

スタイナーの日本地方自治論 (I)

— 近世・明治前期 —

蓮 池 穰

わが国の地方自治についての論述は、1889 (明治22) 年施行の「我が国最初の整備せる地方自治制たる」¹⁾ 市制・町村制からはじめられることが多い。その理由の一つは、それ以前の時代が、どちらかといえば、歴史学プロパーの領域と一般に見られているため、政治や行政の領域に属する者には、つい敬遠されるということであろう。しかし、およそ社会的な現象は、大かれ少なかれ歴史的条件のもとに置かれるものである。特に、末端レベルの地域の自治の問題は、生活と密着しているだけに、歴史的連続性を多くもっている。

わが国の政治・行政の研究者においてそうであるから、まして、欧米の日本政治・行政の研究者の論述においては、市制・町村制以前の地方自治について触れられることは、さらに少ない。その少ないものの一つが、スタイナーの『日本の地方自治』(1965年)である²⁾。この書は、現在でも「日本の地方自治に関する包括的な研究」³⁾とされ、多くの外国人研究者に読まれている。また一般的にいても、アメリカ人研究者の日本地方自治研究に対する日本人研究者の評価は、比較的高いようである⁴⁾。研究における対象との距離も、このことに影響していよう。本稿は、この書の徳川期・明治前期の地方自治についての論述を紹介し、あわせて若干のコメントを附そうとするものである。

同じく地方自治の問題でも、都道府県レベルと市町村レベルでは、かなり様相を異にする。明治前期までについていうならば、藩領や府県のレベルとマチ、ムラのレベルとでは、当時のわが国の全状況から、大きく問題が異なってい

た。ここでは、マチ、ムラ、そのなかでも特に、当時のわが国が圧倒的に農業社会であったことから、ムラの自治の部分に焦点をしばることとした。

まず問題となるのは、何をもち「地方自治」というかである。地方自治は、一般に「国家の領域を一定の地方団体に区分し、一定範囲内でその地域を統治する権限を国家から与えられている政治形態」⁵⁾とされる。しかし、民衆の日常生活に密着するものであればあるほど、それぞれの国の歴史的・社会的条件によって大きく異なる。また、同じ国内であっても、時代によって、また地理的条件によって異なる。さらにいうならば、local government を、常に「地方自治」と訳してよいかどうかとも問題であろう⁶⁾。ここでは、多少の異論のあることを覚悟のうえで、その訳語を「地方自治」に統一した。

このことばに関連して、ひとことつけ加えるならば、わが国の場合、これまで長い間、欧米諸国に追いつくことに努力が注がれてきたため、欧米のイメージで地方自治をみる傾向が強かったことを、念頭に置かねばならないであろう。「わが国では、明治維新以来、『脱亜入欧』といったスローガンを掲げて、欧米諸国を先進国として、政治・経済・文化・科学技術等、あらゆる面での調査研究を進め、それを基礎として近代化を進めてきた。それは、地方自治についても同じである」といわれるとおりである⁷⁾。この意味で、わが国では欧米との比較はある程度行なわれてきたが、他のアジア諸国や発展途上国との比較は、ほとんどなされてこなかった。日本人の「地方自治」イメージは、その意味でかなりのかたよりをもつものといえよう。

スタイナーは、「封建日本の地方自治に関す

る若干の研究」という第一章を、次のように書きはじめる。

近代日本の地方自治制度は、封建的な過去の形態から、自然的に進化したものではない。明治期の改革によってもたらされた伝統的な制度の変化は、きわめて大きかった。それは、かつて日本の著名な法学者が、日本の地方団体は自己の歴史をもたない、と書いたほどであった。しかし、地方の一定区画が明治期以前に自治的性格をもっていたかどうかの問題は、注目に値することがらである。なぜなら、そうした先行するものが、今日の地方自治の行動様式に影響を与えているかもしれないからである。

多くの論者たちは、徳川期の日本に、地方の自治が存在していたと主張する。この時代の後期には、封建領地において「完全な地方の自治」が存在していたといわれる。また、封建領地のマチャムラが「かなりの程度の自治」を享受し、または「最高度の自治」を許されていたと主張される。たとえば、農村のコミュニティは、「その地域的な問題の調整や統制において、自主的であり民主的」であったとされる。

