

# ローカル・インタレストの構成

## 近代日本における地方利益と土木インフラ

稲 吉 晃

### 目次

1. 課題と方法
2. ローカル・インタレストの諸要素
3. 転換のメカニズム
4. おわりに

## 1. 課題と方法

本稿は、近代日本における利益政治をひとつのシステムと捉え、その主要部分をなすローカル・インタレスト（地方利益）が如何なる構成をもつものであったか、整理するものである。

日本政治史研究において地方利益は、長く主要な検討対象であり続けている<sup>1</sup>。

---

1 鳥海靖（1961）「初期議会における自由党の構造と機能」『歴史学研究』255号、升味準之輔（1966）『日本政党史論 第二巻』東京大学出版会、坂野潤治（1971）『明治憲法体制の確立：富国強兵と民力休養』東京大学出版会、有泉貞夫（1980）『明治政治史の基礎過程：地方政治状況史論』吉川弘文館、御厨貴（1980）『明治国家形成と地方経営：一八八一～一八九〇年』東京大学出版会、後に同（2007）『明治国家をつくる：地方経営と首都計画』藤原書店に所収。三谷太一郎（1995）『増補 日本政党政治の形成：原敬の政治』

鉄道<sup>2</sup>・河川<sup>3</sup>・道路<sup>4</sup>・港湾<sup>5</sup>・上水道<sup>6</sup>の整備や、教育・軍事施設その他の誘致活動<sup>7</sup>、税制の改正<sup>8</sup>など、地方利益とみなされる政策分野ごとに、それらの実態を明らかにする研究が蓄積されてきた。

しかし、このような長い研究の蓄積をもつにもかかわらず、あるいはそれゆえに、近代日本における地方利益をめぐる政治の全体像はみえにくい。個別の政策分野における豊富な研究は、ひとくちに地方利益といっても、その時期や地域、また政策分野によってその様相が大きく異なっているということを示している。もっとも中央集権国家は、地域ごとに異なる課題を全国レベルで一元化して処理するから、それらはある程度標準化されているはずである。換言すれば、地方利益を取り扱うためには、地域ごとの多様な事情を標準化し、操作可能な状態にしなければならない<sup>9</sup>。本稿

指導の展開』東京大学出版会、伏見岳人（2013a）『近代日本の予算政治 1900-1914: 桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程』東京大学出版会など。

- 2 中村尚史（1998）『日本鉄道業の形成：1869～1894年』日本経済評論社、松下孝昭（2004）『近代日本の鉄道政策：1890～1922年』日本経済評論社、老川慶喜（2008）『近代日本の鉄道構想』日本経済評論社など。
- 3 服部敬（1995）『近代地方政治と水利土木』思文閣出版、御厨貴（1996）『政策の総合と権力：日本政治の戦前と戦後』東京大学出版会、高村直助編著（1996）『道と川の近代』山川出版社、櫻井良樹編著（1998）『地域政治と近代日本：関東各府県における歴史的展開』日本経済評論社など。
- 4 高村直助編著（1997）『明治の産業発展と社会資本』ミネルヴァ書房、第1部、長妻廣至（2001）『補助金の社会史：近代日本における成立過程』人文書院、北原聡（2001）「道路法と戦間期日本の道路改良：自動車輸送をめぐる」『関西大学経済論集』第51巻第2号など。
- 5 稲吉晃（2014）『海港の政治史：明治から戦後へ』名古屋大学出版会など。
- 6 松本洋幸（2020）『近代水道の政治史：明治初期から戦後復興まで』吉田書店など。
- 7 松下孝昭（2013）『軍隊を誘致せよ：陸海軍と都市形成』吉川弘文館など。
- 8 今西一（1991）『近代日本成立期の民衆運動』柏書房など。
- 9 そのためのひとつの頂点が議会であるが、一方で近代日本の統治構造が分権的であるとすると、議会はあくまでそのひとつということになるだろう。前田亮介（2016）『全国政治の始動：帝国議会開設後の明治国家』東京

は、豊富な研究の蓄積に依拠しながら、その全体像をスケッチしようと試みるものである<sup>10</sup>。

本稿でローカル・インタレストという言葉を用いる理由は、ひとつには、こうした利益政治のシステムの側面を強調する意図による。行政学者の水谷三公によれば、名誉革命後に秩序が動揺し、土地貴族が衰退していく時期の英国に、インタレスト（interest）という言葉が新しい意味をもって普及したという<sup>11</sup>。この場合のインタレストは、集合的な利益という意味のみならず、集合的な利益の認識枠組み（関心）や、そのような集合的な利益にもとづく影響力、あるいは人脈、集団といった意味を含む<sup>12</sup>。すなわち、旧来の秩序が動揺するなかで、新たな秩序を編成、あるいは旧来の秩序を再編成する際のキー概念となった言葉が、インタレストであった。近代日本における地方利益の重要性も、こうした旧来秩序の崩壊と新たな秩序の編成の必要という事情を背景としている<sup>13</sup>。ある地域的なイシューにもとづいた人間の集合が形成され、それが秩序を編成するひとつ

---

大学出版会。

- 10 「自治」や「地域振興」をキーワードに全体像を描こうとする試みはすでにある。たとえば松沢裕作（2009）『明治地方自治体制の起源：近世社会の危機と制度変容』東京大学出版会、同（2013）『町村合併から生まれた日本近代：明治の経験』講談社、飯塚一幸（2017）『明治期の地方制度と名望家』吉川弘文館、徳竹剛（2021）『政治参加の近代：近代日本形成期の地域振興』清文堂など。これらの研究は、共通の利害を有する公共空間の成立、とりわけその空間における自治のあり方という側面から、「地方利益」にアプローチする。これに対して本稿では、政策の立案・実施という側面からアプローチする。
- 11 水谷三公（1987）『英国貴族と近代：持続する統治 1640-1880』東京大学出版会、第4章。
- 12 水谷は、その一例として moneyed interest や landed interest といった用例を挙げている。前者は金融資本家、後者は地主の集合を指す言葉である。前掲水谷（1987）、184頁。
- 13 前掲松沢（2009）、同（2013）。荒木田岳（2020）『村の日本近代史』筑摩書房。

の単位になったとき、そのローカル・インタレストが成立するといえよう。

ローカル・インタレストという言葉を用いるもうひとつの理由は、本稿では、ある 이슈が「利益になる前の状態」をも視野に含むからである<sup>14</sup>。この場合の利益が経済的な利益のみを指すのではないことは当然であるが、経済的・非経済的いずれにしても、ある 이슈を操作可能な状態にするためには、生のままの漠然とした希望や期待から、かたちをもつ利益へと転換させなければならない。たとえば、ある地域を経済的に発展させたいという漠然とした期待や希望があっても、そのままでは操作することはできない。しかし、国家による鉄道建設とそれに伴って沿線地域が経済的に発展したという前例があれば、その生のままの希望や期待を、鉄道敷設要求というかたちをもつ利益へと転換させることができる。本稿では、前者を「プレ地方利益」、後者を「地方利益」と呼び、その転換過程に注目する。

以下、本稿では、まずローカル・インタレストを構成する諸要素を分解して整理し、続いてこれらの諸要素によって「プレ地方利益」が「地方利益」へと転換されるメカニズムについて説明を試みる。最終的な目標は、近代日本におけるローカル・インタレストの類型化であるが、本稿では、ひとまず土木インフラ分野、具体的には鉄道・河川・道路・港湾・上水道に話題を限定する。土木インフラではないローカル・インタレストの検討は、後日を期す。

---

14 田口富久治は、定義はしていないものの、利益集団になる以前の原初的な利益に連なる人々という意味でインタレストという言葉を用いている。田口富久治（1961）「県政・党派・インタレスト（一）：秋田県のケース・スタディ1」『政経論叢』30巻5号、同（1962）「県政・党派・インタレスト（二）：秋田県のケース・スタディ2」『政経論叢』31巻1号。

## 2. ローカル・インタレストの諸要素

ローカル・インタレストを構成する要素は、制度的枠組み、アクター、アリーナの三つに分類できる。以下、この三つの要素についてそれぞれ簡単に説明し、その具体例を示す。

### 2-1. 制度的枠組み

ローカル・インタレストは人為的な人間の集合であるから、地方官や政治家、地域有力者などのアクターによって発見され、マネジメントされる。その際、アクターの思考を規定するものは、制度的な枠組みである。地方からの鉄道建設要求は、国家による鉄道建設あるいは鉄道建設に対する許認可や補助の枠組みがあるからこそ呼び起こされるのであって、その逆ではない。したがって、ローカル・インタレストにとって空間領域や政策はその前提条件として位置づけることができる。

