

令和 2 年 6 月 5 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03057

研究課題名(和文) 近世・近代行政組織における意思決定慣行と制度形成に関する研究

研究課題名(英文) Research on Decision-making Practices and Institution Building in Early Modern and Modern Administrative Organizations

研究代表者

籠橋 俊光 (Kagohashi, Toshimitsu)

東北大学・文学研究科・准教授

研究者番号：00312520

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は日本近世から近代において、行政組織が形成されるなかで整備されていく、意思決定に伴う様々な文書様式の成立と変遷に着目し、各時代の特徴の比較検討から、特定の時期の意志決定過程に留まらない日本近世から近代を通じた行政組織における意思決定の慣行そのものの解明を目的とした。その結果、近世から近代にかけての意思決定慣行の内実を、それぞれの時期の行政機構の性格を踏まえつつ、立体的に理解することができた。各時代を通じた分析により、それぞれの時代の行政機構の存在形態・意思決定のあり方と文書様式の関連をより明瞭に示すことができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、近世・近世近代移行期・近代を通観した政策決定・意見形成の具体像を提示したことである。時代や組織の違いを超え、それぞれにおける機構の意思形成を多角的に分析した本研究の成果は、方法論的に特筆すべきものがある。今後これらの成果についてさらに総合的に分析を進めていくことで、近世・近代行政機構における連続と画期について展望することが可能となった。そしてそのことは、当該時期における政治史・行政史・古文書学・アーカイブズ学の進展に大きく寄与するものと考えられる。

研究成果の概要(英文)：This project examined the establishment and change over time of various documentary practices related to decision-making processes. These practices emerged alongside the formation of administrative organizations during Japan's early modern and modern periods. Beginning with a comparative analysis of the characteristics of each period, this project's objective was to elucidate decision-making practices themselves, rather than just only look at the decision-making process during a particular moment in time.

By employing this method, we obtained a multidimensional understanding of the reality of early modern and modern decision-making practices while also keeping in mind the different characteristics of administrative bodies during different periods. Through an analysis of each period, we were able to clearly demonstrate the relationship between documentary practices and the organizational structure as well as the decision-making processes of administrative bodies over time.

研究分野：日本史

キーワード：日本史 史料研究 意思決定 組織形成

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

政治学・行政学分野において、日本社会の特質として官僚制が指摘され、その意思決定の特質として稟議制が着目されて久しい。辻は明治初期に成立したとする稟議制のセクショナリズムや責任の分散、意思決定の長期化という弊害を指摘、現代の行政組織にも引き継がれている要素としている。しかし、稟議制の弊害が、稟議制の成立当初から備わっていたものなのか、あるいは運用によって生まれてきたものなのかは歴史学分野では深く論じられてこなかった。研究分担者の小幡は、政府(太政官)と大蔵省を素材に明治初年における稟議制を分析し、大蔵省がむしろ責任の明確化や意思決定の迅速性の観点から稟議制の積極的運用を重視し、大蔵省の稟議制を政府に移植したことを明らかにした。そのことは、稟議制は当初から意思決定の弊害だったわけではなく、その後制度が慣行化されていく過程で弊害が生まれたことを示している。稟議制の萌芽と時代的变化を抽出し、行政の意思決定慣行の形成過程を検討することは、現代日本社会の特質の解明に資する。

稟議制の萌芽については、西川誠が明治初期の意思決定様式を検討し、近世の幕府の様式をもとに近代において稟議制が成立したのではという見通しを示している。しかし、その見通しを実証的に検討するまでには至っていない。この点、研究分担者の小幡は、先述の明治初年における稟議制の分析の中で、大蔵省が意思決定に付箋を用いていたことを明らかにした。付箋は、藤田覚が幕政文書を検討する中で、日本近世における意思決定様式であることを指摘している。このことは、日本近代の行政にみる稟議制の特徴は、すでに日本近世において確立していた意思決定様式を踏まえて成立したことを示している。稟議制の特質と淵源を探るためには、近世における幕府・藩レベルで如何なる意思決定慣行が形成されていたのか、その分析が決定的に欠かせない。

加えて近世から近代にかけての意思決定慣行の在り方を解明していく上で、結節点である移行期の分析は、行政の意思決定様式や慣行の継続性と変化を捉える上で欠かせない時期設定である。しかるに近世ではたとえば藤井讓治等に代表される老中制を頂点とした幕藩官僚制研究の数々、近代では中野目徹による太政官政府文書を通じた意思決定のあり方の検討など、それぞれの時代では相当の研究蓄積が積み重ねられているものの、その双方を媒介する近世と近代の移行期、特に維新时期に着目した研究は、研究分担者の小幡の研究を除き皆無である。近世近代移行期の稟議制の検討を更に深化させることで、はじめて近世から近代を架橋した行政の意思決定の特質に迫ることができる。そして、これらの検討による成果は、少なからず現代日本の行政のあり方までも展望するものとなるであろう。

