

# 明治太政官期農商務省における文書管理

上 西 晴 也

## 【要 旨】

本稿は、明治太政官期の農商務省の文書管理を分析するものである。明治太政官期の文書管理については、歴史学とアーカイブズ学の双方において、多くの研究が積み重ねられてきた。しかし、その多くが、個別の官庁内部の検討にとどまっているため、何が各官庁の個別的な特徴であり、何が同時代的に普遍性をもつ事柄であるかは、十分に明らかになっていない。また、日本の官庁の特徴である、稟議制による意思決定過程の解明も、未だ不十分である。

そこで、本稿では、明治太政官期農商務省の文書管理を、以下の3つの視角から検討する。第一に、稟議制による意思決定過程の中の、決裁と「勘査」（決裁前の文書審査）に着目すること、第二に、農商務省の文書管理を、上位の官庁である太政官と比較すること、第三に、農商務省の文書管理を、同格の官庁である内務省と比較することである。以上の検討によって、文書管理のどのような点が農商務省の特徴であり、どのような点が明治太政官期の官庁に普遍的な特徴であるかを、具体的に明らかにする。

## 【目 次】

はじめに

1. 太政官六部制期の太政官決裁文書
  - (1) 文書様式上の太政官制の画期
  - (2) 太政官制潤飾後の決裁と「勘査」
  - (3) 「公文奏上程式」制定後の決裁と「勘査」
  - (4) 「御前議事式」等の制定と大臣・参議の印章
  - (5) 太政官六部制期の決裁と「勘査」
2. 太政官期農商務省の文書管理制度・組織
  - (1) 農商務省の設置と人事
  - (2) 設置直後の文書管理制度・組織
  - (3) 「明治十四年の政変」後の文書管理制度・組織
  - (4) 明治18年「農商務省改革」後の文書管理制度・組織
3. 太政官期農商務省の卿輔決裁文書
  - (1) 博物局の事例に見る内務省・農商務省卿輔決裁文書
  - (2) 内務省・農商務省における決裁文書の作成・編纂
  - (3) 内務省・農商務省の決裁文書作成・編纂方法の意義
4. 太政官期農商務省の文書整理番号

- (1) 「坂博甲第六二号」一件の文書処理
- (2) 太政官期農商務省の文書整理番号
- (3) 内務省の文書整理番号と内務省庁舎火災  
おわりに

## はじめに

明治太政官制は、内閣制度成立以前の近代日本政府の職制である。本稿では、明治太政官期の農商務省における事例の検討を通して、当該期の政府の文書管理の特徴を考える。

近代行政制度の出発点である明治太政官期は、公文書の管理保存に関して、政府が多くの施策を打ち出した時期でもあり、現代にまで続く、日本の行政機関における文書管理の基礎が確立した時期と考えられている<sup>1)</sup>。従って、明治太政官期の行政機関、特に、最高機関である太政官における文書管理については、歴史学とアーカイブズ学の両分野において多くの研究の蓄積がある<sup>2)</sup>。

しかしながら、それぞれの分野の問題関心から、研究の対象には偏りがみられる。アーカイブズ学の中の記録管理史の分野、歴史学の中でも近現代史料学や史学史の分野においては、アーカイブズの形成に直結する、文書の編纂・保存に関心が向けられてきた<sup>3)</sup>。一方、歴史学においては、内閣制あるいは近代天皇制の成立に直結すると考えられた太政官決裁文書の様式<sup>4)</sup>や、内閣法制局の前身である参事院の組織<sup>5)</sup>など、内閣制成立以降に重要となる制度・組織の、淵源と目される対象が特に注目されてきた。

- 1) 渡辺佳子「明治期中央行政機関における文書管理制度の成立」(安藤正人・青山英幸編著『記録史料の管理と文書館』第I部第4章、北海道大学図書刊行会、1996年) p.163-165。
- 2) 明治太政官文書の制度・様式に関する基礎的な研究として、石渡隆之「太政官・内閣文書」(三上昭美編『日本古文書学講座 第9巻近代編I』、雄山閣出版、1979年)、田口慶吉「近代太政官文書の様式について」(『北の丸』19号、1987年)、中野目徹『近代史料学の射程 明治太政官文書研究序説』(弘文堂、2000年)、同「公式制度の変遷と太政官・内閣における公文書管理」(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』、岩田書院、2009年)。
- 3) アーカイブズ学の立場からの研究の例として前掲渡辺佳子「明治期中央行政機関における文書管理制度の成立」、史料学の立場からの研究の例として前掲中野目徹『近代史料学の射程』、史学史の立場からの研究の例として松沢裕作「明治政府の正史編纂と史料収集」(佐藤孝之・三村昌司編『近世・近現代文書の保存・管理の歴史』、勉誠出版、2019年)など。この点について、柏原洋太氏は、「従来の研究では、太政官制期の文書管理が編纂事業を中心に展開したことを重視するため、行政事務上で実際に使用された文書の管理については、目が向けられることは少な」く、明治政府が文書管理について打ち出した政策方針の行政事務上の背景を説明することができていない、と指摘している(柏原洋太「太政官・内閣の記録管理部局による文書管理業務」、松尾正人編『近代日本成立期の研究 政治・外交編』、岩田書院、2018年) p.200。
- 4) 永井和「太政官文書にみる天皇万機親裁の成立 統帥権独立制度成立の理由をめぐって」(『京都大学文学部研究紀要』41号、2002年)、川越美穂「明治一〇年前後における天皇と太政官内閣 「御巡幸御用掛」の文書処理を中心に」(『史学雑誌』113編4号、2004年)、同「『天皇親裁』形式の確立と挫折 明治四年から六年における天皇の文書裁可の試み」(『史学雑誌』116編2号、2007年)など。
- 5) 西川誠「参事院の創設 明治一四年政変後の太政官における公文書処理」(『書陵部紀要』48号、1997年)、中野目徹「参事院文書の構造と機能」(前掲『近代史料学の射程』第1部第2章)など。

中野目徹氏は、明治政府の文書管理を「文書処理」「文書施行」「文書保存」の3つの過程に大別し、近世以前を対象とする古文書学においては文書施行の過程が重視されるのに対して、近代においては、文書処理の過程を復元して「原義からうかがえる稟議制の実態に即して組織の意思決定プロセスを解明」することが重要だと指摘した<sup>6)</sup>。しかし、既存の歴史学およびアーカイブズ学の研究においては、文書処理の過程の中の、特に決裁・裁可を中心とする部分と、文書保存の過程に関心が偏ってきたといえる。また、戦前の行政文書の戦災等による消失・散逸という史料上の制約から、太政官<sup>7)</sup>に加え、省使の中では陸軍省<sup>8)</sup>、外務省<sup>9)</sup>、宮内省<sup>10)</sup>、開拓使<sup>11)</sup>など、史料が系統的に残る官庁に研究が集中し、かつ、まとまった史料群が残る官庁においては、その史料群に特化した研究は進展したものの、官庁間を比較する研究は少ない<sup>12)</sup>。

従って、明治太政官制期の文書管理の研究には、以下の2点の課題があると考えられる。第一に、文書処理の中でも限られた局面に関心が集中してきたため、日本の行政機関の意思決定の特色である稟議制<sup>13)</sup>の「実態に即して組織の意思決定プロセスを解明」する作業が未だ不十分である<sup>14)</sup>。第二に、各官庁はその業務内容や形成過程によって文書管理にも差があること、特に、

- 
- 6) 前掲中野目徹『近代史料学の射程』p.13。
  - 7) 太政官の中の特定の部局や簿冊群について分析した研究として、朴完「国立公文書館所蔵「公文別録」に関する一考察 その性格及び編纂・保存過程を中心に」(『東京大学日本史学研究室紀要』16号、2012年)、柏原洋太「太政官・内閣の記録管理部局作成文書について「諸帳簿」に着目して」(『中央史学』41号、2018年)、佐藤大悟「明治太政官期の修史部局における記録管理「修史局・修史館史料」の分析から」(『国文学研究資料館紀要 アーカイブズ研究篇』15号、2019年)など。
  - 8) 近藤新治「陸軍省・海軍省」(前掲『日本古文書学講座 第9巻近代編I』)、菊地智博「明治前期陸軍省の公文書処理・保存に関する試論「陸軍省大日記」を中心として」(『東京大学日本史学研究室紀要』24号、2020年)など。
  - 9) 小池聖一「外交の文書学」(同『近代日本文学研究序説』第2部、現代史料出版、2008年)、黒沢文貴「日本外務省の文書行政 占領期までの管理・分類・編纂・保存」(小名康之編『近世・近代における文書行政 その比較的研究』第6章、有志舎、2012年)、熊本史雄『近代日本の外交史料を読む』(ミネルヴァ書房、2020年)など。
  - 10) 堀口修『宮内省の公文書類と図書に関する基礎的研究』(創泉堂出版、2011年)、宮間純一「宮内省・宮内府・宮内庁の組織に関する基礎的研究四 宮内大臣官房の官制・事務分掌の変遷と文書管理」(『書陵部紀要』67号、2016年)など。ただし、外務省、宮内省を扱った研究は、いずれも戦前期全般を論じており、明治太政官期を中心的に扱ったものではない。
  - 11) 鈴江英一『開拓使文書を読む』(雄山閣出版、1989年)、同「近現代史料の史料認識」(同『近現代史料の管理と史料認識』第4編、北海道大学図書刊行会、2002年)、同編著『開拓使文書の森へ 近代史料の発生、様式、機能』(北海道出版企画センター、2005年)など。
  - 12) 戦前の各省の文書管理を概観した研究として、熊本史雄「外政・軍政関係官庁における公文書管理」(前掲『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』)、下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」(同前)があるが、もっぱら省ごとの文書管理規則と記録部局の変遷を確認するにとどまっている。明治初年を対象に官庁間の文書様式の比較を行った研究としては、西川誠「カガミの成立 近代決裁・回議文書成立考」(『日本歴史』628号、2000年)、および、小幡圭祐『井上馨と明治国家建設「大大蔵省」の成立と展開』第2部第1章「大大蔵省」の成立と太政官制潤飾」(吉川弘文館、2018年)がある。
  - 13) 稟議制が日本の行政機関に特徴的な意思決定方法であることを先駆的に論じた辻清明氏は、「行政における計画や決定が、末端のものによって起草された稟議書を関係官に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式」を稟議制の定義としている(辻清明「日本における政策決定過程 稟議制に関連して」、同『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年、p.155)。本稿では、この「末端のものによる起草」から決裁までの過程を「文書処理」と呼ぶ。
  - 14) 柏原洋太氏は、中野目氏以後の、稟議制による意思決定過程の解明を重視する研究動向について、

最高機関である太政官は下位の省使や府県とは組織の性格が異なるため、その差が文書管理にも顕れていることが想像される。しかし、官庁間の比較が不十分であるため、各官庁の個性と共通性が十分に明らかになっていない。

そこで、本稿では、事例として農商務省を取り上げ、第一に、文書処理の中で、部局間の文書の授受・回送の行程や決裁前の「勘査」<sup>15)</sup>の行程に着目すること、第二に、下位の官庁である農商務省と上位の官庁である太政官の比較を行うこと、第三に、同格の他の省使の文書管理との影響関係を考えることによって、明治太政官期の文書管理の特徴を明らかにしたい。

農商務省を取り上げるのは、以下の理由による。明治14年(1881)4月に設置された農商務省は、明治太政官期の省使の中で最後に新設された省であり、またその設置は、内務省・大蔵省・工部省に所管されていた部局を寄せ集める形で行われた。従って、農商務省の文書管理には、明治太政官期の各省使の経験が集約的、最終的な形で反映されている可能性が高く、同省の事例が、各省使の文書管理のあり方を見通す上で重要だと考えるからである。

本論は4節からなる。第1節で、同時期の太政官における文書処理を、決裁と「勘査」の関係に着目して検討し、第2節以降で論じる農商務省の文書処理と比較する材料とする。第2節では太政官期農商務省の、文書管理に関する制度と組織の変遷を検討し、省間・部局間の文書の送受、卿輔決裁文書の受付・呈出、卿輔決裁前の「勘査」、卿輔決裁という4つの行程が省内でどう分掌されたかを、太政官と比較しながら考察する。第3節では卿輔決裁文書の作成と編纂の方法に着目して、太政官期農商務省の文書処理の特徴を、太政官の文書処理と比較しながら考察する。第4節では、太政官期農商務省の文書にみられる整理番号について検討し、農商務省に対して組織面、人事面での影響が大きい、内務省における文書処理との関係を考察する。

## 1. 太政官六部制期の太政官決裁文書

### (1) 文書様式上の太政官制の画期

本節では、農商務省が設置された明治14年前後における太政官の決裁文書について、主に国立公文書館所蔵「公文録」を用いて<sup>16)</sup>、特に「勘査」と決裁の関係に注目して、その様式を検

---

そこから読み取れるのは政策立案過程であって「実際の施行状況を追うには適していない」こと、意思決定過程についても、「階級制を持った「タテ」の関係だけではなく、組織間の連絡・調整及び交渉といった、「ヨコ」の関係にも目を向ける」必要があることを指摘している(前掲柏原洋太「太政官・内閣の記録管理部局作成文書について」p.101)。本稿では、意思決定過程の解明自体が未だ不十分であると考え、文書施行の過程には触れていないが、意思決定過程の中でも組織間の連絡・調整や交渉に目を向けるべきという点では柏原氏の所論と問題関心を共有している。

