

飯塚一幸著

## 『明治期の地方制度と名望家』

池田 さなえ

はじめに

本書は、一九八〇年代後半から二〇一〇年代にかけて発表され、その後の地方制度史・地方政治史研究に大きな影響を与えてきた著者による諸論稿をまとめた記念碑的著作である。本書に関しては、既に居石正和・三村昌司・中西啓太の諸氏による書評がある。居石氏は明治三二（一八九九）年九月の府会議員選挙結果を地方利益論のみで説明するのではなく選挙制度の変化に目を向けるべきことを、三村氏は本書のキーワードの一つである「地域振興」の「実績」と「期待」の違いを指摘し、その違いを踏まえた地域振興策の意味を考えるべきこと、そして有泉貞夫氏が乗り越えようとした戦後歴史学（天皇制国家と地域社会とを結びつけて考える見方）に対する立ち位置を明確化すべきことを、そして中西氏は日露戦後期に関する先行研究との関係、及び経済史において提起されているインフラ整備に止まらない名望家による多様な経済活動の可能性に目を向けるべきことを、それぞれ指摘した。いずれも専門的見地からの的確な指摘であり、専門外の評者がこれに付け加えるべきことはほとんどないように思われるが、なるべくこれらの書評と論点が重ならないように留意しながら、やや大づ

かみではあるが、より全体の議論に関わる点を指摘することとしたい。

本書の構成と概要

本書の章立ては以下の通りである。

序章 地方制度と名望家研究の動向と課題

第一部 地方制度の形成と展開

第一章 連合町村会の展開と郡制の成立

第二章 府県制郡制改正をめぐる政党と官僚

第三章 市制町村制改正案の形成過程

第四章 明治中後期の知事と議会

第二部 地方名望家と政党・地域振興

第一章 初期議会期の政党

第二章 丹後における神鞭派の形成と京都府政界

第三章 京都府における政党化の進展

終章

以上の章立てに従って概要を示し、同時に各章で評者が特に重要と考える成果を挙げていくこととする。

序章では、まず地方制度史・地方政治史の研究史を概観し、それぞれの課題とそれに対する本書の独自の視点・方法を設定する。その概要を端的に述べれば、明治地方制度の「官治的性格」を強調した戦後歴史学の見直しに挑んだ諸研究の延長線上にある。有泉貞夫「地方利益論」の制度的・構造的弱点の克服である。本書

評書

はこの課題に、京都府丹後地域をフィールドとして、有泉氏と同様政治的手法に則りつつも、有泉氏に希薄であった制度的要因の検討に重点を置き、地方政治の担い手である名望家研究の深化、および経済史・経営史の知見を踏まえた視点から挑むことが丁寧に示される。その上で、本書の目的は「府県が単なる制度的枠組みから地域社会を構成する強固な公共空間へと成長していく過程を、地方制度と地方政治の両面から跡付けること」（一八頁）であると明示される。

第一部は、有泉「地方利益論」を制度的・構造的に見直していく上で、研究史上重要な役割を果たした諸論文が収められている。第一章は、それまでの研究で見逃されてきた一八八四年以前の全郡連合町村会、および郡制施行後の全町村組合の組織と機能を明らかにすることで、郡のもつ自治団体としての性格を明らかにし、明治地方自治制の「官治的性格」を強調する見方を批判する。また、このような郡の機能が、一八九九年改正郡制施行まで郡制未施行府県が存在した要因であることを指摘する。第二章もまた、特に郡制を扱う諸研究に大きな影響を与えた論稿がもとになっている。本章では府県制郡制に焦点を据え、第二次松方内閣（一八九六年九月～九八年一月）の内務省内で全面改正案が作成されてから実際に改正されるまでの経緯と改正目的が明らかにされる。その結果、府県制郡制の改正過程において政党勢力、特に自由党系の影響力が大きかったことを丁寧に跡付けた。そして、一八九九年の改正府県制郡制は第二次山県内閣（九八年一月～一九〇一年一月）が憲政党との提携の一条件として実現させたとの通説を実証的に裏付けるに止まらず、それが「単なる一内閣限りの

