設以降の文書管理は、アーカイブズ機能をほとんど有さないながら、文書の作成から分類、保存年数を設定して保存するという文書管理の枠組みは、課題を持ちながらも、現在まで引き続き行われて来たものであることがわかる。そのシステムに近代的なアーカイブズ機能を加えることにより、文書管理制度とアーカイブズ制度の連携が図られ、「民主主義の根幹を支える基本インフラ」になるといえる。

本研究は、こうした考えの下に、統治機構と関連させながら近代の文書管理の変遷を歴史的に位置づけ、その過程に見られる当時の文書管理やアーカイブズについての認識を戦後に展開する近代的なアーカイブズ機能の萌芽と捉え、この状況を近代的アーカイブズ制度成立の歴史的な前提として論じようとするものである。

¹² 近代以降、官庁等で用いられて来た意思決定方式。辻清明は『日本官僚制の研究』で、稟議制の定義を「行政における計画や決定が、末端のものによって起案された稟議書を関係機関に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式である。」と述べている。

¹³ 「内閣記録局」については、第4章 内閣記録局で、その組織、機能、業務について詳説する。

¹⁴ 国立公文書館編「国立公文書館年報」No1、昭和46年、51頁。

第2節 研究の背景

1 「公文書管理法」¹⁵ 制定までの流れ

日本において最初に西欧のアーカイブズが一般に紹介されるのは、1891(明治 24)年 12月に廣池千九郎が刊行した「中津歴史」であったと思われる。そこには、「西洋各国ニテハ、英語ニテ『あーかいぶ』ト称スルモノアリテ、此『あーかいぶ』ニ悉皆公文書類ヲ保存スル也。然ルニ、我国ニテ往時ハ勿論、今日猶カカル組織ナキハ、歎スヘキ事ナラズヤ」と記されている。西洋では「アーカイブ」といわれるものがあり、ここにすべての公文書が保存されている。しかし、我が国には過去にも現在にもそのような組織が無い事は、嘆くべきことではないかと述べている。

その後、第5章で述べるように歴史研究者を中心に、西欧やアメリカのアーカイブズが紹介されるが、一般には普及しなかった。日本で「アーカイブズ」という言葉が普及し始めるのは、1900年代の後半である。1959(昭和 34)年 4月 1日、日本で初めてこの「近代的アーカイブズ制度」をめざして設置されたのが、山口県文書館であった。県立山口図書館長の鈴木賢祐を中心に先進諸外国のアーカイブズ制度の研究を行い、「米国全国文書館処務手続の手引き」、「文書館関係論文 7編」の翻訳を基に、県の文書館構想の地固めを果たしたと言われている¹⁶。

また、1959(昭和 34)年 11月 28日に、日本学術会議が「公文書散逸防止について(勧告)」を政府に提出、1960(昭和 35)年、国立国会図書館に「公文書館制度研究会」が設置され、その翌年の 1961(昭和 36)年には、政府の事務次官会議で総理府に「公文書保存制度等調査連絡会議」を設置することが決定された。

国のアーカイブズを管理する国立公文書館は、1971(昭和 46)年 7月に設置されるが、それは、総理府の附属機関という位置付けであった。その根拠法規は、総理府設置法を一部改正¹⁷し、その第 11条で、「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、これに関連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する。」と定め、国立公文書館に館長を置くこと、館長は内閣総理大臣の命を受け館務を掌理すること、国立公文書館は東京都に置く

¹⁵ 「公文書等の管理に関する法律」(平成 21年 7月 1日法律第六十六号)、以下「公文書管理法」と表記。

¹⁶ 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『日本の文書館運動—全史料協の 20年—』、岩田書店、1996年、177-179、392頁。

¹⁷ 「総理府設置法の一部を改正する法律」昭和 46年 3月 31日法律第 16号。

こと、国立公文書館の内部組織は総理府令で定めることを規定した。

改正された「総理府本府組織令」¹⁸ 第二条で、総理府大臣官房総務課の分掌事務として「国立公文書館に関すること」を規定し、その分課については、総理府本府組織規則で、総理府の附属機関として国立公文書館の分課を規定するというものであった¹⁹。このように日本の国立公文書館の位置づけは、既に制定されていたフランスの「文書保存法」やイギリスの「公記録法」、そしてアメリカの「連邦記録管理法」と比較しても、非常に弱いものであった。

総理府設置法における国立公文書館の位置づけは、フランスの国立アーカイブズ(Archives nationales)の意義、1. 国立アーカイブズによる記録管理システムの創設、2. 過去の記録を保存する国家責任の明示、3. 国民の閲覧権の保障の3つの要件からは、ほど遠いものであったが、それでも、国立公文書館が設置されたことは、国民への公開を前提とした「近代的アーカイブズ制度」への第一歩であり、大きな意義があった。

先に述べた山口県文書館の設置後、地方公共団体(以後、地方自治体と表記する)では、公文書館・文書館・資料館・歴史館等その名称は異なるものの、アーカイブズ機能を有した施設が設置されて行く。しかし、その根拠法規は、様々であった。

こうした中、日本の公文書館制度が、初めて法的な根拠を持ったのは、1987(昭和62年)12月15日に公布された「公文書館法」²⁰であった。当時は、国の公文書の管理を統一的に所管する機関もなく、この法律は、議員立法として成立した²¹。わずか7条の法律であったが、理念、基本施策を中心とするもので、アーカイブズ(公文書館)が制度として確立する根拠となった。

そして、公文書館法が制定された前後から、公文書を取り巻く法整備が進められる。1999(平成11)年に「国立公文書館法」、「行政機関が保有する情報の公開に関する法律」(以下「情報公開法」と表記)、2003(平成15)年に「個人情報保護法等関連5法」、そして2009(平成21)年に「公文書管理法」と順次制定されていった。

情報公開制度については、国よりも地方自治体が先行していた。行政機関が作成する公

¹⁸ 国立公文書館所蔵「総理府本府組織令の一部を改正する政令・御署名原本・昭和46年・第8巻・政令第64号」、御45301100。(昭和46年3月31日政令第64号。)

¹⁹ 国立公文書館年報創刊号、資料5頁。

²⁰ 「公文書館法」、昭和62年12月15日公布、昭和62年12月15日法律第165号。

²¹ 法律制定の経過については、<岩上二郎『公文書館への道』、共同編集室、1988年>や<小島和夫「公文書館法の成立過程(北大立法過程研究会資料)」、『北大法学論集』41(1)、北海道大学法学部、1990年、227-245頁>に詳しい。

文書が一般に公開されるのは歓迎すべきことであったが、それより以前に既に、非現用文書ではあるものの公文書の公開を実施して来たアーカイブズ機関²²に対して、これらの制度は何をもたらしたのであろうか。

当時の状況を顧みれば、もともと、地方自治体が設置する公文書館は、その根拠となる法規にいくつかの形態があった。条例で定められている場合は、「地方自治法(昭和22年法律第67号)第244条の2第1項²³の規定に基づき」、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)第30条²⁴の規定により」等根拠法令を示しているものと根拠法令は示していないもの、また、「公文書館法第4条第1項²⁵の公文書館として」と公文書館法を適用しているものがあり、このほか、条例ではなく規則等により規定されているものもある。条例で規定されている場合でも、そのほとんどが設置条例で、公文書館の機能まで踏み込んだ条例を持つところは少なかった。従って、行政機関からの文書の移管、移管された文書の公開も内規によっているという状況であった。

このような脆弱な公文書館制度の状況の中で、具体的な法的根拠を有する情報公開制度、個人情報保護制度の導入は、主として非現用文書を所蔵する公文書館ではあるが、その運営に大きな影響を与えることとなる。公文書館制度の根拠法である公文書館法は存在するが、その条文は、公文書館に関する概括的なものであり、公文書館が有する機能にまでは言及していない。本来の機能を主張できる法的根拠を有さない地方自治体のアーカイブズ機関は、その機能を維持するための運営に、関連機関との多くの調整を余儀なくされた²⁶。

²² 自治体で設置する施設の名称は公文書館・文書館・資料館等様々であるが、所属する自治体の公文書を収集保存する機能を有している施設を「アーカイブズ機関」と表記する。

²³ (公の施設) 第244条の2 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

²⁴ (教育機関の設置) 第30条 地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置するほか、条例で、教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設その他の必要な教育機関を設置することができる。

²⁵ (公文書館) 第4条 公文書館は、歴史資料として重要な公文書等(国が保管していた歴史資料として重要な公文書その他の記録を含む。次項において同じ。)を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とする。

²⁶ 例えば、渡辺佳子「文書館等における個人情報の取り扱いを考える」、『記録と史料』9号、1998年、14-30頁。渡辺佳子「情報公開制度と公文書館制度—文書のライフサイクル

また、国や地方機関の文書管理は、国会や議会で定められた法律や条例ではなく、外部からは見えにくい規則や規程等の内部法規で定められていた。こうした文書管理制度は、やがて、多くの問題が生じることになった。

平成 16 年 1 月 19 日に行われた第 159 回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説の中で、「政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため、公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ります。」が述べられ、国は公文書管理の体制整備に向けて動き出すことになる。

2008(平成 20)年 11 月 4 日、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の最終報告、「時を貫く記録としての公文書管理の在り方～今、国家事業として取り組む～」が出され、2009(平成 21)年 6 月 24 日、「公文書管理法」が成立し、同年 7 月 1 日に公布された。同法第一条では、「この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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ことにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって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を目的とする。」とその目的が規定されている。

国の機関の文書管理が、各省庁統一的に、そして文書の作成からアーカイブズとしての保存、利用までを法律で定めたのは、日本の公文書管理において画期的なことであった。欧米やアジア諸国と比して、その普及が大きく遅れている日本のアーカイブズ制度は、この法律の制定により、その立ち位置が確保され、これまで、文書管理から切り離されていた状況からようやく文書管理の流れの中に位置づけられることになった。そして、このことは、文書管理制度をより充実させる可能性を示したものであった。

2 日本における「アーカイブズ論」の展開

日本で「アーカイブズ」ということばが広く一般に紹介され、史料保存や文書館学についての研究が発表され始めるのは、1980 年代に入ってからであるといえる。

もっとも、それ以前に、戦後間もない頃の国立国会図書館の広報誌『びぶろす』に、公

ルをどう管理するか」、国文学研究資料館史料館『アーカイブズの科学』上巻、柏書房、2003 年、327-346 頁。

文書類の編纂保存や諸外国の公文書館の紹介等の記事が掲載されている。1950(昭和25)年8月号には、高橋俊「回想の中から一大蔵省文庫に60年一」²⁷が掲載され、大正期に建てられた「大蔵省文庫」が所蔵した資料の由来等が紹介された。次いで、9月号に、岩村忍「官庁記録文書の保存」²⁸が掲載される。ここでは、国立国会図書館の設立によって、官庁出版物が公開されたことをよしとしながらも、官庁の記録文書の整理が必要であるとし、「アメリカ国立記録館(The National Archives)」の例を紹介し、日本でも「国会図書館本館で欧米各国における記録文書の保存制度の研究をして戴き(後略)」と提案している。続いて、11月号に、橋本不美男「宮内省公文書類の編纂保管史」²⁹が掲載され、明治期の類編編纂から大正以降の原本による保管編纂への流れが記された。このように、戦後間もなく、国の機関の文書の編纂や保存について紹介されたのは、国立国会図書館の広報誌であった。

また、当時広く流布されたものではないが、1960年に国立国会図書館が「公文書館制度研究会調査資料」を刊行し、1962年から1969年にかけては、総理府大臣官房総務課が、「公文書保存制度等調査連絡会議資料」の刊行を始めた。これらは、それぞれの機関に置かれた公文書館制度に関する研究会や調査会に関わる資料であり、諸外国の公文書館制度も紹介されていた。1964年の『びぶろす』第11号には、高橋喜太郎「外国公文書館制度の概観」³⁰も掲載されている。

1958(昭和33)年3月には、「山口県文書館の構想」が『山口図書だより』³¹で発表されている。それは、(一)文書館設置の理由と目的、(二)文書館機能と施設、(三)文書館の業務内容と職員配置、(四)文書館に引継ぐべき見込の文書記録の種別及現在量、と日本で初めて設置される公的な文書館の具体的な構想が掲載されていた。

1970年代から1980年代にかけては、史料保存や文書館に関する論考が多く発表される。1978(昭和53)年には、『日本古文書学講座』の刊行が始まり、その『近代編Ⅰ-Ⅲ』³²にお

²⁷ 高橋俊「回想の中から一大蔵省文庫に60年一」、『びぶろす』Vol. 1, No5、国立国会図書館、1950年、12-13頁。

²⁸ 岩村忍「官庁記録文書の保存」、『びぶろす』Vol. 1, No6、国立国会図書館、1950年、3-5頁。

²⁹ 橋本不美男「宮内省公文書類の編纂保管史」、『びぶろす』Vol.1, No8、国立国会図書館、1950年、3-5頁。

³⁰ 高橋喜太郎「外国公文書館制度の概観」、『びぶろす』Vol. 15, No11、国立国会図書館、1964年。

³¹ 『山口図書だより』通号43号、1957年。

³² 『日本古文書学講座』第11巻近代編Ⅰ-Ⅲ、雄山閣出版、1979年。

いて、近代以降の各省庁をはじめとする行政機構で作成された公文書やその管理に関する総合的な論考が掲載された。また、1882(昭和 57)年には、『近代文書学への展開』³³ が刊行される。これは、国立公文書館設立 10 周年を記念して刊行されたものであった。「公文書館の創立と公文書学成立への展望」、「地方文書館の活動」、「各国公文書館の制度と現状」、「文書体系の成立」、「資料活用の実証例」についての諸論考が掲載されており、緒についたばかりの公文書学と公文書館行政の基礎づくりに資しようとするものであった。「文書体系の成立」では、明治期の政府の記録組織の変遷等についての論考や枢密院文書、内閣文庫、そして戦前期の文書処理過程についての論考が書かれている。巻末には ICA の憲章が収録されている。「近代文書学」という言葉が用いられた、管見の限りにおいて最初の本であった。

以上のように、1950 年代から 1970 年代までの論考は、アーカイブズ機関やその所蔵資料、諸外国のアーカイブズの紹介が中心であった。

その後、1985 年に、安澤秀一『史料館・文書館学への道—記録・文書をどう残すか—』³⁴ が刊行され、翌年には、大藤修・安藤正人『史料保存と文書館学』³⁵ が刊行されることにより、文書館の機能と役割を理論づけた、「文書館学」が提唱され、先進諸外国の事例紹介や史料の科学的整理法とその基礎となる文書の構造的認識論が提示された。ここに、はじめて「アーカイブズ」の学問としての科学的な理論が、説明されることになったといえる。

史料保存や文書館学が提唱される背景には、1950 年前後から開始された、歴史研究者を中心とした史料保存運動の展開があった。学術団体として「日本歴史学協会」や「地方史研究協議会」等が設立され、調査や要望活動を行った。それらを受けて、1948(昭和 23)年の日本学術会議法により設置された日本学術会議は、1959(昭和 34)年、「公文書散逸防止について」を政府に勧告している。また、こうした中で、国立公文書館をはじめ、地方自治体の公文書館等が設立されて行くが、その機能は、歴史資料としての公文書の保存と閲覧への提供という視点が中心であり、現用の文書管理にまで踏み込むものではなかった。

1987(昭和 62)年 12 月には公文書館法が制定されるが、その翌年、公文書館法の成立に

³³ 岩倉則夫・大久保利謙編『近代文書学への展開』、柏書房、1982 年。

³⁴ 安澤秀一『史料館・文書館学への道—記録・文書をどう残すか—』、吉川弘文館、1985 年。

³⁵ 前掲、大藤修・安藤正人『史料保存と文書館学』、吉川弘文館、1986 年。

尽力した岩上二郎氏により、法律制定までの経緯をまとめた『公文書館への道』³⁶ が刊行された。

1990年代に入ると、安藤正人・青山英幸編著『記録史料の管理と文書館』³⁷ が刊行される。記録史料保存の歴史的背景、現状と課題、欧米理論と実態等の論考が掲載され、現代記録の保存体制構築をめざしたものであった。また、文書館の設置とその役割に視点をあてた高橋実『文書館運動の周辺』³⁸ も刊行される。さらに、1998年には、安藤正人『記録史料学と現代—アーカイブズの科学をめざして—』³⁹ が刊行され、記録史料の理解と保存・活用のための新しい科学「記録史料学」が提唱された。また、1997年と1998年に2回にわたり開催されたシンポジウム、「国民国家とアーカイブズ」の成果をまとめた、歴史人類学会編『国民国家とアーカイブズ』⁴⁰も刊行され、アーカイブズの広がりを見た。

2000年代に入ると、明治太政官文書の全体像を構造的に把握しようとした中野目徹『近代史料学の射程—明治太政官文書研究序説—』⁴¹、2002年には、鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』⁴²、2003（平12）年には、アーカイブズの体系化をめざして国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学』⁴³と1899年から約100年間に発表された「文書館論」に関する論考を収録した、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『日本のアーカイブズ論』が刊行された。また、2004年には、青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』⁴⁴、2010年には、アーカイブズを情報体としてとらえ、その役割を論じた、太田富康『近代地方行政体の記録と情報』⁴⁵が刊行された。以上のような研究は、「アーカイブズ」を広く社会に紹介し、アーカイブズへの認識や管理への科学的な視点を提供することに繋がった。

さらに、2009年に刊行された、中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集・

³⁶ 前掲、岩上二郎『公文書館への道』、共同編集室、1988年。

³⁷ 安藤正人・青山英幸編著『記録史料の管理と文書館』、北海道大学図書刊行会、1996年。

³⁸ 高橋実『文書館運動の周辺』、岩田書院、1996年。

³⁹ 安藤正人『記録史料学と現代—アーカイブズの科学をめざして—』、吉川弘文館、1998年。

⁴⁰ 歴史人類学会編『国民国家とアーカイブズ』、日本図書センター、1999年。

⁴¹ 中野目徹『近代史料学の射程—明治太政官文書研究序説—』、弘文堂、2000年。

⁴² 鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』、北海道大学図書刊行会、2002年。

⁴³ 国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学』、柏書房、2003年。

⁴⁴ 青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』、岩田書院、2004年。

⁴⁵ 太田富康『近代地方行政体の記録と情報』、岩田書院、2010年。

中央行政機関編』⁴⁶ は、明治政府成立以降の中央行政機関の文書関連法規を太政官、内閣、各省庁別に掲載したもので、国の公文書管理制度の体系を総合的に浮かび上がらせようとしたものであった。文書管理やアーカイブズ制度の研究に大いに役立つものであった。

また、最近では、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本—』⁴⁷が刊行され、世界最大級のアーカイブズ施設を持つアメリカの公文書管理の制度やシステムを検討し、日本が如何に受容したかを分析した。

そして、もう一つの流れとして、国の行政機関の文書管理の現状分析、改善方策、課題等について解析されたものや情報公開制度や個人情報保護制度が検討される中で「行政文書」の管理を法学や行政学の視点から検討しようとする論考が発表される。井出嘉憲「行政における文書管理—「生きた施設」の理念と現実—」⁴⁸ や北田祐幸「国の行政機関における文書管理の現状と課題」⁴⁹、木藤茂「行政の活動とその記録としての文書に関する法的考察」⁵⁰、山田洋「公文書保存における制度的課題—世代間の情報共有に向けて—」⁵¹ 等がある。

一方、山口県文書館の設立後、国や自治体のアーカイブズが設立されて来るようになった。そして、その機関の「紀要」等に多くの論考が発表されるようになる。これらの論考は、アーキビストとしての実務経験を基盤に、所蔵資料の解説や文書管理の歴史的な変遷、文書の評価選別、移管システム、公開等それぞれの課題に即したもので、内容は多様であるが、アーカイブズ制度の普及に活発な議論を提供した。

特に、山口県文書館の北川健「文書館運動と史料保存運動のインターフェイス」⁵²は、文書館のアーカイブズ理念を明確に述べたものとして注目された。そこでは、文書館運動

⁴⁶ 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、2009年。

⁴⁷ 坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本—』、勉誠出版、2016年。

⁴⁸ 井出嘉憲「行政における文書管理—「生きた施設」の理念と現実—」、東京大学出版会編『社会科学研究』、第35巻第5号、1984年。

⁴⁹ 北田祐幸「国の行政機関における文書管理の現状と課題」、『自治研究』64巻1号、良書普及会、1988年。

⁵⁰ 木藤茂「行政の活動とその記録としての文書に関する法的考察」、『自治研究』第82巻第8-9号、第一法規、2006年。

⁵¹ 山田洋「公文書保存における法制度的課題—世代間の情報共有に向けて—」、『現代行政の諸相』総合法政策実務提携センター平成17年度提携プロジェクトⅡ報告書、一橋大学大学院法学研究科、2006年、107-116頁。

⁵² 北川健「文書館運動と史料保存運動のインターフェイス」、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『日本のアーカイブズ論』、岩田書院、2003年、288-289頁。

を「すぐれて我が国の民主主義・国民主権にとっての試金石でもある。」と述べ、文書館を「何よりも当該組織体系『みずからが・・・』日々作成・廃棄しているところの『みずからの・・・』文書記録について、『みずからが・・・』歴史的に『あまねく・・・』公共的に保存し公開して行くの施設」と位置付け、「そしてこのことを、文書作成主体『みずからの・・・』組織的な責務、使命とする、という論理のものである。」と述べている。

また、こうした機関の全国的組織である全国歴史資料保存利用機関連絡協議会は、1990年、機関誌「記録と史料」を刊行し、アーカイブズ制度に関わる議論の場を提供した。更に、2004年4月には、アーカイブズ学の進展とアーカイブズ制度の発展に貢献することをめざして、日本アーカイブズ学会が設立された。このようにして、アーカイブズ学の進展やアーカイブズ制度拡充への流れが築かれて行った。

第3節 研究の課題と方法

日本における近代的アーカイブズ制度の成立は、諸外国に比べて大幅に遅れた。しかし、近年、公文書管理法が制定され、新国立公文書館の建設や専門職員の設置等制度の検討がなされている。

日本において、「アーカイブズ」という言葉が一般に知られるようになるのは、1980年代に入ってからのことである。アーカイブズは、明治期に設立された図書館や博物館ほどの知名度もなかった。アーカイブズの機能を有する施設として文書館や公文書館が設立されて行ったが、その機能を十分に生かすための課題も多くあった。このことは、公文書を作成する主として行政機関、そして社会一般において文書管理制度やアーカイブズ制度が、制度として十分に浸透していなかったということもあった。

こうした中、これまでに、日本におけるアーカイブズの研究は、その初期には、文書館等における所蔵文書の伝来や内容についての紹介、外国の公文書館等の紹介等アーカイブズについての知識の普及に視点が置かれた。その後、文書館論が展開される中で、文書館の機能や直面する諸問題に関する研究や史料保存運動に関する研究がなされて来る。また、アーカイブズを歴史認識のもととなる素材と捉え、創造的文化的活動の素材として生かすための必要な知識と技術の体系化を目指す記録史料学の研究が提唱される。この他、欧米のアーカイブズ理論に関する研究もなされるなど、多方面にわたる研究が展開されて来た。

しかし、アーカイブズの基盤である文書管理やアーカイブズを制度として捉え、その内容や歴史的な変遷についての研究は、それほど多くはない。また、対象とする制度や時代

についても限定的なものが多い。本研究は、近代の文書管理とアーカイブズを統治機構との関連に視点をあて、制度の歴史として研究することを課題としている。

アーカイブズはその語源にもあるように統治と強い関連を持っている。このことは、第5章でも述べるように、お雇い外国人を中心に作成された翻訳書には、統治に係る制度の中に、必ずアーカイブズが位置付けられていることから把握できる。統治機構の文書管理制度は、アーカイブズ制度にとって重要な要素である。

日本における近代的アーカイブズ制度をより充実したものにして行くためには、その前史である戦前期における文書管理制度の変遷を把握しておくことは、重要である。

本研究では、こうした考えのもとに、戦前期の統治機構の構築と文書管理制度の変遷を通して、近代的アーカイブズ制度成立の歴史的前提を明らかにしたいと考えている。その方法として、特に、官制と文書管理の関わりを重視した。日本の統治機構における文書の管理は、歴史的に見て、国の政治制度と密接に関わりながら変遷して来たからである。施策の執行過程で作成される文書の位置付けは、その時の官制と切り離すことはできず、政府の文書管理を論じようとする時、官制との関わりが重要となってくる。こうしたことを踏まえ、本研究では、統治機構、官制、文書管理、アーカイブズをキーワードとして、戦後に展開される近代的アーカイブズ制度成立の歴史的前提について論じることとしたい。

第4節 論文の構成

本論文は、日本における統治機構の戦前期の文書管理を戦後に展開される近代的アーカイブズ制度成立の歴史的前提と位置づけ、統治と関連させながら太政官制と内閣制における文書管理の変遷とその過程で表出される当時の文書管理やアーカイブズについての認識を考察しようとするものである。

論文の構成は、全7章から成り、それに本研究の目的と背景等を述べた序章、全体を総括した終章を置いた。各章は、文書管理が大きく変化した時期に焦点を当て、ほぼ時系列的に構成している。第1章から第7章までの要旨は、以下に述べるとおりである。

第1章「太政官制の創設と文書管理」では、明治政府の成立時から太政官正院の廃止までの期間の文書管理について検討する。明治初期の統治機構は、古代律令制に倣ったものであり、そこでは官僚機構が布かれ、文書を中心とした政務が行われていた⁵³。この古代律令制と近代の職員令体制とを比較し、明治政府の初期には、弁官を中心とする文書によ

⁵³ 詳細は、本論文の第1章第2節1「古代律令制における文書管理」のとおり。

る裁可の流が築かれており、それは古代律令制の官制に倣ったものであったことを述べた。また、政府はその中枢組織に、「日々ノ御決議」の「御記録」の作成を所管する記録掛を設置し、諸官省にも記録掛を設置して「記録編輯ノ材料」の提出を求めたが、その背景には、維新の大変革の偉業を後世に伝えるため、歴史的な沿革を残すことに主眼が置かれていたこと、成立間もない政府が、統治者であることの正当性を示そうとした意図があったことを指摘した。

廃藩置県後、統治機構や官制が整備される中で、記録部局の業務は、「復古維新ニ於ケル記録ノ材料ヲ蒐輯スル」事業が切り離されて、行政執行上の依拠すべき記録の編纂へと特化されて行くが、このことは、文書管理に同時代史的な視点を希薄にすることに繋がった。一方、記録部局で文書の保存と類聚編纂が活発に行われた背景として、法典未整備の中で、政府の判断の一貫性や施策の継続性を維持して国民の信頼を得るため、また、不平等条約改正の条件であった法典整備に向けて行政の実情を把握できる情報が必要であったことを指摘した。

そして、太政官正院や各省に置かれた記録部局の官制を分析することにより、そうした記録部局が、政府組織の内部という限定的なものではあったが、アーカイブズとして機能したものであったことを検証した。こうした記録部局の機能が発揮されていた時期が、政府が最も文書や記録の価値を認識した時期であり、文書管理の施策が充実していた時期であったことを明らかにした。

第2章「内閣制移行期における文書認識」では、太政官正院廃止後内閣制創設までの期間を対象としている。内閣の中枢機関化をめざした太政官内閣への政府機構の改革の時期は、文書管理についても従来の類聚編纂の方法が見直される時期であった。

統治機構の拡大は、文書量の増加をもたらし、内閣には文案が堆積するという状況の中で、太政官内閣や各省では、文書の類別や区分、保存年数の設定等が検討されるということが、当時制定された文書管理に関わる諸規程等から把握することができる。そうした諸規程等を分析することにより、政府が文書量の増大により生じた弊害を統治に係わる危機として捉えていたことを示した。そして、こうしたことへの制度的な対処は、内閣制創設時に「官紀五章」や「公文式」、「各省官制」、「各省官制通則」の制定と言う形で実施されることになる。

また、記録課長である小野正弘の建議案を紹介し、西欧のアーカイブズの知見を有し、記録課の業務に反映させようとしていたことを明らかにした。

第3章「内閣制の創設と文書管理」では、太政官制から内閣制へと近代統治機構が確立を見た時期を中心に、政府の文書管理政策について検討する。統治機構は、帝国憲法が公布され、立憲政体の体裁が整えられる。文書管理については、内閣記録局の設置、官紀五章や公文式、各省官制通則（明治19年勅令第2号）が制定され、一応文書管理の制度が整えられたといえる。各省官制通則（明治19年勅令第2号）は、記録部局の設置、公文取扱順序の規定等を各省統一的に定めた勅令で、各省はこれに基づき、「文部省総務局記録課処務細則」や「大蔵省文書保存規則」、「内務省文書保存規則並細則」等が制定される。これらの諸規程には、記録部局の設置、公文取扱順序、文書の区分、保存年数の設定、文書の借覧への対応等が定められており、充実したものになっている。しかし、各省官制通則の改正（明治23年勅令第50号）により、記録部局の設置や公文取扱順序の規定が削除された後は、各省では行政整理とも相まって、記録部局の廃止や縮小が行われ、その業務は、総務課や文書課の業務と統合され、施行済文書の保存管理の意識は希薄になって行き文書の滞留を来すことになる。この各省官制通則の改正は、内閣制における文書管理にとって大きなマイナス要因となった。この経緯を分析し、内閣職権から内閣官制への内閣制度の改変や政策立案能力を有した法制官僚の意向が、文書管理に大きく反映されるという状況があったことを解明した。

第4章「内閣記録局」では、内閣制創設と同時に内閣に設置された内閣記録局の組織と分掌、機能と業務の実態を検証する。内閣記録局の編纂業務は、内閣の公文編纂と法律例規等の編纂が中心であったが、内閣記録局自体の記録の編纂も行っていた。「記録局諸則沿革録」や「内閣記録局日記」、「内閣記録局報告」（第一回～第七回）等であり、そこに記されている業務を検討した。そこからは、内閣記録局が、その中心的な業務である記録編纂のほか、公文原書の受領と保存、記録貸出、不要文書の廃棄、記録目録の整頓等の業務も行っていたことが把握できた。また、各省の記録目録や記録編纂方法、公文書類の編纂保存方法、廃棄文書等について調査も行っていた。記録貸出については、各省や行政裁判所等が利用しており、このほか個人では帝国大学教授や伯爵家も閲覧していた。こうしたことを検証し、内閣記録局は、限定的ではあるが、政府のアーカイブズとしての機能を有していたことを明らかにした。

しかし、そうした機能が理解されていない状況があった。後年、内閣記録局長や内閣記録課長としてこの組織のトップを務めた高級官吏の回想を記した著作を素材に、当時の官僚が内閣記録局（課）のこうしたアーカイブズの機能に何ら関心を有さなかったことを紹

介し、内閣という政府の中枢機関にありながら、組織の上層部にはその機能が認識されていなかったことを示した。

内閣記録局の前身は、明治政府設立直後に行政官に設置された記録掛である。内閣制創設時には、内閣総理大臣直轄局となり、文書管理についても積極的な業務の展開を図ろうとしたが、その中心人物であった局長心得兼次長の小野正弘の非職により、その推進力は低下した。その後、伊藤内閣が行った行政整理の一環として実施された官制改革により、1898(明治26)年10月に内閣記録局は、内閣書記官局記録課に降格された。その後、1924(大正13)年12月20日、「内閣所属部局及職員官制」(大正13年勅令第307号)により内閣官房が設置され、記録課は総務課、会計課と共に内閣官房の所管となる。そして、1942(昭和17)年7月、「現下時局ノ進展ニ伴ヒ、頓ニ増加シ、且益々重要複雑ヲ加ヘ来レル現状ニ鑑ミ、内閣官房ノ事務ノ分掌ハ、此ノ際之ヲ総務課、人事課及会計課ノ三課トスルヲ相当ト認ラルル」とされ、時局の進展に伴う措置として、その業務は内閣官房総務課に吸収されてしまい、記録課の名称は消滅する。

第5章「欧米のアーカイブズ制度—政府による調査と歴史研究者による紹介」では、明治政府が行った調査とその成果を述べる。また、歴史研究者等により、紹介された欧米のアーカイブズ制度についても述べる。西欧のアーカイブズ制度については、「普国記録法」や「仏国記録書」等の翻訳本やお雇い外国人による報告書が残されており、これまでもいくつかの論考に取り上げられているが、そのほとんどが部分的なものに留まっている。国立公文書館や国会図書館に所蔵されている資料を紹介し、全体としてどの程度の知識が把握されていたかについて明らかにし、具体例として「普国記録法」の内容を示し、政府の施策との関連を考察した。また、政府が行った調査の成果として、伊藤博文の「大蔵省職制草案」の建議を取り上げ、調査の成果が大蔵省の官制に生かされたことを明らかにした。歴史研究者等による欧米のアーカイブズ制度の紹介は、詳しく正確なものであったが、制度として育つまでには至らなかった要因を考察する。

第6章「行財政整理の中の文書管理」では、1910年代から1930年代半ばにかけての文書管理の状況を時局との関連も視野に入れながら論述する。内閣の統合力の欠如という統治構造上の欠陥は、何にもまして施策遂行の妨げとなったといえるが、それと合わせて、行政組織の硬直化が、著しく事務の停滞を期す中で、頻繁に閣議決定がなされ、多くの勅令が出されるという状況があった。そうした法規の制定は、行政事務を増やし、文書の増加にも繋がった。歴代内閣総理大臣の訓示から行財政整理の大きな課題の一つが、繁文を

省き、事務の敏活や事務の簡捷を図ることであったことを示し、閣議決定の内容からその課題に対する対応策を示すと共に、行政の現場での実態を明らかにした。また、当時、行財政整理の中でよく使用される「能率増進」や「行政事務刷新」という文言が、生産管理や事務管理という新たな考え方や手法を提供することとなった「科学的管理法」の導入と普及とも関連していたことを明らかにした。

第7章「戦時体制下の文書管理」では、1930年前後から1945年の敗戦までの間を対象とし、戦時体制下での政府の諸施策、文書管理の変容、文書の疎開について述べる。この時期は、法令や勅令が多発され、また、出征将兵の遺族家族、傷痍軍人の援護、経済統制の運営、軍後の設備等への対応が増える中で、文書量も増大するという状況があった。

戦争と言う非常時体制の中で実施された「行政簡素化」の施策では、事務の整理統合が行われ、事務処理の簡素化が図られるが、その一つである許認可事務の簡捷について、その根拠法令の改革の過程を検証することにより、時局に対応という状況の中での政府の思考の狭隘化やそのことが更に事務量や文書量を増加させたことを示した。また「決戦非常措置」の施策を検討し、それが、文書の保存年数の短縮、文書の廃棄や焼却に繋がったことを府県の事例をもとに検証した。戦争末期の文書の疎開についてはこれまでのいくつかの論考は、個別の事象の紹介にとどまっていたが、そうした論考を参考にしながら、政府の施策と関連させてその実態を解明した。

第5節 使用した主な資料

本論文では、国立公文書館、国立国会図書館をはじめ、都道府県の公文書館や図書館、大学図書館等で所蔵されている図書や一次資料（アーカイブズ資料群）、そして一次資料を翻刻、編纂した資料を利用して論を進めることとした。本論文の中で利用した主な資料については、次のとおりである。

（1）一次資料（アーカイブズ資料群）

① 「公文録」（国立公文書館所蔵）、全4,102冊。

太政官において授受した1868(明治元)年から1885(明治18)年までの間の公文書のほとんどを収録し、各省庁別、年月別に編集したもので、太政官の決裁原議が編年により編綴されている。

本論文では、第1章から第4章の論述の中で、主として官制に関わる事項について利用する。

② 「公文類聚」(国立公文書館所蔵)、全 4,060 冊

1882(明治 15)年に太政類典を改称したもので、1954(昭和 29)年まで編纂された。1882(明治 15)年から 1885(明治 18)年までのものは、「太政類典」の編纂例則を引き継ぎ、典例条規を採録・浄書した。1886(明治 19)年以降のものは、この時に「公文録」が廃止されたこともあり、公文録の後を引き受け、公文書の原本を編集し、主として法律及び規則の原議書を収録したものである。

本論文では、第 3 章、第 4 章、第 6 章、第 7 章の論述の中で、官制に関わる事項や戦時中の施策に関わる事項について利用する。

③ 「太政類典」(国立公文書館所蔵)、全 825 冊。

1867(慶応 3)年から 1881(明治 14)年までの太政官日記及び日誌、公文録などから典例条規となる事項を採録・謄写し、類聚編纂したもの。制度、官制、官規、儀制等 19 門に分類、更に目に細分され、年月日順に編集されている。1882(明治 15)年からは、「公文類聚」に名称を変更した。

本論文では、第 1 章の論述の中で、明治初期の官制に関わる事項で利用する。

④ 「公文雑纂」(国立公文書館所蔵)、全 3,082 冊。

「公文類聚」に収録した以外の、内閣で授受した文書の原本を 1886(明治 19)年から 1950(昭和 25)年まで、各省別、年次別に編集したもので、帝国議会質問書・次官会議資料・都市計画等が含まれている。

本論文では、第 7 章の論述の中で、閣議決定に関わる事項で利用する。

⑤ 「記録材料」(国立公文書館所蔵)、全 1,858 件。

太政官及び内閣記録局(課)の編集事務の材料として用いられたと思われる資料を標題別、年代順に収録したもので、1862(文久 2)年から 1942(昭和 17)年のものがある。

本論文では、第 2 章、第 3 章、第 4 章の論述の中で、内閣記録局の組織、業務等に係わる事項で利用する。

⑥ 「諸帳簿」(国立公文書館所蔵)、全 131 件。

記録局諸則沿革録、内閣記録局日記、西京行宮往復簿、元元老院各課往復簿など、1873(明治 6)年から 1900(明治 33)年の間に作成された 37 種の往復簿、回答綴、局決簿、日記等である。

本論文では、第 4 章の論述の中で、内閣記録局の組織や業務に係わる事項で利用

1873(明治 6)年から 1900(明治 33)年の間に作成された 37 種の往復簿、回答綴、局決簿、日記等である。

本論文では、第 4 章の論述の中で、内閣記録局の組織や業務に係わる事項で利用する。

⑦ 「諸雑公文書」(国立公文書館所蔵) 全 6,266 件。

1868(明治元)から 1961(昭和 36)の間に作成された太政官、内閣の公文書のうち、さまざまな理由や経緯により分類されずに未整理となっていたもの。特定の個人宛文書や様々な理由から処理のルートから外れた閣議書や裁可書、文書の施行、保存の過程で生じた諸雑公文書がある。

本論文では、第 1 章、第 2 章、第 4 章の論述の中で、「局務参考書」、「規程例則原按簿」、「公文書類貸出並閲覧伺綴込」、「局外公文書類閲覧」、「内閣所属部局分課規程」等を利用する。

⑧ 「内閣総理大臣官房総務課資料」(国立公文書館所蔵) 全 363 件。

1885(明治 19)年から 1955(昭和 30)年の間に作成された、内閣官房総務課資料のうち、主に昭和 20 年までのものを整理編纂したもの。主なものとして、関東大震災(大正 12)、国体明徴(昭和 10)、東北振興(昭和 10)、2. 26 事件(昭和 11)、科学審議会(昭和 13)、北中支那開発(昭和 13)、国家総動員(昭和 13)、行政簡素化(昭和 13)、終戦(昭和 20)、憲法改正関係書類などがある。

本論文では、第 6 章、第 7 章の論述の中で、行政事務刷新や行政簡素化、官庁事務再編成の事項で「第一線行政事務刷新に関する件」や「各官庁許可認可事項の整理に関する件」を利用する。

⑨ 「札幌県文書」(北海道立文書館所蔵) 全 1,800 点。

「明治 9 年 内務省局務提要」は、札幌県の 13 行罫紙に書かれたもので、執務の参考として編輯したともと考えられる。「明治 9 年 内務省局務提要」は、国立公文書館の所蔵資料の検索では、把握できない。

本論文では、第 1 章、第 2 章の論述の中で、内務省の文書管理の事項で利用する。

⑩ 「京都府行政文書」(京都府立総合資料館所蔵)、全 85,870 点。

「昭和 17 年以降 処務規程改正原議綴」、「昭和 18 年以降 京都府文書編纂保存規程一件」、「大正 15 年～昭和 22 年 例規綴」は、京都府行政文書中の「京都府庁文書」で、知事部局で作成又は受理され、永年保存文書として管理保存されて来たもの。

本論文では、第7章の論述の中で、文書管理の変容、焼却廃棄に関する事項で利用する。

*本論文への引用した文章については、読みやすくするため、筆者が読点を適宜記入した。

(2) 国立公文書館等で所蔵されている資料の翻刻刊行された沿革志、史料集等

① 「太政官沿革志」(日本書籍協会編、東京大学出版会、1987年刊)、全36冊。

国立公文書館所蔵の太政官・内閣関係文書「単行書」の中に収録されている資料で、初代内閣記録局次長小野正弘によって編纂された太政官の制度史である。1887(明治20)年9月28日に完成。

本論文では、翻刻刊行された日本書籍協会編「太政官沿革志」を使用し、第1章、第2章と終章の論述の中で、太政官記録に関わる事項を利用する。

② 法規分類大全(内閣記録局編、内閣記録局、1889-1892年刊)、第1編69冊、第2編16冊。

内閣記録局において明治1868(明治元)年から1890(明治23)年までの明治政府の法規等を中央官庁の公文書・太政類典などから引用して、政体門等門ごとに分け、太政官、内閣、各省ほか国の各機関毎に年月日順に分類編集したものである。

本論文では、内閣記録局が編輯刊行の「法規分類大全」を使用し、第1章から第4章の論述の中で、太政官、内閣、各省の官制に関わる事項を利用する。

③ 「近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編」(中野目徹・熊本史雄編、岩田書院、2009年刊)、1冊。

1868(慶応4)年から1991(平成3)年までの間の中央行政機関における公文書の管理制度に関する法規が収録されている。なお、戦後の法規については、[参考]として、掲げられている。近代の中央行政機関の公文書管理制度についての総体が把握できる基礎史料集である。

(3) その他

以上のほか、一次資料ではないが、法令関係の資料として「法令全書」や「官報」、また、翻刻編纂されたものとして、伊藤博文編『秘書類纂』・伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』・原敬文書研究会編『原敬関係文書』・春畝公追頌会『伊藤博文伝』・年史関係では、内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』・大霞会編『内務省史』・外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』・明治財政史編纂会『明治財政史』・大内兵衛・土屋喬雄校「大蔵省沿革志」、『明治前期財政経済史料集成第2・3巻』・国立公文書館編『内閣文庫百年史』等を利用。

第1章 太政官制の創設と文書管理

はじめに

本章では、統治機構の構築や政府の施策との関連性に意を注ぎながら、政府の文書管理とそれを所管していた組織に着目し、太政官制の創設期から正院を中心とする太政官制の確立期における文書管理の状況を考察する。

1867（慶応3）年12月9日の王政復古の宣言により成立した明治政府の統治機構は、設立当初の総裁・議定・参与の三職制、三職の下に神祇・内国・外国・海陸軍・会計・刑法・制度の七つの事務科を設置した三職七科制、三職七科制を局に置き換え七局を統轄する総裁局を設置した三職八局制を経て、三権分立の理念を取り入れた政体書体制の太政官制が成立する。その後、古代律令制に倣った職員令体制により太政官を頂点とする統治機構が成立、以降、この太政官制の改変を繰り返しながら、1885（明治18）年の内閣制へと移行する。

この時期は記録部局を中心とした文書管理がなされ、政府が熱心に記録保存の施策を展開した時期であった。この時期の特徴として、次の二点があげられる。

第一は、事務章程、職制章程、処務順序等が整備され、文書事務については、文書の受付から記録部局での保存までの事務処理のシステムが構築されたこと、第二は、原本を謄写して類聚や典例条規の編纂が活発に行われ、その編纂物が、行政事務遂行上の参考資料として利用され、また原本とともに保存されたことである。しかし、これらのシステムは一挙につくられたのではなく、統治機構が構築されて行く過程で順次作られて行ったものであった。

従来、国や自治体等の文書は、保存年数を規定した文書分類別に区分され、ファイルや簿冊形態に編綴されて保管されて来た。この簿冊形態に編綴して保管するという形は、「日本の近代行政機関においては、業務上発生した書類を類別して綴込み、一件書類として簿冊形態により保管する文書整理保管法が、明治以来伝統的に採用されてきた」⁵⁴ものであり、また保存年数や文書分類についても明治10年代には定められており、途中、保存年数や文書分類についての変更はあるとしても文書の編纂保存の形は、明治から百数十年の間、

⁵⁴竹林忠男「京都府庁文書に見る明治前期公文書の史料学的考察」、『資料館紀要』第21号、京都府立総合資料館、1993年、1-65頁。

踏襲されてきたといえる。その意味においては、近代、とくに明治期は今日に通じる文書管理制度の確立期であり、現代における公文書の管理は、その源を近代統治機構の出発点である明治期、特に太政官制の時期にみることができる。

こうした太政官制における文書については、太政官制下で作成された文書が比較的豊富に残されていることから様々な視点から多くの研究がなされているが、行政機構の構築と文書管理の関わりをテーマとする本研究との関連から、いくつかの先行研究を挙げておきたい。

まず、明治政府が積極的に進めた記録保存の施策を支える組織であった記録部局に視点を置いて、文書管理の展開を述べた、高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」⁵⁵がある。この論考では、太政官記録局・内閣記録局・各省の記録局等の記録組織の変遷を調べ、記録保存事業の概要とその成果を述べており、おそらく、政府の記録組織の変遷を最初に紹介した論考であると思われる。拙論「明治期中央行政機関における文書管理制度の成立」⁵⁶や「明治期京都府における文書管理の変遷」⁵⁷は、この論考から多くの示唆を得た。

次に、中野目徹氏の諸論考を挙げておく必要がある。中野目氏は、明治期太政官や内閣の文書に視点をあてた多くの論考を著している。本研究が示唆を得たものは多い。明治太政官文書の全体像を構造的に把握しようとした「近代史料学の射程—明治太政官文書研究序説—」⁵⁸、史料論の視点から公文録と太政類典の編纂経過、伝来と存在形態等について書かれた「公文録と太政類典」⁵⁹、「近代太政官文書の形成過程—明治6年皇城炎上と「公文録」の編纂—」⁶⁰等を挙げるができる。

また、このほか諸官庁の文書処理の流れをとおして、その組織の沿革や文書認識、機能

⁵⁵ 高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、岩倉則夫・大久保利謙編『近代文学学への展開』、柏書房、1982年、238-266頁。

⁵⁶ 安藤正人・青山英幸『記録史料の管理と文書館』、北海道大学図書刊行会、1996年、163-202頁。

⁵⁷ 渡辺佳子「明治期京都府における文書管理の変遷」、『京都府立総合資料館紀要』第19号、1991年、1-54頁。

⁵⁸ 中野目徹『近代史料学の射程—明治太政官文書研究序説—』、弘文堂、2000年。

⁵⁹ 中野目徹「公文録と太政類典」、『日本近代思想大系別巻 近代史料解説』、岩波書店、1992年。

⁶⁰ 中野目徹「近代太政官文書の形成過程—明治6年皇城炎上と「公文録」の編纂—」、明治維新史学会編『明治維新史研究9 明治維新と史料学』、吉川弘文館、2010年、109-134頁。

等を論じたものがある。湯川文彦氏は、「明治太政官制下における法制・行政・記録—『法制局文書』の検討から—」⁶¹ で、国立公文書館所蔵の「法政局文書」を素材にして、太政官法制局組織の沿革を明らかにした。そして、その文書処理の流れを検証することにより、法制局及び内閣記録局の文書認識を明らかにして、明治太政官制期における法制局の性格分析を試みている。

西川誠氏は、「左院における公文書処理—左院の機能に関する一考察—」⁶²で、不十分な立法機関とされた左院が、太政官制下の政策決定にどのように関与したかについて、左院における公文書処理の流れを通じて、太政官制における左院の機能を検討している。

政府の各省や機関の文書管理については、中野目徹「公式制度の変遷と太政官・内閣における公文書管理」⁶³、熊本史雄「外政・軍政関係官庁における公文書管理」⁶⁴、下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」⁶⁵、同「『昭和財政資料』—戦前期大蔵省における文書管理と財政史編纂」⁶⁶等の論考がある。

また、太政官制の統治構造についての研究は、吉井蒼生夫「中央権力機構の形成」⁶⁷ 中野目徹「太政官制の構造と内閣制度」⁶⁸、門松秀樹「明治政府の成立と太政官制の復活」⁶⁹を挙げておきたい。

さて、明治期は、明治維新を経て新しい政府が確立する時期であり、近世の封建制から近代の立憲君主制へと統治構造の変わる大きな変革期であった。社会の諸制度はもとより、

⁶¹ 湯川文彦「明治太政官制下における法制・行政・記録—『法制局文書』の検討から—」『東京大学 日本史学研究室紀要』第14号、東京大学大学院人文社会系研究科・文学部 日本史学研究室、2010年、137-164頁。

⁶² 西川誠「左院における公文書処理—左院の機能に関する一考察—」、日本歴史学会編『日本歴史』第528号、吉川弘文館、1992年、66-80頁。

⁶³ 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、2009年、1175-1185頁

⁶⁴ 前掲、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』、1186-1196頁。

⁶⁵ 前掲、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』、1197-1207頁。

⁶⁶ 下重直樹「『昭和財政資料』—戦前期大蔵省における文書管理と財政史編纂」、『北の丸』42号、国立公文書館、2009年、52-63頁。

⁶⁷ 吉井蒼生夫「中央権力機構の形成」、福島正夫編『日本近代法体制の形成』上巻、日本評論社、1981年、63-137頁。

⁶⁸ 中野目徹「太政官制の構造と内閣制度」、明治維新史学会編『講座 明治維新4 近代国家の形成』、有志舎、2012年、159-193頁。

⁶⁹ 門松秀樹「明治政府の成立と太政官制の復活」、笠原英彦編『日本行政史』、慶應義塾大学出版会、2010.10、3-28頁。

新しい政治体制のもとで統治機構や法律規則等の構築が模索され、確立されていく過程である。社会の近代化は政府の強力な主導により推し進められたが、この政策の推進機構でもあった国の各行政機関において、文書の果たす役割は大きく、政府もそのことを十分に認識していた様子が伺える。

統治機構における文書の管理と保存をみようとする場合、それは政策や行政の組織や制度と密接な関連を持つ。政府の文書に対する認識の背景には「明治」という時代が有した特性、明治政府の置かれていた状況が大きく作用していたことを見逃すことはできない。初期の明治政府は多くの課題を抱えていた。それは、先に諸外国と締結した不平等条約を改正することであり、そのための法典整備、全国を統一的に統治する諸制度の整備であり、その統治者たることの正当性を明らかにすることであり、政治・経済の近代化を早急に実現することであった。

そういう内憂外患の状況を抱えていたという背景も視野に入れながら、近代の統治機構が確立されていく過程で、文書の管理保存がどのように位置づけられていったか、また行政組織が整備されていく中で、文書の管理保存はどのような変遷をたどるのか等について、関連規程の制定も含めてその沿革をみることは、政府の文書管理に対する認識を理解する上にも必要なことであると考えられる。

以上のことを踏まえながら、この章では、太政官制の創設期から正院を中心とする太政官制の確立期における文書管理、特に処分済文書の管理を行った記録部局について、組織の構築と規程の整備の変遷をたどることとする。

第1節 太政官記録の濫觴

1 太政官記録の濫觴

1867（慶応3）年12月9日の王政復古宣言の後、新政府における文書の処理は一時的に置かれた参与役所で行われるが、この事務は1868年（明治元）2月3日の三職八局制により総裁局の中に新設された弁事に引き継がれる⁷⁰。総裁局は、神祇・内国・外国・軍防・会計・刑法・制度の七局を統轄する位置にあった。同年閏4月21日の官制改革により、政体書体制が実施され、太政官七官制の中で、弁事は行政官の所管となる。同年10月29日

⁷⁰ 内閣記録局編『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、内閣記録局、1889-1891年、117.119.125頁。

定められた「弁事分課」⁷¹ において具体的な文書処理が初めて規定される。それによると五官（神祇官・会計官・軍務官・外国官・刑法官）や府県、諸侯（藩）、学校、寺院からの諸願同等の書類の受付とその事件の裁可の伝達を行っていたことがわかる。

また、このとき、記録編輯について議政官史官から建議が出されている。議政官は、同年閏4月21日の政体書に基づく太政官官制の中に設置された組織で立法を掌る部局であった。史官はその中に置かれ、その職務は「掌勘署文案受事上抄及造日誌」⁷² とされていた。『太政官沿革志』の「記録局沿革」によると、「明治元年九月九日、議政官史官議ヲ上リテ奏状・詔制・宸断ノ三牒ヲ設ケ、及ヒ記録ヲ編輯センコトヲ請フ、三職之ヲ嘉納シ、行政官モ亦本議ニ倣ハシム、是ヲ太政官記録ノ濫觴トナス」⁷³ と記されている。議政官史官の建議には、その趣旨が次のように述べられている。

議政官者一日万機之在ル所、史録一日モ不可欠御事ト奉存候、抑万機之事、縦令英名之資ト雖モ、悉ク御暗記ハ不相成、其中ニハ自然御処置留滞之弊モ生シ、或ハ彼此御校覈、前後御参考等万々之御失措無之モ難保、記載有之候得者、百載ト雖トモコレヲ掌ニ視ル如ク乃チ所謂先王之道、布在方策、後世信ヲ取ル所有之儀ト奉存候、因テ管見左ニ奉陳候⁷⁴

建議には、史官が、府藩県五官からの諸願届其他事件を取りまとめて参与に差し出す「奏状牒」、奏状牒に記載された事項に対する沙汰等参与で「御定議相成候分」を史官が記し、行政官へ廻付する「詔制牒」、史官が奏状牒に添えて参与へ提出、参与が見込みを記して天皇の聖断を仰ぐ「審断牒」の三部を設けることが記されている。

この建議は、至極もったもなこととして三職において採用されるが、同年9月19日に議政官が廃止されたため、この建議に述べられた記録の編輯は行政官の組織の中で実施されることになる。

⁷¹ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、125頁。

⁷² 前掲、『法規分類大全』第一編、太政官内閣一、121頁。

⁷³ 日本書籍協会編『太政官沿革志』八 記録局沿革、東京大学出版会、1987年、8頁

⁷⁴ 前掲、『太政官沿革志』八 記録局沿革、8-9頁

2 記録掛の設置

1868(慶応4)年閏4月21日、政体書が定められ、同月27日「政体書ヲ頒ツ」が布告された⁷⁵。総裁局が廃止され、太政官制が布かれる。議政官、行政官、刑法官が置かれ、行政官は、神祇・会計・軍務・外国・民部の五官と府・藩・県を所管した。1868(明治元)年10月、行政官権弁事の別局として記録掛が設置される⁷⁶。太政官制度の中で、「記録」ということばが用いられた最初の組織である。記録掛の業務は「記録編輯ノ材料」として諸官省から日記や文書の提出を求めたことに始まる⁷⁷。

1868年(明治元)10月29日、弁事分課が定められ、弁事は五官府県学校寺院等の諸願伺等を分掌した。行政官権弁事中に設置された記録掛が所掌する事務は「日々ノ御決議ニ相成候事件ヲ分類編輯シ、一部ノ御記録ニ相成候様可致事」⁷⁸であった。明治政府が誕生して間もないこの時期に「日々ノ御決議」の「御記録」を作成する組織を設置したことに、記録を「後世信ヲ取ル所」と位置づけた政府の記録に対するひとつの認識をうかがうことができる。

行政官に設置された記録掛は、その2日後の11月4日、五官に対し、記録編輯のための材料として文書の提出を求めるため「今般御記録編輯相成候間、五官日記書類副本取調へ、当官へ早々差出可申、尤以後一ヵ月分ツツ取調置、翌月十日限当官へ差出可申事 但鎮将府ヨリ引渡相成候記録取揃、差出シ可申事」という達を出した⁷⁹。しかし、この達は必ずしも遵守されなかったようで、1869年3月、6月の再三にわたり、督促の達が出されている⁸⁰。

まだ機構の整備が整わない諸官では記録取調の作業が滞っていたところもあったようで、例えば、外国官からは、巳正月19日の日付で、行政官弁事に対し「今般御記録編集相成候ニ付、五官日記書類取調、其御官へ差出候様旧冬御沙汰有之候処、当官無人ニテ、是迄去春以来ノ記録取調兼候処、此節ニ至リ漸々ニ取掛リ候次第故、何レ両三ヶ月モ相立候ハハ、去春ヨリノ記録追々御官へ廻シ可申候間此旨御承知置被下度候也」というような文

⁷⁵ 「政体書ヲ頒ツ」、国立公文書館所蔵『太政類典』第一編・慶応三年～明治四年・第15巻、太00015100。

⁷⁶ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、125頁。

⁷⁷ 前掲、『太政官沿革志』八 記録局沿革、1987年、14-15頁。

⁷⁸ 前掲、『法規分類大全』官職門二、官制、太政官内閣一、125-126頁。

⁷⁹ 『法令全書』明治元年11月4日行政官第931号。

⁸⁰ 『法令全書』明治2年3月12日行政官第279号、同年6月18日第547号。

書が出されている⁸¹。しかし、このような状況にもかかわらず、記録掛は、諸官からの記録材料の蒐集を熱心に行っていた様子が伺える。

明治の初期における記録の編纂の目的には、維新の大変革の偉業を後世に伝えたいとする意図がうかがえ、歴史的な沿革を残すことに主眼が置かれていたと考えられる。この頃はまだ文書処理についての系統立った規程はなかった。事務章程や処務順序が定められたのは、そのほとんどが1871（明治4）年の廃藩置県以降であるといえる。

第2節 職員令の発布と文書管理

1 古代律令制における文書管理

1869（明治2）年7月8日、職員令に基づく官制改革が実施された。この中央官制は、日本古代の律令制に倣ったもので、神祇官、太政官が置かれ、太政官の下に、民部・大蔵・兵部・刑部・宮内・外務の各省が置かれた二官六省の官制であった。

井上光貞「日本律令の成立とその注釈書」⁸²によると、この日本律令は、中国の律令を継受して制定した日本最初の法典で、平安時代の公家法、鎌倉以降の武家法の形成にも少なからず作用を及ぼしたとされ、明治の新政府が王政復古の体制づくりにおいて、太政官制の制定のほか、古代の律令を重んじたことも逸することができない出来事である。中国の律令は、中国本土の異民族ばかりでなく、中国周辺の諸民族により次々と継受されたが、その最大の理由は、律令法が中央集権の統治技術としてすぐれていたからであるとされている。

それでは、この明治政府の職員令による太政官制の中で、文書はどのように位置付けられたのだろうか。まず、職員令が倣ったとされる古代律令制における文書の位置付けを先学の律令制研究の成果から把握しておきたい。

律令国家について、鎌田元一氏は「律令国家を特徴づける一つの重要な要素はその膨大な官僚機構である。」としている。同氏の「律令国家史の研究」⁸³によると、大宝令によって確立した中央官制は、神祇官・太政官の二官と太政官の下に左弁官・右弁官、そして左弁官の下に中務・式部・治部・民部、右弁官の下に兵部・刑部・大蔵・宮内の各省が置か

⁸¹ 「記録差出ノ儀ニ付申立」、国立公文書館所蔵『公文録』明治二年第八巻、巳巳一月～三月、外国官伺、公00073100。

⁸² 井上光貞「日本律令の成立とその注釈書」、『岩波 日本思想大系3 律令』、岩波書店、1976年。

⁸³ 鎌田元一『律令国家史の研究』、塙書房、2008年、201頁。

れていた。また、太政官の内部機構として左右大臣、大納言からなる議政官組織、その事務部局・秘書局である少納言、政務の執行を担当する弁官局が置かれ、弁官局には、大弁・中弁・少弁、大史・少史、史生、官掌、使部の職が置かれていた。

一方、地方組織については、国・郡・里の三段階の行政組織が編成され、それぞれに国司・郡司・里長が置かれた。郡司には在地首長が任じられ、終身の職であったが、中央から交代で赴任する国司が彼らの上に君臨し、彼らを指揮して国内の支配にあたったとされている⁸⁴。

こうした統治機構を持つ古代の太政官制においては、文書を中心とした政務が行われていたが、その中心的な役割を担っていたのが、「弁官」という官職であった。その弁官の機能については、「令制弁官の一義的な機能は、諸司から上申される政務を受理・集約し、事務的な処理を行うことであった。」⁸⁵ とし、令制の文書行政は、弁官による事務の集中管理の下で整備されて行ったとされている。文書行政が行われていたとする律令官制の中で、文書の集中管理を所管していた弁官が重要な役割を果たしていたことが伺える。

また、地方行政においても弁官の果たす役割は大きく、諸国司からの公文進上の際の公文目録の様相等から、弁官が諸国司からの公文を一括集中して受理する方式が行われ、律令制下で形成された文書行政上の諸国司統制体制を「弁官一國司」制とし、この「弁官一國司」制が、律令制下の地方支配に大きく機能していたとされている⁸⁶。

こうした弁官の地位については、「行政の基盤となった先例の淵源は、太政官内に集積した文書記録の類である。(中略) 政務事項一般について言えば、官内集積の文書(官文書)自体がそのまま政務執行の先例としての意味を持ったのである。かかる太政官内の文書記録類を管理し、それに基づいて先例の勘申に携わったのは弁官局の史である。その地位は、政治社会における先例偏重の風潮が濃厚になるにつれて上昇を続け、やがて官務文書を世襲する官務家小槻氏の成立を契機に、官文書庫は太政官文殿から小槻氏の官務文庫に吸収されて行くのである。」⁸⁷ と述べられている。

では、実際の文書による行政は、どのように行われていたのだろうか。「律令制のもと

⁸⁴ 前掲、鎌田元一『律令国家史の研究』、201-206 頁。

⁸⁵ 大隅清陽「弁官の変質と律令太政官制」、『史学雑誌』第 100 編 11 号、1991 年、5-8 頁。

⁸⁶ 鐘江宏之「公文目録と『弁官一國司』制一國司の公文進上に関する一考察」、續日本紀研究会編『續日本紀研究』第 283 号、1992 年、9-18 頁。

⁸⁷ 谷口昭「続文攷一太政官行政の一側面一」、法制史学会編『法制史研究』第 22 号、1973 年、62 頁。

では、行政上のあらゆる命令、報告は文書を以って行なう、ということが原則とされていた。そしてその原則を維持するために、令のなかに、「公式令」という篇目が設けられ、そこには各種の公文書の様式と、発布・施行などの細則が定められていた。⁸⁸とされている。

また、「律令行政は、文書による案件の事務処理を前提としている。(中略)大宝令・養老令には、文書行政に関する制度が規定されるようになった。」⁸⁹とされ、公式令には、「案」⁹⁰に関する規定が設けられており、養老公式令 82 条成案には、案ができあがれば庫に納めるよう規定されており、また 83 文案条には、文案の保管年限に関する規定があり、文案の種類ごとに、永久保存、三年保存、年限を設けて保存の三通りに分けて保存することと、除棄する際の手続きが定められていた⁹¹。

既に、文書の保存年数を定めた規定が存在し、廃棄手続が定められており、律令制における文書管理は、制度として確立されていたことが把握できる。さらに、こうした文書行政を有効に機能させる仕組みとして、「計会制度」が設けられていた。それは、「文書の授受を通じて実現される国家意思の伝達・律令行政の確実を期すために、毎年全官司の間に授受されるあらゆる公文書、および人・物の送付と受領をかれこれ対照し、確認することが行なわれた。それが計会であり、そのために作成される帳簿を計会帳と言う。(中略)諸国・諸司の計会帳はすべて太政官(弁官)に集められ、そこで相互に対比較勘されたのである。」⁹²というものであった。律令制国家において、計会帳が文書管理システムの上で果たした役割については、松井輝昭「古代・中世における文書の管理と保存」⁹³に詳しく述べられている。

2 近代の職員令体制における文書管理

この職員令による官制改革では、二つの大きな変化があったと考えられる。一つは、太政官の機能と位置付けが明確に確立されたということである。「これまで中央官府の総称で

⁸⁸ 早川庄八『日本古代官僚制の研究』、岩波書店、1986年、307頁。

⁸⁹ 鐘江宏之「公式令における『案』の保管について」、池田温編『日中律令制の諸相』、東方書店、2002年、165頁。

⁹⁰ 律令行政における、処理完結した書類のことをいう。

⁹¹ 前掲、鐘江宏之「公式令における『案』の保管について」、167頁。

⁹² 前掲、鎌田元一『律令国家史の研究』、216頁。

⁹³ 前掲、『記録史料の管理と文書館』、28-32頁。

あった太政官は、この時初めて一官衙となった。」⁹⁴と言われるように、近代において、政体書体制まで中央官府の総称とされていた太政官は、明治2年の職員令体制により、一官衙として、実質的には行政組織である諸省を隷下に置く、国政の最高機関となったことである。

もう一つは、行政中心の政治体制に大きく舵を取ったということである。政体書体制で設置された、議政官の「立法」、行政官ほか五官の「行政」、刑法官の「司法」という、その実態はともかくとして、三権分立の理念を有した政治体制は払拭され、太政官が三権を掌握する行政権優位の官制が築かれた。

では、古代律令制に倣ったとされる「職員令」に基づく近代の太政官制に、古代律令制期の文書を中心とした行政は反映されていたのだろうか。まず、近代の職員令体制における太政官制が、どのような統治構造を有していたかについて見てみたい。

1869(明治2)年7月8日の職員令⁹⁵によると、中央官制には、神祇官、太政官の二官が置かれ、太政官の下に、民部・大蔵・兵部・刑部・宮内・外務の六省が置かれた。太政官には、左右大臣・大納言・参議と大弁・中弁・少弁・大史・少史・主記等が配置されている。神祇官には、その長として伯と大副・大祐・少祐・大史が置かれ、そして民部省以下各省には、卿・大輔・大丞・大録が置かれるという官制であった。太政官において政務を担当する事務部門に置かれた、大弁・中弁・少弁・大史・少史は、律令制において弁官局に配置された職制と同じである。

この職員令以前の政府の統治機構では、三職制の中での最後の時期になる三職八局制において、総裁局の下に弁事が配置されている。この弁事は、政体書体制の太政官七官制の中で、行政官の下に移る。そして、職員令体制に移行した1869(明治2)年7月8日、弁事は、「弁官」に改称される。「弁事伝達所同役所改称」の太政官達が出され、弁事伝達所同役所は、弁官伝達所同役所と改称された⁹⁶。

政体書体制における行政官の機能は、1869(明治2)年7月8日付けで「行政官支配等ヲ弁官ノ支配トナス」⁹⁷、「行政官支配同附向後弁官支配同附ト可称事」⁹⁸と弁官に引継がれ

⁹⁴ 吉井蒼生夫「中央権力機構の形成」、福島正夫編『日本近代法体制の形成』上巻、日本評論社、1981年、72頁。

⁹⁵ 『法令全書』、明治2年7月8日、第622。

⁹⁶ 明治2年7月8日太政官達、前掲、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』、101頁。『法令全書』明治2年7月8日太政官達第627号。

⁹⁷ 「行政官支配等ヲ弁官ノ支配トナス」国立公文書館所蔵『太政類典』第一編・慶応三年

た。弁官は、太政官に大弁・中弁・少弁が置かれ、その分掌は「掌受付内外庶務」と規定される。一方、同じく太政官に置かれた大史・権大史では、「掌勘詔奏。造日誌。勘書文案。検出稽失。」、少史・権少史では、「掌受事記録。」とその分掌が定められた⁹⁹。「従来の行政官の記録編輯事務は、太政官の史官（大史、少史等）の下で、太政官日誌の事務とも併せて行うことになった。」¹⁰⁰とされる。

1869（明治2）年7月13日の「太政官規則」¹⁰¹によると諸願伺出の事件はすべて弁官を経て議事に出すこととされており、弁官は諸官省からの願・伺・届諸書類の受付と裁可の処理をしていたことがわかる。1869（明治2）年8月7日の改正された太政官規則¹⁰²では、願伺届諸書類の裁可の流れが条文に規定されている。その流れは、小御所での議事に提出される書類は、10時から12時まで弁官で取調、見込書付、各分課の印を押し、1時より参議に出し、参議商量して、翌朝、御前に披露、三職評論の上、1時から2時までの間、夫々分課の弁官に下すというものである。文書の受付を集中的に行い、弁官を中心とした裁可の流れが築かれており、明治の太政官制では、古代の太政官制で行なわれていた文書行政に倣っていることが把握できる。

しかし、古代律令制において文書行政の根拠法規であった「公式令」は、まだ定められなかった。明治政府が公式令を定めるのは、1907（明治40）年2月1日である。それに先立ち、1886（明治19）年2月26日「公文式」が制定されている。公式令制定にあたって、伊藤博文が総裁を務める帝室制度調査局が、1904（明治37）年10月10日に起草した「公式令草案」¹⁰³の冒頭「公式令」前文の終わりの部分に、「（前略）名称ヲ公式令ト改メタルハ大宝令ノ用語ニ沿ルナリ」と記されており、第一条では、「（前略）詔書勅書ノ事大宝公式令

～明治四年・第九卷制度・種族四、太 00009100。

⁹⁸ 明治2年7月8日太政官達第628号。

⁹⁹ 「官制改正職員令ヲ頒ツ」、国立公文書館所蔵『太政類典』第一編・慶応三年～明治四年・第十五卷・官制・文官職制一、太 00015100。『法令全書』明治2年7月8日第622。

¹⁰⁰ 高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷について」、岩倉則夫・大久保利権編『近代文書学への展開』、柏書房、1982年、239頁。

¹⁰¹ 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、2009年、101頁。前掲、『法規分類大全』官職門・官制・太政官内閣一、136頁。『法令全書』明治2年7月13日第647。

¹⁰² 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門十、太政官内閣一、137頁。『法令全書』1869年8月7日第716。

¹⁰³ 前掲、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』、56頁。なお、ここでは、公式令が、明治19年2月26日制定の公文式を更正したものであると述べられている。

ノ義解『詔書勅旨、同是^{りんげん}編言、但臨時大事、為詔、尋常小事、為勅也』トアリ、事ノ大小ヲ以テ詔ト勅トヲ區別シタリ、而シテ此ノ兩字、後世ノ用例未タ必シモ其ノ定義ニ準拠セス（中略）茲ニ公文式ヲ改正スルニ当リ略々大宝公式令ノ定義ニ則リ旁現在ノ制度ニ考ヘテ之ヲ變通シ（後略）」（下線：筆者）と述べられており、大宝の公式令を参考にしたことが把握できる。

律令制では、「案」の保管年限や除棄する際の手続き、保存場所等が定められていたが、明治太政官制において、それが実現するのはまだ先である。そして、もう一つ大事なことは、律令制に設けられた計会制度のような仕組みは、近代以降の行政の仕組みの中に、取り入れられることはなかったということである。

1870（明治3）年5月29日、諸官省に対し、「先般、諸官省日記文書写可差出旨、兼テ被仰出候處、今以差出無之、御沙汰ノ旨ニ相戻リ候事ニ付、向後、於諸官省各記録掛ノ分課相立、戊辰以来ノ分ハ總テ取調、左ノ通部類相分可差出候也」（下線：筆者）の太政官達が出され、官省起源・規則・儀式・諸達書・職務達書・賞罰・建白書（採用の分）の部類が示された¹⁰⁴。これは、五官からの書類の提出が2回の督促にもかかわらず遅々として進まない状況の中で、職員令による新しい官制が布かれたのを機会に、各省に記録掛を設置して、記録編纂の業務の進行を図ろうとするものであった。

また、このほか、1870年4月には、癸亥（1863（文久3）年）以来の志士の事績に関する文書を徴する旨の布告¹⁰⁵が出されるとともに、華族や諸藩に対しても、国事に関する文書の提出を求めている¹⁰⁶。こうした施策の背景には、明治維新を経て成立した新政府が、その事蹟を残すことにより、正統性を示そうとした意図もうかがえる。

このように記録の収集は広い範囲で行われたが、そのうち「復古維新ニ於ケル記録ノ材料ヲ蒐輯」する事業が、1872（明治5）年11月5日に設置される正院の歴史課に引き継がれて行く¹⁰⁷。

弁官は1871（明治4）年7月14日に廃止され¹⁰⁸、その職務は、同月29日の太政官職制改正（太政官三院制）の中で、大史・権大史、少史・権少史の分掌として、太政官史官に

¹⁰⁴ 『法令全書』、明治3年5月29日第377号。

¹⁰⁵ 『法令全書』、明治3年4月5日太政官布告第267号。

¹⁰⁶ 『法令全書』、明治3年4月5日太政官布告第268.269号。

¹⁰⁷ 前掲、『太政官沿革志』九、修史局沿革、216頁。

¹⁰⁸ 前掲、『法規分類大全』第一編、太政官内閣一、143頁。『法令全書』明治4年7月14日第356号。

受け継がれることになる¹⁰⁹。

第3節 統治機構の構築過程における記録部局の設置とその機能

1 正院記録局の設置とその業務

廃藩置県後の1871(明治4)年7月29日、正院・左院・右院を有した太政官三院体制の「太政官職制並事務章程」¹¹⁰が定められた。正院は、立法、行政、司法の三権の事務に対する最終決定権を有しており、太政官三院中最高の地位に位置していた。記録掛は記録局と改称され、正院に置かれることになる。

このとき制定された「正院事務章程」¹¹¹で、「既発ノ命令、恒例典則トナルヘキモノ及ヒ一時処分ノ例ト雖モ、後覽照考ニ供スヘキモノハ之ヲ、史官ニ命シテ類別編輯セシム」と史官における文書の類別編輯が規定された。つづいて8月10日、「正院官制」¹¹²が、同月(日付未詳)「正院処務順序」¹¹³が定められる。この処務順序には「新旧ノ記録ヲ類編シ、百官ノ履歴ヲ表叙シ、日誌等ヲ作ルヲ以テ、記録局ノ主務トス」と記録局の掌務が定められており、「公文ヲ繕写シ、簿書ヲ類聚シ、考証ニ便ナラシムルヲ以テ、主記ノ主務トス」と規定されている。正院の中に内史、外史、主記が置かれ、外史で一切の文書を受付け、内史で草案を作成し、主記で文書を類聚し、考証に備えるという文書の流れが築かれ、太政官の諸公文の受付から編纂保存までの処理が、正院で行われた状況がうかがえる。

また、この頃定められた「記録局編纂課処務ノ目的」¹¹⁴によると、記録局では「布告並諸達ヲ編次シ日誌ヲ録スル」課、「各省府県ヨリ申牒奏請スル文書ヲ編次スル」課、「各省各寮司ノ月報書考課状ヲ収編シ、外国事務ノ文書ヲ編次スル」課の三課を立て文書の編纂を行うこととされている。その編纂方法は、「原書ハ其部類ヲ分タス綴チ込、中浄書ニテ其部類ヲ分チ、原書ノ見出シニ其部ノ頭文字ヲ朱書シ、本浄書ニ至テ検査ノ上、冊子ヲナセシハ目録ニ載セ之ヲ秘閣ニ蔵スヘシ」というものであった。

正院は1872(明治5)年10月4日に分課を定め、記録局は記録課に改称されて外史の所管

¹⁰⁹ 『法令全書』、明治4年7月29日太政官第386号、同明治4年8月太政官第392号。

¹¹⁰ 前掲、『法規分類大全』第一編、太政官内閣一、145頁。「太政官職制並事務章程」『公文録』明治4年第120巻、辛未7月～12月、正院達並各局伺、公00572100。

¹¹¹ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、147頁。

¹¹² 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、155頁。

¹¹³ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、156頁。

¹¹⁴ 前掲、『太政官沿革志』八、記録局沿革、74頁。

となる¹¹⁵。この時、記録課の分局として歴史課が置かれ、同年11月5日に次のような達が出された¹¹⁶。

今般正院ニ歴史課ヲ被置、追々国史編輯被 仰付候ニ付テハ、今日諸省各寮司ノ記録文書類、即他日史料ニ被供候儀ニ付、是迄諸省ヲ始メ記録類ハ兼而詳悉取纏居、決テ散逸脱漏等之儀有之間敷候得共、尚一層注意ヲ加へ、從來施設ニ、順序功業之始末、其他御達伺届往復日記等一切文書無遺漏、夫々取纏置、御用ノ節差出候様可被致候、尤戊辰以来ノ記録取調分類差出候様、庚午五月諸省へ相達置候處、前文之次第ニ付以来其省へ備置、時々差出ニ不及候、此段為心得相達候也 但各寮司へモ本文之趣可被相達候也

というものである。前述の1870(明治4)年5月29日の太政官達第377号により差し出しを命じられていた諸官省の記録は、国史編纂のため、諸官省で纏め置くこととなる。

その後、歴史課は「国史ヲ編輯スル事ヲ掌ル」¹¹⁷ 課として内史に移され、さらにその事業は修史局、修史館へ引き継がれて、国史編纂事業を担う組織となり、帝国文科大学(現東京大学)へと引き継がれる。

一方、記録課は、政府の文書の編纂保存を所管する組織へと特化されて行く。しかし、各省からの文書が整わず、1873(明治6)年2月13日、「正院記録中、諸省使往復文書等、顛末不相整儀、往々有之差支候ニ付(後略)」と主記を各省使に派遣し、記録掛官員へ直ちに示談し掛け合わせさせるという状況であった¹¹⁸。

1873(明治6)年5月2日の太政官制潤飾により、官制改革が実施される。正院には参議として内閣議官が置かれ、太政官内閣に向けた制度の強化が図られることになる。

この時定められた「太政官職制章程」¹¹⁹では、正院に内史と外史が置かれ、大内史は「諸機務ノ文書法案ヲ勘査シ、国史ヲ修メ、官記位記等ノ事ヲ掌ル」、少内史は「機務ノ文案ヲ

¹¹⁵ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、158頁。『法令全書』、明治5年10月4日太政官無号。

¹¹⁶ 『法令全書』、明治5年11月5日太政官達無号。

¹¹⁷ 「内史官事務章程」、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、171頁。

¹¹⁸ 「各省記録類謄写ニ付主記派出ノ達」、国立公文書館所蔵『公文録・明治6年・第157巻・明治6年2月・司法省伺、公00893100。

¹¹⁹ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、159-162頁。「太政官職制章程」、『太政類典』第2編・明治4年～明治10年・第14巻・官制一・文官職制一、太00236100。