15) 明治太政官期の官庁において、ある案件について、その内容を検討し、案件に対する判断・指示を記述した文案を作成して決裁者に供する作業を表す表現は、史料上、「審査」「査理」など複数の語が使用されているが、本稿では、もっとも広く見られ、西川誠氏、川越美穂氏らが用語として使用している「勘査」の語を用いる。

16) 国立公文書館所蔵「公文録」は、太政官が置かれていた明治元年～明治18年において、太政官が各省庁・府県から稟請・上申・進達を受けてそれに対して何らかの指令を施行したか、または大臣・参議の閲覧に供した、一件書類を年月別・省庁別に編綴した簿冊群であり(石渡隆之「『公文録』の一覧」、『北の丸』9号、1977年、p.30)、明治太政官期において「政府記録ノ基礎」という位置付けを与えられている(国立公文書館所蔵「三十四、内閣少書記官小野正弘記録課ノ処務ニ

討する<sup>17)</sup>。

永井和氏は、太政官決裁文書の様式について、「天皇親裁」の成立過程の解明という問題関心から、政府による天皇「輔弼」のあり方が文書様式にどう表現されているか、という視点によって、その変遷を整理した<sup>18)</sup>。永井氏、およびそれ以前の先行研究によって、太政官において決裁文書の様式が大きく変化した画期として、以下の4つが知られている。

- ①明治4年夏の太政官三院制導入
- ②明治6年5月の太政官制潤飾
- ③明治10年9月の「公文奏上程式」制定
- ④明治12年4月の「御前議事式・公文上奏式及施行順序附公文回議手続」制定

以下、永井氏の研究に基づいて、それぞれの特徴をまとめる。

### ① 明治4年夏の太政官三院制導入

明治4年の7月から8月にかけて、廃藩置県後の太政官制改革によって、正院、左院、右院からなる太政官三院制が導入され、正院の意思決定を担う職として三職（太政大臣・左右大臣・参議）が置かれた<sup>19)</sup>。永井氏は、この改革の時点では天皇の裁可印が存在せず、三職＝正院が太政官の決裁を行っていたことを解明した<sup>20)</sup>。

### ② 明治6年5月の太政官制潤飾

太政官制潤飾は、岩倉使節団渡航中の留守政府において行われた、太政官正院の権限強化を柱とした制度改革である。明治6年初頭の予算紛議によって問題として浮上した、正院の各省に対するリーダーシップの欠如を解決することが目的だったとされる<sup>21)</sup>。太政官制潤飾に際して、従来「省卿上申書または史官起草の御沙汰書案の欄外」に、正院の決裁印として「裁」印が押されることで決裁が表現されてきたのに代わり、「大臣・参議の個人印を有する内閣の議決書」が作成されるようになった<sup>22)</sup>。

### ③ 明治10年9月の「公文奏上程式」制定

明治10年1月、太政官では地租減額に伴う改革として、正院を廃止し、旧正院の「史官」を「書記官」に改称した<sup>23)</sup>。ついで同年8月、天皇と太政官の一体化を企図する参議伊藤博文の上奏に基づいて、太政官の庁舎が赤坂仮皇居内に移転すると、8月付（日付不明）で「願伺等奏上書式」、9月7日付で「公文奏上程式」が制定された<sup>24)</sup>。

関スル建議案『諸帳簿・記録局諸則沿革録四』、帳00055100)。以下、国立公文書館所蔵の太政官文書については、所蔵表記を省略する。

- 17) 本節の執筆にあたっては、東京大学大学院人文社会系研究科日本史学研究室鈴木淳ゼミ2020年7月3日大窪有太報告による史料紹介から着想を得、また、佐藤大悟氏から関連史料の所在についての教示を、佐藤氏および石坂桜氏から用語法についての助言を得た。
- 18) 前掲永井和「太政官文書にみる天皇万機親裁の成立」。
- 19) 中野目徹「太政官制の構造と内閣制度」（勝田政治・中川壽之編『講座明治維新4 近代国家の形成』、有志舎、2012年）p.168-170。
- 20) 前掲永井和「太政官文書にみる天皇万機親裁の成立」p.108-112。
- 21) 柏原宏紀「太政官制潤飾の実相」（『日本歴史』750号、2010年）p.58。
- 22) 前掲永井和「太政官文書にみる天皇万機親裁の成立」p.120。
- 23) 川越美穂氏はこの改編を、制度上、「大臣の事務官」であった史官を廃止し、「内閣の事務官」としての書記官を設置することにより、「太政官内閣と事務官の関係が整備」されたものと位置づけている。前掲川越美穂「明治一〇年前後における天皇と太政官内閣」p.50。
- 24) 前掲田口慶吉「近代太政官文書の様式について」p.43-45。

この時期には、「大臣・参議が押印した閣議書に、さらに天皇が裁可印を加判して、決裁が行われるようになった。すなわち閣議書が天皇の裁可書を兼ねるようになった<sup>25)</sup>。この変化は、「公文奏上程式」において、「内閣枢機ノ事務ニ係ル會議」へ天皇が必ず臨御すると定めたことと連動しており、これによって、「内閣の公文書の重要なものほぼすべてに天皇の裁可印が必要であるとの原則」が定立され、「天皇の万機親裁」という政治理念がはじめて実現した<sup>26)</sup>とされる。

#### ④ 明治12年4月の「御前議事式・公文上奏式及施行順序附公文回議手続」制定

「御前議事式」等の制定は、大久保利通暗殺後の政府内での、政治実力者である参議と、明治天皇に近侍する侍補の政治的競合の中で行われた、太政官制改革の施策の一つである<sup>27)</sup>。「御前議事式」等の制定では、「内閣から天皇に上奏し、その裁可を仰ぐべき公文」が「詔勅」と「奏事」に分けられ、それぞれ天皇の裁可を仰ぐ際の書式が定められた<sup>28)</sup>。それによって、「天皇が裁可印を押す書類がもはや内閣の閣議書ではなくて、大臣・三職連署の、あるいは大臣のみによる裁可奏請書」となり、第三期には一体だった「内閣の閣議書」と「天皇の裁可書」が完全に分離した<sup>29)</sup>。

なお、この改革において「天皇の裁可」と「太政官「内閣」の回議の書式」が分離したことの重要性は、永井氏より先に中野目徹氏が指摘している<sup>30)</sup>。中野目氏はまた、同時期に政府内で、大臣と参議を同列化して「諸官分任ノ責ヲ重ク」することが志向されていたと指摘し、明治12年の太政官制改革を、「大臣だけが輔弼の任に当たる太政官制」から「國務大臣単独輔弼制をとる内閣制」への移行の起点に位置づけている<sup>31)</sup>。

## (2) 太政官制潤飾後の決裁と「勘査」

上述の通り、永井氏らの研究は、「天皇親裁」の成立過程の解明という問題関心から文書様式に着目している。一方、明治6年5月の太政官制潤飾後の時期の文書処理について、文書の決裁と「勘査」の関係という視角から整理したのが西川誠氏である<sup>32)</sup>。

明治4年8月以後の官制において、太政官正院は「内史」「外史」の二つの系統の官職・部局に分かれていたが、西川氏は、太政官制潤飾後、

- ・ 従来、各省庁からの上申について、三職が命じる場合は内史が「勘査」を行うとされていたのが、潤飾後は内史による「勘査」が必須化されたこと<sup>33)</sup>
- ・ 内史所管部局として「一切財用ニ関係スル事ヲ勘査」する財務課と「諸律法式礼規則章程 条例等ニ関スル事ヲ勘査」する法制課が新設されて、内史の勘査機能の強化<sup>34)</sup>が行われた

25) 前掲永井和「太政官文書にみる天皇万機親裁の成立」p.150。

26) 前掲永井和「太政官文書にみる天皇万機親裁の成立」p.152-153。

27) 他に、「勤儉ノ御沙汰」の発布や内閣書記官の設置が行われた。中野目徹「明治十二年の太政官制改革」(前掲『近代史科学の射程』第1部第4章)p.104。

28) 前掲永井和「太政官文書にみる天皇万機親裁の成立」p.174-175。

29) 前掲永井和「太政官文書にみる天皇万機親裁の成立」p.177-178。

30) 前掲中野目徹『近代史科学の射程』p.119。

31) 前掲中野目徹『近代史科学の射程』p.120-121。

32) 西川誠「左院における公文書処理 左院の機能に関する一考察」(『日本歴史』528号、1992年)。

33) 前掲西川誠「左院における公文書処理」p.69-71。

34) 西川氏は、「勘査」の具体的な作業内容として、各省庁から上申された書面について、「書面審査

こと

- ・内史が各省庁の上申に対する調査結果を記した「調査文書」に、大臣・参議が捺印して太政官全体の決裁文書となること<sup>35)</sup>

を指摘した<sup>36)</sup>。

西川氏はさらに、同時期の各省使や各府県の文書様式と、それらが相互に与えた影響をも視野に入れて、稟議制において作成される特徴的な書面である「カガミ」の様式が、近代の行政機関の中で確立する過程を論じている<sup>37)</sup>。

以下では、西川氏の視角を踏まえて、文書処理上の「調査」の位置づけと「調査文書」の様式の変化という点から、先行研究が明らかにした太政官文書の様式の変遷を、別の形で意味づける。

西川氏が明らかにした太政官制潤飾後の文書処理のあり方を、前後の時期と比較すると、次の3点がいえる。第一に、正院（＝大臣・参議の集合体）の政策立案・意思決定の強化の方法として、「調査」（＝太政官正院内部での、決裁前の上申文書審査）の強化が採用されたこと。第二に、組織上、「調査」を担う部局が、内史（＝省庁上申文書の大員・参議への呈出を担う官職）の所管に集約されたこと。第三に、第二の組織改編にともなって、調査部局の下僚が作成し、調査部局の長が承認した書面が、そのまま大臣・参議のもとに上げられて回覧・捺印を受け、太政官全体の決裁文書となる、という文書処理の流れが成立したことである。文書処理上、大臣・参議による決裁の行程と、調査部局による「調査」の行程が非常に密接・一体なのが太政官制潤飾直後の特徴といえる。

### （3）「公文奏上程式」制定後の決裁と「調査」

しかし、調査部局が内史のもとに集約されたのは太政官制潤飾直後だけのことだった。明治7年2月には法制課・財務課の左院への移管<sup>38)</sup>、明治8年4月には左院廃止による法制課・財

を行い、前例を記録より捜し、担当者と掛け合うことを行っていた」と推定している。前掲西川誠「左院における公文書処理」p.67-71。

35) 前掲西川誠「左院における公文書処理」p.70。

36) 西川氏は「左院における公文書処理」(p.70)において、この書面を「調査文書」と名付け、「調査文書は大臣参議が鈴印し決定となることから、決裁文書も兼ねる」とした。西川氏はその後、「カガミの成立」(p.45)において、中野目徹氏からの、決裁文書とした方が正確ではないかとの口頭指摘を踏まえて、「文書としては大臣の決裁に至る点を重視すべきであり、決裁・回議文書に調査文言が付いた文書と訂正する」と、用語を訂正した。しかし、本稿では、調査部局が作成した書面がそのまま大臣・参議に送られて大臣・参議が印を加える、という文書の流れ方の説明としては、「左院における公文書処理」の記述の方が適切であると考え、「左院における公文書処理」時点での西川氏の説明を踏襲している。

37) 前掲西川誠「カガミの成立」。西川氏は、カガミの構成要素を「まず、その機関の長が最終的に印を押すことで、機関の長の了承を得たことが示され、決裁文書の性質を持つ。また機関内の関連部局が印を押すことで、回議を経て合意が形成されたことを示し、回議文書の性質を持つ。つぎにこの案件を提案した部局が明記されることで、起案部局と起案者を明示する文書となる。そして一般にその決定を導く理由などが書かれており、行政判断を記録する文書となる。特に明治前期においては、提案理由や行政処理の判断理由が詳記されることが多い。」と整理している（同論文p.4）。

38) 「法制財務両課左院付属御達案」（『公文録・明治七年・第二巻・明治七年二月・各課局伺（内史本課～印書局）』公01016100）。





消され、別に「何局又ハ何館又ハ何寮」による「別紙云々」のみを記載した書面（＝「勘査文書」）の書式案が作成されている<sup>46)</sup>。そして、「勘査文書」が「美濃紙」を用いるとされたのに対し、奏上・裁可書兼決裁文書は格の高い「鳥ノ子野紙」を用い、勘査部局ではなく太政官書記官本局で作成することが、欄外記入や付箋によって示されている。

本稿では、大臣・参議の決裁文書が「勘査文書」と分離し、太政官「内閣」直属の書記官によって、専用の用紙・書式を用いて作成されるようになった、明治10年9月以降の太政官の決裁文書を、特に「閣議書」と呼称する。

#### （４）「御前議事式」等の制定と大臣・参議の印章

明治10年9月の次の画期は、明治12年4月の「御前議事式」等の制定である。もっとも、勘査部局に関しては、この前後を通じて、明治8年7月設置の太政官法制局<sup>47)</sup>と明治10年1月設置の調査局<sup>48)</sup>が担っており、「勘査文書」の様式に大きな変化はない。明治12年4月の大きな変化は、「閣議書」（＝大臣・参議の決裁文書）と天皇への奏上・裁可書の分離であるが、これによって副次的に生じた変化が、大臣・参議が決裁に用いる印章と、天皇への奏上に用いる印章の分離である。

