

## 様式C-19

# 科学研究費補助金研究成果報告書

平成21年4月20日現在

研究種目：基盤研究（C）  
 研究期間：2006～2008  
 課題番号：18520497  
 研究課題名（和文） 1890～1947年の地方長官会議の政治史的研究  
 研究課題名（英文） Historical studies on the Conference of Prefectural Governors  
 from 1890 to 1947

### 研究代表者

竹永 三男（TAKENAGA MITSUO）  
 島根大学・法文学部・教授  
 研究者番号： 90144683

### 研究成果の概要：

本研究は、府県制の下で政府・内務省が主催した官選知事の全国会議である地方長官会議について、1890年から1947年の期間に開催された同会議を、一次史料（全国の国公立公文書館に所蔵されている地方長官会議での配付文書と出席知事の持参文書）に基づいて、会議の内容と性格、その段階的变化、天皇とくに昭和天皇のこの会議への関わりの諸点にわたって、体系的・実証的に明らかにしたものである。

### 交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,200,000	0	1,200,000
2007年度	700,000	210,000	910,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,400,000	360,000	2,760,000

### 研究分野：人文学

科研費の分科・細目：史学・日本史

キーワード：地方長官会議，内務省，知事，町村長会議，政治史，史料論

#### 1. 研究開始当初の背景

政府・内務省が主催する官選知事の全国会議である地方長官会議については、大霞会編『内務省史』第3巻（1971年）が概説的叙述を掲載している外は、長く専論がなく、漸く1992年に本研究の研究代表者である竹永が「地方長官会議に関する覚書」（宮川秀一編『日本史における国家と社会』思文閣出版）を公表し、その個別分析が始まった。そして、本研究開始時点では、竹永が研究代表者として科学研究費補助金・一

般研究(C)「地方長官会議に関する歴史的研究 - 近代日本における中央・地方・地域」を平成6年度に交付され、それ以後推進した個別研究（「原敬と地方長官会議」『社会システム論集』No.1, 1996年, 「第二次大隈重信内閣期の地方長官会議小考」『部落問題研究』167, 2004年, 「地方長官会議と部落問題」『部落問題研究』172, 2005年, 「昭和天皇と地方長官会議」『ヒストリア』第198号, 2006年ほか）が、依然として専論として挙げられるに止まっていた。

このような中で、竹永は、自身の個別研究をもとに、地方長官会議関係の一次史料（会議での配付文書と会議に出席した知事の持参文書で、都道府県庁文書中に保存）の全国的・網羅的調査に基づき、この会議の体系的研究を行い、その歴史的分析を完成させることを志し、本科学研究費の申請を行った。

## 2. 研究の目的

研究開始時の以上の研究状況に鑑み、本研究では、研究目的を次のように設定した。

- (1) 地方長官会議関係一次史料の全国的網羅的収集と検討
- (2) 地方長官会議に関するデータベースの作成
- (3) 天皇、とくに昭和天皇と地方長官会議に関する政治史的研究
- (4) 地方長官会議議事の伝達と地方浸透機構としての郡市長会議・町村長会議の研究
- (5) 地方長官会議の歴史的位置づけ及びヨーロッパの地方制度との比較研究
- (6) 地方長官会議の歴史的研究の総括

## 3. 研究の方法

上記の研究目的に基づいて、本研究では、次のような方法で研究を推進した。

- (1) 国立公文書館・国立国会図書館・全国の都道府県立公文書館における地方長官会議関係文書の調査と収集

地方長官会議研究の遅れ（前述のとおり、『内務省史』の外は、地方長官会議の専論は竹永の数編の個別分析のみ）の原因は、会議関係の一次史料（会議での配付文書＝出席知事の持ち帰り文書、知事持参文書）が、特定の史料保存利用機関に集中して存在するということがなく、そのため、その全容を把握し、これを収集するためには、国立公文書館・国立国会図書館に加えて、北海道から沖縄県に至る全国の都道府県立公文書館を実地に調査し、当該公文書館所蔵の都道府県庁文書を調査して、その中にある地方長官会議関係文書を確認し、これを写真撮影によって収集することが唯一の方法であるという、史料収集上の困難による。このことは、全国の公文書館所蔵文書の目録が、ウェブ上の横断検索によっても増幅されている（現在、アジア歴史資料センターの横断検索に参加しているのは、都道府県立公文書館の中では、岡山県立記録資料館のみである）。

