



Title	明治期の地方制度と名望家
Author(s)	飯塚, 一幸
Citation	大阪大学, 2018, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/70671
rights	
Note	やむを得ない事由があると学位審査研究科が承認したため、全文に代えてその内容の要約を公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、 ＜a href="https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed">https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed >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

論文内容の要旨

氏 名（飯塚一幸）	
論文題名	明治期の地方制度と名望家
論文内容の要旨 本論文は、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）、単なる行政区画として出発しながら、地方名望家に担われた全郡連合町村会・全町村組合（郡制）、府県会・常置委員会・参事会（府県制）、さらに日清戦後になると政党の活動を通して、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たものである。本論文は、序章・第一部（全四章）・第二部（全三章）・終章から構成され、総頁数はA5判303頁（表23枚を含む）、400字詰めにして約710枚である。 序章では、明治期の地方制度と地方名望家に関する研究史を総括し、本論文の課題を提示する。 第一部「地方制度の形成と展開」では、明治期の地方制度についてのこれまでの研究が、近世村を超えて展開する寄生地主の地域支配を支えるとされた行政村に注目し、町村制の成立と施行に偏っていたために、今も未解明のまま残されている課題に取り組んだ。第一章では、1890年に公布された郡制において郡を自治団体とした固有の理由について検討を加え、三新法下で成立した全郡連合町村会を始めとする連合町村会の簇生が、自治団体化の論拠とされたことを証明した。その上で、①郡分合問題が紛糾して郡制の施行が遅れた府県では、全郡連合町村会を継承して全町村組合が成立し、郡会の代替機関として機能していたこと、②全町村組合は郡制に基づく郡会に比して官僚的統制が緩く地域の実情に適合的であったために、自由党内に郡制廃止と町村制における町村組合規定の拡充という地方制度改革構想が形成されていくことを解明した。 第二章では府県制郡制の改正を取り上げ、立法過程を検討せずに、この改正を政党への対抗と官僚の独自性確保を狙ったものと解してきた従来の研究を批判した。まず、日清戦後に政党の府県制改正案と政府の府県制解釈との差異が縮まり、第二次松方正義内閣において最初の府県制改正「内務省案」が作成されたが、その改正動機は、政府と政党間の争点であった複選制・大地主制廃止の他に、公営事業の展開に見合った財務規定の拡充や、知事の権限拡大による行政の円滑化にあったことを指摘した。また、松方内閣「内務省案」が初の政党内閣である第一次大隈重信内閣内務省案を経て第二次山県有朋内閣内務省案へと引き継がれ、さらに憲政党との交渉を通じて山県内閣案が成立することから、改正過程での自由党系の影響力の大きさを明らかにした。さらに、第一次大隈内閣内務省案で郡制廃止と町村制中の町村組合規定の拡充をセットにした構想が浮上したものの、第二次山県内閣の下で山県系官僚が強硬に反対したために立ち消えとなったことを論証した。 第三章では市制町村制の改正問題を検討した。まず、第二次伊藤博文内閣末期に板垣退助内相の下で、市町村での公営事業の展開を支え、市制町村制をめぐる政府内部での解釈の相違を解消するために、内務省内で市制町村制の改正作業に着手し、甲案・乙案が成立する。その後、甲案・乙案の提案を取り入れつつ第二次松方内閣「内務省案」が作成され、それに等級選挙制の廃止など政党年来の主張に沿った訂正を加え第一次大隈内閣内務省案ができたが、第二次山県内閣発足後の政府・憲政党間の交渉で等級選挙制の存廃をめぐる対立し、改正は先送りとなった。この結果、1899年の地方制度改革では府県制郡制改正のみが実現する。次いで、第一次大隈内閣内務省案が日露戦後の第一次西園寺内閣案や第二次桂太郎内閣で成立した改正市制町村制の直接の土台であることを証明した。原敬内相による郡制廃止構想の原型が第一次大隈内閣期にできていただけでなく、市町村権限の強化といった改正市制町村制の要点も、日清戦後の時点から官僚に加えて政党からもその実現が求められていたのである。 第四章では、京都府での実態分析を行いつつ、常置委員会と参事会について初めて本格的に検討した。その結果、①府県会開設後に形成された府県会・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の範囲が、府県制公布後の府県会・常置委員会・参事会のあり方を強く規定していたこと、②知事を中心とする行政権の独自性を確保して現状を打破する狙いから、第二次伊藤内閣の井上馨内相時、内務省が府県会・常置委員会・参事会への統制を試みたものの、失敗したことが明らかとなった。その要因としては、府県政の円滑な運営を優先して慣行の維持を望んだ知事の意向や、府県会議員（地方名望家）から選ばれた常置委員・参事会員や委員の協力なくして行政を行えな	

