国立公文書館法

公文書等の管理に関する法律

公文書館法

公文式

公式令

連続企画展③

国立公文書館開館50周年

公文書管理法施行10周年記念

近現代の文書管理の歴史

―記録を守る、未来に活かす。―

入場無料

令和4年

1月15日[土]～3月13日[日]

開催時間：午前9時15分～午後5時　期間中無休

記録を守る、未来に活かす。

独立行政法人 国立公文書館 NATIONAL ARCHIVES OF JAPAN

〒102-0091 東京都千代田区北の丸公園 3-2

TEL：03-3214-0621

連続企画展③

近現代の文書管理の歴史

－記録を守る、未来に活かす。－

令和3年(2021)は国立公文書館開館50周年、公文書管理法施行10周年という節目の年です。これを記念して、令和3年度第3回企画展では、古代から近世を対象にした第1回企画展に続き、近現代の文書管理の歴史について、ご紹介します。

明治維新後、新政府は文書の整理、保存に着手しました。法律等の公布や公文書の管理に関する制度が整備され、明治40年(1907)には詔書や法律の書式や様式を定めた公式令(こうしきれい)が制定されます。その後、災害や戦災に見舞われながらも、公文書の管理は続けられました。昭和30年代以降、公文書の保存、公開について関心が高まり、昭和62年(1987)に公文書館法、平成11年(1999)に国立公文書館法、平成21年には公文書管理法が公布され、現在に至ります。本展では、内閣の文書管理制度の変遷を中心に、当館所蔵資料から描きます。

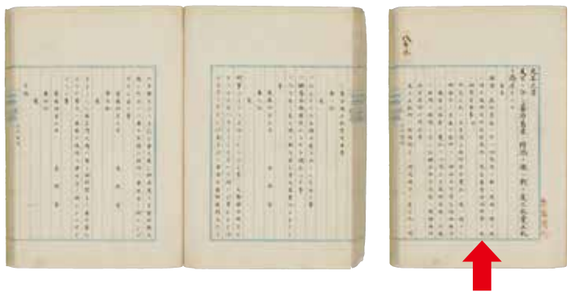
第一部　江戸から明治へ

慶応4年(1868)3月15日、五箇条の御誓文が発せられ、新政府の方針が示されました。翌日には、新政府の禁令を定めた五榜の掲示が諸藩によって掲出されます。これらは、江戸時代から続く高札による掲示によって人々に伝えられました。一方、同時期には新政府が発給した法令等を編集した官版日誌である「太政官日誌」が刊行されるなど、江戸時代までとは異なる方法で法令等の公布を行っていきます。明治6年(1873)には太政官における記録の管理に関する規程「記録課章程」、「記録課処務順序」が定められ、「公文録」や「太政類典」といった今日まで伝わる資料の編纂が始まります。一方、同年に起きた皇居の火災によって記録を焼失、その復元作業が行われるといったできごとも起こりました。