以上の学術的背景を基礎として、近世・近世近代移行期・近代における意思決定慣行の確立過程を明らかにし、それぞれを比較検討することで、日本社会の特質の時代的性格と通時的性格を同時に明らかにすることができるという見通しを得ることができると考えるに至った。

2. 研究の目的

本研究は日本近世から近代において、行政組織が形成されるなかで整備されていく、意思決定に伴う様々な文書様式の成立と変遷に着目し、各時代の特徴の比較検討から、特定の時期の意思決定過程に留まらない日本近世から近代を通じた行政組織における意思決定の慣行そのものの解明を目的とする。近世から近代における文書について文字情報にとどまらない、付箋・押印・筆跡・文書形態などの諸要素の分析を駆使することで、従来十分に進められてこなかった行政文書の意思決定慣行に関する知見を飛躍的に深化させる。本研究の成果は、日本社会の特質である稟議制が果たした役割を歴史的に位置付けることで、従来未着手である日本近現代史料学を確立する第一歩となり、政治学・行政学など関係諸学の研究発展を促進することが期待される。

3. 研究の方法

本研究ではまず近世・近世近代移行期・近代のそれぞれの時期における研究対象として、藩、大蔵省・太政官、文部省を設定し分析を行った。具体的には、付箋の使用方法や捺印・署名の形態、文書様式の変遷など意思決定にまつわるさまざまな様式についてその特質を抽出し、時代ごとの特徴を把握することで、稟議制の形成過程を実証的に検討した。次に、それぞれの時代の意思決定様式の特徴がどのように関連しあい、行政組織の形成とともに慣行化されていったのか、研究会を通じて練磨し、近世から近代にかけての意思決定慣行の内実についての見取り図を提示した。研究の遂行にあたっては、研究代表者・研究分担者の専門とする分野・置かれている環境を最大限に活用することで、実証的かつ効率的な研究を行った。

4. 研究成果

本研究の目的は、近世から近代にかけての意思決定慣行の内実についての見取り図を提示するものである。その成果として、以下の三点が提示できる。

研究成果の第一点は、近世における仙台藩の行政機構と意思形成についての新たな知見である。本研究では、仙台市博物館所蔵伊達家文書、東北大学附属図書館所蔵文書等の史料調査を通じて、近世後期の藩士による上書を収集・分析した。上書は、身分の上下を問わず可能な藩への政策提言であり、実際の政策決定にも大いに関与したのものとして既に着目されているが、この上書に関して、文書様式・内容などに関する総合的な分析を行った。その結果、上書がその料紙・封式・文言などにおいて、一般的な願書・訴状とは必ずしも一致しない独特の様式を備えていることを確認できた。このことは、条書がそれにふさわしい形式・様態を調べていることを必要と

されていたことを示すものであり、藩主ないしは藩上層部への政策提言として適切な様式を備える必要があったものと思われる。このことは、藩の書札礼によるものとして理解することもできるものの、藩主への直接の意見陳述、藩政策への参画企図という側面まで考え合わせれば、単純な上申文書としての文書様式では済まない政治的側面まで読み取ることが可能である。

加えて、東北大学附属図書館所蔵文書の調査を通じて、天明飢饉状況下において発生した仙台城下打ち壊し事件、いわゆる「安部清騒動」に関しての新出史料を見だし、その検討を行った。従来この事件については、金上侍であり当時の出入司安部清右衛門による私利私欲が城下住民の幅広い批判を招き、同家打ち壊しに結びついたと理解されてきた。今回の新出史料は、安部と同僚出入司の文書往復を含み、そのなかでこの事件の引き金となった困窮民への米払い下げにおける価格設定が江戸の同僚の意見を反映しながら決められていたこと、彼等が江戸の家臣に渡す給米確保に強く関心を持っていたことなどを明らかにした。これは、実際には安部の政策判断が江戸出入司の意向に強く左右され、それに引きずられるかたちで政策が決定されていたにもかかわらず、結果的に打ち壊しの責任を取らされたがために悪人としてのイメージが定着し、政治過程の実態が捨象されたと推測される。

さらに、藩の意思形成が藩政上部のみならず地域社会レベルまで延伸していた可能性を模索し、その具体例を水戸藩の政策が地域社会に与える影響について検討し、その成果の一部を論文として公表した。

