

2.3 近代明治期から現代までの公文書管理

本稿では、明治維新直後に混乱の中で残さざるを得なかった近世文書の形態と管理方法が、やがて近代国家制度の基礎が定まるに依りて近代的文書管理制度に変わって行く過程と、同時期に西洋式の各種のシステムの調査と研究の結果採用されたと推定されるファイリングシステムが、“日本化”された日本独自のシステムである点を明らかにしたいと思います。

さらには、相関して生まれた文書管理制度とファイリングシステムという 2 つのプロトタイプが、細部に改変を加えながらも、驚くべきことに 150 年程を隔てた現代の公文書管理にまで色濃い影響を与えていることを明らかにする中で、第 2 章冒頭で述べたバーチカル式ファイリングシステムの持つ脆弱性と強引な導入手法によって醸される危険性について、明治初期のシステム導入の当事者たちが、どの程度まで認識を持っていたのかを探り、また選択に当たって何を決め手としたのかを突き止めることができれば、現在多くの団体に承継されている簿冊式ファイリングシステムを否定的に評価するのか、さらには、ペーパーレス化という史上最大の革命となる近未来に、有効性を保持し得るのかについても考えてみたいと思います。

2.3.1 維新直後の混乱期における近世的文書管理の残滓と、近代的文書管理への移行過程

明治維新成立直後から内閣制度が発足し、中央官制から地方官制が整う明治 19 年までの約 20 年間の太政官体制下の時代は、特に最初の 10 年間は西南戦争（明治 10 年）をはじめとする不平士族による内乱に加え、廃仏毀釈の極端な政策への反発、入会権や特別免除権、さらには不作時の税の免除や軽減制度の廃止等、税制と土地所有の近代化のための地租改正など一連の改革への反発、文明開化への漠然とした不安と動揺などを原因とする一揆が維新後に 500 件近く発生するなど、大混乱の時代だったと言って良いでしょう。

千年以上も国家運営に関わっていない公家に任を負わすことは不可能で、新生明治国家を支える中央官僚層は、薩長土肥を主とした置県前の藩政府から武士官僚を引き抜き、幕府官僚さえも加えて混乱の中を歩み始めます。維新後間もなくから近代国家に欠かせない諸制度を対象とした研究、欧米への調査行など着手されていましたが、いかんせん急場に間に合う訳もなく、新国家の事務処理実務を担った旧幕藩官僚は、幕府による藩統治、藩による在地支配の体制を、頭を幕府から太政官に挿げ替えただけの統治方法のまま、中央、地方の新たな統治機構が整備されるまでの当座の間、維持せざるを得なかったのです。

(1) 明治前半期（内閣制施行までの太政官時代）の国、地方制度に係るトピックス

図表 C2.3_01 維新～内閣制、近代官制樹立までの制度変遷

年月	地方自治制度	年月	地方自治制度（一部国の制度含む）
慶応4年 -1868	○政体書制定 旧幕領を府県とする府藩県三治の制、知府事・諸侯・知県事配置	明治19年 -1886	●内閣制創設 ※黄色セル内は総務省の発表にはありません。筆者が説明の都合で追加しました。
明治2年 -1869	○版籍奉還 諸侯を知藩事に任命	明治19年 -1886	●地方官官制制定 府知事・県令の名称を知事に統一
明治4年 -1871	○戸籍法制定 全国に区設置（行政区画）、戸長・副戸長配置 ○廃藩置県 知藩事の職を免じ、全国に3府302県を設置 ○府県官制制定 府県に知事・県知事（その後、県令）を置く	明治21年 -1888	○市制町村制制定 ・市町村に独立の法人格を認め、公共事務・委任事務を処理するものとし、条例・規則の制定権付与 ・市町村会は公民の等級選挙制に基づく公選名誉職議員で構成し、市町村に関する一切の事件及び委任された事件を議決 ・執行機関は、市にあっては市長及び市参事会（市長・助役・名誉参事会議員で構成）、町村にあっては、町村長とし、市長は市会から推薦のあった者のうちから内務大臣選任、他は市会・町村会で選挙
明治11年 -1878	○三新法制定（郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則） ・郡区町村編制法により、大区・小区を廃し、府県の下に郡区町村を設置、郡長・区長・戸長配置 ・府県会規則により、府県に公選議員からなる府県会を設置し、地方税により支弁すべき経費及びその徴収方法についての議定権付与 ・地方税規則により、3種の地方税及び地方税をもって支弁すべき12の経費設定、会計手続を規定	明治22年 -1889 明治23年 -1890	○大日本帝国憲法発布 ○府県制、郡制制定 ・国の行政機関としてではなく、地方公共団体としての府県・郡について規定 ・府県会は、府県内都市の複選制選挙による名誉職議員で構成し、予算決定、決算報告認定等を議決 ・府県参事会は、知事・高等官・名誉参事会議員で構成し、府県会の委任事項・急務事件等を議決、知事諮問事項等につき意見陳述 ・府県の執行機関は知事（国の機関）、府県会及び府県参事会の議決を執行、財産を管理、府県費支弁工事を施行 ・郡会は町村会選出議員と高額納税者互選議員で構成し、郡参事会は郡長と名所参事会議員で構成 ・郡は課税権を持たず、他は府県と同様
明治13年 -1880	○区町村会法制定 区町村に公選議員からなる区町村会を設け、公共に関する事件及びその経費の支出・徴収方法の議定権付与		