これらの説のよっている根拠の存在自体を問うことはともかくとして、これらの説が総括的に「地方の自治」を正確に記述しているかどうかを問う必要がある。これは、セマンティクスの問題という以上の問題である。現在のこの場面での記述に使うことばをもって、他の時期や地域の制度を記述するならば、それらに独自の性格を表現することが容易になろう。西欧の場面において local autonomy と綴られる制度が、徳川期の日本において同じ意味をもたなかったということは、ありうることである。ラフカディオ・ハーンが次のように書いたことは、正しかったであろう。「表面的にみると、日本の社会機構と、近代のアメリカやイギリスの植民地で使われている意味でのことばである local government との間の差は、わずかのようである。われわれ

は、当然のことながら、日本のコミュニティの自己規律に感心せざるを得ない。しかし、両者の現実の差は、基底的なものであり、また莫大なものであり、何千年の単位でのみ測り得るものである」⁸⁾。

以下の部分にも関連するが、この第一章でスタイナーが引用するものは、すべて英文、仏文で発表された文献である。それら文献の筆者には、少数の日本人もみられるが、第二次大戦後に刊行されたもののなかには、日本人の筆者はみあたらない。引用されている文献は相当数にのぼるが、英米の研究者の当時の日本の理解を前提として、この章が書かれている。その意味で、日本人の立場からは、日本がどう見られているかを知り得て、興味深い。さきに、日本人の欧米観にふれたが、欧米人についても同様に、欧米が進んだ社会であるとの視点から欧米以外の社会をみる傾向が、ごく最近までかなり強かったといえる。この議論は、いわゆる「近代化」、「発展」の問題とかかわってくるが、ここではこれ以上たち入らないこととしたい。

ともかく、日本に長く住んだハーンのことばには重みがある。ハーンは、日本のコミュニティの自己規律を、local government ということばでは、そもそも表現できないというのである。この部分を引用したのは、スタイナーもこれに同意するからであろう。彼は、さらに進んで、この「基底的」な差をより具体的に示そうとするのである。

二

彼はまず、江戸時代の藩制度が地方自治といえるかどうかの問題からはじめる。幕藩体制がどの程度中央集権的であったかは、近世史の大きな問題である。彼は、ウイグモアの論文を紹介したのち、「徳川家の支配の限界は、その意思を強いるための徳川家の現実的な能力と一致しており、時間的にも空間的にも、その能力の度合に応じて変動した」⁹⁾という。つまり、それは状況によって変化するものであり、明文化されたものが何もなかったというのである。幕府

と各藩の間の権利や義務を明瞭に記したものが、そもそも存在しなかったのである。そして、状況は常に多様であり流動的であった。「条件と状況は、250年以上もの間に変化し、また、誇り高き薩摩の島津から、家康に尽した返礼として小さな領地を受けとった徳川家の初期の家臣までの、大名の多様さによって変化した」¹⁰⁾のであった。

幕府と藩のレベルがこのような状況であったとすると、末端のマチやムラのレベルも、また同様に多様なものであったろう。このレベルについては、「下位の階級の統治」のタイトルで、次のように述べる。

農村地域では、封建領地は、領主の政府の任命になる奉行によって管理された郡一地域によって異なった名称がつけられていたが一に分けられていた。これらの小地域のなかにムラがあった。都市の地域も、同様であった。都市とマチは、おおそ郡とムラに相当した。そして、ムラとマチは、一般的に5戸または10戸の近隣集団（五人組または十人組）に、さらに分けられた。

郡奉行—その名称は、郡の名称と同じくらい多様であったが一は、領主の政府と人民の接点であった。彼らの働らきは、よくいわれてはいなかった。しかし、彼らを「農民（または町民）の事務を扱う地方行政官」とよぶことは、おそらくもっとも正確であったろう。彼らは、立法、行政、司法をとり扱った。もちろん、それら三つのものは、当時は明瞭に区別されえないものであった。彼らは、あいまいな性格の制度のもとで、その郡を統治した。

「統治する」ということばさえも、日本の封建社会の特殊な条件のもとで理解されるべきである。たとえば、道徳体系の維持は、統治上の強い関心事であった。道徳体系は、すべてのものの行動が、そのステイタスにふさわしいものであることを要求した。もし、農民がゲタをはき、カサをもてあそび、結婚のときに酒にぜいたくに金を費すならば、道徳

