

## 官僚からみた「都市」問題

—明治前期の行政文化と都市—

湯川文彦\*

### はじめに

都市の近代化は旧来の社会と新たなシステムの化合によってすすめられた。そのダイナミックな移行過程をとらえるために、注目を集めたのが新たな“都市行政”の導入である。小路田泰直は都市の社会的分業体制の発達に注目し、官僚たちが専門家行政（官僚行政）と素人行政（名誉職行政）の合理的結合を目指していたことを指摘する<sup>1</sup>。またその結果として、市制の制定、合理的結合の挫折、「予選体制」による調和、局部的利益の調整不良による破綻を見通している。また、原田敬一は旧来の共同体の解体に伴って「丸裸の利益社会」に移行したと評し、その社会を編成するために、個別利益を超越していると装う「公共」＝「行政」が必要とされたと指摘する<sup>2</sup>。このように、旧都市社会の動揺と再編を「行政」に注目して捉え直す視角が提起され、都市に新たに導入された領域（官僚行政）と旧来の共同体をもとに再編成された領域（名誉職行政）が並存していたこと、それゆえに「公共」をめぐる議論を生じたことが明らかにされた。

一方、都市の近代化について“都市計画”の導入に注目して明らかにしようとしたのが、藤森照信である<sup>3</sup>。藤森は、東京全体を煉瓦造りにする計画の頓挫から、明治10年代の現実的な防火対策の議論へと展開していく過程を描き出し、その結果として江戸の町に残る伝統的な方法（土蔵造）

で対応することになったと指摘する。また、御厨貴は各省庁の競合的状況、官民協同（内務省—東京府と改進黨—東京府会の提携）の模索といった明治10年代以降の政治・行政状況のなかに首都計画の議論を位置づけた<sup>4</sup>。そのなかで、内務省は運輸交通体系の整備という実務的・実利的都市計画へ収斂、かつての欧化のシンボルとしての都市計画像を払拭していったとする。

都市行政と都市計画をめぐる議論を架橋する研究も現れた。中嶋久人は、有産者による市政議論の場が存続し、あるいは新設されることによって、都市公共事業をめぐる政治参加と官民間の合意形成が図られていく過程を描き出した<sup>5</sup>。これは、明治前期の政治課題と東京府の現実に即した官民の計画論議の展開であり、内務省や東京府の官員たちが計画し、府会、メディアの反響を呼んだ。

以上のように、先行研究では、近世近代移行期の都市における新秩序の構築について、「公共」の論理、「行政」の台頭、「計画」の討議に着目して分析を重ねてきた。いずれも近代性を表す現象を通じて近世都市から近代都市への変化を説明するという問題関心に適した方法といえる。しかし、都市が近代性を帯びること自体に、人々の葛藤はなかったのだろうか。明治維新の一大変革のなかで、人々には都市が近代化するとはどのような状態だと理解されていたのか。

本稿では、明治前期における都市の近代化のかかえる問題について、政府官員たちの視点を中心に検討し、以て明治前期の行政文化の特質を考察する。検討に際して留意したいのは、政府が全国

\*お茶の水女子大学助教

を対象に計画・実施していた近代行政と都市行政の関係である。従来の研究ではすでに都市行政が特異なものとして認知されていることを前提としてきたが、後述するように政府官員はもとより都市か否かを問わず全国人民に公平の統治を実現することを標榜していた。かかる“一新”の志向ときわめて特殊な経験を蓄積してきた都市がどのような関係におかれるのかをめぐっては、政府官員のあいだでも議論的となり、悩みの種となった。本稿では、都市行政の特異性が、全国一般の統治のなかで承認されていくプロセスを検証することによって、都市の近代化をめぐる問題がどのように理解されていったのかを明らかにする。

## 1. 都市と一新のあいだ

### (1) 継承の必要性

新政府では改革を求める声が飛び交っていたが、改革をするためには現状を引き継ぐ必要があった。明治元年（1868年）4月、江戸に入った新政府官員たちは、今後の統治方針を定めた。三条実美（議定兼関八州鎮将）の江戸に対する所見は次のようなものだった<sup>6</sup>。

まず従来の旧幕府統治を継承する。江戸の民は徳川氏あって「天朝あるを不知之情態」であり、新政府の統治を「難施」い状態にある。ゆえに「当分時宜二従ひ所置」せざるを得ず、「大凡旧貫二依り」寺社・町・勘定の三奉行を継承し、「是迄之規則ヲ得と受取」ったうえで新たな制度に「引直」していくこととする。

三条の所見は、急速な統治の変化が人心の動揺につながり、却って新政府に対する信用を損なうことになるという現状理解に根ざしていた。同年7月5日の岩倉宛書翰では次のように述べる<sup>7</sup>。「急速に変革、旧制を破り耳目を一新すべし」とする声も聞かれるが、これは言うべくして行われたい。いわゆる小鮮を煮るが如し（「如烹小鮮」：子細な介入によらず寛容に適切なさじ加減で治

