

内閣補助部局における記録管理の史的展開

——政策形成とアーカイブズに関する試論として——

下重直樹

本論文の構成

はじめに

第一章 内閣制度の運用と記録管理システム

第一節 「例規徴証」としての〈意思決定型記録〉

第二節 政策形成と〈調査審議型記録〉

第二章 内閣機能の強化と記録管理システム

第一節 内閣補助部局における記録の保存と利用

第二節 戦時体制の構築と記録管理

第三章 戦後の記録管理システムと公文書館制度

第一節 戦後民主化と能率の追求

第二節 ドキュメンテーションと公文書館

おわりに

はじめに

昭和五十五（一九八〇）年一月二十五日、大平正芳内閣総理大臣は施政方針演説において情報公開制度の整備を打ち出し、五月二十七日には「情報提供に関する改善措置等について」の閣議了解により、各省庁に「公文

内閣補助部局における記録管理の史的展開

書閲覧窓口」が設けられることになった。「ハプニング解散」の直後にも関わらず、着実に取組を進めた点からも、政策課題として掲げた情報公開に対する大平の強い意思が感じられるが、この閣議了解は、各省庁の公文書の国立公文書館への移管を促進するとともに、公文書に記録された情報の公開施設として公文書館の性格を改めて方向づけるものであった。

これを契機として、公文書が公開される途が十分に整備されていない状況であっても、公文書館への移管¹アーカイブ化による文書の閉鎖期間の解除と公開という、いわゆる「三十年原則」の定着を図ろうという発想が強く打ち出されることになったからである。

こうした潮流が生み出された背景として、ロッキード事件やダグラス・グラマン事件などの政治スキャンダルにより、行政の透明化を求める声が高まっていたことも考えられるが、大平自身も政権発足後、矢継ぎ早に国民の人材を網羅した九つの政策研究会を立ち上げるなど、政治指導の手法として知識や情報が有する価値を重視していたことを看過すべきではないだろう。情報公開は、責任の所在を明らかにすることとあわせて、官民双方が有する知識や情報の共有と、これに基づいた良質な政策形成を促す上での重要なファクターであった。

しかしながら、皮肉なことにも、その後約三十年の間、公文書館制度

は行政運営の周縁部に位置づけられることはあっても、新たな政策の形成・決定過程において決して大きな役割を期待されることはなかった。

例えば、昭和五十八年三月に第二次臨時行政調査会（いわゆる「土光臨調」）が提出した最終答申「行政改革に関する第五次答申」では、「行政運営においては、施策決定に当たって諸般の関連情報を必要とするが、このためには、民間に新たな負担をかけず、各機関の保有する情報をもってまず充足すべきである」とし、こうした「行政情報に対する需要に応ずるためには、情報管理の理念を従来の保管・保存のための管理から有効な利用・提供を図るという方向へ転換する」と謳われる一方で、国立公文書館等は「文書資料等の公開の拡大」の一つの手段として挙げられるにとどまったのである³⁾。

さらに、国立公文書館法（平成十一（一九九九）年法律第七九号）及び情報公開法（同第四二号）の施行後、各省庁から「非現用」文書を受け入れ、保存する行政サービス施設としての性格規定が明確になったことで、公文書館には歴史研究のための専門的な施設といったイメージまで付与されてしまった感もある。

それから約十年間の歳月を経て、公文書をその目的において「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と位置づけ、その管理と公文書館制度を、国家の諸活動について「現在及び将来の国民に説明する責務」と、行政の「適正かつ効率的」な運営とを両義的に果たすための手段とする「公文書等の管理に関する法律」（平成二十一年法律第六六号）が制定された意義は画期的であった。

筆者としては、今後の公文書館には、「知的資源」としての公文書を保存し、広く国民の利用に供するといった従来の機能に加えて、行政運営ごとに新たな政策を生み出す過程において、いかに自らの機能・組織像や、

求められる専門職員の姿を描くのが問われるのではないかと考えている。

この問いに答えるためには、まず、わが国における記録文書がこれまでの政策の形成、企画立案過程においていかに利用されてきたのか、その歴史的展開を追わねばなるまい。

本論文では、わが国において公文書が意思決定のためのコミュニケーションの手段にとどまらず、行政機構が保有する、政策に係る知的資源としての性格をも具有するに至った背景を概観し、これがいかに管理・利用されてきたのかを、戦前の内閣補助局⁴⁾ことに内閣資源局の組織と活動に焦点をあてて動態的に把握してみたい。内閣資源局は昭和二年に発足し、昭和十二年に総合国策機関である企画院に発展的に解消するまでの間、過去の記録の利用に特徴的な傾向が認められる機関である。

さらに、このような戦前の蓄積をもとに、記録管理のシステムが戦後においてたどった軌跡と、現在においてもなお残された課題を明らかにし、新たな公文書館制度の将来像を展望したい。

第一章 内閣制度の運用と記録管理システム

第一節 「例規徴証」としての〈意思決定型記録〉

戦前におけるわが国の内閣制度の問題性として、内閣総理大臣のリーダーシップの限界性と各省大臣の割拠性が指摘されてきたところである。明治憲法においては内閣についての定めがなく、内閣の設置根拠も独立命令である勅令による「内閣官制」でしかなかった。その点では、同じく勅令である「各省官制通則」と個々の官制によって設置される各省に対して、

強い影響力を行使する制度的な余地は極めて脆弱であったと言わざるを得ない。

当然ながら、各省における文書の管理と、記録としての保存・廃棄についても、「主任ノ事務」に係る分担管理原則に基づく各省の専管事項とされ、これは現憲法下においても本質的には変わっていない。

では、内閣制度の成立と展開の過程において、内閣及び各省の記録管理はどのような目的意識に基づいて行われてきたのであろうか。

内閣の記録管理を所掌していたのは、内閣制度への移行とともに明治十八（一八八五）年十二月二十四日に内閣書記官局記録課から昇格した内閣記録局であった。記録局は記録課と図書課の二つの課で構成され、記録課は「内閣書記官及内閣各局ノ文書ヲ記録編纂シ諸科随時参観ノ用ニ供シ其出入及保存ノ事ヲ掌ル」とされていた⁵。

発足間もない十二月三十日、同局は「総理大臣直轄局」としての自負を記しつつも、従前の体制が「各局当務ノ官吏類例準則ヲ参観スルニ便ナラサルモノ」があったことを認め、内閣所属部局の求めに応じることができるよう、記録編纂の改善等を実施すること、また、各局に対し記録の利用にあたって必要な事項を通牒した⁶。

記録の「需求」に必要な事項が、事件名や法令番号（又は公布時期）、版本の書名等であった点を踏まえれば、「当務ノ官吏」が「類例準則」として利用するものが、主として法令等の制定原議のような（意思決定型記録⁷）を想定していたことがうかがえよう。

その後、内閣記録局の職務内容は『法規分類大全』の編纂・刊行にウエイトを移すことになるのだが、明治二十三年七月一日の「内閣所属職員官制」においては「大日本帝国憲法及法律勅令ノ原本ノ保存並内閣記録ノ編纂及出納ニ関スル事項」と事務内容はやや消極的なものとなり、明治

二十六年十一月十日に折からの海軍拡張費捻出のための経費削減を受けて課に縮小されることになった。その一方で、明治二十七年三月二十九日に制定された「内閣書記官室記録課処務細則」では、「内閣各局課」に限らず、「他官庁」からの「記録文書借覧ノ請求」にも応ずる規定が設けられ、「記録文書」の利用システムが更に拡充された点は注目に値する。

この間、各省については、明治十九年二月二十七日に「各省官制通則」が制定され、各省の総務局に「文書課往復課報告課及記録課」を置き、記録課が「其省及省中各局課一切ノ公文書類ヲ編纂保存」することとされていた（なお、記録局が設置されている場合は総務局に記録課の設置は不要）。この通則は、「大宰相主義」に基づく「内閣職権」（明治十八年十二月二十二日太政官達）の趣旨を汲んで、各省内の意思決定や調整のシステムを文書の処理方法の統一によって目指すなど、相当に踏込んだものであったにもかかわらず、記録の保存や利用については、各省の主任の事務として分担管理とすることを明確にしたものであった。

「内閣職権」のもとでの閣議には、「法律命令ノ執行ハ成ルヘク均一ヲ要スル」観点から、省令であっても付議されることとなっており、各省が起案にあたって先例とする文書を、記録として自ら管理しておく必要性があったのである。条約改正と「文明国」への仲間入りが至上の国家的命題となるなか、民刑法典を始めとする法制度はおろか、憲法すら整わない時代においては、まずは法令として表現される国家の意思の統一を図ることが重視されていたことが一つの背景であったのかもしれない。

内務省が明治十九年六月二十九日に制定した文書保存規則においては、「将来ノ徵考例証ニ備フヘキ文書」として、「内閣ノ令達、閣議提出、省令、告示、訓令、指令、及諸往復等新規創案ニ属スル者」や「告示、訓令、指令、及諸往復等成規定例ニ抛リ処分シタル者」が永久保存とされていた点

からも、このような発想が底流にあつたことをうかがわせる。¹¹⁾

さらに、同時期の大蔵省においても「法律規則ノ制定更正国帑ノ増減非常又ハ特殊ノ処分其他事創設ニ関シ後年ノ例規徴証ニ備フヘキ文献」を永久保存の対象とした規程が制定されたが、その「説明」において、同省における従来の文書編纂に係る問題点とともに、保存する簿冊が八万二千有余にのぼり、管理に支障が生じていたことが記されており、興味深いところである。¹²⁾これは、明治維新から二十年近くが経過し、数多くの文書が未整理のまま山積するなか、文書類別を保存年限により明確にし、保存文書の分類・編纂の類型の具体化を図ることで、記録の評価選別を進めようという先駆的な試みでもあつた。

この後、「内閣職権」から内閣総理大臣の権限を弱めた「内閣官制」（明治二十二年十二月二十四日）への移行を経て、戦前の内閣制度は一応の確立を見ることになった。省令の閣議付議を定めたさきの内閣訓令は、同二十二年十二月二十八日に廃され、¹³⁾記録課の設置や文書処理方法の標準化を求める「各省官制通則」の規定も翌年三月二十七日の改正で外されたが、各省の記録のライフサイクル管理は、大蔵省のように、既にそれ以前にもある程度は動き始めていたことがわかる。

そもそも、内閣制度それ自体が太政官制に対する行政改革の結論として導き出され、ことに太政官への権限の集中が著しかった意思決定プロセス¹⁴⁾分担管理に基づく文書処理の簡捷を一つの柱としていたことを考えれば、これは、むしろ必然的な流れであつた。戦前において記録の保存と利用のシステムが、各省の特性や事情に応じて独自の展開をしていく要因は、内閣制度に規定された意思決定のあり方と表裏一体の関係にあつたといえよう。

第二節 政策形成と〈調査審議型記録〉

このような意思決定と記録管理のシステムを再編しようという潮流は、日露戦後から大正期にかけて生じることになった。それまで分立的な国家機関の意思を属人的に調整してきた元老の支配が弱体化し、さらに、明治二十八年以降、高等文官試験によって選抜されてきた近代的官僚層が行政機構の中枢を占め、行政領域の専門分化とともに各省のセクションナリズムが高まっていったことで、桂太郎や西園寺公望といった次の世代の政治指導者は、政権運営にあたって新たなリーダーシップのかたちを模索せざるを得なかつたからである。

明治四十一年十月二十二日、第二次桂太郎内閣は二省以上にまたがる事項について大臣間の「協議」を行うこととした勅令を制定した。¹⁵⁾これは軌道条例、産業講習所、産業組合、実業学校のそれぞれについて、主任の大臣以外の大臣が関与する手続を定めたものであるが、省間調整の手段が法令化され、その後大正期における五度の改正を経て次第に各省間の制度的な枠組が構築される画期をなした。日清・日露戦後の産業革命を経て、わが国においては、産業・経済分野での成長と、そのコインの裏面としての社会政策という新たな行政需要に対して、既存の意思決定のシステムを超えた横断的調整が必要とされてきたと見ることもできよう。

その一方で、各省レベルでの垂直的統制を強化しようという動きも存在していた。組織規模の拡大や事務の内容が複雑多岐にわたると、トップマネジメントによるいわば属人的な統制に代わって、セクション毎の臨機の判断やその裏付けとなる責任の分有が必要となる。

例えば、内務省の文書処理ルールを規定した「内務省処務規程」の日清戦後の改正時（明治三十一年五月）には、大臣による文書の事前査閲の要

否の判断は各局の長が行い、意思決定過程全体としては、大臣をサポートし、省務の整理や各局課の監督にあたる次官が占める比重が大きくなった。さらに同年九月には、次官や局長限りで処理し得る事項についての委任規定が別途定められた¹⁶。わが国の行政機構におけるこのようなセクシヨナリズムの展開は、いわゆる「属僚政治」¹⁷といわれるような、実質的な判断権限の拡散をもたらしていったのである。

こうした傾向に対し、大正十三（一九二四）年一月に発足した清浦奎吾内閣においては、各省の文書処理についての通則に相当する「各庁文書処理方法」を示し、省内の統制、省間会議から閣議請議による調整までの一定の制度化を図ろうとする試みがなされていた¹⁸。その内容は次のとおりである（傍線部は引用者による）。

各庁文書処理方法各庁面会時間等ノ件

各庁ニ於テハ事務ノ簡捷及能率増進ヲ期スル為原則トシテ左記ニ準拠スヘキモノトス

第一 各庁文書処理方法

一、各局長（之ニ準スヘキ者ヲ含ム以下同シ）ハ其ノ局ニ於テ処理スヘキ文書ヲ受ケタルトキハ先ツ之ヲ査閲シタル後特ニ上官ノ指示ヲ受クヘキモノヲ除クノ外主務ノ課長（之ニ準スヘキ者ヲ含ム以下同シ）ニ之ヲ配付シ処理ノ方針事項ノ緩急其ノ他ニ付要点ヲ指示シ其ノ処理ヲ命スヘシ

二、各課長ハ局長ヨリ配付ヲ受ケタル文書ヲ処理スルニ当リ其ノ庁ニ於テ定ムル定期ヲ経過スヘカラス若シ事件錯綜シ又ハ事件力他ノ庁又ハ他ノ局課ノ権限ト牽連スル為定期内ニ処理ヲ了スルコト能ハサルヘキ場合ニ於テハ其ノ処理期間ニ付予メ局長ノ承認ヲ受

クヘシ

三、他ノ庁又ハ他ノ局課ニ牽連スル文書ノ処理ニ付説明聞取、討論審議等ノ為関係官会合スルヲ便トスル場合ニ於テハ成ルヘク此ノ方法ニ依ルヘク時宜ニ依リテハ定例ノ会合日ヲ定ムヘシ

四、他ノ庁又ハ他ノ局課ニ牽連スル文書ノ処理ニ付意見ヲ異ニスルトキハ関係者面議商量シテ其ノ解決ニ努メ尚決セサル場合ニ於テハ直チニ上司ニ面陳シテ決裁ヲ請フヘシ事ノ二省以上ニ牽連スル場合ニ於テ当該局課意見ヲ異ニシ解決遅延スルノ虞アル場合ニ於テハ速ニ主務ノ次官又ハ大臣等ニ於テ協議シ尚決セサルモノニ付テハ閣議ヲ請フヘシ

五、特殊ノ理由ニ因リ一時留置クヘキ文書ニ付テハ特ニ其ノ旨ノ決裁ヲ経ヘシ

六、書類ノ処理ニ付テハ其ノ性格及迅速ヲ期スル為一面主任者ニ処理上充分ノ注意ヲ払ハシムルト共ニ他面査閲者ノ数ヲ出来得ル限リ少カラシムヘシ

七、各課ニ於テハ配付文書ノ処理ノ経過ヲ明ニスル為毎月一回処理文書一覽表ヲ作製シ一月内ニ処理ヲ了シタル文書及現ニ未決ノ儘存スル文書ノ件名ヲ記載シ局長ニ之ヲ提示スヘシ但シ軽易ナル事項ニ関スル文書ニ付テハ此ノ限ニ在ラス

