

明治新政府の人事分析

— 制度概要とデータ構築を中心に

柏原 宏 紀

合意形成と制度研究班 主幹
関西大学 経済学部 准教授

小嶋 健 太

合意形成と制度研究班 研究員
関西大学 経済学部 准教授

明治維新を経て、日本では多くの分野で近代化が進んだ。新政府の発足から数年で新橋・横浜間に日本初の鉄道が開業したことは、その象徴と言えるが、交通インフラに限らず、立法、司法、教育、軍事など諸方面で、程度の差はあれ大きな進展が見られたのであった。なぜそれらが可能だったのかは、歴史学の大きな課題である。そして、このような近代化が少なからず明治新政府によって政策として推進されたことを踏まえれば、その主たる要因として明治政府を構成した人材を挙げることもできよう。

この明治政府の官僚については、従来歴史学において、基本的な制度の解明、代表的な人物の事例研究、藩閥の割合に関する分析、などが行われてきたが、官僚のデータを構築して、本格的な計量分析手法を導入しての研究はなされてこなかった。そこで、本研究班メンバーの柏原が史料を中心とした近代日本史学の立場から、小嶋が計量分析を駆使する人事の経済学の立場から、共同でこの課題に取り組むことにした。

本報告では、そのような共同研究の出発点として、明治新政府の幹部官僚人事について、特に制度概要とデータ構築に焦点を当てつつ検討し解説した。具体的には、まず柏原が前半の報告を担当し、第一に上記した問題意識や意義を確認しつつ、先行研究を整理し紹介した。

第二に、当該期の人事制度の概要を説明した。すなわち、明治初期の政府組織（1885年まで）は基本的に古代の体制を復活させた太政官制であったが、実際は大きく環境が異なったため、維新直後の朝令暮改も経て徐々に組織が整備されたことを、機構や職階の変遷と共に紹介した。結果的に組織の形成途上で人事を行ったが、このことは人事の経済学で興味深い特性であると確認した。また、試験採用も定期的な昇進もなく、降格も廃官による免職もある、など現代と異なる特質を明示した。加えて、「合意形成と制度」に関しても、省間異動、兼務など、合意形成の円滑化に資する可能性のある特徴が見られることも強調した。

第三にデータ構築に利用できる当時の官僚人事に関する一次史料について解説し、日毎に幹

部官僚の異動を記録した宮内公文書館所蔵「任解日録」、ある時点の政府組織に在籍する官僚の一覧を記載する国立公文書館ほか所蔵「官員録」などを紹介し、本研究には前者が適していることも確認した。

後半の報告は小嶋が担当した。具体的には、第一に整理作業中のデータを実際に示しながら、データ構築方法を紹介した。とりわけ、当時の人物は別名が複数存在するケースもあることから、「名寄せ」作業の困難さを強調した。また洪沢栄一や大鳥圭介など、著名な人物の官歴を紹介しながら、データの見方などを詳しく解説した。

第二に、今後の研究の可能性を示すべく、今回は主に「官員録」に基づいて構築した暫定的なデータ（明治3年から10年の間に明治政府の幹部職にあった967名のパネルデータ）を用いて、いくつかの分析を試み解説した。例えば、役職の官等の遷移パターンから、現代にはほぼ見られない降格や大幅な昇進も、ある程度の確率で見られることを示した。また、洋行経験者についても、各省間の割合の比較に加え、官等毎の分布も分析し、洋行経験者の方が高い官等に在籍する傾向にあったことを指摘した。さらに、省間異動については、組織改編前後の省庁間での異動が目立った一方で、一部の組織でそれと異なるルートの異動も一定数見られたことを明らかにした。そして、外務省や工部省は自省以外との出入りが少ないことも明示し、最初から両省が高い専門性を有していた可能性にも言及した。

第三に、分析対象の新政府組織が流動的で内部労働市場が確立されておらず、従来の分析手法をそのまま使用することができないため、新たな分析手法を開発する必要がある、と今後の課題を指摘した。

