

Ⅱ 野村靖建議書にみる「官民共和」県政

大湖賢一

(一)

1984年3月から始まった「県史を学ぶ会」において、『神奈川県史 資料編13 近代・現代(3) 社会編』所収の自由民権期の資料を読むことから京浜歴科研の学習会は始まった。われわれが最初に読んだのは、真土事件関係の資料だった。

真土事件をめぐる議論の中からは、有合質地をめぐる土地所有論、地租改正の性格論議、大区小区制と村落などが問題にされたが、そのなかでも大区小区制の編成のあり方や非常に広範囲に行われた減刑嘆願運動による県令野村靖の中央政府に向けての上申などは当時の神奈川県政のあり方と関連させなければ理解できないであろうという指摘がなされた。

この神奈川県政論を深めなければならないという指摘は、次第に地域における国家の問題をどのように理解していくかという議論に発展していった。そして、この論議の解決のために、大石嘉一郎『日本地方財行政史序説—自由民権運動と地方自治制—』（お茶の水書房）をテキストにした「近代国家形成期の地域をめぐる諸問題」という勉強会がもたれた。つまり、地域と国家の到達点を学ぶというのがこの勉強会の趣旨だったのだが、「明治国家のあり方をつかむ上で、本書(大石本—引用者注)の地帯論はどのような有効性をもつのだろうか。」(奥田晴樹「自由民権運動の経済史的をめぐる」『京浜歴科研会報』第23号)という意見に代表されるように、大石氏の議論の基底体制還元論が批判され、政治史分析、特に「国家論や地方自治論を基軸とした独自の方法論」の必要性が確認されたのであった。

神奈川県民権運動研究は豊富な資料と研究の蓄積により多様な面にわたっている。特に民権結社についての研究等の蓄積はつとに有名である。しかし、その一方、目を県当局の実態の問題に転ずるならば、その成果は思ったほどあがっていないことに気付かせられる。例えば、県会の動向などは『神奈川県議会史』や『神奈川県史・通史編』等によってある程度明らかになっているが、県下各地よりどのような要求が提出され、それに対して県当局が明治政府の方針とどう関連させながら対応していったのかという県会全体のダイナミックな捉え方は、いまだ提示されていない。また、当時の豪農民権家が行政組織(番組制→大区小区制→区町村制)や地方民会の整備、地租改正事業の進展など、自己の存在基盤である村落で最も対応に追われていた問題を自らの政治思想とどのように整合させており、同時に県当局がどのような方針をもって解決していったのかも明らかにされていない。

そして、さらに重要なのは、神奈川県行政が地域の実態にあわせてどのような方針で運

営されていたのがほとんど解明されていないという点である。もっともこのことは、県当局の内部資料が、二度にわたる県庁の大火によってほとんど焼失し、『府県史料』もその点においては記述がほとんどないという現状のもとでは、ある程度仕方がないこととされてきた。

しかし、民権運動の展開から衰頽までをリアルなものとして捉え、民権運動が後世に残したものを真に発見しようとするならば、行政を通じて現れてくる国家権力との対抗を明らかにすることが必要不可欠であると思われる。

幸い県下の自治体史編纂のなかで、県当局の内部に迫るような史料の発掘や今まで知られていた史料でもそれがまとまったかたちで見られるようになってきており、研究のやり方によっては県当局の姿を解明することが充分可能であると思う。

(二)

京浜歴科研の討論のなかで、神奈川県政の基調を「官民両権主義」と規定することが提唱されてきているが、この「官民両権主義」は、県当局がなるべく下からの「民」意を汲みあげようという指導方針をとり、それに対して県下の村落指導者層(豪農層)が自らの新たな秩序形成のために積極的にかかりあうという構図から生まれてきた。従って、そこには県当局と豪農層との思惑にはズレが生じており、14年政変以後、このズレが決定的に深まっていく。このズレの表現である「官民両権主義」の実態を明らかにするためには、野村靖の「官民共和」県政方針とともに、県政を下から支えた豪農層の動向が郡・町村レベルでより具体的に掘り起こされ、再構成されねばならない。

その一つの具体的例として真土事件をめぐる野村県令の対応のあり方を考えてみたい。

周知のように、真土事件は、11年10月26日夜、冠弥右衛門以下25名の質置主達が住大郡真土村の元戸長松木長右衛門と家族・雇人など11名を襲撃・殺傷に及んだ事件である。この事件は、有合質地という特異な質地慣行を契機にした、県内では数少ない地租改正をめぐる農民闘争であり、事件後に大規模な減刑嘆願運動が起るなど様々な側面をもっており、政治史・経済史の両面から地租改正—自由民権運動期の結節点として多くの研究が行われている。