第二 各庁面会時間〔略〕

第三 各庁文書ノ用紙及記載方法〔略〕

この通則案は最終的に「一律ニ規定セサルヲ可トス」（陸軍省）あるいは、「各庁適宜ノ方法ニ依ルヲ可トス」（農商務省）といった各省の反対を受け、大正十三年五月三十日に各省には参考通知のかたちで示されるにとどまっ

たものだが、局長による文書の「査閲」と原課への直接指示に加え、「二省以上ニ牽連スル」事項について閣議による最終的な調整を着実に制度化しようという点は、既存の意思決定のシステムに大きく踏み込んだものであった。

さらに、同年八月十一日には、「処務ノ刷新簡捷」を図る観点から、局長がまず文書を査閲し、処理について予め指示を与える「局長中心主義」を謳った訓諭が再度各省に対して参考通知された¹⁹⁾。その「説明」では、「従来執務ノ方法ハ判任官之ヲ起案シ高等官ニ差出ス例ナルモ向後ハ部局ノ長先ツ書類ヲ査閲特ニ上司ノ指揮ヲ仰クヘキ場合ヲ除キ処理ノ方針ヲ定メテ部下ノ高等官ニ命シテ起案セシメ高等官亦進ンテ自ら執筆起案シ之ト共ニ定例アリテ別ニ臨機ノ裁断ヲ要セサルカ如キ事項ニ付テハ主務ノ高等官限リ之ヲ処理スルコトヲ得セシメ以テ事務ノ簡敏ヲ図ルヘシ」と記されていた。

その実効性については疑問もあるが、「処務ノ刷新簡捷」が、部局の長による「臨機ノ裁断」と過去の「定例」ある事案の「主務ノ高等官限り」の判断によって実現されるとすれば、〈意思決定型記録〉については、ますます各省―局課毎の分散的な管理が志向されたはずであるが、これとは異なる記録管理の発想がこの時期に生じつつあったことは注目できる。

内閣が蓄積した記録を各省が利用する途が開かれていたことはさきにも触れたところである。内閣制度への移行に際して、大蔵省が例外的に「本省所管ノ書冊ハ其目錄ヲ調製シ内閣記録局へ勘合スヘシ」と官制で規定していたことを除けば²⁰⁾、各省側の記録を内閣所属部局が把握し、利用する仕組みは必ずしも整えられていなかったようである。

しかしながら、法令に基づき事務を執行する「行政各部ノ統一」の「保持」という消極的な調整にとどまらず、内閣主導のための企画立案能力が

課題となる時代においては、主任の事務にあたる各省〓実施部門が、必要な記録を個別に管理することにも問題が生じることになる。トップマネジメントのリーダーシップの強化手段として、実施部門に対する企画部門の特立・分離が図られると、おおむね実施部門からの情報の提供ルートが断ち切られ、そのセクシヨナリズムの主張の前に屈することが多いからである²¹⁾。さらに留意すべきは、記録管理の対象となる情報が、むしろ従来の〈意思決定型記録〉とは異なる性格を有する文書にも拡がっている点である。

明治四十一年に農商務省に入省、農林次官を経て、第二次近衛文磨内閣の農相などを歴任した石黒忠篤は、後年次のような回想を残している。

明治の終り頃農政課の前任技手外山親三君が小作慣行調査を企て、夫れが容れられて私も共に其の係りを命ぜられた。兩人は各地の調査を進めると同時に、本省四階の全部を占める物置に踏込んで明治十八年の小作調査の各県提出原資料を探し出そうと決心した。夫れは確かに決心を要する仕事であった。開省以来投込むが儘に放置してある不要書類の山を征服するのである。鼠族跳梁、人類未踏の大屋根裏の秘境の探検である。連日吾々は書類の山にいどみ、目も鼻も真黒にして古い文書を索し回った。がどうしても見当らず徒勞に終つて、物好きな奴等だとの嘲笑を受けた。又予期せぬ内外往時の珍品を掘当てては日々課に持帰り、夫れを展観したが、人々は一向無関心であった²²⁾。

「鼠族跳梁」「人類未踏の大屋根裏の秘境」とはいかにも大袈裟であるが、石黒が入省した明治四十年代では、過去の調査資料や文書が活用されるようなシーンはおよそ想定されず、彼の発想がただの「物好き」の所業でしかなかったことを物語っているようにも思われる。しかしながら、後年において殊更に追想されるエピソードである以上は、「石黒農政」を特色付

【表1】各省における主な永久保存対象文書等の例

内閣制度確立期	大正末～昭和初期
<p>内務省文書保存規則並細則(明治19年6月29日)</p> <p>永久保存</p> <p>第一種 内閣ノ令達、閣議提出、省令、告示、訓令、指令、及諸往復等新規創案ニ属スル者</p> <p>第二種 告示、訓令、指令、及諸往復等成規定例ニ抛リ処分シタル者</p> <p>6ヶ月保存</p> <p>調査ヲ了シタル諸報告並製表材料</p>	<p>内務省文書保存規程(昭和7年4月30日)</p> <p>永久保存</p> <p>一、法律勅令省令又ハ特ニ重要ナル訓令、通牒、告示、公告、内規</p> <p>二、閣議ニ提出シタルモノニシテ重要ナルモノ</p> <p>三、例規ノ基礎又ハ歴史ノ徴考トナルヘキモノ</p> <p>六、報告、復命又ハ調査ニシテ特ニ重要ナルモノ</p> <p>十三、本省調製各種統計年報等</p>
<p>大蔵省文書保存規則(明治19年6月25日)</p> <p>永久保存</p> <p>第一類 法律規則ノ制定更正国帑ノ増減非常又ハ特殊ノ処分其他事創設ニ関シ後年ノ例規徴証ニ備フヘキ文献</p> <p>20年</p> <p>第二類 処分数年ニ涉リ或ハ事務調査往復ノ間参照ニ供スル者</p>	<p>大蔵省文書取扱規程(昭和8年9月25日)</p> <p>永久保存</p> <p>一、法令其ノ他諸規程等ノ制定、改廃並ニ解釈ニ関スル文書</p> <p>三、国庫金ノ出納ニ関スル文書</p> <p>四、閣議稟請ニ関スル文書</p> <p>五、例規徴証ニ供スベキ諸調査、統計又ハ報告書類</p> <p>十一、各種委員会ニ関スル文書</p>
<p>農商務省処務規程(明治25年11月15日)</p> <p>永久保存</p> <p>内閣令達、閣議提出、省令訓令告示、其他新規創定ニ関シ例規徴証ニ備フヘキモノ</p> <p>5年</p> <p>諸報告並製表材料等其他事務調査参照ニ供スヘキモノ</p>	<p>農林省処務規程(大正14年4月1日)</p> <p>永久保存</p> <p>法規ノ制定、改廃ニ関スル文書其ノ他例規徴証ニ供スヘキ重要文書</p>

ける小作慣行調査や小作調停法案(大正十三年七月制定)が、この時に得られた経験や知識を核として培われた部分も少なくないのだろう。

大正末から昭和初期にかけて文書の保存に係る規程を改正した主な省について、内閣制度確立期の永久保存対象文書等を比較すると、表1のとおりとなる。

内務省では、「将来ノ徴考例証ニ備フヘキ文書」に限らず、昭和七年四月の文書保存規程において報告・調査資料や統計といった〈調査審議型記録〉が永久保存とされ、同時期の大蔵省でも「例規徴証ニ供スベキ諸調査、統計又ハ報告書類」や「各種委員会ニ関スル文書」が永久保存となり、文書課による記録管理の対象が、〈意思決定型記録〉である回議書に加えて、「事務参考ノ為各部局課ニ於テ調査又ハ集綴シタル文書」に拡大していたことがわかる。²³⁾

石黒が属した農商務省でも、発足当初は記録管理の対象が回議文書に限られ、明治二十五年に至ってようやく文書の保存期間が規定されるなど、必ずしも精緻な管理は行われていなかったが、商工省と別れて農林省となった大正十四年には、改めて処務規程が制定された。表中に示すように保存期間の基準は抽象的ではあるが、注目すべきは、こうした保存文書とは別に「事務参考ノ為各

局課ニ於テ調査若ハ編纂シタル書類」を一年毎に文書課に引き継ぐべき旨の規定がなされていたことである。⁽²⁴⁾

当該期を通じたこのような変化は、いかにして生じたのであろうか。その要因として、内閣・各省の政策形成において、情勢分析や調査研究資料、政策課題に即して主に委員会組織で設置された各種調査審議機関の審議資料が有する価値が大きくなってきた点を指摘できよう。

現在の国家行政組織でいえば、各種の本部・会議や審議会に相当する調査審議機関だが、昭和初期までに内閣に置かれ、現在でもその記録を利用することが可能なものをまとめると表2のとおりである。

大正初期から頻繁に設置され始めたこと、主として産業・経済分野の政策課題のウエイトが高く、財界の代表者が民間委員として政策形成へと関与するチャンネルでもあったことがうかがえよう（なお、この種の調査審議機関は各省単位でも設置されていた）。

この間、大正九年七月には、満鉄東亜経済調査局を理事長として、官民合わせて六十五の機関と団体に及ぶ連絡組織である全国経済調査機関連合会が発足し、「貴重ナル資料ノ秘蔵ヲ要セザルモノニシテ公用ノ機ヲ得ザル」ものの相互利用や協力体制の構築が目指されるといった動きもあつた。⁽²⁵⁾ 政府が設けた調査審議機関において、そのメンバーの選出母体となる民間企業や日銀を始めとした銀行の調査部門やシンクタンクのな団体に加え、国勢院、外務省臨時調査部、内務省社会局のほか、大蔵省理財局臨時調査課、農商務省、逓信省、鉄道省の各大臣官房文書課、拓殖局調査課といった経済官庁を中心とした積極的な参加が見られるのは興味深い。

東亜経済調査局のスタッフが欧米視察の途上ドイツで実見したように、これらの機関の間では、そのモデルとして、図書館よりも実践的な機能を有し、むしろこれを包含しうる組織としての Archiv (=「調査局」と訳出)

【表2】昭和初期までに内閣に置かれた主な調査審議機関

名称	設置年・根拠等
普通試験銓衡委員	明治 20.12.28 閣令第 28 号
貨幣制度調査会	明治 26.10.14 勅令第 113 号
文官高等懲戒委員会	明治 32.10.10 勅令第 63 号
国勢調査準備委員会	明治 43.5.27 勅令第 233 号
経済調査会	大正 5.4.25 勅令第 116 号
臨時教育会議	大正 6.9.21 勅令第 152 号
臨時国民経済調査会	大正 7.9.18 勅令第 343 号
臨時財政経済調査会	大正 8.7.9 勅令第 331 号
臨時産業調査会	大正 9.2.21 勅令第 32 号
臨時教育行政調査会	大正 10.7.23 勅令第 338 号
帝国経済会議	大正 13.4.2 勅令第 70 号
文政審議会	大正 13.4.15 勅令第 70 号
行政調査会	大正 14.5.2 閣議決定
関税調査委員会	大正 15.5.17 勅令第 125 号
行政制度審議会	昭和 2.6.15 勅令第 168 号
人口食糧問題調査会	昭和 2.7.7 勅令第 222 号
経済審議会	昭和 3.9.7 勅令第 224 号

(※1) 「臨時軍事調査委員月報」は、同組織が陸軍省に置かれたものであるため除いた。

(※2) 連合国経済会議は内閣に置かれたものではないため除いた。

(※3) 名称に下線のある期間は民間委員の任命がないもの。

も紹介されていた。⁽²⁶⁾

そのような動きを捉え、政府としても、昭和二年には、官民の「基礎的経済調査機関」の発達が「我が国運ノ振張ニ資スル」所が少なくないとして、「万難ヲ排シテ」政府が保有する情報の部分的な公開と積極的な活用を図るため『官庁刊行図書目録』の公刊が開始された。⁽²⁷⁾

大正期以降、行政運営における調査や審議の比重の増加が、文書や刊行資料に記録された情報の利用価値や政策過程における位置づけを変容させていったことがうかがえよう。時の内閣が重視する政策課題に合わせ、アドホックに設置された調査審議機関を通じた政策形成をリードする意味でも、過去の記録は必要な情報資源であり、また、乱立する各種の調査による民間の負担を軽減するため、情報を一元的に集約し、官民双方情報の共

有を図る動きがあつたことも注目できる。

このような状況の下、大正十四年五月に内閣に設けられた行政調査会では、「各庁ニ属スル調査事務ハ之ヲ一所ニ集メ其ノ機能ヲ増大シ各般施設ノ基礎資料ヲ提供スルハ我国策ヲ更新セムトスル今日特ニ其必要ヲ痛感スル所ナリ⁽²⁸⁾」とし、内閣幹事の提案として「内閣調査局」の設置構想や内閣文庫の「行政図書館」としての拡充も議論された。同時代的には Archiv の訳語に「調査局」の語があてられていたことを想起すると興味深いのが、このような発想は、情報資源としての記録の管理という、いわば「捌め手」から内閣のリーダーシップの強化と意思決定システムの質的転換を図ろうとしたものであつたと考えられる。

第二章 内閣機能の強化と記録管理システム

第一節 内閣補助局における記録の保存と利用

現在、国立公文書館では「記録出納簿」あるいは「公文書類出納簿」といった名称の特定歴史公文書等が利用に供されている。これらは内閣記録課において保存していた記録の出納記録と考えられるものであり、本論文においてはこれらを「内閣記録出納簿類」として取り上げ、その内容の分析を通して内閣補助局における記録の利用実態の一端を明らかにしてみたい。

内閣制度発足と同時に設置された内閣記録局が、明治二十六（一八九三）年十一月十日に内閣書記官室記録課に縮小されたことはさきにも触れた。記録局時代に行ってきた記録の整理を前提として、さらに保存や利用に関する規程が定められたのは、管見の限りにおいては、明治二十七年三月

二十九日に制定された内閣書記官室記録課処務細則が始めてである。

同課の分掌規程によれば、「記録文書ノ保管及出納ニ関スル事項」は記録課の編纂掛の所掌とされ、処務細則では「内閣各局課ヨリ記録文書借覽ノ請求アリタルトキハ其書名番号及年月日ヲ簿冊ニ記載シ借覽者ノ証印ヲ受ケ貸与スヘシ 但貸付文書ノ返還アリタルトキハ簿冊ト対照シ受入ノ年月日ヲ記載スヘシ」（第十五条）とあり、「他官庁ヨリ記録文書借覽ノ請求アリタルトキハ課長ノ許可ヲ經テ貸付シ其証書ヲ取置クヘシ 但貸付文書ノ返還アリタルトキハ該証書ヲ返付スヘシ」（第十六条）と規定されていた。⁽²⁹⁾

明治二十九年四月九日の処務細則改正後の規定の改正履歴を明らかにすることは出来なかつたが、この規定と対応する内容を持ち、現在は「諸雑公文書」として整理されている「記録出納簿」が、明治二十八年から始まること。それを引き継いだと考えられる「公文書類出納簿」が昭和十七年までの間で確認できることを考えると、比較的長期にわたって記録の保存と利用のシステムに大きな変更はなかつたものと推定される（表3）。

「他官庁」の利用については「証書」による出納管理であつたため、記録が残り難かつたと考えられ、明治四十四年以降確認できる出納記録は必ずしも統一的な基準で作成されたものではないし、少なくともこの時期までには一部民間人の閲覧の途も開かれていたことがわかる（もちろん不許可の場合もあつた）。

「記録出納簿」は、記録課が保存する記録を借用した年月日、借用者及びその所属部局、借用文書のシリーズや名称、返却年月日等の記述から構成されている。特に、借用文書のシリーズは「公文類聚」（公文録・太政類典を含む）、「公文雜纂」、「任免（裁可書）」（叙位・叙勲（裁可書）」といった「記録目録」の十三分類の単位や、「恩給（裁定原書）」のほか、「雑

