

近代日本公文書管理制度與臺灣總督府文書

The Archives Management System in Modern Japan and the Archives of Taiwan Viceroy Office

廣瀨順皓

Yoshihiro Hirose

日本駿河台大學

Surugadai University, Japan

黃紹恆譯

Translated by Shaw-herng Huang

政治大學經濟學系

Dept. of Economics, National Chengchi University

【摘要 Abstract】

行政範圍的擴大，帶來公文書及記錄的爆增，對研究近代史的學者而言，想要在如山似海的資料中進行研究探索，實在是極為艱難的工作。

本稿就為理解並整理由近代官方製作的記錄文書所面臨的種種問題，予以說明；並舉出近代日本公文書管理制度之特質及其目錄化，以為補充。

There has been archives and records explosion as a result of the extension of the administrative scope. Scholars of modern history have thus confronted tremendous difficulties in locating and researching on such multitudes of historical data.

The paper aims to help understand and put in good order various problems brought about from the archives recorded by the official authorities, give a clear statement thereof, and point out the features and the cataloging of the archives management system in modern Japan.

關鍵詞 Keyword

公文書 檔案 檔案管理 日本 臺灣總督府

Archives, Archives management, Japan, Taiwan Viceroy Office



壹、前言

近代國家的發展，就某種意義而言，也可說是政府行政範圍擴大的歷史。具體言之，即從以國防、警察為主要任務的古代國家，經過專制君王制的「官房學」，逐漸擴大到目前反映自由放任主義所謂的「夜警國家論」的「職能國家論」、「福利國家論」。

行政範圍的擴大，帶來公文書（archives），記錄（records）爆炸性地增加，「文書的爆增」（eruption of archives）可說是近代國家的共通現象，同時亦意味著行政（政治）滲透到國民生活程度的加大。在近代國家所製造、保存的文書、記錄為近代史研究的基礎史料此一認識下，對研究者而言，勢必要投身「文書的山，記錄的海」，進行極為艱難的探索。

本稿就為理解並整理由近代國家（即近代官僚制）所製作的記錄文書時，所面臨的種種問題，予以說明；並舉出近代日本公文書管理制度之特質及其目錄化，以為補充。

貳、近代日本官僚制度與文書製作

一般而言，為理解在官僚制度下所出現的記錄、文書，必需先注意下列三點：1.政府組織規定；2.事務分掌；3.記錄文書編纂保存的相關規定。這是因為近代國家的行政活動，特別是在日本，係由政府內部所屬各機關各就其事務分掌內容推行，而結案之公文書亦以各機關為單位，依據所定的保存規定，將同種類同內容之案件集結成冊，而成檔案。

因此，為理解今日被稱為檔案的記錄、公文書，確認該機關在政府內部所居之地位（政府組織規定）、該機關所負責之業務（事務分掌）及公文書集結成檔的規定（記錄、文書編纂保存的相關規定），便成為最重要的條件。

現行歐美國家的檔案學（Archival Science），在對記錄、文書進行整理、編目時，立有二項原則：1.出處原則，即該記錄文書以原應製作、保存機關為單位進行整理；2.原次序尊重原則，即對原記錄、文書的編排次序不予更動，以保存其所反映檔案編纂時的狀況，事實上，在精神上，與上述三原則是相同一致的①。

參、近代日本公文書管理制度

如果從檔案學的觀點來看，近代日本官僚制度發展的歷史，亦可說是與不斷增殖之記錄、文書「鬥爭」的歷史。雖然，明治初年的日本並未有完備的記錄、文書管理保存方法，但是隨著日本政府政權的穩定、行政事務的增加，到了1877（明治10年，日本政府各官廳的資料室裡，已堆滿了各種記錄、文書。此時，保管記錄、文書尤多的內務省及大藏省，不能不以區分長期保存文書及短期可廢棄文書的方式進行整理，而此作法不久亦為政府其他機關及各地方政府所採用②。

此外，明治期最初的日本政府（即太政官政府），很早便已著手記錄、文書的類別化及編纂，其成果便為現存於國立公文館的太政類典及公文雜纂。前者係將公文書依「政體門」、「官職門」的部門別，後者則依各省廳別予以整理，惟其編纂基準可說經常改訂更動，而其確定則要到1886（明治19）年12月內閣制度創設前夕所完成的公文類聚及公文雜纂③。

內閣制度創設後的文書管理制度，可說以減輕各廳省負擔為主要目的。1886（明治19）年內務省制定的「內務省文書保存規程並同細則」，在公文書的保存整理上，引進了「類別部目制」及「保存年限制」。前者為各省的記錄、文書依事業別整理，後者則是賦予每件記錄、文書的保存年限，一旦逾期則予以銷毀，其年限則又依著作日後事務參照使用之重要性而決定。換言之，