2021年6月26日（土）第244回産業セミナー

明治新政府の人事分析

—制度概要とデータ構築を中心に

報告者

前半 柏原 宏紀（合意形成と制度研究班）

後半 小嶋 健太（合意形成と制度研究班）

1. はじめに

（1）問題意識①

[1]日本の近代化と明治新政府

- ・ 廃藩置県 = 中央集権化
- ・ 司法、税制、教育、軍隊
- ・ インフラ整備
- ・ 憲法、議会

⇒明治新政府が着手・推進

なぜそれが可能だったか？

⇒その理由の一つは人材

写真は国会図書館「写真のなかの明治・大正」、デジタルコレクションより



1. はじめに (1) 問題意識②

[2]新政府の人事

- ・どのような人材？
→有名人以外にも多数の官僚採用のルールは？
- ・いかなる人事？
→どのような役職があった？
どのように出世したのか？



写真は国会図書館「近代日本人の肖像」より

1. はじめに (2) 意義①

[1]歴史学

- ・近代国家形成過程における人材の役割
→近代化推進が可能であった理由
- ・藩閥の再考
→藩閥はどれくらい影響力あり？
- ・日本官僚制の形成過程とその意味
→行政学的知見

1. はじめに (2) 意義②

[2]組織・人事の経済学

- ・ 内部労働市場が未確立の組織における人事
 - ←これまでの組織・人事の経済学の研究（＝組織内の人材配置に関する理論研究/実証研究）は基本的に、組織内の内部労働市場を対象にする
 - 従来手法はそのまま適用できず、新たな手法が必要
 - ※内部労働市場：人材配置が内部の契約(暗黙ルール含む)、制度、慣行によって規定

1. はじめに (2) 意義③

[3]制度と合意形成

- ・ 人事に関わる制度の形成過程
 - 合意形成するのは人。政府内の「人」事制度研究
 - 合意形成を検討する一材料？
- ・ 合意形成の前提としての調整
 - 調整をするのも人。
 - 調整に資するような当時特有の人事は？

1. はじめに

(3) 報告の目的①

[1]共同研究

- ・ 明治新政府の人事を多角的、本格的に検討する
 - 計量分析手法を導入
 - (← 史料歴史学からの解釈も)
 - 計量分析をする前提として確かな人事データを構築することが必要

1. はじめに

(3) 報告の目的②

[2]本報告の目的

- ・ 明治新政府の人事制度に関わる概要
 - (← 法令・歴史研究)
- ・ 人事に関わる歴史資料
- ・ データ構築方法と現状
- ・ データの部分的な検討結果
- 以上について、現段階の成果を報告する。