草シ、官記位記ヲ造リ、記録ノ事ヲ掌ル」とされ、大外史は「文書記録伝達受付、官中用度等ノ事ヲ掌ル」、少外史は「文書法案記録等ノ事ヲ掌ル」と規定された。

同月（日欠）、内外史事務章程が定められ、その内の「外史官事務章程」¹²⁰によると、記録課は外史所管の2課2局（記録課・用度課・印書局・博覧会事務局）の筆頭課であり、記録課長である大外史がほかの課局を総括した。記録課の分掌は、「受付申達、此課ニテ分任ス」「此課ハ、官中一切ノ記録ヲ編集スル事ヲ掌ル」とされ、「諸公文書類、允裁ヲ経テ奉行セシモノ、直ニ記録課ニ付シ、謄写編輯セシムヘシ」と規定された。太政官制改革のこの時期、正院記録課では文書の受付から記録の編集までの一貫した文書処理が目指されていたことが伺える。「外史の所管とされた記録課の機能も、太政官全体の権限強化に合わせて拡充が模索された」時期であった¹²¹。

さらに、同年（日欠）「記録課章程編纂処務順序」¹²²が定められる。「記録課章程」によると記録課には「各庁申牒奏請ノ文書蒐録整頓ヲ掌ル」公文科、「諸公文ノ類蒐編纂ヲ掌ル」類典科、「課中雑事写書並簿書出納等一切之ヲ管掌ス」雑科が設置され、類聚の編纂に力が注がれていたことや簿書の借用・閲覧等の利用への対応がなされていたことがうかがえる。

この記録課章程制定の目的については、「明治元年十一月記録掛を設けて記録の編輯を命じたが、編輯担当者がたびたび変り、そのため編輯に統一が欠け、六年までによりやく『太政類典』八十余巻を編輯するにすぎず、それも、六年の太政官庁災焼によってその他の文書とともに大半を焼失してしまったので、再び記録を編集するにあたりその基準を明らかにしておくことにあった」¹²³とされている。この章程には、第一条の目的規定で記録の重要性が述べられており、「人事変換アリ天災迭臻アリト雖モ、之ヲ守護シ散逸ナサザラシムル事、政府ノ要務ニシテ一日モ忽ニスベカラサル事ナリ」という文面からは、火災により文書の大半を焼失した経験を踏まえた記録編纂への意気込みが感じ取れる。この時の記録編纂の状況は表1のとおりである。

¹²⁰ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、172頁。

¹²¹ 中野目徹「近代太政官文書の形成過程—明治六年皇城炎上と『公文録』の編纂—」、『明治維新史研究9 明治維新と史料学』、吉川弘文館、2010年、122頁。

¹²² 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、174頁。国立公文書館所蔵『諸帳簿』、記録局諸則沿革録一、自明治6年至同18年、記録課之部一第一類通則、帳00052100。なお、本文草案には「六月日欠」の附箋が添付されているが、中野目徹氏は、「明治六年中（五月二日以降）の制定と推測される」としている。（「近代太政官文書の形成過程—明治六年皇城炎上と「公文録」の編纂—」、『明治維新史研究9 明治維新と史料学』（2010・吉川弘文館、122頁。）

¹²³ 「所蔵公文書の紹介」、『国立公文書館年報』第1号、国立公文書館、1972年、52頁。

[表 1] 記録編纂の状況

科の名称	類聚等の編纂
公文科	「公文録」「太政官日誌」「大政提要」の編纂
類典科	「太政類典」「官途必携」「職官表」「布告全書」の編纂
雑科	緻密の文書図画の模写、写字生謄写校合、月報考課、簿書出納ほか

* 「記録課章程編纂処務順序」中の「編纂処務順序」による。

公文録の編纂については、明治6年から着手、次第に遡って編纂する事とし、明治6年5月以降の文書については、副書2本を作り、原本は秘庫へ、副書の内1本は紅葉山文庫へ、もう1本は考証に供すとされている。

さらに、同年の6月13日、「記録課公文謄写編纂等ノ手続」¹²⁴が定められるが、この「手続」は、同月25日に改正される。「改正編纂手続」¹²⁵によると、允裁を経て内閣から出された文書は、「本部」で施行後、その顛末の書類を一括して編輯掛に移し、編輯掛はこれを謄写し、原本を編次して「本部」に移す。「本部」はこれにより月報書を蒐集し、原本は秘庫に蔵す。編輯掛は、謄写本を以て太政類典を編纂し、検索考証の便を図るという流れが築かれている。

正院記録局における類輯編纂の状況は、1875（明治8）年1月時点で太政類典の明治4年から6年までの分が脱稿し、また、公文録もすでに若干の巻が編纂されていたようである。1875(明治8)年1月4日、太政類典を叡覧に供するにあたり提出された、大外史、権大外史の上表には、「(前略) 明治四年ヨリ六年ニ係ルモノ二百九十九卷繕写始成ル、乃チ謹テ叡覧ニ供ス、且別ニ官省府県ノ申牒ヲ輯メ、編年纂次シ、題シテ公文録ト云フ、既ニ成ルモノ若干巻、他日太政類典全ク成ルヲ待チ、併セテ進呈セントス (後略)」と太政類典と公文録の編纂の状況が記されている¹²⁶。さらに、同年6月12日、「本課ニ於テ編輯セル

¹²⁴ 前掲、『太政官沿革志』八、記録局沿革、84頁。

¹²⁵ 前掲、『太政官沿革志』八、記録局沿革、85頁。この流れの中に位置づけられている「本部」とは、「外史のことを指しているのであろう。」とされている。(中野目徹「近代太政官文書の形成過程—明治六年皇城炎上と『公文録』の編纂—」、124頁。)

¹²⁶ 前掲、『太政官沿革志』八、記録局沿革、59-61頁。「政始中村大外史奏議」、国立公文書館所蔵『公文録』・明治8年・第1巻・明治8年1月・課局、公01369100。

法例彙纂、民法、商法、訴訟法、罰則等四部始メテ稿ヲ脱ス」¹²⁷ と記されている。記録課ではこのように 1875 年（明治 8）に編纂事業の成果をなしている。

このように、太政官潤飾後の制度改革の中で記録課の規程も整備されるが、明治 6 年 5 月 5 日の皇城炎上、5 月 7 日の太政官庁延焼は、編纂中の太政類典 80 余巻の大半をはじめとする多くの文書を失った政府にとって、文書や記録の重要性を再認識させる大きなインパクトになったと言える。

政府の諸施策の基準ともいえる法律がまだ整備されておらず「法典空白時代と称せられた」¹²⁸ 明治前半期において、政府はその判断の拠り所を何に求めたか、おそらくこの状況の中で行政における「先例」の持つ意味は大きかったであろうし、統一した諸施策を実施し、その継続性を維持するには記録の保存が必要であったと考えられる。

1875(明治 8)年 1 月 4 日、正院記録局が太政類典を叡覧に供し、一定の成果を報告した後の同年 4 月 14 日、「漸次立憲政体樹立の詔」による太政官制改革が実施される。左右両院が廃止され、元老院、大審院が置かれる¹²⁹。正院職制章程も改正され、同月 18 日、「記録課仮規程」が制定されて諸公文の編輯保存に関し記録箱の使用等、より具体的な規定が定められた¹³⁰。

同年 9 月 22 日、内史外史が廃止され、大史少史が置かれる¹³¹。これまで外史の所管であった記録課の事務は大史少史が置かれた史官に引き継がれる。9 月 23 日定められた「史官章程」¹³²によると、その第 1 条に「詔勅官位勲記等ヲ造リ、諸公文案ヲ草シ、諸務ヲ幹理シ、文書記録受付伝達等ノ事ヲ掌ル」、第 2 条に「太政大臣ノ宣ヲ奉行及ヒ本院所属ノ判任官記ヲ奉スルハ大史ノ任トス」と規定されている。「史官分科」¹³³によると、第一科で受付伝達を、第二科で庶務を、第三科で記録を担当している。その後、大史少史は正院の称の廃止とともに廃止されて太政官書記官が置かれるが、これはさらに 1880 年（明治 13）3 月には内閣書記官となる。

¹²⁷ 前掲、『太政官沿革志』八、記録局沿革、64 頁。

¹²⁸ 石井良助編『日本法制史』、青林書院、1959 年、98 頁。

¹²⁹ 『法令全書』明治 8 年 4 月 14 日太政官布告第 59 号。

¹³⁰ 前掲、『法規分類大全』第一編、太政官内閣一、176・178 頁。『太政官沿革志』八「記録局沿革」62・63 頁。

¹³¹ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、181 頁。

¹³² 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、181 頁。

¹³³ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、182 頁。

2 諸官省記録部局の設置とその業務

明治政府の成立後、政府の内局として機能した行政官・弁官・正院の記録部局を中心に見て来たが、ここでは、各省の記録部局についてその変遷と機能の概要を述べておきたい。

1870(明治3)年5月29日に諸官省に対し、記録掛の分課の太政官達¹³⁴が出されるが、この後、主な諸官省に設置された記録部局は、表2のとおりである。

(表2) 諸官省の記録部局設置状況

記録部局の設置年月日	諸官省の記録部局
1868(明治元)年10月29日	行政官、記録掛設置
1870(明治3)年4月	外務省、編輯掛と編纂掛を設置(明治2年7月8日同省創設)
1870(明治3)年5月7日	外務省、編輯掛と編纂掛を併せて「文書司」を設置
1871(明治4)年7月30日	文部省、記録課を設置(明治4年7月18日同省創設)
1871(明治4)年8月19日	大蔵省、記録寮を設置(明治2年7月8日同省創設)
1872(明治5)年8月3日	司法省、記録課を設置(明治4年7月9日同省創設)
1873(明治6)年1月一日	外務省、編輯課設置(弁事局の所管)
1873(明治6)年7月2日	宮内省、記録課を設置(明治2年7月8日同省創設)
1874(明治7)年1月20日	内務省、記録課を設置(明治6年11月10日同省創設)
1874(明治7)年6月24日	外務省、記録局設置
1881(明治14)年6月24日	農商務省、記録局を設置(同年4月7日同省創設)

*設置年月日については、分課の規程がない場合は、事務章程、職制章程等から推測した。

この表からは、諸官省の創設時期にもよるが、記録掛設置の達が出された1870年からほぼ3ヵ年の内に、諸官省に記録部局が設置された状況が把握できる。

この内、初期に創設された文部省、大蔵省、そして民蔵分離を経て創設された内務省の記録部局とその所管事務について見て置くこととする。なお、内務省については、全国記録保存と合わせて後に述べることとする。また、太政官制下における外務省の記録部局については、「外務省の百年」で「外務省記録と日本外交文書」が一章を設けて詳述しており

¹³⁴ 『法令全書』明治3年5月29日、第377号。

¹³⁵、黒沢文貴「日本外務省の文書行政—占領期までの管理・分類・編纂・保存—」¹³⁶、熊本史雄「外政・軍政関係官庁における公文書管理」¹³⁷、長岡新次郎「外務省外交史料館」¹³⁸、服部光浩「明治中期外務省における文書管理について」¹³⁹、千葉功「戦前期日本における公文書管理制度の展開とその問題性—「外務省記録」を中心に—」¹⁴⁰等多くの論考があり、その中で文書管理や記録部局について詳述されているので、ここでは取り上げないこととした。

文部・大蔵・内務の各省の文書管理については、下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」¹⁴¹、文部省の文書管理については、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」¹⁴²、佐藤秀夫「文部省」¹⁴³の論考がある。大蔵省の文書管理については、「大蔵省沿革志 記録寮」¹⁴⁴、加藤新一「大蔵省」¹⁴⁵が挙げられる。これらの論考も参考にしながら、三つの省の記録部局を中心とした文書管理の概要を述べる。

[文部省]

文部省は、1869(明治2)年の職員令で設置された大学を廃止して、1871(明治4)年7月

¹³⁵ 「外務省記録と日本外交文書」、外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』下、原書房、1969年、1279-1314頁

¹³⁶ 黒沢文貴「日本外務省の文書行政—占領期までの管理・分類・編纂・保存—」、小名康之編『近世・近代における文書行政—その比較的研究—』、有志舎、2012年、194-233頁。

¹³⁷ 熊本史雄「外政・軍政関係官庁における公文書管理」、中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文書管理史料集 中央行政機関編』、岩田書院、2009年、1186-1190頁。

¹³⁸ 長岡新次郎「外務省外交史料館」、『日本古文書学講座』第11巻近代編Ⅲ、雄山閣、1979年、99-110頁。

¹³⁹ 服部光浩「明治中期外務省における文書管理について」、『政治経済史学』531号、政治経済史学会、2011年、1-20頁。

¹⁴⁰ 千葉功「戦前期日本における公文書管理制度の展開とその問題性—「外務省記録」を中心に—」、安藤正人・久保亨・吉田裕編『歴史学が問う公文書の管理と情報公開—特定秘密保護法下の課題—』、大月書店、2015年、154-183頁。

¹⁴¹ 下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」、中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文書管理史料集 中央行政機関編』、岩田書院、2009年、1197-1207頁。

¹⁴² 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—国立公文書館報—』第43号、国立公文書館、2011年、118-153頁。

¹⁴³ 佐藤秀夫「文部省」、『日本古文書学講座』第9巻近代編Ⅰ、雄山閣出版、1979年、176-188頁。

¹⁴⁴ 「大蔵省沿革志 記録寮」、大蔵省(農商務省・会計検査院)編纂、大内兵衛・土屋喬雄校『明治前期財政経済史料集成』第3巻、改造社、1934年、127-175頁。

¹⁴⁵ 加藤新一「大蔵省」、『日本古文書学講座』第9巻近代編Ⅰ、雄山閣出版、1979年、147-159頁。

18日に創設された。同月30日に受付課と記録課が設置されている¹⁴⁶。同年12月には未定稿ではあるが「文部省職務定例職員章程及事務章程」¹⁴⁷が作成されている。この第八章記録課の条文の前書きには、「本課ハ、省中日記、諸課規則及発行ノ日誌ヲ編撰スルコトヲ掌ル」と記されている。具体的な事務は、省中の諸課が日々処分する事務の日記を詳録して月末毎に記録課へ送付し、記録課ではそれを輯綴して文部省の記録を編成するというものであった。

この所掌事務については、1872(明治5)年11月に記録課事務改正が行われ、これまで、日誌浄書のみを主としていたものを、記録編輯を主とすることにし、「本省各課ノ書類、当課ニ悉皆記載有之様致度」と編輯方法を改めることについて文部省へ伺いを出している¹⁴⁸。これは、「先般史官ヨリ・・・」「五日正院ヨリ・・・」と記されていることから、1870(明治3)年に諸官省に対し、記録掛の分課と日記文書の部類を分けて差出を命じた太政達第377号とその記録を国史編纂のため、諸官省でまとめ置くことを指示した明治5年11月5日の正院の達を受けてのことと考えられる。

1873(明治6)年4月9日に「文書局記録課章程」が定められるが、文書局は、その3か月後の7月4日に廃止され、記録課は学務局の所管となる¹⁴⁹。同年11月14日制定の「学務局記録課章程」¹⁵⁰では、「本課ハ全省ノ記録及布達ノ事ヲ掌ル」と規定され、この時期、文部省では、学務局記録課で省中の記録を所管していたことが伺える。

1874(明治7)年1月20日記録課制定の「書類取調手続」によると、その第1条で「省中一般日用処務ノ書類ハ、総テ記録課ノ管理タルヘシ」と規定されており、第2条では「旧書ヲ調査シ、其部分ヲ区別シ、簿冊表題ヲ乱ラス綴収スヘシ」と各課に在来の旧書の調査と整理を指示している。第3条では「(前略)是迄各課在来ノ旧書ハ、今一時ニ、記録課ニ取纏メ区別スルモ、三年前ヨリ綴込モノナレハ、却テ錯雑ヲ生スヘク(後略)」として、記録課の職員が各課に出向き、旧書の調査を行うこととしている¹⁵¹。条文に「三年前ヨリ綴

¹⁴⁶ 国立公文書館所蔵『太政類典』、第1編第19巻、官制、文官職制5、太00019100。

¹⁴⁷ 前掲、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』、937頁。

¹⁴⁸ 「記録課事務改正」、前掲、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』、938頁。

¹⁴⁹ 「文書局記録課章程」、前掲、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』、939頁。

¹⁵⁰ 「学務局記録課章程」、前掲、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』、939頁。

¹⁵¹ 「書類取調手続」、前掲、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』、940頁。

込モノ」と書かれていることから、旧書とは、文部省創設時からの文書を指していると考えられ、この時期、文部省記録課では、省創設以降の文書を整理しようとしていたことが伺える。

しかし、この後、記録課は廃止され、翌 1875(明治 8)年の 9 月 19 日の文部省内達によると、「是迄記録課ニ於テ取扱候書類ハ、自今各局課ニ於収綴可致候事」¹⁵² となり、記録課の所掌事務は、各局課で分担されることとなる。

1881(明治 14)年 12 月 7 日、「文部省庶務局事務取扱規則」¹⁵³が定められる。これは、「通則」と記されていることから、省内の統一的な規程であったと考えられる。庶務局の中に規則係・記録係・受付係・書庫係の四係が設置され、記録係は「本省ノ記録ヲ保管シ、賀儀祭典等ノ儀式、東京図書館図書帯出特許票、職員ノ諸願届等ニ関スル一切ノ事務及文書ノ往復ヲ掌ル」(第 1 条)とされ、記録課の所掌事務は再び全省を対象とするものになった。

文書の流れは、「凡完結ノ文書ハ、主任ヨリ直ニ記録係ニ交付スヘシ、其未タ完結セサルモノハ、各主任ニ於テ之ヲ保管スヘシ」(第 13 条)とされ、受付係で受け付けた文部省の諸公文が、文案の起草、決裁を経た後、記録係で浄書し、完結した文書は記録係へ、完結していない文書は各主任で保管するという文書の流れが規定された。

記録係の所掌事務は、全 16 条にわたる条文で規定されており、記録編輯の方法は、諸記録は原本と謄本の二種とし、定式の分類により簿冊を作り、原書は書庫に納め、謄本は局中に整置し、索覧の便に供すとされている。

記録掛を所管した庶務局は、1885(明治 18)年 2 月 9 日に廃止され、その事務は、内規局に移管される¹⁵⁴。同年 2 月 12 日「文部省事務規程通則」¹⁵⁵ が定められ、その第 6 条で「局ニ於テ、記録簿書類ノ保存ヲ要スルモノハ、之ヲ編纂保存スベシ」と規定された。文書の編纂保存は、三度変更されて各局で行われることになる。内規局では、同日付けで「内規局処務規則」¹⁵⁶を制定し、第三課で記録の整理、公文の往復・受付・登記の事務を行うこ

¹⁵² 「従前記録課取扱ノ書類ヲ各局課ニ於テ収綴セシム」、前掲、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』、941 頁。

¹⁵³ 「文部省庶務局事務取扱規則」、前掲、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』、943 頁。

¹⁵⁴ 「文部省庶務局事務取扱規則」、前掲、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』、947 頁。

¹⁵⁵ 前掲、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』、948 頁。

¹⁵⁶ 「内規局処務規則」、前掲、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』、948 頁。

とになる。会計局では、同年6月30日、「会計局文書編纂定規」¹⁵⁷を制定し、簿冊を類纂と雑纂の二類に大別し、類纂は文書の事項に従い分類纂輯するもの、雑纂は各官庁を区別し一件纂輯するものとして、それぞれに具体的な書類の項目を示している。学務局では、同年の制定と思われる「学務二局記録事務取扱順序」¹⁵⁸が定められ、記録掛が設置されている。

このような文部省の文書管理について、下重直樹氏は、「そもそも原局の数も少なく、管理・指導すべき対象が個別具体的な段階では、記録を一つの局課に集中管理させるよりも、各局が掌握していた方が実際に適っていたのかも知れない。同省においては、官房にあたるような総務・調整機能を果たす局が設置されることもほとんどなかった。」と指摘し、この後、内閣制度への移行と各省官制通則の制定が、文部省の文書管理に画期をもたらしたとしている¹⁵⁹。内閣制創設後の1886(明治19)年9月、文部省の記録課が総務局に設置され、文書の類別と保存年数が規定されることになる。

[大蔵省]

大蔵省は、1869(明治2)年7月8日に創設されるが、その前身として、1867(慶応3)年12月に金穀出納所が、その後、1868(慶応4)年閏1月に会計事務課が、同年2月に会計事務局が、同年閏4月に会計官が設置されるという変遷を辿る。

大蔵省創設の翌月の8月12日に民部・大蔵両省が合併し、同年11月、両省が所管する改正掛が設置される¹⁶⁰。1870(明治3)年5月25日制定の「改正掛分課規則」¹⁶¹によると、改正掛では、各課の文書処理事務の調整を分掌とし、その際、「広く各課ニ商議ヲ経ルヲ要ス」と規定されている。この改正掛の事務は、大蔵省記録寮に引継がれる¹⁶²。大蔵省記録寮は、廃藩置県後の1871(明治4)年8月10日、大蔵省の三等寮として設置された¹⁶³。

¹⁵⁷ 「会計局文書編纂定規」、前掲、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』、949頁。

¹⁵⁸ 「学務二局記録事務取扱順序」、前掲、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』、950頁。

¹⁵⁹ 「内政・経済関係官庁における公文書管理」、前掲、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』、1201頁。

¹⁶⁰ 「改正掛ヲ置ク」『法規分類大全』第一編、官職門十、官制、大蔵省一、20頁。

¹⁶¹ 前掲、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』、671頁。

¹⁶² 『法規分類大全』第一編、官職門十、官制、大蔵省一、21頁。(欄外説明)

¹⁶³ 『法規分類大全』第一編、官職門十、官制、大蔵省一、内閣記録局、1889、29頁。前掲、「大蔵省沿革志」、『明治前期財政経済史料集成』第三卷、改造社、1934年、127頁。

これより前の同年6月に「大蔵省職制章程草案」¹⁶⁴が、伊藤博文の建議として出されている。その中の「大蔵省事務章程」に「凡ソ、日後ノ憑拠ニ供ス可キ約書及ヒ証書ノ類ハ、必ス検査頭之ニ検印シ、記録頭ノ記録ヲ経テ後証ニ備フ、而シテ其本書ヲ主任寮司ヨリ記録寮ニ送付シ、以テ書庫ニ収蔵セシム」と記されていることから、記録寮の設置は、伊藤の意向が反映されたものとも考えられる。この建議について、下重直樹氏は「アメリカから帰国した伊藤博文（租税頭兼造幣頭）が、同国の制度を範に建議した大蔵省の改革案」であり、「記録事務とともに、紙幣や公債の証印も行なう記録寮の設備構想が『改正綱領』中にみえる。」と指摘している¹⁶⁵。伊藤の建議については、第5章第2節で詳述する。

1871(明治4)年8月19日は、大蔵省において事務章程、職制章程等の諸規程が集中的に制定された日でもあった。「大蔵省職制並びに事務章程」、「大蔵省処務通則」、「大蔵省各課事務章程」、「大蔵省処務準序」(制定の日は不明であるが、「記録寮」の記載があり、8月19日以降と考えられる。)、¹⁶⁶「記録寮職制章程」、「記録寮分課」、「簿書ヲ編纂スル規例」等が挙げられる。ちなみに、この時期、大蔵卿は大久保利通であり、大蔵大輔は井上馨であった。同年7月14日に実施された廃藩置県により、一応全国を掌握した政府の財政基盤を担う大蔵省としては、まず、その行政機構を強化する必要があったといえる。その一環として文書管理に関わる諸規程も整備されたと考えられる。

「大蔵省各課事務章程」¹⁶⁶の往復課事務章程では、太政官の布告布達や諸官省への廻文等は簿冊に謄写し、本紙は記録寮へ送ると規定されている。「大蔵省処務準序」¹⁶⁷では、往復課、受付課の所掌事務を中心に、文書処理の流れが規定され、原書は最終的に記録寮へ送られる様子が把握できる。「記録寮分課」¹⁶⁸によると、記録寮には、簿記・編輯・刊行・翻訳の四課が置かれていた。

「記録寮職制章程」¹⁶⁹中の記録寮事務章程で、「記録寮ハ、緊要ナル一切ノ諸記録諸簿冊、及ヒ諸計算ニ関渉スル伝票ヲ付スル本紙又ハ考課状ノ類ハ、記録編輯シテ之ヲ管守スル事

¹⁶⁴ 「大蔵省職制章程草案」、大蔵省記録局編『大蔵省沿革志』上、157-163頁。「改正綱領並大蔵省事務章程案」、前掲、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』、672頁。

¹⁶⁵ 下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」、前掲、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』、1199頁

¹⁶⁶ 『法規分類大全』第一編、官職門十、官制、大蔵省一、106-110頁。前掲、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』、675-676頁。

¹⁶⁷ 『法規分類大全』第一編、官職門十、官制、大蔵省一、110-113頁。

¹⁶⁸ 『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制、大蔵省二、275頁。

¹⁶⁹ 『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制、大蔵省二、272頁。

ヲ掌ル所ナリ」と記されている。諸記録諸簿冊は、緊要と通常とを類別し、編纂して覧閲に便利であるようにし、緊要の簿冊文書は抄録して日用に供し、原本は庫中に納めて管守することとされている。

事務章程の文末には、大蔵大輔井上馨と大蔵卿大久保利通から記録権頭兵頭正懿宛に、「右記録寮職制及事務ノ章程、上裁ヲ経テ決定スル所ナリ、各員能ク之ヲ守リ、其程限ヲあやま愆ル勿レ」とあり、記録権頭兵頭正懿から大蔵大輔井上馨と大蔵卿大久保利通宛てに、「右職制及事務章程、かくしゅ恪守遵奉其職ヲ尽ス可シ、若シ本寮ノ事務挙ラサルアレハ、臣等謹テ其責ニ任ス可キ也」（ルビは筆者）と記されている。

「簿書ヲ編纂スル規例」¹⁷⁰では、記録編纂の体例を本集と別集の二種に大別し、更に寮司の回議原書に科目を立て細分するとしている。「大蔵省本集」は、一般に公布する制令・法則、本省から府県に指揮した措置で将来の定規例格となるべきものを蒐輯するとして、制度・礼典・諭告等40の部門を立て、「大蔵省別集」は、大蔵省が府県に指揮した施政の規格や処務の定案で、将来の信憑となるべきもので、各寮司から記録寮に送致された回議原書を類纂したもので、寮毎の主任事務に従って、編纂の科目が明示されており、この時期の規程としては、充実したものになっている。

このように、諸規程は整備されて行くが、文書管理の実態は必ずしも規程通りとはならず、1872(明治5)年4月27日には、「昨年御改正以来、各寮司廻議書類悉皆記録寮へ送致ノ章程ニ有之候処、二三寮司ノ外ハ送致モ無之、編輯ノ目途モ相立兼候趣、同寮ヨリ申立候間、兼テ相達候通取扱、早々同寮へ送致相成候様、御取計可有之候也 但、本文原書送致方ノ儀ニ付テハ、記録寮官員ヨリ打合可申候事」¹⁷¹という、各寮司各課あての大蔵省達を出さねばならぬという状況であった。

1873(明治6)年10月29日、これまで三等寮であった記録寮は、二等寮に格上げされる。同月12日、「記録寮ノ儀、是迄三等寮二候へ共、設置ノ前日ニ比スレハ、近来追々事務モ重大ニ涉リ候ニ付テハ、今一等御進級二等寮相成候方允当ニ可有之候條、御評決ノ上ハ早々御沙汰相成候様致度、尤現今官員ノ儀ハ、以別紙具陳仕候也」という大蔵省伺いが出され、記録寮を二等寮にする旨の達と布告が出されたものである¹⁷²。記録寮では、各寮司の廻議

¹⁷⁰ 前掲、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』、679頁。

¹⁷¹ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制、大蔵省二、276頁。

¹⁷² 「記録寮ヲ二等寮ニ改ム」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制、大蔵省二、277-278頁。

書類の悉皆送付を受け、各寮司に備え置かれた西洋書籍を所管することになるなど、広範な事務を所掌していた¹⁷³。

1874(明治7)年5月15日、「記録寮各課処務条例」¹⁷⁴が制定され、記録寮には、第一照査課・第二照査課・編纂課・簿書課・雑務課の5課が置かれる。処務条例中に規定されている「記録寮処務順序」は、全99款にわたるもので、各課の処務が詳しく規定されている。編纂課では省中一切の公文記録を分類編輯し、年報考課状刊行の事件、分類編集の処務順序を定めるとされている。省中の書類は副本二通を作成し、「原書ハ固ク襲蔵シ、不易ノ考証ニ備ル者トス」とされた。簿書課は、簿書の管守保存を担当し、書庫を管理その処務順序を定め、原書の閲覧を規定するとされた。

同年7月から9月にかけて、記録寮所管の西洋書籍や洋籍類が内課外国往復掛や文書課翻訳掛に引き渡され、記録寮へは、「省中一切ノ横文原書類編纂保存為致候條(後略)」と、これまで各寮課で蔵置されていた文書と今後取扱う文書が記録寮へ廻送されることとなった¹⁷⁵が、更に、1876(明治9)年9月14日には、省中一切の図書類を記録寮において管守させる旨の大蔵省達が出される¹⁷⁶。

1876(明治9)年6月30日、記録寮職制并事務章程が改正される。改正された「記録寮職制章程」¹⁷⁷では、「記録寮ハ、一切金穀出納ノ伝票、及ヒ公債証書各紙幣ノ記号ヲ記録シ、諸公文簿冊ヲ保存スル所」と規定され、その事務を上下二款に大別し、上款は大蔵卿の決裁を得て施行する事務、下款は頭が専行できる事務とした。諸公文簿書保存や文書編纂の条例を定めること、掌菅の簿冊を定め、その廃棄や標目を変更することは、上款の事務とされている。

1877(明治10)年の行政整理の官制改革により、寮制を廃し、局が置かれることとなり、1877(明治10)年1月11日、記録寮は記録局となる¹⁷⁸。同日、分課を定め、照査・照印・

¹⁷³ 「各寮司廻議書類ヲ悉皆記録寮へ送致セシム」、「各寮司備置ノ書籍一切記録寮ニ交付ス」前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制、大蔵省二、276頁。

¹⁷⁴ 「記録寮各課処務条例」、『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制、大蔵省二、278-294頁。

¹⁷⁵ 前掲、『法令全書』明治7年9月20日大蔵省達。『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制、大蔵省二、295-296頁。

¹⁷⁶ 「記録寮図書貸借并購買方」、前掲、『法規分類大全』官職門十一・官制・大蔵省二、301頁。

¹⁷⁷ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制、大蔵省二、297-300頁。

¹⁷⁸ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十・官制・大蔵省一、42頁。

編纂・雑務・沿革志取調の5掛が設置されるが、事務順序は旧寮の章程によるとされた¹⁷⁹。

1878(明治11)年2月16日、「編纂条例並部門分纂編入則」、続いて「記録局編纂掛処務順序」が制定されて、規程が整備されて行く。「編纂条例並部門分纂編入則」には、「編纂条例」、「太政官命令通牒書及布達日誌類編輯規程」「原纂簿冊措置規程」「部分分纂編入則」が掲げられている。文書の措置手順を定めた「編纂条例」では、「諸公文書編纂ノ方法ヲ区画シテ正輯略輯雜輯トナス」と規定され、正輯は、会計収支の順序、成規類例の沿革で後の考拠となる文書、略輯は、僅かに他日の参考供充すべき文書、雑輯は、全く一時応用の文書という編集の区分がなされた。現文書の取り扱いを定めた「原纂簿冊措置規程」でも、正輯略輯雜輯に区分し局課ごとに部類を分けて編集するとされた¹⁸⁰。

「記録局編纂掛処務順序」では、「本掛ノ専掌タル各局課ノ凡百文書ヲ総合シテ一併ニ受領シ、而シテ之ヲ編纂保存スルヲ掌ル」とし、編纂掛で各局課の文書を徴集し倉庫に保存するという流れが築かれている。その間の処理業務が煩雑なため、担当毎の処務順序を定めている。その流れは、徴収員が「省中一切ノ公文帳簿ヲ徴収スルヲ掌」り、編纂員が「省中ノ公文記録ヲ分類編輯スルヲ掌」り、洋文員が「省中一切ノ洋文ヲ編輯シ并洋書籍ヲ管理」し、簿書員が「文書函籍ヲ管守保存シ書庫開闔書架整置ノ処務及ヒ文籍閱覽貸借等ノ事ヲ掌ル」(ルビは筆者)と言うものであった¹⁸¹。

1838(明治13)年5月27日、書記局、議案局の簿書掛が廃止され、その事務が記録局へ引き継がれる¹⁸²。同年11月22日、「記録局文書編纂規則」¹⁸³が定められる。記録局には、省中一切の公文を記録局に徴収する「徴収掛」、徴収した公文書を編輯類別する「編纂掛」、編纂した諸簿冊を保存する「簿書掛」が設けられ、省中一切の公文書を記録課が収集し保存する体制が組み立てられた。

1881(明治14)年5月に「文書存廃區別概目」¹⁸⁴が定められ、正輯之部・略輯之部・雑

¹⁷⁹ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一・官制・大蔵省二、302頁。

¹⁸⁰ 前掲、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』、693-696頁。

¹⁸¹ 前掲、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』、688頁。

¹⁸² 「書記議案両局附属簿書掛ヲ廃シ事務ヲ記録局ニ属ス」、『法規分類大全』第一編、官職門十一・官制・大蔵省二、302頁。

¹⁸³ 前掲、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』、697頁。

¹⁸⁴ 「局務参考書」、国立公文書館所蔵『諸雑公文書』、昭46総00605100。前掲、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』、702頁。

輯之部の三分に保存年限が規定され、保存年数経過後の文書については、各主任の協議を経て廃棄するとされた。また、その区分に該当する文書について、事項の概別が示された。正輯・略輯・雑輯の区分については、先に述べたように、明治11年の「編纂処務条例」¹⁸⁵において既に設けられていたが、それぞれの区分に、保存年限や具体的な事項は規定されていなかった。「文書存廃区別概目」については、第4節3の「文書の類別・区分」で詳述する。

1882(明治15)年1月17日、「記録局職制并事務章程」¹⁸⁶が制定される。「記録局ハ、国庫出納のノ伝票、各紙幣及ヒ公債証書ヲ照査証印シ、諸公文簿冊ヲ徴収シ、及ヒ書籍采輯ノ事ヲ掌管スル所」となり、照査・照印・徴収・采輯・編纂・簿書・雑務の七課が置かれた。続いて、同年5月18日、「記録局各課処務條款」¹⁸⁷が定められ、7課の業務についてより具体的な事務処理が規定される。

例えば、采輯課には、大蔵省沿革志取調掛・旧幕府理財会要取調掛・貿易辞書取調掛・写字生掛の四掛が設けられた。大蔵省沿革志の編集は、明治元年以降の大蔵省及び各局課の廃置とその事務の沿革を編述し、旧幕府理財会要は、慶長8年から慶応3年までの幕府の財政の沿革を記述すると記載されている。

また、編纂課では、「本課ハ（中略）省中一切ノ公文ヲ編入科目ニ照シ分門類集ス」と規定され、諸公文書編纂の方法は、正輯・略輯・雑輯に区分して、公文原書を編纂したものを「簿冊」とし、7月から翌年6月の会計年度で区画し、装丁するとされた。簿書課では、「本課ハ庶務掛洋書掛ノ二部ニ区分シ、公文若クハ帳簿及ヒ和漢洋籍ヲ管守保存ス」とし、三つの倉庫に保存した。この頃、大蔵省では、文書の保存管理について一定の規範を有し、書庫も整備されていた様子が伺える。保存の状況は、(表3)のとおりである。

(表3) 大蔵省文書の書庫と保存状況

第一庫	常備和漢洋反訳図籍、其他略輯(7年5月以降ノモノ)諸表類、雑書等ヲ收藏。
第二庫	太政官命令書、伝票、回議冊、其他正輯別輯及ヒ原纂、既往略輯、洋文原書等を蔵置。
第三庫	官省府県の勘定帳、小訳帳を蔵置。

¹⁸⁵ 前掲、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』、692頁

¹⁸⁶ 「記録局職制并事務章程」、『法規分類大全』官職門十一・官制・大蔵省二、302-304頁。

¹⁸⁷ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一・官制・大蔵省二、304-318頁。

3 内務省記録部局の設置と全国記録保存

内務省は、1873年（明治6）11月10日に設置されるが、内務省創設までの経過は複雑である。その変遷を辿ると、1868（慶応4）年1月17日の三職七科制において内国事務科、同年2月3日の三職八局制において内国事務局、同年閏4月21日の政体書体制において内国事務局は会計官に吸収されるが、1869（明治2）年4月8日、会計官から独立、地方民政関係を中心とした「内政専務の省」として民部官が創設される。この民部官は、版籍奉還後の同年7月8日に制定された職員令により民部省となるが、1か月後の8月12日の第一次民蔵合併により、組織はそのままで卿と大少輔が民部大蔵の両省を兼任する「民部省大蔵省」となる。1870（明治3）年7月10日の民蔵分離により民部省が復活するが、1871（明治4）年7月14日の廃藩置県後の同月27日、第二次民蔵合併により、民部省は廃止され、大蔵省に併合される。そして、1873（明治6）年11月10日、新たな官庁として内務省が創設されるということになる¹⁸⁸。

1868（明治2）年6月4日の民部官職制に於いて、書記は「事ヲ受上抄シ、文案ヲ勘書シ、及、布令諸官府県へ往復書等ノ事ヲ掌ル」と定められているが¹⁸⁹、記録課の設置は、内務省創設後である。

1873（明治6）年11月10日、内務省が創設され、翌年の1月9日、内務省中に寮司が置かれる。翌10日、「内務省職制及事務章程」¹⁹⁰が制定され、分課の順序は、往復課・受付課・用度課・庶務課・記録課となっている¹⁹¹。この「内務省職制及事務章程」は、翌月の2月18日訂正される。校訂の「内務省職制及事務章程」¹⁹²の事務章程は、正院の裁決に出される上款と内務省の専任とされる下款に分かれ、この下款に「全国ノ記録ヲ保存スル事」、「古蹟ヲ保存スルコト」が規定されている。

文書の流れについては、1874（明治7）年1月20日に各寮局課に対し「省中記録課被設、一切ノ文書簿冊、網羅蒐集編纂致候ニ付、其寮（其司・其課）ニ於テ、廻議文書類決裁処

¹⁸⁸ 内務省創設までの経過については、佐藤竺「内務省の成立」（『日本近代法発達史・行政制度（法体制準備期）—資本主義と法の発展9』、勁草書房、1960年）や「内務省創設以前の内務行政」（大霞会編『内務省史』第1巻第1編、地方財務協会、1971年）を参照した。

¹⁸⁹ 「民部官職制ヲム」、国立公文書館所蔵『太政類典・第1編・慶応3年～4年・第17巻・官制・文官職制3』、太00017100。

¹⁹⁰ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、71-74頁。

¹⁹¹ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門九、官制、内務省二、149頁。

¹⁹² 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、74-81頁。『法令全書』明治7年1月太政官達番外無号。

置済次第、無遅滞記録課へ引渡可申、此旨相達候事」¹⁹³ という内務省達が出され、省中の各機関の決裁処置済文書が記録課へ引き渡されることとなった。さらに翌月の2月24日には、この達の具体的な手順を示した「内務省処務順序」¹⁹⁴ が定められて、各寮司課の施行済みの原書の記録課への送付が規定された。更に記録課には、翌月の3月5日に刊行科が、同月7日には、翻訳掛が設置され、諸法令規則や一般に頒布する公文の印刷や各寮司課に所蔵の洋籍の引き渡しを受けることになる¹⁹⁵。

1874年(明治7)11月15日、内務省の「局課改定」¹⁹⁶により省中各課の改置が行われ、記録課は第三局と改称されて、図書、編纂、翻訳の三課が置かれた。第一課(図書)では、政治典型風俗人情を徴すべき古今の別なく書類の収集保存、諸詔勅諭旨法度条例決議回達等を類聚し収蔵、布告・日誌・諸省の布達の整置、所蔵書籍の貸し付けを行い、第二課(編纂)では、公文の類別編纂と内務省布達全書および日誌の蒐輯出版、各寮局の月報考課状の作成を行い、第三課(翻訳)では、欧米諸国の成範定範の和訳を行っていた。

1875(明治8)年5月30日、省中各局改置が実施され、記録は第三局から第二局となり、翻訳は、記録から離れて第三局となる¹⁹⁷。翌月の6月12日、再び、省中各局の改正が行われ、6局と2掛が設置された。記録は第二局、翻訳は第三局、公文の収授は往復掛の分掌となる¹⁹⁸。翌月の7月12日には、「第二局分課職掌」が仮定され、編纂・日誌兼月報・刊行兼庶務・図書保存・受付・写図・写字の7掛の設置と編纂・保存・受付の各掛の処務順序が定められている¹⁹⁹。

この「第二局分課職掌」によると、編纂掛が「省内ノ回議原書ヲ調査シ、事務ノ部類ヲ分チ、文書ヲ編纂スルヲ掌ル」、日誌兼月報掛が「日誌ヲ纂輯シ、省内各寮局ノ月報ヲ整頓編纂スルヲ掌ル」、刊行兼庶務掛が「省内諸刊行ノ事務ヲ調理シ、其他需要品ノ取扱等一切ノ庶務ヲ掌ル」、図書保存掛が「全国諸公文保存ノ事務、及省内既ニ整頓スル文書諸帳簿図書等ヲ保存シ、購書謄写及各寮局へ図書ヲ貸与スルコトヲ掌ル」、受付掛が「省内ノ文書ヲ受付シ、之ヲ各掛ニ分付シ及局中諸回達等ノ事務ヲ掌ル」、写図掛が「絵図ヲ模写スルヲ掌ル」、写字掛が「編纂及図書保存ノ掛ニ付属シ、文書ヲ校合シ、写字生ノ取締ヲ為スヲ掌ル」

¹⁹³ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門九、官制、内務省二、199頁。

¹⁹⁴ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、81頁。

¹⁹⁵ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門九、官制、内務省二、199頁。

¹⁹⁶ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、50・151頁。

¹⁹⁷ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、157頁。

¹⁹⁸ 内務省達乙第76号、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、53頁。

¹⁹⁹ 前掲、『法規分類大全』官職門八、官制、内務省二、202頁。

ことになっている。

編纂掛では「公文ヲ区分シテ^{ママ}四部トシ謄写セシムヘシ」とされ、第一部は、他日証拠とすべき緊要の書類で、2葉を謄写して担当部局への送付用と編纂用とし、原書は保存、第二部は成規定例により卿の名をもって処分した書類で1葉を謄写して担当部局へ交付し、原書は編纂用に、第三部は、原書を全写せず、摘録のみで原本は担当部局へ交付されるというものであった。「他日証拠とすべき緊要の書類」を最も手厚く取り扱っている様子が伺える。保存掛では「内務省ニ於テ、永世照憑ニ供スヘキ文書ヲ保存スル事ヲ掌ル」とし、文書は二類に大別して第一類を公文、第二類を図書とした。また、「全国諸公文保存事務」に関しては、院省使庁府県の文書は、毎年期日通り目録を提出させ、卿輔に回覧後、各庁を区分して庫中へ収蔵し、本書は各官庁で厳重保存させると規定されている。また、保存の公文原書、命令原書の借覧については、庫内での閲覧を原則とし、寮局へ持ち帰る場合は退省の都度返却し翌朝貸渡すとされている。曝書は年2回実施すべしと規定された。受付掛では、第二局（記録）への諸公文の出入りの調整を担当している。往復掛や各寮局から送付される諸公文について必要な受入手続きをして領収し、処分既済の廻議冊は、編纂掛に附嘱する、編纂掛から送付された初廻議冊の謄本は、その担当主任へ送付するという事務が規定されている。

1875(明治8)年9月28日、二等寮として図書寮が設置される²⁰⁰。明治8年9月4日付けの、図書寮の設置についての「内務省伺」は、次のとおりである。

全国ノ記録保存ノ儀ハ、当省事務章程中ニ掲載有之、既ニ当省第二局ニ於テ分課担任差向、省中ノ記録ヲ編纂保存シ、所轄ノ図書及ヒ刊行ノ事務其他一切文書ノ往復受付ヲ管理シ、全国ノ記録ハ先ツ其目録ヲ蒐輯イタシ候迄ニテ漸次實際着手ノ運ヒニ有之、抑記録ノ儀ハ、上ハ国家経綸ノ用ニ供シ、下ハ人民開智ノ資ニ供スルー大緊要ノ物ニシテ、之ヲ永世ニ保存シ、毫モ散逸ノ患ナカラシムル、其任モ亦大ナリ、区々一分局ノ担当ニテハ、甚不都合ニ有之（中略）古今ノ記録ヲ管知シ、傍ラ出版ノ事務ヲ受理セハ（中略）大ニ国家ノ便益ヲ起シ、庶幾クハ記録保存ノ実効ヲ奏スルニ至ラン（後略）²⁰¹

²⁰⁰ 前掲、『法規分類大全』第一篇、官職門八、官制、内務省一、54頁。

²⁰¹ 「図書寮設置伺」、国立公文書館所蔵『公文録』・明治8年・第144巻・明治8年9月内務省伺三、公01528100。前掲、『法規分類大全』第一編、第十一巻、官職門八、官制、内務省一、55-56頁。

という伺いが出され、出版条例の改正を機に、記録の事務と全国記録保存を所管する第二局と出版の事務を担当する準刻局を併せて図書寮を設置することにより、記録保存の実効をもたらすことが述べられている。

伺には、別紙として第二局、準刻局の人員及び人件費が記載されており、明治8年9月15日付けの法制局議案によると、「(前略) 内務省伺図書寮設置ノ儀、審査候処、費額増加ノ儀ニモ無之旁御許可相成可然哉(後略)」と伺に対する見解が述べられ、「伺之趣聞届(後略)」の附箋が添付されている²⁰²。同年10月25日、第二局、準刻局を廃し、その事務を図書寮に於いて管理する旨の内務省達が出され²⁰³、図書寮は、約100名の職員を擁する大きな組織となる²⁰⁴。1876(明治9)年4月17日に図書寮が廃止され、翌月の5月2日に図書局と改称されて²⁰⁵、1885年の内閣制度創始まで存続する²⁰⁶。

図書寮では、出版条例による新刻書の納本図書を保存管理することになるが、この納本図書は、1884(明治17)年の太政官文庫の設置にともない、内閣記録局に引き継がれる。

1875(明治8)年11月4日には、「図書寮分課職掌」²⁰⁷が仮定され、翌1876年1月14日に「図書寮分課」²⁰⁸が定められる。図書寮には、編纂・出版・庶務の3課と書記が置かれ、編纂課には、本務、日誌年報掛、大蔵省引継掛、焼亡調査掛、写字掛、写図掛、校合掛の7掛、出版課には版權授与掛、新聞紙検査掛の2掛、庶務課には受付掛、計算掛、刊行掛、図書保存掛の4掛が配置された。これより3か月前の1875(明治8)年7月3日に内務省で火災が起こり多くの公文書等を焼失していたが、この分課において、その手当てを実施する組織として「焼亡調査掛」が置かれている。

更に、翌年2月から、図書寮各課の「処務順序」が順次改定される。「編纂課処務順序」²⁰⁹には、その掌務がより具体的に規定されている。編纂課は「本省中一切ノ公文ヲ纂集整

²⁰² 「図書寮設置伺」、国立公文書館所蔵『公文録』・明治8年・第144巻・明治8年9月内務省伺三、公01528100。前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、55-56頁。

²⁰³ 内務省達乙第138号、前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、56頁。

²⁰⁴ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、54頁。

²⁰⁵ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、58頁。

²⁰⁶ 「内務省上申 十八年六月二十五日」、前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、114頁。

²⁰⁷ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、212頁。

²⁰⁸ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、220頁。

²⁰⁹ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、222頁。

理スル処」で、その業務は、1875(明治8)年7月罹災以降の文書の編纂を行う「編纂本務」、1874(明治7)年1月開省以降罹災までの文書の編纂を行う「焼亡文書調査」、開省以前の文書の編纂を行う「大蔵省引継調掛」等である。焼亡文書の調査については、職員を院省使寮局に派出してその庁の簿書から内務省に関する公文を謄写させ、また庁府県の文書は各庁からの送付を受けて焼失文書の補完に努めている。大蔵省引継調は、内務省開省以前の文書を編纂するため、当時の民部大蔵両省の文書のうち、内務省の所轄に属する文書を大蔵省からの交付を受けて謄写を行っていた。

また、編纂課における文書の処理は、往復課から送付される処分済み文書のうち、図書寮において保存するものについては謄写してその原本を編纂保存し、謄写したものは担当部局に送付する、図書寮に保存しないものについては、謄写をせず、件名を件名簿に記し原紙に図書寮記載済みの印を押し担当部局に返付するという手順であった。

これは、1875年(明治8)11月10日に省内の各寮局課へ出された「回議冊将来考扱ニ要ナキモノハ主任ニ返付ス」²¹⁰の内務省達に基づくもので、その軽重と将来の考扱のための要不要を調査した上で必要なもののみを謄写し、不要のものはその要領を登記することとされた。このことについては、第2章第2節の2「文書の類別・区分」で述べるように、「公文原書編纂保存規則」、「回議冊省略保存規則」が定められることになる。また、往復課から送付される文書は編纂課で調査し、不完全なものについては往復課へ返付して完結させるよう求めている。

「諸務課処務順序」²¹¹によると、諸務課では、日誌・年報・布達全書を編成していた。日誌は、往復掛から送付された処分済みの回議書のうち、「地方官民ノ心得トモ成ルヘキモノ」を謄写し、刊行掛へ送付、布達全書は内務省の諸達で、謄写したのち刊行掛へ送付された。年報は、各寮局から送付のあった事務報告書を総合して年報告を作成し、往復掛を通じて正院へ上申された。刊行掛では、送付のあった文書を各寮局に区分し「刊行類別録」を製調して、活版局書肆に命じて印刷を行った。受付掛では、往復掛や各院省使庁府県寮局から図書寮へ送付される文書の受付、担当の掛への分配等、文書の流れを調整した。

また、「出版課処務順序」²¹²により、出版課では、旧準刻局の事務を引き継ぎ、国内の出版ならびに新聞紙検査の事務を管理した。

²¹⁰ 北海道立文書館所蔵『明治九年 内務省局務提要』編纂部、鑑別、各寮局へ達。

²¹¹ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、232頁。

²¹² 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、227頁。

また、この頃、「編纂例則」が創定される。編纂例則創定に際しての図書寮からの伺いには「公文書類編纂ノ例則確定無之候テハ、首尾壹轍ニ難相成、依之別紙凡例書相設、先以編年体ノ方ニ着手、従テ類聚モ成功候様仕度」と記されており、1876年（明治9）1月12日卿輔の決裁がおりている²¹³。ここに記されている「編纂凡例緒言」によると、内務省では開省以来、とくに一課を設けて一切の公文を纂集していたが、その事業半ばにして1875年（明治8）7月3日の内務省庁舎の火災により公文書を焼失した。「編纂例則」の制定には、その焼失した文書の補填と整理を図るため、また一方、開省当初に比べ所管範囲の拡大ともなう事務量の増加という状況の中で、「証例を徴考」するため、また「散逸」を防ぐため、図書寮の設置を機に、文書の編纂に積極的に取り組もうという考えがあったようである。公文書の編纂の体裁として、「編年」と「類集」を掲げ、編纂が比較的行いやすい編年から始めることとし、まず「内政編年録」の例則が定められ、1879（明治12）年11月14日には類集の「内政類典」の例則が定められている。

1876（明治9）年4月17日、図書寮は図書局と名称が変わり、翌年2月12日には図書局中の各掛が更定され、内務省の直管であった翻訳課を図書局に吸収し、編纂・出版・翻訳・庶務・保存の4掛となる。これは、1882年（明治15）3月10日の「図書局分課」により、編纂・出版・翻訳・庶務・保存の各掛は課に改められ、同時に、各課「処務順序」が定められる²¹⁴。とくに編纂課では、編纂する書目が規定されるとともに、編纂する文書についても、「公文原書編纂保存規則」²¹⁵により要不要を「甄別」することとされた。図書局編纂課処務順序²¹⁶には、編纂する書目として内政編年録、内政類典、局務類纂、局務提要、内務省布達便覧、太政官布令便覧、内務省布達全書、内務省年報が掲げられており、その第12条から第20条に編纂書目の概要が示されている。

この類聚編纂は、1883（明治16）年5月23日、図書局に設置された報告掛が「官報書類ヲ蒐集シ年報月報ヲ編製」することにともない、編纂課の処務順序中の編纂する書目の内、太政官布令便覧と内務省年報が削除され、政典覧要が加えられることになった。²¹⁷

1884（明治17）年11月28日、図書局の分科の併合改称が行われ、保存課と翻訳課を併合

²¹³ 北海道立文書館所蔵『明治九年 内務省局務提要』編纂部、編纂例則創定。

²¹⁴ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、237頁。

²¹⁵ 前掲、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』、内務省23、537頁。

²¹⁶ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、238頁。

²¹⁷ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、250・251頁。

して「典籍課」、庶務課を「局長付書記」と改称した²¹⁸。

1885(明治18)年6月25日、「内務省処務条例」が制定され、図書局は廃止される。「処務条例」は、分課組織・文書取扱順序・服務心得・分課章程の4章からなるもので、省務全般を規定したものであった²¹⁹。総務局中に図書課と編纂課が設置され、図書課では「図書出版并版權授与ノ事」と「図書記録保存ノ事」を所掌し、編纂課では「本省一切ノ公文書ヲ編纂スル事」と「法律例規等ヲ編纂スル事」を所掌することが規定された。

この処務条例の制定と図書局の廃止は、この年の12月の内閣制創始以降に変化する文書管理へのプロセスの一段階であったといえる。しかし、記録保存という視点からすると、大きな変革であった。図書寮や図書局は、一般への公開こそしなかったが、文書や図書の編纂保存を目的として設置された組織であり、いわばアーカイブズの一部の機能を有していた組織ともいえる。その組織が廃止され、業務が総務局や大臣官房の所管となり、一般的な事務と共に行われることになる。このことは、アーカイブズの視点から言えば、大きな後退であったといえる。

もう一つの内務省の事業として大きく掲げられていたのが「全国ノ記録ヲ保存スル事」である。

この「全国記録保存」²²⁰事業は、まず、1874(明治7)年3月17日に、内務省の各寮司課に対して、「今般記録課ニオイテ全国ノ記録致保存候ニ付、差向各寮司課所轄之書籍及記録類之目録一切取調、至急同課へ可差出此段相達候事」²²¹との達が出された。つづいて、3月25日に太政官達第39号により、「全国一般官撰私撰ノ別ナク、政事典型風俗人情ヲ徴スヘキ古今ノ書類、今般内務省ニ於テ悉皆致保存候条、各官庁所轄ノ書類及諸記録類ノ目録取調、至急同省へ可差出此旨相達候事」²²²が院省使府県へ、そして同月31日、内務省達乙第27号で「今般当省ニ於テ全国一般官撰私撰ノ別ナク、政事典型風俗人情ヲ徴スヘキ古今ノ書類都テ致保存候ニ付テハ、其管轄神社巨刹及ヒ華士族平民ニ至迄各所蔵ノ書目取

²¹⁸ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門九、官制、内務省二、255頁。

²¹⁹ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省一、114-129頁。

²²⁰ 内務省が所管した「全国記録保存」については、中野目徹『近代史科学の射程—明治太政官文書研究序説—』の第十章『記録文書保存』をめぐる内務省と大蔵省—明治八年太政官達第六八号に関する一考察—の中で、その施策の制定過程を分析し、内務省の原案に大幅な修正が加えられたことや「記録文書保存」政策の背景についての詳細な研究がある。

²²¹ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門八、官制、内務省二、200頁。

²²² 『法令全書』明治7年3月25日太政官達第39号。

調、往復日数ヲ除ノ外百日ヲ限り当省へ可差出、此旨相達候事」²²³ が、府県に達せられた。さらに、翌 1875(明治 8)年 4 月 30 日には、公文書の保存に視点を置いた太政官達第 68 号が、院省使庁府県に出される。その達は、次のようなもので、法令全書では、「四月三十日輪廓附」²²⁴ と記されており、重要な法令の位置づけがなされていたことがわかる。

第六拾八号

院省使庁府県

記録文書ノ儀ハ、嚴重ニ保存スヘキハ勿論ニ候処、紛乱散失シ或ハ水火ノ災ニ罹リ候テハ、後日ノ照会ヲ失ヒ事務ノ困難ヲ生シ不都合ニ候條、向後各庁ニ於テ保存ノ方法ヲ設ケ、焚蕩流失等ノ患ナキ様厚ク注意可致、且逐次編纂ノ分ハ、明治七年三月第三十九号達ニ據リ、其目録取調、毎年五月限り内務省へ可差出此旨相達候事²²⁵

しかし、この太政官達第 68 号は、内務省が作成した原案を大幅に修正して実施されたものであった。当初、内務省が上申した御達案は、次のとおりであった²²⁶。

御達案

院省使庁府県

記録文書ノ儀ハ、古今政治ノ沿革ヲ考へ、内外事体ノ変移ヲ徴スルモノニメ、各官事務ノ顛末源委ヲ知ルハ、皆ナ之ニ由ラサルナク、殊ニ公文書類ニ至リテハ、施政上一日モ欠クベカラサルモノニメ、其緊要至切ナル、固ヨリ嚴重保存可致置ノ処、右方法未タ全ク相立サルヨリ、或ハ紛乱散逸、或ハ水火ノ災ニ罹リ、焚蕩流失スル者往々有之、是カ為メ唯目下ノ困迫ヲ生スルノミナラス、大ニ後來ノ障礙ヲ貽ス事少カラス、此儘打過候テハ、記録文書逐日湮滅シ、遂ニ後人ヲシテ今日政治事体ノ如何ヲ知ル能ハサラシムルニ至ルハ、必然ノ儀ニテ、実ニ不都合之事ニ候條、自今別紙條例ニ照準、嚴重保存可致、尤昨明治七年第三拾九号ヲ以テ相達置候通、一切文書ノ目録簿ハ勿論、図書目録共毎歳五月ヲ限り、内務省へ送致可致、此旨相達候事

年号月日

太政大臣 三條実美

²²³ 『法令全書』明治 7 年 3 月 31 日内務省達乙号第 27 号。

²²⁴ 明治 6 年 11 月 22 日太政官達第 393 号により、「布告達書永ク遵守スヘキモノハ輪郭ヲ附シ一時可心得モノハ輪郭ヲ付セス」と院省使府県に達せられた。

²²⁵ 『法令全書』明治 8 年 4 月 30 日太政官達第 68 号。

²²⁶ 「各庁簿書保存ノ儀ニ付伺」、国立公文書館所蔵『公文録』明治八年、第 114 卷、明治 8 年 4 月内務省伺 7。

この達案には、「文書保存条例」が添付されており、各官庁の文書は、毎年 1 か年分を整頓編冊し、件名・目録を整備すること、人炬隔離の土蔵を選び文庫と定めて編冊済みの文書を収め厳重保存すること、土蔵がない場合は建築すること、文書はすべて副本を作成し、本書は文庫内に収蔵し、副本で事務を取り扱うこと、等が規定されていた。

しかし、太政官達第 68 号は、保存のための具体的な処置、施設は省略されて、保存の主旨と目録の提出のみの内容となった。それは、「御失費不容易」という財政上の理由からであったとされている²²⁷。内務省はこの目録により全国の記録を把握しようとしたが、最終的には目録による把握も徹底しないままに、太政官制から内閣制への政治体制の移行とともにこの達は廃止されることになる²²⁸。

この全国記録保存により、院省使庁府県から内務省に提出された公文の目録は、1875(明治 8)年 7 月 12 日制定の「第二局保存掛処務順序」²²⁹では、「院省使庁府県ノ文書ハ、逐次編纂ノ分、毎年期日通目録ヲ差出サシメ、(中略) 卿補回覧済ノ上、各庁ヲ区分シ、庫中へ収蔵シ、本書ハ其官庁ニ留置キ、厳重保存セシムヘシ」と規定されているが、国立公文書館所蔵資料の中にその目録は見い出せない。管見の限りにおいて、目録の提出に関わる文書で保存されていたのは、明治八年五月三十一日付けで、筑摩県権令永山盛輝から太政大臣三條実美宛に出された、目録の提出期限の猶予を願い出た文書 1 点のみである。筑摩県の罫紙に書かれたその内容は次のようなものであった²³⁰。

記録文書目録上申御猶予之申上

本年四月三十日附第六拾八号ヲ以、記録文書ノ儀ハ厳重ニ保存スヘキハ勿論ニ候処、粉乱散佚シ云々御達之趣、敬承仕夫々取調居候処、遠隔之支庁等往復ニ時間ヲ費シ、御達之通 上申方出来兼候間、来六月十日迄御猶予被下度。、此旨申上候也

明治八年五月三十一日 筑摩県権令 永山盛輝

太政大臣 三條実美殿

追而、本文御猶予之儀、内務省へモ上申致置候条、此段申上済候也

一方、いくつかの府県には、明治 8 年 4 月の太政官達第 68 号への対応を記録した文書

²²⁷ 前掲、中野目徹『近代史料学の射程—明治太政官文書研究序説—』、259 頁。

²²⁸ 「八年第六十八号各庁編纂ノ記録書目毎年内務省へ送付スヘキノ達ヲ廃ス」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第十編・明治十九年・第十卷・文書・出版・公文書式...、類 00256100。

²²⁹ 前掲、『法規分類大全』第一篇、官職門、官制、内務省二、204 頁。

²³⁰ 国立公文書館所蔵『公文録』明治八年・第 247 卷・明治 8 年 5 月諸県同、公 01665100。

が残っていることが確認されている²³¹。国には残されていないが、府県の文書館等で保存されている状況が把握できる。それらの文書から、内務省へ提出された目録を把握することができる。例えば、京都府の場合は、明治8年から明治12年までの、京都府知事から内務卿宛の進達文書が残されており、目録も添付されている²³²。目録のみの提出ではあったが、報告を出さなければならないという立場の府県にとって、それ相応に文書を整理していかなければならないという事態が生じたのではないかと思われる。筑摩県令から太政大臣あての「記録文書目録上申御猶予之申上」の文書は、その状況の一端が伺えるものである。

ところで、内務省は各府県・各省庁からこのような簿冊の目録を提出させ、どのように処理・利用しようとしていたのか。情報としてはかなり膨大になるわけであり、それを提出させ、ただ受け入れていただけだったのか、という疑問が残る。

現在その目録が残されていれば、当時の国や各府県が持っていた簿冊の種類や量を把握でき、もし仮に、内務省が収集した各省庁・府県の目録を公開し、また、一般の国民に、それを自分たちの生活に生かし、利用できるという意識が育っていたなら、日本は欧米にも匹敵するようなアーカイブズの先進国になっていたのではないかと想像される。ただ、これだけの膨大な情報を収集して置きながら、それを当時の内務省は生かしたのか生かし得なかったのか、については、結果としてこの達が廃止される際の理由を見る限り、生かし得なかったということが言えるのではないだろうか。

おわりに

近代行政機構としての太政官制創設以降に制定された諸規程を基に、記録部局を中心に、文書管理に関わる組織や職制、所掌事務等を見てきた。明治政府は、成立当初から、行政官や正院という政府機能の中枢部に記録部局を設置したことがわかる。また、諸官省においても同様に記録部局が設置された。正院や諸官省に設置された記録部局は、記録掛、記録寮、図書寮、記録局、記録課と名称は統一されなかったが、その機能は、決裁が終了した原義の謄写と類聚編纂、保存、そして組織内の閲覧への対応が中心であった。文書管理において、受付・往復・記録という担当組織を設置し、文書の流れをシステム化し、文書

²³¹ 重田正夫「府県公文書管理史ノート」、埼玉県立文書館編『文書館紀要』第20号、埼玉県立文書館、2007年、47-67頁。

²³² 「京都府文書事務基本史料集成(一) 慶応四年閏四月～明治一四年三月」、『資料館紀要』第20号、京都府立総合資料館、1992年、139-143頁。

の受付、受け付けた文書の担当組織との往復、処理済文書の謄写と保存という一連の流れが確保されていたといえる。

太政官記録の濫觴とされた明治政府成立当初の記録は、「史録」であり「史籍」であった。作成された文書は、一定の行政目的を有すると同時に歴史的な視点も加味されていた。その背景には、維新の偉業を成し遂げたとする政府が、その正当性を示そうとした意図もうかがえる。これは、志士の事績に関する文書や華族や諸藩に対して国事に関する文書の提出を求めていたことから推測できる。

しかし、この同時代史的な視点は、1872(明治 5)年の正院歴史課が設置され、記録局が所掌していた「復古維新ニ於ケル記録ノ材料ヲ蒐輯」する事業が、国史編輯の事業として記録課の分局として設置された歴史課に引き継がれることにより、希薄になって行ったと考えられる。正院記録課の業務は、「行政ノ際、典例規則ノ依拠スヘキ」もの、「施政治術の得失を商量する」ものとして、行政執行上の依拠すべき記録の編纂へと特化されて行く。

「記録材料蒐集」に始まった記録部局の業務は、廃藩置県後の正院の設置、そこに置かれた記録局で、本格的な記録の編纂が始まる。それは、原本を謄写することにより、編年と類聚に編纂するという方法でなされた。

この時期、政府は、熱心に記録編纂の事業を行ったが、その背景には、二つの事情があったと考えられる。一つは、新政府が国家を統治するためには、国民の政府に対する信頼を維持することが必要であり、その信頼の確保は、行政における判断の一貫性、施策の継続制を維持することにあつたといえる。いいかえれば、政府が認識した文書の価値は、行政の際の判断の一貫性、施策の継続制を維持するための根拠資料としての価値であつたともいえる。それは、職制、事務章程、分課規程等に記された目的規定に見ることができる。少し長くなるが、その事例を示すと次のような規定である。

1873年(明治6)の「正院記録課章程」²³³では、

第1条 夫政務ヲ執ルハ人ニアリト雖モ、其人ノ依拠遵奉シテ典例規則ヲ誤ラス、能ク天下人民ノ信ヲ得テ、歴世経国ノ法秩然紊レサルモノ惟記録ノ存スルニ由ル、故ニ、人事変換アリ天災迭臻アリト雖モ、之ヲ守護シ散逸ナラサシムル事、政府ノ要務ニシテ一日モ忽ニスベカラサルコトナリ

第2条 本課ノ職務ハ官中一切ノ文書ヲ掌リ、行政ノ際典例規則ノ依拠スヘキ者信憑照

²³³ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、174頁。

準ヲ取り誤謬ナカラシムルヲ以テ要トス（後略）〔下線筆者〕

とある。記録は「歴世経国ノ法案レサル」ために必要とされ、「行政ノ際典例規則ノ依拠スヘキ」ものとされた。

また、1882（明治15）年の内務省の「図書局編纂課處務順序」²³⁴によると、

第1条 記録文書ノ、古往今来ノ事ヲ徴證シテ、世ニ大功アルハ固ニシテ、又施政上一日モ欠クヘカラサルモノナレハ、主任者宜ク此ノ意ヲ体シ、苟モ本課ノ所管ニ属シタル公文ハ、厚ク保存シテ嚴ニ散逸ヲ戒メ、退省ノ際、必ス文庫ニ收藏シ非常変災ヲ予防スヘシ

第2条 法令規則ノ沿革ヲ考察シテ、施政治術ノ得失ヲ商量スルハ、記録文書ノカニ資ラスンハ能ハサルナリ、本課編纂ノ主眼トスル処茲ニアリ、須ラク典例成規ヲ類纂シテ専ラ執務者ノ便ヲ謀リ、若シ他局課ヨリ対照参考ヲ要請スル事アレハ、各分担者速ニ其事類ヲ挙テ指示スヘシ

と規定されている。記録文書は「施政治術ノ得失ヲ商量スル」ために必要であり、典例成規の類纂は「専ラ執務者ノ便ヲ謀」るためであると明記されている。

もう一つは、諸法典の整備との関連である。諸法典の整備は、不平等条約を改正しようとする政府にとって、必要不可欠の課題であった。政府は成立当初から、法典の整備に着手し、1869（明治2）年から1874（明治7）年にかけて、箕作麟祥により、フランス諸法の翻訳等がなされ、刑法・民法・憲法・訴訟法・商法・治罪法の翻訳が「仏蘭西法律書」として刊行され、法典編纂の参考資料とされた²³⁵。これらの諸法典は、1890（明治23）年に公布されるが、それまでの間、法典制定への試みが繰り返される。

法典整備にあたって、行政の実情を把握できる情報は必要であり、記録保存への政府の取り組みは、そのような視点も加味されていたと考えられる。太政類典の完成を待って、叡覧に供するというセレモニーからは、こうした編纂事業が、国家事業の一つとして位置付けられていたのではないかと推測されるのである。

²³⁴ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門七・九、官制、内務省二、238頁。

²³⁵ 藤田正・吉井蒼生夫編著『日本近現代法史（資料・年表）』、信山社出版、2010年、6頁。

また、「日本法令索引[明治前期]出典資料解題」²³⁶には、太政類典・公文類聚をはじめ、太政官の達全書や諸省の日誌や布達全書等多くの資料が収録されており、類聚編纂と法典整備との関連を伺わせるものである。

新政府は、その成立直後に行政官に記録掛を設置し、また、諸官省に対して記録掛の設置を命じた。それぞれの記録部局は、事務章程や処務順序等を定め、各行政機関で作成された文書の最終的な受皿として、処分済文書を受け入れ、類聚等に編纂して保存した。この時期、こうした形の文書管理のシステムが出来上がっていたことが伺える。そして、この文書管理システムの中に位置づけられた記録局は、政府組織内部という限定的なものであったが、アーカイブズとして十分機能したものであった。

²³⁶ 国立国会図書館デジタルコレクション

http://dajokan.ndl.go.jp/SearchSys/documents/shiryo/siryo_kaidai.pdf (2016.1.31 確認)

第2章 内閣制移行期における文書認識

はじめに

この章では、第1節で、内閣中枢機関化をめざした太政官内閣への政府機構の改革、第2節で、正院の下にあった記録課の変遷と規程の整備、第3節で、実質的には記録課の課長であった内閣権少書記官の小野正弘の建議案について述べ、統治機構の改革と文書管理との関連を見ながら、当時の文書認識について考察する。

古代律令制にその範をとった明治政府の太政官制は、幾度かの改革を繰り返しながら維持されて来たが、1877(明治10)年からの太政官制の諸改革において、内閣制という新たな統治体制に向けた準備が始まる。それは、まず、いわゆる「太政官内閣」として現れる。

もっとも、内閣制への準備は、既に1873(明治6)年5月2日の官制改革(太政官制潤飾)において、その兆しが表れている。「内閣」の文言は、この「太政官制潤飾」において、三職の内、納言に代って参議が置かれ、その職掌を「内閣ノ議官ニシテ諸機務議判ノ事ヲ掌ル」と規定した太政官職制²³⁷、「内閣ハ、天皇陛下参議ニ特任シテ、諸立法ノ事及行政事務ノ当否ヲ議判セシメ、凡百施政ノ機軸タル所以ナリ」と規定した太政官正院事務章程²³⁸の中に初めて見られる。事務章程では、「内閣議官ノ談判ニヨリテ」「内閣議官ニ諮り」等の文言も多く記され、「内閣議官」とされた参議の強い権限が伺える。しかし、この所謂太政官内閣には参議間の意見の対立を収拾する機能はなく、制度として確立されたものではなかった。

「太政官の制度と内閣の制度をくっつけた、『太政官内閣』時代は明治6年からじつに明治18年まで続くのである」²³⁹という状況が生じる。この間に政府は、内閣の中枢機関化を図って行く。その背景には、拡大複雑化する行政と自由民権運動に見られる国会開設への要求に対応できる統治機構が求められていたということが考えられる。古代律令制に倣った太政官制の改革が限界に来ていたと言える。1877(明治10)年1月18日、正院の称も廃止される。正院の廃止は、その下にあった記録課にも大きな影響を与えた。その後、記録課は内閣制が創設されるまでの間、所管課が一定せず、数年おきに変遷することになる。

²³⁷ 「太政官職制」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、159頁。

²³⁸ 「太政官正院事務章程」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門二、164頁。

²³⁹ 前掲、赤木須留喜『〈官制〉の形成—日本官僚制の構造』、39頁。

文書の管理についても、これまで、正院体制の中で、行政機関が作成した文書は、すべて行政執行のための重要な情報として、編年や類聚の形でまとめ、活用し、保存されて来た。しかし、この状況は明治10年代に入ると変化してくる。文書の軽重により、その文書を区分する方法が検討され始める。文書が有する価値、主としてその文書が持つ法的効力の度合により、その処理の方法や保存期間の区別が設けられて行く。

拡大複雑化する行政の中で、文書の量も増大する。これまでの、文書を謄写して類聚編纂と編年編纂で管理するという方法に限界が生じていた。また、法典が整備された状況の中で、これまで典令規則の依拠すべきものであった類聚等の記録は、その存在価値が薄れていったという状況もあったと考えられる。さらに、組織の改変や法令規則の改廃は、類聚を編纂するというその編纂手段そのものに見直しの必要が生じて来ていたともいえる。

そして、何よりも、こうした文書量の増大により生じた弊害を、政府は統治に係わる危機感として捉えた。そうした中で、この統治構造の改革は、文書管理にとっても改革をもたらすことになる。その意味では、太政官制から内閣制への移行期でもあるこの時期は、文書管理制度上も一つの変革の時期であったといえる。

第1節 正院の廃止と記録課の変遷

1 政府の機構改革

1875(明治8)年4月14日、「漸次立憲体制樹立ノ詔」²⁴⁰が發布され、「(前略) 茲ニ元老院ヲ設ケ、以テ立法ノ源ヲ広メ、大審院ヲ置キ、以テ審判ノ権ヲ鞏クシ、又地方官ヲ召集シ、以テ民情ヲ通シ公益ヲ図リ、漸次ニ国家立憲ノ政体ヲ立テ(後略)」として、元老院・大審院の設置と地方官会議の開催が宣言された。これにより、左右両院は廃止される。

1875(明治8)年4月25日制定の「元老院章程」では、第1条で「元老院ハ議法官ニシテ、新法ノ設立、旧法ノ改正ヲ議定シ、及ヒ諸建白ヲ受納スル所ナリ」と規定されている。元老院には、議長、副議長、議官が選任されるが、それは、「勅任官ニ昇リシ者、国家ニ功勞アル者、政治法律ノ学識アル者ニ限ルヘシ」とされ、立法を議する所でありながら、その構成員は「議法官」、すなはち天皇の「官吏」という位置付けであった。

1877(明治10)年1月4日、各地で起った地租改正の農民の暴動への対応として「減租の詔」が発せられ、それによる税収入の減少への対応策として、官庁の統廃合、冗員の淘汰により政費の節減を図るなど行政整理が実施されたが、同時に、太政官における内閣の中

²⁴⁰ 『法令全書』明治8年4月14日太政官第58号布告。

枢機関化に向けた統治機構の整備が進められた。

同年1月11日の官制改革により、各省の諸寮が廃止され、新たに局が置かれるとともに1月18日には正院の称が廃止され、大史、少史の職も廃止されて書記官、属官が置かれることになる²⁴¹。明治の太政官制が倣った律令制の官職名は、払拭された。

1879(明治12)年3月10日、内閣書記官が置かれ、太政官中には、太政官書記官と内閣書記官が併存する形になった。翌年の3月25日、太政官書記官の職員を内閣書記官に移し、太政官書記官は、自然消滅することになり、太政官における内閣書記官の中枢機関化が図られる。

この時期の文書管理に関わる官制は、表3のような流れになる。

²⁴¹ 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門、官職総、64頁。同太政官内閣一、186頁。

(表3) 文書管理に関わる官制 (明治10年1月11日の官制改革)

時 期	官 制	官制の内容
1875(明治8)年 9月22日	太政官正院史官 分科	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本局：詔勅公文、官位記、賞功牌、翻訳、書籍 ・ 第一科：受付伝達、履歴、大小舎人ヲ管ス ・ 第二科：庶務 ・ 第三科：記録 写字生ヲ管ス ・ 第四科：用度
1877(明治10)年 1月11日	太政官制改革	各省ノ諸寮ヲ廢シ局ヲ設ケ大少丞以下ヲ廢シ、書記官屬ヲ置ク
1877(明治10)年 1月18日	太政官制改革	正院ノ称ヲ廢ス
1877(明治10)年 1月29日	太政官書記官分 課	・ 本局中旧第一科ヲ本局庶務掛、第三課ヲ本局記録掛、第四科ヲ本局用度掛ト称シ候・・・。
1879(明治12)年 3月10日	内閣書記官設置、 内閣書記官職制 制定	<ul style="list-style-type: none"> ・ 内閣書記官長：内閣ノ文書及官内諸課ノ事務ヲ総理シ、僚屬ヲ判任スル事ヲ掌ル ・ 内閣書記官：内閣ノ文書ヲ勘シ、詔勅命令ヲ草スル事ヲ掌ル
1879(明治12)年 3月13日	太政官書記官掌 務改正	・ 太政官書記官：記録受付伝達用度ノ事ヲ掌ル
1879(明治12)年 3月20日	太政官書記官局 分掌ノ称	本部＝元庶務掛、記録部＝元記録掛、用度部＝元用度掛
1879(明治13)年 3月18日	記録用度両部ヲ 改称	記録課＝元記録部、用度課＝元用度部
1879(明治13)年 3月25日	太政官書記官局 ノ称自ラ廢ス	十三年三月廿五日、太政官書記官局ニ奉職ノ者内閣書記官局ニ転任セシニ依リ、両局相合シ太政官書記官局ノ称ハ自ラ廢ス (法規分類大全欄外記述)

*この表の記載事項の出典は、『法規分類大全』による。

1879(明治12)年5月16日、「太政官書記官局処務概則」が定められ、太政官書記官局には、本部・記録部・用度部が設置されるが、翌年3月25日、太政官書記官局は、内閣書記官局に併合される。1881(明治14)年4月30日、「内閣書記官局分課処務概目并処務規程」²⁴²が制定され、内閣書記官局には、内規課、庶務課、記録課、用度課が設置された。記録課は「公文ヲ編次シ及ヒ類典便覧等ヲ編纂スル事」、「官中一切ノ書籍ヲ管守シ及ヒ出納ヲ取扱フ事」と規定されている。この両処務該目には、分掌する事務の中に、管掌する簿冊が具体的に列記されている。

