

# 論文審査の要旨及び担当者

## 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

日本における行政機関等の文書管理は、明治期以来さまざまな展開とそれによる一定の特徴をもち、戦後に展開される「近代的アーカイブズ制度」の基礎を形づくった。本論文は、長く地方公共団体に勤務し、実際に文書管理及び文書館業務に携わってきた論者が、長年にわたって疑問に思ってきたこと、また後進に伝えなければならぬと考えた課題と問題の根源を、日本近代を通してその制度と官制、その意義、またそれに関与した人々の認識のあり方から細部にわたって通時的に論究し、解明しようとしたものである。

アーカイブズとは、個人や組織がその活動の過程で生み出し、保存・再利用するために特定した記録をいい、そのうち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、人々の存在や活動の証拠として、また人権擁護や民主主義の礎として重要な役割を果たす。これを国レベルで初めて実現した「近代的アーカイブズ制度」は、西欧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、法律により整備された制度であるとする。日本ではそれが第二次世界大戦後の現代において少しずつ成立してくるのであり、したがって日本の近代期を扱う本論文はその歴史的前提を論究するという位置付けとなる。本論は7章からなり、それに加えて、上述のような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ている。

第1章「太政官制の創設と文書管理」は、1867年12月の明治政府の成立時から1877年1月における太政官正院の廃止までの文書管理を検討する。明治初期の統治機構は古代律令制に倣ったもので、文書による裁可が行われ、政府の中核と諸官省に記録掛が設置され、併せて記録編纂の事業が展開された。渡邊氏はその背景には、維新の偉業を後世に伝えるため歴史的な沿革を残す必要と、統治者であることの正当性を示す意図があったとする。1871年の廃藩置県ののち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、行政執行上必要な記録の編纂へと特化され、政府に同時代史な視点を提供する役割が希薄になる。一方、文書保存と類聚編纂が活発に行われるが、それは政府の判断の一貫性や施策の継続性を維持すること、国民の信頼を得ること、及び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からであるとする。以上から、この時期の記録部局が、政府組織の内部において、限定

的ではあったが、アーカイブズとしての機能を有していたとする。

第2章「内閣制移行期における文書認識」は、太政官正院廃止後から1885年12月の内閣制度創設までの期間を対象とする。内閣が政府の中枢機関となるべく改革が進む過程で、統治機構が拡大し、文書量が増加する。内閣には文案が滞積する状況が続き、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た。政府は文書量の増大により生じた弊害を危機として認識し、これらへの制度的な対処が、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・内閣権少書記官小野正弘は、この状況を分析して建議案を提出しており、アーカイブズに関わる西欧の知見を有していたとした。

第3章「内閣制の創設と文書管理」は、1889年2月、帝国憲法が公布され、立憲政体の体裁が整えられて内閣制による統治機構が確立する時期を中心に論じるものである。内閣制の創設以降、政府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）を制定し、文書管理制度を整えていく。とりわけ各省官制通則は、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、文書管理が充実した。ところが、各省官制通則改正（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、行政整理の動きとも相まって記録部局の廃止・縮小が行われた。またその業務は総務課や文書課の業務に統合され、施行済文書の管理の意識が希薄になり、文書の停滞をまねくこととなる。渡邊氏は、内閣制度確立にともなう組織再編、またそこに政策立案能力を有する法制官僚の意向が反映された結果であると論じた。

第4章「内閣記録局」は、1885年12月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具体的に解明するものである。この検討により、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が見いだされ、内閣記録局は限定的ながらもアーカイブズの機能を有していたこととする。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」の要求にも対応していた。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ていた。ところが、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が低下し、1893(明治26)年の伊藤内閣が行った行政整理の官制改革により、内閣書記官局の記録課へと降格した。そののち1942年7月、「時局の進展に伴う措置」としてその業務が内閣官房総務課に吸収され、記録課が消滅した。また内閣記録局は政府の中枢機関にありながら、その上層部にはその役割が認識されていなかったことを明らかにしている。なお、1971年、国立公文書館が開館した際、その中核となる資料は内閣記録局（記録課）が収集し、保存してきたものであった話を添えている。

