

明治19年地方官官制にともなう地方行政 改革と府県における文書事務への影響

——宮崎県を事例に——

清水 恵枝

[キーワード：①地方官官制 ②地方行政 ③文書事務 ④文書管理
⑤宮崎県]

1. はじめに

本研究は、1886（明治19）年の地方官官制による地方行政改革が、府県の文書処理に与えた影響について論じるものである。明治政府にとって、地方の統治は国家を安定させるための重要な政策課題であった¹⁾。内閣制度を創設し中央集権化を目指す政府は、市町村を統治するため、府県を地方行政機関として整備した。それは地方官官制によって規定されていた。

当時政府の太政官制度から内閣制度への移行を背景にした地方官官制の目的は、地方行政の構造を変革するという重要な政策であったので、地方官官制の公布にともない府県は組織改編を行った。あわせて文書事務にも変更が生じることになり、規定の改正も行われた。

行政における文書事務の位置づけについて述べる。行政の意思は文書によって伝達され、行政行為は文書によって実施される。文書が行政行為の効力を保証している。文書で行政事務を行うことが原則であるということは、もはや当然のこととして認識されているが、文書は当該文書を作成した組織と、その組織の社会的機能が結びついて維持されている。つまり文書と組織、そして当該組織の社会的機能は相互に作用し合う有

機的な関係にあると考える。そこで本稿における関心は、明治政府が施した地方統治の手段が、地方の行政機能にどのような影響を与え、それがどのように文書事務に及んだのかということである。

明治期の地方行政機関(府県)の文書事務に関する研究傾向といえば、竹林忠男は試みとして、京都府庁文書を事例に近代公文書の「史料学的」な手法による稟議制と回議書様式の確立過程を追及した²⁾。竹林の研究は近代公文書の作成施行保存全般にわたる史料集の刊行をきっかけに取り組んだもので、それまでなされてきた古文書学的方法という様式に着目する方法では把握しきれないものであるとし、文書の処理過程、編綴保存、様式、文書の機能などを体系的に解明することを意識した³⁾。

文書事務の各過程を体系化しようとする研究は、近代公文書を保有する多くの地方自治体公文書館に共通している。このような研究傾向について青山英幸は、欧米文書館学(アーカイブズ学)の整理方法の基本である「出所原則」、「原秩序尊重」を念頭において、文書群の秩序を発見しようとするものであるとし⁴⁾、これは文書を整理する場合や、検索目録を作るために必要な研究となるものである。

水野保は特定の都道府県の報告があるのみで、全国的な視野に立った論考がないとし、東京府・京都府・群馬県・埼玉県の「文書管理システム」を比較した。そして府県庁で保存年限と類別部目制の導入が、内務省の公文書管理を参考に行っていることを指摘した⁵⁾。また太田富康は、職制規程における「文書」「記録」の概念とその変化をみて、変化の契機になったのは明治政府の認識や政策の変化であると指摘した⁶⁾。水野や太田は、府県の文書事務の変化の要因を政府の政策にあることを指摘したが、府県全体においてその変化がどのような意味をもつのかという言及にはいたっていない。

これに対し山田英明は、中央と地方にまたがる公文書管理制度の変革の意義を、書類の取扱い方法の問題に矮小化して理解してきたとし、従来の研究が保存年限や文書分類を実施するようになったといった表面的

な変化に関心がいったばかりに、行政改革としての側面を見落としていると指摘した⁷⁾。そして山田は岩手県を事例にして、明治19年地方官官制施行前後の公文書管理制度の変化が、地方行政上にどのような意義をもたらしたかを検討した。そして公文書管理規程の制定は、地方官官制に準拠した組織体制を構築するための不可欠な改革であると位置づけた⁸⁾。

筆者は文書と当該文書を作成した組織、そしてその組織が担う社会的機能の関係性に着目している立場から、山田が公文書管理を行政全体の中に位置づける視点に同意をしつつも、山田の考えと異にするのは、行政改革による行政機能の変質によって、文書事務が変化したのではないかということである。

そこで本稿では、宮崎県を事例として、地方官官制による地方行政の改革と文書事務への影響について検討する。近代宮崎県の行政文書研究に関しては、丑木幸男が宮崎県郡役所文書の研究を行っており、その際に県庁の文書事務に関する例規の変遷を整理している⁹⁾。

