

書評

渡邊佳子 著

# 『近代日本の統治機構と アーカイブズ』

## —文書管理の変遷を踏まえて—

Yoshiko Watanabe,

“Kindai nihon no touchi kikou to akaibuzu :  
bunsho kanri no hensen wo fumaete”



樹村房/2021年 3月30日/  
A5判/376頁/  
定価 5,400円+税

清水 ふさ子

Fusako Shimizu

### はじめに

近代的アーカイブズ制度とは、統治者（政府）が作成し、授受した文書がアーカイブズとして保存されるシステムが確立していること、国民がそのアーカイブズへアクセスできることがその要件となる。著者の研究背景にある大きな問題関心はその近代的アーカイブズ制度がなぜ日本では諸外国に比べ大幅に遅れたのか、ということである。

著者である渡邊佳子氏は本専攻出身であり、本書は氏の博士論文を改稿したものである。前述した問題関心を背景に、本書ではこれまで必ずしも明確ではなかった明治から戦前期までの統治機構がアーカイブズをどのようにとらえていたかを明らかにする力作である。明治から戦前期の80年間を通して統治機構の変遷、組織における文書管理を小さな変化も逃さず検討し、戦前期において近代的アーカイブズ制度が根付かなかった要因を分析する。そこで示されるものは時代を超えて現代のアーカイブズへも重要な示唆を与えてくれるものである。

### 本書の構成

はしがき

序章

第一節 本書の課題

第二節 研究の背景

第三節 本書の構成

第一章 太政官制の創設と文書管理

第一節 統治機構の形成と太政官記録の濫觴

第二節 古代律令制への回帰と文書行政

まとめ

第二章 統治機構の構築過程における文書管理と記録部局の機能

第一節 太政官正院における文書管理と記録部局の機能

第二節 文部省の文書管理と記録部局の機能

第三節 大蔵省の文書管理と記録部局の機能

第四節 内務省の文書管理と記録部局の機能

まとめ

第三章 内閣制に向けた機構改革と文書管理

第一節 中央官庁の機構改革と文書管理

第二節 政府の文書に対する認識

第三節 アーカイブズへの知見「記録課の処務に関する建議案」

まとめ

[補論]

第四章 内閣制の創設と文書管理

第一節 内閣制の創設

第二節 官制の整備と文書管理

第三節 理念を見失った文書管理

まとめ

第五章 内閣記録局

第一節 内閣記録局の設置

第二節 記録編纂方法の模索

第三節 内閣所属職員官制に見る記録局（課）の所管業務

第四節 内閣記録局が有した機能

まとめ

[補論]

第六章 内閣制における各省の文書管理と記録部局

第一節 文部省の文書管理と記録部局

第二節 大蔵省の文書管理と記録部局

第三節 内務省の文書管理と「全国記録保存」の廃止

まとめ

第七章 欧米のアーカイブズ制度からの知見

第一節 明治政府が行った欧米の記録管理・アーカイブズの調査

第二節 欧米のアーカイブズを紹介した人々

まとめ

## 第八章 行財政整理の中の文書管理

### 第一節 能率増進と事務刷新

### 第二節 科学的管理法の導入

### 第三節 「科学的事務管理」の紹介者たち

### まとめ

## 第九章 準戦時・戦時体制下の文書管理

### 第一節 戦時体制に向けた統治機構の形成

### 第二節 政府の諸施策と文書管理

### 第三節 文書管理の変容

### 第四節 文書の疎開

### まとめ

## 終章

### 第一節 統治機構と文書管理の変遷

### 第二節 統治機構のアーカイブズに対する認識

### 第三節 本書で使用した言葉、「記録」、「アーカイブズ」等について

### 第四節 結び

## あとがき

## 利用した主な資料

## 参考文献

## 索引

## 各章の内容

### 序章

本書の目的は近代日本の統治機構がアーカイブズをどのように認識していたかを明らかにすることである。その方法として、統治機構とその文書管理の制度的変遷および、海外からの知見の有無を検討する。そこから戦前期に近代的アーカイブズ制度が日本に根付かなかった要因を分析し、戦後に展開される「近代的アーカイブズ制度」の歴史的前提を述べようとするものである。

### 第一章 太政官制の創設と文書管理

成立したばかりの明治政府が古代律令制に倣った統治機構を構築するなかで、文書を統治の手立てとして重要視する「文書行政」が行われた。1868（明治元）年、文書による裁可システムを構築し、記録を収集し、編纂する組織（記録掛）を設置した。作成された文書、記録は一定の行政目的を有すると同時に「後世信ヲ取ル所有之」として、歴史的な視点も加味されていた。そこから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す狙いがあったこともうかがえる。一方で、法律の制定手続きや交付方法等を定めた「公式

