

郵政関係移管文書の特徴

高木重治

はじめに

国立公文書館に移管された文書について、これまで経済産業省をはじめとしたいくつかの行政機関を対象とした研究が進められてきた¹⁾。本稿はその一環として逓信省・郵政省が作成取得した文書を対象に、移管された文書を構造的に把握し、その全体像を明らかにすることを目的とする。本稿では逓信省（明治一八年～昭和一八年・以後第一次と記す）・厚生省保険院・運輸通信省通信院・逓信院・逓信省（昭和二一年～昭和二四年・以後第二次と記す）・電気通信省・電波監理委員会・郵政省が作成取得し、国立公文書館に移管された文書を、郵政関係移管文書と呼ぶことにする²⁾。

多数の行政機関の中で逓信省・郵政省を対象としたのには次のような理由がある。まず逓信省・郵政省は中央省庁の改編によって既に廃止された行政機関だという点である。行政機関が廃止された場合に、所蔵されていた文書がどのような行く末をたどるのか検討する一事例となる。

逓信省は郵政事業や電信・電話事業の他に、管船、航空、発電といった運輸・電気通信に関する幅広い分野を所管していた。これらは戦時体制の下で逓信省から分離された。戦後には電信電話事業も電気通信省に分離された。逓信省から郵政省へという流れの中で数度の大きな組織改編が行われてきた。郵政関係移管文書は、これら組織改編の影響を少なからず受けていることは疑いなく、この文書群を分析することで行政機関の組織改編

が文書管理や文書の保存に与える影響をみることもできる。

また逓信省・郵政省は現業型の行政機関であり、その管掌事業であった電信電話事業や郵政事業は現在民間化されている。所管事業が民間化された場合、関係する公文書が民間化された企業に引き継がれていく可能性もある。郵政関係移管文書の検討を通じて、公文書に由来するものの現在民間の法人が所蔵する文書となっている資料群の在り様を知る手がかりを得ることもできる。

以上のような観点から、逓信省・郵政省を対象とした移管文書の分析を行うことは、これまでの研究とは異なる特徴を有するものとなる³⁾。郵政関係移管文書を構造的に把握し、全体像を明らかにしていくために本稿は以下のような構成をとる。

まず文書の作成取得元である逓信省・郵政省について、省・部局の組織変遷を整理する。また文書管理を所掌する部署と文書管理規則を概観することで逓信省・郵政省の文書管理体制を明らかにする。次に郵政関係移管文書の年度別移管実績、移管された文書の特徴を数量的に分析することでその構造を示す。最後に郵政関係移管文書から逓信省・郵政省における政策の検討過程、決定、実施、実績に関する重要な情報がどの程度明らかとなるのか具体的な文書を取り上げて検討する。

第一章 逓信省・郵政省の組織変遷と文書管理

第一節 逓信省・郵政省の組織変遷

逓信省・郵政省は表1のような変遷をたどってきた。明治一八年（一八八五）の内閣制度創設にともない、農商務省から駅逓局、管船局が、工部省から電信局、燈台局が移管され、交通通信行政を主管する省として逓信省が開設された。その後、明治二〇年為替貯金局、二五年鉄道庁（翌二六年鉄道局）、四二年電気局、大正九年簡易保険局、一二年航空局が加わり、所管領域が拡大した⁴。部局の大きな変化としては大正一四年（一九二五）に注目できる。明治二六年以降一時期を除いて郵便・電信を所管する通信局が置かれていたが、郵務局、電務局、工務局に分離された。また明治二四年に廃止された燈台局が復活している。

昭和に入ると、戦争体制の構築とともに所管業務の整理が進められてく。昭和一三年（一九三八）厚生省が設立されると簡易保険局が移管された（一七年逓信省へ再度移管）。昭和一四年に電気局が電気庁に、一六年管船局が海務院となった。

昭和一八年一月、逓信省、農林省、商工省、鉄道省を廃止し、軍需省、農商省、運輸逓信省を設置するという中央官庁の統廃合が実施された。これにより、海務院、航空局は運輸逓信省へ、電気局は軍需省へ移管された。郵務局、電務局は業務局へ、貯金局、簡易保険局は貯金保険局へ、それぞれ統合され、運輸逓信省通信院に属することになった。昭和一九年には無線通信を管掌する電波局が設置された。戦争末期の昭和二〇年五月、通信院は通信院と改称し内閣直属となった。

昭和二〇年八月の終戦の後、平常への復帰が図られ、同年一〇月には通信の検閲や電波の監督を行っていた通信監督局が廃止され、業務局が郵務局、電務局に分離された。昭和二二年七月、逓信省が再設置され、二二年、貯金保険局が貯金局、簡易保険局に分離されることで、一八年の統廃合以前に近い組織となったが、電力、管船の所管が戻ることにはなかった⁶。

昭和二三年、連合軍最高司令官から総理大臣に送られた書簡で、郵便事業を他の事業から切りはなし、逓信省を分離することが勧告された⁷。この勧告に沿う形で逓信省の再編が計画され、昭和二四年、郵便・貯金・保険を所管する郵政省と電信・電話事業を所管する電気通信省が設置された。電波局は電気通信省の外局として電波庁へと移管され、昭和二五年にはGHQの意向によって総理府の外局として電波監理委員会へと移行している⁸。

昭和二七年、電気通信省が廃止され電信・電話事業は日本電信電話公社へと継承され、監督行政は郵政省に移管された。同時に電波監理行政も郵政省に移され、電波監理委員会を廃止して電波監理局が設置された。翌二八年、国際通信の業務を担う国際電信電話株式会社が設立されている。

こうして郵政省は、大臣官房、経理局、監察局、郵務局、電波監理局、貯金局、簡易保険局からなる、郵政事業と電波監理行政を所管する省として基本的な形を整えてきた。その後、昭和三七年に人事局、五五年に電気通信政策局を設置している。

昭和五九年には人事局、電波監理局、電気通信政策局を廃止して、有・無線一体の総合電気通信政策の策定と国際事務を担当する通信政策局、放送メディア・CATVの発達・普及を担当する放送行政局、放送関係を除く電気通信事業に関する許認可等を担当する電気通信局の三局を設置する再編成が行われた。

平成一三年(二〇〇一)、中央省庁再編の一環として郵政省は廃止され、郵政関係行政や電波監理行政は総務省に引き継がれている。郵政関係の現業は、総務省郵政事業庁から日本郵政公社(平成一五年)へ移行し、平成一九年から日本郵政株式会社、郵便事業株式会社、郵便局株式会社、株式会社ゆうちょ銀行、株式会社かんぽ生命保険の五社からなる日本郵政グループとなっている。

通信省から郵政省への変遷をたどってみると、郵政事業や電波監理行政という面では一貫して引き継がれてきたといえるが、第一次通信省と比較して第二次通信省の所管領域が狭くなっていることを大きな変更点として指摘できる。また昭和二四年に第二次通信省から郵政省へと改組されることで、電信・電話事業も分離され、郵政省は文字通り郵政関係の現業に特化した省として成立した。このことは昭和四六年に国立公文書館が設置されて以降、郵政省から移管されてきた通信省・郵政省の文書の性格に決定的な影響を与えているが、そのことは後述する。

第二節 通信省・郵政省の文書管理

では、通信省・郵政省における文書管理体制はどうなっていたのだろうか。通信省に関しては中野目徹・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』の解説で述べられているので、解説ではあまり触れられていない点を中心に論じていく。

通信省の文書管理、殊に編纂保存については当初庶務局記録課が、その後明治一九年二月に設置された総務局が所掌した¹⁰。明治二三年に総務局が廃止されると、同年七月に定められた「通信省分課章程」で大臣官房に第一課から第六課が設けられ、この内第三課が公文の起草、審査、図書の

管理を担当し、第四課が公文の收受、発送、編纂保存を担当するとされた¹¹。同年一二月には分課章程が改正され、大臣官房は秘書課、文書課、記録課、財務課、調度課の五課へと整理された。文書課が公文の起草、收受、発送を担当し、記録課が図書の管理、公文の編纂保存を担当するものと分掌が整理された。明治二四年には文書課に記録課が吸収され、文書課において公文の起草から編纂保存までが一体的に管理されることとなった¹²。

その後通信省では大臣官房文書課において文書管理を行う体制が一貫して続いていき、通信院・通信院時代も総裁官房文書課において、戦後も通信省・郵政省大臣官房文書課において文書管理が行われていた。

通信省の文書管理の規則が体系的に定められたのは、明治二三年の「通信省処務規程」においてである¹³。「通信省処務規程」は公文收受発送、機密処理、事務処理、局長面議、諮問会議など一〇章一二三条からなる。文書の保存に関しては「第十章 公文編纂保存」に定められており、第一種から第四種までの区分で、永久保存、三〇年間保存、五年間保存、廃棄とされた。具体的な区分基準については編纂類別部門を別に定めるとされているが、当時の編纂類別部門は見つかっていない。

