

Title	小野修三君学位請求論文審査報告
Sub Title	
Author	
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1994
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.67, No.10 (1994. 10) ,p.160- 166
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19941028-0160

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

こうした点が指摘されるにせよ、田久保君の論文が、これまでも必ずしも十分な学問的関心が払われてこなかった一九七〇年代前半の米国の対中外交政策と米中ソ三国の戦略的關係に、明確な構造的枠組みのもとで、国際政治の動態に着目しつつ、透徹した分析を加えた研究であることは明らかである。その意味で、本論文の学術的価値は高く評価されてよい。我々は、田久保忠衛君に博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与することが適当であると考える。

一九九四年三月四日

主査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	小此木政夫
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員	太田俊太郎
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	池井 優

小野修三君学位請求論文審査報告

本報告は、小野修三君が提出した学位請求論文『公私協働の発端——大正期社会行政史研究——』に関する審査報告書である。内容に関する評価に入るまえに、本研究の構成を明らかにしておく。

序 章 課題と方法

第一章 濟世顧問制度と笠井信一

第二章 小河滋次郎と救済事業研究会

第三章 方面委員制度の誕生前後

第四章 方面委員制度の導入——大正期横浜市政の側面

補 章 一つの公私論——福祉における国家以前と国家以後

なお第一章から補章にいたる五章は、それぞれ数節に分けられ、各節には小題がつけられているが、煩瑣にわたるきらいがあるので、本報告書では、あえて割愛した。

石田雄教授はその著書『日本の政治と言葉』（東京大学出版会、一九八九年）において、「政治のなかの言葉とその意味」を追求し、「言葉が人間を支配するのは、その意味が一義的でないと

う特徴を通してである」と指摘し、自由・福祉・平和・国家の四つの言葉を取りあげて、その《支配》の実態を論証した。それはまさしく、W・E・コノリイが『政治的言説の用語』(一九八三年)で展開した「合意をえられない概念」(a contested concept)を手がかりとして、近現代日本の社会的・歴史的文脈の中で具体的にこのような概念の特徴をとらえようとした労作であった。

この「合意をえられない概念」としての〈福祉〉における二義性を、石田雄教授は、「一つは各個人の福祉が生存権として国家にむけて要求される」一面と、「国家が公的扶助その他福祉サービスを提供により、あるいはそれに対する国民の期待感を利用して、個人を統合し国家に包摂していこう」とする側面、つまり、「個人が国家に対して権利を要求する側面と、国家が個人を包摂していこうとする側面」のからみあい、ととらえている。

こうした石田教授の関心のあり方と小野君のそれとは、その論脈において必然的に交錯する地点が多々見られるが、小野君はむしろ思想的立場を明確にしようとしている。たとえば、彼が公私論について、私に公が結びつくべし、とする市民理論に立って、「福祉ないし相互援助を人間関係の常態」とし、「今日の言葉で公私協働、当時の言葉で『官民の一致協力』あるいは『半公半私』が〈自治という名の行政〉になってしまふのは何故なのか、またそうならないためにはどうすればよいのか、より一般的に言えば自治を、また福祉をイデオロギーないし行

政としてではなく、思想ないし政治として語るにはどうすればよいのか」との問題意識を明らかにした地点にそれを見てとることができると。

だが、この公私協働に関して、小野君は留保をおく。つまり、J・ハーバーマスが展開した「公共性の構造転換」としての現代の位置づけである。ハーバーマスは、言うまでもなく、公権力と公権力への参与から排除された私人との対立状況としての絶対主義が、重商主義の発達にもなっており、私人の公共領域への浮上が発現し、「公的意義を帯びた私的領域」としての市民社会が構成される、とする論脈を呈示する。それはさらに、「公権力の領域とみなされてきた公共性」が今や「公権力から分離したひとつの民衆的広場」になるという意味で公共性の構造転換が行われる事態を生む。それはつまり、政府政策としての重商主義がつくりだしたイロニーである。言いかえれば、国家政府が主導する公共空間での営為が私的空間の絶対性を生む、とするパラドクスであった。

このように歴史展開をおさえた時に、ならば、近代日本の重商主義が、こうした「公共性の構造転換」をもたらさなかったのは何故か、とする問題意識が派生するのには必然性があるだろう。小野君の方法論的立脚点は、この問題意識に対する一つの回答として「官僚的方法の穩健性」をあげる点にある。別の言い方をすれば、「日本の場合にはむしろこうした官僚的方法、言い換えれば〈官民の一致協力を官のイニシアチブ〉で行った

