

[タイトル]

# 内閣制創設期における 記録局設置についての一考察

A Study of the Foundation of *Kirokukyoku* (Record Bureau)  
at the Beginning of the Modern Japanese Cabinet System

[著者]

渡邊佳子 | Yoshiko Watanabe

[キーワード]

| 内閣制 | 内閣記録局 | 記録局 | 記録管理 | 小野正弘建議案 |  
cabinet system / *Naikaku Kirokukyoku* (Cabinet Record Bureau)  
*Kirokukyoku* (Record Bureau) / records management / Masahiro Ono Proposal

[要旨]

日本の行政機関等における公文書の管理は、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。

1885年、太政官制度から内閣制度への移行という政府機構の大きな変革があった。この時、内閣と各省に記録局が設置される。行政に合理性と効率化が求められる中で、この記録局は、従来の業務を引き継ぎながら、記録の編纂保存について新たな方法を築いて行った。

本稿では、内閣に設置された内閣記録局を中心に、政治制度の変革期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、この記録局が何を指そうとしたのか、そして、その活動の結果として現在に何が残されたのかについて考察する。

The records management of government agencies in Japan has, historically, had a close relationship with the political system of the era. There was a significant reform in government organization, when the cabinet system moved from the *Dajyokan* (Ancient Cabinet) system to the modern cabinet system in 1885; *Kirokukyoku* (Record Bureaus) were founded both in the cabinet and in each department of the cabinet. After the reform, in situations where the government and administration were required to be practical and efficient, these *Kirokukyoku* created and established new methods for compiling and preserving official records based on former records management tradition.

This paper will study what the *Kirokukyoku* aimed to accomplish under the new cabinet system, and what has been handed down to the present as a result of their work. It will focus on *Naikaku Kirokukyoku* (Cabinet Record Bureau) and discuss the roles that the *Kirokukyoku* have played in the reform of political institutions.

日本の行政機関等における公文書の管理は、国の制度改革と大きな関連を持つ。近年でいえば、公文書館制度であり、情報公開制度であり、公文書管理法の制定である。そして、これらの諸制度の創成には、その制度を必要とした社会的背景があった。約130年前にも大きな制度改革があった。それは、1885(明治18)年の内閣制創設である。これは、憲法制定、国会開設に向けての政府組織の改革であり、官僚機構の整備と強化につながるものでもあった。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。文書管理もその例外ではなく、新たな変革を迎えることとなる。

この時、内閣や各省に記録局(課)が設置された。特に内閣に設置された内閣記録局は、こうした状況の中で多くの課題を背負ってスタートした記録組織であった。

内閣記録局については、国立公文書館の歴史公文書探索サイトの「ぶん蔵」に、「BUREAU OF ARCHIVE, NAIKAKU」と印刷された、1891(明治24)年の英書追加目録の表紙の写真が掲載されており、「内閣記録局はいわば『内閣のアーカイブ』として、記録の編纂・図書の保存などの仕事を行っていた」[1]と紹介されている。また、『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」との評価もある[2]。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。」と紹介されている[3]。現在伝えられている資料を見る時、内閣記録局が近代における政府の記録保存に果たした役割は大きかったといえる。

一方、各省の記録組織は、各省官制通則でその設置が定められることになる。1886(明治19)年2月27日制定の各省官制(勅令2号)で、各省に対し、記録局もしくは記録課の設置と公文の取扱順序を示した統一的な規定が設けられたが、これは、おそらく近代の日本において、文書管理に関わる各省統一的な規定が法律で設けられる最初であると考えられる。詳しくは後述するが、その後、法律により各省庁の統一的な文書管理に関わる法規が定められるのは、約120年後の2009(平成21)年7月1日に公布された公文書等の管理に関する法律(法律第66号)の制定を待たねばならなかった。

こうした内閣制創設期の記録組織は、「各省事務ヲ整理スルノ綱領」(以下、「官紀五章」と表記する。)等に示すような、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

1 — 国立公文書館、<http://www.bunzo.jp/archives/entry/000961.html>、2012年11月確認

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」、『日本歴史』628号、2000年、22頁

3 — 「所蔵公文書の紹介」、『国立公文書館年報』創刊号、1971年、51頁

- 4 — 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・久保利謙編『近代文書学の展開』、柏書房、1982年、250-259頁
- 5 — 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」。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」、『日本近代思想大系20 家と村』、岩波書店、附録月報12、1989年
- 6 — 牧原出「『記録保存型文書管理』と『意思決定型文書管理』」、総合研究開発機構・高橋滋編『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』、商事法務、2007年、248-250頁
- 7 — 「歴史課事務章程」、内閣記録局編輯『法規分類大全・官職門・官制・太政官内閣二』、339頁
- 8 — 「記録課章程並編纂処務順序」、国立公文書館所蔵『記録局諸則沿革録一』、帳00052100
- 9 — 前掲8、「記録課章程並編纂処務順序」

をあて、太政官、内閣、各省の記録組織の変遷や、内閣記録局の業務について述べた高橋喜太郎氏の論考<sup>[4]</sup>がある。また、中野目徹氏の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論考や、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編纂についての研究がある<sup>[5]</sup>。また、公文書管理法を構想する前提として「文書管理」概念を明治期に遡って再検討し、「記録保存型」と「意思決定型」の文書管理について述べた牧原出氏の論考もある<sup>[6]</sup>。しかし、アーカイブズ制度としての視点から、この時期の文書管理を検討した論考は、管見の限りで見出すことはできていない。本稿では、これらの諸研究の成果に学びながら、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(課)の位置付けや業務に視点をあて、新たな内閣制度の中で、この記録組織が何を目指そうとしたのか等について考察する。