「通信省処務規程」は明治四三年に、公文收受発送、一般事務処理、機密事務処理、公文編纂保存、処務及服務から成る五章五三条へと大幅に整理された。この時、三〇年保存が二〇年保存に変更されている。「通信省処務規程」はこの他にも何回かの改正を経ているが、基本的な枠組みを維持して昭和期まで運用された。

通信省における文書の保存に大きな影響を与えたのは大正一二年の関東大震災で、この時の火災によって駅通局以来の三万冊に及ぶ記録がみな焼失したといわれる¹⁴。

ところで別に定められていた編纂類別部門については、「通信省処務

表2 逓信省編纂部門類別と保管文書数（昭和14年3月末現在）

編纂	部門	第1類 (永久保存)	第2類 (20年保存)	第3類 (5年保存)	合計
官房	法規				
	統計及報告				
	服務				
	共済		4,768	944	5,712
	保険衛生				
	雑件	11	3		14
郵務	法規				
	統計及報告	808	3	107	918
	局所		189	6	195
	逓送		118		118
	集配		18		18
	外国郵便				
	雑件		58	130	188
電務	法規	12			12
	統計及報告	2	246	631	879
	局所	54	111	38	203
	電話加入				
	鉱業用特設電話				
	電報取扱				
	電信電話回線	34	176		210
	無線従事者		181	39	220
	外国電信				
雑件	53	783	159	995	
電気	法規				
	統計及報告	22	1,460		1,482
	供給事業	5,068			5,068
	主任技術者				
	雑件	209		85	294
管船	法規				
	統計及報告	38	13		51
	船舶検査				
	船舶登録		22		22
	海員		2,954		2,954
	海員審判				
	海技免状		1,453		1,453
	船舶会社				
	水難				
	灯台				
雑件	11	530	26	567	
経理	法規				
	統計及報告	3	17		20
	土地建物船舶車馬	13	147		160
	会計検査	51	897		948
	物品		34		34
	雑件		25		25
合計		6,389	14,206	2,165	22,760

※『逓信事業史』第1巻

「昭和十四年三月末現在在庫公文書」に基づく

規程」に添付されておらず詳細が不明であったが、『通信事業史』第一巻に掲げられた表から、はじめてその内容が判明した¹⁵。その表から昭和一四年三月末における編纂部門別と保管文書数をまとめたものが表2である。これによれば文書をまとめる基本的な単位は官房、郵務、電務など部局ごとで、それぞれの業務内容に合わせた部門が設けられている。保存されている公文書は全体で四五五三八冊、そのうち半数の二二七七八冊は廃棄とされる第四類だが、重要な公文書と考えられる第一類（永久、一四％）、第二類（二〇年、三二％）も高い割合を占めている。しかし全ての部門でまんべんなく保存されているというより、特定の部門の文書がまとまって保存されていたとみるべきで、保存される文書には偏りがあったと考えられる。

通信院、通信院、第二次通信省に関しては、設置されていた期間が限られるためか、「通信省処務規程」に類するような体系的な文書管理規則は確認できない。「通信院事務処理並文書取扱二関スル件」（昭和二〇年五月一九日）と題する内閣書記官長通牒では、文書は内閣官房総務課が一元的に管理し、必要があるものを通信院に回すことになっている¹⁶。しかし当館に移管されている文書をみると、通信院・通信院の時期の文書も通信省の文書と区別されることなく一貫したシリーズとして作成されていることがうかがえる¹⁷。組織の枠組みが変更されても、実際の業務やそれに付随する文書については通信省時代と変わることなく取り扱われていたものと考えられることができる。

昭和二四年六月郵政省が設置されると、同年一月に「文書取扱規程」が定められた¹⁸。これは文書の收受、立案、発送に関する規則で、文書の保存に関しては別に定めるとされているだけで具体的な条文はない。また別に定めるとされた保存に関する規則は見つかっていないので、保存に関

してどのような扱いとなっていたのかを知ることはできない。

通信省電波局から電気通信省の外局へと移った電波庁では昭和二四年に「電波庁臨時文書取扱規程」を定めている¹⁹。「郵政省文書取扱規程」より全体的に簡素な内容だが、文書の收受、立案、発送、整理を定める一方で、保存は別に定めるとしている点で「郵政省文書取扱規程」と似た内容になっている。

通信省から電信・電話事業を引き継いで成立した電気通信省は独自の文書管理規程を作成した。昭和二五年二月に制定された「電気通信省文書取扱規程案」である²⁰。文書の收受、配付、処理、回議、執行、保存及び借覧を定める体系的な規程であった。特徴的なのは文書の保存に関する条文で、各部局に文書を保存するファイル・センターを設けること、保存する文書には機関別記号、部門別記号、事務別記号などからなる文書分類記号を付すことになっていた。

保存の年限に関しては、法令と重要な告示、公達、通達などを永久保存、永久保存以外の告示、公達、通達などを五年保存、永久・五年保存以外で重要なものを一年保存、と分類している。永久・五年保存の文書はファイル・センターから漸次文書課に集中させ、文書課か国会図書館電気通信省支部図書館で保存するとされている。保存年限を経過して文書を廃棄する場合は、保存文書廃棄に関する委員会に附議することになっており、勝手に廃棄できないことになっていた。

電気通信省は昭和二七年に廃止されているので、こうした体系的な文書管理が果たしてどこまで徹底して行われていたのかはわからないが、ファイル・センターを設置するなど戦後に新設された省庁らしくアメリカモデルにした文書管理を取り入れていた。

郵政省において文書の整理保存までを含めた体系的な文書管理規程が制

定されるのは、昭和四〇年のことである。通達では規程の制定趣旨を以下のように述べている²¹。

従来、郵政省における文書管理については、各機関ごとに個別に定められ、その間に統一性がなく、また、規定上不備な点が見受けられる。そこで、郵政省の全機関に適用される郵政省文書管理規程を制定し、文書による事務を適正かつ敏速に行ない、もつて事務能率の向上を期する。

昭和二四年に「文書取扱規程」が定められていたが、それぞれ独立性の高い事業を所管する郵政省においては各局部で個別の規程が作られていたのだから。文書を統一的に管理することで、こうした状況を改善し、事務能率を上げようというのが制定の趣旨であった。

「郵政省文書管理規程」（昭和四〇年四月一日施行）は総則（目的、適用範囲、用語の定義、事務処理の原則、文書管理責任者等）、文書の受付及び配付、文書の起案、文書の回議及び決裁、文書の施行及び完結、公印及び契印の使用、文書の整理保存、秘密文書、雑則を定める総合的な規程である²²。

この規程では文書の保存期間を、第一種（永久）、第二種（二〇年）、第三種（五年）、第四種（三年）、第五種（一年）の五種類に分類している。その区分については別表「文書保存期間基準表」（表3）で定めている。表3で明らかかなように、郵政省に関わる重要な文書はほぼ第一種で保存されることになっていた。第二種以下は第一種の分類に基づきながら、重要度が低いと判断されたものが該当することになる。しかし文書の重要度をどう判断するのかが具体的に示されておらず、文書作成者の判断にゆだねられる面があったと考えられる。

「郵政省文書管理規程」は、文書作成の変化―たとえばファックス、ワー

プロなど―に伴い改正を加えられてきたが、文書の整理保存については昭和四四年にファイリング・システムの導入が図られた以外は大きな変化なく運用されてきた。そして平成一三年に郵政省が廃止されると、所管業務を引き継いだ総務省によって郵政省が作成取得した文書が管理されていくことになる。

総務省では平成一三年に「総務省文書管理規則」が制定され、「公文書等の管理に関する法律」（以後公文書管理法と表記する）が施行された平成二三年に「総務省行政文書管理規則」を定めている。「総務省行政文書管理規則」は「行政文書の管理に関するガイドライン」に則って作成されており、殊に文書の保存期間基準と保存期間満了時の措置の設定基準はガイドラインの別表をそのまま採用している。よって現状では、郵政省が作成取得した文書は公文書管理法に基づき総務省で管理されているといえる。

第二章 郵政関係移管文書の移管実績と特徴

第一節 郵政省時代の移管

郵政省による文書移管と国立公文書館設置をはじめとする文書移管体制に関係する事項を表4「逓信省・郵政省文書管理関係年表」にまとめた。郵政省から国立公文書館に文書が移管されたのは昭和四七年度、五〇年度、五七年度、平成四年度、一二年度の五回である。

表5は五回の移管について、縦は作成取得元の省・部局ごとに、横の数字は郵政省文書管理規程別表の第一類の二八の分類ごとに整理したものである。表5により移管されてきた文書の特徴をつかむことができる。

