

地域支配と開発権力 —千葉テーゼを中心に—

森 重雄（電気通信大学）

I

社会学的システム論風に言えば、国家とは特殊近代的政治システムにほかならず（ルーマン 1965=1989:20-5, 42f.）、それは「ネーション・ビルディング」という、国家・国民・民族を、三重映しの同期性において生成する集合体編制過程の、権力機構面での一帰結である。

本発表の目的は、この国におけるネーション・ビルディング過程の権力=行政面での実質を、「地域支配」—行政権力の自称では「地方制度」すなわち共同体=自然村破壊（図1）—に求め、国家という権力のモダニティ形式（福田 1970:53, マイヤー 1930/50=1982; ウェーバー 1919-20/24=1955:215f.）が確立するさいに果たした、モダニティとしての教育の〈エートル〉（森 1998; 1999ab:2000ab）の媒介をあとづけることにある。

ところで、この検討は、定性的には、すでに法社会学者・千葉（1962）によってとうの昔にあらたおこなわれており—これが副題にある「千葉テーゼ」の意味である—本発表はこの「千葉テーゼ」を定量的に追試する位置にある。

II

ネーション・ビルディングというモダニティ過程の一環をなす地域支配制度は、国家機構の胎児である発足当初の明治政権により発せられた、明治元（1868）年旧暦閏4月21日の『政体書』にもとづく、府藩県三治制における、府県の開設をもってはじまる。

この府県とは、要するに、明治政権にたいして不透明な自足的「ローカル」を、明治政権の権力がおおよそ透明で区画的な「プロビンス」に変換するための橋頭堡であった。しかし、9府20県というプロビンスにたいする273藩というローカルの存在は、発足当初の明治政権が、集合体単位で言えば、この島群の範囲の9.6%しか透明化すなわち行政=権力的に掌握していないことを示していた。

この状況のなか、明治2（1869）年2月5日の『諸府県施政順序』で、明治政権は政府直轄地の府県にたいして「小学校ヲ設クル事」を要求する。

つまり、ローカルである藩とは異なる府県というプロビンスの特徴の一つを、「小学校」なるもの^{エートル}の存在に求めたわけである。しかしこの時点では、藩に簇生する寺子屋や藩校と府県の「小学校」との種別性は、まったく不明瞭であった。

明治2（1869）年6月17日に版籍奉還が実行され、この島群は、名義的には、明治政権の「国土」となった。そのご明治4（1871）年布告の『戸籍法』さらに7月14日の「廃藩置県」の決行によって、「国土」としてのこの島群の透明化、すなわち実質的なプロビンス化、岩手県権令・島 惟精の大隈重信宛書簡にあらわれる表現では「王化」（大島 1994:50）の方向が、行政=権力の権源である主権確立の原因ならびに結果として追求されてゆく。

III

小学校を中心とする「学政」を統括する中央機関としての「大学」の設置は、すでに明治3（1870）年2月に定められていた。しかしこの「大学」は、皇学者と漢学者の抗争で学政機関の役割をおよそはたせず、「まるで潰れて、喧嘩の為に潰れて仕舞い」（加藤 1922:416）、あげく明治4（1871）年7月18日、「大学ヲ廃シ文部省ヲ被設立候事」という、太政官布告第351号が発せられる。

ところがここに、行政と学政とのねじれ、二重権力状態の端緒が構築される。これは明治政権の布告レベルでは、一方で既述の『諸府県施政順序』で小学校設置機関とした府県規定を失効させるかたちで明治4（1871）年11月25日に「諸府県学校ノ儀ハ自今総テ文部省管轄ニ被仰付候条諸事同省ノ差図ヲ受ケ可取計事」としながら、他方で2日後の『県治条例』では、地方官（府知事県令）の職務権限に「人民ノ教育」をあげていることに示される。そして明治5（1872）年『学制着手順序』ならびに『学制』は、この学政におけるねじれ、二重権力状態をさらに増幅した。

IV

まず6月24日の『学制着手順序』では第1条に「厚ク力ヲ小学校ニ可用事」、第8条に「凡諸学校ヲ設クルニ新築營繕ノ如キハ務テ完全ナルヲ期スル事」と、いわゆる「校舍完全主義」（喜多 1986）が、府県にたいして指定される。しかし府県はこれでは何を建造すればよいのかが判断できず、「地方の催促」（石戸谷 1967:10）をまねき、これは『明治六年文部省制定学校建図』（図2）の配布にまで連なってゆく。そしてこの『建図』は、法服姿の後醍醐の「異形」（網野 1993）ならぬ、仏教的禁忌を破り四足獣の肉を食らう洋装の睦仁の西洋性と呼応する「異形」なのであった。

つぎに『学制』は、明治5(1872)年8月3日文部省布達第13号の別冊であり、布達の主文は「今般被仰出候旨モ有之教育之儀ハ自今尚又厚ク御手入可有之處從來府県ニ於テ取設候学校一途ナラス加之其内不都合ノ儀モ不少依テ一旦悉令廃止今般定メラレタル学制ニ循ヒ其主意ヲ汲ミ更ニ学校設立可致候事」と、学制にかなった学校を新設するために、原則的に在来の学校の廃止を命じていた。