出典：総務省「地方自治制度の歴史」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/history.html

(2) 混乱期における旧幕藩期文書の暫定的な使用（維新～明治8年前後）と「簿冊」形式官僚の人材も同じ、支配体制も同じであればこの年代の文書発生も以後の管理も、ほぼ旧幕藩時と同じままとなるのも当然のことでした。

下の図表の項番1～3の事例のように、明治2～8年発生文書は、近世文書の折紙（おりがみ）、豎紙（たてがみ）の形式で作成されています。

図表 C2.3_02 明治太政官時代（明治元年～19年）の文書と簿冊事例

	事例画像	発生年度	形式等	説明
1		明治2年	綴法不明 短編綴じ長尺（図面含む）	簿冊番号：明02-0034-003 簿冊名：堤防事件 閲覧方法：複製(デジタル) データID：0000041518 京都府永年保存文書 (2020年06月01日)
	出典 京都府立京都学・歴史館 デジタルアーカイブ（公開）	http://www.archives.kyoto.jp/websearchpe/		
2		明治3年	右：折紙 左：包紙（封紙、掛紙とも言い差出人が書状を包み糊封又は捺封したもの） くるみ表紙（綴じは穴数等不明）	資料管理番号：館古027 資料群名：若杉家文書 文書番号：471 文書名：内宮別宮諸宮遷宮日時勘文 複製有無：有 データID：0000753726 (2020年06月01日)
	出典 京都府立京都学・歴史館 デジタルアーカイブ（公開）	http://www.archives.kyoto.jp/websearchpe/		
3		不明 (明治8年頃と推察)	豎紙奉書 書状 (書簡)	資料管理番号：館古027 資料群名：若杉家文書 文書番号：612 文書名：白川資訓奉書 複製有無：有 データID：0000753912 (2020年06月01日)
	出典 京都府立京都学・歴史館 デジタルアーカイブ（公開）	http://www.archives.kyoto.jp/websearchpe/		
4		明治12年	簿冊形式 内綴じ包み表紙	大渡製系所の概略 群馬県行政文書「皇太后宮伊香保行啓書類」 (請求番号A0181AOM、文書番号79)
	出典 群馬県立文書館所蔵（平成26年度ロビー展示Ⅱ「近代群馬の養蚕・製糸」（明治～昭和初期）	https://www.archives.pref.gunma.jp/exhibition/moyooshi-26-2		
5		明治18年	簿冊形式2六コヨリ綴じ	明治18年 「県庁郡役所指令簿」 (文書番号19)
	出典 阿波学会研究紀要53号『三好市「旧東祖谷山村」における文書調査』資料提供：阿波学会	https://library.tokushima-ec.ed.jp/digital/webkiyou/53/P143-154.pdf		