【表3】「内閣記録出納簿」の伝存状況

No.	簿冊名	年	月	年	月	作成課等	備考	請求番号
【出納に関する統計表】								
1	公文書類出納表綴	大	14	昭	7		御署名原本受領綴・公文書類受領綴を含む	昭46総639
2	公文書類出納並閲覧表綴	大	14	昭	13			昭46総640
3	公文書類出納並閲覧表綴	昭	14	昭	17			昭46総641
【内閣部内の出納記録】								
4	記録出納簿 三	明	28	明	28	内閣書記官室記録課	出張所	昭46総648
5	記録出納簿	明	29	明	29			昭46総649
6	記録出納簿	明	29	明	29	内閣記録課	出張所	昭46総650
7	記録出納簿 四	明	30	明	30	内閣記録課	出張所	昭46総651
8	記録出納簿 四	明	31	明	31	内閣記録課	出張所	昭46総652
9	記録出納簿 四	明	33	明	33	内閣記録課	出張所	昭46総653
10	記録出納簿 三	明	33	明	33	内閣記録課	出張所	昭46総654
11	記録出納簿 二	明	33	明	33	内閣記録課		昭46総655
12	記録出納簿 三	明	39	明	39	内閣記録課		昭46総657
13	記録出納簿 四	明	37	明	39	内閣記録課	出張所	昭46総656
14	記録出納簿 三	大	2			内閣記録課	出張所	昭46総658
15	記録出納簿 二	大	2			内閣記録課		昭46総659
16	記録出納簿 一	大	2	大	3	内閣記録課		昭46総660
17	記録出納簿 一	大	4	大	5	内閣記録課		昭46総661
18	記録出納簿 全	大	6	大	7	内閣記録課		昭46総662
19	記録出納簿 三	大	6	大	7	内閣記録課		昭46総663
20	記録出納簿	大	8		9	内閣記録課		昭46総664
21	出納簿 一	大	10			内閣記録課		昭46総665
22	出納簿 二	大	10	大	14	内閣記録課		昭46総666
23	記録出納簿	大	10			内閣記録課		昭46総667
24	出納簿	大	13	昭	1	内閣記録課（公文係）		昭46総668
25	公文出納簿	大	13	大	14	内閣記録課		昭46総669
26	公文書類出納簿	昭	1	昭	4	内閣記録課（公文係）		昭46総670
27	公文書類出納簿	昭	4	昭	5			昭46総671
28	公文書類出納簿	昭	2	昭	6			昭46総672
29	公文書類出納簿	昭	7	昭	8			昭46総673
30	公文出納簿	昭	6	昭	9			昭46総674
31	公文書類出納簿	昭	10	昭	10			昭46総675
32	公文書類出納簿	昭	11	昭	11			昭46総676
33	公文書類出納簿	昭	12	昭	12			昭46総677
34	公文出納簿	昭	13	昭	13			昭46総678
35	公文出納簿（但除恩給）	昭	16	昭	16			昭46総679
36	公文出納簿（但恩給ヲ除ク）	昭	17	昭	17			昭46総680

【内閣部外(他省・民間人)の出納記録】							
37	局外閲覧者控	大	15	昭	4		閲覧文書や利用目的の記載あり。昭46総681
38	局外公文書類閲覧	大	14	昭	1		昭46総682
39	局外閲覧簿 三	昭	2	昭	3		昭46総683
40	局外閲覧簿(臨時帝室編修局)	昭	2	昭	2		昭46総684
41	局外閲覧簿(維新史料編纂事務局)	昭	2	昭	2		昭46総685
42	局外閲覧簿(臨時帝室編修局)	昭	4	昭	4		昭46総686
43	局外閲覧簿	昭	4	昭	7		昭46総687
44	部外閲覧簿	昭	8	昭	8		昭46総688
45	部外閲覧簿	昭	10	昭	10		昭46総689
46	公文書類貸出並閲覧伺綴込	明	44	大	13	官民双方の利用記録	昭46総690
47	閲覧願綴込 一	大	14	昭	12	官民双方の利用記録	昭46総691
48	閲覧願綴込 借用照会 二	昭	13	昭	17	官民双方の利用記録	昭46総692
【事務日誌】							
49	謄写簿	昭	5	昭	5	利用照会の記録を含む。	昭46総632
50	公文係日誌	昭	6	昭	6	利用照会の記録を含む。	昭46総633
51	公文係日誌	昭	7	昭	7	利用照会の記録を含む。	昭46総634

(※) 本表は「恩給裁定原書」の出納簿(8冊)を除いたもの。

書」という包括的なカテゴリも設けられ、記述項目はほぼ一貫している。法令や人事に係る「類例準則」とすることを主眼としていた当時の記録管理の目的意識も反映され、非常に興味深いのが、「内閣記録出納簿類」を通して、各局課が行政事務の遂行に際してどのような記録を利用したのかを明らかにすることも可能である(簿冊によっては利用目的も記載されていることがある)。

例えば、大正十五・昭和元(一九二六)年と昭和三年(いずれも一十二月まで)の内閣所属部局の記録の利用状況を比較すれば表4のとおりとなる。

専ら大量の「恩給裁定原書」を長期にわたって利用する恩給局を除けば、大正十五年においては局課別では総務課が最も多く、かつ平均的に各カテゴリの記録を利用していること、法制局は法令審査業務に利用するために「公文類聚」を、賞勲局は「公文雑纂」や「任免裁可書」を多く利用していることがわかる。

次に、昭和三年における利用状況と比較すると、記録の利用が全体としては急激に増加し、総務課では実に十倍以上の差が生じていたことも見て取れよう。この期間の「公文書類出納簿」を通覧すると、その内訳には「雑書」にカテゴリライズされる行財政整理関連の文書や過去の大札に関する文書等が多く含まれていることがわかる。

大正十三年十二月二十日の内閣官房設置は、内閣総理大臣のスタッフ機構の強化を目指したものであり、内閣に設置される各種の調査審議機関の庶務も内閣官房総務課が担っていた⁽³¹⁾。強化とはいえ、人員体制には変化がなく、旧内閣書記官室のスタッフは総出で会議体の運営や調査事務にもあたらねばならなかったのである。翌年五月から昭和二年六月まで設置されていた行政調査会や、これに引き続き昭和四年七月まで設置されていた行

【表4】大正15年と昭和3年における内閣記録の利用状況

(単位/冊月)

	公文類聚		公文雑纂		任 免		叙位叙勲		恩 給		雑 書		小 計	
	T15	S3	T15	S3	T15	S3	T15	S3	T15	S3	T15	S3	T15	S3
総務課	83	250	107	254	125	239	—	617	0	1	45	2,392	360	3,753
会計課	18	9	0	5	0	0	—	0	0	0	0	39	18	53
法制局	77	181	0	3	4	0	—	0	0	0	0	0	81	184
賞勲局	20	9	30	260	149	0	—	9	0	0	4	242	203	520
恩給局	23	16	3	0	0	0	—	0	1,115	4,480	0	0	1,141	4,496
拓殖局	13	0	0	0	0	0	—	0	0	0	0	1	13	1
資源局	—	29	—	5	—	0	—	0	—	0	—	334	—	368
小 計	234	494	140	527	278	239	—	626	1,115	4,481	49	3,008	1,816	9,375

(※1) 本表は「公文書類出納表綴」(国立公文書館所蔵、昭46総639)等より作成。

(※2) 月別の貸出数を積算しているため、利用冊数はのべ数(冊月)となる。

(※3) 大正15年(昭和元年)の「叙位叙勲」は「任免」に含まれる。

(※4) 資源局は昭和2年5月26日に設置。

政制度審議会といった調査審議機関の活動を支えるため、「雑書」が継続的に利用されていたものと考えられる。「雑書」に限らず、拓務省に昇格した拓殖局や、新たに発足した内閣資源局を除けば、「公文類聚」や「公文雑纂」、「恩給裁定原書」の利用が連動して増加していたのも、一連の行財政整理にともなう制度改革や人員整理に際して、過去の記録を参照する必要があったためであろう。⁽³²⁾

昭和二年五月に設置された内閣資源局は、既存の内閣所属部局とは異なった観点から、内閣の記録を体系的かつ意識的に利用し、情報資源としての記録を背景に、既存の意思決定システムにも挑戦した組織であった。同局の記録文書は、後継組織である企画院が火災に遭った折に焼失してしまったと考えられるが、「内閣記録出納簿類」から記録の利用動向を読み取ることで、その組織的な特質や活動の一端を明らかにしていきたい。

内閣資源局は、第一次世界大戦後の総動員体制の構築という政策的課題を意識しつつ、「内閣総理大臣ノ管理ニ属シ」、「人的及物的資源ノ統制運用計画ニ関スル事項ノ統轄ノ事務」と、当該「計画ノ設定及遂行ニ必要ナル調査及施設ニ関スル事項ノ統轄ノ事務」、及びその「統轄ノ為ニ必要ナル事項ノ執行ノ事務」にあたった内閣補助局である。⁽³⁴⁾

その組織の設立経緯において最も重要な役割を担ったのが、法制局参事官であった松井春生⁽³³⁾という人物である。資源局の官制を自ら起草し、参事官併任のまま同局の総務課長兼企画課長に転じた松井は、後年、資源局に託した自らの構想を「経済参謀本部」という組織像をもって表現したが、その着想が、第一次大戦後にイギリスで設けられた「政府機構に関する委員会」(ホルデーソン委員会)の報告(Report of the Machinery of Government Committee, 1918)から得たものであったことを告白している。ホルデーソン委員会報告は、内閣が政策形成をリードするにあつた

て、情報や資料を掌握することの重要性—The duty of investigation and thought⁽³⁶⁾（調べるということと考えるという責務）を強調し、十分な情報と資料、これに基づく系統的な調査があれば、内閣が実施部門たる各省に対して相当大きな権限を委任しても、自らの意向を政策に反映できる、としたものであった⁽³⁷⁾。

松井の構想とは、国家の施政の「中心機関」としての内閣機能の遂行、ことに「政策樹立の第一使命の達成」のためには、「広く情報資料を蒐集し、十分に研究考査を尽して、以て敏活に審議資料を供給する所」が必要とし、「計画策案」に係る従来の「官庁事務管理の方法」の欠陥を指摘し、従来の各種調査会が「相互の管掌事項に付て、十分なる連携を保持することを要するに拘らず、其の相互連絡に付て、或は十分の考慮が尽くされていない」とした上で、総合的調査審議の機関としての「経済参謀本部」の必要性を説くものであり⁽³⁸⁾、さきにふれた政府刊行物の共有化や「内閣調査局」構想とも発想において通底するものであった⁽³⁹⁾。

このような構想は、資源局の組織構造にも取り入れられていた。資源局には官制上の職員のほか、各省の高等官を連絡官（いわゆる「被仰付事務官」）とし、特に各省の勅任官クラスについても参与として指揮命令下に置くことを制度上可能としていた。その意図について、自らも被仰付事務官となった横溝光暉（当時内閣書記官）は、「たとえば商工省の書記官なり事務官が資源局に仰せつけられておれば、商工省の、石油の關係がどうか、あるいは農産物がどうかというようなことになれば、それぞれ商工省でも農林省でもそこら行っている人が連絡して、こちらの原局から材料を持っていくわけですね⁽⁴⁰⁾」と述べている。さらに、現役の軍人については、事務官を本官とした場合は予備役に編入されてしまい、連絡調整機能を期待できなくなるため、補任制により局務への参画の途を開くなど、

周到な仕組みが設けられていた。

この方式は、この後に設置された情報局のような内閣補助部局のプロトタイプの一つとなった点で画期的なのだが、各省が保有する記録や情報の横断的な収集・把握についての松井の強い意欲がうかがえよう。それは、内閣の過去の記録の利用という、いわばタテの情報収集に対する組織的な対応からも読み取ることができるのである。

資源局による内閣の記録の利用動向を「内閣記録出納簿類」により追うと、発足当初から「公文類聚」と「雑書」にカテゴリズされる記録を重点的に利用していたことがわかる。主として閣議決定文書を綴った「公文類聚」を借覧していたのは、資源局の事務嘱託であった山下猶之助という人物である。山下は元法制局の属僚であり、法制事務にも長けた人物として、松井が法制局から資源局へと引き入れたものと考えられる⁽⁴¹⁾。

資源局による「公文類聚」の利用には、ある傾向が認められる。その例として、昭和四年における利用簿冊を作成時期別に区分し、同じように「公文類聚」を利用する頻度が高かった総務課や法制局と

【表5】昭和4年における「公文類聚」の利用分布

(単位/冊月)

	明治20年代以前	明治20～29年	明治30～39年	明治40～44年	大正元～9年	大正10～14年	大正15・昭和元年以降
総務課	9	11	7	4	18	30	25
法制局	1	3	7	3	18	26	15
資源局	7	24	23	6	10	9	5

(※1) 明治20年代以前には「太政類典」の利用も含む。

(※2) 月別の貸出数を積算しているため、利用冊数はのべ数である。

比較してみよう（表5）。

まず、総務課、法制局がともに大正以降の比較的新しい記録を参照していた一方で、資源局が明治二十〜三十年代の、既に最大で四十年以上が経過した記録をも利用していたことが分かる。

さらに「雑書」の利用についても、興味深い傾向を読み取ることができ。表6は、資源局が設置された昭和二年から同五年までの四年間の「雑書」の利用簿冊をまとめたものである。

山下とともに記録を借覧している「内田」とは、内閣資源局属として配属された内田源兵衛である。内田は後に「革新官僚」と称された集団にもグループینگされるが、新進気鋭の若手官僚として、松井が資源局へとリクルートしてきた人物であった。山下が借覧した文書がどちらかといえは庶務や法規に関するものであり、かつ比較的短期間で返却されているのに対し、内田は軍需局引継書類や国勢院引継書類といった記録のうち、特定の調査資料を相当長期にわたって借覧していたことがわかる。

軍需局とは「内閣総理大臣ノ管理ニ属シ軍需工業動員法施行ニ関スル事項ヲ統轄シ且ツ之ガ為必要ナル事項ヲ執行」⁴³するため、大正七年六月一日に設置された組織である。執行機関としての性格を有するため、必ずしも内閣補助局にはあたらなないが、軍需調査令（大正八年勅令第四九五号）を起案・施行するなど、資源局の当面の課題であった、資源調査法令整備の原型となる施策を担っていた。一方、国勢院は軍需局と内閣統計局を統合し、「行政各部統計ノ統一ニ関スル事務」、「軍需工業動員法施行ニ関スル事項ノ統轄ノ事務」を行う内閣補助局であり、行政整理によって大正十一年十一月に廃止されたとはいえ、わが国において各省を横断する行政事務を統轄した最初の組織であるとされている。

内閣資源局は特定の執行政務を有さず、主として資料の収集、整理と事

務の統一を図る内閣補助局としてスタートしたのであるが、直接的な前身を有さない同局にとって、これら二つの組織が行った調査審議の水準や、組織運営の方法は参考とすべき点が多かったのであろう。昭和三年度の資源局の「主要ナル業務」⁴⁵は、「資源ノ調査ニ関スル事項」として、資源調査法の企画立案のほか、「現行軍需調査令ニ依ル資料ヲ整理」（加えて諸官庁、民間会社の刊行物も調査）し、「資源台帳」（主要資源の生産消費及輸出入高）、「資源分類及職工ノ技能別分類調査」や、鉄、石油・石炭、羊毛、綿花等の「特定主要資源ニ関スル調査」を「現存資料ニ依リ」実施するとともに、「軍需調査令関係資料ノ集計的調査」をするというものであった。

さらに、翌年度の同局の「主要ナル業務」⁴⁶は、「資源ノ統制運用ニ関スル制度施設ノ研究及必要ナル法令ノ準備立案ニ関スル事務」として、「戦時機関ノ構成及資源ノ編成利用管理」について、諸外国の立法例などを調査するとともに、「資源調査ニ関スル事務」として、「各庁ニ於ケル資源ニ関スル諸調査ノ連絡調査」と「資源統制運用計画ニ必要ナル調査資料ヲ整備」するための制度である資源調査令の立案に「殆ド主力ヲ之ニ傾注」する傍ら、「従来ノ軍需調査令ニ依リ蒐集セラレタル資料ヲ整理シ」、「軍需調査令関係資料ノ集計的調査」等を引き続き実施するというものであった。

資源局がその人的資源の多くを投入した資源調査法令の目的は、松井の言を借りれば、「当時、民間の会社、工場等は、各官公署等から、法律の根拠もなしに、種々の調査票等の提出を求められ、「大同小異の調査命令の如く下る」とこぼしていたので、それらを統一簡素化して、調査の回数を出るだけ少くし、一つの調査を以て各庁の共用としあるいはそれを分用する⁴⁷という点にあり、官と官及び官と民との情報共有による、政策形成の質の向上を目指すものであった⁴⁸。さらに、満洲事変の影響で昭和七年六月に増員を図った際、専門委員として民間人も起用された点も逸するこ