上の秩序が脅かされるようにみえた。節儉令は、農民の生活における、このようなことからの厳密で詳細な規制のためにつくられたものであった。他方、「統治すること」は、サービシ的な行為を含むものでもなかった。領主の政府は、本来的に、領主の利益のための、領主の役人による、人民に対する政府であった。領主がなににもまして必要としたものは、収入であり、平和であり、秩序であった。それは、道徳のうえで公共の秩序の基盤の維持を意味した。それを越えたところでは、農村生活は、自己のサークルのなかで動いていた。領主の政府と接する点は、小さかった。この意味で、理論上はともかく事実のうえで、領主の政府の機能する範囲は、むしろ限定されていたといえる。また、ことばをかえると、領主の政府の統治の度合は、小さなものであったといえる。これは、一人の奉行が何ダースものムラを含む地域をなぜコントロールできたかを、ある程度説明している。説明のもう一つの部分は、そのコントロールの間接的なしかたにある。ムラは、領主の政府が処理する最小の個体であった。税は、個体としてのムラに課されていた。個体としてのムラは、平和と秩序の維持に責任をもっていた。ムラにおいては、個々の家族について、奉行の命令と指図とを履行することは、通常、村役人の責任であった。奉行や彼らの上司のように支配階級のメンバーではなく、農民である村役人は、ある特殊の位置にあった。奉行の代わりに統治を行なうのが役目である名主が、危機にあるムラの利益とかかわるとき、そして、村民が彼の行動を期待するようなとき、彼は、奉行の怒をかう危険をあえておかした。彼がそうではない方向へ傾いたときは、彼は、村民の敬意と助けと、さらには領主の政府にとっての彼の重宝さを失なった。

もちろん、ムラと村役人は、領主の政府の目的に仕える以上のことを行なった。共同生活のための組織として、ムラは、全体のための土地、森林、牧草地を所有、管理し、共同の援助や慈善を行ない、祭典を開き、その他

の多くの社会的な活動を行なった。これらの活動は、まず統治的なものとはみられない。しかし、それらは、村落共同体での生活を農民にとって意味あるものにすることであった。領主の政府は、外からの力と考えられていた。領主の政府の役割は、「天下法度、三日法度」つまり、「政府の法は、ほんの三日間の法である」といういいかたで無視された。領主の政府は、要求し、勧告し、処罰した。知恵の道は、それとの接触から距離を置くことであった。しかし、ムラが本質的に人民平等の民主主義の、一つの農村的なタイプの基礎のうに運営されていたとみなすことは、あまりであったろう。それらは、きびしいハイアラーキのラインのうに運営されていた。そして、わずかの限られた家族のみが村政に参与し、ムラの役職を占めていた¹¹⁾。

この見解は、当時までのアメリカにおける日本研究者の間での支配的な見解と、ほぼ一致するものであろう。そうした前提で読むと、事実についての細かな議論は別にして、興味深い。江戸時代中期のムラは、もちろん変動はあるものの、ほぼ6万強（現在の北海道、沖縄を除いて）と推計されている¹²⁾。これだけ多数のムラが、地理的、歴史的条件の異なる場に存在したのであるから、全体としてきわめて多様なものであったろう。また、同じ江戸時代といっても、約200年の間にムラもかなり変化しており、いわゆる支配層内部も盛衰がかなりあったといわれる。たとえば、名主についても、「名主は初期（近世一筆者注）にはほとんど世襲であった。しかし、時の経過とともに没落する家も当然出てくるし、組頭クラスの家でも抬頭してくる者もある。こうして享保頃からは一代限りの名主も多くなってきた。（中略）名主の選出は前任者や村のおもだった百姓の推薦による場合が多い。時には選挙も行なわれた」といわれる¹³⁾。変動のゆるやかだった江戸時代のムラも、初期と末期では、かなり様相が異なっていた。

スタイナーのこの記述が、きわめて限られたスペースで、6万以上のムラの200年間を述べ

るものであることから、いささか平面的、固定的で、いわゆる「東洋の停滞」を強調しすぎる印象も、ある程度やむを得ないことでもあろう。ただ、それを自治と言いかどうかはさておいて、領主の政府のムラに対する統制がかなり限定されていたとの指摘は正しい。それぞれのムラが、かなりの程度自給自足していたのは、交通の発達しない当時としては、当然といえば当然であったろう¹⁴⁾。こうした、領主の統治の範囲のきわめて狭かったという事実をどう理解するかが、次の問題である。