本稿における用語の確認をしておく。本稿でいう「文書事務」とは、文書に関する机上的な事務のことを指している。この中には文書の処理行為や、文書の管理行為も含まれる。「文書処理」は、処理事案の発生から、回議や合議といった意思決定を経て、事案を執行し、事案が完了するところまでの過程を指している。そして「文書管理」とは、前述した文書処理過程が適切に実施されるよう、適切な状態を維持するための規定や行為を指している。例えば、処務細則は文書事務の手順を維持するためにルール化したものであり、受付簿、配達簿などは文書を把握する管理ツールとして本稿では認識している。

このように定義するのは、今日の公文書研究が、歴史学、アーカイブズ学、行政学、法科学など、多くの研究分野において様々な研究関心でなされている環境があり、主として用られてきた「文書管理」では、議論の対象を特定できなくなっている可能性があるからである。そこで本

稿の論点を明確にするため、「文書事務」、「文書処理」、「文書管理」など、文書に係る行為やプロセスの区分、議論の要点で使い分けることにし、論じている対象を明確にしたい。

2. 近代の地方行政機関

明治時代における地方制度の特徴と、近代宮崎県のあらましについて述べる。

2-1 明治憲法下の地方行政

大日本帝国憲法時代の府県とは、政府の地方行政機関としての役割と、当該地域を治める地方政府としての役割という2つを担っていた。西尾勝によれば、明治時代の地方制度は、地方行政制度と地方自治制度を表裏一体に貼り合わせた制度であるという¹⁰⁾。まず地方行政制度とは、国の行政区画に府県を置き、そこに官選の知事、幹部には国の役人が配置され、府県の行政にあたっていたことから、府県が政府の地方行政機関としての位置づけにあることをいっている。これは1886（明治19）年地方官官制の制定に続いて、1890（明治23）年、1893（明治26）年の改正によって地方の官僚統治機構が確立することになる¹¹⁾。

一方地方自治制度とは、市町村・郡・府県などの住民が、自らの区域内で行使する自治権に関する制度のことを指している¹²⁾。これは主として地方議会制度のことであり、府県でいえば明治23年の「府県制」で府県会などを規定したことなどを指している。しかし市町村では首長が公選であるのに対し、府県・郡の首長は官選であるので官治団体または不完全自治体ともいわれている¹³⁾。

本稿の歴史的背景は、政府が廃藩置県を完了して地方の行政区画が定まり、続いて地方における統治を進めていくために地方行政改革を行おうとしている時期である。

2-2 宮崎県の設置

1871（明治4）年の廃藩置県によって日向国（現在の宮崎県域）には6県が置かれたが、同年中にその6県を統合して、美々津県と都城県を設置した。しかし1873（明治6）年1月15日には美々津県と都城県が廃止となり、これら2県を統合して宮崎県が誕生した¹⁴⁾。その後、1876（明治9）年に鹿児島県への併合により宮崎県は消滅したが、分県運動を経て1883（明治16）年に鹿児島県から分離し、再度設置されることになった¹⁵⁾。

明治16年5月9日より再置宮崎県政が始まった¹⁶⁾。5月18日には事務章程を仮定し、1局1係7課の県庁機構と分掌事務を定め、7月1日に開庁した。再置当時の県政機構を以下に示す。

本局

調査係

職務部

庶務課 地理課 学務課 衛生課 業務課 兵事課 会計課

（明治16年5月18日「事務章程」（庁第1号）¹⁷⁾ 第1条）

このほかに警察本署と監獄本署を置き、開庁直後の7月12日には租税課を増設している¹⁸⁾。「事務章程」（庁第1号）によると、本局とは「県令県務ヲ統括スル所」（第2条）である。そして職務部とは出勤欠勤の調査、職員録・官員名簿・宿所簿・履歴簿、官吏満賜金のことなど、福利厚生や人事的な業務を担当するほか、行政事務に関して本局の書記や枢密文書の浄書や発布の業務、県印の監守や庁中の例規に関する文書の保存を担当していた（第2章）。

2-3 文書事務の整備

宮崎県が県政を実施するためには文書事務の整備が欠かせない。続い

て文書事務がどのような過程で整備されていったのかを見ていきたい。1883(明治16)年5月18日「事務章程」(庁第1号)に規定される文書管理の担当部署は、庶務課に設置された記録係と往復係である。これらの分掌内容を示す。

記録係

- 一諸達書報告書ノ印刷及配布ノ事
- 一諸広告ヲ新聞紙ニ登録ノ事
- 一政表及統計表調製ノ事
- 一庁中備付ノ書籍類及新聞紙類ニ関スルノ事
- 一官省院寮ノ諸布告達書指令説明報告其他一切ノ文書ヲ保蔵スル事
- 一印刷器械ヲ管理スル事
- 一建白書ヲ保蔵スル事
- 一諸回議ノ原案ヲ編集及保蔵スル事