明治12年4月5日、内閣書記官は、「奏上書ニ御用相成候各位官印」として、「太政大臣三条実美之印」「参議大隈重信」など、「官職名+姓名（之印）」という形式の印（以下、「官職印」と呼称する）を調製した<sup>49)</sup>。印章調製の理由は、今般の書式制定により、奏上書には大臣・参議が連署捺印する必要があるが、「既ニ回議ヲ経、更ニ御捺印ヲ乞候様ニテハ無用ノ手續ヲ相重ネ」ることになるため、「官印彫刻致置、回議ノ捺印ニ照シ上奏公文ニノミ押捺致度」ということであり、奏上書用の印章は内閣書記官長が預かって管理する、とされた<sup>50)</sup>。以後、大臣・参議は「閣議書」には「三条」「大隈」「博文」などの個人印（または花押）を捺印し、天皇への奏上書には官職印を捺印する、という使い分けを行うようになる。

もともと、太政官では明治6年6月以降、太政官から各省庁に下す指令には三条実美の個人印や官庁名の印ではなく「太政大臣三条実美之印」を捺印することを定めていた<sup>51)</sup>。明治12年

46) 当初の「奏上書式」案においては、通常、書面の作成主体が記される書面右下には何も記入されず、末尾の「別紙云々」（＝勘査文言）の手前に「本局」（＝太政官書記官本局）の捺印欄が設けられていた。この「本局」という欄名は朱点で打ち消されて「書記官」に修正されている。しかし、実際には、このように書記官の捺印欄を書面末尾におく決裁文書が作成されたのは9月初頭の数日のみであり、すぐに、書記官欄を書面右下に置く書式に移行した（図3-3参照）。書記官欄の移動は、勘査文言を別の文書に切り離したことに伴う修正と考えられる。

47) 「法制課被廢法制局被置候御達案」（『公文録・明治八年・第七卷・明治八年七月・課局（内史本課～地方官會議御用掛）』公01377100）。

48) 「正院ノ称及ヒ大史以下ヲ廢シ書記官等級被定ノ儀伺」（『公文録・明治十年・第一卷・明治十年一月・寮局伺（本局～大使事務掛）』公02008100）。

49) 「奏上書ニ用フル大臣参議の印章ヲ定ム」（『法規分類大全第一編 政体門三 詔勅式附御璽官印』内閣記録局、1891年）p.410-411。

50) 前掲「奏上書ニ用フル大臣参議の印章ヲ定ム」p.411。

51) 「公文署名式改正ニ依リ太政大臣ノ印ヲ刻ス」（前掲『法規分類大全第一編 政体門三 詔勅式附御璽官印』）p.407-408。なお、明治6年8月には文部省からも、従来省から府県等への指令に「文部省」印を捺印していたのを「文部大輔田中不二麻呂之印」に改めるとする届が出されており、省庁において指令に用いられる印章も「官職名+姓名」の形式に統合されていったものと思われる。「文部大輔田中不二麻呂諸公文ニ用フル印影ヲ進ス」（前掲『法規分類大全第一編 政体門三 詔

4月の改定によって、上位者への伺・届・上奏等の上達と下位者への指令の下達には官職印を用い、文書の受理・閲覧・決裁を表す印には個人印を用いる、という区別が、「閣議」レベルで明確化されたといえる。

### (5) 太政官六部制期の決裁と「勘査」

明治10年9月と明治12年4月の太政官改革では、勘査部局自体には大きな改編は加えられなかった。勘査部局の改編が焦点となった改革が、明治13年3月のいわゆる「太政官六部制」の導入である。

明治13年(1880)3月3日、太政官は前月に行われた参議省卿再分離<sup>52)</sup>を受けて、法制局・調査局を廃止し、新たに法制部・会計部・軍事部・内務部・司法部・外務部の6つの「部」を設置する、太政官六部制に移行した<sup>53)</sup>。太政官六部制において、各部は、各々所管する分野に関する「事務執行ノ方法ヲ査理シ、其主務官庁ノ事績ヲ監視」<sup>54)</sup>、すなわち各省庁から太政官に上申された案件の「勘査」と、各省庁の事務の監督を業務とした<sup>55)</sup>。従来の法制局・調査局の長が書記官だったのに対して、太政官六部では、参議が各部主管として「其主管ノ事務ヲ総理」することとなった<sup>56)</sup>。

明治10年1月～明治13年2月の間の太政官調査局、および明治13年3月以降の太政官会計部は、「閣議」に呈出した「勘査文書」<sup>57)</sup>の草稿とみられるものを綴じた、「議案簿」と称する簿冊を残している。

いま、

図2<sup>58)</sup>：明治10年8月以前の太政官調査局

図3<sup>59)</sup>：明治10年9月～明治13年2月の間の太政官調査局

勅式附御璽官印) p.408。

- 52) 参議省卿再分離は、閣議への出席・決裁権限を持つ参議の多くが、各省のトップである卿を兼任している状態を解消し、参議と省卿を別の人物とするものであり、伊藤博文の建議によって行われた。従来、参議兼大蔵卿であった大隈重信の影響力を削ぐために行われたとされてきた(前掲西川誠「参事院の創設」、p.44)が、近年、真辺将之氏は、分離後も大隈が会計部主管参議として財政に対する発言力を保持していることから、伊藤の目的は大隈の勢力を削ぐことよりも、各省のセクショナリズムによって内閣の結束力が弱まるのを防ぐことにあったと指摘している。真辺将之『大隈重信 民意と統治の相克』(中央公論新社、2017年) p.105-106。
- 53) 「官中局部廃置ノ件」(『公文録・明治十三年・第七十四巻・明治十三年三月・各部(内閣書記官局～地方官会議事務局)』公02807100)。
- 54) 「六部分掌事務ノ件」(『公文録・明治十三年・第七十四巻・明治十三年三月・各部(内閣書記官局～地方官会議事務局)』公02807100)。
- 55) 「官中六部処務内規ノ件」(『公文録・明治十三年・第七十五巻・明治十三年四月・局部一(内閣書記官・法制内部・会計・賞勲・法制)』公02808100)。ただし、法制部については特に、法律・条例等の審査が業務とされた。前掲中野目徹『近代史科学の射程』p.48-49。
- 56) 前掲「官中六部処務内規ノ件」。
- 57) 明治10年1月～8月の間の太政官調査局においては「勘査文書」兼大臣・参議(・卿輔)決裁文書の草稿、明治10年9月以降においては「勘査文書」のみの草稿。
- 58) 図2-1は「広島県下水早損村々拝借金ノ義」(『記録材料・議案簿二』記00597100)、図2-2は「広島県下水早損二付貸下金ノ儀伺」(『公文録・明治十年・第四十九巻・明治十年九月・内務省伺(一)』公02056100)による。
- 59) 図3-1は「岩手県懲役場取広地所買上ノ義」(『記録材料・議案簿三』記00598100)、図3-2・図3-3は「岩手県懲役場取広地所買取伺」(『公文録・明治十年・第五十一巻・明治十年九月・内務省伺(三)』







### 〈小括〉

永井和氏、川越美穂氏らの研究は、天皇と、天皇を輔弼する「内閣」の関係が整備されていく過程として明治太政官制の変遷を整理するものだった。一方、「内閣」における決裁と、決裁を支える「勘査」という機能の関係からみると、明治6年5月の太政官制潤飾と明治13年3月の太政官六部制は、勘査機能・部局の強化によって太政官制の強化を図ろうとした点に共通性がある。しかしながら、太政官制潤飾においては、勘査機能・部局を大臣・参議のもとに直属・集約させ、決裁と「勘査」を密接一体のものとして強化が図られた。それに対して、その後の太政官制改革は、大臣・参議が決裁する行程を、天皇の臨御・天皇への奏上と結びつけた「閣議」として、文書処理の中の他の行程とは切り離して組織化・別格化していく方向に進んだ。その流れを踏まえて導入された太政官六部制は、勘査機能を、「閣議」からは独立した、担当部局独自の権限として強化しようとするものだったといえる。それはまた、各部を「主管参議」として管轄する各参議の権限・機能を、「閣議」の外で強化するものでもあり、中野目氏の指摘する、「諸官分任ノ責ヲ重ク」し、「大臣だけが輔弼の任に当たる太政官制」を解消していく流れの中に位置づけられる変化でもあるだろう<sup>66)</sup>。

## 2. 太政官期農商務省の文書管理制度・組織

### (1) 農商務省の設置と人事

本節では、農商務省の文書管理を検討する。まず、設置時の農商務省の組織と人事を概観した後、文書管理に関する制度・組織の変遷を検討する。

農商務省は明治13年11月に参議伊藤博文・大隈重信が建議した、財政改革のため、各省に分散する農業・商業に関する事務を一省にまとめ経費節減・合理化を行う、という「農商務省創設ノ儀」に基づいて、明治14年4月7日に設置された<sup>67)</sup>。設置に際して、内務省から博物局、山林局、駅通局、大蔵省から商務局が移管され、新たに書記局、会計局、農務局、工務局が開設された。このうち工務局は、明治6年11月の工部省勸工寮の廃止<sup>68)</sup>以後、政府内に民間工業奨励を主管する部局が存在しないとして新設されたものである。また、農務局については、農業を主管する部局としては内務省勸農局が存在していたが、これをそのまま移管するのではなく、一旦廃止した上で農商務省農務局を新設する手続きをとった。勸農局→農務局については、内務省勸農局末期に390名いた人員が農務局設置時には235名となり、農商務省設置に際して大幅な人員削減が行われたことが指摘されている<sup>69)</sup>。

---

「主任」欄に改められ、部局名の表示位置が右下に移動する。しかし、基本的な構成は六部制期と同一である。

66) 中野目氏自身、「太政官制六部制による参議省卿の分離も、そのような動向と矛盾しない改革」と言及している。前掲中野目徹『近代史科学の射程』p.121。

67) 「参議大隈重信同伊藤博文奏議農商務省ヲ設置シ職制章程創定ノ件」(『公文録・明治十四年・第五卷・明治十四年四月・太政官第一(内閣書記局・法制部)』公02912100)。

68) 「勸工製作両寮合併伺」(『公文録・明治六年・第七十六卷・明治六年十一月・工部省伺二』公00806100)。

69) 國雄行『近代日本と農政 明治前期の勸農政策』(岩田書院、2018年) p.248。農商務省の創設に関しては同書のほか、上山和雄「農商務省の設立とその政策展開」(『社会経済史学』41巻3号、1975年)、安藤哲『大久保利通と民業奨励』第二編「大久保没後の勸業政策」(御茶の水書房、

農商務省設置に際しては、従来の内務省行政を主導していた伊藤博文・松方正義・品川弥二郎らと、大蔵省・会計検査院を勢力基盤とする大隈重信の間で主導権争いが起きたとされ<sup>70)</sup>、実際に、各局の局長クラスには大隈派とみなされる人物が多く就任していた。しかし、本省の事務・文書管理を担う書記局の、設置時の人員をみると、多くが内務省からの異動である。しかも、内務省の事務部門である内局・庶務局からの異動はほとんどなく、大部分が、農商務省設置に際して人員削減された旧内務省勸農局からの異動であることがわかる(表1-1・2)<sup>71)</sup>。従って、農商務省の文書管理に関する制度・組織は、内務省のものと連続性を持つ可能性が高いことが予想できる。

表1-1 農商務省書記局人事（書記官）

官職	名前	前職
権大書記官 (14/7/15~) (14/4/11~14/7/2まで山林局長)	宮島信吉	内務少書記官(山林局兼地理局勤務)
権大書記官 (14/8/5~)	若山儀一	太政官権大書記官(14/11/1まで兼官)
権少書記官 (14/4/9~)	奥青輔	内務権少書記官(勸農局勤務)
権少書記官 (14/4/9~14/10/25) (※山林局兼務)	中野武宮	内務権少書記官(山林局勤務)
御用掛准奏任(14/4/?) →権少書記官 (14/5/14~)	石原豊貫	大蔵省御用掛准奏任

表1-2 農商務省書記局人事（判任官三等以上）

官職	名前	前職
一等属(安積疎水掛兼勤)	大槻吉直	内務一等属(勸農局勤務)
二等属	藤野漸	内務二等属(勸農局勤務)
二等属(陸軍歩兵中尉)	青柳忠一	内務三等属(勸農局勤務)
二等属	横川源蔵	内務三等属(勸農局勤務)
二等属(安積疎水掛兼勤)	樋田魯一	内務三等属(勸農局勤務)
二等属(安積疎水掛兼勤)	長瀬義幹	内務三等属(勸農局勤務)
二等属	村上作夫	内務四等属(勸農局勤務)
二等属	井手魯卿	太政官二等属
三等属	関場忠武	内務三等属(内局勤務)
三等属	山田敬三	内務三等属(勸農局勤務)
三等属	石渡正敏	内務四等属(勸農局勤務)
三等属	竹村尚敏	内務三等属(山林局勤務)

## (2) 設置直後の文書管理制度・組織

次に、農商務省の文書管理に関する制度・組織の変遷を確認する。農商務省の文書管理につ

1999年)を参照。

70) 前掲安藤哲『大久保利通と民業奨励』p.123-134。

71) 表1-1、1-2は、『農商務省沿革略誌』（農商務省、1892年）、『職員録・明治十四年八、九月・職員録（農商務省）改』（職A0027100）、および各種辞令、履歴書による。

