

特別記事

神崎勝一郎君学位請求論文審査報告

神崎勝一郎君より提出された学位請求論文『明治初期地方官の研究―三新法と地方官―』の構成は、次の通りである。

序 章 本稿の視角と構成

第Ⅰ部 明治初年の地方官

第一章 明治初年の地方行政と地方官

第一節 はじめに

第二節 地方行政をめぐる民部官と会計官

(一) 大久保利通の民心掌握と地方官

(二) 会計官の財政政策

第三節 民蔵問題と地方官

(一) 版籍奉還後の地方行政

(二) 民蔵分離と地方官

第四節 廃藩置県と大蔵省

第五節 むすびに

第二章 留守政府期の地方官―神奈川県権令大江卓の事例を中心として―

第一節 はじめに

第二節 廃藩置県後の地方行政

(一) 廃藩置県と大蔵省

(二) 左院の内務省設置論と地方官

(三) 税制改正と地方官会同

第三節 マリア・ルス号事件と大江卓

(一) 大江卓の神奈川県権令就任

(二) 「芸娼妓解放令」と大江卓

第四節 大江卓の神奈川県政

第五節 むすびに

第Ⅱ部 内務省と地方官

第三章 内務省設置と地方官

第一節 はじめに

第二節 内務省設置と明治七年地方官会議延期

第三節 内務省土木寮権頭石井省一郎の河川政策

第四節 地方官会議開催と地方官

第五節 むすびに

第四章 内務省設置前後の地方官―千葉県令柴原和の事例を中心として―

第一節 はじめに

第二節 明治六年地方官会同と柴原和

第三節 千葉県の大区小区制と行政の広域化

(一) 千葉県における大区小区制の成立

(二) 大区小区制と大小区取扱所

第四節 千葉県会と柴原和

(一) 千葉県会と代議人の選出

(二) 千葉県会における議案の審議

第五節 むすびに

第三部 三新法と地方官

第五章 三新法制定と地方官

第一節 はじめに

第二節 内務省内政の開始

(一) 勸業行政と地方官

(二) 内務省地方行政の画一化

第三節 改租事業と地方官

第四節 三新法制定と地方官会議

(一) 内務省と民費問題

(二) 三新法立案と明治十一年地方官会議

第五節 むすびに

第六章 三新法運用と地方官―神奈川・長野・野村靖の事例を中心として―

第一節 はじめに

第二節 三新法制定後の府県会―地方官と府県会の権

限―

第三節 神奈川県会と野村靖

(一) 十二、十三年度神奈川県会と野村靖

(二) 「備荒儲蓄法」と十三年度臨時会

第四節 三新法改正と野村靖

(一) 明治政府と三新法改正

(二) 野村靖の地方官像―中央政府と府県との関係―

第五節 むすびに

終章 むすびに―明治十五年十二月の三新法改正と地方官―

《引用史料・参考文献一覧》

これまで、明治初期における政治史研究は、体制側からの研究と自由民権等の運動史の研究に分かれていた。すなわち、明治初期における中央集権化の過程が、官―民の二分法にとらわれ過ぎていたのではなからうか。かかる問題意識から、神崎君は本論文で、体制側と運動側両者を架橋する存在として、地方官を位置づけようとしている。明治初年から三新法運用までにおいて、彼らはどのように中央集権化に向けて中央と地方の統合を試みようとしていったかを解明していくことを考察の対象としている。

本論文で神崎君は、まず各地域における旧慣に関係なく

中央集権化を進めている画一性と、各地域における旧慣を考慮しながら中央集権化を進めていく地域性との二つの概念軸から分析を進めている。すなわち、官か民か、地方官からすれば、中央か地方かという、二者択一的な問題に矮小化されることを意味するものでないことを明らかにしていく。本論文では、冒頭にあるように三部構成とし、各部は、まず総論として中央と地方官の政治的関係を、中央の地方行政政策と関連させて考察する。ついで各論において事例研究として具体的な地方官を取り上げ、地方官がどのように中央集権化に向けて、中央と地方を統合していったかを説明している。以下、各章の要旨を紹介し、適宜評価を加えていくことにする。

