

令和 4 年 6 月 9 日現在

機関番号：12611

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2021

課題番号：18K12498

研究課題名（和文）明治新政府の「民権」論に関する実証的研究

研究課題名（英文）Empirical Research on the Theories of "Civil Rights" in the New Meiji Government

研究代表者

湯川 文彦（Yukawa, Fumihiko）

お茶の水女子大学・基幹研究院・准教授

研究者番号：00770299

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,600,000円

研究成果の概要（和文）：明治新政府では「民権」の保護と活用を強く意識し、そのための議論を展開していた。政府官員たちは、人民の抱える諸問題を解消し、公平な社会、ゆたかな生活を保障する「新政」を謳ったが、それを実現するためには広く人民の協力と自発的な活動を引き出すことが不可欠であった。この「新政」の困難ゆえに、政府官員たちは、人民の「民権」を改革法制に組み込み、議会による議論・調整を期待しつつ、人民の「民権」の自主的行使による明治維新を展望した。それは本然的な「民権」擁護というよりも、明治維新の現実的展開という課題と結びつけられた「民権」論であったといえる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

明治新政府は中央集権化を推し進め、しばしば「上からの近代化」を強行した存在として描かれてきたが、その内部には長きにわたる「民権」論議が存在していた。本研究ではこの点に注目し、政府内部の議論と実践を通時的、動態的に分析することによって、「政府の民権論」を解明した。これにより、政府官員たちが自分たちの統治の自己批判のもとに「民権」を統治に組み込もうとしていたことを明らかにした。社会全体に影響を与えるような一大改革を推進するうえで、人民に期待された役割がどのようなものだったのかが具体的に窺われる成果である。

研究成果の概要（英文）：The new Meiji government was strongly aware of the protection and utilization of "civil rights" and was developing discussions for that purpose. Government officials have proclaimed a "new government" that solves the problems of the people and guarantees a fair society and a comfortable life. And in order to realize it, the people's cooperation and voluntary activities are required. Due to the difficulties of this "new government," government officials incorporated the people's "civil rights" into the new laws, and while expecting discussions and adjustments by the parliament, they expected the Meiji Restoration to be realized by the voluntary exercise of the people's "civil rights." It can be said that it was a "civil rights" theory linked to the issue of the realistic development of the Meiji Restoration, rather than a genuine defense of "civil rights."

研究分野：日本史

キーワード：明治維新 民権 議会 地方統治 文明開化 教育政策 日本近代史

1. 研究開始当初の背景

従来の研究では、明治前期を近代国家成立の前史として位置づけ、明治中・後期に顕現する国家体制の特徴を、明治前期の制度や政策のなかに見いだすという視角が主流であった。その結果として、明治前期には廃藩置県、身分制解体を経て中央集権化がすすみ、中央権力が一律に人民一般を捕捉するようになり、行政主導の緻密な法制度が人民の権利を抑圧しつつ義務を規定していった、という近代国家形成過程の通説的理解が成立した(藤田武夫『日本地方財政制度の成立』1943年、山中永之佑『日本近代国家形成と官僚制』1974年、大島美津子『明治国家と地域社会』1994年など)。“生まれながらの行政国家”の評価が定着した所以である。

これに対して、私は“前史”の位置づけを取り外し、明治新政府発足以来の諸官員の議論と実践の積み重ねのなかから“立法”、“行政”が創り出される過程を分析してきた(拙著『立法と事務の明治維新』2017年)。これは“前史としての明治維新”に対して“経験としての明治維新”である。その研究の過程で、政府官員たちの議論の端々に“民権”をめぐる課題認識が表れていることに気づいた。政府要路の一人、岩倉具視に至っては三権分立体制を導入しなければ人民の政治不信によって行政が潰滅し“明治維新”は失敗に終わるとまで述べており(国立国会図書館所蔵「岩倉具視関係文書」対岳文庫 所収) こうした政府内部の議論には目を見張るものがある。