#### ①空間領域（府県・郡）

ローカル・インタレストは地域を基盤とするインタレストであるから、地域を区切る空間領域はその前提条件をなす。近代日本においては、府県・郡・市町村という三つのレベルで行政区画が設定された。そのなかでも最も強固な枠組みであったのは、府県である。1871（明治4）年に廃藩置県が断行された時点では、府県の数も3府302県であった。それらが統廃合と再分割を繰り返して、1888（明治21）年には現在とほぼ同じ空間領域となる。これ以後、「地方」にかかわる 이슈は、原則として府県の存在を前提として考えられることになる。

もちろん、府県を超える空間領域の組み換えが検討されることはあった。たとえば、1940年代以降、いわゆる道州制導入に向けた議論は繰り返されている。しかし、70年以上にわたって議論が繰り返されながらも

実現していないという事実は、かえって府県という枠組みの強固さを印象付ける。県境の変更や府県をまたぐ市町村合併の事例はあるが<sup>15</sup>、その数は極めて少ない。

その一方で、府県内部の協調は常に困難である。府県そのものが人為的な空間であり、程度の差はあるが、そこに住む人々のあいだの共同体意識はそれほど強くはない。近世の「旧国」「旧藩」意識は根強く、また府県の下位レベルには郡・市町村という枠組みがあり、これらの意識や枠組みは、しばしば府県内部の対立要素となる。府県会議員の選挙区は郡を単位としており、また衆議院議員の選挙区も複数の郡を組み合わせたものであることから、政治史研究では郡をひとつの空間領域としてみなすことが多い。したがって、地域的なまとまりのなかでも、府県・郡という枠組みは、ひとまずローカル・インタレストにとって所与の条件であると位置づけられるだろう。一方で、市町村は府県に比べて合併することが多く、しかも土木インフラ事業のなかでも、市町村が運営する上水道はその引き金になることもある<sup>16</sup>。したがって、市町村という枠組みは、所与の条件とはいえない。

## ②政策

政治学者のグレアム・アリソンは、組織の行動にはあらかじめルーティン化された選択肢があることを指摘し、その選択肢の束をレパートリーと呼んだ<sup>17</sup>。アリソンの議論は組織のルーティン化された行動について述べたものであるが、その示唆するところはローカル・インタレストにも応用可能である。すなわち、ローカル・インタレストをマネジメントするアク

---

15 近年では、2005（平成16）年に、長野県木曾郡山口村が岐阜県中津川市と合併し、旧山口村は岐阜県域となった。

16 前掲松本（2020）、第2部。

17 アリソン、グレアム・T〔宮里政玄訳〕（1977）『決定の本質：キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社、98頁。

ターにとっても、政策はあらかじめ選択肢として提示されている。たとえば、あるイシューについて地域有力者が中央政府に対して補助金を要求しようとする場合、理念的には複数の省庁が用意している補助制度を比較検討したうえで、最も費用対効果が高い制度を利用しようとするだろう<sup>18</sup>。

近代日本の土木インフラ分野にかんしていえば、費用負担についての強固な原則が確認できる。その原則とは、全国の河川・港湾・道路を、その国家的重要度に応じて1等・2等・3等に分類し、1等は国直轄、2等は府県営とし、国庫補助は1等・2等のみを与えられるというものである。その最初の例は、1873（明治6）年に出された大蔵省番外達「河港道路修築規則」である。この規則の画期性は、近世においては地域ごとに異なっていた河川管理のあり方（施行主体・費用負担の基準など）が否定され、全国一律の基準が提示されたことにある<sup>19</sup>。そしてその基準こそが、等級にしたがって国庫負担割合が決まる原則であった。

この原則は、1880（明治13）年の太政官布告48号により一時的に否定されるが、1890年代以降に整備された土木インフラ関係の法律では復活している。たとえば、1896（明治29）年に制定された河川法では、基本的には河川整備とその費用負担の主体は府県とされたが、特例として国直轄事業の対象となる河川が設定された<sup>20</sup>。実際に国直轄事業として改修が

---

18 その典型的な例のひとつは、1918（大正7）年の小名浜築港だろう。小名浜の地域有力者は、当初は小名浜港の修築費補助を内務省から得ようと考えていたが、内務省にとって同港修築の優先順位が高くないことを知ると、漁港として整備する方針に転換し、農商務省からの築港費国庫補助を得た。当時の小名浜地域のアクターにとって、港湾整備のための補助獲得が一次的な問題であって、商港であるか漁港であるかは二次的な問題であった。稲吉晃（2022）『港町巡礼：海洋国家日本の近代』吉田書店、218～219頁。

19 葦名ふみ（2006）「明治期の河川政策と技術問題：「低水工事から高水工事へ」図式をめぐって」『史学雑誌』115編11号、4頁。

20 梶原健嗣（2021）『近現代日本の河川行政：政策・法令の展開：1868～2019』、26頁。

施されたのは木曾川・淀川などの10大河川で、1等・2等という等級分けこそされていないものの、その国家的重要度に応じて国と府県とで役割分担をするという発想が確認できる。1907（明治40）年に定められた港湾修築の方針、1919（大正8）年に公布された道路法でも、やはり等級にしたがって国庫負担割合が決まる原則が採用されている<sup>21</sup>。

このような費用負担の原則が人々のあいだで共有されていたことが、近代日本の土木インフラ分野におけるローカル・インタレストの前提となっていたといえるだろう。国庫補助が得られるのは1等・2等の等級を得られたイシューのみであるから、アクターはこれらの等級を得ることが、運動の当面の目標となる。もっとも、1等は例外的な存在であるから、ほとんどのイシューでは2等に指定されることで、府県による着工を促し、また国庫補助を得ることを目指すことになる。主要な河川・港湾の整備が終わった1920年代以降は、2等の数を増やすことが目標となっていく。

鉄道については、河川・港湾・道路とは若干事情が異なる。なぜなら、主要な河川・港湾・道路が基本的には国家や府県によって整備されたのに対して、とくに1880年代から90年代にかけては、主要な鉄道であっても私企業によって敷設されてきた経緯があるからである。私企業による整備を認めていることから、会社設立や着工の許認可、あるいは鉄道会社の経

---

21 1907（明治40）年に内務省の港湾調査会が議決した「重要港湾ノ選定及ヒ施設ノ方針」では、第1種重要港（4港）と第2種重要港（10港）が指定され、第1種港の修築は国直轄、第2種港の修築は府県営で、これら14港以外の港湾修築には国庫補助は下付しないという方針が定められた。1919（大正8）年に制定された道路法では、全国の道路が国道・府県道・郡道・市道・町村道の5種に分類され、それぞれ国・府県・郡・市・町村が管理者とされた。ただし道路の場合は、郡道・市道・町村道にも国庫補助の可能性が開かれている。佐上信一（1920）『道路法之概要』帝国地方行政学会、第4章。河川・港湾・道路のあいだでこのような違いが生じる理由は、インフラストラクチャとしての性質の違いに求められる。これについては別稿を期す必要があるだろう。



営が悪化した場合の国家による買い上げなども、ローカル・インタレストを構成する要素となる。

ただし、日本の鉄道が急速に普及した1890年代にとくに盛り上がったのは、着工そのものの優先順位をめぐる競合であった。なぜなら、企業間の過当競争を避ける狙いもあって、政府が並行線の敷設を許可しない方針をとったからである。興味深いのは、そのための基本法である鉄道敷設法でも、土木インフラと同様に、国家的重要度に応じて等級を定める原則がとられていることである。1892（明治25）年に公布された同法では、最も優先して建設すべき路線（第一期線）と、その次に優先すべき路線（第二期線）、合計で33路線が明示された。したがって、鉄道建設を求めるアクターの行動パターンは、河川整備や港湾修築を求めるアクターのそれと同様に、自らがかわるイシューの等級を少しでも高いところに位置づけようと試みることになる<sup>22</sup>。こうした方式を、仮に「等級方式」と呼ぶことにしよう。

もちろん、国家が土木インフラ整備にかかわるときに、国家的な重要度に応じて等級をつけることは不自然ではない。むしろ確認しなければならないのは、そうではない土木インフラ整備の原則があり得るのか、という点である。その可能性については、太政官布告48号が施行されていた1880年代に、大蔵省が模索した土木インフラ整備の方法に見出せる。太政官布告48号は、土木インフラ整備に対する国庫補助を基本的に廃止するものであったが、この時期に災害が頻発したこともあって、各地方からの土木費補助要求はなくならなかった。そこで大蔵省は、興業銀行を創設し、府県などの土木事業に対して融資を行う手法を考案した。融資を受けた場合、その償還財源は地方税になるから<sup>23</sup>、イシューの優先順位とその

---

22 前掲松下（2005）、第2章。

23 日本勧業銀行調査部勸銀史研究会編（1951）『日本勧業銀行史資料 第1集』日本勧業銀行調査部、117頁。

事業規模は、府県が自らの財政規模を勘案しながら決めていくことになる。

土木インフラ整備から中央政府を切り離す大蔵省のこの構想に対して、内務省は土木費準備法を打ち出すのであるが<sup>24</sup>、それについてはここでは措く。重要なのは、国家的重要度にかかわりのない補助方法を、大蔵省が考案したという点である。そもそも等級方式においても地方費からの拠出は不可欠で、府県や市町村によってはその地方負担分を地方債発行その他の方法によって賄わざるを得ない。地方負担分の捻出を容易にする方法は、等級方式への有力なオルタナティブとなり得る。こうした方式を、仮に「融資補助方式」と呼ぶことにしよう。

