

平成 26 年 5 月 23 日現在

機関番号：12301

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530140

研究課題名(和文)戦後日本公文書管理史の研究

研究課題名(英文)A study of government records management history in postwar Japan

研究代表者

北村 純(KITAMURA, JUN)

群馬大学・社会情報学部・准教授

研究者番号：70297175

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 700,000円、(間接経費) 210,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は戦後日本の中央省庁における公文書管理史を叙述・分析する試みである。公文書管理法の制定を機に政府の官僚機構は従来の文書行政の見直しに迫られている。公文書館法、国立公文書館法、行政機関情報公開法など、一連のOpen Government Law整備に伴って公文書管理のあり方に関する議論が受け継がれ、文書管理行政のあり方に改革提案と官僚機構による応答が重ねられた。これらを「公文書管理改革の政治過程」と捉え、改革運動の動向と政府・行政の対応の両者を視野に置きながら、政府の官僚機構における文書行政の経緯・現状・展望を(1)行政史的接近、(2)政府情報の実態分析、(3)官民対比の視座から検討した。

研究成果の概要(英文)：This study is an attempt to delineate and analyze the history of records and archives management in central government of post-war Japan. The government bureaucracy has been forced to review the document management methods of conventional machine. A series of Open Government Law development (for example, The Archives Act, the National Archives Act and the Freedom of Information Act) has promoted the discussion of the nature of the document control administration and the archives management. These trends are regarded as a "political process of the government records reform", in which government is muddling through with the interactions of stakeholders. The research is based upon three viewpoints; (1) administrative history of Japanese bureaucracy, (2) current situation of government records, and (3) comparative public-private bureaucracy.

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：公文書管理 政治学 行政史 行政学

1. 研究開始当初の背景

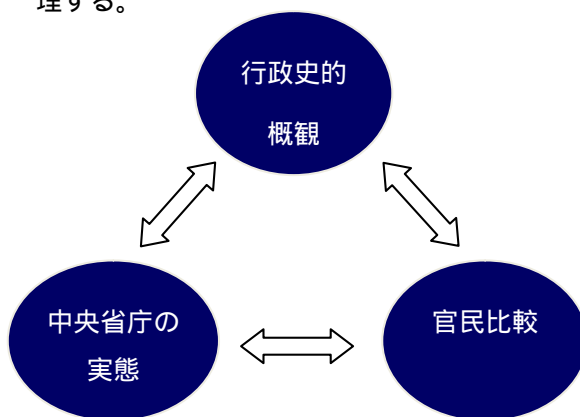
- (1) 行政史的接近：公文書の公開・配布（配付）・管理と係わる行為主体の組み合わせとその変化を行政史的に通覧し、公文書管理改革論議の系譜を概括する。
- (2) 政府情報の実態分析：中央省庁の文書行政について、とくに省庁内の組織階層と文書行政の関係について考察する。
- (3) 官民比較：企業における記録管理との対比で、中央省庁の文書行政の性格を明らかにする。

2. 研究の目的

本研究は戦後日本の中央省庁における公文書管理史を叙述・分析する。公文書管理法の制定（2009年6月）を機に、政府の官僚機構は従来の文書行政の見直しに迫られている。公文書館法（1986年）、国立公文書館法（1987年）、行政機関情報公開法（1999年）など、わが国における一連の Open Government Law 整備に伴って公文書管理のあり方に関する議論が受け継がれ、政治主導で文書管理行政のあり方に改革提案と官僚機構による抵抗（応答）が重ねられてきた。これらを「公文書管理改革の政治過程」と捉え、改革運動の動向と政府・行政の対応の両者を視野に置きながら、政府の官僚機構における文書行政の経緯・現状・展望を(1)行政史的接近、(2)政府情報の実態分析、(3)官民対比によって明らかにする。

3. 研究の方法

研究課題について、(1)行政史的概観、(2)中央省庁のサーベイ、(3)官民対比、という3つの柱を立てる。主に文献調査・聞き取り調査等に基づいて考察を進める。歴史的新制度論を参照枠組みにしなが、叙述・分析を整理する。



