

明治地方制度の成立とその特徴（七・完）——府県制の成立——

居石正和

目次

はじめに

第一章 「地方制度編纂委員会案」の成立（以上、『島大法学』第三八号第一号）

第二章 モッセの自治論（以上、『島大法学』第三八卷第四号）

第三章 内閣原案をめぐる論争（以上、『島大法学』第三九卷第四号）

第四章 府県制草案へのロエスレルの批判（以上、『同志社法学』第二五七号）

第五章 「井上氏自治論批判」と論争の決着（以上、『島大法学』第四六卷第二号）

第六章 府県制編纂への新たな出発（以上、『島大法学』第四八卷第四号）

第七章 府県制の成立

課題の設定

第一節 「明治三年一月案」の起草

(一) 山県有朋の欧洲巡遊調査

(二) 「明治三年一月案」

第二節 法制局内務省会同協議

(一) 「明治三年一月案」をめぐる動き

(二) 「法制局内務省会同協議案」

第三節 府県制の制定

(一) 元老院での修正

(一) 枢密院での修正と府県制の公布

小括(以上、本号)

課題の設定

本稿は、山県帰国後再開された府県制編纂過程を分析し、その特徴を明らかにするものである。

府県制・郡制は、近代日本地方制度の基本法である。山県有朋を委員長とする地方制度編纂委員会は、明治二一(一八八八)年九月二日、市制町村制と共通の基本原理と構想で作成された府県制・郡制法案を閣議に提出する。この法案は、閣議で承認をうけ、明治二二(一八八八)年一〇月八日より開催された元老院の議定に付された(本稿では、この法案を「内閣原案」と呼称する⁽¹⁾)。

「内閣原案」が元老院の議定に付される頃、井上毅は、「府県制ニ対スルノ杞憂」を草し、「内閣原案」の基本構想を厳しく批判する。井上の批判は、「内閣原案」が、府県を自治団体とし、府県行政に自治領域を認めたことに對して向けられた。もし府県を自治団体とするならば、「府県会ハ其府県ノ最上権ヲ有シ府県知事ハ一ノ贅旒トナリ地方ノ過半ハ、中央命令ノ及ハサル所トナリ、統一ノ政ハ、尾大ニシテ掉ラレサルノ病患ヲ生ジ、從テ余勢浸染シテ、自治ノ系統ヲ引テ、中央政府ニ及ホシ、国体国憲ヲ拳テ、之ヲ破壊スルノ漸ヲ開クニ至リテ止マントス」と井上は主張した。⁽²⁾「内閣原案」をめぐる元老院の審議は紛糾する。山県有朋をはじめとする内務省の努力にも関わらず、ついに、「内閣原案」は内閣に返上され、事実上の廃案となつた。⁽³⁾

府県制「内閣原案」の内閣返上直前、主管大臣である山県有朋は、歐洲巡遊の旅に出る。地方制度及び地方行政の

実務を視察するのが、その目的の一つであつた。⁽⁴⁾

府県制・郡制の編纂作業は、山県不在中に新しい動きを見せる。一つは、伊藤博文や井上馨が関与することであり、さらには、井上毅を中心とする法制局が編纂作業に積極的に関わってくるのである。この時期、内務省では、県治局長であつた末松謙澄が編纂作業の中心となつていくようである。明治三二(一八八九)年五月に作成された草案(本稿ではこれを「明治三二年五月案」と呼ぶ)、そして、明治三二(一八八九)年七月の日付がある草案(本稿ではこれを「調査委員案」と呼ぶ)が、山県洋行中に作成された。「明治三二年五月案」は、「内閣原案」返上をうけて新たに起草された府県制草案であり、「内閣原案」と「府県制ニ対スルノ杞憂」の両構想を折衷したものである。「調査委員案」は、井上毅の意を受けて法制局員が編纂した草案で、「内閣原案」の自治の原理を否定し、府県を行政区画とのみ規定して構成されていた。「調査委員案」は、井上毅の基本構想をほぼ全面的に採り入れた草案であつた。「調査委員案」にいたる編纂過程のなかで「内閣原案」の基本構想は否定されるが、そこには、井上馨や伊藤博文の意向も反映していた。⁽⁵⁾

山県は、欧洲各国の地方制度や地方行政実務を視察する過程で、「内閣原案」への自信を深め、府県制・郡制の構想に対してある確信を持つようになる。日本にいる芳川頭正に伝えられたその確信とは、一つは、府県知事を議長とすべきだといふものであり、他の一つは、府県名誉職参事会員の員数を原則四名と減員すべきだといふものであつた。府県制・郡制に対する山県の構想は、日本国内で進められていた府県制草案の構想とは相違するものであつた。その結果、府県制編纂作業は、山県帰国を待つて再開されることになる。⁽⁶⁾