表3 郵政省文書管理規程（昭和40年）別表 文書保存期間基準表

種別	保存期間区別基準
第一種 (永久保存)	1 法律、政令、条約、省令、公達、達等の制定、改廃に関する文書 2 告示の制定、改廃に関する文書 3 法律、政令、条約、省令、公達、達等の解釈に関する文書 4 例規となる文書 5 閣議請議文書 6 国会に対する意見書、報告書、答弁書 その他国会に提出する文書(重要) 7 他省庁等との協議、覚書に関する文書 8 協約、協定、了解事項等に関する文書 9 許可、認可、認定、承認等に関する文書(重要) 10 訴訟、不服申立て、審査申立て等に関する文書 11 各種審議会等に関する文書 12 国際会議、国際協力に関する文書 13 各種会議等に関する文書(重要) 14 重要施策に関する文書 15 歴史上重要な文書 16 職員の任免、分限に関する文書 17 昇給、昇格に関する文書 18 叙位、叙勲に関する文書 19 表彰、懲戒等に関する文書 20 施設、定員の異動等業務の沿革に関する文書 21 固定資産、物品に関する文書(重要) 22 予算、決算その他会計に関する文書(重要) 23 考査、監査等に関する文書(重要) 24 犯罪、非違に関する文書(重要) 25 統計、調査、研究に関する文書(重要) 26 設計図 27 原簿、台帳等基本となる帳票 28 前各号に掲げるもののほか永久保存を必要とする文書
第二種 (10年保存)	1 国会に対する意見書、報告書、答弁書 その他国会に提出する文書 2 許可、認可、認定、承認等に関する文書 3 陳情文書 4 服務に関する文書 5 犯罪、非違に関する文書 6 周知、宣伝に関する文書(重要) 7 原簿、台帳等基本となる帳票(軽微) 8 前各号に掲げるもののほか10年保存を必要とする文書

種別	保存期間区別基準
第三種 (5年保存)	1 告示の制定、改廃に関する文書(軽易) 2 各種審議会等に関する文書(軽易) 3 国際会議、国際協力に関する文書(軽易) 4 各種会議、行事等に関する文書 5 通達文書 6 考査、監査等に関する文書 7 犯罪、非違に関する文書(軽易) 8 固定資産、物品に関する文書 9 予算、決算その他会計に関する文書 10 事務引継ぎに関する文書 11 業務計画及び対策に関する文書 12 帳票(重要) 13 前各号に掲げるもののほか5年保存を必要とする文書
第四種 (3年保存)	1 許可、認可、認定、承認等に関する文書(軽易) 2 固定資産、物品に関する文書(軽易) 3 予算、決算に関する文書(軽易) 4 統計、調査、研究に関する文書 5 通知、案内、依頼、報告、届出、照会、申告、申請、上申、回答に関する文書(重要) 6 服務に関する文書(軽易) 7 試験、訓練に関する文書 8 考査、監査等に関する文書(軽易) 9 周知、宣伝に関する文書 10 帳票(基本となるもの) 11 前各号に掲げるもののほか、3年保存を必要とする文書
第五種 (1年保存)	1 通達文書(軽易) 2 通知、案内、依頼、報告、届出、照会、申告、上申、回答に関する文書 3 陳情文書(軽易) 4 各種会議、行事等に関する文書(軽易) 5 周知、宣伝に関する文書(軽易) 6 業務計画及び対策に関する文書(軽易) 7 帳票(軽易) 8 前各号に掲げるもののほか軽易な文書

表4 逓信省・郵政省文書管理関係年表

年代	西暦	事項	文書保存年限	移管基準
明治 18 年	1885	逓信省設置		
明治 23 年	1890	逓信省処務規程	永久・30・5・廃棄	
明治 43 年	1910	逓信省処務規程改正(保存年限の変更)	永久・20・5・廃棄	
昭和 18 年	1943	逓信省が廃止され運輸通信省通信院設置	この間の文書保存年限は不明	
昭和 20 年	1945	通信院設置		
昭和 21 年	1946	逓信省設置		
昭和 24 年	1949	郵政省設置、郵政省文書取扱規程	文書の保存については条文にない	
昭和 40 年	1965	郵政省文書管理規程	永久・10・5・3・1	
昭和 43 年	1968	国立公文書館設置についての要綱		永久保存文書、保存期間を経過した文書
昭和 46 年	1971	国立公文書館設置		
昭和 47 年	1972	郵政省から逓信省文書が移管される(703 件)		
昭和 50 年	1975	郵政省共済組合の文書が移管される(298 件)		
昭和 55 年	1980	移管に関する申合せ		永年保存文書も 30 年経過で移管
昭和 56 年	1981	文書の国立公文書館への移管等について(郵政省通達)		第一種(永久保存)も 30 年経過で移管
昭和 57 年	1982	逓信省・郵政省文書が移管される(701 件)		
昭和 62 年	1987	公文書館法制定		
平成 4 年	1992	電波技術審議会資料が移管される(80 件)		
平成 11 年	1999	国立公文書館法制定		
平成 12 年	2000	電波技術審議会資料が移管される(285 件)		
平成 13 年	2001	情報公開法施行		保存期間が満了した行政文書、国政上の重要事項に係る意思決定を行うための決裁文書、昭和 20 年以前に作成・取得された文書
		独立行政法人国立公文書館となる		
		郵政省廃止、所管業務は総務省へ引き継がれる		
平成 17 年	2005	官房長等申合せ・文書課長等申合せの改正		移管基準の明確化
平成 23 年	2011	公文書管理法施行		文書の作成、保存、移管など文書管理全般にわたる統一的な規定

※移管に関しては該当年度を表記した。逓信省・郵政省文書に関する事項部分に色をつけた。
移管基準に関する事項は斜字で表記した。

表5 移管年度別移管実績（郵政省時代）〔続き〕

省	部局	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	合計
		法律の制定	告示	法律の解釈	例規	閣議請願	国会	協議	協約等	許可等	訴訟	審議会	国際会議	会議	重要提案	重要な文書	職員の任免	昇給	叙位	表彰	施設	固定資産	予算	査査	犯罪	統計	設計図	原簿	その他	

昭和57年度郵政省移管

通信省	大臣官房																														7	7	
	電務局									3																						3	
	電波局									16					2		10					20	4	12		1	1				14	80	
運輸通信省	大臣官房																														3	3	
省通信院	大臣官房																																
通信院	総務局																															2	
	大臣官房																															206	206
郵政省	人事局																															352	352
	電波監理局																															3	22
電気通信省	電波庁																															2	10
総理府	電波監理委員会																															2	16
合計										62				2		10					20	4	12		1	1			568	21	701		

電波技術審議会関係(平成4年度・平成12年度郵政省移管)

総理府	電波監理委員会																															4	
郵政省	電波監理局																															76	
郵政省	大臣官房																															285	
合計																																365	

総計		117	10	2	107	0	37	0	12	71	0	365	172	6	61	5	12	92	0	0	82	6	13	0	3	89	0	772	36	2070
----	--	-----	----	---	-----	---	----	---	----	----	---	-----	-----	---	----	---	----	----	---	---	----	---	----	---	---	----	---	-----	----	------

※国立公文書館デジタルアーカイブの目録から分類を行った。

昭和四六年に国立公文書館が設立された。設立に先立つ昭和四三年、「国立公文書館設置についての要綱」により、「永久保存文書」、「一〇年以上の保存期間を定められ、一〇年以上経過している文書」、「一〇年未満の保存期間を定められ、その期間を経過した文書」という移管基準が示されている²³。

国立公文書館の設立により、各行政機関が保管する文書の移管方法が具体化され、昭和四六年度から昭和四八年度までの第一次計画と、昭和四九年度から昭和五一年度までの第二次計画が立てられた。第一次計画では終戦前（昭和二〇年末）までの公文書を受け入れ²⁴、第二次計画では「昭和二一年から三〇年までの永年保存、有期限保存のすべての公文書」、「昭和三一年から四〇年までの永年保存を除く有期限保存公文書」を受け入れるというものであった²⁵。

第一次計画に基づき、昭和四七年度に、逓信省（第一次・第二次）、通信院、逓信院の時代に作成取得された文書七〇三件が移管されている。第一次計画は終戦前までの公文書受け入れを主要な目的としていたが、郵政省の場合は逓信院と第二次逓信省という戦後の組織を含んでおり、郵政省以前に作成取得された文書が移管されたと考えられる。

昭和四七年度に移管された七〇三件を「郵政省文書管理規程」別表の二八の分類にあてはめると次のような特徴が指摘できる。法律などの制定・改廃に関する文書、例規となる文書など法令に関する文書（1く4）が二・三六件で最も多く、次いで国際会議に関する文書（12）が一七二件となっており、この五種で半数を超える。その他には、郵便局員や保険員の増減による定員に関する文書（20）、郵便や電信の統計（25）がある程度までとまって移管されている。一方で、他省庁との協議（7）や許認可（9）、予算（22）などはあまり含まれていない。

