



Title	府県制成立過程の研究
Author(s)	居石, 正和
Citation	大阪大学, 2010, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/58551
rights	
Note	著者からインターネット公開の許諾が得られていないため、論文の要旨のみを公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、大阪大学の博士論文についてをご参照ください。

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

【3】				
氏 名	おり	いし	まさ	かず
	居	石	正	和
博士の専攻分野の名称	博 士（法 学）			
学 位 記 番 号	第 2 4 1 2 7 号			
学 位 授 与 年 月 日	平 成 22 年 6 月 17 日			
学 位 授 与 の 要 件	学位規則第 4 条第 2 項該当			
学 位 論 文 名	府県制成立過程の研究			
論 文 審 査 委 員	(主査)			
	教 授 中尾 敏充			
	(副査)			
	教 授 三戒 賢次	教 授 三阪 佳弘		

論 文 内 容 の 要 旨

本書は、明治二三（一八九〇）年に制定された府県制の編纂過程を実証的に考察し、明治地方制度の特徴を明らかにするものである。府県制をめぐる議論は、天皇主権の憲法体制下での地方制度原理をめぐる争われたもので、市制町村制をめぐるものとは比較にならないほど激しいものとなった。府県制をめぐる論争とその帰結は、市制町村制とは異なる原理を府県制・郡制に刻印する。

序章では、これまでの明治地方制度史研究を概観し、府県制成立過程研究の意義を明確にし、本書の課題を提示する。

第一章では、明治二一（一八八八）年九月一二日に閣議に提出され、元老院の議定に付された府県制法案（本書では「内閣原案」と呼ぶ）が、市制町村制と同じ自治原理で編纂されていたことを指摘する。これにより、当初は、市制町村制から郡制・府県制にいたる一元的な地方制度が構築されようとしていたことを明らかにする。

第二章では、明治地方制度の起草者とされるアルパート・モッセの自治理論を分析する。モッセの構想は、市町村から郡・府県にいたるまで自治制度を構築し、国家官僚と地方住民との有機的連携をはかりつつ、君主主権の立憲国家体制を支えていこうとするものであった。

第三章では、「府県制ニ対スルノ杞憂」を契機として展開される井上毅の批判を紹介する。府県への自治制導入は、政党勢力の拡大をもたらし、天皇主権（君主主権）体制を弱め、変質させる危険性があると井上は主張する。井上の批判は憲法構想と関わって出されたものであり、それ故強い影響力をもった。

第四章では、「ロエスレル氏府県郡制論」などで示されたロエスレルの意見を紹介し、井上の批判がロエスレルの意見をふまえて述べられていることを明らかにする。

第五章では、「内閣原案」が内閣へ返上される原因を明らかにする。内務省の反論にもかかわらず井上毅の批判が政府内で受け入れられていくのは、立憲改進黨に対する政府首脳の警戒感があったからである。そうして、憲法起草の中心に位置する伊藤博文が、府県制編纂過程に影響を与えはじめる。

明治二一（一八八八）年一二月二日より山県有朋は欧州巡遊に旅立つが、第六章では、山県不在中の府県制編纂過程を考察する。「内閣原案」が修正され、明治二二（一八八九）年五月には草案（本書では「明治二二年五月案」と呼ぶ）が策定される。井上毅はそれに一定の賛意を表しながらも、法制局内で府県制草案の調査を命じ

る。法制局調査委員の作業は、明治二二（一八八九）年七月の草案（本書では「調査委員案」と呼ぶ）に結実する。「調査委員案」は、井上毅が示した府県制構想をほぼ採りいれたものであった。しかし、この草案は山県の意向と異なるものであり、立法作業は中断した。

第七章では、山県帰国後から成立にいたる府県制編纂過程を追う。明治二二（一八八九）年十一月に定められた府県制草案（本書では「明治二二年一一月案」と呼ぶ）には、欧州巡遊の成果をふまえた山県の意向が反映している。しかし、それは、法制局と内務省との会同協議により修正される。井上毅の構想にそって府県制法案は最終的に整えられ、制定・公布される。こうして、憲法起草者の意見が府県制の原理となった。