上の図表の項番4の群馬県立文書館所蔵明治12年「皇太后宮伊香保行啓書類」と項番5の明治18年東祖谷山村の「県庁郡役所指令簿」の簿冊は、項番1の大福帳のような姿形と明らかに異なるものです。項番4、5の事例が、内閣制、中央、地方の官制が整備されるまでの間に編み出された明治近代に固有の簿冊の形態となって行きます。

なお竹林忠男氏の「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、1993年、1-65頁）によれば「この時期は一般に近世的処理方式の継承を特徴とするが、その中で二年一月の「簿書表題」の制定は書類の編綴保管方式の発生との関連において注目されるものである」と述べ、明治2年の時期に既に現在に至る簿冊形態が生まれる最初のポイントがあったことを指摘しています。本章の初めに明治初期の造語ではと書いた「簿冊」の初出年代とほぼ同時期の明治2年前後に使用された「簿書表題」の語ですが、予想した通り、当てはまる概念が近世期の言葉の中には無く、「帳」、

「綴」などを宛てて迷った挙句の「簿書」だったのでしょか？簿書は造語ではなく15世紀から用例がありますが、「簿冊」の方が語呂も響きも良かったようで、苦労したのにとちょっと笑ってしまいます。(閑話休題)

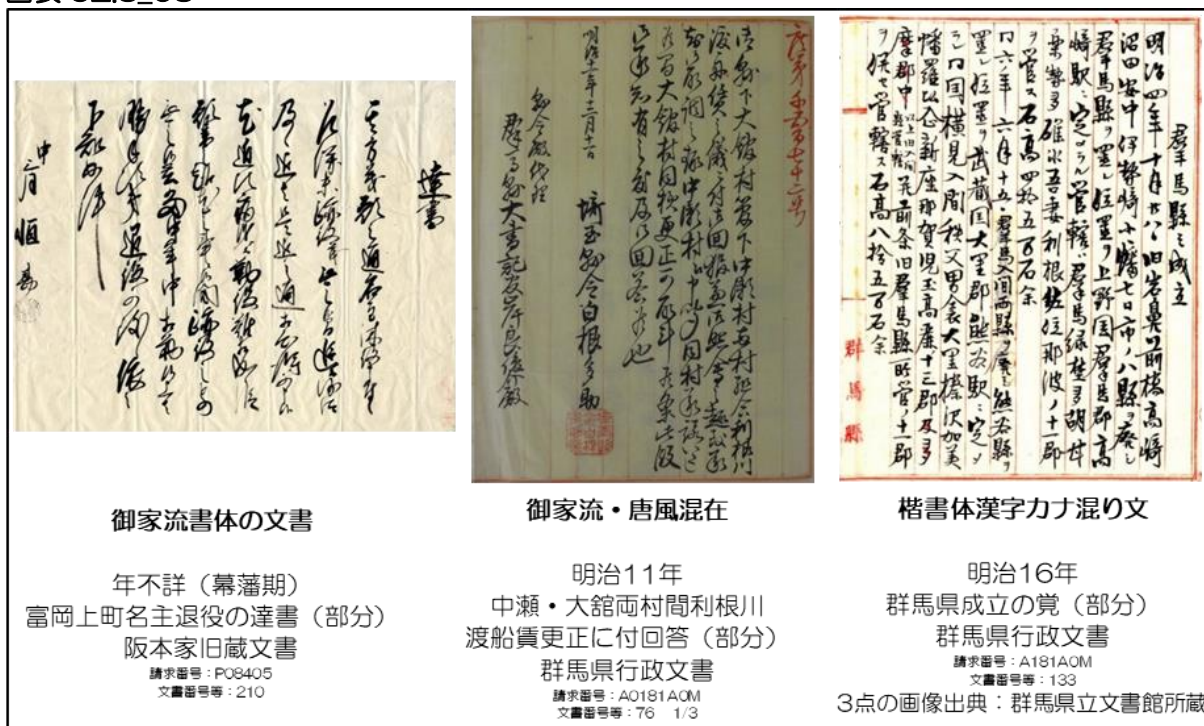
(3) 明治期における公文表現法等の外観的な変化のエピソード

① 御家流から唐風(隸書体)へ・・・公文書体の変化

幕藩体制下の公文書で標準の書体であったのは「御家流(おいえりゅう)」です。

草書の素養が無いと判読が難しく、図書館や公文書館で開かれている古文書勉強会などで教材になっているのが「御家流」で「和様」とも言います。(下図左端の文書参照)これに対し、現代人には読みやすい楷書体(隸書体もあり)は、明治期に入ってから公文書に使用されるようになった字体で、「唐様」とも呼ばれています。幕末の京に、岩倉卿と諸藩の志士たちが集まるサロンがあり、幕藩を象徴するお家流とは違う唐様を、勤皇としては意識して使用していたことが、維新後に唐様が公文書の書体に選ばれた理由という説もあるようですが、単純にお家流では庶民を含む国民にとって読み書きが難しかったからという理由の方に共感を覚えます。下図内中央に示した文書の書体は御家流と唐様が混在し、「送りかな」が入っています。

図表 C2.3_03



出典: 群馬県立文書館 https://www.jstage.jst.go.jp/article/shogakushodoshi1991/2005/15/2005_15_71/_article/-char/ja/

② 候文(そうろうぶん)から漢字カナ混じり文体へ

文書表現について幕藩期には「候文」(上の枠内左端)が標準でしたが、これが明治初めから漢字かな混じり、カナ混じり文が増え、やがて明治半ばから後半には漢字カナ混じり文に統一されてゆきます。