第一章では、明治元年から廃藩置県までの地方行政について、これまで大蔵省批判の側面が強調されてきた地方官が、実際に府県統治を行っていく上で抱いた問題点を考察している。明治初年、中央政府内における地方行政にあつては、民心掌握を第一に掲げる大久保利通や広沢真臣らの民部省系と、早期に財政確立を目指す大隈重信や井上馨らの大蔵省系との間に対立があった。大久保や広沢らは、民政部門を会計部門から分離して民部省の指揮の下、なるべく瑣末な事は地方官に委任しつつ民心掌握に努めさせてい

た。しかし一方、主たる財源が直轄府県からの貢租が中心であったため、大隈らは早期に財政確立を目指す必要性から、収税確保のための地方行政に着手することになる。

このように、版籍奉還後から、大隈らの地方行政への関与が強まっていき、地方官は収税に関して全て大蔵省の指示を受けなければならなくなった。大蔵省は各地の旧慣を無視した収税を行い、それは明治三年七月の民蔵分離以降も変化はなかった。こうした中、地方官による大蔵省批判という従来の指摘に加え、本論文では地方官は府県統治の問題を提起していたことを明らかにしている。第一に、東京から遠い府県の地方官は政府の指令が遅くなる事の不便さから、緊急時における権限の付与を求めていることが窺える。第二に、何よりも地方官は「府藩県三治制」の矛盾に直面する。版籍奉還後、制度の上では藩知事は政府任命の地方官になる。しかし現実には、藩知事は貢租収税に関して政府から必ずしも統制を受けておらず、貢租減免の権限を与えられていない地方官は府県における民心掌握が覚束なくなる事を憂慮した。このように、地方官は単なる政府の出先機関のみになり得なかった一方で、彼ら自身が「画一的な府県制度となる郡県制への移行を求めた」という指摘は興味深い。

第二章では、留守政府期における大蔵省の地方行政の推移と、当該期における地方官の意識と行動について、神奈川県権令大江卓を事例として考察している。大蔵省による地方に対する財政統制は、地方官に対して租税に関する一切の権限を与えず、府県の地域性については全く考慮しなかったものであった。しかし、歳入調査の結果、歳入不足に陥る事を知った大蔵省は新税制への移行に乗り出し、井上馨大蔵大輔は、地方官の自立性を認め、財政的統制の緩和を企図する。かかる点について従来の研究では、国税・地方税を分離する経緯租の制定や地方官会同の開催が地方官の同意を取りつけるためであったという、井上の受動性に注目している。これに対して、神崎君は、井上が陸奥宗光や松方正義など地方官経験者を登用している点などに着目し、「自ら地方官と連携して、税制改正を行おうとする積極的な姿勢も見られる」と妥当な指摘を行っている。

第三節以下では、神奈川県権令大江卓を事例として考察がなされている。マリア・ルス号事件について、同君は大江が自己の権限のみでは対処しきれないと判断した部分に關しては、常に外務省の指示を仰ぐことで、裁判をすすめることができたことを明らかにしている。また、「芸娼妓解放令」についても、大江は中央での動向を踏まえ、いち

早く県内に人身売買禁止の布告を出した点に着目する。同君はまた、大江の神奈川県政の分析を進めることで、地方官の裁量の多寡が、府県行政を左右し、地方行政の統一化を妨げていると見る。そこで、大江は地方官会同において敢えて地方官の権限を制限すべしと建言し、中央と地方官の役割を明確にしようとしたと指摘している。地方官は官吏としての意識を持って中央の開化政策を遂行しつつも、「神奈川県職制」や「区画改正ノ大略」の布達にみられるように、権限の許される範囲で、旧慣に基づいた地域性に依拠して、府県行政を行っていたと、適切な評価を与えている。

第三章は、明治八年地方官会議の議題となった、地方行政上重要である土木関連事業のうち、「堤防法案」審議を取り上げること、内務省地方行政と地方官会議との関係を考察している。明治六年十一月に内務省が設置され、翌年一月からそれまで大蔵省で所管していた地方行政に関する権限が移管された。しかし現実には、各省との権限は錯綜していたため、地方官は早急に中央と地方の関係が確立していくことを望んでおり、かかる点からも地方官会議は重要だったという確かな指摘は注目に値する。地方官は、内治優先を掲げた内務省の方針を受け、土木事業に重点を

置くなどの府県行政を展開していくことになる。台湾出兵と佐賀の乱といった内憂外患により、地方官は土木費削減を迫られ、明治七年に開催が予定されていた地方官会議も延期される。