1. はじめに

(4) 先行研究

[1] 歴史的研究

- ・ 明治新政府の官僚制度を史料から検討した研究中心
→ この分野で統計的分析は本格的にはなされていない
← 新政府の藩閥度/洋行経験者数など記述的統計分析

[2] 組織・人事の経済学

- ・ 内部労働市場を対象に理論/実証両面で研究蓄積
→ 内部労働市場確立途上の組織に関する研究は稀少

2. 明治新政府人事制度の概要

(1) 組織の変遷

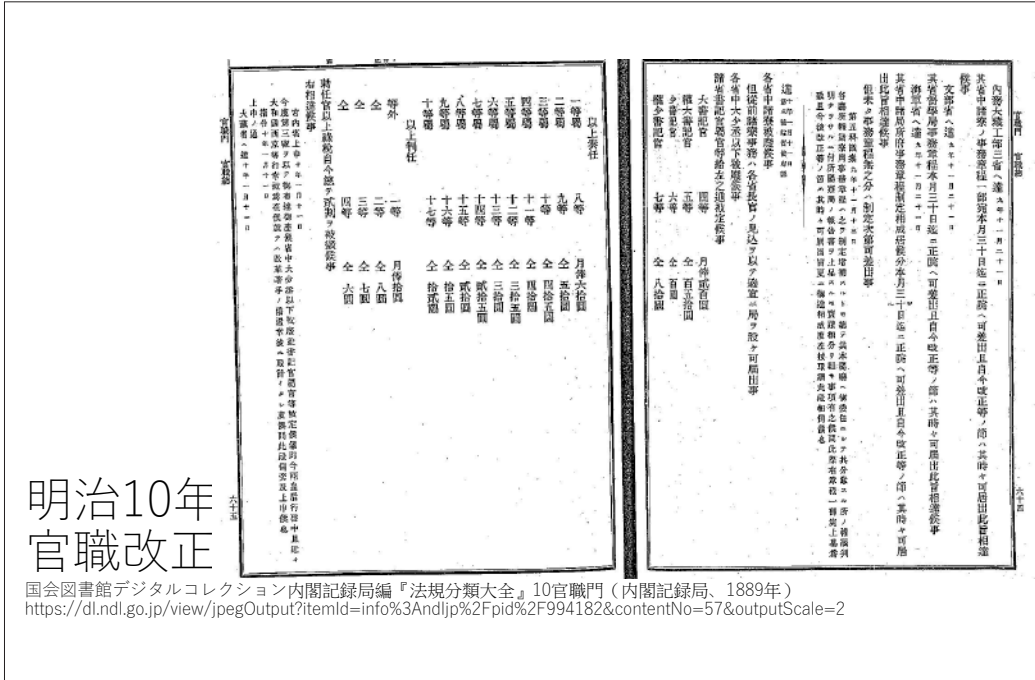
- ・ 新政府発足…慶應3年(1867)12月。組織も朝令暮改
- ・ 太政官制…明治元(1868)～18年。度々組織改編
 - 明治2年～太政官一省一寮・司
※外務/大蔵/民部/兵部/刑部/宮内各省, 大学, 開拓使, 弾正台
 - 明治4年～正院一省一寮・司
※外務/大蔵/兵部/文部/司法/工部/教部各省, 開拓使
 - 明治10年～太政官一省一局
※外務/内務/大蔵/陸軍/海軍/文部/司法/工部各省, 開拓使

2. 明治新政府人事制度の概要 (2) 官職の変遷

- ・ 勅任官(1～3等官)－奏任官(4～7等官)－判任官(8等官～)
 [奏任官以上がキャリア]。
 ※～明治4年7月：勅任(～四位) / 奏任(五、六位) / 判任(七位～)
- ・ ～明治10年1月
 【太政官】大臣/参議－【省】卿一大/少輔[次官]－大/少丞
 【寮】頭一助
 【司】正
- ・ 明治10年1月～
 【太政官】大臣/参議－【省】卿一大/少輔－大/少書記官
 【局】局長(書記官から任命)

官	大 政 官		官 等 表
	正 院	左 院	
大 政 官	大 政 官	大 政 官	一 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	三 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	四 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	五 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	六 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	七 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	八 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	九 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十一 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十二 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十三 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十四 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十五 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十六 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十七 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十八 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	十九 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十一 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十二 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十三 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十四 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十五 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十六 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十七 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十八 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	二十九 等
大 政 官	大 政 官	大 政 官	三十 等

明治5年1月官等表、国会図書館デジタルコレクション内閣記録局編『法規分類大全』10官職門（内閣記録局、1889年）
<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/994182/25?tocOpened=1>より関係部分を切り抜き



明治10年
官職改正

国会図書館デジタルコレクション内閣記録局編『法規分類大全』10官職門（内閣記録局、1889年）
<https://dl.ndl.go.jp/view/jpegOutput?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F994182&contentNo=57&outputScale=2>

2. 明治新政府人事制度の概要
 (3) 人事（現代との違い）

- 採用…試験なし、断続的(採用時期不定)、年齢不問？
 →情実採用？、藩閥優遇？、能力は？
- 昇進…当初規定なし、個人差大きい、断続的、降格
 →藩閥優遇？、能力考慮？、在職年数考慮？
- 退職…定年なし？、辞め方不統一、廃官/免職/再任用
 →政治的対立の結果？、在野での活躍？
 ⇒実態調査の必要性。統計分析で解明可能
 （一部は情報不足で困難か）。