政府の決定だけでなく議論に注目するのは、当時の政府が議論の府であったという同時代状況にもとづく。当時、政府と一括りに言っても実際には多様な認識をもつ人々の集団であり(佐藤誠三郎『「死の跳躍」を超えて』1992年) 政府の基本方針についてさえしばしば意見対立を生じていた(坂野潤治『近代日本の国家構想』1996年)。そのため、政府内部には様々な協議の場が設けられ、各所で議論が積み重ねられていた(前掲拙著『立法と事務の明治維新』)。したがって、政府の発する法令や行政処分については、単一的な意図があるものとみなして外面から推測をめぐらすべきではなく、様々な現状認識や将来像をもつ官員たちの議論の複合体として内在的に理解する必要がある。このように、政府を議論の府と捉えて内部史料を検討すれば、政府の“三権分立体制”、“民権”をめぐる議論を立体的に復元することが可能になる。

この問題は、明治新政府は“民権”についてどのように考えていたのかという問いに置き換えられるが、前述の通り、この問いに応えるには、政府官員たちの議論の複雑性に向き合う必要がある。政府の組織構造・運営方式をふまえて各機関の主任官員たちの課題認識・活動を総合的に分析する必要がある。しかもこれらは明治前期の激しい政治・社会変動のなかで時々刻々と変化していくために、政府組織や時勢の変化を踏まえた通時的、動態的な検討が必要不可欠となる。

2. 研究の目的

本研究では、政府内部の近代国家をめぐる議論のうち、最も重要でありながら検討されてこなかった“三権分立体制”、とくに議会制導入、そして“民権”をめぐる議論に焦点をあて、政府組織と時勢の変化を踏まえて通時的、動態的に分析する。

3. 研究の方法

議会制導入や“民権”は抽象度の高い問題であり、分析にあたっては具体性のある政治・行政上の議論に立脚点を得る必要がある。分析に用いる史料は、政府要路の個人史料、各行政機関・法制機関旧蔵の公文書類、制度・組織に関する法令書類(未公刊の法令解釈書類を含む)などである。これらをもとに、本研究では以下の三つの方法を用いた。

第一に、“三権分立体制”の議論に底流する政治的動機への注目である。従来の研究では、日本型国家体制の成立過程(稲田正次『明治憲法成立史』1960年~1962年など)あるいはドイツ国家学に触発された伊藤博文らによる国家体制の構築(瀧井一博『ドイツ国家学と明治国制』1999年)が注目されてきたが、“三権分立体制”については明治憲法体制において十分に果たされなかったこともあり、焦点の外側に置かれている。しかし、それではなぜ“三権分立体制”の議論は明治前期を通じて続けられていたのか。この意味を理解するためには、政府においてそもそもなぜ“三権分立体制”を議論する必要があったのか、その動機を把握する必要がある。たとえば、明治元年閏4月、政府組織の骨格を定めた政体書において三権分立体制が標榜されたが、その立案者である福岡孝弟は「議会」という装置を置くことによって幕末の政治意見の錯綜、混乱状態を温和に収めることができるという見通しをもっていた(前掲「岩倉具視関係文書」対岳文庫 所収意見書)。また、明治8年の漸次立憲政体樹立の詔では、三権分立体制への移行が標榜されたが、なぜ移行するのか、どのようにして移行させるのかという点については政府要路の認識が異なっていた。つまり、彼らは様々な政治課題と展望を認めて“三権分立体制”と議会制導入を論じているのであり、それらのもつ意味も政治課題や展望に応じて複雑性を帯び、変化していく。そのため、検討に際しては、各官員の立場に即して政治的動機を把握し、当時の政治