令」の交付は大幅に遅れて1907（明治40）年であったため、この時点では現用の文書管理にチェックの入りにくいシステムであったといえる。

## 第二章 統治機構の構築過程における文書管理と記録部局の機能

1871（明治4）年、廃藩置県後に太政官制が敷かれ、太政官正院記録局が設置される。各省においても1870（明治3）年の諸官省に対する記録掛分課の達（第三七七）が順守され、省創設とほぼ同時期に記録部局が設置されている。文部省、大蔵省、内務省の記録局（課）の検討を通して、省庁内における文書管理システムが出来上がっていったことを確認する。大蔵省においては米国の官庁組織を視察した伊藤博文が1870（明治3）年に起草した「大蔵省職制章程草案」では記録の重要性を説き、国民への説明責任を意識した記録寮の設置と記録司・記録正の配置を強く主張した。また内務省では全国の記録を収集しようとする動きもあった。それは地方官庁の公文書だけではなく「全国一般官撰私撰ノ別ナク」（内務省達乙第二七号）といったように幅広い収集を目指すものであった。結果的には地方官庁記録の目録のみの提出となり、目録の把握も不徹底に終わり、内閣制に移行する際にこの達は廃止される。

第一章に引き続きこの時期、政府は記録編纂に力を入れていたが、その理由として、成立して日の浅い明治政府への国民の信頼を得るために、行政の一貫性、施策の継続性のための根拠資料を必要としたからという点、もう一つは法典整備との関連で、政府の諸政策の基準となる法律が整備されていない明治前半期では、判断の拠り所を「文書」や「記録」に求めたと指摘されている。

## 第三章 内閣制に向けた機構改革と文書管理

1877（明治10）年の官制改革を経て、太政官制から内閣制へ移行する準備が進められた。各省使の職制章程や事務章程も1875（明治8）年から1877（明治10）年にかけてほぼ整備が完了したと考えられる。そのなかで文書管理に関わる諸規程も変化する。法典が整備されゆく状況の中で、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も考えられる。拡大複雑化する統治機構の中で、文書の量も増大し、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と著者は指摘する。その結果、各省において文書の類別・区分を設け、保存年数を設定するといった、文書量削減への対応がなされていった。その一方で内閣権少書記官であった小野正弘の「記録課ノ処務ニ関スル建議案」のように、「記録課」の機能とその有用性が力説された時期でもある。小野は一貫して太政官、内閣の記録畑を歩んだ「記録のプロ」ともいべき人物で、彼が1881（明治14）年に提出した前述の建議案では「施ス者」と「記スル者」の分課の必要性を説き、記録と記録課は行政官庁に欠くべからざるものとしている。この建議案は4年後の内閣制における記録局の創設に結び付いたと考えられる。

## 第四章 内閣制の創設と文書管理

1885（明治18）年に太政官制から内閣制へ移行した。正院の廃止以降その所管が確定しなかった記録課が記録局に昇格し、内閣に設置された（内閣記録局については第五章で詳述）。この時、文書管理の課題として「文書繁多の弊」「公文の底滞」が挙げられており、統治機構の拡大に伴って合理化や効率化が求められた。

1886（明治19）年の各省官制通則によって、統一的な文書管理が規定される。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だったと著者は評価する。この通則に基づき、各省では処務順序、処務規定、文書保存規則等を定めることになる。ところが、1890（明治23）年の各省官制通則全面改正では文書管理の統一基準が外され、記録部局の設置は各省の判断に任されることになった。

## 第五章 内閣記録局

1885（明治18）年に局へと昇格した内閣記録局の業務内容、展開を追う。記録局は内閣書記官および内閣各局文書の記録編纂が主な業務であるが、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、記録目録の整備などを行っていた。記録の貸出、閲覧に関しては官庁内部のみならず、外部へも部分的に開かれていたことが「部外閲覧簿」などからわかっている。このことから、部分的とはいえ、アーカイブズ機能を有していたといえる。一方で、記録に関する専門的知見を有した小野正弘が1887（明治20）年に非職して以降配属された担当者（牧野伸顕、柳田国男）らはこの仕事の意義を認識していなかったことが彼らの回顧録からもわかっている。その後、1942（昭和17）年「内閣官房記録課」は「内閣官房総務課」に吸収され、「記録課」は消滅する。ここで、施行済文書への管理の視点、アーカイブズ的視点が希薄になる流れが決定的なものとなる。