いては下重直樹氏が概観している<sup>72)</sup>が、同氏の記述は文書保存に関する制度の変遷に重点がおかれている。ここでは、本稿の問題関心に即して、文書処理に関する制度を中心に検討する。

農商務省設置時に制定された「農商務省事務章程」<sup>73)</sup>第2条には、「書記局ハ卿輔官房ノ事務、官印ノ監守、公文ノ往復、職員記録其他々局ノ主務ニ属セサル事件ヲ調理ス」とあり、「公文ノ往復」は書記局の担当業務であった。設置直後の明治14年4月19日時点の書記局から本省への伺<sup>74)</sup>では、書記局内の分課は職務課・庶務課・記録課・往復課の4課と仮定され、28日時点の省内への通達<sup>75)</sup>では、職務課・庶務課・調査係・常務係・記録課・往復課・博覧会掛・安積疎水掛となっている。

農商務省内各局の分課・職掌と局長の権限が正式に規定されたのが、明治14年5月7日に太政官に上申され、同年6月24日に施行された「農商務省各局処務規程」<sup>76)</sup>においてである。「各局処務規程」において、文書管理に関する総則は、第3条「局長ハ主管ノ事務ニ付、各庁ニ対シ其名ヲ署シテ照会往復スルヲ得」、および第8条「凡ソ卿輔ノ照覧決裁ヲ経ヘキ一切ノ文書ハ、其主務ノ局課ト之ニ交渉スヘキ他局ニ廻議シテ後書記局ニ出シ、書記局ヨリ卿輔ニ出スヘキモノトス」であり、これによって、

- ・省内各局から局外（省外を含む）に文書の照会・往復を行う際は、局長名義で行うこと
- ・卿輔が回覧・決裁する文書は、①主務の局課から関係の局課への回議→②書記局への呈出→③書記局から卿輔に提出 という順番で送達すること

が規定され、卿輔が回覧・決裁する文書はすべて書記局を経由することが確定した。

次に、書記局の分課については、第9条において、

- ・「卿輔ノ命ヲ受ケ職員ノ進退黜陟ニ関スル事務ヲ掌理シ、及官印ヲ監守ス」る「職務課」
- ・「書記官ノ命ヲ受ケ文案ヲ起草シ、稟議書ヲ調査シ、一切ノ公文ヲ発達受領シ、及ヒ各局ノ主管ニ属セサル庶務ヲ掌理ス」る「庶務課」
- ・「省中一切ノ図書記録保管ノ事ヲ掌理ス」る「記録課」

の3課を置くことが定められた。また、他の各局にはそれぞれ庶務課が置かれ、「局中公文ノ受付」を担当することとなっている。

なお、「各局処務規程」は、農商務省が上申した条文案に対して太政官側で大規模な修正が加えられており<sup>77)</sup>、書記局についても、庶務課の職務から「地方諸般ノ実況ヲ巡視」、記録課の職務から「統計報告等ノ文書採集」が削除され、「公文ノ本省ニ到達スルモノ及ヒ各処ニ

72) 前掲下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」第4節「農商務省の文書管理と省庁再編」p.1202-1203。

73) 前掲「参議大隈重信同伊藤博文奏議農商務省ヲ設置シ職制章程創定ノ件」。

74) 「書記局ノ分課ヲ仮定ス」(『法規分類大全第一編 官職門十五 官制 農商務省』、内閣記録局、1891年。以下、『法規分類大全(農商務省)』と表記) p.55。

75) 「書記局ノ分課掛ヲ定ム」(『法規分類大全(農商務省)』) p.56-57。

76) 「各局処務規程ノ件」(『公文録・明治十四年・第百六十三卷・明治十四年四月～六月・農商務省』公03068100)、「各局処務規程」(『法規分類大全(農商務省)』) p.59-66。

77) この点について、下重直樹氏は、「各局処務規程」の創定には、注意が払われていたようで、太政官の許可を得ることが職制でも義務付けられ、実際に上請の手續を踏んで、細やかな修正を経た上で裁可を得た、と指摘している(前掲下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」p.1202)。「各局処務規程」の立案と太政官での修正は、初期農商務省をめぐる構想と政治過程を考える上で重要な問題だと考えるが、本稿では紙幅の都合もあり、詳述しない。



送致スルモノヲ受付シ其処分済否ヲ調査ス」る往復課が消滅するという変更が加えられている<sup>78)</sup>。太政官での修正の結果、書記局が独自の調査機能を持つことが抑制され、また文書処理に関する業務が庶務課1課に集約されたとみることができる。

「各局処務規程」の制定後、省内では明治14年7月4日の書記局回達<sup>79)</sup>において、書記局内の詳細な事務条項が定められた。回達では、職務課は省内人事全般および「卿輔官房ノ印章」「卿輔官房ノ重要書類」の保管業務を管掌し、記録課は文書の編纂、謄写、翻訳、保存、出版業務を管掌するとされ、庶務課は内部に調査掛・会議掛・文書掛・往復掛の4掛が置かれている。このうち会議掛は農商工上等会議の事務を行う部署であり、文書管理に直接関わるのは調査掛・文書掛・往復掛である。各掛の条文は、以下の通りである。

#### 調査掛

- 第一 書記局ノ命ヲ受け稟議書ヲ調査スル事
- 第二 起業基金ニ関スル申牒ヲ調査スル事

#### 文書掛

- 第一 上達ノ文書ヲ受付スル事
- 第二 達書指令文ヲ浄書スル事
- 第三 書記局ニ係ル内外往復文ヲ受付スル事
- 第四 他課ノ主管ニ属セサル事務ヲ調理スル事
- 第五 局中一切ノ需用品ヲ受授スル事

#### 往復掛

- 第一 本省へ到達文書ヲ受領シ各主務ニ交付スル事
- 第二 文書ヲ省外ニ発遣スル事
- 第三 文書処分ノ済否ヲ稽查スル事

調査掛の条文第一・第二から、調査掛が、太政官における調査部に相当する機能を持つと想定されていることがわかる<sup>80)</sup>。

文書掛の条文第一から、文書掛が、省内各局課が卿輔の回覧・決裁を仰ぐ回議文書の受付を担当する部署である。同じく第二から、卿輔が下す指令の書面作成も文書掛の担当であり、省内部での卿輔⇄局課間の文書のやりとりは、文書掛が担当していることになる。

一方、往復掛は条文第一・第二から、農商務省が省外の太政官・省庁・府県との間で文書を往復する際の受付を担当する部署である。また、条文第三から、省外とやりとりしている案件の進捗状況を同掛が確認し、未完結の案件について省外への照会や、省内各局課への回答督促を行う役割をも担っていたと考える<sup>81)</sup>。

78) この他、博覧会掛も太政官側の修正で書記局内の分課から削除され、博覧会掛は6月25日付の農商務省達で、安積疎水掛・皇城建築御用材掛とともに独立の掛として設置されている。「皇城建築御用材掛博覧会掛安積疎水掛管理条項」(『法規分類大全(農商務省)』) p.66。

79) 「書記局各課事務条項ヲ定ム」『法規分類大全(農商務省)』 p.67-68。

80) 書記局の調査機能は、「各局処務規程」の太政官修正で変更・削除の対象となった部分であり、設置時の農商務省において、書記局をどのような性格の部局とするかの焦点だったと考える。ただし、書記局内部の文書が未発見のため、書記局が実際にどの程度の「調査」機能・調査機能を発揮していたかをいま明らかにすることはできない。

81) なお、文書掛の第三「書記局ニ係ル内外往復文ヲ受付」は、「書記局ニ係ル」とあることから、往

### (3) 「明治十四年の政変」後の文書管理制度・組織

第1節で述べたように、明治14年10月の「明治十四年の政変」後、太政官では太政官六部を廃止し太政官第一局・第二局および参事院を設置する、という組織改編が行われたが、農商務省においても、政変直後に、文書管理部局の大幅な改編が行われている。まず、11月11日付で記録課の詳細な事務条項が制定され<sup>82)</sup>、従来課内に編纂掛・謄写掛・蔵書掛・翻訳掛の4掛が置かれていたうちの謄写掛を廃止し、新たに庶務掛を設置する改編が行われた。従来の体制では掛間の業務量に不均衡があり、特に蔵書掛は保存と出版という異なる性質の業務を所管するため分担が混乱している。また、課内に雑務を担当する部署がない、というのがこの改編の理由だった。

ついで、11月19日には、書記局主管の事務を分割して、新たに庶務局を設置する、という改編が行われ、新たな書記局、庶務局それぞれの「処務規程」が定められた<sup>83)</sup>。11月19日付「処務規程」では、書記局は「卿輔官房ノ事務ヲ調理ス」とされ、職務課・常務課の2課構成となった。11月19日付書記局処務規程において、「卿輔ノ命ヲ受け職員ノ進退黜陟ニ関スル事務ヲ掌理シ、及官印ヲ管守ス」とされた職務課は旧・書記局職務課の業務をそのまま引き継ぎ、「卿輔及ヒ書記官ノ命ヲ受け文案を起草シ、稟議書ヲ調査シ、其他官房内ノ庶務ヲ掌理ス」とされた常務課が、旧・書記局庶務課調査掛の業務と、旧・書記局庶務課文書掛の業務のうち書記局内部の庶務に関する部分を引き継いでいることが読み取れる。

一方、庶務局には記録課・庶務課・往復課が設置された。このうち記録課は旧・書記局記録課の業務を引き継ぐものであるが、残る2課については、

庶務課 他局ノ主務ニ属セサル事務ヲ掌理シ、及農商工上等会議ニ関スル事務ヲ処弁ス  
 往復課 本省及本局往復ノ諸公文ヲ發達受領シ、各局公文ノ淹滞ヲ稽查シ、卿輔及書記局書記官并本局長ノ署名發遣スル文書ノ浄書ヲ掌ル

と規定された。

もともと、「農商務省事務章程」では「他局ノ主務ニ属セサル事件」を書記局の主管としていたから、書記局内で「他課ノ主管ニ属セサル事務ヲ調理」すると規定されていた旧・書記局庶務課文書掛が、書記局内部の庶務とともに省全体の庶務をも管掌していたと考えられる。新・庶務局庶務課はその、省全体の庶務を引き継いだのである。

一方、新・庶務局往復課には、文書処理に関する業務が集約されたことがうかがえるが、その条文に規定された業務内容を、旧・書記局の業務と比較すると、以下のようになろう。

- ①「本省」往復諸公文の發達受領／卿輔の署名發遣＝旧・書記局庶務課往復掛第一「本省へ到達文書ヲ受領シ各主務ニ交付スル事」・第二「文書ヲ省外ニ發遣スル事」
- ②「本局」往復諸公文の發達受領／「書記局書記官并本局長」の署名發遣＝旧・書記局庶務課文書掛第三「書記局ニ係ル内外往復文ヲ受付スル事」

---

復掛が省レベル(卿輔名義)でやりとりする文書の授受を担当するのに対して、文書掛は書記局が単独(書記官名義)で他の局課または省外の官庁とやりとりする文書の授受を担当することを規定したものであろう。

82) 「書記局記録課事務条項及処務順序」(『法規分類大全(農商務省)』) p.78-83。

83) 「書記局ノ事務ヲ割キ庶務局ヲ置キ処務規程ヲ定ム」(『法規分類大全(農商務省)』) p.83-84、「庶務局設置ノ件」(『公文録・明治十四年・第七十卷・明治十四年十一月・農商務省』公03075100)。

③「各局公文ノ淹滞」の稽查=旧・書記局庶務課往復掛第三「文書処分ノ済否ヲ稽查スル事」

ここで、旧・書記局庶務課文書掛の第一「上達ノ文書ヲ受付スル事」に相当する、省内各局課が卿輔に呈出する回議文書の受付に関する規定は、新・書記局、新・庶務局のいずれの課の条文にも見られない。この点について、庶務局往復課の、上記の処務規程よりも詳細な事務条項は『法規分類大全』等に収録されておらず、書記局についても、書記局の組織が大きく改編される明治18年1月以降のものしか確認できない<sup>84)</sup>。

しかしながら、後述する明治18年（1885）2月10日付の庶務局から本省への伺<sup>85)</sup>により、明治18年1月以前において、書記局常務課が回議文書の受付を担当していたことが確認できる。すなわち、書記局常務課が卿輔の決裁に関わる文書処理を担当し、庶務局往復課が省内と省外との往復に関わる文書処理を担当する、というのが、書記局・庶務局分立以降の分掌であった。

#### （4）明治18年「農商務省改革」後の文書管理制度・組織

明治14年11月に整備された、書記局・庶務局両局による省務の分掌体制は、明治18年1月から4月にかけて、農商務大書記官前田正名の主導により進行した「農商務省改革」によって大きく改編される。この「改革」は、松方デフレ化の経済危機に対する政策的な対応を大目的としつつ、組織の面では、省内各局の人員・権限を書記局に吸収して、書記局を中心にした省務運営を図ることを主眼としていた<sup>86)</sup>。以下、上山和雄氏の研究に基づいて、明治18年初頭の「改革」による書記局の組織改編を概観した後、文書管理の変化を検討する<sup>87)</sup>。