## 1 — 内閣記録局前史：太政官制における記録組織の機能と業務

### 1-1：記録掛の設置から正院の廃止まで

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の名称は、1868(明治1)年に行政官の権弁事の別局として設置された「記録掛」である。1871(明治4)年7月の太政官官制改革により、正院が設置され、正院直属の「記録局」となる。翌年、新たに記録分局として「歴史課」が設置され、「本課ノ掌ハ歴代ノ紀伝ヲ編撰シ、世運ノ汚隆政体ノ沿革ヲ詳ニシ、一定ノ国史ヲ修ルニ在リ」と歴史課事務章程が定められる<sup>[7]</sup>。一方、記録課の事務章程では「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、歴世経国ノ法秩然素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」「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皆信憑照準ヲ取り、誤謬ナカラシムルヲ以テ要トス」とある<sup>[8]</sup>。これまで記録課が行ってきた業務の内、国史編纂は、内史所管の歴史課に移り、外史所管の記録課の業務は、行政執行上依拠すべき記録の編纂と保存に特化されて行く。

1873(明治6)年の「記録課章程並編纂処務順序」<sup>[9]</sup>によると記録課には三科が設置され、公文科は、「各庁中牒奏請ノ文書蒐録整頓ヲ掌ル」を分掌し、公文録・太政官日誌・大政提要の編纂業務を、類典科は、「諸公文ノ類聚編纂ヲ

掌ル」を分掌し、太政類典・官途必携・職官表・布告全書の編纂業務を、雑科は、「課中雑事写書并簿書出納等一切之ヲ管掌ス」を分掌し、写生字謄写校合・月報考課・簿書出納・文書図画の模写等の業務を行った<sup>[10]</sup>。編纂した記録の概要は、公文録は、「各庁ノ申牒奏請及垂問照議往復等ノ文書ヲ蒐録シ区分シテ編纂」したもので、裁決の月日順に編纂し、巻首に件名を掲げ番号を記注して翻閱の便を図ったもの、太政官日誌は、「官務ノ中、諸命令ヲ始メ広く世ニ示スヘキ者ヲ編纂シ」知新を期したもの、太政提要は、「公文中ヨリ、政務ノ綱領世変ノ大略ヲ抜抄表出シテ考索ノ用ニ供」したものの、太政類典は「太政官日記及日誌諸公文ヨリ、典例条規ヲ採り、部門ヲ分ツテ類纂」し、「総テ照考証引ヲ要スルコトアレハ、其照例事類ヲ編拋スルノ便ニ供」したものの、官途必携は、「太政類典ノ中ヨリ政務ノ要領ヲ抄出」したものの、職官表は、「総テ職制ノ沿革、各省ノ廢置其概略ヲ綜シ之ヲ表出シテ以テ便閱ニ供」したものの、布告全書は、「慶応丁卯ヨリ本年ニ至ル諸命令ヲ整理シ、漸次印書局ニ付シテ上刻セシム」もので、着手の順序は公文録と同様であった。なお、公文録と太政類典については、中野目氏<sup>[11]</sup>や石渡隆之氏の論考<sup>[12]</sup>に、また、太政官日誌は、1877(明治10)年1月22日に廃止されるが、これについては、山室信一氏の論考に詳しい<sup>[13]</sup>。

1877年、政府は官庁の統廃合等行政組織の改革を実施し、1月18日、正院が廃止された。正院に設置されていた記録局は、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伴い度々その所管課が変遷した。

## 1-2: 正院廃止後の記録組織の変遷

正院の廃止後、記録課は、太政官内の機構改正に伴い、1877年1月18日に太政官本局記録掛、1879(明治12)年3月20日には太政官書記官局記録部、1880(明治13)年3月25日には太政官内閣書記官局記録課、1883(明治16)年5月11日には文書局記録課、1885(明治18)年6月24日には再び太政官内閣書記官局記録課となり、同年12月24日に内閣記録局となる。約10年の間に5回も所管課が変わっており、記録課の所管が定まらない状況であった。

この間、1881(明治14)年には、行政権の強化を目指した政府の動きの中で、記録課は、内規課・庶務課・用度課と共に内閣書記官局の所管となり、同年11月9日の「記録課処務規程改正」によると、記録課の所掌事務は、「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」と規定される<sup>[14]</sup>。記録課には、三掛が設置され、編纂掛は、「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」という分掌の中で、公文録・公文附録・布達進呈書・太政類典・布令便覧の編纂業務を、謄写掛は、「写生字ヲ督シ、謄本ヲ校シ、写字料及ヒ製本等ノ事ヲ取扱フ所トス」という分掌の中で、写生字への辞令交付や業務配分等の業務を、庶務掛は、「公文及ヒ雑籍ノ

10 — 前掲8、「記録課課程並編纂処務順序」

11 — 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、7-20頁。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、26-46頁。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、109-134頁。

12 — 石渡隆之「太政類典の構成——利用者のための手引き」、『北の丸』2号、国立公文書館、1974年、22-30頁。石渡隆之「「公文録」の一覧」、『北の丸』9号、国立公文書館、1977年、30-80頁。