そこで、本研究では、竹永の既往の調査・収集（群馬県・新潟県・神奈川県など比較的多数の地方長官会議関係文書を保存している県については、調査・収集

済み）を前提として、北海道と宮城、秋田、福島、埼玉、東京、長野、愛知、岐阜、富山、福井、滋賀、兵庫、奈良、鳥取、島根、岡山、山口、香川、徳島、愛媛、佐賀、長崎、大分、宮崎、沖縄の各都県について実地調査を行い（旅費を活用）、その中の地方長官会議関係文書を確認し、デジタルカメラ（今回の補助金で購入）による自分撮影によって収集した。

以上のような地方長官会議関係文書（一次史料）の全国的・網羅的調査と収集は、大霞会による『内務省史』編纂事業に際しての史料調査や竹永による平成6年の科研費研究を含めて、従来の研究ではなされなかったものであり、本研究が初めて行った研究方法である。

- (2) 地方長官会議関係文書の全国的遺存状況の把握と整理

このようにして収集した地方長官会議関係文書を、都道府県別・年次順に整理し、一覧表を作成することで、地方長官会議関係文書の全国的遺存状況を一望できるデータベースを作成した。

また、その作業の途中で、これを日本アーカイブズ学会2008年度大会で報告し、全国の文書館・資料保存利用機関関係者の議論に供することで、史料論的検討の必要とその実践例を提起した。即ち、地方長官会議関係文書は、史料のライフサイクル論から見た場合、その発生時点（地方長官会議開催）では、会議配布文書、知事持参文書、政府・内務省による集約文書（+ 及び政府・内務省内部文書）の3種類から成るものである。従って、同一の地方長官会議の文書が、仮に政府・内務省側と都道府県側とに複数遺存していた場合、そのいずれか一つで会議の全体を理解できるか否かは、当該文書に就いてこれを検証する必要がある。そして、その検証は、地方長官会議関係文書の全国的・網羅的調査を行う本研究において初めてなし得ることである。

このように、地方長官会議関係文書の全国的・網羅的調査・収集を基礎として実施した、同文書の史料論的検討も、本研究が始めて課題として掲げ、遂行した。

- (3) 地方長官会議と昭和天皇との関係の実証的研究のための全国の地方新聞・全国紙地方版の網羅的調査

明治天皇以来、天皇は、地方長官会議に出席した知事に対し、様々な慰労の供与を行うとともに、災害の被害と復興、政治・経済・社会問題について下問を行い、また、知事から地方事情の奏上を受けた。その点については、従来、殆ど顧みられることはなかったが（竹永は、先

に1981年発表の論文「日露戦後-両大戦間期の地主 小作関係と農民運動」『日本史研究』223で、奈良県知事に対する昭和天皇の下問に言及した。)、日本新聞博物館新聞ライブラリー所蔵の全国の地方新聞所蔵の関係記事を検索し、その大要を明確にしたこと(「昭和天皇と地方長官会議」『ヒストリア』第198号、2006年ほか)を発展させて、北海道立図書館から沖縄県立図書館に至る全国の道府県立図書館を実地に調査し、地方新聞及び全国紙地方版に掲載された、1927年から1947年に至る間の全ての地方長官会議報道記事を調査し、昭和天皇拝謁後の知事談話を悉皆検索することによって、下問と地方事情奏上関係の記事を網羅的に収集した。

このような全国紙地方版と地方新聞に報道された特定記事(ここでは地方長官会議関係記事)の全国的・網羅的調査を進めて確認できたことは、新聞史料の収集・所蔵機関として知られた、国立国会図書館、日本新聞博物館新聞ライブラリー、東京大学明治新聞雑誌文庫などのどの機関も、『東京朝日新聞』・『東京日日新聞』・『大阪朝日新聞』・『大阪毎日新聞』という全国紙の各都道府県版(戦前期)と全国各都道府県の地方新聞(戦前期)を完備している所はないということであった。即ち、地方長官会議における昭和天皇の役割を、昭和天皇の知事に対する下問と知事の応答、知事の昭和天皇に対する地方事情奏上に注目して、その具体的内容を全国の地方新聞・全国紙地方版の網羅的調査によって行うという本研究の課題は、前述のとおり、北海道から沖縄県に至る全国の都道府県立図書館の実地調査(実際には、日本新聞博物館新聞ライブラリーなどで所蔵していない地方新聞の、当該府県での実地調査)によって初めて可能になるものであり、これも本研究の方法上の特色である。