2. 明治新政府人事制度の概要

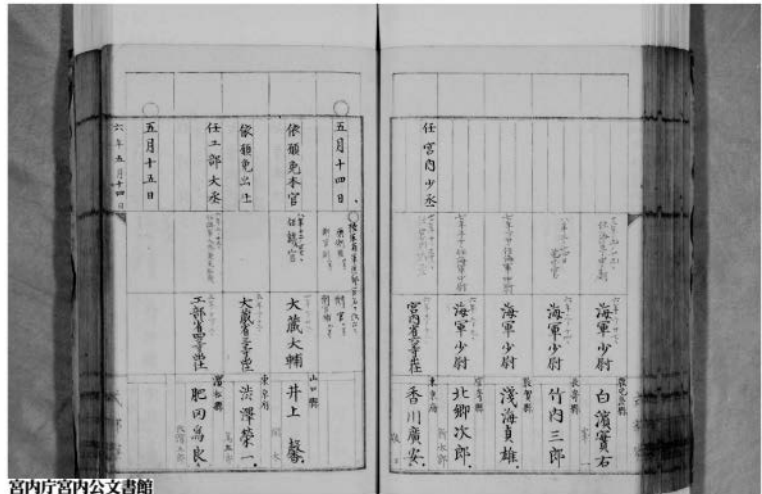
(4) 特徴 (歴史研究からの可能性)

- 柔軟性…省間異動/兼務(軍部/地方官も)、廃官多数、キャリアパスなし、昇進不規則、同期なし
- 専門性…試験採用なし、政策遂行上の知識必要、学歴なし? 洋行・留学経験者数の増加
- 政治性…卿に強い人事権、藩閥色濃い? 学閥なし
- 調整可能性…省間異動/兼務、藩閥、調整組織、政策力ある卿 = 政治家(参議省卿兼任制)
⇒統計的分析で解明が期待される。

3. データ構築

(1) 史料紹介①

- 「任解日録」…明治2年7月～17年12月。
 - その日毎に奏任官以上の任免官職/後職/前職/人名(最初は別名・出身地も含む)を記録。
 - 宮内公文書館(国立公文書館は一部のみ)所蔵。
 - 手書き、大部分は楷書(17年は整っていない)。
明治18年分なし。地方官や軍部の任免も記載。
前職・後職があり、前後が追いやすい。



任解日録

宮内庁宮内公文書館

<https://shoryobu.kunaicho.go.jp/Kobunsho/Viewer/4000020160000/3414b6ab351e462a8f0e3ff7491f9016>

3. データ構築

(1) 史料紹介②

- **「官員録」**…ある時点(明治○年○月)における(全)官職/人名(出身地・住所情報あり)など記載。民間で発行。判任官も記載、量多い。異動先はわからず。
 - 国会図書館・国立公文書館で多数所蔵。明治初年は一部刊行(関西大学図書館も所蔵)
 - 明治初年は不正確(人事の反映遅い、一部黒塗り)。刊行間隔が不規則(長く間があくこともあり)。
 - 明治10年代には発行回数も増え、精度も上がる。

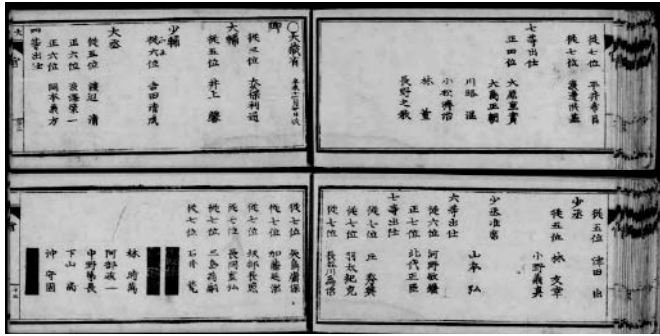
官員録

上:明治4年11月

アジア歴史資料センター・国立公文書館「明治四年十二月・諸官省官員録（袖珍）改」
https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BID=F00000000000000067320&ID=&NQ=&TYPE=JPEG&DL_TYPE=pdf

下:明治14年10月

彦根正三編『改正官員録』博公書院
<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/779303/193?tocOpened=1>
国立国会図書館デジタルコレクション



