

# 戦後外務省の文書管理

## — 占領期から外交権回復後を中心に —

長谷川 貴志

### 【要 旨】

2011年の「公文書等の管理に関する法律」の全面施行は、日本における公文書管理制度に大きな変化を齎した。こうした公文書管理制度が法令によって制定された背景には、それまでの行政機関における公文書管理の不備が、国民の権利を侵害し、国民に対する説明責任を全うできなかったことにある。

本稿では、戦後外務省が作成・取得した文書によって形成された外交記録を検証対象とし、以下の三つのことを明らかにする。第一に、戦後の外交記録公開制度が如何に整備されたか。第二に、占領期における外務省の文書管理と外交記録の特徴とは何か。第三に、外交権回復後における外務省の文書管理と外交記録の特徴とはなにか。これまで戦後の文書管理が本格的検証にされていないなかで、戦後外務省が国際情勢の変化にどのように対応したのかという問題を文書管理という側面から明らかにすることとしたい。

### 【目 次】

はじめに

1. 外交記録公開制度の整備
2. 占領期における外務省の文書管理と外交記録の特徴
3. 外交権回復後における外務省の文書管理と外交記録の特徴

おわりに

### はじめに

2011年の「公文書等の管理に関する法律」〔以下「公文書管理法」とする〕の全面施行は、日本における公文書管理制度に大きな変化を齎した。同法の目的は、「行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」である<sup>1)</sup>。その対象となる機関は、行政機関にとどまらず「独立行政法人等」までも含み、日本の本格的な公文書管理体制がスタートしたことを意味する。こうした公文書管理制度が法令によって制定された背景には、それまでの行政機関における公文書管理の不備が、国民の権利を侵害し、国民に対する説明責任を全うできなかったことに起因する。年金記録不備の問題、C型肝炎感染者リスト放置問題、日米間の

1) 平成21年7月1日法律第66号「公文書等の管理に関する法律」第1条。

いわゆる「密約」問題などはその顕著な事例として挙げられよう。

本稿では、近年こうした公文書管理をめぐる諸問題が注目される中で、戦後外務省の文書管理に焦点を絞り検討していきたい。外務省から外交史料館へ移管・公開されている文書は、戦前の外務省記録が約4万冊、戦後の外交記録が約2万冊あり、戦前・戦後の外交史研究を行う上では、欠くことのできない文書群を形成している<sup>2)</sup>。

行政機関での公文書管理に関する史料学的研究は近年飛躍的に進歩している<sup>3)</sup>。その先駆的研究として、中野日徹氏は近代の公文書管理について「近代史料学」を提唱している<sup>4)</sup>。「近代史料学」は古文書学が古代・中世文書を対象として蓄積された成果や、文書館学・記録史料学の成果を取り入れつつも、それらとは一線を画するとされ、新たな学問分野の可能性を目指す「歴史学の基礎を構成する一研究領域として相対的に独自の体系性を有する学問分野」として位置づけられるものとした<sup>5)</sup>。氏は「原議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課題となる」とし、独立行政法人国立公文書館が所蔵する明治期に作成・授受された太政官文書全体の体系性の把握を通して「近代史料学」の構築を行った。

小池聖一氏は、外務省記録を対象とし「政策過程」という概念を導入して「政策立案過程」「政策決定過程」「政策実施・執行過程」の三過程における文書の流れと意思決定システムを踏まえた史料学構築の必要性を説いた。また、各省庁文書がそれぞれ有する「固有の体系性」を認識するよう問題提起している<sup>6)</sup>。

熊本史雄氏は、この「固有の体系性」について外務省記録を用いて検証した。そのなかで、「記録群の存在形態や内的秩序を把握し、稟議制の実態を踏まえて意思決定過程の再現により新たな外交史像を描くには、文書の処理と残された記録群の構造を明らかにするという方法的自覚をもって外交記録を捉え直すことが迫られている」としている<sup>7)</sup>。こうした公文書管理への研究が進められるなかで、各行政機関の公文書管理制度の変遷を追うことができる史料集も刊行された<sup>8)</sup>。

2) 本稿における外務省記録と外交記録の定義は以下の様になる。

外務省記録：昭和6年5月制定の「外務省文書編纂規程」によると、公信、電信、契約書、諸帳簿など、公務に関するすべての書類のうち執務上処理済みとなったものが「記録文書」であり、この「記録文書」を事件・事項別に編纂（ファイリング）したものが「記録」となる。従って外務省記録とは、一件ずつの書類を示すのではなく、処理済み書類（記録文書）を事件・事項別に編纂（ファイリング）したもので、つまり簿冊（ファイル）を指すことになる。これは文書行政の保存過程を経て保存された簿冊、すなわち記録担当部局である官房の文書課（時期によっては記録課）が所管する簿冊とも換言できる。

外交記録：平成24年8月10日外務省訓令第19号「外交記録公開に関する規則改正」によれば、「第7条の審査の結果外交史料館に移管することとなった行政文書ファイル等を外交史料館に移管し、特定歴史公文書等として一般の利用に供すること」（第2条）と外交記録公開について定められている。すなわち、ここから導かれる外交記録とは第7条の審査手続きを経て公開された「特定歴史公文書等」ということができる。

3) 瀬畑源『公文書をつかう 公文書管理制度と歴史研究』（青弓社、2011年）など。

4) 中野日徹『近代史料学の射程—明治太政官文書研究序説』（弘文堂、2000年）。

5) 同上、11頁。

6) 小池聖一『近代日本文書学研究序説』（現代史料出版、2008年）、序章。

7) 熊本史雄『大戦間期の対中国文化交流—外務省記録にみる政策決定過程—』（吉川弘文館、2013年）、序章。

8) 中野日徹・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）。

これら先行研究では、主として戦前の各行政機関における公文書管理制度を検討してきた。それは、「公文書管理法」が施行される以前であり、未だすべての文書が移管・公開されていない中において、戦後の公文書管理制度を研究することに資料的限界があったからである。しかし、「公文書管理法」が施行されたことにより、作成から公開・利用までのレコードスケジュールが策定されたことから、今後は戦後期の各行政機関における公文書管理の本格的検証が求められるのではないだろうか<sup>9)</sup>。

そこで本稿では、戦後外務省で作成・取得した文書によって形成された外交記録を検証対象とし、以下の三つのことを明らかにする。第一に、戦後の外交記録公開制度が如何に整備されたか。第二に、占領期における外務省の文書管理と外交記録の特徴とは何か。第三に、外交権回復後における外務省の文書管理と外交記録の特徴とはなにか。こうした検証は、これまで戦後期での文書管理が本格的に検証されていないなかで、戦後外務省が国際情勢の変化にどのように対応したのかという問題を文書管理という側面から明らかにすることができる。「公文書管理法」の施行により外交史料館への簿冊移管数は飛躍的に増大し、今後戦前の外務省記録に匹敵するほどの資料群を形成することが想定される<sup>10)</sup>。そのため、外交記録を対象とした研究は、外務省の文書管理制度を理解するだけでなく外務省という組織体への理解を深めることで、戦後外交史研究をより精緻なものとするのが期待できる。

なお、戦後の外交記録は30年公開原則にしたがうものの、すべての文書が公開されているわけではなく、未だに資料群の全体像が見えにくい状況にある。今後、外交記録の移管が飛躍的に増大することが見込まれる中で、外交記録の量的拡大と質的变化を理解することは、戦後外交史研究を進める上で不可欠なことである。そこで、今回はあくまで外交記録という文書群の理解を深めるための予備的考察にとどめるものとし、各局課で形成された文書群の個別検証については今後の課題としたい。

## 1. 外交記録公開制度の整備

本節では、外交記録が公開されてから、現在に至るまでの経緯を3期（第1期：1976年～2000年、第2期：2001年～2010年、第3期：2011年～現在）に大別し整理して、外交記録公開制度が整備される過程を確認していく。

- 
- 9) 外務省以外の文書管理を検討したものとして以下のものがあげられる。下重直樹「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12号、2012年）、栃木智子「経済産業省（通商産業省）文書の構造と移管について」（『北の丸』第43号、2011年）、本村慈「文部省、文部科学省における文書管理と国立公文書館移管文書」（同上）、小宮山敏和「農林水産省の文書管理と移管文書の特徴」（『北の丸』第44号、2012年）、太田由紀「意思決定過程を示す文書の作成と移管—国土交通省移管文書・水資源開発基本企画を中心として—」（同上）など。
- 10) 2011年12月の外務大臣記者会見において玄葉光一郎外相が、「3、4年で22,000冊ということ、当時の岡田外務大臣はおっしゃっていた訳でございます、そうすると年間6,000冊ペースということですので、何とか、この年間6,000冊の公開ペースを維持できるようにしようということ考え」と述べた（平成23年12月14日「外務大臣会見」）。