終章では、成立した府県制の意味を考察する。内務省と井上毅との論争の争点は、天皇主権原理の憲法体制をいかなる地方制度で支えるのかであった。山県や内務省は、官僚と住民代表とが協働して府県自治行政を運営することで、天皇主権の立憲国家体制を安定させようとした。これに対し、井上毅をはじめとする憲法起草者は、府県では自治制を排除することで、官僚体制を軸とする立憲君主国家を構築しようとしたのである。ここに、府県制をめぐる両者の対立軸があった。終章では最後に、府県制に対する水野遵の見解を紹介し、井上毅の構想もその後修正を受けていくのではないかとの見通しを述べる。明治三二（一八九九）年の府県制改正は予測された事態であることを述べるとともに、戦前期日本で複雑な地方行政が展開される制度的原因を提示する。

論文審査の結果の要旨

本博士論文は、1890（明治23）年に制定された府県制の編纂過程を実証的に考察し、明治地方制度の特徴を明らかにしようとするものである。特に府県にも市町村と同じように自治を与えるかをめぐって対立があったことを、「内閣原案」、その批判意見である「府県制ニ対スル杞憂」、「明治22年5月案」、「調査委員案」、「明治22年11月案」、「法制局内務省会同協議案」などの検討をふまえて明らかにするとともに、その対立が明治憲法体制構想との関連で、問題となっていたことを分析したものである。

なお、本論文の内容に関する発表会を平成22年6月9日（水）午前11時から12時過ぎまで公開で行った。本論文の内容は以下のとおりである。

序章では、研究史の整理と本論文の課題を提示し、府県制成立過程研究の意義を明らかにする。

第1章では、1888（明治21）年9月12日に閣議に提出され、元老院の議定に付された法案（「内閣原案」）を分析している。山県有朋を中心とする地方制度編纂委員会及び内務省は、市町村から郡・府県に至る三階級の地方自治団体を編制し、それにより、自治原理にもとづく一元的な地方団体法制を形成しようとしていたことを明らかにした。この「内閣原案」は、元老院の審議において延期説や廃案説が出されて紛糾し、山県の説得にもかかわらず、最終的には内閣に返上されたことを示した。

第2章では、明治地方制度の起草者とされるアルバート・モッセの自治理論を分析する。モッセの地方自治制度理論が、「地方制度編纂委員会案」及び「内閣原案」の根拠理論となっており、特にモッセや内務省がめざした地方自治制度と立憲君主国家体制との関連を明らかにした。この両案の最大の特徴は、参事会を執行機関と位置づけ、官民の協力体制を形成するところにあったと結論づけている。

第3章では、「内閣原案」に対して出された井上毅の批判を紹介している。井上の批判は、天皇主権国家体制と自治論との関連について展開された。井上は、君主主権と自治とは本来、相容れない原理であり、自治論は民主主義原理に繋がるものであり、最終的に君主主権を否定することになると批判する。プロイセンの現行自治制度はイギリスの自治制度を継受しており、日本へのその継受は、間接的にイギリスの自治制度を日本に継受することに繋がる。当時の政党政力である立憲改進黨は、その自治論を展開しており、自治原理にもとづく「内閣原案」が採用された場合、政党内閣や議院内閣制を実現する手助けとなり、天皇主権体制の根幹を揺るがすことになる。井上は、自治制の導入を最下級の地方団体＝市町村の範囲に限定し、自治の影響が国政に及ぶ範囲をできるだけ押し止めようとしたことを具体的に実証している。

第4章では、府県制草案に対するヘルマン・ロesslerの批判を分析している。ロesslerは、府県及び郡は自治の防波堤であり、君主主権体制擁護の装置となるべきもので、あくまで国の地方行政区画とする。その批判は特に参事会制度と府県会の性格に向けられた。プロイセン行政改革はグナイストの理論を基礎になされたもの

であり、グナイスト理論の孕む危険性（自治を足がかりにイギリス流の議院内閣制をめざそうとする自由主義者の政治的意図）を強調し、官僚支配原理で府県制・郡制を構想すべきことを献策し、井上の理論的根拠となったことを明らかにしている。