三

次いで、スタイナーは、「徳川期地方自治の精神」と題して、「われわれは今や、地方の自律性が、徳川期を通じて藩とムラの双方のレベルで存在したという記述の有効性を検討しなければならない¹⁵⁾」ということばから論述をはじめ。藩のレベルについては、「藩主たちが、適宜にその藩を統治するよう放置されていたとしても、それは、将軍が文字どおり干渉できないか（遠隔の地にあることなどから一筆者注）、または、しようとしなかったためであり、その独立権を重んじたためではなかった¹⁶⁾」とする。マチやムラのレベルについては、次のようにいう。

同様に、明示的にも黙示的にも、マチやムラへの自治権の付与は存在しなかった。権利の付与は、通常実力や社会的地位の承認にもとづく。農民は、その両者をほんのわずかしかもっていないかった。農民が統治に参加するのを許すという思想は、徳川期の支配者とは、たしかにあい容れないものであった。彼らは、農業に関する布告を、「農民は無知の民であるから」とか、「農民は常識と思慮に欠けたものであるから」という、お定まりの前おきではじめた。同様の考えは、商人にも適用された。彼らは、社会のハイアラーキでは、農民の下に置かれた。自治として現われるはずのものは、ある種の統治の真空以外には、たしかに存在しなかった。つまりそれは、集

団の地位が低いほど大きくなり、見すてられたもの、つまり、eta や hinin の場合に最大の程度となる真空であった。

統治の真空は、説明することは難かしくはない。低いクラスの人びとにおいては、統治の問題は小さい。徴税や社会秩序の維持という問題があるところでは、農村や都市の区画は、通常、統治が行なわれる最小の単位であった。この枠組みは、強い共同体志向をもつ社会には適合的であり、行政のうえで便利でもあった。しかし、それは、自律性の概念の特性を表現するものとしての、自治という政治上の意味の欠如であった¹⁷⁾。

そして、当時の日本の場合、自治権という概念がなかったことを、欧米の場合との決定的な差異であったとする。欧米の場合、「荘園やタウンによって要求され、獲得された免税と特権が、地方自治の権利を発展させる基礎となった」¹⁸⁾とする。彼は、さらに論を進め、「日本の封建制の風土は、『権利』(rights) に力点を置く価値システムを編み込んでいなかった」¹⁹⁾とする。そして、権利の概念を示すことばが、1868(明治元)年、津田真道の論文においてはじめて日本語で現われたことを、興味深いこととしてあげる。彼においては、自治権の不在が、つまり「統治の真空」(vacuum of government)なのである。ただ、日本にも一時期、欧米におけるような地方自治の芽ばえがあったとする。

徳川支配のもとで鎖国と国内平和が確立される前、日本において地方自治の発展のある端緒的な傾向があったことは、注目されてよい。15世紀末から16世紀末までの内戦に先だつ時期は、大阪の近くの堺の港町の例を提供している。それは、その時期に日本を訪れていたジェスイットの神父に、「堺自由共和国、日本のベニス」として記述されていた。堺は、近隣の封建領主の徴税から除外された独立の都市国家として、その地域を統治する公選の議会をもっていた。ほとんどの都市が、封建領主の居城をとりまく城壁や濠の外側にあっ

て無防備であったのに対し、堺の市民は、自己の安全のために囲壁をつくり、軍隊を雇っていた。徳川体制が確立されたとき、堺は、他のすべての重要な都市や港とともに、直接的な幕府統治のもとに入った。徳川家の商人階級への敵意は、鎖国政策による海外貿易の廃止とともに、都市自治への傾向にとどめをさせた。

豊臣秀吉と徳川家のもとでの地方の安定化は、同様に、農村地域での地方自治への傾向の取消しであった。15世紀においては、これらの傾向は、紛れのない事実であった。1485年、山城の国において、「山城の国は、その住民によって治められるであろう」との原理にたった、独立したコミューンがつくられた。同様の事例は、播磨や紀伊の国や、加賀、越前、三河でも報告されている。この時代は、秀吉の全国統一にみられるように、はっきりしない素性が、政治上の成功のための越すことのできない障害ではない時代であった。同じ秀吉が、より小さな大名もそれに続いたが、1587年の刀狩り令で下層階級から武器をとりあげたことによって、農民の反乱抑圧の政策を強行したときで、その時代は終わった。要するに、地方自治の精神(spirit)の創造のためには、徳川期には、日本の風土のなかでの役に立ちそうな風潮も、時代の環境も、ともに幸いをもたらさなかったのである。