【表6】資源局が利用した「雑書」(昭和2～5年)

利用簿冊名	借覧者	借覧期間	類型
昭和2年			
国勢院引継書類(単行書)			
高等官人事ニ関スル書類(大正9)	内田	6.2～10.7	庶務
高等官人事ニ関スル書類(大正10)	内田	6.2～10.7	庶務
高等官人事ニ関スル書類(大正11)	内田	6.2～10.7	庶務
官制並関係法規綴	内田	6.8～昭4.1.26	法規
諸規定ニ関スル綴	内田	6.8～昭4.1.26	法規
訓令訓示挨拶綴	内田	6.8～昭4.1.26	庶務
各国ノ労働統計官庁(米国編)	内田	6.8～昭4.1.26	調査
図書件名簿	内田	6.8～昭4.1.26	調査
総裁官房判任履歴書	山下	12.21	庶務
退官退職転任履歴書	山下	12.21	庶務
軍需局引継書類(単行書)			
軍需局所要人員ニ関スル件	内田	6.8～昭4.1.26	庶務
要員資料	内田	6.8～昭4.1.26	調査
参考書其一	内田	6.8～昭4.1.26	調査
参考書	内田	6.8～昭4.1.26	調査
各種調査会・委員会文書			
帝国経済会議書類一 答申書	山下	6.25～昭4.4.11	庶務?
臨時産業調査会書類一 総会議事録	山下	7.18～昭4.1.26	庶務?
臨時産業調査会書類二 総会速記録	山下	7.18～昭4.1.26	庶務?
臨時産業調査会書類三 幹事会議録	山下	7.18～昭4.1.26	庶務?
臨時産業調査会書類四 議事録原稿	山下	7.18～昭4.1.26	庶務?
臨時産業調査会書類五 決裁綴	山下	7.18～昭4.1.26	庶務?
臨時産業調査会書類六 幹事会速記	山下	7.18～昭4.1.26	庶務?
臨時産業調査会書類七 襍書綴	山下	7.18～昭4.1.26	庶務?
臨時産業調査会書類 附属翻訳書	山下	7.18～昭4.1.26	調査
その他			
例規類聚 上・下	山下	6.10～7.2	法規
昭和3年			
その他			
例規類聚 上・下	山下	5.30～6.5、10.11～12.27	法規
工部省年報	山下	10.9	調査
昭和4年			
国勢院引継書類(単行書)			
官制並関係法規綴	内田	5.29～昭5.6.11	法規

諸規定ニ関スル綴	内田	5.29～昭 5.6.11	法規
訓令訓示挨拶綴	内田	5.29～昭 5.6.11	庶務
各国ノ労働統計官庁（米国編）	内田	5.29～昭 5.6.11	調査
図書件名簿	内田	5.29～昭 5.6.11	調査
軍需局引継書類（単行書）			
軍需局所要人員ニ関スル件	内田	5.29～昭 5.6.11	庶務
要員資料	内田	5.29～昭 5.6.11	調査
参考書其一	内田	5.29～昭 5.6.11	調査
参考書	内田	5.29～昭 5.6.11	調査
各種調査会・委員会文書			
帝国経済会議書類ニ 決裁書類	山下	5.29～6.7	庶務？
その他			
例規類聚 上・下	山下	5.7～9.11	法規
昭和 5 年			
国勢院引継書類（単行書）			
官制並関係法規綴	内田	6.11～	法規
諸規定ニ関スル綴	内田	6.11～	法規
訓令訓示挨拶綴	内田	6.11～	庶務
各国ノ労働統計官庁（米国編）	内田	6.11～	調査
図書件名簿	内田	6.11～	調査
軍需局引継書類（単行書）			
軍需局所要人員ニ関スル件	内田	6.11～	庶務
要員資料	内田	6.11～	調査
参考書其一	内田	6.11～	調査
参考書	内田	6.11～	調査
各種調査会・委員会文書			
行政調査会書類 官業整理ニ関スル件	山下	5.22～6.10	調査
その他			
衆議院議事速記録 第 8 回	山下	3.20～4.16、5.27～7.1	その他
衆議院議事速記録 第 9 回	山下	3.20～4.16	その他
衆議院議事速記録 第 37 回	山下	3.31～4.16	その他
衆議院議事速記録 第 38 回	山下	3.31～4.16	その他
貴族院議事速記録 第 9 回	山下	3.24～4.16	その他
衆議院議事速記録 第 2 回	山下	4.16～6.13	その他
衆議院議事速記録 第 3 回	山下	4.16～5.28、6.11～6.24	その他
貴族院議事速記録 第 2 回	山下	4.16～6.13	その他
貴族院議事速記録 第 3 回	山下	4.16～5.28、6.11～6.24	その他

(*) 本表は「公文書類出納簿」（国立公文書館所蔵、昭 46 総 670、総 671）より作成。

とはできない。上からの統制ではなく、「From below up」⁽⁴⁹⁾によって経済統制政策を形成しようとする松井の構想は、これを支える人的な面でも根柢を有するに至ったのである。

昭和五年においては、帝国議会の議事速記録の利用が目立つが、これらは来たるべき第五十九回帝国議会に上程される「重要産業ノ統制ニ関スル法律案」(所管は商工省)の審議に備え、砂鋳採取法案(第二・三回議会)や重要輸出品同業組合法案などの日清戦後経営に係る諸立法(第八・九回議会)、重要物産同業組合法中改正法律案(第三十七回議会)、農業倉庫業法案(第二十八回議会)等に関する過去の審議経過を予め把握していたものと推定される。

「軍需資源の増大を急いで国民を肺患にするような需要のごときは断じて却くべきは勿論で、資源保育の調和的進展さえあれば、やがて国力相應の国防力が保たれ、同時にその国防が社会化される所以であり、その結果は国と国との間に戦なからしめる所以である」と、民需との調和、現状の正確な認識による冒険的対外政策の抑止を指していたとされる資源局にとって、他省による経済統制強化施策は重大な関心事であり、記録を把握することによって法制化の過程において発言力を強化しようとしたのかもしれない。

第二節 戦時体制の構築と記録管理

昭和十二(一九三七)年十月二十五日、内閣資源局と企画庁の統合により企画院が発足し、資源局長官となっていた松井は廃官によって官途を辞した。資源局時代から総動員の直接的準備を目指してきた軍部に対し、資源の調査と保育(及びその結果としての冒険的対外政策の抑止)に重点

をおいてきた松井は、国家総動員法や戦時体制の構築を目標とした総合国策機関—企画院においては倦まれるべき人物であったのだろう。資源局発足当時、調査課長として松井を支えた植村甲午郎は、「資源局以来苦楽をともにした諸君は、なにかと一緒にとどまってくれと言うし、長官、次官もそう言われるので、調査部長として企画院に参加することを承知」⁽⁵¹⁾したという。

発足当初の「企画院事務分掌規程」によれば、企画院は総裁官房(審議室及び庶務課)のほか、総務部、内政部、財務部、産業部、交通部、調査部でスタートし、記録や情報の管理については、総務部が「軍機文書ノ保管ニ関スル事項」、調査部が「資源調査法ノ施行其ノ他各部ノ調査ノ連絡統一ニ関スル事項」「外国事情調査其ノ他一般調査」「資料ノ蒐集、整備及保存ニ関スル事項」を所掌していた。⁽⁵²⁾一般の文書管理担当とは別に、「軍機文書」の管理のみならず「資料ノ蒐集、整備及保存」の担当部門が設けられていた点は興味深い。これらの部門のうち、調査部長には植村甲午郎が、総務部書記官には内田源兵衛が就任した。

また、昭和十四年四月一日の事務分掌規程の改正後は、総裁官房(庶務課、文書課、資料課)と六部制が布かれたが、旧調査部の所掌であった「資料ノ蒐集、整備、編纂及保存ニ関スル事項」「統計及資料ノ作成ニ関スル事項」「資源調査ニ関スル事項」は資料課に、旧総務部の所掌であった「軍機文書ノ保管ニ関スル事項」は第二部へと移り、⁽⁵³⁾資料課長兼第二部の書記官に内田が就任することによって、むしろ両者の属人的な統合が果たされることになった。

企画院はそれまでの法令解釈・運用を専らとした組織ではなく、極めてクリエイティブで新しい組織を目指したものとされているが、以上の事務分掌と人的配置からは、同院における戦時体制構築に係る重要政策や物資

動員計画の企画立案を、植村や内田といった旧資源局文官グループが資料調査の面で支えつつ、ある意味では規定しうる立場にあったことがうかがえる。⁽⁵⁴⁾

さらに、彼らが「資料」の管理という新たな概念を取り入れていた点も逸することはできない。企画院が昭和十四年九月二十日より施行した「企画院資料取扱規程」は、「一般出版物及其ノ他ノ図書」「新聞、雑誌等ノ定期刊行物」に加え、「院内作成ニ係ル出版物及其ノ他ノ図書」を「資料」として資料課長の一元的管理の対象とし、企画院の職員の供用資料としたものであった。⁽⁵⁵⁾これと平仄を合わせて改正されていた「企画院文書取扱規程」では、「文書」は専ら意思決定に係る回議書（決裁文書）のことを指しており、「図書及資料ニ属スル文書ノ編纂及保存」については別に定めるものとされていた。⁽⁵⁶⁾資源局以来蓄積してきた文書を「資料」として意識的に管理する考え方は、単に図書の取扱を規定するにとどまっていた同時期の他省庁にはない先進的なものであった。企画院には、経済調査機関の先駆である満鉄東亜経済調査局から民間の人材が供給されており、その知見が活かされた結果でもあろう。⁽⁵⁷⁾

それに先立ち、昭和十三年四月一日に国家総動員法（法律第五号）が公布され、以後わが国は戦時体制へと突き進んだが、これを経済政策史的な観点から捉えるのであれば、戦後においても維持された、経済官庁による産業経済の統制が貫徹する規制型の経済構造へと転じる契機であり、知的情報資源としての記録の管理は、官による統制を支える手段の一つでもあったといえるのかもしれない。

記録管理に対するそのような組織的要請が、さらに秘密保護の問題にも波及したのはむしろ当然の帰結であったように思われるが、松井に代表されるような資源局の文官スタッフは、従来、広範な秘密保護法制には否定

的な立場を貫いていた。⁽⁵⁸⁾官と民間の情報資源の流通が阻害されることは、松井の理想とした政策形成のモデルとは相反する側面を含むものであった。

とはいえ、各省レベルでの秘密保護については、既に資源局時代の昭和五年四月十日及び十一日の両日に開催された総動員計画会議において、「総動員計画事務上必要ナル軍機文書ノ取扱ニ付テハ関係各庁ニ於テ申合ヲ為シ之ニ基キ必要ナル軍機文書取扱ニ関スル規程ヲ制定シ軍機保護ニ努メルモノトスル」旨の決定がなされ、具体的内容については別に協定を定めることとされていた。⁽⁵⁹⁾

この協定は、翌六年四月二十三日の総動員計画会議には「総動員計画設定上必要ナル軍機文書取扱ニ関スル協定」として付議され、「異議ナク」決定された。⁽⁶⁰⁾その内容は総動員計画の設定にあたって各省間に流通する「軍機文書」（軍事上の機密事項を含むもの）や「機密文書」（軍事以外の機密事項）の接受、保管、閲覧、調製・配布といった取扱いと、特に「軍機文書」の廃棄や亡失、保管状況について資源局や陸海軍省への報告手続等に関する規程を、各省が資源局と協議の上で定めるとしたガイドライン的な性格の協定であったが、必ずしも各省における対応は徹底しなかったようである。⁽⁶¹⁾

こうした状況を、改正軍機保護法（昭和十二年）や新たに制定された国家総動員法、軍用資源秘密保護法（昭和十四年法律第二五号）の規定に合わせて改めるべく、昭和十五年六月六日には企画院第二部の主導により、従来の「総動員計画設定上必要ナル軍機文書取扱ニ関スル協定」を廃止する「機秘密書類ニ関スル協定」が各省に通知され、同年八月末までに「保管機秘密書類ノ整理」を行うことが要請された。⁽⁶²⁾

その一方で、監督官庁を通じた「民間ノ主要団体、商社等」への「機秘

密書類ニ関スル取扱規程ノ作成」の指導や、「主要機秘密書類中他庁ニ示スモ差支ナキモノニシテ其ノ参考ト為ルベキモノニ付昭和十五年九月末日迄ニ保管目録ヲ作成」し、関係省庁が相互にこれを把握するといった仕組みの構築が図られていた点には留意が必要である。各省間にとどまらず、さきにもふれた全国経済調査機関連合会に属したような民間団体との一定のルールのもとでの情報資源の共有のための環は、戦時体制下において、むしろ必要となるものと考えられていたのだろう。後に企画院が刊行した『外情関係作成資料目録』には、同院を筆頭に官民合わせて十九機関が保有する外国に関する情報資料がリストアップされており、その情報が民間も含めてシェアされていたことがわかる。⁽⁶⁵⁾

しかしながら、昭和十五年六月二十日の企画院を含む大手町一帯の火災は、それまでの旧資源局文官グループの試みを、資源局以来蓄積してきた多くの記録とともに烏有に帰してしまった。

同日深夜、航空局への落雷から大手町一帯の諸官庁に拡がった火災は、大蔵省、企画院、対満事務局、厚生省を焼いた。「書類搬出ノ暇」すらなかった対満事務局に対し、企画院は「物動〔緊急物動計画〕ノ書類」や「直接事務に必要な重要書類は搬出し得たが多年に亘り蓄積した貴重な諸資料中には烏有に帰したのも尠らず」といった状態であった⁽⁶⁶⁾。その後、六月二十四日には内閣官房総務課と企画院との間で文書の写や件名などについて照会等があり、業務の復旧が進んだが、過去の文書や資料の喪失は大きな痛手であったようである。企画院の担当官はその後「穴倉」式書庫の設置や平時からの書類の保管や整理、ことに不要書類の廃棄につき、折に触れて強調したものの、まさに後の祭りであった。

そのようななか、注目すべきは、昭和十七年三月に企画院第一部第一課の平野寿という人物が行った「中央官庁文庫図書室資料室等ニ関スル調

である。これは、「中央諸官庁ニ於ケル文庫図書室ノ現況並ニ図書取扱方法等」について、その「設備、機構、管理ノ様態」を内閣所属部局をはじめ、各省、会計検査院、行政裁判所、貴族院、衆議院に至るまで、全政府的な調査を実施したものであった⁽⁶⁶⁾。重要法案の大綱や重要事項の予算の統制、国家総動員法に関わる包括的事項等を所掌する第一部の総括課による調査であること、また、各文庫図書室の管理主体、運営組織（スタッフの規模）、蔵書量、蒐集方法、整理方法、利用規定、事務担当の現状への不満に至るまで子細に調査していることから、必ずしも同院限りで火災による記録の喪失を補うといった観点のみで行われたものとは考えにくい。あるいは国家総動員法に関わる何らかの情報集約機構なり仕組みを構築するための準備的調査であった可能性も考えられる⁽⁶⁶⁾。

ところで、昭和十七年という年は内閣における記録管理システムについても大きな変化が生じた年であった。六月に行政簡素化実施要領が閣議決定され、全国的に行政整理が進められるなか、内閣官房としては、事務刷新の項目として「公文類聚」や「現行法令類聚」の副本の調製の停止を実行したほか、事務の移管や整理等の実施が見込まれていた。特に注意が引かれるのは、「公文、図書ノ移管」として「官房保管ノ部内各部局限処理セル公文書及各部局等ニ於テ事務処理上常用ノ図書ハ差支ナキ限り各其ノ庁ノ保管ニ移シ相互ニ其ノ編纂出納ノ事務ヲ整理」し、「其ノ他支障ナキモノノ移管調整」が検討されていたことである⁽⁶⁷⁾。

昭和十七年以降、明治二十八年から脈々と記されてきた「内閣記録出納簿」の存在を確認できない点を踏まえるのであれば、戦時下においては記録管理の主たる機能が、「行政簡素化」のスローガンのもと総務課から各部局へ実質的に「移管調整」され、編纂や出納についても従来のような態勢をとり得なくなつた可能性が指摘できる。わが国における記録管理は、

