

《書評》

『明治維新と〈公議〉：議会・多数決・一致』

伊故海貴則*著、吉川弘文館、2023年

那波宏哉†

「なぜ人々は「多数決」での決定に従うようになったのだろうか」(1頁)。冒頭に書かれた単純且つ明快な問いかけは、我々にとって「多数決」がいかに当たり前なものであるかを思い起こさせる。この「多数決」の定着・受容について、明治維新时期における東海地域の議事機関を事例に、その過程を分析したのが本書である。

以下より、本書の概要を順に説明する。序章「本書の視角と課題」では、日本列島社会で「多数決」が定着する過程を、〈近代的合意秩序〉の形成過程と位置付けて検討するとして、本書の課題を提示する。その手法として、近世領主権力の解体と「公議」の制度化、地域社会における「多数決」の導入、「公議」概念の変容、社会の構成単位としての「個人」の成立とそれに伴う村内秩序の再構築といった観点からの考察を行うとする。

第一部「地方行政権力の成立と制度化される「公議」」では、明治0年代(1868~1876)の地方議事機関における議事の実態を検討する。

第一章「領主権力の解体と広域の「公議」：「三河国藩集会」を事例に」では、異なる藩同士による「公議」を考察する。19世紀初頭、三河国内では「御同国」意識が存在し、「国」を単位とする藩統合を目指した「合併論」が提出される。これを契機として「三河国藩集会」が成立し、「国」単位での「公議」が模索される。一連の過程が常に三河国の範囲にとどまることから、「国」は人々にとっての帰属領域であったと評価する。また、合意形成のあり方として、第三者(名古屋藩知事の徳川慶勝)の裁定(「卓論拝聴」)が行われており、当事者間(三河国内の諸藩)による「多数決」は想定されなかったことを指摘した。

第二章「議事機関における官民関係と「公議」の実態：菰山県・足柄県を事例に」では、「公議」制度化の過程と合意形成の構造を分析する。明治2(1869)年開催の菰山県「全国集会」では、「民」からの「衆議」を県政へ反映させることを目的とした、「公議」の制度化が行われた。しかし、「衆議」の可否は「官」によって判断され、「官」の「至当」との「一致」が図られていた。そして、廃藩置県後の足柄県における議事機関でも、同様の構造で「至当」との「一致」が目指される。これらから、府藩県三治制期と廃藩置県後の議事機関において、「公議」形成の構造とそのもとの官民

* 北海学園大学法学部講師(刊行時は立命館大学衣笠総合研究機構専門研究員)

† 立命館大学大学院文学研究科博士前期課程

lt1174rk@ed.ritsumei.ac.jp

© 立命館大学アジア・日本研究所

『立命館アジア・日本研究学術年報』2024, PRINT ISSN 2435-421X ONLINE ISSN 2435-4228, Vol.5, pp.132-135.

関係は一貫していたと指摘する。

第三章「地方民会と「多数決」の波紋：浜松県を事例に」では、「多数決」を備えた議会の実態を検討する。当初の議事機関では、近世以来の「全会一致」による合意形成が行われていた。一方で、明治9（1876）年に開かれた浜松県民会と連合民会では、代議人による「多数決」が制度化される。しかし、代議人は「一村ノ委任」を受けるという規定のために、「多数決」は少数派の村の意思を排斥するものとして批判されることになる。こうした点から、当該期の「村」を基盤とする社会構造では、「多数決」による議会が円滑に機能することは困難であったと指摘する。

第二部「近代社会の形成と「公議」の変容」では、明治10年代（1877～1886）における、「多数決」が円滑に機能する社会への変容過程を検討する。

第一章「地租改正と「多数決」の導入：静岡県駿河国地域を事例に」では、地租改正事業をめぐる議事に着目し、地域社会における「多数決」の導入を考察する。駿河国地域では、地租改正による対等で同質な「個人」の創出を基盤として、「多数決」による議会が開かれた。しかし、近世的な「村」が全面的に解体されたわけではなく、「村」を超えた範囲での合意は依然として困難であった。議会のなかで「民」内での利害調整は困難となり、「官」の裁定が仰がれる。県は、地租改正を前提とする三新法体制への移行という時間的制約から、「多数決」の再提示を行った。こうした一連の過程は、「個人」間の「全会一致」が不可能なことを人々に知らせ、結果的に「多数決」の受容を促したと考察している。