第二次計画に基づき昭和五〇年度に移管された文書は、昭和二〇年から

四三年までの共済組合に関する文書である点の特徴である。『郵政労働運動史』（四三件）、共済組合の帳簿類（一六六件）、組合と人事部の交渉記録（四一件）などからなる。

第二次計画が終了した昭和五二年度からは移管年次計画は作成されず、各行政機関と国立公文書館が個別に実行計画を協議していく方式となった²⁶。郵政省からは特に移管の申し出がなかったものと考えられ、昭和五二年度から五六年度の間は移管実績がない。

昭和五五年、「公文書等の国立公文書館への移管及び国立公文書館における公開措置の促進について（連絡会議申合せ）」、いわゆる「移管に関する申合せ」が行われ、「永年保存」とされる文書も作成後三〇年の経過で移管することが定められた²⁷。これを受けて郵政省では、昭和五六年に「文書の国立公文書館への移管について」という通達で、第一種（永久）の文書も三〇年経過したものは国立公文書館へ移管するという方針を示している²⁸。

この通達をうけて、昭和五七年度に逓信省・郵政省の文書七〇一件が移管されている。移管文書の八割は共済組合の帳簿類（五六八件）で、昭和五〇年度の移管と似た特徴をもっている。ただし他に、無線従事者への各種免許の付与簿（六二件）、無線電信講習所の関係文書（四八件）が含まれている点は昭和五〇年度と異なる。無線従事者免許付与簿は昭和三二年度のものまでが移管されているので、昭和五七年度当時で二五年の経過となっている。保存期間からすると無線従事者免許付与簿は第二種（一〇年）かと思われるが、通達により保存期間を超えて保持されてきた文書の国立公文書館への移管が促されたものと推測される。

平成に入ってから移管はそれまでの移管とは異なる特徴を有している。平成四、一・二年度の移管文書はいずれも電波技術審議会の文書である。電

波技術審議会は電波や無線の技術基準などを審議するもので、当初電気通信省電波庁のもとに設置されたが、総理府電波監理委員会、郵政省電波監理局へと所管が移っていった。平成四年度には、昭和二六年度から三七年度までの八〇件が、平成一二年度には、昭和三八年度から五二年度までの二八五件が移管された。

郵政省時代の移管文書を概観すると、特定の時期に特定の文書がまとめて移管されていることが特徴として指摘できる。郵政省時代の移管文書件数は全体で二〇七〇件になるが、昭和五〇、五七年度に移管された共済組合の文書と平成四、一三年度に移管された電波技術審議会の文書が一三二一件と六割近くを占めている。

また共済組合と電波技術審議会の一三二一件と電波監理局の二二二件を除いた八一一件は逋信省など郵政省以前の組織が作成取得した文書であることが指摘できる。つまり郵政省時代には郵政省が作成取得した文書が一部を例外としてほぼ移管されていないことがわかる。

第二節 総務省時代の移管

平成一三年一月、中央省庁再編により郵政省が廃止され、所管業務は総務省に引き継がれた。同年四月「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「情報公開法」、平成一一年公布）が施行されるに伴い、公文書の移管についても「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成一三年三月三〇日閣議決定）」、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成一三年三月三〇日閣議決定）」の実施について（平成一三年三月三〇日各府省庁官房長等申合せ）」（以下「官房長等申合せ」）、「歴史資料として重要な公文

書等の適切な保存のために必要な措置について（平成一三年三月三〇日閣議決定）等の運用について（平成一三年三月三〇日各府省庁文書課長等申合せ）」（以下、「文書課長等申合せ」）が出され、これに基づく移管体制へと移行した²⁹。

この時移管対象とされたのは、保存期間が満了した行政文書、国政上の重要事項に係る意思決定を行うための決裁文書とその内容やプロセスに関する文書、昭和二〇年以前に作成取得された文書である³⁰。

平成一七年、「官房長等申合せ」、「文書課長等申合せ」が改正され、保存期間が三〇年以上経過した文書、閣議請議に関する文書、事務次官以上の決裁文書など、移管すべき文書の具体例を例示し、基準を明確化した。

さらに平成一九年には「定期的に作成される行政文書の移管について（平成一九年六月二七日内閣総理大臣通知）」、「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について（平成一九年六月二七日内閣総理大臣決定）」が出され、予算書や年次報告書などの定期的に作成される文書や阪神・淡路大震災など特定の重要政策事項に関する文書も移管対象とされた。

平成二二年、文書の作成、整理、保存、国立公文書館等への移管、廃棄、歴史公文書としての利用という文書管理のライフサイクル全般についての統一的な規定を定めた公文書管理法が公布され、平成二三年四月から施行された。現在はこの公文書管理法に基づいた文書の管理が行われ、保存期間が満了した文書が国立公文書館に移管されてくるという制度になっている。文書の保存期間基準や保存期間満了時の措置基準の具体的な例は「行政文書の管理に関するガイドライン」に別表という形で示されている。

以上のような文書の移管に関する制度的変遷をふまえ、公文書管理法施行を画期として、施行以前の移管（平成一三〜二二年度保存期間満了分）

と施行以後の移管（平成二三～二七年度保存期間満了分）に分けてみていく。

表6は施行以前の移管実績をまとめた表で、文書分類は平成一七年度の改正により示された「文書課長等申合せ」の（別表）の分類区分に基づいている。まず平成一三～一八年度までは電気通信技術審議会の文書が移管の中心であり、郵政省時代の電波技術審議会文書の移管と似た傾向を示している。

平成一九年度以降はそれまでの移管実績と異なる傾向を有している。平成一九年度保存期間満了分には、電気通信技術審議会文書の他に、通信省大臣官房が作成取得した分課分掌委任規程や官制改正に関する文書一一五件が含まれている（表の法令に該当）。平成一三年の「官房長等申合せ」において昭和二〇年以前に作成取得された文書は国立公文書館へ移管されることになっていたが、それがようやく実施されたものと考えられる。

平成二〇年度保存期間満了分は、郵政大臣の諮問を受け郵便や郵便貯金に関する審議を行う郵政審議会の文書である。

平成二一年度満了分からは電波監理局の組織改正要求（表の組織・定員関係に該当）や貯金局の財形省令改正関係（表の法令に該当）など、審議会以外に分類される文書が移管されるようになってきた。平成二一年度保存期間満了分には昭和五四年度作成の文書が、平成二二年度保存期間満了分には昭和五五年度作成の文書が、それぞれ含まれており、作成後三〇年の経過で移管されたことがわかる。

次に公文書管理法施行後の状況を表7で確認したい。表7の文書分類は「総務省行政文書管理規則」の別表第2に掲げられた事項に対応している。まず平成二二年以前と比較して移管件数が増加していることが指摘できる。平成一九年度の通信省大臣官房の文書一一五件を除いた平成一三～二二年

度保存期間満了分は六五件であるのに対して、平成二三～二七年度保存期間満了分は一〇九件となっている。

また平成二二年以前は電気通信技術審議会などの審議会の文書が中心となっていたが、二三年以降は法律、条約、政令、省令など法令に関する文書、法人の許認可に関する文書、歳出簿が移管され、移管される文書の種類が多くなった。

平成二五年度保存期間満了分からは、これまで移管されていなかった電波監理審議会の文書が移管されるようになった。電波監理審議会は昭和二七年に郵政省のもとに設置された審議会で、電波及び放送の規律に関する事務の公平かつ能率的な運営を図るため、その事務に関する事項を調査審議し、郵政大臣に必要な勧告をするものとされた³¹。ただ移管されている審議会の文書は平成五年度以降のものである。

今後の移管の見通しを得るため、行政文書ファイル管理簿で郵政省を作成・取得者とした検索を行った³²。管理者を総務省とする郵政省が作成取得した文書は八〇九五件で、保存期間満了時の措置で移管とされるもの八七件、廃棄とされるもの四八八三件、その他三一二五件となっている。

移管とされる文書は、予算・決算に関する文書が六八件、機構・定員等要求書が四件、許認可に関する文書が一一件などとなっている。これらは作成から三〇年の経過で国立公文書館へ移管されてくるものと考えられる。廃棄やその他とされるものは、人事に関するもの他、地方の電気通信監理局が行っていた有線放送などの許認可に関する文書が多い。

郵政省本省が作成取得した文書は今後も年に数件程度移管されてくるが、それらも公文書管理法施行以後の移管と基本的性格は同様なものであり、この傾向が大きく変化することはないと考えられる³³。