徳川期に、統治におけるインテグレイションの欠如が、下層階級が自力でやりくりするという「統治の真空」をつくりだしたことを、われわれは述べた。引き続き明治期に、統治として充填されはじめた真空は、ムラの問題において、しばしばその法的な実在という性格を廃止し、公共のものともたれていたその財産をとりあげるなどのかたちで、その姿を現わした。ふりかえったときに、過去の時代が自由な時代であったかのようにみえることは、理解できることである。表面的には、「統治の真空」は、地方自治とある類似点をもっているといえよう。しかし、地方自治における権利の概念は欠如していた。そして、

「上のもの」(higher) に対する、「下のもの」(lower) の権利の概念を理論的に基礎づけるものはなかった。支配的な行動様式は、独立の行動様式ではなく、服従の行動様式であった。独立の精神のそのような欠如は、次に続く明治期での中央集権化の、比較的容易であったことを説明するための、助けになるであろう²⁰⁾。

近世初頭の欧米的な地方自治の展開への端緒については、筆者の能力の範囲外の問題である。この問題についての研究は、現在では相当程度の量があり、またその評価についても多くの論がある。ただ、スタイナーの論では、全体として徳川期のムラが、かなり消極的、否定的にとらえられている感が強い。「統治の真空」が、「下層階級が自力でやりくり」したことを示すというのもっともであるし、過去の美化ももちろん通常おかしやすいあやまりであろう。しかし、「近世の村には石高制による耕地把握、村請制による年貢把握という領主制の枠がすっかりとはめこまれていた。しかし、近世村民が、そうした領主制の枠を自らの生活の場に組み替えていったこともまた銘記すべきである」²¹⁾ との見方が、公平な見方なのではあるまいか。

権利の概念のなかったという点についても、若干の感想をもつ。たしかにことばとしては存在しなかったかもしれないが、慣習のなかでのギブ・アンド・テイクは、階級の上下の間でもかなりの程度定着していたのではなからうか。比較的変動の小さい社会では、詳細な明文の規定よりも、暗黙の慣習のほうがより機能的であることも多い。彼の論には、いささか、欧米の尺度で日本を見すぎる、という傾向を感じるのである。

四

幕末維新の動乱がムラに与えた直接的な影響は、そのムラの置かれた条件によって区々であったろう。第2章「明治期地方自治制度の創設」に入ると、邦文文献もかなり引用されるようになる。そのうちで特に引用が多いのは、亀卦川

浩『自治五十年史(制度編)』である²²⁾。この五十年史は、日本の地方自治の通史として、量的にも内容的にも貴重な力作であり、現在でも複製版で広く利用されている。ただ、「制度編」とされるように制度史の色彩が強く、中央政府における法の制定・改廃に関する資料が豊富に使われているが、地方の側の資料の面で、相対的に手薄の感がなきもあらずである。中央からみた地方と地方からみた中央とでは、印象がかなり異なる場合もあろう。もっとも、後者の問題は、むしろ地方研究者の明らかにすべき課題なのであろう。

彼は、第2章でまず廃藩置県について述べた後、「徴兵制、戸籍制、地方制」の見出しで、次のように述べる。明治初期は、制度的にも試行錯誤の時期であり、制度面での理解の整理もさほど容易ではない。この時期の記述が、制度論的になるのも、ある程度やむを得ないことでもあろう。

封建領地に関する問題は、明治期リーダーにとって、直接的かつ重大な関連をもつ問題であった。農民、職人、商人の統治の面で、その生活をとりまく「統治の真空」を満し、新しい「生活するムラやマチや都市のためのシステム」をつくるためには、最初の段階では、なんら変更を加える必要はなかった。しかし、いったん平民が国の防衛に参加を求められるようになると、彼らと政府の間の距離は次第に狭まった。強制的な徴兵制は、人口の記録をとることを必要とした。この理由から、太政官は1871年戸籍法を定めた。多様な府と県は、封建時代のたくさんの自然村をとりこんだ区画(区)に分けられた。それらは、戸長とその部下(副戸長)とよばれる役職のもとに置かれた。これらの役職には、はじめは、各戸の記録(戸籍)をつくる役目が与えられていた。しかし、地方統治の新しいシステムのための、アド・ホックなものとして置かれたのであったが、戸長と副戸長は、伝統的な首長(名主)にとって代ることとなった。1874年に、この新しい役職は、一般の官吏と