点で、逆に「公共性の構造転換」がはばまれた、と小野君は考える。この視角は非常に微妙な問題を孕んでいると思われる。小野君の表現をかりれば、「わが国において『公共性の構造転換』はいかなる公使協働が可能なのか」という逆手の問題意識になるからである。むしろ、小野君が問題にしていることでの「公」は、構造転換をもたらさない地点での「公」である点が微妙なのである。そこに飯田泰三教授が言う『「人格」や「文化」、あるいは「生活」や「社会」といった諸シンボルが浮上してくる。』大正的「思想状況」を背景に据える要請がはつきりとでてくる。たとえば、「大正的」思想状況を代表する思想家の一人である左右田喜一郎をとらえて、小野君はその「多数決」論に着目する。

左右田にとって多数決は「奇なる現象」である。数学・論理・芸術・道徳の分野では多数決は行われぬ、もし行われたら「吾等の精神的活動は破壊に終わる」からである。だが「社会百般」にあつては多数決が行われる。それは奇だ、と左右田は言うのである。しかし、この奇は重大な問題を論理的に人間に突きつけている。つまり、「各個人は一方に人格の自覚が究極までに残り、他方には而も社会の形作らるゝ為に人格の核心に触れざる」工夫としての多数決である。

小野君のくくり方はこうである。「自分一個の主張は他の多数者とは異なる。だが、多数者と異なるということは自分の主張の非妥当性を意味するものではない。その意味で自分の主張の

妥当性を自ら打消すことなく、かつ自分と他の多数者とで構成する社会の存続をも可能にするテクニクが、「個人の社会的没入」、すなわち社会のなかで多数を占める側の意見に従うという多数決であった。ということは言い換えれば、社会のなかで個人は「人格の核心に触れしむることなく存在の権利を持つ」のであり、社会との関係が再び失われれば「依然として個人が真の尊厳を持して立つ」のである」と。

ここに左右田における「社会の発見(飯田泰三)があった。ただし、左右田にあつては、社会はゲゼルンシャフトであり、もう一つの社会としての協同体(ゲマインシャフト)が指定される。それはテンニースの識別である。だが、左右田はこの二範疇をもって直ちに発達史観とは理解していない。一方には協同体による個人主義の滅却を来す絶対の集合主義を避け、他方社会存続の止む瞬間に個人主義以外あり能わざる如き絶対の分散主義も防ぎ、而かも社会の見地に在って個人主義の真髓たる人格の尊厳を維持し得る如き境地を理想として、課題として」設定するところがポイントである。つまり、左右田にしてみれば、日本の現実が、協同体と社会の識別による単線的発展ではなく、この両者をもって構成される《協同体社会》こそありうべき形象であった。

小野君は、「半身が社会で、もう半身が協同体という非論理的結合体こそ、左右田が視野に入れていた日本の現実、すなわち国家だったのではないかと指摘し、「その意味の国家と『社会』

は、……相互に対立して存在するものではなくて、まさしく等価体」でなければならぬが、社会は文化と等置できない以上、その社会は国家と等価ではなくなる。さらに、そうした国家と等価でない社会は個人によって構成されねばならない。かくて、その「個人」こそが小野君の想定する「私」なのである。

このようにして設定された「課題と方法」での問題提起は、「具体的に大正期の地方行政過程」において検証されるのだが、その手がかりは岡山県知事笠井信一、大阪府嘱託小河滋次郎、大阪府知事林市蔵、横浜市長久保田政周といった「公人」側の思考と行動であり、言いかえれば、「近代日本・大正期の地方行政過程への照明によって、制度としての『公使協働の発端』を浮かび上がらせる」ポイントに集約される。そして、その検証は、「今日の福祉制度の一つである民生委員の理論的根拠たる公私協働を、大正時代に初めて打ち出した制度としての岡山県の濟世顧問と大阪府の方面委員の両制度の誕生および普及の行政過程に関する歴史的研究」に結実するのである。以下、章を追って説明する。

第一章は岡山県知事笠井信一の心情とその政策構想との関連を説述する。大正五年五月の地方長官会議における天皇の御下問——それはごく形式的なものであったはずだが——は、笠井に天皇の牧民官としての認識を強いた。「凡倉知事」を確認した笠井の想念は、『一片の訓令や漠然たる勸奨』という形の地方行政を行っておれば岡山県については特に心配なしとしていた

自分を、急遽実施した貧民調査とつき合わせることで発見し、自らの怠慢に恥じ入っ」た点に求められよう。この想念は「朕が百僚有司」たる笠井の責任感のあり方から発する。つまり、天皇―牧民官―民との連鎖直結的（ヒエラルヒーではなく）関係の中での自己認識である。小野君の表現を借りれば、天皇制の頭教としての「無償の殉教」義務をみずから担い切る心情、と言えるのだろうか。「その意味で笠井は内務官僚として特異だったのであり、一方でそもそも天皇を玉として扱うことなど不可能だったし、また他方一木（喜徳郎内相）のように無機能的『国家の事務』の執行者として自己を限定することも出来なかったのである。」