13 — 山室信一「太政官日誌と官報」、『日本近代思想大系別巻 近代史料解説』、岩波書店、1992年、48-60頁

14 — 「記録課処務規程改正」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・記録局諸則沿革録一』、帳00052100



- 15 — 前掲14、「記録課処務規程改正」  
16 — 「公文録編纂例則」、「公文録編纂心得」、「太政類典編纂例則」、国立公文書館所蔵「諸帳簿・記録局諸則沿革録二」、帳00053100  
17 — 前掲11、中野目徹「近代史料学の射程 — 明治太政官文書研究序説」、30頁  
18 — 「内閣書記官局所管記録課ヲ文書局ニ属ス」、公文書館所蔵「公文類聚・第七卷・明治十六年」、類00085100  
19 — 国立公文書館編「内閣文庫百年史」、国立公文書館、1985年、5-7頁  
20 — 「記録課処務規程ヲ改定ス」、国立公文書館所蔵「記録局諸則沿革録一」、帳00052100  
21 — 「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・第一卷」、類00226100

収蔵出納等、及ヒ課中ノ雜務ヲ取扱フ所トス」の分掌の中で、収蔵資料の目録作成と資料の出納・謄写済書類の処理等を分担した<sup>[15]</sup>。編纂した記録の概要を見ると、「公文附録」は、外国新聞抄訳、在外公使館報告、出納報告、華族諸届類、議官出席簿の類を編次したもの、「布達進呈書」は、各庁から布達進達のあった書類の内進達書のみを編次したもの、「布令便覧」は、現行法令を部類に分け、法令中、改正・追加・廃止等の場合は、加除改刪したものであった。この改正された処務規程は、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おり、この他に、「公文録編纂例則」や「公文録編纂心得」、「太政類典編纂例則改正」等記録編纂に係る規程の整備が図られている<sup>[16]</sup>。太政類典は、翌1882年に名称が公文類聚と改められ、編纂方法が変更されることになる。「明治14年は政治史上の画期とされているが、結果的には太政官記録編纂の歴史のうえでも転換期であった。」<sup>[17]</sup>とされている。この後、記録課は、1883年5月11日に、官報編輯を管掌する組織として設置された文書局の所管となる<sup>[18]</sup>。2年後の1885年6月24日、再び太政官内閣書記官局記録課となり、この頃に官庁間の中央図書館として図書集中管理を行う太政官文庫の構想がまとめられ、太政官文庫も所管することになる。1884(明治17)年1月24日、太政官文庫設置の太政官達が出される<sup>[19]</sup>。記録課には、編纂・謄写・庶務・文庫の4掛が置かれ、「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」とされた<sup>[20]</sup>。

## 2 — 内閣制の創設と内閣記録局の設置

### 2-1: 内閣制創設と官制等の整備

明治十四年の政変後、憲法制定や国会開設に向けて準備を進めて来た政府は、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を創設した。この内閣制創設の経緯については、「太政大臣奏議」<sup>[21]</sup>で述べられているように、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、万機ノ政専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、「万機ノ政専ラ簡捷敏活」を図ろうとするものであった。この太政大臣奏議の中では「大宝令ノ制ニ依リ、太政官ヲ以テ諸省ノ冠首トシ、諸省ヲ以テ隷属ノ分官トス、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、省ノ察ニ於ケルニ均シ」とも述べられており、各省から上げられる文書の太政官での状況が把握できる。

1885年12月22日、内閣制創設の太政官達「太政大臣左右大臣参議各省卿ノ職制ヲ廢シ内閣總理大臣及各省諸大臣ヲ置キ内閣ヲ組織ス」(太政官達第69号)と「内閣職権」(太政官達)が、翌日「内閣改制ノ詔」が官省院府県に達せられる。2日後の24日には、内閣書記官官制(内閣達第75号)と内閣記録局の設置(内閣達第76号)、官紀五章(内閣達)とが定められた。翌年の2月26日には、公文式、各省官制、各省官制通則が制定されるなど内閣制における体制が順次整備されて行く。そして、1889(明治22)年2月11日に大日本帝国憲法(以下「憲法」と表記する。)が公布され、同年12月24日内閣官制(勅令第135号)が制定される。

こうした中、内閣記録局は官制上どのような位置にあったのであろうか。記録局の所管は内閣であり、その官制は内閣所属職員官制で定められる。しかし、その官制の体裁が整うのは、憲法公布以降である。最初に定められた、1890(明治23)年7月1日の内閣所属職員官制(勅令114号)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・内閣總理大臣秘書官・恩給局審査官・試補・属・技手が規定されている。この官制は、1893(明治26)年10月31日勅令第119号の内閣所属職員官制で全部改正され、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・内閣總理大臣秘書官2人・恩給局審査官1人・属123人・技手2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。1898(明治31)年10月22日勅令第255号で、内閣所属職員官制は、二度目の全部改正が行われ、所属職員は、書記官長1人・統計局長1人・恩給局長1人(法制局長官兼務)・書記官4人・内閣總理大臣秘書官2人・統計局審査官2人・恩給局審査官1人・属93人となった。内閣の職員数は5年間の内に30人減員されている。