即依文書的實用性再依事業別編纂保存的制度。內務省這項辦法很快地由中央擴及到各地方政府，成為近代日本公文書管理制度的基礎，臺灣總督府文書的編纂，亦是沿此而成。

肆、「類別部目制」、「保存年限制」所帶來公文書保存的變化

有關此點，可引東京都公文書館水野保先生之教示，而得到說明（參照下表）。

要言之，「類別部目制」及「保存年限制」，可說是在考量各項業務實際情形，以簡化事務負擔，而採用的新辦法。

伍、「公文別錄」總目錄的製作

以上述新辦法所形成的記錄、公文書，例如內閣文書由國立公文書館、外交記錄由外務省外

文史料館予以保存，並對外界公開。

在說明臺灣總督府文書目錄之製作前，先介紹在形式上與臺灣總督府文書相似的公文別錄總目錄之製作。

總的來說，內閣文書雖然是以太政類典、公文錄、公文類聚及公文雜錄為基幹，但是仍有若干獨立的文書群未列在內，公文別錄便是其中一項。公文別錄係將難以劃入上列四種文書群之各種文書編綴而成，不過，可惜的是其編纂根據尚為不明。

該公文別錄目前正以附圖一所示之目錄，提供外界使用。很明顯此目錄祇是原檔冊即有的目錄影印而成，與現行能使用之臺灣總督府文書目錄極為相似。此種目錄最大的缺點在於祇告知了文書的名稱，至於利用者所欲了解內含如何之文書、文書完成年代及完成者之類基礎資料，則付

表 東京都保存文書之變化

引建新規定前的編纂制度	引進新規定後的編纂制度
法律命令：全數永久保存	規則類及成為定例的文書：永久保存 對規則及事務產生疑義所執行之指令、回答及通知之類 公文書：20年保存
申請、請示之類文書：全部7年保存	學校幼稚園圖書館的設置分合移轉及學校名稱更改申請書及廢校通知：永久保存 私人醫院設立申請：20年保存 鴉片買賣特許證申請：5年保存 寺廟佛像公開展示申請：1年保存



諸厥如。

為彌補此不足，1995年起的3年，筆者與山梨學院大學我部政男教授聯手開始製作該文書群之細目（即總目錄）。而在進行之際，設定製作之主眼有二：（一）要揭載被編綴到同一案件（即檔案）的各件文書、（二）在記錄每件文書時，應儘可能將其標題、製作者、接受者、製作年代及內容編寫進去。

其結果一如附圖二，由此應可清楚看出，新目錄比舊目錄提供了更多的文書訊息。

陸、臺灣總督府文書目錄的制度

目前，筆者正參與由臺灣省文獻委員會與檜山幸夫教授所率領的中京大學調查團聯合製作的

「臺灣總督府文書目錄」計畫，其目的與「公文別錄總目錄」相同，均是希望能夠提供給研究者更詳細、更可信賴的文書資訊。不過，與為數200餘冊的公文別錄略有不同，我們對上萬冊的臺灣總督府文書目錄的製作，設有二項基本之方針：

（一）為呈現臺灣總督府文書的全貌，此目錄將原檔冊所有的文書，全數列入。換言之，以原檔冊既有的目錄與內容逐一對照校正後，制作正確的目錄。

（二）對每案件的擬稿、決定日期與相關人名，予以最基本的補充。

設定如此比較簡單的方針，其最大的目標，還是希望能儘早向學術界呈現為數龐大的臺灣總

公文別錄	一五全	明治九年
目録	釜次郎脱獄一件書五件	一
	中橋士玉松真弘辭表	二
	水野外務少丞上中折湯問卷	三
	一本續書	
	一外務卿より其省中へ告諭書	一
	一神祇官稟申元格天皇皇考問	一
	院一品典仁親王御返書ノ儀	

圖一 公文別錄（舊）

日本文書 百冊 公文別錄 一 太政官	(R1/00057162)
1 榎本益次郎脱獄一件並私人プリユウナ等所製方 榎本益次郎書翰 中老宛 慶応四年八月二〇日 加船々不露出帆に付報告	
2 榎本益次郎書翰 山岡鉄太郎・関口良助宛 慶応四年八月二〇日 別紙送付 榎本益次郎書翰 榎本益次郎・山岡鉄太郎・関口良助宛 慶応四年八月一九日 別紙送付	
3 徳川脱藩海防軍一同具状書 西条隆盛宛 慶応四年一〇月 軍艦決定之設計状に關する布告草案	
4 榎本益次郎書翰 中老宛 慶応四年八月二〇日 一一の原文	
5 榎本益次郎書翰 山岡鉄太郎・関口良助宛 慶応四年八月二〇日 一一の原文	
6 榎川脱藩海防軍一同具状書 西条隆盛宛 慶応四年一〇月 一一の原文	
7 榎川脱藩海防軍一同具状書 西条隆盛宛 慶応四年一〇月 一一の原文	