第一部では、明治維新から間もない時期に明治政府が行った、法律等の公表の方法や記録の管理についてご紹介します。

五榜の掲示

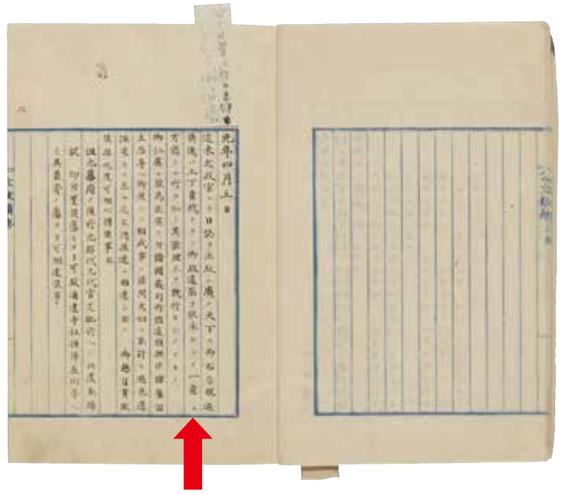
請求番号：太00001100



慶応4年3月、明治政府は五つの禁令を定め、各藩を通じて高札による掲示を行いました。これは民衆の遵守すべき五箇条を記して掲げた5枚の高札で「五榜の掲示」と呼ばれ、江戸幕府が禁令等を公布したのと同じ方法でした。画像は「太政類典」に記録された五榜の掲示の掲出に関する太政官が発した布告と掲示の内容です。この掲示は、禁令が書かれた紙を木の札に貼り付ける方法で掲示されており、紙が傷んだ場合には貼り替えることとされていました。

太政官日誌の刊行

請求番号：太草00041100



慶応4年(1868)4月5日、太政官は「太政官日誌」の刊行を布告しました。同日誌は政府の考え方や政策を広く伝えるため、同年2月20日に第1号が刊行され、明治9年(1876)12月の第90号(発行は明治10年1月)まで、全1178冊が刊行されました。

「太政官日誌」は太政官が刊行を急いだため、交付するための制度が整えられ、刊行が布告される前に刊行が進み、布告が出された時点で、7号分が刊行されていました。

画像は、「太政類典草稿」に記録された「太政官日誌」刊行の布告です。

議政官史官の上申

請求番号：太00038100

明治元年(1868)9月、議政官(明治政府の立法権を有する組織)において文書・記録を管理する史官が上申書を提出しました。これは、議政官の記録を「奏状」、「詔制」、「審断」の3つに分けて管理することや、担当を定めて、編年体の記録を作成していくことを建議したものでした。この上申は新政府の幹部である三職(総裁、議定、参与)に提出され、受理されたものの、政府の業務が多忙を極めたため、すぐには実行されず、翌年、行政官に設置された記録掛が業務を担当することになりました。画像は「太政類典」に記録された史官の上申書です。

記録課章程と編纂処務順序の制定

請求番号：帳00052100

明治6年(1873)、記録課章程と編纂処務順序が定められました。これは、太政官正院記録課の体制や業務について定めており、この規定によって、各庁との往復文書を整理した「公文録」、典例条規(先例・法令等)を整理した「太政類典」の編纂が開始されました。画像は、記録課の制度の沿革を記録した「記録局諸則沿革録」に記載された記録課章程です。なお、「記録局諸則沿革録」が編纂された際に貼り付けられた付箋には、記録課章程等が定められた日付が不明で、末尾に添付された様式の記載から、明治6年制定と推定したことが書かれています。

皇居の火災と記録の復元

請求番号：公00733100

明治6年5月5日未明、皇居の火災により太政官庁舎が類焼し、所蔵していた記録類の大半が焼失します。そこで、政府は被害の状況を把握するとともに、記録類の復元を計画しました。画像は、同6年5月8日、各省の設置以来の御達願伺届等を謄写して提出することを各省・府県等へ命じた太政官正院の達です。この資料が含まれる「公文録」は国の重要文化財に指定されています。

コラム　国立公文書館を代表する所蔵資料群

公文録

「公文録」は、太政官が各省や、府県等との間で授受した公文書を年月別・機関別に編纂したもので、総冊数4000冊を超える資料群です。編纂の目的は公文書の保存にありました。そのため、保存対象となる原本の編纂と並行して、日常の用に供するための副本が作成されました。収録されているのは、明治元年(1868)から明治18年までの公文書ですが、明治6年5月の皇居火災により、公文書の原本が焼失したため、明治6年までの公文書については正副ともに写しです。

明治18年、太政官制から内閣制へと移行する中で、「公文録」も明治18年分をもって、編纂を終了することが決定されました。明治19年には、明治18年分の「公文録」の編纂作業も終了し、これ以後は、法律・勅令等の原議を編綴した「公文類聚」とそれ以外の原議を年別・省庁別に編綴した「公文雑纂」が政府の記録の中心となりました。