## 第六章 内閣制における各省の文書管理と記録部局

第二章で取り上げた文部省、大蔵省、内務省について、内閣制以降の文書管理の状況をたどる。明治政府創設当初から諸官省に設置されていた記録部局であるが、その記録課（局）の設置と分掌を定めた条文が1890（明治23）年の各省官制通則で削除されてしまう。その後、各省の記録課の掌務は文書課に併合されていくことになる。文書関連の規程は順次整備されていくが、チェックできる専門組織の存在なくして実効性のある制度とはなりえない。そして組織内のアーカイブズとしての機能を担った記録部局は徐々に消滅したのである。

## 第七章 欧米のアーカイブズ制度からの知見

ここでは少し視点を変え、明治政府および当時の知識層が欧米のアーカイブズ制度の知見をどのように取り入れたかを検証する。明治前半期、明治政府はアーカイブズに関連する欧米諸国の法令や行政組織等を調査している。その中に、アーカイブズ制度についても

触れた翻訳本11点が確認できる。また、明治中期以降では黒板勝美、三浦周行といった歴史学者によって欧米アーカイブズが紹介されている。このようにアーカイブズに関する知見を積極的に取り入れた形跡はあるものの、内閣や各省の記録局に関する施策とは結び付かなかった。その原因は、現にある姿のみを捉え、それらの諸制度がどのような経緯を経て出来上がったものかに対する理解に欠けていたからではないかと著者は指摘する。

## 第八章 行財政整理の中の文書管理

第四章でも指摘されていた「文書繁多の弊」を伴った文書管理は課題を抱えたまま解決策が模索されてきた。一方、大正期以降アメリカで生まれた工場経営の生産性向上のための「科学的管理法」が日本に紹介され、事務管理にも影響を与えたのち「能率増進運動」として広がっていた。「科学的管理法」は昭和不況の中の政府の産業合理化政策に取り込まれていった。科学的事務管理を発展させた金子利八郎、能率運動として展開した上野陽一らの関与によって、政府の文書管理について検討されるチャンスとなり得たが、それは制度改革にまでは及ばなかった。著者はこの原因を欧米と日本の状況の違いだと説明する。ヨーロッパでは近代的アーカイブズが設置され、アメリカでも文書ファイリングが実施される中で「科学的管理法」が展開されたが、日本ではそういう下地を有していなかった。科学的事務管理法の導入においてもアーカイブズの視点は育まれず、合理的な思考方法の中で文書の安易な廃棄に繋がる可能性も含んでいたと指摘する。

## 第九章 準戦時・戦時体制下の文書管理

1938（昭和13）年に国家総動員法が公布される。この法律はその具体的な内容を勅令にゆだねるという委任立法であった。そのため頻繁に閣議決定がなされ、多くの勅令が出されることになった。こうした法令や勅令の多発は事務量と文書量を増加させた。それに対し、行政事務刷新として文書整理がなされたが、その実施報告内容は事務室の整頓、書棚の整理、といった具合で著者は「行政事務刷新の実施事項としてあまりにもレベルの低い内容」と断ずる。さらに戦況が切迫してくると「行政簡素化」や「決戦非常措置」が実施されるが、この措置を根拠に中央官庁から地方自治体まで文書保存の短期化が図られ、廃棄文書は資源供出として期待された。1944（昭和19）年に改正された内閣情報局「文書取扱規程」では廃棄文書を製紙原料として活用することや、保存期間に関係なく文書課長と関係機関の部課長の合議で廃棄できることになった。戦中戦後にかけてこのような規程の変更等や上級官庁や軍部の要請による超法規的な文書廃棄がなされた。一方で、政府の施策とは関係なく現場の判断と尽力により文書の疎開がなされた。著者はこのことが戦後の資料保存に繋がったと指摘する。

## 終章

これまでのまとめを行う。統治機構の構築過程であった太政官制期は、文書や記録は維新の偉業を歴史的に残すこと、統治者であることの正当性を示すこと、施策の継続性と国



民の信頼を確保するために、外に向けられた視点を有していた。ところが、統治機構が確立した内閣制の時代に入り、記録局による文書管理制度に取り組んだ創設期を除き、その視点は政府組織の内側に閉ざされてしまう。その後の状況はこれまで述べてきたとおりであるが、自己のアイデンティティを証明するアーカイブズの視点を失った政府には制度を是正する力はなかったといえる。

近代的アーカイブズ制度につながる兆しがありながら、それが実現しなかった理由は「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」に求められる。

戦後の日本国憲法発布で統治体制は民主主義へと大きく変化したが、統治機構にはそれほど大きな変革はなく、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。このことは、公文書は国民のものであるという意識の転換を起こしにくく、日本における近代的アーカイブズ制度成立の工程を困難にする要因でもあった。