圖二 公文別錄（新）



督府文書之全貌。

不過，從1994年臺灣總督府文書目錄第一卷問世後，至今年的第三卷，也已經過了三年的歲月。雖然僅設定上述相對簡單的製作方針，目錄卻未能及時刊行的理由，可舉出幾點：1.在校正之類的過程中，原本祇需對照原檔內容，便能輕易解決之問題，卻因日本與台灣之間地理上的距離，變得不易解決。2.應為更重要的是，台灣史研究仍待加強處甚多。如前所述，為理解由政府機關所製作的記錄、文書，對日治時代統治台灣的政府機關之(1)政府組織規定、(2)事務分掌、(3)記錄、文書編纂保存的相關規定，必需要有相當程度的理解，然而這些甚至可說是最基本的事項，我們依舊所知不多。

素來歷史研究中的史料整理（即目錄的製作），常被認為是歷史學者業餘的工作，或是儘可能避免的麻煩事，我們不能不說這是錯誤的想法。如果將史料整理的目的設定在解明該史料成立時的種種狀況，換言之，也即是以此史料重組當時存在的機關、組織或是個人的生活史，則亦可說是歷史研究的一部份。

柒、結語

以上簡單回顧近代日本公文書管理制度，並說明目錄的製作及臺灣總督府文書目錄的若干課題。總結而言，有幾點在此再度呼籲：

- (一)製作內容更詳盡的目錄：如公文別錄所示，更詳盡的目錄不僅能給予研究者更多的便利，從史料保存的觀點而言，亦可減少不必要的史料利用，以保持史料的壽命。
- (二)研究政府組織規定、事務分掌及記錄文書

編纂保存規定：如果換個角度而言，「類別部目制」亦可說是記錄、文書的檢索手段。換言之，由於結案的文書由製造此文書的機關依據一定的規定編綴成檔，因此祇需明確其過程，其實便等於在制定檢索此文書的手段。

- (三)製作便於臺灣總督府文書利用的參考書：例如職官沿革一覽、人事表、事務分掌沿革等，皆可說這類的工具書。

也因此，在整理並了解記錄、文書，勢必需要以歷史研究為中心的各種學問之協力合作。稍詳言之，即是從該記錄、文書出現時期的政治、經濟、文化、教育等各方面的研究，成為不可或缺的工作。例如欲了解臺灣總督府此一行政組織，無可避免要對其之決策系統、行政管理系統，必需要有所應有的知識，亦即「行政史料論」、「行政史」之類新的學問，有其開拓之必要。

此外，以檔案學為中心而形成的相關科學，例如史料管理學、修復技術論、保存科學、目錄記述論，乃至為有效檢索史料的電腦運用、多媒體轉換技術等各類自然科學，均應為其學問構成之內容。

最後，雖與上述內容沒有太大的關係，但是就臺灣總督府文書的現狀，想藉此表達個人的希望，即史料的原次序尊重問題。該文書至今亦將有一世紀的歷史，不用說修補、復原為必要的工作。然而，在進行這項工作之際，最重要的便是史料原貌的保持。對研究者而言，從史料上所貼的附箋備忘到文書排列次序，都是重要的史料。

（收稿日期：1996年10月12日）

（本文為廣瀬順皓於1996年8月27日假本校社資中心所作之演講）



註釋

註①：美國的國家檔案館（National Archives and Records of Administration, NARA）的整理方法，先將記錄、文書區分成若干個文書群（Records Group, RG），RG以國務院、商業部或是盟軍駐日最高司令部（GHQ/SCAP）之類的機關為單位。然後，在RG之下又再區分若干次文書群。如GHQ/SCAP之下，又被劃分出AG（高級副官部）、ESS（經濟科學局）、CIS（民間情報局）等次文書群。在各個次文書群裡，才依各件文書的性質（例如人事、會計等）集結一起。這才所提之出處原則，便在RG為單位的整理上，發揮其作用。因此，1945年以降美國對日政策的檔案便分散在國務院等各部會檔案中，而不存在所謂「對日政策」的專檔。

此外，「原次序尊重原則」，一如前述，不更動原檔的編排次序，我們在臺灣總督府公文書所見，雖是以一件件互不相關的案件，集結編檔。但是在每件案件中，包含各種參考資料、意見書、調查報告書等資料，由於它們皆是為完成某個行政行為而出現，因此在「原次序尊重原則」下，對編排次序的尊重，正可提供研究者在了解該項行政行為進行狀況的最佳線索。

註②：事實上，內務省已於二年前的1875（明治8）年，便已頒布以全國使用為目的之文書管理規定。其原稿目前有一套存於東京的國立公文書館，由其內容可知，當時已就具體的文書處理方法定下詳細規定，而此亦意味著日本政府（太政官）已累積大量的文書，不得不處理之狀況。

註③：1886（明治19）年12月22日，日本政府創立內閣制度之同時，在其內部設置有記錄局，專司太政官政府時代記錄、文書的再整理，第一任局長小野正彥於此工作中，留下二大成果。第一將太政官政府的記錄、文書區分成12類。後來雖再增加一類而成13類，不過，此分類仍為今日的國立公文書館所繼承。第二他將太政官時代到記錄局開設為止有關記錄、文書之整理、保存之法令收集編成記錄局議則沿革一書，使得今日吾人能從此書中了解到太政官政府處理各種記錄、文書的原則、方法。