<p>○開拓使 正官 長官 陸奥中將 藤田清隆 副官 正五位 黒田清隆 一等 黒田清隆 二等 住成清隆 三等出仕 正五位 西村貞勝 大書記官 正五位 西村貞勝 書記官 正五位 西村貞勝 正六位 西村貞勝 正七位 西村貞勝 正八位 西村貞勝 正九位 西村貞勝 正十位 西村貞勝 正十一位 西村貞勝 正十二位 西村貞勝 正十三位 西村貞勝 正十四位 西村貞勝 正十五位 西村貞勝 正十六位 西村貞勝 正十七位 西村貞勝 正十八位 西村貞勝 正十九位 西村貞勝 正二十位 西村貞勝</p>	<p>正一位 山田光忠 正二位 山田光忠 正三位 山田光忠 正四位 山田光忠 正五位 山田光忠 正六位 山田光忠 正七位 山田光忠 正八位 山田光忠 正九位 山田光忠 正十位 山田光忠 正十一位 山田光忠 正十二位 山田光忠 正十三位 山田光忠 正十四位 山田光忠 正十五位 山田光忠 正十六位 山田光忠 正十七位 山田光忠 正十八位 山田光忠 正十九位 山田光忠 正二十位 山田光忠</p>
---	--

3. データ構築 (1) 史料紹介③

- その他…[1]主だった職に注目して任官者をまとめた史料
→『日本官僚制総合事典』
『明治史料頭要職務補任録』
- [2]主だった人物の履歴をまとめた史料もあり
→『百官履歴』
⇒[1][2]は幹部級のみ、中堅奏任官僚は追跡できず
- [3]実際の幹部人事に関する決裁文書
→国立公文書館所蔵「諸官進退」(明治4~12年)
「官吏進退」(「公文録」、明治13年~)
⇒1件数ページ、崩し字、データベース化不向き

3. データ構築 (1) 史料紹介④

- 共同研究…「任解日録」を用いてデータ化
明治18年は「官吏進退」で補完
- 本報告…明治3～10年各年(一時点)の官員リスト
←「官員録」「任解日録」から報告者作成
(各省中心。軍部省や太政官スタッフ
などは時期により含めず不統一あり)
→暫定的なデータ化と分析

前半の参考文献

[1]歴史学

- 毛利敏彦「明治初期政府官僚の藩閥度」(『明治維新政治外交史研究』吉川弘文館、2002年)
- 清水唯一朗『近代日本の官僚』(中公新書、2013年)
- 鈴木淳「官僚制と軍隊」(大津透ほか編『岩波講座 日本歴史 近現代 1』岩波書店、2014年)
- 拙著『工部省の研究』第8章(慶應義塾大学出版会、2009年)
- 拙稿「明治零年代後半における洋行官僚に関する一考察」(関西大学『経済論集』第67巻第4号、2018年)

前半の参考文献

[2]組織・人事の経済学

- Doeringer, Peter and Michael Piore (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, MA: D. C. Heath and Company.
- Baker, George, Michael Gibbs, and Bengt Holmstrom (1994), "The Internal Economics of the Firm: Evidence from Personnel Data," *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 881-919.
- 小池和男 (2005) 『仕事の経済学』 (第3版) 東洋経済新報社.