表6 公文書管理法施行以前の移管実績（平成13～22年度保存期間満了分）

文書分類	H13	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22
法令					115			4
閣議等関係								
予算・決算関係								
政策評価関係								
基本計画等関係							2	4
国際条約等関係								
組織・定員関係							4	4
審議会等関係	8	10	5	3	2	9		
省議、局議関係								
国会関係								
法人関係								
訴訟関係								
補助金関係								
文書管理関係								
統計関係								
人事関係								
許認可、免許、承認等	1					1		1
栄典又は表彰式								
国家的儀礼								
歴史的事件・事故関係								
調査・研究関係								
所管行政		2						
その他							1	3
合計	9	12	5	3	117	10	7	16

※国立公文書館デジタルアーカイブの目録情報から分類を行った。

表7 公文書管理法施行以後の移管実績（平成23～27年度保存期間満了分）

文書分類	H23	H24	H25	H26	H27
1 法律	3		4	1	
2 条約				1	
3 政令	1		2	1	
4 省令等	5	1	6	5	
5 閣議					
6 会議					
7 省議					
8 複数の行政機関による申合せ					
9 基準の設定(行政機関)					
10 基準の設定(地方公共団体)					
11 個人の権利義務の得喪					
12 法人の権利義務の得喪	3	6	2	2	6
14 訓令及び通達					
15 予算及び決算	1	1	1	1	1
16 機構及び定員	3				
17 独立行政法人等					
18 政策評価					
19 公共事業					
20 栄典					
21 国会及び審議会			9	17	19
その他	2	3		1	1
合計	18	11	24	29	27

※国立公文書館デジタルアーカイブの目録情報から分類を行った。

第三節 郵政関係移管文書の特徴

ここまでは移管実績を移管年度ごとに文書分類別に確認してきたが、移管されてきた文書の性格をより明瞭に示すために、移管されていない文書も含めた分析を行う。

表8は通信省から郵政省までの組織変遷と部局が作成取得した文書がどの程度移管されているのかを示したものである。部局の変遷を追いやすいように、Aを大臣官房、Bを総務局等、Cを郵便電信関係、Dを貯金保険関係、Eを管船局など他の省庁へ移管された部局という五系統に分類した。部局の右に入っている年代はその部局の存続した期間を示し、その右に当該部局が作成取得し国立公文書館に移管された文書の数量を示した。他の省庁へ移管された部局はその移管先を矢印で示した。また移管文書の代表的な内容を右側に示した。

表8により移管された文書の作成取得年代と、どの部局のものが移管されているか、または移管されていないかが把握できる。まず年代の下限から指摘すると、移管された文書は基本的に大正一三年以降に作成取得されたものである。これは大正一二年の関東大震災により保存していた文書のほとんどが焼失したという記述とも合致する。

第一次通信省が作成取得した文書で国立公文書館に移管された文書の総数は七八一件だが、これは昭和一四年当時の永久保存文書六三八九件と比較するとかなり少ない数になっている。関東大震災によって木挽町の庁舎が焼失した後、大手町の仮庁舎、麻布飯倉の東京地方貯金局庁舎へと移転を繰り返し、戦争の混乱もあって失われた文書もあるものと思われる。

郵政関係移管文書で最も特徴的なことは、通信省から郵政省に引き継が

れたA、B、C、Dの系統の文書は移管されているが、他省庁へ移管されたEの系統は全く移管実績がないことである。

Eの中で鉄道局の文書は、国立公文書館の運輸省・陸運関係・鉄道関係の中に一八四件含まれている。これらは鉄道局を引き継いだ鉄道省が保管していたもので、鉄道省を引き継いだ運輸省から移管されたものである。しかし鉄道局以外の管船局、電気局、航空局の文書は、現在国立公文書館に移管されている文書の中には見いだせず、これらの文書がどこかに保管されているのか、あるいは廃棄されているのか不明である³⁴。

通信院、逓信院、第二次通信省の時代に作成取得された文書はそれぞれ、三五件、九件、一二件となっており、組織の存続期間が短いため関連する文書も少なくなっている。また文書の作成取得元も官房や電波局など一部の部局、内容も共済組合と無線従事者関係の文書に限られている。

郵政省の時代に作成取得された文書は一四二一件が移管されているが、その内共済組合の文書や『郵政労働運動史』が八三五件、電波技術審議会の文書が三六五件で合計一二〇〇件と多くを占めている。

残りの二二一件の中で無線従事者関係文書を除くと、昭和四六年度以降に作成取得された文書が移管されていることがわかる。これらは平成一三年度以降総務省から移管されてきた文書である。前節で確認したように平成二一年度以降に移管される文書の分類が増したことで、大臣官房、電波監理局、電気通信政策局、電気通信局、貯金局の文書が入ってくるようになった。一方で郵務局、放送行政局、簡易保険局の文書は全く移管されていない。

つまり郵政省で作成取得された文書の移管状況は、時期と部局の両方で限定的であるということである。共済組合、電波技術審議会、無線従事者関係文書を除くと昭和四五年度以前の文書は移管されておらず、郵政省が

表8 省・部局別移管実績

通信省												
A	大臣官房	1886～1943	119							通信省年報、官制改正、分課委任規程		
B	総務局	1900～1903	0				総務局	1942～1943	0			
				経理局	1919～1942	0						
				管理局	1938～1942	20						
C	通信局	1893～1925	0									
				郵務局	1925～1943	41					通信統計、郵便局配置、条約	
				電務局	1925～1943	104					国際会議、無線通信士試験関係	
				工務局	1925～1943	0						
D	郵便貯金局・為替貯金局	1909～1920	1							例規		
				貯金局	1920～1943	323					条約、国際会議、貯金・証券などの例規	
				簡易保険局	1920～1938	55			簡易保険局	1942～1943	45	分課分掌規程、業務規則、地方局、議会資料
							厚生省保険院簡易保険局	1938～1942	73			分課分掌規程、定員令、法令、議会資料
E	官船局	1885～1941	0	海務院	1941～1943	0	→運輸通信省へ				運輸省・海軍関係・港湾関係・海上保安関係文書には官船局の文書はない	
	鉄道局	1893～1908	0	→鉄道省へ						運輸省・陸運関係・鉄道関係文書には鉄道局の文書184件が含まれている		
	電気局	1909～1943	0	→軍需省へ						通商産業省文書には電気局の文書はない		
	航空局	1924～1938	0	→運輸通信省へ						運輸省文書には航空局の文書はない		

運輸通信省通信院				通信院				通信省						
A	総裁官房	1943～1945	3	共済組合関係	A	総裁官房	1945～1946	0		A	大臣官房	1946～1949	28	逓信共済組合関係
B	総務局	1943～1945	0		B	総務局	1945～1946	2	無線従事者関係	B	総務局	1946～1949	0	
						資材局	1946	0			資材局	1946～1949	0	
											労務局	1947～1949	0	
C	業務局	1943～1945	3	郵便局増置	C	業務局	1945	0						
						郵務局	1945～1946	3	給与、分課伺		郵務局	1946～1949	0	
						電務局	1945～1946	0			電務局	1946～1949	3	無線従事者関係
	電波局	1944～1945	1	無線従事者関係		電波局	1945～1946	4	無線従事者関係	C	電波局	1946～1949	81	無線従事者関係、無線電信講習所関係
	通信監督局	1943～1945	0			通信監督局	1945	0						
	工務局	1943～1945	0			工務局	1945～1946	0			工務局	1946～1949	0	
D	貯金保険局	1943～1945	28	分課分掌規程、定員令	D	貯金保険局	1945～1946	0		D	貯金保険局	1946～1947	0	
											貯金局	1947～1949	0	
											簡易保険局	1947～1949	0	

郵政省														
A	大臣官房	1949～2001	750	共済組合関係:440件(1949～72)、法人認可:5件(1971～85)、郵政審議会:13件(1996～2000)→総務省大臣官房へ										
B	監察局	1949～1968	0											
	経理局	1949～1980	0											
	人事局	1962～1984	395	共済組合関係、郵政労働運動史										
C	郵務局	1949～2001	0	→郵政事業庁、日本郵政株式会社、総務省情報流通政策局へ										
	電気通信省電波庁	1949～1950	10	電波監理委員会	1950～1952	20	無線従事者関係:26件、電波技術審議会:4件							
							電波監理局	1952～1984	131	電波技術審議会:76件、電波法改正・組織要求:33件(1971～84)				
										電気通信政策局	1980～1984	10	KDD契約約款の認可書類	
											通信政策局	1984～2001	62	電気通信技術審議会
											電気通信局	1984～2001	21	NTT関係
											放送行政局	1984～2001	0	
D	貯金局	1949～2001	18	郵便為替規則改正、金利改定、財形省令改正:18件(1980～1985)→(株)ゆうちょ銀行、(独)郵便貯金・簡易生命保険管理機構へ										
	簡易保険局	1949～2001	0	→(株)かんぽ生命、(独)郵便貯金・簡易生命保険管理機構へ										