そのような記録の分散管理を前提とした状況で戦後を迎えることになったのである。

第三章 戦後の記録管理システムと公文書館制度

第一節 戦後民主化と能率の追求

戦後におけるわが国の記録管理システムの展開を跡付ける上で重要な要素は、何よりも政治・行政の民主化であり、経済復興とこれに続く高度経済成長を支えた政策形成のメカニズムであったと考えられる。

それはまず、行政事務における能率の追求となって現れた。戦後における記録管理、ことに文書処理の面での事務改善について中心的な官庁となったのは、昭和二十三（一九四八）年十二月三日に発足した人事院であった。同院はフレデリック・テイラーの科学的管理法をわが国に初めて体系的に紹介した上野陽一（前日本能率学校長）を人事官として迎え、その教えを受けた人材を能率局（局長は兼子宙）へと起用するなど、アメリカ型の国家公務員制度や事務処理方式をモデルとした改革を目指していたようである。

この能率局が中心となり、昭和二十七年五月から「公務を能率的に運営するために国家公務員法の規定する科学的な人事行政を完全に実施して職員を最大活用とその能率発揮を促進する」ことを目的として、各省庁に「散在している有志」の相互啓発の場として、公務能率研究会の活動が開始されることになった。⁶⁸

研究会の第一回の議題は「文書の流れ、決裁方式について」であり、第二回は「文書の作成、文書の流れについて」と、事務能率の向上が文書の

処理や整理に結びつけられて議論されていたことが分かる。注目したいのは、初回の研究会において、昭和二十七年から「文書管理規程」を施行した大蔵省の事例が先進的モデルとして紹介されていたことである。その報告者は、企画院第一部第一課において「中央官庁文庫図書室資料室等二関スル調」を行った平野寿（大蔵省大臣官房文書課勤務）であった。

大蔵省では終戦後まもなく各部局の総括課長補佐級の「文書取扱規程改正準備委員会」を設け、昭和八年に制定されてから「ほとんど忘れられた形」になっていた文書取扱規程の改正案を検討し、新たに「大蔵省文書管理規程」（昭和二十七年大蔵省訓令第一号）の制定に及んだ。⁶⁹漢字とひらがなによる平易な公用文体や、文書の左横書きを規定するといった目新しさに加え、全百十四条からなる詳細な規定も注意をひくが、これは管見の限り、「文書管理」の概念によって、文書（事務運営に必要な一切の書類）の処理、施行、保存の過程をトータルにカバーした、わが国における初めての規程になった。

原課における文書の五年間の保管と、その後の「大蔵省文庫」による集中管理と供用は、平野の企画院時代の調査との関係においても興味深い。職員に対する研修の実施もこれまでにない試みであった。さらにこの規程が画期的なのは、部局毎に「文書管理の事務を総轄」し、文書処理の監督にあたる「文書管理官」やそれを補助する「文書主任官」を通常事務のラインとパラレルなスタッフとして設けたことである。「文書管理」そのものを行政事務として独立させ、文書の作成から保存・廃棄まで一連の責任の所在を明確にすることで、事務能率の向上を図った点は、その後他省において制定され、現在まで続く「文書管理」規程の原型といえる。

このような文書による事務能率の追求への反動として、第二回の研究会において農林省大臣官房文書課の池田勝栄がシニカルに述べた言は示唆的

である。池田は農林省の文書事務が混乱した要因として、戦時中から戦後にかけての職員の異動が非常に大きく、庁舎の分散や出先機関の乱立に加え、「従来、天皇の官吏でありました役人が、公ぼくとして国民に奉仕するという日本国憲法の本質に基きまして、わたくしたちが役所で仕事をすることについては、必ず能率的にしなければならぬ」というような考え⁷⁶で、あらゆる面での事務能率の増進が拍車をかけ、遂に新たな文書管理の仕組みを設ける必要に迫られたと述べている⁷⁷。

既存の政治体制の大きな転換―戦後の急激な民主化のなか、例えば、国民の経済活動に関わる許認可事務を一つとつても、迅速かつ能率的に意思決定を求められるほど、行政機関における記録の管理は、説明責任を担保するための文書の整理や保存よりも、直面する事務の処理に偏向せざるを得ないというパラドックスを抱え、文書管理から記録管理の概念へと発展する余地も狭められてしまったのではないだろうか⁷⁸。

能率局が主導した公務能率改善運動は、その後「相当大げさ」に全国規模で実施されていたが、昭和三十年代初頭には自然消滅し、「終わり頃になると人事院もその主催を各省庁に移したいような意向さえもらすに至った」という⁷⁹。これに代わって各省における行政事務能率の向上を担ったのが、内閣の行政調査部を前身とする行政管理庁の行政能率調査班であった。昭和三十四年二月に長官官房秘書課において発足した調査班は、翌年七月には行政管理局に移管され、文書管理を含めた近代的行政管理手法の調査研究を推進した。

同庁におけるこのような取組は、昭和三十六年十一月九日に設置された臨時行政調査会（いわゆる「佐藤臨調」）において日の目を見ることとなった。佐藤臨調は、アメリカにおける政府行政部機構委員会（いわゆるフーバー委員会）に範をとったものといわれている⁸⁰。この委員会は、一九四七

年から一九四九年までの間、アメリカにおける行政改革について超党派の立場から調査と議会への報告を行っており、わが国で臨時行政調査会の設置構想が議論されていた当時は、既に第二次フーバー委員会（一九五三―一九五五年）が最終報告を議会に提出した後のことであった。

行政管理局は、臨調の設置に際して第二次フーバー委員会の議論を念頭に調査していたが、注目すべきは、同委員会の専門分科会が記録管理について取りまとめたレポートを、検討材料として翻訳・刊行までしていたことである。

このレポートは、第一次フーバー委員会の記録管理部会が重視した「記録文書の作成・保管および利用」に係る勧告のフォローアップの中で、「記録管理」の概念が、「ファイリングに重点をおくほかは、記録文書を書庫に移すことと、ときどき不要記録を廃棄すること」誤解されているとし、さらに、アメリカの「記録管理部」を「合衆国古文書長 (National Archives of United States) の下に置く」ことを、「古文書長は、古文書および歴史的記録の保存を本来の任務としており、これとは異質の日常業務の書類を扱わせるのは不相当」と改めて問題性を指摘したものである⁸¹。

「記録管理」という新たな概念や、未だわが国において設置されていなかったナショナルアーカイブズに求められる機能や存在意義にも触れていない点でも興味深い。行政能率調査班によるこのような予備的調査の成果は、臨調における答申には必ずしも反映されなかった。

昭和三十九年九月二十四日に決定された臨調の勧告である「行政改革における意見」において、「記録管理」の問題は大きく取り上げられることはなく、行政組織の内部運営の改善として、「稟議制」の改善や進行政管理体制の整備といった意思決定手続としての文書管理の改善が提唱されるにとどまった⁸²。この「意見」においては、内閣官房の機能強化と、内閣の補

佐機関としての「内閣府」の新設、予算編成権の内閣移管の是非、各省レベルでは企画機能強化のための企画部門と実施部門との分離が盛り込まれており、かつてのホルデン委員会における議論にも学べば、むしろ「記録管理」は大きなウエイトを占めるべき問題であったはずである。⁽⁷⁶⁾

第二節 ドキュメンテーションと公文書館

わが国における「記録管理」の概念は、臨調のような外発的契機ではなく、むしろ行政機構内部のドキュメンテーション管理の問題としてかたちを成してきた点にその特徴を求めることができる。

臨調における議論と並行し、行政管理局の主導により、各省庁の文書管理担当課長補佐等の連絡会議として、昭和三十七年一月に文書管理研究会という組織が立ち上げられた。この研究会は以後十年間に三十一回開催され、ファイリングシステム、秘密文書の取扱い、マイクロフィルムの利用、文書送の合理化、公印の取扱い等について議論が行われたという。⁽⁷⁷⁾

この時期における各省庁の記録管理に関して注目したいのは、「文書管理」概念とは異なる領域で、資料を記録として管理する発想が根付き始めたことである。

例えば、文部省では昭和三十七年六月五日に「文部行政に関し、重要資料の収集および散逸防止を図つて沿革を明らかにし、もつて施策の企画立案等に資する」目的で「文部省内部部局資料保管規程」が定められ、「文部省内部部局文書処理規程」(昭和二十八年文部省訓令)が対象とした「記録文書」から外れ、これまで保存体制が充分ではなかった「資料」の原課での保管と、件名一覧の作成及び大臣官房総務課長(文書管理主管課長)への定期的な報告、さらに協議による総務課への引継規定が設けられた。⁽⁷⁸⁾

【表7】文部省内部部局資料保管規程(昭和37年6月5日文部大臣裁定)の対象となる「資料」

分類項目	対象範囲
(1)法律案等の作成経過に関するもの	
法律案の作成経過	すべて対象
政令及び省令案の作成経過	基本的な事項を含むもの
訓令、告示案等の作成経過	基本的な事項を含むもの
(2)審議会等の審議経過に関するもの	
法律に基づく審議会等	すべて対象
大臣裁定に基づく各種の調査会、研究会等	必要に応じて対象
(3)大臣引継ぎ事項	総務課で一括保存
(4)国会答弁資料	総務課で一括保存
(5)会計および予算に関するもののうち重要なもの	
一般会計予算書、予算各目明細書、予算参照書等	
(6)重要な会議、式典、行事等に関するもの	
日米教育文化会議、アジア地域文部大臣会議等	国際的会議を含め重要なもの
(7)その他特に保存があると認めるもの	
機構関係資料、ILO関係資料、重要設置関係資料	継続的にまとまった事項として処理され、資料を一括して保存することが適当なもの

(※) 本表は「文部省内部部局資料保管規程」(昭和37年6月5日文部大臣裁定)及び「文部省内部部局資料保管規程の施行について」(昭和37年6月6日)(国立公文書館所蔵、平1文部1217)より作成。

「資料」とされた範囲は表7のとおりである。

この規程の制定後、一年間で百冊（一冊＝8 cm換算）以上が蒐集され、「利用度も多く文教行政施策の企画立案等に資するところが大きい」と報告されているが、このうち法律案等の作成経過に関するものについては、その対象範囲について趣旨を徹底させる目的で、改めて表8のような編集項目の整理が行われ、各局課への依頼通知が出されることになった。「資料」の簿冊は「記録文書」とは別に編集されていたのであるが、引継後の管理は「記録文書」と同様に記録班が管理するものとされていた。⁸⁰⁾

このような記録としての資料の管理は、同時期に経済企画庁でも行われていた。内閣補助部局としての性格を拡大した同庁は、記録文書自体の集中管理体制を布いてこなかったが、昭和三十七年九月二十六日に総合計画局が「文書・資料整理保管要領」を定めることになった。

昭和三十年十二月二十三日に鳩山一郎内閣において閣議決定された「経済自立五ヵ年計画」以来、経済計画は歴代内閣の政策構想の中核を構成してきた。昭和三十五年七月に発足した池田勇人内閣では、特に経済計画が政策上のスローガンとして強調されるようになっており、同年十二月には国民所得増進計画が閣議決定されていた。

総合計画局がこの要領を定めたのは、経済の飛躍的發展にとまない、更なる規制を必要とする「ひずみ」や、これに応じた新たな経済計画を策定するという組織的要請があり、所得増進計画関係資料の整理と検証が必要になったためではないだろうか。行政指導や許可、予算の割り当てや補助金等の手段を用いて民間の経済主体を牽制するといった機能にとほしい経済企画庁のような調整型の官庁にとって、経済界の代表をとり込んだ審議会において選択的かつ意図的に情報を伝達することで、政策形成におけるイニシアチブを確保するためにも、その力の源泉の一つとなる記録の管

【表8】「法律案等の作成経過に関するもの」の目次例

No.	編集項目
1	法律案に関する各種審議会建議・答中等
2	法律案に関する関係各省庁、民間団体その他からの意見、陳情、請願その他
3	所管課における原案作成の基礎原稿
4	所管課における法律案についての修正その他法律案決定の経過
5	関係局課との調整、連絡課長会、省議の意見等本省における法律案決定の経過
6	関係省庁との折衝経過（協議、意見、修正等）
7	法制局審議経過（主な論点、修正、意見に基づく調整等）
8	党関係審議経過（部会提出案、説明資料、主要意見、修正等）
9	閣議提出案
10	国会提出案
11	答弁資料
12	国会審議の経過（委員会の主要論点、修正、公聴会、付帯決議等）
13	法律案に対する一般の関心（新聞論調、各界の意見等）
14	法律案の成立と不成立の結果（成立年月日、公布年月日、法律番号、審査未了、継続審査等）
15	成立法律等の施行通知
16	その他

(※) 本表は「法律案等作成経過に関する資料等の引継ぎについて」昭和49年2月6日（国立公文書館所蔵、平1文部1217）より作成。

理は重要であつたはずである。

また、国家行政組織法改正（昭和三十二年）により、省と同様の機構を有することが可能となり、経済企画事務次官も設置されたほか、同庁は昭和三十年代から出向者に代えて本格的に新規卒業生の採用を開始し、この当時にはプロパー職員の先端が課長クラスまで累進していた。経済安定本部以来のアドホックな性格を脱し切れない集団ではなく、恒常的な組織として、ようやく文書や資料を記録として整理・保管する気運も生じてきたのであろう。

経済企画庁における「資料」の定義づけは必ずしも明確ではないが、要領に基づき分類・整理されながら、現在、国立公文書館で「戦後経済政策資料」（昭和三十年代の経済計画資料）として特にその分類を意識せず利用に供されている簿冊との対応状況を整理すると表9のとおりとなる。

公文書にまで分類記号が付され、「資料」と一体的に認識されていた点は興味深い。一見すると、まずその保存期間が極端に短いことが目につく。これらの「資料」は保存期間を終えた後、経済企画庁図書館に移管することとされておられ、刊行物の類は一般図書と混入してしまつた結果、国立公文書館には移管されなかつたのであろう。⁽⁸³⁾

これらの事例をみても、わが国において、国の中央公文書館制度が確立する以前においては、文書管理担当課や省庁内の図書館を利用するなどして、従来の文書管理とは必ずしも連動しない、別のドキュメンテーション管理のサイ

【表9】総合計画局「文書・資料整理保管要領」の分類と国立公文書館での所蔵状況

記号	分類内容	保存期間	所蔵状況	備考
A	経済計画に関する主要資料等	2年	所蔵なし	細目は3分類
B	主要統計資料	2年	所蔵なし	細目は15分類
C	総合計画局内作成資料			
	A 計画課	1年	20件	
	B 財政経済		3件	
	C 国民生活		5件	
	D 雇用		5件	
	E 農林		9件	
	F 建設・公共事業		8件	
	G 運輸通信		4件	
	H 貿易		8件	
	I 技術		所蔵なし	
	J 鉱工業		12件	
	K 総合国力		所蔵なし	
	L 電源開発		10件	
	M エネルギー		1件	
D	定期刊行物	1年	所蔵なし	45種（寄贈等）
E	不定期刊行物	1年	所蔵なし	
F	公文書	別に定める	—	
特別整理資料				
倍	国民所得倍増計画に関する資料		26件	
人	人的能力部会関係資料		13件	1件の欠落あり
通番	国民所得倍増計画のアフターケア		8件	2件の欠落あり
その他				
—	大来計画部長手持ち資料など	—	6件	

(※) 本表は「総合計画局文書・資料整理保管要領」昭和38年10月1日（国立公文書館所蔵、平16内府164）等より作成。

クルが成立していたことが理解できよう。

わが国における中央公文書館制度の導入の契機となったのは、昭和三十四年十一月二十八日の日本学術会議第二十九回総会で決議された「公文書散逸防止について」の勧告であったとされている。この勧告は公文書に「学術資料」としての価値を見出し、その散逸を食い止める「究極の目標」として国立公文書館の設置を求めるものであった。その後、昭和三十六年九月二十五日に事務次官等申合せにより「公文書保存制度等調査連絡会議」が設置され、国立公文書館設置のための調査や調整が進められたが、実は国立国会図書館は、これに先んじて「公文書館制度の設立及びその組織、運営方法等について調査研究を行い、適切な施策を樹立する」ため、副館長の岡部史郎を委員長とした「公文書制度研究会」を発足させていた。⁸⁴