## 2-2:内閣記録局の組織と分掌

内閣記録局の組織は、先に見た内閣所属職員官制の下に、諸規程により定められるが、初期には、まだ内閣職員官制は制定されていなかった。1885年12月24日に出された「内閣中文書恩給局ノ二局ヲ廢シ更ニ記録會計官報ノ三局ヲ置キ官制ヲ定ム」(内閣達第76号)[22]の第6条で「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」と規定され、記録課と図書課が設置される。記録課は、「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」こととなった。本稿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」[23]が定められ、記録局には上官室・記録課・図書課・庶務掛が設置される。記録課では、臨時編纂、類聚法令編纂、公文類聚編纂、公文雜纂編纂、そして旧公文録終結委員、旧公文類聚終結委員等の担当が決められている。同じ頃「記録局処務規程草按」[24]が作成され

22 — 「内閣中文書恩給ノ二局ヲ廢シ更ニ記録會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・第八卷」、公03903100

23 — 「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

24 — 「記録局処務規程草按」、国立公文書館所蔵「諸雜公文書(その他)規程例則原案簿」、昭46総00603100

25 — 「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

26 — 「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

27 — 「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・第七卷』、類00637100

28 — 「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

29 — 「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

30 — 「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

ている。第一款から第四款までの74項目と第五款(項目無し)にわたる規程である。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が見えがえるものである。この「記録局処務規程草按」の第五款分課章程によると、記録課の所管事務は、「内閣一切ノ公文ヲ編纂スル事」、「法律例規等ヲ編纂スル事」、「記録書類ノ要不要ヲ甄別スル事」となっており、編纂が内閣の公文の編纂と法律例規の編纂に二分され、新たに、「記録文書中無用ニ属スル者アレバ、之ヲ記録廃棄簿ニ登録シ、局長ノ認可ヲ得テ然ル後処分スベシ」と記録書類の要不要の甄別が加えられている。

憲法公布後の1890(明治23)年以降、内閣記録局の所管事務も規程上整備されていく。1890年7月1日の内閣所属職員官制の記録局長の下に、内閣記録局分課内規<sup>[25]</sup>により、記録課と図書課が設置される。記録課は「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並出納ノ事項」を分掌した。1892(明治25)年7月6日の内閣記録局分科章程<sup>[26]</sup>では、記録課に編纂掛と庶務掛が置かれ、編纂掛は「内閣一切ノ公文書ヲ編纂スル事」、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。

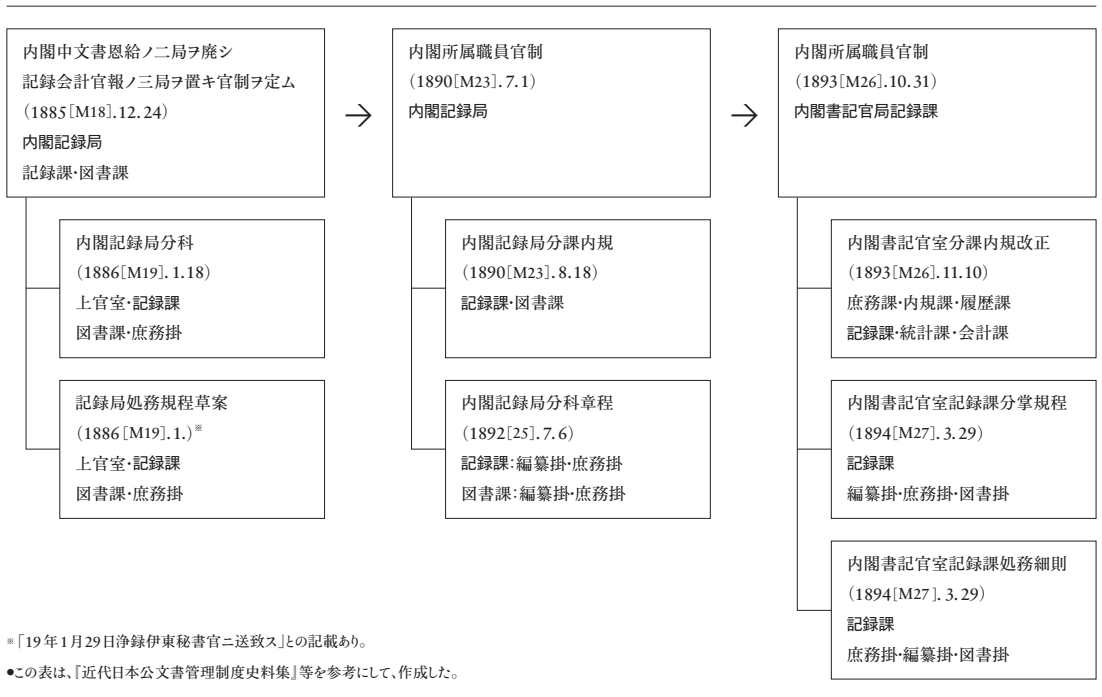
1893(明治26)年10月31日の内閣所属職員官制改正で、内閣記録局は内閣書記官室記録課となる。同年11月10日の内閣書記官室分課内規改正<sup>[27]</sup>により、内閣書記官室には庶務課・内規課・履歴課・記録課・統計課・会計課が置かれた。記録課は、「大日本帝国憲法及法律勅令ノ原本ノ保存ニ関スル事項」、「内閣記録ノ編纂ニ関スル事項」、「内閣所管図書ノ類別、購買、保存及出納並其ノ目録調製ニ関スル事項」、「内閣所用図書ノ出版ニ関スル事項」の事務を掌ることになった。