## 第1期 行政サービスとしての外交記録公開 (1976年～2000年)

まず、戦前の外務省記録と戦後の外交記録が公開されるまでの経緯を追っていききたい。1945 (昭和20)年、日本は敗戦をむかえた。これにより連合軍は日本外務省記録の一部を接收し、アメリカ国務省とアメリカ議会図書館において、それをマイクロ・フィルム化することになった。アメリカにとって日本の外務省記録を残しておくことは、「極東に於ける国際関係の将来の研究にとって重要なもの」であったからである。マイクロ・フィルム撮影された記録は日本の開国から敗戦に至る時期のもので200万頁をこえ、2100余巻にも及んだ<sup>11)</sup>。

アメリカにおける外務省記録の公開によって日本外務省は戦前の記録を隠す意味がなくなり、1958年に戦前の外務省記録を一括して公開することとなった<sup>12)</sup>。外務省では、記録の本格的な整理、補てん、保管および閲覧等の便宜のため、史料館の設置を進めることとなる。これにより、1971年4月に外交史料館として開館し、外務省の記録を一般に公開・利用できるようになった。ただし、一般への利用については、多くの制限があった。開館当時の利用規則によると、官公庁の職員と「信頼できる紹介状又は推せん状」を持った者しか資料の閲覧はできなかった<sup>13)</sup>。そのため、外務省記録を実際に閲覧できたのは、ごく限られた研究者だけであり、広く一般にむけて利用されることはできない状況にあったといえる<sup>14)</sup>。

外交史料館の機能として、「外務省組織規則」では「外交史料を編さんし、保管し、および閲覧に供するとともに、これに関連する調査を行う」と定めている<sup>15)</sup>。すなわち外交史料館の役割として、①『日本外交文書』の編纂・刊行、②外交史料の管理・保存、③レファレンスが挙げられよう。

ここで『日本外交文書』について触れておきたい<sup>16)</sup>。『日本外交文書』の編纂・刊行は外交史料館における主たる業務のひとつとして位置づけられている。『日本外交文書』は1936年6月に創刊され、その序文によれば「帝國外交全般ノ経過ニ関スル綜合的史料ヲ編纂公表スルノ必要ヲ痛感シ、屢々之ヲ企図シタルカ、不幸未タ実施ニ至ラザリキ」との経緯を経た末の「最初ノ成果」であった<sup>17)</sup>。戦前においては『大日本外交文書』として刊行され、戦後になって『日本外交文書』と改名された<sup>18)</sup>。

11) このマイクロ・フィルムは目録が整備され、1954年にアメリカ国会図書館より“Checklist of Archives in Japanese Ministry of Foreign Affairs, Tokyo, Japan, 1867-1945”として出版された。

12) 外務省百年史編纂委員会『外務省の百年』下 (原書房、1969年)、1299頁。

13) 前掲、瀬畑『公文書をつかう—公文書管理制度と歴史研究—』、66頁。

14) 当時の外交史料館の状況については、細谷千博「栗原健さんの思い出」(『外交史料館報』第20号、2006年)を参照したい。

15) 平成13年1月6日外務省令第1号「外務省組織規則」。外交史料館の法的位置づけの変遷については「公文書管理法施行後の外交史料館の役割と利用方法」(『外交史料館報』第25号、2012年)を参照されたい。

16) 『日本外交文書』に関する研究として、臼井勝美「外務省記録と『日本外交文書』」(『みすず』第200号、1976年)、吉村道男「外交文書編纂事業の経緯について」(外務省外交史料館『外交史料館報』創刊号、1988年)、熊本史雄「『日本外交文書』の編纂と「外務省記録」—史料学的アプローチの前提として」(社会文化史学会『社会文化史学』第47号、2005年)、佐藤元英「外務省の「保存記録」と『日本外交文書』編纂事業」(『中央史学』第31号、2008年)などを参照されたい。

17) 広田弘毅外務大臣「序」(外務省編『大日本外交文書』第1巻第1冊)。

18) 最近の成果としては、『日本外交文書 第二次欧州大戦と日本』上・下 (六一書房、2013年)。

外交史料館において開館時より主となる所蔵資料は戦前の外務省記録であり、それを利用に供してきた。1976年からは作成30年を経過した戦後の記録を公開する「外交記録公開」が始まった<sup>19)</sup>。外交記録が公開される背景には、アメリカやイギリスなどで外交文書の30年公開がルール化され、日本占領関係の資料が大量に公開されたことにある。日本国内でも、こうした国際状況に対応するため、1975年に外務省は外交記録公開に向けて、細谷千博などの有識者を交えて検討を行った。結果として同年12月25日に外交記録公開についての基本方針を発表し、翌5月に外交記録公開制度として占領期の外交記録190冊が公開された。その後1982年の第7回までに558冊が公開され、占領期間中の主要な案件についての公開を完了した。

1985年3月の第8回外交記録公開からは、外交権回復後の外務省によって作成・取得した文書の公開が行われることとなる。この公開は、当初研究者をはじめとして多いに歓迎され、戦後外交史研究も飛躍的に進むこととなった。公開冊数も年々その実績を積み重ね、第1回公開から第20回まで約1万2000冊以上となった。ただし、原本の利用は出来ず、マイクロ・フィルムによる公開が原則であり、第17回からはCD-R化された媒体を用いて閲覧することとなる（表1）。

外交記録公開を遂行する上で問題となったのは、上記のような利用方法ではなく、「公開のあり方」であった。アメリカなどでの外交文書の公開ベースに比べると、日本外務省の外交記録公開は遅れがちとなり、公開されてもその内容が充分満足できるものではなかった。また、アメリカやイギリスで公開されている内容も外交記録では公開されていない等の状況に批難を受けるようになった<sup>20)</sup>。この問題は決して外務省や外交史料館の取り組み方が消極的であるということではない。他の省庁の公開状況から比べると外務省は寧ろ積極的に公開しようとしていた。問題の根底には、行政文書の公開制度がまだ日本で確立されていなかったことにある。

第1期の特徴は「行政サービスとしての外交記録公開」であるといえる。すなわち、外務省は他の省庁と比べ記録の公開へは積極的であったものの、外交記録公開が法令に則った移管・公開体制ではなく、あくまで外務省の行政サービスとして開始されたことにあるといえる。そのため、「公開のあり方」に批難が集中し、その改善が求められるようになった。

## 第2期 移管・公開体制の成立（2001年～2010年）

2001年4月施行の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下、「情報公開法」とする）は、戦後外交史研究を飛躍的に進歩させる一方で、文書管理の不備が表面化することとなった。同法の第1条には、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」と記されている<sup>21)</sup>。現用文書・半現用文書である行政文書が請求対象となり、その目的は国民への説明責任を謳っている。外務省も同法に則り、現用文書・半現用文書の公開を行うこととなった。

ただし、「情報公開法」による開示請求を行ったことで、すべての文書が「全面公開」となる

19) 外交記録公開の経緯については、波多野澄雄他「「外交アーカイブズ」の役割について」（外務省外交史料館『外交史料館報』第24号、2011年）を参照されたい。

20) 高橋和宏「外交記録の公開に向けた外交史料館の取組」（有斐閣『Jurist』1419号、2011年）。

21) 平成11年5月14日法律第42号「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」。

表1 外交記録公開実績 (第1回～21回)

回	年	月	日	主な案件	冊数	リール数
1	昭和51	5	31	日本政府と連合軍との間の往復書簡、GHQ首脳と本邦首脳との会談録、帝国憲法改正関係	190	52
2	昭和51	7	26	連邦軍の本土進駐並びに軍政関係、GHQ首脳と本邦首脳との会談要録並びに往復書簡	91	42
3	昭和52	6	6	連合軍の本土進駐並びに軍政関係、ポツダム宣言受諾関係	100	24
4	昭和53	7	31	ポツダム宣言受諾関係、極東委員会・対日理事会関係、連合軍の対日管理関係、占領下の対日賠償関係および対日中間賠償実施関係	44	8
5	昭和54	8	20	本邦経済関係、本邦対外経済関係	50	11
6	昭和55	10	30	対外政策調査関係、国連専門機関等への日本加入関係 (講和条約発効まで)、在外事務所設置関係、引揚関係	23	5
7	昭和57	9	20	サンフランシスコ平和条約・日米安保条約関係、初期の文化外交関係、占領期連合軍設営関係	60	10
8	昭和60	3	25	サンフランシスコ平和条約批准・日印平和条約、国連への加盟申請および国際機関関係、多数国間条約への加盟関係	81	18
9	昭和62	12	1	ICAOへの加入関係、日華平和条約・日米行政協定、北大西洋の公海漁業に関する国際条約等の条約・協定関係	82	16
10	平成元	10	16	国連加盟・GATT仮加入等国際機関加盟関係、アジア・アフリカ会議関係、朝鮮動乱関係	94	24
11	平成3	10	25	吉田総理欧米訪問・池田特使訪米 (池田・ロバートソン会談) 関係、奄美群島返還協定、日米行政協定改正・日米友好通商航海条約等二国間条約・協定関係、第五福竜丸等ビキニ原爆被災事件関係	127	26
12	平成6	11	21	岸総理欧州・中南米・東南アジア・大洋州諸国訪問、日加航空協定等二国間条約、協定、昭和16年12月7日対米覚書伝達遅延事情に関する記録	50	11
13	平成9	2	24	岸総理・岡崎外相東南アジア訪問および藤山外相英国訪問、IFC・IDA加入関係、阿波丸請求権処理等二国間協定	5,972	483
14	平成10	6	15	池田総理・大平・小坂・椎名各外相の諸外国訪問、スエズ運河動乱等国際紛争、旧枢軸国および中立国の対日賠償要求関係、日本のGATT加入、A級戦犯に対する東京裁判・B級戦犯に対する軍事裁判関係	2,429	291
15	平成12	5	29	日本と諸外国との二国間国交回復・樹立関係、二国間条約 (平和・賠償・通商・金融)、移住関係	752	108
16	平成12	12	20	二国間条約 (平和・賠償・通商・金融・移住)、核爆発実験関係、太平洋戦争終結による内外人保護引揚関係	680	100
17	平成14	12	24	二国間外交・条約・協定関係、多数国間条約、太平洋戦争終結による保護引揚関係	572	99
18	平成15	12	24	二国間外交・条約・協定関係、多数国間条約、引揚関係 (太平洋戦争による保護引揚・中国人労働者)	121	CD-R化
19	平成17	2	25	二国間外交関係、諸外国訪問関係、本邦訪問関係諸外国領土関係、賠償関係など	192	CD-R化
20	平成19	8	30	佐藤総理訪米関係、愛知外務大臣欧米訪問関連文書	301	CD-R化
21	平成20	12	22	二国間外交、国際政治、諸外国国内並びに国情、諸外国国内政並びに国情、など	225	CD-R化
合計					12,236	