妥協策であったわけではなく、内務官僚・政党双方が日清戦後の行政内容の質的变化への対応について模索を重ねた到達点と結論しうる」（九三頁）と議論をより精緻化した。

本書は、これまで研究の手薄であった府県・郡といった広域の行政単位を対象とするものであるが、第三章では市制町村制改正過程にも分析を施している。その意図は、内務省による日清戦後の地方制度改革が府県制郡制から市制町村制に及ぶ全面改正として計画されていたことを示すところにある。第三章では、第二次伊藤内閣（九二年八月～九六年九月）から第一次大隈内閣（九八年六月～一月）までの市制町村制改正作業を丹念に分析する中で、改正市制町村制の要点（執行機関の市長独任制への転換、議会・吏員への市町村長権限の強化など）について、早くも日清戦後から内務省のみならず政党からもその実現が要請されていたことを明らかにした。

第四章では研究上の空白であった国会開設後の府県会について検討し、有泉「地方利益論」の見直しを迫る。本章の特徴は、府県会・常置委員会・参事会といった制度上の機関に着目し、それらと知事との関係がいかなるもので、それぞれの権限がいかほどのものであったのかを探る点にある。その結果、府県会・常置委員会の議事慣行や法的枠組みを超えて行使される権限に知事が縛られていたこと、そのような状況を克服し府県会・常置委員会・参事会への統制を強化しようとした第二次伊藤内閣時の内務省の試みは成功しなかったこと、制度設計時にはモッセの見解に従って府県参事会が行政機関と位置付けられていたが、改正府県制では議事機関と位置付けられることなどが明らかにされた。本

章では、府県会議員から選出された常置委員、参事会員や彼らの存在なくして行政をおこなえない府県庁機構の弱さを指摘した点が特に重要な成果であろう。

第二部では、地域経済における企業勃興と地方での利益政治という、それぞれ経済史・政治史における重要テーマ相互の関係を、京都府という具体的な地域に即して明らかにすること、そして藩閥政府による地方名望家取り込み策として始まった地方利益誘導が、日清戦後に政党の地方的基盤育成手段へと帰結してゆく経緯と要因を検討することが目指される。

第一章は、中央政界の動きを主軸に据え、地方の動きへの検討を交える形で、初期議会期（第一議会…一八九〇～九一年から第六議会…九四年まで）に行政機構でも非民党派勢力でもなく、民党派の政党が地域社会に定着していく過程を明らかにし、その理由を検討した。具体的には、大同団結運動の地方政治史の文脈での評価である。本章では、大同団結運動を通して、地方名望家の政治参加が全国的に拡大したことにより、開会後の議会では政党が躍進し、主導権を握ることに成功したと説明される。このことは、初期議会期に政党が地域社会に定着し、日清戦後に積極主義が政党勢力の伸張につながることを後に論証していく上で重要な前提となる。細かい点であるが、評者は第一章の着目すべき重要な成果として、「1」の「4 請願運動」の項を挙げた。ここでは、政治史において指摘されてきた実業家・名望家の一つの特徴である党派色忌避認識が形成される一つの回路をあぶり出しているからである。議会開設後に上京した請願者たちが、地元の要望を国政に反映させるための様々な運動や模索、郷里との通信な

どかなりリアルな具体相が描かれていて極めて興味深い叙述になっている。

第二章は、対外硬派の領袖の一人である神鞭知常を取り上げ、選挙区丹後で進められていた地域振興策と支持基盤の形成を考えるものである。ここでは、二度の特別地価修正を政治資産とする神鞭が、議会開設後は選挙区で宮津港特別輸出港指定、丹後鉄道株式会社設立、日露韓貿易会社設立運動を支援・主導し、「裏日本」化する丹後地域の焦慮を捉え支持基盤を拡大したこと、第二次伊藤内閣期に淀川改修工事への国庫補助獲得によって自由党勢力の浸透した山城地域に対し、丹波・丹後地域がそれに反発する京都府政界の対立構図が出来上がったこと、そして神鞭らを擁する非自由派は土木問題で連合を組み土木協会を、丹後地域ではそのミニチュアともいえる丹後倶楽部を設立したことを明らかにした。

