

九州史学 第一七五号 抜刷  
二〇一六年十一月九日 発行

## 制度論的政治史試論

—— 4つの制度から考える ——

清水唯一郎

## 制度論的政治史試論

— 4つの制度から考える —

清水 唯一朗

### はじめに：「政治史」を制度から捉えなおす

ここ数年、「政治史」を表題に冠する研究書が相次いで刊行されている。<sup>①</sup>そこで用いられる「政治史」とはいったい何なのだろうか。それは政治学に属するのか、歴史学に属するのか。今日、両者の境は益々曖昧になってきており、峻別するのであれ、融合するのであれ、この問題に正面から向き合わざるを得なくなっているように思われる。

この問題は、「近代化」という言葉の持つ問題と無関係ではない。論争的になりがちな「近代化」というワーディングを避ける便法として「政治史」という言葉が汎用されるようになった印象を持つからである。

筆者は、これまで「近代化」を捉える方法として、APD (American Political Development) を敷衍したJPD (Japanese Political Development) という枠組みを立てて、政治的展開を制度史の文脈に依って議論してきた。<sup>②</sup>

これに寄せて、本報告では、歴史的制度論の枠組みを縦系に、<sup>③</sup>人物研究の手法を横系として、近代日本をめぐる制度的枠組から近代日本の政治的展開を論じる。それによって、政局史に傾斜しがちであった政治史をより重層的に、連続的に捉えてみたい。

具体的には、行政制度と統治機構、官僚制度と教育機構、議会制度、選挙制度の四つの枠組みを立てる。行政制度と統治機構では分担と総合の観点から、官僚制度と教育機構では門戸開放と能力主義の観点から、議会制度では議事手続と議場構造に焦点を当てて、選挙制度ではその基盤となる選挙区の形成と展開から論じていく。

### 1. 行政制度と統治機構 — 分担と統合 —

行政制度と統治機構が構築されていった明治前期、三職八局制、政体書官制、太政官三院制、明治一四年政変前後、内閣制と制度は有為転変し、人事も交錯した。このことについて、制度を論じた業績は多

く存在し、人事を論じた研究も数多ある。しかし、これを横断し、通史的に俯瞰できるものは驚くほど少ない。研究の焦点が制度そのものか、政局の動向のいずれかに当てられてきたためであらう。

三職八局制では、公卿・諸侯と維新官僚の間に明確な階層の差が存在していた<sup>3</sup>。政体書官制では、議政と行政との関係を調整するために輔相を設け、属人的な横断型の相互調整が企図された。太政官三院制では、判事政治と言われるように実務能力を備えた人材が各省での意思決定を行うようになりはじめる。明治一四年政変直前では参議・省卿の兼任が行われ、正院、左院、各省間の調整が属人的に行われていた。内閣制度のもとでは当初の大宰相主義が小宰相主義に変化すると、制度ではなく、実務レベルにおける調整が充実することとなった。

責任と権限の関係は極めて不安定であった。三職八局制では総合調整を行う機能が非常に曖昧であり、政体書官制では輔相が行うことになっていったが、独立性（専門性）と横断（調整）は上局が行っていた。それが太政官三院制になると、財政と法制を通じた制度的な調整が整備されていくこととなる。

変革期ゆえの問題もあった。太政官三院制では卿不在の省が目立ち、明治初期から判事政治（今で言う次官政治）が行われていた。そこには責任と権限の不一致という問題があった。

明治一四年政変以降、輔相、参議省卿兼任制によって行われていた属人的な制度横断による相互調整は、大臣・次官の一体運用（大次官主義）に委ねられることとなった。当時の次官級人事を見ると大臣と

次官の人的関係は極めて密であり、次官は大臣を政務においても補佐する副大臣的な要素を強く帯びていたことがわかる。官僚制草創期における運用と理解できるだろう。

内閣制度成立後は、國務大臣が行政長官を兼任し、「建国の父祖共同体」と呼ばれる維新時の功臣たちがある種の仲間意識を持って総合的な意思決定を行うことになった。大正期に入ると政党政治を志向する官僚出身の政治家が登場し、彼らが各省と政党、議会、内閣の間を調整する役割を果たしていくことになる。