めることをよしとする。典拠は『老子』）である。もしすべての旧法を一新しようとするれば「政事無紀律、職官人材不備、百事紛乱、民亦徳川の政治を思ふに至らん歟」、つまり統治万般の不適当により信用を失い、人々は徳川の治世を思慕することになる、と。

260余年の統治実績を誇る幕府と、それをもたない新政府。新政府は王政復古の実現により、至善の統治を実現することを宣明したものの、多くの人々が信用をおくのは長年の慣習であり、新政府に対する信用をつなぐことが目下の課題である。三条らはそのような現状認識に立ち、江戸を大幅につくりかえることよりも、江戸を穩便に引き継ぐことを当面の課題と認めていた。

### (2) 変革の方法 一名を変え、住を変え、人を変え—

もっとも、この継承は今後の変革を見据えたものでもある。明治元年7月17日、東京奠都の詔により、「江戸」を「東京」に改名し、その意義を「東西同視」を謳った。その趣旨を、岩倉具視（輔相）は次のように説明している<sup>8</sup>。日本の「繁華」は関東に盛んにして地勢は「奥羽蝦夷広漠の土壤に連接」している。しかも「徳川幕府の大権を掌握すること二百有余年の久きを経たり」。ただ府を置くにとどまれば「人心の服否如何ぞや」。ゆえに東巡し、「東西一視敢て私する所なきことを開示」し人心を収攬する、と。新政府は西（京都）に成立した政権である。したがって、東京への改名は全国に“公平”の治世を実現するという意思表示にはほかならなかった。

改名という行為は、その名にふさわしい実を追究するというメッセージでもある。たとえば、松田道之（大津県令）は大蔵省に対して「大津県」を「滋賀県」に改名することを求め、その意義を次のように述べている<sup>9</sup>。廃藩置県の「御盛挙」にあたり、「依然元幕府代官所タル大津ノ名号ヲ因襲罷在候テハ、徒二名実相反スルノミナラズ、

元来愚民ノ固著破レ兼、自然開化ノ進歩ニ障碍不少奉存候」。願わくは「此機ニ乗ジ、断然大津県ノ名号ヲ被廢、現在ノ郡名ヲ取り、滋賀県ト被為相改、地方ノ旧面目ヲ一新、愚民ノ固著ヲ折破被為在度」と。つまり廃藩置県の実効をあげるために、まずはその実を求めるとにふさわしい名に改めることを訴えたのである。

変えるのは名だけではない。東京府は“住”を変えることによって実を求めた。明治5年3月1日、東京府布達によれば以下の通りである。今日の東京府は以前とは違い天皇の膝元となったので、これまでのように「毎度ノ大火」では甚だ恐れ入る次第であり、庶民にとっても家作の不備により家財等をしばしば焼失しては家産の目途も立たず、多年辛苦により調えた財本を「一時ニ灰燼」に歸しては「莫太ノ損耗」となり「何レモ不忍次第」である。ゆえに「家屋ハ渾テ煉化石ヲ以テ早速建築取掛り候様可致」と<sup>10</sup>。このような変革は、もとより人民の望みにもとづくものではない。津田真道はこの煉瓦街計画を人民の信用を損なう行為であるとして次のように糾弾した（「政論の二」『明六雑誌』第11号—1、明治7年6月）<sup>11</sup>。

東京京橋以南、煉瓦石造成る。大路広闊、人馬路を異にし、あたかも巴黎京大街のごとく然り。しかるにこれ官の造るところにして、民力の致すところにあらず。そもそも政府数十万金を京外の民に徴してこの大土木を興し、特恩を輦下の一區に施す。これはたして何の義ぞ。京外の民もとよりこの義務を負ず。該区の民もとよりこの特権を有せず。すなわち該区、ひとりこの特権を有せざるのみならず、当時これを欲せず。ただにこれを欲せざるのみならず、当時該区民の苦情を鳴らす声、街衢に満てり。しかりしかして、政府、人民の権義を問はず、好悪を顧ず、断然としてこれを行う。チラン〔オランダ語のTiran、英語のtyranny 暴政〕にあらずして何んぞ。ただ、その觀の美なるがためか、はた火を防ぐため

か。觀の美なるはすなわち是あり、防火の策また無しというべからず。しかれども、必竟いわゆる時世の然らざるを得ず、事情の止むことを得ざるに出るにあらず。ゆえにこの大不公平のことをなすのみ。

津田は、民力と民意にそぐわない当該計画を、暴政であり「大不公平」であると厳しく批判する。東京に政治都市にふさわしい内実を求めることは、公平の治世を実現するという政府の統治理念に反する——津田の批判は、都市を変革することの統治上の矛盾を直截に表現している。東京煉瓦化計画の頓挫もまた、経費不足とともに人心との乖離が招いた結果であった。