明治14年の政変後、政府は「国会開設の勅諭」を發布するとともに参事院を設置し、「諸省事務章程通則」を制定するなど、国会開設の準備として、行政権の強化を図って行く。

1881年(明治14)11月10日に制定された「諸省事務章程通則」²⁴³では、各省卿の職務権限が統一的に規定された。

2 記録局の変遷と規程の整備

正院の廃止後、その下にあった正院記録課は、内閣制における内閣記録局となるまでの間、太政官内の機構改正にともない度々その所属する部局が変わるが、その変遷は表(4)のとおりである。

表4 正院廃止後内閣制創始までの記録部局の変遷

設置年月日	1877(明治10) 年1月18日	1879(明治12) 年3月13日	1880(明治13) 年3月25日	1883(明治16) 年5月11日	1885(明治18) 年6月24日	1885(明治18) 年12月24日
組織の名称	太政官本局記録掛	太政官書記官局記録部	(太政官)内閣書記官局記録課	文書局記録課	(太政官)内閣書記官局記録課	内閣記録局

また、記録課の事務分掌規程や処務規程等は順次制定され、その内容はより具体的になっていく。しかし、組織の実態はそれにとまわず、少書記官等の転任や辞任により事務を専任するものはなく、太政官書記官局本部(元庶務掛)の少書記官が記録部の事務を兼

²⁴² 前掲、『法規分類大全』、第一編、官職門二、官制、太政官内閣一、216頁。

²⁴³ 『法令全書』明治14年11月10日、太政官達第94号。

任するのみとなり、「此時往々記録部ヲ廢スルノ説アルヲ聴ケリ」²⁴⁴という安定しない状況でもあった。

1879(明治12)年3月24日、「記録部事務分掌規程」²⁴⁵が制定され、記録部には、第一席から第四席が置かれる。第一席では公文録・布令便覧を編纂、第二席では太政類典・布告全書・達全書・職官表を編纂、第三席では写字生の監視、謄本の校合、写字料の勘計、製本等、第四席では諸公文の管守、その受授、書庫書筐の鍵鑰の管理、部内の庶事を掌ることとされた。この記録部は、1880(明治13)年3月18日、太政官に六部が設置されることにともない記録課と改称される。

1881(明治14)年11月9日、「記録課処務規程」²⁴⁶、「公文録編纂例則」²⁴⁷、「公文録編纂心得」²⁴⁸が制定され、「太政類典」の編纂例則が改正された²⁴⁹。この「記録課処務規程」によると記録課は、「公文ヲ編次シ、類典便覧ヲ編纂シ及ヒ官中一切ノ書籍ヲ管守シテ、其出納ヲ取扱フ所トス(後略)」とし、編纂・謄写・庶務の三掛が設置されている。編纂掛では、「公文録・太政類典・布令便覧等総テ本課ノ編輯事務ヲ取扱フ所トス」とされ、具体的な編纂例が記されるなど、記録課の組織と業務がこれまでの規程の中では最も具体的かつ詳細に記述されている。この時期に、編纂例則が見直された様子が伺える。

なお、太政類典は、1881年(明治14)頃からその編纂方法について記録課内で議論があり、1882年以降の公文書については、その分類基準が大幅に改正され、名称も公文類聚と改称される²⁵⁰。

1883(明治16)年5月10日、官報編輯のことを管掌する組織として文書局が置かれ、翌11日に記録課が移される²⁵¹。翌年3月7日改正の「文書局処務規程」²⁵²によると、文書局には文案・翻訳・処務・記録の4課が置かれている。同年4月10日、記録課処務規程が

²⁴⁴ 前掲、『太政官沿革志』八、記録局沿革、69頁。

²⁴⁵ 前掲、『法規分類大全』、第一篇、官職門二、官制、太政官内閣一、190頁。

²⁴⁶ 前掲、『法規分類大全』、第一篇、官職門二、官制、太政官内閣一、222頁。

²⁴⁷ 前掲、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』、147頁。

²⁴⁸ 前掲、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』、148頁。

²⁴⁹ 前掲、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』、148-150頁。

²⁵⁰ 国立公文書館「所蔵公文書の紹介」、『国立公文書館年報』第1号、1972年。

²⁵¹ 前掲、『法規分類大全』、第一篇、官職門二、官制、太政官内閣一、229頁。

²⁵² 前掲、『法規分類大全』、第一篇、官職門二、官制、太政官内閣一、306頁。

改正される²⁵³が、これは、記録課の文書局への移転と太政官文庫の設置にともない記録課が文庫掛を所管したことにより改正したものである。改正された「処務規程」によると、「記録課ハ、公文ヲ編次シ、類典便覧ヲ編纂シ、及官中一切ノ書籍ヲ管守シテ、其出納ヲ取扱フ所トス」とされている。記録課には、編纂・謄写・庶務・文庫の4掛が置かれるが、翌1885年6月24日、記録課は内閣書記官局に移される²⁵⁴。

3 内閣権少書記官小野正弘の建議案

明治14年の政変後、政府は内閣制度創設に向けて官制改革を実施するが、こうした中、1881(明治14)年12月1日、内閣権少書記官小野正弘から「記録課ノ処務ニ関スル建議案」²⁵⁵が、参事院へ提出されている。この建議案は、太政官の十三行罫紙に書かれ、「記録局諸則沿革録」に編綴されており、「(第三十四)十四年十二月一日 内閣少書記官小野正弘 記録課ノ処務ニ関スル建議案 (本書処務ノ全体ニ関スル建議ナルヲ以テ、之ヲ編纂部ニ入ルハ妥当ナラサレトモ亦タ之ヲ通則中ニ入ルヲ得ス、故ニ如ク茲ニ載ス)」と朱書きされた付箋が貼付されている。建議案には、かつて課員に示していたとする「記録課ノ性質及ヒ効用」が別冊として添付されている。

小野正弘は、東京府士族で、1872(明治5)年に左院の中主記に任命され、1885(明治18)年7月9日に内閣少書記官、記録課長、同年12月24日に内閣記録局次長、翌年4月27日に内閣記録局長心得を任命され、内閣の記録部局の主要ポストを歴任して、1887(明治20)年に退官した人物である²⁵⁶。その後、内閣記録局長の推薦により、諸記録整頓及文書保存事務を担当し、内閣記録局設置の際、局長心得として局務を整理した功勞により特旨叙位を受けている。²⁵⁷ 小野正弘については、中野目氏の論考の中で、「小野は、1872(明治5)年以来一貫して太政官、内閣の記録畑を歩み、累進して記録局次長まで昇った“記録のプロ”とでもいうべき“たたき上げ”の官僚である。」²⁵⁸と紹介されている。明治14年

²⁵³ 国立公文書館編『内閣文庫百年史』国立公文書館、1985年、266頁。

²⁵⁴ 前掲、『法規分類大全』第一篇、官職門二、官制、太政官内閣二、234頁。

²⁵⁵ 「記録課ノ処務ニ関スル建議案」、国立公文書館所蔵『記録局諸則沿革録 記録課之部四』、帳00055100。

²⁵⁶ 「小野正弘」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・記録局諸則沿革録附録一・旧局員履歴』、帳00064100。

²⁵⁷ 「元非職内閣記録局次長従六位小野正弘特旨ヲ以テ陸叙ノ件」、国立公文書館所蔵『官吏進退・明治23年官吏進退十・叙位一』、任A00232100。

²⁵⁸ 中野目徹「内閣記録局の公文編纂一初代次長小野正弘の「非職」まで一」、加藤周一等編『日本近代思想大系20』付録(月報12)、岩波書店、1989年、6-9頁。

の政変後の太政官制改革直後に、建議案を提出した意図はどこにあったのか。建議案には、「此ニ幸ニ官制更革ノ事アルニ際シ、聊カ其大略ヲ陳シテ採択ニ備フル事此ノ如シ」と記されており、小野は、この太政官制改革を行政官庁における記録課の必要性、記録課が果たしている役割、記録課の現状を述べる絶好の機会ととらえたものと考えられる。建議案の概略は、次のとおりである。

太政官六部を廃止し参事院を設置した今回の改革は、「法律規則ヲ構案セラルヽニ於テ、最モ其鄭重ヲ極メタル者」であるとした上で、記録課では「聖旨ヲ奉体シ」役立つよう努力すべく、既に編纂方法の改正に着手したと述べる。

しかし、「之ヲ活用スルノ道、其宜キヲ得サレハ、未タ其効用ヲ奏スル事能ハス」とし、本課の職員が精力を尽し完全無欠の記録法を整理することが出来ても「其供用ノ便猶欠クル所」があれば、「記録ノ効用豈ニ之ヲ全フセリト謂フ可ケン哉」という。

そして、「今某等ノ請フ所ノ者ハ、今ヨリノ後、政府新ニ法令ヲ発シ、稟議ヲ定ムル事アル毎ニ、必有司ヨリ速ニ本課ニ命シ、事類ノ輕重ニ随ヒ、其書類ヲ整頓録上セシメラレン事ヲ、然ラハ則チ本課ハ謹テ所管ノ文書ニ就キ、仔細検索、條疏具陳、以テ参考ノ用ニ供スヘシ」と記録課の業務をアピールし、「是レ上ハ以テ政府本課ヲ置カルヽ所以ノ本意ニ稱ヒ、下ハ以テ展転繙閱往復煩数ノ勞ヲ免シ、体裁ト便宜トニ於テ、両ナカラ其宜キヲ得ルニ庶幾カラシ」とその効果を述べる。

しかし、「右ハ某等鄙意ノ在ル所ニシテ、未タ以テ有司ニ聞スルニ及ハス」と記録課の業務に対する官吏の無関心、無理解を述べ、「其本課ノ性質及ヒ効用ハ嘗録シテ課員ニ示セル者アリ、此ニ別冊ヲ作りテ之ヲ附呈ス、併セテ觀覽ヲ賜ハラハ、幸甚ノ至ニ堪エス」と結んでいる。

附呈された別冊「記録課ノ性質及ヒ効用」では、まず最初に「蓋シ記録ナル一課ノ、必行政官庁ニ欠ク可カラス」として、記録要用の理由を述べた上で、「本課ハ常ニ此必要ノ位置ニ存在セン事ヲ希望スルノミ」と前置きし、記録とは「官府ノ文書ヲ概括セル総称」、記録課とは「行法・施政・命官等、百般ノ公文ヲ管理スルノ所」と述べる。

上古では、「政ヲ施シ」と「政ヲ記スル」ことが一手でその職を分けなくてもよかったが、繁文の極みの後世では、「施ス者」と「記スル者」の任を分け、その「記セル者」を管理する専任を設ける必要があるとし、「是、後世行政官ニハ、必記録ナル一科ノ随帶セル所以ナリ」と説明する。

「一定ノ成文法アル国ニ在ルモ、猶記録ノ用ニ資ラサルヲ得ス」と外国の状況にも触れ、「況ヤ我国ノ如キ（中略）文書ノ極メテ繁多ナル政府ニ於テハ、苟モ記録ノ整理、其法ヲ得ルニ非サルヨリハ、官吏照準ニ迷ヒ、人民信憑ニ苦ムノ弊、得テ免カル可カラス」と、文書が極めて繁多であるわが国での記録の整理の必要性を述べる。そして、「以上ノ理由ヲ以テ、行政庁ニ於テハ、記録ノ必専任ノ課局ヲ要スル所以ヲ知ルニ足ル可ク、而又記録ノ整理・最其方法ヲ要スル所以ヲ知ルニ足ルヘシ」と記録専任課局の必要を述べる。

次に「本課ノ實際ニ就キ、現状及ヒ将来ノ方向ヲ述フル」として、太政官記録課の沿革を述べ、名称の変更、規模の伸縮、管理者の交換が度重なり、「直言スレハ、記録ノ整理、完全ヲ得サル者ハ、主トシテ此更革ノ多キニ因リテ然ルト謂フヘシ」と指摘し、記録課の現状について記している。続いて、「本課ノ現ニ編次ニ従事スル者ハ」と、公文録、太政類典、布令便覧、布告達全書、職官表を「行政官庁ニハ必欠ク可カラサル文書タル事、復疑ヲ容レス」とし、その内容を説明し、「要ハ明治政府ノ記録ヲシテ、其政令ノ変換頻数ナルニ拘ハラス、首尾貫通終始一ノ如ク以テ、其性質ト効用トヲ全フシ、後世ニ迄準則トナサシム可キ事、実ニ本課ノ当務ナルヘシ」と結ぶ。

以上が小野の建議案の概要であるが、ここからは“記録のプロ”である「記録官吏」²⁵⁹としての自負が読み取れる。「小野は、『記録』に関して一定の見識を以て職務に精励していた稀有な存在」²⁶⁰であったといえる。建議案の内容は、現在にも十分通じる箇所がある。小野が述べた「記録課ノ効用」は、現在言われるところの「アーカイブズの力」に繋がるものでもあると考える。小野は、この中で、記録を「行政官庁ニハ必欠ク可カラサル文書」とし、記録課の設置を「必行政官庁ニ欠ク可カラス」という。4年後の内閣制創始の中で定められた各省官制通則には、各省に記録局（課）設置の条文があるが、この建議案が採用された結果ではないかと考える。内閣制創設直後の12月24日に内閣記録局が設置されるが、翌25日、小野は内閣記録局長心得に任命されている²⁶¹。

また、「施ス者」と「記スル者」の任の分課、成文法が備わっている外国においても記録は必要とされており、文書繁多のわが国では猶のことであるとの指摘は、的を射ている。規程例則の制定や改正の文書を綴じた「規程例則原按簿」という簿冊の目録（筆写注：目

²⁵⁹ 「内閣記録局第二回報告」中、記録局諸則沿革録の項にこの表記がみられる。国立公文書館所蔵「記録材料・内閣記録局第二回報告」、記 00883100。

²⁶⁰ 前掲、中野目徹「内閣記録局の公文編纂―初代次長小野正弘の「非職」まで―」、7-9頁。

²⁶¹ 「旧局員履歴」、国立公文書館所蔵『諸帳簿』、記録局諸則沿革録四、帳 00055100。

次)の中に「各国記録局制摘要 同日」という記述があることから、諸外国の記録制度をある程度把握していたと考えられる²⁶²。正院廃止後記録課の所管が転々とする中で、小野はこの機会を一つのチャンスと捉えたと考えられる。

この建議案の後には、太政官 10 行野紙に書かれた「太政官中ニ図書館ヲ設置セラルルヲ要スルノ意見」と題する文書が綴じられている。ここには、太政官図書館章程、図書館職制も添付されており、図書館の中に「記録課」を設置することが記されている。日付は、明治 15 年 10 月 11 日となっている。さらに、翌日、より詳細な内容が、参事院の 10 行野紙に書かれている。

この意見書には、小野が部下に対して書いた附箋が添付されており、「別冊意見書ハ、参事院某氏ヨリ谷松書記官へ出セル者ニシテ、其意見ノ当否ハ^{しばらく}姑ク置キ、外聞ニテ、記録課ノ得失便否ヲ論議スル事ノ少カラザルハ、之ヲ以テ其一端ヲ知ルニ足レリ、(中略)此上ハ宜ク十分ノ協議ヲ尽シ、十分ノ方法ヲ定メ、其事ノ成否ニ拘ハラズ、本課ノ意見書ヲ草定シ、之ヲ上陳スルニ非ズンバ、恐ラクハ外聞ノ誤認ヲ^メ、反テ事実ノ如クナラシムルノ結果アランコトヲ、苟モ各位此旨ヲ領セラルルニ於テハ、速ニ本課ノ為メ十分ノ意見ヲ呈露セラレン事(後略)」と記されている。

この文面からは、当時、記録課の処遇について、外部でも様々な意見が出されていたようで、ここに至っては、記録課から積極的に意見を出すべしとする小野の意向が示されている。附箋の末尾には、「本文ノ事柄、内示ニ属シ、未タ之ヲ公議ニ付ス可カラス、各位宜ク此意ヲ諒シ、切ニ^{ろうえい}漏洩ヲ戒メ給へ」と記されている。

更に、その後、記録課員が書いたと思われる書類が綴じられている。ここには、「記録課ノ事務ヲ拡張スルノ目的」が六項目にわたり記載されており、その中に「此ノ如クシテ、漸次、本課ヲ変シテ記録局ト為シ独立ノ地位ニ進マシメ度(後略)」という文章も見える。また、この書類の記述から「記録課ノ処務ニ関スル建議案」は、実質的な記録課長であった小野が参事院に提出したものであったことが把握できる。

以上のことから、その所管庁である正院廃止後の記録課については、外部からも様々な意見が出されていたことが伺え、このような状況に危機感を抱いた小野課長以下記録課課員の奮闘ぶりも伺える。「記録課ノ処務ニ関スル建議案」もその一環と考えられる。

なお、「記録課ノ処務ニ関スル建議案」については、翻刻したものをこの章の末尾に[補

²⁶² 「規程例則原按簿 目録」、国立公文書館所蔵、『諸雑公文書(その他)規程例則原按簿』、昭 46 総 00603100。

論]として掲載した。

第2節 政府の文書認識

1 「公文類別ノ議」の上申

太政官では、1877（明治10）年1月に、「公文ノ類別ノ議上申」²⁶³が出され、2月14日に太政大臣の決裁が下りている。この上申によると、「謹按スルニ、政事ニ大少ノ目アリ、從テ文書ニ輕重ノ別アリ、今内閣ハ万機ノ府、文案堆積シテ而シテ輕重ノ別ナクンハ、或ハ煩碎錯雜ノ弊アラン事ヲ恐ル」とあり、統治機構の拡大に伴い、「万機の府」となっている内閣に文案が堆積し、それへの対処方法が大きな検討課題となっていた様子が伺える。

上申には、続いて「抑、現今政府理治スル所ノ文書、布告達書布達指令トス（後略）」と記され、「布告」は太政官から人民一般に広告する者、「達」は太政官から省庁に通達する者、「布達」は省庁から人民に公布する者、「指令」は太政官から省庁の伺に指令する者であると説明している。この背景には、「政府理治スル所ノ文書」、即ち、政府が統治するための文書である、布告・達書・布達・指令の文書が、官庁内部において必ずしもその区別が的確に把握されておらず、官庁内部の規則等と混合され、繁雑に民間に布告されているという状況があり、こうしたことが結果として「法ノ輕キヲ示ス」ことになっているという危機感があつたと考えられる。

そして、「今欧州ノ例ヲ案シ試ニ文書ヲ類別スル」として、法律・行政規則・訓条・批文の「公文の類別」を示している。これは、統治における文書の位置付けを明確に示そうとしたものであり、後に定められる公布式に通じるものがあると言える。その概要は、表(5)のとおりである。

²⁶³国立公文書館所蔵『公文録』明治10年第2巻、明治10年2月寮局伺、公02009100。
『太政官沿革志』四、「太政官公文ヲ処理スル順序」、39-42頁。

(表5) 太政官公文類別の概要

公文の類別	概 要
法律	◇広く人民に行うもので、元老院に付す。 ◇人民に公布する。
行政規則	◇元老院に付さず。 ◇人民に公布する。 ◇法の条理がよく通じるように、施行の際の便宜を図ったもの。 ◇政府からのものは布告、諸省使庁府県からのものは、布達。
訓条	◇元老院に付さず。 ◇人民に公布せず。 ◇官省の職制・事務章程・任期・懲戒紀律章服制度隨時達の類。
批文	◇元老院に付さず。 ◇人民に公布せず。 ◇法律、行政規則、訓条の疑義について、隨時に出される伺いに対する決裁文書で、将来の条規となるものではない。

更に、上申には、「(前略) 書類ノ區別ヲ正サント要スル所以ノ者ハ、独リ文書上ニ止ルノミニアラス、漸次、左ニ記スル所ノ体制其宜キヲ得ントスルニアリ」と記載されており、法律は公布する前に慎重に取扱い、公布後の追加、追正は行政規則で行い、「法ノ重キヲ示ス」こと、法律行政規則を頒布する時は、諸省卿も署名し責任を明らかにすること、元老院で議を経た法律は、行政規則とその公布の式を異にし、「以テ体制ヲ嚴ニス」ること、そうすることにより、「百般ノ文章、其輕重ヲ分チ、而シテ緩急繁簡亦從テ歸スル所アラントス」と記されている。

このことから、文書処理の混乱は、ただ単に、文書管理上の問題にとどまるのではなく、体制に関わることであるという政府の認識が伺える。

また、1880年(明治13)5月には「太政官公文取扱内規」²⁶⁴が定められ、「凡ソ各庁ヨ

²⁶⁴ 『太政官沿革志』四、「太政官公文ヲ処理スル順序」、67頁。「太政官公文取扱内規」、国立公文書館所蔵『太政類典』第4編・明治13年・第8巻・官記・朝参休暇、太00713100。前掲、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』、138頁。

り上申スル所ノ公文ハ、内閣書記官之ヲ接受シ、各庁ニ向テ下達スル者モ亦内閣書記官之ヲ發付ス、「内閣書記官ハ、各庁ヨリ接受スル所ノ公文ヲ類別シテ、之ヲ主管ノ各部ニ移シ（後略）」というように、内閣書記官を中心とした公文の接受・上申・往復・発付等の流れが規定された。正院の廃止後、文書・記録に関わる事項を、政府の中核機関である内閣書記官に担わせようとした意向が伺える。

2 文書の類別・区分

文書の類別・区分は、太政官内閣のみではなく、諸省に於いても検討されていたが、その内容は、法令等の公布式に通じるものと文書処理に関わるものとの未分化なものになっている状況が伺える。ここでは、内政官庁の双璧を担った大蔵省と内務省について検討する。

[大蔵省]

大蔵省については、先に見たように、大蔵省創立直後に諸規程が定められるが、この時、事務章程の中で、諸記録簿冊を「緊要」と「通常」に類別して編纂し、緊要の簿冊文書は、抄録したものを日常の使用に供し、原本は庫中に納めるとされた²⁶⁵。また、記録編纂の体例を「本集」と「別集」の二種に大別し、寮司の回議原書に科目を立てて細分するとされた²⁶⁶。その概要は、表（6）のとおりである。

（表6）大蔵省「簿書ヲ編纂スル規例」の概要

大蔵省本集	<ul style="list-style-type: none"> ◇一般に公布する制令・法則。 ◇本省から府県に指揮した措置で将来の定規例格となるべきもの。 ◇制度・礼典・諭告等 40 の部門を立てる。
大蔵省別集	<ul style="list-style-type: none"> ◇大蔵省が府県に指揮した施政の規格や処務の定案で将来の信憑となるべきもの。 ◇各寮司から記録寮に送致された回議原書を類纂したもので、寮毎の主任事務に従って、編纂の科目を明示。

²⁶⁵ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十・官制・大蔵省二、273 頁。

²⁶⁶ 「簿書ヲ編纂スル規例」、前掲、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』、679 頁。

1878(明治 11)年 2 月 1 6 日制定の「編纂条例並部門分纂編入則」の「編纂条例」では、文書の措置手順が示されており、諸公文書編纂の方法を正輯・略輯・雑輯に区分した。3 年後、この区分に保存年数が設定され、具体的な概目を例示した「文書存廃区別概目」が定められることになる。

1881(明治 14)年 5 月に「文書存廃区別概目」²⁶⁷ が定められ、正輯之部は永遠に保存、略輯之部は凡そ二十年間保存、雑輯之部は凡そ十年間保存という文書の区分と保存年数が示された。ただ、ここには、文書の要と不要との該目を列挙し区画を立てたが、その取捨簡裁の細目は、実際につきこれを商量すべき者とする、と記されている。

「文書存廃区別概目」の概要は、表(7)のとおりである。

(表 7) 大蔵省「文書存廃区別概目」の概要

区別	保存年数	概 目
正輯の部	永遠に保存	◇会計収支の順序、定規類例の沿革に関し、後の考拠となすべき事項。 ◇事項の該別：太政官命令及通牒書・職制章程事務章程ほか。
略輯の部	20 年間保存	◇各課限り施行の処務順序・諸規則・条例等の疑問に対し各庁の往復文書、条規により施行したもので僅かに他日の参考に供する事項。 ◇事項の該別：諸税徴収規則の疑問、荒地年季引及叙税の件ほか。
雑輯の部	10 年間保存	◇一時限りの往復又は処分する細項の文書。 ◇事項の該別：荒地起返等損地届・租税徴収届ほか。

[内務省]

内務省における文書の区分は、1875(明治 8)年 7 月 1 2 日の制定の「第二局編纂処務順

²⁶⁷ 「局務参考書」、国立公文書館所蔵『太政官・内閣関係、諸雑公文書(その他)』、昭 46 総 00605100。

序」²⁶⁸の中で、「公文ヲ区分シテ四部トシ、謄写セシムヘシ」と規定された。

第一部は、他日証拠とすべき緊要の書類で、2葉を謄写して担当部局への送付用と編纂用とし、原書は保存、第二部は成規定例により卿の名をもって処分した書類で1葉を謄写して担当部局へ交付し、原書は編纂用に、第三部は、原書を全写せず、摘録のみで原本は担当部局へ交付されるというものであった。「他日証拠とすべき緊要の書類」を最も手厚く取り扱っている様子が伺える。

1876(明治9)年4月頃に内務省図書局が制定したとされる「公文原書編纂保存規則」²⁶⁹は、公文を第一類から第四類までの四種に区分し、類毎にその文書の取り扱いを定めている。

その概要は、表8のとおりである。

(表8) 内務省「公文の区分」(明治9年4月「公文原書編纂保存規則」)

区分	取扱基準	文書の種類	文書の内容
第一類	最も重要。	本議・府県稟議	本省主管の事務で、卿の名で施行或は裁決を得て処分されるもの。
第二類	第一類に次ぐ。	本議・府県稟議	局長委任権内の事項で、局長限り専決処分するもの。
第三類	やや 稍、下るもの	届書・建白	府県官職制章程及び例規により専決処分の上開申するもの。 官民の建議。
第四類	一時限りのもの。謄写は不要。	照会・通知	官省院使府県寮局で事務調理のための照会通知。其の他、後徴を要しないもの。

これとほぼ同時期に、文書の「鑑別」が検討されている²⁷⁰。この背景には、文書の増加にともなう書庫のスペースの確保、行政組織の統廃合、事務量削減の必要等の状況があった。このとき内務省は、1877年(明治10)の政府行政組織の統廃合により廃止された教

²⁶⁸ 「第二局編纂処務順序」、前掲、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』、531-532頁。

²⁶⁹ 前掲、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』、537-538頁。

²⁷⁰ 北海道立文書館所蔵『明治9年 内務省局務提要』、16鑑別、簿書/1562。

部省、警視庁の事務を引き継がなければならなかった。図書館では大量の文書を抱え、限られた経費と人員の中で回議冊の編纂を停止しなければならないという危機感もあったようである。少し長文になるが文書の要不要の選別の必要性とその背景となる状況が述べられているので、「回議冊省略保存規則」制定にあたって図書館から上局へ出された「伺」²⁷¹を次に引用したい。

回議冊ノ儀ハ、施政ノ沿革ヲ徴考シ、命令ノ証例ヲ参照スル等、極メテ緊要ニ候得共、其要ト不要トヲ鑑別取捨セスシテ濫ニ之ヲ保存候ハハ、徒ニ無益ノ煩碎ノミナラス、随テ巨額ノ費用ヲ要スルニ至リ候、客歳編成ノ冊数凡千卷余ニ扨テ将来ヲ推考候得ハ、数年ヲ出テス書冊山ヲ成シ、年ヲ追テ書庫ヲ増築セサレハ、終ニハ蔵スル処モ無之様可相成ト想像仕候。日々各主任ヨリ送付ノ回議冊、熟覽査閲候ニ、願請照会等徴考ノ為永ク保存スヘキモノ凡十ノ五六ニシテ、余ハ強テ保存ヲ要スヘキモノニモ無之、從來只漫ニ之ヲ愛護スルノ幣ヨリ、自然玉石ヲ混淆シテ保存候故、不要物ノ為メニ費ス所ノ手数ト金員ト亦不少候、今回非常ノ御改正、諸般御減省、付テハ総ノ体面ヲ変革不致候テハ、御新定ノ金額忽消耗可致、去リトテ停止スヘカラサル事ヲ停止候ハ、反的相生シ可申。乃チ回議冊編纂ノ如キハ停止スヘカラサルモノト存候、最、回議冊ハ本省掌管事務ノ増減ニ従フモノニテ、元教部省ノ事務管理ニ属候上ハ回議亦増加可仕。然ルニ是迄通ノ取扱振ニテハ、御改正ノ御趣旨ニモ不相適、因テ熟考仕候ニ、右回議冊ノ要ト不要トヲ鑑別取捨候ハ、当務ノ急ナルモノニテ、第一手数ト費用ト相省ケ、第二編輯上文書齋然蕪雜無之ト存候、勿論取捨ノ義ハ精々注意仕、遺漏無之様致候間、本局ニ於テ別紙規則ニ照拠シ、保存スヘキモノトヲ鑑別取捨仕度、規則相添御高裁候也

出された伺いに対し、1877年（明治10）1月20日決裁があり、「回議冊省略保存規則」²⁷²が定められた。その概要は、表9のとおりである。

²⁷¹北海道立文書館所蔵『明治9年 内務省局務提要』、16 鑑別、簿書/1562

²⁷²北海道立文書館所蔵『明治9年 内務省局務提要』、16 鑑別、簿書/1562

(表9) 内務省「文書鑑別の概要」(明治10年1月20日「回議冊省略保存規則」)

第一類 (本議)	◇ 内務省の所管の条款で卿の名をもって上奏するもの、または卿の決裁を得て処分するもの。 ◇規則および他日考拠となるもの。
第二類 (願伺)	◇各府県から卿宛てに申請されたもの。 ◇規則および他日考拠となるもの。
第三類 (届)	◇各府県において事務章程および例規に照らし既にに処分済みの上届け出るもの。 ◇正副ある場合は正を保存。
第四類 (照会通知)	◇各院省使府県において事務調理の際、互いに照会あるいは通知するもので、これは一時限りのものとして図書館では保存しない。 ◇保存を要しない書類の例を類準として掲げる。

文書は、このような区分がなされているが、まだ、保存年数は、定められていない。文書の謄本を作らず原本保存の方向が示され、保存年数が規定されるのは、明治10年代の終わりに制定される文書保存規則であった。

おわりに

明治10年の官制改革は、「漸次立憲体制樹立ノ詔」を背景とした、太政官内閣にみる内閣の中枢機関化へという統治構造上の改革と、「減租ノ詔」による財源の減少を補うための諸官省の統廃合、職員の減員という行政整理の両面を有したものであり、太政官体制における一つの画期であったと言える。

そして、文書管理においても、文書の類別、区分が実施されるなど新たな視点が加わった。それには、文書量の増大という背景があった。この状況の中で、文書に「軽重」の区分を設け、特に、政府の指揮命令に関わる、いわゆる「政府理治スル所ノ文書」については、公布の方法を厳格に取り決めた。また、文書の類別・区分は、太政官内閣のみではなく、諸省に於いても検討され、先に見た大蔵省のように、保存年数を設定した省もあった。

先に記した内務省の「回議冊省略保存規則」伺の文面には、「今回非常ノ御改正、諸般御減省、付テハ総ノ体面ヲ変革不致候テハ、御新定ノ金額忽消耗可致、去リトテ停止スヘカラサル事ヲ停止候ハ、反的相生シ可申。乃チ回議冊編纂ノ如キハ停止スヘカラサルモノト存候、最、回議冊ハ本省掌管事務ノ増減ニ従フモノニテ、元教部省ノ事務管理ニ属候上ハ回議亦増加可仕。然ルニ是迄通ノ取扱振ニテハ、御改正ノ御趣旨ニモ不相適、因テ熟考仕候ニ、右回議冊ノ要ト不要トヲ鑑別取捨候ハ、当務ノ急ナルモノニテ、第一手数ト費用ト相省ケ、第二編輯上文書齋然蕪雜無之ト存候」と記されており、この文面からは、文書の類別、区分は、文書量の増大と経費や人員の削減への対応でもあったということが伺える。

[補 論]

小野正弘の「記録課ノ処務ニ関スル建議案」については、その概要を第1節で述べたが、建議案の内容には、当時の記録課が置かれた状況や類聚等の編纂についての考え方等が詳しく記されているので、ここにその全文を掲載することにした。

「記録課ノ処務ニ関スル建議案」は、以下のとおりである。

記録課ノ処務ニ関スル建議案

十二月一日、記録課勤務内閣権少書記官小野正弘再拜謹テ白ス、付シテ案スルニ、今般ノ改革ハ、去月十二日ノ聖勅ヨリ発シタル者ニシテ、六部ヲ廢シ、新ニ参事院ヲ置カレタル事、法律規則ヲ構案セラルルニ於テ、最モ其鄭重ヲ極メタル者ナリ、某等ノ不肖ナル苟モ乏シキヲ一課ニ受ク、亦務テ聖旨ヲ奉體シ、萬一ノ裨益ヲ謀ラサル可ラス、是ニ於テ、先ツ本課整理ノ宜シキヲ得ルヲ主トシ、既ニ其編纂方法ヲ改正スルニ着手セリ、頃又竊ニ以^{ひそか}ニ^{おも}為^えラク、此等ノ事、固ヨリ必要ニ属スト雖モ、苟モ之ヲ活用スルノ道其宜キヲ得サレハ、未タ其効用ヲ奏スル事能ハスト、何トナレハ縦令本課員ニ於テ、充分ノ精力ヲ尽シ、異日完全無欠ノ記録法ヲ整理シ得ルモ、其供用ノ便猶欠クル所ノ者アリテ、卒然議法発令ノ件アルニ逢ヒ、前後ノ類例ヲ問ハス、事由ノ沿革ヲ徴セス、直ニ之ヲ胸臆^{きょうおく}ニ取り、以テ天下ニ令セラルルカ如キ事アラハ、其意向ハ善美ナリト雖モ或ハ技梧扞格^{しごかんかく}行ハレサルノ患ナキヲ保ツヘカラス、而シテ此ノ情勢アルニ於テハ、記録ノ効用豈ニ之ヲ全フセリト謂フ可ケン哉

回顧スルニ、従前ノ慣習タル、諸局区部其主務ノ件ニ於テ、構案セント欲スル事アル時ハ、其吏員ヲシテ本課ニ就キ、諸公文ヲ点検セシメ、或ハ其数冊ヲ借覽シ、以テ査閲ニ供セリト雖モ、勢其專任スル所ノ一事ニ止マリ、其他之ニ関セル類例、及ヒ其詳細ノ事由等ハ、盡ク之ヲ知悉スルニ違アラス、是レ固ヨリ平居諸公文ノ通覽セサルノ致ス所ニシテ、決シテ之ヲ咎ムルヘキニ非ス、本課員ノ如キハ、則チ之ニ異ニシテ、其平生ノ職務、全ク此等ノ外ニ出テス、故ニ其慣熟暗練ノ極、甲ノ事件ハ何ノ年月ニ在ル、乙ノ法令ハ孰レノ發議ヨリ起ル、又其他幾回ノ更革ヲ經、何等ノ交渉アル等、苟モ一タヒ諮問ヲ得ハ、殆ト物ヲ掌中ニ探ルカ如ク、手ニ随テ之ヲ得ル事アルヘシ、故ニ今某等ノ請フ所ノ者ハ、今ヨリノ後、政府新ニ法令ヲ發シ、稟議ヲ定ムル事アル毎ニ、必有司ヨリ速ニ本課ニ命シ、事類ノ輕重ニ随ヒ、其書類ヲ整頓録上セシメラレン事ヲ、然ラハ則チ本課ハ謹テ、所管ノ文書ニ就キ、仔細檢索、條疏具陳、以テ参考ノ用ニ供スヘシ、是レ上ハ以テ政府本課ヲ置カルト所以ノ本意ニ稱ヒ、下ハ以テ展轉繙閱往復煩數ノ勞ヲ免シ、体裁ト便宜トニ於テ、兩ナカラ其宜キヲ得ルニ庶幾カラシ、

右ハ某等鄙意ノ在ル所ニシテ、未タ以テ有司ニ聞スルニ及ハス、此ニ幸ニ官制更革ノ事アルニ際シ、聊カ其大略ヲ陳シテ採択ニ備フル事此ノ如シ、其本課ノ性質及ヒ効用ハ、嘗テ録シテ課員ニ示セル者アリ、此ニ別冊ヲ作りテ之ヲ附呈ス、併セテ觀覽ヲ賜ハラハ幸甚ノ至ニ堪エス

記録課ノ性質及ヒ効用

蓋シ記録ナル一課ノ必行政官庁ニ欠ク可カラスメ、而カモ又議法局部ニモ要用ナル理由ヲ詳述スルハ、特ニ課局創設ノ際ニ當リテ必要ナルノミナラス、平時課員ノ服務用意ノ上ニ於テモ、頗ル切實ノ關係アルモノタルヲ信ス、故ニ、課員ノ從來慣熟暗練シタル者アルニ拘ハラズ、更ニ本課ノ性質ト効用トヲ詳述シ、其現ニ処理スル所ノ者、果シテ能ク此性質ニ適シ、果シテ能ク此効用ヲ奏スルヤヲ反省シ、然ラサル者アラハ、直チニ之ヲ改良シ、本課ハ常ニ此必要ノ位置ニ存在セン事ヲ希望スルノミ

抑、記録トハ官府ノ文書ヲ概括セル総稱ニシテ、記録課トハ則チ行法・施政・命官等、百般ノ公文ヲ管理スルノ所トス、蓋シ上古簡質ノ代、政ヲ施シ政ヲ記スル、大抵一手ニ出テ必シモ其職ヲ分タスシテ足ルト雖モ、後世繁文ノ極、特ニ施ス者記スル者ト其任ヲ分ツノミナラス其記セル者ヲ管理スル、亦其專任ヲ設ケサル可カラス、是後世行政庁ニハ必記録

ナル一科ノ隋帶セル所以ナリ

夫レ古今ノ沿革ヲ徴シ、以テ施政ノ参考ニ供スルハ、百般ノ事務ニ於テ、一定ノ成文法アル国ニ在ルモ、猶記録ノ用ニ資ラサルヲ得ス、況ヤ我国ノ如キ、事ニ當リ物ニ接シ隋テ法ヲ制シ、又隋テ之ヲ改ムル等、文書ノ極メテ繁多ナル政府ニ於テハ、苟モ記録ノ整理、其法ヲ得ルニ非サルヨリハ、官吏照準ニ迷ヒ人民信憑ニ苦ムノ弊、得テ免カル可カラス、又況ヤ大政一新ノ後、日タル猶淺ク、未タ一定ノ記録法アルニ及ハスメ而モ百般ノ法令規則ハ、加除改正、存廢常ナラス、矛盾抵触、輒モスレハ則チ之有リ此ニ由リテ之ヲ觀レハ、記録整理ノ行政ニ要スル、亦決シテ少々ノ關係ニ非サルナリ

今試ミニ一ノ法令ヲ發行シ、若クハ一ノ稟議ヲ查定セントスルニ當リ、少シク鎮重ヲ旨トセル有司ハ、必其旧來施行セシ類例、若クハ先ん裁定セシ準則ヲ点檢スルニ非スハ、決シテ其一事一件ヲモ決行スル能ハサルヲ知ルヘシ、然ルニ此場合ニ於テ、点檢ス可キノ文書、僅ニ數卷ニ止マルモノナラシメハ、必シモ其整理ヲ要セス、容易ニ之ヲ檢出シ得可シト雖モ、其文書ノ錯雜セル、卷冊ノ浩瀚ナル、之カ推積層累スルニ一任セハ、唯其芒洋トシテ畔崖ヲ得ルニ苦ムノミ、而シテ施政ノ際ニ當リ、搜索檢尋ノ為メニ、幾多ノ時日ヲ浪費ス可キノ

以上ノ理由ヲ以テ、行政庁ニ於テハ、記録ノ必專任ノ課局ヲ要スル所以ヲ知ルニ足ル可ク而、又記録ノ整理・最其方法ヲ要スル所以ヲ知ルニ足ルヘシ

記録ノ普通ノ性質ト其効用トハ、以上ノ數項ニ於テ之ヲ詳述シタレハ、是ヨリ本課ノ實際ニ就キ現状及ヒ将来ノ方向ヲ述フル事最緊要ナルヘシ

抑本課ノ起原ハ、明治元年十一月、行政官中記録掛ヲ置カレシヲ以テ始メトシ、次テ三年ニ至リテ、記録編集局ヲ置キ、漸ク其規模ヲ拡張セラレシモ、爾來官制ノ沿革アル毎ニ、其名称ヲ變セラレ、從テ其規模・伸縮常ナラス、則チ四年辛未七月ニ至リテハ、図書課ト稱シテ式部寮ニ屬シ、五年壬申十月ニ至リテハ、又記録課ト稱シ外史ノ所轄トナリ、八年九月ヨリ第三科ト稱シ、十年一月又記録掛ト改メ、共ニ史官所轄ノ分課ニ列シ、十二年三月ヨリ太政官書記官ニ屬シ、記録部ト改稱シ、十三年三月更ニ記録課ノ稱ニ復シ、内閣書記官ノ分任スル所トナル、是ヲ維新以來・太政官記録課ノ沿革ノ大略トス

然レトモ此數回ノ沿革ハ、皆太政官職制ノ變更ニ伴フ者ニメ、一モ記録整理ノ目的ヨリ出テタル者アルニ非ス、且此沿革毎ニ管理ノ吏員亦屢變更シ、隋テ端緒皆其統ヲ得ス、直言スレハ、記録ノ整理完全ヲ得サル者ハ、主トシテ此更革ノ多キニ因リテ然ルト謂フヘシ、然レトモ官制更革ノ目的ハ、專ラ全官改良ノ一辺ニ注シ、記録ノ便否ヲ顧ミラレサルハ、

固ヨリ其所ニメ、唯々記録上ニ取リテノ不幸ト謂フ可キノミ

本課ハ、此ノ如ク屢々管理者ノ交換アルカ為メ、整理ノ目的亦一樣ナラス、其盛時ニ在リテハ、一部ノ公文ヨリシテ分類摘要、各種ノ編纂ヲ始メ、僅ニ着手ノ半ニ至レハ、既ニ其転任ニ逢ヒ、復其後ヲ修ムル事能ハス、或ハ其人繁密ヲ尚フノ目的ナルヲ以テ、課員皆其風ヲ承ケ、漸ク體ヲ成スニ至レハ、却テ簡略ヲ主トスルノ人代リテ其後ヲ承ケ、又勉メテ前例ヲ更メサルヲ得ス、且其編次ノ際、部門類目ノ別、詳略取捨ノ法、亦人々其目的ヲ異ニス、課僚ノ編纂ニ従事スル者、將何レニ適従スヘキ、是ヲ以テ本課ノ編纂セシ各種ノ文書ハ、実ニ未タ倫序ノ整正ヲ得サル者多シ

本課ノ現ニ編次ニ従事スル者ハ、公文録ト云ヒ、太政類典ト云ヒ、布令便覽ト云ヒ、布告達全書ト云ヒ、職官表ト云フ、此他従前編纂シ、中廢ニ属セル者ハ、後來ト雖モ、再ヒ業ヲ繼クニ及ハサル者多キヲ以テ、此ニ之ヲ提告スルヲ要セス、此五種ノ者ハ或ハ、従来編纂其法ヲ得サル者有ルニ拘ハラス、行政官庁ニハ、必欠ク可カラサル文書タル事復疑ヲ容レス、其内布告達全書ノ如キハ、唯年々ニ発行セラレタル分ヲ、聚集シテ簡明ナル目錄ヲ附シ、冊ヲ成スニ止マル者タレハ、別ニ説明ヲ要セス、又職官表ハ、官庁ノ廢置職制ノ沿革ヲ、表出シテ一目通覽ノ便ニ供スル者ニメ、今日ノ如ク、改廢頻數ノ時ニ於テハ、此用決シテ欠ク可ラサルナリ

編纂書類中最モ浩瀚ナル者ハ、公文録ニシテ、此書ハ、官・省・院・使・庁・府・県ヨリ吏員ニ至ル迄、一切ノ申稟請求若クハ調査構案等、苟太政官ニ於テ授受シタル公文ハ、悉ク皆之ヲ収録セサル無ク、其編次ノ法ハ、各官庁ト吏員トノ目ニ分チ、月ヲ以テ之ヲ序ツ、三年庚午ヨリ昨十三年迄ノ分、無慮二千五百卷、明治政府十余年間、施政ノ梗概ハ、大抵此中ニ包括セサルナシ、之ヲ政府記録ノ基礎ト称スルモ可ナラン、然レトモ、此書ハ専ラ公文ノ保存ヲ目的トシ、唯其本書ヲ編次スル者ニメ其頻例ヲ搜索スルニ當リ、數所ヲ緋閱スルニ非スンハ、之カ用ヲ弁スル能ハス、是必類聚法ノ編次ヲ要スル所以ニメ、太政類典ノ用、此ニ於テ切ナルヲ知ルヘシ

類典ハ、専ラ典章事例ニ係ル者ヲ、公文中ヨリ採集シ、制度・儀礼・兵刑・外交等各類ニ分チ、一類中又小目ヲ分チ、一法令ノ沿革ハ、一目數冊ノ中ニ於テ通覽ス可キ者トス、慶応三年丁卯月十月ヨリ明治四年七月ニ至ル之ヲ第一編トシ、四年八月ヨリ十年ニ至ルヲ第二編トシ、十一年十二年分ノヲ第三編トス、十三年ハ稿既ニ脱スルモ、淨写未了ラス、第一編ハ猶修正中ニ属シ、此他猶外編ノ撰アリ、本編外編ニ通シ、脱稿ノ分合セテ六百十六冊、其未稿ヲ脱セサル者、無慮數百卷ノ多キニ及フ、即卷數ノ公文録ニ次ク者ナリ

公文ノ施行ヲ経タル原本ハ、既ニ公文録アリテ、之ヲ整理シ、考慮検索ノ便、又類典ノ編纂アラハ、記録ノ用殆備ハレリト謂フヘシ、然ルニ、猶其便覧ヲ要スル所以ノ者ハ、何ソ、試ミニ思フヘシ、維新以来百般ノ政令、条例、規則ニ、論無ク改廢・分合・加刪等殆ント一トシテ之無キハ無シ、故ニ類典ニ就テ、其一類ノ通観ヲ得ルト雖モ、其改廢等ヲ経タル現行法ヲ点検スルハ、頗又難事トス、且其後令ノ為ニ、前令自然ニ消滅スル等、令文ニ於テ、別ニ指示セサル者ノ如キハ、其考案実ニ容易ナラス、是ニ於テ、本篇ハ、専ラ現行法令ノミヲ摘録シ、諸官庁ノ分ヲ合セ、又類典ノ分類ニ倣フテ之ヲ編次シ、其改廢分合加刪等、随テ発スレハ、随テ記註若クハ削除シ、又各令中互ニ関係アル者ハ、各其所ニ註記シテ対照ノ便ニ供ス、本編附録ヲ合セテ、共ニ六十三冊トス、凡ソ此冊子ノ中ニ、存在スル者ハ、実ニ明治政府諸庁法令ノ、現行セル全キ部分ナルヲ了知スヘシ

以上ノ三種ヲシテ、果シテ能ク其分類ト取捨詳略ノ法トヲ十分ナラシメハ、以テ記録ノ効用ヲ全フシテ、其性質ヲ失ハサル者ニ庶幾シト謂フ可キ歟、故ニ記録課ノ今日ノ目的ハ、専ラ此修正刪潤ノ事ニ存シ、而メ其日々発行セル文書ヲ、逐次編纂スルハ、是ヲ常務ノ一日モ止ム可カラサル者トス、要ハ明治政府ノ記録ヲシテ、其政令ノ變換頻数ナルニ拘ハラズ、首尾貫通終始一ノ如ク以テ、其性質ト効用トヲ全フシ、後世ニ迄準則トナサシム可キ事、実ニ本課ノ当務ナルヘシ

*読点は、原本に記載のあるもののほか、筆者が適宜補った。

明治十四年十月

出典：国立公文書館所蔵「記録局諸則沿革録 記録課之部 四」帳 00055100

以上の文面からは、内閣権少書記官で、実質的には記録課長であった小野正弘が、「記録」の意味、「記録課の効用」について、かなりの知識を有していたことが把握できる。「記録課」の機能とその有用性が、力説されている。記録は、官公庁の文書を総括する名称、記録課は、法律や政務の執行、命官等の種々の公文を管理する所としている。記録は、官吏の執務の照準を確保し、人民の信頼を得るものであるということが述べられている。そして、「施ス者」と「記セル者」の分離、そして「記セル者」を管理する専任を設けることが必要とし、行政を執行するものとその記録を管理する専任の機関が必要であることを述べている。「記録課ノ性質及ヒ効用」に書かれた内容は、政府が行った欧米のアーカイブズ制度の翻刻書に記載されている内容と同じ文言も見られる。小野は、これらの資料から知

見を得ていたと考えられる。国立公文書館所蔵の「局務参考書」には、諸外国のアーカイブズ制度や各省への記録課からの聞き取り調査が記載されており、それぞれの箇所には、「小野」の印が散見する。

内閣権少書記官という官職は、政府の中でそれほど高い地位ではないが、参事院へ建議案を提出し、部下の課員へ指示を出していた小野は、将に「記録官」たることを自負し、第4章内閣記録局で述べるように、新たな取り組みを展開しようとした。

第3章 内閣制の創設と文書管理

はじめに

本章では、内閣制創設期に視点をあて、官制の成立過程で文書管理はどのように位置付けられて行くのかについて、内閣職権、帝国憲法の公布、内閣官制の制定という流れの中で、文書管理に関する諸規程の制定、組織の改変等を追いながら、政府の文書管理に対する認識及び各省の記録部局の状況を考察する。

1885(明治18)年12月22日、これまでの太政官制に変わって内閣制が創設された。同日、内閣制創設の達「太政大臣左右大臣参議各省卿ノ職制ヲ廢シ、内閣総理大臣及各省諸大臣ヲ置キ、内閣ヲ組織ス」²⁷³と「内閣職権」²⁷⁴が官省院庁府県に達せられる。

この内閣制創設の経緯について「太政大臣奏議」²⁷⁵では、太政官と諸省との隷属関係を改め、「内閣ヲ以テ宰臣會議 御前ニ事ヲ奏スルノ所トシ、万機ノ政專ラ簡捷敏活ヲ主トシ、諸宰臣入テハ大政ニ参シ、出テハ各部ノ職ニ就キ」と各省大臣の宰臣會議への参加により、各省大臣に国政運営と行政各部の長としての責任とを兼任させ、「万機ノ政專ラ簡捷敏活」を図ろうとするものであると述べられている。国会開設を控え、行政機構の強化を目指した内閣制であった。

翌日の23日には「内閣改制ノ詔」²⁷⁶の詔書が出される。その内容は、次のとおりである。

朕惟フニ、経国ノ要ハ、官其制ヲ定メテ機関各其所ヲ得ルニ在リ、内閣ハ万機親裁、専ラ統一簡捷ヲ要スヘシ、今其組織ヲ改メ、諸大臣ヲシテ各其重責ニ当ラシメ、統フルニ内閣総理大臣ヲ以テシ、従前各省太政官ニ隷属シ、上申下行經由繁複ナルノ弊ヲ免レシム、乃各部ニ至テハ、官守ヲ明カニシ以テ濫弊ヲ除キ、選叙ヲ精クシ以テ才能ヲ待チ、

²⁷³ 「太政官第69号」、『官報号外』、明治18年12月22日。

²⁷⁴ 「内閣職権ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第九編、明治一八年第一巻、類00226100。

²⁷⁵ 「官制改定ノ詔附太政大臣奏議」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第九編、明治十八年第一巻、類00226100。「内閣改制ノ詔」、前掲、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』、230頁。

²⁷⁶ 前掲「官制改定ノ詔附太政大臣奏議」に同じ。

繁文ヲ省キ以テ掩滞ヲ通シ、冗費ヲ節シ以テ急要ヲ挙ケ、規律ヲ嚴ニシ以テ官紀ヲ肅ニシ、徐クニ以テ施政ノ整理ヲ図ラントス、(後略)

ここに述べられた具体的な事項は、2日後に制定された「各省事務ヲ整理スルノ要綱」(以下、「官紀五章」と表記)に規定されることになる。その翌日の24日には、内閣書記官官制の制定と内閣記録局の設置、26日には「官紀五章」が定められる。さらに、翌年の2月26日には公文式、27日には、各省官制通則が制定されている。そして、1889(明治22)年2月11日に帝国憲法が公布され、国会開設に向けての行政機構の体制が整備されて行く。

制度の大きな転換期にあつて、文書管理制度もまた、大きく変化する。行政組織の拡大にともない行政事務を進めていく上で、合理性や効率化が求められるようになる。当然、文書管理もそうした大きな流れの中に位置づけられ、謄本を作成して文書の類聚編纂を行い保存するという方法から、文書に保存年数を設定して、原本のみの保存へと変化して行く。

文書管理の視点からいえば、内閣や各省に設置された記録部局の動向が大きな意味を持つ。各省に対して、この記録部局の設置を統一的に規定し、その後、その条文を削除した各省官制通則の変容、その背景にある、実質的な力を有するようになった官僚のセクショナルリズム、そして、さらに辿れば、内閣総理大臣の権限を定めた内閣職権から内閣官制への改変という状況があつた。

内閣制創設のこの時期に関する諸制度については、政治史、法制史、行政史等多くの分野で研究の蓄積があるが、本章では、内閣制における官制の整備と、それが文書管理に与えた影響を論じようとするものであることから、参考となった主な論考を挙げておきたい。

戦前に書かれた論考としては、山崎丹照「内閣制度の研究」²⁷⁷がある。法制局参事官であつた山崎丹照が、日本が英米に宣戦布告をした翌年、1942(昭和17)年に著わしたもので、内閣制度刷新に関して、内閣職権から内閣官制への推移の経過等内閣の制度機構について、その創設期に遡り、述べたものである。

辻清明「新版 日本官僚制の研究」²⁷⁸は、官僚制の民主化という課題を踏まえ、日

²⁷⁷ 山崎丹照『内閣制度の研究』、高山書院、1942年。

²⁷⁸ 辻清明『新版 日本官僚制の研究』、東京大学出版会、1969年。

本の官僚制の特殊な性格を統治構造における割拠性と支配形体における特権性に求め、制度と実態との関連からそれを把握しようとした論考である。近代市民革命を遂行したフランスを例に取り、「市民的意思の具体的遂行である行政は、極端な法形式の重視と先例の踏襲によって支配されざるを得なくなったのである。ここに近代市民社会の国家行政がいわゆる繁文縟礼的官僚制に墮する危険が存在する。」とあるのは、文書管理と官僚制の関連において示唆を得るものである。

赤木須留喜「<官制>の形成—日本官僚制の構造」²⁷⁹ は、「本書は、日本官僚制の形成過程に視点をしぼった、行政史である。」と著者が述べているように、「戦後改革は何であったのか」という問いかけを出発点として、明治政府成立期まで遡及し、日本行政官僚制の形成過程を辿ることにより、官僚制の構造の特質を解析しようとした論考である。明治19年の各省官制通則で規定された公文取扱順序の条文が取り上げられており、後述するように注目される部分である。また、同「明治国家における内閣制度と行政制度」²⁸⁰ は、太政官内閣制、新内閣制の成立過程を検証する中で、内閣を「合議制機関」とであると位置づけ、「合議制機関」を選択せざるを得ない状況、そのことによる内閣の機能や内閣と各省庁との関係を考察し、明治政権の「政体」模索のプロセスを検証した論考である。

山中永之介「内閣制度の形成と展開」²⁸¹ は、法制史の立場から内閣制度を論じたものであり、明治22年の内閣官制制定による内閣制度の改定の背景が分析されている。

坂本一登「明治二十二年の内閣官制についての一考察」²⁸² は、内閣制創設時に制定された「内閣職権」と帝国憲法公布後の明治22年に制定された「内閣官制」を比較検討し、これと密接に関係する各省官制通則の改正をめぐる政治過程を再検討しようとしたもので、本章をまとめるにあたって、示唆を得た論考である。

²⁷⁹ 赤木須留喜『<官制>の形成—日本官僚制の構造』、日本評論社、1991年。

²⁸⁰ 赤木須留喜「明治国家における内閣制度と行政制度」、『年報行政研究 27 統治機構の諸相』、ぎょうせい、1992年。

²⁸¹ 山中永之介「内閣制度の形成と展開」、日本行政学会編『年報行政研究 21 内閣制度の研究』、ぎょうせい、1987年、61-88頁。

²⁸² 坂本一登「明治二十二年の内閣官制についての一考察」、犬塚孝明編『明治国家の政策と思想』、吉川弘文館、2002年、141-171頁

また、アーカイブズの視点からは、内閣制度との関わりに置いて、下重直樹「内閣補助部局における記録管理の史的展開—政策形成とアーカイブズに関する試論として—」²⁸³がある。「内閣制度の成立と展開の過程において、内閣及び各省の記録管理はどのような目的意識に基づいて行われてきたのであろうか。」という視点から、内閣制創設期から戦後までを視野に入れ、国立公文書館が所蔵する多くの資料やデータに基づいて作成された論考であり、拙論と重なる部分は多く、参考となるものであった。

最後に、中野目徹氏の諸論考については、第1章の「はじめに」で掲げているものの他、本章との関連では、日本近代法制史研究の方法を史料学の観点から論じた「日本近代法制史研究と史料学」²⁸⁴と「内閣記録局小史」を挙げておきたい。特に、「内閣記録局小史」²⁸⁵については、関連資料の紹介と合わせて多くの示唆を得た。また、序章で掲げた「近代史料学の射程—明治太政官文書研究序説—」の第12章「御名御璽の登場—内閣制度創始と「公文式」の制定—」は、明治政府の文書管理に関わる「文書繁多の弊」を検討しようとする筆者にとって、新たな視点が提供された。

さて、内閣制創設以降の政府の文書管理は、新たに制定された官紀五章、各省官制通則を踏まえて展開されるが、この各省官制通則は、当時、行われていた行政整理とも連動する。さらに、帝国憲法公布後、内閣職権が内閣官制へと改正される中で、当初の内閣総理大臣の各省大臣に対する優越性が修正され、各省大臣の分任主義へと移行する。

行政組織の統一的な法規として、各省の大臣以下の職務・権限を明らかにし、省務の条目を整理して官僚制の整備を図ろうとした各省官制通則及び各省官制は、当初の条文が順次削除され、簡素な法規に変化して行く。併せて、省の中心的な機能を有する大臣官房と総務局の所管が煩雑に入れ替わるということもあった。明治19年の各省官制通則に規定

²⁸³ 下重直樹「内閣補助部局における記録管理の史的展開—政策形成とアーカイブズに関する試論として—」、『北の丸—国立公文書館報』第46号、国立公文書館、2014年、3-39頁。

²⁸⁴ 中野目徹「日本近代法制史研究と史料学」、石川一三夫・中尾敏充・矢野達雄編『日本近代法制史研究の現状と課題』、弘文堂、2003年、395-415頁。

²⁸⁵ 中野目徹「内閣記録局小史—太政官・内閣文書の編纂と保存—」、『日本歴史』第628号、2000年。

された、記録局（課）の設置、公文取扱順序の規定も、こうした状況の中で削除されたと
いえる。

内閣制創設期は、現在にも通じる官制が確立した時期と捉えることができる。官制確立
期において、統治機構の文書管理や記録管理の認識は、どのように変容していくのかにつ
いて、内閣や各省に置かれた記録部局や文書関連の規程等に視点を置き以下に述べるこ
ととする。

第1節 官制の整備と文書管理

1 文書繁多の弊

先に見た、太政大臣奏議の中では「蓋、大宝ノ令、唐ノ尚書省ニ倣ヒ、太政官ヲ以テ八
省ヲ統へ、八省ハ左右弁ニ分属シ、官符ヲ得テ施行ス、明治二年職員令ヲ定メ、六省ヲ置
クニ当テ仍大宝ノ制ニ依リ、太政官ヲ以テ諸省ノ冠首トシ、諸省ヲ以テ隸属ノ分官トス、
此レヨリ後諸省ハ専ラ指令ヲ太政官ニ仰キ、太政官ハ批ヲ下シテ施行セシメ、凡ソ文書ノ
上奏スル者ハ皆太政官ニ經由シ、往復ノ間、省ノ寮ニ於ケルニ均シ 蓋一時ノ権宜ニシテ、
独親政統一ノ体ヲ得サルノミナラス、亦各省長官ノ責任ヲ軽クシ、徒ニ曠滞ノ弊ヲ為ス者
ナリ」（下線は筆者）と述べられている。ここでは、太政官制の経緯が説明されており、太
政官が省を統べ、省は、官符を得て施行するという大宝令の制度により、諸省は太政官に
指令を仰ぎ、太政官は批を下して施行させた。このことにより、文書の上奏は、皆太政官
を經由し、その文書の往復は、各省の下の置かれた組織である寮に匹敵するという状況が
生じたと述べている。

また、この奏議に続いて出された「内閣改制ノ詔」でも、先で見たように、「従前各省
太政官ニ隸属シ、上申下行經由繁複ナルノ弊ヲ免レシム（中略）繁文ヲ省キ以テ掩滞ヲ通
シ（中略）施政ノ整理ヲ図ラントス」と述べられている。

内閣制への移行という大きな制度改革の中で、「繁文ヲ省キ以テ掩滞ヲ通」すことが、
施政の大きな課題としてとらえられていることに注目したい。

こうした中、内閣職権制定の4日後の1885(明治18)年12月26日、各省大臣に対し「官
紀五章」の内閣総理大臣達が出された。この綱領は、「(一) 官守ヲ明ニスル事」、「(二) 選
叙ノ事」、「(三) 繁文ヲ省ク事」、「(四) 冗費ヲ節スル事」、「(五) 規律ヲ嚴ニスル事」の5

項目にわたる内容のものであり、各省の組織および所管事項、官吏の職権、定員、任用、服務、経費の節減、事務の効率化等が指示されている。

事務の簡素化を指示した「繁文ヲ省ク事」の中では、「維新ノ後旧ヲ変シ新ニ就クノ際、下司ノ上司ニ稟請シ、命ヲ得テ始メテ施行スルヲ例トシ、細大多端往復織ルカ如ク相因テ一ノ慣習ヲ成シ、一令出ルコトニ疑問百出、経伺ノ文簿積テ堆ヲ為シ、往々半年或ハ一年ニシテ始メテ定マル、之レ従前各省及太政官ノ事務繁劇官吏冗多ナル所以ニシテ、始メハ已ムヲ得サルノ勢ニ出テ、終リニ因習ノ弊ニ堪エサル者ナリ」と「文書繁多ノ弊」を指摘するとともに、公文の停滞が施政の大弊であるとまで述べている。

この頃、政府が把握していた太政官における文書の受理件数は、表 10 のような状況であり、内務省については、明治 17 年の受理文書の総数は、59,017 件、その内、府県からの文書が、35,433 件であった²⁸⁶。

(表 10) 太政官の文書受理件数

年	明治 12 年 (1879 年)	明治 13 年 (1880 年)	明治 14 年 (1881 年)	明治 15 年 (1882 年)	明治 16 年 (1883 年)	明治 17 年 (1884 年)
件数	2,771 (991)	3,473 (897)	4,885 (1,062)	4,302 (1,285)	4,511 (1,167)	4,331 (1,232)

()内の数字は、内数で上奏文書の件数

太政官制から内閣制への移行という大きな制度改革の中で、こうした「文書繁多の弊」が指摘される原因は、どこにあったのだろうか。明治政府成立後 20 年近くを経過し、組織の拡大、事務量の増大により、その結果として大量の文書が作成され、文書の処理に停滞を来すようになった。これは、当然の帰結であったと考えられる。このような状況の中で事務の簡素化が指示されるのは自然の流れであった。

しかし、この状況を制度の面からとらえた場合、「文書繁多の弊」の淵源として、もう一つ見逃してはならない点がある。それは、中野目徹氏が指摘する太政官時代の「文書行政」、いわゆる「官符行政」²⁸⁷ から生じたとするものである。

²⁸⁶ 「秘書類纂 官制関係資料 全一冊」、『明治百年史叢書』第 118 巻、原書房、1969 年、25 頁。

²⁸⁷ 「官符行政」：各省が太政官に分属し、各省は太政官からの下達文書である太政官符を

明治政府は、先の太政大臣奏議にもあったように、その統治機構の範を古代律令制に求めた。「官符行政」は、そこから出発している。第1章第2節で述べたように、古代律令制には「公式令」が定められ、「案」に関する規定が設けられて、保存年限や除棄の手続きが定められていたが、近代の太政官制において公文式が定められるのは、内閣制創設直後の1886(明治19)年2月26日であった。

中野目氏は、明治18年12月22日に提出された「内閣制度創始に関する太政大臣奏議」に注目し、この奏議では、「文書による上奏が太政官を経由せざるを得ないシステムそのものが『繁文』の真因なのだと捉えられている。奏議ではさらに、そのような太政官制のシステムは古代の『大宝令』に淵源し、各省は太政官の官符を得て施行するという原則が述べられている。」と解説している。そして、法令の制定手続きを定めた「公文式」の制定は、「内閣制度創始に関わる一連の制度改革の一環だった」と位置づけ、この時期に制定された諸法令と連動して、「文書行政に関わる制度も整備された」としている。「明治太政官制は年と共に『繁文』の弊害に悩まされ政治運営に延滞をもたらす可能性が増大していたが、その真因は太政官制の本質的属性である官符行政の制度的限界にあった」とし、「内閣制度へ移行した背景の一つには、そのような官符行政の限界を根本的に解消するという意図も含まれていたのである。」と分析した²⁸⁸。

制定された「公文式」では、「法律勅令は、内閣総理大臣より上奏裁可を請う」、「閣令は、内閣総理大臣が発し、省令は各省大臣が発す」と規定されている。太政官制の時と比較して、内閣制では「各省大臣の権限が強められたので、各省から内閣に提出される文書も、閣議請願書等の比較的狭い範囲のものになって行った。」²⁸⁹とされている。ちなみに、明治17年の太政官の文書受理件数は、先に述べた表10のとおり4,331件であったが、明

もって始めて機能するシステム。「官符」とは太政官符を指し、古代の「大宝公式令」に淵源する文書様式の一つで、最高官庁であった太政官から発給される命令文書の名称。(前掲、中野目徹『近代史科学の射程—明治太政官文書研究序説—』、296・107頁から)。

古代日本の律令国家における情報伝達システムで、上から下への流れが「符」によって担われていた。太政官符のことを「官符」という。太政官符は、上卿が勅を奉じて弁官に宣し、弁官がそれを文書化して発出する形のもの。このシステムによって行われた行政。(坂上康俊「符・官符・政務処理」、池田温俊編『日中律令制の諸相』、東方書店、2002、145頁。石田実洋「行政命令・伝達(1)官省符・国府」、平川南等編『文字と古代日本1』、吉川弘文館、2004、148頁。を参照した。)

²⁸⁸ 前掲、中野目徹『近代史科学の射程—明治太政官文書研究序説—』、293-313頁。

²⁸⁹ 前掲、高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、251頁。

治 19 年の内閣記録局の公文原書受領件数は、府県の分も含めて、3,756 件となっており²⁹⁰、約 600 件ほど減少していることがわかる。

内閣制創設期における政府の文書管理に係る施策の流れを追うと、まず、内閣記録局設置の 2 日後、官紀五章が制定される。その中の「繁文を省く事」で、「文書繁多ノ弊」を取り除く方法として、布告の法律にはなるべく説明書を付して各官庁に達すること、府県庁長官やその他一局部の長が明文の法律命令を施行するときは、経伺して指令を請う必要のないこと等が指示された。

さらに、「公文ノ底滞シテ或ハ歳月ヲ経過シ、緩慢ニシテ敏活ナラサルハ、施政ノ大弊ニシテ、公私ノ病患此レヨリ大ナルハナシ」と指摘し、公文を停滞させない方法として、文書受付往復の期日を定め、その稽滞は主任の官吏の責とすること、各局課に関係するのは、会議や面議により議決して即時に捺印し、従来の回覧法（筆者注：廻議法）の異議附箋の煩わしさを除くこと、文書に記録の必要なものと不要なものに分け、不要なものは原文の謄写を要しないこと、各局長、次官による文書往復の簿冊の査閲稽滞を検明する方法を行うこと等を、各省均一の標準として示した。

そして、翌年の 2 月 26 日、「朕、法律命令ノ格式ヲ制定スルノ必要ヲ認め、茲ニ公公式ヲ裁可シ、之ヲ公布セシム」として、勅令第 1 号で公公式が制定される。これにより、法令の公布手続きが整備され、従来の「官符行政」から生じる「文書繁多の弊」が取り除かれることとなる。

続いて、翌日の 27 日、勅令第 2 号として各省官制通則が制定される。官紀五章を踏まえて制定されたこの通則では、各省に記録局（課）の設置と公文の取扱順序についての統一的な規定を設けた。総務局に文書・往復・報告・記録の各課を置くことを規定し、各省における公文の取扱順序を規定することにより、各省における文書の作成から保存までの一貫した事務処理を期そうとした。

以上の状況を踏まえると、内閣制創設時には、文書行政、文書管理、記録編纂に関わる基本的な規程が準備されていたと言うことになる。このことは、第 4 章第 1 節の 2 「内閣記録局の新たな取り組み」で述べるように、内閣記録局がその設置直後に取り組んだ諸業務に関する文書の文面に表れた昂揚感からも読み取れるのである。

²⁹⁰ 「内閣記録局第一回報告」、国立公文書館所蔵『記録材料・内閣記録局第一回報告』、記 00882100。

2 内閣職権と内閣官制

太政官制から内閣制への移行は、帝国憲法制定と国会開設を踏まえた大きな制度の転換であったが、多くの統治構造上の矛盾も有していた²⁹¹。その重要なものの一つに内閣総理大臣の職務権限の問題があった。

1885(明治18)年12月22日制定の内閣職権は、内閣機構の運営基準、主として内閣総理大臣の職務権限を定めたものである。その第一条は、「内閣総理大臣ハ、各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ、旨ヲ承テ大政ノ方向ヲ指示シ、行政各部ヲ統督ス」(下線は筆者)と規定され、この他、行政各部の成績の説明を求め、検明することができる(第二条)、行政各部の処分、命令を停止し、親裁を待つことができる(第三条)、法律命令で、各省主任の事務は、内閣総理大臣及主任大臣が副署する(第五条)等、内閣総理大臣の強い権限が規定されていた。

ところが、1889(明治22)年12月24日、山県内閣発足に合わせて、内閣職権は廃止され、「内閣官制」が制定される。内閣官制では、第一条で「内閣ハ国務各大臣ヲ以テ組織ス」、第二条で「内閣総理大臣ハ、各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ、旨ヲ承テ行政各部ノ統一ヲ保持ス」(下線は筆者)と規定され、内閣総理大臣の権限は大幅に縮小された。所謂、大宰相主義から各省大臣分任主義への転換であった。

この内閣制度の改革については、その背景に様々な要因が存在したと考えられている。まず、法的な視点からは、内閣職権が、1889(明治22)年2月11日に制定された帝国憲法が規定する第55条「国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其責ニ任ス」との整合性が問われたこと、そして、政権運営の視点からは、大宰相主義をバックにした黒田首相の強引な手法により、政府内の藩閥の均衡が崩れたことである²⁹²。

坂本一登氏によると、内閣総理大臣の強い権限に対する反発の意見は、農商務省やその他の省にもあったようで、各省のセクショナリズムも加わり、黒田内閣が、憲法制定後の法的な整合性を各省官制の改正で対応しようとしたことに対し、内閣職権の改正までを主張したとされている。もっとも、内閣制度の改革については、このような状況のみではなく、「行政国家」を担う統治能力のある行政部を創設するため、政治指導の内閣をめざした

²⁹¹ 辻清明はこの内閣制度を「形式的には近代立憲性、本質的には封建的藩閥性という二重の性格の上に築かれた矛盾した存在」と位置づけている。『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年、88頁。

²⁹² 吉井蒼生夫「中央権力機構の形成」、『日本近代法体制の形成』、136頁。山中永之佑「内閣制度の形成と展開」、『年報行政研究 21 内閣制度の研究』、75頁。

伊藤博文を中心とするグループと、プロイセン流の各省大臣の自律性を求めた井上馨を中心とした「プロイセン型立憲政体論者」の意向も存在していたとされている。さらに、山県の首相就任が前提とされる中で、国会開設を控え、藩閥政府内の宥和が最優先にされたという状況もあったと述べられている²⁹³。

ところで、帝国憲法制定後も、内閣職権のもとで黒田内閣は、「官制調査委員会」を設置し、委員長の井上毅を中心に、後述するように、各省官制通則の改正を進めていた。この時、内閣制度の改正が検討されていた様子はない。

しかし、首相として、内閣職権を背景とした強引な政権運営を推し進めた黒田清隆は、政府内の藩閥の均衡を崩し、条約改正に伴う大隈外務大臣の遭難事件をきっかけに、1889(明治22)年10月25日退陣する。三条臨時内閣を経て成立した山県内閣は、黒田内閣の退陣が、大宰相主義の内閣制度そのものにあると考え、内閣制度の改革を目指すことになる。

山崎丹照氏によれば、山県は黒田内閣崩壊の原因を「内閣制度自体に内在する制度的欠陥より来るもの」だとし、「鋭意内閣制度の改革に関して考察をめぐらした結果」、制度改革に関する奏議が為されるに至ったという²⁹⁴。また、坂本一登氏は、山県には、『内閣職権』に規定されたような政治全般を指揮する総理大臣像を期待されることに抵抗があったとし、「総理大臣の重責を緩和する内閣制度改革は避けて通れない措置」であったとする²⁹⁵。

1889(明治22)年12月24日、内閣職権が廃止され内閣官制が定められる。所謂、大宰相主義から各省分任主義への移行である。内閣官制では、各省大臣の権限が大幅に強められたが、各省の行政長官が天皇輔弼の大任を有する国务大臣であることは、「行政各省の地位は著しく向上したことになる。従って新制度の下に於いては、各省が国家公益の名の下に競って其の各箇の政策事務の拡張を図らんとする傾向に向かふことは、蓋し容易に想像されるゝところである。」²⁹⁶といわれるように、行政機関のセクショナリズムが生じる原因の一つでもあったといえる。この内閣職権の廃止と内閣官制の制定は、その後、国政の運営に長く影響するものであるが、当然、行政機関の組織の基準を定めた「各省官制通則」に

²⁹³ 前掲、坂本一登「明治二十二年の内閣官制についての一考察」、犬塚孝明編『明治国家の政策と思想』、141-171頁。

²⁹⁴ 山崎丹照『内閣制度の研究』、高山書院、1942年、112頁。

²⁹⁵ 前掲、坂本一登「明治二十二年の内閣官制についての一考察」、156-157頁。

²⁹⁶ 前掲、山崎丹照『内閣制度の研究』、90頁。

も関わり、そして、それは後に述べるように、文書管理についても大きな影響を与えるものであった。

3 各省官制通則にみる記録局設置の意義

1886(明治19)年2月26日、各省官制通則が制定された²⁹⁷。この各省官制は、通則と各則からなり、行政整理の指針を示した「官紀五章」を具体化した各省の統一的な法規であった。通則では、各省大臣の権限、各省の職制・組織等、各省の共通事項が規定され、第8条に「各省大臣ハ法律勅令ノ範囲内ニ於テ、其省中各局課及其所管官庁ノ処務細則ヲ定ムルコトヲ得」とあり、各省は、この通則の規定の範囲で処務細則を定める事になる。これまでに進められてきた行政組織の整備は、「各省官制の制定により、一応の完成を見る。」²⁹⁸とされている。

この時、制定された各省官制通則は、文書管理の上においても重要な内容が規定されていた。それは、通則第36条の「各省総務局ニ文書課往復課報告課及記録課ヲ置キ、其事務ヲ分掌セシム」、第40条の「記録課ハ、其省及省中各局課一切ノ公文書類ヲ編纂保存ス、各省中記録局ノ設ケアルモノハ、別ニ記録課ヲ置カス」と、各省の総務局への記録課若しくは記録局の設置と記録課(局)は、省中の公文書類を編纂保存することが規定されたことである。

また、文書課は、「省中各局成案ノ回議ヲ審議シ、諸文案ヲ起草スル事ヲ掌ル」(37条)、往復課は、「凡テ各省ニ到達スル公文書類及成案文書ヲ接受シ并發送ノ事ヲ掌ル」(38条)、報告課は、「各局課ニ就キ統計報告ノ材料ヲ採輯シ、統計報告ヲ調整シテ大臣ノ査閲ニ供シ、官報掲載ノ事項ヲ官報局ニ送致スル事ヲ掌ル」(39条)と総務局におかれた各課の分掌も規定された。

更に、第53条では、「各省処務規程中公文ノ取扱順序ハ、左ノ条項ニ依ラシム」とし、以下第70条までの各条項において、文書取り扱いの条文を定め、第71条で「各局課ノ文書処分済ノモノハ、之ヲ記録局又ハ記録課ニ送付ス(後略)」と規定されている。

処分済の文書の記録部局への送付を規定したこの各省官制通則の制定は、文書の作成から処分済文書の処理までを統一的に定め、これを勅令により制定したという点において、文書管理の視点から大きな意味のあるものであった。

²⁹⁷ 「各省官制通則」明治19年2月27日勅令第2号。

²⁹⁸ 門松秀樹「内閣制度の創設と帝国議会の成立」、笠原英彦編『日本行政史』、慶応義塾大学出版会株式会社、2010年、34頁。

下重直樹氏はこの通則について、「『大宰相主義』に基づく『内閣職権』（明治18年12月22日太政官達）の趣旨を汲んで、各省内の意思決定や調整のシステムを文書の処理方法の統一によって目指すなど、相当に踏み込んだものであった」と評価しながらも、「記録の保存や利用については、各省の主任の事務として分担管理とすることを明確にしたものであった。」としている²⁹⁹。

各省ではこの通則に基づき、処務順序、処務規定、文書保存規則等を定めることになった。省中の省務を統轄する総務局の所管として、文書課、往復課、報告課、記録課が設置されることになる。一方、各省官制各則では、各省ごとにその所管事務や組織が定められた。その状況は、表11のとおりである。