(4)地方長官会議議事の伝達と地方浸透機構としての郡市長会議・町村長会議の研究

北海道庁長官と全国各府県知事を東京に招集して開催する地方長官会議では、内閣総理大臣・内務大臣を始めとして各省大臣から訓示演説が行われ、併せて、指示・協議・諮問事項が提示される。こうして、政府・各省の方針(当面する政策課題)が、「国の総合出先機関の長」(『内務省史』)としての地方長官=知事に伝えられるのである。そして、この政府・各省の方針が全国の末端まで伝達され、徹底されるためには、地方長官会議に出席した知事が、これを管内の市長・郡長に伝達・徹底し、郡長がさらに管内の町村

長に徹底することが必要である。この課題を担ったのが、地方長官会議 郡市長会議 町村長会議(郡制・郡役所廃止後は地方長官会議 市町村長会議)という会議系列である。

竹永は、本研究に先立って、論文「第二次大隈重信内閣期の地方長官会議小考」(『部落問題研究』167、2004年)において、この地方長官会議 郡市長会議 町村長会議のそれぞれの会議史料を奈良県・新潟県・島根県に就いて行った史料調査に基づいて検討し、政府・各省方針の伝達経路・浸透システムを解明した。

本研究では、これを踏まえて、アジア太平洋戦争末期に小磯内閣が招集した1944年8月23日の地方長官会議を事例として採り上げ、そこでの政府方針が、どのように徹底されていったかを、全国紙地方版・地方新聞の調査によって明らかにするという方法をとった。

(5)地方長官会議の歴史的位置づけ、地方長官会議の段階的特質の究明と諸外国とくにヨーロッパの地方制度との比較研究

以上のような基礎的な史料調査と収集史料の分析に基づいて、本研究では、地方長官会議の歴史的位置づけを明確にすることを研究目的として掲げたが、そのために、まず、地方長官会議の内容・性格が、時期ごとにどのように段階的に変化していったかを検討した。

そして、さらに、地方長官会議のような、官選の地方行政担当者(国家の地方統治官僚)を毎年、一堂に会して会議を開き、そこで政府方針を徹底するとともに、地方事情を聴取するという会議の開催によって、政府が地方行政を行うという国家の地方統轄方式が、世界史的に見てどのような特質をもつかを明らかにするため、ヨーロッパとりわけ中央集権的な地方行政が行われ、近代日本がその出発点で地方行政制度の範をとったフランス及びその後の明治地方自治制度の範型となったドイツとの比較を行うという方法をとることをめざした。

(6)地方長官会議の歴史的研究の総括

本研究では、以上述べたように、全国的・網羅的な関係史料の調査・収集、収集史料の分析とその史料論的検討、天皇とくに昭和天皇と地方長官会議の関係の政治史的究明、地方長官会議議事の伝達・浸透システムの究明、地方長官会議の特質の段階的变化とその比較史的検討の諸課題を遂行することを通して、その成果をもとに、地方長官会議の歴史的研究を総括することをめざした。

#### 4. 研究の成果

##### (1) 全国の国公立文書館における地方長官会議関係文書（一次史料）の所蔵状況とその特徴の解明

本研究によって、国立公文書館、国立国会図書館、全国の都道府県立公文書館の所蔵文書中の地方長官会議関係文書を網羅的に収集したことにより、地方長官会議の歴史的研究を、一次史料に基づいて進めることができるようになった。

そして、その収集史料の分析の結果、府県制下（1890～1947年）の地方長官会議関係文書の遺存状況について、次のような特徴を明らかにすることができた。

初期（1890年代）の文書が少ないこと。

この時期の遺存文書で注目されるのは、富山県公文書館が初期議会期とそれ以前の建議書綴を保存していること、東京都公文書館が、1890～1891年の地方長官会議の議事速記録を保存していることである。とくに後者は、初期地方長官会議の二重性（知事の自律的集会と内務省の諮問会議）を文書形式の点からも示しており、貴重である。

全体として、地方長官会議関係文書の保存状況がよくなるのは、第1次西園寺公望内閣（原敬内務大臣）下で開かれた1906年の会議からであること。

その要因の確定のためには、当該県における文書保存規程とそれに基づく保存の実際に照らして検討する必要があるが、いくつかの県で地方長官会議関係文書が「永年保存文書」とされていることからすれば、竹永が第1次西園寺公望内閣下の地方長官会議に就いて明らかにしたように（『原敬と地方長官会議』『社会システム論集』No.1, 1996年）、原敬内務大臣による地方長官会議改革の中で、各道府県知事にこの会議の重要性が認識されたことにもよると考えられる。近代行政文書の史料論（史料遺存状況の検討）に、政治史的見地が必要であることを示す事例である。