往復係

- 一諸文書物品ヲ收受シ及配布スル事
- 一諸文書物品ヲ送達スル事
- 一召喚人及請謁人ヲ通報スル事
- 一收受及送達ノ月表年表ヲ調製スル事
- 一郵便税電信料及通運賃金ヲ計算スル事
- 一浄書ノ事

(明治16年5月18日「事務章程」(庁第1号)第2章)

これをみると記録係は、県政に必要な情報の整理や、事案の完了した文書や資料の整理を担当し、往復係は、文書物品の收受・発送を担当している。庶務課にはほかに編輯係を置くが、分掌事務は「歴史地誌ヲ編輯叙記スル事」となっており、県政の文書管理には関わっていない。

順次、文書事務に関する例規が定められていった。明治16年6月28

日「回議立案文例仮定」(庁第5号)¹⁹⁾は近々「庁中例規」が制定されるまでの仮定的なものであると断りつつ、指令や報告の文例、願伺届の文例、各課係・警察本署・監獄本署への達書文例、太政大臣への上申案書式など、文例案が規定された。続いて7月2日「文書受付心得」(番外)²⁰⁾という文書の収受マニュアルのようなもの、7月5日には「文書往復手続」(庁第14号)²¹⁾という官省院との稟議、申牒に対する往復文書取扱いの規定ができた。それは「件名録」を用いて処理状況を把握することとした。その後すぐ7月10日には「文書受付心得」と「文書往復手続」の改正を行い(庁第32号)²²⁾、本局調査係が完結した「指令本紙」を保存することになった(第10条)。そして明治16年11月13日に「処務心得」(庁第83号)²³⁾を制定し、文書の収受、文書起案・回議・決裁の流れなど一連の文書処理全体の手順を規定した。

この宮崎県における文書事務整備の過程を見てみると、始めになされたのは文例案を決め、情報を形式化することであった。続いて文書の物理的管理と処理状況の把握をすること、そして文書処理全体の手順を整備することという順序で整備がなされていったことが分かる。初動時期の行政機関において、まずフォーム‘form’が文書事務の基本であることをうかがわせる。

3. 地方官官制がもたらす府県への影響

中央では太政官制度が廃止され内閣制度に移行し、1886(明治19)年7月20日地方官官制(勅令第54号)が公布された。この行政改革は、地方行政にとってどのような意味があるのか、宮崎県を事例に見ていくことにする。

3-1 地方官官制の趣旨

地方官官制の目的は、府県を中央政府に対する地方行政組織として位置付けることである²⁴⁾。その要点となる条文掲げる。

知事ハ一人勅任二等又ハ奏任一等トス内務大臣ノ指揮監督ニ属シ各省ノ主務ニ就テハ各省大臣ノ指揮監督ヲ承ケ法律命令ヲ執行シ部内ノ行政及警察ノ事務ヲ総理ス (後略)

(明治19年7月20日「地方官官制」(勅令第54号)²⁵⁾第2条)

府県庁ノ事務ヲ分掌セシムル為ニ第一部第二部ヲ置キ部中便宜課ヲ設ケ書記官ヲシテ各一部ノ長タラシム

第一部

- 一、府県会水利土功会区町村会ノ会議ニ関する事項
- 二、地方税区町村費備荒儲蓄ニ関スル事項
- 三、外国人ニ関スル事項
- 四、文書往復ニ関スル事項及官印府県印ヲ管守スル事
- 五、農工商務ニ関スル事項
- 六、他部ノ主掌ニ属セサル事項

第二部

- 一、土木ニ関スル事項
- 二、兵事ニ関スル事項
- 三、学務ニ関スル事項
- 四、監獄ニ関スル事項
- 五、衛生ニ関スル事項
- 六、会計及公債証書ニ関スル事項

(明治19年7月20日「地方官官制」(勅令第54号)第24条)

第2条から分かることは、府県に知事を置き、知事は内務大臣の指揮監督に属することを明確にしたこと、また各省の大臣の主務に関しては、各大臣の指揮監督をうけて法律命令を執行し、行政と警察の事務を取りまとめ、管理することとした。第24条では、分掌する事務内容を示し、これにしたがい適宜、課の設置を規定することとした。組織の設置はほ

かに、第25条、第30条で収税部、警察本部の設置を規定している。

地方官官制による地方行政改革としての意義は、山中永之佑によると、ひとつは官庁機構の構成員に対する機能、権限、あるいは管轄が明確に分配され、行政事務が分化した形で各々の役割担当者を持つようになった点と、定員基準が設定され組織に客観性が供えられるようになった点であるという²⁶⁾。これは政府が全国に意思を通しやすい統治システムを組織化したもので、機関委任事務の導入が可能なくみができることを意味する。