課題と国家体制論議の関係を具体的に検討することとした。

第二に、“民権”をめぐる議論に底流する行政的動機への注目である。明治初年の政府についてよく言われてきたのは、“民権”意識の欠如である。たとえば、明治3年の民法編纂会において箕作麟祥がフランス語の *droit civil* を「民権」と翻訳した際、他の官員から「民に権があると云ふのは、何の事だ」と聞かれ、説明してもなかなか理解されなかったという（明治20年箕作麟祥演説、大槻文彦編『箕作麟祥君伝』所収）。しかし、その後様々な行政課題が積み上がるにつれて、政府官員たちは“民権”への関心を高めていく。たとえば木戸孝允（参議、岩倉使節団副使）大木喬任（参議、文部卿）は、今後の国家体制を支えるのは一部の英傑ではなく人民一般であると展望して“民権”を論じ、寺島宗則（外務卿、文部卿）も人民の「自由」「公権」を積極的に擁護した。あるいは、内務省では官吏の能力限界を念頭に、人民が自主的に活動する領域の法的承認が必要だという議論も起きている。行政によって対処可能な範囲は現実の人的・物的環境に制約されるため、政府内部の“民権”の議論は行政課題の累積にしたがって深められていったと考えられる。従来の行政史研究では、各省個別の政策方針の変遷、各省間利害調整機能が注目されてきたが、“民権”の議論については明らかにされていない。この議論を正確に捉えるには、政府内部の意思決定方式の特性を十分に把握した上で、各官員＝論者の制度構想と協議過程を分析する必要がある。申請者はこれまで政府の意思決定方式の特性を明らかにしてきたが、本研究ではその知見をふまえて、とくに意思決定に重要な役割を果たしていた行政機関および法制機関の認識と活動に注目する。法制機関については、その史的制約ゆえに不明な点が多かったが、「法制局文書」などの政府内部史料や各法制官僚の個人史料などを駆使して明らかにした。

第三に、地方官の議論に注目し、府県庁文書を分析することである。これは明治前期の地方官のもつ特性に着目した方法である。当時は廃藩置県後も各地の統治慣行が残り、互いに事情を異にしていたために、地方官は単に中央法令を受けて履行する存在ではなく幅広い裁量権を与えられており、政府もまた制度設計・方針決定にあたり府県庁の実際的意見を必要として様々な形で意見聴取を試みていた。したがって、彼ら地方官もまた近代国家のあり方をめぐる議論の担い手と捉え、彼らの課題認識に即して中央官との議論を分析する必要がある。

以上のように、本研究では明治新政府の“民権”論という抽象度の高い問題を実証的に明らかにするために、政治的動機、行政的動機、地方官の議論の三点から多角的且つ動態的に分析した。なお、これら三点に関連して、明治維新の情報伝達や議論に大きな影響を与えた新聞メディアについても、本研究にかかわる範囲において分析した。

4. 研究成果

本研究では、以下の三点の成果を得た。

(1) 議会制導入をめぐる政府・地方庁の意思と動向

政府官員たちは明治前期をつうじて議会制導入を試み続け、様々な種類の議会を誕生させた。それは明治維新の諸課題が議会制導入への期待として現れ、課題の重さゆえに会議の閉鎖や開催目的の移行を伴いながらも、つねに新たな議会への期待を振り所に議会制導入が試みられ続けていたためであった（湯川文彦「明治維新と議会制導入」『日本歴史』第872号）。このなかで、全国各地に開設された地方議会は、様々な改革事業を地域の慣習や価値観との間で現実化するとともに、地域人民の自主的な取り組みを促し、無謀な改革を抑止する効果をも発揮した（湯川文彦「文明開化と習俗のあいだ 地方議会の議論と役割に注目して」『お茶の水史学』第63号）。これらの結果が示しているのは、政府官員たちが本来議会制をつうじた政治参加には人民の高い智徳の育成、つまり文明開化が前提となるとして議会制導入に慎重な姿勢を示しながらも、実際には文明開化の諸政策自体が開化達成以前の全国人民の協力によらなければ成し遂げられなかったがゆえに、開化以前の人民を前提として議会制導入を試み、議会制運営をつうじた人民育成を議論するようになったことである。ここで「民権」とは、人民自身が自主的に行使することで明治維新を支えることを期待されたものであった。

(2) 明治維新の展開過程における行政課題とそれへの取り組み

法制官僚・井上毅の思想と活動に端的に表れたように、明治維新はその新規性と規模の大きさゆえに、人心の動揺と政治不信の拡大を招くリスクを抱えるものであり、そのリスクを如何に低減しつつ、明治維新を軟着陸させるかが大きな課題であった。（湯川文彦「井上毅 明治維新を落ち着かせようとした官僚」筒井清忠編『明治史講義』人物篇・第7講）。とりわけ三権分立体制移行に伴う議会制の導入は、民意の間接的表明による地方統治の改良という目的のために重視され、政府では議会制を媒介として一大改革と人心収攬（安定的統治）を両立させようとしていた。一方で、各行政の展開過程においても、地域人民との関係を築くことが重要となり、改革に携わる中央・地方行政官吏たちの様々な認識と活動が交錯した。教育行政をめぐっては、従来の生活に馴染む多数の人民にとって、それに変更を加えることは容易ではなかったが、区戸長・学務吏員の働きかけをつうじて、そうした人民の生活認識を前提とした漸進策が提案・合意・実施されていった（湯川文彦「明治前期における地方学事経験 長崎県庁の学制施行に注目して」『人文科学研究』第16巻）。都市行政をめぐっては、東京の都市行政の形成過程が示すよう