明治18年1月26日、農商務省は「各局処務規程」と「書記局事務条項」を改定した<sup>88)</sup>。この改定で、書記局には第一課～第四課の4課が置かれたが、このうち、「従来の書記局を引き継ぐのは第一・二課」であり、第三課は「各局に分散していた報告・統計を集中して扱う課」、第四課は「調査・立案事業を中心とする」課とされた。また、この改編に伴って、各局からの兼任・転任により書記局の人員は大幅に増加した<sup>89)</sup>。

ついで、同年4月2日に省内へ通達された「書記局第二課事務条項」において、書記局第二課が第一部～第三部に分けられた<sup>90)</sup>。このうち従来の事務に従事するのは第一部・第二部であり、第三部は省内各局の「事務ノ針路商議協弁ノ事」を掌るとされた。上山氏によれば、「各局の定額金が廃止された為、あらゆる支出に際してこの第三部の承認を必要とし」、書記局第

84) 「書記局事務条項ヲ改正ス」（『法規分類大全（農商務省）』）p.139-140。

85) 「卿輔及書記官へ差出スヘキ回議文書ヲ往復課ノ掌管ニ属ス」（『法規分類大全（農商務省）』）p.145。

86) 上山和雄「前田正名と農商務省」（『日本歴史』343号、1976年）p.68-70。

87) 明治18年初頭の「農商務省改革」については、ほかに有泉貞夫「「興業意見」の成立」（『史学雑誌』78編10号、1969年）、祖田修『前田正名』（吉川弘文館、1973年）、御厨貴『明治国家形成と地方経営 1881-1890年』（東京大学出版会、1980年）第1章第3節「地方補助政策と行政機構改革」、宮地英敏「初期農商務省の政策対立」（『歴史と経済』46巻3号、2004年）等の研究があるが、いずれも「改革」をめぐる政治過程と経済政策構想に関心があり、書記局の権限・機能の変化を詳細に検討しているのは上山氏のみである。

88) 「各局処務規程中改正」（『法規分類大全（農商務省）』）p.135-139、「書記局事務条項ヲ改正ス」同p.139-140。

89) 前掲上山和雄「前田正名と農商務省」p.70。

90) 「書記局第二課事務条項」（『法規分類大全（農商務省）』）p.153-154。

二課第三部は「農商務省全体を統轄する極めて大きな権限を持つことになった」という<sup>91)</sup>。

この改編の過程で、卿輔決裁に関わる文書管理をどう分掌するかが問題となる。1月26日改定の新「各局処務規程」第9条をみると、書記局第一課の業務は旧・書記局職務課の業務（職員人事に関する事務・官印の管理）および旧・書記局常務課の業務のうち卿輔官房内の庶務を引き継ぐものである。一方、「卿輔ノ命ニ依リ文案ヲ起草シ、及卿輔ニ出スヘキ諸廻議査閲ノ事務ヲ掌理ス」とされた第二課が、旧・常務課の文書管理に関する業務を引き継いでいるように見える。また、新・第8条においては、「凡卿輔ノ閲覧決裁ヲ経ヘキ一切ノ文書」は、「其主務ノ局課」および案件に係る他の局課に「廻議」した後、「書記局第二課ニ出シ、該課ヨリ卿輔ニ出ス」ものとされ、卿輔決裁文書の受付・呈出業務の担い手が書記局第二課であることが明確化されているように見える<sup>92)</sup>。

ところが、この点について、明治18年2月10日、庶務局は農商務本省に対して、従来、「卿輔及ヒ書記官ニ差出スヘキ回議文書」は「書記局常務課中受付係」を経由していたが、「今般、同課〔書記局常務課〕廃止ノ後、旧係員ノ内、本課〔庶務局往復課〕ニ合併」し、仮に従前の通り事務を取り扱っている。しかし、「右等ノ〔書記局常務課受付係が主管していた〕事務ハ総テ〔庶務局〕往復課ノ掌管ニ属セラレ」たのであるから、「今後、本課〔庶務局往復課〕ヨリ直ニ上達取扱」うものと心得ていただろうか、と伺い出た<sup>93)</sup>。すなわち、庶務局の主張によれば、明治18年1月末の改編によって、卿輔決裁文書を受付・呈出する権限と人員は書記局から排除され、庶務局の主管となったのである。これに対して、『法規分類大全』収録の同伺には「三月二日決判」と、本省が庶務局の主張をそのまま認めたことが記載されている。実際に、明治18年10月20日に通達された、完結した回議文書の編纂方法を定める「編纂掛事務整理手続」<sup>94)</sup>では、編纂掛は回議文書を「往復課ヨリ編纂トシテ受取」することになっており、回議文書の送受を庶務局往復課が担当していたことが確認できる。

この一件は、書記局側が意図的に卿輔決裁文書受付・呈出の機能を排除したとも、また改編をめぐって部局間で対立が生じて、庶務局側が権限拡張を狙った主張を行ったとも考えられる。いずれにせよ、明治18年4月2日付「書記局第二課事務条項」では、書記局第二課第一部は「卿輔へ出スヘキ文書査閲ノ事」「卿輔ノ命ニヨリ文案起草ノ事」、第二部は同じく「卿輔ノ命ニヨリ文案起草ノ事」と「布告布達〔中略〕其他重要ノ文書調査ノ事」が職掌と規定された。第一部の「卿輔へ出スヘキ文書査閲」と第二部の「重要ノ文書調査」は1月26日付「書記局事務条項」の第二課第二「各局ヨリ卿輔ニ出スヘキ重要文書調査ノ事」を二つに分割したものであり、ともに、省内各局からの上申文書の、卿輔決裁前の「勘査」を意味するものだろう。一方、「卿輔ノ命ニヨリ文案起草」は、卿輔の特命によって書記局第二課自身が政策立案を行うことを規定していると考えられる。物理的な文書の受付・保管・回送ではなく、卿輔に直属して省全体の政策の内容的な検討を行うことが強調された規定といえよう<sup>95)</sup>。

91) 前掲上山和雄「前田正名と農商務省」p.70-71。

92) 前掲「各局処務規程中改正」p.136。

93) 前掲「卿輔及書記官へ差出スヘキ回議文書ヲ往復課ノ掌管ニ属ス」。

94) 「庶務局編纂掛事務整理手続」(『法規分類大全(農商務省)』) p.158。なお、編纂掛は庶務局記録課の所管のはずであるが、『法規分類大全』収録の通達文では「記録課」の名前が脱落している。

95) 前掲「書記局第二課事務条項」p.153-154、「書記局事務条項ヲ改正ス」p.140。

また、興味深いのは、4月2日付「書記局第二課事務条項」では、新たに設けられた、各局との「事務ノ針路商議協弁」を担う第三部の内規<sup>96)</sup>において、「各局課ヨリ本部〔第二課第三部〕ニ呈出スヘキ案件ハ本回議トナサス、唯、其針路ヲ議スルモノノ止メ」る、と記述されていることである。第二課第三部による「事務ノ針路商議協弁」は、卿輔決裁に直結する「回議」ではないことが特記されているのである。明治18年の「農商務省改革」を通して、文書の物理的な管理に係る機能は書記局から排除され、庶務局に集約されていった。書記局は、稟議による各部局からのボトムアップの文書処理過程に直接載らない、事前の交渉や卿輔の直接命令による調査・政策立案によって、あるいは、決裁前の「勘査」の機能によって、省全体をコントロールすることを目指したのである。

### 〈小括〉

文書処理過程のうち、決裁に係る行程は、長の決裁が必要な文書の受付・呈出→決裁前の「勘査」→長による決裁、の3つに大別できる。第1節でみたように、太政官においては長（大臣・参議）の決裁を「閣議」として差別化し、文書を物理的に受付・呈出する行程をそこに直属させる一方で、「勘査」の行程は独立させていく方向で、政策立案・意思決定の強化が図られた。対して、農商務省では、明治18年初頭の「農商務省改革」において、文書を物理的に受付・呈出する行程を独立させる一方で、「勘査」の行程は長（卿輔）の決裁に直属させ、さらに、稟議によるボトムアップの文書処理過程に直接載らない、交渉や調査の権限を拡大することで、省中央（卿輔・書記局）の政策立案・意思決定の強化が図られた。

## 3. 太政官期農商務省の卿輔決裁文書

### （1）博物館の事例に見る内務省・農商務省卿輔決裁文書

第2節でみた文書管理制度の変遷を踏まえ、本節では農商務省の卿輔決裁文書の様式について検討する。前節では、人事の面から、農商務省の文書管理は内務省の影響を受けた可能性が高いことを示唆した。そこで、明治8年3月に内務省の所管となり<sup>97)</sup>、農商務省設置時に農商務省に移管された博物館の文書を利用して、両省の文書様式の関係を検討する。

内務省では、明治7年（1874）2月24日に達された「内務省処務順序」において、省内の文書管理の方法を総合的に定めた。その第3章において、卿輔が回覧・決裁する「回議案」は、省内の「主任ノ寮司」が作成することが明確に規定されている。そして、その際に用いる「回議書式」は、以下のように定められた<sup>98)</sup>。

①右端上方に「年号月日奉 月日出」、右端下方に主任者の官・姓名・印を記載。

②年月日の左横に卿、卿の左に一字下げで輔、輔の左にさらに一字下げで主任寮司の捺印欄

96) 前掲「書記局第二課事務条項」p.154。

97) 「博覧会事務局内務省へ附属ノ儀伺」（『公文録・明治八年・第三卷・明治八年三月・課局（内、外史本課～大使事務局）』公01371100）。なお、部局名は時期によって変遷があるが、本稿では「博物館」で統一する。

98) 「内務省処務順序」『法規分類大全第一編 官職門七至九』（内閣記録局、1889年）p.81-87。なお、「内務省処務順序」の内容については、三上昭美氏が概観している（三上昭美「内務省」、前掲『日本古文書学講座 第9巻近代編I』p.133-135）。





## (2) 内務省・農商務省における決裁文書の作成・編纂

前項でみた卿輔決裁文書は、いずれも、卿輔の捺印部分も含めた写が、主務（起案）部局である博物局の内部文書として残ったものである。なぜこのように、詳細な写が起案部局側に残ったのであろうか。「明治十四年の政変」後の明治14年11月11日に制定された「記録課事務条項」<sup>106)</sup>では、省内文書の編纂の方法が「編纂掛事務整理手続」として、農商務省設置後はじめて明文化された。そこでは、「受取検案済卿輔ノ判決ニ係ル文書」は、「編纂台帳」に件名を記載し、謄写掛へ回送して写を作成した後、返送されてきた原本を、編纂台帳の分類に準拠して部局別、年・月日別に編綴して蔵書掛に交付する、と定められている。一方、謄写掛で作成された「謄写ノ副本」については、「庶務局長<sup>107)</sup> 検査ノ印章ヲ押シ、乃チ編纂台帳へ謄写済主務局回シノ事由月日ヲ記入シ、然ル後主務局掛へ送付スヘシ」とある。すなわち、起案を行った主務部局には、自らが作成し、卿輔が捺印した書面原本は戻ってこない代わりに、謄写掛の作成した写が交付されるのである。

決裁文書の編纂方法は、太政官制末期、明治18年10月20日付であらためて制定される<sup>108)</sup>。原本は部局別、年・月日別に編綴し、謄写掛で作成した写に庶務局長が捺印して主務部局に送付する、という手続きは明治14年11月11日時点と同様だが、原本を編綴する簿冊の名称が「編年録」であること、写に捺印する印章が「庶務局長検査之印」であることが具体的に示されている<sup>109)</sup>。

図では省略したが、図6の明治14年8月11日付卿輔回覧文書には「書記局検査済」印、図7の明治16年9月27日付卿輔決裁文書には「庶務局長検査之印」印が、いずれも実印で、罫紙の上側欄外中央に捺印されている。従って、これらの回覧・決裁文書は、「編纂掛事務整理手続」の規定に則って謄写掛が作成し、庶務局長の検印<sup>110)</sup>を受けて博物局に送付された、決裁文書の写である。

上記のような、本省側で卿輔決裁文書の写を作成して起案部局に交付する、という、太政官制期農商務省の文書編纂の方法は、内務省の方法を踏襲したものと考ええる。

前項で述べたように、内務省では、明治7年2月24日付「内務省処務順序」において、卿輔

106) 前掲「書記局記録課事務条項及処務順序」p.79-80。

107) 「記録課事務条項」が制定された明治14年11月11日時点で庶務局は未設置だが、直後の11月19日付で設置されており、「記録課事務条項」は、記録課が庶務局の所管となることを前提に作成されたと考えられる。本件は『法規分類大全』の目次上では「書記局記録課事務条項及処務順序」と記載されているが、本文の表題は「記録課事務条項」のみで、「書記局」の名前はない。なお、「記録課事務条項」制定時に謄写掛は廃止されたはずだが、「編纂掛事務整理手続」中では「謄写掛の名称」が使われている。

108) 前掲「庶務局編纂掛事務整理手続」p.158-159。

109) 簿冊の名称が「編年録」であることと、部局別、年・月日別に整理する編纂方法については、前掲下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」p.1202-1203が指摘している。また、鈴江英一氏は、北海道管理事業局の内部文書として、「農商務編年録」の北海道事業管理局関係簿冊が現存していることを紹介し、「編年録」が「編纂掛事務整理手続」の手順に則って作成されていることを確認している。鈴江氏はまた、「編年録」に収録されなかった卿輔決裁文書原本が、「卿輔判決書類」あるいは「卿輔回議書類」という名称で北海道事業管理局内に残っていることも指摘している（鈴江英一「幌内鉄道の時刻表」、前掲同編著『開拓使文書の森へ』p.226-231、および同「農商務卿の判決書類」、同書p.245-246）。