3-2 行政事務分担型の組織構成

地方官官制によって全国の府県は、同様の組織に改編された。課の名称で異なるところはあるが、いずれも第一部第二部が設けられその下位に課を置く部課制になった。地方官官制を施行する背景は、当時政府では1874（明治7）年に始まる自由民権運動から明治十四年の政変を受け、憲法の制定、国会開設などの前に、民権運動に対応して中央の統治機構を確立しなければならなかった。そのためにはそれ以前の課題として地方の安定を必要としていた²⁷⁾。まず中央の改革として太政官制度を廃止して内閣制度の創設にいたる。それにより各省の大臣は担当行政に対して、連帯責任でない単独の輔弼責任を持つことになった²⁸⁾。これら大臣の所掌を定めたのが1886（明治19）年「各省官制」（勅令第2号）²⁹⁾である。各省の設置基準を統一し、職務権限を明確にするために制定されたもので、瀬畑源は「各省官制」によって各行政機関の「分担管理」原則が明確化されたと指摘している³⁰⁾。

地方官官制第2条に「各省ノ主務ニ就テハ各省大臣ノ指揮監督ヲ承ケ」と示されるように、府県の均一的な組織構成と行政事務の明確な分担は、主務各省と府県各課とが縦につながった、縦割り型構造を生み出したといえる。

3-3 宮崎県における対応

1886(明治19)年7月20日地方官官制の公布直後の宮崎県では、7月27日に「地方官官制が公布されたが、達が届くまで従前通り事務をすること」と庁内や郡役所へ知らせている(丙第47号・丁第63号)³¹⁾。この時施行されていたのは明治19年3月22日制定、4月1日施行の「処務規程」(丙第16号)³²⁾であった。これは10章90条で構成され、事務処理の手順と各部署の分掌内容を規定していた。

宮崎県が地方官官制の公布を受けて整備した例規は、8月10日「事務規程」(乙第10号)³³⁾と同日「県庁例規」(乙第11号)³⁴⁾である。前者の例規は組織とその分掌事務を規定し、後者の例規は事務処理の手順を規定した。これは「処務規程」を前半と後半に分割して内容を改定しなおしたものである。そして宮崎県は地方官官制に対応した機構に改編した。それは以下のような構成である。

知事官房

第一 部：郡務課 文書課 業務課

第二 部：土木課 兵事課 学務課 獄務課 衛生課 会計課

収 税 部：賦税課 徴収課 徴税費課 検税課

警察本部：第一課 第二課 第三課

(明治19年8月12日「部課名令達」(乙第13号)³⁵⁾)

地方官官制の公布前と後の組織で大きく異なるところは、部課制となり、課の上位に部が置かれたことである。地方官官制第24条では第一部、第二部のそれぞれに当たらせる事務事項を列举し、部の中に適宜、課を設置するよう指示している。宮崎県でもおおよそ第24条にある事務事項に対応するような課が設置された。例えば地方官官制第24条には「文書往復ニ関スル事項及官印府県印ヲ管守スル事」とあり、それを担当するのが宮崎県では「文書課」となった。

文書課という名称の課は全国的に設置されている。重田正夫は第一部に設置された文書課を、群馬県、埼玉県、栃木県、秋田県、福島県、宮城県で確認している³⁶⁾。このほか東京府³⁷⁾、長野県³⁸⁾にも文書課が設置されている。各府県が同じ組織構成になったこの地方行政改革は、府県の文書事務にも影響を与えている。続いて地方官官制によって変化した宮崎県の文書事務を見ていくことにする。

4. 地方官官制公布後の文書事務

宮崎県における1886（明治19）年地方官官制の公布前と後の文書事務を比較し、政府の地方行政改革が府県の文書事務をどのように変えたのかを検証する。

4-1 宮崎県の文書事務

1886（明治19）年3月22日「処務規程」（丙第16号）当時の宮崎県の組織構成は、本局と局内に整理課を置き、本局の外に庶務課・地理課・収税課・学務課・衛生課・業務課・兵事課・会計課・警察本署・監獄本署を置いた1局8課2署となっていた。この整理課の中には、審査部・秘書部・記録部・報告部・往復部という5つの「部」を置いていた。ほかの8課2署にも適宜、「係」を置いて事務を行っていた。