より根本的な変革を目指す方法もある。“人”を変える、すなわち教育の普及である。政府は明治5年に学制を頒布し、人民一般の教育を志向した。しかし、この方法をそのまま実行すれば、府民に与える影響は甚大である。東京府内には私学52所、家塾1128所があり（『文部省第一年報』）、他府県に比べて旧慣を支える仕組みが深く根づいていた。そこで、東京府では「民情」を考慮し、「漸ヲ以テスルニ非レバ得ベカラザルヲ以テ」、まず公立小学20校を建設するにとどめた。文部省は寺子屋を旧弊にとらわれたものとして批判したのに対して、東京府はモデル校（公立小学）の開設にとどめ、旧来の私家塾への直接的な介入を回避した。このように、文部省は小学校の新規性を打ち出して変革を唱えたが、東京府では旧来の学びに対する信用が根強いことを認めて漸進的な変革を選択した。

以上のように、新政府は名を変え、住を変え、人を変える、様々な変革の手を打ったが、建築の施策に表れたように、多くの人々が暮らし、長年の旧慣が蓄積されてきた東京において、変革は容易に遂行できるものではなく、東京に特別な変革を求めること自体に全国一般の公平な統治という理念との矛盾が含まれていた。また、教育の施策が示すように、人心の動揺がきわめて大きな問題

に増幅される東京において、急進的な変革は望めず、漸進路線に帰着することとなった。こうした変革の難しさゆえに、新政府が全国一般の変革を求めるなかで、東京は浮いた存在になっていく。

## 2. 地方制度の模索

### (1) 都市の相対的位置

全国地方制度の統一を目指す政府において、特殊な事情をかかえる地域として認識されていたのが、開港場を有する五県（神奈川・兵庫・長崎・新潟・箱館）である。当該諸県は明治2年の民部・大蔵・外務三省間合意により、三省協議にもとづいて「別段」の制度を設けることが決まった。背景には区々の開港場管理により、貿易・収税上の混乱・争論が発生していたことがあり、こうした問題を解消するため、統一規則を作ることを目標としたのであった<sup>12</sup>。その後も一部地域の特別扱いは続き、繁華の地である「三府三港」（三府＝東京・京都・大坂、三港＝神奈川・兵庫・長崎）は地方制度の統一が議論されるなかでも浮いた存在であった。明治8年に開催された地方官会議では、地方制度統一に向けた政府・地方官の合意形成が期待されたが、たとえば地方警察議案（政府作成）では三府三港を統一制度案の適用外としており、全国一般の範疇に当該地域を含めることはいまだ困難と認識されていた。議案修正の委員を選出する際にも、神田孝平（兵庫県令）より三府三港地方官を選外にするよう要請があり、他の地方官たちが説得する一幕もみられた<sup>13</sup>。

繁華の地は、その用務の特殊性にもかかわらず、開化の先進地として全国諸地域の仰ぎ見る存在として評価されていた。以下は明治9年に内務省が国内諸地域（府県、開拓使、琉球藩）の列次を説明した文書である<sup>14</sup>。

府は皇居の在る所及び国中の大都会、四方仰瞻する所なれば、之を首に列する事当然たるべく、県は日本中土の地にして文物風俗同軌

の所なれば又其次に列し、使〔開拓使〕は辺陲新闢の地にして未だ中土の制度一般普及せざる所なれば又其次に列し、藩は即今琉球のみにて遠島且風俗も異なる地なれば其次に列するときは、遠近の順序整然として体裁宜を得可申と存候。

府は皇居の在所、「国中の大都会」として「首」に位置づけ、県が「日本中土」「文物風俗同軌の所」としてこれに続き、以下、開拓使（北海道）、琉球藩（沖縄）と続く。つまり、先進地たる府を中心としてそこから遠ざかれば遠ざかるほど遅れた地域が存在している、と内務省は説明している。

しかし、その一方で、府は遅れた存在としても認識されていた。以下は、明治8年に東京府学務課が地方官会議準備に際して纏めた所見である<sup>15</sup>。

「当府下之儀は全国之首府なるを以て各地方より万事着目候は必然之事に候。学校之儀も他県之標準ト可相成方法御施行有之度事二候。右保護之儀は各地方共到底民費に課賦候外別に方法も有之間敷と存候」。明治6年の公立小学校設立以来、「各区え学校取設候儀は暫く人民之自由に任せ、強て課賦之方法御施行無之候処」、府民より民費による学校設立願が出され、すでに65校を数え、なお増えている。いずれも若干の補助金を除き、民費で経営されているため、今民費賦課を実施するのであれば格別市中に「苦情」も起きないはずである、と。東京府学務課は「全国之首府」として「他県之標準」となるような施行方法を考える必要があるとしながらも、実際に提案しているのは他県で実施されている民費賦課への追従であった。

### (2) 府民からみた「府」

府治における改革の遅れは、府民の実感するところとも一致する。以下、明治8年に東京府庁へ提出された府民の意見書をもとにその府治認識に迫りたい<sup>16</sup>。