い府県庁機構の弱さがあった。また、改正府県制に至り参事会の性格が行政機関から議事機関へと変わったことをうけて、内務省が省令・訓令や地方事務取扱協議会等により、府県会・参事会の機能を法の枠内に制限し慣行の打破を図ったものの、府県庁機構の脆弱性を克服できず難航することを論証した。

第二部「地方名望家と政党・地域振興」では、地域経済における企業勃興と地方での利益政治の成立が、いずれも資本主義的市場の成立に起因する地域格差に対処しようとして地方名望家がとった地域振興策という側面を有していたと解して、藩閥政府による地方名望家の取り込み策として始まった地方利益誘導が、日清戦後に政党による地方的基盤の育成手段へと帰結していく経緯と要因を論じた。

第一章では、地方名望家が、内務省一府府県庁一郡役所という行政機構や非民党派勢力ではなく、主として民党派の政党を通して国政に関与するようになる経緯を検討した。帝国議会の開設を前に藩閥政府が期待したのは、院内会派にのみ属する代議士で構成される議会であった。こうした思惑を超えて第一回総選挙で民党が過半数を確保できたのは、大同団結運動により地方名望家の政治参加が全国的に拡大したことによる。その後、第二回総選挙での選挙干渉によっても民党優位を覆せず、藩閥政府は1893年4月の集会及政社法の改正により政党の支部設置を容認する。さらに、第三回・第四回総選挙を経て対外硬派における民党派勢力の比重が増した結果、地方名望家の政党への組織化は、民党派の系譜を引く自由党と進歩党がほぼ独占する。なかでも自由党は、常置委員会や参事会が実質的に執行機関として土木行政を担っていた現実と地方名望家の組織化の進展を利用して、一部の府県で地方利益の実現を党勢拡張に結び付けていく。こうして、日清戦後に積極主義が政党の勢力伸張へと帰結する前提が形成されるのである。

第二章では、代議士の支持基盤に関する研究が少ない現状を踏まえ、対外硬派の領袖神鞭知常を事例に、選挙区丹後での地域振興策と支持基盤の形成を主題として分析した。神鞭の場合、第二回総選挙後にそれまでの地価修正運動に代わり、宮津港の特別輸出港指定、丹後鉄道株式会社と日露韓貿易株式会社の設立を地域振興策の要に位置付けた。その背景には、資本主義化の進展による「裏日本」化への焦慮と、シベリア鉄道起工を状況転換の機としたいという期待があった。また、両社の設立は地域ぐるみの地域振興策として公益を付与され、丹後の地方名望家は株式への投資を促された結果、神鞭は強固な支持基盤を作り上げる。他方、京都府の自由党は、淀川改修工事への国庫補助獲得により山城地域へと浸透し、進歩党、神鞭派、京都財界に太いパイプを持つ旧公民会派は、自由党に対抗するために連合を組み土木協会を結成する。土木協会の名称は、府下の土木事業を党勢拡張に利用する自由党の行動を嫌い、党派間の政争の埒外に置いて公平に処理するとの主張に由来する。丹後選出府会議員は地元でも、地方税補助土木事業の予算化から竣工までを仕切り地域利害対立を封印する調整機関として、土木協会を真似て丹後倶楽部を組織した。