融資補助方式の典型例としては、上水道が挙げられる。上水道整備に対する国庫補助制度が確立するのは、鉄道や河川と比べて少し遅く1900年代半ば以降のことである。その際には、等級方式はとられなかった。上水道整備費に対する国庫補助は、どの都市の上水道整備事業に対しても工費総額の4分の1に統一された。大都市でも中小都市でも、この比率は変わらない。ただし、国庫補助の膨張を警戒する大蔵省の意向もあって、全ての都市に対する上水道整備への補助総額には1年あたり120万円という枠がはめられた。いかに上水道整備費が鉄道や河川の整備費と比べれば少額ですむとはいえ、1年あたりの補助総額が120万円ではあまりに少ないであろう。しかも水道整備の主体は市町村で、資力に乏しい場合も多かった。そこで考案されたのが、各県の農工銀行が、市町村発行の地方債を低利で引き受けるという方法であった<sup>25</sup>。国家的な重要度は考慮せずに広く薄く補助金を散布し、不足分は低利融資によって補う、という方法が、上

---

24 前掲御厨（2007）、123～132頁。

25 前掲松本（2020）、124頁。この融資の原資は大蔵省預金部資金である。大蔵省預金部資金からの融資は、河川整備でも重要な資金源であった。前掲梶原（2021）、58～63頁。

水道整備では採られたのである。この場合、地域有力者が国家的重要性を強調する必然性は、河川や鉄道と比べて小さくなるだろう。むしろ地域社会内部での合意形成により力を注ぐように思われる<sup>26</sup>。

以上のように、近代日本における土木インフラ整備に対する資金援助の枠組みは、等級方式と融資補助方式の2つに整理できる。このような政策の枠組みは、省庁によってつくられる。その理念型は、単独の省庁が政策をつくりあげ、そのなかに各地のイシューを位置づけるものである。しかし、あらゆる政策には複数の省庁が関与しうるので、所管をめぐる省庁間対立は現実には不可避である。河川整備をめぐるのは、ながく内務省が単独で所管しており、そのことが上述の原則の確立につながった。政治学者の御厨貴がいう「内務省の平和」である。ところが1910年代以降、水力発電による水利という発想（逓信省）が登場し、また農業用水の利用が拡大した（農商務省）ために、内務省は逓信省・農商務省から政策の再編成を迫られた<sup>27</sup>。

所管が一元化されない場合、ローカル・インタレストは成立しにくい。その最も大きな要因は、そのイシューにかんする基本法が制定されにくいという点にある。たとえば、内務省だけでなく大蔵省や逓信省も重要な役割を果たしていた港湾行政についていえば、これら3省の政策構想の違いから、その基本法である港湾法は長く制定されなかった<sup>28</sup>。また上水道も、軍部や大蔵省などの他省庁との政策構想の違いから、水道法は長く実現しなかった<sup>29</sup>。基本法が制定されなければ、省庁にとっては予算の確保が難

---

26 農工銀行の党派性については、池上和夫（1973）『政党と農工銀行』『一橋論叢』第70巻第3号を参照。また水道事業をめぐる都市内部の対立と協調については、前掲松本（2020）、久野洋（2022）『近代日本政治と犬養毅：一八九〇―一九一五』吉川弘文館、第2章。

27 前掲御厨（1995）、第II章。

28 前掲稲吉（2014）。

29 前掲松本（2020）、368～371頁。

しくなり、地域社会の人々にとっては手続きがみえにくくなる。結果として、ローカル・インタレストは成立しにくくなるだろう。

いずれにしても、このような「制度をかたちづくる政治」に参加できるのは中央レベルのアクターであって、ローカル・インタレストをマネジメントするアクターにとっては、政策は所与の条件となるであろう。では、ローカル・インタレストをマネジメントするアクターとは、どのような人々だったのか。続いて、アクターについて検討する。

## 2-2. アクター

ローカル・インタレストをマネジメントするアクターは、地域社会における有力者でなければならない。地域社会の外の人々にとって、そもそもローカル・インタレストをマネジメントする動機は生じにくいからである。一方で、地域社会の有力者のすべてがローカル・インタレストをマネジメントできるわけではない。ローカル・インタレストは、政策や制度のなかに位置づけられることで、はじめて成立するからである。地域社会のなかだけの世界観をもつ有力者に、その作業は難しい。したがって、ローカル・インタレストを発見し、マネジメントできるのは、地域社会の外に関心と影響力をもつ地域社会の有力者、社会学者のロバート・マーтонаの言葉を借りれば「コスモポリタン型の影響者」ということになる<sup>30</sup>。マートンによれば、地域社会の有力者がその外に関心を向けるかどうかは、主としてそのキャリアパスに由来するという。その地域社会で一生を終えるつもりの方は、その社会的地位の高低や財産の多寡にかかわらず、地域社会の外への関心をもちにくい。

アクターは、政府・議会に対する請願・建議、あるいは議会における立

---

30 マートン、ロバート・K〔森東吾、森好夫、金沢実、中島竜太郎共訳〕(1961)『社会理論と社会構造』みすず書房、第10章。

法や予算要求（措置）などを通じて、イシューを実現する。どのような方法をとるのかは、そのアクターがもっている政治資源による。たとえば地方官であれば、府県庁内で予算案を立て、府県会にはかることでその実現を目指すであろうし、衆議院議員や府県会議員は議会における予算案や建議案などの審議を通じてその実現を目指すだろう。いずれの場合も、イシューの実現過程を通じて自らに連なる人脈を形成し、その影響力を増大させることになる。

注意を要するのは、イシューを実現するためのアリーナが、時としてアクターにもなる点である。たとえば府県会は、府県会議員が利益を表出して集約する場面ではアリーナとなるが、そこで集約された利益の実現を中央政府に要求する場面ではアクターとなる。同じことは政党や業界団体にもいえて、政党・業界団体はアクターとしてみられがちであり、実際にアクターでもあるが、各地域からの利益要求を集約するアリーナでもある。本稿では、ひとまず個人のみをアクターとして取り扱い、議会や政党などの集合的なアクターはアリーナとして整理する。

以下、①地方官、②地方名望家、③貴衆両院議員、④官僚、⑤実業家の五つのアクターについて、そのキャリアパスと政治資源に注目して整理する。もちろんこれは理念的な分類であって、実際には複数のキャリアを有する人も多いから、これらの要素がきれいに分けられるわけではない。

### ①地方官

多くの研究が示すように、近代日本において最初期にローカル・インタレストをマネジメントしたのは、地方官（府知事・県令・県知事）である。地方官の任期は時期によって異なるが、とくに1890年代以降は短期間（2～3年程度）で異動する慣習が定着する<sup>31</sup>。また、自身の出身県に配属され

---

31 國岡啓子（1993）「明治期地方長官人事の変遷」伊藤隆編『日本近代史の再構築』山川出版社、123頁。

ることは多くないといわれ<sup>32</sup>、そのことが赴任県で独自の人脈（インタレスト）をつくりあげることを彼らが必要とする背景ともなっている<sup>33</sup>。

内務省の人事の特徴は中央と地方で人材を還流させる仕組みにあり<sup>34</sup>、地方官のキャリアパスにとって重要なのは、地方勤務時に府県を首尾よくおさめることである。明治期の地方官人事を分析した國岡啓子によれば、1890年代後半には全国の府県の格が定まるといふ。すなわち、東京・京都・大阪の三府を一級、神奈川・兵庫・長崎などの県を二級とするような相場観が形成される<sup>35</sup>。この格付けに応じて地方官の俸給にも差があり<sup>36</sup>、地方官に初登用された内務官僚は上位の格の県への異動、さらには貴族院議員などへの栄転を目指すようになる。

こうしたキャリアパスの制度化が進んでおらず、また任期も比較的長い1880年代には、中央政府からの独立性が高く、また産業振興志向の高い「牧民官」と呼ばれる地方官が目立つ。制度化が進むにつれて「牧民官」が活躍する余地は狭まり、1900年代以降は政党への忠誠心も彼らの評価基準のひとつとなる<sup>37</sup>。前者の例としては山梨県知事などをつとめた藤村

32 明治ゼロ年代については、大島美津子（1994）『明治国家と市域社会』岩波書店、70～71頁。

33 もちろん、自身の出身県に配属されることが皆無というわけではない。ただし、兵藤守男によれば、出身地と就任地が同じ例は、戦前期を通じて25件、割合としてはおよそ1.5%だという。兵藤守男（1995）「日本の知事と市長（一）」『法学会雑誌』36巻2号、161～162頁。