本局とは「県令県務ヲ統括スル所」であり、整理課は「各課ノ事務ヲ監督シ県務ノ全部ヲ整理」する部署である。整理課は庁内の文書管理を担当しており、秘書部は「本局書類官印管守ノ事」、記録部は「達書報告閣省指令等保管ノ事」や「回議ノ原稿編纂及保管ノ事」、報告部は「編輯ノ事」、往復部は「文書物品收受送達配布ノ事」や「令名県名ヲ以テ発スル文書浄書ノ事」など、5つの部で行っていた。

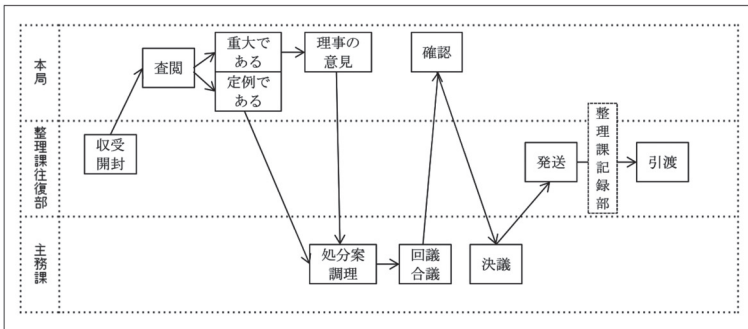
これが地方官官制の公布にともない組織改編をした結果、本局に代わって知事官房が置かれ、第一部・第二部・収税部・警察本部という部とその下位に課が置かれた（本稿第3節第3項の明治19年8月12日「部

課名令達」(乙第13号)を参照)。明治19年8月10日「事務規程」(乙第10号)によれば、ここでの知事官房とは、若干名の秘書を置いて機密事務を受け持つ部署となった(第15条)。「処務規程」における本局の権限は、県令県務を統括する大きな責任を持った部署であったが、「事務規程」における知事官房は、本局のような権限を受け継がず、代わりに各部長が部内の指揮監督することになった(第5条)。部長は知事からの委任で事務を処分することもあり、その内容は別に定められた(第9条)。

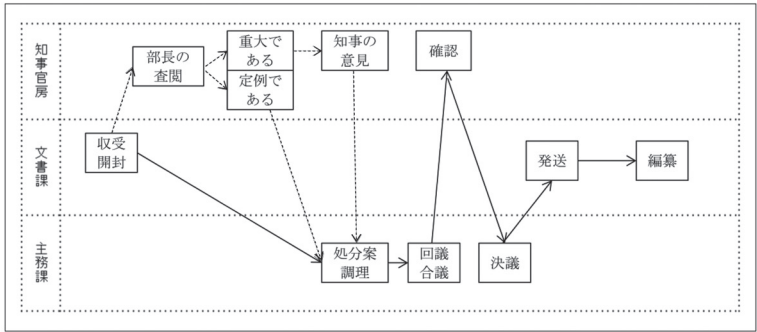
庁内の文書管理に関していえば「処務規程」の時、整理課内の各部署で行っていた内容は、文書課が引き継いでいる。ただし文書課は、整理課のような「各課ノ事務ヲ監督シ県務ノ全部ヲ整理」という立場ではなくなっている。

4-2 文書処理の流れ比較

第3節で地方官官制によって行政事務が分担化されたことを述べたが、それが文書事務にも反映されている。文書が発生してから事案が完結するまでの処理過程を、宮崎県を例に地方官官制公布前と後の規定で比較して変更された点を確認することにする。



【図1】 明治19年3月22日「処務規程」(丙第16号)に規定する文書処理の流れ



【図2】 明治19年8月10日「県庁例規」(乙第11号)に規定する文書処理の流れ

比較したのは、1886（明治19）年3月22日「処務規程」（丙第16号）と明治19年8月10日「県庁例規」（乙第11号）にある、「文書收受」「文書調理」「文書取扱」という章に掲げられる文書処理の規定である。一般的な文書のほか、親展書、電信、貨幣入り文書の取り扱いが定められているが、ここでは一般文書を対象に説明する。図には、文書処理に関わる部署を配置した上で、各部署が文書処理の中でどのような部分を担っているのかが分かるようにした。文書処理の流れの中で、各部署の行う処理を抜き出し、それらを時系列に並べて矢印で結び、手順を表した。

まず【図1】では、文書処理にかかわる組織は、本局、本局内に置かれている整理課往復部および記録部、そして行政事務を分担する各主務課である。県庁に到達した文書、また発送される文書はすべて往復部が担当する（第18条：「処務規程」の条項番号、以下同じ）。県庁に文書が届くと往復部は即時に開封して、その文書の送り主と收受月日、事案の要旨を「日記」と呼ばれる受付簿に記録する（第19条）。続いてその文書は本局に回される（第19条）。

