

【早稲田大学審査学位論文（博士）の要旨】

「府県」成立と日本近代国家の形成

早稲田大学大学院文学研究科日本史学コース 袁 甲幸

二〇二三年二月

本論文は、日本がなぜ早い段階で比較的西欧型に近い形の近代国家になることができたかという素朴な疑問から出発し、西洋の「模範」を多分に取り入れた国家のグランドデザインと、幕藩体制下において自律的な発展を遂げてきた多様な地域社会とが、どのように結ばれたかを問おうとするものである。具体的には、政治・社会・経済・思想を総合的に把握する比較国制史の手法を用いて、国家と地域社会の間にある府県・郡・市町村などの中間的な領域が果たした役割に注目している。本論文では、それらの領域において新たなヘゲモニー関係の形成と安定化を「中間領域」の成立と呼び、その過程を解明することを通して、日本近代国家成立の特質を把握することを目的としている。

研究史上、これらの中間的な領域は、主に地方自治制度史や中央⇨地方関係をめぐる政治史研究において取り上げられてきた。しかし、戦前日本の自治観やマルクス主義歴史学の影響により、基礎的自治体である町村は多く議論されてきたが、広域行政区画である府県や郡が、長い間中央政府の出先機関としか見做されてこなかった。一方、一九八〇年代以降、近世後期における地域社会の自生的な発展に注目する地域社会論が盛んになるにつれ、近代史研究では、町村に止まらず、広域行政区画においても前近代以来の「地域的公共関係」の制度化による地方公共団体形成が提起されるようになった。他方、インフラ建設や各種の補助金獲得などの「地方利益」が有する地方政治ないし中央政治の規定力を重視する地方利益論においても、地方利益を集約する単位として、そして地方名望家とその名望により政治的ヘゲモニーを得る地理的な範囲として、府県や郡が議論の俎上に載せられるようになった。ただし、前者では制度史的な分析を補う実態の検証が欠けており、後者では近代国家形成期に関する説明が不十分であると指摘できる。

近代日本の地方制度史を振り返ってみれば分かるが、明治十一年（一八七八）の地方三新法のもと、府県が郡や市町村に先立ち、行政区画でありながら地方公共団体へと発展する条件、すなわち独立した公財政とそれを審議する公選の議会が制度的に用意された。その意味では、府県は日本近代国家における中間領域の「原型」ともいえる。本論文では、制度運用の過程において、その「原型」がいかにして実体を伴うようになったか、その過程を検討するため、西洋史・東洋史の最新の研究成果を参照しながら、以下三つの具体的な課題を設定した。

課題一は、「中間領域」形成の前提として、封建時代の割拠性を克服し、また早期の地方議会の実現によってもたらされた中央集権への遠心力に対処するため、府県行政を通しての

制度の全国均質的な運用を実現させるシステムの構築過程を解明することである。府県行政についての先行研究は、主に制度の規定、組織の構成ないし地方官個人のパーソナリティに注目しているが、制度の運用システムへの関心が薄い。本論文では、近世後期の行政文化や、すでに検証された明治中期以降の町村制の運用実態に示唆されながら、近代国家形成期における制度運用の縦と横の「同期」システムの構築過程を検証する。

課題二は、「中間領域」において新しいヘゲモニー関係がいかに関形成されたかを検討することである。本論文では、三新法制定時の理念に沿って、府県における新しいヘゲモニー関係を府県公権と呼んでいる。府県公権は、府県に作用する外部の国家権力と、地域社会固有の社会的権力との緊張関係のなかに形成されていったが、これまでの研究は、あるいは前者に重点を置いて「官」「民」の二元的対立関係を強調し、あるいは後者に目を向け前近代的な社会秩序が解体されていく過程に関心が注いでいる。本論文では、府県公財政の形成過程に焦点を合わせ、前者については国家権力の一部が府県公権に転化したルートを見いだし、後者については旧秩序が府県公権に吸収される可能性を探り、その上で二つの緊張関係の関連性をも考察する。