110) また、図6の事例からは、庶務局が設置される以前は、「書記局検査済」印が写への検印として使用されていたことも確認できる。



回覧・決裁文書の作成方法を定めている。そして、決裁・施行が完了した一件文書については、その第5章で、「原書ヲ主任ノ寮司ニ返」し、「主任ノ寮司」（＝起案部局）で写を作成して「其寮司ニ留」め、「速ニ其原書ヲ記録課ニ送ル」と規定していた<sup>111)</sup>。

ところが、「内務省外務順序」制定から約4か月後の7月4日、内務省本省は、従来の「回議原書」に換えて「謄本」を「主任ノ寮司課」に「返付」することを達した<sup>112)</sup>。従来の「主任ノ寮司課」に原本を謄写させる方法では「主任ノ寮司課」が事務繁劇になり、その結果、原本の記録課への送付がしばしば遅滞して編纂保存上の差し支えになっている、というのがその理由であった。あらたな手順は、決裁・施行済の原本を「主任へ返付セス、直ニ記録課へ送付シ、同課ニテ速ニ謄写シ、其謄本へ記録課長検査ノ印ヲ捺シ」て「主任ノ寮司課へ返付セシメ」る、というものであり、農商務省で行われたものと同様の手順が成立していることがわかる。

### （3）内務省・農商務省の決裁文書作成・編纂方法の意義

太政官期内務省・農商務省が行った、長の捺印欄と文案とが一体化した決裁文書を、（長に直属する書記担当者ではなく）案件の担当部局の下僚が作成する書式は、稟議制を意思決定の基本的な手段とする日本の官庁において、広く通用する形態だったと考えられる<sup>113)</sup>。一方で、第1節でみたように、太政官の場合は、明治6年5月の太政官制潤飾の際に、一旦は「勘査文書」と決裁文書が一体化した書面を作成する<sup>114)</sup>ものの、明治10年9月以降は、決裁文書を省庁上申や「勘査」から切り離れた、「閣議書」に移行する。文書処理過程の中で、決裁の行程だけを他の行程から切り離れた「閣議」という場・組織として別格化した点が、天皇と直結し

111) 前掲「内務省外務順序」p.85。

112) 「謄写回議ヲ以テ原書ニ換用セシム（抄）」（前掲『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』）p.530。

113) 前述のように、辻清明氏は稟議制の定義を「末端のものによって起案された稟議書」が順次回送・加判されて「最後に決裁者に至る方式」として、「末端のもの」が作成した書面がそのまま決裁者まで上がることを自明視している（前掲辻清明『新版日本官僚制の研究』p.155）。

また、西川誠氏は、「カガミ」の要件として「一般にその決定を導く理由などが書かれて」いること、「特に明治前期においては、提案理由や行政処理の判断理由が詳記される」ことを挙げており、捺印欄に文案が付属することを「カガミ」一般の性質として、また、とりわけ明治前期の特徴として捉えている（前掲西川誠「カガミの成立」p.4）。西川氏は、このような「書面上に、立案者および立案部局・合議者・決裁者と決定理由を定置」するカガミは、明治2年7月の民部・大蔵省において「幕府の回議様式を下敷きに」成立し、明治6～7年頃には各府県にも波及していくことを示している（前掲西川誠「カガミの成立」p.18-19）。西川氏が指摘した民部・大蔵省の文書様式と太政官潤飾後の太政官の文書様式の類似性について、小幡圭祐氏は、潤飾の際大蔵省官僚、とりわけ大蔵省内で卿輔の政策立案を補佐し、省内を調整する役割を担っていた諸務局の職員が多くが正院内史に異動したことを指摘し、太政官の政策立案・意思決定の改善を図る大蔵省幹部、参議大隈重信、正院内史幹部の意図のもとで、太政官で民部・大蔵省式の文書処理が行われるようになったと論じている（前掲小幡圭祐『井上馨と明治国家建設』、p.82-86、p.101-108）。

114) ただし、潤飾時の太政官の場合、決裁文書の作成を行うのは案件の上申者自身ではなく、あくまで勘査部局であるから、主務部局が決裁文書を作成した後、書記局が「勘査」を加える農商務省の制度と、まったく同一視はできない。もっとも、農商務省の場合も、たとえば府県からの上申を省内で審査する場合、省内でその案件の主務部局を指定して起案を行わせるのであって、省外の府県が直接、卿輔が決裁する書面を作成するわけではない。太政官においては、勘査部局による「勘査」、という一つの行程で行っている作業を、農商務省の場合には、主務部局による起案→書記局による「勘査」、という2段階で行っているとみることもできよう。

て政府全体の意思決定を行う太政官が、下位の官庁である各院・省・使・府県と大きく異なる特徴だといえる。

決裁の行程の別格化は、下位の官庁の側からみると、上庁内部の意思決定過程のブラックボックス化という結果をもたらしている。太政官の場合、上申を行う省庁側は、指令文が書き込まれた自らの上申文書を返却されるのみで、「閣議書」の中に表現された決裁者の意思決定の様子や、「勘査文書」に記された勘査部局の検討内容を知ることにはできない。太政官内部の勘査部局の場合も、少なくとも「閣議書」原本やその写が手元に残ることはない。対して、本節でみた内務省・農商務省の場合、省内の部局は、自らが立案し、卿輔の決裁を受けた案件について、卿輔捺印部分を含めた詳細な写しを返却される。それによって、本省において誰がどのような順序・タイミングで案件を判断・承認したかを把握することが可能だった。

内務省・農商務省において、このように、省内部局が決裁文書の写の交付によって本省の意思決定過程を把握可能だったことは、各部局が卿輔捺印欄と文案が一体化した書面を本省に呈出する、という、決裁文書の作成方法と密接に結びついている。決裁文書は、決裁権を持つ個人の実印の存在によって意思決定を示す、というその性質上、1点しか作り得ない。そして、組織の長が意思決定を行った証拠である、その1点しかない原本は、最終的には長の手元（あるいは、組織全体の記録部局）で恒久的に保管する必要がある。一方で、前項でみたように、明治7年の内務省においては、決裁文書の原本あるいは写を起案部局に送付することを「返付」と表現していた。そこには、文書は書面の作成者のもとに“返す”ことが自然である、という意識がうかがえる。決裁文書原本を本省に保管する必要性と、書面作成者に対して、自らが作成した書面を「返付」する必要性の両立を図った結果が、本省の記録部局において原本と同等の情報量を持つ写<sup>115)</sup>を作成して各部局に交付する、という手順だったのである。それは、各部局が卿輔決裁文書を作成するからこそ生まれた方法だった。

前述の通り、このような決裁文書の書式・作成方法自体は、内務省・農商務省以外の官庁にも広く通じるものだっただろう。ただ、決裁文書の写を担当部局に戻す、という手順が太政官期末期まで維持されたことには、農商務省という省の性格が反映されている可能性がある。

第2節で指摘したように、明治14年6月の「農商務省各局処務規程」制定時には、卿輔に直属する書記局に、どの程度の立案・調査・勘査の権限と能力を持たせるかが、太政官での審査上の焦点だった。本稿ではその過程と背景を十分に論じられなかったが、伊藤博文系の政策構想・人脈と大隈重信系の政策構想・人脈が交錯する中で設置された農商務省において、省卿にどの程度の権限を認め、その権限を補佐する機関を付属させるかが、政策上の争点だったことが想像できる。他方で、すでに存在している各局を他の省から寄せ集めて設置された農商務省においては、実態として省内各部局の本省に対する独立性、割拠性が強かったことも指摘できる。明治14年7月頃の農商務省では、省内各局が慣行していた局長専決の事務・文書処理を本省・書記局がどう把握するかが、本省側の課題となっていたのである<sup>116)</sup>。

115) 内務省の明治7年7月4日付達では、「主任ノ寮司課へ返付セシメ」る「謄本」について、「右謄本ヲ原本ト見做シ整頓可致」と述べている。前掲「謄写回議ヲ以テ原書ニ換用セシム(抄)」p.530。

116) 農商務本省は明治14年7月9日付で、省内各局に「従来各局ニ於テ、内務大蔵両省所管中ヨリノ慣例ニ依リ、其局限リ決判シ卿ノ名ヲ以テ施行候事件ハ、自今、施行ノ分每一箇月取纏メ、卿輔ノ閲覽ニ供スヘシ」と達している。「各局ニ於テ卿輔ノ名ヲ以テ施行ノ事件ハ每一箇月取纏メ卿

太政官期農商務省における、決裁文書の作成と編纂の方法は、省内各局の割拠的な性格と呼応している可能性が高い<sup>117)</sup>。官庁ごとに、長の個性と、長・長直属の官房部局・所管各部局の三者の力関係に応じて、文書処理のあり方は異なっていたであろう<sup>118)</sup>。官庁間の比較によって、明治太政官期の文書管理の特徴をより立体的に明らかにすることは、今後の課題としたい<sup>119)</sup>。

### 〈小括〉

太政官期農商務省では、卿輔決裁文書の写を本省の記録部局において作成し、省内各局に交付することによって、省内各局が、自らが立案した案件についての本省での意思決定過程を把握する機会を得ていた。このような決裁文書の編纂方法は、各部局が卿輔捺印欄と文案が一体になった書面を作成する、という、決裁文書の作成方法・書式と連動しており、長による決裁の行程を「閣議」として他の行程から切り離れた、太政官の文書処理とは大きく異なる点である。農商務省の決裁文書の作成・編纂方法は、内務省の方法を踏襲したものであり、内務省および農商務省における、各部局の独立性、割拠性の高さを反映している可能性がある。

## 4. 太政官期農商務省の文書整理番号

### (1) 「坂博甲第六二号」一件の文書処理

本節では、農商務省の内部文書と、対応する太政官側の文書および府県側の文書が残存している事例をもとに、省外との往復を含めた太政官期農商務省の文書処理過程を検討する。そして、その中で特に、太政官期農商務省が省外に発送する文書の、欄内一行目にみられる整理番号について考察する。

『公文録・明治十七年・第百十巻・明治十七年一月・農商務省（二）』所収の「奈良正倉院宝

輔ノ閲覽ニ供セシム」（『法規分類大全（農商務省）』）p.71。

- 117) なお、内務省は、特に大久保利通が省卿だった時期については、大久保の主導性が強調されることが多いが、小幡圭祐氏・松沢裕作氏は、史料学的な検討から、各部局が独立的に政策立案を行っていた可能性を示唆している。小幡圭祐・松沢裕作「本省事業ノ目的ヲ定ムルノ議」の別紙について」（『三田学会雑誌』110巻1号、2017年）p.91。
- 118) たとえば、明治12年時点の陸軍省においては、省外から到来した文書を、まず卿官房において卿の確認が必要なものと不要なものに振り分け、必要と判定された場合、（各部局による検討・起案を経ず）直接卿に呈することが規定されていた（前掲菊地智博「明治前期陸軍省の公文書処理・保存に関する試論」p.49）。陸軍省においては、陸軍卿本人、あるいは卿に直属する書記部局に、広範な確認・判断の権限があったことが窺える。省使の内部における役職間の関係を検討した研究として、柏原宏紀「明治初年太政官制下の卿輔関係についての一考察 参議省卿兼任制導入後の工部省を中心に」（『年報政治学』2013-II）がある。
- 119) たとえば、鈴江英一氏は、農商務省北海道事業管理局の卿輔決裁文書を開拓使の文書様式の変遷の延長にあるものとみなして、「ここに至ると、ほとんど現代の起案書（決定書）と変わるところがない」到達点としている（前掲鈴江英一『開拓使文書を読む』p.90-102）。しかし、前述の通り北海道事業管理局の決裁文書の様式は、博物局のものと同様である。北海道事業管理局の決裁文書作成方法が、開拓使からの連続性によってではなく、農商務省所管となったことで農商務省側の方法が持ち込まれて成立した可能性も考えられよう。なお、開拓使と農商務省の文書様式を比較する着想は、谷川みらい氏の助言によって得た。

庫監守費宮内省経費中ヲ以テ支弁ノ件・内務宮内両卿ト連署」<sup>120)</sup>は、農商務省上申文書の欄内1行目に整理番号「坂博甲第六二号」が記入されている。同様の、漢字2～3字+号数の整理番号は、「公文録」収録の農商務省上申文書に広く見られるが、本件は、対応する農商務省内部の一件文書が『正倉院録明治13～17年』中にあり<sup>121)</sup>、そこでも同じ番号が記入されていることから、農商務省側が使用していた整理番号であることが明らかである。さらに、本件は、一件の起点である大阪府から農商務省への伺が奈良県立図書情報館所蔵奈良県庁文書『明治十七年上半年期 官省指令』<sup>122)</sup>中に収録されており、太政官期農商務省において、太政官レベル-省庁レベル-府県レベルの対応文書がすべて残存している貴重な事例である。これらを用いて、欄内1行目の整理番号が付与される過程を追跡する。