註：熊本史雄「『日本外交文書』の編纂と『外務省記録』—史料学的アプローチの前提として—」(『社会文化史学』第47号、平成17年)、外務省外交史料館HPに依拠し作成。

わけではない。同法第5条により開示への制限が存在する<sup>22)</sup>。「情報公開法」による開示請求を行った際、こうした制限が多く存在するものの今まで利用できなかった行政文書を利用できることは、戦後外交史研究を一層深化させていった。外務省でも独自の取り組みとして、外務省への開示請求を受け開示された文書のうち、歴史資料としての価値が認められる文書の写しを外交史料館でCD-Rにより閲覧できることとなった<sup>23)</sup>。

「情報公開法」による開示請求を利用して研究が進められる一方で、多くの個人文書が公開され、政治家・官僚などへのオーラルヒストリーや回顧録が刊行されていった<sup>24)</sup>。こうした新たな資料の公開は、開示請求を受け開示された資料との矛盾を浮かび上がらせることとなった。つまり、個人文書やオーラルヒストリーの成果、回顧録などから、本来外務省に管理・保存されているべき外交文書が、存在していないことが明らかとなったことである。

これにより大きな社会問題となったのが、日米間でのいわゆる「密約」問題の発覚である<sup>25)</sup>。この「密約」問題は、なぜこれほどまで重要な文書が、外務省に管理・保存されず私蔵というかたちで残されたのかという文書管理のあり方を根底から問いただす出来事となった<sup>26)</sup>。

当時の民主党政権で外務大臣であった岡田克也は、2009年9月外務省内において調査チームを発足させた。省内での調査チームは同年11月に「密約」に関する調査報告書を提出した<sup>27)</sup>。省内調査チームの報告を受けた岡田外相は、有識者に調査を委嘱し、2009年11月27日に「いわゆる「密約」問題にかんする有識者委員会」が発足した<sup>28)</sup>。同委員会の任務は、外務省内部報告書を精査し、これら「密約」に関する委員会なりの判断を下すことにあった。調査は約半年間おこなわれ、2010年3月9日に「いわゆる「密約」問題にかんする有識者委員会報告書」が公表された。調査報告書の結論としては、日米間における「暗黙の合意」という密約があったことを指摘した<sup>29)</sup>。

日米間の「密約」に関する歴史的検証は、近年の研究成果に譲るものとして<sup>30)</sup>、今回強調しておくべきことは、有識者委員会の報告書の中で補章として外交文書の管理と公開について提言されたところにある。有識者委員会の調査中、本来作成され保管されるべき資料が部分的あるいは不自然なかたちで欠落しており、場合によっては交渉経緯を示す文書類が存在しないケースもあった。そのため委員会では公開制度と公開審査について4つの提言をしている。①

22) 個人のプライバシーを侵害するもの、法人その他団体の利益を損ねるもの、国益に反するもの等はその対象となり、開示対象から外れることとなる。また、第6条では上記であげた項目が部分的に存在するときは「部分開示」として、該当箇所を除いて開示することとなる。

23) 「情報公開法に基づき開示した行政文書のうち歴史資料としての価値が認められる文書（写し）」の目録は外交史料館HPで公開されている。

24) たとえば、服部龍二氏による一連のオーラルヒストリーの成果などが挙げられる。

25) 「読売新聞」2009年12月22日付夕刊。

26) 前掲、瀬畑『公文書をつかう—公文書管理制度と歴史研究—』、8頁。

27) 外務省調査チーム「いわゆる「密約」問題に関する調査報告書」（平成22年3月5日）。

28) 有識者として、北岡伸一（東京大学教授、座長）、波多野澄雄（筑波大学教授、座長代理）、河野康子（法政大学教授）、坂元一哉（大阪大学教授）、佐々木卓也（立教大学教授）、春名幹男（名古屋大学教授）が参加した。

29) 有識者委員会「いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書」（2010年3月9日）。

30) 波多野澄雄『歴史としての日米安保条約—機密外交記録が明かす「密約」の虚実』（岩波書店、2010年）、我部政明「情報公開と外交文書管理—沖縄返還交渉の研究と開示請求裁判から」（井上寿一、波多野澄雄、酒井哲哉、国分良成、大芝亮編『日本の外交』第6巻、岩波書店、2013年）。

「30年公開原則」の徹底と審査体制の拡充、②有識者・専門家の効果的活用、③省内審査のあり方の見直し、④他国の公開状況との関係である。それら提言の目的として、①では、「外交文書の積極的な公開は、外交活動の活発化を促し、対外関係に関する説明能力を増大させ、優れた留学生や研究者を日本に魅きつけることにつながる」としている。②では、文書の保存・利用や評価選別にあたって、専門家のサポートを得る仕組みを構築する必要性を指摘した。③では、審査体制の構築を目指す上で、案件の選定過程や省内の審査過程等において少なくとも「政務レベル」での関与を求めた。④では、相手国の記録を中心に日本の外交史や現代史が描かれるという状態を長く放置することはさけるべきとした<sup>31)</sup>。

有識者委員会の報告書によって、これまでの外務省における文書管理の不徹底と、今後の文書管理、移管・公開体制の改善が提言されたのであった。外務省は、この報告書を受け新たな外交記録公開制度構築を目指し、2010年5月25日に「外交記録公開に関する規則」を外務省訓令として定めたのである<sup>32)</sup>。

当時、外務省では2009年に「要公開準備制度」の運用を開始していた。この制度では、約30年を経過した文書ファイルを選別・審査のうえ、まとまった文書群を順次外交史料館に移管し、それらのファイル件名目録を随時公表して、利用者の閲覧申し込みに基づいて公開準備作業を行った上で閲覧に供する、という仕組みであった。「外交記録公開に関する規則」は、この「要公開準備制度」の運用促進にも繋がることとなった<sup>33)</sup>。

それでは、この規則により外交記録公開の体制はどのように変化したのか。まず同規則の第1条では、いわゆる「30年ルール」による公開体制の徹底と外交記録の利用促進を目的としている<sup>34)</sup>。これにより、外交記録公開へ向けた審査体制も変化することとなった。変更点は三つある。①公開に際し、これまで担当課の判断に委ねられていた文書の審査は、総務課長が1次判断、担当課は2次判断となった点。また外相の承認も必要となり、政務レベルでの判断が加えられることとなる。②「外交記録公開推進委員会」が審査に大きく関与することになった点、③外交史料館が移管・公開の手続きで実質的に関与する点、が挙げられる<sup>35)</sup>。外務省は独自の移管・公開体制を法的根拠のもと開始したのである。

つまり、「外交記録公開に関する規則」によって、第1期で述べたような行政サービスによる外交記録公開から、法的根拠に基づく外交記録の移管・公開体制が始まったのである。ただし、ここで補足しておくべきことは、あくまでも移管・公開体制の成立にとどまる点にある。文書の作成や利用については定められていないことがわかる。

### 第3期 公文書管理制度の成立 (2011年～現在)

第2期でまとめたように、外務省では移管・公開体制の規則を設けた。しかし作成・取得か

31) 前掲、「いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書」補章。

32) 平成22年5月25日、外務省訓令第7号「外交記録公開に関する規則」。

33) 前掲、高橋「外交記録の公開に向けた外交史料館の取組」、熊本史雄「外務省記録と外交史研究」(『中央史学』第34号、2011年)。

34) 前掲、「外交記録公開に関する規則」第1条。

35) 2010年5月26日外務省「「外交記録公開に関する規則」骨子」[http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03\\_docu\\_06-02-03.pdf](http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_06-02-03.pdf) (2013/09/30)。