に、行政官吏たちは全国人民一般の公平性に気を払いながらも、先進地域と後進地域という都市の二重性を実感し、都市の特殊性・不公平性を承認していくこととなった（湯川文彦「官僚からみた『都市』問題」『比較日本学教育研究部門研究紀要』第15巻）。

こうした地方行政の動向は、中央行政・法制にたしかかな影響を及ぼしていた。本研究では、内閣・主務省（文部省）・元老院における法的承認の論理について、教育基本法令である教育令の改正に注目して解析した。これまで所与の前提とされ「自由」と「干渉」の対立構図が描かれてきた教育令改正について、そもそもなぜ法令改正抑制策を推進していた新政府において、教育令改正が承認されたのかを検討課題とし、各機関の史料をもとに検討した。その結果、内閣・元老院の教育令改正には、実際の地方統治において人民の自治能力養成をめざす「自由」の論理と、それを補完するための「干渉」の論理が作用しており、両者のバランスが地方施政の情報のフィードバックを受けつつ変遷し、それに合わせて教育令改正が承認されていた（湯川文彦「明治10年代における法的承認と教育令改正」『日本の教育史学』第62集）。これに関連して、改革の漸進的進展は同時にその課題をも浮かびあがらせ、改革方針を保とうとする力が働き始めた。本研究では、明治10年代後半における政府の保守化を捉えるために、明治18年の文部省政策を新史料（文部省内部史料）に基づき再検討した。その結果、これまで消極性、受動性、政策的後退が強調されてきた当時の文部省政策が、実際には従来の改革方針を堅持し、新たな手法で継続を図るものであったことが明らかとなった（湯川文彦「明治維新のなかの「保守」 明治18年の教育政策をめぐって」『人文科学研究』第17巻）。

(3) 明治維新における新聞メディアの役割

新聞メディア（とくに大新聞）は明治維新の効果や意義を報道し、あるいは議論した。各新聞社は政府の改革事業をふまえながら、人々にその意義を伝えようとした。本研究では『東京日日新聞』における伝え方を分析した。同新聞社の記者たちは、文明開化の意義を従来の社会的価値観・慣行に馴染んでいる人々に伝えることが難しいことを自覚して、従来の社会のなかから変革の動勢をつかまえ、伝える工夫をしていた（湯川文彦「文明開化」の伝え方 明治初期『東京日日新聞』の取り組みを中心に」『比較日本学教育研究部門研究年報』第17号）。さらに、新聞社は社説のみならず報道記事や投書を駆使して、人々の従来の慣習（旧慣）を出発点として明治維新を説くとともに、人民が明治維新を自覚的に議論し、自ら参画する状況をつくりだそうともしていた（湯川文彦「明治前期における教育普及の課題と方策」『人文科学研究』第18巻）。行政上は集団的傾向を以て把握されがちな「人民」だが、新聞メディアは人民の意思の多様性を映している。「民権」の自覚的行使を促す点においても、人民の多様性を考慮する必要があることが示唆される。

(4) 総括

以上のように、明治新政府は、「民権」の保護と活用を強く意識し、内的議論を展開していた。政府官員たちは、人民の抱える諸問題を解消し、公平な社会、ゆたかな生活を保障する「新政」を謳ったが、それを実現するためには広く人民の協力と自発的な活動を引き出すことが不可欠であった。この「新政」の困難ゆえに、政府官員たちは議会制導入に期待し、会議の閉鎖や開催目的の移行を伴いながらも、つねに新たな議会への期待を抛り所に議会制導入を試み続けた。彼らが明治維新をすすめようとするほど、人民社会に存在する多種多様な慣習や従来の価値観が明治維新とより密接な関係をもち、必然的に「地方」の役割が大きなものとなった。地方議会では県内各地の旧慣が取捨され、あるいは旧慣に即した改革法が検討された。東京では首府としての革新と江戸以来の伝統の両面が意識された結果、独特の都市行政を生じることとなった。