34 清水唯一朗（2013）『近代日本の官僚：維新官僚から学歴エリート』中央公論新社、130～131頁。

35 前掲兵藤（1995）、159～160頁。

36 前掲國岡（1993）、117～118頁。たとえば1900（明治33）年時点では、「三府及び開港場または師団所在の県」では年俸4000円、その他の県は年俸3500円である。

37 高寄昇三は、地方での政争そのものが知事の栄達に影響を与えることは稀であり、むしろ重要なのは政党との関係性にあると指摘する。高寄昇三（2006）『明治地方財政史 第5巻』勁草書房、71頁。

紫朗や、福岡県知事などをつとめた安場保和、後者の例としては政友会系の地方官として知られる森正隆や竹内清明などが挙げられる。

地方官の政治資源は多い。その最も重要なものは、地方から中央政府への要望（建議・請願・許認可）を取り次ぐことができるという点であろう。とりわけ土木費国庫補助制度が存在しない1880年代には、そもそも国庫補助を内務省に要求するかどうかの判断や、その金額および個所付けは、ひとえに地方官に委ねられていた<sup>38</sup>。中央政界とのパイプ役としては、帝国議会開設以後には衆議院議員も登場するが、後述するように衆議院議員の社会的地位はそれほど高くない。なにより、土木インフラ整備にかかる府県予算案や調査設計の原案を作成する地方官（府県土木部）の影響力は絶大である。

また、地方官は中央政官界のみならず、中央財界とのパイプ役としても機能した。たとえば民営も可能な鉄道の場合には、地元経済界のみでは不足する資金の出資を、中央の資本家に求める必要があったが、その際に地方官の果たした役割は大きかった。一例としては、福島県知事の日下義雄が挙げられる。1890年代に計画された岩越鉄道会社の設立に際して、日下は、設立免許の獲得を内務省などに陳情してまわるだけでなく、渋沢栄一などの資本家からの出資を引き出すことに成功している<sup>39</sup>。

## ②地方名望家

各府県で地方官を迎えたのは、地方名望家であった。地方名望家についての最も簡潔で要を得た定義のひとつは、歴史学者の飯塚一幸による「郡あるいは数郡に跨って政治的・経済的活動に従事し人的ネットワークを有する地主・商人」<sup>40</sup>であろう。地方名望家は、地方官からみればマネジメ

---

38 前掲長妻（2001）、73頁。

39 前掲徳竹（2021）、194～198頁。

40 前掲飯塚（2017）、10頁。

ントする対象であるが、もちろん彼等自身がインタレストをマネジメントする主体でもある。

1879（明治12）年以降、各地に設置された府県会は、地方名望家の主戦場となった。府県会の設置以前も、地方名望家は地方官への協力・非協力を通じて、自らの事業や地域社会での影響力を拡大することはあった。しかし、府県会の設置によって、地方名望家はそれらを表出するアリーナを得ることとなる。府県会議員という役職は、当初は地方名望家にとってそれほど魅力的なものではなかったが、制度が安定する1880年代後半になると争奪に値するものになる<sup>41</sup>。その結果、府県会議員としての地位を獲得あるいは維持するためのコストも増加する。歴史学者の上山和雄によれば、1890年代後半から1920年代にかけて神奈川県議会議員・衆議院議員をつとめた山宮藤吉は、1893年の県議会選挙に際して、およそ840円の選挙費用を調達しなければならなかったという<sup>42</sup>。個人で調達できる政治資金の不足を補うために積極政策を支持する、というケースもあったようである<sup>43</sup>。いずれにしても、名望家としての地位の再生産のために、彼らはインタレストを必要としている。

地方名望家は、近世以来の名家出身の伝統的名望家と、近代以降に事業を拡大する新興名望家にわけられる。地域社会に長期的なコネクションをもたない後者は、前者に比べて、府県会で議席を獲得することは難しかったようである。その一例として、敦賀の新興名望家である大和田莊七が挙げられるだろう。大和田は、郡会議員・町会議員はつとめるものの、県会議員をつとめることはなかった。彼の場合は、自らが主導して設立した敦賀商業会議所をそのインタレストの拠点とし、福井県や農商務省などに個

---

41 前掲升味（1966）、61～68頁。

42 上山和雄（1989）『陣笠代議士の研究：日記にみる日本型政治家の源流』日本経済評論社、46頁。

43 前掲有泉（1980）、234頁。



人的なネットワークを張りめぐらした<sup>44</sup>。

伝統的名望家の政治資源としては、その地域社会におけるコネクションに加えて、近世以来の行政経験も挙げられる。とりわけ在来の土木技術にかんする知識は、1880年代にいたるまで、府県土木事業およびその個所付けにおいて大きな影響力をもった。ただし、時代が下ると、土木事業の経験や知識は、高等教育機関で教育を受けた官僚層にとってかわられるようになる。もちろん名望家もこうした時代の変化には対応しており、自らの子弟を東京で遊学させることで、高等教育と中央政官財界とのコネクションを手にすることが多くなる<sup>45</sup>。

また選挙に際しての動員力も、名望家の貴重な政治資源である。ただし、資金力と同様に、動員力も長期間にわたって維持し続けることは難しい。また選挙に際して有効な壮士の動員には、政党の力に与るところが大きく、どこまでが名望家単独の力によるのか判別しづらい。

### ③ 貴衆両院議員

1890（明治23）年になると、ナショナル・レベルの議会（帝国議会）が設置された。地方名望家のなかには、帝国議会の衆議院に議席を得る者もあらわれる。衆議院議員は、党幹部層といわゆる陣笠代議士とにわけられる。衆議院議員の被選挙資格には財産要件があり、陣笠代議士であっても地域社会内部での社会的なステータスは高い。しかし、中央政官界ではそれほど高いものではなく、1920年代に入っても中央官庁への陳情には衆議院議員の肩書だけでは不十分であった<sup>46</sup>。

---

44 五百旗頭薫・佐藤健太郎・稲吉晃（2015）「港から原発へ：“ロカロカ” 敦賀のガバナンス」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発：日本と福井のガバナンス』有斐閣、320～331頁。

45 前掲飯塚（2017）、13～14頁。

46 村瀬信一（2015）『帝国議会：〈戦前民主主義〉の五七年』講談社、101～102頁。

ナショナル・レベルの名望家である党幹部層とローカル・レベルの名望家である陣笠代議士とは、当選のためのコストも大きく異なる。陣笠代議士は自前で選挙資金を捻出しなければならないばかりか、当選のためには熱心に選挙運動を展開しなければならない。したがって、衆議院議員のローカル志向の度合いは、当選可能性に反比例する。地方利益の実現に熱心な議員ほど、当選可能性はそれほど高くないという逆説が生じることになる<sup>47</sup>。

結果として、自ら企業を経営するなど複数のキャリアを兼ね備えている衆議院議員が、安定したキャリアを築くことになる。「鉄道議員」として知られる伊藤大八が、その一例である。伊藤は、衆議院議員としての活動のかたわら、毛武鉄道会社や江ノ島電気鉄道株式会社を経営した。政友会の幹事長もつとめた伊藤を陣笠代議士と呼ぶことはできないが、落選中も政治活動ができるほどの資力が、彼を陣笠代議士から党幹部へと押し上げたといえるだろう<sup>48</sup>。

重要なのは、おそらく衆議院議員としての地位そのものよりも、その地位を通じて政党や他地域の衆議院議員とネットワークを築くことができる点であった。地方の活動家は、地元選出の衆議院議員を通じて、議會を傍聴し、請願書を提出することができた<sup>49</sup>。また衆議院議員は、関心を同じくする他地域選出の衆議院議員と、党派を超えて連携することで、イシューの実現を図ることができる。

貴族院議員のなかにも土木インフラ事業に関心を持つ者はおり、また貴

---

47 季武嘉也によれば、「中央型」代議士は各府県でおおよそ一人の割合で存在するという。季武嘉也（1993）「明治後期・大正期の「地域中央結合集団」としての政党」有馬学・三谷博編『近代日本の政治構造』吉川弘文館、169頁。

48 伏見岳人（2013b）「初期立憲政友会の選挙戦術（一）：大選挙区制下の組織統制過程」『法学』第77巻第5号、14～15頁。

49 前掲飯塚（2017）、192～193頁。

族院の高額納税者議員は地域社会の有力者であるケースも多い。立憲帝政党の創立者のひとりでもあり、貴族院の設置当初から勅撰議員をつとめた丸山作楽は、1890年代には郡山と新潟を結ぶ私設鉄道会社の設立に向けて奔走している。その際、丸山は地方官や貴族院議員（多額納税者）をはじめ、宮城・福島・新潟の地方名望家の支持を取り付けることを重視した<sup>50</sup>。ただし、貴族院議員の場合は選挙区から選出されるわけではなく、その意味では彼らにとって地域社会における人脈形成はそれほど重要ではない。