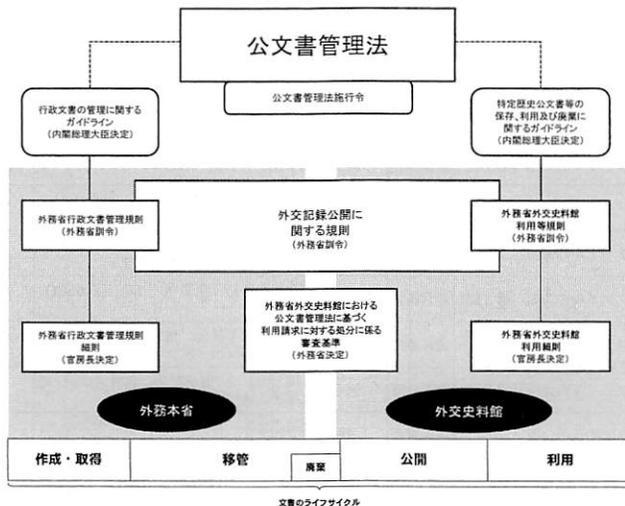
ら、利用までのレコードスケジュールを定めたものは存在していなかった。この問題を解決したのが、2011年4月に全面施行された「公文書管理法」である。

「公文書管理法」の特徴は、5つある。①作成基準、保存期間基準、移管基準などを規定した統一的な管理ルールの方策とその徹底、②作成から利用までのレコードスケジュールの導入、③府省内の管理状況の報告義務等のコンプライアンスの確保、④国立公文書館機能の強化と公文書管理委員会の設置、⑤利用請求権の新設やデジタルアーカイブズ化等の歴史公文書等の利用促進、が挙げられる<sup>36)</sup>。

(図1)を見て欲しい。これを見ると明らかなように、第2期までは移管・公開のみ定めていた。「公文書管理法」の施行により、作成・取得から利用までを含むレコードスケジュールすべてを網羅する法令となったのである。

同法の施行により、外交史料館の位置づけも変化することとなった。2001年の「情報公開法」で、同館は歴史資料として重要な外務省の公文書等の移管を受ける施設に指定されていた<sup>37)</sup>。「公文書管理法」により、外交史料館は歴史資料として重要な公文書等の移管を受ける「国立公文書館等」に指定される。外交史料館は国立公文書館などと並ぶ、正式なアーカイブズ機関として定められることとなった。「公文書管理法」の施行で、外交史料館の業務内容も変化することとなる。従来の外交史料館の業務内容は既に第1期で述べた通り、①『日本外交文書』の編纂・刊行、②外交史料の管理・保存、③レファレンスがその中心であった。「公文書管理法」の施行に伴い①「国立公文書館等」として、「公文書管理法」の第15条から第27条までの規程による「特定歴史公文書等」の管理を行い、②外交史料を編纂するとともにこれに関連する調査

図1 関連規則と公文書管理機能



註：「公文書管理法施行後の外交史料館の役割と利用方法」（『外交史料館報』第25号、2012年）より転載。

36) 内閣府「公文書管理法の概要」<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/gaiyou.html> (2013/09/30)。

37) 前掲、「公文書管理法施行後の外交史料館の役割と利用方法」。

を行うこととなったのである。すなわち、法令に基づく外交記録の移管受け入れ・保存・利用促進といった公文書館業務と、『日本外交文書』のような外交史料の編纂と調査業務が外交史料館の役割の二本柱となったのである<sup>38)</sup>。これにより、外交史料館は名実ともに「外交アーカイブ」の役割を担う機関として英語表記を2011年9月に「Diplomatic Record Office」から「Diplomatic Archives」へと改称した。

外交記録の利用のあり方も、変化することとなった。それは、外交記録の利用請求権が付されたことにある。既に触れた「外交記録公開に関する規則」も「公文書管理法」の施行によって全面的に改正されることとなった。この改正で大きく変わったのは、今後新たに公開される外交記録は、「通常審査」と「特別審査」に分かれ、利用者の利用請求によって閲覧が可能となったことである(表2)。「通常審査」対象ファイルは、「公文書管理法」で定められた手続きに従い実施され、利用者からの利用請求を受けた時点でその利用制限事由の該当性が判断される。そのため公開された目録には「要審査」となっており、即日利用はできない。一方「特別審査」では、国民の関心が高いと判断されたファイルに対し、外交記録公開推進委員会が公開審査を事前に実施したうえで移管されるため、公開準備を終え次第利用可能となる。外交記録は「公文書管理法」施行により、外交記録の利用促進を図るため、「特別審査」と「通常審査」の2つの方法を採用したのであった<sup>39)</sup>。なお、いままで全面公開されていた、戦前の資料等に

表2 外交記録公開の実績一覧 (H21~H24.11)

年	月	日	件名	通常審査/ 特別審査	冊数	ファイルの主要テーマ	備考
平成21	2	26	外交記録ファイルの公開	—	1,002		「要公開準備制度」
平成22	7	7	外交記録ファイルの公開	—	37	沖縄返還交渉、日米安全保障条約交渉	「外交記録公開に関する規則」に基づく公開
平成22	11	26	外交記録ファイルの公開	—	582	沖縄返還交渉、日米貿易経済合同委員会、日米繊維交渉、ヴェトナム紛争等	
平成22	12	22	外交記録ファイルの公開	—	291	沖縄返還交渉、日米安全保障条約改定交渉、UNCTAD等	
平成23	2	18	外交記録ファイルの公開	—	606	沖縄返還交渉、日米繊維交渉、ヴェトナム紛争、カンボディア問題等	
平成23	11	9	通常審査対象ファイルの公開(第1回)	通常審査	523	UNCTAD、ESCAP、ILO等	「公文書管理法」施行(4月1日)
平成23	12	7	通常審査対象ファイルの公開(第2回)	通常審査	1,042	UNESCO、OECD、ILO、国公賓等訪日、ESCAP、海洋法、日本万国博覧会等	
平成23	12	22	特別審査対象ファイルの公開	特別審査	126	沖縄返還交渉、日中国交正常化、日米貿易経済合同委員会、日米繊維交渉等	
平成24	3	29	通常審査対象ファイルの公開(第3回)	通常審査	1,802	国際会議・条約(漁業等)、EC、UNESCO、GATT等	
平成24	5	31	通常審査対象ファイルの公開(第4回)	通常審査	1,058	対米貿易合同委員会、諸外国との経済・貿易関係、諸外国政治・経済等	
平成24	7	31	通常審査対象ファイルの公開(第5回)	通常公開	948	諸外国との経済・貿易関係、諸外国政治・経済、国連、諸外国王室訪日等	
平成24	7	31	特別審査対象ファイルの公開	特別審査	76	沖縄返還交渉、日中国交正常化、サミット、日米貿易経済合同委員会、日米繊維交渉等	
平成24	9	27	通常審査対象ファイルの公開(第6回)	通常審査	900	WHO関係、二国間外交交渉関係等	
平成24	11	29	通常審査対象ファイルの公開(第7回)	通常審査	1,008	外交政策企画委員会関係、二国間外交交渉関係等	
合計					10,001		

注:「平成24年8月外務省「外交記録公開」(「閣議議事録等作成公開制度検討チーム」会議資料)及び外交史料館「外交記録公開目録」に依拠して作成。

38) 同上。

39) 同上。

については従来と変わらない即日閲覧が可能であり、戦後期の外交記録についてもマイクロ・フィルムやCD-R、「現物公開ファイル」については即日利用が可能である。

外交記録は上記の利用方法が新たに加わり、移管されたファイル目録はウェブ上で順次公開されている<sup>40)</sup>。ただし、順次移管されるファイル目録だけでは利便性に欠ける面がある。今後は、分類表に基づく目録の整備、検索システムの完備、また将来的にはウェブ上で資料が閲覧できるようなシステムの構築が必要であろう。

以上のように、「公文書管理法」の施行により、外交記録を取り巻く環境は大きく変化することとなった。レコードスケジュールが定められたことで、作成から利用に至る過程が法令によって整備されることとなった。つまり、第3期は、これまでの移管・公開体制の成立をむかえた第2期とは質的に変化し、公文書管理体制の確立期であるということができよう。

## 2. 占領期における外務省の文書管理と外交記録の特徴

先に見たように戦後期の外交記録は、1976年以降に公開・利用されてきた。では、こうした外交記録はこれまでどのように管理・保存されてきたのか。従来の先行研究では、戦前における外務省の文書行政を対象とした研究は多くあるものの、占領期や外交権回復後の外務省の文書行政については本格的に検証されてこなかった<sup>41)</sup>。本節では外務省が敗戦後の国際情勢の変化にどのように対応したのか、また外交記録がどのような特徴を有していたのかという問題を、文書管理という視点から明らかにしていきたい。