第三章では、憲政党と憲政本党への分裂から1899年9月の府県会議員選挙を経て立憲政友会発足に至る過程で、京都府における憲政党＝立憲政友会の覇権が成立し、1902年の第七回総選挙によって国政レベルでも政友会の優位となる経緯を明らかにした。こうした事態を生み出した要因としては、①宮津港の特別輸出港指定、鉄道会社・貿易会社の設立と経営という地域ぐるみの地域振興策が、日清戦後恐慌と東アジア情勢の緊迫化のために、1899年から1900年頃に破綻したこと、②非増租論をとった憲政本党と疎隔した京都財界の憲政党への接近、③府財政を通じた地方利益の供与による憲政党＝立憲政友会への組織化の進行が挙げられる。1900年前後に名望家投資の限界が露呈するとともに、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、非自由派の拠点であった郡でも憲政党＝立憲政友会の党員数が増え、同党の影響力が京都府全体に及び、非自由派は劣勢に追い込まれていく。

終章では日露戦後への展望を示した。地域振興を目的とする地方名望家の行動は、企業の設立だけでなく農業にも及んでいたが、1900年前後には稲作における地方名望家の技術的主導性が失われ、日露戦後には蚕糸業においても地方名望家を担い手とする蚕糸業組合から府県庁の勸業行政へと主役の座が移る。こうした変化は、府県制改正前後から府県会議員の世代交代が進み教育歴が欧米起源の学問の修得へと変容して、農業を経験せず実学的知識を失った議員が増えていく過程と連動していた。日露戦後になると技師・技手を中心に府県庁の職員数が大幅に増え、地方名望家の手を借りずには行政課題に対処できなかった弱さが克服され、府県庁はようやく地方名望家から自立する。

論文審査の結果の要旨及び担当者

氏 名 (飯 塚 一 幸)				
	(職) 氏 名			
論文審査担当者	主 査	大阪大学 教授	村田 路人	
	副 査	大阪大学 教授	川合 康	
	副 査	大阪大学 准教授	市 大樹	
	副 査	神戸大学 教授	奥村 弘	
論文審査の結果の要旨				
以下、本文別紙				

論文内容の要旨及び論文審査の結果の要旨

論文題目： 明治期の地方制度と名望家

学位申請者 飯塚 一幸

論文審査担当者

主査	大阪大学教授	村田 路人
副査	大阪大学教授	川合 康
副査	大阪大学准教授	市 大樹
副査	神戸大学教授	奥村 弘

【論文内容の要旨】

本論文は、明治維新後に創出された府県が明治期においていかなる変貌を遂げ、いかに成長していったのかを、地方制度、および地方名望家を軸とした地方政治の二側面から追究しようとしたものである。序章、第一部（全4章）、第二部（全3章）、終章から成り、分量は400字詰原稿用紙に換算して約710枚にのぼる。

序章「地方制度と名望家研究の動向と課題」では、地方制度と名望家のそれぞれについての研究史を整理し、課題をあげている。前者については、郡制制定の固有性への着目の必要性、府県制郡制および市制町村制の改正過程、郡制廃止問題、常置委員会・参事会の位置づけに対する検討の重要性を指摘し、後者については、地域における企業勃興と地方利益政治成立との関係、および地方利益誘導が地域政治のあり方にもたらしたものの検討の重要性を指摘している。

第一部「地方制度の形成と展開」のうち第一章「連合町村会の展開と郡制の成立」では、全郡連合町村会の成立過程とその組織・機能の実態を明らかにした上で、全郡連合町村会をはじめとする連合町村会の簇生が、明治23年（1890）に制定された郡制において郡を自治団体とした根拠となったと述べるとともに、郡制未施行府県において郡会に代わって成立した全町村組合の実態を明らかにしている。

第二章「府県制郡制改正をめぐる政党と官僚」は、1890年に公布された府県制郡制の改正（1899年）についての従来の研究が、改正府県制郡制の立法過程を検討することなく行われてきたという認識のもと、立法過程を政党と内務官僚のそれぞれの関わり方に留意しつつ明らかにするとともに、改正案作成中に浮上した郡制廃止構想の顛末も明らかにしたものである。

第三章「市制町村制改正案の形成過程」は、1888年に公布され、1911年に全面改正された市制町村制の改正問題を取り上げたもので、第二次伊藤内閣期（1892～96年）から第一次大隈内閣期（1898年）における改正作業の具体的内容を明らかにするとともに、第一次大隈内閣内務省案がその後の第一次西園寺内閣案（1906年）および改正市町村制（1911年）につながるものであったことを論証している。

