

主論文の内容の要旨

学位申請者 氏名	渡邊佳子	ローマ字 氏名	Yoshiko Watanabe
-------------	------	------------	------------------

論文題名

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—

内容の要旨

本論文は、日本における戦前期統治機構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文書管理の変遷とその過程で表出される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。統治機構の文書管理はアーカイブズの基盤であるが、それを制度の視点から捉え、官制との関連を重視し、検討する。アーカイブズは、個人や組織がその活動の過程で生み出した記録をいい、特に統治機構のアーカイブズは、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の礎として生かされるものである。近代的アーカイブズ制度とは、西欧の近代において、フランス革命を機に成立したもので、国民がアーカイブズを利用できるシステムが、法律により整えられたアーカイブズ制度といえる。

本論文の構成は、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。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文書管理について検討する。明治初期の統治機構は、文書を中心とした政務が行われていた古代律令制に倣ったもので、文書による裁可の流れが築かれ、政府の中核組織と諸官省に記録掛が設置され、記録編纂の事業が展開された。その背景には、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、統治者であることの正当性を示す意図があったことを指摘した。廃藩置県後、官制が整備される中で、記録部局の業務は、国史編纂の事業が切り離されて、行政執行上依拠すべき記録の編纂へと特化され、文書管理の上で同時代史的な視点が希薄になった。一方、文書の保存と類聚編纂が活発に行われたが、その背景として、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ことや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。こうした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、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の機能を有していたものであったことを解明した。

第2章「内閣制移行期における文書認識」では、内閣の中核機関化をめざした政府機構の改

革の時期の文書管理について述べる。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状況の中で、従来の類聚編纂の方法が見直され、文書の類別や区分、保存年数の設定等が検討される。そうした状況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、内閣制創設時に新たな施策として実施されることになる。また、記録課長であった内閣権少書記官小野正弘の建議案を紹介し、その提出された背景を分析すると共にその業務を分掌していた組織の長としてアーカイブズに関わる西欧の知見を有していたことを述べた。

第3章「内閣制の創設と文書管理」では、帝国憲法が公布され、立憲政体の体裁が整えられて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している。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、文書管理制度が整えられた。この各省官制通則は、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、「文書保存規則」等を定め、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、文書の借覧等を規定しており、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、行政整理の動きとも相まって、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て施行済文書の管理の意識は希薄になり、文書の滞留を来すことになる。この経緯を分析し、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を解明した。

第4章「内閣記録局」では、その組織と分掌や業務の実態を検証し、記録編纂、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から、限定的ではあるが、政府のアーカイブズの機能を有していたことを明らかにした。記録貸出については、各省や行政裁判所等の利用、個人では帝国大学教授や伯爵家の閲覧にも対応していた。また、内閣制創設時には、内閣総理大臣直轄局であるという自負をもって、各省の記録目録や記録編纂方法、廃棄文書等の調査も行い、積極的な業務の展開を図ろうとした。しかし、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、1893(明治26)年の伊藤内閣が行った行政整理における官制改革により、内閣書記官局記録課に降格する。そして、1942(昭和17)年7月、戦争が厳しさを増す中で、「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、記録課の名称は消滅した。内閣記録課は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、その組織のトップを務めた高級官吏の回想譚を紹介して示した。しかし、内閣記録局の仕事は、国立公文書館が開館した時、その中心的な資料となったことから評価できるものであった。

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、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、伊藤博文の

「大蔵省職制草案」の建議を取り上げ、アメリカの調査から帰国した伊藤が、「記録司」の仕事を書類の証拠となるべき物を保存し、当時の状況を後世に知らしむべき「緊要の事務」と位置づけ、国会での議論、「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、その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。

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行政組織の硬直化が、著しく事務の停滞を来す中で、頻り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、文書の増加にも繋がった。歴代内閣総理大臣の訓示から、行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述べた。

第7章「戦時体制下の文書管理」では、第二次世界大戦期の政府の諸施策、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、文書量も増大した。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、事務の整理統合や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、法令の改定の過程を検証し、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、個別の事象を紹介した論考を参考にしながら、政府の防空施策と関連させて、全体としての疎開の実態を解明した。

以上から把握できたことは、太政官制時代の記録に対する政府の認識は、維新の偉業を後世に伝えるため、統治者の正当性を示すため、信頼を確保するためという、その時代と後代の国民を意識した、外に向けられた視点を有していた。それは、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。しかし、内閣制時代、「由らしむべし、知らしむべからず」とされた行政手法の中で、文書管理の視点は政府組織の内側に閉ざされてしまい、日本は未曾有の大戦へと向かう。近年、公文書館法、国立公文書館法、情報公開法、そして、公文書管理法が制定される中で、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た。近代的アーカイブズ制度を国民は利用できるようになった。

しかし、その制度はまだ完成したものではない。今後、アーカイブズの有用性を如何に普及させて行けるかが大きな課題であると言える。このことは、アーカイブズを生み出す統治機構にも、それを利用する国民にも言えることである。「アーカイブズの〈ちから〉を社会の中でどう生かすかという理念」を持った取り組みが必要であるといえる。

その実践のための理論の構築が本研究の今後の課題である。実務と学理の相互連携、そのサイクルの中でより良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。