太平洋戦争終結後の1945（昭和20）年12月、外務省庁舎は港区田村町の日産館ビルに移ることとなった（1956年3月まで）。まず外務省が行った記録に関する事務は、戦時下で疎開させていた公文書や図書のリ回収整理作業であった<sup>42)</sup>。

1944年、戦況の激化に伴い外務省は外交記録と執務上参照された図書を都心部から疎開することを決めた。外務省の記録は埼玉県など、図書については神奈川県の大倉精神文化研究所などを疎開先と決定し、同年春より作業を開始した<sup>43)</sup>。疎開候補地では、関東から離れた場所も候補地として挙がっていたものの、「当省ノ疎開ト大規模ノ民間疎開ト時ヲ同ジウシタルタメ疎開資材ノ入手困難又輸送ニ付テモ種々ノ支障ヲ生」ずることから、遠隔地への疎開を断念した経緯があった<sup>44)</sup>。1945年8月15日の敗戦以降、外務省はこうした記録のリ回収整理作業を行うこととなり、回収整理された記録は外務省庁舎の焼け跡に残る耐火の記録書庫へ搬入され、1947年に整理が完了することとなる。

---

40) 移管された件名ファイル目録は、外交史料館のHPで確認できる。

41) 戦後外務省の文書管理については、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『近世・近代における文書行政—その比較史的研究—』有志舎、2012年）が挙げられる。

42) 同上、223-224頁。前掲、外務省百年史編纂委員会『外務省の百年』下、1294-1295頁。

43) 前掲、黒沢「日本外務省の文書行政—占領期までの管理・分類・編纂・保存」、222頁。

44) 年月日不明、文書課長「外務省図書疎開略記」（外務省記録N.1.0.0.4「文書及図書類疎開関係雑件」所収）。

一方、同時期にワシントン・ドキュメント・センター (W.D.C) は、省庁・政府関係機関等から文書を接収・整理し、その一部を米国本土に送付する作業を行った<sup>45)</sup>。これら接収された記録は、その後「極東国際軍事裁判」で使用されることとなる。1947年からは、記録の残存、焼却、接収についての整理作業が開始され、「明治・大正年代」「昭和年代」と分け、さらに「現存」、「焼却」、「接収」の項目を加えた各記録目録を作成した<sup>46)</sup>。

ここで敗戦時の公文書焼却について触れておきたい<sup>47)</sup>。1945年のポツダム宣言受諾による降伏は、連合国軍の本土上陸前に行われた。そのため、降伏と連合国軍の進駐との間に約半月のタイムラグが生じることとなる。この期間に、陸海軍や大蔵省、内務省などは行政機関での極秘文書を大量に焼却していた。こうした文書の大量焼却は外務省も例外ではなく、同年8月7日に文書処理方針が以下のように決められた。

皇土戦場化ヲ予想セラルル現下戦局ノ急転ニ鑑ミ想定シ得ル一切ノ事態ヲ考慮ニ入レタル上外務省記録文書(電信ヲ含ム)ハ之ヲ左ノ方針ニ依リ急速処理スルコトト致度

- 一、記録文書中内容ヨリ見テ絶対ニ第三者ニ委スルコトヲ防止スヘキモノハ速ニ之ヲ摘出シタル上一切ノ事態下ニ於テモ優ニ時間的猶豫ヲ有スト認メラルル地域ニ移転保管シ情勢一層急迫シタル場合ハ焼棄ス〔以下略〕<sup>48)</sup>

外務省は「戦局ノ急転」により、極秘文書を別の場所に移して保管し、「情勢一層急迫」の場合はそれらを焼却処分することとした。その後「臨時外務省文書委員会」を設置して記録文書の大量焼却を決定した。この決定は敗戦後への対応というだけでなく、本土決戦になった場合に連合国軍からの接収を避ける意味もあった。文書の焼失・焼却は合わせて6698冊に及んだ<sup>49)</sup>。

戦後になり外務省が焼却文書の実態調査を行う一方で、松本忠雄元外務政務次官が在任中に重要記録の「写」を作成し、鎌倉市の同氏秘書庫内に整理保管してあった。同氏の死後、外務省に「松本記録」が譲渡されることとなった。この「写記録」によって、終戦時焼却した重要記録を相当補うことができた<sup>50)</sup>。

外務省ではこうした回収整理作業を完了してから、本格的な文書管理の見直しを図ることとなる。文書管理を担ったのは、大臣官房文書課であることは言うまでもない。1947年8月30日政令第385号「外務省組織令」では、文書課の所管事項として「一、文書を接受し、発送し、編集し、及び保存すること。二、大臣及び事務次官の官印並びに省印を管守すること。三、文書

45) 井村哲郎「GHQにより日本の接収資料とその後」(『図書館雑誌』第74巻第8号・第75巻第8号、1980・81年)。

46) 前掲、『外務省の百年』下、1298頁。

47) 敗戦時の公文書大量焼却の研究として以下のものを参照ありたい。加藤聖文「敗戦と公文書廃棄—植民地・占領地における実態—」(『史料館研究紀要』第33号、2002年)、同「喪われた記録—戦時下の公文書廃棄—」(『国文学研究資料館紀要 アーカイブズ研究篇』第1号、2005年)。

48) 昭和20年8月7日決裁、文書課長「外務省文書処理方針及臨時外務省文書委員会ノ設置ニ関スル件」(前掲、外務省記録「文書及図書類疎開関係雑纂」所収)。

49) 前掲、外務省百年史編纂委員会『外務省の百年』下、1298-1299頁。

50) 「松本記録」については、栗原健(吉村道男)「松本記録について—寄贈の経緯と史料的価値—」(外務省外交史料館『外交史料館報』第5号、1992年)を参照ありたい。

の証明を行うこと。四、条約書その他の外交文書を保管すること。五、外交史料を編さんすること。六、翻訳を行うこと。七、官報掲載に関すること。八、国書を保管すること。九、国立国会図書館支部外務省図書に関すること」の9つを定めている<sup>51)</sup>。1948年10月には、文書課記録係は文書課記録班に昇格することとなった。これは記録事務の重要性和特殊性が認められたものであるが、そのための十分な人員配置がなされたものでは必ずしもなかった<sup>52)</sup>。その後、文書課の所管事項は一部改正などもされるが、大きな変化はみられない<sup>53)</sup>。

文書管理の見直しは、敗戦以降の外務省記録の編纂分類目録の改正が行われたことにある。記録課に引継がれた記録は「記録分類規程」に基づいて分類が行われる。それまでの分類の変遷は、明治21年に「27門式」による分類が開始され、大正10年に「8門式」、同15年「デイスマル方式」、昭和5年「ABC分類」が採用された<sup>54)</sup>。戦後では、昭和5年の「ABC分類」を踏襲するかたちで、それぞれのアルファベットの前に「'(ダッシュ)」が付けられ、「A' B' C' 分類」となる。現在では「公文書管理法」施行にともない新しく「SA, SB, SC分類」となっている(表3)。戦後の「A' B' C' 分類」は戦前の「ABC分類」の項目を概ね踏襲しているともいえる。

ただし、戦前においてH門は「東方文化事業」という文書群であった。敗戦にともない「東方文化事業」それ自体が消滅することとなる。そのため戦後のH'門では「連合軍設営関係」という文書群が収められるようになり、時代に即した項目ができてきた。このように、戦後の分類をみても戦前の分類については文書管理を単に踏襲したのではないということが理解でき、この分類方法にこそ、占領期の外交記録が戦前のそれと異なる顕著な特徴を見ることができる。敗戦に伴う外務省の文書分類について以下のように記されている。

終戦時以前使用してきた「外務省記録分類目録」をそのまま使用することは、終戦を契機として対外国関係を全く一変せる後の関係文書を整理するには余りに不必要な個所が多く、のみならず右目録に記載の重要記録は大部分焼失してあるので、最早右目録は全体として脈絡を欠き、終戦時以降の文書整理の基準としては適当でない。

そこで文書課においては以上の次第を勘案した結果、終戦時以降の記録文書編集の基礎となるような新記録分類目録を作成することとして、記録係員をして、種々研究討議を行わせておったところ、別添の通り「外務省記録分類目録(終戦時以降)終戦連絡事務局記録を含む」の作成を終ったのである<sup>55)</sup>。

51) 1947年8月30日政令第385号「外務省組織令」。

52) 前掲、『外務省の百年』下、1298-1300頁。

53) 文書課は1993年の外務省組織改革によって廃止となる。文書管理に関する職務は、大臣官房総務課へ移ることとなった。

54) 戦前の分類については、熊本史雄「外務省記録の内的秩序と其の変化—大戦間期外務省における記録管理制度とその運用をめぐって—」(『駒沢史学』第80号、2013年)を参照されたい。

55) 昭和22年8月23日高裁案、文書課記録係「終戦時以降の記録編集に関する件」(外交記録N'1.2.1.11-3「本省記録関係雑件 記録及び記録文書の規程、整理法関係」第1巻、所収)。