府県制・郡制編纂に関する以上の経緯をふまえ、本稿では以下の手順で分析を進めることにする。第一節では、最初に、山県有朋一行の欧洲巡遊を概観する。これにより、山県の構想が形成される背景と経緯が明らかにされるであ

ろう。次に、山県帰国後、明治三二(一八八九)年一月に編纂される府県制草案の特徴を分析する(本稿では、この草案を「明治三二年一月案」と呼ぶ)。ここでは、「明治三二年一月案」と「内閣原案」との関わりが特に指摘されるであろう。第二節では、まず、「明治三二年一月案」をめぐる政府内の動向を探る。「明治三二年一月案」に対しては、法制局と内務省が会同協議して修正を加えていくが、その結果作成された草案の内容を次に分析する(本稿では、これを「法制局内務省会同協議案」と呼称する)。第三節では、元老院及び枢密院での修正をみていく。「法制局内務省会同協議案」がここでの原案となるが、元老院と枢密院では、これに修正を加えている(本稿では、これを「元老院修正案」及び「枢密院諮詢案」と呼ぶ)。

以上の分析をふまえ、山県帰国後に再開され、成立にいたる、府県制編纂過程の特徴を指摘したい。

第一節 「明治三二年一月案」の起草

(一) 山県有朋の欧洲巡遊調査

山県有朋は、明治三二(一八八九)年二月、欧洲巡遊の旅に出る。山県一行が帰国するのは、明治三二(一八八九)年一月二日であるが、この間^①、一行は、欧洲各国の地方制度や行政実務調査を精力的に行っている。以下、随行員であった『中山寛六郎関係文書』に残る「巡欧日誌」に従って、欧洲巡遊の様子を見ていこう^②。

山県一行は、明治三二(一八八九)年一月一日にパリに到着した^③。同月二五日、山県一行はフランス内務省県局長「プフェ氏」を役所に訪問。この日より二月一七日にかけ、警視庁の巡視や区役所の調査をはじめ、山県一行は、フランス国内で様々な実地調査を行っている^④。

その後、一行はイタリヤに赴き、国会を傍聴した後、イタリヤ各地を訪問する。三月一日には、一行は、総理大臣秘書官「チヲヤ」氏の案内により、「チビタベキア」之郡役所ヲ巡視した。一行は、郡長の出迎えを受け、監獄などを見学した後、「チビタベキア」市庁を訪問、市長をはじめとする吏員の歓迎を受けている。

山県一行は、三月一六日午前九時四〇分発の汽車でミランを出発。同日午後八時にバーゼル到着。翌一七日午後三時一〇分、一行はフランクフルトに到着した。一行がベルリンに到着したのは、三月一八日午後八時四〇分。西園寺公使や荒川邦蔵参事官などの出迎えを受けている。いよいよ、山県一行は、ドイツにおける地方制度及び地方行政実務の調査を開始する。

三月二八日、山県一行は郡会を巡視。ドイツにおける地方制度調査が開始される。三月三十一日、一行はプロイセン国会を巡視。この後、山県一行の地方行政実務視察は本格化する。「巡欧日誌」四月七日の記述には、「市庁ヲ巡視セリ」とある。一行は、市庁内各室を見分し、市長に面会、書類の取扱方の説明を市長から受けている。四月一三日に一行は「山林学校ヲ巡視」、四月一五日には「州長ヲ訪フ」ている。そうして四月一六日には、一行は、「始メテ外務大臣ビスマルク伯ニ面会」、翌一七日、「シャルロットンボルグ之市庁ヲ巡視」している。翌一八日には、一行は内務省を訪問。当日の記録には、「普国内務省ヲ巡視ス内務大臣ノ秘書官按内ニテ先ツ次官ノ官房ニ至リ夫ヨリ往復課ニ至ル此処ニテ書類往復ノ手續ヲ質問ス説明不十分ナルニ付他日荒川参事官ヲ以テ殊更ニ該件ヲ研究セシメタリ夫ヨリ参事官室ヲ過キテ写字課記録課ニ至リ各室ノ巡視ヲ了リ内務大臣ノ官宅ニ至リ内務大臣同婦人令嬢其他両三名ニテ午餐ノ馳走アリ」とある。山県一行は、四月二四日にブランデンブルグ州庁を巡視。二六日には、「ベルナオ」の戸長役場を巡視し、「寺院学校及ヒ消防事務所」を見学している。

一行は、四月二九日に上院を巡視しているが、その時の議院の様子は、「午后上院ヲ巡視スモルトケ將軍議場ニ着

席シ居レリ其他議員ハ皆白髪ニシテ何レモ五十歳以上ノ人ト認メラル」と記述されている⁽¹¹⁾。また、翌三〇日には、プロイセン下院の閉院式を見学している。「勅使来テ勅語ヲ伝達ス議長全議員ノ総代トナリ之レニ答辞ヲ奉リ 聖寿万歳ヲ祈ル一同ノ議員祝声ヲ掲ク」と、その状況が記述されている⁽¹²⁾。