地方長官会議関係文書を比較的多く保存している県があること。

宮崎県が1906～1947年の間に開かれた73回の会議中、41回分を保存しているのを筆頭に、群馬県、神奈川県、新潟県などでは、他の都道府県に比して多くの地方長官会議関係文書を保存している。

なお、その一方で、地方長官会議関係文書を全くあるいは殆ど保存していない府県も少なくないことも明らかになった。

会議主宰者である内務省が本来作成・保管しているべき各回の会議の一件記録が見られないこと。

地方長官会議の開催ごとに、主宰者である内務省が、当該会議の一件記録を編綴して保管していたことは、行政体の会議の一般事例からしても、敗戦後の6回の地方長官会議関係記録が、総理府移管文書として国立公文書館に所蔵されていることからしても明らかである。

しかし、敗戦前の時期については、この一件記録は、今回の調査によっても確認できなかった。旧内務省文書の史料伝来論としても、究明すべき課題である。

##### (2) 所蔵機関の異なる同一の地方長官会議関係文書の異同の解明

上記の検討によって、さらに、同一の会期の地方長官会議の文書であっても、その所蔵機関が異なれば、内容にも異同があることが明らかになった。

即ち、例を、1946年10月開催の吉田茂内閣下の地方長官会議にとると、この会議の文書は、内閣・内務省編綴文書が国立公文書館に（以下、国立公文書館史料）、岡山県知事の持ち帰り文書が岡山県立記録資料館に（以下、岡山史料）、宮崎県知事の持ち帰り文書が宮崎県文書センターに（以下、宮崎史料）、それぞれ保存されている。これらそれぞれの編綴文書を整理照合した結果、収載文書の最も多いものは当然のことながら国立公文書館史料であるが、同史料に編綴されていない文書が岡山史料のみに編綴されていること、同じ会議に出席した知事の持ち帰り文書である岡山史料と宮崎史料でも、その編綴文書に異同があることなど、三者の内容には少なからぬ異同があることが明らかになった（この中、国立公文書館史料と岡山史料の比較検討については、発表論文リスト中の(2)参照）。

その理由は、岡山史料、宮崎史料については、知事持ち帰り文書の利活用の仕方規定された文書の再編綴によるものと考えられるが、本来、内閣・内務省編綴文書（国立公文書館史料）にも収載されているべき文書（具体的には、昭和天皇による地方長官に対する茶菓接待の場での座席配置図など）が収載されていない理由は、現在のところ不明である。

##### (3) 地方長官会議と昭和天皇との関係の実証的究明

この課題については、昭和天皇の社会運動・政治問題に対する強い関心を、出席知事に対する賜謁の際の下問の分析によって明らかにし、「天皇の官僚」としての知事の陶冶に果たした地方長官会議の政治的役割を本研究開始と前後して発表した2編の論文で解明していたが（『昭和天皇と地方長官会議』『ヒストリア』第

198号, 2006年, 「地方長官会議における昭和天皇の『下問』と知事の『地方事情奏上』『社会文化論集』(島根大学法文学部), 第2号, 2005年), 本研究による地方新聞・全国紙地方版の悉皆調査によって, その内容はさらに豊富な事例で裏付けられた。この研究は, 「天皇制の政治史として興味深い研究領域が開かれようとしている」と評価されている(「2006年の歴史学界 回顧と展望」『史学雑誌』第116編第5号, 2007年)。

(4) 地方長官会議議事の伝達と地方浸透機構としての郡市長会議・町村長会議の研究

この課題についても, その基本点を前掲「第二次大隈重信内閣期の地方長官会議小考」で明らかにして, 「政府方針の地方への伝達の経路と地方長官会議に連なる会議系列の特徴を論じ」て大正前期の政治史の議論を進めたものと評価されていたが(「2004年の歴史学界 回顧と展望」『史学雑誌』第114編第5号, 2005年), 本研究では, 小磯国昭内閣下の1944年8月23日に開催され, 昭和天皇が知事を叱咤する異例の「御言葉」を公表した地方長官会議の内容の全国市町村への伝達状況を, 地方新聞・全国紙地方版の関係記事の網羅的調査によって追究した結果, 敗戦必至という厳しい戦局の中で, 地方長官会議における天皇の「御言葉」が, 各府県庁の庁内会議, 府県ごとの市町村長会議などを通して伝達・具体化されることにより, 根こそぎ動員に大きな役割を果たしていることが明らかになった。