4. 研究成果

- (1) 文書管理サイクル確立のために
  - a) 交わらない経路

歴史的新制度論の視点で、戦後日本の公文書管理史を整理するとき、中央省庁の文書管理（現用文書）と国立公文書館の創設・組織運営（非現用文書）を結びつける動きは弱く、両者は別々の経路をもって展開してきた。

社会科学の諸分野においても、文書管理サイクル確立の側面から、学問的知見を結びつけていく動きは少なかった。公文書管理法制定前後より文書管理サイクルの確立の視点から行政官僚制を見直そうとする（学の側面からの）問題意識は顕在化しつつある。

b) 行政学研究の状況

行政学において稟議制と情報公開制度は講学上別々の項目として扱われ、その関連性をつきつめて問題を切り出した研究は少ない。行政文書管理とアーカイブズの連結をめぐる研究は更に少なくなる。地道な行政史研究とともに、隣接領域との連携・交流を図りつつ、文書管理サイクル確立へ向けての更なる研究が求められる所以である。

(2) 稟議制と文書管理

a) 行政学・経営学における稟議制研究

稟議制研究は、日本的な組織の意思決定方式として注目され、行政学、経営学、社会学、人類学など諸分野で扱われてきた。

行政学では、河中二講や辻清明の研究、井上誠一の考察などが知られ、大学の教科書において紹介されている。

日本官僚制における意思決定方式であると同時に文書処理方式である稟議制の実証研究は、辻の論考を誤認とし、官僚経験者の井上の論考が定説として位置づけられるが、両者の論考の発表時期（約15年の違い）にもかかわらず、両者が考察の対象とした官僚制組織は時期的に意外にも重複・近接している。両者の論考の情報源が異なることは明らかである。一方で辻と同様の観点で行われた行政監察報告が存在し稟議制の問題性を指摘している。他方で井上が描く稟議制の実態がいつどのように形成されたか井上自身が説明していない（歴史的な経緯を省いている）。これらから、井上の説明の妥当性を認めつつ、辻の分析と井上の分析がここまで異なる理由について、行政史的に掘り下げる必要があることを、本研究で指摘した。

稟議制と文書管理を考察する上で重要なもう一つの視点は、行政学における稟議制研究を見るだけでなく、他分野の稟議制研究の論理の筋道を追うことである。

経営学では、とりわけ戦後企業組織を対象とした実証的な研究が進められ、稟議制度と管理制度（マネジメント）という問題意識があったことが注目される。企業の文書規程の分析、稟議の実態に関する研究は、経営学の接近において行政学より遙かに包括的・体系的・徹底的である。経営学の稟議制研究と対比すると、行政学における稟議制研究の実証性の弱さが明確となる。

しかし、経営学の稟議制研究の推移を見ると問題性もある。戦後日本の経済的な成功によって、日本の先進国化が明らかになるにつれて、日本的な組織における稟議・稟議制は、戦後経営学における稟議制研究の原点にあ

った反省的な視点が弱まり、日本の成功の推進力の1つとして数えられる傾向が強まったと考えられる。

行政学・経営学を問わず、稟議制を文化論的説明に依拠して語る言説は、稟議制の評価（言説の前提となる mind-set）が歴史的な文脈に左右されてきた事実を浮き上がらせるのみで、稟議制と文書管理の現実に接近するための十分な手立てとは成り得ないことを示唆している。すなわち、

(i) 日本文化 [含・稟議制] (独立変数) 敗戦 (従属変数)

(ii) 日本文化 [含・稟議制] ((独立変数) 経済的成功 (従属変数)

(i) の mind-set に基づけば、稟議制はわが国の後進性を構成する組織的要素であり、克服すべき課題である。行政学は河中、辻らによる鋭い批判的考察によって、経営学は企業組織の地道な実態調査を通して、この課題に回答したことになる。

(ii) の mind-set に基づけば、稟議制はわが国の先進性を構成する組織的要素であり、賞賛もしくは承認すべき制度ということになる。行政学は井上の論考を通して、日本官僚制の意思決定方式として一定の合理性を評価し、経営学は戦後の企業における組織改革の経験を経て洗練され、経済的成功の要因の1つと位置づけられる。