第二章「近代社会としての「村」の形成：「多数決」の規範化と「共同性」の再構築」では、「多数決」がもたらした村内秩序への影響を検討する。地租改正による村請制の解体は、「個人」による「多数決」を備えた「議会」＝政治社会の成立をもたらした。村請制解体後の村は、利害の異なる同質な「個人」で構成されることが前提となったのである。しかし、この前提のために「個人」間での利害対立が表面化し、村内秩序の維持が問題となった。それゆえに、市民社会における構成員同士の〈一致〉が目指され、「共同性」の再構築が図られていく。以上の分析から、政治社会と市民社会の分離が徹底された、近代社会としての「村」が成立したと評価している。

第三章「「公議輿論」の成立」では、「多数決」導入による「公議」認識の変容を分析する。当初の静岡県会では、「民」の「衆論」から「官」が「至当ノ議」を採択する形での「一致」が目指されていた（＝「公議Ⅰ」）。一方で「多数決」導入の後、新聞紙上では、「民」の「多数決」による「公議輿論」を、「官」がそのまま承認する形での「一致」（＝「公議Ⅱ」）が唱えられた。そしてこの「公議Ⅱ」では、「多数」に基づく決定が、無条件に正当性を持つものとして認識される。以上から、「多数決」導入を契機として人々の「公議」認識は変容し、「多数決」は政治社会に定着・規範化したと論じている。

終章「〈合意秩序〉の変容としての明治維新」では、本書の内容を整理し、「多数」に基づく政治社会と、「多数決」での合意を規範としつつも、「個人」が村や国家への〈一致〉を要請される市民社会からなる日本近代社会が成立したと結論づける。そして明治20年代（1887～1896）には「多数」の絶対性が定着し、「多数」をめぐる「党弊」が問題視される。それへの対応として、共同体の〈一致〉がより強固に希求されると展望している。

さて、本書の何よりの特徴は、「多数決」を自明視せず、その定着の過程を〈近代的合意秩序〉の形成と捉えたうえで、地方議事機関の実態を検討したところにある。特に、利害の異なる対等で同

質な「個人」の創出を「多数決」の前提条件とする視点は興味深く、その際に著者が注目した事象が、地租改正による村請制の解体である。はじめの「多数決」運営の難航から結果的に「多数決」が受容されていく、まさにその画期として地租改正による「個人」の創出を見出すことで、その流れが鮮やかに描き出される。さらにそこには、必ずしも「多数決」を積極的に受容したわけではない人々の姿も浮かび上がる。

ここに端的に表れているように、本書が導き出す論理は、近世近代移行期の本質に迫る普遍的なものであり、他の事例にも応用できるように思われる。本書の主題からは離れてしまうものの、評者の関心である中央の議事機関を事例に考えてみたい。

まず、公議所と集議院では、5分の3という基準であったものの、議案の可否に多数を必要とする制度の下で議事運営が行われていた。一方で、「公議人が公議所で主張した藩論はそれじたいが原理的に正統なものに見なされ、公議人個人の政治的な立場や思想が差し挟まれにくいものであった」（三村、2021:34）ことや、廃藩置県による集議院の機能不全を踏まえると、公議人や集議院議員は藩に依存した存在であったと考えることができる。このような公議人たちは、議事場で議論を行うのではなく、事前の打ち合わせに基づいて合意を形成していた。「多数決」を受容せず、「全会一致」的な合意形成を採っていたといえる。ここには近世以来の慣習に加え、公議人らが藩に依存した存在、すなわち「個人」でなかったことによる事象とも捉えることができよう。

そして廃藩置県の後、左院が創設される。左院では過半数による「多数決」が明記され、その後の元老院でも同様であった。制度上の合意形成のあり方としては、数の基準は違えど、公議所や集議院と同じく多数を必要としている。しかし、左院議員官らに選出母体があるわけではない。「藩」の解体による「個人」の創出によって「多数決」が受容され、運用されていったのではなかろうか。

以上から、中央の議事機関の場合は、廃藩置県を画期として、「多数決」の導入と受容が促されていった可能性が浮かび上がる。こうした、「個人」の創出を「多数決」の前提条件とする視点がどの程度普遍化できるのか、さらなる検証が期待される。

また、少数を排する合意形成のあり方として「多数決」を捉えた点も興味深い。この視座に立つからこそ、「多数決」批判の発生から、論理的根拠なく「多数」に正当性が認識されるという転換が明らかとなる。

しかし、この論点を導き出す実証過程における、第一部第三章の「多数決」批判に関する史料解釈には疑問が残る（157-158頁）。著者は、米納による予備納入が示された条文についての「第三大区二十四小区二十五小区連合民会」の議事を分析するなかで、金納を主張する二十四小区・金谷宿選出の松浦文右衛門らの発言を取り上げ、「松浦は「会議規則」で明記された「多数決」を少数者にとっては抑圧的な性格を持つものと認識した」、「多数決」を取り入れた小区会では、少数の町や村の意思が「多数ニ圧倒」されてしまうと村松や松浦は自覚し、そのような「多数決」を批判した」（157頁）と評価する。