課題三は、府県公権の形成過程における正統性の所在を問うことである。この点について、幕末維新期以来の公論理念が果たした重要な役割は指摘されているが、いわゆる公論研究は明治初期の中央政治史を中心に展開されており、代表制議会成立後の状況についての検討が疎かとなっている。本論文では、代表による民意の表出と実際の民意とが齟齬する可能性を念頭に置き、その齟齬を回避するための代表の選出方式や、代表に寄せられた期待、そして代表による合意形成のプロセスなど、代表の「正統性」の所在を分析する。

以上の三つの課題を解明するため、本論文では、以下の章構成を組み立てた。

- 序 章 「府県」から見る日本近代国家の形成
- 第一章 「府県」成立と「国郡制」
- 第二章 近代国家形成期の地方官「集会」
- 補 論 三新法期の府県制度改正と運用
- 第三章 府県庁舎建築修繕費の地方税負担移行
- 第四章 地方税寄付収入に対する府県会議定権の変遷
- 第五章 明治前期の府県庁「会議」
- 第六章 三新法期の府県会と常置委員

終章 「府県」から出発した近代日本

第一章く補論までは、主に課題一に関する検討を行っており、あわせて、課題三の一部について言及し、また本論文全体の議論に関わる幾つかの前提を提示した。

第一章では、「府県」成立の与件として、府県領域そのものが定着していく過程にフォーカスし、府県と同様に広域区画である前近代以来の「国郡制」の枠組みを取り上げ、制度形成、地方行政、地方自治の三つの側面から両者の関係性を検討した。三新法体制において、両者の制度的な位置づけや地理的な範囲についての整理ができておらず、その併存状態が行政・自治の発展にも影響を与えていた。行政の側面であれば、当初、各府県行政の間の不均衡を解消するため、「国」「郡」が地方監督機関の設置単位として利用されることがしばしばあったが、それらの地方監督機関はやがて徐々に地方行政区画に沿って再編されていった。他方、自治の側面において、「国郡制」の枠組みは府県会議員・役員の選出に利用されていたが、地域間の経済力、政治力の格差形成や、分県の実現などを契機に、そのような利用が緩やかに解消されていった。「国郡制」の枠組みを利用しながらもそれを乗り越えた形で府県は行政区画・自治団体として成熟していった。

第二章では、府県に作用する外部権力の代表である地方官を取り上げ、明治一三年の第三次地方官会議以後、彼らが毎年上京して行った「集会」の形式と内容の変遷過程を分析した。その「集会」は、各省庁による諮問会と地方官が自主的に行う協議会という二種類のものによって構成されていた。明治一七年以降、諮問会の比重低下につれ、地方制度をはじめめとする重要法令の立法過程から遠ざけられていった地方官たちが、次第に自主協議会を通じて地方行政ないし内務行政以外の問題についても積極的に議論し、連名して政府へ建議するようになった。地方官の政治化を抑制するため、明治二六年以降諮問会の形式が変更され、地方官の意見をまとめる作業において内務省をはじめ各省のリーダーシップが強化された一方、国会に提出する重要法案を地方官に事前に審議させることによって、中央政府と地方官の連携が強められていった。ただし、その後も地方官たちは自主協議会を開催しており、時に政府に対する辛辣な批判を提起していた。地方官「集会」は、各種制度の創出、調整が頻繁に行われた近代国家形成期において、制度運用システムの縦・横の「同期」を担う重要な一環であったのみならず、中央政府からの独立性ゆえに、国家制度や政策の正統性を保証する機能をも有していた。