まず、政府・府庁の発する法令が府民一般に周

知されていない。瀬戸昌邦によれば、「枝街」には布令の廻達せざるもの多く、「本街」に出て初めて知り「驚愕」する有り様である。期限を過ぎて布令に悖ることもあるという。しかしながら、法令は正確無比に府民を拘束すればよいというものでもない。商人・栗田喜兵衛は「国律正しきは万民保護の第一と承る」としつつも、次のように疑問を呈している。「維新以前長く泰平の御代に生れ、人種悉く遊惰に流るは何とも歎ヶ敷候得共、不得止ヲ之形勢也。是を厳律を以て俄に一洗しむると雖も、民心未だ十に八九は積弊也」と。江戸時代の情態を法令を以て「一洗」しようとしても「民心」はそれについていけない。栗田は「富商」のみならず府下の多くの「貧商」の窮状に目を向けるよう訴え、旧幕府を相手に生計を立てていた多くの商人たちが困窮しつつある実態を語った。「今哉府下の人民困苦朝夕に逼り、流通の金円乏しく、皇国の保護を待事渴魚の水を慕ふが如し」というように、彼ら商人が望んでやまないのは再び「泰平」を図るための「窮民救助ノ法方」であった。木部決もまた市中は「荒廃窮乏」、「規に洋風を模して商業振はず、法に発明を取て製造盛ならず。窮は益窮し、富も亦窮に赴く。本府に見るときは則其顕著なる者を得る有らん乎」として西洋にならった改革法が市中荒廃を助長しているとみて「世事一変して人心一変せざるの故也」と評する。このように、府民のあいだでは、法令が周知されていない問題があるだけでなく、法令そのものが府民の生活を混乱させていると問題視されていた。そして、瀬戸が「本街」と「枝街」を比較し、栗田が「富商」と「貧商」をわけて論じたように、繁華の地と目される東京府内にも地域的差異があり、府民のなかにも大きな経済格差が存在していた。一律の改革法では実効性が挙がらず、とりわけ経済的に苦しい府民には東京府の漸進路線でさえなお急速に過ぎるものであった。

こうなると、教育事業についても厳しい意見が噴出することは避けられない。福島新平は、政府

の「学校法則」盛大といえども「府下未だ十分に至らず」と評し、「有志の集金を以て之を設立するは事遅延に及んで迅速なる事能はず」として官立学校を主力とする学校整備を求める。郷村戸長・福地常存らは、府下公立小学校はすべて官費支弁、その他は民費支弁で「実に不公平之処分に御座候」。このまま改正しなければ「何ヶ年通行候共、其民従学之目途無御座候」と、公立学校設置区域とそれ以外の区域における費用負担の不公平を問題にする。ゆえに、彼らは民費負担を中心とする公平賦課こそ必要と説くのである。あるいは、商人・野口栄三郎は、学校設立の意義とされる「文明開化」について次のように捉える。

文明と申事は何を以て文明と申唱候か、愚民の私共其意味更に相弁不申。人が文明開化々と申せば、矢張通例の流行言葉の様に心得居候処、此程明六雑誌第三十六号の内、文明開化の解と申熟読仕候に、文明開化とは英国の語にして、シウィリションと云へる語とあり。是を支那人は此語にて礼儀に進むと為す。我国の語に訳すれば、人柄のよくなると申事に有之由。

野口は『明六雑誌』第36号掲載の論説（西村茂樹「西語十二解」と思料される）を読んで、なんだかわからなかった「文明開化」の語義を理解したという。野口は当該論説をふまえて、「文明開化」とは中国語では「礼儀に進む」と解し、日本語に訳せば「人柄のよくなる」ことであると把握する。しかし、府民の現状は豪華絢爛な建築と余りある衣服で飾り立てる有り様であり、その表面に反して「内心の不人柄」が進んでいると難ずる。野口は府民（貧民を除く）による産業振興のための積立金「民用備金」の創設を求めるが、それは学校整備、文明開化と次のような関係があるという。

方今専諸所に学校を設けられ、人民一般に入校を進め候ても、貧民の族は其費用を厭、男女の児童入校致させ候事不相成、誠に以愍然の至り、希くは民用備金を積なば、止を得ざ

るの貧民救助の一端にも相成可申存候。(中略) 近頃学校設ケノ為メニ志シ厚キ華族ヨリ千円或は百円、富家の平民にも不惜出金して、人民一般工学を進め、早く文明開化に至らしめ、人間の利害得失世界万物の長たる道を明かにさせんためなり。然るに今人民中以下の貧人財に乏しければ、俄に学問に進みがたく、此民用備金を商工農に是を貸与、銘々の職業に勉強致させ、物産を製造させなば、正に豊国に至らん。小民の情体は金銀融通の自在ならざれば必交不深して終に人心一和不仕、僅に才有と雖ども貧窮に至れば其才智施す事あたはず。