さて、事件の経過のなかで、野村県令との関連が問題にされるのは、襲撃事件直後に展開した減刑嘆願運動の評価である。従来、この運動については、ほぼ同じ地域を中心にして後年展開される国会開設請願運動の大量動員の前提としてとらえられたり(大畑哲)、運動を底辺で支えている「直接生産者耕作農民による『耕作農民的土地所有』の否定につらなる地租改正への抵抗の意志」を運動のなかにみいだし、これにたいして県当局は耕作農民のエネルギーが地租改正反対闘争へ転化することを恐れ、政府宛に減刑嘆願の上申書を

提出しなければならなかった(斎藤康彦)、などと考えられてきた。

この場合、国会開設請願についてはともかくも、減刑嘆願運動において耕作農民のエネルギーを過大視することには疑問がのこる。すなわち、この運動における非常に広範囲な署名(三郡にまたがる)は単に耕作農民のエネルギーのみでは説明しきれず、従来から県政を支えてきた郡長-戸長-村落という行政組織(と同時に地域秩序の形成に寄与してきた)の存在を前提にしなければ到底考えられないからである。

さらに、もう一つには、従来減刑嘆願運動における野村県令の強烈なイニシアチブが見落されていることが重視されなければならない。

野村県令は、事件発生の一週間後(11月2日)に早くも県庁の庶務課に上申書の起草を命じ、「熟々長右衛門ノ人トナリヲ聞クニ実ニ貪婪厭ナキモノニシテ常人ヲ愛シ物ヲ恤ムノ心ナク」「故村内ハ勿論隣村ノ者ト雖モ之ヲ悪マサル者ナシ」という論理で寛大な処分を求めている(伊藤内務卿宛上申書、「野村靖文書」)。これは、現在知られている減刑嘆願書のなかで最も早い時期のもの(11月21日付第22大区嘆願書、『神奈川県史』資料編13所収)よりもかなり以前に起草されており、野村県令側が非常に素早く事件に対応の姿勢を示していることがわかる。

また、京浜歴科研の真土事件フィールド・ワークで存在が明らかになった朱筆のルビをふった岩倉右大臣宛野村県令上申書草稿(平塚市立博物館寄託「平川家文書」)によっても、野村が在地のエネルギーを吸いあげ、それを自己の県政方針に有効に働くように考えていたことがわかる。

しかし、この野村県令のイニシアチブも最終的には明治政府の決定枠内でのことであった。すなわち、13年3月25日に太政官司法部議案が決定されているが、これによると法律上は事件参加者に相応の処罰を与え、刑の宣告後、検事章程第三章により寛典のための願いを司法卿に上申し、その後に減刑が行なわれるというシナリオがすでに政府内部において組み立てられていた(史料4)。

実際、5月20日の判決後、野村県令は即座に田中不二磨司法卿に対して死刑囚4名の減一等を請う上申を筋書きどおりに行なっている(「野村靖文書」)。

このように野村県令は、減刑嘆願運動のなかで松木長右衛門の行動を彼の強欲から発生したものと規定することにより区戸長層と小前層との対立が起きないようにし、同時に三新法施行後に編成された県令-郡区長-戸長(豪農層)という「官民共和」県政を支える基盤が壊れないように注意を払っていた。

その野村の意図に対して、本来は松木と同じ階層に属するはずの区戸長達は、松木を特異な悪人に仕立てることによって、依然、近世的な側面を残す村落秩序を擁護するために、

積極的に野村県令に協力していった。ここに、真土事件の減刑嘆願運動が大規模に展開された原因が求められるのではないか。

(三)

神奈川県は開港場横浜を持ち、他府県と違い、地方長官には法的にも行政的にも外交官としての手腕が要求された。それ故に、明治4年以降、陸奥宗光・大江卓・中島信行といった外交経験をもつ、所謂「開明県令」が赴任してきた。

しかし、彼らの「開明」的と謂われる理由は、概して本人の思想面を指してのことであった。それにたいして、彼らが実際の県政においてどのように「開明」的であったのか、また、県政を下から支えたであろう郡長層・戸長層の組織化がどのように進めたのかなどの問題は十分に明らかにされていない。特にその点は、野村靖において著しい。野村の主な経歴を〈表1〉に、また、野村県政の略年表を〈表2〉にあげておく。