(表11) 各省官制通則（明治19年勅令第2号）に基づく各省の文書関連規程の制定・記録課(局)等の設置状況

年月日	省の名称	規程の制定・記録部局等の設置状況
1886(明治19)年 2月27日	外務省	外務省官制制定。総務局・記録局を設置。 記録局：分掌を規定。 文書取扱総則制定。(日は、未詳) 記録編纂規程制定(3月2日) 謄本による類聚の編纂を明治17年で廃止。
1886(明治19)年 2月27日	内務省	内務省官制制定。総務局に記録課を設置*。 処務規程制定。(4月9日) 文書保存規則並細則制定(6月29日) 文書を永久・1年・6か月の保存期限を設定。 公文類別部目を示す。 文書の謄本を作らずと規定。

²⁹⁹ 前掲、下重直樹「内閣補助部局における記録管理の史的展開—政策形成とアーカイブズに関する試論として—」、5頁。

1886(明治19)年 2月27日	大蔵省	大蔵省官制制定。総務局・記録局を設置。 総務局に文書・往復・報告の三課を置く。 記録局に編輯・照査の二課を置く。 公文取扱順序制定(3月30日) 記録局各課処務細則上申(5月7日) 文書保存規程制定(6月25日) 文書を四種に区分し、永久・20年・5年・廃棄を規定。保存年限毎に文書の分類事目を示す。
1886(明治19)年 2月27日	文部省	文部省官制制定。総務局に記録課を設置*。 総務局記録課処務細則制定。(9月25日) 処分済文書を無期・5年若しくは15年・廃棄に区分。 文書は謄本を作らずと規定。
1886(明治19)年 2月27日	司法省	司法省官制制定。総務局に記録課を設置。 記録課：通則に掲げるものの外、往復課の主務に属する事項。 総務局処務規程制定。(5月10日) 記録課：省中一切の公文書類を編纂と図書の保管。
1886(明治19)年 2月27日	逓信省	逓信省官制制定。総務局に記録課を設置*。 記録課：報告課の事務も掌る。
1886(明治19)年 2月27日	農商務省	農商務省官制制定。総務局に記録課を設置*。
1886(明治19)年 2月27日	陸軍省	陸軍省官制制定。総務局に第一課を設置。 第一課：諸公文書の編輯保存のこと。

*この表は、法令全書、法規分類大全、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』により、作成した。表中、*は、その省の条文中、「各省官制通則に示したもの」と表記されているものである。

この表は、各省官制通則制定以降の明治19年の各省の状況をまとめたものであるが、各省に記録部局の設置が規定されている状況が伺える。また、大蔵省、内務省、外務省については、通則制定直前に規程を整備している。大蔵省は、1月16日に「官房及各局事務規程」改正、「記録局各課処務條款」の制定、同月25日に「記録局各課処務順序細則」を定め、永遠・20年・10年・5年の保存年限を設定している。内務省は1月16日に「処務條例」の改正を行い、外務省は、2月16日、「記録局処務順序」を改正し、2月24日、「記録局編纂課処務細則」を定め、規程を整備している。詳細については、本章第2節で述べる。

このように、各省庁の文書管理に係る統一的な規定が設けられたのは画期的なことであり、内閣制への制度改革の時点で、官紀五章の制定と併せて、このような勅令が出されたことは、今後の文書管理に大いに期待が持てるものであった。

しかし、通則にこのような規定を設けることに反対の意見もあった。井上馨は、1886(明治19)年、内閣総理大臣伊藤博文に対し、「各省官制通則草案御送付熟読仕候。(中略)○公文取扱順序は此通則に並従するは余り子細に過ぎ可申に付、各省章程に付加する方穩当歟と愚考仕候。(後略)」³⁰⁰という一文を寄せている。にもかかわらず、通則にこの条文が盛り込まれたことは、官紀五章の中で、「文書繁多の弊」を指摘したことと同様に、伊藤の文書管理に対する強い関心が伺え、第5章第2節で述べるように米国から学んだ記録部局の重要性をよく認識していたと言える。

4 各省官制通則の改正と文書管理

各省官制は、度重なる行政整理とも連動して、この後、頻繁に改正が繰り返されるが、その中で、文書管理に大きな影響を与えたのは、1890(明治23)年3月27日の各省官制通則の全部改正であった³⁰¹。記録課(局)の設置とその分掌を定めた条文、公文の取扱を定めた条文が削除された。このことは、国の行政機関の文書管理の方向を大きく変えるものであり、この後、各省の文書管理に関わる全省統一的な規定が法律で定められるのは、約130年後の公文書管理法を待たねばならなかった。何故、削除されたのか、その背景を探って行くことにしたい。

帝国憲法公布後、1889(明治22)年2月下旬に、黒田内閣の下に設置された「官制調査委員会」³⁰²において、各省官制通則の改正が検討されていた。この時の委員会のメンバーは、法制局長官の井上毅を委員長とし、委員は、内閣書記官長小牧昌業、法制局書記官曾禰荒

³⁰⁰ 伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書一』、塙書房、1972年、200頁。

³⁰¹ 「各省官制通則」明治23年3月27日勅令第50号。

³⁰² 前掲、『法規分類大全』第二編、卷三、官職門一、官職総、4頁。

助、内閣総理大臣秘書官兼法制局参事官牧野伸顕、内閣総理大臣秘書官渡邊廉吉、法制局書記官水野遵、内閣記録局長股野琢であった。

黒田内閣は、この委員会で作成された「各省官制通則改正案」を閣議決定し、1889(明治22)年7月9日、各省に回付して、これに基づく其省の官制改革案を出すよう指示した³⁰³。

この各省官制通則改正案には、第29条に総務局所管の各課が規定されており、その中に記録課も含まれていた³⁰⁴。ところが、第1節で述べたように黒田内閣は崩壊し、三条臨時内閣を経て、成立した山県内閣は、黒田内閣の崩壊が大宰相主義の内閣制度そのものにあると考え、内閣職権を廃止し、内閣官制を制定する。

山県内閣に設置された「官制調査委員会」により、内閣官制の下、各省官制通則改正案が検討される。この時の委員会のメンバーは、委員長に内閣書記官長周布公平、委員に内閣書記官谷森眞男、法制局参事官平田東助、法制局書記官曾禰荒助、内閣記録局長兼内閣官報局長牧野伸顕、法制局書記官水野遵であった。

ところで、当時、現行の各省官制通則で規定された「各省中省務ノ全部ヲ統轄スル為ニ総務局ヲ置キ」(第35条)という条文に対し、「総務局を置くとその勢力が各局を牽制して局長の権限を害する」という意見、「総務局を廃すれば大臣官房において統制をする事になり、秘書官、書記官の検制を強めることになる」という意見等が出され、文書課や記録課を所管する総務局の位置付けが確定しなかったという³⁰⁵。総務局は各省中省務の全部を統轄するものとされ、次官は総務局長とされていた。

この時期、各省官制通則の規程に関しては、各省から様々な意見が出されていた。例えば、内務省の場合、内閣職権制定の翌日の明治18年12月23日の日付で、「今般内閣職権被定候ニ付テハ、差向左ニ掲グル條項ノ取扱方確定ヲ要ス」³⁰⁶と内務大臣から提議がなされている。内務省は、各省官制通則第36条の総務局の分課について、往復課を総務局ではなく官房に置くのが都合いいこと、通則第43条との関連では、総務局に次長を置かないのは、甚だ不便宜であることを指摘し、「公文取扱順序」については、「官制ニ属スベキモノ

³⁰³ 前掲、『法規分類大全』第二編、卷三、官職門一 官職総、内閣記録局、1889年、1-2頁。

³⁰⁴ 前掲、『法規分類大全』第二編、卷三、官職門一、官職総、内閣記録局、1889年、3-7頁。

³⁰⁵ 前掲、『法規分類大全』第二編、卷三・官職門一・官職総、内閣記録局、1889年、15頁。

³⁰⁶ 「内務大臣提議内閣職権被定ニ付条件」、『明治百年史叢書 第118巻 秘書類纂 官制関係資料 全一冊』、原書房、1969年、437頁。

ニ非ザルガ如ク、且、其事タル奉勅ノ命令ヲ以テ一定セザルベカラザル程ノ重要事件ニ非ザレバ、各省大臣ニ委任シテ可ナラン。」と述べている³⁰⁷。

また、農商務省では、1889(明治22)年下半期頃に作成された「農商務省官制改正案並説明」³⁰⁸に記されている「総務局ヲ廃スル理由」では、現行官制通則は、総務局は省務の全部を統轄するとされているが、その管掌は、文書・往復・報告・記録であり、「諸局ニ属スルニ便ナラサル事務」を集めて総務局という一局を設けたに過ぎない。その長は、次官を充てるということであるが、次官は全省の事務を統括するものである。総務局を廃し、文書以外の往復、報告、記録の事務は、大臣官房に集めるべきであり、また、どうしても総務局を置く必要があるのなら、官房を官制中に置かず、秘書官を除いた官房主管の事務を総務局の主管に改めるべきであるとしている。

さらに、現行通則第37条の文書課の所掌とした「省中各局成案ノ回議ヲ審議シ諸文案ヲ起草スル事」に対しては、「公文ノ処理頗ル鄭重ナルニ似タリト雖トモ、其实ハ事務ノ底滞ヲ来タシ、且ツ各局長ヲシテ責任ヲ薄カラシムル恐アリ、故ニ此改正官制案ニ於テハ、成案ノ審査及文案起草ノ事項ヲ、削除セリ、此事項ヲ削除シタルガ為ニ、各局ノ公文統一スル所ナク、遂ニ各局区々ノ公文ヲ出スノ恐アルニ似タリト雖トモ、各局長ヲシテ實際其責ニ当ラシムルニ於テハ、公文区々ハ多少之アルモ実害ナカルヘシ(後略)」と述べている。

また、現行の通則では、往復・報告・記録を総務局にそれぞれ一つの課として置き、高等官の課長をあてていたが、「元来往復・報告・記録ノ事務ノ如キハ、繁ハ則チ繁ナリ、然レトモ多クハ、器械的ノ事務ニ属スルヲ以テ、整理ノ方法宜シキヲ得ハ、一々之ヲ分課シ、課コトニ高等官ノ課長ヲ置クノ必要ナシ、故ニ此等ノ事務ハ、皆一括シテ大臣官房第二課ノ管掌ニ帰セシム」とし、往復・報告・記録の各課を一つの課にまとめることが記されている。文書管理の事務は、「器械的ノ事務ニ属スル」と見做されている。

以上のような見解からは、法制官僚の官僚的な意識が伺える。この後、文書管理に対しては、こうした法制官僚の意識が反映され続けたと言える。

1890(明治23)年2月14日、山県内閣の閣議に供せられた「各省官制通則ニ係ル件」の内閣書記官の議案によると、「各省官制通則ニ係ル件草案」に対し、「総務局ヲ置カサルモ、

³⁰⁷ 前掲、「内務大臣提議内閣職権被定ニ付条件」、『明治百年史叢書 第118巻 秘書類纂官制関係資料 全一冊』、440-442頁。

³⁰⁸ 「農商務省官制関係書類」、原敬文書研究会編『原敬関係文書』第5巻書類編二、(二)官制・法律案等草案、日本放送出版協会、1986年、253-257頁。

この「農商務省官制改正案並説明」は、浄書稿に原敬の修正の記載がなされたものであるが、本稿では修正済の文書を引用した。(筆者注)

現行通則第一条二項ニ依リ差支ヘナキコトニ御評議相成候間、本文ニハ総務局ノ事を掲ケス」という周布内閣書記官長の附箋がなされていた³⁰⁹。

こうした中で、同年2月25日、「各省官制改正標準」³¹⁰が、各省大臣へ訓令として出される。「各省官制改正標準」には、総務局を置く置かないは各省の便宜に任せること、各局の分課は各大臣が其省の便宜より閣議を経て定め、官制中に掲げることを要せず等が規定されていた。

1890(明治23)年3月20日、官制調査委員が「各省官制通則改正ノ理由」³¹¹を上申する。その概要は、次のようなものであった。

現行の官制通則では、各省に総務局を置くことを本則としているが、総務局ヲ置かない変則を用いる省が多くなった場合は、「総務局ヲ置ク」の本則を改めて「総務局ヲ置クト否トハ、各省ノ便宜ニ任セ、其官制ニ就テ、各之ヲ定ムルノ穩当ナルニ如ス」、また、各省中各課の分課についても、「各省中ノ各課ノ如クモ、今回ノ改正案テハ、各省事務ノ都合ヲ以テ自由ニ之ヲ廢置シ得ルニ由リ、其各課ノ処務綱領ヲシテ仍ホ官制通則中ニ存セシムルハ、徒法タルヲ免レス」と結論した。

このことにより、明治19年の各省官制通則に規定された「各省総務局ニ、文書課往復課報告課及記録課ヲ置キ、其事務ヲ分掌セシム」(第36条)、「記録課ハ、其省及省中各局課一切ノ公文書類ヲ編纂保存ス(後略)」(第40条)、各省の総務局への記録課の設置又は記録局の設置と総務局におかれた各課の分掌、そして「各省処務規程中公文ノ取扱順序ハ、左ノ条項ニ依ラシム」(第53条)として第70条まで規定した文書取り扱いの条文、「各局課ノ文書処分済モノハ、之ヲ記録局又ハ記録課ニ送付ス(後略)」(第71条)の条文が削除された。記録部局の設置は、統一的な規程に基づくものではなく、各省の分担事務として、通則に規定する官制の範囲に置いて、各省に任されたものとなった。文書管理の視点からすれば、記録課(局)は、各省での設置根拠を失ったことになる。

ちなみに、同様に削除された会計事務に関わる条文は、1889(明治22)年2月11日に、会計法(法律第4号)が制定されたことによるものであった。

³⁰⁹ 前掲、『法規分類大全』第二編、卷三、官職門一、官職総、内閣記録局、1889年、11頁。

現行通則第一条二項は、明治19年の「各省官制通則」の第一条二項の「此通則ニ依リ難キモノハ其省ノ部ニ就テ之ヲ定ム」を指す。(筆者注)

³¹⁰ 前掲、『法規分類大全』第二編、卷三、官職門一、官職総、2頁。国立公文書館所蔵『公文類聚』第14編・明治23年・第4巻・官職一・職制章程一、類0045100。

³¹¹ 前掲、『法規分類大全』第二編、卷三、官職門一、官職総、12頁。

官制調査委員が上申した「各省官制通則改正ノ理由」を見る限り、官制調査委員会の官僚主義的な思考が目立つ。それは、「穏当ナルニ如ス」に表れている責任を曖昧にして組織の調和を図ろうとする考え方であり、「徒法タルヲ免レス」とした、通則中に規定することの趣旨を考えず、条文の解釈のみにこだわる官僚の負の論理である。全部削除された記録関連の規定そのものについては何一つ議論されないままであった。

赤木須留喜氏は、明治19年と明治23年の各省官制通則を比較し、明治19年の通則では第53条と第54条以下に公文取扱順序が明示されていたが、明治23年通則には、これに該当する規程は見当たらないとし、第23条「省中省務ヲ分掌スル為、各局ヲ置ク、其ノ分掌事務ハ、各省官制ノ部ニ就イテ之ヲ定ム」と第24条「大臣官房総務局及各局ノ分課ハ、各省大臣其ノ省ノ便宜ニ従イ、閣議ヲ経テ之ヲ定ム（以下略）」の規定方式に注目すべきであるという。「各省官制通則のこれらの条文の規定は、それぞれの分掌、各局ならびにその分課を各省が規定しうることとし、各省つまり『主任の大臣』、『主任の各省大臣』なる行政官庁の主体性を承認したのである。」としている³¹²。各省各局の分課と事務分掌は、各省大臣がそれぞれに定める事が出来るため、わざわざ通則に規定する必要がなくなったということであろう。

ここで、注目すべきであると指摘された「規定方式」は、その後、各省官制通則等の規程が簡素化されて行く流れに繋がるものあったと考えられる。各省官制通則は、今後頻繁に実施される行政整理ごとに改正され、その条文は、明治19年勅令第2号の各省官制は全85条、明治23年勅令第50号の全部改正で全40条、明治26年勅令第122号の全部改正で全27条と縮小されて行く。

明治23年に改正された各省官制通則（勅令第50号）では、第21条で総務局の設置を規定し、その分掌として「一 各局ノ成案ヲ審査シ及公文ヲ起草スルコト、二 公文書類及成案文書ヲ接受發送スルコト、三 省略、四 本省及省中各局課一切ノ公文書類ヲ編纂保存スルコト、五 省略」が規定されるが、記録課分課の規定はない。また、総務局の設置は、第22条で「各省ノ便宜ニ従ヒ、総務局ヲ置カス、大臣官房ニ於テ其事務ヲ掌ルコトヲ得」と規定された。

ところで、この通則に関連し、外務省の事例を挙げておきたい。1890(明治23)年6月27日、外務省は官制を改正する³¹³。

³¹² 前掲、赤木須留喜『〈官制〉の形成—日本官僚制の構造』、358頁。

³¹³ 「外務省官制改正」、国立公文書館所蔵『御書名原本・明治23年・勅令第109号』、御0069100。

1890(明治23)年3月27日付けの外務大臣青木周蔵から内閣総理大臣山県有朋へ出された文書には、「当省官制改正案之義ハ、豫テ御差回相成居候標準ニ準拠シ、提出可致筈ニ有之候得共、此際省務拡張整理致度候ニ付テハ、該標準ニ拘ラス、別紙之通り改正致度候、此段提出ニ及候」と記載されている。「豫テ御差回相成居候標準」とは、同年2月25日に各省大臣へ出された訓令で、「各省官制改正標準」を指すものと考えられる。

外務省官制改正案では、第13条に「省中ニ左ノ諸局ヲ置ク」として、総務局・通商局・取調局・翻訳局・記録局・会計局の設置が規定されていた。しかし、この改正案は官制調査委員会により修正され、総務局は第2条で規定、諸局は、通商局、取調局、翻訳局、会計局の4局となり、記録局は削除された。この官制調査委員会の案で、「右改正案、官制調査委員会調査上申ノ通ニテ可然ト認ム、依テ閣議ニ供ス」とされ、閣議に提出され、同年6月7日に裁可されている³¹⁴。これを受け、同年7月4日、外務大臣青木周蔵から内閣総理大臣山県有朋あてに、「本省ニ於而、別紙ノ通、分課規程設置致度ニ付、此段閣議ニ提出ス」と外務省分課規程が提出され、翌日「請議ノ通ニテ可然ト認ム」と裁可されている³¹⁵。この分課規程では、総務局に記録課が設置されている。記録局は、記録課と降格され総務局の所管となっている。記録局をそのまま残そうとした外務省案は、取り上げられなかった。

明治23年の各省官制通則改正以降、記録部局の存在基盤は希薄になり、大蔵省は記録局を廃止、外務省では記録局を記録課に、内務省では記録課を文書課記録掛とする。その機能は、記録部局の名称と共に縮小され消滅して行くことになる。ちなみに、1893(明治26)年10月31日、内閣記録局は内閣書記官局記録課となり、1942(昭和17)年、内閣官房総務課に吸収され、「記録課」という組織の名称は消滅する。

公文書管理の所管は、1891(明治24)年7月27日の各省官制通則の一部改正(勅令第81号)で総務局が廃止され、公文書類の編纂保存は大臣官房に移される。明治26年の各省官制通則の全部改正では、公文書類の編纂保存に係る条文は、これまでの「本省及省中各局課一切ノ公文書類ノ編纂保存ニ関スルコト」から「公文書類ノ編纂保存ニ関スル事項」に改正され、「本省及省中各局課一切ノ」という文言は、削除されている。

1900(明治33)年の同通則一部改正(勅令第161号)で総務局が復活、公文書の編纂保存は総務局の所管となるが、1903(明治36)年の同通則一部改正(勅令第208号)で総務局設

³¹⁴ 「外務省官制ヲ改正ス」国立公文書館所蔵『公文類聚』第14編明治23年第4巻官職一・官制一、類0045100

³¹⁵ 「外務省分課規程ヲ定ム」国立公文書館所蔵『公文類聚』第14編明治23年第4巻官職一、官制一、類00450100。

置の規定は削除され、公文書の編纂保存の事務は大臣官房に移るという経過を辿り、公文書管理を所管する組織は、行政整理とも関連して、総務局と大臣官房の間を行き来することになる。

第2節 各省の文書管理と記録部局

内閣制創設後の1886(明治19)年2月26日、各省官制(勅令第2号)が制定された。この各省官制については、第1節で述べたとおりであるが、通則において各省の総務局に、文書課・往復課・報告課・記録課の設置と各局課の処分済文書の記録局(課)への送付が規定された。各省は、これを受けて処務順序、処務規程、文書保存規則等を定めることになる。この節では、各省がどのように対応したかについて、文部省・大蔵省・内務省の官制から記録部局の設置と規程の制定等の状況を見る。また、その後、各省官制通則改正と関連させながら、記録部局の名称が規定から消滅する時期までの記録部局の変遷を辿ることにより、文書管理における記録部局が果たした役割を検証したい。

1 文部省の文書管理と記録部局

文部省は、1886(明治19)年2月27日の各省官制各則の文部省官制で、大臣官房、総務局のほか学務局、編輯局、会計局を設置した。文書管理との関係では、官制第3条で「文部省総務局ニ、書記官七人ヲ置キ、通則ニ掲クルモノ、外、文書課ニ於テ左ノ事務ヲ掌ラシム」とし、文書課では、通則に掲げられるもののほか「外国文書翻訳ノ事」と「学士会院音楽取調掛、図書取調掛、訓盲啞院、教育博覧会及海外留学生ニ関スル事項」を分掌した。総務局には、通則に規定された文書・往復・報告・記録の4課と文書課が置かれることになる。

1886(明治19)年9月25日、「文部省総務局記録課処務細則」³¹⁶が定められる。この処務細則は、三つの章から成り、第一章の「文書存廃」では、文書の類別、保存年数、廃棄の処理手続きが規定されている。各部の処分済の文書を三類に類別し、類別ごとの保存年数が定められている。その概要は、表12のとおりである。

³¹⁶ 「文部省総務局記録課処務細則」明治19年9月25日文部省内達、前掲、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』、953頁

(表 12) 文部省「文書存廃」の概要(明治 19 年 9 月 25 日「文部省総務局記録課処務細則」)

文書の類別	保存年数	文書の概要
第一類	無期保存	法律命令規則及特別の処分、其他事の例規に関し又は後年の徴証ニ備へ若くは学事上の沿革の資料となるべき文書。
第二類	有期保存 5 年・15 年	参考上必要となるもの、事の重要と認められる文書。
第三類	廃棄	一時の処理を終了し、不用となった文書。

また、「保存スヘキ文書ハ、謄本ヲ作ラス、原本ノ儘参照ノ用ニ供スルヲ以テ、篤ク其取扱ニ注意スヘシ」と規定され、謄本を作成しないことが明記されている。

第二章の「記録取扱順序」では、記録課を受書係・登録係・訂正係・編纂係・出納係の 5 係に分け、受書係では、各部処分済の書類を受け、帳簿に件名・番号・裁定年月日等を記載し、保存年限や廃棄の区別を検索することが記載されている。各部の処分済文書が記録課へ引き継がれていた様子が把握できる。

第三章の「図書取扱順序」では、「本省一切ノ図書ハ記録課ニ於テ之ヲ管理シ其保存出納ハ書庫係之ヲ担任スルモノトス」と規定されている。

1890(明治 23)年 3 月 27 日の各省官制改正を受けて、同年 6 月 20 日、文部省官制が改正される。文部省には、総務局、専門学務局、普通学務局、会計局が設置される³¹⁷。総務局は、「通則ニ掲クルモノ、外教科用図書ノ検定、教育上必要ナル図書ノ編纂及外国図書ノ翻訳其他各局ノ所掌ニ属セサル事務ヲ掌ル」とその分掌が規定されている。

1890(明治 23)年 6 月 27 日、「文部省総務局及各局分課規程」³¹⁸ が制定される。これは、同年 6 月 21 日付けで、文部大臣から内閣総理大臣へ「文部省総務局及各局分課、別紙之通

³¹⁷ 「文部省官制改正」、国立公文書館所蔵『御署名原本』、明治二十三年・勅令第百一号、御 00683100。

³¹⁸ 「文部省総務局及各局分課規程ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第十四編・明治 23 年・第五卷・官職二・職制章程二、類 00451100。

相定度、各省官制通則第二十四条ニ依リ、此段請閣議候也」と提出されたもので、同年6月27日付けで、内閣総理大臣から「(前略) 請議之通」と決定されたものである。総務局に文書・報告・記録・図書各課が置かれ、文書課は「成案ノ審査、公文ノ起草、成案文書及公文書類ノ接受発送、外国文書ノ翻訳、海外留学生及上書請願ニ関スル事、其他他ノ局課ニ属セサル事務ヲ掌ル」(第2条)、報告課は「報告統計及教育博覧会等ニ関スル事ヲ掌ル」(第3条)、記録課は「公文書類ノ編纂保存、報告書年報等ノ蒐集配布交換、及参考図書ノ管理等ノ事ヲ掌ル」(第4条)、図書課は「教科図書ノ検定及教育上必要ナル図書編纂ノ事ヲ掌ル」(第5条)と規定されている。明治23年の各省官制通則では総務局の分課規程はないが、文部省では、総務局に文書課、記録課を設置している。

1912(明治45)年6月5日、「文部省記録規則並文部省文書保存及分類規則」³¹⁹が定められる。この規則は、「文部省記録規則」と「文部省文書保存及分類規則」から成るもので、規程の中に「記録」と「文書」の定義はないが、二つの規則を概観すると、前者は、記録掛が引継を受けた文書の整理、編纂、保存、借覧等管理に関するもの、後者は、文書の保存期限と分類に関するもので文書作成時点で処置される内容である。ここには、文書の廃棄手続についても規定されている。文書の取扱いについての考え方が整理されているといえる。

「文部省記録規則」は、全4章に分かれており、第一章の「総則」では、「文部省ノ記録文書ハ総テ記録掛ニ於テ之ヲ管理スヘシ」とされ、文部省の記録文書が、再び、記録掛で集中管理されることになっている。また、「記録掛ハ、文書ヲ適当ニ検別編纂シ、之ヲ保管シ、且ツ参考上必要ナル法令等ノ編纂事務ヲ担任スヘシ」とされ、法令等の編纂も規定されている。

第二章の「文書ノ検別」では、記録掛において文書の引継を受ける時は、「関係文書ノ完否」、「保存期限」、「分類別」、「他ノ関係文書ニ対スル訂正追加ノ要否」を検別することとされ、記録掛長は、関係文書完整しないものを発見した時は、「主任ニ返付シ其完整ヲ要求スベシ」と規定されており、記録掛長が文書の検別を行うという、チェック機能が作動していたことが把握できる。

第三章の「文書ノ整頓」では、文書整理の要領が規定されており、カード索引による文書の整理がなされていたことが把握できる。「カード索引ニハ文書ノ類別、件名、主務局課

³¹⁹ 「文部省記録規則並文部省文書保存及分類規則」明治45年6月5日文部省訓令、前掲、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』、954頁。

名並裁決定ノ年月日、保存年限等ヲ記載スルモノトス、但シ保存年限五ヶ年以上ノ文書ノミニ限ル」等が規定されている。

第四章の「記録ノ保管及貸付」では、全 22 条におよぶ、編纂文書の保存、文庫の管理、文書の出納閲覧等の規定が定められている。文書は、「貴重文書」、「秘密文書」、「普通文書」の三種に大別し、保管の手続きが定められた。また、「記録掛ノ書棚及文庫ハ、非常時変アルニ際シテハ、文部省ニ属スル官有物中最先ノ保護ヲ受クヘシ」と規定されている。

一方、「文部省文書保存及分類規則」では、文書の保存期限を無期・20 年・10 年・5 年・1 年の五種と定め、それぞれに具体的な書類が記載されている。文書の分類についても、文書分類表が作成されている。また、保存期限を経過した文書の廃棄手続についても規定されている。

1925(大正 14)年 10 月 15 日制定の「文部省文書処理規程」³²⁰では、「文部省ニ於ケル文書ノ接受、浄写、発送及局課ノ官印ノ保管ハ、文書課ニ於テ之ヲ掌ル」と規定され、文書の処理が文書課で集中的に行われるようになったことが把握できる。処理完結済の文書については、第 18 条で、文書課から一旦主務局課に回付し、主務局課は完結印を押捺の上、さらに文書課（往復掛）に回付という流れになっているが、記録掛の記載はなく、処分済の文書が、文書課で集中的に保存されたかに就いては、判明しない。

ただ、この規程を改正した、1949(昭和 24)年 8 月 17 日制定の「文部省文書処理規程」³²¹では、処理完結後の文書の流れが規定されている。完結した文書は、総括課を経て起案各課各掛に返付されるが、起案各課各掛において、必要のあるものはその文書の写しを作成の上、総括課に原義を再返付し、総括課は、これを総務課（記録掛）に引継ぐ（第 30 条）とされており、この時点で、記録掛は、まだ存在していたことになる。但し、引き継ぎを受ける文書については、各課係が必要と認めるものとされており、省中の記録文書のすべての引継を受け、文書の完整を検別し、不備なものは、主任に返付してその完整を要求するという、文書の引継に完璧を期していた以前の所掌事務は、記載されていない。

文部省では、戦後も記録部局が存在し、文書管理に関わっている。これは、昭和 43 年の「文部省文書処理規程」においても「記録班」が大臣官房総務課に所属して存在していることからわかる。国立公文書館には、文部省の「大臣官房総務課記録班分類文書」が

³²⁰ 「文部省文書処理規程」大正 14 年 10 月 15 日 文部大臣決裁、前掲、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』、958 頁。

³²¹ 「文部省文書処理規程」昭和 24 年 8 月 17 日 文部大臣裁定、前掲、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』、964 頁。

所蔵されている。国立公文書館のデジタルアーカイブに登録されているその「資料群情報」によると年月日は、1903(明治36)－2000(平成12)（中心となる年代：1923年以降）と記されている文書である³²²。

旧分類と新分類に分かれており、「平成12年度までに文部省から移管された文書のほとんどは、文部省大臣官房総務課記録班で集中管理されていたものであり、」³²³と説明されているように、文部省においては、大臣官房総務課記録班の文書管理に果たした役割は、大きかったと考えられる。ちなみに、初代公文書管理担当大臣であった上川陽子氏は、各省の書庫を視察後、そのゴールドモデルとしたのが、文部省であった³²⁴が、記録組織が曲がりなりにも、つい最近まで残されていたのは、この文部省の規程であった。

なお、「文部省設置以来の文書は、関東大震災による書庫の焼失により大正12年9月以前のものは基本的に現存していない」とされている³²⁵。

2 大蔵省の文書管理と記録部局

大蔵省では、各省官制通則の制定直前に各局の事務章程、処務順序等の諸規程の制定、改正が行われている。

1886(明治19)年1月16日、「官房及各局事務規程」³²⁶が改定され、官房・書記局・主計局・出納局・国債局・金庫局・記録局・銀行局・預金局・会計局の設置が規定された。書記局では、「各庁公文ノ往復、省務ノ報告、外国文書ノ翻訳、官報ノ掲載、省務ニ関スル法律規則ノ起草審議（後略）」等の事務を分掌し、往復・報告・審議・備荒備蓄・監督・整理の各課が置かれた。また、記録局には、「記録局ハ、省中各局ノ文書ヲ保存シ、及ヒ政府紙幣、銀行紙幣、諸公債、証券等ノ照印ヲ掌リ、左ノ二課ヲ置キ事務ヲ分掌スル」とされ、

³²² 国立公文書館デジタルアーカイブ <http://www.digital.archives.go.jp> (2016.3.18 確認) 「文部省大臣官房総務課記録班分類文書」、資料群詳細。

³²³ 「デジタルアーカイブ 目録データについて」、『アーカイブズ』第21号、国立公文書館、2005年、31頁。

³²⁴ 上川陽子「時を貫く記録としての公文書管理の在り方～今、国家事業として取り組む～」、『アーカイブズ学研究』No13、日本アーカイブズ学会、2010年、10-11頁。

³²⁵ 下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」、前掲、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』、解説3、1202頁。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—国立公文書館報—』43号、国立公文書館、2011年、145頁。

³²⁶ 「官房及各局事務規程ヲ改正ス」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十、官制・大蔵省一、187-189頁。

編輯課と照査課が置かれた。同日、「官房処務條款」³²⁷と「各局事務章程及処務條款」³²⁸がめられ、各局はこれに基づき、処務順序の細則を具申することとされた。同月20日には、書記局の往復課と整理課の処務順序が制定される³²⁹。

1月16日、「記録局事務章程并処務條款」³³⁰の大蔵省達が出される。この「処務條款」は、明治15年制定の「記録局各課処務條款」を改定したものであるが、記録局の分課は、七課から二課に変更されている。記録局はこの「記録局事務章程并処務條款」に基づき、同月25日に「記録局各課処務順序細則」³³¹を定めた。この細則は、「編輯課処務順序細則」と「照査課処務順序細則」からなっている。

編輯課には、採取掛、編纂掛、文庫掛の三掛が置かれた。採取掛では、各局課から送致される支出伝票や諸公文の原書に、文書搜索の便、借覧の便に供するための番号を標記し、件名簿を作成する等の事務を分掌していた。編纂掛は、収支伝票や諸公文の原書を類集して成冊に編輯する事務を分掌した。その規定は、「収支伝票原書之部」と「諸公文原書及諸帳簿之部」の二つに分けられている。「収支伝票原書之部」では、伝票原書編輯方法や成冊の体裁等を規定、「諸公文原書及諸帳簿之部」では、諸文書編集の区分と保存期間、簿冊の編輯方法、編輯簿冊の装丁等が規定されている。文庫掛では、成冊した簿冊を文庫に保存して文庫の管理を行うと共に、省中各局課からの文書の搜索に対応した。

原書の流れは、採取掛で各局課からの送致を受け、番号表記等の処置をして編纂掛へ送付、編纂掛では、文書を類集編輯して成冊とし、編輯成冊された簿冊は、再び採取掛へ送付され、採取掛でチェックし文庫掛へ送付、文庫掛で保存されるという流れであった。

また、この時、諸文書編輯の方法を正輯・略輯・雜輯・仮輯の四区分とし、正輯は永遠に保存、略輯は20年間保存、雜輯は10年間、雜輯内最も輕易なものを5年間保存という保存年限を設けている。これは、先に見た、明治15年制定の「文書存廢區別該目」を改正し、5年保存の仮輯が加えられたものである。

³²⁷ 「官房処務條款」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十、官制・大蔵省一、189頁。

³²⁸ 「各局事務章程及処務條款ヲ定ム」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十、官制・大蔵省一、189頁。

³²⁹ 「書記局事務章程及処務條款」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十、官制・大蔵省一、193-196頁。

³³⁰ 「記録局事務章程并処務條款」大蔵省達、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制・大蔵省二、318-320頁。

³³¹ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制・大蔵省二、320-326頁。

照査課処務順序細則では、「本課ハ、諸紙幣、公債証書ノ番記号員数ヲ精査シテ、之ニ
鈴印シ又ハ断裁消印ス」と規定されており、照査課では、印刷局で製造した公債証書等の
受けとり、回収された各国立銀行紙幣の日本銀行からの接受とその公債証書や紙幣の処理
や管理を行っていた。

さて、1886(明治19)年2月26日、各省官制が制定される。この各省官制には、通則と
各則が掲げられているが、大蔵省は、その各則で「大蔵省官制」³³²を定め、大臣官房、総
務局のほか主税局、関税局、主計局、国債局、金庫局、銀行局、預金局、記録局を設置し
た。第3条で「・・・通則ニ掲クルモノノ外、伝票課、監督課、備考備蓄課及整理課ヲ置
キ、其事務ヲ分掌セシム」とされていることから、通則第36条に掲げられている文書・往
復・報告の3課も設置されたことがわかる。

通則によるとその事務分掌は、文書課は「省中各局成案ノ回議ヲ審議シ、諸文案ヲ起草
スルコトヲ掌ル」(第37条)、往復課は、「凡テ、各省ニ到達スル公文書類、及成案文書ヲ
接受シ、并發送ノ事ヲ掌ル」(第38条)、報告課は、「各局課ニ就キ、統計報告ノ材料、統
計報告ヲ調整シテ大臣ノ査閲ニ供シ、官報掲載ノ事項ヲ、官報局ニ送致スル事ヲ掌ル」(第
39条)である。

また、記録局については、大蔵省官制第58条で「記録局ニ、編輯課及照査課ヲ置キ、
其事務ヲ分掌セシム」、第59条で「編輯課ハ左ノ規定ニ依リ、省中一切ノ諸公文原書及書
籍ヲ保管スル事ヲ掌ル」、第60条で「照査課ハ左ノ規定ニ依リ各種公債証書紙幣及大蔵省
証券ノ押印又ハ消印ノ事ヲ掌ル」と規定されている。大蔵省の公文原書は、引き続き記録
局で集中管理されることになる。

同年3月12日、「総務局文書課往復課并報告課処務細則」³³³が制定される。文書課は、
各局成案の回議の審査、往復課は、文書の接受と発遣、接受した文書の各局への配布等文
書の流れを管理、報告課は、諸報告の材料の収集、官報掲載事項の確認等を主な分掌とし
た。続いて、3月30日、「大蔵省公文取扱順序」³³⁴が定められる。ここには、官制通則第
71条が引用され、「大蔵省公文取扱順序」の条文に「通則第64条により」等の記載がある

³³²前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十、官制・大蔵省一、87-106頁。

³³³「総務局文書課往復並報告課処務細則ヲ定ム」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門
十、官制・大蔵省一、208-209頁。

³³⁴「大蔵省記録局諸規則ヲ印刷ス」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第十一編、明治20
年・第1巻・政体門、類00288100。前掲、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』、714頁。

ことから、明治19年勅令第2号の各省官制通則に基づき定められたことがわかる。同年、5月7日、記録局から大蔵省へ「記録局各課処務細則」³³⁵が上申されている。これは、2月26日の各省官制通則の制定を受け、1月25日制定された「記録局各課処務順序」を改正したものである。「記録局各課処務細則」は、編輯課処務細則と照査課処務細則、庶務掛処務細則から成るもので、編輯課には、採収掛、編纂掛、文庫掛が置かれ、照査課は掛の分課規定はない。条文中、「公文取扱順序」によりの文言が散見することから、この処務細則は、3月30日制定の「公文取扱順序」を踏まえて作成されたものであると考えられ、1月25日制定の「記録局各課処務順序」と比して、簡潔にまとめられている感がある。

そして、1886(明治19)年6月25日、「大蔵省文書保存規則」³³⁶が制定される。規則の冒頭に記されている「説明」によると、これまで文書の軽重により、正輯・略輯・雑輯の三輯に分けた編纂を行ってきたが、それぞれの区分の編入事目に規律がなかったため、その軽重の区別がつかずに入りまじり、不要の簿冊が多く増えた。保存すべきと否との書類を審査するため、軽重の区分を四類とし、事目を立てて取捨判別の基準を示すとしている。文書量が増大する中で、取捨判別の基準を示し、簡潔な整理を期そうとするものであった。この時、大蔵省で貯蔵している文書は、8万2千有余冊であったとされている。

文書保存規則第一条では、「本省ノ諸文書ヲ分テ四類ト為ス、其要領左ノ如シ」と規定し、各類に該当する文書の説明と保存期限が記されている。その概要は、表13のとおりである。

(表13) 大蔵省文書の区分・保存期限と取捨判別基準の概要 (明治19年6月25日「大蔵省文書保存規則」)

文書の区分	保存期限	文書の概要
第一類	永久保存	法律規則の制定、更正、国家財産の増減、非常又は特殊の処分、事創設に関し後年の例規、徴証に備えるべき文献。
第二類	20年保存	数年に渉る処分、事務調査往復の間参照に供するもの。
第三類	5年保存	歳入出決算に至の間事務の参照に留まるもの
第四類	廃棄	一時の処弁を終え不要に帰するモノ、三ヶ月を経て順次処分。

³³⁵ 前掲、『法規分類大全』第一編、官職門十一、官制・大蔵省二、327-334頁。

³³⁶ 「大蔵省文書保存規則ヲ稟呈ス」国立公文書館所蔵『公文類聚』第十編・明治19年・第十卷、類00256100。「大蔵省文書保存規則」、前掲、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』、717-721頁。

第四類	廃棄	一時の処弁を終え不要に帰するモノ、三ヶ月を経て順次処分。
-----	----	------------------------------

文書保存規則の末尾には、各課、保存年限毎に文書の分類事目が記されており、客観的な判断がしやすくなっている。

この基準による文書の処分は、記録局へ引き継がれる文書については記録局が、各局課限り処分のもので、各局課長が取捨して記録局へ送る文書については、各局課で存廃を区別して記録局に送り、記録局がさらに規則に照らして処分するという流れであった。各局課に文書取扱主任を置き、局課中の文書蒐集の取扱いを担当させた。

第二類、第三類の期限経過の文書、第四類の不要の文書の廃棄は、三か月経過後、記録局長が精査し、次官の検査を受け、大臣の決裁を得て会計局に交付し、処分するという流れであった。記録局長は、各局課の文書を検査できるとされている。

参照として、「大蔵省文書編纂規則」、索引表、「大蔵省文書借覧規則」が掲げられており、文書編纂保存規則には、各種の雛形が載せられている。また、索引表については、これまで件名簿に依っていた文書の検索を索引の一表にして、文書検索の便を図ったとしている。この「大蔵省文書保存規則」は、大蔵省における文書管理の体系化された総合的な規程であり、当時の最も完備した規程であったと言える。下重直樹氏は、「大蔵省における文書管理の徹底化が図られたのは、内務省と同様、内閣制度への移行と各省官制通則の制定による一連の制度改革の過程においてであった。(中略) 文書処理についても通則に準拠した規程が矢継ぎ早に定められた。こうした改革の一つの到達点として注目すべきは、大蔵省文書編纂保存規則(附編纂規則)の制定である。」としている³³⁷。

また、この頃、大蔵省記録局では、「記録局諸規則 全」³³⁸を印刷刊行している。明治20年6月27日付けの大蔵省記録局長から内閣書記官あてに「一 記録局諸規則 老部右今般印刷候ニ付及御送付候」の一文があり、「記録局諸規則 全」が送られていたことがわかる。この「記録局諸規則 全」には、「文書保存規則」「文書借覧規則」「文書編纂規則」「紙幣変換事務細則」「記録局処務細則」等記録局関連の諸規程が収録されている。末尾に

³³⁷ 下重直樹「大蔵省の文書管理と財政指導」、前掲、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』、1200頁。

³³⁸ 「大蔵省記録局諸規則ヲ印刷ス」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第11編・明治20年・第1巻、類00288100。この記録局諸規則に抜粋された個々の規則の制定年月日は記載されていないが、明治20年6月27日付けの内閣書記官あての送付文書があり、各省官制通則のことも書かれていることから、これを承けて定められたものであると推測される。

は、「明治二十年六月印刷ス」と記載されていることから、各省官制制定後記録局が取りまとめたものと推測される。

1888(明治21)年5月14日、総務局長から記録局長へ公文取扱事務の迅速化について通達が出されている³³⁹。往復課を経由して、各局が接受し発送する文書は1か月凡そ1万5千前後あり、その取扱手続きの簡易化を図る為、文書の軽重により甲乙に二分し、甲は長官の裁決を、乙は局長の裁決を得ることとする事により、事務の迅速化を図ろうとするものであった。記録局長に対し、各局の文書区分を取調べ、総務局長へ差し出すことを求めている。

1890(明治23)年3月27日、各省官制通則改正(明治23年勅令第50号)により、各省における記録局(課)必置の条文が削除された。

同年6月24日制定の「大蔵省官制」³⁴⁰では、総務局、主計局、主税局、関税局、出納局、国債局、銀行局、預金局、会計局が置かれ、記録局は廃止された。官制第二条には「大蔵省ニ総務局ヲ置キ、通則ニ掲クルモノハ外、左ノ事務ヲ掌ラシム」(第二条)と規定されており、通則に掲げられている「公文書類及成案文書ヲ接受発送スルコト」と「本省及省中各局課一切ノ公文書ヲ編纂保存スルコト」の事務は、総務局が分掌することとなる。

1890(明治23)年6月27日制定の「大蔵省分課規程」³⁴¹では、総務局文書課の分掌として「公文書類の接受、発遣、編纂、報告ニ関スル事項」と極めて簡略に規定されている。これ以降、大蔵省の文書管理の所管は、文書課となる。

1890(明治23)年、「大蔵省文書保存規則」が制定される。これは、各省官制通則の改正に伴い、明治19年制定の「大蔵省文書保存規則」を改定したものであるが、その全文は把握できなかった。ただ、1890(明治23)年7月4日の「大蔵省ヨリ各局課へ達」によると「大蔵省文書保存規則竝ニ文書借覧規則中、記録局長又ハ記録局トアルハ、総務局文書課長又ハ総務局文書課ト改正シ(後略)」³⁴²(下線は筆者)と条文中の文言の改正が各局課へ達せられている。明治23年勅令第1号の各省官制通則改正への大蔵省の反応は、素早かったといえる。

³³⁹ 「大蔵省各局取扱公文中軽重ニヨリ甲乙ノ二部ニ区別シ処弁ス」、『法規分類大全』第二編、卷八、文書門・受付進獻、38頁。

³⁴⁰ 「大蔵省官制」勅令第106号、明治23年6月25日、『官報』第2095号。

³⁴¹ 「大蔵省分課規程ヲ定ム」国立公文書館所蔵『公文類聚』第十四編・明治二十三年・第五卷・官制二・職制章程二、類00451100

³⁴² 「大蔵省文書保存規則并文書借覧規則中ヲ改正シ文書保存規則第九条ニ但書ヲ追加ス」前掲、『法規分類大全』第二編、卷八、文書門・記録志表・記録、324頁。

1890(明治23)年7月10日、「大蔵省公文取扱順序」³⁴³が定められる。これは、1886(明治19)年3月30日制定の「公文取扱順序」を更正したものであるが、この規程によると、「本省に到達スル文書ハ、凡テ総務局文書課ニ接受シ(後略)」とされ、その後、「尋常ノ件」は各局課に配付され、各局課に置かれた往復主任がその局課中の文書授受を掌るとされている。また、各局課で処分の原書は各局長が蒐集して7日毎に文書課に送付することになっている。処分済の文書は、総務局文書課で管理されたようである。

1926(大正15)年2月制定の「大臣官房文書課処務細則」³⁴⁴によると、文書課には、審査係・往復係・文庫係・統計係が置かれ、公文書類の編纂保存、保存文書及び図書の貸出、文書及び図書の不用廃棄処分等が、文庫係の所掌事務として規定されている。明治23年の各省官制通則改正の前までの記録局の所掌事務は、縮小簡素化されて文庫係で行われることになった。

3 内務省の文書管理と全国記録保存事業の廃止

内務省は、1886(明治19)年1月16日「内務省処務条例」が改正³⁴⁵され、編纂課の所掌事務に「記録保存ノ事」が加えられて記録課と改称された。同時に図書課はその所掌事務のうち「図書記録保存ノ事」が「図書保存ノ事」に改められた。往復課は大臣官房、図書課・記録課は総務局の所管となった。同年2月26日、「各省官制通則」および「各省官制」の制定に伴い、「内務省官制」(勅令第2号)が制定される。この官制では、第3条の総務局所管部局について「通則ニ掲クルモノノ外戸籍課図書課ヲ置ク」となっていることから、通則に掲げられた文書課、往復課、報告課、記録課も設置されたことがわかる。つづいて4月9日、「内務省処務規程」³⁴⁶が定められ、往復課を中心とした文書の取り扱い順序が示されているが、この規程には施行済み文書の処理についての条文は記載されていない。

³⁴³ 前掲、『法規分類大全』第二編、卷八、文書門・受付進獻、39頁。前掲、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』、723頁。

³⁴⁴ 「大臣官房文書課処務細則」大正15年2月日欠大蔵省制定、前掲、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』、726-727頁。

³⁴⁵ 「内務省処務条例ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第十編・明治19年・第二卷・官職一、類00248100。

³⁴⁶ 「内務省処務規程ヲ定ム」『公文類聚』第十編・明治十九年・第二卷・官職一・官職総、類00248100。前掲、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』、548頁。

さて、内務省で、文書の保存について独自の規程が定められたのは、1886(明治19)年6月29日制定の「内務省文書保存規則並細則」³⁴⁷であった。文書の保存に関する規程は、これまで図書局の編纂課、庶務課、保存課等の処務順序の中でそれぞれに取り扱われてきたが、この「文書保存規則」は、内務省の文書の保存に視点をあてた初めての総合的な規程であった。先に述べた大蔵省の「文書保存規則」制定の時期とほぼ同じである。

第一条で「本省及各局ノ文書ハ記録課ニ収蒐整頓シ、以下各条ノ区分ニ依リ之ヲ保存スベシ」と規定され、その保存の基本は、「凡ソ保存ノ文書ハ謄本ヲ作ラス、原本ヲ以臨時ノ用ニ供スヘキモノナレハ、篤ク取扱ニ注意シ、嚴ニ散逸汚損ヲ戒ムヘシ」とされ、謄本は作らず原本保存の方向が示された。そして、永久・1年・6か月の文書保存期限が定められた。永久保存文書は、暦年ごとに施行日の順に編纂装丁し、編纂の方法の基準として「公文類別部目」が定められ、各部ごとに「目」「細節」の編纂区分が示された。また、文書の廃棄についても規定され、文書を廃棄する場合は記録課長が検し、会計局に交付することとされている。

「文書保存細則」には、施行の後に記録課へ送付された各局課の回議書の、記録課での取り扱いが定められており、件名簿の作成、文書の調査（不完備な文書については担当部局に回付して完備を求めた）、文書の保存については箱に入れて文庫に収蔵すること、文庫中または便宜の場所に閲覧席を設けて各局員の閲覧に応じることや借覧の方法、毎年秋季に曝書を行う等の書庫の管理も示されている。

この「文書保存規則並細則」は、1888(明治21)年7月14日に改正され、さらに整備されたものとなった。改正された「文書保存規則」³⁴⁸の第1条には、「本省及各局ノ文書ハ、一切記録課ニ収蒐整頓シ、第二条ノ種別ニ依リ、保存又ハ廃棄スヘシ 但秘密文書ハ甲号ノ規則ニ依リ、取扱フ者トス」と規定され、1886年の規程に比べると、「廃棄スヘシ」の文言と秘密文書の取り扱いについての項目が付け加えられている。また、保存期限は永久保存・20年間保存・5年間保存・1年間保存の4種に区分された。従来、記録課長が検することのみでなされていた文書の廃棄は、記録課長が点検し総務局長が判定することとなった。これまでの文書保存細則の条項は、保存規程の中に加えられた。

³⁴⁷ 「内務省文書保存規則並細則」、前掲、『法規分類大全』第一編、官職門九・官制・内務省二、内閣記録局、1889年、192-199頁。前掲、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』、551頁。

³⁴⁸ 「内務省文書保存規則」、前掲、『法規分類大全』文書門・記録志表・記録、内閣記録局、286-321頁。前掲、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』、554-556頁。

末尾には、甲号として、「秘密文書保存規則」が、乙号として、「公文種類区分標準」が掲げられている。「秘密文書保存規則」では、その編纂保存は総務局記録課長の責任とされている。秘密文書は「事ノ機密ニシテ、永遠発露スヘカラサルモノ」と「処分中秘密ヲ要スルモノ」の2種に分けられている。「公文種類区分標準」では、文書の区分と保存期限別にその文書の概要が示されており、また部局ごとに文書の大略が掲げられている。概要のみを記せば、表14のとおりである。

(表14) 内務省「公文種類区分標準」の概要(1888(明治21)年7月14日「文書保存規則」)

文書の区分	保存期限	文書の概要
第一種	永久保存	法律規則の制定、更正、非常又は、殊特の処分、其他事の創設に関する文書。
第二種	20年保存	法律規則執行上の疑義に対し、既ニ他ノ府県等へ指令回答した例を参照して指令回答した文書、十数年間参照の供用のある稟議及届の類。
第三種	5年保存	経費其他金銭出納に関し、決算報告後は不要に帰する文書、処分済の上申報告の類、両三年間参照の供用ある文書。
第四種	1年保存	原簿台帳等に登録をした諸申牒、官吏身分に関する諸願届請書、出勤簿、調査を了した諸報告并に製表の材料、規約、免許の効板権保護の効消滅したもの、一時の処弁を了した上申往復の類。

また、公文類別部目の表があり、文書は暦年毎に、公文種類区分の種別とこの類別部目によって区分すると規定されている。このほか、件名簿や公文索引、公文書類借用証の様式が示されている。ちなみに、公文種類区分標準の第一種(総務)の中に、「各局課存在ノ公文書類、記録課ニ交付保存シ、其不要ノモノハ廃棄議定ノ類」の項目が挙げられている。公文書類の保存、廃棄の決定に係るものは、永久保存とされている。

秘密文書保存規則や文書の保存期限、保存期限ごとに文書を区分する基準である「公文種類区分標準」、「公文類別部目」と各種様式を備えたこの「文書保存規則」は、この時期のものとして、文書管理の体系化された規程であるといえる。

1890(明治23)年3月27日、「文書保存規則」が改正され、保存期限の10年保存が追加されて、第一種の永久保存、第二種の20年保存、第三種の10年保存、第四種の5年保存、第五種の1年保存の四種となった。

1898(明治31)年5月20日、「内務省処務規程」³⁴⁹が改正されているが、この条文では大臣官房文書課が文書事務を所管し、処分施行済の文書は、文書課において保存することになっている。1924(大正13)年12月20日頃に制定の「内務省往復規則」³⁵⁰では、省中一切の文書は、文書課往復掛で接受発送し、施行済の文書は、直ちに文書課記録掛に移付すると規定されている。

1932(昭和7)年4月30日に「内務省文書保存規程」が定められる。この時の「内務省文書保存規程」³⁵¹は、第1章 通則、第2章 普通文書、第3章 機密文書、第4章 文書庫の四つの章で構成されており、全55条からなっている。第1章の通則では、第1条で「文書ノ収録、編纂、保管及廃棄ハ本規程ニ依リ之ヲ為スヘシ」、第2条で「総テ文書ハ左ノ区分ニ依リ之ヲ保存スヘシ」と規定され、第1種の永久保存・第2種の30年保存・第3種の20年保存・第4種の10年保存・第5種の5年保存・第6種の1年保存となり、従来の保存年数に30年保存が加えられた。第一類から第六類までの類別の項目が掲げられている。各局課からの引継文書は、「文書課記録掛」が受けて保存していたようで、規程の中に「文書課記録掛」の文言が記載されているが、それは組織として設置されたものではなく、文書課長が文書課員の中から命じると書かれている。おそらく、現行の公文書管理法でいうなら、そのガイドラインで示されている「総括管理者」を決めるのと同様の手法であったと考えられる。内務省の記録課は、その分掌を文書課に引継ぎ、組織としては、この頃消滅したと考えられる。

一方、内務省の開庁当初からその所管事務のひとつとして掲げられていた「全国ノ記録ヲ保存スルコト」は、1886年(明治19)3月11日に、明治8年太政官達第68号が廃止さ

³⁴⁹ 「内務省処務規程」明治31年5月20日内務省制定、前掲、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』、556-558頁。

³⁵⁰ 「内務省文書保存規程」、前掲、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』、566頁。

³⁵¹ 「内務省文書保存規程」、国立公文書館所蔵『行政文書、厚生省、厚生一般・会計関係、自大正元年至昭和10年・例規・第一刷』、昭47厚生00003100。「内務省文書保存規程」昭和7年4月30日内務省訓令、前掲、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』、566-572頁。

れたこと³⁵²にともない、その事務も消滅した。同年2月24日、内務大臣山形有朋から内閣総理大臣伊藤博文に提出された「太政官明治8年4月第68号達改正之件」³⁵³によると、その理由として「各庁ニ於テ逐次編纂スル記録ノ書目、毎年五月限り内務省へ可差出旨、明治八年四月太政官第六十八号ノ達アリシヨリ以来、各庁ノ遵依シテ其書目ヲ進達スルモノト、否ラサルモノト殆ント相半ス、而シテ之ヲ進達セサルモ敢テ事ニ妨ケナク、反テ進達スル庁ニ於テハ、之カ為メニ多少ノ煩アラシ、畢竟当時必要ト認メタルモ、今日ニ於テハ之カ供用ノ効用ヲ見サルヲ以テ、該達ヲ廢セントス、右閣議ヲ請フ」と記されている。太政官達第68号は、「各庁ノ煩勞ヲ増シ反テ其効用少ナシ」として廃止され、全国の記録を把握しようとした当初の目的は、徹底しないままに終焉した。

しかし、府県にとって、目録の作成は、文書の整理保存を促す結果になったと考えられる。また、明治11年7月22日の郡区町村編制法により設置された郡区町村に対しても明治13年1月9日に「各町村公有記録絵図面等保存方」の内務省乙第3号達が出されているが、その条文にも「明治八年四月第六拾八号御達ノ趣モ有之処」と記載されており、この太政官達第68号は、記録文書の保存について一定の影響力はあったといえる。

おわりに

内閣制の創設という統治構造が大きく変化する時期における文書管理について、官制の変遷を追いながら、内閣及び各省の文書や記録の所管部局に視点をあて、文書管理の状況を見て来た。内閣制創設のこの時期は、文書管理にとっても大きな分岐点であつといえる。内閣職権の下に制定された明治19年勅令第2号の各省官制通則では、文書管理に関わる各省統一の規程が設けられた。ところが、その3年後、内閣官制の下で制定された明治23年勅令第50号の各省官制通則で、この規定は削除される。その経緯については、第1節で述べたとおりである。その後、行政整理とも相まって、組織や人員、事務分掌の改変が頻繁に行われる。規程そのものの「規定方式」も変化して簡素な記述となって行く。

一般に、太政官時代の文書はよく整理されていて、内容も充実し、量も多く残されている。それには、第1章で述べたように、政府の文書管理に対する積極的な施策が展開され

³⁵² 「明治八年四月太政官達第六十八号ヲ廢ス」『法令全書』明治19年3月9日、閣令第5号。「第八号第六十八号各庁編纂ノ記録書目毎年内務省へ送付スヘキノ達ヲ廢ス」『公文類聚』第十編・明治十九年・第十卷・文書・出版・公文式、類00256100

³⁵³ 「太政官明治8年4月第68号達改正之件」『公文類聚』第十編・明治十九年・第十卷・文書・出版・公文式、類00256100

ていた。では、内閣制下で、政府は、文書繁多の弊を指摘するだけで、積極的な施策を展開する必要を考えなかったのだろうか。

政府は、内閣制創設直後、それなりに文書管理に関わる諸制度を整えていたといえる。それは、内閣記録局の設置、官紀五章や各省官制通則（明治19年勅令第2号）の制定、そして公文式の制定という一連の施策に表れている。

当時、これらの制度改革を推進したのは、伊藤博文であった。第1章と第5章でも述べたとおり、伊藤は、アメリカで諸制度を学び、帰国後、「大蔵省職制章程草案」の建議を提出し、大蔵省記録寮設置にもその意向が反映された。内閣制創設時の大蔵省記録局では、当時、設定された、紙幣や公債の証印も行う分掌が規定されている。また、井上馨の反対意見にも耳を貸さず、各省官制通則に、公文の取扱規程を取り込んだところに、アメリカや欧州で見聞した伊藤の文書管理に対する意識が反映されていたとも考えられる。

しかし、こうした一連の施策の成果はどうであったろうか。各省官制通則で、各省に対して統一的に規定した記録部局の設置と公文の取扱の規程は、3年後の各省官制通則改正で削除される。その後は、先に述べた大蔵省や内務省のように、記録部局は廃止または縮小され、施行済文書の管理を分掌する組織の分掌は、明確に規定されなくなり、その管理が曖昧になり、文書の滞留が生じてしまう。

また、公文式の制定により、太政官制時代の官符行政は解消されたが、官紀五章で指摘された「繁文ヲ省ク」は、第6章で述べるように、明治31年の内閣総理大臣大隈重信の各省大臣に対する訓示「官治ノ標準」や大正2年の内閣総理大臣山本権兵衛の訓示「行財政ノ整理ニ関スル件」の行政整理の中で、繰り返される課題となった。

当時の各省におけるおおよその文書の流れは、外務省のように受付から編纂保存までを記録課で行っていたところもあったが、殆どの省は、文書の接受から施行までは、受付課、往復課で、処理済文書の編纂、保存は記録課でという処理の流れであった。

また、この時期の文書管理が、実務上従来と大きく異なる点について、次の2点を挙げておきたい。まず1点目は、文書は謄写をせず原本のみを管理することになったことである。2点目は、文書の保存年限と文書分類を規定した文書保存規則等が制定され、現在の文書管理に通じる形が出来上がったと言える。

これまで見てきたように、太政官制の時期には、文書管理に一定の目的があり、それを可能にする規程と組織が存在した。内閣制になり行政の効率化が求められる中で、行政事務における文書管理の位置付けは、大きく変化して行く。目的が明確に示されなかったこ

ともあるが、何よりも各省に置かれて、施行済文書の管理を行っていた記録部局という組織の消滅が、文書管理の意識を希薄にしたといえる。記録部局の廃止後は、文書の編纂保存は、文書の收受作成から保存までを「文書課」等で、他の業務と共に行うことになって行く。そして、このことは、行政を執行する現場において、決裁を終え、施行を終えた文書の処理については、意識されなくなって行くという状況を生じさせることになった。

太政官制の時期は、第1章で述べたように、その目的が明確に把握されていた。しかし、内閣制になり、官制が整備されて法制官僚による行政が実施される中で、施行済文書の管理についてどこまで意識されたかは大いに疑問が残る。文書量の増大に対応しなければならないという物理的な状況はあったが、内閣制直後のように、文書管理を制度として捉えるえようとすることはなかった。そして、このことは、まさに文書管理が「繁文縟礼的官僚制」の中に埋没してしまったと言える。

一方、国史編纂事業については、1872(明治5)年に正院歴史課の所管となり、1875(明治8)年に修史局、1877(明治10)年に修史館に移された後、内閣制創始以後の1886(明治19)年1月に修史館が廃止されて、その業務は内閣臨時修史局に移された。内閣臨時修史局は、修史館廃止に伴っての残務整理という意味合いの、修史事業自体が非常に縮小されていくという流れであった。そして同年3月、帝国大学文科大学が設置され、同21年に内閣臨時修史局が廃止されて、大学の臨時編年史編纂掛に修史事業が継承される。内閣制創始に伴って国史編纂事業も国の事業から大学へと移されて行く。このような状況について、宮地正人氏は、「もし政府が修史は国家の事業でない(これは市民社会の論理として全く正しい)とするならば、民間の研究者の主体的努力による歴史叙述こそ奨励しようとするのならば、ヨーロッパに倣うべきは、なによりも公文書館の設立だったろう。フランス革命に近代的出発点をもつ公文書館は、第一に、公文書は国民の貴重な財産であり、第二に国家はそれを、他の官庁から機構的に独立した公文書館で保管しなければならず、第三に公文書は国民に公開され、国民は公文書を閲覧する権利があるという大原則のもとに、ヨーロッパ各国に普及していった。それは市民社会における知の体系の一環に位置付けられるものなのである。然るに明治政府はこのことを一顧だにもしなかった。」³⁵⁴と述べている。当時の歴史編纂事業は、アーカイブズへ推移していくことはなかったということがいえる。

³⁵⁴ 宮地正人「幕末・明治前期における歴史認識の構造」、『日本近代思想大系 13 歴史認識』、岩波書店、1991年、549頁。

第4章 内閣記録局

はじめに

この章では、内閣制創設と同時に内閣直属の組織としてデビューした内閣記録局が辿った軌跡を検証し、当時の文書管理における記録局の位置付けや業務に視点をあて、新たな内閣制度の中で、この記録局が何を目指そうとしたのか、そしてそれは、どのような結果をもたらし、現在に引継がれたか等について考察する。

さて、正院の廃止後、その所管が一定しなかった記録課は、内閣制創設2日後の1885(明治18)年12月24日、局に昇格されて内閣記録局となり、内閣の所管となる。この内閣記録局については、『公文録』『太政類典』をはじめとする明治太政官文書を整理・分類して保存措置を講じ、それら貴重な史料を今日に伝える役割を果たした³⁵⁵と評価されている。実際、国立公文書館が設立された時、その中心的な所蔵資料となったのは、この内閣記録局で編纂保存されて来た政府の公文書で、「量も多く、また最もよく整理されているのは、『太政類典』(慶応三年十月から明治十四年)、『公文録』(明治元年から同十八年)、『公文類聚』(明治十五年から昭和二十年)、『公文雑纂』(明治十九年から昭和二十年)と呼ばれる公文書等の綴である。」³⁵⁶と紹介されている。現在伝えられている史料を見る時、内閣記録局が近代における政府の文書保存に果たした役割は大きかったといえる。

内閣記録局は、こうした内閣制創設期の官紀五章に示されているような、行政事務に合理性や効率化が求められるという時代の要請を背景にして、新たにスタートしたものであったが、これまであまり論究されることはなかった。管見の限りでは、明治政府の記録保存事業に視点をあて、太政官、内閣、各省の記録組織の変遷や内閣記録局について述べた高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」³⁵⁷、また、組織の意思決定を示す稟議書を編纂保存する記録部局の実態の解明が、当該組織の構造や機能を解明する有力な手段となりうるという視点から、内閣記録局で編纂された史料を解明し、内閣記録局の全容を明らかにした、中野目徹「内閣記録局小史—太政官・内閣文書の編纂と保存—」、内閣記録局初代次長である小野正弘に即して明らかにされた内閣記録局の公文

³⁵⁵ 中野目徹「内閣記録局小史—太政官・内閣文書の編纂と保存—」、『日本歴史』628号、2000年、22頁。

³⁵⁶ 「所蔵公文書の紹介」、『国立公文書館年報』創刊号、1971年、51頁。

³⁵⁷ 前掲、高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、250-259頁。

編纂についての研究である、中野目徹「内閣記録局の公文編纂—初回次長小野正弘の「非職」まで」³⁵⁸、また、この中野目氏の論考を踏まえた、拙論「内閣制創設期における記録局設置についての一考察」³⁵⁹がある。

第1節 内閣記録局の組織と分掌

1 内閣記録局の組織と分掌

内閣制創設の2日後に設置された内閣記録局の官制は、内閣所属職員官制で定められるが、その体裁が整うのは、帝国憲法公布以降である。

1890(明治23)年6月30日制定の最初の「内閣所属職員官制」³⁶⁰では、所属職員として、書記官長・恩給局長・記録局長・統計局長・官報局長・会計局長・書記官・内閣総理大臣秘書官・恩給局審査官・試補・属・技手が規定されている。内閣所属職員定員は、書記官長、各局長ほか、書記官4人、秘書官2人、審査官2人、試補2人、属150人、技手5人で計171人である。この時の内閣記録局の職員数は、局長以下35名であった³⁶¹。ちなみに、記録局が設置された翌年の1886(明治19)年の記録局職員数は、38名であった³⁶²。1893(明治26)年10月31日の全部改正された「内閣所属職員官制」³⁶³では、内閣所属職員は、書記官長1人・恩給局長1人・官報局長1人・書記官4人・内閣総理大臣秘書官2人・恩給局審査官1人・属123人・技手2人の計135人となり、内閣記録局は内閣記録課に格下げされて内閣書記官の所管となる。

さて、内閣記録局は、1885(明治18)年12月24日の「内閣中、文書恩給局ノ二局ヲ廃シ、更ニ、記録会計官報ノ三局ヲ置キ、官制ヲ定ム」³⁶⁴の内閣達で設置され、その組織と分掌は次のとおりであった。

³⁵⁸ 前掲、中野目徹「内閣記録局の公文編纂—初回次長小野正弘の「非職」まで」

³⁵⁹ 渡邊佳子「内閣制創設期における記録局設置についての一考察」、『GCAS Report 学習院大学人文科学研究科アーカイブズ学専攻研究年報』第2号、2013年、36-56頁。

³⁶⁰ 勅令第114号。「内閣職員官制」、明治23年7月1日官報第2100号。

³⁶¹ 「記録材料・内閣記録局第5回報告」、国立公文書館所蔵『行政文書』、内閣・総理府、太政官内閣関係、第11類記録材料、記00891100。

³⁶² 「記録材料・内閣記録局第1回報告」、国立公文書館所蔵『行政文書』、内閣・総理府、太政官内閣関係、第11類記録材料、記00881100。

³⁶³ 勅令第118号「内閣所属職員官制」、明治26年10月30日、官報第3103号。

³⁶⁴ 「内閣中文書恩給ノ二局ヲ廃シ更ニ記録会計官報ノ三局ヲ置キ官制ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『公文録・明治十八年・第八巻』、公03903100。前掲、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』、230-231頁。

記録局

第六条 記録局ハ、内閣書記官及内閣各局文書ノ記録編纂及図書ノ類別保存出納ヲ掌リ、事務分掌ノ為ニ左ノ諸課ヲ置ク

一 記録課

内閣書記官及内閣各局ノ文書ヲ記録編纂シ、諸課隨時參觀ノ用ニ供シ、其出入及保存ノ事ヲ掌ル

二 図書課

内閣書記官及内閣各局其他諸官庁所属ノ図書ヲ類別保存シ其目録ヲ整頓シ諸官衙ノ需メニ応シテ時々參觀ノ用ニ供シ其出入ヲ掌ル。

記録局には、記録課と図書課が設置されることになる。本節ではこの記録課の業務を中心に述べて行く。

1886(明治19)年1月18日、「記録局分科」³⁶⁵が定められ、記録局には上官室・記録課・図書課そして庶務掛が設置される。記録課では、新たに臨時編纂、類聚法令編纂、公文類聚編纂、公文雑纂編纂の担当が置かれると共に、旧公文類聚終結委員、旧布令便覧終結委員、旧公文録終結委員等の担当も決められている。この「終結委員」担当の設置は、後述するように、公文録の編纂中止、公文類聚、布令便覧の編纂方法の変更に対応したものであった。

この頃、「記録局処務規程草按」³⁶⁶が作成されている。第一款 分課組織、第二款 課僚服務、第三款 記録及図書目録編纂、第四款 記録図書授受及保存、第五卷 分課章程という総合的な構成になっている。文字の修正や各所に付箋が貼付されており、まさに「草按」であることがわかるが、「処務規程」としてまとめようとしている様子うかがえるものである。標題紙には、「十九年一月廿九日浄録 伊東秘書官ニ送致ス」と記載されている。1月19日制定の「記録編纂仮規則」には、この規程の「第三款 記録及図書目録編纂」の条文が修正して取り込まれていることから、この草案は、内閣記録局設置以降、その翌年1月19日以前の極めて短い期間に、新しい内閣記録局の処務規程のたたき台として作成され

³⁶⁵ 「記録局分科」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・内閣記録局日記附録・自明治十八年十二月至同十九年十二月』、帳00092100。前掲、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』、233-234頁。

³⁶⁶ 「記録局処務規程草按」、国立公文書館所蔵『諸雑公文書（その他）規程例則原案簿』、昭46総00603100。前掲、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』、235-238頁。

たものと考えられる。以後、分課や事務分掌、編纂関連の規程は、個別に定められ、こうした総合的な処務規程は制定されていない。

帝国憲法公布後の1890(明治23)年7月1日、「内閣所属職員官制」が制定され、記録局の分掌は次のとおり定められた。この「内閣所属職員官制」について、中野目徹氏は「内閣記録局の性格の変容を制度的に定着させた」とし、規定の文言から、「記録課の事務内容は消極的なものになっている」と指摘している³⁶⁷。条文は次のとおりである。

第六条 記録局ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一 大日本帝国憲法及び法律勅令ノ原本ノ保存并内閣記録ノ編纂及出納ニ関スル事項
- 二 内閣所管図書ノ類別購買保存及出納并其目録調製ニ関スル事項
- 三 内閣所用図書ノ出版ニ関スル事項

記録局の所掌事務は、「大日本帝国憲法及び法律勅令ノ原本ノ保存、并内閣記録ノ編纂及出納ニ関スル事項」とのみ規定され、太政官時代の条文の規定と較べて、非常に簡素なものになっている。

記録局設置時の内閣達「内閣中、文書恩給局ノ二局ヲ廃シ、更ニ、記録会計官報ノ三局ヲ置キ、官制ヲ定ム」の記録課の分掌は、「内閣書記官及内閣各局ノ文書ヲ記録編纂シ、諸課隨時參觀ノ用ニ供シ、其出入及保存ノ事ヲ掌ル」(下線は筆者)と規定されたことに比して、「内閣記録ノ編纂」という表記になっており、法律勅令の原本保存にウエイトが置かれている様子が把握できる。前年の12月24日には、内閣官制が制定されており、先に述べた各省官制通則改正にも見るように、その条文は簡素化されて行く。

明治23年8月18日内閣書記官長通達の「内閣記録局分課内規」³⁶⁸により、記録局には、記録課と図書課が設置される。記録課の分掌は、「大日本帝国憲法及法律勅令ノ原本、其他内閣諸公文保存ノ事項」と「内閣諸公文及現行法規等、類聚編纂并出納ノ事項」と規定される。1892(明治25)年7月6日の内閣記録局分科章程³⁶⁹では、記録課に編纂掛と庶

³⁶⁷ 中野目徹「内閣記録局小史—太政官・内閣文書の編纂と保存—」、『日本歴史』第628号、2000年、29頁。

³⁶⁸ 「内閣記録局分課内規ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・記録局諸則沿革録第二編全』、帳00073100

³⁶⁹ 「内閣記録局分科章程ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・記録局所属沿革録第二編全』、帳00073100。前掲、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』、251頁。

掛が置かれ、編纂掛は「内閣一切ノ公文ヲ編纂スル事」、庶務掛は「受付出納保存及謄写其他雑務ヲ処弁スル事」とされている。

1893(明治26)年10月31日の内閣所属職員官制改正で、内閣記録局は廃止、記録局は記録課に降格されて内閣書記官室の所管となるが、これ以降、記録課の分掌規程、処務細則等が順次整備されて行く。同年11月10日、「内閣書記官室分課内規改正」³⁷⁰により、内閣書記官室には庶務課・内規課・履歴課・記録課・統計課及会計課が置かれ、記録課の事務分掌は、次のとおり規定された。

第五条 記録課ハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一、大日本帝国憲法及法律勅令ノ原本ノ保存ニ関スル事項
- 二、内閣記録ノ編纂ニ関スル事項
- 三、内閣所管図書ノ類別、購買、保存及出納並其ノ目録調製ニ関スル事項
- 四 内閣所用図書ノ出版ニ関スル事項

翌年の1894年3月29日、「内閣書記官室記録課分掌規程」³⁷¹が制定され、記録課には、庶務掛、編纂掛、図書掛が置かれる。編纂掛の事務分掌は次のとおりである。

第三条 編纂掛ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一、大日本帝国憲法及法律勅令ノ原本ノ保存ニ関スル事項
- 二、公文ノ編纂整理ニ関スル事項
- 三、法令ノ編纂整理ニ関スル事項
- 四、記録文書ノ保管及出納ニ関スル事項

続いて、同日定められた「内閣書記官室記録課処務細則」³⁷²は、通則、庶務掛、編纂掛、図書掛に区分され、全23条の規程である。編纂掛では、「公文及法令ハ類別シテ、公文類

³⁷⁰ 「内閣書記官室分課内規ヲ改定ス」、国立公文書館所蔵『公文類聚・第十七編・明治二十六年・第七巻』、類00637100。前掲、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』、251頁。

³⁷¹ 「内閣書記官室記録課分掌規程ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・内閣書記官局記録課諸則沿革録全・自明治二十六年至同二十七年』、帳00074100。前掲、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』、253頁。

³⁷² 「内閣書記官室記録課処務規程ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・内閣書記官室記録課諸則沿革録全・自明治二十六年至同二十七年』、帳00074100。前掲、中野目徹・

聚、官吏任免、官吏恩給、叙勲叙位、公文雜纂、現行法規類聚、法規分類大全、職官沿革表及曆年官等表ノ数種トシ、之ヲ編纂整理スベシ 編纂整理ノ方法ハ、別ニ定ムル所ノ編纂例則ニ拠ル」と規定されている。このほか、内閣各局課、他官庁の借覧への対応、また、記録文書の廃棄は、「課長ノ認可ヲ経テ之ヲ処分スヘシ」との記載もある。

内閣記録局に関わる官制、分課、分掌等の規程をまとめると表 15 のとおりである。

(表 15)

○ 内閣記録局(課) 分課規程の流れ		
内閣中文書恩給ノ二局ヲ廃シ記録 会計官報ノ三局ヲ置キ官制ヲ定ム (1885[M18]. 12. 24) 内閣記録局 記録課・図書課	⇒	内閣所属職員官制 (1890[M23]. 7. 1) 内閣記録局
内閣記録局分科 (1886[M19]. 1. 18) 上官室・記録課 図書課・庶務掛	⇒	内閣所属職員官制 (1893[M26]. 10. 31) 内閣書記官室記録課
記録局処務規程草案 (1886[M19]. 1.) 上官室・記録課 図書課・庶務掛	⇒	内閣書記官室分課内規改正 (1893[M26]. 11. 10) 庶務課・内規課・履歴課 記録課 ・統計課・会計課
	⇒	内閣書記官室記録課分掌規程 (1894[M27]. 3. 29) 記録課 編纂掛・庶務掛・図書掛
	⇒	内閣書記官室記録課処務細則 (1894[M27]. 3. 29) 記録課 庶務掛・編纂掛・図書掛
* 「19年1月29日浄録伊東秘書官ニ送致ス」との記載あり。 ・この表は、「近代日本公文書管理制度史料集」等を参考にして、作成した。		

2 内閣記録局の新たな取り組み

内閣制創設直後の12月30日、記録局は、「記録需要者質問ノ大要」³⁷³を内閣各局へ回示する。「記録需要者質問ノ大要」は、検索時の無用の手数を省くため、あらかじめ質問事項を提示したもので、各局への文書には、5項目の質問の大要を掲げ、これまでは、旧内閣書記官の一課で職員も少なく、各局の当務の官吏の参観に不便をかけたが、今、新たに総理大臣直轄局となり、「当務官吏其事実ヲ挙ゲテ質問アラバ、直ニ参考準拠トナルベキ文

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』、253-255頁。*デジタルアーカイブの件名は「処務規程」となっているが、原本は「処務細則」と記されている。

³⁷³ 「記録需要者質問ノ大要」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・内閣記録局日記・自明治十八年十二月至同十九年十二月』、帳 00092100。