組織的な制度横断による調整の整備過程を確認しておきたい。三職八局制では総裁局が置かれ、太政官三院制では相互調整を企図した正院が設けられた。内閣制度は、黒田内閣時の外国人判事登用問題によって大宰相主義から小宰相主義へと移行したが、小宰相主義の下でも総理大臣の統督権が保障されていたと言われている。

統督権との関係でとりわけ注目すべきは、内閣制度の下で書記官室と法制局が設けられたことであらう。法制局は非常に大きな調整能力を有し、場合によっては政治的な動向を示すこともあった。法制を通じた調整、法制を通じた政治も行われていたのである。

それはたとえば明治四〇年の内閣官制改正の経緯から窺い知ることができる。第一次西園寺内閣の岡野敬次郎法制局長官は総理大臣の統督権を強化するという明確な目的を持って内閣官制の改正に臨み、枢密院審議ではそれを皇室令の審議と合わせることで難なく通過させた。内閣は制度と人事、そして法制を通じた総合調整能力を確保したので

ある。

明治三〇年代以降、各省間の調整は定例化した次官会議で行われ、明治後期から大正初期にかけては政治任用職も導入された<sup>5)</sup>。そのためであろうか、各省には明治一九(一八八六)年に設置されていた官房部局が、大正一三(一九二四)年に至り、加藤高明内閣の下でようやく内閣にも置かれることになった。これによって、内閣での調整が大臣たちが属人的に行うものから官僚が組織的に行うものへと制度化されることになった。属人的な調整から制度による調整に移行していく「近代化」が行われていたことが確認できるだろう。

## 2. 官僚制度と教育機構——門戸開放と能力主義——

明治新政府にとって、喫緊の課題であったのは人材登用であった。王政復古の大号令に記されたように、それは新政府の正統性を左右する要素のひとつと見做されていた。しかし、戊辰戦争の趨勢が定まるまでは各藩とも新政府に藩士を送り出すことには消極的であり、その人材不足は深刻であった。このため新政府は、五箇条の御誓文第三項において「官武一途庶民ニ至ル迄各其志ヲ遂ケ人心ヲシテ倦マサラシメン事ヲ要ス」、第五項において「智識ヲ世界ニ求メ大ニ皇基ヲ振起スヘシ」と宣言し、行政への参画・参加を打ち出すことになった。新政府の創立期において官界の門戸開放方針が示されたのである。具体的な政策として打ち出されたのは徴士制度であった。いや、必

要に応じた場当たりの登用を廃し、ある程度制度化するために、徴士という地位が設けられたと言った方が実態に近いだろう。これにより、三岡八郎、伊藤博文、大隈重信などの人材が登用された。

その後、戊辰戦争の趨勢が定まってくると、新政府の下には続々と人材が集まるようになった。登用された徴士たちは朝臣と名乗るよう求められ、藩主との関係を意識的に切断するよう迫られていく。徴士という地位は身分秩序の変革、朝臣は所属意識の改革を象徴するものであった。この流れは版籍奉還によって決定付けられる。版籍奉還により各藩から政府に戻されたのは帳簿上の戸籍だけでなく、人材そのものでもあったのである。

徴士と並んで紹介される制度に貢士があるが、彼らが集められた公議所でも新政府の人事と組織についての議論が盛んに行われた。その最たるものは科挙を叩き台に新しい人材評価の方法を論じるものであった。試験を通じた能力主義による人材の育成と採用という考えは、大方の公議人から支持を得ており、この認識は文部省の設置以後の近代教育の形成につながっていく。

こうして形成された官界の門戸開放と能力主義による人材登用の方針は、明治憲法において明記された。明治憲法第一九条は「日本臣民ハ法律命令ノ定ムル所ノ資格ニ応シ均ク文武官ニ任セラレ及其ノ他ノ公務ニ就クコトヲ得」と五箇条の御誓文第三項を具体化した。それは立身出世の頂点に文武官を置き、官僚に優秀な人材を集めるといふ政府の戦略、方針を明確に示したものであった。

立身出世の世界観を体现したのは学校階梯であろう。その頂点に置かれた大学南校には、当初、藩閥の子弟が多く集められていた。この状況に不満を抱いていた小倉勉平（飢肥藩）と平田東助（米沢藩）は、五箇条の御誓文の第三項の趣旨に則り、全国から優秀な学生を集めるべきであると上申を行った。これが容れられた結果、全国から貢進生と呼ばれる優秀な青年が集められた。このなかには鳩山和夫、小村寿太郎をはじめ、明治中後期に各界を主導する人物が数多含まれている。