この研究会は、「公文書の整理・保存の事業が、本来の図書館活動に含まれるかどうかは問題である。むしろ、消極的に解すべきであろう」としつつも、昭和三十五年六月から諸外国の公文書館制度についての調査資料（現在計五冊を確認できる）を刊行した。行政機関側での具体的アクションがあつてからの動向については詳らかにはしえなかったが、国会図書館が同年九月二十日に調査及び立法考査局法令議会課に法令・議会資料室を設置し（閲覧開始は十一月二十日）、また、各課の調査を常時指導できるように、主任たる専門調査員と室付の専門調査員、主幹を配置して調査能力の強化を図るなどの動きをみせたことは注目されよう。⁸⁵

これら一連の動向を踏まえつつ、後に岡部が記した論考を読むと非常に示唆的であることに気が付く。岡部は漸く普及し始めた「ドキュメンテーション」という概念に「資料管理」の訳語を与え、「現代における行政の役割が増大するにつれ、行政はいっそう科学化し、合理化し、客観化し、計画化されなければならないが、この方向を可能にするのは、何よりも資

料による基礎づけである。腰だめの、思いつきの、その場限りの行政というものは、今日では許されない。今日の行政の病理現象は、過去における行政のこのような欠陥に由来するといわなければならない」とし、「あらゆる利用可能な資料に基づく集団的決定」を支え、行政能力を向上されるための手段として「各省の企画課、調査課、資料課、統計課等と所属図書館との間の役割、機能の調整、整序及び図書館の充実等の問題」の解決を挙げた。⁸⁶

さらに岡部は続けて公文書館の機能にも触れ、次のようにその問題点を指摘する。

従来、公文書館の役割は、古い重要な公文書の保存、整理に重きを置かれていたように思われる。いわば、その活動は静態的で、回顧的であつたといえよう。しかるにドキュメンテーションは、動態的で、展望的であるともいえるから、公文書館の活動にもドキュメンテーションを導入することによつて、公文書館は一そうよく、行政にも奉仕し、行政の改善に役立つことができることが予想されるのである。⁸⁷

一方、資料管理という新たな課題を抱える行政機関においても、公文書館制度への期待は確実に存在していた。

さきの文書管理研究会は、昭和三十八年六月に各省庁の事例研究を報告書としてまとめているが、「公文書以外の重要資料の管理も、日常の行政事務の処理にあたって重要な問題となつている。これら資料は、一般に文書管理規定の対象外となつており、各省庁においても管理保存の体制について研究中である」として、「資料管理」についても一項を設けるとともに、文書の保存についても「各省庁における文書庫のスペース不足は、文書保存の合理化を余儀なくしている。また保存文書が単に保存するだけでなく行政資料として積極的に利用しようとする考え方が強くなるとともに

文書保存のあり方が検討改善されるようになった」とし、「国立内閣文庫」による各省庁における文書保存体制の変化に期待を寄せていた。⁸⁸⁾規定上は文書主管課の集中管理であつても、実態としては分散管理となつている省も多く、ドキュメンテーションの集約とその管理においてセンター機能を果たしうる公文書館像が期待されていたのである。

昭和四十年五月七日に閣議決定された「行政事務運営の改善について」により、資料管理体制の整備は、臨調以来の稟議方式の改善と並んで全政府的な課題としてクローズアップされるに至つた。この閣議決定に基づき行政管理庁が取りまとめた閣議報告は、まず「最近における社会経済のめざましい発展にともない行政分野もますます拡大化し、その複雑多岐化をもたらししているが、一般に「文書処理による行政」といわれるだけに各行政機関ではますますぼう大な量の文書の流通、保管（整理）、保存等を余儀なくされており、他面このような急激な社会経済の進展により著増する傾向にある許認可等の事務処理遅延に対する国民等の批判が強まっている等、文書整理の改善の要請はきわめて強くなつてゐる」と文書・資料を含めた記録管理が時代的要請であることを認めている。⁸⁹⁾

行政改革における許認可等事務の改善が、意思決定の手續面にとどまらず、判断の背景となる記録管理の部分にも発想として浸透してきたことは、記録管理が、行政機構による政策面での優越性を担保する手段から、急速な経済発展を支えるインフラの一つとしても認識されつつあつたことをうかがわせる。⁹⁰⁾

さらに、注目したいのは、この報告が各省庁におけるマイクロフィルム化（主として16ミリフィルム化）の進展と文書資料庫の整備についても言及している点である。

前者については、昭和三十年の防衛庁（陸上幕僚監部）を皮切りにマイ

クロフィルムの活用を図る省庁が現れ、昭和三十六年度から急激に増加、三十九年度以降さらに顕著になつたとし、昭和四十・四十一年の各省庁の事務改善計画で、文書・資料管理の改善の手段として、全二二省庁中七省庁（防衛庁、経済企画庁、大蔵省等）がマイクロフィルム化を実施したと記している。その目的については、データ整理と検索の迅速化による利用の積極化と保管ペースの縮減であり、対象は参考資料及び帳簿類、報告書のほか、原議書類、人事記録、国会・閣議関係資料、通達が多いとしてゐる。⁹¹⁾昭和三十九～四十一年度の間における各省庁のマイクロフィルム化の状況を整理すると表10のようになる。

一部には資料収集の観点を含んだものもあるが、各種の許認可等事務に係る文書や原議書類に加えて、経済企画庁、外務省や大蔵省のケースに見られるように、その対象が従来の〈意思決定型記録〉にとどまらず、〈調査審議型記録〉にも及んでいることが理解できる。このような各省庁の必要に応じた選別や判断は、アーカイブズの利用価値に関する行政における発想の一端を現したものであるとして今日改めて理解されるべきものがある。

また、後者の文書資料庫等の整備については、昭和三十九年度の厚生省による厚生行政に関する資料の閲覧室の開室（一般への公開も実施）に続き、昭和四十年に主計局資料室（予算編成事務の便に供するための予算決算関係資料、各種統計資料等）、四十一年度には自治省が各課に分散していた地方行政並びに選挙に関する資料を集中管理する資料室を設置し、資料の利用価値の向上を図つたほか、行政管理庁でも官房及び各局で入手した資料一覧の作成（月毎）とそのシェアによる有効活用が行われるようになった。⁹²⁾

自治省ではさらに進んで、ファイリングシステムへの移行と「地方公共団体の組織、運営、財政、税制、選挙制度、および防災等の企画立案なら

【表10】各省庁におけるマイクロフィルム化の状況（昭和39～41年度）

省 庁	導入時期	導入部局	目 的	マイクロフィルム化の対象
総理府	41年12月	恩給局第5課	保管スペースの縮小、衛生環境の整備、利用の迅速化	恩給裁定原書
経済企画庁	41年10月 予定	調査局資料室	検索の迅速化、生資料の総合的利用のための集中、管理及び永久保存	
防衛庁	41年5月	長官官房総務課	文書保存用設備縮小を最大目的とし、経費の節減、事務室の効率的利用、文書分散の防止、重要資料の複製等に利用	永久保存の原議書、資料・図面 訓令・命令・訓示、一般通達類、閣議・次官等会議資料、人事記録等、重要資料その他
法務省	39年6月	入国管理局 登録課	資料の集中管理による検索の迅速化とスペースの縮小	入出国記録業務 出国済入国記録、出国記録（副本的性格）、再入国記録、地区協定（本国人軍人家族）、入国記録カード（羽田空港のみ）
外務省	40年1月	旅券課	保管スペースの縮減 EDP による情報の一元的管理とこれに伴う IR システムの一環として利用	旅券申請書
	41年4月	大臣官房文書課 電子計算機室		国会関係答弁資料 公信、情報資料、国会議事録
大蔵省	39年10月	大臣官房 資料統計管理官	データ整理、保管スペースの縮減、情報索引の迅速化	調査課業務遂行のための内外の経済、財政等に関するデータ 外国の新聞雑誌（ニューヨークタイムズ、ワールドリポート等）、国内の新聞雑誌、予算説明参考資料、昭和財政史等
文部省	40年2月	大臣官房会計課	スペースの縮減、庁舎狭あい緩和、事務の簡素化	人事記録カード、記録文書の一部をテスト撮影
特許庁	40年7月	資料整備課	必要資料の収集と分類管理、保管スペースの縮減、資料検索の迅速化	国内外の専門雑誌から特許の審査、審判に必要な論文を抽出
	40年12月	資料館	索引類の保存とその利用の積極化	世界50ヶ国の公報の閲覧に必要な索引
運輸省	40年7月	船舶局 船舶検査官室	保存スペースの縮減、検索の迅速化、利用の積極化	船の復元性と安全性に関する書類 一般配置図、中央横断面図
郵政省	41年4月	建築部	散逸の防止、検索の迅速化、利用の積極化	工事用図面
労働省	40年2月	労政局 労働組合課資料室	未入手資料の収集、保管	労働運動に関する資料 日本労農通信、週間労働通信

（※）本表は行政管理庁『行政事務運営改善実績報告書』（昭和42年2月）82～83頁より作成。

びにその指導にあたり、地方自治に影響をおよぼす施策について意見をのべ、および国と地方公共団体との連絡協調をはかるためには、地方公共団体からのほう大な諸報告、資料を正確迅速に分析は握する必要がある」として、電子計算機による管理のための予備的調査にも着手していた。⁽⁹³⁾

この閣議報告では国立公文書館や「外交資料館」の設置構想についても同様のコンテクストで整理されており、これらの館の創設に対する行政機関側の期待の方向性とその大きさを計るうえでも興味深い内容を含んでいる。

各省庁において文書・資料等の管理の改善が進められてきたことで気運が醸成され、国立公文書館設置後の昭和四十九年十二月、行政管理庁はレコード・マネジメント研究会という新たな組織を立ち上げた。これは、「文書、情報記録全般のあり方という従来の文書管理の検討視点を越えた検討」が必要になったという認識から、さきの文書管理研究会とは別枠で設けられたものであった。レコード・マネジメント研究会は、昭和五十一年までの三ヶ年で九回開催され、現状と問題点の抽出、ファイリングシステム等の考え方、マイクロフィルムの現況、文書管理に関する実態調査を行い、昭和五十一年三月に報告書を取りまとめた。⁽⁹⁵⁾

わが国において記録管理の問題に初めて本格的

に取り組んだこの研究会の報告書には、発足当初から現在まで国立公文書館が抱える問題点が浮き彫りにされていると考えられる（以下、特に断りのない限りはこの報告書による）。

レコード・マネジメント研究会の調査は、各省庁の内部部局に属する職員の約25%にあたる約千人の職員を対象とした意向調査や文書保管量等の実態調査を行ったものである。まず指摘されているのは、各省庁において分散管理が常態化していたことである。すなわち、各省庁の保管文書（総延長376,603m）中、文書管理担当課が保管しているのはほんの8・7%に過ぎず、残り91・3%は各課が保管していた。この当時、文書管理規程の上では分散管理を前提としていたのは経済企画庁や国土庁など二四府省庁中わずか七省庁であったにも関わらずである。

さらに、各課の保管スペースが文書量の増大に対応しきれなくなる一方で、国立公文書館への移管が促進されたかといえば、必ずしもそうではなかった。集中管理方式を採っている一七省庁中、文書管理担当課への文書の引継や国立公文書館への移管状況をまとめると表11のようになる。

集中管理方式を採っている省庁ですら、国立公文書館発足の二年目以降から移管文書量が頭打ちになり（昭和四十八年度は第一次移管計画の最終年度であり、戦前期に作成取得した文書を、昭和四十九～五十一年度は第二次移管計画に基づき同三十年間までの文書と、同四十年までの文書のうち永久保存文書以外の比較的新しい文書を対象としていた）、国立公文書館と各省庁の協議による移管対象文書の評価選別が滞ったため、結果として年々各省庁の保存文書量が増加してしまう傾向を読み取ることができよう。

では、引継や移管を行わない理由とは何であったか。報告書においては、将来的には引継を行う予定であるが、直ちに引き継いでしまうと参照に不

【表11】 文書の引継と国立公文書館への移管量 (単位：m)

	引継文書量	移管文書量	廃棄文書量	年度末保存文書量	増加量
47年度	—	—	—	28,964 (100%)	—
48年度	5,123	1,566	2,752	29,769 (102,8%)	805
49年度	4,903	201	3,160	31,311 (108,1%)	1,542
50年度	4,564	65	3,039	32,771 (113,1%)	1,460
平均		610	2,984	30,704	1,269

(※) 本表は行政管理庁行政管理局「各省庁における文書管理に関する調査結果報告書」(昭和51年3月)9頁より作成。

便であり、業務の都合を理由として引継を行っていないという典型的なものも多く挙げられている(十、十六頁)。

だが、その一方で、例えば各課で保管していたとしても、「必要な時にすぐに取り出せず困ることがある」との回答が四割以上もあり(十五頁)、また、文書の整理・保存について前例踏襲や個人の工夫で行われているケースが八割近い状況にあったこともわかる。

そのような状況であれば、仮に移管する意思があったとしても、保存すべき文書・資料と廃棄しても良いものの判断が難しい、または、保存すべき文書・資料について保存年限の区分が難しいなどの声が六割近くを占めたのも当然であろう。引継や移管が進まなかった理由としては、そもそも現用段階での記録管理が不十分であった点が大いのである。

各省庁が以上のような事情を抱えるなか、国立公文書館は必ずしも積極的なアプローチをとることができていなかった。

本稿の冒頭でも触れたとおり、昭和

五十五年五月二十七日の閣議了解「情報提供に関する改善措置等について」により、同館への移管及び公開措置の促進が明記されたことを受け、永久保存文書であっても作成取得後から三十年までに全てを移管するものとし、それ以外の文書であっても同じく三十年を越えない範囲で移管の判断を行い、特に前者にあつては、移管後は原則として公開するものとされたことは、移管の停滞を質と量の両面において打開する契機となるはずであった。⁶⁶

ところが、これは移管の対象となる文書の機能に即した類型や、その内容に踏み込んだ評価選別基準ではなく、各省庁で区々の文書管理規程により設定された保存期間別の類型に基づき、永久保存を含めた保存期間の満了時期をどのように判断するかということに重点を置いた考え方であった。公文書館への移管以外に公文書が公開される途が十分に整備されていない状況で、移管による文書の閉鎖期間の解除と公開という、いわゆる「三十年原則」の定着を図ろうという発想を強く反映した結果のようにも思われるが、そもそも文書管理規程によつてはフォローされていないドキュメンテーションの領域に、深く切り込むことのできる基準とはなり得なかつたのである。

この問題は、平成十二年の国立公文書館法の施行と、それに続く情報公開制度の導入により、個々の行政文書ファイルの内容に応じた文書類別の評価選別を行いうる環境が整えられても、本質的な解決には至らなかつたように思われる。わが国においては、〈意思決定型記録〉と、その経緯を構成する〈調査審議型記録〉を一体的に認識・管理し、アーカイブ化の対象とする発想は、公文書管理の法制化を待たねばならなかつたのだから。

レコード・マネジメント研究会による実態調査が行われた際、文書の管理について問題意識を持ち、「改善の余地がある」としていた世代は、勤

務経歴年数五〜十年未満及び十〜二十年未満の中堅職員層（本省課長補佐・係長クラス）が半数近くを占めていたという。これは昭和三十年代―高度経済成長期に行政の世界に入り、スピーディーな判断や意思決定、能率性の向上にウエイトをおいた文書管理や資料管理を担ってきた世代にもあたっていた。公文書館が、現在においても通底するそのような問題意識をくみ取り、アーキビストによるサポートを展開することは、自ら「静態的」「回顧的」活動に甘んじている限りにおいては、今後もアポリアであり続けるのである。

おわりに

本論文は、わが国における記録文書が、これまで政策の形成や企画立案の過程においていかに利用されてきたのか、その歴史的展開を追うことにより、「知的資源」としての公文書を保存し、広く国民の利用に供するという従来の公文書館の機能に加えて、行政運営ことに新たな政策を生み出す過程において、今後、公文書館が自らの機能や組織像、求められる専門職員の姿を描くためのデッサンである。

内閣制度成立期のわが国において、公文書とは意思決定のためのコミュニケーションの手段であり、記録管理（これも「文書管理」と同様に戦後に確立する概念なのだが）の目的も、当初は法令等の改廃決裁といった新たな意思決定にあつた「例規徴証」となる〈意思決定型記録〉の整理や保存に他ならなかつた。