翌1894年3月29日の内閣書記官室記録課分掌規程<sup>[28]</sup>によると、記録課には、庶務掛、編纂掛、図書掛が設置され、編纂掛では「大日本帝国憲法及法律勅令ノ原本ノ保存ニ関スル事項」「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」の事務を掌ることとされた。同日定められた内閣書記官室記録課処務細則<sup>[29]</sup>では、編纂や保存、記録文書の借覧等の業務が具体的に示されており、「記録文書ヲ廃棄スル場合ニ於テハ課長ノ認可ヲ経テ之ヲ処分スベシ」との記載もある。同年4月5日に定められた「公文編纂例則」<sup>[30]</sup>では、公文類聚、官吏任免、官吏恩給、叙勲及叙位は永久、公文雑纂は十箇年、採余公文は一箇年という具体的な保存期限が規定されている。記録局に関わる官制、分課、分掌等の規程をまとめると次表のようになる。

## 2-3:内閣記録局の新たな取り組み

さて、内閣記録局は、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

表1 — 内閣記録局分課等の規程の流れ



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」<sup>[31]</sup>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(後略)」と述べられ、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。記録改良の順序が規定されており、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」、公文類聚は、「明治十六年ノ諸公文則チ第七編迄ハ旧例則ニ拠リテ編纂スベシ」、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」となった。1886年の記録局分科によると記録課で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を決め、対応していることがわかる。

1886(明治19)年1月19日、「記録編纂仮規則」<sup>[32]</sup>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、次表のとおりである。

また、1885(明治18)年に「記録需要者質問ノ大要」<sup>[33]</sup>が、各局へ回示される。「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、質問の大要4点を掲げ、これまで、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

31 — 「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

32 — 「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

33 — 「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



34 — 「記録図書目録記載ノ区別ヲ定ム」、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

35 — 「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」、帳0057100

36 — 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

37 — 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」、23-26頁

表2 — 明治19年公文編纂の概要

公文の種類	記録文書の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	各片に分け、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。

かけたが、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書ヲ檢尋シ、務メテ其需用ニ応センコトヲ期ス」とし、機密の漏泄についても守秘は徹底しているの心配することはないと記されている。ここからは、新たな体制の中で、記録局の利用者(当務の官吏)に対してアピールしたいという気持ちが読み取れる。

1886(明治19)年2月15日には、「記録図書目録記載ノ区別」<sup>[34]</sup>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。

さらに、1886年12月18日、「記録目録凡例」<sup>[35]</sup>が制定される。「記録目録凡例」は、目録を、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類に分けたものである。「これ以降同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のである」とされている<sup>[36]</sup>。1886年1月に定められた「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いる。編纂部類を整理することにより、事務の効率化が図られたと考えられる。また、新たな業務として「法規分類大全」の編纂が始められた。

#### 2-4: 内閣記録局の業務の実態

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<sup>[37]</sup>。

年間の業務報告でも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)

[38]。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、「記録課ノ部」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」に区別され、30数項目にわたる統計諸表が作成されている。

1886(明治19)年の第一回報告によると「明治十八年十二月廿二日、大詔ヲ下シ施政ヲ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(申略)、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、新しい体制への期待が感じられるが、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いくことにする。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的編纂業務があり、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・現行官制等の編纂が、1886年から1888年にかけて、多く実施されている。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、憲法公布の1889(明治22)年は、受領文書が多く、各省で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。この際に、約5,290冊が廃棄された。

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

39 — 『法規分類大全』第一編、内務省一、57頁  
40 — 「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  
41 — 「記録編纂方法文部省へ照会ノ件」、国立公文書館所蔵『諸帳簿・往復簿・明治十九年・内閣記録局』、帳00049100

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[39]。現在では、望むべくもない職員数である。

次に、内閣記録局と各省とは記録保存についてどのような連携がなされていたのであろうか。内閣記録局長の決裁を得た1886(明治19)年1月19日付けの「各局へ回達按」には、「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、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、依テ別紙編纂仮例則ヲ回覧ニ供シ、併セテ此旨ヲ商議ス」と記されており、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、編纂例則を定めるに当たり、各局の意見を聞き、編纂仮例則について協議し、需要者である各局の要望に適応できるよう苦心していた様子が伺える。回達按に添付の記録編纂仮例則にも「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ら変更アル可シ、然ル時ハ編纂例則亦改正セザルヲ得ズ、是レ本文ヲ仮則ト為ス所以ナリ」と記した付箋がつけられている[40]。内閣制創設の体制に見合う「編纂例則」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とみられる。その後、残されている資料を見る限りにおいて、「公文編纂例則」については、内閣記録局が内閣記録課となった翌年の1894(明治27)年4月5日に制定されている。

また、1886年、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各省と内閣記録局との間で文書の往復が見られる。一例をあげれば、次のような内容の文書である[41]。

— 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、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一々指教セラレシム事ヲ、右照会ス

— 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

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条、此段及御回答候也

•紙面の都合で文書の体裁は無視した。

この内容からは、内閣記録局が各省の記録方法を調査していた様子も伺える。以上のことから、内閣記録局は、後に述べる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も考えられるのである。