一方で、当該発言がなされた日の連合民会の出席議員数は、二十四小区選出が7名、二十五小区選出が11名となっていることから、松浦らは少数派であった。さらに問題となる松浦の発言をみれば、「我カ町方ノ如キハ金納便ナリ、然シテ今日ノ如キ我町方議員出席少ク、各村ノ議員出席多シ」とあり、松浦は自らが少数派であることを理解していたことがわかる。そのうえで、「此ノ如キ時ニ至テハ多数ニ圧倒セラル、而シテ会議規則ニ因リ多数ノ起立ニ決スルト雖モ、我人民ノ不益ヲ謀ルハ我カ任ニ非サルヘシ、乞フ該目ハ後会ニ付セラレヨ」と、議決の延期を主張している（金谷町史編さん委

員会, 1995:108)。この松浦の主張に対して村松作右衛門と榊原三左衛門が賛同し、結果的に議決は次の日に持ち越されることになるが、彼らも松浦と同じ二十四小区・金谷宿の選出であった。

以上の発言や様相に対して、少数の村を排するゆえに「多数決」が批判されたと評価することは、妥当なのであろうか。自らの不利的状況を自覚した者たちが、自村の主張が通らないことを第一の理由として、議決の延期を主張しているだけのように思える。

さらに、当発言がなされた日以外は、二十四小区が常に半数以上を占めていたことから、議決を延期することで、自らが有利となる状況下での「多数決」に持ち込もうとしたとも読み取れる。実際、議決の延期が決定した翌日には、議長の河村八郎次が議決に介入し、松浦と同じく金納論を主張する。そして他の議員の発言を抑えて「多数決」に持ち込むが、このときは二十四小区が多数の状況であり、且つ河村自身が松浦らと同じ二十四小区・金谷宿の選出であった。松浦の発言は、「多数決」を批判したのではなく、都合のよい局面ではむしろ積極的に「多数決」を受容し、活用しようとした言動と評価すべきであろう。

この解釈を前提に、改めて状況を整理したい。まず当該地域は、金谷宿の助郷村として編成された、金谷宿中心の一帯の生活圏であったという。また石高や戸数でも金谷宿とそれに隣接する金谷河原町の割合が高く、連合民会での選出議員数も多くなっている（149–151頁）。このことから、当該地域では、近世期の段階から金谷宿が大きな発言権を有していたことが推察される。さらに、選出議員数の格差という力関係が連合民会で維持されている以上、金谷宿の主張が通らないことは、「多数決」という新たな議決方法であっても想定されない状況であったといえる。

しかし先述のように、松浦の発言がなされた日においては、「多数」に基づく優位性が逆転している。金谷宿が少数の異論として排斥されるという、本来あり得ない事態が現実味を帯びるのである。こうした状況下で、松浦の発言にみられるような、金谷宿選出議員たちによる議決延期の主張がなされ、想定外は解消されることになる。

このように、「多数決」の制度化は、近世期からの村同士の力関係を、選出議員数という形で可視化する作用ももたらしている。しかしそれゆえに、「多数」に基づく優位性がその時々状況に応じて流動することとなり、従来力関係から絶対性が失われる。このことが、「多数決」による議事の紛糾のなかで、新たに認識されたのではなかろうか。金谷宿選出議員らの動向にみられるように、地租改正以前の経験のなかでも、「多数決」は理解され、受容されたことが考えられる。

また、「多数」の流動性ゆえに、従来排斥されるはずだった村にも、主張が採用される可能性が芽生える。だからこそ、元来表出することのなかった異論が顕在化し、議事が紛糾するのではなかろうか。「多数決」制度化が村同士の力関係に揺らぎをもたらしたことで、近世的な「村」という単位に綻びが生じたことも考えられる。

以上、本書の中心的な視点に促され、いくつかの問題提起を行った。的外れな指摘や誤読もあるかと思われるが、著者と読者のご海容を請う次第である。本書の意欲的な成果をきっかけに、他地域における事例の検討や、隣接分野での議論が進展していくことを祈念してやまない。

参考文献

金谷町史編さん委員会編（1995）『金谷町史：資料編三 近現代』金谷町。

三村昌司（2021）『日本近代社会形成史：議場・政党・名望家』東京大学出版会。