異なるランクの、半官吏的な地位を与えられた。

この展開の三つの側面は、ここに記すに値するであろう。第一に、名主の役所のような自然村の伝統的な役所は、最初は無視され、のちに廃止された。第二に、行政官として新しく任命された者は、伝統的な首長の対外的な機能のみを担っており、共同生活（生活共同体）のための組織におけるリーダーとしての機能をもたなかった。第三に、自然村とは異なる、純粹に統治の目的のための区画が出現した。ことばをかえると、統治の真空において機能していた共同生活の組織としてのムラと、国の必要に応える単位としての村との間に、一つのくさびが打ち込まれたのであった。

府県と町村の双方のレベルにおける新しい仕組みは、完全に人工的なものであり、今日まで続く地方自治における傾向を説明できるものであった。すぐれた日本の政治学者、蠟山政道のことばによると、次のとおりであった。「地方自治の問題は、常に中央政府の対地方行政の問題として取り扱われてきた。つまり、どのような区画が存在すべきか、どのような機関がそのためにつくられるべきか、どのような機能が発揮されるべきか、というような」²³⁾。

この時期以降、1888（明治21）年の市制・町村制の公布までの間は、明治期地方自治制度の混乱期であり、多くの制度が現われては消えた。また、この時期は、国のレベルにおいても、西南戦争をはじめ大きな混乱期であったといえる。マチ・ムラのレベルについていえば、市制・町村制までの短い期間、郡区町村編成法などいわゆる三新法が施行された。この時期について、「三新法の時期」として、次のように述べる。

さきに言及したように、政府草案（三新法の一筆者注）は、1878年の地方官会議に提出され、そのとおり認められた。新しい法は、1878年7月22日、布告17、18、19号として公

布された。それらは、郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則であった。1880年4月8日の布告18号として公布された4番目の法が、その制度を完成した。それは、区町村会法とよばれた。

これらの実施の第一歩は、この時期まで存在していた907の大区と7,699の小区を廃止することであった。それは、法の草案をつくったが、公布される前に暗殺された大隈が、そうした人為的なものが、「人民の感情になじまない」ことを知っていたからであった。区という新しい地方自治の区画は、東京、京都、大阪の三大都市と五つの港湾都市につくられた。これらの区画の長は、それぞれ郡長、戸長、区長と名づけられた。戸長は、町か村の長であった。郡長と区長は、中央政府によって任命されるものであった。前者を任命職としたのは、多数の町村を含んだ区画として、郡を地方と中央政府の間のリンクとして役立たせるためであった。後者については、都市が新しい思潮や要求を潜在的にもつ地域であり、政治的に不安定なところと考えられたからであった。他方、町と村の長は、選挙されるものであった。しかし、この譲歩は、地方官による事前の承認の必要によって、ある程度限定されていた。1884年5月、これは、太政官布告によるより制限的な制度に置き換えられた。町村会は、地方長官がそのなかから一人を任命する、三人の候補者を指名することが認められた。首長の決定の問題が、続く10年間に調整されねばならなかったが、そのときは常に、これと同様の配慮と解決のしかたが持ち出された。

1878年の府県会規則と1880年の区町村会法は、郡以外のすべてのレベルで、民選議會を認めた。これらの法をくわしく説明することは、われわれの目的にとってあまり必要ではない。しかし、選挙権と被選挙権が制限されていたこと、投票が秘密ではなかったこと、議會の審議が主として予算と課税の事項に限定されていたことは、注意されるべきであろう。そのうえ、執行官は、議會との関係で優

越権をもっていた。つまり、彼だけが議案を提出でき、彼の許可が議会の決定を実行に移すために必要とされた。議会が議決できなかつたとき、彼は決定できた。議会が頑強に抵抗するような場合、彼はその解散を内務大臣に求めることができた。

以前に存在していた全く独裁的な中央集権を考えると、三新法の公布は、その時点での寡頭制の反対者にとって、ある種の勝利と考えられたことは、理解できることである。たしかに、日本の自由主義者たちが、続く何十年間において多くの機会を得たということは、ある種の勝利であった。反対者たちは、形式的な面で勝利を得たが、それは、しかし実質的な面においてではなかった。政府は、一方で与えたものを、他方で取りもどしたのであった。このため、地方議会の実際の選挙が行なわれる前に、地方長官の権限は、地方の代議体を扱わせるに十分なほど、強化されたのであった。