2021年6月26日（土）第244回産業セミナー

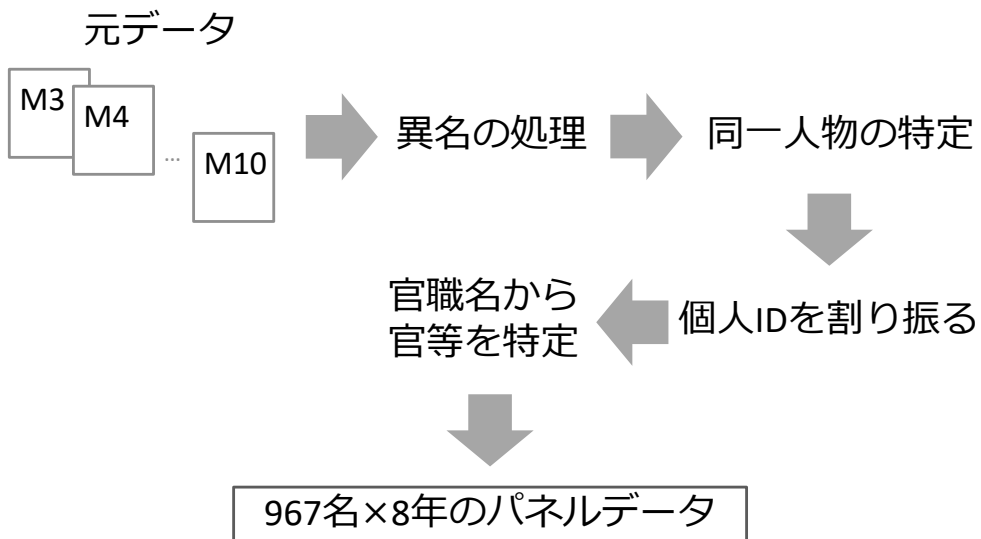
明治新政府の人事分析 —制度概要とデータ構築を中心に

（後半）

小嶋 健太
関西大学経済学部

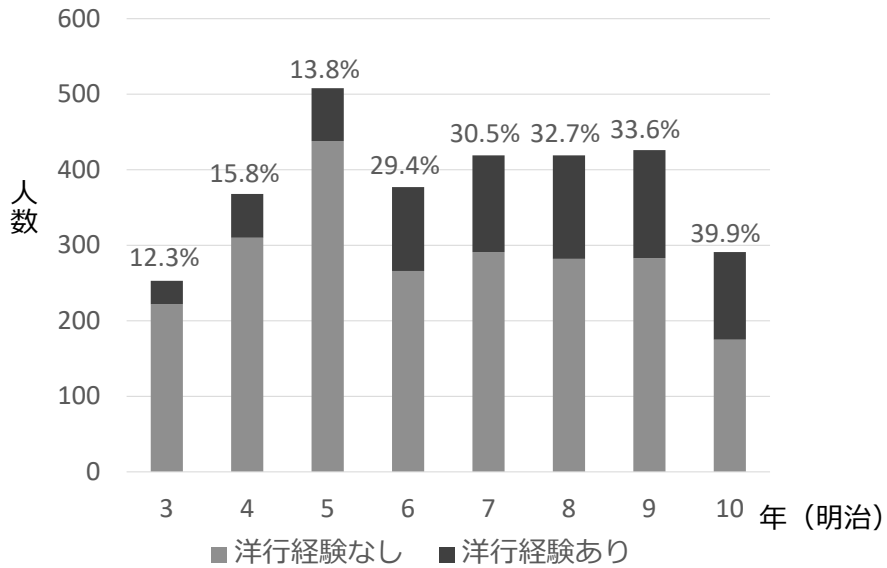
1

データ構築方法



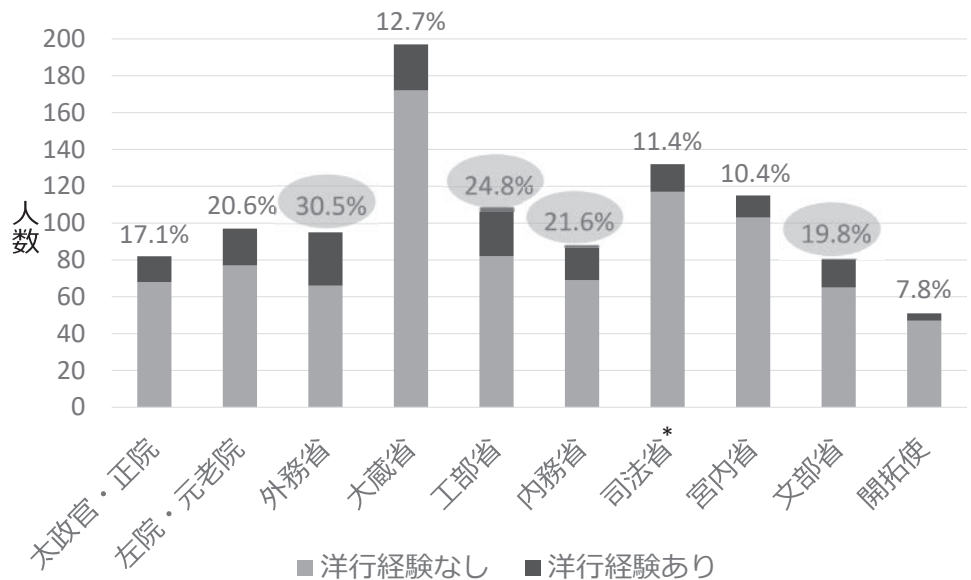
2

政府官僚の人数



3

省別在籍者の人数



* 前身組織（刑部省，弾正台）を含む

4

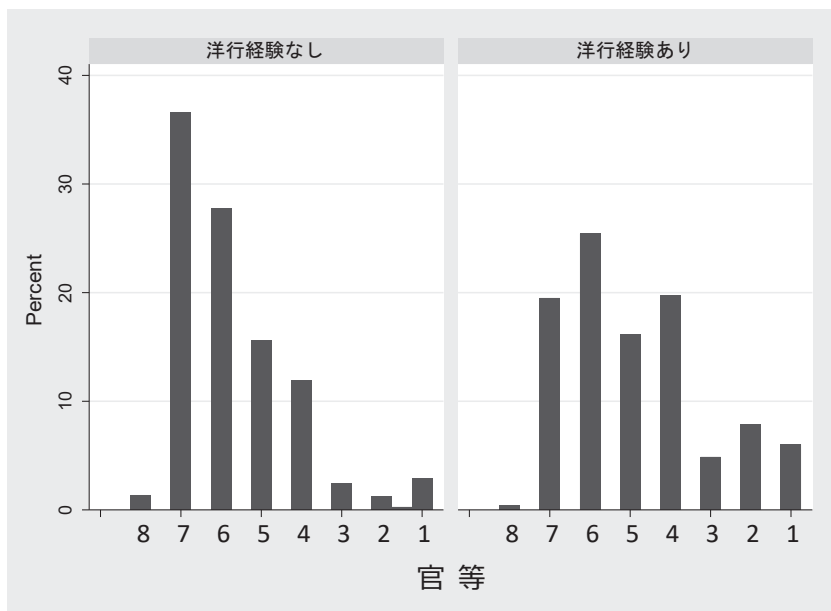
昇進の実態

現在の 官等	翌年の官等								計
	8	7	6	5	4	3	2	1	
8	-	75.0	18.8	6.3	-	-	-	-	100
7	0.7	65.9	30.6	2.5	0.3	-	-	-	100
6	-	6.7	75.4	15.7	2.2	-	-	-	100
5	-	0.9	7.3	68.3	22.3	0.3	0.3	0.6	100
4	-	0.3	0.7	10.9	74.9	8.6	1.7	3.0	100
3	-	-	-	-	4.5	65.7	17.9	11.9	100
2	-	1.4	-	-	-	4.2	79.2	15.3	100
1.5	-	-	-	-	-	-	66.7	33.3	100
1	-	-	2.7	-	-	2.7	1.4	93.2	100
計	0.2	22.3	30.8	18.2	15.9	3.8	3.9	4.9	100