鳩山は、一万石の小藩出身であり英学の素養もなかったが、瞬く間に優秀な成績を残して貢進生の最優秀生となり、コロンビア大学ロースクールで学位を得るまで努力を重ねた。小村もハーバード大学ロースクールに留学し、二人は互いに良きライバルとして競い合っていくことになる。また、大学南校で優秀な成績を残した平田も、米沢藩出身ということもあってなかなか活躍の場を与えられなかったが、岩倉遣外使節への同行が許されたことを転機に、日本の法制官僚の中軸を担うこととなる。

貢進生たちの多くは学者となり、法学、政治学、文学、鉱山学、生物学など、海外留学で得た様々な知識を帝国大学等での教育を通じて普及していった。

当時、帝国大学では、多くの学生が自由民権運動の影響を受けるようになっていたため、政府はこうした留学経験のある各省の新進官僚に出張講義を担当させ、学生たちの関心を惹きつけることに腐心した。法令整備という実績を持つ彼らの講義は、理想を掲げながらも実態を

得にくい民権運動から多くの学生を教室に引き戻し、取り込んでいった。とりわけ、金子堅太郎の国家学は学生の高い関心を集め、一木喜徳郎などのちに枢要な地位を占める人材を官界に引き寄せることに成功した。彼らはリクルーターとしての役割を果たしたのである。制度草創期にあつて、大学教授たちも新たな法制度の立案に直接に関わり、さまざまな新しい制度を学んでこの受容に応えていた。その熱気は学生たちに直に伝わっていた。

その後、学校制度が整備されると、地方の優秀な青年たちは中学、高校と競争を続け、切磋琢磨した。明治中期には高校間にライバル意識が芽生え、ここでも激しい競争が繰り広げられるようになった。

しかし、こうして自らを磨いてきた彼らは、夢を描いて進学した大学で大きな肩すかしを食らうこととなる。制度草創期にあつた活気はすでに失われ、講義は化石化していたのである。教員が読み上げている内容をノートに取り、それを基に試験で良い成績を収め、その成績をもって教授の推薦を受けてよい省庁に入る。名実ともに「官僚養成所」と化した大学の教育に疑問を感じる学生は多く、ノイローゼになるものも続出した。

一八九九年、この状況を打破しようと創設されたのが京都帝国大学法科大学であった。同校は主体的で創造的な学問の場を創出するべく、全学生が演習に参加すること、卒業論文を書くことを必修としたが、学生が集まらず、この試みは失敗した。高等文官試験の成績が振るわず、その結果として上昇志向が強くなった高校生たちに敬遠された結

果であるという。「官僚養成所」としての大学は、政府と大学、そして学生の共犯関係によって生まれたものであった。

以上のように、官僚制度と教育機構では、能力主義による権威主義の置き換えが進んだ。官僚は行政を通じて政治参加を行い、政党政治の実現に貢献し、ついには政党にも参加するようになる。一時期は石化した大学教育も、第一次世界大戦を機に大きく変わっていく。吉野作造をはじめ、欧州大戦を目の当たりにした教員たちが教育を変え、学生たちも官僚となって留学、視察に現地を訪れることで、その意識は大きく変わることとなる。

### 3. 議会制度——公議世論と安定運営——

議会制度に話を移そう。公議世論の実践を掲げた明治新政府であったが、近世までの意思決定は限られた意思決定者によるいわゆる「統裁合議制」であり、大人数による予定調和のない議論は、制度として存在しなかった。福澤諭吉が演説するための場所を設ける必要を感じて慶應義塾に演説館を建設したように、そうした専用の場所もなかった。

以下、順を追って公議機関の議事手続きと議場のかたちを確認する。初の議事体となった公議所では、議案が書面によって配布され、議員はそれを藩邸に持ち帰って検討する時間を与えた。これによって議員は藩邸で議論された「藩論」を代表するものとなり、議場において意