研究成果の第二点は、近世・近代移行期に関する行政組織の意思決定慣行に関する新たな知見である。近世・近代移行期に関しては、明治初年の中央・地方行政官庁の文書（特に大蔵省文書）の網羅的収集とその分析結果に基づき検討を行い、稟議書の形式の成立には幕府の勘定奉行の流れを汲む会計官 大蔵省が意思決定慣行の定着に大きな役割を果たしたこと、ならびに勘定奉行 会計官 大蔵省とは異なる系譜の意思決定慣行の存在があるとの見通しを示した。この見通しに基づき、大蔵省文書の網羅的検討によって政策立案・意思決定過程の分析を行い、大蔵省の権限委譲と人事異動を伴う太政官制潤飾・地方官会同・内務省建省を契機として、稟議書や付箋の添付などを含む大蔵省において成立していた意思決定慣行が太政官・府県・内務省に伝播したことを実証的に解明した。この成果は『井上馨と明治国家建設』（吉川弘文館、2018年）において公表した。また、大蔵省文書の文字情報にとどまらない視覚情報をも網羅的に分析し、稟議書のような制度にとどまらず、大蔵省原議の内容を吟味せずに惰性で押印する「盲印」や、原議には押印するが本音は反対であることを示す「逆印」など、現代日本の稟議制において行われている押印慣行が明治初年に現れていることを解明した。分析結果は東北史学会大会にて報告を行った。さらに、明治初年に長らく太政官政府の参議と大蔵省の卿（長官）をつとめた大隈重信についての分析を進め、大蔵省文書のみならず、早稲田大学図書館所蔵の大隈文書をも網羅的に分析を行い、大隈が太政官や大蔵省などでの経験を踏まえ、複数の組織に権限が跨る案件を円滑に処理することを目的に「事務局」という組織を立ち上げ、「事務局」の長官として特定案件の意思決定を独占することで国政を主導しようとしていたことを解明するとともに、大隈の自身の意向を貫徹しようとする組織整備の志向性は、彼が設立に関わった政党運営や総理大臣としての内閣運営にも引き継がれることを展望した。分析結果は明治維新史学会例会において報告を行い、『明治国家形成期の政と官』（有志舎、2020年）に論文が掲載予定である。

以上の近世・近代移行期の意思決定慣行の分析により、意思決定の成立や伝播には、大蔵省のような組織のみならず、大隈のようなキーパーソンを分析が有効であること、ならびに大蔵省文書のような公文書のみならず、大隈文書のような私文書を総合的に検討する必要があるとの新たな見通しを得ることができた。今後は、大隈の分析を継続するとともに、大蔵省官僚でその後民間へと転じた渋沢栄一による、行政組織から民間組織への意思決定慣行の伝播についての分析を行う予定である。

研究成果の第三点は、近代に関する高等教育機関をめぐる意思決定慣行と、それらのアーカイブに関する新たな知見である。近代に関しては、東北大学、東京大学、京都大学における文部省往復をはじめとする往復文書の大学アーカイブズにおける所蔵状況について分析し、アーカイブズ学的視座から、各帝国大学間でも往復文書の書式や残存状況に違いがあることが判明した。また新たに帝国大学として四番目に創設された、九州大学における未公開歴史公文書の調査を通じて、各帝国大学の往復文書の書式や残存状況は創設年度と相関関係があることが判明した。

さらに文部省、大学間だけでなく、高等教育機関をめぐる意思決定過程について検討を進め、戦時期における旧帝国大学の附置研究所設置と、総合大学への拡充構想の概算要求とりまとめの流れから、教授会、学部長会議、評議会の相関関係の分析を行った。その結果、東北帝国大学や京都帝国大学においては、総長と学部長、各学部の評議員から構成される評議会で概算要求を審議し、最終的に大学としての予算要求として取りまとめる、という手順が戦前からとられていたことが明らかとなった。しかし、東北帝国大学では評議会の審議において、研究所構想の評価選別がなされる、ということはほとんどなかったことも判明した。東北帝国大学では一部の事例を除き、各学部から提案された研究所構想は全て文部省への予算要求事項となっていた。このことは、戦時期、総長を議長とする評議会が、戦略的に大学の研究所構想を策定する役割は持ちえず、各学部の研究所構想の承認機関でしかなかったことを物語るものであり、学部による教授会自治の影響力が学内意思形成過程において強く作用したことを裏付けるものである。東北帝国大学に比べると、京都帝国大学では、評議会において大学制度調査会のような全学的な制度改革を試行する調査会が設置されることはあったが、やはり、大学全体の研究所体制の構築に果たす

役割は相対的に小さく、総合的な研究所構想を概算要求としてとりまとめることは出来なかった。総長についても、総長会議や予算要求説明などを通じて、文部省の意向を大学に伝える役割を担ってはいたものの、意思決定過程上において影響力を有していたのは、学部教授会であったといえる。以上解明した、大学自治と意思決定過程と様相の成果の一端は、East Asian Consortium of Japanese Studies 等で報告をおこない、大学アーカイブズの資料蓄積の歴史的経緯については論文、著作等で公表をおこなった。