表3 明治中期から戦後にかけての記録文書分類表の変遷

明治21年1月 「27門式」	大正10年12月 「8門式」	大正15年7月 「デイスマル方式」	昭和5年4月 「ABC分類」	昭和21年 「A' B' C' 分類」	平成23年11月 「特定歴史公文書等分類表」
第1門 皇室	第1門 政治	第0門 (総門)一般及雑	A門 政治、外交	A'門 政治、外交、国際紛争	SA門 政治・外交・国際紛争
第2門 礼典	第2門 条約	第1門 帝国政府ノ行政	B門 条約、協定、国際会議	B'門 条約、協定、国際会議、国際機関	SB門 条約・協定・国際法、国際連合、国際専門機関、国際会議・機関
第3門 国際	第3門 通商	第2門 利益ノ保護及国家ニ対スル請求	C門 軍事	C'門 国防、軍事	SC門 国防(安全保障)・軍事・軍縮、原子力(平和利用)
第4門 官職	第4門 司法及警察	第3門 国際会議及国際条約	D門 司法、警察	D'門 司法、警察	SD門 司法・警察
第5門 賞勲及贈答	第5門 軍事	第4門 通商及通商関係	E門 財政、経済、産業、貿易	E'門 経済	SE門 経済、経済協力、国際経済機関
第6門 港市	第6門 人事	第5門 国家間ノ政治関係及条約	F門 交通、通信	F'門 交通、運輸、通信	SF門 交通・運輸・通信・旅行
第7門 税関及輸出入	第7門 文書及図書	第6門 各国国内事項	G門 都市、港湾、土木、建築、土地、建物	G'門 都市、土木、建築、土地、建物	SI門 文化、社会・労働・保険・衛生、科学・環境・気象、宇宙・天文、南極・海洋
第8門 租税	第8門 会計		H門 東方文化事業	H'門 連合国設置関係	SI門 領事・移住、出入国管理・旅券・査証
第9門 土地及家屋			I門 文化、宗教、衛生、労働及社会問題	I'門 文化、宗教、衛生、労働及び社会問題	SL門 儀典
第10門 戸籍及人事			J門 移民、旅券	J'門 移住、旅券、査証	SM門 外務行政
第11門 雇用及移住			K門 内外外国在留、旅行及保護、取締	K'門 内外外国在留旅行及び保護取締関係	
第12門 旅行及僑居			L門 元首、皇室、賞勲、表彰、儀礼、贈答	L'門 元首、皇室、賞勲、表彰、儀礼、贈答	
第13門 通信			M門 官制、官職	M'門 行政組織、公務員	
第14門 船艦及航海			N門 文書、図書	N'門 文書、図書、電子計算機	
第15門 貨幣及度量衡			O門 会計	O'門 会計	
第16門 土木及工事			Z門 先例及雑	Z'門 先例及び雑文	
第17門 農工商及物産					
第18門 博覧会及共進会					
第19門 宗教					
第20門 学術及教育					
第21門 文書及図書					
第22門 衛生及薬剤					
第23門 陸海軍					
第24門 戦闘及暴動					
第25門 司法及警察					
第26門 会計					
第27門 雑					

註：「戦前期外務省記録分類表」、「戦後期外務省記録（青ファイル）分類表」、「戦後期外務省移管ファイル分類表」に依拠し作成。

ここで明らかなように、戦後に作成された新たな分類は、戦前のそれを参考とするものの、敗戦にともなう新たな国際情勢に対応したかたちで作成されたものであったといえる。外交記録分類で、「A'門1類0項」には、「ポツダム宣言受諾」に関するファイルが、「A'門1類1項」には「本邦対外政策調査研究」関係が収録されており、占領期でのGHQとの間で発生する文書を想定して同分類表が作成されたことが分かる。

つまり、占領期における外務省の文書管理は、戦前のそれとは決して同質のものではなく、敗戦にともなう新たな国際情勢の変化とGHQとの間で発生した文書の管理・保存を念頭において行おうとしていたことに特徴がある。

### 3. 外交権回復後における外務省の文書管理と外交記録の特徴

前節で、占領期における外務省の文書管理を見てきた。1952（昭和27）年に日本はサンフランシスコ講和条約が発効されたことで、日本は外交権を回復することとなる。それでは、外交権回復後において外務省の文書管理はどのような変化を辿っていったのだろうか。また、そこにはどのような特徴を見ることができるのであろうか。

まず、大きな変化があったのは文書編纂方法であった。1955年、当時の重光葵外相は文書編纂方法を変えるよう意見を述べている。

各局課で文書記録班に出す記録用文書は従来記録班の専門課により長時間かけて再編、整理されてきているが、案件によっては関係局課が多く、後で検索する場合に担当局課としては文書が分散整理されているため不便を感じるから、今後担当課において記録用整理をもするものとしては如何<sup>56)</sup>

1955年以前の文書編纂は、文書課記録班の専門職員が再編、整理を行っていた。しかし、日本の外交権回復により、複数の関係局課が一つの案件を担当する事態が発生することとなった。そのため、これまで文書の分散整理がなされ便利性に欠けることから、今後担当課において記録用の整理を行なうこととなったのである。

重光外相の発言をうけ、外務省文書課は「記録文書整理法講習会」を実施した。文書課より各課に対して、「懸案文書であるため各課に留置く必要ある文書は、各課において仮綴込を作成し、その綴込の件名を記録班帳簿に記録し〔中略〕且つ件名が増加した際は、その件名を記録班に通報すること」としたのであった<sup>57)</sup>。

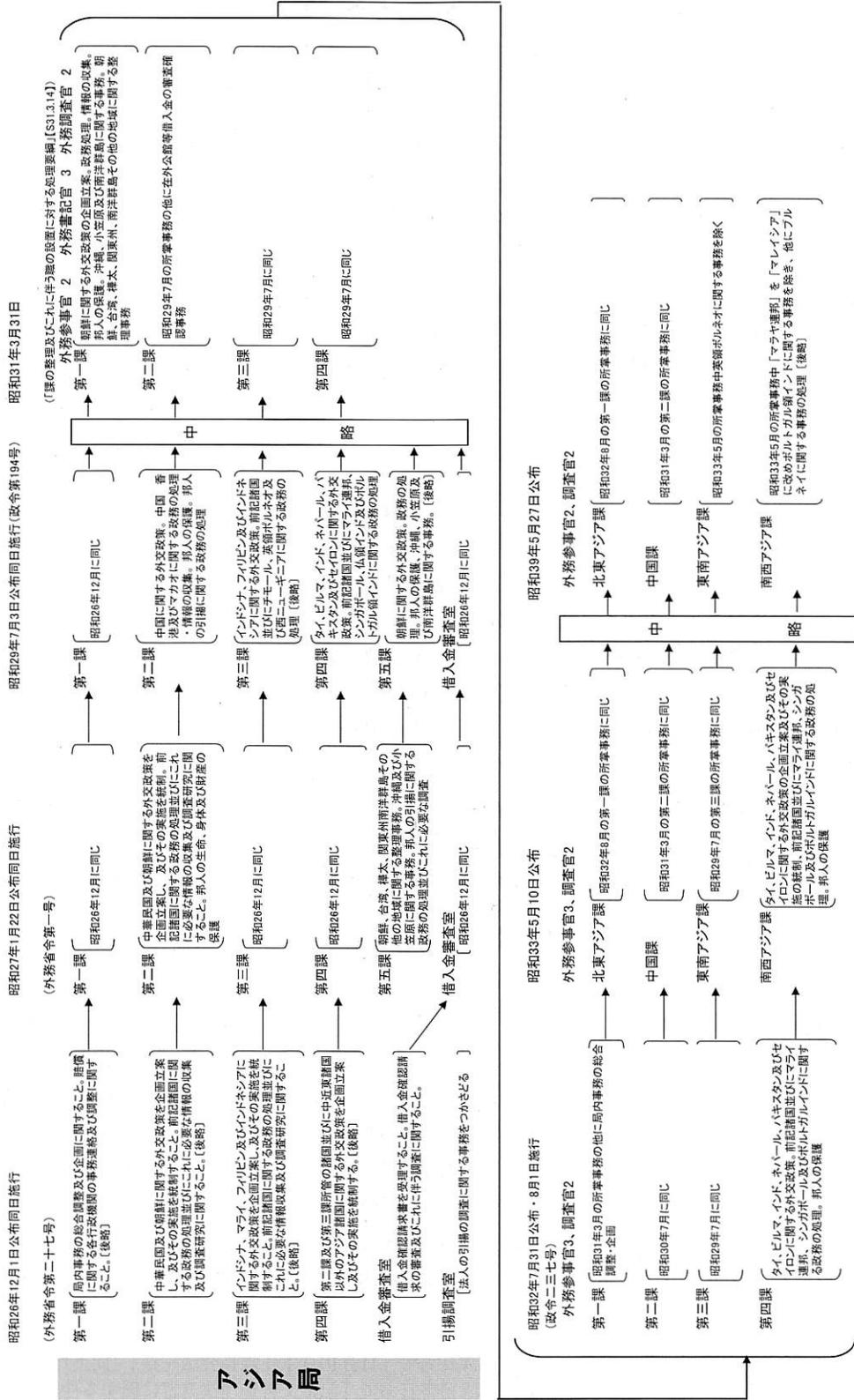
では、なぜこの時期に「懸案文書であるため各課に留置く必要ある文書は、各課において仮綴込を作成」するようになったのかを考える必要がある。第二次世界大戦の終結（1945年以降）は、国際社会において植民地諸国の独立の年ともなった。1946年にフィリピンが独立し、1947年はインド、その後ビルマやインドネシアが相次いで独立を宣言する。1960年以降ではいわゆる「アフリカの年」と言われるように、アフリカ大陸での旧植民地が独立を宣言することとなった。