意思決定方式の側面から稟議制を考察する場合、上記のような評価の違いはそれなりに意義がある見解かも知れない。しかし、稟議制を文書管理の側面から考察しようとすると、こうした文化論的な説明は実務家にも研究者にも心理的な障害となる。稟議制と文書管理（ひいては記録管理）を結びつける規範的・客観的認識を遅らせ、文書管理サイクルの確立を促すロジックは（文化論的説明から）導出し難い。日本官僚制における文書管理サイクルの確立のために、従来の文化論的説明の歴史的意義を容認・評価しつつ、これとは角度が異なる言説戦略を、行政学をはじめとする社会科学は用意しなければならぬだろう。

#### b) 海外の研究者による稟議制の評価

政治社会学者 Bernard S. Silberman の稟議制研究は Max Weber の官僚制理論を背景として日本官僚制の分析に重要な示唆を提供している。

#### c) 旧行政管理庁における文書管理行政

戦後日本の文書管理行政について、行政管理および行政効率向上の側面から（相対的に）継続的な改善活動に取り組んだのは旧行政管理庁である。

#### d) 各省庁統一文書管理改善週間

行政管理庁・総務庁による文書管理改善活動で各省庁に定着した行事として各省庁統一文書管理改善週間があげられる。1967年か

ら2000年まで（毎年11月）34回に渡って継続した行事である。

この活動には功罪両面ある。「功」について、文書管理の重要性を全省庁に注意喚起・啓発する活動だったこと、全省庁の総体的な文書管理データを収集整理する役割を担ったこと、行事遂行のため行政管理庁を連絡役として各省庁の文書管理担当者や官庁外部の文書管理の専門家の関係を緩やかにつなげる役割を果たしたことである。「罪」について、「週間」という短期的なイベントで文書管理行政全体の質的改善を促す起爆剤とは必ずしもなり得なかったこと、官庁のあいだに文書管理（文書整理）=文書廃棄というイメージが広がったこと、「週間」終了後毎回短い報告書が作成されていたが、せっかく収集整理した文書管理データがなぜか記録として体系的に保管されていないという歴史の皮肉がある。

#### e) レコードマネジメントへの関心

行政管理庁におけるレコードマネジメントの研究は1970年代半ばに進められていた。行政管理の課題としてレコードマネジメントを取り上げた注目すべき活動だったが、政策的な結局実践に移されることなく、行政管理をめぐる海外動向紹介と庁内研究のみで終わったものと考えられる。

行政管理庁、総務庁、総務省への組織変遷のなかで、レコードマネジメントへの関心は政策に結実するところまで展開しなかった。

#### f) 行政管理の意義と限界

行政管理庁における文書管理行政は、i) 文書管理の改善活動、ii) 事務作業の機械化（行政活動へのコンピュータ導入、行政情報化）の2つの流れがある。前者は行政管理庁の創設後～70年代末まで行政効率の向上の観点から関心が持たれ、後者はコンピュータの実用化が本格的となる60年代以降、情報化の流れに沿って継続的に展開した。行政管理庁、総務庁の文書管理行政の焦点は次第に前者よりも後者に傾斜していったと考えられる。

行政管理の観念は、文書管理行政の改善（たとえば稟議制の改善・改革）とどの程度関連したか。研究を進めるための公開された資料はほとんどなく、本研究ではいくつかの断片的な記事から問題意識はあったが、質的な改善（変化）を引き出すほどの動きとは成り得なかったのではないかと推測している（行政管理庁の文書管理行政は今後の研究課題でもある）。

#### (3) 公文書館創設史との関連

中央省庁のサイドからの文書管理行政（現用文書）に対する関心について、本研究は視野を行政管理庁の動きに求めた。アーカイブズのサイドからの文書管理行政に対する関心について、公文書館創設・組織運営をめぐる資料を通して論点を整理した。