見を变じることが難しい立場にあった。極めて狭隘な議場に三〇〇名近い議員が押し込められていたこと、議長が議員の発言をコントロールする権限を持たなかったことから、議事進行は時に混乱を極めた。

この反省を踏まえ、地方官会議では人数が限定され、読会制度が採用された。彼らの手で、議案・法案の提示、逐条審議、最終案の確認、投票という、現在に近い議事手続きが整備された。また、発言は議長 の許可制とされたことで議場整理が可能となり、議事進行上の秩序が保持されることとなった。元老院、枢密院、府県会も、基本的に地方官会議の構築した制度を継承していった。

しかし、解決されていない課題があった。議場の構造、議席の配置の問題である。帝国議会が開設されれば、議員数は公議所時代と同程度となるが見込まれる。しかし、公議所の失敗後、政府は大規模な議事機関を設置することを避けてきた。地方官会議の議席は馬蹄型であり、大人数での会議に応用できるものではなかった。

そうなれば、憲法や議会法と同様に、議場の構造も他の列強の現況に習わなければならない。しかし、その構造は議事手続きとは比較にならないほど国ごとにバラバラであった。

イギリスでは議席は対面型に配置され、与党側と野党側はソードライン (Sword Line) によって明確に仕切られている。いずれの側も最前列に座る代表者たち (Front bench) しか発言することができないことが厳格に定められていた。その結果、与野党いずれの側も全議員が出席することは想定されておらず、議席数は議員数より圧倒的

に少ない。限られた双方の代表者によって政策調整を行う、調整型の議会構造である。

これに対してフランス、ドイツでは、高所に配置された議長席とその前に置かれた演台を中心に議長が扇型に配置されている。ただしドイツの場合には、演台の両翼に大臣・政府席が配置されている点が大きく異なっている。

明治政府が議事堂を建設しようとした当時、議院専用設計された建築は各国を見回してもほとんど存在しておらず、多くが他の目的のために建てられたものを活用している状況であった。これに対して日本政府は、井上馨を中心に、イギリス人のジョサイア・コンドル、ドイツ人のウイルヘルム・ベックマンらと共に日本の近代化を印象付けるための都市計画に着手し、霞ヶ関方面までの街並みも考慮して、議事堂の設計に取り組むことになった。この計画についてはこれまで多くの研究が論じてきているが、それは外観の議論に止まり、議場の構造を論じるには至っていない。以下、その点に注目して議論を進めよう。

ベックマン案では、扇形の議席配置を持つ両院が左右両翼に配置されている。各院の議場は議長席の前に演台が、その両翼に政府側の座席が配置され、ドイツ型が採用されていることが分かる。上院の議席数が下院に較べて少ないことを除けばその構造は左右対称であり、いずれにも玉座が配意されていることが特徴をなしている。ベックマンは目下建設中であったドイツ帝国議会の設計にも関与しており、これ

はその設計を援用したものであった。

一方、ベックマン案よりも先に提出されたコンドル案では、上院と下院で異なる配置が採用されていることは注目に値する。下院では扇型の配置が採用され、演台と議長席が設けられているものの、ドイツ型の政府員席は見当たらない。また、演台は「報告員席」とされていた。上院では両側に向き合うイギリス型の配置が採用され、下院議員の傍聴席や玉座が設けられていることが図面から確認できる。また、政府側と野党側の議席は互いに往来することができなかったほか、天皇は政府側議員としか接触しない構造となっていた。コンドルは、調整型の上院で決定を行い、下院でその内容を報告し協賛を得るということを想定していたと考えられる。

結局、明治政府はベックマン案を採用する。従来、これは威厳のある外観を好んだ政府首脳部が日本的な要素を持っていたコンドル案の外観を嫌ったと説明されてきたが、果たしてそうだろうか。それでは鹿鳴館や海軍省など、他の機関でコンドルの設計が採用されていることを説明できない。コンドル案が採用されなかった原因は、外観もさることながら、議場の設計が政府首脳部の想定する議会制度と距離のあるものであったことにあると考えるのが妥当だろう。

さらなる問題は、戦前から戦後にかけて政治体制が変化したにもかかわらず、現在に至るまで同じ議場が使われ続けていることである。いかに日本の議会が委員会中心主義を採用しているとはいえ、この本会議場の構造が意思決定と全く無縁であるとは考えにくい。議場は議