そこで本局は「査閲」を行う（第26条）。定例がある事案はじかに主務課長へ送り、重大な事案は理事会を開いて処分の方針を決めてから、

主務課長へ送る（第26条）。主務課長はその文書を受け取ると、課員に配布して処分案を「調理」する（第27条）。受け取った翌日から2日以内に処理をして本局に差し出す（第27条）。本局は処理された事案を受け取ると、もし処理に疑義があり審査が必要な場合は、審査会で検討することがある（第32条）。文書の決議はすべての主務課長が行うが、主務課で決議をする前に本局が処理内容をチェックするようである。

そして主務課長は文書に検印し、決議月日を記入したうえで、「完結」の印を押して、その事案を担当している者に交付することになっている（第34条）。当該事案を担当した者は往復部にその文書を送付すると、往復部が決議と発送の月日を「日記」に記録し、原案と浄書文書には浄書者、校合者がその欄外に検印する（第35条）。そして県庁から完結文書の発送が完了すると、記録部にそれを引渡すことになっている（第43条）。

続いて【図2】を見てみると、文書処理にかかわる組織は、知事官房、第一部に置かれている文書課、そして行政事務を分担する各主務課である。整理課の文書管理事務は文書課が引き継いでいるので、処理の流れで関わる部分は同じである。

県庁に文書が届くと文書課はただちに開封して、「一号日記」と呼ばれる受付簿にその文書の送り主と件名、收受月日を記入する（第1条：「県庁例規」の条項番号、以下同じ）。続いてその文書は知事官房に提出される（第1条）。知事官房で文書を受け取ると、「部長」がこれを「査閲」し、定例がある場合は主務課長へ送り、重大な事案は知事の意見をうかがって処分の方針を決めた後に、主務課長へ送る（第8条）。ただし、「部長」が「査閲」をする条文は、1887（明治20）年6月28日の訓令第115号³⁹⁾によって削除されている。したがってこの約1年後には、文書課で收受された文書は直接、主務課に配布される流れに変わる。

主務課長は文書を受け取ると、課員に配布して処分案を「調理」させ、知事官房に差し出す（第9条）。規定の条文でその後の知事官房が行う処理内容を確認できないが、前の「処務規程」と同様、知事官房では処

理内容をチェックすると推察する。決裁文書は主務課長が文書に決議月日を記入して検印し、「完結」の印を押して、その事案を担当している者に交付する（第20条）。事案の担当者は文書課にその文書を送付すると（第20条）、文書課が決議と発送の月日を「一号日記」に記入し、「済」印を押す（第21条）。原案と浄書文書には浄書者、校合者の捺印をしてから文書の発送をする（第21条）。そして完結文書の発送が完了すると、編纂に付される（第26条）。

【図1】と【図2】を比較して、まず庁内の文書管理に関していえば、整理課往復部・記録部の業務は文書課が引き継いでいるので、処理の流れにおける関わり方にさほど変更はない。ただし文書課は、整理課のような「各課ノ事務ヲ監督シ県務ノ全部ヲ整理」という立場ではなくなっている。また大きく異なるところは、本局と知事官房の各主務課の事案処理に対する関与の度合いである。次にその理由を検討する。

4-3 行政事務の分担化と文書処理の関係

地方官官制の施行前と施行後では、庁内の総括部署の権限が異なることになった。それが表れているのが、【図1】では庁内を統括する本局が、事案の処理方針を決めているところである。そして文書管理は本局内に置かれた整理課が担当している。ところが【図2】の知事官房とは、若干名の秘書をおいて機密の事案を扱う部署となっており、知事の委任によって部長が各主務課の事務を監督していた（明治19年8月10日「事務規程」(乙第10号)第9条）。知事官房の各主務課に対する関与が弱くなっていることが分かる。さらに部長が処分方針を決める「査閲」の過程もまもなく省略されている。

そして組織機構の比較から【図1】の往復部・記録部と【図2】の文書課も庁内における立場が異なっており、丑木幸男は文書課の役割について「県庁文書全体の管理についての規定はなくなった」としている⁴⁰⁾。これは文書收受の部分だけをとってみても、1886（明治19）年3

月「処務規程」(丙第16号)の第18条には「本庁ニ到来スル文書物品ノ收受及発送ハ総テ往復部ニ於テ之ヲ為スモノトス」(下線筆者)とあったのが、同年8月「県庁例規」(乙第11号)にはみられない。文書処理の流れにある「総テ」という文言に、往復部・記録部と文書課の庁内文書管理における関わり具合が表れている。