漢字カナ混じり文の事例は近世、近世以前にもありましたが、公文書ではなく、藩校や家塾等の学問を行う場で使用されました。この表現法は現在でも法律系の文書や書籍に使われています。なお、幕藩期から明治初期にかけての御家流から唐様への変化と意味については、青山由起子氏の論文「明治維新における公文書書体の転換—藩士が見た「布達」類の書体と記録した「控」類の書体—」(書学書道史研究、2005(15)、2005年、71～87頁)を参考としたことを出典とともに明記いたします。

https://www.jstage.jst.go.jp/article/shogakushodoshi1991/2005/15/2005_15_71/_article/-char/ja/

③ その他の変化

署名式、公印の取り扱い、文書記載のための行数を定めた用紙様式（罫線印刷等）、民間庶人からの届、訴願の書式、收受方法、発送方法などが明治10年代前半には、近世的な取り扱いから順次近代制度に見合った形に整備されてゆきます。

(4) 明治前半期における「文書管理制度」の中での「稟議制」確立の意味

近代化の制度的基礎を積み上げるこの時期の国家中央、地方官組織とそこでの文書管理にとって、制度全体のエンジンとして働く「稟議制」の成立は重要です。

下僚が上司に、上司が権力者に順次伺いを立てて、最終権力者が裁可し、下位に下達するという、行政における意思決定の方法自体は、近世にも、古代国家においてさえ存在していましたが、それらと、ここで言う稟議制が峻別されるポイントは、裁可権限の下位への分散化であり、唯一人または少数権力者による意思決定で起こりがちな未裁可事案の遅滞・滞留や、処理の順番における属人的弊害を排し、より迅速で適法、適正な意思決定を行うことを可能とする点にありました。

稟議制度の前提として、近代国家の行政組織を行政分野ごとに分割し、分割された組織若しくは組織の長に付与する権限範囲を明確化することから始まります。またこの分割には、各組織に属す地方官庁に付与する権限範囲も含まれます。

ただし内閣制度下では、議会在裁可する事案範囲と、行政組織ごとに裁可を委ねる範囲を区分します。

分割された分野ごとの組織と組織の長は、付与された権限をさらに下位組織に分割し、各々の分限裁可範囲を明確に定めます。

このように成立した権限の分散化は、決定内容の過誤や恣意性を問われない独裁者による意思決定とは異なり、1事案の裁可内容と決定プロセスが、常に文書によって当該裁可権者の上司、同僚等の他の分限裁可権者に報告され、時によっては当初の判断を是正させることも可能な一種の監視制度が組み込まれます。

これが回議、合議等と呼ばれる稟議制における主たる行為です。

このような稟議制度は、事案の決定に要する迅速性を実現する意味とともに、裁可され施行される行政事務の適法性を、裁可に至る過程と裁可後の施行のプロセスを漏れなく記録する公文書によって担保する仕組みの全体像であると解釈されます。