また、「公文録」に添付されていた図面や表は、本文とは別に「公文附属の図」、「公文附属の表」として整理されています。

「公文録」・「公文附属の図」・「公文附属の表」は、明治前期の政府の記録の基幹をなすものとして、平成10年(1998)に国の重要文化財に指定されました。

第二部　内閣制度のはじまりと公式令

明治18年(1885)12月、内閣制度が創始されました。内閣には記録局が設置され、記録の管理に関する制度が整えられていきます。翌年には各省の所掌事務や内部機構を定めた「各省官制通則」や、詔勅や法律の形式について定めた「公文式（こうぶんしき）」が公布され、政府における文書の管理や法律等の公布に関する制度が整えられていきます。これらの制度は明治時代を通じて拡充、整理されました。明治40年には「公式令（こうしきれい）」が公布され、現在まで続く、法律等の公布の形式が定められました。

第二部では、内閣制度の創始から公式令の公布に至る、記録の管理や法律等の公布に関する制度をご紹介します。

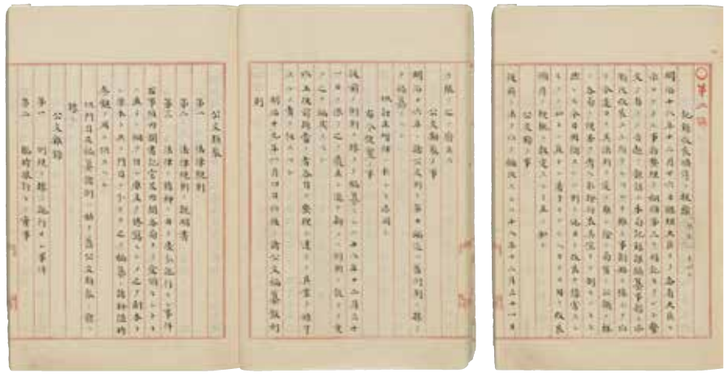
記録局の設置

請求番号：類00226100

明治18年12月、内閣制度が創始され、太政官で記録の管理を担当してきた文書局が廃止され、記録局が設置されました。記録局には記録課と図書課が置かれ、記録課は内閣書記官及び内閣各局の文書の記録や編纂、図書課は図書の類別、保存や出納を担当することとされました。画像は「公文類聚」に記録された、内閣が各省や府県に対して、内閣に記録局、会計局、官報局が設置されたことを伝える達です。

記録改良順序の梗概の制定

請求番号：帳00092100



明治18年(1885)12月、内閣総理大臣は各省大臣に対して、事務整理の綱領を示し、その中で「繁文を省く」ことを求めました。これは、太政官の時代には、太政官と各省の間で文書の往復が多く行われ、弊害が生じていたことを解消しようとするものでした。これを受けて、明治19年1月、内閣記録局は内閣制度の創始以前に行われてきた文書の整理、編纂の体制を見直し、簡素化することを目的に「記録改良順序の梗概」を定め、記録局の業務改善の方針を定めました。その中で、「公文録」や「布令便覧」の編纂を明治18年12月31日分までで廃止とし、明治19年1月4日以降は、「公文類聚」、「公文雑録」、「日記簿」の編纂を行うこととしました。画像は内閣記録局が行った業務を記録した「内閣記録局日記」のうち、「記録改良順序の梗概」が記録された箇所です。

公文式の公布

請求番号：御00003100

明治19年2月、法律等の公布の形式、方法を定めた公文式が公布されました。これ以降、法律、勅令のほか、批准書や予算書には御名御璽の親署・鈐印（けんいん）(御璽・国璽を押捺すること)された公布原本が作成されるようになりました。画像は公文式の公布原本です。