明治5年学制はその布告書において「学問は身を立るの財本」と説いたが、野口はそもそも府民が財に窮する状況では、その費用を出す者は限られ、子弟の就学もすすまないとみる。華族・富民による学校設立の動きを「文明開化」をすすめるためのものと理解しつつも、貧民はそこに通り、開化に至ることができない。貧民の職業をすすめるなければ、学校のための整備が府下に文明開化をもたらすことはないというのが、野口の見解である。このように、東京府が人心への影響を鑑みて採用した公立学校整備策は、費用負担の不公平という問題を抱え、府下一般の学校整備についても、そもそも学校に通えない多くの貧民に対して対策が不十分であると捉えられていた。

一連の府民の意見を俯瞰すれば、改革の必要性について概ね理解を示している一方で、改革についていけない多くの府民の存在を指摘し、より漸進的で現実的な方法の採用を求めていることが窺える。府民にとっては、改革の前に生活の立て直しであり、生活あつての改革なのである。

### (3) 全国的改革との疎隔

府民が指摘するように、東京府には改革の実効性を担保するために多くの問題が山積していた。人心の動揺を避け、漸進策を採らざるを得ないと

してきた東京府は、次第に全国諸県でなされている改革との疎隔を痛感することとなる。以下は明治10年、楠本正隆（東京府知事）が政府に提出した意見書である<sup>17</sup>。

我東京府下の如き、曾て覇府敗類の余を承け百事只之を維持するに注意して未だ事業を振起するを欲せず。故に新たに人目に触る可きもの少し。況や道路橋梁等の工費皆府税を以て之に充、毫も民費に課する処なきをや。故に他の地方に比すれば府下人民の如きは課賦の責に任ずる鮮少なりとす。

楠本は旧幕府以来の統治から脱却できず、東京府における改革に遅れが生じていることを認める。全国府県で民費負担が取り沙汰されてきた道路橋梁についても府税に依存しているほどであるとして、府民の意識の変わらない様を描く。それでも、府の民費総額は多額にのぼる。折しも明治10年1月には地租軽減の詔が発され、これに基づく同月の太政官第2号布告により、民費賦課額は正租の5分の1を上限とすることが通達されたが、楠本はその方策が府下に適合しないと説く。すなわち、同布告に即せば東京府の民費は「實際費途の三分の一」に抑えられてしまい、別法を設けて不足分を賦課するほかなくなる。官の補助を求めようにも国庫にも余裕がない、と。楠本はかかる事情を以て、東京府において太政官第2号布告の執行を「停止」し、地方官による適宜処分を認めるよう求めた。当然、そのような措置を認めれば全国法制の不一致を生むと批判する声もあるかもしれないと楠本は認めるが、「些少の障碍を煩ひ、却て怨嗟を万民に取るは実に政府の為め憂慮に堪へざる所なり」として府民の「怨嗟」を避けることの方が重要であると断言した。

府治の舵取りを担う東京府知事が、全国一般の改革法と同軌することが府治の不利益になると捉えていたことは注目に値する。府民は即時改革困難と認めていたが、楠本もまたその実感を強くしていたと考えられる。翌明治11年、政府におい

て全国地方制度の統一法（三新法：郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）案が取りまとめられ、地方官会議が召集されると、同案審議の席上、次のようなやり取りがみられた<sup>18</sup>。

議場において、地方税により施行する事業をすべて府県会の決議によるべきとする動議が呈された際、松田道之（内閣委員）は、治水・堤防のような「緊要事件」が何年経っても行われぬ恐れがあるとして動議を「空論」と切り捨てた。楠本もまた同様の立場から「人民の意見に任ずるときは、人情大抵之を出すを嫌ふもの故、義務に怠るべく、且つ何れへか偏倚する所あるべきにつき」「人民の存意に任ずと定めば、云ふべからざる不都合を生ずること明かなり」と述べた。人民任せでは府治に支障が生ずるとというのが彼の実感であった。

さらに同年、楠本は東京府の特別扱いを求めて政府へ意見書を呈している<sup>19</sup>。楠本は市街の独立経済、防火費や水道費など地方税目追加、区長の奏任官待遇などを求めたが、その理由を東京府が「首府」であることに求めている。すなわち、「東京の地たる、全国の首府にして、他の地方の例を以て処し難きもの多し。彼の歐洲の如きも、首府は自ら首府の体裁あつて、他の地方と其治を異にするものあり。願くは茲に注視せられ、東京は自ら他の地方と特別の施設あらん事を」と。楠本はヨーロッパの「首府」を例に挙げて持論を補強しているが、それは全国的改革をさらに推し進めるためのモデルとしてではなく、全国的改革の軌道から外れるための論拠であった。

こうした特別扱いは、政府においても考慮すべき問題となっていた。三新法案の責任者の一人である井上毅（法制局大書記官）は実際に三府別制を模索し<sup>20</sup>、三新法施行順序では「三府及其他市街」については地方の便宜に従い、「慣習の旧法を用ゆること勝手たるべし」と定めるに至った<sup>21</sup>。