かくして、彼は「濟世顧問」を任命し、「無償の殉教」への参加制度を発足させる。つまり、「ボランティア」でありながら、官による任命がなされる」という制度理念が設定されるのだが、それは現在の民生委員の発端として顕彰される制度構想に連結する。言いかえれば、国民統合手段としての福祉の展開に導くものだが、大正天皇制の中であって、国民統合のはからずも大きな意義を発揮しえたであろうような理念であった。だが、このような制度的意味を含んでいた濟世顧問制度であったが、笠井が適切妥当な人材が確認できなかったれば任命に踏みきれないという「誠実さ」を発揮したことと、ヒエラルヒー的な「お上」観の日常化風土の中で、県庁内外の非協力もあって、組織的効果は期待するがごとくには発揮されなかった。

しかし、この制度は上からの押付けではなく、笠井自身が抱懐したように、下からの民間的自発的なものに行政がむしる協同作業をなす、との公私關係を想定した点で、「わが国の国家福祉の基本的枠組」、言いかえれば「地方自治を地方行政に転化させるための枠組」として評価すべきことがらであった。その場合の《地方自治》は、「国家官僚のヘゲモニーによって国民が『民』にふさわしい義務体系に整序されること」を意味しており、笠井がねらったのは、前述したように、公私協同關係として地方行政がみずからを變革する要因をはからずも含んでいた点に強調がおかれるべきであった。

第二および第三章の焦点は、大正七年一〇月にはじまる大阪府の方面委員制度である。それを指導したのは大阪府救済事業指導監督（大久保知事）そして救済課囑託（林知事）として協力した小河滋次郎である。この推移は単なる名稱變化ではなく、「私營救済事業へのアドバイザーとしての活動から、公營救済事業のそれとしての活動への移行」という質的變化をとまなっていることに注目すべきである。この一種の断続性を小野君は次のような小河の展開として位置づけている。つまり、小河は大正二年五月からはじまる救済事業研究会を運営し、機関誌『救済研究』を発行して、「人心」啓蒙による救済政策への準備作業をし、その上で大正六年に救済委員制度の実現をはかるが失敗に終わる。その挫折が大正七年の「公私協働の救済制度としての方面委員」を生みだす。この断続の二期間にあつて、小河は將

來發生しうる社会問題への対応を想定していた。だが、前期の小河を占めていたのは、道義的欲求からの行為としての救済のあり方であつて、大久保知事から林知事への交代に伴う政策原理である「今や斯業の趨勢が漸々私營の手より公營に移動し、任意的慈善行為の範疇を出でて義務的政治行為の領域に入ってきた」この認識に即応するものではなかった。つまり、小河は「公營方能宗に帰依する者」ではなく、「公的機関のみに由て遺憾なき救済保護の精神的活動を望むことは不可能である。一層大に個人的慈善の働きも發達せしめて以て公的救済の足らざるを補い、且つ進んで常に之を監視し督励するやうに努力せねばならぬのである。私的慈善事業の働きが寧ろ公的救済の經營を監督指導するの權威を持つまでに健全なる發達を遂げしめんことを理想とすべき」と述べているように、私營を公營が補足するスタイルが彼に明らかであった。

この前期の小河が後期、つまり方面委員制度成立後の彼とどのように断続するのか、それがまさに小野君の研究の中心課題である。この制度的轉換の主因は大阪府知事の更迭にある。大久保から林への交代は、府庁内の部署新設ならびにその職務の確定といった「実務」以前になすことあり、とすることを承認していた行政側の意志が、「大阪府の救済事業の完全を期する為に、延ては又我帝國救済事業の為に」府庁内に救済課を新設せんとする林知事の行政思考に變更することを意味する。つまり、救済課は大阪府警察部救済課がその内実を担当したのであった。

林知事はことさらに小河の存在を無視することで、林府政の色合を強化せんとした、とも言えよう。内務官僚たる林にとつて、警察力を媒介にする統治に何ら疑問はなかったのである。ただ、米騒動およびその後の対応に関しては、警察力によつては対処できない、という認識は林にもあつたはずであり、それが方面委員制となつて結実したと考えられよう。