書ヲ檢尋シ、務メテ其需用ニ応センコトヲ期ス」としている。質問の大要は、次のとおりである。

- 一、何々ノ事件 稟定ニ係ルモノハ年月日及省庁ノ名称ヲ掲クヘシ
- 一、某年何号官令（或ハ何月ノ公布）
- 一、現行ノ法令
- 一、単行ノ版本ハ総テ其書名ヲ記シテ需求スヘシ
- 一、前項ヲ以テ事ノ弁セサル者ト認ムルトキハ自ラ本局員ニ就テ質問スベシ

また、機密の漏泄についても守秘は徹底しているので心配することはないと記し、各局官吏の利用の促進を図ろうとしている。ここからは、内閣の直属となった新たな体制の中で、記録局の業務をアピールし、利用者に対して、積極的に対応して行きたいとする意気込みが感じられる。

さて、内閣記録局は、太政官制期の太政官内閣書記官局記録課と太政官文書局図書課の業務を統合した組織であった。記録課は、太政官制時代の記録保存のための各種編纂事業を引き継ぐことになるが、その編纂方法は、大きく改められる。

記録局設置の翌月の1886年1月4日には、「記録改良順序ノ梗概」³⁷⁴が定められる。この梗概には、「明治十八年十二月廿六日、総理大臣ヨリ各省大臣ニ示サレタル、事務整理ノ綱領第三ニ明記セラレシ、繁文ヲ省クノ旨趣ヲ体認シ、本局記録課編纂事務モ又漸次改良スル所アルベシト雖モ、事創始ニ係ルヲ以テ、今遽カニ其法則ヲ定メ難シ（後略）」と述べられおり、官紀五章をふまえて編纂業務の見直しを行い、改良しようとする意図がうかがえる。しかし、「事創始ニ係ル」ものであり、今、すぐにはその法則を定める事は出来ず、「他日ノ改良ヲ障害スルモノ、如キハ、直チニ著手セザルヘカラス」としている。こうした理由から、この規程は、「梗概」という名のとおり、その大略を示し、当面着手すべきものを掲げたものであった。

この改良順序の梗概では、明治18年12月31日以前と明治19年1月4日以後の編纂方法区分し、後者については、「明治十九年一月四日以後ノ諸公文編纂仮規則」として規定されている。公文録は、「従前ノ法ヲ以テ編次スルハ、十八年十二月三十一日ヲ限り之ヲ廃止ス」と、その編纂が中止された。公文類聚は、「明治十六年ノ諸公文、則チ第七編迄ハ、旧

³⁷⁴ 「記録改良順序ノ梗概」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・内閣記録局日記自明治十八年至同十九年12月』（内閣記録局日記附録）、帳00092100。前掲、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』、231-232頁。

例則ニ拠リテ編纂スヘシ」とし、明治19年1月4日以後は、「法律規則」「法律規則の説明書」「法律規則の趣旨により処分施行した事件」を収録することとなった。布令便覧は、「従前ノ例則ニ拠リテ編纂スルハ、十八年十二月三十一日ヲ限り之ヲ廃止シ、追テ新タニ例則ヲ設ケテ、更ニ之ヲ編成スベシ」と明治19年1月4日以後、編纂方法が変更されることとなっている。そして新たに「公文雑纂」の編纂を規定し、「例規ニ拠リ施行セシ事件」「臨時挙行セシ実事」を省庁に分け、整頓し目次を付し、類聚目録を作り検出の便を図ることとしている。

編纂の中止、編纂方法の変更等の対象となった公文録、公文類聚、布令便覧については、「従前担当ノ者、各自に整理シ、速カニ其業ヲ結了スルノ責ニ任スヘシ」と記されている。1886年の記録局分科には、通常の編纂業務のほか、旧公文録終結委員、旧公文類聚終結委員等の担当者名が記されている。

1986(明治19)年1月19日、「記録編纂仮規則」³⁷⁵が定められ、記録文書を三類に区別し、編纂方法も三区分にした。その概要は、表16のとおりである。

(表16) 明治19年公文編纂の概要(明治19年1月19日「記録編纂仮規則」)

公文の種類	編纂方法とその名称	編纂、謄写の有無等
第一類：法律規則の類	類聚：公文類聚	副本を謄写。謄写校合の後、原書、副書を各部門に分けて編纂。原書は書庫へ。日常の参観は、謄本で。
第二類：制規によって施行するものの類	編年：公文雑纂	各庁に分け、年月順に編纂。副本を謄写。編纂順序等は公文類聚に同じ。原書は書庫へ。日常の参観は、謄本で。
第三類：一時的なもので、他日の考拠とならないもの及び官吏身分ニ関スル雑事の類	記帳：官吏雑件ほか	副本の謄写は不用。本文並に要旨を帳簿に記帳。官吏雑件は本文と要旨を記帳し、原書は整理合綴して保存。

このほか、「現行類聚法令」の編纂が規定されている。編纂部門は、公文類聚に同じで、法令の沿革を摘録挿注することとしている。

³⁷⁵ 「記録編纂仮規則」、国立公文書館所蔵『規程例則原按簿』、昭46総00603100

この「記録編纂仮規則」は、各局へ回達されたようで、内閣記録局長の決裁を得た明治19年1月19日付けの「各局へ回達按」には、つぎのような文章が記載されている。

記録ノ要ハ専ラ議法施政ノ用ニ供スルニ在リ、然ルニ其編纂ノ法タル主任者宜シキヲ得タリトスルモ、或ハ需要者ノ望ニ適応セザルモノナキヲ保シ難シ、是ヲ以テ去年十二月編纂諸例改正ニ関シ、既ニ各局ノ注意ヲ請求セリ、思フニ各局一般処務ノ規程ヲ制定セラルト亦遠キニアラザルベシ、此際、編纂例則等改良企画ノ事ニ関シ、各局ヨリ書面若シクハ口頭ヲ以テ充分意見ヲ賜ヒ、以テ各局ノ用ニ充分ナル方法ヲ得バ、本局ノ幸之ニ過ギス、是レ本局ノ各局長各位ニ望ム所ナリ、依テ別紙編纂仮規則ヲ回覧ニ供シ、併セテ此旨ヲ商議ス

内閣記録局は、内閣制創設に伴う官制改革や官紀五章の「繁文ヲ省ク事」を踏まえ、編纂規則を定めるに当たり、各局の意見を聞き、編纂仮規則について協議し、需要者である各局の要望に適応できるよう配慮していた様子が伺える。

また、回達按に添付の記録編纂仮規則にも「内閣組織全ク整理シ立法、行政、司法ノ三権判明ナルニ至ラハ、公文体式ニ於テモ自ラ変更アル可シ、然ル時ハ編纂例亦改正セザルヲ得ズ、是レ本文ヲ仮則ト為ス所以ナリ」(下線は筆者)と記した付箋がつけられている³⁷⁶。「公文体式」が、公文式のことを指していたのであれば、内閣記録局の文書編纂にとって、第3章第1節で述べた公文式の制定は、予測されていたものであり、それに合わせて記録編纂の諸規程も改めることが予定されていたとも考えられるのである。

そしてさらに、内閣記録局設置が明治18年12月24日、官紀五章の制定が明治18年12月26日、公文式と各省官制の制定が明治19年2月26日という一連の流れの中に、新たな文書行政、文書管理の制度を整えようとする意図も存在していたとも考えられる。つまり、正院廃止後、記録課はその所管を転々とし、最終的には、内閣の直轄機関として局に昇格し、内閣記録局となる。局に昇格させた意図は、どこにあったのだろうか。もちろん、太政官時代の内閣書記官室所管の記録課と文書局所管の図書課を併せて一局に統轄したこともその一つであったと考えるが、もっと積極的な意図も存在していたのではないかと推測されるのである。

³⁷⁶ 「各局へ回達按・記録編纂仮例則」国立公文書館所蔵『規程例則原按簿』、総00603100。前掲、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』、234頁。

内閣制創設の体制に見合う「編纂規則」や「処務規程」等の規程を制定するため、当面は、「仮規則」、「草案」という形で運用されていたことがわかる。しかし、この諸規程が整備されるのは、後述するように、内閣記録局が内閣記録課に降格されて以降のことであった。

1886(明治19)年2月15日には、「記録図書目録記載ノ區別」³⁷⁷の見解がまとめられ、公布できる書類は「図書目録」へ、公布できない書類は「記録目録」へ記載することになった。ちなみに、1892(明治25)年11月には、「法規分類大全」や「明治職官沿革表」が記録課から内閣文庫へ移管されている。第5章第3節で述べるように、この頃は「中津歴史」の著者廣池千九郎がアーカイブズ設置の意見を表明、箕作元八等が「史学雑誌」に欧州のアーカイブズを紹介するなど、歴史研究者によるこうした活動が行なわれていた時期でもあった。

1886(明治19)年12月18日、「記録目録凡例」³⁷⁸が制定される。この時、記録局文庫には2,898部、16,206冊の書冊が保存されており、「大政維新以来ノ諸文書」であった。「記録目録凡例」によると、記録局では、1886(明治19)年1月から12月の間に記録局文庫の整頓を行い、収蔵書冊の記号、配架位置等を定め、書目の編纂を行っている。この成果を踏まえ、「記録目録凡例」が作成されたと言える。「記録目録凡例」では、書目を、公文・巡行録・日記・上書建白・職務進退・公文類聚・家記・年報報告・件名簿・単行書・記録材料・諸帳簿の12類に分けている。「記録編纂仮規則」や「記録局処務規程草案」では、公文類聚等の編纂部類は、22の部門が掲げられており、編纂部類を整理することにより、事務の効率化を図ろうとしたと考えられる。「これ以降、同局(筆者注:記録局)によって編纂された内閣の文書は、この『記録目録』に順次書き加えられていった」³⁷⁹とされている。

こうした中、1887(明治20)年4月12日、「法規分類大全編纂例則」が制定され、新たな業務として「法規分類大全」(筆者注:仮称を「法令類聚大成」とした)の編纂が始まる。3月2日の内閣書記官長達「法令類聚大成編纂意見」³⁸⁰では、その編纂の趣旨を次のよう

³⁷⁷ 「記録図書目録記載ノ區別ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・記録局諸則沿革録六・自明治十九年至同二十年』、帳00057100

³⁷⁸ 「記録目録凡例ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・記録局諸則沿革録六・自明治十九年至同二十年』、帳00057100。国立公文書館所蔵『諸帳簿・内閣記録局日記・自明治十八年十二月至同十九年十二月』、帳00092100。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』、239頁。

³⁷⁹ 前掲2、中野目徹「内閣記録局小史—太政官・内閣文書の編纂と保存—」、28頁。

³⁸⁰ 前掲、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』、240

に述べている。「(前略) 本局保管ノ公文ニ就キ。其法令ヲ類纂シ。一令毎トニ其原委ヲ具へ。創定改廃増削等。逐次列載シ。又其伺ヒ指令・議案ノ如キ。今日仍ホ機密ニ渉ル者ヲ除クノ外。尽ク之ヲ載セ。以テ発令ノ事由ヲ明ニシ。一部大成ノ法令ヲ編成シ。之ヲ刊行シ。以テ広く諸官衙ノ需要ニ供セントス。(後略)」と一法令毎の沿革を記載した大成ノ法令を編纂刊行することにより、広く諸省庁の需要に応じようとするものであった。

「今日仍ホ機密ニ渉ル者ヲ除クノ外」とされていることから、機密事項は省かれたようで、1892(明治25)年11月には、公布できるものとして、内閣文庫へ移されている。

この「法規分類大全」の編纂は、多大な時間と労力を要し、「内閣記録局報告」によると、記録課全職員の約半数が携わっており、記録課にとっては大きな負担となったようである。中野目徹氏は、「二代局長の曾禰荒助が『法規分類大全』の編纂・刊行計画を遂行すると、内閣記録局の業務全体がそちらにスライドしてしまった。」とし、「結果として文書の編纂保存規則の策定も各省と較べてはるかに遅れ、簡略なものになったのである。」と指摘している³⁸¹。結局、「法規分類大全」は、明治20年から編纂が開始されたが、未完に終わっている。

1984(明治27)年2月1日、記録課は、「公文類聚編纂方改正ノ理由」³⁸²を作成している。これは、やがて定める「公文編纂例則」作成の準備であったと考えられるが、その改正の理由について、主に次の点が述べられている。①編纂の要旨にそぐわない文書が編輯されるなど編纂方法に乱れが出ていたこと、②現行の法令が類輯の門目にそぐわなくなって来たこと、③数年すれば社会が一新され、参照の必要がなくなる文書が出てくるのが明白である、ということであった。これについては、以下のような改正点が述べられている。

①については、「公文雑纂に編纂すべきものにして類聚に編纂するものにあらずと思考するもの」、「官報より抄録し公文類聚に編纂するに及ばずと思考するもの」の具体的な事項を末尾に掲げ、編纂の要旨に沿うようにする、②については、名実が適合するように門目を改正する、③については、文書保存期限を設け、保存期限を経過すれば、経伺の上廃棄するというものであった。

頁。

³⁸¹ 前掲、中野目徹「内閣記録局小史一太政官・内閣文書の編纂と保存一」、36頁。

³⁸² 前掲、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』、252-253頁。

2か月後の4月5日に「公文編纂例則」³⁸³が定められる。まず、公文類聚の門目の改正が行われた。第一条で「公文類聚ハ左ノ門目ニ類別シ詔勅、法律、勅令、予算、閣令、内閣訓令、内訓等ノ原義又原書及省令、各省訓令、達、告示等ヲ編纂整理スルモノトス」と規定され、第二条で「前条ニ記載セシ公文ノ外、各官庁ノ請議、批令又ハ照会、覆牒ニシテ、将来ノ例規為ルヘキ緊要ノ事項ハ、之ヲ採収ス」と柔軟な対応ができる規定になっている。十八の門を設け、その下に目を設けて具体的な項目が掲げられている。また、第三条で「公文類聚ハ正本ト副本ヲ調整スヘシ」と規定された。

公文雑纂は、公文類聚に掲載しない公文を各官庁に区別して編纂し(第五条)、官吏の請暇願、発着、忌服、欠勤等ノ届書類を、採余公文として別に編纂した(第六条)。

そして、それぞれに保存期限が設けられた。表17のとおりである。

(表17) 公文編纂と保存期限(明治27年4月5日「公文編纂例則」)

保存期限	公文編纂の名称
永久保存	公文類聚、官吏任免、官吏恩給、叙勲及叙位
十箇年保存	公文雑纂
一箇年保存	採余公文

この「公文編纂例則」は、「以後における内閣文書の編纂・保存の原則」となり、「目が増加するなどの部分改定を受けながらも、その後延々と効力を維持して第二次大戦後まで及び、昭和三十年(1955)八月三十日制定の「内閣総理大臣官房総務課文書保存規則」に引継がれて、その役割を終えた。」とされている³⁸⁴。

第2節 内閣記録局の業務の実態とその機能

1 業務の実態

内閣記録局の編纂業務は、内閣の公文編纂と法律例規等の編纂が中心であったが、内閣記録局自体の記録の編纂も行っていた。「記録局諸則沿革録」や「内閣記録局日記」、「内閣記録局報告」(第一回～第七回)等、多くの記録が編纂されている。年間の業務報告でも

³⁸³ 「公文編纂例則ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・内閣書記官室記録課諸則沿革録全』帳00074100。前掲、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』、254-255頁。

³⁸⁴ 前掲、中野目徹「内閣記録局小史一太政官・内閣文書の編纂と保存一」、33頁。

ある内閣記録局報告は、明治19年の「内閣記録局第一回報告」から明治25年度の「内閣記録局第七回報告」までが残されている。(第四回報告から、暦年を会計年度に改めており、第四回報告は、追加を出して調製している。)³⁸⁵ 報告は、「記録課ノ部」「図書課ノ部」「両課雑事ノ部」に分かれ、例えば、記録課の部であれば、公文類聚等の編纂状況、記録の収蔵状況や貸出、公文原書の受入、不要文書の廃棄等の業務の状況が記載されている。「両課雑事ノ部」では、謄写、曝書、経費について記されている。また、文末に統計諸表が添付されており、これも「記録課諸表」「図書課諸表」「両課諸表」に区分され、30数項目にわたる統計諸表が作成されている。この充実した内容から、内閣記録局の業務の実態が把握できる。

1886(明治19)年の第一回報告によると「明治十八年十二月廿日、大詔ヲ下シ施政ノ改良ヲ図ルノ聖旨ヲ以テ、太政官ヲ廢シ内閣ヲ置カレ、其廿四日本局ノ内閣中ニ創置セラレタリ(中略)、是ニ至リテ記録文庫兩課ノ事務ヲ併セテ本局ニ附セラレ、更ニ記録図書ノ兩課ヲ置キ之ヲ管スルニ至レリ」とあり、新しい体制が布かれる中での昂揚感も感じられるが、組織変更に伴う処理や臨時編纂の仕事も入り、業務量増加への戸惑いも見られる。

内閣記録局報告から、当時の業務の実態を見て行くことにする。内閣記録局では、記録編纂がその業務の中心であるが、そのほか、公文原書の受領と保存、記録貸出、不要文書の廃棄、記録目録の整頓等の業務を行っていた。中心となる記録編纂は、通常の編纂業務と臨時の編纂業務があり、通常の編纂業務では、公文類聚・公文雑纂・法令類聚・建議雑纂・法規分類大全等の一部謄写や編纂がなされていた。また、臨時編纂として、省令・法令索引・内閣及諸省官制沿革・現行官制等1886年から1888年にかけて、多く実施されていた。また、公文の謄写については、他局からの依頼も受けていたようである。

各省から送付のある公文原書については、年平均5,700冊を受け入れている。その内容は、内閣各局の文書と各省の法規関連の文書である。特に、帝国憲法公布の1889(明治22)年は、受領文書が多く、各省で帝国憲法制定前後に法規が整備された様子が伺える。第六回報告によると、1889年には大日本帝国憲法の原書を領受、「堅牢ノ鉄函ヲ製シ、二重匣ニ収メテ鄭重ニ之ヲ保管ス」と記されている。また、内閣各局及び各省に貸出していた公文(原本 or 副本)、公文録、太政類典等は、年平均約7,000冊である。不要文書の廃棄については、年平均約1,500冊であった。この内、第二回報告の廃棄冊数は86冊で、極めて

³⁸⁵ 「内閣記録局報告」(第一回～第七回)、国立公文書館所蔵『記録材料・内閣記録局報告』、記00881100～00896100。

少ない数値であるが、これは、1885(明治18)年の官制改革時に、各局継続の書類と本局多年堆積の草案等を棄却したためと説明されている。1885(明治18)年の官制改革時には、約5,290冊が廃棄されている。

以上が報告書から把握できる業務の概要であるが、これらの業務を内閣記録局はどのような体制で行っていたのだろうか。各回の報告に添付された記録課諸表によると、内閣記録局の職員数は、各年により多少の増減はあるが、平均40名近くいたことがわかる。先に述べた1893(明治26)年10月31日勅令第119号の内閣所属職員官制では、所属職員は、書記官長以下134人となっており、その約3分の1が、記録局職員であったことが把握できる。40名という数値は、少し前の国立公文書館の職員数にも匹敵する人数で、当時の内閣記録局はそれなりの体制が布かれていたことがわかる。また、この他に謄写等を担当する写字生・校字生も雇用されており、その人数も年平均約40名であった。ちなみに、内閣制創始まで存続した内務省図書寮は、約100人の職員を擁していた³⁸⁶。

こうした中、内閣記録局は、内閣各局や各省との連携を模索していた様子が伺える。先に述べたように、内閣制創設の直後の12月30日、記録局は、「記録需要者質問ノ大要」を内閣各局に回付し、記録局の業務をアピールし、利用者に対して、積極的に対応して行きたいとする意気込みを示した。次に、1886(明治19)年1月19日の「記録編纂仮規則」制定時には、「編纂例則等改良企画ノ事ニ関シ、各局ヨリ書面若シクハ口頭ヲ以テ充分意見ヲ賜ヒ、以テ各局ノ用ニ充分ナル方法ヲ得バ、本局ノ幸之ニ過ギス」と編纂仮規則を回覧し、商議している。

また、各省の記録目録や記録編纂方法、公文書類の編纂保存方法、廃棄文書等について諸省の調査を行っていたことが、次の往復文書からも把握できる³⁸⁷。

○明治19年1月19日付けの、局長心得内閣記録局次長小野正弘から文部大書記官辻新治あての照会文書。

諸省記録法ヲ調査スルニ、貴省ニ於テハ従来局毎トニ各自記録ヲ整頓致サルヽヤニ承リ及ヘリ、右各局ニテ記録保存ノ概況閲覧ヲ得度、局員ニ命シ貴省ニ就キ指示ヲ乞ハシム、願ハクハ主任官ニ命セラレー々指教セラレン事ヲ、右照会ス

³⁸⁶ 前掲、『法規分類大全』第一編、内務省一、57頁

³⁸⁷ 「記録編纂方法等文部省へ照会ノ件」国立公文書館所蔵『諸帳簿・往復簿・』、明治19年・内閣記録局、総00049100。

○明治19年1月20日付けの、文部大書記官辻新治から局長心得・内閣記録局次長小野正弘あての回答文書。

当省記録整頓方等一見ノ為貴局員被差越候趣了承、然ルニ今般省中局課ノ改置ニ際シ、従来ノ記録類ハ官房ニ取纏メ、目下専ラ整頓中ニ属シ候得共、来示之儀ハ委曲主任へ申聞置候間、何時貴局員被差越候テモ差支無之候條、此段及御回答候也

この頃、記録局で作成されたと考えられる「局務参考書」という簿冊がある。全5冊から成るもので、その内4冊は、内閣記録局が行った各省の文書管理に関する調査で、各省作成の諸規程が綴られている。また、外務省や陸軍省等への聞き取り調査の報告書もあり、その様子が把握できる。もう1冊は、諸外国の記録制度の調査をまとめたものである。これらの書類には、小野や記録局職員の印も散見し、内閣記録局設置直後の日付も見られることから、内閣記録局では、新体制の下、内閣各局及び各省との連携を深めることにより、内閣記録局の業務を展開して行こうとする意図が読み取れる。そして、内閣記録局は、先に述べた小野の建議案にあるように、「記セル者ヲ管理スル、亦其専任ヲ設ケサル可カラス」との考えも持ち、各省記録を把握する専任の機関たるべく準備をしていたと考えられるのである。「内閣記録局が各省の文書管理を掌握する体制の構築が目指されていた。」³⁸⁸ 状況が、そこに存在していたといえる。

しかし、その中心人物で、内閣記録局次長であった小野正弘は、明治20年3月28日から病気の為休職し、同年9月28日非職となる³⁸⁹。その後は、先に述べたように、内閣記録局の業務は、「法規分類大全」の編集にその重心が移った。「法規分類大全」の編纂は、予算確保の関係から、第一編（明治元—20年）の69冊と第二編（明治21—23年）の16冊の刊行に留まったとされる³⁹⁰。結局、その編纂事業も未完成のままとなった。記録局の当初の意図も希薄となり、課に降格されたのち、内閣書記官室の所管の中で、規程が定められて行くことになる。

³⁸⁸ 下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」、前掲、『近代日本公文書管理制度史料集・中央機関編』、1196頁。

³⁸⁹ 「内閣記録局次長小野正弘非職被命ノ件」、国立公文書館所蔵『官吏進退・明治20年官吏進退・内閣』、任A00127100。

³⁹⁰ 前掲、高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、252-256頁。

2 記録貸出ノ事

「内閣記録局報告」には、「記録貸出ノ事」についてもその項目と統計数値が記載されており、業務の一環として実施されていたことが把握できる。

また、国立公文書館の所蔵資料の中にも、「公文書類貸出並閲覧伺綴込」や「局外閲覧簿」という簿冊が保存されている。内閣記録局保存の公文録、太政類典、公文類聚等の貸出や閲覧に関する文書を編綴したもので、期間は、明治から昭和の初期にかけてのものである。

「公文書類貸出並閲覧伺綴込」³⁹¹には、「自明治四十四年」と記されており、大正十年までの文書が綴じられている。行政裁判法第38条により、行政裁判所から内閣記録課に出された書類取寄せの照会文書が多い。

行政裁判所は、帝国憲法第61条の「行政官庁ノ違法処分ニ由リ、権利ヲ傷害セラレタリトスルノ訴訟ニシテ、別ニ法律ヲ以テ定メタル行政裁判所ノ裁判ニ属スヘキモノハ、司法裁判所ニ於テ受理スルノ限ニ在ラス」の規定に基づき、1890(明治23)年6月に制定された行政裁判法(法律第48号)により、東京にただ一つ設置された特別裁判所である。出訴できる事項は、法律、勅令に規程のあるものの他、「行政庁ノ違法処分ニ関スル行政裁判ノ件」(明治23年法律第106号)に掲げる事項で、一、海関税ヲ除ク外租税及手数料ノ賦課ニ関スル事件 二、租税滞納処分ニ関スル事件 三、営業免許ノ拒否又ハ取消ニ関スル事件 四、水利及土木ニ関スル事件 五、土地ノ官民有区分ノ査定ニ関スル事件 であつた。

「行政裁判法は『成ヘク政府ノ自由ヲ多クシ、其手足ヲ蹙縮スルコト』がないようにとの方針のもと、オーストリアの制度などを参考にして、行政裁判所の組織・権限及び訴訟手続きなどを定めた。」もので、「行政裁判法の下での行政裁判制度は行政庁の違法な処分に対する国民の権利救済手段としては極めて不十分な制度であつた。」とされている³⁹²。

行政裁判所からの照会は、行政裁判法38条³⁹³によるもので、家禄金給与請求事件や秩禄事件等が中心であり、取寄せ対象の文書は、やはり公文録が圧倒的に多く、太政類典も少し有るという状況である。また、行政裁判所以外にも、大蔵省国債課、大蔵省理財局、東京府巣鴨病院内の精神病患者慈善救済会、宮内事務官、陸軍省副官等の閲覧や謄写を希望

³⁹¹ 国立公文書館所蔵『公文書類貸出並閲覧伺綴込』、総 00690100

³⁹² 浅古弘等編『日本法制史』、青林書院、2010年、284-286頁

³⁹³ 行政裁判法第38条中、「行政裁判所ハ口頭審問ニ於テ挙証ノ手續ヲ為シ又ハ評定官ニ委任シ若クハ通常裁判所又ハ行政庁ニ囑託シテ之カ調査ヲ為サシムルコトヲ得」とある。

する旨の文書もあり、臨時帝室編集局からの謄写依頼の文書には、文部省維新史料編纂官補 文学博士藤井甚太郎の名刺も添付されている。

「局外閲覧簿」は、内閣記録局以外の部局の閲覧リストである。この内、「局外公文書閲覧」³⁹⁴の簿冊によると、各省庁の他、帝国大学、個人では、帝国大学教授、伯爵家等の閲覧があり、例えば、昭和2年の閲覧者数は、約900人近くになる。この他、「部外閲覧簿」も残されており、内閣記録局（課）が、広範な閲覧に対応していた状況が把握できる。

また、内閣記録局（課）における記録の利用実態については、上記に挙げた閲覧等に関する簿冊のほか、「記録出納簿」、「公文書類出納簿」等から、「『内閣記録出納簿』の伝存状況」や「出納記録」のデータの一覧表等が作成され、その分析がなされている³⁹⁵。

以上のことから考えると、内閣記録局は、限定された範囲ではあるが、資料の貸出や閲覧への対応も行っており、アーカイブズの機能も有していたのではないかと考えられる。もちろん、この場合のアーカイブズは原則公開を前提とした近代的アーカイブズ制度とは、ほど遠いものではあったことは、言うまでもない。

第3節 内閣記録課の設置とその変遷

1 内閣記録課の設置

1893(明治26)年10月31日、「内閣所属職員官制」(勅令第119号)が公布され、内閣記録局は、「課」に降格されて内閣書記官の所管となる。翌月の11月10日には、内閣書記官室分課内規が改正され、内閣書記官室には、庶務・内記・履歴・記録・統計・会計の各課が置かれることになり、記録課の事務分掌はつぎのとおり規定された。

第五条 記録課ハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一、大日本帝国憲法及法律勅令ノ原本ノ保存ニ関スル事項
- 二、内閣記録ノ編纂ニ関スル事項
- 三、内閣所管図書ノ類別、購買、保存及出納並其目録調製ニ関スル事項
- 四、内閣所用図書ノ出版ニ関スル事項

³⁹⁴ 「局外公文書類閲覧」国立公文書館所蔵、諸雑公文書（その他）、総 00682100

³⁹⁵ 前掲、下重直樹「内閣補助部局における記録管理の史的展開—政策形成とアーカイブズに関する試論として—」、11-19頁。

1893(明治26)年は、伊藤内閣が、行政改革の一環として、各省官制通則の全部改正をはじめ、各省の官制改革を実施し、「文武官3,200人の定員削減及び俸給その他行政経費170万円の削減が行われた。」年であった³⁹⁶。この時、記録局は記録課に降格された。

降格の翌年、1894(明治27)年には、「内閣書記官室記録課分掌規程」、「内閣書記官室記録課処務細則」、「公文編纂例則」が、定められている。

1894(明治27)年3月29日制定の「内閣書記官室記録課分掌規程」によると、記録課には庶務・編纂・図書が設置され、編纂掛が、「大日本帝国憲法及法律勅令ノ原本の保存ニ関スル事項、公文ノ編纂整理ニ関スル事項、法令ノ編纂整理ニ関スル事項、記録文書ノ保管及出納ニ関スル事項」を分掌することになった。また、同年3月29日の「内閣書記官室記録課処務細則」では、各掛共通の事務についての通則、庶務掛、編纂掛、図書掛の処理すべき事務について規定されたおり、編纂掛の事務は、公文類聚・官吏任免・官吏恩給・叙勲叙位・公文雑纂・現行法規類聚・法規分類大全・職官沿革表及暦年官等表等の編纂整理、記録文書の借覧への対応、記録文書の廃棄が掲げられている。

また、1894(明治27)年4月5日に「公文編纂例則」が制定される。これは、1886(明治19)年に定められていた「記録編纂仮規則」を整備したもので、新たな門目の設定と、永久・10箇年・1箇年の保存期限が定められた。この時、設定された公文類聚の門目は、「以後における内閣文書の編纂・保存の原則となったのである。」³⁹⁷とされている。

1924(大正13)年12月20日、内閣所属職員官制が改正により、「内閣所属部局及職員官制」³⁹⁸が制定され、内閣官房が設置され、記録課はその所管となる。同日施行の「内閣所属部局分課規程」³⁹⁹によると、内閣官房には、記録課の他に総務課・会計課が置かれている。記録課の所掌事務は、次のとおり規定されている。

第三条 内閣官房記録課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

一、大日本帝国憲法、詔書、勅書、法律、命令等ノ原本の保存ニ関スル事項

³⁹⁶ 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』上巻、大蔵省印刷局、1985年、714頁。

³⁹⁷ 中野目徹「内閣記録局小史—太政官・内閣文書の編纂と保存—」、『日本歴史』628号、2000年、31頁。

³⁹⁸ 「内閣所属部局及職員官制」大正13年12月20日勅令第307号、『官報 号外』大正13年12月20日。前掲、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』、258頁。

³⁹⁹ 「内閣所属部局分課規程」、国立公文書館所蔵『諸雑公文書(狭義)』、雑04029100。

- 二、公文書類ノ編纂保存ニ関スル事項
- 三、法令ノ編纂及整理ニ関スル事項
- 四、内閣所管図書ノ類別、購買、保存、出納及目録調製ニ関スル事項
- 五、内閣所用図書ノ出版ニ関スル事項

1893(明治26)年11月10日の「内閣書記官室分課内規」の内容と比較して、整えられたものになっているが、「内閣記録ノ編纂ニ関スル事項」が、公文書類と法令の編纂に分けられている。

2 内閣記録課の変遷

1937(昭和12)年10月7日に「内閣官房総務課文書保存規程」⁴⁰⁰が制定され、軽微なものを除き、公文書類は総て内閣官房総務課に引継ぎ同課の保存に移すこと、保存期間を一時限りの軽微なものは3年、その他軽微なものは10年、一般からの請願書は5年、保存期間経過後は、課長の決裁を得た上で廃棄するとされた。処分済の文書は記録課へという条文は見当たらない。

内閣記録課は、昭和17年7月2日施行の「内閣所属部局分課規程」の改正⁴⁰¹により、条文から削除された。内閣総理大臣、内閣書記官長の花押のある原議は次のとおりである。

内閣官房ノ所掌事務ハ、現下時局ノ進展ニ伴ヒ、頓ニ増加シ、且益々重要複雑ヲ加ヘ来レル現状ニ鑑ミ、内閣官房ノ事務ノ分掌ハ、此ノ際之ヲ総務課、人事課及会計課ノ三課トスルヲ相当ト認ラルルニ付、別紙ノ通、内閣所属部局分課規程中、改正相成然ルベシ

(別紙)

内閣所属部局分課規程中左ノ通改正ス

第一条 内閣官房ニ総務課、人事課及会計課ヲ置ク

第二条 内閣官房総務課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

一 詔書、勅書、法律、命令等ノ公布ニ関スル事項

⁴⁰⁰ 「内閣官房総務課文書保存規程」昭和12年10月7日内閣書記官長決定、前掲、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』、261頁。

⁴⁰¹ 「内閣所属職員分課規程」、国立公文書館所蔵『諸雑公文書』、雑04029100。(件名番号295-298)

- 二 大日本帝国憲法、詔書、勅書、法律、命令等ノ原本ノ保存ニ関スル事項
- 三 公文書類ノ査閲、起草、編纂、保存及接受発送ニ関スル事項
- 四 官印ノ管守ニ関スル事項
- 五 法令ノ編纂及保存ニ関スル事項
- 六 内閣官房所管図書ノ類別、購買、保存、出納及目録調製ニ関スル事項
- 七 大政翼賛会其ノ他大政翼賛運動ニ関スル一般事項
- 八 他課ノ主管ニ属セザル事項

前項第六号ノ事務ヲ掌ル為内閣官房ニ内閣文庫ヲ置ク

(以下人事課の条文は省略)

内閣記録課所管の事務は、内閣官房総務課に吸収され、「記録課」という組織の名称は消滅した。

これに引き続き、昭和17年7月6日付けで、内閣告示第九号により、「内閣文庫図書借覧規程改正」⁴⁰²が次のとおり告示されている。

第二条 第四条及び別紙様式中「内閣記録課長」ヲ「内閣官房総務課長」ニ改ム
第五条中「内閣記録課」ヲ「内閣官房総務課」ニ改ム

理 由 書

内閣所属部局分課規程改正ノ結果、従前、内閣官房記録課ニ於テ所掌セル、内閣文庫図書ニ関スル事務ハ、内閣官房総務課ニ於テ掌ルコトナリタルニ伴ヒ、改正ノ要アルニ依ル

1942(昭和17)年9月29日、「内閣官房事務刷新項目」⁴⁰³について、法制局長あての内閣官房総務課長回答によると、事務を停止するものとして、公文類聚及現行法令類聚の副本の調整停止が、実施済のものとして掲げられている。また、事務の移管については、部

⁴⁰² 「大正十年内閣告示第一号内閣文庫図書借覧規程中改正ス」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第六十六編・昭和十七年第五十九卷・官職。

⁴⁰³ 「内閣官房事務刷新項目」昭和17年9月29日内閣官房総務課長回答、前掲、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』、265頁。

内各部局限りで処理する公文書や各部局等における事務上常用の図書¹の保管を官房から各部局に移すことが掲げられている。

1943(昭和18)年11月2日の「内閣所属部局分課規程改正」では、内閣官房に総務課・人事課・会計課・参事官室が設置される。総務課の分掌の中に、記録課から引き継いだ事務が次のとおり規定されている。

第二条 内閣官房総務課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一、詔書、勅書、法律、命令等ノ公布ニ関スル事項
 - 二、大日本帝国憲法、詔書、勅書、法律、命令等ノ原本ノ保存ニ関スル事項
 - 三、公文書類ノ査閲、起草、編纂、保存及接受発送ニ関スル事項
 - 四、法令ノ編纂及保存ニ関スル事項
 - 五、官報及法令全書ニ関スル事項
 - 六、内閣官房所管図書ノ類別、購買、保存、出納及目録調製ニ関スル事項
- (七～十一まで、省略)

前項第六号ノ事務ヲ掌ル為内閣官房ニ内閣文庫ヲ置ク

以上のようにして、記録課の分掌事務の引継は、公文書等と図書に分けられ、公文書等に係る事務の内「公文書類ノ編纂保存ニ関スル事項」は、「公文書類ノ査閲、起草」に係る事務と統合され、「公文書類ノ査閲、起草、編纂、保存及接受発送ニ関スル事項」(第二条第三号)と規定された。「記録課」の名称の消滅と共にこのような形での事務の統合は、処分済文書の編纂保存への視点が希薄になるという、これ以降の文書管理の流れを決定づけたものと言える。

おわりに

内閣記録局は、その元を辿れば、太政官制下の1868(明治元)年10月29日、行政官の下に設置された記録掛に始まる。この記録掛は、正院設置と同時に記録局としてその所管に置かれる。翌年に記録課に改称されるが、この正院の下で行われた業務が、類聚等の記録編纂で、「公文録」「太政官日誌」「太政類典」「布告全書」等、類聚や類典の編纂が活発に行われ、簿書の借用、閲覧にも対応していた。

内閣制の下では、記録局として内閣に置かれ、内閣記録局次長小野正弘を中心に新たな業務の展開に取り組もうとした。小野は、先に見た「内閣少書記官小野正弘の建議案」（第2章[補論]）にあるように、諸外国の記録管理の状況にも通じており、政府の中枢機関に設置されたことを、「(前略) 今、新タニ総理大臣直轄局ト為リ、一時ニ其便ヲ得セシムルコト固ヨリ難シ、然レトモ、漸次各局ノ注意ヲ請ヒ、編纂諸例ヲ改正シ、事務順序モ亦大ニ改良スル所アルベシ (後略)」⁴⁰⁴ と、総理大臣直轄局としての抱負を述べている。

記録局が始めた業務は、まず、「繁文を省く」の趣旨を呈し、公文録、公文類聚、布令便覧の編纂方法の見直しを行った。また、「記録需要者質問ノ大要」や「記録編纂仮規則」を作成して各局へ回付し、「記録の利用者」である各局の意向を把握しようとした。各省に対しては、記録編纂方法や公文書類の編纂保存、廃棄文書等について、調査を行っている。諸外国の記録制度の状況のある程度把握していた小野は、内閣各局、各省との連携を図りながら、内閣制の下、記録局の新たな体制を築こうとしていたのではないかと考えられる。

しかし、記録局の業務は、第二代記録局長曾禰荒助が推進した「法規分類大全」の編纂が始った時、そちらにウエイトがおかれ、小野がめざした方向は変化したと考えられる。第2節で述べたように、小野は、この頃、病で休職し、その後非職となる。

本来、太政官制から内閣制へと統治構造が変化したこの時期に、行政機構の改革と同様に文書管理についても、大所、高所の視点から検討されねばならなかった。次章で述べるように政府は欧米の諸国から多くの知見を得ていた。その一部は施策に生かされたものもあるが、その基本となる理論に意を用いず、人材の育成にも関心を有しなかった。記録局の位置付けや業務の見直しも必要であった。しかし、次長の小野正弘が非職となった後、それを推進できる人材は、内閣記録局に存在しなかったと思われる。こうした状況の背景として、文書管理や記録局の機能が政府の上層部にどれくらい認識されていたかということがある。

内閣記録局の場合、記録局長、記録課長にはそれなりの人材が配置されている。例えば、第3代内閣記録局長は牧野伸頭であり、明治43年には柳田國男が記録課長に任命されている。二人とも顕著な業績を有する著名な人物であるが、文書管理や記録保存についての理解は皆無に等しく、記録局は、内閣という政府の中枢機関にありながら、制度の改変に十

⁴⁰⁴ 前掲、「記録需要者質問ノ大要」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・内閣記録局日記・自明治十八年十二月至同十九年十二月』、帳 00092100

分な対応ができなかったといえる。この二人については、内閣記録局（課）時代の回想がその著作で述べられており、当時の高級官吏の内閣記録局に関する認識を表すものとして、補論で紹介したい。

[補 論]

法制局参事官であった牧野伸顕は、曾禰荒助の後任として、明治22年12月17日付けで、内閣記録局長に任じられている⁴⁰⁵。その「回顧録」⁴⁰⁶の中で、内閣記録局長在職当時のことを次のように記述している。

「(前略) 十二月に山県内閣が成立して私は内閣記録局長に転任し、後に官報局長を兼任した。この記録局の仕事は、政府の記録を扱うことと政府所属の図書の入出、保管等で、記録局は言わば内閣直属の図書館のごときもので、有名な紅葉山文庫その他貴重な文献、図書がその所管に属し、後にその蔵書の一部は宮内省の図書寮に、一部は帝大の図書館、それから一部は帝国図書館に、それぞれ分配された。官報局の仕事も極めて簡単で、本職、兼職とも言わば隠居仕事のようなものだったから、余暇も十分にあった。ただ、法制局にも関係があったので調査委員会には絶えず出席したが、常務としては閑散であった。」と記述している。そして、「その頃私が感じたことを言えば、極端な主義や政綱を丸呑みにする傾向が一般に強く、今少しその利害得失を研究して、当時の我が国情に即しての適否を考えて貰いたかった。またそういう意味で記録局には色々参考になる外来の刊行物が送られて来て、中には中正穏健と思われる論説が少なく、ただ一読するに止めるのが惜しいので、そのうちでも権威ある学者によって書かれたもので内容が殊に充実している記事、論説を翻訳して、なるべく広く分配したいと思った。(後略)」(下線は筆者)

記録局には、多くの外国文献を所蔵していた様子が把握できる。記録局長であった牧野伸顕は、記録局での余暇を利用して、こうした諸外国の文献を参考にして、「政治一斑」という雑誌を刊行したことが書かれている。

また、柳田國男は、明治43年6月22日、内閣記録課長を命じられている。『柳田國男全集』の中で「故郷七十年 官界に入って」と題し、内閣記録課長時代のことを次のように記述している。

⁴⁰⁵ 「内閣・内閣総理大臣秘書官牧野伸顕外一名内閣記録局長任免ノ件」、国立公文書館所蔵『官吏進退・明治22年官吏進退一・内閣・枢密院』、任A00196100。

⁴⁰⁶ 牧野伸顕『回顧録』上、中央公論社、1997年、149-151頁。

「(前略) 内閣の記録課長を四年ぐらいつとめていたため、私はまた別の方面の文献に、親しむ機会に恵まれた。内閣記録課長は別に内閣文庫に手を触れなくてもいい地位である、前任者の江木翼氏が、私に頼むのが名案だと建白して、内閣文庫の仕事が私にまわってきた。内閣文庫は、昔の林道春の時分から伝わってきた「千代田文庫」と、明治初年からの出版法で納本された新刊書とが、いっしょに所蔵せられていたので、管理のしにくい文庫であった。(中略) 内閣文庫の整理については、いろいろ面白い話がある。皇居の一部、もと近衛師団本部に近い乾門の二階は、本がいっぱい入ったまま開けずの間になっていた。不浄倉といって、どちらかという一種の穢れのある本、刑罰にあった人の家にあったのを没収した本が、一般とは別にしてそこにしまっていた。この本を、京都から来た本好きの新村出君といっしょに調べてゆくうちに、大阪の大塩平八郎の家から出た本などが出てきた。(中略) 文庫には書物の他に、明治初年からの公用文書も保存せられていて、それの置いてある所へ入るとほとんど蝙蝠ばかりで、窓のすき間からたくさん出入りして、薄気味が悪いくらい、人のゆかない所だった。内閣になる前の太政官時代には、金に糸目をつけず、分量の多くなることをむしろ自慢にして、大きな文字で悠長に書いたものらしい。

びっくりしたのは、沖縄のことを少し調べたいと思って知人に相談したところ、大蔵省の倉の中に地方から集めた本が非常にたくさんあり、その中に、奄美大島の記録がたくさんあった。もちろん明治になってから写したり、集めたりしたもので、まだ内閣文庫に入れない本である。昔の人は用がないので、悪くいえば、何をしていいかわからぬ人が多かったので、人をたっぷり使って写本をやらせたものであろう。(後略)」⁴⁰⁷ (下線は筆者)

この二人の回顧譚からは、当時の記録局(課)の業務に対し、殆ど関心が持たれていなかったことがわかる。残念ながら、伊藤博文のような視点は有していなかったといえる。内閣という中枢機関にありながら、その公文書の保存という業務が理解されていない状況があった。

⁴⁰⁷ 柳田國男「故郷七十年」、『柳田國男全集第21巻』、筑摩書房、1997年、188-189頁。

第5章 欧米のアーカイブズ制度 —政府による調査と歴史研究者による紹介—

はじめに

この章では、明治初期を中心に活発に行われた欧化政策の中で、政府の欧米公文書館制度の調査とその成果、明治中期以降展開する歴史研究者を中心とした欧米アーカイブズの紹介について述べる。

日本の近代行政機構の構築において、欧米の知識に頼る部分は大きかった。法整備や行政組織の整備等各種制度の導入の中で、記録管理やアーカイブズ制度についての知識も移入された。お雇い外国人を中心に作成された記録管理やアーカイブズ制度についての翻訳書には、統治に係る制度の中に、アーカイブズが位置付けられている。第1章で述べたように、明治政府は、その設立当初、行政機構の中枢機関に「記録掛」を設置し、諸官省に対しても記録部局の設置を指示したが、こうした諸外国におけるアーカイブズの位置付けをどのように見ていたのだろうか。

諸外国の制度を行政組織の職制章程の中に取り入れた早い時期のものとしては、米国から帰国した伊藤博文が出した、米国に範をとったとされる建議「大蔵省職制章程草案」がある。ここに、既に「記録頭」、「記録寮」の文言が見える。また、1877(明治10)年1月に出された「公文類別ノ議上申」には、「今欧州の例に案シ文書ヲ類別スル左ノ如」、「欧州ニ在シテハ法律説明ノ務ハ」という文言が見える。このことから推察すると、政府は、既に明治10年以前に、欧州の文書管理やアーカイブズの知識を有していたと言える。

また、明治時代の後半になると歴史研究者等による欧米のアーカイブズが紹介される。

第1節 明治政府が行った欧米の記録管理・アーカイブズの調査

1 欧米アーカイブズ制度の調査

明治政府は、当初、活発な欧化政策を進め、政府職員を欧米に派遣するなど積極的に欧米の知識の導入を図った。1871(明治4)年11月10日横浜港を出航した岩倉具視使節団の米欧の視察、1878(明治11)年にその報告書である「特命全権大使 米欧回覧実記」が刊行されたことは、周知のところである。

また、第2節でのべるように、これより先の1870(明治3)年11月に、伊藤博文が大蔵省の制度を調査するため渡米し、帰国後、「大蔵省職制章程草案」の建議を提出している。

国内においても、政府は主要な部署に翻訳課等を設けて、欧米の諸制度について積極的な調査を行っている。その法令や行政組織等の調査の中に、アーカイブズ制度についても翻訳本が作成されている。それらは、お雇い外国人が政府の求めに応じて、自国の状況を書いたものや述べたものを中心である。現在、それらの資料は国立公文書館や国立国会図書館、宮内庁書陵部に保存され、その資料の紹介やいくつかの論考が発表されているが、その殆どは部分的な紹介にとどまっている。

ここでは、そうした論考を参照しながら、個別の翻訳本の概要を掲げ、全体としてどの程度の知識が把握されていたかについて、明らかにしたい。

<国立公文書館所蔵>

1. 仏国国内省之事 全4冊

①請求記号：内閣文庫 186-0346, 186-0348, 186-0358, 186-0369

②翻訳者：デュ・ブスケ

③作成時期：明治4年～明治6年頃と考えられる写本。

④書誌事項等：186-0346, 186-0348, 186-0369 は左院の8行罫紙⁴⁰⁸を使用。186-0358は、太政官の10行罫紙⁴⁰⁹を使用。内容は、4冊とも同一のものと思われる。

「左院蔵書」「太政官記録印」「内史文庫」「史官之印」「日本政府図書」の蔵書印が捺されているが、蔵書印の上から「消印」が捺されているものもある。

⑤参考文献：高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」⁴¹⁰、鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』⁴¹¹、青木祐一「明治政府の記録管理意識—明治初期における海外の記録管理情報—」⁴¹²、中野目徹「明治初期内務省による「記録文書保存」政策—明治八年太政官達第十八号

⁴⁰⁸ 「官用界紙ヲ定ム」、『法令全書』明治二己巳年12月13日、太政官布告第1153により、明治3年2月から官用界紙の定式を8行界紙とした。

⁴⁰⁹ 『法令全書』明治6年6月10日、正院番外により、是まで8行の官用界紙を10行に改める。但し、当分の間、8行界紙を使用してもよいとした。

⁴¹⁰ 前掲、『近代文書学への展開』、248-250頁。

⁴¹¹ 鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』、北海道大学図書刊行会、2002年、28頁。

⁴¹² 青木祐一「明治政府の記録管理意識—明治初期における海外の記録管理情報—」、記録管理学会誌『レコード・マネジメント』No58、山崎久道、2010年、9-18頁。

をめぐると考察」⁴¹³、「内務省機構決定の経緯」⁴¹⁴、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』⁴¹⁵。

2. 仏国学制 全22冊

①請求記号：内閣文庫 186-0543(2冊), 186-0544(10冊), 186-0545(10冊)

②翻訳者：佐澤太郎、河津祐之

③作成時期：明治6年～明治9年に文部省が刊行した版本。

④書誌事項等：186-0544(10冊)と186-0545(10冊)は、内容は同一のものと思われる。

186-0543(2冊)は、他の全10冊の最初の二冊のみであり、国立公文書館の目録には、「旧蔵者外務省」と記されていることから、外務省が何らかの必要があつて謄写したものと考えられる。

⑤参照文献：高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』、青木祐一「明治政府の記録管理意識—明治初期における海外の記録管理情報—」、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』。

3. 白耳義国諸省官制并諸規則 全7冊

①請求記号：内閣文庫 186-0281

②翻訳者：不明

③作成時期：明治6年6月10日以降に作成した写本。

④書誌情報：使用されている罫紙は、表(18)のとおりで、すべて10行罫紙。

⁴¹³ 中野目徹「明治初期内務省による「記録文書保存」政策—明治八年太政官達第六十八号をめぐると考察—」、歴史人類学会編『国民国家とアーカイブズ』、日本図書センター、1999年、224-225頁。

⁴¹⁴ 「内務省機構決定の経緯」、大霞会『内務省史』第三巻、地方財務協会、1971年、928-996頁。

⁴¹⁵ 坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』、2016年、249-250頁。

表 (18) 資料のタイトルと使用されている罫紙

資料のタイトル	使用されている罫紙	
	目次の頁	本紙
白耳義国諸省官制并諸規則一 外務省	制度取調局	太政官
白耳義国諸省官制并諸規則二 外務省職制	制度取調局	法制局
白耳義国諸省官制并諸規則三 外交官	制度取調局	太政官
白耳義国諸省官制并諸規則四 内務省・文部省	太政官	太政官
白耳義国諸省官制并諸規則五 大蔵省	太政官	太政官
白耳義国諸省官制并諸規則六 陸軍省	制度取調局	法制局
白耳義国諸省官制并諸規則七 司法省	内閣	太政官

*本文中、法制局の罫紙が使用されているのは「職制」に係わる部分で、各省の職制については、法制局が何らかの関与をしていたことも伺える。

- ⑤参照文献：高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、
鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』

4. 記録書（普国記録法） 2冊

- ①請求記号：内閣文庫 186-0659
- ②翻訳者：舟橋重三
- ③作成時期：明治6年6月10日以降に作成された写本である。太政官と内閣の罫紙が使用されていることから、内閣制移行期とも考えられる。
- ④書誌情報：太政官と内閣の10行罫紙を使用。
- ⑤参照文献：高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、
青木祐一「明治政府の記録管理意識—明治初期における海外の記録管理情報—」、
青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』

5. 局務参考書（庶務） 1冊

①請求記号：昭46総00609100

②翻訳者：不明

③作成時期：明治6年6月10日以降に作成されたものを明治12年以降に纏めたと考えられる。

④書誌情報等：目次は内閣の13行罫紙⁴¹⁶、本文は太政官10行罫紙を使用。

太政官・内閣関係の「諸雑公文書」の中に分類されている。「局務参考書（庶務）」は全5冊あり、その中の1冊である。

⑤参照文献：青木祐一「明治政府の記録管理意識—明治初期における海外の記録管理情報—」、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』。

6. 孛国内務省ノ組織及ビ事務施行手續 リヨスレル氏、カー・ルートル氏答 1冊

①請求記号：内閣文庫 186-0362

②翻訳者：不明

③作成時期：明治17年～明治18年頃に作成と考えられる写本である。

④書誌事項等：太政官の13行罫紙を使用。

前半は、ロエスレルによる孛国内務省の組織・所管事務の説明と若干の質疑、後半は、伊藤宮内卿の質問に対するルーロドルフの回答。ルーロドルフの回答の末尾に、「1884年4月 カール・ルーロドルフ 参議宮内卿伊藤博文殿」と記されている。

⑤参照文献：鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』

7. 独逸国記録書 7冊

①請求記号：内閣文庫 186-0342（2冊）、186-0343（5冊）

②翻訳者：不明

③作成時期：明治8年以降に作成されたと考えられる写本である。

④書誌事項等：186-0342は原稿用紙を使用し、「日本政府図書」の印が、186-0343は

⁴¹⁶ 『法令全書』明治8年4月、太政官達第52号により、永久貯蔵の記録に用いる罫紙を13行罫紙とする。但し、従前の罫紙残りの分は使用可とした。

太政官 10 行罫紙を使用し、「日本政府図書」と「内閣記録之印」が捺されている。

内容は、「普国記録法」と同一と思われる。

- ⑤参照文献：高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、
鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』

8. 仏国記録書 (2冊)

①請求記号：内閣文庫 186-0341

②翻訳者：不明

③作成時期：1890(明治23)年以降作成されたと考えられる。(第七節冒頭に「各県記録ノ名称ハ1890年以後各県ニ設置シタル記録・・・」と記載されている。)

④書誌事項等：「一」、「二」共、白紙を使用、「日本政府図書」の印が捺されている。
なお、同一のものが、宮内庁書陵部に「仏国記録法」として保存されているようである。黄表紙である。

⑤参照文献：高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、
鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』、青木祐一「明治政府の記録管理意識—明治初期における海外の記録管理情報—」

9. 仏国文庫規則 (3冊)

①請求記号：内閣文庫 186-0382

②翻訳者：不明

③作成時期：明治19年頃の作成と思われる。

④書誌事項等：「仏国文庫規則一」には、「文庫」、「此紙数六十二枚半」、「仏国文庫規則二」には「文庫法」「第二稿」、「仏国文庫規則三」には「文庫規則続次」、「総数六十五枚」の記載がある。3冊とも「内閣記録之印」が捺されている。用紙は、白紙を使用。

⑤参照文献：高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、
鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』

10. 記録法案 2冊

①請求記号：単 01646100

②翻訳者：パウル・マイエット

③作成時期：明治8年以降

④書誌事項等：正と副の2冊。「正」「副」は、表紙に鉛筆で記載。

「正」は内閣の13行罫紙が使用されており、「副」はコンニャク版である。

⑤参考文献：高橋喜太郎「明治前期を中心とした政府の記録組織の変遷等について」、
鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』、青木祐一「明治政府の記録管
理意識—明治初期における海外の記録管理情報—」

<国立国会図書館所蔵>

1. 仏書籍館類編・同公文館規則・書籍館 1冊

①請求記号：010.2-F96 ウ

②翻訳者：不明

③作成時期：明治9年頃（95丁の最終行に、「明治9年5月26日校合済」と記され、「小
林」の検印が捺されている）

④書誌事項等：内務省13行罫紙、全97丁。

「書籍館類編」、「公文館規則」、「書籍館」の3部構成

⑤参考文献：大沼宜則「明治期における『公文館』と『書籍館』—丑木報告へのコメン
トにかえて—」⁴¹⁷。

2 翻訳書に見るアーカイブズの紹介

これらの翻訳書には、アーカイブズがどのように説明されていたのであろうか。翻訳書の内、最も具体的で整えられている内容である、舟橋重三訳の「普国記録法」をしてみることにする。この「普国記録法」については、橋本陽「ドイツと明治政府の記録管理：レギストラトゥーアを伝えたお雇い外国人」の論考がある⁴¹⁸。橋本氏はこの中で、これまで

⁴¹⁷ 大沼宜規「明治期における『公文館』と『書籍館』—丑木報告へのコメントにかえて—」、歴史人類学会編『国民国家とアーカイブズ』、日本図書センター、1999年、177-182頁。

⁴¹⁸ 橋本陽「ドイツと明治政府の記録管理：レギストラトゥーアを伝えたお雇い外国人」、記録管理学会誌『レコード・マネジメント』No68、小川千代子、2015年、46-62頁。
橋本氏は、この中でドイツの記録管理の仕組み、レギストラトゥーアについても述べて

不明であった、この翻訳書の底本であるドイツ語の原著を紹介し、「これは、プロイセンの記録管理だけでなくアーカイブズについても言及する書籍である。」「明治政府は舟橋重三による翻訳を通じて 20 世紀を跨ぐ時期の西欧における記録管理とアーカイブズの制度について知見を得ていたと結論付けられる。」⁴¹⁹としている。

舟橋重三訳の「普国記録法」の構成は、次のとおりである。なお、量が大部になる為、「章」については、第二巻「政府記録」のみ記載した。

普国記録法 第一

記録書

- 第1編 総論
- 第2編 登録課ノ組織及内部ノ制
- 第3編 記録書類及ヒ取扱法
- 第4編 登録課外部ノ組織
- 第5編 諸裁判所登録法
- 第6編 右外ノ登録法
- 第7編 諸官衛登録官吏ノ特別ノ義務及ヒ其監督
- 第8編 図書縦覧室及ヒ其組織

第二巻 スタートツアルヒーベ 政府記録

- 第1編 総論
 - 第58章 記録ノ字義及ヒ意味
 - 第59章 記録ト登録ノ區別
 - 第60章 記録局ノ創始及ヒ之レカ発達并ニ登録課トノ関係
- 第2編 記録局ノ目的及ヒ義務
 - 第61章 通則
 - 第62章 記録ノ効用
 - 第1款 通則
 - 第2款 記録使用ノ規程

いる。

⁴¹⁹ 前掲、橋本陽「ドイツと明治政府の記録管理：レジストラトゥーアを伝えたお雇い外国人」。

第3款 記録私用ノ原則

普国記録法 第二

第4款 裁判事件及ヒ財産権利ニ関スル記録書類使用ノ原則

第5款 縦覧ヲ許ササルモノ

第6款 記録書類貸付ニ関スル例規

第3編 記録局ノ組織

第63章 一国ニ於ケル記録局ノ数及ヒ配置

第64章 記録局設置ノ原則

第65章 記録ノ成素

第66章 記録ノ順序

第67章 記録ノ順序ノ種類

第68章 昔時ノ大寺ノ証書記録順序ノ例蹤

第69章 証書記録順序ノ準備

第70章 不完全ノ記録

第71章 記録事業

第72章 記録局ノ位地

第4編 古記書類

第73章 古記学

第74章 古記書類ニシテ記録材料タルノ性質ヲ有スルモノ

第75章 私有古記書類ニシテ記録局ニ保存スベキ時ノ原則

第76章 古記書類ノ抄録

第77章 前段ヲ承ク

第78章 ウールクンデン（証書類） 目録

第79章 ウールクンデン（証書類） ノ提記

第80章 印章及ヒ紋章

第81章 古典ノ明細書

第82章 ザールビュッツヘル（家書）

第83章 要用ナル雑書類ニシテ証書類ニ類似セルモノ

第84〔條〕 証書類及ヒ草案書類選別ノ要点並ニ両者ノ區別

第 8 5 章	証書類安置法
第 5 編	記録上ノ草案書類（アクテン）及ヒ其取扱法
第 8 6 章	草案書類ヲ記録成素ノ内ニ編入スルノ定則
第 8 7 章	雑書類（リテラリエン）
第 8 8 章	往復文書ハ記録書類ノ性質ヲ有スル事
第 8 9 章	記録書類表記ノ主旨
第 9 0 章	草案書類記録順序ノ設例
第 9 1 章	草案書類記録順序ノ事業
第 9 2 章	アクテン（草案書類）ノ効用
第 9 3 章	草案書類ノ保存
第 9 4 章	諸図及ヒ雛形等ノ保存所
第 6 編	記録局内ノ登録課
第 9 5 章	往復事務
第 9 6 章	記録目録
第 9 7 章	イロハ別簿編
第 9 8 章	書類ノ組織
第 9 9 章	登録式例
第 7 編	記録局外部ノ組織
第 1 0 0 章	記録局ノ建築及ヒ維持
第 1 0 1 章	随所記録書類ノ保存
第 8 編	記録官吏タルノ資格及ヒ義務並ニ職掌
第 1 0 2 章	記録官吏職掌上必要ノ学識
第 1 0 3 章	記録官吏必要ノ性質
第 1 0 4 章	記録官吏一般ノ義務
第 1 0 5 章	記録官吏ノ職掌
付録 A~N	

全体を見ると、かなり広範な内容が規定されていることが把握できるが、ここでは、記録局の業務の目的や機能について記されている第 71 章の「記録事業」と国の機関における記録局の位置付けについて記されている第 72 章の「記録局ノ位地」についてその内容

を確認し、日本の状況との関連を考察する。

まず、「記録事業」については、「記録事業ナル語ハ、記録管理タルモノ、政府ノ為メ及ヒ学問上ノ為メニ為スベキ事業ヲ云フ」、「其目的、行政及ヒ学問ノ用ニ供スヘキ記録ヲ作ル事ニ関スル、学問上ノ一技芸ト云フノ外他ナキカ如シ」とし、記録事業の目的は、「一ハ、則チ、直接ニ政府ノ用ニ供スヘキモノ、一ハ、則チ、学問上ノ探究ヲ充タスヘキモノ」と政府各官衙の利用に供するものと学問研究の利用に供するものの二つの種類があるとしている。

学問上の事業は、「歴史ヲ探究スルト、之レカ探究ノ準備ヲ為スニ在リ、然シテ此歴史ト称スルハ、唯、政治上ノ沿革ノミニアラス、凡ソ国家ニ関係スル所ノ歴史ヲ輯聚スルヲ云フモノナリ」と書かれ、沿革史のみでなく「国家ニ関係スル所ノ歴史ヲ輯聚スル」こととされ、国史の編纂も念頭に置かれているといえる。更に学問上の事業として必要なものは、「古書類ノ性質ヲ撰別スルニ在リ、(中略)之レカ撰別ヲ為スハ、専ラ古学上ノ原理ニ基クモノナレハ、一ニ記録官吏ノ学識ヲ要セサルヘカラス」と「記録管理」の「古書類ノ性質ヲ撰別スル」学識が必要であることが述べられている。

また、政府の用に供すべき事業は、「記録書類ノ質性ヲ撰別スルノ事業ニシテ、此記録書類ノ中ニ於ラハ、昔時ノ行政ニ関スルモノ等アリ、或ハ又、現時政体ノ因テ起ル所ヲ知ルヘキモノナキニシモアラス、又、時運ノ形勢ナルモノハ常ニ進歩スルモノニシテ、政治上久シク不用トシテ方抛シ去リシモノモ、現時ニ至リ再ヒ其所用ヲ見ルモノナシトモセス、此等ノ如キ理由アルヲ以テ、古書類ト雖モ敢テ放棄シ去ラス、能ク之カ聚集保存ヲ計ラサルヘカラス」とされ、記録書類の慎重な選別が重要とされていることが把握できる。

「記録局ノ位地」については、「国ノ機関ノ一部タル記録局ハ、各官衙ニ向テ其ノ継続ト進歩トヲ助クルモノニシテ、其地位モ亦低カラス」、「記録局ノ位置ハ、諸官衙ト同シク、独立ノ位置ヲ與ヘサルヘカラス(中略)高等官衙ノ監督ヲ受ケサルヘカラス」とし、この「高等官衙ノ監督」について注意すべき点をつぎのようにしている。

- 一 記録局ニ於ケル政府ノ監督ハ、可成高等ノ官衙ヨリナササルヘカラス、即チ、内閣ヨリ之ヲ受ケサルヘカラス
- 二 記録局ノ性質ハ、直接ニ政府ノ用ニ供スヘキト同時ニ、又学問上ノ営舎タル事ヲ忘ルヘカラス
- 三 故ニ記録局ノ事務ハ、外部ノ組織ヲ以テ、之カ制限ニ過クヘカラス
- 四 記録ノ使用、学問上ニ在ルモノハ、政治ニ妨ケナキ限りハ、之ヲ制限スヘカラス

ここには、記録局が、国の一機関であること、諸官衙と同じく独立の位置が与えられること、その監督は内閣から受けること、記録局の機能は、直接に政府の用に供する機能と学問上の施設でもあるという機能を有していることが記されている。内閣の監督を受けるということは、日本の太政官制から内閣制移行期において、記録組織の位置付けが定まらず、最終的には内閣記録局として内閣の所管となるが、この政府の判断に影響を与えていたとも考えられる。

第2節 政府の施策に見る調査の成果

第1節で述べたように、政府は欧米のアーカイブズ制度の調査を行っているが、その調査の成果は、どのように施策に反映されたのであろうか。例えば、第1章で述べた、1877(明治10)年1月の「公文ノ類別ノ議上申」には、「今欧州ノ例ヲ案シ試ニ文書ヲ類別スル」(下線は筆者)とし、法律・行政規則・訓条・批文の「公文ノ類別」を示している。文書の類別については、翻訳書にもたびたび述べられているが、「仏書籍館類編・同公文館規則・書籍館」の「総論」には「凡ソ官府ハ其権限ヲ規定スル所ノ、権限書布達書決議書(中略)保存整頓スルノ方法ヲ、案セサルヲ得ス」と記されており、翻訳書の作成年等も勘案すると、公文の類別に関して何らかの関連性も伺えるのである。

また、周知のことであるが、パウル・マイエットの意見書を訳したとされる「記録法案」では、逓信省の記録保存方法について日本とドイツを比較検討している⁴²⁰。

さらに、第1章第4節でも述べたとおり、小野正弘が参事院へ提出した「記録課ノ処務ニ関スル建議案」にも、諸外国の状況が述べられている。建議案に記された「記録ノ性質」「記録ノ効用」等の文言は、こうした翻訳書の中でもたびたび使用されており、この頃、小野が翻訳書をとおして欧米のアーカイブズの状況を把握していたことが確認できる。

この節では、具体的な事例として、明治初期に伊藤博文が行った調査を踏まえた「大蔵省職制章程草案」と内務省創設時に参考とされた、デュ・ブスケの調査報告「仏国国内省之事」を取り上げる。

1 伊藤博文の「大蔵省職制章程草案」の建議

大蔵省は、第1章第3節で述べたとおり、廃藩置県後の1871(明治4)年8月19日に、

⁴²⁰ 橋本陽氏は、前掲「ドイツと明治政府の記録管理：レジストラトゥーアを伝えたお雇い外国人」の中で、記録管理比較表を作成し、このことについても比較している。

同省の事務章程、職制章程等の諸規程を集中的に制定する。このことについて、「明治財政史」では、「明治4年8月10日日本省二十一寮一司ヲ改置シ、尋テ此月19日職制及事務章程ヲ改定ス、是レ本省官制ノ面目ヲ一新セル一大改革ニシテ、財政機関発達史上ノ一新紀元タラズンハアラス、蓋シ、此大改革ノ行ハレタルハ、嚮ニ財務調査ノ為米國ニ派遣セラレタル、租税頭兼造幣頭伊藤博文ノ帰朝シ、財政整理ニ関シ建議スル所アリタルト、(中略)7月14日廢藩置県ノ事アリテ、随テ大蔵省ノ局面モ亦一變セサルヲ得サルノ時期、一際セルトニ因ルナリ」⁴²¹とその状況を述べている。

1871(明治4)年6月に出された伊藤博文の「大蔵省職制章程草案」⁴²²の建議は、「我が国の風俗政体を考慮して取捨作成した事務執行方式をわが大蔵省に樹立しようという、アメリカの近代官僚制の方式の移入を意図したものであった。」とされ、廢藩置県後の政府機構の改革において、「政府がこの改革で伊藤建議の意図を大蔵省のみならず他の諸省にも及ぼそうとしていたことは明らかである。」とされている⁴²³。「大蔵省職制章程草案」には、「米利堅合衆國大蔵省ノ制度ニ依倣シ、其ノ頒ヲ祛キ、冗ヲ芟リテ草定スル所ノ者ナリ、(中略)之ヲ取捨刪潤シ、以テ我大蔵省ノ実地ノ処務ニ適合セシム可キナリ。」と記されている。

「伊藤博文伝」⁴²⁴によると、伊藤は、財政・幣制について、当時最も進んでいるとされた米国の実況を視察研修する建白書を上申し、政府に採用されて、米国派遣を命じられる。1870(明治3)年11月に横浜港を出航し、11月27日サンフランシスコに到着、ワシントン、ニューヨークを視察し、諸官衙を歴訪して官員の位置、分科の職務、貨幣の鑄造、紙幣・公債の発行方法等を調査し、資料を収集した。滞米中の1870(明治3)年12月29日、これらの調査を踏まえて、大蔵省に建議を提出している。1871(明治4)年5月9日に帰国、6月20日に「大蔵省職制章程草案」を提出した。

「大蔵省職制章程草案」は、「改正綱領」、「大蔵卿ノ権力責任ノ制限」、「大蔵省事務章程」から成っている。「改正綱領」では、「寮司ヲ設置シテ事務ヲ派課シ、以テ之ヲ分担セ

⁴²¹ 「財政機関 総論」、明治財政史編纂会『明治財政史』第1巻第2編第1章、丸善株式会社、1904年、232頁、国立国会図書館デジタルコレクション、2016.4.15確認。

⁴²² 「大蔵省沿革志」上、大内兵衛・土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成』第二巻、改造社、1932年、157-163頁。明治財政史編纂会『明治財政史』第1巻、丸善株式会社、1904年、233-247頁、国立国会図書館デジタルコレクション、2016.4.15確認。

⁴²³ 丹羽邦男「近代史料論」、『岩波講座 日本歴史 25』別巻2、岩波書店、1976年、193頁。

⁴²⁴ 金子堅太郎ほか『伊藤博文伝』上巻、春畝公追頌会、1940年、581頁。

シムルヲ要ス」として、11 の項目について寮司を設けている。その中に、「第七ヲ記録寮ト為ス。(中略) 大蔵省ノ発表スル紙幣及ヒ公債証書ハ、其ノ数額ヲ計簿ニ登載シ、紙幣ト公債証書トニ証印シ、且ツ、出納ノ憑拠ニ供スヘキ文書ハ、悉ク之ヲ書庫ニ蔵弄シ、管守スルヲ要ス。是レ特ニ此ノ一寮ヲ設置シ、此等ノ事務ヲ管理セシムルヲ欲スル所以ナリ。」と記録寮設置の趣旨を述べている。また、「大蔵省事務章程」には、「凡ソ、日後ノ憑拠ニ供ス可キ約書及ヒ証書ノ類ハ、必ス検査頭之ニ検印シ、記録頭ノ記録ヲ経テ後証ニ備フ、而シテ其本書ヲ主任寮司ヨリ記録寮ニ送付シ、以テ書庫ニ收藏セシム」(下線は筆者)と規定している。伊藤は、米国滞在中にワシントンで米国の官庁の組織、分科、職務を調査しているが、この時、その中に記録部局の設置と記録保存の重要性についても掌握したとみられる。それを日本の制度にも取り入れようとした。

しかし、この建議は廃藩置県の大きな制度改革が実施される中、直ちには取り入れられなかった。こうした状況の中、伊藤は、予ねて官制改革についての書簡や意見書を送り、それに対する賛同の意向を示していた大隈重信・井上馨・渋沢栄一の三名に意見書を送っている。記録保存に関わる部分について、「伊藤博文伝」からその箇所を抜粋する。

将ニ又計算正、記録正の類ハ、諸君之を我大蔵省中に於て無益の官とする歟、之を置かざるも実務に損益なきものと思ふ歟。」と計算正や記録正等が大蔵省における重要な官であることを説き、また、「大蔵省より出納する所は、皆政府の公金にして、日本全州より出す所の租税なり。故に一銭も之を忽せに出納すべきに非ず。於此、会計に係りたる書類の証拠となるべき物は勿論、其簿冊の如きも、之を記録司の庫中に保存し、千百載の後に留め置き、以て当時の状を後世に知らしむべきこと緊要の事務に非ずや。」(下線は筆者)

ここには、国民の税金である政府公金の出納の証拠を記録司の庫中に保存し、後世に知らすことの重要性を述べ、計算正、記録正を置くことの必要を述べている。更に、

他日開化の進歩大いに拡充し、国民より名代人を出して議院に臨ましめ、以て当時の会計を難議せば、其時に当り、大蔵卿は何の書冊、何の証書を披いて其支払を探知し、国民の問いに答へん歟。今日の政府をして国民に背くの免罪を受けしむけるに至るべし。これ記録正を置くことの急務たるゆえなり。今創立の時に於て諸君の之を顧みざるは何ぞや。

と将来開設されるであろう 議会での議論、国民への説明責任までも見据え、記録正設置の必要を力説している。

これらの文面には、現在、注目されている「国民への説明責任」についても記されており、伊藤の将来を見据えた視野の広さと米国で調査した記録管理に関する知識、そして、それを日本の制度に反映したいとする強い意向がくみ取れる。大濱徹也氏は、「ここには、書庫に書類を保存して後世に残し、国民への説明責任を果たすことが問われるとの、アーカイブズへの理解が読み取れます。」⁴²⁵ と評価している。

1871(明治4)年8月19日制定の、事務章程、職制章程等の諸規程の中に「記録寮」の文言も見える。第1章で述べたように、「記録寮職制章程」中の記録寮事務章程では、「記録寮ハ、緊要ナル一切ノ諸記録諸簿冊、及ヒ諸計算ニ関涉スル伝票ヲ付スル本紙又ハ考課状ノ類ハ、記録編輯シテ之ヲ管守スル事ヲ掌ル所ナリ」と記されている。伊藤の建議は、創設間もない大蔵省の官制に生かされ、記録寮も整備されて行ったといえる。

2 内務省の創設とデュ・ブスケの「仏国国内省之事」

次に、内務省創設に係わり、これ等の資料がどのように検討されたかについて見てみたい。翻訳された資料を見ていると、内務省についてのものが、他に比して多いのに気づく。政府は、それほど「内務省」の創設を重要視していたと言える。

内務省の創設については、大霞会編「内務省史」に詳しく述べられている。その第三巻第六章「内務省機構決定の経緯」によると、内務省機構の創設に当たり、デュ・ブスケの調査報告「仏国国内省之事」が、大いに参考とされたようである。左院のお雇外国人であったデュ・ブスケが、自国フランスの制度を翻譯したものの一つである。「左院が諸制度の調査機関の役割をしていた関係から、デュ・ブスケが仏国の制度を調査したのは当然で、その一つが内務省の機構創定に参照されたわけであるが、その結果、デュ・ブスケは内務省成立史の裏面に不朽の足跡を残した。」⁴²⁶とされている。

それでは、デュ・ブスケの「仏国国内省之事」が、どのように検討され、取り入れられて行ったのだろうか。その省務を定めた職制については、「仏国国内省之事」をモデルにいくつかの案が作成されているが、1874(明治7)年1月10日、「内務省職制及び事務章程」

⁴²⁵ 大濱徹也『アーカイブズへの眼—記録の管理と保存の哲学—』、刀水書房、2007年、185頁。

⁴²⁶ 大久保利謙「内務省機構決定の経緯」、大霞会編『内務省史』第三巻、地方財務協会、1971年、929-930頁。

が制定される。チュ・ブスケの「仏国国内省之事」とこの「内務省職制及び事務章程」を比較すると、表 19 のとおりである。この表からアーカイブズへの日本政府の認識が伺える。

(表 19) 「仏国国内省之事」と「内務省職制及び事務章程」の比較表

「仏国国内省之事」	「内務省職制及び事務章程」
<u>八寮</u>	<u>六寮一司二課</u>
第一 国内卿ノ官房	勸業寮
第二 記録寮	警保寮
第三 國中一般ノ支配及ヒ州ノ支配ノ寮	戸籍寮
第四 邑支配及宿養所ノ掌菅寮	駅通寮
第五 獄舎及諸懲治建造所ノ寮	土木寮
第六 国家一般ノ安寧ノ寮	地理寮
第七 電信線一般ノ事務寮	測量司
第八 会計寮	記録課
	庶務課

*この表は、『内務省史』第 3 卷第 6 章「内務省機構決定の経緯」の「両案の寮司比較一覧」(968 頁)の表を参考にして作成した。

この表から見てくることは、内務省設置に当たりその目的は、勸業施策と国内安寧が、重要視されていたことがわかる。ちなみに、記録部局は、「仏国国内省之事」では、官房に次ぐ二番目に掲げられているが、「内務省職制及び事務章程」では、寮よりも二つ下位の「課」として位置付けられていることがわかる。

第 3 節 歴史研究者等による欧米アーカイブズの紹介

以上のような政府の欧米制度の調査とは別に、欧米のアーカイブズについては、明治 20 年代以降、歴史研究者によっても一般に紹介された。それには、「近代的史学理論は、西洋史学の方法論の移植によるものであるから、それは明治 20 年代以降、帝国大学文科大学に史学科が新設され、ドイツからリースが招かれて以来のことである。」⁴²⁷という背景もあつ

⁴²⁷ 大久保利謙『日本近代史学の成立』、大久保利権歴史著作集、吉川弘文館、1988 年、97 頁。

た。

1800年代の末から1900年代の初頭において、欧米のアーカイブズは、歴史学者等により順次一般に紹介され、日本にも必要であることが述べられて行く。この頃の事情については、青山英幸「官学アカデミズムの歴史学形成期におけるアーカイブズ認識」⁴²⁸に詳しく述べられている。この節では、そうしたアーカイブズ紹介の概要について述べる。