こうした中、内務省土木寮権頭石井省一郎は、低水工事による水運網整備に重点を置いた河川政策を推進しようとしていた。神崎君は「堤防法案」の原案にあたる「河港道路（川）見込書 河川之部」が、石井の手によって作成されたことを明らかにし、石井は事業主体を内務省土木寮にすることで、国の役割を明確にしようとしたことが同法案の主眼であることを見事に指摘している。同法案は、まず工事費用のみを規定し、実情にそぐわない河川等級を廃止し、事業内容に応じて国と地方の役割分担を明確にしようとした。明治八年の地方官会議において、地方官は事業区分による役割分担について大部分が賛成であったことを明らかにしている。神崎君は特に、これまで弊害のあった河川事業における隣県との調整に、広域問題として内務省が関与してくれるとの期待があったとする興味深い指摘をし、明治八年地方官会議は、内務省の地方行政政策を補完する側面もあったと、従来とは異なる新たな見解を導き出している。

第四章は、内務省設置前後から明治九年頃までの、柴原和の千葉県政を中心に、「地方三新法」制定以前における県政の構造上の問題点について考察している。同君は『千葉県史料』や『千葉県議会史』はもちろんのこと、第四大区区長の『重城保日記』、さらには東京大学近代日本法政史料センター所蔵の『千葉県日誌附議事場日誌』などの多数の史料を駆使して、内務省設置前後における柴原和の県政は、県と地域社会との関係を如何に一元的かつ一元的にしていかにあったということを、詳細に分析している。柴原が、地域社会の理解を必要不可欠とみ、とりわけ江戸時代における村役人をどのように県行政に取り込んでいくかにあったことを明らかにしている。

しかし一方で、中央政府が打ち出してくる様々な近代化政策は、もはや町村レベルでは完結できないものであった。つまり、広域化してくる行政に対応していかなければならなくなってきたからである。柴原が考え出した「区内役員公撰式」は、広域化してくる行政に対応できる行政区画を大区に設定し、大区にある各町村から有力者を選び出させて代議人とし、その代議人の資格をもって区長としたものである。これにより、大区レベルでは、県の行政が実効性を挙げられるようになったものの、決して町村を無視で

きなかった。地租改正の遂行には、村請制という村を単位とした貢租納入と村役人の立替払制を前提としていることに原因があった。柴原が、「公権力」の及ばない範囲として、町村を放任し、予算制度による事前徴収と、県内を平均賦課する「公費」という概念を創出した点は、三新法制定過程において重要な指摘であり、いかに区長たちが県行政に対する親近性を抱いても、選出基盤が町村にあるが故に、町村を行財政上無視できなかったことは、注目すべき点である。

第五章は、三新法の制定意義を再評価すべく、明治零年代末期から三新法制定にかけての、地方官による地方統治の実態を考察している。明治八年に入ると、内務省は殖産興業を推進すべく勸業行政に積極的に取り組む。勸業推進には地方官たちも期待を寄せ、同年十一月には、新たに府県に勸業課が設置されることになった。府県が勸業の実施主体となることになったのであるが、府県という新たな区画内において推進される行政が、勸業政策を通じて地域有力者の理解を得られる状況になってきたと、神崎君は指摘している。一方で明治九年になると、内務省の地方行政は画一的な中央集権化となってくる。しかし同君は、画一化のみが目指されたわけではなく、「県官任期例」は地方官

の長期赴任・土着化によって、地方統治上の摩擦を減少し、府県を単位とした地域性の確保も目指されていたとする指摘は、注目すべきである。さて、地方官が地域社会に配慮を示すのは、町村の行財政運営が依然として村請制に依存していたからである。地方官は、新政に理解を示しつつある区戸長の担い手でもある地域有力者と、負担増を懸念する零細農業の担い手である小前層との関係を再編するため、地方民会を府県レベルで開設していくことで、地域有力者を府県行政に取り込んでいこうとしたとしている。従来三新法が制定された背景は、頻発してくる新政反対一揆や土族反乱への譲歩として地租軽減を行い、それに伴い発生してくる歳入減少へ対処するための財政支出節減にあつたとされている。しかし、神崎君は地方官が近代化政策に理解を示しつつある地域有力者と一般農民とを分け、前者を有権者もしくは公選議員の担い手として府県行政に取り込み、府県という一つのまとまりとして機能させようとしていたと、明瞭に指摘している。