事手続きとともに議論を規定する物理的「制度」として存在すると考  
えるべきではないか。そうであれば、太平洋戦争を経て議院内閣制に  
移行した今日において、議場の更新に関する議論が必要だと思われる。

#### 4. 選挙制度——代表と公平——

最後に論じたいのは衆議院議員の選挙区である。明治政府にとって、  
どのようにして選挙区を策定するかは大きな問題であった。旧藩領は  
多くの飛び地を持って複雑に入り組んでおり、それを前提に策定する  
ことは困難であった。また、行政村の設置に見られるように、明治政  
府には近世的秩序と近代的秩序を分離したいという思惑もあった。と  
りわけ、地域利益の強烈な噴出と地域間対立を回避したいというのが  
彼らの考えであった。

そこで、明治政府は郡を単位に選挙区を策定する。自治体である市  
町村を選挙区とすると、そこから選出された代議士は地域代表となる。  
しかし、古代からの伝統的な行政区画である郡を単位とすれば、そこ  
から選出された代議士は国民代表であるという理論が構築された。実  
際の区画策定は、まず人口基準（原案では十万人に一議席、施行時に  
は十二万人に一議席）に沿って府県に議席を割り当て、いくつかの郡  
をあわせて人口基準を満たす規模として行われた。

その際に注目されるのは、行政村の理念とは異なり、選挙区では旧  
藩領との連続性が重視された。一つの選挙区内に関係の悪い旧藩が同

居すると、それぞれが独自候補を立て、苛烈な選挙戦が繰りひろげら  
れることが容易に想像されたからである。当初、政府側が立てた原案  
では人口基準を可能な限り平準化することが重視されたが、枢密院で  
の審議直前に府県知事に意見照会をする過程で、多くの地域で紛争を  
未然に防止するための再調整が行われた。その結果、行政村の例とは  
対照的に、旧藩領と選挙区は高い連続性を持つものとなった。

最終的に区割りが決定するまでには、三つの案が作成されていた。  
まず原案が内閣で作成され、それに内務省県治局が修正を加えた。同  
局は、公平性、つまり一票の格差を重視し、より厳密に人口比率に照  
らして選挙区を策定した案を作成した。しかし、この案は枢密院の審  
議には付されず、前述のとおり府県知事に照会されるかたちを採った。  
内務省案と成案を比較すると、例えば岩手県の場合、内務省案では  
南西の閉伊郡と気仙郡が同じ選挙区にされていたが、知事照会後の確  
定案では、気仙郡・江刺郡・胆沢郡で一選挙区を構成するように変更  
されている。これは、一票の格差よりも南部藩と伊達藩の対立という  
旧慣、地域感情などを重視した結果であると言えるだろう。同様のこ  
とが、茨城県でも見られた。福岡県の場合、久留米、小倉などでは、  
内閣案から大きな変更は加えられていないが、福岡では二人区から一  
人区へと変更が加えられている。これらは府県知事に照会した結果、  
各地の実情に合わせて変更の提案がなされた結果だろう。

こうして創設された小選挙区は、その後も継承されていく。  
一九〇〇年の大選挙区制を経て、一九一九年の小選挙区制ではほぼ踏襲

されたのは周知のとおりであるが、一九二五年に成立し、その後一九九四年まで続くこととなった中選挙区制も、実は小選挙区を元組み上がつていた<sup>⑩</sup>。選挙制度改革を実施した護憲三派内閣の与党のうち、立憲政友会が小選挙区を、革新倶楽部は大選挙区を主張していたため、折衷的に他国にほとんど類を見ない中選挙区制が選択されたが、選挙区そのものは新たに線引きされたものではなく、従来の、かつ、与党所属の代議士が選出されている選挙区を軸に統合が行われただけであった。旧選挙区が分断されたのは野党であった政友本党の代議士が選出されていた十四の選挙区だけである。

このため中選挙区に制度が変更された後も、与党側の代議士はこれまで培ってきた小選挙区時代の地盤に支えられて選挙戦を有利に進めることができた。一九二八年の第一回普通選挙以降、新たな候補者が進出してくることが難しかったのは、そうした構造から説明することができる。