第二章の重要な成果としては、有泉「地方利益論」はあくまで自由党系にのみ当てはまる議論であること、地方問題には党派による対応の違いがあることを明らかにしたこと、特筆すべきであろう。すなわち、地方公共事業に対して、自由党は党勢拡張に位置づけて捉えていたのに対し、土木協会はそれを党派間の政争の埒外に置こうとした。後に詳しく検討するが、本書の論点である地域の「公共空間」化の端緒がここに見出されるのである。

第三章では、一八九九年九月の改正府県制下で最初の府県会議員選挙において憲政党Ⅱ立憲政友会が制覇したとされる京都府を分析し、十分な事例検討のないままにこの府県会議員選挙を政党が地域社会へ浸透する画期と位置付ける有泉氏に始まる通説に対

し、京都府を事例としてその実態を示した。具体的には、神鞭派が主導して丹後の名望家を取り込んで進められた地域振興策が、一九〇〇年前後に名望家投資の限界が露呈する中で行き詰まり、府財政を通じた公共事業の獲得に地域振興の成否を結び付ける動きが広まっていく様相が見出された。本書全体の課題に関わる重要な章である。

終章では、地域振興の回路が名望家による投資行動ではなく、憲政党→政友会系によって掌握された府政に求められるようになっていく、日露戦後への展望が示される。

## 検 討

各章ごとの意義については前項で述べてきたので、ここでは全体に関わる成果及び課題と思われる点について示したい。

まず本書に関しては、何より各章において有泉「地方利益論」の課題を丹念な実証と着実な個別事実の確定・見直しによって克服した点が特に重要な成果といえるであろう。このことは、既に個々の初出論文が発表時から今までに引用・評価されてきた跡を見れば明らかである。これによって明治地方制度史・地方政治史の水準は大きく引き上げられたことは間違いない。

この有泉「地方利益論」の克服に関しては、三村氏が書評の中で「本書は、有泉の方法論を批判的に検討するが、有泉が乗り越えようとした旧来の近代天皇制国家論に対してはいかなる立ち位置を取るのか」が不明であり、「府県の公共空間化が地域振興を要因として進んでいくのであれば……明治地方自治制の統合機能を否定的にとらえる有泉とその点では近似だと理解してよいのだ

ろうか<sup>③</sup>」と疑問を呈している。

これに対し評者は、本書は有泉「地方利益論」の課題を制度的・構造的分析から克服し、その主張を補強することが一つの（最低限の）課題とするものなのだと読み取った。本書は有泉論と明治地方制度の「官治的性格」を強調する見方への批判を共有し、政党の地方利益による地域社会への進出を対置する点では同じ立ち位置にあるが、その方法論や個別の事実の確定に関して乗り越えるべき点があると認識しているのである。そしてその意味においては十分に成功しているといえる。

しかし、評者には単に有泉「地方利益論」の制度的・構造的分析や個別実証の強化による補強に止まらないところに本書の真の狙いがあったようにも思えてならない。先に有泉論の補強が「一つの（最低限の）」課題であると示したのはこの点に関して留保をしておきたかったからである。このように考えるのは、著者が度々使用し、本書全体の論点ともなっている「公共空間」の語に若干の引っかかりを感じるからである。

前項の要約部分にも引用したが、問題の所在を明確にするために、煩雑をいとわず再度著者の課題設定に関わる部分を引用したい。著者は、序章で「府県が単なる制度的枠組みから地域社会を構成する強固な公共空間へと成長していく過程を、地方制度と地方政治の両面から跡付ける」（一八頁）と宣言する。この「公共空間」の内容は具体的に明示されないが、他の箇所を読み解く中で評者なりに推察してみたい。

著者は本書の目的をこうも述べる。「明治維新後の地方制度改革によって創出された府県が（部分的には郡も）、地方名望家に

より共通の利害を有する公共空間として認識され、主に議會を通して様々な事業が企画されるようになっていく経緯を明らかにする」(八頁)。ここからわかるのは、「公共空間」とは、「共通の利害を有」し、「議會を通して様々な事業が企画される」ような空間であるということである。別の箇所では「府県が住民共通の利害を有する地域社会」(一一頁)となつていくとの表現が使われているが意味内容は同じであらう。