#### ④官僚（土木技師）

ローカル・インタレストへの影響という点では、中央省庁から派遣される官僚の存在も無視できない。戦前には中央省庁の出先機関はそれほど多くないが、税関や地方逓信局などが各地に設置されており、その責任者（税関長や局長）は地域社会の名士のひとりとなった。彼らは、ローカル・インタレストをマネジメントする主体ではないが、その主要な構成要素のひとつである。

土木インフラ分野では、1886（明治19）年からは全国6カ所（東京・仙台・新潟・大阪・徳島・熊本）に土木監督署（1905年に土木出張所に改称）が各地に設置された。設置都市およびその数については、時期によって変動がある。土木技師は、本省と土木出張所・府県市・外地を行き来しながらキャリアを形成する。1ヶ所に長く勤務することもあれば、短期間で次々と任地を移っていくこともある。

出先機関の官僚は、地域の新聞・雑誌で地域社会の課題についての彼らの意見が紹介されるなど、オピニオン・リーダーとしての役割も担った。彼らは地方議会で直接の発言権をもつわけではないが、その学識と権威に裏打ちされた世論の誘導力はひとつの政治資源である。また、府県による

---

50 前掲徳竹（2021）、191～192頁。

土木インフラ事業の調査設計は、実際には彼らによって実施されており、事業規模や個所付けに与える影響は大きい。中央では、後述する諮問機関が等級を認定する際の情報源でもあり、彼らの判断は実質的な意味をもった。

明治期の土木技師の例としては、第三区土木監督署（新潟土木出張所）に長く務め、本省では港湾調査会（第二次）の幹事を長くつとめた安芸杏一が挙げられる。安芸は、新潟勤務が長かったこともあり、新潟市の土木インフラ事業に大きな影響力をもった。

### ⑤実業家

ここでいう実業家は、ナショナルないしはセミナショナル・レベルで企業活動を展開する実業家のことを指す。ローカル・レベルの実業家は、地方名望家に分類する。

このレベルの実業家は、地方政治へのコミットが、事業の展開において必ずしも有益にはならない。そのため、地方政治からは距離をとることが多い。だが、中央政財界へのコネクションがあるために、地方名望家からみれば中央政府への有力なルートのひとつであった。日常的には若松町政とは距離をとりながら、若松町の水道事業へ協力を惜しまなかった安川敬一郎は、その代表的な存在であろう<sup>51</sup>。

また、ナショナル・レベルの実業家であっても、事業を展開するうえで地域社会の同意を得なければならないこともある。その場合には、実業家もローカル・インタレストをマネジメントしなければならない。たとえば浅野総一郎は、その埋立事業に対する神奈川県からの許可がなかなか受けられず、渋沢栄一などの有力財界人、横浜近郊の商人・地主らとともに、鶴見埋立組合を結成することで、その許可を得ている<sup>52</sup>。

---

51 前掲松本（2020）、第4章。

52 東亜建設工業（1889）『東京湾埋立物語』、67～72頁。

政治からは距離をとるこれらの実業家とは異なり、実業家としてのキャリアを政治家へのひとつのステップと捉える、あるいは結果的にそうなるケースも散見される。通信官僚から大阪商船・宇治川電気などの企業経営を経て政友会・政友本党所属の衆議院議員となり、文部大臣・商工大臣・内務大臣を歴任した中橋徳五郎は、その一例だろう。彼の場合は、地域社会での人脈形成の必要性が安川などと比べて高く、そのためとくに大阪時代は積極的に地域振興問題に取り組んだ<sup>53</sup>。

### 2-3. アリーナ

ローカル・インタレストを政策や制度のなかに位置づけるためには、それにふさわしいアリーナ（舞台）が必要となる。ローカル・インタレストは、その地域社会全体の利益になることもあり得るが、現実には難しく、また必ずしも全体の利益になる必要もないだろう。重要なのは、そのインタレストの大きさを視覚化する場としてのアリーナであり、またインタレストが複数ある場合にはその雌雄が決する場としてのアリーナである。本稿が対象とする時期においては、①議会（衆議院・府県会・全郡連合町村会）、②諮問機関、③政党、④業界団体の4つが、アリーナとして想定しうる。

#### ①議会（衆議院・府県会）

地方からの利益要求は、法律案や予算案、建議案などのかたちをとって、議会で表出される。ナショナル・レベルでは帝国議会があり、ローカル・レベルでは府県会、全郡連合町村会、市会などがある。その前提は、一定の地域（選挙区）から代表者（議員）が選出されていることである。帝国議会のなかでも衆議院や府県会の議員は、1ないしは複数の郡や区（大都

---

53 前掲稲吉（2014）、178～186頁。

市では複数にわけられた)を単位とする選挙区から選出された。選出の基盤を、職種や階級ではなく空間領域としていることが、ローカル・インタレストに重要性を与えている。

議会では多数決によって決定が行われるから、ナショナル・レベルの帝国議会では、各地のローカル・インタレストが連携する必要がある。そのため鉄道や河川など個別の 이슈に関心をもつ各地のアクターが、連携することによってその実現を目指すことになる<sup>54</sup>。しかし、その場合、 이슈の総量を拡大することには合意できても、その選別にかんして合意することは容易ではない。1892年に成立した鉄道敷設法は、優先的に敷設すべき路線を第一期線として明記しているが、これらは一つの路線に絞ったものではない。ひとつの路線に対して複数の比較線が明示されており、これらの比較線のなかから実際にどの路線が建設されるのか、はその後の議論に持ち越されている<sup>55</sup>。

ローカル・レベルの府県会では、地域間対立も背景とする個別の 이슈に対する賛否が、早くから積極政策と消極政策との財政論に集約される。そもそも府県会が、民費・地方税の徴収を円滑化するために設置されたことを踏まえれば、それは当然のことといえるだろう。1880年代の山梨県会では、水害対策（堤防修繕費）の削減幅をめぐる激しい議論が交わされた<sup>56</sup>。こうした財政方針への違いは、しばしば地方政治刷新の旗印として活用される<sup>57</sup>。

## ②諮問機関

土木インフラの整備にあたって、内務省土木局は諮問機関を設置するこ

---

54 前掲鳥海（1961）、前掲服部（1995）。

55 前掲松下（2004）、64頁。

56 前掲有泉（1980）、152頁。

57 前掲久野（2022）、第二章。

とが多かった。1892（明治25）年に設置された土木会と鉄道会議が、その嚆矢にあたる。土木会は内務大臣の諮問機関として、河川・道路・港湾それぞれの整備の基本法および計画について審議するものであった。鉄道会議も、土木会と同様の過程で整備された<sup>58</sup>。1900（明治33）年には港湾調査会（第一次）も設置される。土木会・港湾調査会は1903（明治36）年の行政整理により廃止されるが、河川改修にかんしては臨時治水調査会が1910（明治43）年に、港湾修築にかんしては港湾調査会（第二次）が1907（明治39）年に、それぞれ再設置されている。なお、臨時治水調査会はその名の通りアドホックなものであり、港湾調査会（第二次）もその後廃止されるが、1933（昭和8）年には、河川・道路・港湾を総合的に審議する恒常的な諮問機関として土木会議が設置されている。鉄道会議は、途中で廃止されることなく、1949（昭和24）年まで存続した。

帝国議会・府県会は地方代表が参集するアリーナであるのに対して、これらの諮問機関は専門家が参集するアリーナとして位置づけられる。そのため、各地の利害を調整するというよりも、審議結果に中立性をもたせるという性格が強い。土木会・鉄道会議には貴衆両院議員も委員として参画しているが、彼らはいくまで治水・道路や鉄道にかんする専門知識をもつ専門家として参画した<sup>59</sup>。鉄道会議の場合、衆参両院から選出された鉄道会議議員は、その多くが鉄道会社の経営者でもあった。一方で、港湾調査会（第一次・第二次）には、貴衆両院議員の参画はみられない<sup>60</sup>。

興味深いことに、上水道をめぐることは、内務省に諮問機関は設置されていない。これは、上水道にかんする国庫補助が等級方式を採用していないことと無縁ではないだろう。優先順位を定めず、同じ水準の国庫補助を一

---

58 村山俊男（2006）「土木会に関する基礎的研究」『神戸大学史学年報』21号、27～31頁。

59 前掲村山（2021）、27頁。

60 前掲稲吉（2014）、115、126、巻末16～18頁。

律に支給するのであれば、専門家による序列付けは必要ない。

### ③政党

1880年代以降、日本に登場した政党は、当初は地方利益を集約することに積極的ではなかった。天下国家の議論にウェイトをおく傾向に加えて、とくに自由党系は地方政社の連合体という組織の問題もあり、むしろ河川や鉄道などの問題とは距離を置く傾向にあった。多くの研究が示すように、こうした姿勢に変化がみられるのは日清戦後のことである。政党は、地方利益を部分利益として遠ざけるのではなく、地方利益を国家的観点から再編成することを目指すようになる<sup>61</sup>。