野村は、天保13年(1842年)に長州藩の輕卒の家に生れた。兄に尊皇攘夷運動に活躍した入江杉蔵がおり、その影響か吉田松陰の門下にはいった。維新後は、井上馨の勧めにより上京し、宮内権大丞・外務大記を歴任した後に、外務省理事官として岩倉遣欧使節団に同行している。帰国後は、外務権大丞を経て、明治9年1月に前年に起きた江華島事件による日韓修好条規調印使節団の一員として朝鮮出張を命じられ、同年3月4日に帰国している。帰国後まもなく9年3月28日に中島信行の後任として神奈川県権令に任ぜられ、以後14年11月8日までの約5年7ヶ月にわたって神奈川県権令・県令として任についた。

野村は、大江や中島と比べてかなり長期に渡って県政を執っていたわけで、真土事件・瀬谷他7ヶ村地租改正不服運動をはじめとする地租改正事業の完成、神奈川県独自の方式で作りあげた町村会・三新法制定による県会の開会などの地方行政組織の改変と地方民会の整備、国会開設運動に始まる自由民権運動への対応などに追われていた。しかし、前述のように野村県政を下から支えていたであろう郡長層・戸長層の組織化の実態が解明されないかぎり、野村県政での施策の真の意味とはとらえることはできず、その点では上記の整理は不充分このうえないものである。

野村県令に対する従来の評価は、石井孝氏が『横浜市史』第3巻下において10・11年の横浜ガス局裁判等の分析によっておこなった「官治的地方行政の支持者」というのが代表的であった。私も結果的にはその点に同意するのであるが、野村県令はそうした側面と同時に、「官民共和」県政とも言うべき民意尊重の県政を目標としていたことを忘れてはならない。そして、その「官民共和」県政方針は、実際の野村県政の施政に散在してみられるのである。

この野村の「官民共和」県政方針が最もよく見られるのが、14年に野村が執筆した三つの建議書である。それらは、国会図書館憲政資料室所蔵「野村靖文書」の「府県会之権限ヲ増減シ国費地方費之関係ヲ分タントスルノ建議」(以下A建議書とする)、「地方三新法ヲ修正セントスルノ建議」(以下B建議書とする)、同室所蔵「三条家文書」の「野村靖建白書」(以下C建議書とする)であり、A・B建議書は14年の2月から10月の間に執筆されたが、提出先は不明、C建議書は14年9月に開拓使官有物払下事件に対して、廟堂の確定を求める意見書として三条太政大臣に提出されている。

まず、A・B建議書の内容であるが、題目にみるようにA建議書で三新法のうち、主に府県会に関する「利病」をあげ、B建議書で具体的な三新法の改正案を提出している。野村はA建議書において三新法の「利病」を四つあげているが、それをまとめてみると、史料1にみるように、現行の三新法では府県会に与えられている事項が限定され、府県会議決に対する府県知事県令の再議権の矛盾があり、加えて、13年11月の太政官布告第48号(地租割制限の緩和、府県庁舎建築修繕費・府県監獄建築修繕費の地方税支弁、府県土木費にたいする国庫下渡金の廃止など事実上の地方費の増税)に代表される一連の増税政策、府県会規則第9条追加(府県会と府県知事県令との衝突事項に対する政府の決裁権)、審理局の設置等により、府県会と府県庁との間に不信感が増大した。しかし、それに対して、野村は「仮令目前ノ利用ヲ屈スルモ其不便ヲ吞テ管下民意ニ悖ラサランコト」を主張し、民意尊重の姿勢を明らかにしている(史料2)。そして、実際に民意を尊重しながら地方政治を円滑に運営するために、(1)地方財政のなかの国政委任事務を国庫負担にする、(2)地方事務について府県会の議決権限を拡大する、という二点を主張し、これにより官民間の不信感を緩和しようとした。

続けてB建議書ではA建議書の理念を実際の三新法修正案にまとめており、(1)府県会の権限拡大(議決件数の拡大、府県知事県令への諮問権)、(2)府県会規則第9条の削除、(3)府県会議員の選挙権・被選挙権より地租制限を解除、(4)常置委員を「府県会ノ代理」と位置付け、府県会の議決を監督し、府県知事県令に意見を述べることを役割とする、という四つの主要点にまとめられている。