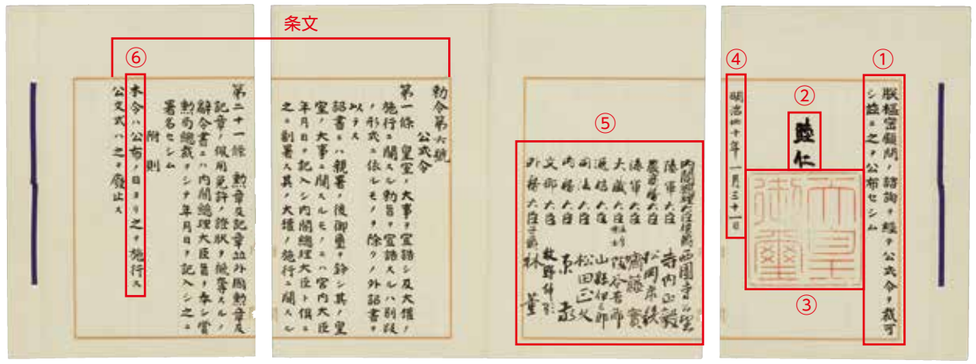
公式令の公布

請求番号：御06916100

明治40年(1907)2月、公式令が公布されました。公式令は、公文式の内容を整理し、法律や勅令その他の詔勅などの公布の手続、書式などについて定めた勅令です。画像は、公式令の公布原本です。

●公式令で見る文書の形式

公式令の公布原本を例に、公式令で定められた法律等の様式や主な規定をご紹介します。



公布原本の末尾部分　　公布原本の冒頭部分

公式令は勅令として公布されています。勅令は以下の様式で公布原本が作成されます。

①上諭：天皇の言葉が書かれます。

②親署：天皇の直筆の署名が入ります。

③御璽：御璽(内大臣(戦後は侍従職)が管理しています)がおされます。

④年月日:内閣総理大臣が年月日を記入します。

⑤内閣総理大臣・他の国務各大臣もしくは主任の国務大臣の副署：各大臣が直筆で署名します。
　また、その他に施行時期に関する規定があります。

⑥法律等の施行時期：別に施行時期を定めた場合以外は公布の日から起算して満20日を経て施行されます。

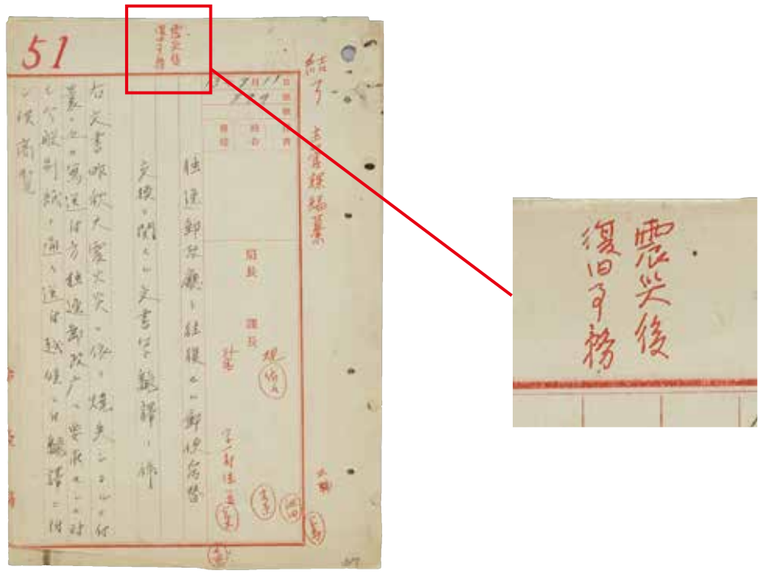
第三部　記録をめぐる様々なできごと

明治18年(1885)の内閣制度の創始に伴う内閣記録局の設置や、同19年の公文式、同40年の公式令の公布によって、日本における文書の管理や法律の公布に関する制度が整えられました。その後、これらの制度は修正を加えられながら運用されていきます。そうした制度の変遷や、災害や官公署における業務の改善など、社会的な様々なできごとが起きていました。