(5) 地方長官会議の諸段階及びヨーロッパの地方制度との比較研究

本研究に至る竹永の諸研究によって, 1890年から1947年に至る府県制下の地方長官会議は, 次のような段階的变化を辿ることが明らかになった。

初期議会期

知事たちの自律的相談会と政府・内務省の知事への諮問会議という二重の性格をもつ段階

日清戦後

会議内容が定式化する段階

日露戦後の桂園時代期

原敬内務大臣による会議改革によって, 内閣総理大臣・内務省と政府各省による訓示・指示=上意下達と、知事による下情上通の双方向的な統括システムを体現するものとして確立する段階

戦時体制下、とくに東条英機内閣期

内閣直属の指示会議的性格をもつに至る段階

敗戦後

内閣による指示会議としての性格を継

承しつつ、敗戦・占領という未曾有の危機状態の中で、地方統治の第一線の統括責任者である知事達が、内閣各国务大臣に対して具体的で切実な要望・批判を直接提示する場となった段階

また、ヨーロッパとの比較という点では、官選の知事(政府の地方統治を推進する国家の地方官僚)の全国会議を毎年1回またはそれ以上招集し、政府方針を伝達・徹底するという地方長官会議に類似する会議体は、現在までの所、諸外国では研究成果として確認できていない。これが日本独自の国家による地方統轄システムか否か、世界史的に類例を見出せて比較検討することが可能かについて、今後さらに検討を進めたい。

(6) 地方長官会議の歴史的研究の総括

以上の研究成果をもとに、現在、既発表論文の補訂を行うとともに、地方官会議から地方長官会議に至る会議の内容・性格の変化の分析(1880年代後半から1890年代前半・初期議会期の地方長官会議の分析)、事務官・政務官論、政党政治・総選挙対策・知事公選論に視点を据えた知事論の検討、敗戦前後の地方行政協議会・地方総監会議と地方長官会議との関連内容の分析の新稿を加えて、『地方長官会議の歴史的研究(仮題)』と題する単著の準備を進めている。

科学研究費補助金の交付を受けて推進した本研究によって、従来、研究推進の壁となっていた史料上の隘路を打開し、府県制下の地方長官会議の変遷の全過程を基本的に明らかにしえた。そして、それにより、地方長官会議の歴史的研究を総括することができるようになった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計3件)

(1) 竹永三男, 幣原喜重郎内閣期の「地方総監及地方長官会議」・「地方長官会議」における懇談速記録, 社会文化論集(島根大学法文学部), 査読無, 第5号, 2009年, 85 - 106頁

<http://sir.lib.shimane-u.ac.jp/metadb/up/bull.pl?id=6870>

(2) 竹永三男, 地方長官会議の歴史的研究と地方長官会議関係文書, 岡山県立記録資料館紀要, 査読無, 第3号, 2008年, 1 - 19頁

(3) 竹永三男, 近代史研究と近代行政文書の公開方法の課題 文書館への期待と要望, 記録と史料(全国歴史資料保存利用

機関連絡協議会), 18, 査読無, 2008年,  
38 - 40頁

[学会発表](計2件)

- (1)竹永三男, 日本近現代史研究史料としての  
地方長官会議関係文書 国公立文書館  
所蔵の地方長官会議関係文書の調査をも  
とに, 日本アーカイブズ学会2008年度  
大会, 2008年4月20日, 学習院大学
- (2)竹永三男, 地方長官会議関係文書の史料  
論的検討 岡山県立記録資料館所蔵の岡  
山県庁文書に触れて。附・昭和天皇と地  
方長官会議, 岡山地方史研究会例会,  
2008年3月, 岡山大学

[図書](計1件)

- (1)相良英輔先生退職記念論集刊行会編, た  
たら製鉄・石見銀山と地域社会 近世近  
代の中国地方, 清文堂, 2008年, (竹永三  
男, 敗戦後の「地方総監及地方長官会議」  
・「地方長官会議」に関する覚書, 499 -  
518頁を執筆)

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

竹永 三男 (TAKENAGA MITSUO)  
島根大学・法文学部・教授  
研究者番号 90144683

(2)研究分担者 無し

(3)連携研究者 無し