このように野村は、彼の県政の要を「官」側と「民」側が共に不信感をもたずに、協力しあいながら県政を進めていく(「官民共和」県政)という点に置いていたようである。その意味では、神奈川県権令・県令時代の野村は「民」に対して「進歩」的な姿勢を示しており、その点を見落とすと彼の県政の評価を誤ることになる。

例えば、神奈川県会と野村県令との関係を見てもみるならば、野村は12年の県会、13年の県会において各々県令予算案の二割・三割削減を受けているのだが、彼はそれに対し

て「実ニ本年ハ県会ニ於テ修正決議シタルモノ誠ニ第一第二号議案支出予算ノ如キハ大ニ減少セシニヨリ其認可セラルルヤ否ヤ至極心配ナセシカ令公閣下ニハ速ニ今朝第一第二第三号並号外議案共悉皆左ノ通御指令相成」(12年県会、小西正蔭議長)というように好意的な態度を示し、初めて明確なかたちで県令と県会が対立した備荒儲蓄法審議(13年12月)においても、明治政府より「県令ハ其意見ヲ陳ヘシテ単ニ内務大蔵両卿ノ指揮ヲ請フレキモノニモ無之」(『太政類典』)と叱責されるほどであり、野村の「官民共和」の姿勢をここにかいまみることができよう。

しかし、同時にこの県会と野村県令との関係が最終的には政府決裁により崩されたことに象徴されるように、野村の考える「官民共和」は13年・14年の政府政策が行政面・財政面での両面で統制と搾取を強化していくなかで次第にぐらついていき、その現実が彼をして三つの建議書を書かせることになる。

C建議書において、野村は民心維持のための改革案を提示しているが、そのなかで彼は「吾邦ニ於テ主トシテ保護」しなければならないもの(=「政略ノ要」)を「帝室ノ隆盛」と「朝廷ノ実力」であると指摘し、それに対して民権家の唱える国民主権や国会などの議論は「四肢ノ作用ヲ見テ頭脳ノ原因タルヲ知ラサル」ものであると非難している(史料3)。

この主張からわかるように、野村の民心擁護論は自由民権運動の主張にみられるような天赋人権論や参政権の要求等を背景にしているのではなく、あくまでも皇室や国家があつての「民」、「官」が存立した上での「民」の尊重であつた。つまり、彼の民心擁護論はその指向を常に「民」側でなく、「官」側の明治政府の方向へ向けているのであり、そのため中央の政策が地方政治を官治的に整備していくなかで行きずまっていかなるをえなかつた。この行きずまりが決定的になるのが14年政変による詔勅発布であり、これによって野村流の「官民共和」県政路線は完全に中央からは否定されることになる。そこで本質的には官僚としての地位を放棄することができない野村県令は「官民共和」県政路線をあきらめ、あっさり明治政府の政策を実行していく。この14年の政変を境とする野村の方向転換が、詔勅の説明をめぐる山口左七郎郡長との対立というかたちをとって表面化したのであつた。

(1986年3月2日稿)

(史料1) 府県会ハ地方税ヲ以テ支弁スヘキ經費予算額ノ多少ト徴収方法ノ当否トヲ議決シ得ルモ其支出目ニ係ル事件ハ唯之ニ論及スルニ止ツテ議決スル權ナキモノナリ、(中略)又地方庁ハ法ニ於テ許サレサルノ外ハ其是認セシ議決ノ減金額内ニ於テ細大トナク彼此ノ事件方法ヲ取捨増減スルヲ得ルトスルトキハ議會ハ単ニ決議減額ノ不変ノミ其効力ハ全キモ其思想ハ徒ニ水泡ニ属シ議員甲乙ノ間ニモ為メニ不満

ヲ与フルモノアリ、(A建議書)

(史料2)今其一二ヲ挙ケンニ現ニ府県会ハ原案ヲ否決シ知事令ハ之ヲ不是トシ内務卿ノ指揮ヲ經テ認可セサリシモノ即備荒儲蓄法是ナリ其結果ハ終ニ民心ニ凝固スル所トナリ今尚其実施ノ下ニ甘受スルヲ快トセサルモノアリ、又原案ノ否決ヲ知事令ハ之ヲ不是トシ内務卿ハ会議ノ議決ヲ認可セラレシ場合議會ハ其管庁政令ノ下ニ信ヲ置ニ樂マス唯凌轢ヲ之レ試ントス、(中略)故ニ知事令ハ仮令目前ノ利用ヲ屈スルモ其不便ヲ吞テ管下民意ニ悖ラサランコトヲ勉メ地方事務ノ渋滞退縮ヲ致スニ至ル、(A建議書)