1 明治20年代に紹介された欧米のアーカイブズ

日本で初期に欧米のアーカイブズが紹介されたのは、1891(明治24)年12月に廣池千九郎が刊行した「中津歴史」⁴²⁹においてであった。「西洋各国ニテハ、英語ニテ『アーカイブ』ト称スルモノアリテ、此『アーカイブ』ニ悉皆公文書類ヲ保存スル也。然ルニ、我国ニテ往時ハ勿論、今日猶カカル組織ナキハ、歎スヘキ事ナラズヤ」と西欧各国の「アーカイブズ」を紹介し、日本にはそのような組織がないと嘆いている。また、「欧羅巴ニテ『ふる志や』ノ如ハ、千八百六十四年以前ニ属スル件ハ、自由ニ歴史家ノ記載論議スルヲ得ル事トシ、其他ニモスカル制限ヲ定メタル国アリト、実ニ目下ノ政治ニ属スル範囲、即政府ノ法律ヲ摘要シテ言論ヲ制限スル時ト、過去ノ歴史ニ属スル範囲トニ判然分界ヲ定ムルハ、我日本ニ於テモ望マシキ事ナリ」とその例言で述べている。

翌年の1892(明治25)年には、箕作元八と田中義成が「明の王太后より羅馬法王に贈りし論文」⁴³⁰を史学雑誌に掲載し、その中で「欧州各国には皆記録局の設けありて、局員には歴史博言法律行政等の専門家ありて、夫々の文書を保管し、且諸官庁の文移も、事了れば、記録局之を承けて保存すべきものを採択し、また文書整理、目録編輯、学術研究、文書出版等の事に従ひ、或は各官庁の依頼に応じて先例故実を考査し、または散逸せる文書を採蒐模写する等の事に任せり」と欧州のアーカイブズを紹介し、「但し従前は秘密を守り、衆人の閲覧を許さざりしが、現今は政略上差支えなき限りは、特に借覧謄写することを許し」と公開されている状況が説明されている。そして、「顧みてわが邦の有様を見るに、旧記古文書の国内に散逸するものすら、未だ遍く採訪することを得ず、文移案牘は日々官衙に湧

⁴²⁸ 前掲、青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』、岩田書院、2004年、26-39頁。

⁴²⁹ 前掲、廣池千九郎編述「中津歴史」、1891年、5-6頁。

⁴³⁰ 前掲、箕作元八・田中義成「明の王太后より羅馬法王に贈りし論文」、『史学雑誌』第37号、1892年、52-53頁。

くも、亦未だ専門家の採択、学術的の整理を受けず、斯して歳月を経過せば、後来学者の研究を助け、政事家の経綸を資くべき材料の散逸泯滅して、復得べからざるの憾あるに至らん」と述べ、日本が完全なる記録局の設立を得て、すべての文書が整然と整理されて万集を通考できるのは、何時の事かと嘆いている。

続いて、1895(明治 28)年に坪井九馬三が「西欧古文書学の由来」⁴³¹ を史学雑誌に掲載、独逸と法朗西の古文書学の由来を述べるとし、法朗西語に Diplomatique、独逸語に Diplomatik、英吉利語に Diplomatics といい、「本邦古文書学に謂ふ勅書綸旨御教書一類の古文書を指す称なり」と説明している。坪井九馬三については、大久保利権『日本近代史学の成立』⁴³² の中で、「西洋史学方法論の専門的指導書となったのが坪井九馬三の「史学研究法」である。」と紹介されている。

2 黒板勝美によるアーカイブズの紹介

1899(明治 32)年、無署名で「古文書館設立の必要」⁴³³ が史学雑誌に掲載されている。西欧諸国では、「古文書学」をなし、^{ディプロマチック}分科的研究が旺盛で、独立の一科として専門に之を研究しているが、吾邦は、「歴史的事実考証の上に於て僅少なる考察を下すに止まるか如し、然りと雖とも吾人は早晚この種科学的研究の発達を見るの日あるべきを信ずる」とし、古文書は一私人の所有として保存するよりも、共同古文書館に集め適当な方法で保存するのが勝っていると述べるが、邦人特有の公共心の乏しさがこれを阻んでいる。「公共心に乏しき民衆に向て之を説くも遂に馬耳東風に終らんことを思へはなり」と述べられている。

その7年後の1906(明治 39)年に再び「古文書館設立の必要」⁴³⁴ が「歴史地理」に掲載された。「编者云、本篇は黒板博士の口述せられたるを筆記したるものにて文字の責は記者にあり」と冒頭に書かれており、黒板勝美の口述を筆記したものである。

ここで、黒板勝美は、日清戦争後の戦後経営として、帝国図書館の新築、公私図書館の勃興、京都奈良の皇室博物館の設置を取り上げ、「若し博物館の如きものの拡張を一般学术界が希望するならば、進んでアルヒーヴという側のものを与えてもらいたい」と述べ、欧州における現今の史学の隆盛は、「学者が古文書館に自由に出入して根本的論拠を作り、然

⁴³¹ 坪井九馬三「西欧古文書学の由来」、『史学雑誌』第6編第5号、1895年、3頁。

⁴³² 大久保利権『日本近代史学の成立』、大久保利権歴史著作集、吉川弘文館、1988年、99頁。

⁴³³ 「古文書館設立の必要」、『史学雑誌』第10編第4号、1899年、102-105頁。

⁴³⁴ 黒板勝美「古文書館設立の必要」、『歴史地理』第8巻第1号、1906年、60-63頁。

るのち堅実なる史編考証を発表するを得るお蔭であると言わねばならぬ」とし、「歴史の根本材料となれる古文書の保存を永久に図ってもらいたいのみならず、博物館の如き多少雑駁の傾向あるものを集めて、一般学術界のために計るよりも、寧ろ学術界の趨勢に伴って、専門的傾向を有するものの完成を期すべきものと考へられます。」と歴史学におけるアーカイブズの必要性を述べている。

さらに、「欧米文明記」⁴³⁵では、欧州で古文書学の盛んなところは仏国と独逸、奥太利の三国であるとし、巴里の国立古文書館や倫敦のレコード・オフィス（記録局）、伯林にも維納にも宏壮なる古文書館があり、伊太利にも羅馬、ヴェネチア、ナポリ等に豊富なる史料を有する古文書館が開かれて居ると紹介している。また、日本では図書館の事業は盛んになり進歩の跡が見えてきたが、古文書館は殆ど全く顧みられぬ有様であると指摘し、内閣記録課は、国立古文書館となるべき性格を有するとし、西欧諸国の古文書館が、最近の書類の保存すべきものと否とを区別し、目録を編して必要の場合は検索できるが、「我が国では公文書は言うに及ばず（中略）古文書が日に散逸し湮滅しつつあるのは如何にも残念の至りである。」と述べている。

黒板勝美はこの他にも1913(大正2)年に「古文書の効力を論ず」と「国立古文書館の設立について」⁴³⁶を史学雑誌に掲載している。「古文書の効力を論ず」⁴³⁷では、「古文書の効力と云うのはどう云う意味のものであるか、といふところから、我国の史学研究法に於ける古文書学の地位を多少なり明らかにしてみたい」とその趣旨を述べている。また、「国立古文書館の設立について」では、American Historical Review に掲載された Leland のアメリカの国立古文書館設立に関する論文を紹介し、「我が国にては内閣の記録局を改良して古文書館となすべし、思ふに現今に於て古文書館の設立は、単に学問研究の為のみならず、また政治上各省の事務を敏活ならしむる上に多大の便益あることを信ず」と結んでいる。

以上のことから、黒板勝美は、「古文書館」という文言を使用しているが、アーカイブズに関する相当の正確な知識を有していたことがわかる。黒板勝美の一連の言説については、鈴江英一氏の「黒板勝美と“古”文書館」⁴³⁸でも紹介されている。

⁴³⁵ 黒板勝美『虚心文集』第七「欧米文明記」、吉川弘文館、1939年、163-165頁。

⁴³⁶ 黒板勝美「国立古文書館の設立について」『史学雑誌』第24編第1号、1913年。

⁴³⁷ 黒板勝美「古文書の効力を論ず」、『史学雑誌』第24編第3号、1913年、56-73頁。

⁴³⁸ 鈴江英一「黒板勝美と“古”文書館」、日本古文書学会編『古文書研究』No52、2000年。

3 三浦周行による欧米アーカイブズの紹介

1924(大正13)年、三浦周行が欧米の古文書館の視察をまとめた「欧米の古文書館」を史林に掲載した。この時の視察先として、仏蘭西ではパリの Archives Nationales、英吉利ではロンドンの Public Record Office、阿蘭陀ではハーグの Rijks-Archief、独逸ではベルリンの Staats archiv、伊太利ではヴェネチアの Archivio Di Stato、ローマのヴァチカン法王庁の Archivio、亜米利加ワシントンの Library of Congress の Manuscript Division、英吉利 British Museum の Department of Manuscripts、亜米利加の各州に設置された Historical Society 等を挙げている⁴³⁹。全体の日程は文面からは把握できないが、巴里滞在が1921～1922年とあることから、この頃ヨーロッパに滞在し、その後アメリカへ渡ったものと推測がつく⁴⁴⁰。

この論文のタイトルは「欧米の古文書館」と表記されているが、文中ではアルカイヴやアルシーヴ等の文言が使用されており、アーカイブズの定義も紹介されている。ここに書かれている内容は、項目を挙げれば、一 アルカイヴの本質、二 アルカイヴの成立、三 マヌスクリプト、デパートメント、四 古文書の蒐集、五 古文書の保存、六 古文書の利用である。各項目の記述からは、三浦の欧米のアーカイブズに対する正確な理解と日本の現状に対する的確な把握が読み取れるが、その概要は次のようなものである。

「アルカイヴの本質」の項目では、アルカイヴは日本において未だその設けがなく、一部の史家から設立の希望が発表されたこともあるが、「我が国では折角彼れに学ぼうとする所謂アルカイヴなるものの本質が未だ十分に理解されて居ないということに思い当った。」とし、「アルカイヴは古文書の蒐集に相違はないけれども、其本質上公文書乃至半公文書(準公文書ともいへばいへる)に属するものである。」とイギリスの Johnson の定義を紹介している⁴⁴¹。

そして、フランスでは国立古文書館、各省庁や大学にも古文書館があることに触れ、日本にはこういう意味におけるアルカイヴがなく、其の思想もない、「史料編纂掛が多数の古文書を蒐集しつつあることを以ってアルカイヴに相当若しくは類似したものと思う人もあるらしいが、(中略)アルカイヴとはもとより似ても似付かぬものである。」と断じ、「アルカイヴを歴史上の参考となるべき一般の古文書を蒐集した古文書館と見做すは、確に其本

⁴³⁹ 三浦周行「欧米の古文書館」(上)、『史林』第9巻第1号、1924年、131-132頁

⁴⁴⁰ 三浦周行「欧米の古文書館」(中の二)、『史林』第9巻第4号、1924年、93頁

⁴⁴¹ 三浦周行「欧米の古文書館」(上)、『史林』第9巻第1号、123-124頁

質を弁へぬものと謂うべきであろう。」と述べている⁴⁴²。

「アルカイヴの成立」では、欧州で古文書が多少学術的に研究されるようになって来たのは17世紀以後の事であるとし、フランスの大革命後、古文書は国立古文書館や各種のアルシーヴに保存され、古文書学（筆者注：ディプロマチックのルビ有）も独立の一学科となったと紹介されている。また、イギリスでは、「英吉利に於てはアルカイヴといふ代りに、Public Record Office との名称が用いられ」ており、中央政府の各官府の文書や地方官憲の文書が、1838年制定のPublic Record Office Actにより、ここに保管することになったと紹介されている⁴⁴³。

「マヌスクリプト、デパートメント」では、歴史研究は、アルカイヴの史料だけでは充分とは言われぬとし、British MuseumのDepartment of Manuscripts等を紹介し、「アルカイヴを第一義の古文書館」「マヌスクリプト・デパートメントを第二義の古文書館」として分類している⁴⁴⁴。

「古文書の蒐集」では、アルカイヴと博物館や大学の図書館等の場合に分け、「アルカイヴの場合は、執務上自然に堆積したものを一定の期間後受入れるのが本体であるから、割合単純であるが、其他の場合では、寄贈、遺贈、寄託等を受ける外、購入、謄写に依らなければならぬ。」とし、古文書の蒐集の難しさと予算確保の重要性を述べている⁴⁴⁵。

「古文書の保存」は、相当の頁を費やして書かれている。まず、古文書館の建物の概要、所蔵資料の管理方法、資料の整理方法等が述べられ、専門的な知識や経験が重視されているとし、そのような需要を満たすための特殊な教育機関としてパリのソルボンヌ大学を紹介している。古文字学や古文書学のほか古文書管理法を教え、多くの優秀な卒業生を排出していると紹介し、大学の履修科目や時間表まで細かく紹介されている。また、古文書館の書庫での保存方法、書庫の換気、古文書の修繕等についても触れている。そして、整理についても述べられ、「古文書は所謂 respect des fonds の原則から、本来一纏めになって居るものは飽迄も其儘これを保存すべきであって、夫等が全部に互って調査を遂げられ本来の関係が諒解さるゝ迄は整理の方法も極められない、(後略)」とフォンドの原則による整理方法が紹介されている⁴⁴⁶。

⁴⁴² 前掲、『史林』第9巻第1号、125-126頁

⁴⁴³ 前掲、『史林』第9巻第1号、126-128頁

⁴⁴⁴ 前掲、『史林』第9巻第1号、128-132頁

⁴⁴⁵ 前掲、『史林』第9巻第1号、132-134頁

⁴⁴⁶ 前掲、『史林』第9巻第4号、90-98頁。

また、Public Record office 訪問時に世話になった Jenkinson について、彼が、ロンドン大学やケンブリッジ大学の古文書学講義を担当し、英国における現代の新進古文書学者として棋界に認められて居ると紹介している⁴⁴⁷。

「古文書館の利用」では、「古文書館といへば欧米にあっても博物館や美術館のやうに万人向きのする場所ではなく、極めて地味な特殊のものである。」とした上で、「併し私は古文書館に限らず、何事にも斯様な少数の研究者に迄充分の満足を与へる機関の存在それ自身が、其国の高級文明を立証する一つの表徴であると考え。」と述べ、バチカン法王の秘庫の開放により、法王史が編纂されたことに触れ、「後世に迄もその影響を及ぼして永久不滅の恩沢残すであろう。」としている。また、閲覧室の状況等が紹介されている⁴⁴⁸。以上、年代を追って欧米のアーカイブズが、どのように日本に紹介されて来たかを見たが、特に、黒板勝美や三浦周行は、理解の深さを感じることができる。

このほか、1932(昭和 7)年、藤井甚太郎「読書生として見たる欧米の公文書館及び図書館」⁴⁴⁹を図書館雑誌に掲載、ここに初めて「公文書館」という文言が使用された。

また、注目すべきこととして、Diplomatics (古文書学) が、ドイツにおいては、当初、「訴訟事件における価値」を認めて法学の補助学として、また、フランスでは大革命後、法学の補助学から独立の一学科となったと説明されていることである⁴⁵⁰。日本の古文書学が歴史研究の様式論から出発していることと比較して、資料としての価値の意味づけが、異なっていたことが把握できる。

おわりに

近代行政機構の構築を始めた日本における、文書管理やアーカイブズに関わる欧米諸国の知識の導入の状況について、1800年代の後半から1900年代の前半にかけて、行政、歴史研究の二つの視点から述べた。

行政の視点からいえば、太政官制の時期の積極的な記録部局の設置や類輯の編纂は、こうしたお雇外国人等を通じて得た欧米諸国のアーカイブズに関わる情報も大きく影響した

⁴⁴⁷ 三浦周行「米欧の古文書館」(中の二)、『史林』第9巻第2号、1924年、99頁。

⁴⁴⁸ 三浦周行「米欧の古文書館」(下)、『史林』第10巻第1号、1925年、123-124頁。

⁴⁴⁹ 藤井甚太郎「読書生として見たる欧米の公文書館及び図書館」、『図書館雑誌』26-7、第157号、1932年。

⁴⁵⁰ 坪井九馬三「西欧古文書学之由来」、『史学雑誌』第6編第7号、1895年、8-9頁。

三浦周行「欧米の古文書館」、『史林』、第9巻第1号、1924年、126頁。

と考えられる。しかし、伊藤博文の建議に見るような制度の基盤としてのアーカイブズへの視点は、十分に育まれなかった。日本の政府がお雇い外国人を必要とせず、独自に歩み始めた 1800 年代の後期、政府組織の中で記録部局は縮小され、アーカイブズは意識されなくなっていく。その理由は、お雇外国人の雇用に限ったことではないが、政府が得た欧米の知識は、行政の仕組み、法律の作り方、土木の技術等実際的なものが多く、文書の管理はそれらのすべてに関わりを持つものでありながら、文書管理やアーカイブズまでをも含めた統一的制度を築くまでには至らず、専門的な人材も欠く中で、十分に意識されて来なかったと言える。

また、歴史研究者は熱心に欧米諸国のアーカイブズを紹介し、そこでは公文書も保存し、それが学問研究のためのみでなく、各省の事務を敏活にさせる上で多大の便益があると述べている。欧米諸国には遥かに及ばぬ日本の現状を危惧したが、内閣や各省の記録部局とは結びつかなかった。

その要因を、青山英幸氏は「天皇制の官僚制度における「記録」の範囲を国民から隠蔽するものとしていたことが大きい。」⁴⁵¹としている。また、「東京帝国大学が編纂している国史の対象となる史料は、幕末までのもので、しかも、それは「機密」に抵触しないものであることが前提とされていた。官学アカデミズムの歴史学は、幕末までのものを学問領域とする基盤がここに確立したのである。」⁴⁵²と述べている。

1872(明治5)年10月4日、正院記録課の分局として、国史編纂を所管とする歴史課が設置され、その業務は、修史局、修史館そして帝国文科大学(現東京大学)へと継承された。第1章第3節で述べたように、その時出された太政官達では、「今般正院ニ歴史課ヲ被置、追々国史編輯被仰付候ニ付テハ、今日諸省各寮司ノ記録文書類、即他日史料ニ被供候儀ニ付、是迄諸省ヲ始メ記録類ハ兼而詳悉取纏居、決テ散逸脱漏等ノ義有之間敷候得共、尚一層注意ヲ加へ、従来施設ニ、順序功業ノ始末、其他御達伺届往復日記等一切文書無遺漏、夫々取纏置、御用ノ節差出候様可被致候、尤戊辰以来ノ記録取纏分類差出候様、庚午五月諸省へ御達置候處、時々差出ニ不及候、此段為心得相達候也 但各寮司へモ本文ノ趣可被相達候也」となっていたが、その後の明治政府の記録は、国史編纂には引き継がれなかったと推測される。国の機関の文書は、行政執行の目的への利用のみに特化されてしまう。

⁴⁵¹ 前掲、青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』、28頁。

⁴⁵² 前掲、青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』、32頁。

なお、この節では取り上げなかったが、外務省が積極的に行った欧米の文書管理の調査やその導入については、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本—』⁴⁵³ に詳しく述べられている。

⁴⁵³ 前掲、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本—』第6章第3節「外務省の文書集中管理強化策とディスマル式」、259-272頁。

第6章 行財政整理の中の文書管理

はじめに

この章では、1900年代から1930年代半ばにかけての文書管理の状況について、時局との関連も視野に入れながら分析する。この時代は、歴代内閣において、行財政整理が頻繁に繰り返された時期であった。内閣総理大臣の訓示には、「繁文を省く」や「能率増進」、「行政事務刷新」等の言葉が使用される。そして、この時期の特色として、生産管理や事務管理に新たな考え方や手法を提供することとなった「科学的管理法」が導入され普及するという状況があった。

行財政整理は、予算の削減、人員の整理、組織の統廃合による縮小等が取り組まれ、一時的な効果は見られたが、短命な内閣では大きな制度改革には至らず、そのまま戦争へと向かってしまう。

明治政府は、その成立当初から行財政整理を繰り返して来た。内閣制に入って、最初の行政整理は、「官記五章」であり、その中で指摘された「繁文ヲ省ク事」は、当時の政府にとって重要な案件の一つであった。政府は、第3章第1節で述べたように、その改善を図る施策を実施したが、その後もこの「繁文ヲ省ク事」は、歴代内閣の行財政整理の中で指摘される。特に、この時期は、「科学的事務管理法」の導入の影響もあり、「事務改善」として「能率増進」や「行政事務刷新」という手法の中で、進められることとなる。

本章の第1節では、この時期の内閣総理大臣の訓示等から、当時の内閣が目指した行財政整理の中で、「事務改善」に視点をあて、どのようなことが目指され、実際はどうであったのかを検証する。事務改善の中に文書管理も含まれている。第2節では、この時期の特徴として「科学的管理法」の導入と普及が政府の施策とどのように関連して行くのかを検証し、「科学的事務管理法」で述べられる文書管理について考察する。第3節では、「科学的事務管理法」をその紹介者たちの著作等により確認し、米国から伝わったこの考え方は、戦後の文書管理にも繋がるものであるが、準戦時期に入ろうとしている日本において、どのように理解され、行われたかについて述べる。

この章に関する先行論文については、まず、井出嘉憲「行政における文書管理—「生きた施設」の理念と現実—」⁴⁵⁴を挙げておきたい。「文書事務が、現実の行政の世界におい

⁴⁵⁴ 前掲、井出嘉憲「行政における文書管理—「生きた施設」の理念と現実—」、東京大学出版会編『社会学研究』第35巻第5号、69-138頁。

て、どれだけ自覚的に受けとめられてきたのか、あるいはどのようなものとして認識され、取扱われてきたのか、ということが問題とされざるをえない。」という視点から、日本の行政における文書管理のあり方を、その伝統と歴史的展開に即して、実証的に検討しようとしたものである。ここでは、科学的管理法導入の影響や内務省が実施した地方改良事業において、内務官僚が行った文書管理に係る講演についても述べられている。井出嘉憲氏は、「科学的管理法が日本に紹介されたことにより、新しい「管理」の概念が産業・経済界や官公庁に対しても衝撃を及ぼし、「科学的な管理」の実現を目指す努力が日常的な行政の場にも試みられ始め、文書事務についても改善・合理化の努力がくりひろげられた。」とし、その画期をなすものとして特別の意義を有しているのが、淵時智の「文書整理法の理論と実際」であったと述べている。

次に、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』⁴⁵⁵を挙げたい。科学的事務管理法の導入とそれによる文書管理の中で、その担い手たちによりなされた文書の集中配置の是非をめぐる議論についての分析がなされている。

また、太田文平『文書管理』⁴⁵⁶は、「経営活動」の視点から文書管理について述べたものである。戦前の「科学的事務管理法」の金子利八郎、淵時智、上野陽一の流れを受け継ぐもので、戦後の三沢仁のファイリングへと続き、文書事務の標準化、文書分類、ファイリング、文書の保存等実務的な面を中心に述べられているが、アーカイブズについての論及はない。

このほか、「科学的管理法」を理解する上での基本的な枠組みを示した論考として、山本純一『科学的管理の体系と本質』⁴⁵⁷がある。「科学的管理」の「方法史的背景」や「体系と本質」、「現代的意義」が述べられており、そこには、テーラーシステムそのものについての客観的な説明が包含されている。次に、原輝史編『科学的管理法の導入と展開—その歴史的国際比較—』⁴⁵⁸がある。イギリス、フランス、イタリア、ドイツ、ソ連（当時）における「科学的管理法」の展開が示されていると共に、最後に「日本における科学的管理法の導入と展開」についても論述されている。以上の二つの論考は、「科学的管理法」のものについての論考であるが、事務管理に視点をあてた論考としては、徳重宏一郎著の

⁴⁵⁵ 坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』、勉誠出版、2016年、272-276頁。

⁴⁵⁶ 太田文平『文書管理』、日刊工業新聞社、1959年。

⁴⁵⁷ 山本純一『科学的管理の体系と本質』、森山書店、1977年。（初出は、1959年）

⁴⁵⁸ 原輝史編『科学的管理法の導入と展開—その歴史的国際的比較—』、昭和堂、1990年。

「わが国初期の事務管理研究」⁴⁵⁹と「金子利八郎の事務管理論」⁴⁶⁰を挙げておきたい。また、戦中戦後の科学的管理運動や思想形成を論じたものとして、中岡哲郎著の「戦中・戦後の科学的管理運動（上・下）－日本能率協会と日科技連の活動にそって－」⁴⁶¹、伊藤収「経営事務管理思想の形成 The Making of Managerial Office Management Thought」⁴⁶²を挙げるができる。

「能率増進」に関する論考については、科学的管理法の中で述べられていることが多いが、特に政府の施策と関連させながらその組織形成について論じられた、高橋衛「大正～昭和初期における能率増進運動推進の組織」⁴⁶³がある。

また、「科学的管理法」の導入、普及に関わった人物についての論考として、齋藤毅憲「日本における科学的管理の形成－上野陽一と科学的管理論者の交流をめぐって－」⁴⁶⁴や原田治人「日本における管理運動推進者達の活動と系譜－上野・荒木・井上の活動に即した整理－」⁴⁶⁵を挙げておくこととする。

この他に当時の専門雑誌であるマネジメント社の「マネジメント」や日本能率協会の「日本能率」等には、「科学的事務管理」の視点からの事務管理や文書管理について、多くの記事が掲載されている。これらについては、第2節で詳述することとする。

第1節 能率増進と事務刷新

1 歴代内閣総理大臣訓示

1898(明治31)年10月22日、内閣総理大臣大隈重信は、各省大臣あてに「官治ノ標準」⁴⁶⁶を訓示した。その中の「事務ヲ敏活ニスルコト」では、次のように述べられている。

⁴⁵⁹ 『青山経営論集』第23巻第1・2合併号、1988年。

⁴⁶⁰ 『青山経営論集』第25巻第1号(経営学部創設25周年記念号)1990年。

⁴⁶¹ 大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第82巻第1号、1981年、第83巻第1号、1982年。

⁴⁶² 『名古屋文理短期大学紀要』第16号、1991年。

⁴⁶³ 『広島経済大学経済研究論集』第11巻第2号、広島経済大学経済学会、1988年。

⁴⁶⁴ 横浜市立大学学術研究会編『横浜市立大学論叢』第36巻社会科学系列第2・3合併号、1985年。

⁴⁶⁵ 名城大学『名城論叢』第11巻第1号、2010。2014.8.9、名城大学PDF版確認。

⁴⁶⁶ 「官治ノ標準」、内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』下巻、大蔵省印刷局、1985年。43-45頁。

事務ヲ敏活ニスルコト

明治十年前後ニ在テハ、行政官ニシテ高等ノ学識ヲ有シ、吏務ニ通曉セル者多カラサリシニ由リ、一令出ル毎ニ、疑問百出、経伺ノ文書積ミテ推ヲ成シ、太政官ハ之カ為ニ、吏員ヲ置キテ、此事務ヲ担当セシメシモ、尚其煩ニ堪サリキ、明治十八年内閣改制ノ時、繁文ヲ省クノ綱要ヲ提挙シ、各省ヲシテ此綱要ニ基キ、文書取扱規程ヲ一定セシメタルモノ、実ニ此弊ヲ矯正スルノ意ニ外ナラス。且、考試ノ制一度定マリシ以来、行政官タル者ハ、相当ノ學術技能ヲ備ヘサルモノナシ。然ルニ、行政各部ノ事務、今尚、淹滞遅緩ニ流レ、更ニ改善スル所ナシ。是レ畢竟、其職ニ在ル者彼我ノ見ヲ執リ、条文ノ末ニ泥ミ、爭議日ヲ曠クスルニ非サレハ、或ハ稟請申覆徒ニ幾多ノ商榷ヲ重ネ、互ニ責任ヲ推諉スルノ弊ニ出テスムハアラス（後略）

この訓示には、明治10年前後は、高等の學術を有していなかった行政官が多く、一令出る毎に疑問百出し経伺の文書の堆積による事務の停滞を来したため、内閣制の時に、繁文を省くの綱要を掲げ、各省の文書取扱規程を一定させたが、現在は、學術技能を有した行政官が、自己の意見に固執し、条文の細部にこだわり、事務の停滞を来しているという状況が述べられている。行政の専門家として育てた法制官僚が、法文解釈にこだわり、事務の停滞を来しているという皮肉な状況が生じていた様子が伺える。

また、1913(大正2)年2月20日に成立した第一次山本内閣では、山本権兵衛内閣総理大臣が、同年6月18日、各省大臣あてに通知した「行政及財政ノ整理ニ関スル件」⁴⁶⁷で、必行を期すものとして五項目を挙げ、その中の一つとして、「繁文ヲ省キ事務ノ簡捷ヲ図ルヘキ事」が、次のとおり掲げられている。

繁文ヲ省キ事務ノ簡捷ヲ図ルヘキ事

繁文ヲ省キ、事務ヲ簡捷ニスルハ、從來各庁ノ実行ニカメタル所ナリト雖、今後改善ノ余地尚尠カラサルヘシ、凡百ノ事務ニ就キ、手續ノ煩雜ト重複トヲ避ケ、主任者自カラ進ミテ事ニ当リ、勉メテ即時処弁ノ道ヲ取り、委任ノ事項ニ対シテハ、責ムルニ成績ノ挙否ヲ以テシ、監督其ノ度ニ過キテ干涉掣肘ニ亘ルカ如キコトナキヲ期ス

⁴⁶⁷ 前掲、内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』下巻、104-105頁。「官紀肅清に関する総理大臣の訓告」、国立公文書館所蔵『会計検査院総務科』、大正2年6月18日、平15会計00003100

「繁文を省くこと」、事務手続きの繁雑と重複を避け、「事務の簡捷を図ること」が
行財政整理の大きな課題の一つであったことが把握できる。

さらに、1924(大正13)年8月11日、加藤高明内閣は、緊縮財政に基づく行財政整理を
実施し、各省次官をはじめ行政機関の長に対し、「官庁執務能率に関する内閣総理大臣訓諭」
⁴⁶⁸で、現在の法令完備の状況は、一大法網をなしており、特に個人や団体の行為について
の許可認可の制限的事項が多いとし、行政事務能率増進の具体的な方策を次のように訓示
している。

(前略) 今行政ノ釐革ヲ為シ、一面ニ於テ執務ノ能率ヲ増進スルニ就テハ、此ノ法網ヲ
整理シ、而シテ一般公衆ノ利便ヲ図ルヘキハ、行政官ノ特ニ意ヲ用フヘキ所ナリ。次ニ
今日ノ行政組織ヲ觀ルニ、各所管毎ニ部アリ局アリ、更ニ課アリ係アリ、局課愈々分岐
シテ組織愈々密ヲ極メ、一個ノピラミット状ヲ成セリ。是ヲ以テ一般公衆ハ、所管ヲ尋
ネテ右往左往大ニ惑ヒ、不便ヲ感スルコト少カラス、是亦今日ノ行政組織ニ伴フ弊害ノ
一ナリ。斯ノ如キ部内ノ分課ハ、成ルヘク之ヲ少カラシメ (中略) 執務ノ能率ヲ増進ス
ル手段方法ハ、多々アルヘシト雖、今左ニ数箇ヲ掲ク、宜シク之カ実現ヲ期スヘシ (後
略)

*句読点は、筆者が挿入した。

として、第1. 局長、課長等高等官自ら執務を行うこと。(局長中心主義)、第2. 官吏は、
常に執務の改善の工夫をし、簡易にすること。(処務簡捷主義)、第3. 執務に機械を応用す
ること(処務機械化主義)等11の項目を掲げ、各項目ごとにその具体的な説明を記してい
る。ここにおいても、法令の一大法網を整理し、行政組織を簡素にして能率増進を図る必
要が説かれており、法令の一大法網の弊害、組織の増大等が、行政執行上の大きな課題で
あることが述べられている。

1930(昭和5)年6月5日、濱口内閣は、「昭和六年度の予算の編成に当たり行政の刷新、
能率の増進及官業の合理化に付、更に調査研究を遂げる為」として、内閣総理大臣監督の
下に「行政刷新委員会」⁴⁶⁹を設置し、予算編成前に具体案を作成し、閣議を経て実行を期

⁴⁶⁸ 「官庁執務能率増進に関する内閣総理大臣訓諭」、国立公文書館所蔵『内閣通牒・自明
治37年10月至昭和7年12月』、平15会計00003100

⁴⁶⁹ 「行政刷新委員会を設置す」、国立公文書館所蔵『公文類聚・第54編・昭和5年・第2

そうとした。

この時、日本能率連合会長から濱口総理大臣あてに、「事務の合理化に関する建議」⁴⁷⁰ が提出されている。建議の内容は、A 組織統制上からのもの、B 当面の常務に属する問題として合理化を要すべきもの、との二種に分け、Bには、用紙や公用文体等の標準化や文書整理方法の改善が挙げられ、この実行により執務能率を高めることができると記されていた。

以上のように、当時の行財政整理においても法令や組織の整理、事務の簡捷等が大きな課題であったことがわかる。では、政府はこの課題にどのように対応しようとしたのか、次に述べることにする。

2 事務改善と文書整理

1924(大正 13)年 5 月 30 日、「事務ノ簡捷及能率ノ増進ノ達成ニ関スル件」⁴⁷¹ が閣議決定されている。その内容は、「各庁ニ於テ、事務ノ簡捷及能率ノ増進ヲ達成スル為、特ニ留意シ、之カ為各庁文書処理方法、各庁面会時間、各庁文書ノ用紙及記載方法其ノ他ニ付、各省ニ於テ更ニ一層適切ナル方法ヲ定メ、内閣総理大臣ニ報告スヘキモノトス」であった。この頃から「事務の簡捷」「能率の増進」という言葉が使われ始める。

1931(昭和 6)年 9 月に満州事変が勃発し、日中戦争が始まる。戦争の拡大に伴い、政府は挙国一致の政策を進める為、民意を意識した施策の検討も始めた。1937(昭和 12)年 4 月 21 日、首相官邸で「第 1 回各省文書課長協議会」⁴⁷² が開催され、官民協力運動の展開方策が検討されている。出席者は、情報委員会事務官、内閣書記官、各省の秘書官、文書課長等 27 名からなり、内閣官房総務課長の横溝光暉が幹事長を務めている。4 月 15 日に作成されたと思われる「極秘」の印が捺された「官民協力運動方策」の資料も添付されており、趣旨や実施大綱等が示されている。この内容とほぼ同様のものが、「第一戦の行政事務刷新方策要綱」として、閣議決定される。

巻・官職 1・官制 1、類 01699100

⁴⁷⁰ 前掲、「行政刷新委員会を設置す」、国立公文書館所蔵『公文類聚・第 54 編・昭和 5 年・第 2 巻・官職 1・官制 1、類 01699100

⁴⁷¹ 「事務簡捷及び能率増進の達成に関する件」、国立公文書館所蔵『会計検査院、内閣通牒・自明治 37 年 10 月至昭和 7 年 12 月』、平 15 会計 00003100。

⁴⁷² 「各省文書会議の概要(第 1 回)」、国立公文書館所蔵『第一線行政事務刷新に関する件・内閣総理大臣官房総務課資料』、資 00265100

翌月の5月13日に「第一線の行政事務刷新方策要綱」⁴⁷³が閣議決定され、6月1日に実施された。これは、政治の刷新、行政の改善はもちろんであるが、国民大衆との接触部面である行政事務の第一線において、民衆の利便を図り融合協力の実を挙げるのが極めて緊要という考えから、民衆に直接する行政事務の改善を実施しようというものであった。

この要綱に掲げられた趣旨によると、現下の時局に対処し、「挙国一致国運ノ進暢ヲ期ス」ためには、政治の刷新と行政の改善を図る必要があるとし、「先ヅ、国民大衆トノ接触部面タル、行政事務ノ第一線ニ於テ、民衆ノ利便ヲ図リ、真ニ融合協力ノ実ヲ挙ゲルハ、極メテ緊要ノ時務ナリ」とその具体方策を掲げている。

その方策には、「威権を乱用せず謹慎懇切なるべきこと」、「事務の簡捷を図り迅速を旨とすること」、「手続等の国民の経済的負担を最小限度にすること」等が規定されている。

また、「許可認可等行政事務処理簡捷化令制定理由書」には、「国民の利便を増進し、法令の円滑なる執行を図り以て官民協力の実を挙る」と記されている。ここに掲げられた項目は、現在の視点から見れば、当然のことであり、新たな施策と言えるほどのものではない。しかし、この時期にこうしたことが取り上げられた背景には、統制経済による許認可の増加もあったと考えられ、「民衆」の好意的な理解なしには、行政事務の刷新はなしえないという「民衆」を意識した視点も見られる。

では、その行政事務刷新は、行政の現場ではどのように行われていたのだろうか。「第一線行政事務刷新方策要綱」の「三 実施大綱」では、第一線の全官公署は、刷新改善を要する事項を一か月に一定数事項に集中して改善の実を挙げることに、その実施事項と実施結果を、向う一ヶ年間毎月末に各本省に報告すること、各本省は、その報告の大綱を内閣官房総務課に報告することとされていた。

「自昭和12年7月至昭和12年12月 第一線行政事務刷新ニ関スル件」⁴⁷⁴の簿冊には、その間の6か月間の内閣官房各課、内閣各局、外務省、司法省等からの報告が綴じられている。その内、内閣官房の総務課と記録課の報告の概要は次のような内容である。

内閣官房総務課では、第一線の行政事務はほとんどないが、これを機会に課内の事務改善を行うとして、「内閣官房総務課事務改善」について、6月、8月、9月、11月の報告がなされている。

⁴⁷³ 「昭和12年5月13日閣議決定通牒」、国立公文書館所蔵『第一線行政事務刷新に関する件』、内閣総理大臣官房総務課資料、資 00265100

⁴⁷⁴ 『第一線行政事務刷新ニ関スル件』、国立公文書館所蔵『内閣総理大臣官房総務課資料』、資 00214100。

昭和 12 年 6 月 30 日付けの報告では、内閣官房総務課では、書記官、理事官が事務改善を指導し、事務改善の為に協議係 5 名、監査係 2 名、記録係 1 名を配置、記録係は、「事務改善ニ関スル記録（事務改善ニ関スル文書、日誌其ノ他）ヲ作成ス」を分掌することになっている。当時、内閣官房には記録課もあり、総務課記録係はそれとは別に置かれたものと思われる。

総務課課員は時々全体会議を開き、事務改善の座談会を開くとされている。また、具体的実施事項として「文書保存規定ヲ設クルコト 目下手続き中」とあり、このほか文書整理の実施、課員の保健、執務心得の制定、ラジオを設備することが掲げられている。

文書整理については、

- (1) 毎月五の日を文書整理日として課員は日常業務の他専ら文書、戸棚、書棚等の整理をする事。
- (2) 文書整理については、文書保存規程に則り整理する。
- (3) 整理は課員全員が相互に協力して実施すること。
- (4) 文書整理は室内の掃除を兼ねる気持ちを持って同時に適当に清掃を行う。

という内容のものである。

「昭和 12 年 8 月 26 日決定」の報告では、具体的実施事項として、「能率増進ニ関スル件」として、発送箇所が一定している公文の封筒の宛名はゴム印又は木印を用いること等細かい事務処理に関することが記されている。

昭和 12 年 9 月 6 日決定の「総務課事務改善ニ関スル件」では、「具体的実施事項」として、毎月 1 回電話機を消毒すること、退庁時に各係各自の室の整頓に留意することが記されている。

昭和 12 年 11 月 1 日の報告では、「具体的実施事項」として、「内閣官房総務課職員執務心得」と「内閣官房総務課文書保存規程」が別紙として挙げられている。この他、宿直用郵便切手の出納に係ること、接受文書に受付印を押すこと、近く、課員全員の座談会を開催すること等が記されている。末尾に「参考」として、座談会開催の日時、場所、出席者が記載されており、書記官 2 名、理事官 2 名、属 9 名、雇 14 名、給仕 3 名の計 31 名となっている。

「内閣官房総務課職員執務心得」⁴⁷⁵ は、昭和 12 年 10 月 6 日決定、即日施行、「内閣官

⁴⁷⁵ 「第一線行政事務刷新ニ関スル件（昭和 12.11.1）」、国立公文書館所蔵『内閣総理大臣官房総務課資料』、資 00214100。

房総務課文書保存規程」⁴⁷⁶ は、その翌日 10 月 7 日に、内閣書記官長決定、即日施行となっている。

内閣官房総務課は、1924(大正 13)年 12 月 20 日に設置されているが、文書保存規程が作成された記録は残っておらず、おそらく、この時初めて作成されたものと考えられる。「内閣官房総務課文書保存規程」第 1 条では、「公文書類ハ総テ内閣官房記録課ニ引継ギ、同課ノ保存ニ移ス。但シ、輕微ナルモノ又ハ、特殊ノモノニシテ、課長ノ命アルモノハ、総務課ニ保存スル事ヲ得」とされており、内閣記録課が存在し、機能していたことがわかる。

文書の保存年数については、一時限りの輕微なものは 3 年、その他の輕微なものは 10 年、議会答弁資料は 5 年、民間からの請願書は 5 年、の保存期間が規定されている。また、「輕微ナルモノ」については、一、一時的ノ通知 二、一時的ノ輕微ナル照会 三、其ノ他前各号ニ類スル一時的ノ公文 四、其ノ他ノ輕微ナルモノ の四区分にされ、それぞれに具体的事例が記載されている。

内閣官房記録課長から同総務課長あてに提出された「第一線の行政事務刷新ニ関スル件」の報告は、6 月と 7 月のものが残されている。

昭和 12 年 6 月 30 日付けの報告は、6 月 1 日からの実施事項及びその結果である。まず、実施事項については、(1) 事務室の整頓、(2) 机の中の整理、(3) 書類戸棚の整理、(4) 机、書類戸棚ノ整理デー(毎週土曜日)設定、(5) 電話のかけ方の改善である。また、その実施結果についての一部を紹介すると、(1) 事務室の整頓では、事務室の整頓と換気をよくすること、机、戸棚の廃置不適當なものは配置換えすること、離席の時は椅子を机に押し寄せ通路の邪魔にならぬようにすることなど。(3) 書類戸棚の整理では、書類は主任者不在でも他の者がすぐ出せるようにすること、書類の分類と目録を完全にし、必要な書類はすぐ引き出せるようにすることなど。また、6 月 5 日に職員総動員で室内、戸棚、机等全般に亘り清掃したことが記されている。第一線の行政事務ではないということもあるが、実施事項としてあまりにもレベルの低い内容である。

7 月 31 日付の報告では、7 月中に実施した事務刷新事項として、1. 簿冊の保管、整理、2. 用紙の区分、保管併使用方法改善が報告されている⁴⁷⁷。「簿冊の保管、整理に就いて」では、各係で日常使用するものは、一定の場所を定め、それぞれ区分し、所在を明らかにし

⁴⁷⁶ 「第一線行政事務刷新ニ関スル件(昭和 12.11.1)」、国立公文書館所蔵『内閣総理大臣官房総務課資料』、資 00214100。

⁴⁷⁷ 「第一線行政事務刷新に関する件(昭和 12.8.23)」、国立公文書館所蔵『内閣総理大臣官房総務課資料』、資 00214100

て保管すること。各係に於いて将来執務の参考となる各種事項を年月日順に記載した帳簿を新たに作成する。簿冊は、掛主任者交代の際必ず引き継ぐこと、が定められている。また、現在使用中の簿冊で保存期間がないものについては、その期間を定め整理するとして、1ヶ年保存、2ヶ年保存、5ヶ年保存、永久保存の簿冊が例示されている。前回の報告よりも幾分かは充実したものになっているように見えるが、これが「行政事務刷新」と言えるのかは、疑問である。

以上のような報告を見る限りにおいて、閣議決定された「第一線の行政事務刷新方策要綱」が、必ずしもその趣旨どおり実施されていたとは思えない。また、毎月の報告書を求めているが、その報告が有効活用されたとも思えない。この時期、施策の実施要綱を各庁に配付し、実施結果の報告を求めるといことが多くなされているが、事務量の増加を招くのみと言えなくもない。能率増進、事務刷新と言いながら、訓示のみでは、制御できない状況があったと言える。

一方、現役官僚の中からも、陸軍主計正の石原通が、昭和2年に「官庁事務能率増進法の研究」⁴⁷⁸を、昭和3年に「陸軍省の執務施設」⁴⁷⁹を著わしている。また、内閣官房総務課長や内閣情報部長を務めた横溝光暉が、昭和10年に「第一線の行政事務刷新」⁴⁸⁰を著わし、能率増進や行政刷新について述べている。

横溝は、この本の第2章の「事務能率増進」の中で、文書の整理は事務能率の上に大なる関係があるとして「文書整理」の項目を設け、「官公署に於ける行政事務の増加は、自ら文書の増加を意味する。・官公署で間断なく生産される公文書が、果たして合理的に整理され、保存され、利用されているであろうか。」と疑問を投げかけている。そして、「文書整理を完くせむが為には、文書整理に必要な物的設備が必要である。」とし、「近代式文書整理方法」には文書整理器具類を用いることを推奨し、また、「近代式文書整理方法」には種々の方式があるとして、淵時智が「文書整理法の理論と実際」に掲げたアルファベット整理、記数式整理、論題整理等を紹介しているが、文書整理における事務能率の増進を制度上の改革としてとらえるまでには至っていない。

以上のように、政府は、経済不況、戦争という追い込まれた中で、「官紀粛清」、「能率増

⁴⁷⁸ 石原通「官庁事務能率増進法の研究」、『マネジメント研究資料,第7輯』マネジメント社調査部、1927、国立国会図書館デジタルコレクション

⁴⁷⁹ 石原通「陸軍省の執務施設」、『経営管理雑誌 マネジメント』第5巻、1928年、197-207頁。

⁴⁸⁰ 横溝光暉『第一線の行政事務刷新』、新光閣、1935年

進]、「行政事務刷新」ということについて、内閣が替わるたびに声明や訓示を出してその必要性を強調したが、それを実施するための新たな制度を講じ得なかった。行政機関の長も、組織や人材の全体的な変革はなし得ず、結果として、行政の現場からの実施計画と実施結果の報告を求めるのみであり、「能率増進」という文言と共に政府が実施した「科学的管理法」は、その文言のみで実態は金子や上野、淵が提唱した科学的な事務管理とは、ほど遠いものであったことが伺える。また、文書管理の実態もこの域を出るものではなかった。

こうした政府の状況について、科学的管理法を普及する専門家たちは、雑誌「マネジメント」や「能率研究」等で批判をしているが、改善される余地はなく、やがてそういう人たちも国策統合の流れの中で、政府機関に取り込まれて行く。

第2節 「科学的管理法」の紹介と展開

20世紀初頭のアメリカで生まれたテイラーの「科学的管理法」は、日本にも明治末から大正初めにかけて紹介された。1913(大2)年に、Taylor Frederick Winslowの著作「The Principles of Scientific Management, 1911」を加島銀行取締役の星野行則が翻訳した「学理的事業管理法」や池田籐四郎「無益の手数を省く秘訣」等により紹介される。

日本において科学的管理法は、「現実的には能率増進運動として展開されて行ったものであった。」⁴⁸¹とされている。日本経済の不況の中、その生産性を上げるための方策として、「能率」という言葉を用いて普及し、各種能率研究団体が設立され、専門誌が刊行される。「1920年代末(昭和初期)になると政府や財界でも、「科学的管理法」について認識を深めるようになった。」⁴⁸²とされる。

1 「科学的管理法」の中の事務管理・文書管理

もともと工場の生産管理に適用されていた科学的管理法が、事務管理にも影響を与え始めたのは、「統制事務」の増加によるものであったとされる。

日本では、能率思想の啓蒙との中で、能率研究の専門団体によって、生産管理にとどま

⁴⁸¹ 高橋衛「大正～昭和初期における能率増進運動の組織」、『広島経済大学経済研究論集』第11巻第2号、広島経済大学経済学会、1988年、26頁。

⁴⁸² 佐々木聡・野中いずみ「日本における科学的管理法の導入と展開―」、原輝史編『科学的管理法の導入と展開―その歴史的国際比較―』、昭和堂、1990年、258頁。

らず販売管理、事務管理へと適用の対象が広がって行った⁴⁸³。やがて政府の能率増進運動や事務刷新の過程で、民間企業や官庁の文書管理にも波及して行くことになる。当時の改革的な官僚であった横溝光暉が「第一線の行政事務刷新」を著し、この中でも事務の能率化に関連して文書整理について記述している。

一方、民間では、マネジメント社刊の雑誌「マネジメント」や日本能率協会刊の雑誌「日本能率」等が刊行される。これらの専門雑誌は、事務管理、事務刷新、合理化、能率増進等の記事を掲載し、文書管理についても、論じている。

例えば、淵時智は、「マネジメントより見たる官庁事務」⁴⁸⁴と題し、米国国務省の事務管理と比較し、日本の官庁は「システムが樹っておらぬマネージメントに属するものと言わなければならぬ。その結果として、事務処理の遅滞、確実性乏しく、繁文縟礼になり（後略）」と、システムの無い処では、綱紀肅正も能率増進も其の核心に触れることはできなとし、綱紀肅正や能率増進の問題を提唱する前に、まず、深く組織とシステムの問題を探求する必要があると指摘している。

このほかにも、金子利八郎「事務管理組織の話」⁴⁸⁵や満鉄社長室職員の「文書整理に就いて」⁴⁸⁶と言う記事も掲載されている。

また、「事務管理より見たる内閣諸官省」⁴⁸⁷と題し、「内閣各省の現状」が報告されている。これは、マネジメント社調査部が行ったもので、各省の調査に当たり、「伝統的感情が存している」ことによる困難を感じたと記されている。官庁の執務室に民間の企業が調査に入るということは、当時としてかなり異例のことであったと思われ、行政事務の渋滞に頭を悩ましていた上層部の意向もあったのではないかと推測されるものである。

報告では、「国家の事務の敏活を期するについての管理法とも云ふべき側から見れば、

⁴⁸³ 佐々木聡・野中いずみ「日本における科学的管理法の導入と展開」、原輝史編『科学的管理法の導入と展開—その歴史的国際比較—』、昭和堂、1990年、257頁。

⁴⁸⁴ 淵時智「マネージメントより見たる官庁事務」、『マネジメント』第2巻第11号、1925年、765頁。

⁴⁸⁵ 金子利八郎「事務管理組織の話」、『マネジメント』2巻11号、マネジメント社、1925年、15-18頁。

⁴⁸⁶ 満鉄社長室職員「文書整理に就いて」、『マネジメント』6巻8号、マネジメント社、1929年、39-46頁。

⁴⁸⁷ 「事務管理より見たる内閣諸官省」、『マネジメント』2巻11号、マネジメント社、1925年、2-22頁。

次の様な欠陥があるように思われる。」とし、(一) 行政整理、(二) 事務の民衆化、(三) 政策と事務の混同、(四) 事務能率増進研究の中心点がない、(五) 企画の不統一、(六) 倉庫の看過、(七) 調査統計、(八) 福利施設の8項目にわたってその欠陥を指摘している。

また、「各省調査事項」では、(一) 事務室、(二) 執務、(三) 書類に整理、(四) 執務用具、(五) 省内通信、(六) 用紙その他執務用消耗品、(七) 雑件、(八) 保健、(九) 図書室管理の9項目についての調査結果が記されている。その内、「執務」については、組織、分担、執務^マ掌程は頗る詳細に明示されているが、内面的には事務進捗の方法が講じられていないと指摘している。

また、「書類の整理」については、文書は各課主任が配布を受け、課長は決裁をするまで、その文書を知らないという属僚中心の状況があり、課長自ら処理することが事務簡捷を図る第一歩であると指摘し、文書の保管格納については、一定の保管方法を決定してある処はほとんどなく、無暗に書類箱を積み上げ、積み重ねてあるなどは総合的書類整理方法が定まっていない証左であるろうと指摘している。また、「図書室」については、省内参考用として一般図書を管理しているのは文書課で編纂とか記録とか称する係員が配してあると記されている。(下線は筆者)

この調査は、「主として執務の現状について調査を進め、組織制度等に触れることを避けた」とし、組織制度等については他日の機会に譲るとしている。また、調査に際して各省より蒐集した資料其他は、希望があれば披露するつもりであると末尾に記載されている。

このような実地調査は、特に行政機関の中では、実施されていなかったと思われる。科学的管理法の専門誌を刊行するマネジメント社は、諸外国の状況を参考にし、調査を行ったのではないかと考えられる。

2 「科学的事務管理法」の紹介者たち

「科学的事務管理法」では、どのようなことが論じられていたのか、この節では、その代表的な紹介者の著作を通じて、その内容を確認して置くことにする。

米国でこの科学的管理法の影響を受けた先駆者たちは、帰国後本を刊行する。金子利八

郎の「事務管理総論」⁴⁸⁸ や淵時智の「文書整理法の理論と実際」⁴⁸⁹、そして、上野陽一編の「能率概論」⁴⁹⁰ 等である。これらは、科学的管理法による事務管理の改善を目指して書かれたもので、事務の能率化と大きく関わるものとして文書整理についても述べられている。

金子利八郎の事務管理論

1925年、古河鉱業会社に在職していた金子利八郎が「事務管理」を刊行した。社命で渡米し、米国鉱業会計制度の調査を行った帰国後のことであり、米国滞在中に金子は科学的管理法に出会っている。その後、南満州鉄道会社と満州鉄道会社の事務管理改善に携わり、その時の事務管理調査の研究をもとに、1931年、先に刊行した「事務管理」に手を加えて「事務管理総論」を刊行した。この間、経営能率雑誌「マネジメント」にもいくつかの論考を寄せている。「我が国の事務管理論は1925年(大正14年)金子利八郎によって著わされた「事務管理」をもって嚆矢とする。」⁴⁹¹とされている。

金子は、「事務管理」という言葉の由来を「従来邦語の事務管理なる語は、専ら民法債権編第三章に定めらるゝ所の『義務なくして他人の為に事務を管理する』場合に用いられたもので、(中略)西洋のオフィス・マネジメントの訳語を定むるに当り、従来の慣用語たる執務法、事務取扱法、処務法など云ふ語には不満足なりしが故、敢て民法規定の語を借用し事務管理なる語を以てオフィス・マネジメントの訳語とした。」と述べ、このことについての世間からの苦情がないばかりか、官庁事務管理法、事務管理能率増進法などという語が見られるようになったという⁴⁹²。

そして、「事務管理総論」の中で事務管理を次のように定義する。「我国ニ於テハ、『事務管理』ナル熟語ハ明治28年民法制定以来蔵存シテイル。即同法第3篇第3章ニ規定スル所ノ事務管理是デアル。同法697條ニ定ムル所ニヨレバ、『事務管理トハ義務ナクシテ他人ノ為ニ事務ヲ管理スルコトデアル』と民法上使用されている「事務管理」の文言をおさえた上で、然シ著者ノ謂ウ所ノ『事務管理トハ、義務ノアルナシニ拘ラズ、マネージメン

⁴⁸⁸ 金子利八郎『事務管理総論』、千倉書房刊、1931年。

⁴⁸⁹ 淵時智『文書整理の理論と実際』、同文館刊、1932,1939(増補改訂版)

⁴⁹⁰ 上野陽一『能率概論』、同文館刊、1938年。

⁴⁹¹ 徳重宏一郎「わが国初期の事務管理研究」、『青山経営論集』第23巻第1・2合併号、青山学院大学経営学会、1988年、250頁。

⁴⁹² 金子利八郎「事務管理入門」、『マネジメント』第2巻、マネジメント社、1913年、49頁。

トの原則ニ従イ事務ヲ管理スルコト』デアル。」として、まず、民法上の「事務管理」の文言と区別する。更に、「事務管理トハ、経営ノ一分科デアル管理職能ノ横断的統制ニシテ、其目的トスル所ハ、経営各部門ノ活動ヲ統制スル手段デアル。」と説明する。その上で、政府が行っている臨時産業合理局の生産管理・財務管理・販売管理等の各委員会の研究審議を「事務管理の割拠的研究審議」（下線は筆者）と批判し、「事務管理ハ（中略）割拠的ニ立テコモツテ考エラルベキモノデハナク、各経営文化活動ニ対シ横断的ニ共通シテ立案審議セラルル時ニ始テ事務管理ノ合理性ガ実現セラルベキデアル」と述べる⁴⁹³。

また、日本での事務管理の無駄排除についても、米国においてフーヴァー商務長官の下で実施された国民運動として繰り広げられた無駄排除運動を取り上げ、それが、周到な無駄排除調査に基づくものであったことを紹介したうえで、日本の無駄排除が、従業員の整理、人件費の天引きという範疇にとどまっていることについて、「俗ニ之ヲ『行政整理』ト申シテイタ。」と皮肉っている⁴⁹⁴。

米国から帰国した金子の目には、日本の事務管理組織は、「自己ノ分担職務ニ関スル一切ノ事務ハ、他ノ機関ヲ煩ハスコトナク、自己自ラ之ヲ管理スル仕組」の「自給自足ノ事務管理組織」、「事務ノ割拠管理組織」⁴⁹⁵で、科学的な事務管理とは程遠いものと映った。

日本の事務管理は「明治大正の時代を通じ、五十年一日の如く閑々として旧態を改めない有様である。」と述べ、五十年前に比し強いて変わったものは、筆書に代る炭素誌複写と邦文タイプライティングくらいで、事務管理の組織即ち仕掛の根本において何等変わったところはないと記している⁴⁹⁶。

この旧態を改めようとしない日本の事務管理を「全く封建の遺風である所の割拠管理というものであって、明治維新に於いて廃藩置県の制が布かれ、大名制度は失われたが、事務管理に於ては、大正の今日に至る迄右の割拠制度は風化もされずに立派に保存せられて来たことは事務管理史の研究上誠に難有い事である。」⁴⁹⁷と日本における事務管理の進歩がないことをやや皮肉めいた形で述べている。

「割拠管理」では、同一種類の事務が同一の機関によって管理されることなく、二個以

⁴⁹³ 前掲、金子利八郎『事務管理総論』、23-28頁。

⁴⁹⁴ 前掲、金子利八郎『事務管理総論』、367頁。

⁴⁹⁵ 前掲、金子利八郎『事務管理総論』、61頁。

⁴⁹⁶ 金子利八郎「事務管理組織の話」、『マネジメント』第2巻、マネジメント社、1913年、147-150頁。

⁴⁹⁷ 金子利八郎「事務管理組織の話」、『マネジメント』第2巻3号、マネジメント社、1925年、148頁。

上の機関に分割して管理されることで、結果として各分課機関は自ら種々の事務を管理することになる。これにより、必然的に発生する管理上の弱点や弊害として、○事務の重複 ○指図の不徹底 ○所謂属僚管理による事務の渋滞 ○各分課が同一種類の事務を管理することによる、各分課間の摩擦、摩擦を防ぐための会議や打合せや議論が必要となり、事務を休まねばならぬことになる ○この結果、事務原価が高くなり、執務が不完全になり且渋滞する という状況が生じるとしている。以上のことから、事務の割拠管理においては、事務原価は高くなり、執務が不完全になり且渋滞すると説明している⁴⁹⁸。

日本の事務管理における最大の弱点の一つは、「主管者は其の部下に対して、各部課の担当する事務の執行に関する完全なる指図をなし得ないことである。」と指摘し、部長―課長―係長―係員のピラミット型（軍隊式）事務管理組織では、他の所管に属せしむべき事務も自己所管の事項に関連する故をもって、各種の事務を自己主管の下に置こうとする。しかし、主管者がすべての所管事務に亘って完全な指示をすることが出来ず、「属僚管理」の現象が生じ、組織の事務は渋滞し、事務の原価は高くなるとした⁴⁹⁹。

一方、事務を分課させて、同一種類、同一性質の事務は各分課を通じて共通の機関により管理させる仕組みの「分化合成事務管理組織」では、同一種類の事務ならば、同一の分課に集中されるので、当該分課主管は、これら集中された同一事務を管理することに全力を挙げ、部下の担当事務の執行に対し、完全な指示をなすことができるとしている⁵⁰⁰。

そして、この「分化合成事務管理組織」で統一管理すべき事務として、記録、記帳、文書保管、タイプライティング、速記、文書集配達等を挙げている⁵⁰¹。

金子は、事務の体系をデシマル（十進法）により展開し、その中に「サービス管理」を位置付け、理想的な事務管理は、サービス主義の下に、「共同管理」することにより実現できると説明した。本来事務に付帯するサービス事務の不完全は、本来事務とサービス事務を同時に執行しようとするため、いずれにも専心できなくなる結果、事務管理が自ずから発展することができなかつたとした。各分担管理機関に共通するサービス

⁴⁹⁸ 前掲、金子利八郎「事務管理組織の話」、『マネジメント』第2巻3号、148頁。

⁴⁹⁹ 前掲、金子利八郎「事務管理組織の話」、『マネジメント』第2巻3号、149-150頁。

⁵⁰⁰ 金子利八郎「事務分掌上の欠陥」、『マネジメント』第2巻11号、マネジメント社、1925年、775頁。「事務管理組織の話」『マネジメント』2巻3号、マネジメント社、1925年、150頁。

⁵⁰¹ 前掲、金子利八郎「事務管理組織の話」、『マネジメント』第2巻第3号、149頁。

事務は、「共同管理」すべきであると言う金子の実務経験から導き出されたこの考えは、後述する文書の「集中管理」につながるととらえることもできる。

淵時智の文書整理

淵時智は、元外交官であった。在職中に米国国務省へ出張を命ぜられ、帰国後、外務省の文書整理法に関わって行く。この経過については、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』に詳しく述べられている⁵⁰²。

外務省退職後の1932(昭和7)年に『文書整理法の理論と実際』の初版を、1939(昭和14)年に増補改訂版を刊行している。淵は、初版本刊行時は、産業管理大学講師、日本能率連合会常務理事、東京能率協会常任理事、テイラー協会員の肩書を有し、増補改訂版刊行時には、アメリカ経営学会会員でもあった。

1959(昭和34)年に『文書管理』を著わした太田文平は、この本を「文書事務と正面に取組んだ文献である」とし、「たとえそれが外国の制度と文献の直輸入であり、また文書の分類と保管という、狭義の文書整理を主として対象としたという条件にもかかわらず、その影響力においてなお貴重な文献といわなければならない。」と評価し、「日本においてはこの方面における古典的価値を有するものである。」と位置づけている⁵⁰³。

また、井出嘉憲は、この「文書整理法の理論と実際」を「はじめて文書整理を主題にとりあげ本格的な検討を試みた文献として、いまなお古典的意義を有している。」と評価した⁵⁰⁴。

「記録の保存は歴史の書かれたときより始まる。」の見出しでスタートする「文書整理法の理論と実際」では、まず、文書の整理方法の歴史的展開の概略を述べた上で、「如何なる事業たるを問わず、記録が科学的に組み合わせられれば記録夫れ自体一つの価値ある解説書を成すものである。(中略)合理的に整頓された記録こそは科学の脊柱となり、又管理統制の自動的記憶となるものである。」と科学的に整理された記録の有効性を述べる⁵⁰⁵。そして、これは、「科学的に組み合わせられた索引と目録により成し得る」とする経験者のことばを紹介している。「文書の整理法は類集の科学であって分割の科学ではない」という。そ

⁵⁰² 坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』、勉誠出版、2016年。

⁵⁰³ 太田文平『文書管理』(第4版)、日刊工業新聞社、1962年、7頁。

⁵⁰⁴ 井出嘉憲「行政における文書管理—『生きた施設』の理念と現実—」、79-80頁。

⁵⁰⁵ 淵時智『文書整理法の理論と実際』、同文館、1932年、21頁。

れは、合理的方法を以て、仕事、観念或は個人に関し知ろうとするすべての報告、記事其の他の記録を集合するのであるという⁵⁰⁶。「分割」ではなく「類聚」を重視している部分については、明治初期の日本の文書整理方法であった類聚編纂にも通じる考え方であると言える。

「文書整理法の理論と実際」は全 20 章から成り、文書整理法発達の歴史、文書整理部の任務と組織、文書の整理方法、文書整理の人材、官庁文書の分類・取扱事例等文書事務に係る広範な内容が記載されているものであるが、ここでは、文書管理の制度という視点から文書整理に関わる組織、業務、人材の専門性について書かれている内容を確認して置くこととする。

文書を整理する組織を「文書整理部」とし、その任務は、奉仕機関・一般情報機関・誤謬防止役・備忘追求役 (Tickler File Service) であり、その事業は、記録の保存、保存記録の要求に対する適格な提供であるという⁵⁰⁷。各組織の中核機関として、経験を有する専門家監督の下に、訓練された従業員が仕事を進める米国の状況を紹介している。

人材については、まず、「文書整理部はサーヴィスステーションであるから、共同の精神、奉仕の精神が全係員に最も強からんことを求める」とサーヴィスを最重要視する基本的な姿勢がうかがえる。その上で、専門的教育の必要を説き、米国では大学や商業専門学校はもちろん、文書整理法をのみを教える学校があるが、日本には学校もなく用具も輸入品を頼る極めて幼稚な時代であると日本の状況を述べ、組織制度も人を得て始めて生きて来るとして「我国の実際を見るに、此の明かな道理が到る所に於いて閑却され、殊に構成要素たる人を教育して、其の事業に欠くべからざる、有用なる人物を作ると云うことに大なる欠陥がある。」と指摘している。

昭和 14 年の増補版では、「事務管理の基礎としての文書整理」の項目が追加されており、「文書取扱心得大要」では、文書の定義と集中整理の原則が規定されている。文書を「業務上往復する文書、電信、記録した電話、其の他各種の記録、報告、青摺等一切を包括するものとす。」と定義し、集中管理の原則については、「類似の事務、同一性質の仕事は出来得るだけ之を集め、之に依り大量的処理の利益、熟練、経験の利用を至便ならしめ同時に処理上の速度を加へ得るものである、文書整理も全然之と軌を一にするものであつて各部、各課、各係が個々勝手な整理をなすよりは之を一ヶ所に纏め専門的に取扱うことに依

⁵⁰⁶ 前掲、淵時智『文書整理法の理論と実際』、103 頁。

⁵⁰⁷ 前掲、淵時智『文書整理法の理論と実際』、25-26 頁

り事務処理上の統一、迅速、誤謬の防止、備忘追求、整理方法の確保、資料の利用等凡ゆる利益を享け得るのである」とし、集中整理をしない場合は、「共に割拠の風を助長し、共同の精神を喪失せしめ、必要とする記録文書の共用を妨げ為に業務執行上の円滑を阻害するに至るものである。」と述べている⁵⁰⁸。

淵は、文書整理を重要な事務管理の一つと位置付け、日々作成される文書にその視点が置かれているが、アーカイブズ的な視点も多少加味されている。淵が米国に滞在していたのは、1924(大正13)年10月から翌年3月末までの間であり、アメリカでは、1913(大正2)年に連邦議会が国立公文書館の建設を決定しているが、その設立は1934(昭和9)年であり、米国の文書管理の中に「アーカイブズ」の制度は存在していなかったと言える。しかし、類例として掲げた国際連盟事務局文書の事例では、連盟の文書を統轄する組織を「記録局」と訳している。一方、米国国務省の組織は、「索引文書局」(下線は筆者)と訳し、「文書整理法の理論と実際」では、文書を取扱う組織として「文書整理部」という名称を使っている。国際連盟事務局では、文書の関連規程が仏文と英文で記載されていると書かれていることから、フランスやイギリスの文書管理の制度が取り入れられていたと考えられる。淵が「記録局」、「文書局」、「文書整理部」と文言を使い分けていることに何か意味を有していたとも考えられる。

また、「旧記録の新価値」、「旧記録の廃棄」についても述べられている。「旧記録の新価値」では、アンドリュウ・カーネギーのエピソード⁵⁰⁹を紹介し、「旧記録を再査し、其の重要な部分の目録を作ることは、将来の為め当然為すべきことであろう」としている。また、「旧記録の廃棄」では、「如何なるものを保存し、如何なるものを廃棄すべきか、極めて重要な問題である」とし、保存、廃棄について、今日行われている、先以て一応文書の内容に目を通し価値の有無を定めるやり方は煩瑣であり、不確実であり、此の種の旧套は能率常識からしても排すべきであるとした上で、記録の保存期間を次のように3区分している。

- 1 会社の主義方針並に事業及び事務実施の標準規程の類→永久に保存すべきもの

⁵⁰⁸ 淵時智『文書整理法の理論と実際』増補版、同文館、1939年、206頁。

⁵⁰⁹ アンドリュウ・カーネギーが、事業上の情報を得る為、社員を欧州に派遣、6か月の調査でもその情報を探し出せず、結局その情報は、旧記録の中にあった。カーネギーはこれを教訓に、事業について広い知識を持つことは、ファイルを調べることにより可能であり、その場が自らの施設として必要であるとした。(淵時智『文書整理法の理論と実際』27頁)

2 摘要及び報告の性質を有する記録→半永久のもの

3 特殊事項の記録及び常務記録→一時的のもの

そして、その保存期の区分を、Pを永久(Permanent)、Sを半永久(Semi-permanent)、Rを常務(Routine)と示す記号を用い、保存期のクラスを区分することにより、置換区分や廃棄処分を容易にし得るといふ。

それでは、淵は日本の状況をどのように見ていたのだろうか。「文書整理法の理論と実際」(初版)の序文で、歴代内閣が精力の大半を費やした行政整理が、「何時も根本的治療が行われず、結局人減しや物件費何割減と言ふ様な竜頭蛇尾に終わり整理の真髓に徹し得ない」と批判し、行政上の組織の存廃についても相当の議論がなされて廃止されても「数年の後種々なる形に於て復活するのが是れまでの例である。」と指摘したうえで、根本的整理法を考える必要があると述べている。

「即ち事務の各单位を研究分析し更に之を分類総合して合理的統制を加へる所謂事務の科学的管理で凡ての論拠と必要を事実と数字の上に決定し無用の論議を避くるのである。」(文中下線は筆者)と科学的管理の有効性を述べる⁵¹⁰。我国公私の行政が科学的管理の立場からみて、非常に遅れており、殊に官庁事務において然りで、そのことは、「・・・文書記録が、果たして合理的に整理、保存、利用せられつつあるや否やと云うことは、直接事務管理上の問題たるに止まらず、同時に国民能率の問題として、極めて重大性を有するものと謂わなければならない。」⁵¹¹と文書の整理如何が、国全体の能率に関わって来るものであると指摘する。

そして、官庁における事務が捗らない原因として、組織体系の不良、統制連絡の不備、責任分界の不明瞭、過重負担、不必要なる形式手続等を挙げると共に、文書整理方法の不備が事務の渋滞を招いている場合が相当であると指摘し、「事務の経済的能率的効果を企画するに於いては、先以て文書の科学的整頓より着手しなければなるまい。」と述べ、欧米ではこうした問題は幾十年か前に解消され、「文書整理は悉く専門家に依り取扱はるに至ったのである。」と、すでに欧米では事務管理の専門家が存在していることを紹介している⁵¹²。

また、この増補版が出された同年に、「マネージメントより見たる官庁事務」というタイトルで、領事淵時智と署名された論考が、雑誌「マネジメント」に掲載されている。こ

⁵¹⁰ 前掲、淵時智『文書整理法の理論と実際』、同文館、1932年、2-3頁

⁵¹¹ 前掲、淵時智『文書整理法の理論と実際』、同文館、1932年、3頁

⁵¹² 前掲、淵時智『文書整理法の理論と実際』、同文館、1932年、4頁

こで、淵は次のように説明している。

各省官制通則に「次官は大臣を佐け省務を整理し各局部の事務を監督す」とあり、又各局長は「大臣の命を承け其の主務を掌理しまた局中各課の事務を指揮監督す」とあるが、次官も局長も事務の執行に忙殺され、恐らく省務の整理や監督に手を延ばすことも又之等の問題を考える暇さえ無いのではあるまいかと懸念を抱いている。そして、元来事務執行の才能と事務管理即ちマネジメントの才能とは、全然別のものであり、昔のように役人が200～300人という頃は別として、「今日一省2千人或は3千人に達する多数の人を管理し、之を能動的に活動せしむると云ふ事夫れ自身一つの重大なる仕事である。」と述べ、米国国務省では、國務卿の下に次官が置かれ、次官の下に置かれた補佐次官（アシスタントセクレタリー）と書記長（チーフクラーク）の中に、政治や政策には関係せず、國務省の事務管理を専門に行う人材が配置されており、國務省内各局の秩序は整然としていると紹介している⁵¹³。

7年後に刊行された増補版では、その後の研究について欧米では、文書整理の理論方法が、図書館事業の先駆者達の研究や事務用機器製造会社の影響を受けて大いに進展したとその状況を紹介している。坂口貴弘氏によると、米国では、事務家具メーカーの、新式用品や容器を用いてのファイリング法の宣伝により、ファイリング法をマスターした専門的人材が不可欠になったとし、「ファイリング法の導入とは単なる新型用品・容器の購入ではなく、新たな情報検索の技法を採用することであったといえる。（中略）文書の整理・保管は、図書館界の方法論を応用することで、複雑かつ重要な専門的業務へと変容を遂げたのである。」と述べている⁵¹⁴。

また、米国官庁では、其の庁の事務の運営を有機的に統制する職能があると紹介し、これに比して我国の事情は、「職能がいくつにも分かれ、各個に独立して、横に連絡強調する、法制上の体系となり居らず、仮へ気が就きても、見て見ぬ振りをしなければならぬ仕組みとなって居るのである。即ち庁中諸則を統制管理する職司を欠く（下線は筆者）のである。行政機構の改革も、この辺のことを根本的に検討する必要がある。」と指摘しているのである⁵¹⁵。

⁵¹³ 淵時智「マネージメントより見たる官庁事務」、『マネージメント』第2巻、マネジメント社、1913年、766頁

⁵¹⁴ 前掲、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本』、勉誠出版、2016年、81頁。

⁵¹⁵ 前掲、淵時智『文書整理法の理論と実際』、同文館、1939年、2頁

「従来我国官庁に於ける大なる欠点は、組織とシステムを欠く事である。」⁵¹⁶ と日本における事務処理が旧態依然としており、34万4千人もの役人を要する組織としてのマネジメントがなされていず、このことは「結局官庁事務の行詰まりに向かって進むに異ならないのである。」⁵¹⁷ と指摘する。そして、「行政整理がいつも消極的整理に留まるのは遺憾で、時勢の進運に伴った根本的な行政組織の改革を断行すべきであると」⁵¹⁸ 述べている。

上野陽一の能率道

科学的管理法の創始者テイラーを信奉し、その「科学的管理法」を「能率」という言葉に置換え、日本への導入と普及に貢献した上野陽一は、1913年、機関誌「心理研究」に「能率増加法の話」を掲載した。「之は心理学者たる私が工場能率の研究結果を集めたもので日本における能率研究の始めである。」と記している⁵¹⁹。この後、小林商店（現ライオン株式会社）で能率増進を実践し、中山太陽堂（現クラブ化粧品株式会社）、福助足袋にも出向くことになるが、後に、この「ライオン歯磨きでの成功が一生を支配したのである。」と語っている⁵²⁰。「科学的管理法」を用いた企業経営のコンサルテーションを行い、その手法を「能率学」、「能率道」という学問とし、その普及に貢献したとされている。

1934(昭9)年に編集刊行した『事務必携』の「能率の根本原則と科学的管理法について」の中で、能率研究と科学的管理法を次のように説明している。「目的とその目的を達するための手段とが、ピタリと一致した点が能率」であり、「ある結果を得るために、即ち目的に対して最も適当な手段を見出して、これを標準と定め、これを維持してゆく方法を講じるのが、合理化である」。物事を合理化するために必要な手段は、第一に目的に対する手段の分析、第二に科学的に分析研究された目的と手段をつき合わせて、最も適切な手段を発見して、標準を定めること、第三にその設けられた最良の手段をいかに維持して行くか、標準を維持する方法を研究すること、この三段の仕事をなしとげるために、あらゆる科学の

⁵¹⁶ 淵時智「マネージメントより見たる官庁事務」、『マネージメント』第2巻、768頁。

⁵¹⁷ 淵時智「マネージメントより見たる官庁事務」、『マネージメント』第2巻、767頁。

(役人数は、明治9年に2万3千人、明治13年に3万6千人、明治23年に4万6千人、大正12年には34万4千人と記されている。)

⁵¹⁸ 淵時智「マネージメントより見たる官庁事務」、『マネージメント』第2巻、766頁

⁵¹⁹ 上野陽一「能率研究の回顧と今後の問題—講演要旨—」、大阪能率協会編『産業能率』第1巻5号、大阪能率協会、1949、2頁。(文中ではタイトルが「能率増進の話」となっている。)

⁵²⁰ 前掲、上野陽一「能率研究の回顧と今後の問題—講演要旨—」、大阪能率協会編『産業能率』第1巻5号、130頁。

力と、あらゆる事実の経験とを基にした一つの学理が必要である。この学問が能率研究であり、科学的管理法であるという⁵²¹。

1938(昭和13)年に著わした『能率概論』では、「人間生活ノ アラユル 部面ヲ 能率ノ原則1本デ 説明シヨート試ミタ。即チ 能率論ヲ 人間生活論ニ マデ ヒロゲヨートシタ。」⁵²²と述べているように、その対象とする範囲は、工場管理や事務管理に留まらず、人間の生活全体に及ぶ広範なものであるが、その中で、文書管理はどのように位置付けられているのであろうか。上野の諸論文に述べられているその見解を見て行くことにする。

先に見た金子利八郎や淵時智と同様に、文書事務は「科学的管理法」における事務管理の中で取り上げられている。「能率概論」では、第7編「事務所の管理」の中に「文書整理」の項目を掲げている。「文書ノ 整理ワ 極メテ 重要ナル 事務ノ ヒトツ デ アツテ 専門ノ 知識ヲ 有スルモノ ニシテ 始メテ ナシ ウル コト デ アル。」と文書整理の重要性とそれを行う専門的知識の必要を述べる。そして、「元来 文書ワ 会社ノ 文書デ アツテ ヒトツ ノ 係 マタワ 個人ガ 私蔵スベキ 性質ノ モノ デワナイ。コノ点カラ イツテモ スベテ ノ 文書ワ 1 ケ所ニ オイテ 整理保管シテ 会社全体ノ 利用ニ供スベキ モノ デアル。」と文書の利用の視点から、集中管理の必要をも述べている⁵²³。会社で作成された文書は、整理して会社全体で利用されるべきもので、一組織や個人が私蔵すべきものではないという考え方が示されている。