本件は、大阪府による上申文書「正倉院宝庫監守之義ニ付伺」が発端である。大阪府は明治16年(1883)5月25日付で伺を作成し、農商務省に送付した。大阪府伺は欄内1行目に番号「庶二五六七」が記入されているが、当該期の大阪府が発送した文書には同様の、漢字1文字+数字4桁の番号が広く見られ、大阪府で付与した整理番号であることが明らかである。

本件についての農商務省内部の文書は、

A：卿輔決裁文書(決裁を受けた、太政官への上申文案と一体)

B：受領した大阪府伺

C：太政官から指令が書き込まれて返却された、太政官への上申文書<sup>123)</sup>

の3部分からなる<sup>124)</sup>。『正倉院録』には原文書がそのまま収録されている案件と、写しが収録されている案件が混在しており、本件の場合にはすべての部分が写しであるが、欄外の印や番号の形状まで詳細に写し取っており、原文書の形態を忠実に反映していると考えられる。

Bにおいて、受領した大阪府伺の右上欄外には「往復課 十六年五月卅日 甲六二号」と記入されている。伺を受け付けた農商務省庶務局往復課が記入したものであり、16年5月30日が受付日付、「甲62号」が往復課の付与した番号であろう。これらの記入の右隣に、方形で「博」一字の印がある。本件は、農商務省内で博物館が主務(起案)部局となっており、庶務局往復課が、受け付けた文書を主務局課に振り分けるために捺印する印の一種と考えられる。また、

120) 請求番号公03774100。

121) 「第二号 奈良正倉院宝庫守衛巡査六名配置方太政大臣へ上申竝大阪府へ指令ノ件」(前掲『正倉院録明治13～17年』所収「農商務省博物館 明治十七年 正倉院録」)。

122) 「庶二五六七(正倉院宝庫監守之義ニ付伺)」(『明治十七年上半年期 官省指令』所収、請求記号1-M17-10f、資料ID 556000416)。

123) 当該期の省庁から太政官への上申文書は、省庁から太政官へ呈出する文書は正副2通を作成することが規定されており(「各庁ヨリ上申スル諸公文附属ノ書類各順序ヲ追ヒ且副書一同可差出御布告ノ儀伺」『公文録・明治六年・第九卷・明治六年九月・課局伺(内、外史・庶務・歴史・地誌・記録・印書・博覧会)』公00739100)、そのうち1通は太政官側に残って「公文録」に収録され、もう1通は、太政官が指令内容を記入して、上申した省庁に返送されていたと考えられる。本事例では、「公文録」収録の書面にみられる、調査部局による受付印・受付日・番号の欄外への記入が、農商務省側の書面にはない一方で、農商務省側の書面欄外には、「公文録」側でない「内閣書記官局第一号」の整理番号が記入されている。従って、「公文録」に編綴された1通が太政官内での「勘査」決裁に使用されたのに対して、農商務省に返送された1通は、内閣書記官局が受け取った後、返送時までそのまま内閣書記官局で保管されていた可能性が高い。

124) 本件は複数の省が関わる案件であったため、これらの後に他省との協議に関する往復文書などが収録されているが、本稿では言及を省略する。

往復課の番号の左側には「博物局第五八号」の番号が記入されている。「博物局第〇〇号」は内務省期と農商務省期を通して、博物局内部の回議文書に見られる形式の番号であり、庶務局往復課から伺を受け取った博物局が付与した番号と考える。

次に、A 卿輔決裁文書では、捺印欄がある一枚目の上部欄外および左側欄外に、複数の日付が書き込まれている。これらは、卿輔決裁時の文書管理を担当する書記局常務課が記入した可能性が高いが、いまこの史料のみからその記入主体を確定することは困難である<sup>125)</sup>。また、この書面の左下には、「往復課 十六年六月三十日受 第四四四号」と記入されている。こうした、決裁文書への往復課の番号記入は、他省との合議時にみられる。本件は内務・宮内両省と合議されたため、他省からの返送を受け取った往復課が記入したのだろう。

なお、この決裁文書に付属する上申文案は、文面は当然、実際に太政官に提出された上申文書と全く同一であるが、「坂博甲第六二号」の番号は記入されていない。最後の、C 太政官から返送されてきた上申文書においてはじめて、冒頭に「坂博甲第六二号」の番号が記入されていることが確認できる。

従って、「坂博甲第六二号」は、文案の卿輔決裁が完了した後、実際に発送する文書を浄書する段階で記入されたと思われる、「卿輔及書記局書記官并本局長ノ署名発遣スル文書ノ浄書ヲ掌ル」<sup>126)</sup> 庶務局往復課が、省外と往復する文書の管理のために付番した可能性が高い。

また、「坂博甲第六二号」の意味を考えると、「坂」は発端のB大阪府伺の送付元である大阪府に対応し、「甲六二号」は、受領した大阪府伺に往復課が記入した番号、「博」は主務（起案）部局である博物局に対応する。同時期、太政官においては、上申文書の受付部局（当該期は内閣書記官局）が、各省庁から受け付けた案件を上申省庁別・種別に記載する「件名録」を作成し、「件名録」上の記載順と対応した整理番号を、受け取った書面に記入している。農商務省庶務局往復課でも同様に、往復文書を送付元・案件の種別によって分けながら記載する受付簿冊を作成し、受付簿冊の分類・記入順に対応する整理番号を生成していたことが想像できる。

## （2）太政官期農商務省の文書整理番号

表2は、明治14年4月の農商務省設置から5月末までの2か月間、「請旨件名録」<sup>127)</sup>に登載された農商務省上申案件と、「公文録」で確認できる、それらの上申文書欄内1行目番号を一覧にしたものである。以下、同様の方法で明治15年（1882）3月まで1年分、「公文録」で欄内1行目番号を悉皆的に調査した結論を述べる。

・通例、2番目の漢字が、農商務省内部における当該案件の担当局課を表す。

「書」＝書記局、「農」＝農務局、「商」＝商務局、「工」＝工務局、「駅」＝駅通局、「博」＝博物局、「林」＝山林局、「会」＝会計局、「庶」＝庶務局、「議」＝農商工上等会議、「博懸」＝博覧会掛、「疎」＝安積疏水掛、「皇」＝皇城建設御用材掛である。

125) 『正倉院録明治13~17年』収録の卿輔決裁文書では、上部欄外や右側欄外に様々な印、番号、日付が記入されているが、筆者は現段階ではそれらの関係を整理できていない。

126) 前掲「書記局ノ事務ヲ割キ庶務局ヲ置キ処務規程ヲ定ム」p.84。

127) 『件名録 請旨 坤・海軍省、文部省、農商務省、工部省、司法省、宮内省、元老院、開拓使、府、県、官員』（件A0035100）。「請旨件名録」は、太政官が各省庁から受け付けた上申案件のうち、大臣・参議の決裁を必要とする案件の件名を登載する簿冊である。

- ・府県からの上申に基づく案件では、当該府県を表す1～2文字が先頭につく。なお、一例のみであるが、先頭に大蔵省を表す「蔵」がつく事例が存在し、府県以外に、各省を表す文字も設定されていたと思われる。
- ・農商務省独自の上申では「乾」または「坤」が先頭につく。各局課に「乾」「坤」どちらがつくかは、以下のように固定されており、案件の種類分けなどを表すものではない。  
「乾」：書・農・商・工・議・博懸・皇  
「坤」：駅・博・林・会・庶・疎
- ・明治14年9月頃から、先頭に「乾」「坤」ではなく「甲」がつくものが見られるようになる。農商務省側で「乾」と「甲」を取り違えて混用している事例があり、先頭の「甲」は「乾」と類似の性格を持つ字と思われるが、「坤」使用の局課にも「甲」が用いられる理由、「乾」「坤」から「甲」に変わる理由は不明である。
- ・明治14年11月の農商務省庶務局設置の前後で、番号の規則性に変化は見られない。
- ・人事関係の案件では、番号が記入されない、「書記局職務課」とつく番号が記入される、「卿輔官房秘」または「秘」とつく番号が記入されるなど、通常の案件と記入内容が異なっており、人事に関する案件は他の案件とは異なる経路で文書が処理されていることが示唆される。

### (3) 内務省の文書整理番号と内務省庁舎火災

前項でみた、農商務省(庶務局往復課)による、省外送達文書への番号付与方法は、何を淵源とするのであろうか。明治14年4月の「公文録」所収の、各省庁上申文書冒頭の記入内容を見ると、以下のようになっている。

外務省：1行目に「公〇〇号」など、漢字1字+号数。前に局課名がつく場合もある。番号がつかない案件も多数。

内務省：1文字目に「乾」または「坤」または府県名を表す漢字+1文字目に局課名を表す漢字+号数

大蔵省：1行目に「受乾〇〇号」

陸軍省：右側欄外上部に「陸軍省送達 送甲〇〇号」、右側欄外下部に「総土〇〇号」

海軍省：1行目に「往出〇〇号」または「外出〇〇号」

文部省：1行目に「官学」=官立学務局、「地学」=地方学務局、「会」=会計局、「内」=内記局など、局課名を表す漢字1～2字+号数

司法省：1行目に「司法省庶務課〇〇号」

宮内省：右側欄外に「宮内省庶務課〇〇号」

元老院：1行目に「坤〇〇号」

開拓使：1行目に「甲〇〇号」または「乙〇〇号」

地租改正事務局：記入なし

内国勸業博覧会事務局：号数のみ

警視庁：号数のみ

以上のように、多くの省庁では、省外送達文書について、受付局課で1種類の通し番号を付与しているか、あるいは「太政官への上申」という種別に対して一つの記号を与えて番号付与し

明治太政官期農商務省における文書管理（上西）

表2 「請旨件名録」記載の農商務省上申案件一覧（明治14年4月～5月）

『件名録』番号	上申書柱	『公文録』目次表題	『件名録』表題	上申書一行目	上申日	『公文録』収録簿冊	備考
1	甲1	大書記官河瀬秀治外二名局長被命ノ件附関沢明清外八名御用掛被命ノ件	大書記官河瀬秀治以下三名各局(商務博物山林)長ヲ命スルノ件	-	18810408	明治14年4-6月	甲2合綴
2	甲2	大書記官河瀬秀治外二名局長被命ノ件附関沢明清外八名御用掛被命ノ件	内務省御用掛関沢明清以下八名御用掛被仰付度件	-	18810408	明治14年4-6月	甲1合綴
3	甲3	大書記官田中芳男農務局長被命ノ件	大書記官田中芳男農務局長被仰付度ノ件	-	18810409	明治14年4-6月	
4	甲4	小笠原賢蔵外二名御用掛被命ノ件	内務省御用掛小笠原賢蔵外二名本省御用掛准委任ニ被仰付度儀	-	18810411	明治14年4-6月	
5	甲5	山岡次郎御用掛御用掛被命ノ件	東京大学理学部助教兼大蔵省御用掛山岡次郎本省御用掛ニ兼務替ノ件	-	18810413	明治14年4-6月	
6	甲6	駅通局監察掛巡回旅費増額ノ件	駅通局監察掛各郵便局巡回特別旅費増額ノ儀	坤駅2号	18810413	明治14年4-6月	上申書は駅通局附紙、柱番号は付箋で修正?(下に「三一五」の数字が透けて見える)
7	甲7	米麦大豆烟草草種共進会規則布達ノ件	穀類烟草草種共進会規則布達ノ儀ニ付何	乾農■(欄外右側)	18810414	明治14年4-6月	
8	甲8	山林共進会規則布達ノ件	山林共進会規則ノ儀	坤林6号	18810415	明治14年4-6月	
9	甲9	大書記官武井守正会計局長被命ノ件	大書記官武井守正会計局長被命ノ儀	-	18810415	明治14年4-6月	
10	甲10	水産博覧会開設ノ件	水産博覧会開設ノ儀	乾農5号	1881047?	明治14年4-6月	
11	甲11	民有ノ森林伐木停止方ノ件	民林禁伐ノ儀	坤林19号	18810422	明治15年2月(1)	9月16日引替督促、15年1月11日指令督促上申
12	甲12	博物館分類ノ件	博物館分類ノ儀	坤博1号	18810427	明治14年4-6月	
13	甲13	第二回内国勸業博覧会出品購求費下渡ノ件	第二回内国勸業博覧会出品購求費別途下付ノ儀	坤博4号	18810427	明治14年4-6月	
14	甲14	麹町区内ノ地所需用ノ件	麹町区大手町式丁目老番地需要ノ儀	坤会15号	18810428	明治14年4-6月	
15	甲15	米商会所条例中更正ノ儀上申	米商会所条例中更正之儀上申	乾商8号	18810428	明治14年4-6月	
16	甲16	-	農学校規則第四章へ但書追加ノ儀	?	?	-	「公文録」に対応文書なし。「請旨件名録」は表題・受領欄・主査欄のみ記入。
17	甲17	省庁新築費別途下付ノ件	本省建築費ノ儀	坤会第17号	18810428	明治14年4-6月	
18	甲18	駅通七等属故川村直温祭楽科下賜ノ件	故駅通七等属川村直温へ祭楽科下賜ノ儀	-	18810429	明治14年4-6月	大臣・主管参議決裁
18	甲18乙	高橋良教御用掛被命ノ件其二	内務省御用掛准委任高橋良教ヲ当省御用掛准委任ニ被仰付度儀	-	18810430	明治14年4-6月	
19	甲19	農商工上等会議場建築ノ件	農商工上等会議場建築ノ儀	-	18810507	明治14年4-6月	
20	甲20	各局処務規程ノ件	各局処務規定ノ儀	-	18810507	明治14年4-6月	
21	甲21	西洋形権衡検印改正ノ件	西洋形権衡検印改定ノ儀	乾商13号	18810509	明治14年4-6月	
22	甲22	御河野敏謙下総種畜場へ出張ノ件	農商務御下総種畜場へ出張ノ儀	-	18810510	明治14年4-6月	大臣閲覧・天皇「聞」印18810514
23	甲23	本年第三十七号・官吏商案区分・達ニ付疑義ノ件	本年第三十七号達疑義	乾書16号	18810513	明治14年4-6月	
24	甲24	駅通局十四年度経費ノ件	駅通局十四年度経費ノ儀	坤駅13号	18810514	明治14年4-6月	
25	甲25	新潟郵便局敷地受領ノ件	新潟郵便局敷地受領ノ儀	甲駅8号	18810514	明治14年4-6月	大臣回覧
26	甲26	米商会所身元金ノ件	米商会所身元金ノ儀	坂商4号	18810518	明治14年4-6月	
27	甲27	各地米商会所営業停止中ノ日数期限外ニ計算ノ件	各地米商会所営業停止中ノ日数期限外ニ計算ノ儀	愛媛商15号	18810518	明治14年4-6月	
28	甲28	下総牧場内私下ノ件	下総牧場内私下ノ儀	千農10号	18810518	明治14年8月(1)	
29	甲29	米麦大豆烟草草種共進会規則中更正ノ件	米麦大豆烟草草種共進会規則中改正ノ儀	乾農1号	18810520	明治14年4-6月	
30	甲30	漂着物漂着船等届方ノ件	漂着物漂着船等届方ノ儀	坂商7号	18810523	明治14年4-6月	
31	甲31	-	在清国上海郵便局收支正貨幣ノ儀	?	?	-	「七月廿三日下戻」(「請旨件名録」に記載)
32	甲32	流失船処分ノ件	流失船処分ノ儀 新潟県上申	潟商14号	18810526	明治14年4-6月	
33	甲33	-	内国勸業博覧会出品者補助券発行ノ儀	?	?	-	申出ニヨリ返付六月十四日(「請旨件名録」に記載)
34	甲34	農学校規則改正削除ノ件	当省農学校規則改正削除之儀何	乾農31号	188105??	明治14年4-6月	
35	甲35	福島県下開墾地移住戸数減少方ノ件	福島県下開墾所移住戸数減省ノ儀	乾農32号	18810528	明治14年7月	
36	甲36	鹿児島県下綿羊試牧費下渡ノ件	鹿児島県下綿羊試牧費別途下付ノ儀	乾農38号	18810531	明治14年4-6月	内務御連署
37	甲37	郵便汽船等浦潮港并朝鮮各港へ航通度数ノ件	郵便汽船三菱会社船露領浦潮港并朝鮮各港へ航通度数ノ件	坤駅17号	18810531	明治14年7月	