#### (4) 江戸を持ち出す

「首府」の特殊性を根拠づける源泉は、ヨーロッパにとどまらない。楠本は東京が「江戸」であったことに「首府」の特殊性を求める。すなわち、明治12年の東京府作成の「区郡町村編制趣意書」では次のように説明している<sup>22</sup>。

東京奠都の詔（明治元年）によれば「自今江戸を称して東京とせん」とあるため、「東京は即ち江戸の改称たる事明らかなり」。そこでかつて「江戸」と称し、あるいは「御府内」と唱えた領域を以て「東京」の領域とする。東京は「全国の首府」にして市民が多く、農民は少ないため、他の地方と同一の治を為すことができない。その「市政」において「百般の事務究めて多端」である。市政は慎重にして整肅に至り、郡政は寛裕にして簡約なることを欲するものである。市と郡は互いに経済を異にし、「郡村の堤防費と市街の消防費等は共に相関し難く」、道路橋梁の事情も相異なるため同一に為しがたい。そのため「区郡」の境界を改め、その制度を明確にする。十五区と六郡の領域は「大抵故制に則り、旧称に遵ひ、地形を案じ、戸口を計り、土俗人情の相依るもの等を斟酌」して定め、区務所・郡務所の位置の便否を考究し、つとめて「習慣に基き」計画するものである、と。

三新法のひとつである郡区町村編制法は「旧慣」に即した区域設定を規定していたが、楠本はその「旧慣」を「江戸」という近世都市に求め、「首府」は特殊であるという論拠に据えた。三新法立案に際しては、イギリスの「自治」を援用しつつ、国内現実に即して「自治」の必要性が説明されていたが、楠本もまた「江戸」の継承という「旧慣」と、ヨーロッパにいう「首府」の実例をもって東京府治の特殊性を正当化していたことがわかる。

### 3. 旧慣への帰着

#### (1) 旧慣（東京）に合わせる

旧慣を東京の現状に即して解釈する場合、府下

の施策は独自の形態をとることになる。以下は、明治11年の平井正（東京府学務課員）の教則改正に関する説明である<sup>23</sup>。

府民は大きくわけて2種類であり、一方は「士族」（華士族、神宮僧侶、学士、医師など）、他方は「平民」（農工商）である。府下学齢児約13万人のうち、3分の1は「士族」、3分の2は「平民」。これまでは学制に基づき、ともに学期8年として共通の小学教則を採用してきたが、士族の子弟は「旧藩の時より学校の設ありて多少の教育を受くるもの」であり、小学教則通りでは「其力余ありて満足せざる」ために小学入学を忌避し、「漢洋の私学に移る」者が多い。「平民」は「未だ学文の何物たるを解せざるもの多」きゆえに、小学学科の「高尚なるに驚」き、貧民の子弟に至っては「早く父兄の營業を助けざるを得ず」学期8年在学することは困難である。したがって、共通の小学教則は「士族」「平民」の双方の実情にそぐわないため、教則を3種（簡易科・尋常科・中学科）に分ち編制する。なお、簡易科は永続を想定せず、あくまで「民情に適する」ために設けるものなので、「其民度の進むに随ひ斟酌する所ある可し」、と。

従来、全国一般に実施されていた小学教則は、各地の実情に適さないとして改善を求める声があがっており、文部省では明治11年の文部省第4号布達により小学教則の廃止を決めた。東京府の新教則は、こうした文部省政策の動向をうけつつ、府内の法令を府下の現実に即したものに改める方策であった。平井が説明するように、府民は江戸時代以来、身分に応じて異なる学びのもとにあったために、学校教育を受け容れがたい状況にあり、東京府ではより高尚な学びとより低度の学びを旧身分に即して提供する方策を採用することとした。

こうした東京府の動向は、東京特殊論に収斂しているというだけでなく、都市における旧慣が否定すべきものというよりも、政策の前提として受け容れるべきものに位置づけられていたことを示

している。先述の通り、東京府は府下民情を考慮して時に政府法令からの逸脱も検討し、府民もまたより一層の考慮を求めてきた。こうした経緯のもとに三新法の「旧慣」概念は東京府に受容され、より積極的に東京特殊論を主張する根拠とされた。

なお、都市における旧慣尊重が改革を抑止、あるいは停止させる論理として用いられる点は、注目に値する。明治20年、すでに府下の生活も長くなった元老院議員・津田真道は、まもなく施行が想定される市制案について次のように疑問を呈している。「今俄かに新日本を造るが如く新面目を現出し来るは畢竟何の爲めにするや一向に解得することを得ず」「我国は大抵従来慣行の制度を用ひて可なりとす。昔日の鎖国世界に立戻るは到底能はざるも、存して害なき限りは改むるを要せず。総て国の制度を換ゆるは風俗を壊り、国利を損じ、結局不得策なる事多し」と<sup>24</sup>。西洋法を否とするわけではないが、無前提に肯定するわけでもない。旧慣をよるべきものとして信用し、そのうえに法制を考案する思考法が窺われる。