大正期における経済発展とこれに伴う行政需要の変化と組織のセクション化は、政策形成システムの変更を迫り、公文書の取扱いについても、意思決定や調整手続の合理化を促した。記録管理の面でも、調査資料や統計、

報告といった〈調査審議型記録〉の相対的な重要性が高まるなか、記録を情報資源として積極的に活用することで、内閣のリーダーシップの強化を目指した内閣資源局のような組織も現れることになった。これらの組織が戦前に到達した、「資料」としての公文書とその管理という発想は、戦後において更なる展開を見せることになったのである。

戦後の急激な民主化や行政改革の議論は、意思決定のシステム自体を「文書管理」という新たな概念として析出し、その不断の効率化と透明化とを要請した。その一方で、政策の形成に不可欠であった資料の管理―ドキュメンテーションは、むしろ行政機関の内発的な要因によって展開し、「記録管理」という概念へと次第に醸成されていったものの、両者の微妙なズレは必ずしも解消されることはなかった。

わが国における中央公文書館制度は、これまでどちらかといえば「文書管理」の概念に収まる部分を対象としてきたように思われる。もちろん「意思決定型記録」のように、意思決定と責任の所在を公証することができる材料は重要なものではあるが、その意思決定の背景にある判断の根拠であり、未発の可能性をも含んだ〈調査審議型記録〉こそ、組織・集団としての政策形成や決定の質そのものを問い直すための材料であり、今後われわれが向き合うべきアーカイブの対象なのではないだろうか。

これはリーダーシップを支えると同時に、新たな政策を生み出すための知的資源であって、公文書館が保存し、利用に供するアーカイブズが、将来の政策形成過程において必要とされるための可能性を与えるものでもある。

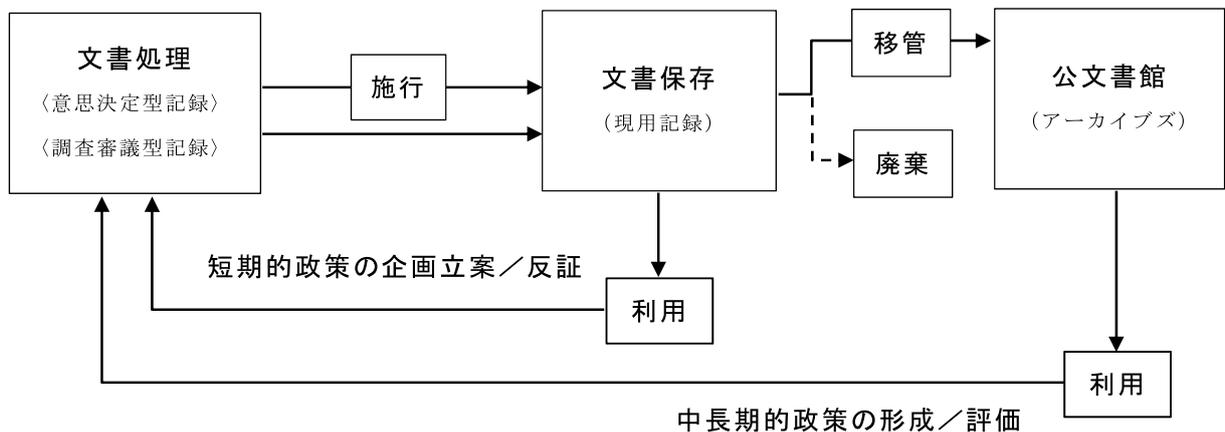
公文書館制度をそのような新たな段階へと導く上で不可欠となるのは、まず公文書館自体が、保存するアーカイブズの価値を改めて見直すことであろう。アーキビストは一面においては政策形成を支える情報のプロ

フェッショナルとして、〈調査審議型記録〉の構造的理解や活用する方法について知的な背景を有し、その時代における政策課題に応じた情報資源の提供に努める積極性を具有するべきである。

しかしながら、記録や情報はそれ自体では良質な意思決定を生み出すものではなく、また、かえって恣意的な選択を裏付けるものにもなりかねない^(註)。同時代における反証可能性の確保や将来における歴史の評価というアカウンタビリティ^(註)が両立されなければならぬ理由もここにある。

すなわち、以下の図に示すように、現用文書の管理とその公開が、短期的な意思決定への反証と参画を保障するサイクルを生み出したのと同様に、今後は、アーカイブズが中長期的な政策形成を支えるもう一つのサイクルを築き上

【図】 情報資源としての公文書と利用の環構造



げていくことが求められているのであり、公文書館やアーキビストはそのなかに自らの将来像を展望せざるを得ないのである。

註

(1) 「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」昭和五十五年十二月二十二日連絡会議申合せ（国立公文書館『公文書等の集中管理―保存・利用のための移管の重要性について―』一九九一年、国立公文書館、四九頁）。閣議了解を踏まえたこの申合せにより、永久保存文書であっても作成取得後から三十年までに全てを移管するものとされ、それ以外の文書でも同じく三十年を越えない範囲で移管の判断を行い、特に前者にあつては、移管後は原則として公開するものとされた。

(2) 福永文夫『大平正芳―戦後保守―とは何か―』（二〇〇八年、中央公論新社）二二三―二三九頁。

(3) 臨時行政調査会『行政改革に関する第五次答申―最終答申―』昭和五十八年三月十四日（一九八三年）一九七―二〇〇頁。

(4) 内閣に所属する機関は、戦前においては総じて「内閣所属部局」と称されてきたのであるが、これは①國務大臣の合議体としての内閣の事務を所掌するもの（内閣官房や法制局等）と、②内閣総理大臣が主任の大臣として管理することがふさわしいもの（賞勲局、恩給局等）、あるいは③他の省へ振り分けられなかったもの（馬政局や鉄道局等）の三つの類型を含む概念であった（『行政管理問題研究会』『政策決定機関と内閣補助部局』一九八三年、行政管理問題研究会、二四―二五頁）。第一、二、三の類型は戦後においては総理府へと整理されていくことになるのであるが、本稿においては内閣総理大臣のリーダーシップ・総合調整を支えるスタッフ機構として発展していく第一の類型を「内閣補助部局」として取り扱うこととしたい。

(5) 「記録局会計局官報局官制」明治十八年十二月二十四日内閣達第七六号（国立

公文書館所蔵、公三九〇三）。

(6) 「記録需要者質問ノ大要」明治十八年十二月三十日内閣記録局通牒（国立公文書館所蔵、帳九二）。

(7) 本論文において、〈意思決定型記録〉とは、法令等の制定原議（いわゆる一件態文書）のような意思決定に係る文書を想定し、統計・情報分析や調査報告書、有識者会合における審議資料等である（『調査審議型記録』とは対をなす分析概念として取り上げていく。なお、これらの概念定義については、拙稿「公文書管理制度と近現代史学―政治史の対象と方法についての一考察―」（『近代史料研究』第十二号、二〇一二年一〇月）も参照されたい。

(8) 「内閣所属職員官制」明治二十三年七月一日勅令第一一四号（国立公文書館所蔵、類四五〇）。なお、内閣記録局の活動と体制縮小の経緯については、中野目徹「内閣制創設期における記録局設置についての一考察」（『学習院大学大学院人文社会科学研究所アカイブズ学専攻研究年報』第二号、二〇一三年二月）を参照されたい。

(9) 例えは内務省では、明治十八年七月二日に制定した「内務省処務条例」を同十九年四月九日に大幅に改正し、文書の起案・回付、決裁・施行といった文書の処理に係る部分を各省官制通則に拠るものとして規定から外していた（前掲註（7）、拙稿、一四頁表）。

(10) 「各省大臣ヨリ発布スル省令ハ発布前必ス閣議ヲ経ヘシ」明治十九年十一月十日内閣訓令第三四号（国立公文書館所蔵、類二四七）。

(11) 「内務省文書保存規則並細則」明治十九年六月二十九日内務省内達（内閣記録局編『法規分類大全』第一編官職門七至九、一八八九年）。

(12) 「大蔵省文書保存規則」明治十九年六月二十五日内閣議決定（国立公文書館所蔵、類二五六）。

(13) これ以後は各省に省令審査委員（後に参事官制へ）を設けて省令案の審査にあ

たらしめることとなり、大正十三（一九二四）年十二月の参事官制廃止後は各省大臣官房の文書担当課が法令審査を担当することになった。

(14) 「訓令案」（秘書類纂 官制関係資料）一九六九年、原書房（明治百年史叢書版、初出は一九三五年）二四～二六頁。この案文は、明治十八年十二月二十六日に「各省事務ヲ整理スルノ綱領」（内閣総理大臣達、いわゆる「官紀五章」として各省に示された。

(15) 「二省以上交渉ノ事項ニ関スル件」明治四十一年十月二十二日勅令第二六六号（国立公文書館所蔵、類一〇五〇）。

(16) 「内務省処務規程並内務省文書処分事項訓令」（国立公文書館所蔵、昭四七厚生四）。

(17) 大正十三（一九二四）年頃に土木局事務官であった岡田文秀は、堀切善次郎土木局長が「属僚政治」の打破を目指した「局長中心」主義を徹底し、「一切の書類は全部まず朝、局長のところへ出せ」という指示を出したと回想している（大霞会内務省史編纂委員会編『内務省史』第一巻、一九七一年、大霞会、七八九頁）。

(18) 「各庁ニ於ケル事務ノ簡捷及能率ノ増進ノ達成ニ関スル件」大正十三年五月三十日閣議決定・各庁ニ通牒（国立公文書館所蔵、類一四九九）。清浦奎吾内閣下で法制局が起案した「各庁文書処理方法」の通則化は陸軍省や農商務省等に反対意見もあり、結局は実現しなかった。

(19) 「内閣総理大臣訓諭趣旨管下ニ徹底スル様通牒ノ件」大正十三年八月十一日（国立公文書館所蔵、纂一六八二）。

(20) 「大蔵省官制」明治十九年三月一日勅令第二号（国立公文書館所蔵、類二四八）。

(21) 中塩達也「官庁稟議制度について」（山城章監修・企業研究会編『稟議的経営と稟議制度』一九六六年、東洋経済新報社）四七七頁。

(22) 石黒忠篤「小野武夫君と私」昭和二十四年七月（大竹啓介編『石黒忠篤の農政

思想』一九八四年、農山漁村文化協会）三五頁。

(23) 「大蔵省文書取扱規程」昭和八年九月二十五日大蔵省達官房秘令第一五五号（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』二〇〇九年、岩田書院、七三〇頁）。これらは「参考書」や「別纂」というシリーズを構成し、現在、国立公文書館で利用に供されている「昭和財政史資料」もこのような（調査審議型記録）に属する文書であった（拙稿「昭和財政史資料—戦前期大蔵省における文書管理と財政史編纂」『北の丸』第四二号、二〇〇九年）。

(24) 「農林省処務規程」大正十四年四月一日農林省訓令第三号（国立公文書館所蔵、昭四七農水一一三）。

(25) 全国経済調査機関連合会編『全国経済調査機関連合会趣意・規約・細則・会員名簿』（一九二〇年、全国経済調査機関連合会）。

(26) 永雄策郎（東亜経済調査局参事）「欧米諸国経済調査機関の施設及批判」（全国経済調査機関連合会『彙報』別冊第一〇号、一九二四年一〇月）一五、二二頁。

(27) 「官庁刊行図書目録」創刊ノ趣旨」昭和二年五月十九日付内閣印刷局長ヨリ内閣書記官宛照会（内閣官房総務課例規集」下巻、国立公文書館所蔵、平一五公文三）。

(28) 「行政調査項目」大正十四年五月二十三日内閣幹事提出（国立公文書館所蔵、委四五八）。

(29) 「内閣書記官室記録課処務細則」明治二十七年三月二十九日（国立公文書館所蔵、帳七四）。

(30) 恩給裁定原書については、恩給局による利用頻度が極めて高く、借覧も長期に及ぶことから、出納簿が別に調製されるようになる。

(31) 「内閣所属部局及職員官制」大正十三年十二月二十日勅令第三〇七号（国立公文書館所蔵、類一四八八）。

(32) さらに、「雑書」の利用が、昭和三年二月から急激に増加する理由としては、前年十二月三十日の「大礼使官制」の制定を受け、十一月十日に行われる昭和天

皇の即位の礼の準備が本格化し、その終了後も引き続き記録編纂委員会による「昭和六和大礼記録」の編纂事業が行われたことが挙げられる。「昭和六和大礼記録」は昭和六年七月に完成したが、総務課の「雑書」の利用は前年四月頃まで高い水準を維持していた。

(33) 「企画院文書取扱規程」昭和十二年十一月二十日（国立公文書館所蔵、雑三五二五）第十八条には、資源局の「保存文書」を、資源審議会（同局が庶務を担当）のそれとともに企画院（大手町庁舎）で保存する旨の規定がある。

(34) 「資源局官制」昭和二年五月二十六日勅令第一三九号（国立公文書館所蔵、類一六〇〇）。発足当初の長官は宇佐美勝夫（前賞勳局総裁）、総務課長兼企画課長には松井春生（兼法制局参事官）、調査課長には植村甲午郎（商工省より出向）、施設課長には宮島信夫（農林省より出向）が就任した。

(35) 松井春生（はるなり）は明治二十四年生まれ。大正五年十一月に高等文官試験に合格し、内務省へ入省。同八年六月より法制局参事官となり、昭和二年五月に内閣資源局に転じてから同局総務課長兼企画課長、総務部長、企画部長等を経て同十一年四月に資源局長官を務めた。同年十一月に内閣東北局長官に就任、翌年十月に廃官。戦後は大阪府知事、貴族院議員、東京都長官となるも、昭和二十一年九月に公職追放となる（同二十六年八月追放解除）。

(36) Ministry of Reconstruction Report of the Machinery of Government Committee”（国立公文書館所蔵、E〇三〇七三三三）

(37) 蛸山政道「イギリスの行政機構改革」（日本行政学会編『行政機構の改革』一九六一年、勁草書房）九〇―一〇頁。蛸山も昭和五年に上梓した『行政組織論』（一九三〇年、日本評論社）の着想が、この文献に接したことで得られたと記している。

(38) 松井春生『経済参謀本部論』（一九三四年、日本評論社）二三四―二六〇頁。更に後年の回想であるが、松井は行政改革に関する検討に際して、ロンドンで入

手したこの報告書が大いに役立ったと述べていた（「臨時行政調査会に望む」『行政と経営』昭和三十七年No.4、一一頁）。

(39) これら一連の動きの背景には憲政会随一の政策通と言われ、官界にも強い影響力を有していた江木翼の存在があるように思われる。江木は第一次加藤高明内閣で内閣書記官長も務め、行政調査会における調査審議をリードしていた人物である。また、内閣記録課長時代には、明治四十年に内閣文庫の一般利用への途を開き、自身「毎朝午前八時前に登庁し、記録課の管理せる内閣文庫内にあつて約二時間静かに各方面の文献を涉獵精読」（江木翼君伝記編纂会『江木翼伝』一九三九年、江木翼君伝記編纂会、三九―四〇頁）していたという。江木に心酔した松井は、法制局参事官時代には内閣の書庫にこもるなど、記録や情報への嗜好性という点でも共通する部分があり、後年、自らの構想を江木に語り、その意を受けて資源局の官制を起草したとも回想している（産業経済史研究所『商工行政史談会』第一分冊、一九七五年、産業経済史研究所、三五―三六頁）。

(40) 「横溝光暉氏談話第二回速記録」昭和四十八年九月二十五日（横溝光暉氏談話速記録）（上）（一九七三年、内政史研究会）一〇八頁。

(41) 山下は大正十二年三月三十一日付で退職（主事法制局属、同日付で法制局事務嘱託となり、昭和二年五月三十一日には資源局事務嘱託となった（国立公文書館所蔵、任B一一〇九、一一五三、一四〇〇）。山下について、松井は「奏任待遇の大属官」で「法制局の宝物」とまでその実務能力を高く評価していた（「日本行政の回顧（その三）」『行政と経営』昭和三十七年No.8、五一頁）。