この意味内容を念頭に置きつつ本書を再度概観してみると、第一部では、かろうじて郡レベルの公共性は制度的に実現したことが示されているものの、府県が「地方名望家により共通の利害を有する公共空間として認識され」るようになったことまでは示されていない。第二部第一章・第二章・第三章前半でも、神鞭知常の地方振興策や土木協会の動きからは、地方名望家はかろうじて郡あるいは旧国単位での共通利害(土木事業)を作り上げたにすぎず、それは中学校増設問題など別の「地方利益」により簡単に解体してしまうほどの脆さを持つていたことが浮き彫りになる。

ところが、第三章では、最終的に神鞭らの主導する地域振興策が挫折した後には府財政を通じた地域振興が図られるようになることが示される。著者がいう、府県が「公共空間」になるという事態はここに見出される。つまり、本書で丁寧に説明されてきた神鞭や京都府下の非民党系勢力の動きは、日清戦後に限界を来し、府財政を通じた地域振興にとってかわられる名望家投資の典型として、言い換えるならばそのような「公共空間」への過渡期的現象として取り上げられているのである。この論理展開には著者の経済史・経営史の成果への目配りも効いている。

著者は有泉流にいえば「政党の地域社会への進出」ともいえるところを、あえて府県が「公共空間」になると言い換えている。

ここには、政党による地域社会への地方利益を通じた進出が、かつて明治地方制度が持つとされていた「地域の統合」を果たしていた、という含意があるように思われる。そしてそれは、地方利益供与の動き(第二部)だけではなく、中央における政党の政権への接近、それにより実現された地方制度改革への参与、地方の制度や仕組みを利用した地方行政への参与(第一部)といった構造的変化によって可能となったものなのだとすることもある。

そうだとするならば、地域の統合は明治地方自治制と政党による地方利益供与の協同による成果であったとの理解が導かれる。ここに至って、本書はかつての「官治性」イメージとは全く違った統合イメージを提示することに成功したといえる。すなわち、政党の「地方利益」誘導による府県の統合、「公共空間」というイメージである。そしてそれは、地方制度と地方政治の両面から分析する本書の手法によって初めてなされたものだったということになる。

しかし、これは評者の深読みかもしれない。本書の課題をあえて挙げるとするならば、このような本書の重要な部分に関して各人各様の読みができてしまう、場合によっては誤読も招いてしまいかねない「公共空間」なる用語である。本書のもしかしたら重要な核となるかもしれないこの「公共空間」という用語については、全体を通じて明確な説明がなされなかった。終章でも日露戦後の展望に止まり、最後まで「公共空間」についての議論の整理がなされなかった。「公共空間」という概念が、本書の重要な成

果を導く鍵になつていたのであれば、そのことについての丁寧な整理がないことは惜しまれる。

このように考えるのは、第一に、「公共空間」には、様々な学問領域においてその類語が数多く議論されてきた歴史があり、視点を変えればここで示された「公共空間」理解が見直される可能性もあるからである。たとえば、「公共空間」に関する少ないながらも一つのある程度共有された理解として、共通の関心のもと、様々な考えをもつ人々が議論し、共通の利益を創り出していく場であるというものがある。ここで「共通の関心」と「共通の利害」を区別していることには意味がある。すなわち、課題に関する認識や関心は共有していても、はじめから利害が共有されているわけではないのである。「公共空間」は、もとよりそのような利害を異にする様々な集団の対立を調整していく機能をもつものと理解されている。

この理解にしたがえば、著者のいうように「公共空間」では「共通の利害」は「有」されているのだと実体的に捉えるべきではない。「共通の利害」は「公共空間」での議論に先行して存在しているのではないからである。抽象的な概念をめぐる議論ではなく、歴史学である以上実証に基づく概念構築が優先されるとの意見もあるかもしれない。しかし、そうであるならばまさしく実証をもって導き出された確固たる知見をもとに、概念をめぐつてなされてきた議論に対する著者固有の見解を示すべきだったと考える<sup>⑤</sup>。

第二に、「公共空間」概念を考える上で重要と思われる「共通の利害」形成の経路についての理解に疑問が残るからである。本

書では、名望家投資が限界を来し、行き場を失った「私」＝「地方利益」が府県に向かうとの理解が示された。しかし、ある地域が「地方利益」で一つにまとまることは他地域という外部の視点が入ることで初めて可能になったとの有泉氏の議論は依然として有効であるように思われる。外部の視点なしに府県というフィクショナルな枠組みがそこに住まう住民全体を統合する実体をもつた空間となることができたとするには、更なる検討が必要であろう。