## 所感

本書の成果についてまず述べるとすれば、日本における近代アーカイブズ史研究が一步（それも大きな一步として）前進したということである。近代公文書管理に関する研究はそれなりに蓄積があり、本書に関わるものとしては、高橋喜太郎による明治政府の記録組織の変遷についての論考<sup>1)</sup>がまず挙げられる。中野目徹は明治太政官制における太政官文書群を文書の発生から様式の変遷、文書行政との関係を考察し「近代史料学」の構築をめざした<sup>2)</sup>。坂口貴弘は米国の文書管理と検索システムが近代日本においてどのように受容されたかを検討した<sup>3)</sup>。また明治以降の公文書管理制度に関する法令・規則類を網羅的にまとめた史料集<sup>4)</sup>が刊行されている。これらの先行研究を背景に著者は統治機構と文書管理を関連付けながら「明治政府のアーカイブズ認識」を表出させ、その後80年に及ぶ変遷を明らかにした。その結果、明治政府が最も記録を重視し「統治の正当性を証明し、統治機構を支えるアーカイブズの役割」が意識されていたのは意外にも明治政府の最初期ということがわかった。伊藤博文や小野正弘が記録部門と職員を配置しようと尽力したこと、調査、翻訳を通して近代的アーカイブズ制度が日本にも紹介されていたことを考えると、アーカイブズがそれなりに根付く可能性があったのではないかと実に歯がゆい気分にもなる。著者は終章においてそうはならなかった4つの理由を提示した。その中でも評者が強く印象に残る要因が2つある。明治政府の記録への目的意識の喪失と専門職（専門家）の

1——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」岩倉規夫、久保利謙編『近代文書学への展開』柏書房、1982年、238-266頁。

2——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。

3——坂口貴弘「第6章米国型文書検索・配置システムの受容と変容：集中から分散へ」『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、245-293頁。

4——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。

不在である。その2点について戦後の公文書管理制度の流れに引き寄せて考えてみたい。

当初は「国民の目」「歴史的検証」を意識していた明治政府が、公文書という記録に対するゆるぎないポリシーを確立する前に制度が形骸化、矮小化していったことが第一章、第二章では語られている。それでは、戦後日本において公文書管理に関するポリシーはどこで確立したのだろうか。一つ目の画期は1987年の公文書館法（昭和62年12月15日法律第115号）制定であろう。ここでは公文書等（ただし現用文書を除く）を「歴史資料」と位置づけ、非現用公文書等を収蔵する公文書館の設置根拠を示した。ただし、これはあくまで理念法であり、強力な実効性を伴うものではなかった。その後、現用行政文書を対象とした情報公開法（平成11年法律第42号）を経て公文書管理法（平成21年法律66号）が成立、2011年に施行される。ここで初めて「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」という明確な位置づけが示された。明治初期に意識されていた国民への説明責任、歴史的検証が、戦後日本の民主主義を支えるものとして昇華したポリシーがようやく策定された。日本における近代的アーカイブズ制度はその萌芽から実に140年を経てここに結実したのである。

もう一つの専門職（専門家）の不在はより長期的に抱えている問題といってよい。前述の公文書館法では、専門職員の不在を容認する附則があり、それが長らく専門職育成の遅滞の要因ともなっていた。国家的な議論に先立ち、日本アーカイブズ学会が2012年に登録アーキビスト制度を導入した。その後、さまざまな議論を経て、2020年に国立公文書館認証アーキビスト制度が誕生した。ようやく専門職制度が整ったわけだが、これはスタートラインに立ったに過ぎない。我々は、民主主義の一端を担う主権者として、立場によってはアーカイブズを担当する専門職として、常に制度を見直し、本来あるべきポリシーに立ち戻る不断の努力を続けていかななくてはならない。本書で示された戦前の公文書管理と同じ轍を踏まないためにも。

## さいごに

著者は本専攻に2010年から2014年度まで在籍し、2017年に博士号（アーカイブズ学）を取得された。ここで若干の思い出話をお許しいただきたい。評者は最後の2年間、ゼミ等で著者とご一緒させていただいた。当時、彼女が京都から毎週東京まで通ってこられていたこと、ご本人の研究発表の際には充実のレジュメに加え、発表中に読み切れないほどの参考資料や図表が添付されていたことなどが強烈に思い出される。あの時のレジュメが学位取得を経て、このように書籍化されたことに、感慨をもって受け止めると同時に後輩として大いに勇気づけられている。

さいごに、著者の問題関心は本書が対象とした次の時代、戦後の近代的アーカイブズ制度の構築まで含むものである。今後の研究成果と、本書の続編も大いに期待したい。