【図1】と【図2】に見られる違いは、地方官官制によって各省と府県各課とが縦につながるようになった縦割り型構造が要因であると考えている。【図2】において、重大な事案はともかく、事案処理の最初の判断が主務課長に委ねられるようになることから、庁内で各主務課が取り扱う事案を、知事官房が細かく把握しないということであり、いっそう事務分担が進んだことがうかがえる。さらに文書課の庁内における役割というのも、事務分担化という改革の方向性から推察することは、文書業務が全庁共通であるという認識において、文書課が庁内の取りまとめをすることで、業務の効率化を図っているということも考えられるのである。

【図1】の時期の宮崎県において、文書管理を行うのが本局整理課であるというのは、庁内の統括部署でなければ、当該地域を治める機能が果たせないからある。つまり地理行政、衛生行政、学事行政、兵事行政など様々な領域を調整して県政にあたるには、様々な領域の事案を把握する必要がある。そして行政機関とは文書による行政を行っているので、文書管理は庁内を統括する機能を満たす要件であったと考えられる。

行政事務が分担化した【図2】の時期で、知事官房が庁内の文書管理を統括する必要はなくなったのは、各部長及び各主務課長に県政の各領域を任せているからであり、知事官房自体が文書処理の方針を考える必要もなく、文書の管理は文書課が取り扱うことで、地方行政としての機能は十分に果たすことができたとみることができる。政府が地方の統治を図るために行った統治系統を整備する施策は、府県政機能に変容をもたらした。そしてその地方行政改革を実現するのに見合った組織が府県

では形成され、それは文書事務の体制にも影響が表れることになったのである。

5. おしまいに

宮崎県を事例に1886（明治19）年の地方官官制が、府県の文書事務にどのような影響をもたらしたのかを考察した。それは文書とそれを処理する組織、そしてその組織が担う社会的機能の関連性に着目するという立場で、文書事務の変化のきっかけが行政機能の変化にあるのではないかという視点で検討したものである。地方官官制とは、中央政府が地方統治体制をつくる目的で施行されたもので、それは府県の行政機能を変革させるものであった。文書によって行政事務を行う行政体にとって、文書事務は行政行為の責任を反映する。したがって地方官官制による府県の行政機能の変革は、文書事務に関与する責任体制にも変化を生じさせることになった。

この議論の前提として第2節では、近代日本の地方制度の特性について説明した。明治憲法時代の府県とは、政府の地方行政機関であるのと同時に、また当該行政区域を治める自治の機関でもあった。本稿では地方行政機関としての側面に着目したものである。第3節では地方官官制の趣旨と、それが施行されることになった背景について述べた。地方官官制による地方行政改革は、府県の行政事務を明確な管轄をもって分担化した。これは政府が全国に意思を通しやすい統治システムを作ったもので、中央各省と府県主務課が担当事務でつながる縦割り構造ができた。宮崎県では、地方官官制の公布に対応して組織を改編し、「事務規程」と「県庁例規」を制定した。

第4節で地方官官制の公布前と後の、宮崎県における文書処理の流れを比較した。庁内統括部署の各主務課に対する関与の度合いが、地方官官制施行後に編成された組織体制では弱まっていることが分かった。このような変化は、地方行政改革によって府県政機能の方向性が変わった

からだといえる。すなわち行政事務に対する責任体制が変化したということである。行政事務の分担化は責任の分担化であり、事案処理の方針を決める責任はその主務部署に移ったということである。逆に、庁内組織を統制する方向に行政改革が行われたとするなら、文書事務に対して庁内統括部署の関与が強まることだろう。

行政機関が文書による行政を行うことを原則とする以上、文書はその行政行為の効果を保証している。これは行政機能と組織体制、文書事務が有機的な関係にあることを意味する。また言い換えれば、ある目的で実効性のある行政機能にしようとするとき、組織、文書事務に対しても見直す必要があるということである。

このたび事例とした宮崎県と他の府県は、どのような部分で共通しているのか、またどのような部分で差異があるのか、今後さらに研究事例を増やしていきたい。府県は地方行政を行うという共通性と、当該地域で取り組む課題が異なるという特有性を持ち合わせている。府県を取り巻く状況には、多くの複雑な要素がからんでおり、多方面からの研究が必要である。