「公共空間」の用語に関しては、もう一つ気になった点がある。これまでの著者の研究においては、府県を範囲とする意義は有泉「地方利益論」に対する批判である限りにおいて自明であった。しかし、「公共空間」の形成を新たに問題化することにより、その自明性は失われてしまう。これにより、著者が序章でまず町村ではなく府県に焦点を当てて研究史を整理していることの全体の中での脈絡が不明瞭になっている。まず「公共空間」について概念整理をすべきであったと先に述べたのはこのような問題を強く認識するからでもある。市町村ではなく府県に焦点を当てることは、府県の「公共空間」化という問題設定といかなる関係をもつのか、それは研究史上の空隙を埋める以上の意味をもつのかなど、整理すべき問題はまだまだあるように思われる。

#### おわりに

以上、浅薄な私見を述べ来たつたが、著者がこれまで明治地方制度史・地方政治史双方の水準を飛躍的に高めてきたことに変わりはない。そればかりか、本書には豊かな知見と多方面へ広がる可

能性がある。本書を通してそれらの意義を再確認するとともに、そこに込められた重要な問題提起に評者も含めた後学はしっかりと向き合っていかなければなるまい。評者の浅学と専門外ゆえの誤読も多々あったかと思うが、ご寛恕を乞う。

① 居石氏による書評は『日本史研究』六七七(二〇一九年一月)、三村氏による書評は『歴史学研究』九八〇(二〇一九年二月)、中西氏による書評は『歴史評論』八二七(二〇一九年三月)に掲載されている。

② 谷口裕信「明治中後期における郡制廃止論の形成」(『史学雑誌』一三三―一、二〇〇四年)、松澤裕作「明治地方自治体制の起源―近世社会の危機と制度変容」(東京大学出版会、二〇〇九年)、中西啓太「町村「自治」と明治国家―地方行財政の歴史的意義」(山川出版社、二〇一八年)など。

③ 前掲三村昌司書評、五三頁。  
 ④ 二〇〇一年から二〇〇八年にかけて発表された計二二冊の『公共哲学』シリーズ(佐々木毅・金泰昌編、東京大学出版会、二〇〇一年―二〇〇八年。同シリーズは、一九九八年四月に「公共哲学共同研究会」の名称でスタートし、二〇〇八年時点で八三回の研究会を開催してきた公共哲学京都フォーラムにおける議論をまとめたものである)、及び桂木隆夫『公共哲学とはなんだろう―民主主義と市場の新しい見方』(勁草書房、二〇〇五年)。

⑤ 本書の刊行以降、日本近代史において「公共性」を問題に据える重要な研究が現れた。伊藤之雄『大京都』の誕生―都市改造と公共性の時代 1895―1931年―(ミネルヴァ書房、二〇一八年)である。伊藤氏もまた本書を「公共空間」を問題としたものとして紹介している。伊藤氏はハーバーマスの著作も紹介するが、都市計画な

どの場面で用いられる「公共政策」の含意や、飯塚氏の「公共空間」の議論とは異なる問題系に属するものと見ているようである。なお、本稿脱稿後に大西比呂氏による右伊藤氏に対する書評に接した(『日本史研究』六八二、二〇一九年六月)。同書評中、「公共性」の用語に関して問題を提起する記述があるが、本稿のアイデアは右書評発表前に得られたものであることを付記しておく。

⑥ 有泉貞夫『星亨』朝日新聞社、一九八三年。

【付記】二〇一八年一月一日に大阪歴史科学協議会一月例会にて松澤裕作・中元崇智両氏による本書の書評が発表された。討論も含め、本稿の論点とは異なるが、二〇〇〇年代以降の地方制度史・地方政治史研究の立場から重要な論点が出されている。また、本稿入稿後に、『経営史学』五四―一(二〇一九年六月)に酒井一輔氏による本書書評が掲載された。併せてご検討いただきたい。

(A5版 三〇八頁 吉川弘文館、二〇一七年一〇月

税別九五〇〇円)  
 (京都大学人文科学研究所 助教