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—」は、明治政府が行ったアーカイブズに関する調査とその成果、及び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論じたものである。西欧のアーカイブズ制度については、「普国記

録法」・「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いる。国立公文書館及び国立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するとともに、明治政府の文書類別方法や内閣記録課長小野正弘の建議案に影響を与えていたことを明らかにしている。また伊藤博文の建議「大蔵省職制草案」を取り上げ、「記録司」が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」と位置づけたこと、また国会での論議や「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、大蔵省の官制に生かされたことを明らかにしている。

第6章「行財政整理の中の文書管理」では、内閣総理大臣訓示で「繁文を省く」とか「能率増進」とかの言葉が繰り返された、1910年代から1930年代半ばにかけての文書管理の状況を論じている。この時期は、内閣の統合力の欠如と行政組織の硬直化により、著しい事務の停滞をまねくとともに、にもかかわらず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にあった。それらの法令の制定等は、行政事務を増加させ、文書量の増大につながった。また、行財政整理の中でよく使用された「能率増進」や「行政事務刷新」という言葉が、生産管理や事務管理という新たな考え方や手法を提供したいわゆる「科学的管理法」の導入・普及に関連していたことが明らかにされた。

第7章「戦時体制下の文書管理」では、第二次世界大戦期における政府の関連諸施策、文書管理の変容、文書の疎開について検討したものである。この時期には、これまでも増して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、文書量が増大した。この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、必ずしも奏功せず、逆に政府の思考の狭隘化や事務量・文書量の増加につながったとした。「決戦非常措置」施策のもとで、府県における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が明らかになった。戦争末期の文書疎開については、全国で37件の個別事例を発見し、多くが1945年3月以降、現場の職員の判断によって進められた姿を明らかにした。

終章では、太政官制時代の記録に対する政府の認識が、維新の偉業を後世に伝え、統治者の正当性を示し、又は人々の信頼を得るためにという考え方にに基づき、外に向けられた視点を有していたこと、それは政府自体のアイデンティティを証明するためにアーカイブズの利用したものであること、しかし内閣制時代には「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、そのような文書管理の視点は政府組織の内側に閉ざされてしまったことを明らかにしてきたことを確認する。公文書館法（1987年）、情報公開法（1999年）及び公文書管理法（2009年）が制定される中で、国等の文書管理は国民との繋がりを有し、民主主義の根幹を支えるものとして捉えられるようになり、「近代的アーカイブズ制度」が現出したのだが、それはまだまだ完成されたものではなく、政府の側にも、国民の側にもアーカイブズの有用性を具体的に訴えかけていく必要があるとする。その実践のための理論の構築が今後の課題であるとした。

渡邊佳子氏による本論文は、1867年の明治政府の成立時より第二次世界大戦期に至るまでの日本の統治機構における文書管理について、制度、官制及びそれに対する認識のあり方に注目し、膨大な法律・規定等の資料に依拠して全体像を著したものである。およそ80年にわたる日本という国のアーカイブズ制度史を世に問うのは初めてのことであり、大きな意義を認めることができる。またその視点は、大局的であるだけでなく、内閣記録局（第4章）や翻訳による知識の影響（第5章）などの局部を細密に描きだすことにも工夫が凝らされており、その制度史を深く具体的なものになっている。なお、審査担当者からは、江戸時代の幕府・諸藩の文書管理、戦後日本の文書管理、そして広く東アジア諸国における文書管理等との連続性ないし独自性を究明し、この制度史的研究を展開し深めていくことができるのではないかとの意見が出されたが、いずれも今後の課題として探求されていくべきものであることを確認した。

以上の審査により、論文審査担当者4名は全員が一致して、渡邊佳子氏の学位請求論文が博士（アーカイブズ学）の学位にふさわしい業績であると判断した。

論文審査主査	保坂 裕興	教授
	下重 直樹	准教授
	高埜 利彦	教授
	安藤 正人	特別非常勤講師