プロイセン国内を巡視した山県二行は、五月三日より、グナイストの講義を受けることになった。「巡欧日誌」によれば、「五月三日 曇 グナイスト先生行政学大意ノ講義ヲ始ム毎日午后十二時半ニ来リ二時間演述スルノ約ヲ成シタリ」と記述されている⁽¹³⁾。この日から六月二五日にかけ、一行は、合わせて七回の講義をグナイストからうけることになる⁽¹⁴⁾。

五月一三日にベルリンでドイツ皇帝の謁見をうけた一行は、五月一六日にオーストリーに向け出発、翌一七日午前九時一五分にウィーンに到着している。その後、五月二一日には、「午后十時内務省ヲ巡視ス大臣官ニ於テ大臣二面会シ内務次官澳国内務省事務之大体ヲ演述セリ夫ヨリ各室ヲ廻リアリテ内務大臣ノ官宅ニ於テ午餐ノ響アリ……午後一時ヨリ府会ヲ巡視ス」との記述が見える⁽¹⁵⁾。翌二二日には、一行は、「州庁ヲ巡視」し、同月二四日には、「ベエテ」ン郡役所戸長役場憲兵屯所始審裁判所納稅事務所アルチデユクウキルヘルム之別邸ヲ見物」している⁽¹⁶⁾。一行は、五月二七日には区役所を巡視しているが、この間（五月二五日と二七日）、オーストリー国会副議長の「クルメッキ」と面会している。

こうして、オーストリーにおける精力的な調査を終え、山県一行は、ブダペスト、ワルシヤワを経て、六月二日、ペテルスブルグに到着する⁽¹⁷⁾。ロシアでは、一行は、クロンシュタット砲台を巡視したりしながら、六月六日には「警視庁県庁府県ヲ巡視」。翌七日の記述には「露帝及后宮兩陛下ニペエートルホッフノ王宮ニ於テ謁見ヲ被仰付謁見アリ午餐ヲ賜ル此夜県庁官房長某来リ露国地方制度ノ大体ヲ演述セリ」とあり、山県一行がロシアの地方制度を学んで

いる様子が記されている。

東欧諸国巡遊を終えた山県一行は、六月一三日午後八時三〇分、ベルリンに到着。再びドイツ国内を巡遊する。そうして、中断していたグナイストの講義を二度にわたつて受けた後、七月四日にはベルギーのブリュッセルに到着した。⁽¹⁹⁾ベルギーでは、一行は、外務大臣、陸軍大臣、内務大臣と面会し、内務省や府庁、監獄などを巡視している。その後、一行は、パリに戻り、七月一四日にはフランス革命記念祭を観覧し、第四回パリ博覧会を見物している。⁽²⁰⁾こうして、
七月一九日の国会巡視を手始めに、一行はイギリス各地を巡遊する。⁽²¹⁾一行は、七月二五日、ロンドン市会を傍聴する。

府庁ヲ巡視シ倫頓府知事ニ面会ス知事○ロンドンの市長大臣○ロンドンの市長カ市会ニ御来臨アラント即チ諾シ之レニ赴ク知事はカ議長ナ

リ古風ノ衣服ヲ着シ鬢ヲ頂キ入り来ル書記等モ同様鬢ヲ被リ居レリ○議員総数百二名ノリ種々ノ議題ヲ提出シ書記官朗読シ別發議ナ

キモハ可決トシテ次ノ議按ヲ朗シ去ル議事頗ル速ナリ而シテ可決シタルモハ議員ノ目前ニ於テ市ノ印ヲ調ス重要

ノ議按アル片ハ反復之ヲ論究ス議事ノ体恰モ相談会ノ如シ各議員共好シテ論説ヲナスノ風更ニナシ空論ノ為メニ

貴重ナル時間ヲ費スコトヲ不欲モノ、如シ諸事簡略ノ様ナレト知事ニ対シ敬礼頗ル厚シ知事起立シテ演説スルコト

レハ議員一同起立シテ聴聞ス知事ヨリ着席ヲ乞フテ皆席ニ就ク議場ヲ退去スル片ハ知事ニ向一礼シテ去ル礼儀実

ニ重シ議員中四十歳以下ノ人ナキカ如シ旧市会ヲ通看シタリ此所ハ今ハ委員会ノ集議所ニ用ユル由ナリ如何トナ

レハ委員会数三十或ハ四十ノ委員会ヲ設クルコトアレハナリ夫ヨリ時トシテ六ヶ月位開会ス市会ノ為メニ用ユル室

ヲ見タリ次ニベルシヤ王来英ノ節市会ニ来臨アリ議長ヨリ○祝詞演説ヲ為シタル由ニテ其祝文ヲ封入シテ送ル為メニ

作りタル由ノ美麗ナル箱ヲ見タリ

(内務省野紙)⁽²²⁾

ここでは、ロンドン市会の様子が好感を持って描かれている。「知事」を議長とした平穏な議事進行の様子、「知事」に対して示される議員の敬意、議員の年齢が比較的高いことなど、井上毅が描くイギリスの自治議会とは異なる状況がそこにあつた。⁽²³⁾