第四章「明治中後期の知事と議会」では、府県制郡制公布後に内務省で行われた府県会・常置委員会・参事会と知事の権限に関わる議論、および実際の京都府政運営におけるこれら各権限の相互関係の実態を明らかにし、

府県会開設以来の議事慣行や府県会議員・常置委員・参事会員の職務をめぐる慣例が、府県制公布以後においても強い影響力を有していたこと、第二次伊藤内閣の井上馨内相時に、内務省が府県会・常置委員・参事会員に対する統制を試みたものの失敗したことを明らかにしている。

第二部「地方名望家と政党・地域振興」のうち第一章「初期議会期の政党」は、1890 年の第一回総選挙から 1894 年の第四回総選挙後に至る期間における政党定着の経緯を、地方名望家の政党への組織化という側面に注目しつつ、京都府の事例を中心に紹介したものである。

第二章「丹後における神鞭派の形成と京都府政界」は、丹後の対外硬派の領袖であった神鞭知常の支持基盤形成過程を検討したもので、鉄道会社および貿易会社の設立、土木協会の結成、衆議院議員の予選組織としての機能を果たすことになる丹後倶楽部の発足などが支持基盤形成の要因となったことを明らかにしている。

第三章「京都府における政党化の進展」は、1899 年の府県会議員選挙で憲政党が勝利したことにより、同党が地方政界で優位を固めたとする通説について、京都府を対象に再検討したもので、前章で明らかにした神鞭らによる地域ぐるみの地域振興策の破綻、京都財界の憲政党への接近、府県財政を通じた地方利益供与による憲政党・立憲政友会の組織化の進行により、京都府における憲政党＝立憲政友会の覇権が成立したとしている。

終章「日露戦後の地方名望家と地域社会」では、日露戦後への展望として、名望家の地域政治・地域社会における役割の低下について述べている。

【論文審査の結果の要旨】

本論文は、明治 10 年代から 30 年代にかけての時期における地方制度・地方政治の動向を、制度的側面および現実の地方政治のあり方という側面から描き出したものである。前者については、府県制郡制および市制町村制の改正過程、常置委員会・参事会の位置づけをめぐる政府内の議論を法制史料の分析により明らかにし、後者については、京都府の行政史料、京都府下の各名望家文書、新聞等を博搜・駆使して明らかにした。この時期の地方政治の全体像を、政府の地方制度構想、政党の動き、地方名望家の動向を相互に関連づけつつ、総合的かつ克明に描き出した研究はこれまでになく、明治期地方政治研究としては特筆に値する成果である。

本論文の個別の意義として第一にあげられるのは、政府内における地方制度のあり方に関わる議論や関係法令の成立過程についての研究レベルを大きく引き上げたことである。とりわけ、従来看過されてきた府県制郡制改正の立法過程を検討することにより、内務官僚と政党の対立関係から理解されがちであった府県制郡制改正の意義を捉え直したこと、従来本格的な検討がなされていなかった常置委員会およびそれを引き継いだ参事会の権限問題について、京都府の事例をもふまえつつ追究し、府県行政遂行にあたってそれらが果たした役割を位置づけ直したことは評価できる。本論文によって、明治期地方自治制における「官治的性格」を自明のこととすべきでないことが明確になったといえる。

第二に、郡を正面から取り上げ、その自治団体としての性格を全郡連合町村会との関わりという側面から明らかにしたことがあげられる。本論文により、今後、明治期地方制度における郡の評価が変わることになるだろう。

第三に、第一回総選挙（1890 年）から第七回総選挙（1902 年）にかけての時期の地方における政党定着の経緯を具体的に描き出したことをあげることができる。本論文では丹後の事例を取り上げたが、とりわけ神鞭派の消長の背景・要因の分析は説得的であり、地方政治分析の方法論を示したという点でも評価できるものである。

以上のように、本論文は明治期地方制度・地方政治研究を大きく前進させる成果であることは間違いない。もっとも、叙述がやや単調であるなど、本論文にも問題点がないわけではない。しかし、本論文の価値に較べれば、それは小さなものというべきである。よって、本論文を博士（文学）の学位にふさわしいものと認定する。