一方で、人民の「民権」行使は、人民自身の意識改革や能力養成と密接な関係をもって捉えられていた。文部省や元老院は、教育法制をめぐって人民の「自由」を支えるための一時的「干渉」の必要性を認めた。ただ、明治18年時点でなお人民の自主性や教育に対する認知度の向上が課題とされたように、それは中長期的な課題となった。こうした政府の法制整備や議会開設・運営に並行して「メディア」の役割も注目される。新聞社（日報社）は旧慣を出発点として明治維新を説き、人民が明治維新を自覚的に議論し、自ら参画する状況をつくりだそうとしていた。

明治維新の困難に挑んだ政府官員たちは、人民の「民権」を改革法制に組み込み、議会による議論・調整を期待しつつ、「民権」の自主的行使による明治維新を展望した。それは本然的な「民権」擁護というよりも、明治維新の現実的展開という課題と結びつけられた「民権」論であったといえる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 6件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 湯川文彦	4. 巻 18
2. 論文標題 明治前期における教育普及の課題と方策	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 人文科学研究	6. 最初と最後の頁 15-26
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 湯川文彦	4. 巻 872
2. 論文標題 明治維新と議会制導入	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本歴史	6. 最初と最後の頁 119-137
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 湯川文彦	4. 巻 17
2. 論文標題 明治維新のなかの「保守」 明治18年の教育政策をめぐって	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 人文科学研究	6. 最初と最後の頁 149-161
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 湯川文彦	4. 巻 17
2. 論文標題 「文明開化」の伝え方 明治初期『東京日日新聞』の取り組みを中心に	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 比較日本学教育研究部門研究年報	6. 最初と最後の頁 40-52
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 湯川 文彦	4. 巻 62
2. 論文標題 明治10年代における法的承認と教育令改正	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本の教育史学	6. 最初と最後の頁 6-19
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.15062/kyouikushigaku.62.0_6	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 湯川 文彦	4. 巻 63
2. 論文標題 文明開化と習俗のあいだ 地方議会の議論と役割に注目して	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 お茶の水史学	6. 最初と最後の頁 2-36
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 湯川 文彦	4. 巻 16
2. 論文標題 明治前期における地方学事経験 長崎県庁の学制施行に注目して	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 人文科学研究	6. 最初と最後の頁 29-40
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 湯川文彦	4. 巻 15
2. 論文標題 官僚からみた「都市」問題 明治前期の行政文化と都市	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 比較日本学教育研究部門研究紀要	6. 最初と最後の頁 38-47
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 湯川文彦	4. 巻 975
2. 論文標題 明治維新时期における統治機構の形成と定着	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 歴史学研究	6. 最初と最後の頁 33-38
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計5件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件)

1. 発表者名 湯川文彦
2. 発表標題 明治前期における教育普及の課題と方策
3. 学会等名 教育史学会 第65回大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 湯川文彦
2. 発表標題 明治18年教育政策の再検討
3. 学会等名 教育史学会 第64回大会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 湯川 文彦
2. 発表標題 地方における学制の解釈と運用
3. 学会等名 教育史学会 第63回大会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 湯川文彦
2. 発表標題 官僚からみた「都市」問題 明治前期の行政文化と都市
3. 学会等名 国際日本学シンポジウム第20回（お茶の水女子大学グローバルリーダーシップ研究所）（国際学会）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 湯川文彦
2. 発表標題 明治10年代教育事務における「民権」論
3. 学会等名 教育史学会 第62回大会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 小林 和幸 （分担執筆： 湯川 文彦）	4. 発行年 2020年
2. 出版社 筑摩書房	5. 総ページ数 272
3. 書名 明治史研究の最前線	

1. 著者名 湯川文彦	4. 発行年 2018年
2. 出版社 筑摩書房	5. 総ページ数 18頁
3. 書名 『明治史講義』人物篇（第7講）	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------