(42) 内田は明治三十二年生まれ。大正十三年十一月に高等文官試験をパスし、同十四年四月内閣恩給局事務嘱託、昭和二年六月に内閣資源局属・総務課勤務となる。同九年六月総務部分室主任、同十二年四月制度課長、同局と企画院の統合後は、官房資料課長（昭和十四年四月）、資料課長（同十六年三月）、文書課長、調査官等を経て、同十七年に興亜院調査官、漢口総領事などを歴任。戦後は昭和三十年

八月から同四十年三月まで国立国会図書館専門調査員も務めた。

- (43) 「軍需局官制」大正七年六月一日勅令第一七八号（国立公文書館所蔵、類一二六九）。

- (44) 「国勢院官制」大正九年五月十五日勅令第一三九号（国立公文書館所蔵、類一三三四）。

- (45) 「資源局創設以来現在に至ル業務概況報告」昭和四年三月三十一日内閣総理大臣宛報告（国立公文書館所蔵、纂一八四八）。

- (46) 「昭和四年度資源局事務概況」昭和五年三月三十一日内閣総理大臣宛報告（国立公文書館所蔵、纂一八八一）。

- (47) 「日本行政の回顧（その四）『行政と経営』昭和三十七年No.3、一一頁）。

- (48) 昭和六年度には資源調査令に基づく関係資料の収集に加え、官民各方面における資料の収集や新資料の作成等の成果を公表し、「本局業務ニ関スル社会ノ理解」を深める一助とするため、雑誌『資源』（四半期に一回刊行）が九月に刊行された

- （昭和六年度資源局事務概況）国立公文書館所蔵、纂一九六三）ほか、「総動員準備の基調たる官民協力の実を挙ぐる」ため、後に『重要資料要録』や『重要鉱物資源資料目録』、『帝国資源総覧』も刊行された（資源局十年の回顧）（石川進吉『国家総動員史』資料編第三、一九七五年、国家総動員史刊行会 一四五頁所収）。

- (49) 同年六月に松井は東大で「経済の組織的統制とその機構」と題する講演でこの概念を提唱し、注目を集めたという（前掲註（47）、一五頁）。

- (50) 同右、一三頁。

- (51) 植村甲午郎伝記編集室『人間・植村甲午郎 戦後経済発展の軌跡』（一九七九年、サンケイ出版）一四三頁。

- (52) 「企画院事務分掌規程」昭和十二年十月二十五日（国立公文書館所蔵、資一三七）。

- なお、企画院の文書管理自体は庶務課が担当していた。
- (53) 「企画院事務分掌規程」昭和十四年四月一日（大蔵省印刷局『職員録』昭和

十四年七月一日、一九三九年）。

- (54) 植村によれば、国家総動員法制の整備にあたっては、実際の起案は文官ポストであった調査課が担い、内容に関しても資源局時代から行ってきた調査の蓄積が大きなウエイトを占めていたという（前掲註（51）、一五四頁）。

- (55) 「企画院資料取扱規程」昭和十四年九月二十日施行（企画院第一部第一課「中央官庁文庫図書室資料室等ニ関スル調」昭和十七年、国立公文書館所蔵、ヨ一三〇・〇〇〇三）。

- 規程等については詳らかにはしなかったが、昭和四年には「内閣資源局資料室」の編纂により『図書目録』が、翌年以降には『外国図書目録』も刊行されており、このような発想自体が資源局からもたらされたことを推定できる。

- (56) 「企画院文書取扱規程」昭和十四年八月十一日総裁達文第一号（国立公文書館所蔵、昭五〇農水三）。

- なお、改正前の文書取扱規程（前掲註（33））にはこのような「資料」に関する規定は見当たらない。

- (57) 前掲註（51）、一四五頁。

- (58) 読売新聞社編『昭和史の天皇』一六（一九七一年、読売新聞社）一六〇頁。なお「総動員秘密保護法案」をめぐる資源局内の文官・武官スタッフの対立については、御厨貴『政策の総合と権力―日本政治の戦前と戦後』（一九九五年、東京大学出版会）三二―三八頁も参照。

- (59) 「総動員計画事務上必要ナル軍機文書ノ取扱ニ関スル件」昭和五年四月五日資企乙五〇〇（一）号（国立公文書館所蔵、別二四八）。

- 総動員計画会議は、次官、局長、事務官に加え、技師、嘱託まで会同して行われる大掛かりなものであった。

- (60) 「総動員計画設定上必要ナル軍機文書取扱ニ関スル協定」昭和六年四月十八日資企乙五〇一（一）号（国立公文書館所蔵、別二四八）。

- 例えば、資源局では同年七月一日に「資源局軍機文書取扱規程」（国立公文書館所蔵、資七八）を制定したが、他省の対応が確認できるのは、管見の限り外務

- (61) 例え、資源局では同年七月一日に「資源局軍機文書取扱規程」（国立公文書館所蔵、資七八）を制定したが、他省の対応が確認できるのは、管見の限り外務

省（「外務省総動員関係軍機文書取扱規程」昭和七年一月二十九日）と商工省（総動員関係軍機文書及機密文書取扱規程」昭和九年一月十五日）だけであり、制定時期や内容も必ずしも斉一的なものではない。

(62) 「機秘密書類二閣スル協定」昭和十五年六月六日企二警課第八号（国立公文書館所蔵、昭五〇農水三）。

(63) 企画院総裁官房調査課「外情関係作成資料目録」昭和十六年十二月（国立公文書館所蔵、ヨ三三〇・〇二四一）。

(64) 佐野小門太（内閣官房総務課理事官）「六月二十日火災当時ノ手記」及び鈴木嘉一（企画院第二部調査官）「今次、火災の教訓」（第一報）昭和十五年六月二十二日（皇居御濠外諸官衛火災関係記録」昭和十五年、国立公文書館所蔵、資七三）。

(65) 企画院第一部第一課「中央官庁文庫図書室資料室等二閣スル調」昭和十七年（国立公文書館所蔵、ヨ一三〇・〇〇〇三）。

(66) 企画院次長となっていた植村は昭和十五年八月に総裁の星野直樹と対立して辞職、退官しており、内田も同十七年八月には興亜院に転出してしまふ。旧資源局文官グループとこの調査の関係については今回明らかになることができなかった。調査の背景及び目的と併せて後考を期したい。

(67) 「内閣官房事務刷新項目法制局長官宛回答」昭和十七年九月二十九日回答（国立公文書館所蔵、類二五五七）。なお、内閣官房記録課に総務課に吸収されることになり、以後、内閣官房に記録事務のみを主管する課が置かれることはなかった。

(68) 「公務能率研究会について」昭和二十七年五月三十日付人事院事務総局能率局長通知（国立公文書館所蔵、資一四四一）。

(69) 大蔵省大臣官房文書課 平野寿「文書の決裁方式について」（第一回公務能率研究会報告）国立公文書館所蔵、資一四二一）。

(70) 農林省大臣官房文書課 池田勝栄「文書処理の現況と今後の能率化について」（第

二回公務能率研究会報告）国立公文書館所蔵、資一四二一）。

(71) 牧原出氏はこのような文書管理の発想を「意思決定型文書管理」という確かな表現で指摘している（牧原出「記録保存型文書管理」と「意思決定型文書管理」（高橋滋編『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』二〇〇七年、商事法務二五二頁）。

(72) 「公務能率研究会について」（国立公文書館所蔵、資一四四一）に付属の佐野小門太による付記（昭和三十四年四月二十七日）。

(73) 行政管理庁史編集委員会『行政管理庁史』（一九八四年、行政管理研究センター）八四〇頁。なお、会長は佐藤喜一郎（三井銀行会長）で、五名の委員の中には山政道が名を連ね、その弟子である行政学者の辻清明も調査員として参与していた。

(74) 行政管理庁行政管理局行政能率調査班編『書類事務管理—第二次フォーバー委員会専門分科会報告書』（一九五九年）七〜九頁。

(75) この「意見」の原案は蠟山委員や辻調査員等の作成したドラフトがベースになっていたという（前掲註（73）、八四七頁）。議論の経過や原案の作成過程は明らかにできなかったが、昭和四十三年十一月当時、臨時行政調査会の事務局である行政管理局が作成取得し、現に保存していた資料の一覧には、件名を瞥見する限りでもフォーバー委員会の「記録管理」に関する資料は含まれていない（行政管理庁行政管理局「臨時行政調査会関係保存資料一覧」一九六八年）。また、「稟議制」から官僚組織における意思決定の特質と問題性を捉えていく視点（例えば、辻清明『新版 日本官僚制の研究』一九六九年、東京大学出版会）は、臨時行政調査会における議論を一つの契機とした、わが国の行政学史上も逸することのできない成果であるが、「稟議制」がその当時において既に実質的な意義を喪失していた点については、後年において鋭い指摘がなされている（井上誠一『稟議制批判論についての一考察—わが国行政機関における意思決定過程の実際』一九八一年、行

政管理研究センター)。

(76) 臨調に対し、松井春生はホルデン委員会の報告に触れつつ、内閣における「資源府」の設置や「総轄的な統計調査」による「科学的基礎」に基づく予算編成綱領の策定を提言していた(前掲註(38)、松井春生「臨時行政調査会に望む」)。

(77) 前掲註(73)、三七三頁。

(78) 「文部省資料保管規程」昭和三十七年六月五日文部大臣裁定(国立公文書館所蔵、平一文部二二七)。この規程が総務課の記録班ではなく、文書審査にあたる審議班による伺定の形式で制定されている点から見ても、既存の記録文書に比べて、「資料」が政策立案過程において占めていたウエイトの大きさがうかがえる。

(79) 行政管理庁行政管理局行政効率調査班『各省庁における文書管理改善の事例―文書管理研究会研究報告書―』昭和三十八年六月(一九六三年)一〇一頁。

(80) ちなみに、現在、国立公文書館で利用に供されている文部科学省の移管文書(平成二十一年度移管)には、緑色のクロス装のファイルに編綴された「文部省記録「資料」を確認できる。これらには「白山」のスタンプが捺されており、同省が運営管理する「白山書庫」において保管されていた文書であったことがうかがえる。移管状況はA門(主として法令(文化財保護法)関係)一〇一冊(年代は大正十五年から昭和五十二年まで)、例えば昭和四年の国宝保存法を含めて遡及的な整理が行われている)、E門(昭和三十七年から平成七年までの国際会議関係)一六冊、F門(条約(野生動物保全条約)関係)二冊であるが、冊毎に振られた通し番号が冊数と一致しないものもあり、現在も同省において現用文書として管理されている部分があるものと推定される。また、分類も「記録文書」とは異なっており、この点についても後考を期したい(このほか、平成二年度移管文書にも「資料」が含まれていることが確認できる)。

(81) ことに国会の議決を経ず臨機に策定されてきた戦後の経済計画の領域において、民間への情報の普及は、経済全体の資源配分の効率性を高めることを期待される

一方、省庁間においては専門知識の相互補完による調整が、その実効性を担保するうえで重要であったとされている(経済企画庁編『戦後日本経済の軌跡―経済企画庁五十年史―』(一九九七年、経済企画庁)一〇七―一〇八頁)。意思決定の効率化と政策の実効性を高めるための政策形成のあり方が、記録の分担管理と、さらに文書管理とは異なる資料管理のサイクルを生み出す条件を醸成していったのである。

(82) 矢野智雄元経済企画庁長官の談(経済企画庁編『戦後経済復興と経済安定本部』一九八八年、経済企画庁、三二頁)。経済企画庁には経済安定本部以来、稲葉秀三など企画院での勤務経験を有する者もおり、また、戦前に資源局や企画院が作成取得した「赤本」を、稲葉とともに戦後の混乱期に倉庫から救い上げた大来佐武郎(逋信省出身)とのような人物もいた(同四九頁)。後に大平内閣で外務大臣を務めるなどした大来は、経済企画庁では総合計画局長まで進んだ。

(83) ちなみに、現在、国立公文書館の目録に「戦後経済政策資料」(昭和三〇年代の経済計画資料)としてカテゴライズされている簿冊を確認していくと、総合計画局作成資料には「CA」「CB」といった分類が付されており、「保管要領」によれば、「特別な業務が長期に継続して行われる場合」に追加された「特別整理資料」と併せて、その全体像を俯瞰することが可能となる。資料の管理に係る情報は、今日においてそれぞれの資料の内容を理解・評価し、又は提供する上でも本来重視すべきものであろう。

(84) 「公文書館制度研究会内規」(昭和三十五年三月二十五日制定)(国立国会図書館総務部総務課「公文書制度研究会調査資料」第一号、一九六〇年、国立国会図書館)。岡部は明治四十二年生まれ。昭和七年に内務省入省、同二十四年人事院法制局長、同二十七年行政管理庁管理部長等を経て、国立国会図書館副館長となった人物である。

(85) 国立国会図書館編『国立国会図書館三十年史』(一九七九年、国立国会図書館)

三三三頁及び国立国会図書館五十年史編纂委員会編『国立国会図書館五十年史本編』（一九九九年、国立国会図書館）一〇九頁。

(86) 岡部史郎「ドキュメンテーションと行政」『行政と経営』昭和三十九年、No.1）八～一〇頁。

(87) 同右、一一頁。

(88) 前掲註(79)、七五、九五頁。

(89) 行政管理庁『行政事務運営改善実績報告書』昭和四十二年二月（一九六七年）七八頁。

(90) 各省庁の文書管理に関する規程を横断的にみると、昭和三十年代後半から四十年代前半にかけて全面的な改正をむかえた省庁が多いことがわかる。許認可等に係る文書量の増加に応じて、保存年限の細分化など文書管理の効率化が追求されていった結果であろう。

(91) 前掲註(89)、七四頁。マイクロフィルム化の進展は、フィルムの訴訟証拠能力が認められたことで、原本（紙媒体）が数多く廃棄される要因となってしまう感も否めない。それ以前でも、例えば通商産業省では、作成したマイクロフィルムの精密検査を終えた原本については、行政訴訟等に関係又は関係することが予測されるものや、貴重な資料としてそのまま保存することが適当と認められるもの等を除き廃棄する旨の規定があったことが確認できる（「通商産業省本省マイクロフィルム文書取扱規程」昭和三十七年十一月一日文第一四五号（行政管理庁行政管理局『マイクロフィルムに関する諸規程―各省庁の取扱要領―』昭和四十九年六月、一九七四年、八九頁所収）。

(92) 前掲註(89)、七七～七九頁。大蔵省主計局資料室は、昭和三十年に予算編成制度の調査で欧米各国を視察した相沢英之（主計局主計官）が、米国の予算局のBibliothèqueの機能に感銘を受け、「各省各庁の仕事に関するあらゆる資料」が集まってくる主計局において、主査や主計官の交替時に十分な引継もなくそれら

内閣補助部局における記録管理の史的展開

が廃棄される現状を打開すべく、総務課長となった昭和四十年に図書室（のち法規課資料室）として整備したと回想している（相沢英之『予算は夜つくられる』二〇〇七年、かまくら春秋社、六〇～六二頁）。これと並行して、臨調においては内閣への主計局―予算編成権移管問題が論議されていた。そこで、「内閣補佐官」のもと予算編成を担う「調整局」の活動を支える要素として、金融事情、経済見通し、財政事情等に関する資料収集と公開にあたるセンター機能が挙げられていた点を踏まえれば（前掲註(4) 行政管理問題研究会、二八〇～二八四頁）、これは極めて戦略的な試みであったといえよう。

(93) 前掲註(89)、七八頁。

(94) 前掲註(73)、三九三頁。

(95) 行政管理庁行政管理局『各省庁における文書管理に関する調査結果報告書』昭和五十一年三月（一九七六年）一頁。

(96) 前掲註(1)、四九頁。

(97) 旧資源局の文官グループのリーダーとして企画院に残った植村甲午郎によれば、昭和十五年に稲葉秀三らと対英米戦に突入した場合の緊急物動計画の立案に一命を賭して取り組んでいたが、戦争の継続が不可能であることを裏付けるはずの計画が、最終的には開戦が可能であることを立証するものへと歪められてしまったという（前掲註(51)、一八四～一九三頁）。

【付記】本稿は、平成二十四年度に独立行政法人国立公文書館が実施した「アーカイブズ研修Ⅲ」の修了論文として提出した「わが国の政策形成とアーカイブズに関する試論 内閣補助部局における記録管理の史的展開を中心として」を加筆・修正したものである。

（総務課企画法規係長）