新しい制度が自由主義者たちの期待や願望にほとんど応えられなかったため、それはまた、時の支配者たちにとっても、反対派を静めるための道具として、値打の小さなものであることが示された。沈静ではなく叫びが、県会で政府に対する新しい爆弾とみられた自由民権運動として強められた。他方、薩長寡頭制支配者は、地方長官を、政治的反対者の増加を防ぐ試みに使った。三島通庸は、1882年福島県令に任命されたとき、彼の統治する区域で見のがさない三つのものが、放火と夜盗と自由党—福島が自由党の拠点であったにもかかわらず—であると、公に誓った。三島の冷酷で専制的な統治は、県会との厳しい衝突を引きおこした。県会は、彼の法案をことごとく否決し、彼の求めた支出の承認を拒否した。しかし、三島は、当時の制度のもとで、県会の完全な無視のうちにプログラムの実行を進めえたり、また進めた。県内にその結果としておこった騒動は、警察によって鎮圧され、議会での争いをリードした県会の議長を含む自由党のリーダーたちは、逮捕され、裁

判にかけられ、政府の転覆をはかったという理由で刑に処せられた。1882年12月、岩倉は、県会の停止を提案した。しかし、この手段はとられなかった。県会は、これらリーダーたちとの連携を、その手段が禁止されるまでときおりもちながら、統治に対する民衆の影響力を拡大するために、圧力をかけ続けた。内務大臣に出された請願書は、そのなかで他のこととともに、郡長の公選を主張していた。しばしば改正されたものの、三新法の制度は、1878年から1888年までの10年間、決定的に効力をもち続けた²⁴⁾。

1877(明治10)年の西南戦争を切り抜けた政府は、いよいよ、欧米列強との条約改訂と国内制度の近代化に、本格的にとりくむこととなる。この二つの大きな課題は、もちろん密接に関連するものであった。後者は、条約改訂のための近代化でもあったが、その中心課題は、なんといっても憲法制定と帝国議会の開設であった。地方制度の整備は、そのための基盤整備であった。

スタイナーは、「三新法の時期」に次いで、「明治期地方自治構造の背景」として、1888(明治21)年の市制・町村制の制定過程を述べる。この部分では、主として亀井川・前掲書を主な資料として、当時の日本の政治状況のなかで、彼なりの整理を試みる。立法にあたってもっとも大きな影響力をもった伊藤博文と山県有朋の両者については、「地方団体や個々の市民の地位に関心をもっているとしても、新しい国家をつくろうとするものは、自然に国家の利益へ、その注意力を集めるものである。ましてや、彼ら自身にかかわる形で問題が出されている場合には、これは絶対である」という²⁵⁾。しかし、つくられた制度が実際にどう機能したかは、また別問題であろう²⁶⁾。新制度の内容については、次章の「戦前日本における地方自治」で触れられる。これについては、次の機会に譲りたい。

(補) この著作の全体にわたっての紹介は、すでに存在する。それは、大野木克彦・高木鉦作「K. シュタイナー著『日本の地方自治』」(『都市問題』57巻10号, 昭和41年10月, 所収)である。この紹介は、戦後の時期に焦点があてられており、本稿の問題とした時期については、直接的には触れられていない。しかし、スタイナーの人物や問題関心などについて、きわめて有益な文であった。

この稿によると、スタイナーは、1912年、オーストリアのウィーンで生まれ、ウィーン大学を卒業後、1938年渡米した。1945年末、アメリカ占領軍の一員として来日し、これが契機となって日本研究へ進むこととなった。もっとも、占領軍における勤務中は、直接的には、地方自治の分野には携わらなかった。もっとも長く携わった部門は、SCAP 法務局立法・裁判部の民事・人権部門であった。帰米後スタンフォード大学で研究生生活に入り、1953年から54年にかけて研究のため再び来日したが、本書はその時期の成果のまとめである。現在では、スタンフォード大学を定年退職されていると聞く。

なお、スタイナーについては、高木鉦作教授および村松岐夫教授から直接うかがう機会があり、たいへん有益であった。この場を借りて、お礼を申しあげたい。

(注)