## (2) 旧慣（西洋）に合わせる

一方で、旧慣は西洋法によって正統化されたものでもあり、官員が旧慣尊重を訴える場合、西洋の旧慣への接近を意味することも少なくなかった。以下は、牧野伸顕（制度取調局員）の「市政法」案（明治17年）の説明である<sup>25</sup>。市政を支える役職については、市長を「府尹」、区長を「町頭」、市会・区議員を「年寄」と称する。府尹・町頭は官選とし、「行政の官吏にして同時に府町自治の監督をなす者」とする。府尹の呼称については「自治に相違するを以て不穩当と愚考すと雖も、他に考案なきにより暫く記載し置く」という。

この市政法案の下敷きとなっているのは、ハインリヒ・フリードリヒ・フォン・スタイン（Heinrich Friedrich Karl vom Stein）の手になるプロイセン市政法（1808年）である。牧野自身による同法の解説書には次のように記されている。同法は、



プロイセンにおいてはじめて“自由主義”を市政に組み込んだ法令であり、「見よ此法律は嚴重の命令に外ならずして、人民は自治を許されたるにあらざり、自治すべきことを命令せられたるなり」と<sup>26</sup>。スタインの事蹟については、日本の地方自治制立案に影響を与えたモッセ（Albert Mosse）も『『スタイン』の計画精明目的悉当したるの偉功に出づるものにして、普国今日の繁盛は其元自治体に起因するものと云ふべし』と評してその重要性を認めている（明治19年「モッセ氏自治論」<sup>27</sup>）。要するに、牧野はプロイセン市政法のシステムを日本に導入するために、日本の旧慣たる役職名（町頭、年寄）を持ち出し、市長に相当する旧名称がないために漢名の府尹をあてた。ここでいう旧慣は、すなわち西洋法への跳躍を意味し、それを正統化する限りにおいて日本の旧例が持ち出されることになる。

なお市政法案をうけとった井上毅は、牧野に次のように伝えている、府尹・町頭（官選）は自治にそぐわない。「今日の度」に応じて現状を維持し、府尹・町頭の設置を見送るか、「左もなければ、いつそ英国に倣ひ、完全なる自治之体を挙行すべし」と<sup>28</sup>。市政の現況にあわせて改革を見送るか、それともイギリス式の「完全」な自治体へと跳躍を果たすかの二択であると井上はいう。彼は市政を官選者にゆだねる方式が国内現実とイギリス法にいう自治の精神のいずれからも乖離している点を問題視していた。こうした思考法は、ひとり井上に特異なものではない。たとえば、御雇のルードルフ（Karl Rudolph）は次のように指摘する<sup>29</sup>。

日本では官吏が「高等ノ学問的教育」を受けておらず職務にも熟練していない。官吏の大半は士族であり、「経済の何物たるを弁ぜざる者多し」。却って農工商業に従事する人民は「能く之れを弁ぜり」。また、日本の教育は「頗る能く平均するを以て、今や普国に擬し自治権を人民に与へ、而して又一方に於て国家より其の自治を監督するも亦何の不可かあらん。唯其の必要なるを発見するあ

るのみ」。「東京は自治の原素に富むを以て、他の市街に於て独裁制と為したる者を以て之れを合議制と為せり」。「彼の封建時代の制度（忠孝、切腹等）の廃止せらるゝは自然の勢なりと雖ども、此の点に付き人民の服務及び従順の精神を維持するが為め、懲戒の規律を厳にすること必要なり」と。

ルードルフは、日本の高等教育の遅れと普通教育の普及状況を勘案し、官治に依存するよりも自治権を人民に与えることを肯定する。同時に江戸時代以来の「自治」の経験と「従順」の精神を前向きに評価し、東京では合議制にもとづく自治が適切であるとした。彼自身プロイセンの例を想定しつつも、日本の教育状況と江戸時代以来の人民の“治の文化”を念頭に、東京にフィットすると考えられる制度案を提言していた。ここでは旧慣が西洋法への跳躍を意味するだけでなく、国内現実が跳躍に耐え得るかどうかを見定める物差しとして用いられていたことが窺える。

## おわりに

明治新政府の発足以後、官員たちは旧幕府時代の統治を乗り越えるべきものと位置づけ、全国的改革のモデルケースとして近世都市の変革を位置づけていた。しかし、その一方で旧統治は長年の統治実績を誇り、人民の信用を得ていたために、官員たちも法令による急進改革は却って統治を瓦解させる恐れがあるとみて、あくまで人心に配慮した漸進的・現実的改革を模索した。巨大な旧慣の集積体にして人民の多様な生活を内包していた東京にあっては、その傾向はとりわけ顕著であったといえる。彼ら官員は江戸を東京に改称し、耐火性の高い煉瓦の街への変貌を目指し、学校教育の普及に努めたが、改革の旗をふるたびに意識せざるを得なかったのは人民生活において「江戸」が継続する実態であり、それを乱す改革法への批判の声であった。自然、東京は全国のモデルどころか、全国一般の改革から遅れ、逸脱するケース