第5章では、「内閣原案」が内閣に返上される原因を検討している。内務省は、井上の「杞憂」をはじめとする「内閣原案」への批判に対し、全面的な反駁を加える。この激しい論争は、府県制をめぐって二つの構想が対立していたこと、及びその対立は国家の支配原理の根幹に関わるものであったことを明らかにした。内務省とモッセは、天皇主権体制と自治制度とは矛盾なく共存しようとし、それらは相互に補完しながら立憲君主体制を支えていくと理解した。それに対し、ロesslerや井上毅は、自治こそが議院内閣制への導きの糸であり、その採用は市町村の範囲に限定し、多元的原理の地方制度構想を主張した。この時期は、明治憲法の起草作業が佳境に入り、その骨格がほぼ固まろうとしていたため、この論争が憲法起草者の注目するところとなり、立憲改進黨に対する政府首脳警戒感とともに、伊藤博文の意向が重要な役割を果たしたことを、法史上学上初めて明らかにした。

第6章では、「内閣原案」内閣返上後の府県制度編纂過程を明らかにしている。山県有朋が欧州巡遊後に府県制編纂作業が再開され、その作業は「明治22年5月案」の完成に結びついた。この案は「内閣原案」と井上構想との折衷案であったが、井上は満足せず、法制局内で府県制の編纂作業が開始された。作成された「調査委員案」は、井上やロesslerの構想をほぼ完全に採用したものであったが、洋行中の山県から内務次官に示された府県制構想と余りにも異なるものであったため、山県帰国までその作業は中断せざるを得なくなったことを初めて明らかにしている。

第7章では、山県帰国後の府県制編纂過程を分析している。山県はほぼ10ヶ月に及ぶ巡遊のなかで、地方自治制度や地方行政実務調査を行い、グナイストから講義を受けて、「内閣原案」に対する「確信」をもつに至る。その影響が「明治22年11月案」として作成されることになった。しかし、その案は府県行政のなかに自治の存在を事実上認め、自治行政基盤の拡大を図ろうとするものであったため、井上は不満を明らかにし、伊藤博文の意向が聴取された。法制局と内務省との協議の結果、「法制局内務省会同協議案」が作成され、その案は山県の構想を再び否定し、井上の構想に回帰するものであった。この両者の対立は、最終的に決着を見ることになる。この案は、元老院や枢密院で部分的修正を受け、1890（明治23）年5月、法律第35号府県制として公布・制定される。この編纂過程も当該分野の研究史において初めて明らかにされたものである。

終章では、内務省と井上毅の国家支配構想の違いを明らかにし、成立した府県制・郡制の意味を提示するとともに、その後の見通しについて言及している。

本論文の特色と意義は、第1に、府県制に関する新資料も含め、それらの資料を編年別に位置づけて、編纂過程を具体的、実証的に明らかにしたものであり、その意味で、府県制の成立過程を研究史上初めて本格的かつ全面的に解明したところにある。第2に、その結果として、従来の府県制・郡制と市制町村制に関する理解（「自治原理にもとづく一元的な地方団体法制」）について、修正（「自治原理にもとに編纂された市制町村制と、自治原理が否定され、官僚支配原理で基礎づけられた府県制（郡制も同様）の併存」）が必要であることを示したものである。第3に、資料について非常に分かり易く解説するとともに、ポイントを押さえて説明しているために論点が明確に展開されている。特に明治憲法体制構想との関連で、地方制度構想をめぐる対立・論争を明らかにした点は重要であり、また、それとの関連で伊藤博文、井上毅、特にロesslerの果たした役割を明らかにしたものである。第4に、府県制の編纂過程を通じて、西洋の法制がどのように継受されるのかを具体的、実証的に明らかにしている。特に、それぞれの論者が依拠したお雇い外国人の法理論にも言及して、編纂過程を明らかにしている点は、法の継受を考察する場合にも十分評価できるものである。

以上の点から、審査委員全員は、本論文が、今後、府県制の成立過程を研究する場合には必ず参照されるべき学問的価値の極めて高い研究業績であり、十分に博士の学位を授与するに値するものと評価するものである。