#### a) 複数の源流

戦後の文書館の創設・組織運営をめぐる運動には複数の源流がある。戦後まもなくから1960年頃までの史料保存利用運動から説き起こしていくよく知られた説明があり、昭和の大合併に伴う地方自治体における非現用文書の大量廃棄問題も起点として検討されることが多い。また日本学会議の勧告「公文書散逸防止について」(1959年11月)から国立国会図書館における公文書館制度研究会の活動など貴重な調査資料を残した活動もある。

早くから(1960~70年代)文書館・資料館を設立し、史料保存の活動を実現した自治体もある。歴史研究者等を中心とした運動が、政府における現用文書の保管問題と緩やかに結びつき推移・展開していったことがみとれる。

現用文書のあり方を大きく見直させる機会となったのは、情報公開制度・個人情報保護制度をめぐる議論においてであり、コンピュータの普及による行政情報化を通してであった。欧米流の文書管理と記録管理を区別し業務に反映させる視点は、行政実務において受容されたとはいえない。文書管理業務にいくらかかるかという費用の計算も、欧米の行政改革(たとえばフーヴァー委員会報告など)において論じられることがあるが、日本の行政においては事務処理の費用を比較して、市民の負担・利便性を考慮した政策手段を選択するというような慣行はない。

#### b) 国立公文書館の創設・管理運営

文書館の創設・管理運営に関して、ハコモノが先となり、法制度整備が続く。しかし、人材育成(レコードマネージャーやアーキビストの育成、組織への人材導入)は今日に至るまで課題を残している、という特徴がある。日本の政策過程が文書管理行政のような基盤行政に関して明確な方針を立てて総合的に展開することがなかったためである。歴史的な経緯をふりかえっても、現用文書と非現用文書の連続的な取扱いについて、両者を連結して捉える始点は弱かった。両者を結びつけるアクターやシステムが形成されず、両者の連続的な管理運営を充実させる管理運営方式の開発も充分なされてこなかったと考えられる。

#### (4) 企業の文書管理をめぐって

企業における文書管理は、経営学における稟議制研究の総括を参考にしつつ検討した。記録管理システムに関する企業自身の理解は、企業を取り囲む法制度や企業の業態に依存する傾向がある。

#### (5) 公文書管理改革

##### a) 議論過程

2000年代以降、内閣府における「公文書管理改革」の審議の流れについて旧稿を見直すかたちで検討した。

##### b) 公文書管理法制定

福田康夫内閣における公文書管理法の制定によって、文書管理行政の流れは変わりつつある。

##### c) 3・11以後

東日本大震災において緊急時の文書の取扱いなどが課題として顕在化した。第2次安倍内閣では特定秘密保護法の制定があった。秘密・機密をめぐって、文書管理の原則をどのように定め具体化するか、情報公開制度や公文書管理制度等々との政府情報の制度間関係をどのように整理していくか、大きな課題を残している。

#### (6) 総括

公文書管理史は、文書管理サイクルの確立のために、政府情報をめぐる新しい“本人-代理人関係”の視点で見直していくべきと考えられる。政府情報の本人は市民であり、代理人は公職者(政治家・官僚ほか)である。

政府情報の専門家としてレコードマネージャーおよびアーキビストの必要性については、議論として提起されるものの、実際にこれらの人材を公務のなかに組み込むアイデアに関して中央省庁は消極的である。学の側面から行政学をはじめとする社会科学の諸分野の理屈づけも充分とは言えない。

公文書管理法の制定によって、文書管理サイクルは同法がなかった時代より進んでいくとする研究も見られるが、文書管理サイクルのなかで現用文書から非現用文書への移行が、人の眼を介した政府情報(文書)の評価活動なしに持続可能なかたちで円滑に進むとは思われない。評価活動には担い手が必要であり、その担い手とは政府情報の専門家となるのではなからうか。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計1件)

北村 純、稟議制論と文書管理: 1つの試論として、群馬大学社会情報学部研究論集、査読有、20巻、2013、1-16、<http://hdl.handle.net/10087/7370>

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

北村 純 (KITAMURA JUN)

群馬大学・社会情報学部・准教授

研究者番号: 70297175