(史料3)今吾邦ニ於テ主トシテ保護スル所ノ者果シテ何ソヤ曰ク皇室ノ隆盛必ラス保護セサルヘカラス、朝廷ノ実力必ラス保護セサルヘカラス、蓋シ吾邦ノ立躰其由リ來ル所ノモノ久シ矣、(中略)故ニ百端ノ法令之レニ根シテ設ケサルヘカラス、(中略)然リ而シテ今ノ議者往々架空思想ヲ以テ徒ニ歐米ノ形容ヲ之レ慕フ、是レ四肢ノ作用ヲ見テ頭腦ノ原因タルヲ知ラサルニ異ナラン、(C建議書)

(史料4)依テ裁判ハ弥右衛門以下五名ヲ死刑ニ二十一名ヲ懲役十年ニ擬律セリ、然レトモ其暴挙ノ爰ニ到リシハ即前陳不得已ノ事情ヨリ起ルヲ以テ県令ヲ初メ郡村總代及教導職ヨリ弥右衛門等ノ為メニ哀願スルコト三郡数百村ニ至リ依テ勘考スルニ洵ニ不得已ノ事情ニ相聞ヘ候得共、法枉クヘカラス、刑正サルヘカラス、故ニ裁判宣告セサルノ前ニ於テ御詮議可相成モノニ無之、相当ノ裁判宣告ヲ經タル上、檢事章程第三条ニ従ヒ、之ヲ司法卿ニ具狀シ、司法卿上奏スルノ後何分ノ御詮議可有之モノト思考ス、(明治13年3月25日「太政官司法部議案」、『太政類典』第四編第七六四号)

【参考】檢事章程(明治10年3月5日)第三条

裁判ヲ得ルノ後犯人ヲ各部官ニ送付シ(警察官若クハ囚獄官若クハ地方官ニ付スルヲ云)其赦典ヲ乞フヘキ者ハ意見ヲ付シ司法卿ニ具狀ス

(表1) 野村靖略歴(『百官履歷』他より)

明治年月日 事項

4. 7.23 宮内權大丞、同日叙位六位

8.17 宮内小丞(宮内省大小丞廃止による)

10. 7 外務大記

10.22 岩倉歐米使節に隨行(外務省理事官)

11.12 横浜から出港

5.10.17 外務省六等出仕(外務省、大小記廃止による)

明治年月日 事 項

- 6. 7.24 帰国
- 7. 3.15 外務省五等出仕
- 8.19 函館へ出張
- 8. 2. 7 広沢真臣参議殺害一件(4.2.27)取調に付参座被仰付
- 10.31 奥州へ出張(宮城・磐前・福島・若松・水沢・岩手)
- 12. 5 外務権大丞
- 9. 1.18 朝鮮へ出張(江華島事件)
- 3. 4 帰国
- 3.23 朝鮮派遣の官員一同参内拝謁のおり勅語を賜わる
- 3.28 神奈川県権令
- 4.12 朝鮮より帰朝につき下賜
- 9.22 黒田特命全権大使に随行につき下賜
- 11. 7.25 神奈川県令、月俸200円下賜
- 12.12.15 従五位
- 13. 1.17 イタリー皇帝より叙勲
- 14. 8. 6 地租改正事務勲励ニ付下賜
- 11. 8 駅通總監(農商務省駅通局)
- 11.11 神奈川県事務引継として同県へ出張
- 18. 通信大輔心得
- 19. 3. 通信次官
- 20. 5. 9 子爵
- 21.11.20 枢密顧問官
- 23.11.10 枢密顧問官
- 24. 3.26 フランス駐劄特命全権公使、スペイン・ポルトガル両国駐劄公使兼勤
- 7.12 フランスに向け出発(26.4.29帰国)
- 27.10.15 内務大臣(第二次伊藤内閣、29.2.3)
- 29. 9.26 通信大臣(第二次松方内閣、31.1.12)
- 33. 3. 9 枢密顧問官(没するまで)
- 40.10. 富美宮・泰宮両内親王御養育掛長
- 42. 1.24 没67歳、正二位・旭日桐花大綬章を賜う(脳溢血症、鎌倉御用邸にて)