※この他に北海道地方電波監理局の文書4件がある
 ※電信電話事業は日本電信電話公社(1952～1985)から日本電信電話株式会社(NTT、1985～)へ
 ※国際通信事業は国際電信電話株式会社(KDD、1953～2000)へ、KDDは2000年KDDIに合併

設置された二四年から四五年の二〇年あまりが空白期間となっている。また郵政省の中心的な部局である郵務局と簡易保険局の文書が全く移管されていない点も重要である。このような現状では郵政省がどのような政策決定を行ってきたのか検証することは非常に困難であると言わざるを得ない³⁵。

このような現状をかんがみると、移管されていない部局の文書がどこに移動し、どこに保管され、あるいは廃棄されたのかを調査し、文書の現状を把握することが重要な課題であることは明らかである。本稿ではこの課題を詳述する余裕はないが、文書の現状について考えられる状況をいくつか例示したい。

まず考えられるのは逓信省・郵政省と関係の深い資料館や博物館が文書を所蔵している可能性である³⁶。逓信省は古くから郵便用品の収集・保存に取り組んでおり、明治三五年に郵便博物館を設立した。明治四三年には、郵便・電信に限らず船舶など逓信省の所管事業に関する資料を保存・展示する施設として逓信博物館へと改称した。昭和三九年、郵政省と日本電信電話公社、日本放送協会、国際電信電話株式会社の四機関共同運営による逓信総合博物館へと改組した³⁷。平成二五年に逓信総合博物館は閉館するが、翌二六年に公益財団法人通信文化協会が運営する郵政博物館が開館し現在に至っている。

郵政博物館が収蔵する資料を保存、管理、調査・研究を行う施設として郵政博物館資料センターが設けられており、収蔵資料の閲覧を行うことができる。郵政博物館が収蔵する資料の中には逓信省通信局・電務局が作成取得した文書を確認することができる³⁸。

ただし郵政博物館の主要な収蔵品は郵便・ポスト、制服、切手、電信機、電話機など物品資料と近代以前の駅通資料が中心で、逓信省・郵政省が作

成取得した文書を保管するアーカイブとして機能しているわけではない。そのため郵政省の時代に作成取得された文書がまとまって収蔵されているという状況にはない。

次に、かつて国営だった事業が民営化され民間の企業となり、その企業に関係する文書を引き継いでいる可能性である。逓信省の事業は現在に至るまで二度の民営化を経ている。一つは電信・電話事業で、前述のとおり昭和二四年逓信省から電気通信省へと移管された後、昭和二七年に日本電信電話公社が設立され、さらに国際通信部門を担当する国際電信電話株式会社（KDD）が二八年に設立された。日本電信電話公社は昭和六〇年に日本電信電話株式会社（NTT）となり、公社から民間企業へと移行した。KDDは平成一二年DDI、IDOと合併し、KDDI株式会社となって現在に至っている。

二つめは平成一三年の郵政省廃止から一九九年の日本郵政グループ発足に至る郵政民営化である。現在の日本郵政グループは、日本郵政株式会社、日本郵便株式会社、株式会社ゆうちょ銀行、株式会社かんぽ生命保険の四社からなる。

これら民間の企業が逓信省・郵政省に由来する公文書を所蔵している場合もあると考えられる。というのは、平成二六年にKDDI株式会社から国立公文書館に寄贈を受けた逓信省電務局の文書群が存在するためである。国立公文書館デジタルアーカイブではKDDI旧蔵文書というタイトルになっているが、元はKDDIが所蔵していた文書群で、逓信省から電気通信省にかけての国際電気通信に関する公文書である。これらの公文書は逓信省から電気通信省に引き継がれた後、KDDIに移管されたものと考えられる。

事業に関係する文書がその事業を引き継いだ企業に移管されるのだとす

れば、電信・電話関係の公文書がNTTにも所蔵されている可能性がある。また郵政省郵務局・簡易保険局の文書が全く移管されていない現状を考えると、日本郵政株式会社や株式会社かんぽ生命保険に文書が引き継がれている可能性もあるのではないかと考えられる³⁹。

このような可能性に留意して、通信省・郵政省の文書が、どこに、どのように広がっているのか全体的な見取り図を描くことは今後の課題である。

第三章 郵政関係移管文書からみえること

第一節 国際会議に関する文書の現状

ここまで国立公文書館に移管された文書の構造を分析してきたが、関東大震災による焼失、組織の改編、民営化など、さまざまな要因により移管文書の性格がともすれば限定的・断片的なものとなっていることが明らかとなった。そのため通信省・郵政省における政策の検討過程、決定、実施、実績に関する重要な情報が十分に残されているとは言えない状況である。ただその中で比較的まとまって残されており、当局が何を重視し何を実現しようとしていたのかを検討できる資料として国際会議に関する文書を取り上げ、郵政関係移管文書から何がみえてくるのかを明らかにしたい。

表9は万国郵便連合大会議及び国際無線電信会議に関する文書がどの程度移管されているかを示している。万国郵便連合大会議は万国郵便条約を改正するための国際会議であるが、この会議に関する郵務局の文書は六件と少ない。残りの七七件は万国郵便大会議において同時に改正される郵便為替・郵便振替に関する約定についての貯金局の文書である。

国際無線電信会議は文字通り国際的な無線通信について、通信の交換方法、使用する電波長、料金など各国が守るべき規則を定めるために開催されるもので、その結果をふまえて国際無線電信条約が改正されることになっていった。国際無線電信会議に関する文書は、国際無線通信を所管する電務局外信課が作成したものである。

ここでは国際無線電信会議のうち最も文書が残っているワシントンで開かれた第三回会議について取り上げる。

第二節 第三回国際無線電信会議における日本政府の要求

国際無線電信会議は、明治四五年にロンドンで第二回会議が開催されて以降、第一次世界大戦など様々な事情もあり延期を重ねて、昭和二年に漸く第三回会議が開かれることになった。この一五年の間の技術進展はすさまじく、解決しなければならぬ課題が山積する重要な会議であった。ワシントン会議での国際無線電信条約の主要改正点は以下のようなものである⁴⁰。

まず条約の適用範囲が拡大された。ロンドン条約では海上の無線通信のみを想定していたが、ワシントン条約では「無線電気通信」||「一切の種類」の文言、記号、信号、影像及音響のヘルツ波による無線伝送」とされ、あらゆる無線通信を想定した条約となった。またロンドン条約ではわずかに三波しか想定されなかった電波長が、技術の進展により大幅に拡大したため、電波を使用する業務に対する電波長の割当が決定された。

こうした国際的な無線の使用に関する取り決めは、当然国内の無線使用にも関係するため日本に大きな影響を与える会議であった。日本政府はどのような点を重視してこの会議に臨んだのか。郵政関係移管文書の中に

表9 国際会議関係文書の移管実績

万国郵便連合大会議

年代		回数	開催都市	文書数	作成取得
明治10年	1877	万国郵便連合に加盟			
明治11年	1878	第2回	パリ	0	
明治18年	1885	第3回	リスボン	0	
明治24年	1891	第4回	ウィーン	0	
明治30年	1897	第5回	ワシントン	0	
明治39年	1906	第6回	ローマ	0	
大正9年	1920	第7回	マドリード	0	
大正13年	1924	第8回	ストックホルム	11	貯金局
昭和4年	1929	第9回	ロンドン	16	貯金局・郵務局
昭和9年	1934	第10回	カイロ	26	貯金局
昭和14年	1939	第11回	ブエノスアイレス	30	貯金局・郵務局

国際無線電信会議

明治39年	1906	第1回	ベルリン	0	
明治45年	1912	第2回	ロンドン	0	
昭和2年	1927	第3回	ワシントン	35	電務局外信課
昭和7年	1932	第4回	マドリード	10	電務局外信課
昭和13年	1938	第5回	カイロ	18	電務局外信課

は表10のようにワシントン会議に関する文書が存在する。「華府無線会議関係書類」が第一巻から第十五巻までの一五冊、「華府無線会議関係書類別冊」が一から二四までの二四冊で構成されている。「華府無線会議関係書類」と「華府無線会議関係書類別冊」は内容的に重なる部分もあるが、別冊の方には他国の提案の訳文、復命書草稿が含まれる点が異なる。

ワシントン会議に関する文書は、ロンドン国際無線電信条約を改正するワシントン条約の条文と業務規則の条文について、日本側の提案と各国の提案、それぞれの提案に対する意見や修正、最終的な条文についてまとめたものが基本となっている。条文は実務上の細かな取り決めについて定める部分が多く、これを読むだけでは日本政府の意図を汲むことは難しい。