第三部では、大正時代から昭和戦前期に起きた、記録をめぐる様々なできごとをご紹介します。

関東大震災と記録の復旧

請求番号：昭47郵政00287100



大正12年(1923)9月1日、関東大震災が発生、東京府や神奈川県を中心に大きな被害が発生しました。政府の各機関では、火災による文書の焼失や損傷が発生しました。

震災後、各機関では記録の復元などに着手します。画像は、大正13年、逓信省貯金局が、ドイツ郵政庁に対して、震災で焼失した文書の写しの送付を依頼した後、ドイツから送付された返信の翻訳を作成、供覧した際の文書です。資料の欄外には、「震災後復旧事務」の記載があります。

各庁における「事務の簡捷」と「能率の増進」

請求番号：類01499100

明治維新直後から、政府では日常の事務の簡素化が重要な課題になっていました。公文書に関しても、必要以上に文書を作成し、事務を複雑にしないこと、簡潔で理解しやすい内容の文書を作成し、迅速に決裁等の事務を行うことが求められていました。大正13年(1924)4月から5月にかけて、内閣は各省における事務の簡素化と能率向上をはかるため、各省に対して、文書の処理方法の簡素化、面会時間の設定、文書の用紙及び記載方法の変更(統一)について改革案を示し、意見を求めました。

各省は、内閣が提案する改革の趣旨には賛同したものの、文書処理の方法に関する事項については、各省一律とせず、各省適宜の方法にすべきであるとの意見が出されるなど、各省がそれぞれに形成してきたルールは維持したいとする希望が多く出されました。

各省の回答をうけ、内閣は、各省に対して改善案を検討し、内閣総理大臣に報告することを求めました。画像は、各省に対して報告を求める通知を発することを閣議決定した際の閣議書です。

滋賀県からの文書整理に関する報告

請求番号：採00017100

政府で事務の簡素化や能率の向上が検討されていたころ、各府県でも同様の取組が行われていました。大正13年11月、滋賀県は県内における文書整理の状況について政府に報告し、内閣の担当者による視察を求めました。

滋賀県では、大正7年に文書編纂保存規程を定め、翌年から実施し、県内の郡、市町村にも取組を広げていました。画像は滋賀県知事から内閣書記官長に提出された報告書で、写真は報告書に添付された当時の滋賀県庁の書庫の写真です。

第一線の各種行政事務の刷新に関する件

請求番号：類02044100

昭和12年(1937)5月13日、内閣は各省や府県の行政事務刷新のため、6月1日から新たな取組を行うことを閣議決定しました。これは、挙国一致を期すため、「第一線ノ行政事務」、すなわち民衆（国民）に直接（直結）する行政事務を刷新し、国民が官公署で時間や費用を浪費することを避け、行政の効率化を目的とするというものでした。取組の中には、官公署への国民の出頭について、可能な限り電話や書面で代用すること、願・届の手続き等について、手続を説明した冊子や記入用紙の作成、自書が難しい場合の代筆を認めることなど、文書に関する事務も含まれていました。

この取組では、内閣が取りまとめを行い、各省や府県は各自で改革を進め、一年間、毎月末に成果を報告することとされていました。画像は取組の実施を決定した閣議書と閣議書に添付された要綱です。

大阪市における事務改善運動

請求番号：資00265100

昭和12年5月18日、内閣官房総務課長横溝（よこみぞ）光暉（みつてる）らは、東京霞ヶ関の内務省において、地方長官会議に合わせて行われた、大阪市の事務改善運動の実施に関する資料の展示を視察しました。同日午後には内閣総理大臣官邸で、大阪市の関係者から、市の取組状況やその成果に関する聞き取りを行いました。画像は、当時、内閣に提出された大阪市の事務改善運動に関する資料です。大阪市の取組の中には、執務室や各職員の事務机での文書の整理整頓といった日常の業務改善に関するものから、日頃の事務作業を競う「起案競技会」といった催しも含まれていました。