- 1) 亀卦川浩『自治五十年史(制度編)』1940年、良書普及会、11頁。なお、この書名にある「五十年」も、もちろん、市制・町村制の公布から数えている。
- 2) Kurt Steiner, *Local Government in Japan*, Stanford, Stanford University Press, 1965. 徳川期, 明治前期について述べているのは、そのなかの, Chapter 1. Some Observations on Local Government in Feudal Japan と, Chapter 2. The Establishment of the Meiji Local Government である。著者は、本書刊行当時、スタンフォード大学の政治学の教授であり、日本の政治・行政についての研究者とし

て著名であった。この分野での論文も、'Popular Political Participation and Political Development in Japan: The Rural Level', in Robert E. Ward (ed.), *Political Development in Modern Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1968. など多くがあり、その後の編著書としては、Kurt Steiner, Ellis S. Krauss and Scott C. Flanagan (eds.), *Political Opposition and Local Politics in Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1980. などがある。

- 3) J. A. A. Stockwin, *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*, London, W. W. Norton & Co., 2nd edn, 1982, p. 306.
- 4) たとえば、三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤栄一『日本政治の座標』有斐閣, 1985年, 245-6頁。
- 5) 阿部 齊・内田 満編『現代政治学小辞典』有斐閣, 1978年, 191頁。
- 6) 英語では、「地方自治」を local self-government とする場合が多い。日本国憲法も、連合軍との合意でつくられた英訳では、第8章で同様のことばを使っている。しかし、スタイナーは、self の字を入れず、常に local government と表現している。「地方自治」の意味もこめられているからであろう。
- 7) 山下 茂・谷 聖美『比較地方自治』第一法規, 1982年, 5頁。なお、地方自治の国際間の比較の問題については、同書第1章「比較地方自治論の試み」参照。
- 8) Steiner, *Local Government*, p. 9-10. ハーンの引用は、Lafcadio Hearn, *Japan: An Attempt at Interpretation*, New York, 1905, p. 278.
- 9), 10) Steiner, op. cit., p. 12.
- 11) Steiner, op. cit., pp. 12-4.
- 12) 木村 礎『村の語る日本の歴史・近世編1』そしえて, 1983年, 26-7頁。
- 13) 森末義彰・宝月吾吾・木村 礎編『生活史II』山川出版, 1965年, 101頁。
- 14) 江戸時代のムラを、聞き書きをもとにして生き生きと浮かびあがらせる, 山川菊枝『わが住む村』岩波書店, 1983年, などを参照。
- 15), 16) Steiner, op. cit., p. 14.
- 17) Steiner, op. cit., pp. 14-5.
- 18), 19) Steiner, op. cit., p. 15.
- 20) Steiner, op. cit., pp. 17-8.
- 21) 木村 礎『村の語る日本の歴史・近世編2』そ

しえて、1983年、211頁。

- 22) 良書普及会、1940年。復刻版は、文生書院、1977年。
- 23) Steiner, op. cit., pp. 24-5. 蠟山政道の引用は、『農村自治の変貌』、東京、1948年、1頁。
- 24) Steiner, op. cit., pp. 30-2.
- 25) Steiner, op. cit., p. 35.
- 26) この制度については、のちの日本占領軍は、次のように評価していた。「この組織（法体制を指す一筆者注）が与えていた『地方自治』という虚名は、計画的に作られたものであった。それは七〇年前に作られ、それ以後少しも発展させられなかったのである。（中略）日本人が大陸で学んだ時にも、外国人を日本に招いたときにも、ドイツの学者や政治家達が、非常に重要な性質を有する助言を与えている。このような事情が背後にあり、また、日本の帝国主義的組織が深く根差して支配していたので、日本人の生活と行動は政治的にも社会的にも、常に厳重な規制と監視から逃れることができなかった」。Supreme Commander for the Allied Powers, Political Reorientation of Japan (Sept. 1945 to Sept. 1947), Report of Government Section のなかの Section VIII Local Government。訳文は、自治大学校史料編集室による（地方自治研究資料センター編『戦後自治史・第一巻』、文生書院、1977年、原文179頁、訳文108-9頁）。この評価が妥当であるかどうかは、もちろん問題であろう。ただ、当時の占領軍が戦前のわが国の地方自治をどうみていたかを示すものとして、興味のある記述である。スタイナーの研究関心も、この占領軍の規定の検証から出発していることは、たしかであろう。