以上の成果から、近世から近代にかけての意思決定慣行の内実を、それぞれの時期の行政機構の性格を踏まえつつ、立体的に理解することができた。このなかで、各時代を通じた分析により、それぞれの時代の行政機構の存在形態・意思決定のあり方と文書様式の関連をより明瞭に示した。これらの成果は当該時期における政治史・行政史・古文書学・アーカイブズ学の進展において大きく寄与するものと思われる。この点が本研究の最大の意義であると考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計8件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 小幡圭祐	4. 巻 2
2. 論文標題 大隈重信の政治的・行政的基盤と「事務局」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 明治維新史論集	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小幡圭祐	4. 巻 48
2. 論文標題 山形県にサクランボを導入したのは三島通庸か？	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 山形史学研究	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 加藤諭	4. 巻 15
2. 論文標題 東北大学百周年記念事業における大学史編纂構想と体制整備	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 東北大学史料館研究報告	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 籠橋俊光	4. 巻 691
2. 論文標題 近世中間支配機構の由緒と身分	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本史研究	6. 最初と最後の頁 68-89
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 加藤諭	4. 巻 第14号
2. 論文標題 国立大学におけるアーカイブズの誕生 - 東北大学五十年史編纂と記念資料室の成立	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 『東北大学史料館紀要』	6. 最初と最後の頁 81-100
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 加藤諭	4. 巻 第13号
2. 論文標題 東北大学における大学アーカイブズの改組 - 記念資料室から史料館へ -	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 東北大学史料館紀要	6. 最初と最後の頁 33-52
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小幡圭祐	4. 巻 第50号別冊
2. 論文標題 三井文庫で大蔵省を調べる (三井文庫史料 私の一点)	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 三井文庫論叢	6. 最初と最後の頁 66-67
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 籠橋俊光	4. 巻 第25号
2. 論文標題 仙台藩御用菓子司と菓子について	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 和菓子	6. 最初と最後の頁 6-24
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計12件（うち招待講演 4件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 小幡圭祐
2. 発表標題 山形県にサクランボを導入したのは三島通庸か？
3. 学会等名 山形史学研究会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 小幡圭祐
2. 発表標題 「盲印」「逆印」考
3. 学会等名 東北史学会大会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 小幡圭祐
2. 発表標題 山形大学成立史研究の現状と課題
3. 学会等名 東北大学アーカイブズセミナー
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 加藤諭
2. 発表標題 戦時期帝国大学の研究構想と植民地高等教育機関の人流
3. 学会等名 East Asian Consortium of Japanese Studies（招待講演）（国際学会）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 加藤諭
2. 発表標題 東北帝国大学草創期における法文学部
3. 学会等名 西田幾多郎生誕の地・ゆかりの地交流事業講演会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 加藤諭
2. 発表標題 東北大学教養部関係資料の歴史的変遷とアーカイブズ
3. 学会等名 東北大学アーカイブズセミナー
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 籠橋俊光
2. 発表標題 仙台藩上書の再検討
3. 学会等名 第2回基盤研究（C）研究会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 小幡圭祐
2. 発表標題 大隈重信の明治初年の政治戦略と「事務局」
3. 学会等名 明治維新史学会例会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 小幡圭祐
2. 発表標題 「徳川理財会要」編纂過程にみる大蔵省官僚の江戸幕府意思決定認識
3. 学会等名 第2回基盤研究(C)研究会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 加藤諭
2. 発表標題 国立大学アーカイブズにおける歴史公文書の比較検討
3. 学会等名 2回基盤研究(C)研究会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 加藤諭
2. 発表標題 大学アーカイブズにおける写真資料の位置づけ
3. 学会等名 東京大学史料編纂所画像史料解析センター研究集会「写真資料の保存と学術資源化をめぐる」
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 籠橋俊光
2. 発表標題 江戸時代の村・町支配
3. 学会等名 政宗生誕450年記念シンポジウムin 東京 伊達政宗、戦国大名から藩主へ(招待講演)
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 加藤諭	4. 発行年 2019年
2. 出版社 吉川弘文館	5. 総ページ数 424
3. 書名 大学アーカイブズの成立と展開 - 公文書管理と国立大学-	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	小幡 圭祐 (Obata Keisuke) (30770127)	慶應義塾大学・経済学部(三田)・特別研究員(PD) (32612)	
研究 分担者	加藤 諭 (Kato Satoshi) (90626300)	東北大学・学術資源研究公開センター・准教授 (11301)	