その制度的背景としては、地域代表から構成される議会があり、そうした制度に対応するために党組織を拡充する必要があった点を指摘できよう。1893（明治26）年の集会及政社法改正により政党の地方支部設置が可能になると、自由党は地方支部を設置し、各地で河川調査を実施した。また、政友会は地方支部と党中央をつなぐ組織として、東北・北信・関東・東海・近畿・中国・四国・九州からなる全国8つの地方団体をおいた。政友会の場合は、これらの地方支部・地方団体を通じて、党中央には各地からの要望が寄せられ、総務委員会・議員総会・党大会などでオンライン化される。1900年代末以降、鉄道敷設要求なども党幹部層の統制下におかれる<sup>62</sup>。

一般に、政党には、異なる利益群をひとつの政策体系としてまとめて人々に提示する利益集約機能が期待される。これを各地のアクターからみれば、各イシューをその政党の政策体系のなかに上位に位置づけることが重要になっていく。議会や諮問機関、業界団体と比べた場合、政党の特徴

---

61 塩出浩之（2004）「議会政治形成過程における「民」と「国家」」三谷博編『東アジアの公論形成』東京大学出版会。

62 前掲伏見（2013a）。



として指摘できるのは複数性であろう。議会・諮問機関・業界団体がひとつの地域・政策領域・業界に基本的には一つしか存在しないのに対して、政党は複数存在しうる。したがって、アクターは複数の政党にも働きかけることで、その実現可能性を高めることができる。ただし、政党が複数あることで、そのインタレストが分散してしまい、結果としてその凝集力が弱まることはありうる。

#### ④業界団体

省庁も、政策推進のためにはローカル・インタレストを必要とする。ほとんどの政策は、地方政府および地域社会の協力がなければ、実施が困難だからである。地域社会が負担を引き受ける必要がある場合は多く、また地域間の対立が政策の実施を停滞させることもある。省庁が率先して業界団体を設立していく背景である。

最初期の業界団体は、1880年代に設立された商法会議所や商業会議所<sup>63</sup>、あるいは大日本農会・全国農事会・帝国農会<sup>64</sup>などである。たとえば、商業会議所の全国組織である商業会議所連合会は、鉄道国有化問題について折に触れて意見を集約・表明しており<sup>65</sup>、全国の実業家にとってはひとつのアリーナであった。

さらに1920年代から30年代にかけて、業界団体の数が急増していく。土木インフラにかんしていえば、道路改良会（1919年）、港湾協会（1922年）、河川協会（1928年）、水道協会（1932年）など、内務省は業界団体を相次いで発足させる。これらの団体の会員に名を連ねたのは、地方団体・私企業などである。業界団体は、定期的な大会や講演会の開催、雑誌の発行などを通じて、関係者間の意思疎通および世論形成を担った。

---

63 前掲原田（1997）、第4章。

64 松田忍（2012）『系統農会と近代日本：一九〇〇―一九一四年』勁草書房。

65 前掲松下（2004）、145～148頁。

各地のアクターにとってみれば、業界団体はその政策分野の必要性を理解しているという点で、他の政策分野とのあいだの調整をはかる政党と比べて、働きかけやすい対象である。ただし、業界団体は政党のように複数存在することは基本的にはなく、それゆえその業界団体というアリーナのなかでの勝敗が、そのイシューの実現可能性を決定づける。

### 3. 転換のメカニズム

ローカル・インタレストは、プレ地方利益（漠然とした希望や期待）を地方利益（具体的な受益対象をもつ政策）へと転換させる過程で形成される。このプロセスを、政治学者の永森誠一は「政策は、（政策的発想で特徴づけられる）潜在的集団を存続させるように機能する」<sup>66</sup>と表現している。政策はその目的と手段を通じて関係者を特定し、その特定された関係者がインタレストになる。

ローカル・インタレストの場合はその地域性が特徴となるが、政策の対象となる地域もこのプロセスを通じて特定されることになる。しかし、このプロセスを通じて特定される空間領域が、前提条件である府県や市町村などの行政区分と一致するとは限らない。したがってこのプロセスを通じて、ある行政区分に属する地域社会が統合されることもあれば、分断されることもある。いずれの事例も枚挙にいとまがないが、前者の事例としては九州鉄道敷設をめぐる長崎市<sup>67</sup>が、後者の事例としては山梨県における「山岳派」と「水場派」の対立<sup>68</sup>が挙げられる。

---

66 永森誠一（1990）「政策の構成：造船政策と不況対策2・完」『國學院法學』27巻4号、87頁。

67 前掲松下（2005）、24～25頁。

68 前掲有泉（1980）。

地域社会が統合されるにせよ、分断されるにせよ、最終的な決着がつけられるのは議会である。議会における法律案・予算案の議決が、このプロセスのクライマックスとなる。そこで、以下では議会の外と内に区別して、その諸要素を整理する。

### 3-1. 議会外での活動

一連のプロセスの出発点としては、議会（府県会・帝国議会）の外を想定することが可能である。もちろん、議会の中から外へ働きかけるということもありうるが、代議士が選挙という議会の外における組織化を通じて選出され、また議会への請願が代議士を経由して大規模に展開されていたこと<sup>69</sup>を踏まえれば、この想定は妥当であるように思われる。インタレスト形成へとつながる議会外の活動は、①院外団体の結成とその活動、②政党内部での決議、③業界団体による決議、④諮問機関の活用、⑤出資、の5つに整理できる。

#### ①院外団体の結成とその活動

議会の外における地方名望家などによる様々な活動は、議会内の個々の議員の態度決定に大きな影響を及ぼす。院外団体は、鉄道や河川など特定の 이슈に応じて結成される団体と、選挙の支持母体となる予選団体に分類できる。特定の 이슈に対して支持を表明する院外団体の結成や、その団体が主催する集会の開催によって、関係者が特定され、また視覚化される。団体・集会に参加する人数が多ければ多い程、その 이슈に対して賛同する人が多いことが示される。所管官庁とは直接のつながりを持たないという点で、業界団体とは区別する。

特定の 이슈に応じて結成される団体は、ナショナル・レベルの団体

---

69 前掲飯塚（2017）、192～193頁。

とローカル・レベルの団体とにわけることができる。第二議会の開会直後に、鉄道の官設を望んだ長野・石川・福井・新潟・富山・山形などの各県代表が結成した鉄道期成同盟会は、ナショナル・レベルの代表例であろう<sup>70</sup>。同会の運動方針は、鉄道敷設問題を党派問題とせず、各府県の総意とすることにあった。党派の枠組みを超えてイシューの実現を目指すものである。

鉄道期成同盟会のように、各府県をひとつの単位として地域内で意見をまとめ、それらがナショナル・レベルで連携する方法は、その他の政策分野でもみられる。たとえば、河川政策では、各府県を構成単位とする治水同盟会が1893（明治26）年に結成されている。そして、各府県の団体を構成するのは郡単位の団体であった。大阪府を例にとれば、淀川改修をめぐっては、まず郡単位で意見集約がはかられた。その後、摂津と河内の11郡の治水団体によって大阪府単位の澱川治水協策同盟会が結成され、この同盟会から全国単位の治水同盟会に代表が送られている<sup>71</sup>。

地域（都市）名望家の利害を調整し、地域秩序を維持する団体である予選団体<sup>72</sup>・公民団体<sup>73</sup>は、土木インフラに対する地域社会の賛否を調整する団体にもなる。実際にこれらの団体は、地域利害と密接な関係をもつ問題——市区改正・市街鉄道・水道など——において意見を集約する機能を果たしている<sup>74</sup>。予選団体・公民団体は、本来は地縁によって結びついている団体であるから、どのイシューを取り上げて地方利益とするのか、その選

---

70 鳥海靖（1967）「鉄道敷設法制定過程における鉄道期成同盟会の圧力活動」『歴史学研究報告』13号、140頁。

71 前掲服部（1995）、223～230頁。

72 原田敬一（1997）『日本近代都市史研究』思文閣出版、第I部第4章。

73 櫻井良樹（2003）『帝都東京の近代政治史：市政運営と地域政治』日本経済評論社、81頁。

74 池田真歩（2023）『首都の議会：近代移行期東京の政治秩序と都市改造』東京大学出版会。

別は団体の指導者の関心に委ねられる。1890～1900年代の岡山では、水道問題をひとつのきっかけとして、積極主義をとる団体と消極主義をとる団体へと整理され、またそれらは次第に全国政党の下へと系列化されていく<sup>75</sup>。

これらの団体の大きさを視覚化するもののひとつが、集会である。1870年代の自由民権運動の高まりとともに、演説会や集会は全国に広まっていった<sup>76</sup>。院外団体の結成には発会式やそれに類するものがつきものであり、そこに集まった人数の多寡が、そのイシューに賛同する人々の大きさを視覚化して示した。それは、しばしば示威運動へと発展する。少し後の時代の例になるが、1929（昭和4）年7月には、小名浜港修築予算の削減に憤った同町有志およそ200名が上京し、明治神宮から霞が関まで示威行進を行った<sup>77</sup>。