補論では、三新法期の府県制度改正の過程と限界を示した上で、制度改正およびその後

の運用に対応するための縦の「同期」システムがいかに形成・機能したのかを解明した。第二章で分析しきれなかった地方官「集会」の内容を補足したほか、第三章以降の検討対象についての制度史的な前提をも説明した。三新法期の府県制度は、試行錯誤を繰り返しながら改正・運用されていた。当初、毎年の府県会開催に合わせて、そのスムーズな運営を保証するため予防的な制度改正が定期的に行われていたが、府県会紛争が激しくなるにつれ対処的な改正になっていく。そして明治一五年末改正を最後に、三新法自体の大掛かりな改正は打ち切られるが、その理由として、明治憲法体制成立まで、法改正の目指す方向が定まっておらず、法改正の過程における政府内の各アクターの間の調整が難しかったことが挙げられる。その後、基本法令の改正ではなく、個別の新法令の公布および行政訓示や伺指令の蓄積を中心とした制度運用がなされたが、断片化した制度の改編に対応するため、基礎的な制度の沿革・関連法令・内務省内に蓄積された運用実例を網羅した公式・非公式の例規集が作られるようになり、縦の「同期」システムが明治一〇年代後半から二〇年代前後にかけて樹立された。

第三章と第四章では、課題二で示した府県公権形成の二つのルートについて、それぞれ検証を加えた。

第三章では、地方制度の変化がもたらした府県権力の性格変容を考察するため、国家事務の府県事業化の典型例として、府県庁舎建築修繕費の国庫負担から地方税負担への移行過程に焦点を当てた。府県庁舎は当初、国家権力の象徴と見做され、府県住民と距離の遠いものであった。新庁舎の落成に伴う行事に際しても、「官」「民」二元対立的な権力構造が反映されていた。しかし実際のところ、営繕の費用は官民費重層負担となっていたため、内務省は費用負担の根拠を、府県庁舎が国家の出先機関であると同時に人民保護の拠点でもある点に求め、さらに三新法の制定過程において、府県庁舎建築修繕費の地方税化を試みた。それがやがて明治一三年太政官第四八号布告として実現したが、法令布告後施行直前の駆け込み上申に対し、中央政府は地域対立によって庁舎営繕に関する府県会の議決が望まれない一部の事例において国庫支弁を認めたものの、建前上すでに府県庁舎営繕を府県の一般公同事務と見做しており、目下の国庫支弁はあくまで地方税不足分に対する補助としていた。そのため、地方官は庁舎営繕と府県住民の福祉とを結び付けて喧伝したり、庁舎についての情報発信を積極的に行うようになり、さらに開庁式において「官」「民」二元対立的な権力構造を幾分か払拭し得る「牧民」像を語り出すようになった。地方官のそのよ

うな姿勢の変化が、庁舎営繕事務そのものの性格を変えていった。庁舎営繕費が地方税負担に移行した後、府県会や新聞では、庁舎は国家権威のシンボルではなく「我々の府県」のシンボルとして認識されるようになり、住民も庁舎そのものに関心を持つようになり、祝祭的な感覚で落成後の縦覧に参加するようになった。このように、庁舎営繕費の地方税移行につれ、この事務を遂行していた府県権力は、府県という中間領域にとつての純然たる外在の権力ではなくなり、新たなヘゲモニー関係に基づく府県公権へと転換していった。

第四章では、地域社会固有の社会的権力が新たな府県公権のなかに包摂されていく過程を解明するため、前近代的な費用負担の慣行の制度化という視点から、地方税寄付収入（「寄付」）に対する府県会の議定権（「寄付議定権」）の変遷過程を考察した。明治一五年末に行われた府県制度の改正においては、府県財政難の打開策として、「寄付議定権」を否定した内務省乙第七五号達が発布され、地方官の一存で地方税の徴収上限を超える「寄付」調達が可能となった。その後の五年間、「寄付」の総額がそれまでの倍以上に達し、松方デフレ下の府県財政の大きな支えとなっていた。しかし、特に庁舎営繕における行政側の強引な「寄付」調達が官民双方の批判を招いた。そして、明治二〇年後半の民権運動再燃の圧力を受け、勅令第五六号によつて「寄付議定権」は正式に承認され、「寄付」の調達は府県会の監視下に置かれるようになった。ただし、「寄付議定権」承認の政治的なきっかけは確かに府県領域外部にあつた国家権力との対抗関係にあつたが、府県会が「寄付」そのものを容認したのは、前述した金額面の理由のほか、「寄付」が府県領域内部の個別利害の主張に対応する有効な手段であり、また貧者に重い負担を強いる戸数割を回避することを可能にしたからである。「寄付議定権」の承認は、換言すれば、前近代的な費用負担方法の名残を、領域の外部権力よりも正統性を得やすい議会の強制力を担保として、近代的な公財政に織り込んだということなのである。