### 3 — 各省官制通則制定と各省記録局の設置

#### 3-1: 明治19年の各省官制通則に見る文書管理の意義

1886(明治19)年2月26日、各省官制(勅令第2号)が制定された。各省官制は、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。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。」とされている[42]。この時、制定された各省官制は、記録組織にとっ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」、第53条から第70条までの公文取り扱いの条文、第71条の「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)」という規定である。各省ではこの通則に基づき、独自の処務順序、処務規程、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(省中各局成案の回議を審議し諸文案の起草を分掌)、往復課(各省に到達する公文書類及成案文書の接受発送を分掌)、報告課(各局課に就いて統計報告の材料を採輯し、統計報告を調整して大臣の査閲に供し、官報掲載の事項の官報局への送致を分掌)、記録課(其省及省中各局課一切の公文書類の編纂保存を分掌)の設置と、各局課の文書で処分済みのものは、記録局(課)へ送付すること、そして公文の取扱が勅令により規定された意味は大きかったといえる。



43 — 「各省官制通則改正の理由」、内閣記録局編『法規分類大全第二編巻三 官職門一 官職総』、12頁

44 — 瀬畑源『公文書をつかう—公文書管理制度と歴史研究』、青弓社、2011年、23頁

45 — 前掲6、牧原出『「記録保存型文書管理」と「意思決定型文書管理」』、249頁

46 — 中野日徹・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 — 前掲46、『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』、551頁（内務省文書保存規則並細則）、953頁（文部省総務局記録課処務細則）、1004頁（農商務省庶務局記録課処務順序）

一方、各則では、各省ごとにその所管事務や組織について定められ、この中で、記録局(課)について規定した条文が見えるのは、外務省、司法省、逓信省、大蔵省である。また、陸軍省は総務局所管の第一課の所掌事務に「諸公文書ノ聚輯保存ノ事」が、海軍省は大臣官房の所掌事務に「通則ニ依リ各省総務局記録課ノ所掌ニ属スル事項」が規定されている。この後、各省官制の各則は、各省ごとの官制として制定されることになる。

### 3-2: 各省官制通則の改正とその影響

この後の各省官制通則の改正で、記録局(課)の設置に大きな影響を与えたのは、1890(明治23)年の改正(勅令第50号)で、記録局(課)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とである。記録局(課)は、各省での設置根拠を失った。この先、記録組織の存在基盤は希薄になり、その機能は、記録組織の名称と共に縮小され消滅していくことになる。

こうした改正の背景として、文書課や記録局(課)を所管する総務局の位置付けが確定しなかったことが指摘できる。当初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、大きな権限を有する総務局の設置をよしとしない考えが各省にあったようである。1890年3月20日の官制調査委員稟申によると、総務局の設置を避ける省が増えた場合の対応策として「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」(下線は筆者)とされた。そして、各省中の課の設置も各省の事務の都合で廃置することができるようになったので、その処務綱領についても官制通則中に残すのは徒法であるという考えから、総務局の所管を定めた条文(第36条)も、記録局(課)の設置を定めた条文(40条)も、公文の取扱を定めた条文(第53条から71条)も削除された[43]。各省官制通則の制定により、「いわゆる各行政機関の『分担管理』原則が明確化されることになった。」「[44]とされているが、この改正は、文書管理に関わる各行政機関の「分担管理」の始まりでもあったといえる。しかし、1886年の各省官制通則等の一連の規定によって、「起案・回議・決定のための文書処理が各省にはぼ共通のルールとして受容された。いわゆる稟議制と呼ばれる文書処理手続きが省横断的に共有されるようになったのである。」とも言われている[45]。『近代日本公文書管理制度史料集・中央行政機関編』[46]によると、この後、各省は文書保存期限を設定した文書関連の規程を整えていく様子が把握できる。しかし、記録組織は、縮小されていく。

この時の各省の記録組織は、1888(明治21)年の各省官制各則で記録局(課)を設置していた省は、外務省、司法省、逓信省、大蔵省であったが、各則の条文にはなかった内務省、文部省、農商務省にも記録課が設置されている様子が伺える[47]。しかし、1890年の各省官制通則改正以降の各省における「記

録課」は徐々に消えて行き、文書課記録係としてかろうじて記録組織の名称を残すところもあった。

#### 4 —— 内閣権少書記官小野正弘の建議案

1881(明治14)年12月1日、内閣権少書記官であった小野正弘から「記録課ノ処務ニ関スル建議案」[48]が出されている。この建議案は、太政官の十三行野紙に書かれ、「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、之ヲ編纂部ニ入ルヽハ妥当ナラサレトモホタ之ヲ通則中ニ入ルヽヲ得ス、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、嘗て課員に示していた「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、内閣記録局次長、内閣記録局長心得を歴任し、1887(明治20)年に退官した人物である[49]。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任し、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[50]。小野正弘については、中野目氏の論考[51]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。」と紹介されている。明治十四年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。建議案の概略は、次のとおりである(全文は、量が多くなるので、資料として文末に掲げた)。

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、「之ヲ活用スルノ道具宜キヲ得サレハ、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シ事ヲ、然ラハ則チ本課ハ謹テ所管ノ文書ニ就キ、仔細検索、条疏具陳、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ル所以ノ本意ニ称ヒ、下ハ以テ展転緡閱往復煩數ノ勞ヲ免シ、体裁ト便宜トニ於テ、両ナカラ其宜キヲ得ルニ庶幾カラン」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、此ニ幸ニ官制改革ノ事アルニ際シ、聊カ其大略ヲ陳シテ採択ニ