そして、文書の具体的な整理方法として、①分類、②記号、③索引を挙げている。分類については、「論理学ニオイテ分類トワ、概念ヲアル原理ニモトズイテ、幾ツカニワケルコトデアル。」とし、例えば、人を性という原理に基づいて男と女に分けることはできるが、男と看護婦とに分けることはできない、なぜなら、分類の原理が一つになっていないからと説明する。また、記号については、順番式記号法、組わけ式記号法、デューイの十進式記号法を説明している。そして、索引は、「文書整理係ガ 他ノ 部課ニ 対シテ サービスノ 役ヲ ナスモノ デ アル以上ワ イカナル 要求ヲ 受ケテモ コレニ 応ズル ダケ ノ 用意ガ ナケレバナラヌ。」とし、索引はこの要求に応じる用意であると説明した⁵²⁴。文書は、1か所において整理保管し、会社全体で利用されるべきものであり、文書整理係はそのた

⁵²¹ 「能率の根本原則と科学的管理法について」、上野陽一編『事務必携』、同文館、1934年、286～287頁。

⁵²² 上野陽一『能率概論』、同文館、1938年、1頁。

⁵²³ 前掲、上野陽一『能率概論』、同文館、1938年、120頁。

⁵²⁴ 前掲、上野陽一『能率概論』、同文館、1938年、122頁。

めのサービスを行う組織という位置付けが明確に示されている。

また、1941(昭和16)年に刊行された「能率ハンドブック」では、事務編の「事務管理概説」の中に、「文書整理」が取り上げられている。この中では、企業内の文書の種類、文書整理課の組織上の位置付けについて、次のように説明している。製造会社を仮定して、そこで扱う文書の種類を、往復書類・注文書・会計の記録・生産状況の記録・法律関係書類の他、各種報告書・設計図・青写真・統計図表・参考論文・切り抜き・カタログ・パンフレット・図書等がすべて文書に属するとする。これらの文書を、一定の法則に従って分類整理し手引きになる記号を付けて有事の際は迅速正確に要求されたものを取り出す事が出来るようにすることが、文書整理の眼目であると述べている⁵²⁵。

また、19世紀後半からの機械文明の発達により通信や交通機関が利用されることにより、交渉が文書で行われることになり、文書の重要さが急に増したとし、「事務ノ仕事ノ中ニ、文書ノ整理ヲ専門ニ扱ウ部門ガ、独立スルニイタツタノワ自然デアル。」と言う。文書整理のもっとも発達しているアメリカでは、相当の企業は殆ど独立した文書整理部を持ち、経験ある監督者の下に専門の係を置いて秩序正しく仕事を進めていると紹介している⁵²⁶。

また、企業内の文書整理課の地位として ○サービス機関としての地位 ○情報機関としての地位 ○旧記録の新価値を作る ○誤りを訂正する ○追及機関としての地位 と示している。「旧記録の新価値を作る」では、アンドリュー・カーネギー挿話を事例に、旧記録を再調査しその索引を作り必要の場合の用意をしておかねばならないと説明しているが、アーカイブズの実践は書かれていない⁵²⁷。

専門用語とその解釈では、「永久保存文書」について「パーマネントともいふ。会社の続く限り、官庁では歴史にも残すべき重要文書や、五年十年の長い保存期間を定められたものをいふ」と記され、「当座使用文書」については、「カレントファイル。現に活動しつつある文書で、内容を問わず日々の事務に常に活用される。この中には永久保存となるものもあり、数か月の短い生命のものもある。」と記されている⁵²⁸。

第9編では「役所ノ能率」について書かれており、「役所ニ 新管理法（筆者注：科学的管理法）ヲ 実施スルコトノ 困難ナル理由」と「役所ニ 科学的管理法ヲ 実施スル 方策」が掲げられている。「困難ナル理由」には、①量よりも質主義は、能率の観念と相容れない。②人事が政治勢力により左右される。③前任者のやり方を縮小停止して、新たな自分の計

⁵²⁵ 上野陽一編『能率ハンドブック』、同文館、1941年、1229頁。

⁵²⁶ 上野陽一編『能率ハンドブック』、同文館、1941年、1230-1231頁。

⁵²⁷ 上野陽一編『能率ハンドブック』、同文館、1941年、1248-1249頁。

⁵²⁸ 上野陽一編『事務必携』、同文館、1934年、220-221頁。

画による仕事を始める傾向がある。④諸種の法規が改革の妨害になることが少なくない。⑤上役の転任が多い。⑥功績に報いる途がわりに開けていない。の6点を挙げている。

そして、「実施する方策」では、役所というところは、法律その他の規定で決められていることに対しては、極めて従順に遵奉する習慣を持っているので、「管理法ノ立案ト 実施ヲ 職分トスル強力ナル 機関ヲ 作レバ ワリニ 実行ガ 簡単ニ デキル ノデ ワ ナイカト 思ワレル」と述べ、標準局の設置等6項目にわたる方策を掲げている⁵²⁹。上野が考えていた「管理法の立案と実施を所管する強力な機関」は、企画庁に標準課を設け、全国70万人の官公吏等の執務や作業方法を制定することであったが、国家総動員体制が布かれようとしていたこの時期、政府にこの考え方の受け入れられる余地はなかったものと考えられる。

おわりに

この時期に顕著に表れた特徴は、内閣の統合力の欠如という統治構造上の欠陥であった。このことは、何にもまして施策遂行の妨げとなったといえるが、それと合わせて、行政組織の硬直化が、著しく事務の停滞を期す中で、頻繁に閣議決定がなされ、多くの勅令が出されるという状況があった。そうした法規の制定が、行政事務を増やし、文書の増加に繋がったといえる。また、勅令や訓令に基づいて、要領や要綱、実施大綱等が出され、下部機関に対して実施計画や実施報告等の提出を求めたが、それがどのように生かされたかは判明しない。このような形式のみに頼る行政手法も検討されるべき課題であったと思うが、その手法に変化はなかった。

行政事務刷新は、文書管理について検討される一つのチャンスでもあったが、それは制度改革にまでは及ばず、一般的には文書整理に必要な物的設備、文書整理器具類を用いることを推奨するにとどまった。

先に挙げた科学的管理法の先駆者たちが提唱した、科学的管理法による文書管理は、それなりに合理性をもったものであった。金子は、それぞれの組織が割拠する自己完結型の事務管理を批判した。そして、同一種類の事務は、共通の機関により管理される仕組みを提唱し、文書保管についても統一管理されるべきであるとした。また、各分担管理機関に共通するサービス事務は「共同管理」すべきであると主張した。

また、淵は文書を整理する組織を「文書整理部」とし、金子と同様に、記録の保存、保

⁵²⁹ 前掲、上野陽一『能率概論』、同文館、1938年、150-155頁

存記録の要求に対して的確に提供するサービス機関であると位置づけ、一ヶ所に取り纏め、専門的に取扱うことにより、事務処理上の統一、迅速や資料の利用等の利益があるとして、集中管理を主張した。しかし、割拠する行政組織の中で、一つの事務を集中的に管理するという考え方は、受け入れられる余地はなかったと考えられる。高級官僚で行政事務刷新を標榜した内閣情報局長の横溝でさえ、各省の課長を集めて、「官民協力運動方策」を取りまとめるのが限界であった。

淵が在籍し、他の省庁に比較して文書管理への関心が高かった外務省に於いても、省議で「集中配置の励行が合意されている」⁵³⁰ までであった。その後、集中管理方式としてのディスマル式の文書分類法が取り入れられるが、この方法は、長くは続かなかった。そのことは、欧米の方法を適用するには、意外の増員を必要とすること、係員の能力を向上させる必要があることについてその実現の可能性についての外務省の理事官の疑問⁵³¹ に凝縮されているように思える。つまり、欧米の文書管理には、それなりの「人」と「専門制」が確保されて成り立っているということであろう。

しかし、民間においては、様々な活動がなされていた。先に述べた科学的管理法の普及活動は、専門家団体の設立⁵³² や国際交流⁵³³ が活発に行われ、専門雑誌⁵³⁴ も刊行されている。

また、こうした団体の活動とは別に、第5章第3節で述べたように、1914(大正13)年には、三浦周行が「欧米の古文書館」を史林に掲載、1932(昭和7)年には、維新史料編纂官であった藤井甚太郎が日本図書館協会の大会で、「読書生として見たる欧米の公文書館および図書館」を講演している。藤井の欧米への渡航は、史学研究が目的であったが、内々、日欧外交文書の調査も含まれていたということで、図書館のみではなく、文書館や公文書館へも訪れたということであった⁵³⁵。この年は、奇しくも、淵時智が、『文書整理法の理論と実際』を刊行した年でもあった。

⁵³⁰ 坂口貴弘『アーカイブズと文書管理 米国型記録管理システムの形成と日本』、勉誠出版、2016年、260頁。

⁵³¹ 前掲、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理 米国型記録管理システムの形成と日本』、264頁。

⁵³² 1921年に「産業能率研究所」、1923年に「日本能率研究会」、1925年に「テーラー協会日本支部」、1927年に「日本能率連合会」等が設立される。

⁵³³ 1929年に東京で「万国工業会議」の開催、1921年の「英米訪問実業団」の派遣等

⁵³⁴ 「能率研究」、「産業能率」、「能率道」、「マネジメント」等が、刊行される。

⁵³⁵ 藤井甚太郎「読書生として見たる欧米の公文書館及び図書館(講演速記録)」、『図書館雑誌』第26年第7号、1932年、155頁。

このように、それぞれの立場で文書整理や公文書館等について関心もたれていたが、そうした関心は連携することもなく、戦争により中断せざるを得ない状況に入っていく。公文書保存を目指して学術団体による活動が実施されるのは、戦後であった。

また、「科学的事務管理法」は、従来の文書管理、いわゆる「文書を整理する」という考え方に、経営の概念からの事務のマネジメントの思考を持ち込んだ。文書管理においても、マネジメントは重要な視点であるが、その合理的な思考方法の中で、日本においては、西欧アーカイブズに見られるような歴史的な視点は育まれず、効率的な文書管理が、文書の短略的な廃棄に繋がる可能性も含んでいた。そして、この流れは、戦後のファイリング・システムの文書管理に繋がっていく。

第7章 戦時体制下の文書管理

はじめに

本章では、1930 年前後から 1945 年の敗戦までの間における文書管理について述べる。この時期は、戦時体制に向けた法令や行政組織の改変が繰り返され、戦争に突入、そして敗戦を迎えるというまさに非常時体制の時期であった。

この時期の文書管理で特徴的なことは、戦争末期に、文書の疎開、空襲による焼滅と保管場所が確保できないための文書の消失、規程の改変による廃棄文書の増加、紙資源確保のための文書廃棄の奨励、そして、政府の命令による文書の焼却という、通常では見られない状況が生じたことである。

これまで、この時期の文書管理については、文書の焼却や疎開等の個別の事象を取り上げ、検証したいくつかの論考はあるが、政府の施策と関連させて総合的に論じたものは少ない。本研究では、こうした個別に取り上げられた論考を参考にしながら、政府の諸施策との関連において統治機構における文書管理の状況を検証することを目的とする。

まず、時代的な背景としては、第一次世界大戦後の世界大恐慌の影響を受け、歴代内閣は、行財政の整理を施策の重点事項に掲げたが、短命な内閣ではその方針を成就させることはほとんどできず、いわゆる昭和恐慌の時代に入って行った。

大正期に生まれた政党内閣は、五・一五事件の後、終焉し、軍部の政治への介入が強まり、日本は戦争に向かって進んでいくことになる。

こうした中、国策として戦時体制の強化が図られ、国家総動員体制が布かれる。国家総動員は、「国の平時体制を戦時体制に移行させることにほかならない。それは、国のもつ全ゆる『人的物的資源』を、戦争遂行に最も有効であるよう『統制運用』することであった。」

⁵³⁶ という状況が作られていく。

まず、1927(昭和2)年5月27日に、人的及物的資源の統制運用計画に関する事項を統轄する資源局が設置された⁵³⁷。1937(昭和12)年5月14日には、国策統合機関として企画

⁵³⁶ 山口利昭「国家総動員研究序説—第一次世界大戦から資源局の設立まで—」、『国家学会雑誌』第92巻3・4号、1979年、104-123頁。

⁵³⁷ 「資源局官制・資源審議会官制を定め・軍需調査令中を改正す」、国立公文書館所蔵『公文類聚第』51編・昭和2年第3巻・官職1・官制1、類01600100。内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史・下』、大蔵省印刷局、1945年、189頁。

庁の設置⁵³⁸、その約半年後の10月25日、資源局と企画庁を統合し、企画院が設置される。企画院は、「国家総動員の中枢機関ヲシテ、以テ当面ノ事変ニ対処スルト共ニ、事変後ニ於ケル、国力ノ飛躍増進ニ備ヘントスル所以ノモノ、亦一ニ茲ニ存ス。」⁵³⁹とされ、この企画院を中心に「国家総動員法」制定に向けて準備が進められる。

1938(昭和13)年4月1日、国家総動員法が公布され、その第一条では「本法ニ於テ国家総動員トハ、戦時(戦争ニ準ズベキ事変ノ場合ヲ含ム以下之ニ同ジ)ニ際シ、国防目的達成ノ為、国ノ全力ヲ最モ有効ニ發揮セシムル様、人的物的資源ヲ統制運用スルヲ謂フ」と規定された。この法律は、その具体的な内容を勅令に委ねるという委任立法であった。次々と閣議決定がなされ、「勅令」の名のもとに多くの国家統制の施策が実施されて行く。

この法律の制定は、「政府に迅速かつ広範な統制措置をとる権限を与えるとともに、そのための広範な立法権を授権したもので、このような法律は、その形式及び実質とも、我が国の法律史上ほとんど例を見ないものであった。」⁵⁴⁰されるが、そのことにより、政府が統合的な施策を打ち出せたかと言え、必ずしもそうではなかった。それは、「各省庁間の分立と割拠を積極的にも消極的にも強化こそすれ、それらを統合する機能も組織もない。(中略)分立・割拠に対する補正機関は、機構上は見いだせなかったのである。」⁵⁴¹という状況の中で、政治は機能不全に陥って行く。

事実、内閣は、審議会、調査会等を設置して政策の統合を図ろうとするが、軍部の統帥権の独立、省庁の分担管理の原則の中でそれを果たすことはできず、一方、国会は1932年の五・一五事件により政党内閣は消滅し、1940(昭和15)年には政党の解散が相次ぎ、無政党時代となる。同年10月12日に大政翼賛会が発足、その後、翼賛会議員同盟の成立、1942年4月の衆議院選挙後、翼賛議会が確立し、議会の機能は果たせなくなった。

こうした状況は、制度を複雑化し、事務量を増加させた。国家総動員法制定前後に出された勅令の制定件数は、1936(昭和11)年の457件が翌1937年には747件に増え、1938年798件、1939年905件、1940年955件、そして、日本が米英両国に対し宣戦を布告した1941(昭和16)年には1,253件となり、「一年間公布された勅令の数としては明治憲法下において最

⁵³⁸ 「企画庁官制制定ニ当リテノ閣議了解事項ヲ決定ス」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第61編・昭和12年・第3巻・官職一・官制一、類02006100

⁵³⁹ 「国家総動員実施ニ関シ各官庁ニ訓令ス」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第61編・昭和12年・第41巻・官職39、類02044100。内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』下、昭和12年11月10日内閣訓令第4号、215頁。

⁵⁴⁰ 前掲、内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』下、218頁。

⁵⁴¹ 前掲、赤木須留喜『〈官制〉の形成—日本官僚制の構造』、342頁。

高の記録をとどめた。」とされている。⁵⁴²

このような法律や勅令の多発は、「今日に於ける法令煩雑の行政に伴う一種の弊害^{へいとう}をも省察せねばならぬ。即ち法令規則の類が余りに煩雑に陥り」（ルビは筆者）と当時の高級官僚がその弊害を指摘するまでになった⁵⁴³。また、「近時軍後の行政頓に繁キヲ加フ。」とし、出征将兵の遺族家族、傷痍軍人の援護、経済統制の運営、軍後の設備を挙げ、簡捷果決の処理に努めるよう指示が出され⁵⁴⁴、「統制経済事務方面に現はるる特徴の一つは、文書記録を大量に増加することである。」⁵⁴⁵とされる状況が生じていた。また、「制度複雑多岐にして其の為事務渋滞するの嫌があり、国家国民の要望する所に添はざるもの少なくない。」⁵⁴⁶という行政組織の制度上の問題も抱えていた。

国家総動員体制の中、国策遂行のための諸施策が実施される。当初は、行政整理の中で、行政刷新や事務刷新、能率増進という言葉が使われるが、戦局が厳しくなるにつれて、行政簡素化や決戦非常措置という直裁的な表現に変わって行く。行政簡素化や決戦非常措置の施策により、事務の簡捷が行われ、文書自体の取り扱いについては、分類項目、保存年限の変更等規程の改変が実施されると共に、省庁の地方への疎開や文書の疎開が実施される。また、空襲等による文書の焼失、命令による情報隠滅のための大量の文書の焼却等により、多くの文書が消滅した。

こうした非常時体制の中での文書管理について、これまで主として文書の保存年限の短縮や廃棄、焼却等による文書の消失、文書疎開の状況等個別の事例として取り上げられることはあったが、時代的な背景を踏まえ、政府の総合的な施策との関連の中で取り上げた論考は少なく、管見の限りでは、井出嘉憲「行政における文書管理—『生きた施設』の理念と現実—」⁵⁴⁷、下重直樹「内閣補助部局における記録管理の史的展開—政策形成とアー

⁵⁴² 前掲、内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』上、341頁。昭和11～15年の勅令の制定件数は、国立国会図書館「日本法令索引」の制定法令から検索した。

⁵⁴³ 横溝光暉『第一線の行政事務刷新』、新光閣、1935年、4頁。

⁵⁴⁴ 昭和14年2月14日平沼内閣の内閣訓示「非常時下における官吏のあり方」、内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』下、大蔵省印刷局、1985.12、220-221頁。

⁵⁴⁵ 淵時智『文書整理法の理論と実際—増補改訂版—』、同文社、1939年、2頁。

⁵⁴⁶ 行政制度審議会第1回総会における田中内閣総理大臣挨拶

⁵⁴⁷ 前掲、井出嘉憲「行政における文書管理—『生きた施設』の理念と現実—」、東京大学社会科学研究所編『社会科学研究』第35巻第5号、1984年、69-138頁

カイズに関する試論として」⁵⁴⁸ が把握できるのみである。なお、愛知県庁の文書を対象に当時の政府の施策と関連して、公文書の廃棄を取り上げている論考として、加藤聖文「喪われた記録—戦時下の公文書廃棄—」⁵⁴⁹がある。

本章では、戦争という非常時の中で、行政簡素化や決戦非常措置等の非常時体制における政府の施策と関連させながら、文書がどのように取扱われて行ったかについて、次の三つの点から考察する。

第1節では、政府が進めた諸施策、行政簡素化や決戦非常措置が文書管理に与えた影響、その一事例として、許可認可事務の簡素化の過程を追うことにより、事務処理や文書管理の変容についてその実態を明らかにする。第2節では、文書関連規程の改定やそれによる文書の廃棄、政府の命令による文書の焼却について、国と地方機関の状況を述べる。第3節では、文書の疎開の実態を明らかにし、どのような状況の下で実施されたかを検証する。

第1節 政府の諸施策

1 行政簡素化と決戦非常措置

行財政整理の掛け声が繰り返される中で、戦況が切迫してくると「行政簡素化」や「決戦非常措置」が実施される。これらの施策は、直接的に文書管理と関わって来るものであった。行政の簡素化は、この時期突然に出現したものではなく、これまでも各種行政整理の中で検討されて来た課題であったが、国家総動員体制が布かれる中での行政の簡素化は、また違った様相を呈していたと言える。それは、長期的な展望を持たないままの戦争遂行の為のみの措置の色彩を強くして行ったものであった。

1940(昭和15)年9月10日、「官庁事務再編成に関する件」⁵⁵⁰の閣議決定がなされる。その内容は、国防国家体制に即応する官庁の機構及び事務を再編成し、戦時対策遂行の円滑化を期すため、不要不急の事務の停止又は縮小等官庁事務の整理統合を行い、それにより生じた余力は、新たな緊急重要事務の為に確保するというものであった。「官庁事務再編

⁵⁴⁸ 下重直樹「内閣補助部局における記録管理の史的展開—政策形成とアーカイブズに関する試論として—」、国立公文書館編「北の丸」第46号、2014年、国立公文書館、12-39頁。

⁵⁴⁹ 加藤聖文「喪われた記録—戦時下の公文書廃棄」、『国文学研究資料館アーカイブズ研究篇』第1号(通巻36号)、2005年、1-27頁。

⁵⁵⁰ 「官庁事務再編成に関する件」、国立公文書館所蔵『内閣総理大臣官房総務課資料・官庁事務再編成に関する件』、資00009100

成実施要綱」には、事務の縮小、定員の減少の対象となる事務の標準が示され、各庁は具体案を9月30日までに内閣へ提出することとされた。別紙として添付されている「官庁事務再編成案」には、各庁共通事項として、○時局対処上止むを得ざるものを除いて法令の制定改正の停止、○認可許可事項の整理、○各種刊行物の整理等11項目が示され、又、各庁毎に、主要な整理事項も記されていた。例えば、文部省関係では、「史料編纂ノ如キ時局ニ直接関係ナキ調査事務ノ停止」等が掲げられている。

各省庁からの具体案は、「(前略) 各庁に通達してその具体案を提出せしめたが、各庁には、事、困難のものもあり、十分な所期の成果は見るにいたらなかった(後略)」⁵⁵¹ようで、官庁事務の再編成が容易に進まなかった様子が伺える。

1942(昭和17)年6月16日、「行政簡素化実施要領」⁵⁵²が閣議決定される。この要領の冒頭に「時局ニ適應シ、行政拡張ノ事務ヲ能フ限り簡素且強力ナラシムルト共ニ、人員ヲ整理シ、其ノ余剰ハ、之ヲ大東亞全般ニ亘ツテ活躍スル人士ノ充実に資スルノ要アルヲ以テ、先各項ヲ実施スルモノトス」と述べられ、戦争に入り事務量が増加していたこと、事務簡素化による人員整理の余剰を外地の行政機関に配置換えしようとしていた様子が伺える。要領には「行政各庁の定員増加は閣議の承認を得ること」、「行政各庁は、現在定員より人員を減少し、これに基づき事務の刷新、機構の簡素化を図ること」等5項目が記載されており、各省は、行政簡素化の計画及びその実施の具体案を閣議決定の1か月後の7月15日までに内閣に提出することとされた。

提出期限の1日前、7月14日、内閣書記官長から各省大臣あてに「行政簡素化実施に関する内閣総理大臣の閣議席上に於ける発言要旨」の通牒が出されており、そこには、各省大臣に対し、誠意を以て既定の方針を遵守するようとの内閣総理大臣の意向が述べられており、この行政簡素化が東條内閣にとって切迫した課題であることが伺える。

翌月の8月7日、「行政簡素化実施大綱」と「行政簡素化による減員総括表」が作成され、

⁵⁵¹ 「官庁事務再編成に関する件」、国立公文書館所蔵『内閣総理大臣官房総務課資料・官庁事務再編成に関する件』、資00009100。この文書には、次のとおり記された総理府の用箋が添付されている。「官庁事務再編成ニ関スル件 昭和十五年七月二十六日閣議決定ノ「基本国策要綱」ノ趣旨ニ基キ事務再編成ノ件ガ同年九月十日閣議決定セラレ、各庁ニ通達シテソノ具体案ヲ提出セシメタガ、各庁ニハ、事、困難ノモノモアリ、充分ナ所期ノ成績ハ見ルニ至ラナクッタガ、将来ノ参考ニ保存スルコトトシタ。(佐)」

⁵⁵² 「行政簡素化実施要領ニ関スル件ヲ定ム」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第66編・昭和17年・第5ノ1巻・官職1・官制、類02552100。

8月11日に、内閣書記官長から各省大臣あてに通知されている⁵⁵³。これによると、人員の整理については、中央官庁、地方官庁等合わせて4,368人が減員されている。

敗戦色が強まった1944(昭和19)年2月25日、「決戦非常措置要綱」⁵⁵⁴が閣議決定された。その内容は、「決戦の現段階に即応し、国民即戦士の覚悟に徹し、国を挙げて精進刻苦、その総力を直接戦力増強の一点に集中し、当面の各緊要施策の急速徹底を図るほか、先ず左の非常措置を講ず。」として、全15項目にわたる非常措置が記されていた。

具体的には、1. 学徒動員体制の徹底、2. 国民勤労体制の刷新、3. 防空体制の強化、4. 簡素生活徹底の覚悟と食糧配給の改善整備、5. 空地利用の徹底、6. 製造禁止品目の拡大と規格統一の徹底、7. 高級享楽の停止、8. 重点輸送の強化、9. 海運力の刷新強化、10. 平時的または長期計画的事務及び事業の停止、11. 中央監督事務の地方委任、12. 裁判検察の迅速化、13. 保有物資の積極的活用、14. 信賞必罰の徹底と査察の強化、15. 官庁休日を縮減し常時執務の態勢を確立する、であり、各項目には、更に具体的な指示が示されている。官公庁の文書は、13の「保有物資の積極的活用」の中で、広く官公署、会社、家庭等における保有物資の積極的な活用供出を図る（これがため例えば官公署、会社等における物資の保存年限等を極度に短縮す）とされ、官公庁における文書の保存期間の短縮や廃棄文書の再生紙への活用が要請されて行くことになるが、その状況については、第2節で述べる。

2 事務処理の簡素化—許可認可事務の簡捷—

これまで「文書主義」「文書行政」と言われるように、行政における文書処理は重要な項目の一つであった。しかし、この時期その文書処理が順次廃止、若しくは簡略化される。その状況について許可認可事務を例に取り、その変化を辿り、戦争時において文書による行政の事務処置は、どのように変容したかについて検証する。

1925(大正14)年5月2日、「行政部内の処務の状況に改善を要するものが少なくない」⁵⁵⁵として内閣に行政調査会が設置された。同調査会は、翌年の1月21日、「各官庁許可認可事項の整理に関する行政調査会決議書」を内閣総理大臣あてに提出した⁵⁵⁶。その決議書

⁵⁵³ 「内閣及各省行政簡素化案大綱を定む」、国立公文書館所蔵『公文類聚・第66編・昭和17年・第5の1巻・官職1・官制、類02552100。

⁵⁵⁴ 前掲、内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』下、255-256頁。

⁵⁵⁵ 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』上巻、大蔵省印刷局、1985、280頁

⁵⁵⁶ 「各官庁許可認可事項を整理に関する件決議報告に付閣議決定の件」、国立公文書館所蔵『公文雑纂・大正15～昭和元年・第1ノ2巻・内閣各種調査委員会答申・纂01733100。

には、行政調査会が実施した各官庁許可認可事項の全般に亘る調査と、省庁毎にまとめた「各官庁許可認可事項の整理に関する調査書」が添付されており、各官庁は、調査書の記載事項に異議がない時は、速やかに整理を実施、異議あるときはその分申出、幹事が再調査するというものであった。

この許可認可の事務の整理については、1927(昭和2)年6月15日に設置された行政制度審議会でも、同年12月21日に「各官庁許可認可事項の整理に関する報告書」⁵⁵⁷を内閣総理大臣あてに提出している。この頃までの行政事務の整理は、調査会、審査会の設置等その手順からしても、これまでの行政整理の一環としての体裁が伺えるものであり、むしろ効率的な行政事務の視点からは、当然の指摘であったと考えられる。しかし、行政簡素化実施要領制定前後から、「本来必要なものを不要にできる」という、権威を背景としたあまりにも短略的な行政手法に変化する。

1941(昭和16)年11月15日、「許可認可等行政事務処理簡捷令」(勅令第967号)が公布された。これは、許可、認可、免許又は承認を要する事項について、行政庁が申請を受け取り、30日以内にその行政庁から申請者に対し文書による指令、照会又は通知を発しなかった時は、その期間の満了日に許可、認可、免許又は承認があったものと見做すとされるものであった。

「許可認可等行政事務処理簡捷化令制定理由書」⁵⁵⁸には、「許可認可等の処分に関しては、行政庁は申請書受理後一定期間内に決定を為すことを要するものとし、此の期間内に行政上の措置なき場合は当該許可認可等ありたるものと同視する旨の一般的制度を確立するを適当なりと認む。」と書かれている。この「一般的制度の確立」は、1943年の「許可認可等臨時措置法」の制定であった。

1943(昭和18)年3月17日、「許可認可等臨時措置法」(法律第76号)が制定される。その第一項で、次のとおり規定された。

大東亜戦争に際し行政簡素化の為必要アルトキハ勅令の定むるところに依り、法律により許可、認可、免許、特許、承認、検査、協議、届出、報告等を要する事項に付左に掲ぐる措置を為すことを得

一 許可、認可、免許、特許、承認、検査、協議、届出、報告等を要せざることとす

⁵⁵⁷ 「各官庁許可認可事項の整理に関する件」、国立公文書館所蔵『内閣総理大臣官房総務課資料』、資 0013100。

⁵⁵⁸ 「許可認可等行政事務処理簡捷化に関する件」、国立公文書館所蔵『内閣総理大臣官房総務課資料、許可認可事務の簡捷に関する件』、資 00039100。

ること

二 許可、認可、免許、特許、承認、検査、協議等を要せず届出、報告等を以て足るものとする

三 許可、認可、免許、特許、承認、検査等の申請あり又は協議有ありたるとき一定期間の経過に依り許可、認可、免許、特許、承認、検査等あり又は協議調ひたるものと看做す

四 (以下省略)

この第一項の各号に定める許認可等については、「(ア) 本来必要なものを不要にできる、(イ) 届出等の簡素化措置に代え得る、(ウ) 申請があつてから一定期間が経過したことをもつて許認可等があつたものとみなし得る、(エ) 甲の法令による許認可等をもつて乙の法令による許認可等があつたものとみなし得る、(オ) 本来、甲の行政庁が行う許認可等の職権を乙の行政庁に行わせることができる、などの簡素化措置を定めたものである。」⁵⁵⁹ と整理されている。既に定められている許可認可関係の他の法律は、この法律により、勅令で廃止及び改正等ができるというものであり、議会で定められた法律が、勅令により改変されて行く一事例でもある。ちなみに、この法律は、「太平洋戦争に際し」という文言もそのままに、その法的効力について議論されながらも、戦後も生き残り、1991(平成3)年5月に廃止された⁵⁶⁰。

1944(昭和19)年4月18日、「決戦非常措置要綱ニ基ク中央官庁ノ許可認可等ノ事務ノ廃止及地方委譲ニ関スル件ヲ定ム」が閣議決定され、これに基づき、1か月後の5月19日、許可認可等臨時措置令(勅令第351号)が公布された。その第二条では、「地方行政官庁が、現行規定により受くべき、其の上級官庁としての中央行政官庁の監督上の許認可は、当分の内是を受くことを要せず」と規定、更に、主務大臣は、事項を指定してその許認可の職権の全部若しくは一部を地方行政協議会長に行わせる旨の定、当該許認可の全部又は一部を要せず報告等を以て足る旨の定、特別の必要あるものに付いては当該許認可の全部又

⁵⁵⁹ 宮島守男「許可認可等臨時措置法の廃止について」、『自治研究』第67巻第8号、良書普及会、1991、27-45頁。

⁵⁶⁰ 「許可認可等臨時措置法」については、多くの論考があるが、本論文では主に次の論考を参考にした。阿部泰隆「戦時中の行政改革法規—許可認可等臨時措置法はまだ生きてるか」、『自治研究』第58巻第2号、良書普及会、1982年。桜田誉「法令の効力の消滅に関する法理—許可認可等臨時措置法及び同措置令の効力について」、『関西大学 法学論集』第32巻3/4/5合併号、関西大学法学会、1982年。宮島守男「許可認可等臨時措置法の廃止について」、『自治研究』第67巻第8号、1991年。

は一部を受くべき旨の定を為すことができるとされた。つまり、地方行政官庁は中央行政官庁の監督上の許認可は不要、主務大臣の許認可の職権の地方行政協議会長への委譲等がなされることになる。

この頃の行政事務の状況は、「最近各種部面に於ける統制の強化に伴ひ愈々繁きを加へ殊に国家総動員法其の他各種統制法規の部面に於て、其の必要痛感せらるるものあるを以て」⁵⁶¹と国家総動員法、各種統制法規の制定により、許可、認可等の事務量が一段と増加している様子が伺える。

以上、行政簡素化の中での許可認可事務を中心に、その変化を見て来たが、時局に対応という一方的な思考の基に、なし崩し的に簡素化が図られて行く様子が伺える。法規的なつじつまさえ合えばいいという思考の狭隘化は、行政の「簡素化」をより繁雑なものにし、文書の量を増加させていったといえる。

勅令に全面的に委任する法律の制定は、まさにそのことを物語っているといえる。「許可認可等臨時措置法」の条文に規定された「本来必要なものを不要にできる」、「申請があつてから一定期間が経過したことをもって許認可等があつたものとみなし得る」等については、文書による行政上の事務手続きを行政機関自らが放棄しているとさえいえる。「認可」されたという文書は、申請者にとっては、社会での活動をする上での証拠となるものであるが、おそらくそのような考え方は、行政機関には存在しなかったと思える。また、「本来、甲の行政庁が行う許認可等の職権を乙の行政庁に行わせることができる」については、地方官庁への委譲が多くなって行くことになる。

第2節 文書管理の変容

1 文書関連規程の改定

行政簡素化や決戦非常措置が取られる中で、文書関連規程はどのように変化して行くのか、ここでは政府の指示を受け、組織や規程の改定を行った京都府、埼玉県、愛知県の対応について見てみたい。

まず、行政簡素化実施要綱制定との関連で、京都府の対応を見る。行政簡素化実施要綱が、1942(昭和17)年6月16日に閣議決定された約2か月後の8月21日、「庁府県関係行

⁵⁶¹ 前掲16、「許可認可等行政事務処理簡捷化令制定理由書」、「許可認可等行政事務処理簡捷化に関する件」

政簡素化実施要綱」が閣議決定される⁵⁶²。その内容は、部の廃合として、総務部と学務部を廃止し内政部を置く、知事官房に官房長官を置き、従来総務部が所管した予算・会計・人事・統計・文書の事務を知事官房に移す、府県の書記官の官名を部長・官房長に改める等、このほか、課の廃合、官吏の減員、事務簡捷の徹底等が示されたものであった。

昭和17年8月21日付けの内務次官から京都府知事あての文書によると、これまでの四部制は画一的で、質素強力な行政の運営を期するものではないので、内政部が従来の総務部と学務部を所管することにより、地方行政と教育行政の統合を図ることにしたとある。別表として、「行政簡素化実施による減員調」が添付されており、地方官庁は17,309名、作業庁は7,300名の減員が記されている。また、これとは別に厚生省からは、昭和17年10月27日付けで、行政簡素化に伴う措置として、労務行政と職業行政の一元化を図る旨の文書が京都府知事あてに出されている⁵⁶³。

京都府では、これを受けて1942(昭和17)年11月1日、京都府処務規程の全部改正⁵⁶⁴を行い、組織、分掌において、行政簡素化へ対応している。これに伴い、1943(昭和18)年3月17日、京都府文書編纂保存規程を改正した(庁達第3号)。原議には、改正理由として「昨年11月1日、行政簡素化実施ニ伴ウ機構改正ニ基キ、之ヲ改正セムトスルニ在リ」と記されている⁵⁶⁵。

次に、「決戦非常措置要綱」との関連で、内閣情報局、京都府、埼玉県、愛知県の対応を見て行きたい。1944(昭和19)年2月25日、「決戦非常措置要綱」が閣議決定される。この閣議決定は、文書の保存年限の短縮、文書の廃棄、許可認可事務の廃止及び地方機関への委任等、行政機関の文書管理にも大きな影響を与えることになる。この時に講じられた非常措置の一つとして「保有物資の積極的活用」が掲げられていた。「広く官公署、会社、家庭等における保有物資の積極的なる活用供出を図る（これがため例えば官公署、会社等における物資の保存年限等を極度に短縮す）」とされ、官公庁の文書は「物資」として、保存年限の短縮や廃棄文書の再生紙への活用が要請されて行くことになる。「決戦非常措置要

⁵⁶² 「庁府県行政簡素化実施要綱」、京都府立総合資料館所蔵、『京都府行政文書 処務規程改正原議綴』昭17-4。

⁵⁶³ 「労務行政機構改正ニ関スル件」、京都府立総合資料館所蔵、『京都府行政文書 処務規程改正原議綴』昭17-4。

⁵⁶⁴ 「処務規程改正ノ件伺（行政簡素化実施ニ伴）」、京都府立総合資料館所蔵、『京都府行政文書 処務規程改正原議綴』昭17-4。

⁵⁶⁵ 「京都府文書編纂保存規程中一部改正ノ件」、京都府立総合資料館所蔵、『京都府行政文書 京都府文書編纂保存規程一件』昭18-3。

綱」が閣議決定された3日後の2月28日、「官庁ノ文書物品等ノ整理、並ニ其ノ積極的活用、供出ニ関スル件」⁵⁶⁶が次官会議で決定された。その内容は、次のとおりである。

「官庁ノ文書物品等ノ整理並ニ其ノ積極的活用供出ニ関スル件」

(昭和19年2月28日次官会議決定)

決戦非常措置要綱ニ基キ官庁ハ左記ニ依リ文書及物品ノ整理並其ノ積極的活用供出ヲ行フコト。

記

一、官庁ノ保存文書ニ徹底的に再検討ヲ加ヘ真ニ必要ナルモノ以外ハ総テ之ヲ廃棄スルコト。

官庁ノ文書保存ニ関スル規程等ハ必要ニ応ジ速ニ改正スルコト。

右ニ関シテハ内閣ニ於テ調整ヲ図ルコト。

廃棄文書ハ之ヲ印刷局ニ廻付シ再生紙ノ原料トスルコト。

二、官庁ノ保管物品ニ徹底的に再検討ヲ加ヘ真ニ必要ナルモノ以外ハ総テ之ヲ廃棄シ廃棄物品ハ之ヲ活用スルコト。

(以下省略)

三、官庁ノ不要文書及物品ノ活用ニ関シテハ内閣及軍需省ニ於テ速ニ具体的方法ヲ定メ官庁ハ之ニ基キ実施スルコト。

四、前各号ノ実施ニ依リ不要トナリタル倉庫車庫等中脆弱ナルモノハ之ヲ除却スルコト。

五、第一号及第二号ハ本年三月末日迄ニ之ヲ実施スルコト。

更に、1944(昭和19)年5月29日「各庁ノ廃棄文書処理ニ関スル件」が次官会議決定されている。これは、東京都所在各庁廃棄文書処理に摘要するとされ、各庁の廃棄文書は印刷局に保管転換する事、各庁は出来得る限り多量の廃棄文書を供出すること等が規定されていた。

内閣情報局では、1944(昭和19)年3月18日、「情報局文書取扱規程」を改正する。「情

⁵⁶⁶ 「処務規程改正原議綴」、京都府立総合資料館所蔵、『京都府行政文書 処務規程改正原議綴』昭17-4、件名39。「例規 官庁ノ文書物品等ノ整理並ニ其ノ積極的活用供出ニ関スル件並ニ官吏ノ出張ノ制限ニ関スル件」、国立公文書館所蔵『各種情報資料・主要文書綴(三)』、情00063100。

報局文書取扱規程中改正并ニ保存文書ノ廃棄ニ関スル件」の原義には、「去ル2月28日ノ次官會議ニ於テ、決定セル『官庁ノ文書物品等ノ整理並ニ其ノ積極的活用供出ニ関スル件』ニ基キ、当局文書ノ保存期間ヲ規定スル為、文書取扱規程ニ所要ノ改正ヲ加ヘ、又、保存文書ノ廃棄并ニ之ガ製紙原料トシテ活用ニ関シ、規程ヲ設クル為『情報局文書取扱規程中改正ノ件』并ニ『保存文書ノ廃棄ニ関スル件』左案ノ通決定施行相成可然哉」と記されている。

「情報局文書取扱規程中改正ノ件」では、第19条の文書の保存期間と第22条の文書廃棄の条文が改正された。第19条では、永久・10年・3年・1年の保存期間が定められ、第22条では、「文書課長ハ、保存文書中引続き保存ノ要ナシト認メタルモノアルトキハ、関係部課長合議ノ上之ヲ廃棄スルコトヲ得」から「文書課長ハ、保存文書中引続き保存ノ要ナシト認メタルモノアルトキハ、第19条ニ規定スル保存期間ニ拘ラズ、（下線は筆者）関係部課長合議ノ上、之ヲ廃棄スルコトヲ得」に改正され、文書の廃棄は、文書課長と関係機関の部課長の合議で、保存期間に関係なく廃棄されることが規定された⁵⁶⁷。

また、軍需省では、文書の保存年数が表20のように変更されている⁵⁶⁸。

⁵⁶⁷ 「文書、法人監督、連絡」国立公文書館所蔵『各種情報資料・主要文書綴（三）』情00063100。

⁵⁶⁸ 「軍需省処務規程」昭和18年11月1日軍需省制定文第2号、「軍需省処務規程中改正」昭和19年3月29日軍需次官決裁文第191号、前掲、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』、1064-1069頁。

(表 20) 軍需省の文書保存期間の変更

文書保存 期間	軍需省処務規程 (昭和 18 年 11 月 1 日制定)	軍需省処務規程 (昭和 19 年 3 月 29 日改正)
永久保存	法規ノ制定、改廃ニ関スル文書其ノ他例規 徴証ニ供スベキ重要文書 (第一類)	<規定になし>
二十箇年 保存	法規ノ執行ニ関スル訓令、指令、通牒ニシ テ特ニ重要ナル文書 (第一類)	法規ノ制定、改廃ニ関スル文書其ノ他例規 徴証ニ供スベキ重要文書 (第一類)
十箇年保 存	五年以上十年以内参照ノ必要アリト認ム ル文書 (第一類)	法規ノ執行ニ関スル訓令、指令、通牒ニシ テ特ニ重要ナル文書 (第一類)
五箇年保 存	一年以上五年以内参照ノ必要アリト認ム ル文書 (第一類)	前各類ニ該当セザル文書ニシテ五箇年保 存ノ必要アリト認ムル文書 (第一類)
二箇年保 存	<規定になし>	前各類ニ該当セザル文書ニシテ二箇年保 存ノ必要アリト認ムル文書 (第一類)
一箇年保 存	一時ノ措弁ニ係ル文書 (第一類)	<規定になし>
完結廃棄	<規定になし>	一時ノ措弁ニ係ル文書 (第一類)

軍需省は、1943(昭和 18)年 11 月 1 日、戦時の軍需産業強化のため、商工省と企画院とを統合して設置された。設置当初の処務規程では、「永年保存」の類別が規定されていたが、1 年後の「昭和 19 年 3 月 29 日改正」では、永年保存であった重要文書を「20 年箇年保存」に変更し、「20 年箇年保存」の文書は「10 箇年保存」に、「10 箇年保存」の文書は「5 箇年保存」、と言うように順次切り下げられ、「1 箇年保存」の区分を削除して「完結廃棄」の類を設け、1 年未満でも廃棄できるようにされている。また、「永年保存」の区分は削除されている。

また、1944(昭和 19)年 3 月 1 日、地方機関に対して内務省は、次のような文書を出す⁵⁶⁹。

⁵⁶⁹ 「京都府文書編纂保存規程中一部改正ノ件」、京都府立総合資料館所蔵京都府行政文書『京都府文書編纂保存規程一件』昭 18-3。

内務省閣書第二六号

昭和十九年三月一日

内務大臣官房文書課長

内務大臣官房会計課長

京都府知事殿

官庁ノ文書物品等ノ整理並ニ其ノ積極的活用供出ニ関スル件

標記ノ件次官會議決定相成内閣書記官長ヨリ別紙ノ通通牒有之候條可然御了
知相成度依命及申進候

尚当省ニ於テハ目下本件ノ具体的措置ニ付樹立中ニ有之候

(註) 別紙「決戦非常措置要綱」の添付あり

京都府は、1944(昭和19)年4月21日、再び文書編纂保存規程を改正した(庁達第10号)。京都府文書編纂保存規程改正の原議伺い文には「決戦非常措置要綱ニ基ク、官庁ノ文書物品等ノ整理、并ニ其ノ積極的活用供出ニ付、本府文書編纂保存規程中『別表編纂部目及保存年限表』左案ノ通、改正相成可然乎」と記されており⁵⁷⁰、昭和19年の知事事務引継書では、「・・・保存文書を3分の1程度に整理すべく決裁中」と記されている。

この18年と19年の二つの改正は、1930(昭和5)年5月5日の文書編纂保存規程(庁達第7号)を基に改められたもので、主に文書の編纂部目と保存年限の改正である。編纂部目については、組織、事務分掌の改正に伴うものであるが、保存年限については、条文に具体的な年数の記載はなく、「編纂部目及保存年限表」に短縮された年限が追加されている。例えば、昭和5年(庁達第7号)、昭和18年(庁達第3号)、昭和19年(庁達第10号)の各文書編纂保存規程から編纂部目の最初の部分を取り上げ、比較すると表21のようになる。

⁵⁷⁰ 前掲、『京都府文書編纂保存規程中一部改正ノ件』

(表 21) 文書編纂保存規程 編纂部目保存年限比較表

課名	部	目	保存年数		
			昭和 5 年	昭和 18 年	昭和 19 年
庶務課	例規	庶務例規	永	永	永
	帝国議會議員 選挙	貴族院	永. 5	—	—
		衆議院	永. 5	—	—
	府行政	府會議員選挙	永. 5	—	—
		府会	永	永	永. 5
		府参事会	永	永	永. 5
		府有財産	永	永	永. 5
		雜	永/10/ 5/ 1	—	—
	府税	營業税付加税	—	10	10
		賦課歩合協定	10	10	10
		滞納処分	10	10	—
		諸報告	10	10	—
		諸調書	—	10/5	—
		検税	5	5	—
		諸官庁往復	5. 1	5. 1	—
	地方分与税	府配布税	—	10. 5	10. 5
	營業税分割	市町村間營業税額分割	—	10	10
		雜	5. 1	—	—
	訴願訴訟	訴願訴訟	永	永	永
	物資統制	物資統制	—	永. 10. 5	10. 5
	民籍	士族編入	永	—	—
		民籍	5	—	—
	諸調書	諸調書	永	永. 10. 5	—
		諸報告	—	—	永. 10. 5
	雜事	庶務一件	—	5	—
		雜	永. 10. 5. 1	—	5. 1

*表中「-」の箇所は、その年に編纂部目がなかったことを表している。

この表からは、昭和5年の部類に比較して、昭和18年以降に帝国議会議員選挙の部類が無くなっていること、税関係の部類が増加していること、そして保存年数が短縮されている様子が把握できる。ここに取り上げたのは、ほんの一例であるが、他の課の編纂部目についても、保存年数が永年とされていたものに、10年、5年の保存年数が追加されていることが多い。

埼玉県の場合は、決戦非常措置要綱に基づき、文書の保存年数短縮の措置が、具体的に文書規程に反映されている。昭和19年3月13日付けの、文書統計課長から各課長宛ての「保有文書整理ニ関スル件」によると、第二種文書を10年から5年に、第三種文書を5年から1年に、第四種文書を1年から完結の都度という形で、文書の保存年限が大幅に変更・短縮されている⁵⁷¹。

愛知県では、「閣議決定事項タル非常措置要綱ノ趣旨ニ応フル」として、昭和19年3月25日に文書編纂保存規程が改正され、文書の保存年限が、これまでの永年・30年・10年・5年・1年から永年・7年・3年・1年に変更となり、文書の保存年数が短縮されている⁵⁷²。

先に述べたように、能率増進や行政事務刷新の課程で、各省庁の文書整理の必要が指摘されていたが、適正な処置がなされないままに、規程の改正と合わせて、文書が廃棄されて行く。

また、文書の取り扱いについては、機密文書の取扱規程が定められた。当時、政府の中枢機関とされた企画院からは、1940(昭和15)年8月9日付けで企画院次長から農林次官宛に『機秘密書類取扱に関する協定』の件」という文書が出されている。その文書には、「機秘密書類取扱に関する注意」と「機秘密書類取扱に関する協定」が添付されており、各庁は、「機秘密書類取扱に関する注意」を参照し、1941(昭和16)年7月末日迄に機秘密書類取扱に関する規程を整備することとされた⁵⁷³。

ここで取り上げたのは農林省の文書であるが、文面から、企画院が各省へ機密文書に関

⁵⁷¹ 芳賀明子「失われた行政文書―戦中・終戦期における行政文書の廃棄について―」、『文書館紀要』第8号、埼玉県立文書館、1995年、93頁。

⁵⁷² 加藤聖文「喪われた記録―戦時下の公文書廃棄―」、『国文学研究資料館紀要 アーカイブズ研究篇』第1号(通巻第36号)、2005年、15頁。

⁵⁷³ 「機秘密書類取扱に関する協定の件」、国立公文書館所蔵「農商務省農林行政関係～農林水産省文書、一般文書・自昭和15年至昭和17年」、昭50農水00003100。

する規程の制定を指示したものと推測できる。機密文書の取り扱いに関する規程が、1938年の国家総動員法公布後、集中的に制定されていることがわかる。その状況は、表 22 のとおりである。

(表 22) 機密文書取扱規程の制定状況

制定年月日	省庁名	規程の名称
1932(S7). 1. 29	外務省	外務省総動員関係軍機文書取扱規程
1934(S9). 01. 15	商工省	総動員関係軍機密文書及機密文書取扱規程
1939(S14). 12. 20	企画院	企画院総動員機密取扱規程
1939(S14). 12. 20	企画院	企画院機密文書取扱規程
1940(S15). 02. 02	内閣官房	内閣官房「総動員機密」取扱規程
1940(S15). 02. 08	外務省	外務省総動員機密文書取扱規程
1940(S15). 03. 11	厚生省	厚生省総動員機密取扱規程
1940(S15). 03. 11	厚生省	厚生省機密文書取扱規程
1940(S15). 03. 22	商工省	商工省総動員機密取扱規程
1940(S15). 03. 22	商工省	商工省機密文書取扱規程
1940(S15). 04. 17	文部省	文部省総動員機密取扱規程
1940(S15). 04. 17	文部省	文部省機密文書取扱規程
1940(S15). 07. 27	海軍省	総動員機密書類取扱規則
1940(S15). 12. 26	農林省	農林省機密書類取扱規程
1941(S16). 05. 10	外務省	外務省機密文書取扱規程
1941(S16) ?	会計検査院	秘密文書取扱内規
1943(S18). 06. 01	大東亜省	大東亜省総動員機密取扱規程
1943(S18). 06. 01	大東亜省	大東亜省機密文書取扱規程

*この表は、中野目徹・熊本史雄編「近代日本公文書管理制度史料集」、国立公文書館「デジタル・アーカイブ」を参考に作成した。資料が残されていないものもあり、ここに掲載のものがすべてではない。

2 文書の焼却・廃棄

戦争による焼失から文書を救おうとする文書の疎開があった一方で、意図的に文書を焼却・廃棄するという事となされた。また、空襲による焼失、疎開の移動時の破損による消失等この時期、文書は様々な形で失われて行く。特に、敗戦前後に政府によって行われた公文書の焼却命令は、政府や地方機関の大量の文書を焼失させることとなった。敗戦前後に行われた公文書の焼却については、吉田裕「敗戦前後における公文書の焼却と隠匿」⁵⁷⁴ や原剛「陸海軍文書の焼却と残存」⁵⁷⁵がある。

また、国立公文書館所蔵の極東国際軍事裁判関係資料で、鹿児島地区憲兵隊の「発来翰綴 焼却準備」には、1945(昭和20)年8月14日から27日付けの「書類処理に関する件通牒」、「秘密書類焼却に関する通牒」の文書が綴じられており、焼却時に残紙を残す失態を演じないように、焼却は揮発油に依るより、防空壕内で自然通風を利用する方が早いこと、焼却の時期の判断は、指揮官の独断と英断に委ねること等が指示されている。また、これには書類処置区分一覧表も綴じられており、保存・焼却準備・焼却に区分されていたことが把握できる⁵⁷⁶。この文書は、憲兵司令部本部長からの極秘文書であるが、相当細部にわたり指示が出されていたことがわかる。

次に、敗戦直前の政府の施策「行政簡素化」の閣議決定、「決戦非常措置」の閣議決定、敗戦前後の状況について、どのような措置がなされたか、国の機関や地方機関の状況を検証したい。

まず、外務省では、1945(昭和20)年8月7日、「外務省文書処理方針及臨時外務省文書委員会ノ設置ニ関スル件」が定められ、外務省記録文書の「急速処理」をする方針が決定された。この実施のため外務次官を委員長とする「臨時外務省文書委員会」が設置され、「臨時外務省文書委員会設置要綱」が定められた。この時、外務省には、本省跡に約3万5千冊、各疎開地に約4万冊の文書が保管されており、これらの文書を移動させることは不可能として、イ、全部焼却 ロ、現在地付近の土中に埋没 ハ、緊迫事態に際して急速焼却 の三つの選択肢を準備している。1945(昭和20)年7月から8月にかけて、外務省では記録類の緊急処理が実施される。この処理により、明治以来の主要記録、「日英同盟関係」

⁵⁷⁴ 吉田裕『現代歴史学と戦争責任』、青木書店、1997年、127-141頁。

⁵⁷⁵ 原剛「陸海軍文書の焼却と残存」、『日本歴史』第598号、1998年、56-58頁。

⁵⁷⁶ 「昭和20年8月起 発来翰綴ヨリノ抜粋」、国立公文書館所蔵「極東国際軍事裁判 弁護関係資料297」。

等、日本の外交を中心とした多くの記録が非常焼却された⁵⁷⁷。

次に、内閣情報局では、昭和18年の内閣情報局次長通達第17号「不要機秘密文書ノ焼却ニ関スル件」により、不要機秘密文書の焼却が指示される。各課毎に毎週1回行うこととされ、また、各課長は毎週1回書類整理日を設けることが規定されている⁵⁷⁸。その日割は、次のとおりである。

月曜日 官房各課

火曜日 第一部各課

水曜日 第二部各課

木曜日 第三部各課

金曜日 第四部各課

また、この日割以外にもその保管者又は責任者において廃棄することができるとされている。毎週「不要文書」の廃棄が行われていた様子が把握できる。

また、会計検査院では、国費膨張に伴う計算書や証拠書類の累年増加に対応するため、院内に次のような文書を出している⁵⁷⁹。

院内達第五号

昭和十八年四月三十日

会計検査院長 河本 文一

文書取扱規程ノ特例ヲ設クル件

歳入歳出現金物品国有財産等ノ計算書類ニシテ、昭和五年度以前ニ属スルモノ、及同証拠書類ニシテ、昭和十年度以前ニ属スルモノハ、文書取扱規程第十六条ノ規定ニ拘ラス、特別保存ノ要アルモノヲ除キ、其ノ保存期限ヲ昭和十八年八月三十一日トス

「参考」として付記されたものによると、この特例により廃棄されたものは、大正13

⁵⁷⁷ 「外務省の百年」下巻、外務省百年史編纂委員会、1969年、1295頁。

⁵⁷⁸ 「文書、法人監督、連絡」国立公文書館所蔵『各種情報資料・主要文書綴（三）』情00063100。

⁵⁷⁹ 「文書保存年限の特例を設ける件」、国立公文書館所蔵『会計検査院・平成15年度以降移管公文書・自昭和9年1月院中達』、平16会計00008100。

年度から昭和5年度までの計算書が、522,672冊、昭和8年度から昭和10年度までの証拠書類が11,748,778枚とされている。

これは、文書保存規程に特例を設けることにより、対処しようとするものであった。

地方機関では、どのような状況であったのか、京都府、愛知県、埼玉県の状況を見てみたい。

京都府におけるこの時期の文書の消失には、二通りの流れがあった。一つは、知事官房文書課が本庁倉庫にまとめて保存していた文書の流れである。これは、1905(明治38)年と1929(昭和4)年の2度の文書整理を経て、保存されてきた文書とその後各課から文書課へ引き継がれた文書である。この文書は、空襲の激化に伴い、その消失を心配して1945(昭和20)年3月、嵯峨大覚寺内華道道場内に移されるが、この時、不必要とされた文書が廃棄処分される。次に、移動時の壊滅により文書が失われた。嵯峨大覚寺へ移された文書は、終戦直後の9月に本庁内書庫に戻されるが、この時三度目の廃棄処分がなされる。その理由は、保存場所を確保できなかったことによるものであった。

もう一つは、各主管課が保存していた文書で、これは、明確な意図の下に焼却廃棄されたものであると考えられる。対象となったのは、軍や警察関係の簿冊であった。

昭和^マ20年1月29日(筆写注：昭和20年は、綴じられている前後の文書の流れから考えても21年の誤りと思われる。)付けの内務大臣官房文書課長宛の報告によると、京都府は知事官房文書課保存の文書、主管課保存の文書、廃保存の文書の三種類に分けて廃棄等の処分を行い、その文書のリストが作成されている⁵⁸⁰。

まず、知事官房文書課保存の文書は、次のとおりである。

知事官房文書課

一 本府保存文書(主管課保存ノモノヲ除ク)ハ、本庁内二棟ノ倉庫ニ保存シアリシヲ、空襲ノ激化ニ伴イ、之ガ保全ヲ期スル為、昭和20年3月27日より同年4月1日ノ間ニ於テ、之ヲ京都市右京区嵯峨大覚寺境内華道道場内ニ移動セシモ、終戦ニ當リ、同年9月18日より同年9月24日ノ間ニ於テ、之ヲ本庁内倉庫ニ復歸セリ。

但シ前記二棟ノ倉庫ノ内、一棟ハ木造ナリシ為、防空・防火ノ見地ヨリ、之ヲ取壊シアリタルニ依リ、残り一棟ノコンクリート建倉庫内ニ合一保存シアリ。

⁵⁸⁰ 京都府立総合資料館所蔵『京都府行政文書 大正15年～昭和22年 例規綴』(昭22-155-3)。

二 前記移動ノ際、不必要ト認め廃棄処分ヲナシタル文書、及移動ノ為ニ依ル壊滅セル文書ニシテ、写ノエラレザルモノ別表ノ如シ。

別表には作成年毎に簿冊名と冊数、作成課名が記載された簿冊のリストが記されている。これによると、明治期約 1,900 冊、大正期約 400 冊、昭和期約 300 冊の簿冊が失われたことがわかる。

主管課で保存されていた文書は、「主管課保存ニ依ルモノ」と記され一連のリストがあり、その内、厚生課の場合は、次のとおり「焼却廃棄書類表」が添付されている⁵⁸¹。

焼 却 廃 棄 書 類 表 厚 生 課

- 一、陸海軍関係諸法規抜粋綴（陸海軍ヨリ送付セル諸法規綴込ノモノ）
- 一、陸軍動員関係書類（召集規則ニ基ク簿冊）
- 一、海軍志願兵一件（海軍人事部ヨリノ志願兵ニ関スル公文書及海軍ヨリノ公文書ニ依リ府ヨリ市町村長名通知ノ文書綴込）
- 一、市区町村兵事主任者名簿
- 一、陸軍志願兵志願費進達一件（聯隊司令部ヨリノ通知ニ依リ志願セシ者ノ志願費ヲ師営区司令部へ進達セシモノ）
- 一、国防献金傭兵金等進達一件（陸海軍省へ国防献金傭兵金建鑑献金等ヲ直接又ハ警察署地方事務所市区ヨリ送付セシモノヲ進達セシ綴込）
- 一、徴兵一件（陸軍ヨリノ通牒及之ニ基付キ市区町村へ通知ノ公文書案）
- 一、召集一件（陸海軍ヨリノ通牒綴込）
- 一、在郷軍人会一件（在郷軍人会京都支部ヨリノ通牒綴）
- 一、召集徴発事務検閲一件（召集規則ニ基キ市区町村警察署ヲ検閲セシ記録並聯隊区司令部海軍人事部ヨリノ講評記録綴）

このほか、警察部各課毎に、簿冊名と冊数がリストアップされている。

各機関で保存されていた文書については、「廃保存ニ依ルモノ」として、京都府地方事務所と各警察署の簿冊名と冊数がリストアップされている。京都府地方事務所のリストには、備考欄に「舞鶴海軍人事部長の指示に基づくもの」「京都聯隊区司令部の指示に基づく

⁵⁸¹ 京都府行政文書「大正 15 年～昭和 22 年 例規綴」（昭 22-155-3）

もの」と記されており、簿冊の焼却が軍の指示によるものであったことがわかる。

また、埼玉県では、旧郡役所から引継がれた郡役所文書を廃棄することが記されている。このほか、昭和19年3月14日付け、埼玉県官房長から各課署長あてに出された「官庁ノ文書物品等ノ整理並ニ其ノ積極的活用供出ニ関スル件」では、「保有物資回収要綱」が示され、「不要文書ハ速ニ廃棄手続ヲ完了シ、全部之ヲ供出スルコト」と記されている⁵⁸²。

愛知県では、昭和19年3月25日文書編纂保存規程改正4日後の29日、約1万6千冊の大量の文書が廃棄された。更に、翌1945(昭和20)年7月末に、1万冊近くの文書が古紙統制組合へ売却されたという。そして、敗戦直後の8月18日、大正、昭和期の土木関係文書の廃棄が実施されている⁵⁸³。

この時期、文書が失われる原因は、規程に基づく言わば「合法的な」文書の廃棄と一方的な命令による廃棄・焼失、そして、空襲等による焼失、疎開等による破損が考えられる。

第3節 文書の疎開

1 政府の疎開政策

「疎開」が国策として決定されるのは、1943(昭和18)年9月21日の「現情勢下に於ける国政運営要綱」の閣議決定においてであり、「急速に悪化する戦局を打開する為、統帥部が「絶対国防圏」を設定し、長期不敗の態勢を確立せんとした戦略転換に基づく国内防衛強化策の一環であった。」とされている⁵⁸⁴。しかし、この要綱に「地方分散」の文言はあるが、「疎開」の文言はない。

法律の条文に「疎開」という文言が規定されるのは、1943(昭和18)年10月31日公布された、防空法の改正法律(法律第104号)であった。防空法は、1937(昭和12)年4月2日公布されているが、第1条に規定された「防空」の意味は、航空機の来襲による危害を防止し、軽減するため陸海軍が行う防衛に則して陸海軍以外の者が行う(「民間防空」と言われた)灯火管制、消防、防毒、避難及び救護とこれらに関係した監視、通信及び警報であった。(下線と()内の表記は筆者) 1941(昭和16)年の改正(法律第91号)を経て、

⁵⁸² 前掲、芳賀明子「失われた行政文書—戦中・終戦期における行政文書の廃棄について—」、『文書館紀要』第8号、埼玉県立文書館、1995年、93頁。

⁵⁸³ 加藤聖文「喪われた記録—戦時下の公文書廃棄—」、『国文学研究資料館紀要アーカイブズ研究篇』第1号(通巻第36号)、2005年、15頁。

⁵⁸⁴ 深谷満雄「大東亜戦争間における民間防空政策—危機管理的視点から見た疎開政策—」、防衛学会『新防衛論集』、第15巻第1号、1987、62頁。

1943(昭和18)年の改正(法律第104号)で、陸海軍以外の者が行う項目に新たに「分散疎開」が追加されることになる。

この頃、閣議決定により、各分野の疎開要綱が定められて行く。1943(昭和18)年9月28日に「官庁ノ地方疎開ニ関スル件」⁵⁸⁵が閣議決定され、官庁の地方疎開の計画が始まる。同年10月15日、「帝都及び重要都市における工場家屋等の疎開及び人員の地方転出に関する件」、12月14日には、「国宝、重要美術品ノ防空施設整備要綱」が、12月21日には「都市疎開実施要綱」が、更に、1944(昭和19)年6月30日には、「学童疎開促進要項」が、そして1945(昭和20)年4月20日には、「現情勢下ニ於ケル疎開応急措置要綱」が閣議決定されている。こうした中、国や地方の行政機関においても公文書の疎開が検討され実施される。

2 文書疎開の実態

官公庁の文書の疎開は、日本が制空権を失い、空襲が激しさを増してきた1944(昭和19)年から1945(20)年8月の敗戦直前までの間に実施されたと考えられる。その早い時期のものとしては、1942(昭和17)年の宮内庁図書寮があり、その後、各官公庁が順次実施し、1945年8月の敗戦まで続く。文書疎開の記録については、殆ど残されていないが、そういう状況の中で、史料を掘り起し、文書疎開の状況が明らかにされている。管見の範囲でその論考を紹介しておきたい。

梅原康嗣「公文書の疎開と復帰」⁵⁸⁶は、国立公文書館所蔵資料を駆使して内閣文庫の図書類や国の機関の公文書の疎開とGHQの押収そして復帰の状況を解明したものである。内閣文庫の疎開は、昭和18年12月14日閣議決定された「国宝重要美術品の防空施設整備要綱」によるようである。公文書の疎開に関わる資料は極めて少なく、「疎開格納に関し警備依頼」の文書、「疎開の証明書」、疎開等の用務の出張記録、そして当時の内閣官房職員の話から、疎開の状況が明らかにされている。また、戦後のGHQの記録復帰の指令への対応等も記されている。

芳賀明子「失われた行政文書―戦中・終戦時における行政文書の廃棄について―」⁵⁸⁷は、

⁵⁸⁵ 「官庁ノ地方疎開ニ関スル件」、国立公文書館所蔵『公文類聚』第67編、昭和18年第59巻、官職53、類02727100。

⁵⁸⁶ 梅原康嗣「公文書の疎開と復帰」、『北の丸』第39号、国立公文書館、2006年、3-18頁。

⁵⁸⁷ 芳賀明子「失われた行政文書―戦中・終戦時における行政文書の廃棄について―」、『文

戦中及び終戦時における、埼玉県の行政文書の廃棄に関する資料を紹介している。一つは、県立文書館所蔵資料で昭和18年度の庶務部の簿冊、二つ目は、元県職員が戦後に当時の状況を回想して書いた草稿、そして三つ目は、埼玉県立文書館が実施した「戦中戦後行政文書保管事業」により、県内の市町村に残されていた文書のマイクロ撮影による収集によるものである。これらの資料には、当時、行われた重要文書の焼却について書かれている。

白石弘之「書庫の不思議—太平洋戦争下における東京府・市文書の疎開について」⁵⁸⁸では、東京府、東京市、東京都と変遷する行政機構の中で文書がどのように引き継がれたかを解明し、現在東京都公文書館の所蔵資料の構成から、文書の廃棄、消滅等を解明しようとしたものである。文書疎開については、昭和18年末から翌19年にかけて実施されたとされている。都では、昭和18年末に文書疎開計画が策定されたが、人手不足等により計画通りには実施できなかったようである。1945(昭和20)年5月25日の東京大空襲により、約2万冊の文書が消失したとされている。

出口政司「福井空襲時における福井県公文書」⁵⁸⁹は、昭和20年7月19日の福井空襲下における文書の被害状況、新聞記事や関係者の聞き取りによる文書の疎開の状況を紹介している。

数野文明「原爆とアーカイブズ」⁵⁹⁰は、原爆によるアーカイブズへの影響について被害の実態を考察したものであるが、文書の疎開の状況についても聞き取りや手記等を援用し解明されている。

上田満子「戦災を免れた図書館の貴重史料—『疎開文書目録』に見る—」⁵⁹¹は、古書籍展で見つけた、熊本県が作成した「疎開文書目録」に書かれた記録を辿りながら、戦時中の文書の焼失や疎開について解明したものである。

大窪太郎「図書館本の疎開前後」⁵⁹²は、戦争という非常事態に対応した宮内省図書館に

『書館紀要』第8号、埼玉県立文書館、1995年、92-99頁

⁵⁸⁸ 白石弘之「書庫の不思議—太平洋戦争下における東京府・市文書の疎開について」、『東京都公文書館研究紀要』第3号、東京都公文書館、2001年、1-41頁。

⁵⁸⁹ 出口政司「福井空襲時における福井県公文書」、『福井県文書館研究紀要』第2号、福井県文書館、2005年、95-103頁。

⁵⁹⁰ 数野文明「原爆とアーカイブズ」、『国文学研究資料館紀要アーカイブズ研究篇』第1号(通巻36号)、2005年、29-52頁。

⁵⁹¹ 上田満子「戦災を免れた図書館の貴重史料—『疎開文書目録』に見る—」、『年報熊本近世史 平成17年度 熊本県近世史論集』、熊本近世史の会、2005年、2-5頁。

⁵⁹² 大窪太郎「図書館本の疎開前後」、『書陵部紀要』第30号、宮内庁書陵部、1978年、37-46頁。

ついて年譜風にまとめたものであり、当時の状況が詳しく把握できる。また、田中悦子「図書寮本の戦時疎開について—大窪太郎氏の聞き書きをもとに—」⁵⁹³ は、宮内省図書寮を事例に文化財の疎開について考察したもので、関連年表と「大窪太郎氏聞き書き」が掲載されている。

飯塚一幸「京都府庁文書の来歴をめぐって」⁵⁹⁴ では、戦時中の文書疎開による紛失・廃棄、敗戦前後における文書の焼却処分について、簿冊の冊数も含めた具体的な状況が記されている。また、これに関連して、渡辺佳子「京都府行政文書の構成と保存管理の変遷」⁵⁹⁵ でも、文書疎開の状況を述べている。

この他日本の植民地・占領地の状況については、安藤正人「日本軍政期英領マラヤにおける記録文書の状況」⁵⁹⁶、加藤聖文「敗戦と公文書廃棄—植民地・占領地における実態—」⁵⁹⁷の論考があり、戦争という非常事態において、文書がどのような取り扱いを受けたか具体的に把握できるものである。

さて、公文書の疎開については、法規の制定や政府からの具体的な指示がなされたことは、確認できないが、夫々の機関が自主的に動いた様子が残された史料や聞き取りから把握されている。これまでに発表されている報告や論考を基に、当時の状況の一端を把握するため、官庁の文書の疎開の時期や場所等を年代順にまとめたのが、表 23 である。

⁵⁹³ 田中悦子「図書寮本の戦時疎開について—大窪太郎氏の聞き書きをもとに—」、『記録と史料』No10、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会、2000年、42-53頁。

⁵⁹⁴ 飯塚一幸「京都府庁文書の来歴をめぐって」、『京都府行政文書を中心とした近代行政文書についての史料学的研究』、京都府立総合資料館歴史資料課、2008年、24-29頁。

⁵⁹⁵ 渡辺佳子「京都府行政文書の構成と保存管理の変遷」、『京都府行政文書を中心とした近代行政文書についての史料学的研究』、45-48頁。

⁵⁹⁶ 安藤正人「日本軍政期英領マラヤにおける記録文書の状況」、『史料館研究紀要』第33号、史料館、2002年、79-104頁。

⁵⁹⁷ 加藤聖文「敗戦と公文書廃棄—植民地・占領地における実態—」、『史料館研究紀要』第33号、2002年、105-144頁。

(表 23) 官庁の文書疎開の状況

番号	疎開の時期	官庁名	疎開先 (主な疎開資料)
①	1942(S17). 5～6月	宮内省図書寮 *昭和16年9月、武蔵 陵墓地内へ疎開を決定	南多摩郡横山村武蔵陵墓地内の浅川非常倉庫「浅川文庫」(図書類・公文書類)
②	1942(S17). 7月頃	皇室博物館	南多摩郡横山村武蔵陵墓地内の浅川非常倉庫「浅川文庫」(館藏品・貴重図書)
③	1943(S18) 4月	東京都庁	駒込六義園内の土蔵(市史編さん室の貴重資料、市史稿の原稿)
	1943(S18).9 .21	「現情勢下に於ける国政運営要綱」が閣議決定。 「疎開」が、国策として決定される。10月31日防空法改正	
④	1943(S18) 12月～	東京都庁 *S18年12月22日、文 庫疎開計画決定	元教育研修所「四谷文庫」、渋谷区若木町の防衛局倉庫「若木町文庫」(東京市文書、東京府文書)
⑤	1944(S19).3 月	東京都庁	埼玉県騎西町農家の土蔵(明治期東京府文書)
⑥	1944(S19) 3.1	内閣官房総務課 *宮内省と「内閣文庫貴 重図書保管委託に關す る協定」を締結。	宮内省の「浅川文庫」(紅葉山文庫の和漢書7万4千余冊)(内閣文庫)
⑦	1944(S19) 4月下旬～5 月下旬	外務省	埼玉県幸手・和戸・日岡(約19,750冊)、埼玉県八基(14,000冊)、神奈川県大倉山(図書類15,000冊)
⑧	1944(S19) 6月	外務省 *S19年3月、日銀に保 管委嘱を決定	日本銀行本店地下室金庫内(諸外国間に締結された条約、協約、協定、議定書等の原本)
⑨	1944(S19) 7月～10月	宮内省図書寮	福島県那須御用邸内(図書寮書庫に残置の図書類・永久保存公文書)

⑩	1944(S19) 年末頃	広島地方裁判所・広島区 裁判所	庄原区裁判所（登記関係種類、判決原本、刑事事件簿）
⑪	1944(S19) 年末頃	広島地方裁判所検事 局・広島区裁判所検事局	比婆郡庄原町の庄原裁判所倉庫（判決原本、刑事被告人人名簿）
⑫	1945(S20) 1月20日	愛知県庁	保存文書の分散疎開計画を立案。明倫中学校（名古屋市）（永年・7年保存文書）
⑬	1945(S20) 3月	京都府庁	京都市嵯峨大覚寺内、華道道場
⑭	1945(S20) 5月	愛知県庁 * 明倫中学校疎開の文書の再疎開	養蚕取締所足助支所（東加茂郡足助町）、蚕業試験場岩津支所（額田郡岩津町） * 実行されず、廃棄となる。
⑮	1945(S20) 5月前後か	東京都庁 * 若木町文庫所蔵文書の再疎開	南多摩郡由木村（現八王子市）の酒屋の土蔵（東京市文書、東京府文書）
⑯	1945(S20) 5月～8月	帝室博物館 * 浅川文庫に搬入の資料の再疎開	京都府山国村常照皇寺ほか
⑰	1945(S20) 5月8日～13日	宮内省図書寮 * 浅川文庫に搬入した図書、公文書類の再疎開。	軽井沢町字長倉市村邸「宮内省臨時書庫」を設置（図書・公文書）
⑱	1945(S20) 4.27	熊本県庁（記録公文書）	熊本市清水町麻生田。個人倉庫（記録公文書）
⑲	1945(S20) 5月8日～14日	内閣官房総務課 * 浅川文庫疎開の内閣文庫の図書を宮内省臨時書庫へ再疎開	長野県軽井沢町字長倉（市村邸）「宮内省臨時書庫」
⑳	1945(S20). 6月～7月	広島県庁	高田地方事務所倉庫（現安芸高田市）（庶務課議会文書・予算書等）

㉑	時期は不明	広島県庁	廿日市市の教員保養所・安芸高等女学校防空壕、奉安庫横地下に埋設。(各部文書、人事課文書、統計課統計資料)
㉒	時期不明	広島市役所	比治山の頼山陽文庫(戸籍簿)。藤田ビル疎開あとの地下室(印鑑登録簿・土地家屋台帳等)
㉓	時期不明	広島控訴院検事局	三次区裁判所検事局(重要書類)
㉔	時期不明	広島控訴院	庄原区裁判所(判決原本)、高田郡白木町の広島区裁判所井原出張所(進行中の訴訟記録)ほか
㉕	時期不明	広島地方裁判所・広島区裁判所	比治山市役所分室横穴(戸籍関係書類)、庄原区裁判所(登記関係書類)、広島区裁判所祇園出張所(その他)、広島地方裁判所所長官舎倉庫(大審院判例)
㉖	1945(S20) 5~6月頃	福井県庁	吉田郡東藤島村の上中国民学校、護国神社道場、郡部の県施設ほか。
㉗	1945(S20) 6月8日	厚生省	新潟県南蒲原郡田上村宗慶寺内
㉘	1945(S20) 6月11日	内務省	埼玉県志木町
㉙	1945(S20) 6月29日	貴族院事務局	長野県上水内郡安茂里村平柴 藤原績方
㉚	1945(S20) 6月~7月	広島財務局・広島税務署	安芸郡中野村(現安芸区中野)の大師堂、畑賀病院ほか。安佐郡可部町(現安佐北区可部町)の可部税務署鉄筋倉庫、民間酒造家倉庫(検地帳、村明細帳、免帳類、地租改正史料、印刷機械、重要書類)

㉑	1945(S20). 7.6	内閣恩給局	神奈川県小田原市の県立小田原高等女学校、 神奈川県足柄下郡湯本町の湯元国民学校内 「恩給局第一分室」、同郡温泉村の温泉村国 民学校内
㉒	1945(S20). 7.24	内閣官房総務課 *財団法人農村更生協 会と「内閣文庫図書保管 委託契約書」を締結。	長野県諏訪郡原村八ヶ岳の高等農村講習所 内(大手門内の内閣文庫に残る図書の内、和 書3万4千7百余冊)
㉓	1945(S20) 7月28日	内閣統計局	群馬県北甘楽郡磐戸村国民学校
㉔	1945(S20) 8月上旬	内閣官房総務課	東京都西多摩郡大久野村
㉕	1945(S20) 8月14日	内閣統計局	群馬県北甘楽郡月形村国民学校
㉖	1945(S20) 8月中旬	内閣官房総務課	長野県南安曇郡安曇村
㉗	1945(S20) 8月以降	行政裁判所	岩手県磐井郡湧津村、長野県上伊那郡箕輪村 の行政裁判所臨時出張所

出典：①②⑥⑦⑨⑭⑮ 大窪太朗「図書寮本の疎開前後」、『書陵部紀要』第30号、37-46
頁。田中悦子「図書寮本の戦時疎開について—大窪太朗氏の聞き書きをもとに—」、
『記録と史料』No10、42-53頁。

③④⑤⑮ 白石弘之「書庫の不思議—太平洋戦争下における東京府・市文書の疎開
について」、『東京都公文書館研究紀要』3号、1-41頁。

⑥⑱㉒ 国立公文書館編『内閣文庫百年史』、国立公文書館、13.18-19頁。

⑦⑧ 外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』下、1294-1297頁。

⑩⑪⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗ 数野文明「原爆とアーカイブズ」、『国文学研究資料館紀要アー
カイブズ研究編』第1号、29-52頁。

⑫⑭ 加藤聖文「喪われた記録—戦時下の公文書廃棄—」、『国文学研究資料館アー
カイブズ研究篇』第1号、15頁。

⑬ 渡辺佳子「京都府行政文書の構成と保存管理の変遷」、京都府立総合資料館歴史資料課編『京都府行政文書を中心とした近代行政文書についての史料学的研究 2005～2007 年科学研究費補助費基盤研究(B)研究成果報告書』、45-48 頁。