が増え、東京府知事みずから東京特殊論を高唱して政府に特別扱いを求める事態となった。

明治11年の三新法が示した地方制度の統一的概念である「旧慣」もまた、東京府治の経験のなかで解釈され、むしろ東京が「江戸」の継承者として特殊な位置にあると再確認され、より一層府民の生活実態に即した府治の改良を目指す根拠とされた。次第に全国一般の軌道から遊離しつつあった都市について、官員たちは「首府」の名のもとに、やむを得ざる現実を積極的に肯定するようになり、むしろ現実に即した法制度こそ望むべきものと唱えるに至った。この「旧慣」解釈は、西洋法への急激な跳躍を正統化する選択肢をのこしながらも、国内現実にあわせて急進改革を押しとどめる論理としても用いられた。かかる解釈の二重性は、彼ら官員が都市をもてあまし続けてきた経験値によるものであり、同時に近代都市がつかねにかかる二つの方向にむかって議論される対象であり続けるという行政文化を形づくったものといえる。改革の先頭と最後尾の双方を兼ね、一般と特殊の双方にまたがって論じられるところに、日本の近代都市行政の困難さと柔軟さが認められる。

#### 注

- 1 小路田泰直『日本近代都市史研究序説』柏書房、1991年。
- 2 原田敬一『日本近代都市史研究』思文閣出版、1997年。
- 3 藤森照信『明治の東京計画』岩波書店、1982年。
- 4 御厨貴『首都計画の政治——形成期明治国家の実像』山川出版社、1984年（のち『明治国家をつくる』藤原書店、2007年に再録）。
- 5 中嶋久人『首都東京の近代化と市民社会』吉川弘文館、2010年。
- 6 明治元年5月30日、岩倉具視宛書翰（佐々木克ほか編『岩倉具視関係史料』下巻、思文閣出版、2012年、43頁）。
- 7 明治元年7月5日、岩倉具視宛書翰（大塚武松編『岩倉具視関係文書』第4巻、日本史籍協会、1930年、44～45頁）。
- 8 明治元年6月、議定・中山忠能宛書翰（前掲『岩倉具視関係文書』第4巻、39頁）。
- 9 明治4年12月、大蔵省宛松田道之意見書（国立公文書館所蔵「太政類典」第二編・明治四年～明治十年・第九十五巻・地方一・行政区一、第30号文書）。
- 10 国立公文書館所蔵「太政類典」第二編・明治四年～明治十年・第百十四巻・地方二十・土地処分七、第18号文書。
- 11 山室信一・中野目徹校注『明六雑誌』上巻、岩波書店、1999年、364～365頁。
- 12 国立公文書館所蔵「太政類典」第一編・慶応三年～明治四年・第六十九巻・地方・地方官職制三、第42号文書。
- 13 我部政男ほか編『明治前期地方官会議史料集成』第1期・第3巻、柏書房、1996年、246～247頁。
- 14 明治9年6月26日、「戸籍表国土順次の儀伺」（国立公文書館所蔵「公文録」明治九年・第百二十八巻・明治九年七月・内務省伺一、第11号文書）。
- 15 東京都公文書館所蔵「諸建言 その一 庶務課」明治8～10年、608.A6.10-1。
- 16 同上。
- 17 国立公文書館所蔵「諸雑公文書」雑00378100。
- 18 我部政男ほか編『明治前期地方官会議史料集成』第2期・第4巻、柏書房、1997年、154、157頁。
- 19 国立国会図書館憲政資料室所蔵「岩倉具視関係文書」47-8-(8)～(15)。
- 20 『井上毅伝』史料篇・第1巻、國學院大學図書館、1966年、148頁。
- 21 『法令全書』明治11年、内閣官報局、1890年、188頁。
- 22 東京都公文書館所蔵「理事彙輯」明治10～12年、610.B6.05。
- 23 玉川大学所蔵「第一大学区第三回教育会議日誌」。
- 24 明治法制経済史研究所編『元老院会議筆記』後期・第28巻、元老院会議筆記刊行会、1983年、130～131頁。
- 25 国立国会図書館憲政資料室所蔵「牧野伸顯関係文書」78-1。
- 26 同上、78-2。
- 27 國學院大學図書館所蔵「梧陰文庫」C-132。
- 28 『井上毅伝』史料篇・第4巻、國學院大學図書館、1971年、505頁。
- 29 明治19年「日本帝国の教育、財政、地方政務并に官庁及び自治機関の組織に関する改正意見 自治の部」（伊藤博文文書研究会監修、檜山幸夫総編集『伊藤博文文書』第49巻、ゆまに書房、2011年）。