第四部　戦争と戦後の文書管理制度

昭和16年(1941)、日本はアメリカ、イギリスに宣戦布告し、第二次世界大戦に参戦しました。開戦当初は日本側が優勢でしたが、同18年に入ると戦局が悪化、同19年には日本本土への空襲が始まります。空襲をはじめとする戦災は記録の管理、保存にも影響を与え、文書の疎開などが行われました。そして、戦後は日本国憲法の施行とともに公式令が廃止され、政府の組織も大きく変わっていくなど、記録を取り巻く環境も大きく変わっていきます。

第四部では、戦時中と戦後の記録に関するできごとや記録に関する制度の変化についてご紹介します。

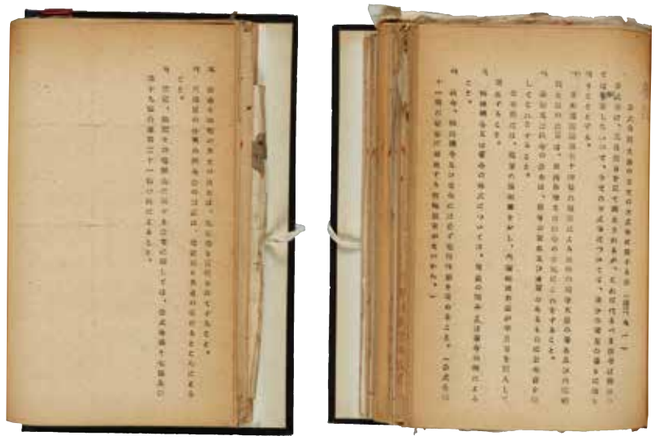
内閣保存の貴重公文書と図書の疎開

請求番号：纂03073100

昭和20年8月3日、内閣は貴重公文書や図書を疎開させ、戦災その他による被害を防止することとしました。画像は公文書や図書の警備について、内閣書記官長から警視総監に協力を依頼する決裁文書です。この文書では、疎開先として、貴重公文書は東京都西多摩郡大久野村(現在の東京都西多摩郡日の出町)、図書は東京都西多摩郡青梅町(現在の東京都青梅市)の個人宅の土蔵が指定されています。なお、これらの資料は終戦後、疎開先から内閣の保管場所に戻されました。

公式令廃止後の公文の方式等に関する件

請求番号：昭５０農水00005100



昭和22年(1947)5月、日本国憲法の施行に伴い、公式令を含む勅令等が廃止されることとなりました。公式令の廃止によって法律の公布方法を定めた法令が存在しなくなるため、廃止前の5月1日、内閣法制局は「公式令廃止後の公文の方式等に関する件」を各省等に通知し、公式令に代わる法令は差し当たって制定しないこと、当面の間、公式令で定められていた方法をもとに法律等の公布を行うことを伝えました。画像は内閣法制局から農林省に送付された通知文です。

内閣総理大臣官房総務課文書保存規則及び同規則実施細則の制定について

請求番号：平11総03720100

昭和30年8月30日、内閣総理大臣官房総務課文書保存規則と同規則実施細則が制定されました。これは、従来、内閣で運用されてきた公文書の編纂、保存方法を見直し、保存文書を新たな分類法に従って編纂保存し、文書管理事務の能率向上を図るものでした。この規則によって、内閣総理大臣官房総務課の文書は「御署名原本」、「内閣公文」、「総理府公文」、「内閣人事公文」、「総理府人事公文」、「特別記録」に分類され、さらに十進法による分類を行って整理、保存されることとなりました。画像は同規則と同規則実施細則を制定した決裁文書です。