第五章と第六章は、課題三として挙げられた代表の正統性を検討するものである。

第五章では、研究史上の新発見ともいえる府県行政「会議」（属官によつて構成される擬似議会）を対象に、その創出過程、制度規定および運営の実態を解明し、行政側における代表の正統性の所在を問うた。廃藩置県後、「一君万民」の理念の下、府県庁内の官吏と区戸長・公選議員とが交わる「官民共議」的な地方民会が一時的に現れたが、公選民会の発達により官吏は徐々に除外されていった。しかし官側にも、意見集約の場と、対等な議論による意見形成の経路が必要とされており、そこで創出されたのが府県庁「会議」であつた。

明治零年代末から明治一〇年代初頭にかけて、多くの府県で行われたさまざまな「会議」は、府県行政の合意形成の重要な一要素となり、特に対議会事務において大きな役割を果たしていた。府県会が成立したにもかかわらず、議会式の合意形成が行政内部に存続できたのは、官僚制における階級差や専門性の分化がまだ希薄だったことと、「会議」を構成する属官層が、「賢明」かつ「公平無私」な人物の対等な議論による公論形成を自覚的に担っていたからである。属官層によって支えられてきた「会議」は、やがて官僚制の整備につれ姿を消し、上層部だけの部局長会議へと収斂していったが、議会制の危機、または新たな課題が生じた際に、「会議」が再び想起され、議会制の補完要素として期待されることもあった。

第六章では府県公権のもう一つ重要な構成要素である府県会の代表の正統性を解明するため、府県会の合意形成において中心的な役割を果たしていた常置委員制度の法規定と運用の実態を考察した。常置委員制度が創出された直後、委員の権限は限られていたが、明治一五年末の府県制度改正を経て、臨時議決権・議案事前審査権が拡張され、府県会の合意形成における常置委員の重要度が上昇した。常置委員の意見が、常に本会議の総意と一致し、府県全体の利益に適うことを保証するため、委員の「学識経験」と「公平無私」が求められていた。府県内各地域に関する「学識経験」を結集するため、当初、委員選挙において地域均衡性を志向する府県が多かったが、その後地方官の主導による常置委員の実地調査・定期巡回を通して府県全体をカバーし得る「学識経験」の蓄積が志向されるようになった。やがて委員たちは自立的な調査・巡回を遂行するようになり、府県会の「大勢」を語りながら局地利害の調整を試み始めた。しかし、限られた常置委員による「学識経験」の独占と利害調整が行われるようになったことは、常置委員の「公平無私」に対する信頼の揺らぎをもたらした。政党の台頭と局地利益の拡大とも相まって府県会の運営に大きな支障を来すことになった。こうした新たな政治状況に対し、改進黨系は異なる主義の競争から正統性を獲得するという近代政党政治の原理に基づき、「常置委員責任内閣論」を提唱したが成功しなかった。逆に、一部の府県では、代表構成の地域均衡によって「公平無私」を確保する仕組みが復活し、特に土木費など個別地域の利害関係と緊密に関わる問題において、常置委員とは別個の委員が新設された。こうして、府県議会における代表の正統性の保証は、政党の成長に翻弄されつつ模索を続けながら、少なくとも府県制が施行されるまでは「智徳」兼備という基準から脱出することはできなかった。