請願書への署名も、その団体の大きさを視覚化する。その（失敗の）一例として、1890年代の岩越鉄道を挙げておく。1893（明治26）年、福島県内を南北に走る日本鉄道から会津若松を抜けて新潟へと通ずる岩越線構想の実現を目指して、安積郡内の町村有志が、政府・帝国議会へ請願書を提出しようと試みた。その際、安積郡を含む福島県第二区選出の安部井磐根は、岩越鉄道敷設に否定的だったためにこの請願を取り次かず、代わりに福島第一区選出の小笠原貞信が仲介した<sup>78</sup>。その直後の第3回総選挙では、安部井は落選した。鉄道を通じたインタレスト形成に安部井は失敗したといえる。

メディア（新聞）を通じて、そのイシューへの賛同者を増やすことは、よくとられた手法であった。新聞を発行する主体は、事実上、予選団体・

---

75 前掲久野（2022）、第2章、第3章。

76 稲田雅洋（2000）『自由民権の文化史：新しい政治文化の誕生』筑摩書房、第9章。

77 前掲稲吉（2022）、224頁。

78 前掲徳竹（2021）、148～150頁。

公民団体や政党に連なることが多かった。たとえば1890年代の山梨県では、鉄道敷設を促進する立場をとる山梨政社に近い立場をとっていた『峡中日報』が、鉄道敷設運動を支持する論説を掲載している。また、鉄道敷設を促進する団体の関係者が、新聞に情報を流すこともあったようである<sup>79</sup>。また1900年代の岡山では、水道布設に反対するグループが、やはり系列の新聞である『山陽新報』を通じて市政刷新と水道敷設延期を結び付けて訴えている<sup>80</sup>。集会・メディアを通じてこれらのイシューへの関心が共有されれば、それらは「地方利益」として認識され、議会へ持ち込まれることになる。

## ②政党内部での決議

政党には、様々な要求が流れ込む。それらを取りまとめて一定の方向性を与え、人々に政策体系として提示することは、政党のひとつの役割である。先述した院外団体の一部は、1900年代以降、その政策体系に共鳴する政党に組み込まれていく。このプロセスを政党指導者の立場からみれば、党勢拡張のひとつの手段となる。

複数の院外団体の集合体としての側面ももつ政党では、ローカル・レベルの大会などでの決議を通じて、「プレ地方利益」から「地方利益」への転換が図られる。最も著名な事例は、1899年の憲政党東北出張所の開設式であろう。この開設式では、憲政党指導者の星亨が、2800人の聴衆を前に東北築港、東北鉄道完成、東北大学設置の3点を決議案として提示し、満場の拍手喝采で採択された<sup>81</sup>。

ただし、その決議がカバーする空間領域が広がれば広がるほど、そのイシューは曖昧なものにならざるを得ない。1890年代半ばには、鉄道敷設

---

79 前掲有泉（1980）、215～218頁。

80 前掲久野（2022）、67頁。

81 有泉貞夫（1983）『星亨』朝日新聞社、267頁。

をめぐっては第一期線に挙げられていた奥羽線のみならず、第二期線に挙げられた各線の建設もすでに取り沙汰されていた<sup>82</sup>。主として東北地方を横断するこれらの路線の建設促進運動が、地方官や中央官庁を巻き込んで展開されており、個別の路線の建設促進をテーマに設定した場合、広範な支持は得られないだろう。「東北鉄道」のなかの優先順位をつけないからこそ、満場の拍手で採択されたといえよう。

政党内部で決議され「地方利益」へ転換されることの意義は大きい。一部の反対意見はあっても、党あるいはその地方支部としては、そのイシューの実現を目指すことがオーソライズされるからである。議会へ持ち込まれたときに、その党議に抗してイシューの実現に反対することは、不可能ではないものの難しい。ただし、それは一面で、こうした党議が党勢拡張の障害にもなりうることを示している<sup>83</sup>。

### ③業界団体による活動

省庁が特定のイシューへの地域社会の賛同を得ようとする場合、業界団体を活用することは、ひとつの有効な方法である。省庁と地域秩序の媒介となるのは、とくに都市部では商業会議所であった<sup>84</sup>。商業会議所における決議がなされ、また商業会議所から府県会・府県庁・帝国議会・関係各省へと請願書その他が提出されることによって、特定のイシューがその地域全体の支持を得ていることとして示される。

商業会議所のような複数の業種が集って領域を統合する団体とは別に、

---

82 伊藤之雄（2014）『原敬と政党政治の確立』千倉書房、370～373頁。前掲徳竹（2021）、第6章。

83 土木インフラではないが、1898年の地租増徴案へ賛成する党議を憲政党新潟支部で議決したことにより、その後の党勢拡張は困難になったという。阿部恒久・内海孝（1982）「政党支配の形成と論理：「裏日本」新潟県にみる」鹿野政直・由井正臣編『近代日本の統合と抵抗2』日本評論社、65頁。

84 前掲原田（1997）、第4章。

特定のイシューを推進する業界団体は多い。院外団体と業界団体とをわけるのは中央省庁との結びつきの強さであり、中央省庁からみれば、業界団体には地域のニーズを掘り起こし、またその政策に賛同者を組織化する側面が期待される。その際、有効であったのは、中央レベルの官僚による遊説である。内務省衛生局の外郭団体である大日本衛生会が、水道敷設の必要性を訴えるために技師らを各都市に派遣した巡回講演は、その代表事例だろう。1890年代には各都市は水道敷設の必要性を認識しつつあったが、その費用負担の問題もあり、着手に踏み切れないでいた。大日本衛生会は、各地に技師を派遣することで水道事業に向けた各都市の動きを促していく<sup>85</sup>。同様の事例は、1930年代の港湾修築政策でもみられる。内務省土木局の外郭団体である港湾協会が、技師を各地に派遣して調査・設計を行い、また演説会などを開催することで、当該地域における事業の具体化を促している<sup>86</sup>。

#### ④ 諮問機関の活用

政党・業界団体によって掘り起こされた地域のニーズを選別する役割を担うのが、諮問機関である。すでにみたように、諮問機関が設置されるのは等級方式をとる政策に限られ、融資補助方式の場合にはその必要はない。また、議会で提案される前の段階で、イシューの選別がなされることによって、議会での審議が円滑化するという効用もある。

一方で、諮問機関によって「選別された」という事実を地域社会にアピールすることで、プレ地方利益を地方利益へと転換する場合もある。たとえば港湾整備をめぐる場合は、その費用の大きさと、効用の見えにくさから、地域社会が一致してその整備を推進することは少なかった。そうした状況で港湾整備を推進するためには、内務省の港湾調査会で重要港に指定

---

85 前掲松本（2020）、45～49頁。

86 前掲稲吉（2014）、251～252頁。



されたことを、地域社会に向けてアピールすることが多かった。第一種重要港でありながら福井県内で築港への支持が得られなかった敦賀などが、その事例として挙げられる<sup>87</sup>。

そのイシューにかんする基本法の成立に先だって諮問機関が設置されている場合や、その基本法定制のために諮問機関が設置される場合は、アクターは法律案の内容に介入することが可能である。ただし、諮問機関設置後に土木インフラ整備のための基本法が成立したのは、河川法のみである（1892年に土木会の設置、1896年に河川法定制）。諮問機関での審議を経て基本法が制定することは、そうではない場合に比べて難易度があがるようである。

#### ⑤出資

私企業によってインフラが整備される場合、その出資の有無によってインタレストが視覚化される。鉄道や水道などは、典型的である。

1890年代の京阪神地方と舞鶴とをつなぐ鉄道路線（舞鶴線）をめぐるには、私設鉄道による構想が複数乱立した。その主要なものを挙げれば、京都から園部、綾部を経て舞鶴へとつなぐ京都鉄道、大阪から神崎、三田、福知山を経て舞鶴へとつなげる阪鶴鉄道、大阪から園部まで鉄道を敷設して、先の京都鉄道へとつなげる摂丹鉄道、などである。これら潜在的には競合する構想の支持勢力の分布は、それぞれ鉄道会社の出資者というかたちで具体化され、いずれの構想を支持するかによって大阪財界は分裂した<sup>88</sup>。こうした実業界における系列化は、その後の政党の系列へとつながっていくことが指摘されている<sup>89</sup>。一方で、地方政財界の分裂を望まない地

---

87 前掲稲吉（2014）、222～224頁。

88 小川功（2002）『企業破綻と金融破綻：負の連鎖とリスク増幅のメカニズム』九州大学出版会、61～66頁。

89 重松正史（2002）『大正デモクラシーの研究』清文堂出版、121～131頁。

方官は、できるだけ幅広く出資者を募ることに心を砕くことになる<sup>90</sup>。

また1900年代の東京近郊では、地方名望家が主体となって、町村をまたいで水道組合や水道会社が設立された。これらの組合や会社への出資を通じて人々は地域社会の一体性を育み、それは1930年代の市町村合併へ向けたひとつの基盤となっている<sup>91</sup>。