48 —— 「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

49 —— 「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

50 —— 「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

51 —— 前掲5、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」、6-9頁

備フル事此ノ如シ」と建議の趣旨を説明し、「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、併セテ観覧ヲ賜ハラハ、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、後世行政庁ニハ、必記録ナル一科ノ随帯セル所以ナリ」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」と日本の現状を述べる。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」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」[52]としての自負が読み取れる。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りと考える。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、この建議案との関連はなかっただろうかと思ってしまう。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(筆者注:目次)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[53]。「之ヲ活用スルノ道具宜キヲ得サレハ、未タ其効用ヲ奏スル事能ハス」、「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有司の無理解を嘆き、「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」と建議の趣旨を説明している。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。この建議案が、その後どのように取り扱われたかは、把握できていないが、内閣権少書記官という立場で書かれたものであり、内閣記録局が編纂した「記録局諸則沿革録」に編輯されているということ、そして、その後小野は、内閣記録局初代次長に就任したということを考え合わせると、この建議案には、内閣書記官局記録課という組織としての意向も反映されているように思える。

## 5 ——— まとめ

内閣制創設期に時期をしぼり、記録局に視点をあてて、内閣記録局を中心に、当時の文書管理について検討した。「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」と先に述べた回達按にもあるように、内閣制の創設は、文書管理にも大きな変革をもたらした。内閣記録局は、新たな官制が布かれる中で、太政官制の時代の事業を整理して引き継ぐと共に、官紀五章を踏まえた対応が求められた。そうした中で、従来の編纂方法を変更すると共に、記録書類の要不要の選別と保存年数の設定という新しい手法も取り入れた。そして、新たな試みとして、何よりも目指したのは、編纂し保存している記録の活用であったと考えられる。それは、先に述べたように、内閣記録局設置直後に「記録需要者質問ノ大要」を各局に通牒していること、「記録ノ要ハ専ラ議法施政ノ用ニ供スルニ在リ」として、公文編纂例則等の規程を定めるに際して、各局や各省へ意見照会を行っていること、そして小野の建議案からも十分にくみ取ることができるものである。内閣記録局は、どのような機能を目指していたのだろうか。中野日氏は、「小野は『記録課ノ処務ニ関スル建議案』の中で、公文編纂方法を改め、記録課を太政官、内閣の“記録情報センター”とする構想を明らかにするとともに、『記録法』の制定すら示唆している。」としている[54]。「規程例則原按簿」の目次に「各国記録局制摘要」と記されていることから、各局の記録制度を調べていたことは推察できる。現在のところその中身を知ることができないので、諸外国のアーカイブズの知識をどこまで把握していたかは不明であるが、筆者は、政府組織内のアーカイブズ的な機能を目指していたのではないかと考える。実際、範囲が限定されていたが、各省から公文原書の送付を受け、それを編纂、保存し、内閣各局や各省等の利用に提供していた。内閣記録

53 — 「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

54 — 前掲5、中野日徹「内閣記録局の公文編纂——初代次長小野正弘の『非職』まで」、9頁



55 — 「公文書類貸出並閲覧伺綴込」、国立公文書館所蔵『諸雑公文書(その他)』、昭46総00690100。「局外閲覧簿」、国立公文書館所蔵『諸雑公文書(その他)』、昭46総00687100。

56 — 牧野伸顕(1889(明治22)年12月に内閣記録局長に就任)『回顧録』上、中央公論社、1977年、149-150頁。柳田國男(1910(明治43)年に内閣記録課長に就任)『故郷七十年』、『柳田國男全集第21巻』、筑摩書房、1997年、189頁。

57 — 「大正10年内閣告示第一号、内閣文庫図書供覧規程中ヲ改正ス」、国立公文書館所蔵『公文類聚・第六十六編・昭和十七年・第五十九巻・官職五十五』、類02617100

58 — 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」、33頁

59 — 国立公文書館デジタルアーカイブズ、資料群階層及び簿冊一覧から推測。<http://www.digital.archives.go.jp/index.html>、2012年11月確認。

局報告を見ると、各省等への記録貸出数は、年平均7,000件近くある。その後も、各省庁を初め、行政裁判所、帝国大学、伯爵家等へも貸出されている。貸出の状況については、この報告のほか「公文書類貸出並閲覧伺綴込」(明治44年-大正13年)、「局外閲覧簿」(大正10年-昭和10年)等の記録が残されている[55]。

しかし、「記録局」のアーカイブズ的な機能は十分に展開されなかった。その要因は、様々に考えられる。当時繰り返し実施された行政整理は、予算と職員数の削減を求めた。また、各省に記録局の設置を規定した条文は、先に述べたような各省官制改正のテクニックの中で、消えていった。更に、少し年代は下がるが、内閣記録局(課)長の回顧譚[56]にみられるように、記録保存に対する組織トップの無理解、無関心も影響していたとも考えられる。そして、内閣記録局の業務に関連して言えば、太政官時代の記録編纂と比較して、その対象となる文書の範囲や種類が変化していた。また、太政官制の頃と異なり、各省官制通則で各省に記録局の設置が規定され、各省の文書は、作成から記録保存までを各省でという整理がなされたのではないとも考えられる。この後、政府の行政機関は、この分担管理のもとに、文書を管理して行くことになるが、各省の記録局(課)も順次廃止され、施行済文書の編纂保存を専門に担当する部署は、少なくなっていく。