第六章は、明治九年から十四年まで神奈川県令を務めた野村靖を事例に、三新法運用に対する中央政府と地方官の立場の違いを考察している。三新法施行後、府県会の予算議定権と、地方官の予算不認可権とを巡って、府県会と地

方官が対立していくことになるが、神奈川県では県会による予算案の大幅削減に、野村は不認可権を発動することはせず、府県会の予算議定権を尊重した。こうした野村の行動について、神崎君は憲政資料室所蔵『野村靖文書』や『品川弥二郎文書』に残されている野村の意見書に、市政専門図書館所蔵『大森文書』中の「地方議会ニ関スル意見書」における他の地方官の意見をも分析することで、三新法に対する地方官の意識を考察している。同法施行後、顕著になって表われてきたのは、地方税負担をめぐる地域利害対立であった。

特に、土木費負担をめぐる地域間の慣習の違いから対立が激化してくるのであるが、野村を始め地方官たちは実地経験から、府県会に各費目の是非を議決する、「事業興廃権」を付与することで地域間対立が緩和されることが明らかにされている。野村が「事業興廃権」を府県会に付与すべしとした理由は、府県会の予算減額、とりわけ費目の性格上、事業内容を審議することにならざるを得ない、土木費や勸業費の減額や全廃は、地域利害対立に起因しているからであり、府県会に「事業興廃権」を与えれば、府県会議員が「公共ノ義務」を持つことになり、予算削減を予防できるとしたのである。しかし現実には地域利害対立を解

消することはできず、明治十四年以降地方官と府県会との対立が激化し、明治十五年十二月の三新法改正により、地方官の権限を強化することで、地域住民を府県政に参与せしめることを目指して制定された、三新法の理念が大きく転換したと結論づけている。

以上、各章の要旨を紹介し適宜評価を加えてきた。これまで明治初期地方官の研究は、あまり活発でなく、十分な成果が挙げられてこなかった。とりわけ御厨貴教授が指摘するように、体制側の研究と運動側の研究に分極してきた傾向がある。両者を架橋する研究が求められていた。神崎君の研究はこうした要請に正面からこたえたものであり、注目すべき論考といえる。日本行政史の分野においても、日本法制史の分野においても、早くから求められていた研究である。地方制度の研究自体は、山中永之佑氏や大島美津子氏により、丹念な研究がなされていたが、これを運用する地方官自体の研究は等閑に付されてきた感がある。

神崎君は明治初年の政治問題である民蔵分離、廃藩置県、留守政府などの動向との関連において、地方官の動態を実証的に解明している。国立公文書館所蔵の『太政類典』、『公文録』、『公文別録』などの公文書、国立国会図書館憲政資料室所蔵の『三条家文書』、『広沢真臣文書』、『大森鍾

一文書』、そして東京大学法学部附属近代日本法政史料センター所蔵の関係文書を駆使して、極めて精緻な実証が行われている。神崎君の研究により、地方官の研究は大きく前進したものと高く評価できる。

地方官が単なる政府の出先機関のみになり得ず、地域の実情に触れて画一的な地方制度の現実的な限界を行政実務の側面から明らかにしたことは、誠に有益である。三新法制定との関連においては、内務省の進める勸業政策が、地域の有力者の理解なしには進められないことが、これまで以上にはつきりと描き出されている。

とはいえ、本論文にも乗り越えるべき課題は存在する。

まず、特殊性の強い地方官や地域をとりあげ、一般化が進められており、地域格差や地方官の類型の多様性に対する配慮を欠いている。また、膨大な史料を検索し、史料操作を行っているが、その取り扱いについてはいささか牽強附会な部分が見てとれなくもない。より精巧な推敲が求められる部分もある。しかし、こうした課題は同君の緻密な事例研究の積み重ねや、さらなる研鑽によって十分に将来乗り越えることが可能であると考えられる。

よって、審査員一同は一致して神崎君提出の論文が、博士(法学)(慶應義塾大学)の学位を授与するに値するも

のと判断し、ここに報告する次第である。

平成十七年六月七日

主査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	筈原 英彦
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	寺崎 修
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	玉井 清