### 3-2. 議会内での活動

議会の外で形成されたインタレストは、議会での議決を経ることで正当化される。最終的には予算案の議決により決着する<sup>92</sup>。その前段階として、建議案・請願案の議決がある。以下、この二つの局面に即して整理する。

#### ① 建議案・請願案の議決

議会の意思を表明するひとつの方法は、建議や請願である。建議・請願は、いずれも法的拘束力はないが、政府に意見を伝達し、またそれをひろく世論に訴えかける効用をもつ。ローカル・レベルの議会では、当該地域の 이슈の整備にかんする要望を、建議というかたちで、行政府（県知事・各省大臣）やナショナル・レベルの議会（衆議院議長・貴族院議長）に宛てて提出する。ナショナル・レベルの議会（衆議院）が、行政府（各省大臣）に宛てて建議を提出する場合もある。

---

90 前掲中村（1998）、第5章。

91 前掲松本（2020）、第6章。

92 議会のもっとも大きな役割は、もちろん立法（帝国議会の場合は、法律案への協賛）である。ただし、日本の土木インフラ整備の場合は、個別法で個々の 이슈を実現することは少なく、一般法で 이슈の等級を定めることが一般的であることから、法律案の議決は直接的には 이슈の具体化を左右しない。そのため本稿では、議会における法律案の議決は、ひとまず検討対象から外す。

衆議院の場合、建議は議員30名以上の賛成者があれば提出することができ、過半数での可決をもって、議長から総理大臣に建議の内容を記した意見書が送付される<sup>93</sup>。土木インフラにかんする建議としてもっとも著名なもののひとつは、1891（明治24）年に可決された「治水ニ関スル建議案」であろう。河川整備の基本法の制定を求める同建議案は、治水議員として知られる湯本義憲によって起草され、内容を変えながらも、断続的に衆議院で可決され続けた<sup>94</sup>。このような政策の基本方針にかんする建議のほか、個別の鉄道や港湾の整備を求める建議も多い。建議案の採択をめぐつても、賛同者をふやすために複数のイシューを一本化する方策がとられる<sup>95</sup>。府県会では、土木インフラの整備を中央省庁・県庁に求める建議が数多く議決されている。

帝国議会・府県会のいずれも、建議が議決されることによって、そのイシューがオーソライズされることになる。それは、イシューの実現を求めるものばかりでなく、中止を求める場合も同様である。たとえば、1902（明治35）年の新潟県会では、信濃川治水のための大河津分水着工を求める「治水派」と、県内各港の修築を求める「港湾派」との対立が深刻となっており、「港湾派」が提出した「大河津分水中止の建議」が議決されている<sup>96</sup>。

請願は、議会を経由しなくても提出することができる。ただし、議会を経由しない天皇や行政官庁への請願は、議会制度を空洞化させる恐れがあ

---

93 葦名ふみ（2010）「帝国議会衆議院における建議と請願：政府への意見伝達手段として」『レファレンス』60巻11号、94頁。

94 前掲服部（1995）、232、271頁。湯本は、治水を求める衆議院議員を中心に治水会を結成し、1892（明治25）年12月には貴衆両院議員50名余を集めた治水大会を開いている。

95 前掲伏見（2013）、41～42頁。

96 新潟県（1988）『新潟県史 通史編7』、202～203頁。

ることから、その制度が長く定められなかった<sup>97</sup>。それは一方で、議会が請願の受理に対して積極的であったことを意味する。議会への請願は、議員の紹介があれば有権者でなくても可能であり、しかも請願は実行不可能であっても採択するべきであるという意見もあったという<sup>98</sup>。実際には、すべての請願が採択されたわけではないが、採択率は高かった<sup>99</sup>。こうして、実現可能性がそれほど高くないイシューであっても議会でオーソライズされることになる。

## ② 予算案の提出・予算案への協賛

建議・請願がそのイシューを地方利益としてオーソライズするのに対して、予算案の議決は、そのイシューを具体化する。予算は総量が制約されているから、アクターにとっては予算案の議決が最大の正念場となる。ただし、ある地域的なイシューに基づいた人間の集合をローカル・インタレストと呼び、その構成を整理しようとする本稿の狙いからみれば、そのイシューが具体化したかどうか、はそれほど重要ではない。重要なのは、そのインタレストの形成のされ方である。

予算案が建議案・請願と異なる点として指摘できるのは、行政府との協調関係が必要される点である。帝国議会・府県会のいずれも予算の提出権は政府・府県庁にあり、イシューの実現を目指す場合には、政府・府県庁と連なったインタレストを形成する必要がある。一方、予算の実現には、

---

97 国分航士（2010）「大正六年の請願令制定と明治立憲制の再編」『史学雑誌』119編4号、46頁。

98 前掲筆名（2020）、105頁。

99 1890年から1943年までの53年間で、衆議院の通常議会では合計で61,474本の請願が受理され、このうち採択および「採択ト看做ス」、「参考送付」とされたものは、それぞれ採択22,099本、採択ト看做ス8,723本、参考送付13,683本であり、不採択は9,549本である。衆議院事務局（1943）『帝国議会衆議院報告 第81回』、171頁。

議会の協賛が必要であるから、政府・府県庁もインタレストを必要とする。したがって、アクターにとっては政府・政党・地域社会にまたがるインタレストを形成することが、イシューの具体化にとって不可欠となる。他方で、イシューの実現阻止を目指す場合には政府・府県庁にまたがってインタレストを形成する必要はない。しばしば国政・県政・市政の刷新派が緊縮財政を求める背景としては<sup>100</sup>、この違いが指摘できよう。

イシューが具体化しなければ、その期待がつなぎとめられる限りにおいてインタレストは存続しうる。しかし、イシューが具体化すると、そのイシューに紐づけられたインタレストは霧消してしまう<sup>101</sup>。そのためアクターがインタレストを維持しようと思えば、新たなイシューを発見し、そのイシューに紐づけられたインタレストに移行させる必要がある。1880年代における地価修正の実績により衆議院議員の地位を手にした神鞭知常は、1890年代にはそのインタレストを、地価修正から鉄道敷設・特別貿易港指定など交通インフラ整備にまつわるものへと移行させることに成功した<sup>102</sup>。インタレストを維持できるかどうかは、アクターの関心と手腕による。

---

100 前掲久野（2022）、第1部第2章。

101 現代日本政治研究では、交通インフラの整備そのものは集票にはつな  
がっていない点が指摘されている。斎藤淳（2010）『自民党長期政権の政  
治経済学：利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房、第6章。また日本政治史研  
究でも、地方利益要求の実現そのものよりも、地方利益への期待感の充足  
度が、より重要であると指摘されている。前掲伏見（2013a）、8頁。

102 飯塚一幸（1991）「「対外硬」派・憲政本党基盤の変容：京都府丹後地  
域を事例に」山本四郎編『近代日本の政党と官僚』東京創元社、381～385頁。

## 4. おわりに

本稿では、近代日本における利益政治をひとつのシステムとして捉え、その主要部分をなすローカル・インタレスト（地方利益）が如何なる構成をもっていたのか整理し、その構造を析出することを試みた。その際に、地方利益をその地域全体の利益（公益）と捉えるのではなく、利益に紐づけられた人間集団（インタレスト）と捉える視角を提示した。これにより、地方利益と一般に呼ばれるものを具体化し、地方利益が地域社会を時として統合し、また時として分断する両面の機能をもつことを説明することが可能になる、との想定に基づくものである。

改めて整理すれば、近代日本の土木政策におけるローカル・インタレストを構成する要素は、①制度的枠組み（空間領域・政策）、②アクター（地方官・名望家・貴衆両院議員・官僚・実業家）、③アリーナ（議会・諮問機関・政党・業界団体）の3つに分類できる。そして、これらの要素によって構成されるインタレストは、たとえば地域振興や災害からの復興など地域社会の漠然とした希望や期待を、鉄道敷設や河川改修などの具体的な政策に転換される過程を通じて、形成される。すべての人を満足させるインフラは存在しないから、当然その過程で、地域社会を統合することもあれば、分断することもある。そのインタレストの広がりや程度は、3つの要素の組み合わせ方如何による。以上が、差し当たっての本稿の結論である。

そもそも、ある地域社会にとって何が利益なのかは自明ではない。あらゆる集合的利益には、そこに含まれない人々が常に存在する。また現時点で利益に見えるものが、長期的には不利益になることも多く、その逆に現時点では不利益に見えるものが、長期的には利益になることもある。こうした集合的（不）利益の可変性に、アクターはインタレストを組み替え続けることで対応してきたといえる。