第五部　現代の文書管理制度へ

昭和30年代以降、各地で戦災をまぬがれた資料の保存や、昭和31年以降に行われた昭和の大合併による自治体の記録の保存などを通じて、記録の保存、公開について関心が高まり、昭和34年(1959)の日本学術会議による勧告をはじめ、様々な動きが現れました。その後、昭和62年に公文書館法、平成11年(1999)に国立公文書館法、行政機関の保有する情報の公開に関する法律、同21年に公文書等の管理に関する法律が制定され、現在に至ります。

第五部では、昭和34年11月の日本学術会議による勧告をはじめ、平成21年の公文書管理法公布に至る過程をご紹介します。

公文書散逸防止について

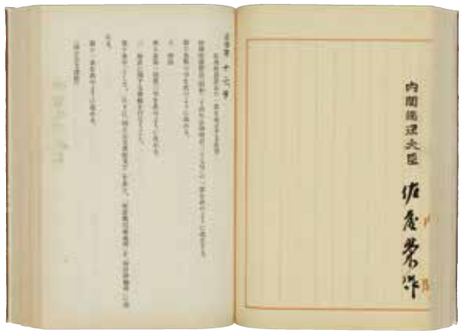
請求番号：平11総03743100

昭和34年11月、日本学術会議は明治以来の震火災や戦災、官公庁の統合廃絶や市町村合併によって公文書が失われていることを踏まえ、勧告「公文書散逸防止について」を内閣総理大臣岸信介に宛てて提出しました。この勧告では、「究極の目的」として「国立文書館」の設置を求め、その前提として、政府において公文書散逸防止とその一般利用のため、有効適切な措置を講ずるよう求めました。この時期、公文書は、「一般学術資料として」、また、「近代日本の発展過程をあとづける史料として」考えられ、主に歴史学を中心とする研究者が利用することが想定されていました。

その後、「公文書保存等調査連絡会議」での議論などを経て、「国立文書館」の設置が実現するのは、総理府設置法の一部改正による昭和46年のことでした。画像は、日本学術会議の勧告です。

総理府設置法の一部を改正する法律の公布

請求番号：御45121100



昭和46年(1971)3月、総理府設置法の一部を改正する法律が公布されました。同年7月1日、公文書等の保存、閲覧・展示などへの利用、公文書の調査研究を行うことを目的として国立公文書館が開館しました。画像は、総理府設置法の一部を改正する法律の公布原本です。

公文書館法の公布

請求番号：平28内閣50119100

昭和62年12月15日、全国の公文書館の必要な事項を定めた公文書館法が公布されました。同法は、日本学術会議からの勧告を受けて、岩上二郎議員らが発議（議員立法）し成立、制定された法律です。この法律で、公文書館は、歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とされました。また、国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有することが定められています。画像は同法の公布原本です。

公文書等の管理に関する法律の公布

内閣官房所蔵

昭和62年(1987)の公文書館法公布以降、歴史的に重要な公文書の保存、行政機関が保有する情報の公開、情報技術や電子政府化の急速な進展など、様々な観点から、公文書の管理に対する関心が高まり、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」における議論などを経て、平成21年(2009)7月、公文書等の管理に関する法律(公文書管理法)が公布されました。同法は、明治以降の文書管理で初めて、行政機関等における公文書に関する統一的なルールを定めるとともに、それまでの各府省から国立公文書館等への移管の制度を改善し、文書管理をチェックする仕組みや外部有識者・専門家の知見を活用する仕組みを導入するものでした。

また、公文書等を「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」と位置づけ、特定歴史公文書等の利用の促進にも努めるよう、定めています。同法は平成23年4月1日に施行(一部は先行して施行)され、現在に至ります。画像は、公文書管理法の公布原本です。

独立行政法人
国立公文書館
NATIONAL ARCHIVES OF JAPAN

〒102-0091　東京都千代田区北の丸公園3-2
TEL：03-3214-0621

アクセス▶東京メトロ東西線竹橋駅下車
［1b出口］徒歩5分

http://www.archives.go.jp/

@JPNatArchives

@JPNatArchives