ているとみられ、送達の際に案件の種類や担当局課に基づく分類を行っているのは内務省と文部省のみである。そして、形式の類似性から、農商務省の番号付与方法は、内務省の番号付与方法を踏襲したことが明らかである。

「公文録」上で、内務省においてこのような整理番号がいつ成立したかを確認すると、明治8年の前半には、上申文書への番号記入は見られない。明治8年9月以降に、「庶ノ〇〇」「博ノ〇〇」など局課名1文字+号数の番号が出現する<sup>128)</sup>。明治9年に入ると、局課名の前に「発」とついたり、局課名の後ろに「甲」とついたりして漢字複数を使用する例が出現し、明治9年4月頃には、「乾」または「坤」または府県名+局課名+号数、という形式が確立する。

内務省は、明治8年7月3日に火災によって庁舎を焼失し、その際多数の文書を失ったことが知られている。このため、内務省では府県に書類の提出を命じるなど焼失書類の復元に奔走し<sup>129)</sup>、また、省内の文書管理に関する規則類を整備していく<sup>130)</sup>。下重直樹氏は、庁舎火災後、内務省において「内政編年録」と「内政類典」という2種の記録編纂が進んでいくことを指摘した<sup>131)</sup>が、文書の送受については触れていない。

時期的にみて、内務省の太政官への上申文書にみられる整理番号の登場は、火災による文書焼失を受けた、送受の面での文書管理制度の改革だったと筆者は考える。業務上、多数の府県との間で文書送受を行う内務省・農商務省において、送受の対象が一目で判別できるような番号付与方法には合理性があったと考えられ、省の分割や省内の組織改編にかかわらず、明治太政官期を通して使用されていくこととなったのであろう。

### 〈小括〉

「公文録」中の農商務省上申文書の欄内一行目にみられる整理番号は、農商務省内で庶務局往復課が、省外に送受する文書の整理のために付与した番号と推定できる。このような整理番号の付与は、内務省の方法を踏襲したものであり、内務省では明治8年7月の庁舎火災後に、こうした番号付与方法が整備された。同時期の内務省では文書の編纂・保存の制度整備も進行しており、文書管理の中で、文書処理の過程と文書保存の過程が密接に連動していることを示

128) 筆者は、本稿の原型である国文学研究資料館2019年度アーカイブズ・カレッジ修了論文「太政官制期農商務省の文書管理」において、欄内一行目番号の出現時期を単に「明治8年9月以降」としたが、その後、東京大学大学院人文社会系研究科日本史学研究室鈴木淳ゼミ2020年6月26日錦戸智弘報告は、欄内一行目番号は明治8年9月14日以降に出現すること、番号に府県名を付す事例は明治9年2月に出現することを指摘している。

129) 「乙九十四号本省火災ニ付書類取調差出方ノ条」(『公文録・明治八年・第三百三十四巻・明治八年七月・内務省伺五(布達・警視庁)』公01516100)、「乙九十七号火災ニ付伺中ノ書類焼失ノ分書目」(同)、「本省火災ニ付焼失書類取集入費金下附伺」(『公文録・明治八年・第五百五十九巻・明治八年十一月・内務省伺六(布達・地租改正事務局布達・警視庁)』公01543100)。

130) 「第二局編纂処務順序」「第二局保存掛処務順序」「第二局受付掛処務順序」「太政官命令書送付手続」(前掲『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』) p.531-533。

131) 前掲下重直樹「内政・経済関係官庁における公文書管理」p.1198。なお、太政官でも明治6年5月に庁舎火災による文書焼失が起きたが、太政官の場合においても、中野目徹氏は、火災による文書焼失が、「公文録」「太政類典」という記録編纂の重要な契機となったことを指摘している(前掲中野目徹『近代史科学の射程』p.28)。また、柏原洋太氏は、文書焼失による残存状況の把握困難と、太政官の度重なる組織改編による文書の引き継ぎの混乱が、内閣制導入後の内閣記録局において、主題別分類による文書保存が導入される背景となったと論じている(前掲柏原洋太「太政官・内閣の記録管理部局による文書管理業務」p.205-206)。



唆すると考える。

## おわりに

本稿では、明治太政官期農商務省の文書管理について、第一に、文書処理過程の中の、決裁と、決裁前の「勘査」の行程の關係に着目すること、第二に、上位の官庁である太政官の文書処理のあり方と比較すること、第三に、組織面、人事面で農商務省に影響の大きい内務省の文書処理との影響關係を考察することにより、その特徴を明らかにした。

第1節では、太政官の文書処理の変遷を、天皇と、天皇を輔弼する「内閣」の關係が整備されていく過程として整理した永井和氏らの研究を、決裁と決裁前の「勘査」の關係に着目する、という、西川誠氏が示した視角によって、新たな形で跡付けた。その結果、太政官における文書処理は、決裁文書の作成・呈出・長（大臣・参議）による決裁という行程を、「閣議」として文書処理の中の他の行程から切り離し、その事務を「閣議」直属の書記部局固有の職務とすることで、別格化していった点に特徴があることを示した。そして、その一方、明治6年5月の太政官制潤飾の時点では大臣・参議による決裁に直属していた「勘査」の行程は、「閣議」の内部からは排除されていくものの、明治13年3月の太政官六部制導入により、勘査部局の長が参議となり、勘査部局内部の意思決定過程を独自に残すようになることで、独立した機能・部局として強化されたことを指摘した。

第2節では、農商務省が複数の省の部局の寄せ集めで設置されたこと、文書管理部局は人事面で内務省との連続性が強いことを前提として確認した。そして、文書管理に関する制度・組織の変遷を、省間・部局間の文書の送受、卿輔決裁文書の受付・呈出、卿輔決裁前の「勘査」、卿輔決裁という4つの行程を省内でどう分掌していったか、という視角から整理した。その結果、明治18年初頭の「農商務省改革」において、文書の物理的な管理（省間・部局間の送受と、決裁文書の受付・呈出）の行程を庶務局に集約する一方で、決裁前の「勘査」の行程は卿輔に直属させたこと。さらに、稟議によるボトムアップの文書処理過程に直接載らない、交渉や調査の権限を拡大することで、省中央（卿輔・書記局）の政策立案・意思決定の強化が図られたことを明らかにした。「勘査」や調査による書記局の政策立案機能強化は、省中央にとって農商務省設置時からの課題であり、その背景には、農商務省が、実態として各部局限りでの文書処理・意思決定が広く行われている、各部局の独立性、割拠性が高い官庁だったことがある。

第3節では、農商務省の卿輔決裁文書の様式を検討し、各部局が卿輔捺印欄と文案が一体になった書面を作成して卿輔に呈出する、という作成方法、完結済み決裁文書の写を本省の記録部局が作成して各部局に交付する、という編纂方法が特徴であることを示した。そして、こうした決裁文書の作成方法・編纂方法は、内務省に淵源を持つものであること、内務省においてこうした方法が成立した背景に、各部局が卿輔決裁文書を作成することを前提に、書面作成者に作成した書面を「返付」することを自然とみる意識があったことを明らかにした。

第4節では、農商務省が省外に発送する文書に付される文書整理番号を検討し、庶務局往復課が、省外送受時の管理のために付した番号であると推定した。そして、こうした番号付与方法もまた内務省に淵源を持つものであり、内務省においては、明治8年7月の庁舎火災による文書焼失後に、文書保存に関する制度の整備と同時並行的に番号付与方法が確立していくこと

を明らかにした。

以上の検討により、上位と下位の官庁の比較、あるいは同格の官庁との比較によって、各官庁で行われている文書管理の、いかなる点が各官庁の性格に起因する個別性であり、いかなる点が同時代的に普遍性を持つものであるかを解明できることを示した。また、官庁の中で、文書処理に関する制度の整備と文書保存に関する制度の整備、あるいは文書処理の中の各行程の整備は、互いに密接に連動しながら行われていくものであり、それらの総体として文書管理を捉える必要性があることを示した。

第3節でみたように、太政官期内務省・農商務省の決裁文書作成・編纂方法は、各部局が本省の意思決定過程を把握、保存できるものであった。このことは、官庁内での意思共有・意思決定過程の透明性確保という点で、また、文書の消失・散逸に対するリスクマネジメントという点で、メリットがあったと考える。他方で、内務省において当初試みられた各部局での決裁文書作成が、事務繁劇のために中止されたように、精密で情報量が大きい記録保存を行う文書管理のあり方は、事務負担の増大を招くものでもあった。質の高い記録保存を行うことと、それにかかる事務負担への対応をどう両立させるかは、現代にも通じる課題である。

中野目徹氏は、太政官制廃止・内閣制導入の直後の閣議において、「繁文ヲ省ク事」が課題として挙げられたことを指摘し、明治太政官期における文書管理の繁雑さ自体が、内閣制への移行の重要な契機だった可能性を示唆している<sup>132)</sup>。本稿でみた、内務省・農商務省の事例でも、各部局で写を作成する方法の繁雑さが、記録部に文書保存の行程が集約される要因となっていた。明治太政官期の行政機関が遭遇した、記録保存と事務負担軽減の間のジレンマは、それ自体が、レコード・マネジメントあるいはアーカイブズを担当する専門家・専門部局が形作られていく要因だったと考えられよう。

---

132) 前掲中野目徹『近代史科学の射程』p.238。

## Document management of the Ministry of Agriculture and Commerce

UENISHI Haruya

This article discusses document management of the Ministry of Agriculture and Commerce under the Dajokan system in the early Meiji era. There are many studies about document management under the Dajokan system in both history and archival science. However, there are two issues left unanswered. First, it has not been completely clarified what was the characteristics of an individual government office, and what was general in the early Meiji era. Second, it has not been completely clarified the Ringi system, which is the bottom-up decision-making system characteristic in Japanese government office.

Therefore, in this article, we discuss document management of the Ministry of Agriculture and Commerce from three perspectives below. First, we focus on the relationship between the Kessai (decision) process and the Kansa (the examination of documents done before Kessai) process in the Ringi system. Second, we compare the Ministry of Agriculture and Commerce with the Dajokan, which was the Senior government office of the Ministry of Agriculture and Commerce. Third, we compare the Ministry of Agriculture and Commerce with the Home Ministry, which was the appositional government office of the Ministry of Agriculture and Commerce. By those, we clarify what was the characteristics of the Ministry of Agriculture and Commerce, and what was general in the early Meiji era about document management.