こうした国際情勢の変化に、外務省の組織体制も変化をすることとなる。一例として外務省アジア局の組織改編を見ていく（図2）。アジア局では、1952年に第二課の所管事項が「中華民国及び朝鮮に関する外交政策の企画立案」であったのを、1954年に「中国に関する外交政策」とし（のち中国課と改称）、第五課を「朝鮮に関する外交政策」として（1956年に第一課に引き継がれた後北東アジア課と改称）、朝鮮・中国に関する担当課を分けることとした。これは朝鮮戦争による南北分断や、中国大陸・台湾においての事実上の「二つの中国」をひとつの課で対応できなくなったことから分けられたと推測できる。また、第三課には「インドシナ、フィリピン及びインドネシアに関する外交政策」（のち東南アジア課）、第四課には「タイ、ビルマ、

56) 昭和30年11月10日、総務課長より各主任課長あて「11月10日主任課長会議記録」（同上）。

57) 昭和30年11月25日、文書課長より各局部課秘書官あて「記録文書整理法講習に関する件」（同上）。

図2 戦後外務省アジア局組織変遷 (1945年～1964年)



註：拙稿「日中LT貿易交渉と外務省—「岡崎構想」をめぐる省内での検討を中心に—」（『駒澤大学大学院史学論集』第42号、2012年）のものに加筆修正したもの。

インド、ネパール、パキスタン、及びセイロンに関する外交政策」（のち南西アジア課）とし、旧植民地が独立したことにより東南アジア諸国への経済外交を推進するためアジア局内の組織改編が行われたといえよう。

経済外交を推進するためには、必然的に外務省アジア局の担当課だけでなく経済局（のちに経済協力局も加わる）などが関わることとなる。すなわちアジア局の場合において「案件によっては関係局課が多く」になった理由は、とりわけ経済面での協議の際に担当局課のみならず、経済局などとの協議が必要となり一つの案件が複数の関係局課に跨る事例が増加したことにある。これにより文書の分散整理がなされるようになったことから、「担当課において記録の整理」を行うこととなった一要因として挙げることができる<sup>58)</sup>。

担当課でのファイル作成が行われるようになり、仕事量は一挙に増大することとなった。では、外交官にとって文書管理とはどのような職務であったのか。一例として、中国課長時代に文書編纂・外交記録公開準備を行った浅井基文氏<sup>59)</sup>は、当時の状況を以下のように語る。

外務省の文書管理というのは、ほんとに率直に言って仕事が増えるという意識だったと思いますね。〔中略〕私も課長時代に一、二やったことがありますけど、ほんとに辛かったですね。その作業でもほんとに全部文書に目を通さなきゃいかんわけでしょ。で、第一義的にこれでいいかどうかということ判断して、また上に上げていくわけですけども、そのためにいかに他のサブスタンス、サブの外交実務に影響が出てくるかと。逆に言うと、いかにそれによって時間が取られて、サブのことに手をかける時間が奪われるか、失われるか。それがもう非常に苦痛としてありましたね。それはおそらく当時、私がいたころの感覚としては、みんなが共有してたんじゃないかと思うんですね<sup>60)</sup>。

当時の外交官にとって文書を編纂することは、非常に煩わしい仕事であったことが理解できよう。また、ファイルに綴じられる文書の選別・編纂・公開準備などの作業も、担当課において行われていた<sup>61)</sup>。すなわち、外交を行うことが本来の目的である外交官にとって、文書の編纂は主たる外交の仕事を行う上で、大きな支障を伴う作業であると認識されていたのである。

担当課に文書の編纂を事実上一任することにより、文書課の位置づけは変化した。そもそも戦後各省庁において文書課に配属されることの意味合いは大きく異なる。例えば大蔵省などは戦前から文書課に配属されることは、出世コースであった。一方戦後外務省においては、文書課に配属されることは、出世コースとして位置づけられることはなかったようだ。文書課・文書管理の状況は以下のものであった。

58) 本稿ではアジア局の組織改編と文書管理の関連性の一事例にとどめた。今後は、アメリカ局、条約局、国連局などを踏まえた外務省の組織改編と文書管理の関連性を検証する必要がある。

59) 1963年外務省入省、1966年アジア局中国課、1968年条約局条約課、1978年条約局国際協定課長、1983年アジア局中国課長、1985年アジア局地域政策課長、1990年外務省辞職。

60) 浅井基文氏インタビュー（2013年4月4日、於中央大学多摩キャンパス）、インタビューア：服部龍二氏、中島琢磨氏、若月秀和氏、木村隆和氏、筆者。

61) 同上。

文書課長、電信課長、人事課長、会計課長、これは四大課長といわれまして、課長の中でも最もシニアの人がなるポストだったんですよ。だけどその際、文書課長っていったら、みんななり手がなかったんです。〔中略〕やっぱり外務省というのは、俺たちが外交をやるんだという意識がありますから<sup>62)</sup>。

この発言は一外交官の見方ではあるものの、多くの外交官にとって文書管理というのは、副次的業務であったことが窺える。それは、外交官として行うべきことは「外交」であり、そのため文書管理の意識が希薄となったのである。戦前において石井菊次郎顧問官は「書類整理ノ完否ハ、結局外交ノ勝敗ヲ決スルモノナリ」と語っている<sup>63)</sup>。しかし戦後において文書編纂体制が担当課に事実上一任されたことで生じた仕事量の増加は、外交官の文書管理への意識を希薄にさせた一要因であったとも言えるのではないだろうか。

1955年以降の文書編纂方法の変化により、1961年に「外務省文書編さん規程」が改正されることとなった<sup>64)</sup>。ここでは「文書」を「公信、電信、その他国書、親書、条約書等公務に関する一切の書類」、「記録文書」を「文書課に引き継がれた文書」、「記録」を「記録文書を編さんしたもの」と定めている。これまでの編纂方法の変化を見てきて明らかのように担当課に留置されているものは「文書」として定義されている。それは「文書課への引き継ぎ」がなければ、「記録文書」でも「記録」でもなかったことが分かる。すなわち、重要文書の多くはいつまでも文書課へ引き継がれることはなく、担当課において管理されることとなったのである。

最後に編纂された文書を如何に管理したのかを文書管理規程に則してみていく。(表4)は昭和6年5月18日「文書保管、保存及廃棄規程」<sup>65)</sup>と、昭和36年9月1日改正「外務省記録及び記録文書保管、保存、廃棄規程」を比べたものである<sup>66)</sup>。当時の保存年限において、戦前は原則永久保存となっており、5年以上保存して保存の必要のないものについては廃棄と定めている。また廃棄の際は、廃棄目録を作成し、次官の決裁を求めると定めている。

一方戦後に改正された文書管理規程では、保存年限が永久・10年・5年・1年保存となって

表4 戦前・戦後の文書管理規程

	戦前の文書管理規程	戦後の文書管理規程
保存年限	原則として保存	永久保存・10年保存・5年保存・1年保存
廃棄	5年以上保存し要なきものは廃棄 →廃棄目録作成の上、次官決裁	関係目録に廃棄の記載(文書保存廃棄類分基準により) →次官決裁なし

戦前の文書編纂規程：「外務省記録保管、保存及廃棄規程」(昭和6年5月18日外務省制定)。

戦後の文書編纂規程：「外務省記録及び記録文書保管、保存、廃棄規程」(昭和36年9月1日改正)。

62) 同上。

63) 前掲、『外務省の百年』下、1300頁。

64) 昭和36年9月13日外務次官決裁「外務省文書編さん規程改定」(前掲、中野目・熊本編『近代日本公文書管理制度史料集』)504頁。

65) 昭和6年5月18日、外務省「外務省記録保管、保存及廃棄規程」(同上)491頁。

66) 昭和36年8月30日(外務次官)決裁、「外務省記録及び記録文書保管、保存、廃棄規程改正」(同上)501-504頁。

おり、年限を経過したものから廃棄することとなった。廃棄の際は官房長の決裁を仰いだ。すなわち、廃棄について戦後では、次官の決裁を必要としないことからより簡素化されたものとなったのである。規程改正の一理由として、行政管理庁が主導した行政効率向上を図ったため、外務省もそれに呼応するかたちで文書廃棄の手続きを簡素化したことが指摘できる<sup>67)</sup>。しかし、文書管理に大きな変更を及ぼすものではなかった。