⑭ 上田満子「戦災を免れた図書館の貴重史料—『疎開文書目録』に見る—」、『年報 熊本近世史』平成 17 年度、2-5 頁。

⑮ 出口政司「福井空襲時における福井県公文書」、『福井県文書館研究紀要』第 2 号、福井県文書館、95-103 頁。

⑯ 梅原康嗣「公文書の疎開と復帰」、『北の丸—国立公文書館報—』第 39 号、3-18 頁。

文書の疎開については、そのことを記録した関連文書の残存状況がよくなく、この表に取り上げたのは、その一部にすぎない。しかし、この表から見えてくることは、文書の疎開が必ずしも政府の政策として計画的に実施されたものではなく、現場の職員が中心となり、「何とかしなければ」という思いから行われたというのが、実情であったようである。このことは、表に引用した出典に記録されているインタビューからもうかがい知ることができる。宮内省図書寮（当時）の大窪太朗氏の聞き書きを行った田中悦子氏は「疎開先や梱包、輸送手段の確保に奔走する作業従事者の姿をうかがうことができる。こうした現場の行動に支えられて図書寮本の疎開作業が行われたことが、遺された資料の背景として理解される必要がある。」⁵⁹⁸ 述べているが、まさにそのとおりであるといえる。

文書等の疎開は、比較的早い時期から組織を挙げて計画的に取り組んだ宮内省、東京都を除けば、殆どの機関が動き出すのは、1945(昭和 20)年 3 月以降であり、既に疎開を終えていた機関もこの時期に再疎開が実施されている。十分な情報もないまま、切迫した状況の中で実施されたと考えられる。ちなみに、昭和 20 年 3 月 10 日は、東京大空襲の日であった。

本土空襲必至と判断された 1943(昭和 18)年後半以降、民間防空の中心的施策は、疎開であったと言われている⁵⁹⁹。しかし、その時期は遅きに失していた。防空法の制定について帝国議会で建議が提案されたのは、1933(昭和 8)年であった。同法が制定されるのは、

⁵⁹⁸ 前掲、「図書寮本の戦時疎開について—大窪太朗氏の聞き書きをもとに—」、51 頁。

⁵⁹⁹ 前掲、「大東亜戦争間における民間防空政策—危機管理的視点から見た疎開政策—」、58 頁。

1937(昭和12)年であるが、その間、陸軍省、内務省、参謀本部の意見が調整できなかったという⁶⁰⁰。そして、1937年によく制定された防空法も、これから防空計画を立てるという内容であった。そして、「昭和18年後半以降、民間防空の中心的施策」となる「疎開」が国策として採り入れられるのは、同年10月の防空法改正においてであった。この流れを考える時、当時の政府や国民が有していた危機管理の意識とその背景についての考察も必要になると考えられる⁶⁰¹。

おわりに

この章では、第1節で、戦時体制下において実施された政府の施策「行政簡素化」と「決戦非常措置」について、文書管理との関わりに視点を置きながら、どのような施策が展開されたかを確認した。次に、事務処理の簡素化の事例として、「許可認可事務の簡捷」について、通常の事務が法規の改変でどのように変化して行くのか、行政事務の変容を検証した。

第2節では、文書管理関連規程の変容について述べた。この場合、行政簡素化による組織の統廃合を受けた処務規程の改定、それに伴う文書規程の改定、決戦非常措置による物資の供給手段としての文書の保存年数の短縮という、一応、規程に基づいた文書の削減と政府や軍の命令による超法規的な方法による文書の焼却等があったことを明らかにした。

第3節では、空襲から文書を守ろうとする「文書政策」について、政府の疎開施策と関連させながらその実態を検証した。文書の疎開が最も早くなされたのは、1942(昭和17)年の宮内省図書寮であった。その後、敗戦直前まで文書の疎開は続けられる。特に、1945(昭和20)年3月10日の東京大空襲以降文書疎開を実施する機関の件数が一挙に増えている。戦争についての情報が知らされないまま、この東京大空襲により切迫した戦況を把握したところも多かったのではないかと考えられる。

この文書疎開は、政府の指示により実施されたというよりも、現場職員の的確な判断や尽力によるものが大きかったと言える。制空権を失い、防空体制が崩壊した後も政府は積極的な「疎開」の施策を図ろうとせず、空襲による多くの人命が失われた。

⁶⁰⁰ 服部雅徳「『防空法』制定に至る経緯—日本における民間防空制度発足までの状況—」、『新防衛論集』、第11巻第4号、防衛学会、1984、123-134頁

⁶⁰¹ 当時の状況について、政府の施策や国民の意識等に視点を置いて書かれた論考として、(黒田康弘「空襲情報と疎開—膨大な犠牲者を出したのは何故か—」、『季刊 戦争責任研究』第64号、日本の戦争責任資料センター、2009)がある。

以上の状況を見ると、戦時体制下における文書管理は、文書量の削減、文書の疎開、文書の焼却と展開されたことがわかる。文書の削減については、文書規程等の改定による文書分類や保存年数の変更等により実施され、また、許可認可事務のように事務の簡素化と合わせて文書量を削減しようとしたものもあった。その内容や実施の方法等については、十分に吟味されねばならないところであるが、逆に、そのようなことが、この非常時体制の中で、ある意味整然と進められていたということには、注目に値する価値もあるように思える。それは、この非常事態の中でも、施策を行うに当たって、文書が作成されていたということである。つまり、曲がりなりにも法令順守の（法令の内容の是非はともかくとして）いわゆる「文書行政」が行われていたと言えるのではないだろうか。文書行政を中心とした官僚制のシステムは、非常事態の中でも健在であったといえる。

一方、文書の焼却のように、上級官庁や軍部からの命令により、超法規的に進められたものもあった。また、文書疎開のように政府の施策とは関係なく、現場の機関や担当者による自発的な行為もあった。この超法規的な行為は、問題外であるが、文書が有する証拠的な効力を承知していた保身のための短絡的な行為であったといえる。そして、文書疎開に見られる、関係者の尽力は、戦後の資料保存運動に繋がるものでもあったと言える。

終章

本研究は、近代における日本の統治機構とその文書管理の変遷を通して、当時の文書管理やアーカイブズについての認識を解明し、戦後に築かれる近代的アーカイブズ制度成立の歴史的前提を明らかにしようとするものであった。その特徴として、アーカイブズやアーカイブズの基盤である文書管理を制度として捉え、その内容や歴史的な変遷について研究しようとしたもので、このような視点からの研究は、それほど多くはなく、対象とする制度や時代についても限定的なものが多い。本研究は、近代の文書管理とアーカイブズを統治機構との関連に視点をあて、制度の歴史として研究することを課題とした。

その方法として、日本における近代行政機構の成立時から約 80 年間の文書管理の歴史的な変遷を追いながら、二つの視点から論考を進めた。一つは、日本の統治構造、太政官制と内閣制における文書管理に視点をあて、当時の文書管理やアーカイブズについての認識考察しようとするものであり、もう一つは、その時々々の官制に視点をあて、文書管理の変遷を解明しようとするものであった。

この終章は、三つの節で構成した。第 1 節は、統治機構と文書管理の変遷を四つの視点から五期に区分をして、それぞれの時期の特徴について解説をする。第 2 節では、近代的アーカイブズ機能の萌芽とその限界について考察をする。第 3 節では、結びとして本研究の意義と残された課題を述べる。

第 1 節 統治機構と文書管理の変遷

近代統治機構における文書管理の変遷を、統治構造と文書管理に関わる官制の視点から、表 23 のように五つの時期に区分し、それぞれの時期の特徴を、統治形態、統治組織、文書認識、文書管理施策等の状況の四つの視点からとりまとめた。この表により、文書管理制度の解説と分析を試み、80 年間の変遷をまとめることとする。

(表 23)

時期	統治形態	統治組織	所管組織	文書認識	文書管理施策等の状況
第一期	太政官制	行政官	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 行政官記録掛 → 弁官記録掛 ◇ 諸官省記録掛 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 史録・史籍 ◇ 記録編輯の材料 ◇ 「後世信ヲ取ル所」のもの 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 文書による裁可のシステムが築かれている。 ◇ 記録保存の目的が明確に規定されている。 ◇ 文書・記録管理がシステム化されている。
		太政官 正院	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 太政官史官 ◇ 正院記録局 ◇ 諸官省記録部局 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 「後覽照考ニ供スベキモノ」 ◇ 「天下人民ノ信ヲ得テ、歴世経国ノ法秩然条理アリテ紊レサルモノ」 ◇ 「行政ノ際典例規則ノ依拠スヘキ」もの ◇ 「古往今来ノ事ヲ徴証」するもの ◇ 「施政治術ノ得失ヲ商量スル」もの 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 事務章程や処務順序が定められる。 ◇ 太政官における文書処理のシステムが定まる。 ◇ 謄写した文書による類聚編纂が行われる。 ◇ 全国記録保存の太政官達が出される。 ◇ 正院に国史編輯のための歴史課が設置される。
第二期		太政官 内閣	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 内閣書記官 ◇ 内閣書記官局記録課 ◇ 諸官省記録部局 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 政府理治スル所ノ文書 ◇ 「施政ノ沿革ヲ徴考シ、命令ノ証例ヲ参照スル」もの ◇ 「古今ノ沿革ヲ徴シ、以テ施政ノ参考ニ供」す 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 文書増加への対応が検討される。 ◇ 「公文の類別」が設定される。→法律公布手続の整備。 ◇ 文書の区分と保存年数の設定、原本のみの保存が検討される。→謄写に依る類聚編纂方法の見直し。 ◇ 小野正弘が建議案を参事院へ提出。←記録部局廃止のうわさ
第三期	内閣制	内閣 (内閣職権)	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 内閣記録局 ◇ 各省記録部又は記録課 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 「公文ノ停滞」は「施政ノ大弊」である 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 「文書繁多の弊」(官紀五章)の指摘。 ◇ 各省官制通則による統一的な管理。→各省に記録部局の設置と公文取扱順序の基準を設け、施行済文書の記録部局への送付を義務づける。 ◇ 各省の文書規程が整備される。 ◇ 公文式の制定。 ◇ 内閣記録局の設置。
		内閣 (内閣官制)	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 内閣記録局 ◇ 各省大臣官房又は総務課 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 「公文取扱順序」は「官制ニ属スベキモノニ非」ず。 ◇ 文書管理は、「奉勅ノ命令ヲ以テ一定」するほどの「重要事件ニ非」ず。 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 各省の分担管理 ◇ 各省の文書所管は、総務局・大臣官房を行き来する。 ◇ 順次、記録部局の廃止。(但し、外務省、文部省については、戦後まで規定に残る。)
第四期		内閣 (内閣官制)	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 内閣書記官局記録課 ◇ 各省大臣官房又は総務課 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 書類整理 ◇ 文書整理 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 行財政整理の中で、繁文を省く事、事務の刷新を図る事が大きな課題となる。 ◇ 能率増進と事務刷新が提唱されるが、制度改革までには届かず。 ◇ 科学的事務管理の手法として、用紙規格の統一、機材の利用。
第五期		内閣 (内閣官制)	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 内閣書記官局記録課 ◇ 各省大臣官房又は総務課 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 文書による事務手続きの一部放棄。 ◇ 文書 → 物資 ◇ 文書の疎開 ◇ 文書の焼却 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 戦時態勢下の文書量の増加。 ◇ 文書規程の改変。 ◇ 文書の焼却 ◇ 文書の疎開

第一期は、太政官制下における文書管理がその形を整える時期である。この時期の文書管理は、その目的が明確に規定され、作成から保存までの文書の流れのシステム化が図られた時期であった。本論文では、第1章にあたる。成立直後の政府は、まず、弁事を設置して、諸官省や府藩県からの諸願伺の書類の受付と事件の裁可を伝達する組織を設けた。このことから、施政を行うにあたり、文書が重視されていることが伺える。一方、そうした文書は、政府の中枢機関に記録掛を設置して「日々ノ御決議ニ相成候事件ヲ分類編輯シ、一部ノ御記録ニ相成候様可致事」を分掌させ、管理した。また、諸官省にも記録掛を設置し、「記録編輯ノ材料」として、日記や文書を提出させた。

この一連の流れに、設立当初の政府の文書管理に対する認識が伺える。それは、まず、文書による裁可のシステムを築き、次に記録を編纂する組織を設置し、記録を史録や史籍と位置づけた。「史録一日モ不可欠御事ト奉存候」や「史籍ノ御体裁」という言葉にみられるように、作成される文書には、同時代史的な視点が有されていたということが把握できる⁶⁰²。そして、こうした背景には、徳川幕府に変わり明治維新後新たな政府が成立したという時代の流れの中で、維新の偉業を後世に伝えるため歴史的な沿革を残すこと、その政府の統治者としての正当性の根拠を残そうとした意図があったと考えられるのである。

1871(明治4)年7月29日の正院設置後については、事務章程や処務順序が定められ、官制が整備される。正院の中に、内史・外史・主記が置かれ、外史で文書の受付、内史で草案の作成、主記で文書を類聚し考証に備えるという、太政官における文書処理の流れが定まる。正院や各省の記録部局では、文書を謄写し、類聚の編纂が活発に行われた。

また、1873(明治6)年の「正院記録課章程」の第1条では「夫政務ヲ執ルハ人ニアリト雖モ、其人ノ依拠遵奉シテ典例規則ヲ謬ラス、能ク天下人民ノ信ヲ得テ、歴世経国ノ法秩然不紊レサルモノ唯記録ノ存スルニ由ル、故ニ、人事変換アリト雖モ、之ヲ守護シ散逸ナラサシムル事、政府ノ要務ニシテ一日モ忽ニスベカラサル事ナリ」というように、その目的が明確に示されていた。まさに、アーカイブズとしての視点である。このように、熱心に類聚の編纂や文書の保存が行われた背景には、法令の未整備の中で、文書や記録は、政府の判断の一貫性や施策の継続性の維持することにより、国民の政府への信頼を確保するため、また、諸外国との不平等条約改正の条件であった法典の整備に当たり、行政の実情を把握できる情報として重視されていたといえる。

しかし、一方で、正院設置後、行政権優位の官制が設けられると、国史編纂と行政機関

⁶⁰² 日本史籍協会編『太政官沿革志』八 記録局沿革、東京大学出版会、1987年、17頁。

の文書編纂の組織が区分され、行政機関が作成する文書は、行政執行上の依拠すべき記録へと特化されていく。こうした流れは、文書に対する同時代史的な視点が希薄になって行くという状況を生じさせた。このことは、文書保存の目的が、その広がりもなくすことに繋がり、文書は行政機関の占有物と見做される可能性を含んでいたといえる。

第二期は、太政官制の後期における文書管理の状況である。本論文では、第2章にあたる。正院が廃止され、内閣の中枢機関化に向けた動きが活発になり、文書管理にとっても、大きな変化の時期であった。太政官で政府の文書管理を所管していた「史官」は、「書記官」とその役職の名称が変わり、寮は局に変更され、古代律令制の官制は払拭される。

また、この時期は、統治機構の拡大に伴い、太政官や各省庁で作成される文書の量は増加し、それへの対策が模索された。正院の廃止により、その下にあった記録課は、数年ごとにその所管が変わり、廃止の声も聞かれる状況の中、内閣権少書記官で記録課長で実質的な記録課長であった小野正弘は、記録の効用等を述べた「記録課ノ処務ニ関スル建議案」を参事院へ提出する。その背景には、記録課の位置づけが不安定な状況に対する危機感があったと言える。

また、統治機構の改革のこの時期は、文書の類別・区分について検討が始まった時期でもあった。1877(明治10)年2月14日、太政官では「政府理治スル所ノ文書」の類別が示される。各省においても、文書の区分や保存年数の設定が始められた時期であった。

本来、内閣制に向けて統治機構の検討がなされていたこの時期に、文書量の増大への対応が求められていたこの時期に、機構改革と共に文書管理の制度的な検討がなされるべきであったと考える。政府は、第5章で述べたように、実際、欧米諸国のアーカイブズ制度の調査を行っていた。しかし、政府の施策に新たな統一的な文書管理制度が検討された痕跡はなく⁶⁰³、唯一、小野正弘の「記録課ノ処務ニ関スル建議案」があるのみであった。この中には、諸外国のアーカイブズについての知見が伺える。

第三期は、内閣制創設という新たな統治形態の中での文書管理の状況である。本論文では、第3章と第4章にあたる。帝国憲法の公布や法令が整備され、内閣職権による内閣を中心とした官制が布かれる。行政整理の指針を示した「官紀五章」が制定され、「文書繁多の弊」の解消が課題とされる。行政組織の多様化と拡大に伴う文書量が増大する中、文書

⁶⁰³ 外務省では、この時期、記録局の改良が検討され、記録局で文書の受付も担当することになった。『外務省の百年』下、1282頁。

管理に合理性が求められ、文書の類別区分や保存年数を設定した「記録規則」や「文書保存及び分類規則」、「文書保存規則」等が制定される。こうした形での文書の編纂保存は、現在まで踏襲されており、その意味において、この時期は、現在に通じる文書の編纂保存の形が芽生える一つの画期であったともいえる。

1886(明治19)年2月26日制定の各省官制通則(勅令第2号)では、記録課又は記録局の設置と公文取扱順序の基準が規定され、各省における文書管理が統一的に定められた。この通則には、文書課で成案の回議を審議し諸文案を起草する、往復課で公文書類と成案文書の接受と発送をする、報告課で統計報告を調整して大臣の査閲に供し、官報掲載事項を官報局に送致する、記録課で一切の公文書類を編纂保存するという文書の流れが定められていた。

この各省官制通則に基づき、各省の文書関連の規程は整備され、記録課の設置、文書の類別・保存年数・廃棄の処理手続きが規定される。また、「文部省総務局記録課処務細則」や「大蔵省文書保存規則」、「(大蔵省)記録局諸規則」、「内務省文書保存規則並細則」のように、処務規程から独立した形で、文書関連規程が制定されるなど、各省の文書管理について統一的な条文を規定したこの各省官制通則の制定は、国の文書管理における大きな画期であったと言える。

しかし、1889(明治22)年12月24日、山県内閣発足に合わせて、内閣職権は廃止され、「内閣官制」が制定される。1886年の勅令第2号により制定された各省官制通則は、その3年後の1890(明治23)年3月27日全部改正(勅令第50号)される。これにより、各省における文書管理を統一的に定めた条文は削除され、各省庁の文書管理を統一的に制御できる法規は存在しなくなった。そして、この状況は、2009(平成21)年の「公文書等の管理に関する法律」の制定まで続くことになる。

その後、行政整理とも関連し、各省は、存在の根拠法規を失った記録部局を順次廃止し、その業務は総務課や文書課に統合して行った。この記録部局の廃止は、文書管理に大きな影響を与えたと考えられる。もともと、内部組織の総合調整を行う総務課や文書の審査を主務とする文書課の中で、施行済文書の管理を行なう記録部局の業務は、軽視されて行った。その後、政府は、内閣総理大臣の訓示等で、「文書繁多の弊」が繰り返し指摘され、文書整理等が行われるが、文書管理の抜本的な施策に繋がることはなかった。

一方、内閣制創設とほぼ同時に内閣記録局が設置される。現在、国立公文書館に所蔵されている明治期を中心とした国の文書は大変充実しているが、そこには、この内閣記録局

の果たした役割が大きかった。内閣記録局は、太政官制の正院に設置された記録課の業務を継承したものであったが、内閣制への移行という統治体制の変化の中で、諸外国の制度を学び、いくつかの新たな試みをしようとした組織であった。

内閣記録局は、「繁文を省く」を指摘した「官紀五章」を踏まえ、編纂業務の見直しを行った。公文録の廃止と新たに「公文雑纂」の編集、公文類聚は、これまでの典例条規を採録浄書したものから法律規則の原議書の編綴にかわる。その一方で、内閣各局に文書の利用への対応、各省の記録目録や記録の編纂、保存方法等諸省の調査も行っており、内閣各局及び各省との連携を深めることにより、業務を展開しようとした。

しかし、中心人物の小野次長の非職、局から課に降格された後は、内閣書記官室の所管の中で規定は整備されるが、その条文は、簡素になって行く。内閣記録課は、1942(昭和17)年、戦時体制に向かう中で、「時局の進展に伴う措置」として内閣官房総務課に吸収されて記録課の名称は消滅する。

第四期は、行財政整理から戦時体制へと続く間の文書管理の状況である。本論文では、第6章にあたる。その背景には、第一次世界大戦やそれに伴う世界的な経済変動の影響を受ける日本があり、行財政整理が繰り返されるが、短命な内閣が続く中で大きな制度改革までには及ばず、文書管理については、総理大臣の訓示等で喚起を促すことが繰り返された。そうした中で、文書管理は、行財政整理の課題解消の手段として「能率増進」や「事務の簡素化」の中に集約され、文書量の削減を図ろうとする文書整理等が実施されるが、有効な管理方法を有しないまま、戦争の非常時体制へと進んで行くことになる。

また、アメリカで生じ世界的な広がりを見せた「科学的管理法」が、明治の末頃から紹介され始め、この頃、政府の「産業合理化政策」の中で普及した。これまでとは異なった考え方、マネジメントが紹介され、専門誌には政府の事務管理に係る批判的な記事も掲載される中、金子利八郎の事務管理論、淵時智の文書整理、上野陽一の能率道として普及する。これらの科学的管理法による考え方は、事務整理、そして文書管理に反映されるが、文書管理については、用紙規格の統一や機器の利用等の奨励に留まった。

金子・淵・上野が共通に述べたことは、事務を横断的に統制する機関とその下での文書の集中管理であり、その実現のための専門家の必要性であった。そして、日本の行政機関における事務の割拠性を批判した。しかし、民間に広がったこれ等の活動は、戦争と言う国策の中に取り込まれてしまう。

第五期は、戦時体制下における文書管理の状況である。本論文では、第7章にあたる。

戦時下の統制政策や軍後行政により事務量が増加し、それに伴い文書量が増加したという状況があった。事務量や文書量の増加に対応するため、行政簡素化や事務の簡捷等の施策が実施された。行政簡素化では、職員の減員や事務の刷新、機構の簡素化が指示され、事務の簡捷の施策は、従来の法律の廃止や改変が、勅令により出来る法律を定めるという措置が取られた。こうしたことは事務量の一段の増加を招き、それに伴い文書量も増加した。

敗戦間際には、決戦非常措置要綱が決定され、「保有物資の積極的活用」の中で、再生紙として活用するため、官庁の保存文書の徹底的な再検討が要請され、文書保存に関する規程等の必要に応じた速やかな改正等が次官会議で決定されている。このことにより、文書保存年数の短縮等文書関連規程が改変される。

このような戦時期に執られた施策は十分に吟味されねばならないことであるが、文書量の増加を裏返せば、こうした状況の中でも、施策を実施するにあたって文書が作成されていたということであり、ある意味、文書行政の手法は健在であったと言えなくもない。そして、その一方で、物資の積極的活用のための文書の廃棄が要請されるという皮肉な状況が生じていたと言える。このことは、長期的な視野を持たず、その場しのぎの短略的な施策しかとることのできなかつた追い込まれた政府の状況があり、統治構造上の問題があったといえる。

このほか、文書の焼却や疎開が実施される。文書の焼却は、軍部や上級官庁の命令による超法規的な手段で行われた。一方、官公庁の文書の疎開は、日本が制空権を失った1944年から敗戦直前までの間に行われたが、政府の施策として計画的に実施されたものではなかった。特に、情報が伝わりにくかった行政機関等は、事態が切迫した状況の中で、現場の担当者の判断で実施されたところも多い。正確な情報が把握できず、疎開を何度か繰り返すところもあった。

また、表23には記載しなかったが、本論文第5章では、欧米のアーカイブズ制度に関わる知識が日本へはどのような形で伝わったかについて述べた。一つは、政府によるもので、職員の派遣による調査やお雇外国人や洋書の購入を通じての情報収集があった。もう一つは、時期は少しずれるが、歴史研究者による現地での情報収集である。政府が行った調査や情報収集は、報告や翻刻として記録されている。一方、歴史研究者は、帰国後、講演や書物を通じて、諸外国の状況を広く紹介した。欧米の進んだ制度に接した歴史研究者たちは、日本の遅れを指摘し、制度の必要を述べたが、そうした情報は政府の施策に生かされ

なかった。

第2節 近代的アーカイブズ機能の萌芽と限界

文書管理の変遷の過程で、近代的アーカイブズ機能の萌芽と捉えられる時期や場面はいくつかあった。しかし、そうしたことは、戦前期において、制度として成り立つことはなかった。こうした状況を具体的に紹介し、考察を加えることにしたい。

戦前の文書管理において、まず、評価されねばならないことは、太政官制の時代に正院や内閣、各省庁に設置された記録部局の果たした役割である。それは、組織内部という限定的なものではあったが、アーカイブズとして機能したものであったといえる。

太政官制における文書管理は、文書の作成から裁可を経て保存されるまでのシステムが確立されていた。明治政府成立直後の1868(明治元)年10月29日に、行政官に記録掛を設置、1870(明治3)年5月25日の「諸官省ニ記録掛ノ分課ヲ設ケ戊辰以来ノ文書ヲ分類調査セシム」⁶⁰⁴の太政官達により、諸官省にも記録掛が設置されることになる。この記録掛はその後、記録寮、記録局、図書寮、図書局、記録課等の名称で、内閣制の初期まで存在し、各機関での処理済文書の管理を一手に引き受け、編纂保存し、組織内の利用にも対応した。

正院や各省では、文書の裁可から記録保存までの文書の流れを規定した事務章程や処務規程等を制定し、その中には、記録保存の目的が規定されていた。例えば、次のようなものである。(下線は、筆者)

「記録ノ儀ハ、上ハ国家経綸ノ用ニ供シ、下ハ人民開智ノ資ニ供スル一大緊要ノ物ニシテ、之ヲ永世ニ保存シ、毫モ散逸ノ患ナカラシムル、其任モ亦大ナリ (中略) 古今ノ記録ヲ管知シ、傍ラ出版ノ事務ヲ受理セハ (中略) 大ニ国家ノ便益ヲ起シ、庶幾クハ記録保存ノ実効ヲ奏スルニ至ラン(後略)」(明治8年9月4日付け「内務省図書寮設置の伺」)、

「夫政務ヲ執ルハ人ニアリト雖モ、其人ノ依拠遵奉シテ典例規則ヲ謬ラス、能ク天下人民ノ信ヲ得テ、歴世経国ノ法秩然不紊レサルモノ唯記録ノ存スルニ由ル、故ニ、人事変換アリ天災迭臻アリト雖、之ヲ守護シ散逸ナラサシムル事、政府ノ要務ニシテ一日モ忽ニスベカラサル事ナリ」、「本課ノ職務ハ官中一切ノ文書ヲ掌リ、行政ノ際典例規則ノ依拠スヘキ

⁶⁰⁴ 国立公文書館所蔵『太政類典』第一編・慶応三年～明治4年第38巻官規・文書、太00038100。『法令全書』明治3年第377号。

皆信憑照準ヲ取り誤謬ナカラシムルヲ以テ要トス（後略）」（1873年(明治6)年の「正院記録課章程」)

「記録文書ハ、古往今来ノ事ヲ徴證シテ、世ニ大功アルハ固ヨリニシテ、又施政上一日モ欠クヘカラサルモノナレハ、主任者宜ク此ノ意ヲ体シ、苟モ本課ノ所管ニ属シタル公文ハ、厚ク保存シテ厳ニ散逸ヲ戒メ、退省ノ際、必ス文庫ニ收藏シ非常変災ヲ予防スヘシ」、「法令規則ノ沿革ヲ考察シテ、施政治術ノ得失ヲ商量スルハ、記録文書ノ力ニ資ラスンハ能ハサルナリ、本課編纂ノ主眼トスル処茲ニアリ、須ラク典例成規ヲ類纂シテ専ラ執務者ノ便ヲ謀リ、若シ他局課ヨリ対照参考ヲ要請スル事アレハ、各分担者速ニ其事類ヲ挙テ指示スヘシ」（1882(明治15)年の内務省「図書局編纂課處務順序）」（下線は、筆者。）

この目的規定の中には「政府の要務」という文言で、その使命が規定されているものもある。

また、1875(明治8)年には、「記録文書保存方法ヲ設ケ目録ヲ内務省ヘ差出サシム」という太政官達第68号が出されている。これは、内務省の所管で実施された「全国記録保存」の達であるが、中央と地方のすべての統治機関である院省使庁府県に対して出されたものであった。この達にも、「記録文書ノ儀ハ、嚴重ニ保存スヘキハ勿論ニ候処、紛乱散佚シ或ハ水火ノ災ニ罹リ候テハ、後日ノ照会ヲ失ヒ事務ノ困難ヲ生シ不都合ニ候條、向後各庁ニ於テ保存ノ方法ヲ設ケ、焚蕩流失等ノ患ナキ様厚ク注意可致、且逐次編纂ノ分ハ、明治七年三月第三十九号達ニ據リ、其目録取調、毎年五月限り内務省ヘ可差出此旨相達候事」（下線は、筆者）という記録保存の目的が記されている。

こうした目的規定に述べられているアーカイブズとしての「記録」や「記録文書」の価値は、国を統治する側の視点からのものであるが、○国を統治するためや人民の知識を広めるため、○人民の信頼を得るため、○今に至る迄の出来事を証明するため、○法令規則の沿革を考察して施政がとるべき方法を考えるため、○後日の照会に答えるため、に必要であるというものであった。

記録部局は、帝国憲法制定後の各省官制通則の改正により、行財政整理とも関連して組織が総務課や文書課に統合され、その名称は消えて行くが、戦後も唯一残されていたのは、文部省であった。第3章第2節で述べているように、文部省では、戦後も記録部局が存在し、文書管理に関わっており、昭和43年の「文部省文書処理規程」においても大臣官房総

務課の所管として「記録班」が存在していた。「平成12年度までに文部省から移管された文書のほとんどは、文部省大臣官房総務課記録班で集中管理されていたものであり、」と国立公文書館の情報誌「アーカイブズ」にも記されている⁶⁰⁵。ちなみに、初代公文書管理担当大臣であった上川陽子氏は、各省の書庫を視察後、そのゴールドモデルとして公表したのが文部省であった⁶⁰⁶。戦後も引続き存在した記録部局の機能の影響が大きかったと考えられる。

また、内閣制において、文書管理制度の点から評価できるものは、その創設時に制定された「各省官制通則」に文書管理に関わる統一的な規程が盛り込まれたことである。明治19年の各省官制通則に規定された文書管理に関わる条文は、各省庁の文書管理にかなり踏み込んだものであり、具体的な基準を示したものであった。この通則により、各省には記録部局の設置と文書関連規程が制定された。しかし、2年後に改正された各省官制通則では、文書管理に関わる記録課の設置と統一的な基準を示した条文は削除され、国の文書管理を統一的に制御できるシステムは失われた。この背景には、当時、力を有して来た法政官僚の存在があった。この各省官制通則の制定と廃止については、第3章第1節で詳しく述べている。

次に、公文書類や記録の閲覧については、どのような状況であったか。言うまでもなく国民の権利として位置付けられるものではなかったが、若干の一般の閲覧は、制限付きながら可能であった。

内閣記録局は、記録編纂のほか、公文原書の受領と保存、記録貸出、不要文書の廃棄、記録目録の整頓等の業務を行っており、行政裁判所や府県のほか、限定的ではあるが、帝国大学教授や伯爵家等の一般への公文書類の閲覧にも対応していた。国立公文書館に保存されている「内閣記録局報告」には、「記録貸出ノ事」の項目の中で、記録の種類、貸し出しの局名等と統計数値が記載されており、「公文書類貸出並閲覧伺綴込」や「局外閲覧簿」という簿冊には、明治から昭和の初期にかけての内閣記録局保存の公文録、太政類典、公文類聚等の貸出や閲覧に関する文書が編綴されており、業務の一環として実施されていたことが把握できる。

この他の事象としては、明治40年10月17日発行の図書館雑誌には、「内閣文庫の一部

⁶⁰⁵ 前掲、「デジタルアーカイブ 目録データについて」、『アーカイブズ』第21号、国立公文書館、2005年、31頁。

⁶⁰⁶ 前掲、上川陽子「時を貫く記録としての公文書管理の在り方～今、国家事業として取り組む～」、『アーカイブズ学研究』No13、日本アーカイブズ学会、2010年、10-11頁。

開放」という新聞記事が紹介されており、この記事には、従来所管庁のみに開放していたが、身元確実な者、調査の資格がある者、紹介者のある者の閲覧が可能となったことが記載されていた⁶⁰⁷。「内閣文庫百年史」の年表には、明治40年7月（日付不詳）に、内閣文庫を一部公開することが記されている。

このほか、1891(明治24)年12月19日には、衆議院議員の箕浦勝人・武富時敏・三崎亀之助・大東義徹によって「外交文書ノ公示ニ関スル建議案」⁶⁰⁸が帝国議会に提出されている。建議案に記されている「外交文書ノ公示ヲ希望スルノ理由」の内容を要約すれば、次のとおりである。外交は国民全体の後援を得て行うものであり、そのためには、国民全体が外交上の知見を具備する必要がある。国は、国民にその事実を知らせるべきで、特に既に終局したものは一つの歴史的事実にすぎず、必ずしも秘する必要はなく、国民が其利害の得失を考究し処置の当否を観察することは国家の裨益にもなることであるとして、六項目にわたり、その効果の大要が述べられている。この建議で述べられていることは、近代的アーカイブズの考えに通じるものである。箕浦勝人は自由民権論者であるが、このような考え方を有していたことは注目されるものであり、その近代的アーカイブズ制度の萌芽は、こういう形でも戦前にも芽生えていたことが把握できる。外務省では、昭和11年以来、「日本外交文書」を刊行して来たが、アーカイブズとして外交史料館が開館するのは、1971年(昭和46年)4月15日であった。

次に、近代的アーカイブズ機能の知見を有し、そのことを記録部局の業務に反映させていた人物について、ここでは伊藤博文と小野正弘について述べる。

伊藤博文は、1871(明治4)年6月に「大蔵省職制章程草案」の建議を出している。このことについては、第1章第3節と第5章第2節で詳述した。建議では、大蔵省記録寮に記録正を置くことを述べ、議会開催に向けて説明責任を果たすための記録保存の重要性を述べている。ここには、将来開設されるであろう国会での議論、その中での国民への説明責任までも見据えていた伊藤の見識を把握することができる。また、第3章第1節で述べたように、内閣制創設時には、官紀五章で、文書繁多の弊を指摘する一方で、明治19年に制定した各省官制通則には、井上馨の「公文取扱順序は此通則に並従するは余りに子細に過ぎ可申」という反対の意見を押し切って、各省統一的な文書管理の基準を規定したことに

⁶⁰⁷ 『内閣文庫百年史』、国立公文書館、1985年、321頁。『図書館雑誌』第1号、日本文庫協会、1907年、47頁。

⁶⁰⁸ 外務省編『日本外交文書』第24巻、1952年、549頁。

も、米国で得た知識に裏付けされた伊藤の見識を見ることができる。ただ、伊藤のような立場にあった人物が、国の責任としてアーカイブズを制度化できなかつたところに、その限界を見ることができる。知見を有しながら制度に結びつかないところに、日本の統治構造の限界があると言える。

小野正弘は、第2章第1節で述べたように「記録課ノ処務ニ関スル建議案」を参事院へ提出した人物である。内閣記録局局長心得まで務めた。西欧のアーカイブズに対する知見を有していた小野は、建議案の中で行政庁に記録課設置の必要を説いた。記録課は百般の公文を管理する所と述べ、文書が増加する後世では、施策を行うものと記録を行うものを分け、その記録を管理する専任を設ける必要を力説した。内閣記録局局長心得として、内閣制の下で文書管理の環境が変わる中で、こうした環境の変化への対応に取り組んだことは、第4章で詳述したとおりである。しかし、この取り組みは小野の非職によって途絶えた。その後、内閣記録局は、内閣書記官局記録課となり縮小されて行く。専門職員の配置が制度化されていない中で、専門性に卓越した個人の力量では限界があつたと言える。

記録の専門職員としての「記録官」の設置については、1929(昭和4年)に外務省で検討されていたが、予算等の関係から実現を見なかつた⁶⁰⁹。また、1932(昭和7年)には、藤井甚太郎が、日本図書館協会大会の講演で、記録館及び記録官設置の必要を述べている⁶¹⁰。

このほか、第5章第3節でも述べたように、歴史研究者からも欧米の近代的アーカイブズが紹介され、日本にもその制度が必要なことが、学術雑誌等で発表されているが、アーカイブズの設置には結びつかなかつた。国家記録は「官僚制の閉鎖制と、幕末以前が国史学の学問領域であるとした国史学者自らが狭隘に限定した学問領域とによって対象外としたのであつた。」⁶¹¹という状況が、その背景にあつたと言える。

こうした近代的アーカイブズ制度に通じる兆しがありながら、なぜそれが育たなかつたかについて、考察を加えたい。その要因となるものは、第一に日本における統治構造上の問題、第二に官僚制の問題、第三に歴史研究を中心とした学問領域の問題、第四に記録管理の専門家育成の問題、等が存在していたことが挙げられる。

第一の統治構造上の問題は、民主制ではなく、プロシアの統治構造を参考にした立憲君

⁶⁰⁹ 前掲、外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』下巻、1291頁。

⁶¹⁰ 藤井甚太郎「読書生として見たる欧米の公文書館及び図書館」、『図書館雑誌』、第152号、1932年、205頁。

⁶¹¹ 青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』、岩田書院、2004年、38頁

主制の形を取り入れたことである。しかし、日本が倣ったプロシアでも、公開の制限はあったが、アーカイブズ制度は存在した。また、西欧では、王国や大公国、共和国にもアーカイブズが、1800年代の前半に設立されている⁶¹²。このことは、日本が、単に立憲君主国であったから設立しなかったということにはならないであろう。これらの西欧諸国のアーカイブズの成立の過程には、それぞれの国内事情を背景としながらも、民主的な国政運営をめざしてアーカイブズ制度が築かれて行った様子が伺える⁶¹³。戦前期の日本において、こうしたアーカイブズ制度が成立しなかった原因は、極めて短期間に、天皇を頂点とした日本古来の統治構造と西欧の立憲君主制を融合した統治構造を成立させたところにあると考えられる。戦後、日本国憲法が公布されて、こうした特殊な統治構造は払拭されることになる。

第二の官僚制の問題は、官僚にとって、行政目的を終えた文書については、関心の外であったといえる。文書について関心のある部分は、官僚制度を支える稟議制であった。官僚社会のヒエラルキーを維持するためにも必要な制度と言えた。事案の起案、決裁、施行までが関心事であった。第3章第1節で述べたように、「公文取扱順序」は、「官制ニ属スベキモノニ非ザルガ如ク、且、其事タル奉勅ノ命令ヲ以テ一定セザルベカラザル程ノ重要事件ニ非ザレバ、各省大臣ニ委任シテ可ナラン。」、「元来往復・報告・記録ノ事務ノ如キハ、（中略）器械的ノ事務ニ属スルヲ以テ、整理ノ方法宜シキヲ以得ハ、一々之ヲ分課シ、課コトニ高等官ノ課長ヲ置クノ必要ナシ」と言うような考えが示されるのである。往復・報告・記録の事務は、「器械的ノ事務ニ属スル」ものであり、そのような仕事をする所に、一つの課を与え、高等官の課長を置く必要はないという意識が持たれていたといえる。

第三の歴史研究の学問領域の問題は、「官学アカデミズムの歴史学は、幕末までのものを学問領域とする基盤」であったことである。統治機構が作成する文書に対して、歴史的な視点が注がれなかったことが、アーカイブズ制度の成立に大きく影響したといえる。そしてこのことは、第四で述べる記録管理の専門家育成にも大きく影響した。

第四の記録管理の専門家育成の問題は、内閣制創設以降の文書管理の停滞に表れている。そのことは、何よりも内閣記録局の状況が物語っているといえる。「明治初年からの公用文書も保存せられていて、その置いてある所へ入るとほとんど蝙蝠ばかりで、（中略）人の

⁶¹² 前掲、青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』、9-10頁。

⁶¹³ 保坂裕興「公文書館の国際的動向をめぐって」、国立国会図書館『びぶろす』73号、2016年。

ゆかない所だった。(中略) 内閣になる前の太政官時代には、金に糸目をつけず、分量の多くなることをむしろ自慢にして、大きな文字で悠長に書いたものらしい。(中略) 昔の人は用がないので、悪くいえば、何をしていたかわからぬ人が多かったので、人をたっぷり使って写本をやらせたものであろう。(後略)」とは、記録課長を務めた柳田國男の回想である。当時の記録課の状況が把握できる。小野正弘という記録管理のエキスパートを失った記録局は、行政整理の影響もあったが、新たな方針を打ち出せず縮小して行く。また、類聚編纂が縮小されて行く中で、本来であれば、記録部局は、新たな文書管理の方策を提示することが求められると考えるが、そのような動きは見られなかった。西欧諸国では、1800年代に、フランスに見られるように古文書学校が設立され、古文書学、歴史学の研究と共にアーキビストの養成学校となる。日本では、帝国大学文科大学に国史学科が新設され、ドイツからリースが招かれて西洋史学が紹介され、リースは記録保存の職務を重視していたが、「内閣や各省等の官僚制記録保存部局に、国史関係者は結びつかなかった。その要因は、(中略) 天皇制の官僚制度における「記録」の範囲を国民から隠蔽するものとしていたことが大きい。」⁶¹⁴とされている。

第3節 結 び

本研究の意義と残された課題を記して、結びとしたい。

本研究の意義は、戦前の文書管理とアーカイブズを統治機構との関連に視点をあて、制度の歴史として研究することにより、近代的アーカイブズ制度の歴史的前提を明らかにしたことである。アーカイブズの基盤である文書管理やアーカイブズを制度として捉え、その内容や歴史的な変遷についての研究は、それほど多くなされていない。また、対象とする制度や時代についても限定的なものが多い。本研究の対象とする期間は、明治政府の成立から第二次世界大戦で敗戦を迎えるまでの約 80 年間であり、この期間は制度の変遷を見るにあたり、一つの区切りとなる期間であると考えている。

本研究が、統治機構の文書管理制度を対象とするものであることから、まず、明らかにしたかったのは、統治と文書管理、アーカイブズの関連である。そのため、まず、アーカイブズの語源に遡り、古代文明の発祥の地、ギリシャでは統治や権威と関わりが深い語であることを確認した。そして、そうしたアーカイブズの統治における位置づけは、古代か

⁶¹⁴ 前掲、青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』、28頁。

ら現代にわたって、その国家が王政、共和政、帝政、君主制、民主制等、その統治形態に関わりなく、重要視されていたことが把握できた。

日本の戦前期において、近代的アーカイブズ制度は存在しなかったが、政府の文書管理やアーカイブズに対する認識は、文書管理の変遷を検討する中で、解明することができたと考えている。約 80 年間の政府の文書管理に関わる法規、官制を分析することにより、明らかになったことは、当時の政府の文書や記録に対する意識、その背景となる政策との関連であり、それは次のようなものであった。

太政官制の時代は統治機構の構築過程であり、文書や記録に対する政府の認識は、維新の大変革の偉業を後世に伝えるため歴史的な沿革を残すこと、統治者であることの正当性を示すこと、施策の継続性を維持して信頼を確保すること、のために重要であるというように、明らかにその時代と後代の国民を意識した、外に向けられた視点であった。

しかし、統治機構が確立した内閣制の時代、文書管理の制度を整えようとした内閣制の創設期を除いて、文書管理の視点は政府組織の内側に閉ざされてしまう。天皇の官吏として育てられ、政策立案能力を期待される行政の専門家である官僚にとって、文書管理は行政の些末なことと捉えられた。また、行政整理の中で課題とされた文書管理は、如何に効率を期すか、文書量を如何に削減するかであった。このことは行政整理の目的からすれば自然の成り行きであると言える。指摘しなければならないことは、「文書管理」を「器械的事務」と捉え、書類の「整理」を徹底すれば解決できるとした問題意識である。こうした意識の中に、太政官制の時代のような記録に対する認識は存在しない。この問題意識からは、制度改革への方向は生まれない。この政府の内向きの閉ざされた期間に、日本は未曾有の大戦へと向かってしまった。

政府の行為を記した文書の価値、太政官制期に使用された言葉でいうなら「記録文書の力」、「記録の効用」を政府自体がどのように捉えるかは、その施政に大きく影響するものであると言える。文書管理は「器械的ノ事務」とし、一つの課を設けるほどのものではないとした官僚組織の中で、法令は、「一大法網」をなし、文書量が増加する中で、それを制御する手段を見出すことは出来なかった。

アーカイブズは、自己のアイデンティティを証明するものとされているが、それを見失った政府に、制度を是正できる力はなかったということが言える。記録部局を設置した初期の明治政府は、政府自体のアイデンティティを証明するために、記録を活用してアーカイブズの力を利用したとも言える。アーカイブズの視点を失った統治機構は、そのアイデ

ンティティをも見失ってしまうということが言えるのではないだろうか。本研究の意義は、このことを80年の期間の文書管理を通して、検証できたことである。

戦後、日本に国立公文書館が設置されるのは、敗戦から25年経過した1971(昭和46)年であった。民主制は取り入れられたが、国の近代的アーカイブズ制度が容易に取り入れられなかった事情を検討し、そのことを踏まえて今後の課題について述べる。

戦後、日本国憲法が公布され、天皇主権から国民主権へと統治構造が大きく転換した。象徴天皇制となり、国会・内閣・司法の三権分立のもとで国家運営がなされることになる。日本国憲法の公布は、国家運営において大きな改革であったが、占領期を通して統治制度そのものにはさほどの大きな変革はなかったと言える。内閣制であることや各省庁についても内務省のように廃止された省もあるが、ほぼ、そのままの形で戦後も存続することになった。そして、このことは、「なによりGHQは、一部の公職追放されたものを除き、従来の官僚を戦後政府に用いました。その後復帰した者たちも含め、官僚たちは戦前の天皇政府に忠誠を尽くした考え方をどれだけ改めることができたのでしょうか。天皇に代るGHQをいただく戦後政府において、国民のために尽くせる官僚がどれほど存在したのでしょうか。アメリカから与えられた戦後民主主義の限界がそこにあるように思われます。」⁶¹⁵と述べられている状況が予測されるものであった。

文書管理についても、戦前と同様の手法で実施されることになる。継続性からいえば、途切れることなく続けられるのはよい事であったが、統治機構の内部の人間にとって、文書に対する意識の変革を困難にしたと言える。文書の管理には行政組織内部のものという意識が強く反映されていた。このことは、文書がそれを作成した組織のものであるという意識から国民のものであるという意識への変換が容易ではなかったことを意味し、日本における近代的アーカイブズ制度成立の工程を難しくする面も有していた。

更に、もともと、日本の近代の統治機構は、「文書」をその統治の手段として用いていたが、太政官制の時期を除いて、施行後の文書の管理、保存についてはそれほど意を用いて来なかった。このことは、文書によって行政機関の意思決定が行われるということに大きな意義を認めていたからであるといえる。一定のヒエラルキーを持つ行政機関のシステムとして確立されて来た「稟議制」の意思決定方式が、行政機関の管理体制として重要視されて来た。つまり、行政における「文書」とは、行政機関が組織を維持し行政目的を達

⁶¹⁵ 高埜利彦「日本のアーカイブズの現状[1] 牛の歩みは遅くとも」、『GCAS Report 学習院大学大学院人文科学研究科アーカイブズ学専攻研究年報』Vol.2、3-34頁。

成するための手段であったといえる。従って、行政目的が達せられた後の文書については、それほど重要視されず、文書施行後の管理が軽視される傾向があったということも、近代のアーカイブズ制度の普及が遅れた要因の一つであったと考えられる。

一方、国民の側の視点からすれば、文書館、公文書館は図書館、博物館程の親しみやすさは有しなかった。古い史料を保存している所という意味合いにしか理解されていなかった。従って、そこは歴史を研究する人たちが利用する所と言うイメージが強かったと言える。歴史資料のみではなく、市民の権利や財産を守る証拠として、自己の存在や活動の証拠として、人権擁護や民主主義を支えるものとして活用されるものであるというアーカイブズの意味が十分に伝わっていなかったと言えるし、初期の文書館、公文書館等のアーカイブズ機関は、それに見合うだけの資料を所蔵できていないという事情もあった。それは、行政機関から公文書館等のアーカイブズ機関への文書移管システムが確立されていないことを現している。

戦前期の閉ざされていた統治機構の文書は、1959(昭和34)年11月28日に、日本学術会議が、「公文書散逸防止について(勧告)」を政府に提出、政府による国立文書館の設置とその前提として、公文書の散逸防止と一般利用のための有効な措置を講じるよう要望したことにより、統治機構の外からの視点が注がれることになった。

その後、公文書館法、国立公文書館法、情報公開法、そして、2009(平成21)年7月1日、公文書管理法が公布される。こうした過程で、統治機構の文書管理は、国民との繋がりを有する場に位置づけられて行った。

内閣制創設以降の文書管理は、アーカイブズ機能をほとんど有さないながら、文書の作成から分類、保存年数を設定して保存するという文書管理の枠組みは、課題を持ちながらも、現在まで引き続き行われて来たものであった。その文書管理のシステムに近代的なアーカイブズ機能を加えることにより、文書管理制度とアーカイブズ制度の連携が図られ、「民主主義の根幹を支える基本インフラ」になるといえる。

公文書管理法は、「行政機関等における現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理を統一的に規律する」こととし、公文書等を「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と規定した。そして、国等に対し、適正かつ効率的な行政運営とその諸活動を国民に説明する責務を規定した。

この「国民共有の知的資源」は、国民の権利や財産を守る証拠として、自己の存在や活動の証拠として、人権擁護や民主主義の礎として生かされねばならない。そして、このこ

とが、政府自体の、日本の国自体のアイデンティティを証明することにも繋がるものであるといえる。

今後は、こうしたアーカイブズの有用性を如何に周知させて行けるかが大きな課題であると考えている。文書の作成母体である統治機構や、アーカイブズを利用する側の国民にその有用性をアピールすることはもとより、アーカイブズに携わる専門職であるアーキビストにとっても重要なことである。そのためには、学問的にも実務的にもどのような環境を整える必要があるのか、そのためのシステムをどのように拡充して行くかの取り組みが必要である。そして、その前提として、「記録の、あるいは情報のちからを社会の中でどう生かすかという理念の問題、哲学の問題こそ重要」⁶¹⁶ ということを忘れてはならないと考える。

ICA(International Council on Archives 国際公文書館会議)のサイトに「**Archives and good governance**」という見出しがある。そこには、次のような文章が搭載されている。

「良好な公文書管理は、歴史及び研究のために記録を保管することにとどまりません。公文書は良好なガバナンスの中核を成すものです。アーカイブズ及び記録は、政府が説明責任を果たし、民主主義の信頼性を示すためのツールとなります。良く管理された公文書によって、政府の行動を誰が、いつ、どこで、どのように、なぜ行ったかを理解することができます。公文書はまた、人権を擁護し、政府の行ったことを説明し弁護することを可能にします。良好な管理はまた、効率的でタイムリーな政府を保証します。」⁶¹⁷ ここに述

⁶¹⁶ 安藤正人「編集にあたって」、記録管理学会・アーカイブズ学会共編『入門アーカイブズの世界—記憶と記録を未来に一』、日外アソシエーツ 2006年、22頁。

⁶¹⁷ **International Council on Archives** / Discover Archives / Why Archiving?

<http://www.ica.org> 2017.1.31 確認。

「Archives and good governance」

Good archives management is not just about storing records for history and research. Archives are central to good governance.

Archives and records are the tools by which governments can make themselves accountable and demonstrate their democratic credentials. Well-managed archives and records are the means by which a country can understand the who, when, where, how and why of government actions. They enable the delivery of human rights and the ability for a government to explain and defend its actions. Good management also ensures

べられている内容は、将に、アーカイブズと統治との関係を示したものであると言える。

本研究は、日本における統治機構の文書管理とアーカイブズについて、その制度の歴史として研究しようとしたものであった。

アーカイブズ学は、理論的な分野の研究と実践的な分野の研究の2本柱により成り立っているとされている。ルチアナ・デュランティ氏は「アーカイブズ学の構造」を、アーカイブズ理論とアーカイブズ方法論からなる「純粋科学」と、アーカイブズ実務論の「応用化学」に分け、「現場で発見された新たな知見や問題点は、純粋科学の領域にフィードバックされ、アーカイブズ理論と方法論の進展を促す原動力となる。」⁶¹⁸ という考えを示した。また、安藤正人氏は「アーカイブズ学の構造」を、歴史情報資源学、現代記録情報学、その他から成る「アーカイブズ資源研究」と、アーカイブズ政策・制度論、記録管理論、記録評価論、記録史料調査論、編成記述論、アーカイブズ情報学、保存修復学、その他から成る「アーカイブズ管理研究」に分け、『アーカイブズ管理研究』は、アーカイブズ活動を支える実践的な研究分野であり、アーカイブズ学の独自性は、この分野にこそより鮮明に示されていると言えよう。」と述べている⁶¹⁹。

本研究は、安藤正人氏の「アーカイブズ学の構造」に基づけば、「アーカイブズ管理研究」の「アーカイブズ政策・制度論」に位置づけられるものと考えている。統治機構において、そのアーカイブズの基盤となる文書管理制度の変遷について、統治構造や統治機構の官制に視点をあてて検証し、その過程で表出されるアーカイブズ的な事象を分析することにより、当時の文書管理やアーカイブズについての認識を明らかにした。この研究で得た成果は、先に述べたとおりであるが、その事を近代的アーカイブズ制度の中で、どのように実践して行くかというところまでには至っていない。

実践のための理論をどのように構築して行くことができるか、本研究の今後の課題である。実務と学理との相互連携、そのサイクルの中で、よりよい近代的アーカイブズ制度が育って行くものと考えている。

efficient, timely government.

⁶¹⁸ 安藤正人「アーカイブズ学の地平」、国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学』上、2003年、166-168頁。

⁶¹⁹ 前掲、安藤正人「アーカイブズ学の地平」、166-168頁。

謝 辞

2010年の春、筆者は長年勤務した京都府庁を定年退職し、学習院大学大学院人文科学研究科アーカイブズ学専攻に入学した。勤務した期間の約半分近くを京都府立総合資料館(現京都府立京都学・歴彩館)で、京都府庁のアーカイブズの仕事に携わっていた筆者は、その間にアーカイブズに関わる様々な課題に遭遇した。それを十分にクリアできたかと言えば、むしろできないものの方が多かったように思う。なぜ、できなかったのだろうか、その背景には、外的な要因もあったが、筆者自身の力不足も感じていた。実務の支えとなるものを求めて、アーカイブズ学の研究の門をくぐった。

アーカイブズ学は、他の学問分野とも関連する部分が多く、学際的な面も有するすそ野の広い学問であると考えている。筆者の関心は、それまで京都府の公文書を扱ってきたという経験から、やはり、統治の上でアーカイブズはどのような役割を果たすことができるのかという点であった。現実の問題としては、文書の作成母体にアーカイブズをどのように説明すれば、アーカイブズ制度への理解が得られるかということにあった。

このような漠然とした関心を、この論文を書き上げることができるまでに導いて下さったのは、学習院大学大学院アーカイブズ学専攻の高埜利彦教授、安藤正人教授、保坂裕興教授の先生方であった。心からお礼を申し上げたい。特に、安藤正人教授には、指導教官として、研究者としての十分な基礎が出来ていない筆者を、懇切丁寧にご指導頂いた。遅々として論文の作成が捗らない中、辛抱強く見守って下さった。心からの感謝を申し上げます。

筆者が「アーカイブズ」という言葉を初めて聞いたのは、京都府立総合資料館での上司であった中谷弼氏からであった。「アーカイブズ」、「アーキビスト」について、安澤秀一先生のご論文やご講演の内容を介しながら熱く語られたことが、アーカイブズに関心を寄せるきっかけであった。

その後、1989(平成元)年に開催された、国文学研究資料館史料館主催の第1回「史料管理学研修会」長期研修に参加し、安澤秀一、原島陽一、安藤正人、大藤修の諸先生のほか多くの著名な先生方の講義を聴くことができた。1990(平成2)年には、千葉県で開催された全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(以下、「全史料協」と記載する。)の大会に初めて参加し、アーカイブズに携わる多くの人たちに出会った。また、1992(平成4)年に京都府職員海外派遣研修生として、ICA モントリオール大会へ参加、アメリカ、イギリスの公

文書館を視察できる機会を得た。ICAの大会では、世界から集まった多くのアーキビスト達により、大会テーマであった「情報化時代におけるアーキビストの職務」について研究討議が行われていた。行政事務職で採用された筆者にとって、こうした研修で得られた知見は多く、職場でこのような機会を与えてもらえたことを感謝したい。

1993(平成 5)年にアーカイブズの業務や研究に携わる有志が集まり、研究会がつくられた。毎年、持ち回りでそのメンバーが住んでいる都道府県を回り、研究会を開いた。中心は、安藤正人氏と青山英幸氏で、日本アーカイブズ学会の前会長石原一則氏や前々会長の高橋実氏もメンバーであった。日々、実務に明け暮れる筆者にとって「青研」と呼ばれたこの研究会での議論から、多くの知見や刺激を与えられた。その成果が、メンバーで分担して書き上げた『記録史料の管理と文書館』であった。

1998(平成 10)年、全史料協近畿部会のテーマ研究会として「公文書研究会」が発足し、筆者も参加した。「公文書を歴史資料として一般の人々の利用に供することについて、その収集・整理・保存・提供等の過程で遭遇する様々な課題を解決するため、その理念と方法を研究しようとするもの」という趣旨であった。この研究会は、地方自治体に勤務されていた和田義久氏が世話人となり、参加者は、公文書館として公文書を取扱っている機関、公文書館は有しないが公文書を収集している機関、市史編さんの担当者、業務として携わっていないが関心がある人等で、正規職員や嘱託、アルバイト等その立場は様々であった。当時、アーカイブズとしての公文書の収集が、制度として成り立っている機関は少なく、公文書の収集・保存・提供と言うことについての関係機関との調整等は、殆どが職員個人の努力に負うところが多い状況であった。筆者は、そうした人たちと話し合う中で、アーカイブズが制度として確立することの必要を痛感した。在職中には、何もできなかったが、本研究がそのことに少しでも関わるのであれば、幸いである。

アーカイブズ専攻で、共に学んだ院生の皆さんからは、研究に向き合う若く真摯な姿に元気づけられた。京都府立総合資料館在職当時のアーキビストの仲間からは、それとなく励ましのお声掛けを頂いた。お礼を申し上げたい。

そして、最後に、筆者が退職するまでの数年間、京都府立総合資料館長で、京都府特別参与をされ、現在、福知山公立大学の学長でもある井口和起先生にお礼を申し上げたい。筆者のアーカイブズ学専攻試験の合格が決まった時、大変喜び励まして下さった。それへのお返しが、ほんの少しでもこの拙論でできれば、嬉しいことである。

参考文献

- 1 大藤修・安藤正人『史料保存と文書館学』、吉川弘文館、1986年。
- 2 安澤秀一「^{アーカイヴズ}記録史料—人類の遺産を守るために」、『記録と史料』第1号、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会、1990年。
- 3 「人類の記憶 図書館と公文書史料保存館」、『ユネスコ・クーリエ』、第25巻第5号、日本語版、旺文社インターナショナル、1985年。
- 4 筒井弥生「アーカイブズの語源アルケイオンについての一考察」、『人文・自然研究』(9)、一橋大学教育研究開発センター、2015年。
- 5 マリア・バルバラ・ベルティエニ著・湯上良訳『アーカイブとは何か 石板からデジタル文書まで、イタリアの文書管理』、法政大学出版局、2012年。
- 6 ジャン・ファヴィエ著・永尾信之訳『文書館』、白水社、1971年。
- 7 歴史人類学会編『国民国家とアーカイブズ』、日本図書センター、1999年。
- 8 岩上二郎『公文書館への道』、共同編集室、1988年。
- 9 小島和夫「公文書館法の成立過程 北大立法過程研究会資料」、『北大法学論集』41(1)、1990年。
- 10 記録管理学会・日本アーカイブズ学会共編『入門・アーカイブズの世界—記憶と記録を未来に—《翻訳論文集》』、日外アソシエーツ、2006年。
- 11 青山英幸「点描 ヨーロッパ文化圏におけるアーカイブズ学の発達1」、『アーカイブズ学研究』、No24、日本アーカイブズ学会、2014年。
- 12 国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学』上・下巻、柏書房、2003年。
- 13 松尾正人編『今日の古文書学第12巻 史料保存と文書館』、雄山閣出版、2000年。
- 14 新井誠・曾我部真裕・佐々木くみ・横大道聡『憲法I 総論・統治』、日本評論社、2016年。
- 15 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『日本の文書館運動—全史料協の20年—』、岩田書店、1996年。

- 16 高橋俊「回想の中から—大蔵省文庫に60年—」、『びぶろす』Vol. 1, No5、国立国会図書館、1950年。
- 17 岩村忍「官庁記録文書の保存 —附 アメリカ国立記録館の紹介—」、『びぶろす』Vol. 1, No6、国立国会図書館、1950年。
- 18 橋本不美男「宮内省公文書類の編纂保管史」、『びぶろす』Vol. 1, No8、国立国会図書館、1950年。
- 19 高橋喜太郎「外国公文書館制度の概観」、『びぶろす』Vol. 15, No. 11、国立国会図書館1964年。
- 20 『山口図書館だより』通号43/48号、山口県立図書館、1957/1959年。
- 21 『日本古文書学講座』第11巻 近代編Ⅰ/Ⅱ/Ⅲ、雄山閣出版、1979年。
- 22 岩倉則夫・大久保利謙編『近代文書学への展開』、柏書房、1982年。
- 23 安澤秀一『史料館・文書館学への道—記録・文書をどう残すか—』、吉川弘文館、1985年。
- 24 安藤正人・青山英幸編著『記録史料の管理と文書館』、北海道大学図書刊行会、1996年。
- 25 高橋実『文書館運動の周辺』、岩田書院、1996年。
- 26 安藤正人『記録史料学と現代—アーカイブズの科学をめざして—』、吉川弘文館、1998年。
- 27 中野目徹『近代史料学の射程 —明治太政官文書研究序説—』、弘文堂、2000年。
- 28 鈴江英一『近現代史料の管理と史料認識』、北海道大学図書刊行会、2002年。
- 29 青山英幸『アーカイブズとアーカイバル・サイエンス—歴史的背景と課題—』、岩田書院、2004年。
- 30 太田富康『近代地方行政体の記録と情報』、岩田書院、2010年。
- 31 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、2009年。
- 32 井出嘉憲「行政における文書管理—「生きた施設」の理念と現実—」、東京大学出版会編『社会科学研究』、第35巻第5号、1984年。
- 33 北田祐幸「国の行政機関における文書管理の現状と課題」、『自治研究』第64巻第1号、良書普及会、1988年。
- 34 木藤茂「行政の活動とその記録としての文書に関する法的考察」、『自治研究』第82巻第8-9号、第一法規、2006年。

- 35 山田洋「公文書保存における法制度的課題—世代間の情報共有に向けて—」、『現代行政の諸相』総合法政策実務提携センター平成17年度提携プロジェクトⅡ報告書、一橋大学大学院法学研究科、2006年。
- 36 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『日本のアーカイブズ論』、岩田書院、2003年。
- 37 竹林忠男「京都府庁文書に見る 明治前期公文書の史料学的考察」、『資料館紀要』第21号、京都府立総合資料館、1993年。
- 38 渡辺佳子「明治期京都府における文書管理の変遷」、『資料館紀要』第19号、京都府立総合資料館、1991年。
- 39 中野目徹「公文録と太政類典」、『日本近代思想大系別巻 近代史料解説』、岩波書店、1992年。
- 40 中野目徹「近代太政官文書の形成過程—明治6年皇城炎上と『公文録』の編纂—」、明治維新史学会編『明治維新史研究9 明治維新と史料学』、吉川弘文館、2010年。
- 41 湯川文彦「明治太政官制下における法制・行政・記録—『法制局文書』の検討から—」、『東京大学 日本史学研究室紀要』第14号、東京大学大学院人文社会系研究科・文学部 日本史学研究室、2010年。
- 42 西川誠「左院における公文書処理—左院の機能に関する一考察—」、日本歴史学会編『日本歴史』第528号、吉川弘文館、1992年。
- 43 下重直樹「『昭和財政史資料』—戦前期大蔵省における文書管理と財政史編纂—」、『北の丸』42号、国立公文書館、2009年。
- 44 福島正夫編『日本近代法体制の形成』上巻、日本評論社、1981年。
- 45 中野目徹「太政官制の構造と内閣制度」、明治維新史学会編『講座 明治維新4 近代国家の形成』、有志舎、2012年。
- 46 笠原英彦編『日本行政史』、慶應義塾大学出版会、2010年。
- 47 井上光貞「日本律令の成立とその注釈書」、『岩波 日本思想大系3 律令』、岩波書店、1976年。
- 48 鎌田元一『律令国家史の研究』、塙書房、2008年。
- 49 大隅清陽「弁官の変質と律令太政官制」、『史学雑誌』第100編第11号、1991年。

- 50 鐘江宏之「公文目録と『弁官一國司』制一國司の公文進上に関する一考察」、續日本紀研究会編『續日本紀研究』第283号、1992年。
- 51 谷口昭「続文政一太政官行政の一側面」、法制史学会編『法制史研究』第22号、1973年。
- 52 早川庄八『日本古代官僚制の研究』、岩波書店、1986年。
- 53 鐘江宏之「公式令における『案』の保管について」、池田温編『日中律令制の諸相』、東方書店、2002年。
- 54 石井良助編『日本法制史』、青林書院、1959年。
- 55 黒沢文貴「日本外務省の文書行政一占領期までの管理・分類・編纂・保存」、小名康之編『近世・近代における文書行政一その比較的研究一』、有志舎、2012年。
- 56 服部光浩「明治中期外務省における文書管理について」、政治経済史学会編『政治経済史学』第531号、日本政治経済史学研究所、2011年。
- 57 千葉功「戦前期日本における公文書管理制度の展開とその問題性一「外務省記録」を中心に一」、安藤正人・久保亨・吉田裕編『歴史学が問う公文書の管理と情報公開一特定秘密保護法下の課題』、大月書店、2015年。
- 58 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」、『北の丸一国立公文書館報一』第43号、国立公文書館、2011年。
- 59 鵜飼信成 等編『講座 日本近代法発達史・行政制度（法体制準備期）一資本主義と法の発展9』、勁草書房、1960年。
- 60 藤田正・吉井蒼生夫編著『日本近現代法史（資料・年表）』、信山社出版、2010年。
- 61 中野目徹「内閣記録局の公文編纂一初代次長小野正弘の『非職』まで一」、加藤周一等編『日本近代思想大系20』付録[月報12]、岩波書店、1989年。
- 62 山崎丹照『内閣制度の研究』、高山書院、1942年。
- 63 辻清明『新版 日本官僚制の研究』、東京大学出版会、1969年。
- 64 赤木須留喜『＜官制＞の形成一日本官僚制の構造』、日本評論社、1991年。
- 65 赤木須留喜「明治国家における内閣制度と行政制度」、日本行政学会編『年報行政研究27 統治機構の諸相』、ぎょうせい、1992年。
- 66 山中永之祐「内閣制度の形成と展開」、日本行政学会編『年報行政研究21 内閣制度の研究』、ぎょうせい、1987年。
- 67 坂本一登「明治二十二年の内閣官制についての一考察」、犬塚孝明編『明治国家の政策と思想』、吉川弘文館、2005年。

- 68 下重直樹「内閣補助部局における記録管理の史的展開—政策形成とアーカイブズに関する試論として—」、『北の丸—国立公文書館報』第46号、国立公文書館、2014年。
- 69 石川一三夫・中尾敏充・矢野達雄編『日本近代法制史研究の現状と課題』、弘文堂、2003年。
- 70 中野目徹「内閣記録局小史—太政官・内閣文書の編纂と保存—」、『日本歴史』第628号、2000年。
- 71 上川陽子「時を貫く記録としての公文書管理の在り方—今、国家事業として取り組む—」、『アーカイブズ学研究』No13、日本アーカイブズ学会、2010年。
- 72 下重直樹「大蔵省の文書管理と財政指導」、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』、1200頁。
- 73 宮地正人「幕末・明治前期における歴史認識の構造」、『日本近代思想大系13 歴史認識』、岩波書店、1991年。
- 74 「所蔵公文書の紹介」、『国立公文書館年報』創刊号、国立公文書館、1971年。
- 75 渡邊佳子「内閣制創設期における記録局設置についての一考察」、『GCAS Report 学習院大学大学院人文科学研究科アーカイブズ学専攻研究年報』第2号、2013年。
- 76 浅古弘・伊藤孝夫・植田信廣・神保文夫編『日本法制史』、青林書院、2010年。
- 77 牧野伸顕『回顧録』上、中公文庫、中央公論社、1997年。
- 78 柳田國男「故郷七十年」、『柳田國男全集第21巻』、筑摩書房、1997年。
- 79 青木祐一「明治政府の記録管理意識—明治初期における海外の記録管理情報—」、記録管理学会誌『レコード・マネジメント』No58、山崎久道、2010年。
- 80 中野目徹「明治初期内務省による『記録文書保存』政策—明治八年太政官達第六十八号をめぐる一考察—」、歴史人類学会編『国民国家とアーカイブズ』、日本図書センター、1999年。
- 81 坂口貴弘『アーカイブズと文書管理—米国型記録管理システムの形成と日本—』、勉誠出版、2016年。
- 82 橋本陽「ドイツと明治政府の記録管理：レジストラトゥーアを伝えたお雇い外国人」、記録管理学会誌『レコード・マネジメント』No68、小川千代子、2015年。
- 83 丹羽邦男「近代史料論」、『岩波講座 日本歴史25』別巻2、岩波書店、1976年。
- 84 大濱徹也『アーカイブズへの眼—記録の管理と保存の哲学—』、刀水書房、2007年。
- 85 大久保利謙「内務省機構決定の経緯」、大霞会編『内務省史』、地方財務協会、1971年。

- 86 大久保利謙『日本近代史学の成立』、大久保利権歴史著作集7、吉川弘文館、1988年。
- 87 廣池千九郎編述『中津歴史』、廣池千九郎、1891年。
- 88 箕作元八・田中義成「明の王太后より羅馬法王に贈りし論文」、『史学雑誌』第37号、史学会、1892年。
- 89 坪井九馬三「西洋古文書学之由来」、『史学雑誌』第6編第5号、史学会、1895年。
- 90 (無署名)「古文書館設立の必要」を『史学雑誌』第10編第4号、史学会、1899年
- 91 黒板勝美「古文書館設立の必要」、『歴史地理』第8巻第1号、1906年。
- 92 黒板勝美『虚心文集』第七「欧米文明記」、吉川弘文館、1939年。
- 93 黒板勝美「国立古文書館の設立について」『史学雑誌』第24編第1号、史学会、1913年。
- 94 黒板勝美「古文書の効力を論ず」、『史学雑誌』第24編第3号、史学会、1913年。
- 95 鈴江英一「黒板勝美と“古”文書館」、日本古文書学会編『古文書研究』No52、吉川弘文館、2000年。
- 96 三浦周行「欧米の古文書館」上・中の1・中の2・下、『史林』第9巻第1・2・4号、第10巻1号、史学研究会、1924-1925年。
- 97 藤井甚太郎「読書生として見たる欧米の公文書館及び図書館(講演速記)」、『図書館雑誌』第152号、1932年。
- 98 太田文平『文書管理』、日刊工業新聞社、1962年。
- 99 原輝史編『科学的管理法の導入と展開—その歴史的国際比較—』、昭和堂、1990年。
- 100 徳重宏一郎「わが国初期の事務管理研究」、『青山経営論集』第23巻第1・2合併号、青山学院大学経営学会、1988年。
- 101 徳重宏一郎「金子利八郎の事務管理論」、『青山経営論集』第25巻第1号、1990年。
- 102 中岡哲郎「戦中・戦後の科学的管理運動—日本能率協会と日科技連の活動にそって—」(上)
(下)『大阪市立大学経済学会 経済学雑誌』第82巻第1号・第83巻第1号、日本評論社、1981・1982年。
- 103 伊藤収「経営事務管理思想の形成 The Making of Managerial Office Management Thought」、『名古屋文理短期大学紀要』第16号、1991年。
- 104 高橋衛「大正～昭和初期における能率増進運動推進の組織」、『広島経済大学 経済研究論集』第11巻第2号、広島経済大学経済学会、1988年。

- 105 原田治人「日本における管理運動推進者達の活動と系譜—上野・荒木・井上の活動に即した整理—」、名城大学『名城論叢』第11巻第1号、2010。2014.8.9、名城大学PDF版確認。
- 106 齋藤毅憲「日本における科学的管理の形成—上野陽一と科学的管理論者の交流をめぐって—」、横浜市立大学学術研究会編『横浜市立大学論叢』第36巻社会科学系列第2・3合併号、横浜市立大学学術研究会、1985年。
- 107 石原通「官庁事務能率増進法の研究」、『マネジメント研究資料,第7輯』、マネジメント社調査部、1927、国立国会図書館デジタルコレクション。2017.1.30確認。
- 108 石原通「陸軍省の執務施設」、『経営管理雑誌 マネジメント』第5巻第3号、マネジメント社、1928年。
- 109 横溝光暉『第一線の行政事務刷新』、新光閣、1935年。
- 110 淵時智「マネージメントより見たる官庁事務」、『マネジメント』第2巻第11号、マネジメント社、1925年。
- 111 金子利八郎「事務管理組織の話」、『マネジメント』第2巻第3号、マネジメント社、1925年。
- 112 玉名勝夫「文書整理に就いて」、『マネジメント』6巻3号、マネジメント社、1929年。
- 113 金子利八郎『事務管理総論』、千倉書房、1931年。
- 114 上野陽一『能率概論』、同文館刊、1938年。
- 115 金子利八郎「事務管理入門」、『マネジメント』第2巻第1号、マネジメント社、1925年。
- 116 淵時智『文書整理法の理論と実際』、同文館、1932年。
- 117 淵時智『文書整理法の理論と実際』増補改訂版、同文館出版部、1940年。
- 118 上野陽一「能率研究の回顧と今後の問題—講演要旨—」、大阪能率協会編『産業能率』第1巻第5号、大阪能率協会、1949年。
- 119 「能率の根本原則と科学的管理法について」、上野陽一編『事務必携』、同文館、1934年。
- 120 上野陽一編『能率ハンドブック』、技法堂、1951年。
- 121 上野陽一編『事務必携』、同文館、1934年。
- 122 山口利昭「国家総動員研究序説—第一次世界大戦から資源局の設立まで—」、『国家学会雑誌』第92巻3・4号、1979年。
- 123 加藤聖文「喪われた記録—戦時下の公文書廃棄—」、『国文学研究資料館紀要アーカイブズ研究篇』第1号(通巻第36号)、2005年。

- 124 宮島守男「許可認可等臨時措置法の廃止について」、『自治研究』第67巻第8号、良書普及会、1991年。
- 125 阿部泰隆「戦時中の行政改革法規＝許可認可等臨時措置法はまだ生きているか」、『自治研究』第58巻第2号、良書普及会、1982年。
- 126 桜田誉「法令の効力の消滅に関する法理—許可認可等臨時措置法及び同措置令の効力について—」、『関西大学 法学論集』第32巻3・4・5合併号、関西大学法学会、1982年。
- 127 芳賀明子「失われた行政文書—戦中・終戦時における行政文書の廃棄について—」、『文書館紀要』第8号、埼玉県立文書館、1995年。
- 128 吉田裕『現代歴史学と戦争責任』、青木書店、1997年。
- 129 原剛「陸海軍文書の焼却と残存」、『日本歴史』第598号、1998年。
- 130 深谷満雄「大東亜戦争間における民間防空政策—危機管理的視点から見た疎開政策—」、防衛学会『新防衛論集』、第15巻第1号、1987年。
- 131 梅原康嗣「公文書の疎開と復帰」、『北の丸』第39号、国立公文書館、2006年。
- 132 白石弘之「書庫の不思議—太平洋戦争下における東京府・市文書の疎開について—」、『東京都公文書館研究紀要』第3号、東京都公文書館、2001年。
- 133 出口政司「福井空襲時における福井県公文書」、『福井県文書館研究紀要』第2号、福井県文書館、2005年。
- 134 数野文明「原爆とアーカイブズ」、『国文学研究資料館紀要アーカイブズ研究篇』第1号(通巻第36号)、2005年。
- 135 上田満子「戦災を免れた図書館の貴重史料—『疎開文書目録』に見る—」、『年報熊本近世史 平成17年度 熊本近世史論集』、熊本近世史の会、2005年。
- 136 大窪太郎「図書寮本の疎開前後」、『書陵部紀要』第30号、宮内庁書陵部、1978年。
- 137 田中悦子「図書寮本の戦時疎開について—大窪太郎氏の聞き書きをもとに—」、『記録と史料』No10、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会、2000年。
- 138 『京都府行政文書を中心とした近代行政文書についての史料学的研究 科学研究費研究成果報告書・研究代表小林啓治』、京都府立総合資料館歴史資料課、2008年。
- 139 安藤正人「日本軍政期英領マラヤにおける記録文書の状況」、『史料館研究紀要』第33号、国文学研究資料館史料館、2002年。
- 140 加藤聖文「敗戦と公文書廃棄—植民地・占領地における実態—」、『史料館研究紀要』第 国文学研究資料館史料館、2002年。

- 141 服部雅徳「『防空法』制定に至る経緯—日本における民間防空制度発足までの状況—」、
『新防衛論集』、第 11 巻第 4 号、防衛学会、1984 年。
- 142 黒田康弘「空襲情報と疎開—膨大な犠牲者を出したのは何故か—」、『季刊 戦争責任研究』
第 64 号、日本の戦争責任資料センター、2009 年。
- 143 保坂裕興「公文書館の国際的動向をめぐって」、『びぶろす』第 73 号、国立国会図書館、
2016 年。
- 144 高埜利彦「日本のアーカイブズ制度の現状」、『GCAS Report 学習院大学大学院人文科学研究
科アーカイブズ学専攻研究年報』第 2 号、2013 年。