この学制にかなった(小)学校の雛型もまた例の『建築図』にゆきつくのであるが、別冊『学制』には、地域支配にかかわるもっと深刻な問題がはらまれていた。「学区」(小学区)の設置要求である。

V

明治政権の地域支配、マクロ・ローカルである藩解体後のメゾ・ローカルである自然村共同体のあくなきプロビンス化という「権力の意思」(千葉1962:152, 161f., 352)は、すでに『戸籍法』による「戸籍区」ないしは「大区小区制」の実施に示されていた。この結果、明治11(1878)年段階では、全国に大区が907、小区が7,699あったとされる。ところがこれにたいして、『学制』によれば、「学区」は全国に5万前後(正確には53,760ないし47,040)設けられなければならないのであったのである。

中央官庁である文部省のこの指令に、中央官庁にそくせば局長以下の地位でしかない地方官は、さっそく「学区」の編成方針に伺いをなし、その結果、『学制』頒布の半年後、明治6(1873)年2月9日文部省布達第13号で、1小学区は人口約600人をもって編成されるべきことが規定された。学制期の学区規模平均は、少なくとも公的資料によるかぎり、この規定を遵守している(図3)。

ところでこの時期、自然村解体=行政村構築というかたちで地域の透明化をめざす明治政権も、そのための「権力の逆透明化」とでも形容されるべき行政コストの過重状況に逢着していた。メゾレベルにまでゆきついた権力の透明化作業によって、かえって地域の瑣末な特殊の懸案事項が、権力中枢(太政官)に逆流してくるという問題である。

この問題の解決の嚆矢は、明治9(1876)年10月17日太政官布告第130号『各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則』であり、これは自然村共同体の法的承認を意味した。そのごこの政策線で、明治11(1878)年のいわゆる地方三新法(『郡区町村編成法』『府県会規則』『地方税規則』)ならびに明治13(1880)年の『区町村会法』が制定され、メゾ・ローカルとしての自然村が法認される。

しかしこの法認は、明治政権の権力の意思からすれば、一時的で便宜的な譲歩にほかならなかった。ここにおよび、地域支配政策一般にねじれをもちこんだ学政、二重権力のうちの攪乱的な権力のほうが、この権力の意思の貫徹に加担してゆく。

VI

自然村共同体を町村として法認した地方三新法の翌年の明治12(1879)年、『学制』は廃止され、『教育令』の時代をむかえる。このとき三新法に呼応するかたちで「学区」は廃止される。つまり(小)学校設置機関は自然村にゆだねられる。

ところがそのご学政は独自の動きをみせる。というのも、学政レベルでは、『教育令』下の「教育事業ノ類弛ノ状」により「之カ救済上改正ノ必要」(黒田・土館1906:39)が生じ、明治14(1881)年1月29日に文部省布達第1号「小学校設置ノ区域并校数指示方心得」および第3号「就学督責規則起草心得」を発し、「学区」の復活ならびに地方官の就学督促の権限確認をおこなうのである。そして明治15年11月21日から12月15日にわたる『文部省示諭』により、(小)学校の基準建築の確認と「学区」の「聯区」化の推進をはかる(図3)。

このとき、『示諭』においていかに「素朴」「堅牢」が謳われていようとも、(小)学校が「異形」であることに変わりはない。それゆえこのまったく新しい建築物の建造は、区町村費を圧迫することになる(図4)。ここに、「聯区」つまり自然村共同体の「学校組合」としての事実上の合併がやむなくすすんでゆくことになる。

ここにはパラドックスがある。自然村共同体の行政町村としての法認の一環として、学政は洋風の近代学校装置である(小)学校の設置を課した。しかし行政町村(自然村)は独自にはこの「プラント」を建造することが財政上かなわない。そこで「聯区」をなしてこれを建造せざるをえない。そしてこれは、行政村としての自然村共同体の「武装解除」が学政平面上でなされたことを意味する。

じっさいこの時期から「学区」数の減少・「学区」あたり人口の増加・「学区」あたり町村数の増加(図5・6・7)がみてとれる。ということは、つまり山県有朋が明治21(1888)年4月17日「市制及町村制」でおこなった行政=権力平面上での自然村解体・行政村構築という、明治政権にとっての「国土」の透明化すなわち地域支配は、学政平面ですであらう達成されていた、ということの意味する。言いかえれば、学政平面に固有の「異形」のプラントたる(小)学校建設の要求、学政によってあらわれた教育の「エートル」、この意味での学政的開発権力が、明治政権の地域支配政策の一翼をになった。つまり、学政のねじれという屈折をつうじてこそ、自然村解体・行政村構築という地域支配をめざす権力の意思は、その権力線を直進させることができたのである(図8)。

*本報告は平成11・12年度文部省科学研究費補助金「ネイション・ビルディングの社会過程に関する研究」(課題番号1160170)にもとづいている。