この公的の制度としての方面委員は、小河自身が広く欧米諸国における救貧制度を調査した結果、「オリジナルの独自の色彩」をもつた日本の制度として林知事に提起したものであつたにしても、小河がそこで変節変説したのだ、とは小野君はみていない。「職制上一方は知事、他方は一課の囑託なのだから同床異夢の比喩は適当でないかも知れないが、一方は米騒動が『此の大阪の治安』を乱しているが故に、警察力の充実によつて、また警察力のみによつては対処し切れない側面に対しては新たな方面委員制度によつて、その回復を図ろうと考え、他方は救済課囑託として方面委員制度という知恵を知事に提供しつつも、同じ米騒動が社会救済事業の必要性もさらに高め、『差当り先づ貧民階級の人々に対する衣食住の改良も遂行』せねばならないと考えていた。『常設的の社会救済』制度を米騒動を機にともに発足、推進させようとしている二人が同一の事柄を思念していたとは言い難いはずである」と小野君が指摘している、その表現に小河の死後における公私の緊張の弛緩が予見されているのである。

だが、こうした小河の内面的葛藤にもかかわらず、林と小河は外から見る限り一体であり、方面委員制度は「官民の一致協力」を官のイニシアチブで実践し、もつて国家の恩典を強く意識させる方向に展開される。第四章は、その導入過程を横浜市政に考察した研究である。ただ、ここではすでに「社会事業」としての《慈救》の必要性が認識されている点に留意すべきであろう。つまり、「横浜市方面委員制度とは先行する民間の社会事業だけでは不十分だと認識する市当局が、その反省に基づき行政側の完全なイニシアチブのもとで新しく発案し実施せんとした社会政策」であつたところに特色がある、と言ふべきであろう。

小野君は本研究の「方法」として、「行為者の主観的に思念された意味とその行為の客観的帰結、そしてその両者を乖離させる行為者の置かれた状況の三つのポイントから行為を理解し、説明しようとするマックス・ウェーバー」の理解社会学に立つことを宣明している。この視角からすると、明治二二年発布の帝国憲法に先だつて制定された地方自治制が、「国家ノ隷属ニシテ其主裁権ニ服従」するとする上下関係、つまり国家が政治としての意志決定を行い、地方は「自治ノ行政」によつて国家意志を地方にいかにして実施し運用してゆくかの限定的な「自由」を付与されるという形で現在に及んでいる。「現実」が聳立する。その中にあつて、大正期における社会問題が帝国の存在基盤をあるいは揺るがすかもしれぬ性質の「生存権」問題を随伴して

浮かび上がったとき、地方行政官僚がその問題に対処した主観のあり方、その結果、そしてその乖離の中で歴史の狭間に姿を没していった様相は、政治家・官僚の政治的責任論として現在において問われる位置を占めている。さらには、現在における政治的民主主義論の中の公と私のせめぎあいの性質を考えるよすがを提供しているとも言える。小野君はこれまで、公と私その発現のアーリーナとしての中央政府と地方自治、ひいては民主主義政治における自治のあり方に強い関心を抱いてきた。

そうした小野君の知的展開過程にあって、その素材の一つに大正期における自治の経緯として『福祉』問題をとらえた本研究は、小野君の堅実な学風を示すものと考えてよからう。さらに、官における救貧が必ずしも慈恵的・恩恵的な上からの思念によらず、さまざまな担い手によって時代的制約にもかかわらず、そこに存在する人間の位相認識の誠実さを明らかにした功績は大きい。第一次資料の丹念な読みと向き、逆に帝国体制の壁によって変形されつつも、今に語り残しているその『精神』のありかを突きとめて感動的でもある。だが、それがやがて「陛下」の赤子を餓えさせてはならない、とする形での帝国日本の特殊連帯感に転換されてゆき、それがさらに日本民主主義による「福祉国家」の名によって国民の国家権力への期待感をかりたてながら、国民を『国家社会秩序』に統合しようとする「こと」で、それは国民の生存権を強めることによって福祉を増進するのではなく、『自由』や『批判』を制限することによって、国民の国家

への依存性も強める（石田雄）方向への歯どめとして、どこまで「歴史の教訓」たりうるか、についての小野君の展望が聞きたいところである。その点で本論文での「補論」は十分ではない。しかし、それは小野君が今後に行き詰る課題であると信ずるものである。

本論文では、先に述べた如く、帝国内務官僚およびその協力者たちの「理解社会学」的研究として、一歩まちがえれば、表面的表象的に流れかねない彼らの「文章表現」およびその行動の軌跡をよく読み透かして、彼らの公私認識を思想的に整理し、理解の糸に結んだ努力を、私たち審査に当たった者たちは高く評価したい。本論文が社会政策論ではなく、社会行政史研究においても大なる一石を投じたものとして、私たちは、小野修三君に博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与するを相当とすると考えものである。

一九九四年三月五日

主査	慶應義塾大学法学部教授	内山 秀夫
法学 研究科 委員		
副査	慶應義塾大学法学部教授	中村 勝範
法学研究科委員	法学博士	
副査	慶應義塾大学法学部教授	川合 隆男
法学研究科委員	社会学博士	