むしろ復命書草案や逓信大臣の訓令に日本政府が重視した点が表れている。昭和二年八月六日に日本委員として会議に参加する工務局長稲田三之助に交付された逓信大臣訓令「華府無線電信会議に関する訓令」は、会議における日本政府の方針を九つにまとめて列挙している⁴¹。その内、最初に投票権問題をあげて、投票権の増加を期することを喫緊の課題として示した。

次に重視されたのが電波長の獲得で、特に長距離の固定地間の通信に有利な電波長の確保が目指された。またこれに付随して軍が使用する電波長の確保も命じられた。電波長の確保に関しては、前述のように国に対して割り当てるのではなく使用する業務に対する割り当てとなったので、この点に関しては特に大きな問題を生じなかった。

その他、アメリカが提案した経営規則の問題、電信条約と無線電信条約の併合問題、航空無線問題、海上人命安全協約問題などについて指示されているが、これらについては基本的に日本独自の提案はなく、各国と協調することとされた。

第三節 投票権に関する議論と日本委員の対応

第三回会議において大きな問題となったのは日本が最も重視した投票権についてであった。国際無線電信会議は、第一回会議（ベルリン）で植民地等にも投票権を認める複数投票権制度を採用し、ロンドン条約第一二条では、植民地等の追加投票権として、英米仏独露が五票、伊蘭、ポルトガルが二票、ベルギー、スペイン、日本が一票と定められた。こうした状況をうけて日本政府はワシントン会議において英米仏と並ぶ植民地投票権五票の獲得を目指したのである⁴²。

訓令では交渉が不調に終わる場合も想定しており、もし複数投票権制度を維持することが難しい場合は一国一投票権主義を取り、なるべく自国の利益を擁護する保障を取り付けること、という次善策を提示している。

この次善策の提示にはイギリスの要求が関係している。会議に先立ち伝えられた各国の提案の中で、イギリスは一国一投票権主義を主張し、イギリス本国に追加されている投票権を放棄する代わりに自治領等にも本国から独立して行使される投票権を認めるという提案を行っている。

日本政府は、植民地等に本国から独立した投票権を認めることはできないと考え、極力イギリスの提案を抑えようとしたのである。

会議における投票権問題の議論と結末については、「華府無線会議関係書類別冊二〇（復命書草案）」に詳述されている⁴³。復命書草案では、審議前の日本側の要求に対する列強各国の反応、審議における議論の応酬、懇談会での調整など投票権問題に対する日本側と各国の対応が細かく記述され、議論の流れを詳細に知ることができる。

表10 ワシントン国際無線電信会議に関する文書

昭47郵政 00023100	華府無線会議関係書類第一巻(開催期、議題及提案ノ基礎等ニ関スル情報)
昭47郵政 00024100	華府無線会議関係書類第二巻(参考情報)
昭47郵政 00025100	華府無線会議関係書類第三巻(本邦提案(条約)及提案準備)
昭47郵政 00026100	華府無線会議関係書類第四巻(本邦提案(業務規則))
昭47郵政 00027100	華府無線会議関係書類第五巻(提案録等送付電報)
昭47郵政 00028100	華府無線会議関係書類第六巻(委員関係)
昭47郵政 00029100	華府無線会議関係書類第七巻(訓令、通信大臣指示事項及請訓)
昭47郵政 00030100	華府無線会議関係書類第八巻(追加提案及之ニ対スル指示事項)
昭47郵政 00031100	華府無線会議関係書類第九巻(会議中ノ情報及公表事項一)
昭47郵政 00032100	華府無線会議関係書類第十巻(会議中ノ情報及公表事項二)
昭47郵政 00033100	華府無線会議関係書類第十三巻(附属規則公布)
昭47郵政 00034100	華府無線会議関係書類第十四巻(外国無線電報規則)
昭47郵政 00035100	華府無線会議関係書類第十五巻(投票権問題、条約加入、其ノ他雑件)
昭47郵政 00036100	華府無線会議関係書類別冊一(華府無線業務規則案)
昭47郵政 00037100	華府無線会議関係書類別冊二(華府無線業務規則草案附録)
昭47郵政 00038100	華府無線会議関係書類別冊三(華府無線業務規則草案別冊)
昭47郵政 00039100	華府無線会議関係書類別冊四(提案録(訳文))
昭47郵政 00040100	華府無線会議関係書類別冊五(提案録(訳文))
昭47郵政 00041100	華府無線会議関係書類別冊六(提案録(訳文))
昭47郵政 00042100	華府無線会議関係書類別冊七(提案録(訳文))
昭47郵政 00043100	華府無線会議関係書類別冊八(提案録(訳文))
昭47郵政 00044100	華府無線会議関係書類別冊九(提案録(訳文))
昭47郵政 00045100	華府無線会議関係書類別冊一〇(提案録(訳文))
昭47郵政 00046100	華府無線会議関係書類別冊一一(提案録(訳文))
昭47郵政 00047100	華府無線会議関係書類別冊一三(米政府修正案原文)
昭47郵政 00048100	華府無線会議関係書類別冊一五(米提案経営規則案原文)
昭47郵政 00049100	華府無線会議関係書類別冊一六(米提案経営規則(訳文))
昭47郵政 00050100	華府無線会議関係書類別冊一七(本邦提案条約集)
昭47郵政 00051100	華府無線会議関係書類別冊一八(本邦案業務規則修正案)
昭47郵政 00052100	華府無線会議関係書類別冊一九(隠語調査会報告書)
昭47郵政 00053100	華府無線会議関係書類別冊二〇(復命書草稿)
昭47郵政 00054100	華府無線会議関係書類別冊二一(訓令)
昭47郵政 00055100	華府無線会議関係書類別冊二二(通信大臣指示事項)
昭47郵政 00056100	華府無線会議関係書類別冊二三(本邦意見)
昭47郵政 00057100	華府無線会議関係書類別冊二四(業務規則に対する工務局私案)

復命書草案は日本委員の視点で書かれている点を考慮し、他国の記録とも突き合わせる必要があるとはいえず、会議等での駆け引きを明らかにする上で貴重な記録である。たとえば、審議に入る前に、日本委員が英米仏伊の委員と会って、日本の投票権増加要求を伝えた際、だいたいは好意的であったが「具体的なコミット」には至らなかったという報告は、日本側と列強各国の思惑の違いを浮き彫りにする興味深い指摘である。

ワシントン会議における投票権問題は、仏日伊米のように複数の植民地を持つ国、自治領を持つ英、植民地を持たない独、中、アルゼンチンなど各国の立場の違いにより主張が分かれた。特に植民地を持たない国々から複数投票権制度に反対する意見が強く出され、最終的な結論は将来に譲り、追加投票権を定めた第一二条を削除するという結末となった。

日本政府の宿願であった投票権の増加は叶わず、暫定的に現状維持となったのである。日本委員はこの結果を遺憾としながらも、英仏の海外領地の地位をめぐる問題、米国内の複数投票権反対意見といった大国の事情によるものであり、やむを得ないと評価している。また今回の国際会議において日本が大国と対等の地位と認められたことを強調し、各国の間に「我方に対し良好なる空気を作り得た」点を成果としている。

このように日本の国際的な地位に関して英米などと対等であることを示していくことが、実務的な内容に関わる条約や業務規則の条文以上に重視されていたことが移管された文書からみえてくる。

そしてこの投票権問題は第三回国際無線電信会議に限った問題ではなく、第四回、第五回会議でも引き続き中心的な議題となった。また万国郵便連合大会議でも複数投票権か一国一投票権かをめぐる対立がみられた。各会議の復命書では本論の冒頭に投票権問題の項目が置かれ、複数投票権と一国一投票権の対立が深まる中で、日本の利益を如何に確保しようとしている

たのかを報告している。

国際会議に関する通信省の文書からは、国際会議に臨んで日本政府が列強と対等の立場を得ることを重視しており、あわよくば列強と同等の権利を得ようと画策し、最低でも対等の立場であることを国際的に認められるように努めていたことがわかる。

おわりに

これまで通信省・郵政省の組織変遷及び文書管理体制を整理した上で、郵政関係移管文書の構造を分析しその全体像を示した。その検討を通じて、郵政関係移管文書は関東大震災、組織変遷、民営化などの諸要因によって、作成時期、作成部局、文書の分類が限定的であることが明らかとなった。

通信省時代の文書でいえば、大臣官房、総務局、郵便電信関係、貯金保険関係の部局が作成取得した大正一三年以降の文書ということになる。郵政省時代の文書は共済組合の文書や電波技術審議会の文書が全体の八割以上を占めている。情報公開法や公文書管理法などの法整備が進むことで、ようやくそれ以外の文書が移管されるようになってきた。

こうした資料的な限界がある中で、通信省・郵政省における政策の検討過程、決定、実施、実績に関する重要な情報をどの程度つかむことができるのか。華府無線会議関係書類の分析を通じて、ある程度まとまりのある文書を利用すれば、当局の意図を汲むことが可能となることを例示した。