明治期に定まった稟議制度は、文書管理制度の中核をなし、その後の歴史変動の中で組織と権限範囲に変更が加わるものの、現代日本の中央官庁、地方官庁における意思決定方法として引き継がれてきています。

(5) 明治前半期の文書管理制度の果たした役割

上記(4)も含め、明治前半期、即ち明治19年の内閣制、地方官官制施行という、近代国家制度の礎が築かれる準備期間と言って良い時代に行われた文書管理制度の確立が果たした役割についてここで通観し、まとめとします。

竹林忠男氏は前述した論文「京都府庁文書に見る 明治前期公文書の史料学的考察」(前掲)の中で、明治前期＝太政官時代が近代国家成立に果たした役割を「その最も重要な役割は、この時期に近代公文書の基礎が形成され、一定の定式定形化を達成した点」にあると述べ、「これについて概括してみると次のとおりである。」として以下の4点を挙げています。

「**第一に**、組織の意思決定方式として稟議制と回議書の様式が確立した点があげられるが、これにともなって公文書の中で決裁文書が重要な位置を占めることになり、供覧文書などを含め内部文書の占める割合が非常に大きくなった。

第二に、文書の送達が郵便によって行われるようになり、收受や発送の手続が整備され文書の受渡しが確実かつ迅速になされるようになった。また、法令告示等の施行に関しては筆写したものから印刷したものへ変わり、公布制度も布告掲示等の方法を経て官報登載をもって公布式とすることになった。

第三に、文書の形式の面では、記号番号の創設、年月日、件名、文例、署名式、公印、用紙など文書の基礎的部分の形式の統一と定式化がはかられ、能率的な事務処理が進められる

ようになった。

第四に、文書の保管は個々ばらばらの形ではなく、類別して一件綴りとして編綴する簿冊形態による保管が基本となり、共通の保管場所で統一的に管理する文書の全庁的な集中管理が実施されるようになった。」

① 稟議制による決裁文書の重視と供覧文書を含む内部文書の割合の増大

上記の第一で公文書の中に占める決裁文書の重要性が高まり、供覧文書を含む内部文書が総量に占める割合が非常に大きくなったことが指摘されている点は、前述（４）の後段に稟議制が「裁可され施行される行政事務の適法性を、裁可に至る過程と裁可後の施行のプロセスを漏れなく記録する公文書によって担保する」性格を持つことを示したことに符合します。

公文書によって行われる行政活動の正当性を担保し自らを護るためには、当然ながら経緯資料の増加は避けられないところです。

ただ同時にこの経緯文書の増加は、裁可され実施された行政事務の全体像を、アーカイブズとして後世に残すと言う点でも重要であることは言うまでもありません。

② 第三に示された「文書の基礎的部分の形式の統一と定式化」は本項で前述した（２）～（４）がその一部を具体例として示しています。

③ 第四では以下の２点が挙げられています。

ア) 〔この時期に近世の簿冊的括束文書とは異なる新たな括束形態としての〕簿冊形態による保管が基本となったこと。〔〕内は筆者による加筆です。

イ) 全庁的な文書の保管又は保存場所が指定され、保存文書の集中管理が実施されたこと。

本章の目的が日本における簿冊式ファイリングシステムの成立について考察することであることから、ア)は非常に重要です。現在に至る「簿冊形式」がこの時期に初めて日本独自に考案されたか、若しくは西欧諸国の公文書の簿冊形式を取り入れたかは別にして現代における簿冊形態に直接つながるものとして、明治２年の「簿書表題」以後、前記（２）の図表 C2.3_02 の項番４、明治１２年「皇太后宮伊香保行啓書類」（群馬県立文書館所蔵）や、同図表項番５の、明治 18 年の「県庁郡役所指令簿」（徳島県三好市東祖谷総合支所所蔵）のように、明治 10 年代には確定していったものとして良いでしょう。

④ 竹林忠男氏が挙げた第一～第四までの内では、第三と第四の要素がやがて「文書保存規程」としてまとめられ、また第一、第二は「処務規程」等の条項に含まれることとなりますが、しかしその後の歴史の中で、現代の多くの地方自治体が条例として定める「文書管理規程」に第一から四までのほぼ全てが収められることになって行きます。