謝辞

近代宮崎県の行政文書の調査にあたり、宮崎県総務課および文書センターのご協力をいただきました。感謝申し上げます。

注

- 1) 山中永之佑「内閣制度の形成と展開」『年報行政研究』21、1987年、61頁
- 2) 竹林忠男「京都府庁文書に見る明治前期公文書の史料学的考察」『資料館紀要』第21号、1993年、1-65頁
- 3) 前掲2 3-5頁
- 4) 青山英幸・今野隆夫「明治中期北海道庁の保存と編さん規則について」『研究紀要』第3号、1988年、56頁
- 5) 水野保「明治期地方官における文書管理制度の成立」『記録史料の管理と文書館』、北海道大学図書刊行会、1996年、203-242頁

- 6) 太田富康「『文書』と『記録』をめぐる概念認識の変遷—職制規程にみる明治期埼玉県庁の場合—」『近代地方行政体の記録と情報』（近代史研究叢書16）、岩田書院、2010年、169-198頁
- 7) 山田英明「地方官官制の制定と公文書管理：岩手県永年保存文書を手がかりとして」『近代史料研究』第13号、2013年、46頁
- 8) 前掲7 58頁
- 9) 丑木幸男「宮崎県の郡役所文書」『別府大学紀要』第53号、2012年、51-64頁
- 10) 西尾勝「戦後日本の中央地方関係」『行政学』第2版、有斐閣、2009年、78-79頁
- 11) 山中永之佑「大日本帝国憲法の制定と地方自治制」『日本近代地方自治制と国家』、弘文堂、1999年、211頁
- 12) 前掲10 78頁
- 13) 前掲10 79頁
- 14) 『宮崎県史』（通史編 近・現代1）、宮崎県編、2000年、17-18頁
- 15) 前掲14 344-358頁
- 16) 前掲14 407頁
- 17) 宮崎県文書センター所蔵、明治16年「庁規例則」簿冊番号100070
- 18) 前掲14 409頁
- 19) 宮崎県文書センター所蔵、明治16年「庁規例則」簿冊番号100070
- 20) 前掲19
- 21) 前掲19
- 22) 前掲19
- 23) 前掲19
- 24) 前掲11 211頁
- 25) 国立公文書館所蔵「地方官官制・御署名原本・明治十九年・勅令第五十四号」請求記号分館-KS-000-00・御00056100
- 26) 前掲11 211頁
- 27) 前掲1 61-62頁
- 28) 前掲1 71-72頁
- 29) 国立公文書館所蔵「各省ノ官制通則ヲ定ム」請求記号本館-2 A-011-00・類00248100
- 30) 瀬畑源『公文書をつかう』青弓社、2011年、23頁
- 31) 宮崎県文書センター所蔵、明治18～19年「庁中達書」簿冊番号100055、明治18～19年「庁規例則」簿冊番号100073
- 32) 宮崎県文書センター所蔵、明治18～19年「庁中達書」簿冊番号100055
- 33) 前掲31

- 34) 前掲31
- 35) 宮崎県文書センター所蔵、明治18～19年「庁規例則」簿冊番号100073
- 36) 重田正夫「府県公文書管理史ノート—埼玉県と比較しながら—」『文書館紀要』第20号、2007年、54頁
- 37) 東京都公文書館編「明治二十年代の文書管理」『明治期東京府の文書管理』（都史紀要41）、2013年、301頁
- 38) 見玉卓文「明治前期における長野県行政文書の管理と保存」『長野県立歴史館研究紀要』第13号、2007年、76頁
- 39) 宮崎県文書センター所蔵、明治19～23年「庁規例則」簿冊番号100074
- 40) 前掲9 53頁

Local Administrative Reform and the Effect on Document Processing in
Prefectures by Local Officials Governmental Organization (1886):
Focus on the Miyazaki Prefecture

SHIMIZU, Yasue

This study explains the effect on document processing in prefectures as the result of local administrative reform and focuses on the Miyazaki Prefecture in the Meiji period.

The Local Officials Governmental Organization was a local administrative reform of the Meiji government which governs the region through the prefecture. As a result of the Local Officials Government Organization, the national government became the super agency of the prefectures. This resulted in a responsible ministry that had the chain of command for the administrative works of prefectures. It meant that the administrative work was shared and overseeing section of whole of the prefecture had limited authority.

The Miyazaki Prefecture reorganized the organizational structure and document processing when the Local Officials Governmental Organization (1886) was instituted. There are differences when one compares the administration of the prefecture before and after the Local Officials Governmental Organization (1886). The differences focused on the departments responsible for records management in the prefectural office. It is considered that local administrative reform led to the transformation of the function of the prefectures and that it affected the area of administrative works at that time. Therefore, the relationship between the administrative function, structure, and document processing was organic.

(アーカイブズ学専攻 博士後期課程 2013年度単位取得満期退学)