本稿では通信省・郵政省が作成取得した文書のうち、国立公文書館に移管された文書を対象としてきたが、移管文書の分析のみでは通信省・郵政省文書の全体像を把握したことにはならない。通信省の所管業務を引き継

いだ行政機関、民営化された企業、通信・郵便に係る博物館や資料館など、通信省・郵政省の文書や資料を所蔵している可能性のある機関はかなりの広がりをもっていることが想定される。通信省・郵政省が所蔵していた文書がどのような行く末をたどったのか、その全体像を描くことは今後の課題となる。

- 1 栃木智子「経済産業省（通商産業省）文書管理と移管のあり方について」（『北の丸』第四三号、二〇一一年）を嚆矢として、文部省・文部科学省、農林水産省、国土交通省、厚生労働省、内閣法制局、人事院、公正取引委員会について、各機関の文書管理規程や文書管理体制の変遷、各機関からの文書移管実績について分析が加えられてきた。
- 2 第一次通信省から郵政省へと変遷していく間には、運輸通信省通信院など多様な組織変遷をたどっている。これらすべてを列記すると煩雑となるため、以下ではこれらの変遷を含めて「通信省・郵政省」という表記とした。
- 3 国立公文書館に移管された通信省の文書については、寛雅貴「国立公文書館における寄贈寄託による歴史公文書等の受入等について」電信電話事業と郵政事業を中心に」（国立公文書館『アーカイブス研修Ⅲ修了研究論文集 平成二六年度』、二〇一五年）がすでに取り上げている。本稿は算論文の分析も踏まえつつ、通信省に限らずその後の組織も含めた分析を行うことで、その全体像を提示することを目的としている。
- 4 明治四一年、鉄道局は内閣総理大臣直轄の鉄道院として通信省から移管された。
- 5 昭和一七年、電気庁は再び電気局となる。
- 6 航空行政はやや複雑な経緯をたどる。GHQの民間航空全面禁止方針により昭和二〇年一二月、運輸省航空局が廃止され、空港や航空保安施設の保守、管理を行う航空保安部が昭和二一年一月、通信院に設置された。その後航空保安部は電気通信省に移り、昭和二四年に航空保安庁となった。昭和二五年一二月航空保安庁は運輸省へ移管され、昭和二七年航空局となった。
- 7 郵政省編、『続通信事業史』、第六巻、前島会、一九六一年、一二一―一三頁。

- 8 前出、注7と同じ、一四頁。
- 9 下重直樹、「解説3 内政・経済関係官庁における公文書管理」、『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』、中野目徹・熊本史雄編、岩田書院、二〇〇九年。
- 10 通信省編、『通信事業史』、第一巻、通信協会、一九四〇年、八四六―八四七頁。
- 11 国立公文書館所蔵「通信省大臣官房秘書課、「分課分掌職務章程一 自明治一八年至明治四四年」、平一九総務〇〇〇〇一〇〇〇。
- 12 明治二四年の「通信省官房各局分課章程」では職員課、文書課、報告課、財務課の四課となり、明治二六年の「通信省分課章程」の改正では、秘書課、文書課、財務課、調度課の四課となっている。
- 13 前出、注11と同じ。
- 14 前出、注10と同じ、八四九頁。
- 15 前出、注10と同じ、八四九―八五一頁。
- 16 国立公文書館所蔵「通信院事務処理並文書取扱二関スル件」、類〇二八九三―〇〇。
- 17 たとえば昭四七郵政〇〇一〇五一〇〇〇（昭四七郵政〇〇一〇一四一〇〇）は無集配特定郵便局に関する一連の書類であるが、作成は通信省郵務局と運輸通信省通信院業務局郵務課にわかれている。
- 18 郵政大臣官房文書課編、『郵政法規類集 庶務編』、一九四九年。
- 19 国立公文書館所蔵「電波庁臨時文書取扱規程」、昭五七郵政〇〇六八四一〇〇。
- 20 電気通信大臣官房審議室編、『電気通信法規集 共通編訂正第一号』、一九五〇年一〇月一〇日。
- 21 「郵政省文書管理規程の制定について（通達）（昭和四〇年一月二〇日）」、『郵政省文書管理規程集』、郵政大臣官房文書課、郵研社、一九九二年。
- 22 前出『郵政省文書管理規程集』。
- 23 『国立公文書館年報』、創刊号、一九七一年。
- 24 『国立公文書館年報』、創刊号、一九七一年、二八頁。
- 25 『国立公文書館年報』、第三号、一九七五年、二四頁。
- 26 『国立公文書館年報』、第七号、一九七八年、二八頁。
- 27 内閣府、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用のための研究会資料集」、http://www8.cao.go.jp/chousei/koubunkako_kai/kenkyukai/150512/haitu/haitu5-1.pdf（参照：二〇一七年二月四日）。

- 28 「文書の国立公文書館への移管等について（依命通達）（昭和五十六年四月二二日）」（前出『郵政省文書管理規程集』）。
- 29 閣議決定や申合せについては前出榎木論文を参照した。
- 30 平成一三〜一九年にかけての移管基準の変遷については本村慈「文部省・文部科学省における文書管理と国立公文書館移管文書」『北の丸』第四三号、二〇一一年）を参照した。
- 31 国立公文書館所蔵「郵政省設置法の一部を改正する法律・御署名原本・昭和二十七年・法律第二七九号」、御三四〇七四一〇〇。
- 32 「行政文書ファイル管理簿の検索」<http://files.e-gov.go.jp/service/Research>（参照、二〇一七年一月一五日）。
- 33 行政文書ファイル管理簿では、通信省が作成・取得者となる文書が七件見つかる。六件は総務省、一件は国土交通省が所蔵している。総務省が所蔵する文書の作成時期（昭和二三〜二五年）からすると第二次通信省から郵政省にかけての文書と考えられる。
- 34 管船局、航空局は運輸通信省へ移管され、運輸省から国土交通省へと引き継がれているが、運輸省・国土交通省から移管された文書には通信省時代の文書は含まれていない。電気局は軍需省、商工省、通商産業省、経済産業省へと引き継がれてきたが、通商産業省・経済産業省から移管された文書の中には通信省時代の文書は含まれていない。
- 35 行政文書ファイル管理簿では国土交通省に通信省管船局の文書が一件だけ見つかるが、それ以外のものは見当たらない。
- 通信省・郵政省は、通信省編『通信事業史』全七巻（通信協会、一九四〇〜一九四一年）、郵政省編『統通信事業史』全一〇巻（前島会、一九六〇〜一九六三年）、郵政省編『郵政百年史』（通信協会、一九七一年）、郵政省編『郵政百年史資料』全三〇巻（吉川弘文館、一九六八〜一九七一年）、郵政省郵務局郵便事業史編纂室編『郵便創業120年の歴史』（ぎょうせい、一九九一年）などを刊行し、積極的に歴史的な経緯を明らかにしてきた。ただ現在の移管文書はこれらの記述を裏付けるには十分とはいえない。
- 36 今回取り上げた郵政博物館の他に関係する機関として、鉄道博物館、船の科学館、国立科学博物館があげられる。鉄道博物館には通信省鉄道局の文書が所蔵されている。通信博物館は昭和四〇年に船舶、航空、電気事業の資料を交通博物館、船舶振興会、国立科学博物館に移管している。移管された資料は模型な

- ど物品で文書は含まれていないと考えられる（『通信博物館七十五年史』二二〜二一六頁）。
- 37 通信博物館編、『通信博物館七十五年史』信友社、一九七七年。
- 38 郵政省郵政研究所附属資料館（通信総合博物館）『図書資料目録（下）』、平成四年、「F電気通信 F C業務一般」に通信省通信局、電務局が作成取得した文書が散見される。
- 39 郵政公社から継承した郵便貯金及び簡易生命保険を管理する独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構が設けられている。この機構が保有する文書は法人文書ファイル管理簿で確認できるが、郵政省時代に作成取得された文書は地方貯金局の文書で、本省の文書は確認できない。
- 40 以下の記述は電波監理委員会『日本無線史』（第五巻・国際無線事業史昭和二六年）に基づく。
- 41 国立公文書館所蔵「華府無線会議関係書類第七巻（訓令、通信大臣指示事項及請訓）」、昭四七郵政〇〇〇二九一〇〇。
- 42 ロンドン会議における植民地投票数が一票となったことに対して、条約の批准を審議した枢密院では対応の不備が指摘され、次期改正を期して増加を目指す方針となった。（国立公文書館所蔵「枢密院会議筆記 国際無線電信条約御批准ノ件」、枢D〇〇三四七一〇〇）
- 43 国立公文書館所蔵「華府無線会議関係書類別冊二〇（復命書草案）」、昭和四七郵政〇〇〇五三一〇〇。

（調査員）