フランス革命を契機に生まれたという市民の利用を保障した近代のアーカイブズが、日本に生まれるまでには、まだ相当の年月が必要とされた。その過程についての検討は、今後の課題としたい。

内閣記録局は、1885(明治18)年から1893(明治26)年の8年間存在した組織である。この後、内閣記録課に名称が変更され、内閣書記官室の所管となるが、1942(昭和17)年に内閣官房総務課に吸収され、その名称は消える[57]。しかし、「内閣記録局が作成した『公文編纂例則』は、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、1955(昭和30)年8月30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。[58]とされている。また、「公文雑纂」は、1950(昭和25)年まで、「公文類聚」は、1954(昭和29)年までその編纂が続けられた[59]。国立公文書館に所蔵されているこれらの資料を見ると、内閣記録局の意思は、現在に残されている資料に託されたようにも思えるのである。

- 本稿をまとめるに当たり、中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集』を参考にした。資料の利用にあたっては、原本(国立公文書館デジタルアーカイブの画像を含む)を確認したが、全体的な状況を把握する上で大いに参考になった。
- 引用資料中の読点は、筆者が記入した。
- 法律、勅令等の出典標記については、省略した。

### 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拝謹テ白ス、伏シテ案スルニ、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、新ニ參事院ヲ置カレタル事、法律規則ヲ構案セラルトニ於テ、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、亦務テ聖旨ヲ奉体シ、萬一ノ裨益ヲ謀ラサル可カラス、是ニ於テ、先ツ本課整理ノ宜キヲ得ルヲ主トシ、既ニ其編纂方法ヲ改正スルニ着手セリ、頃又竊ニ以為ラク、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具宜キヲ得サレハ、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、充分ノ精カヲ尽シ、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、直ニ之ヲ胸臆ニ取り、以テ天下ニ令セラルトカ如キ事アラハ、其意向ハ善美ナリト雖モ、或ハ技梧扞格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、諸公文ヲ点檢セシメ、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、其他ニ之ニ関セル類例、及ヒ其詳細ノ事由等ハ、尽ク之ヲ知悉スルニ遑アラス、是レ固ヨリ平居諸公文ヲ通覽セサルノ致ス所ニシテ、決シテ之ヲ咎ムルヘキニ非ラス、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、手ニ隨テ之ヲ得ルコトアルヘシ、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、事類ノ輕重ニ隨ヒ、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、条疏具陳、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ル所以ノ本意ニ稱ヒ、下ハ以テ展轉緡閱往復煩數ノ勞ヲ免シ、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

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以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

蓋シ記録ナル一課ノ必行政官庁ニ欠ク可カラス、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当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、頗ル切実ノ關係アルモノタルヲ信ス、故ニ課員ノ従來慣熟諳練シタルモノアルニ拘ハラズ、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称ニシテ、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、必記録ナル一科ノ隨帶セル所以ナリ

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、事ニ当リ物ニ接シ、随テ法ヲ制シ又随テ之ヲ改ムル等、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、而モ百般ノ法令規則ハ、加除改正、存廃常ナラス、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

今試ミニ一ノ法令ノ発行シ、若クハ一ノ稟議ヲ査定セントスルニ当リ、少シク鎮重ヲ旨トセル有司ハ、必其旧來施行セン類例、若クハ先前裁定セン準則ヲ点檢スルニ非スンハ、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、点檢ス可ヘキ文書、僅ニ数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、之カ推積層墨スルニ一任セハ、唯其芒洋トシテ畔崖ヲ得ルニ苦ムノミ、而シテ施政ノ際ニ当リ、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、其名称ヲ変セラレ、從テ其規模・伸縮常ナラス、則チ、四年辛未七月ニ至リテハ、又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ズ、一モ記録整理ノ目的ヨリ出テタル者ニアルニ非ス、且、此沿革毎ニ管理ノ吏員亦屢變更シ、随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、専ラ全官改良ノ一辺ニ注シ、記録ノ便否ヲ顧ミラレサルハ、固ヨリ其所ニズ、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、漸ク体ヲ成スニ至レハ、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、將何レニ適從スヘキ是ヲ以テ本課ノ編纂セン各種ノ文書ハ、實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、中廢ニ屬セル者ハ、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來編纂其法ヲ得サル者有ルニ拘ハラズ、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、唯年々ニ發行セラレタル分ヲ、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ズ、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勘査構案等、苟モ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可ナラン、然レトモ此書専ラ公文ノ保存ヲ目的トシ、唯其本書ヲ編次スル者ニズ、其類例ヲ搜索スルニ当リ数所ヲ繙閱スルニ非スシテ、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ズ、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数冊ノ中ニ於テ、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、浄写未了ラス、第一編ハ猶修正中ニ属シ、此ノ他猶外編ノ撰アリ、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、無慮数百卷ノ多キニ及フ、即卷数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、然ルニ猶其便覽ヲ要スル所以ノ者ハ、何ソ、試ミニ思フヘシ、維新以來百般ノ政令、条例規則ニ論無ク改廃・分合・加刪等殆ントトシテ之無キハ無シ、故ニ類典ニ就テ其一類ノ通覽ヲ得ルト雖モ、其改廃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、其改廃分合加刪等、随テ発スレハ、随テ記註若クハ删除シ、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、而シテ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変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

明治十四年十月

[下線部分は、本文に引用した箇所]