明治以来の小選挙区は、一九九四年に中選挙区から小選挙区に復活したことで、基本的には従来の小選挙区が再び制度化された。もちろん、東京や大阪など人口増加が激しいところはさらに小さく分割されたが、多くの地域では継承された。一八九〇年に策定された小選挙区による民意表出の枠組みは現在に至るまで相当程度継続しているのである。

### おわりに：制度の文明史へむけて

ここまで、四つの制度が展開してきた歴史を明らかにすることで、日本の近代化の過程を制度論の視点から論じてきた。制度論の代表的な視角である経路依存性から四つの制度を見てみると、近代化の過程が現代に及ぼしている影響はより具体的に明らかになるだろう。

例えば統治構造では、橋本行革以降の改革で徹底的に見直された部分の大半が明治時代に構築された意思決定機能であった。その多くはこの十年ほどで改革されたが、未だに分担管理原則をはじめとする基盤部分は生存している。官僚制であれば、アメリカや台湾などとは異なり、官僚は優秀であるという認識が日本で依然として残っている。議場の構造と選挙区の区割り、政治体制が変わったにも関わらず、その外形を崩さずに継承されていることは本論で指摘した通りである。今後は、こうした比較歴史制度分析の視点を、より広い、文明史の視野から論じることが必要だろう。折しも明治維新一五〇年を期に比較を軸にした共同研究が歴史学、政治学のみならず、法学や経済学の分野でも立ち上がりはじめている。時代の転機にあつてこそ、内在するものと外来のものとの構成を改めて考える好機だろう。

「形式法学、形式行政の弊害は日本でもすでに内務省あたりで盛んに暴露しかかっているが、ドイツに来てみてその弊害を特に明瞭に感じる。精神のない、オリジナルのない、形骸ばかり美麗にすることに

全力を挙げている時代はすでに過ぎた。日本の学問でも行政でも、この弊を脱しない限り生命のあるものにはならない。」

(第一次世界大戦終結直後に渡独した内務官僚・安井誠一郎の留学日記より)<sup>11)</sup>

註

- (1) たとえば鈴木多聞『終戦の政治史』(東京大学出版会、二〇一二年)、黒澤良『内務省の政治史』(藤原書店、二〇一三年)、稲吉晃『海港の政治史』(名古屋大学出版会、二〇一四年)、塩出浩之『越境者の政治史』(名古屋大学出版会、二〇一五年)など。

(2) 北山俊哉『政治行政の発展を時間の中にとらえること——JPDの可能性』『季刊行政管理研究』一四一号、二〇一三年。

(3) 歴史的制度論については、ポール・ピアソン『ポリティクス・イン・タイム』(勁草書房、二〇一三年)。

(4) 以下、本章、次章については、特筆しないかぎり清水『近代日本の官僚——維新官僚から学歴エリートへ』(中央公論新社、二〇一三年)による。

(5) 清水『政党と官僚の近代——日本における立憲統治構造の相克』藤原書店、二〇〇七年。

(6) 東京帝国大学法科大学でも、一部、卒業論文が書かれていたようである。例えば浜口雄幸は英国議会制度をテーマに卒業論文を書いたといわれているが現在のところ存在を確認することができない。

(7) 本章の「ついでに」は、特筆しない限り、Yuichiro Shimizu, Sochi Naraoka, "Shaping the Diet: Competing Architectural Designs for Japan's Diet Building", Social Research Science Network website, 2014.12.14<sup>12)</sup>。

(8) 両者は議場への入口からすでに分かれるように設計されていた。

(9) 本章については、特筆しない限り、清水『日本の選挙制度——その創始と経路』『選挙研究』二九巻二号、二〇一三年による。なお、選挙区については日本選挙学会二〇一五年度大会において選挙区はどう作られたのか——近世・近代の連続・非連続から考える——と題して報告を行った。この報告の内容については日本政治学会『年報政治学』二〇一六年―IIに掲載予定である。

(10) 清水『立憲政友会の分裂と政党支持構造の変化——一党優位制の崩壊と二大政党制の端緒』坂本一登・五百旗頭薫編『日本政治史の新地平』吉田書店、二〇一三年。

(11) 尾平佳津江編刊『第一次大戦後のドイツ』安井誠一郎ドイツ留学日記より。一九八六年、一九六―一九七頁。

(慶應義塾大学総合政策学部)