数値は遷移確率, 「-」はゼロを表す。

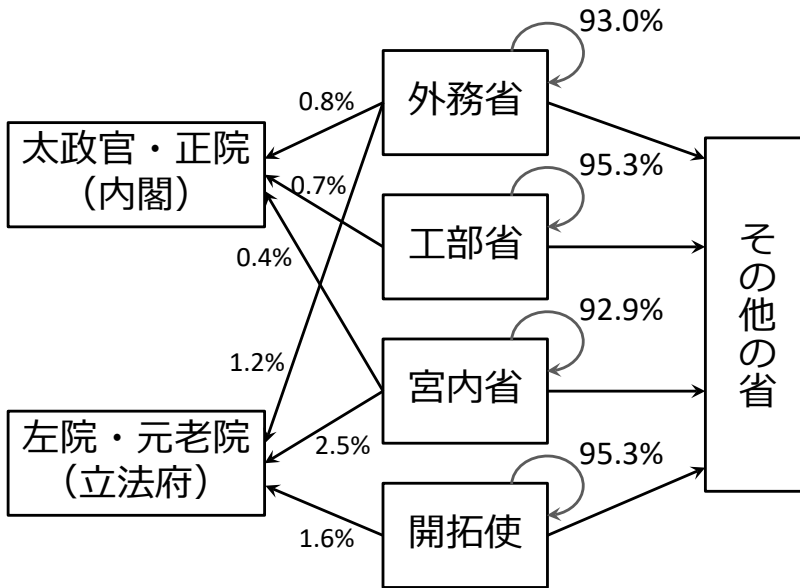
5

官等の分布



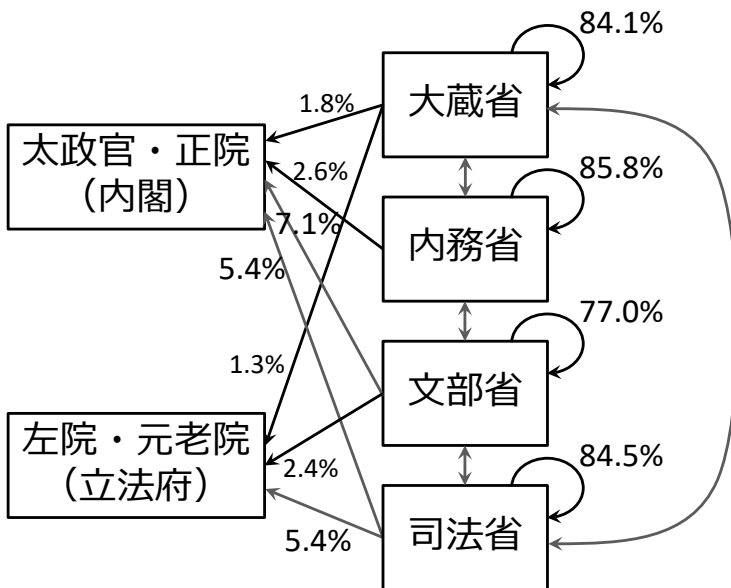
6

省間の異動



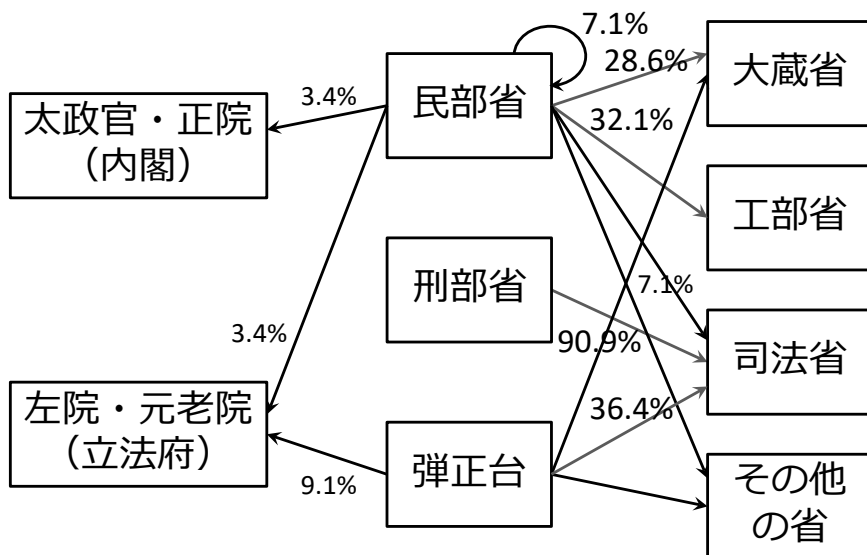
7

省間の異動



8

省間の異動



9

事例：大鳥圭介

明治	ポスト	官等	兼務1	兼務2
5年	開拓使 五等出仕	5	大蔵省 大蔵本省 少丞	
6年	開拓使 五等出仕	5	大蔵省 大蔵本省 少丞	
7年	(アメリカ・イギリスへ)			
8年	工部省 工学寮 工学権頭	4	工部省 製作寮 製作頭	内務省 勸業寮 四等出仕
9年	工部省 工学寮 工学頭	4	工部省 製作寮 製作頭	内務省 勸業寮 四等出仕
10年	工部省 工作局 大書記官	4		
(その後、元老院議員、清国公使などを歴任)				



(写真) 国立国会図書館

10

これから明らかにすべきこと

- データを拡充
- 組織が流動的で内部労働市場が確立されていない場合の定量的分析手法を開発



- 上位への昇進を決める要因とは？
- どのように適材適所を実現していたか？
- 組織構造や制度の変化がその後の政府内人材配置に与えた影響とは？