以上の個別論考の結論を踏まえて、終章では序章で設定した三つの課題に対する回答をま

とめた。課題一について、府県における制度運用の均質性を保証するため、「国郡制」の枠組みが一時的に利用されていたが、制度運用についての「同期」が進むにつれ、その役割は徐々に府県に取って代わられていった（第一章）。その「同期」は、縦・横の二つの軸において展開された。縦のものとしては、内務省をはじめ各省による地方官諮問会の開催（第二章）、公式か非公式な例規集の作成（補論）が挙げられ、横のものとしては、地方官の自主協議会（第二章）が挙げられる。三新法体制下のこういった制度運用システムの整備は、府県以下下の郡や市町村における均質性の実現の前提となった。課題二について、府県公権は、一方、国家事務の府県公共事業への移行などを通して外部にある国家権力の一部が変質し（第三章）、他方、「寄付議定権」の制度化で見られるように、内部にある重層的な社会的権力を吸収する（第四章）形で形成されていった。ただし、地域間の対立によって合意形成が難しくなった時に、破裂を防ぐための国庫負担が容認されたこと（第三章）や、民権運動への対応として承認された「寄付議定権」が、結果的に府県内部の伝統的な秩序に対応する性格を有したこと（第四章）は、内外の既存の権力との緊張関係が互いに影響しあっていたことを示している。また、府県公権の形成において、外部権力が不可欠なものであればこそ、課題一で示した府県という領域に作用する外部権力の均質性の実現の意義を、改めて評価できるのである。そして課題三について、本論文はまず「衆議」は議会制によって独占されたわけではなく、行政内部においても地方官の自主協議会（第二章）や府県庁「会議」（第五章）などの「衆議」の場が存在したという事実を明らかにした。その上で、府県住民を代表して府県権力を行使する行政・議会の双方において、当初、代表の人格が重視されており、「見識」「賢明」「学識経験」と「公平無私」という「智徳」兼備の人物像が求められていたことを提示した。そして官僚制における任用・評価基準によって行政の代表としての素質はある程度保証できたが、制度制定時はあくまで「財産」要項を重視していた議会の代表としての正統性は、結果的に、個人ではなく、代表全体の「学識経験」と「公平無私」を保証する仕組みによって裏づけられていた。すなわち、府県会の合意形成において大きな影響力を持つ常置委員の実地調査・定期巡回といった慣行の成立に伴って「学識経験」が蓄積され、代表選出における地域均衡原理の根強い残存により「公平無私」が保たれたのである。なお、こうした代表の合意形成の結果を民意に接近させる方法とは別に、地方官が庁舎営繕（第三章）・道路建設（第四章）の有益性を大々的にアピールしたり、行政「会議」に関する記事を掲載させたりしたこと（第五章）や、常置委員が自らの実地調査記録を新聞上に公開したこと（第六章）など、地方新聞という「公論空間」を通して、その合意形成の結

果を所与の「民意」として住民に刷り込み、民意を誘導するルートも活用されていた。

最後に、今後の展望として、第一に、近代国家形成期に限っていえば、全体像を掴もうとする本論文の手法によって捨象された個別地域の事例の検証と、本論文で析出したさまざまな仕組みと、必ずしもシステマ的に説明できない地域社会の政治主体の間の顔の見える関係とが果たした役割の関係性の追求が必要とされることを指摘した。第二に、明治二〇年代半ば以降、政党が国家と地域社会を媒介する主要なルートとして成長した後、本論文で検出したさまざまな仕組みがどのように変化したかもしくはしなかったかを追跡することを課題として提示した。本論文の結論を踏まえて日本近代国家の形成過程を改めて俯瞰すれば、前近代の国制、すなわち「国郡制」の枠組みや行政文化・公論思想などが大きな存在感を示していることは明らかになった。ただし、それらの慣行ないし伝統は放置されたまま自生的に近代的政治社会の支えに転化できたわけではなく、なんらかの制度の成立によって、その制度に取り込まれ、または制度運用の仕組みとして活用されていた。他方、そういった伝統や慣行が組み入れられたからこそ近代日本の国制に府徹底性があり、よりもどしの余地が内包されていた。所謂連続論・断絶論を超えて、制度と伝統や慣行のあり方の関係を踏まえた上で、国制やそこにおける「中間領域」の役割についての比較史研究が可能となってくるであろう。