その後の外務省の文書管理は1980年に「外務省主管文書、記録文書管理規程」<sup>68)</sup>ができ、同年に簿冊編纂を中止し、「新文書管理システム」を導入することになる。この時期に外交記録の特色は大きな変化があったことが推測されるものの、現在では資料的制限もあり検討が不可能であるため今後の課題とする。

以上のように、日本がサンフランシスコ講和条約を調印し、外交権が回復したことにより、文書管理体制も変化することとなった。その大きな変化のひとつとして文書編纂方法が担当課に事実上一任されたことが挙げられ、ここにこそ外交権回復後における外交記録の特徴を見ることができよう。一例として挙げたアジア局の場合では、1950年代から相次いだ東南アジア諸国の独立や朝鮮戦争による南北分断、いわゆる「二つの中国」へ対応するため組織改編を行った。日本は経済外交を推進しようとしていたことから、省内においても地域主管課（中国課や東南アジア課など）だけでなく、経済局など多くの関係局課が関わることとなった。そのため、文書の分散管理がおこなわれ利便性に欠けることから、担当課における文書の仮編纂が行われた。

つまり、文書の分散管理の問題は解決された一方で、文書課の位置づけは低下し、文書管理という意識は担当課において希薄になったことが指摘できる。それは外交官の一義的業務は「外交」を行うことにあり、文書管理をすることは副次的作業であるという認識であったからであろう。

## おわりに

本稿では、外交記録公開の経緯とその変質、戦後外務省での文書管理について占領期・日本の外交権回復後を中心に論考してきた。以下では各節ごとにまとめ、外交記録公開の意義とその問題点について述べることにする。

第1節では、外交記録の公開から現在に至るまでの経緯を3期に大別し整理した。外交記録は当初外務省の行政サービスとして公開が開始された。諸外国が公開の30年原則を採用する中で、外務省が公開する資料に対し恣意的であると批判を受けた。そうした中で2001年より「情報公開法」が施行されたことで、これまで利用できなかった現用文書・半現用文書の利用も一部可能となる。ここで生じたことは日米間のいわゆる「密約」問題に代表されるように、本来外務省で保存されるべき文書が管理、保存されていないことである。この問題を受け外務省は

67) 前掲、瀬畑『公文書をつかう』、50-51頁。行政管理庁行政管理二十五年史編集委員会編『行政管理庁二十五年史』（行政管理庁、1973年）、737頁。

68) 昭和55年月日欠外務省訓令第6号「外務省主管文書、記録文書管理規程」（前掲、中野日・熊本編『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』）505-510頁。

独自の移管・公開体制を開始した。ただし、これはあくまで移管・公開に限定したものであり、作成から利用までに至るレコードスケジュールを定めたものではなかった。この問題を解決したのが2011年に全面施行された「公文書管理法」である。ここでの変化は今まで行政サービスとして利用されてきた外交記録が、国民の権利として利用可能となったことにある。つまり、外交記録公開制度の整備過程とは、行政サービスでの公開から、法令に基づく公開体制が確立されたことにあるといえる。

第2節では、占領期における外務省の文書管理を検討した。当該期における文書管理の特徴は、記録の分類において見出すことができよう。外務省は敗戦後まずおこなったことが、戦時下で疎開させていた記録・図書回収整理作業であった。回収整理作業が一定の完了をみるのと時を同じくして、文書管理の方法を改める。それは分類において戦前の「ABC分類」を踏襲するかたちで「A' B' C' 分類」を新たに作成することとし、戦前の外務省記録とは特徴を異にする新たな分類方法を策定したことにあった。従来の「ABC分類」では重要記録の大部分が焼失しており、それまでの分類方法では脈絡を欠き、終戦時以降の文書整理の基準としては適当でなかった。すなわち、占領下において外務省の最優先課題はGHQとの折衝にあり、そこで発生する文書を如何に保管・管理するかにあったのである。これが占領期における文書管理の特徴ということができよう。

第3節では、サンフランシスコ講和条約調印により、日本の外交権が回復した1950年代から1960年代前半を検証対象とした。この時期における文書管理の問題は、国際情勢の変化に伴い一つの案件に対して多くの関係局課が関わり、文書が分散管理されていたことにある。そのため重光葵外相の指示で、担当課において留め置く必要のある文書の仮綴込が行われたことに特徴がある。これにより文書の分散管理の問題は解決された一方、文書課の位置づけは低下し、文書管理という意識は担当課において希薄になったことが指摘できる。その要因は外交官の一義的業務は「外交」を行うことにあり、文書管理をすることは副次的作業であるという認識があったことが挙げられよう。

以上のように外交記録の公開、戦後における外務省の文書管理を検討してきた。ただし、これら検証は「はじめに」で述べた通り、外交記録を史料学として検討する上での予備的考察に過ぎない。今後は上記で述べたような各時代における文書管理の特徴を踏まえた上で、担当局課が形成した文書群の個別的検証が必要となるだろう。こうした検証は戦後外交史研究において、国際情勢（冷戦構造など）が変化していくなか日本外務省が如何に対応したのかを文書管理という視点から分析することを可能とする。これは外務省という組織体を理解する上で重要なことであり、ひいては戦後官僚制の実態を検証することができよう。

最後に外交記録公開の意義とはなにか、また現段階における公開体制での問題点について触れたい。外交記録公開の意義は、「外交力の強化」につながるからである<sup>69)</sup>。これまでは諸外国の資料を用いて、日本外交が論じられてきた。これでは日本外交が受動的に描かれ、日本政府（外務省）がなぜそのような政策を実施したのかについては明らかにできない。そうしたことから、外交記録公開の意義は、日本側の視点にたつて外交政策を検証できることにある。ま

69) 前掲、「「外交アーカイブズ」の役割について」、坂元一哉『日米同盟の絆—安保条約と相互性の模索』(有斐閣、2000年)、iii-iv頁。

た、今後外交記録の移管は飛躍的に増加してくる。その中において外交記録を対象とした史料学的検証が求められよう。

公開体制での問題点について、利用者の立場として述べておきたい。第1節で述べた通り、現在移管されるファイルを利用するときは、「外交記録移管目録」を用いる。これは外務省から外交史料館へ移管されたファイルが目録化され、ウェブ上で閲覧可能である。しかし現段階で、分類表に依拠した目録は部分的にしか作成されていない。今後分類表に依拠した目録作成、検索システム、将来的には外交記録がウェブ上で閲覧可能となることが望ましい。

また現在の利用請求の方法では、利用の遅れをまねくことが危惧される。「通常審査」として移管されてきたファイルは1度に5冊までしか利用請求できず経験的に多くても年20冊程度が限度であろう。これまでの公開実績を踏まえ利用制限が明らかにならないとわかるファイルについては、審査手続を簡便なものとするなど、法令の改正が求められよう。こうした改善により、今後さらに「公文書管理法」に謳われている「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされる」ことが望めるのではないだろうか。

ただし、外交記録公開を充実させるためには、外務省や外交史料館だけの努力にも限界がある。むしろ外交史料館は資料を公開する施設であるため、公開・利用には積極的姿勢であるし、両者だけに責任があるわけではない。では、外交記録公開を充実させるためにはどうすれば良いのだろうか。それは以下の発言が明瞭に表している。

ほんとに〔文書管理を一筆者註〕ちゃんとやれというならば、人を付けてくださいということですよ。その人は減らす。定員は削減すると。〔中略〕これはほんともう少しやっぱり〔研究者の一筆者註〕皆さんも声を大にして言っていた方がいいと思うんですね。ほんとに文書を大事にするなら、それだけの人的金銭的組織的の手当をしると。そういうことを確保してしっかりやるべきだというふうにな<sup>70)</sup>。

この発言は、外交史を研究する者も考えなくてはならない問題を指摘しているといえよう。資料を使い研究する者にとって、その資料が管理される現状を知り、なにが問題となっているのか、またどうすれば改善できるのかを考えなくてはならない。そうしたことから研究者は単に研究だけするのではなく、こうした省外から組織的な拡充や援助をできるようにするにはどうすればいいのかという問題と常に向き合って行かなくてはならないのである。

外交官の一義的職務は「外交」を行うことにあり、彼らだけに文書管理の改善策を求めることはできない。適切な文書管理は、適切な人材確保・人材配置によって達成される。そのためには外交・文書管理の専門な知見を有する者が配置され、また適切な文書管理のシステム作りを研究する者たちも今後積極的に考えていく必要があるだろう。

70) 前掲、浅井基文氏インタビュー。

【補記】

本稿は、2012年度アーカイブズ・カレッジ（長期コース）修了論文「外務省における外交記録公開制度の一考察」を改稿したものである。執筆に際して、加藤聖文先生（国文学研究資料館研究部）にご指導いただいた。執筆に際しては多くの方からご助言をいただいた。また、日頃より資料閲覧・利用請求などでお世話になっている外交史料館職員の方々へも感謝申し上げたい。

貴重な経験談をお聞かせくださった浅井基文先生、インタビューにお誘いくださった服部龍二先生、インタビュアーの先生方にも改めて感謝申し上げたい。