ロンドン市会の巡視を終えた一行は、七月二九日にニューカッスルでアームストロング社の大砲製造所を巡視。その後、グラスゴー、マンチェスター、リバプールと廻り、八月三日、リバプール港を出発、同月九日にはアメリカ合衆国のニューヨーク港に到着している。⁽²⁴⁾

一行は、八月二九日午後六時にニューヨークを出発、アメリカ大陸を横断し、九月七日午前一〇時四五分、サンフランシスコに到着。九月一日午後三時、「ラシアンニック号」に乗船した一行は、サンフランシスコ港を出港、ハワイを経て、一〇月二日午後一時に横浜港に到着した。⁽²⁵⁾

山県一行は、精力的に歐洲各国を巡遊していた。彼らは、各国の大臣や書記官長などから説明をうけ、各国の地方制度、地方行政実務に関する知見を広めている。とりわけ、グナイストから直接講義をうけたこと、さらには、「知事」を議長として平穩に運営されていくロンドン市会の傍聴は、山県一行にとって貴重な経験となつたであろう。歐洲巡遊中の山県は、府県知事を府県会の議長とすること、さらには、名誉職参事会員の員数を四名に減員することを主張するが、それもまた、歐洲巡遊によつて山県自身が得た知見に基づくものといえよう。こうして、山県帰国後、府県制編纂作業が再開される。

(二)「明治二十二年十一月案」

表紙に「明治二十二年十一月 府県制」と印字され、角秘の印が押されている府県制草案が遺されている。印刷さ

れたもので、全六章九六条に及んでいる。これが、本稿で「明治三二年一月案」と呼ぶ府県制草案である。⁽²⁶⁾ 山県帰国後、内務省で作成されたのがこの法案であると思われる、これ以後の府県制編纂作業は、この草案をもとに進められていく。⁽²⁷⁾ まず、総則部分をみてみよう。

(表紙)

〔印〕

明治二十二年十一月

府県制

〔印〕

府県制

第一章 総則

第一条 府県ノ配置分合及府県境界ノ変更ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

府県境界ニ当ル都市町村ノ境界ヲ変更スルトキハ府県境界モ亦自ラ変更スルモノトス

国界ノ変更又ハ府県都市町村ノ境界ニ当ル国界ヲ変更スルトキ亦本条ノ例ニ依ル

本条ノ処分ニ付其財産処分ヲ要スルトキハ内務大臣之ヲ定ム但特ニ法律ノ規定アルモノハ此限ニ在ラス

第二条 府県ハ其府県有財産及营造物ノ管理並[○]府県税徴収方法ニ関シ規則ヲ設クルコトヲ得

府県税徴収方法ニ関スル規則ニハ三円以下ノ罰金ヲ付スルコトヲ得其罰金ハ府県ノ収入トス

規則ハ法律命令ニ抵触スルコトヲ得ス

規則ハ府県ノ公告式ニ依リ之ヲ告示スヘシ

(印刷)²⁸

総則部分で第一に指摘したいのは、地方行政区画としての府県の性格に基本的な変更は加えられていないことである。しかし、第二に指摘したいのは、第二条により、「府県有財産及营造物ノ管理並[○]府県税徴収方法ニ関シ」府県に規則制定権が認められたことである。府県制郡制編纂に関わるこれまでの経緯からみて、これは重要な変更である。「内閣原案」は、その第八条で、条例制定権と共に「其府県ノ設置ニ係ル营造物ニ関シ」規則制定権を認めていた。ところが、条例制定権・規則制定権を認めることは府県に自治を認めるものだとして井上毅に強く批判された。²⁹そのためである。³⁰「明治三二年五月案」で条例制定権が削除され、「調査委員案」では規則制定権も否定されたのである。「明治三二年一月案」第二条は、府県に規則制定権を認めただけではない。制定権の範囲は、「内閣原案」よりも幅広い事項に及んでいた。

実は、「明治三二年一月案」第二条は、「明治三二年五月案」第三条の復活であった。「明治三二年五月案」は、

第三条 府県ハ其府県有財産及营造物ノ管理并府県税徴収方法ニ関シ規則ヲ設ケ三円以下ノ罰金ヲ付スルコトヲ
得其罰金ハ府県ノ収入トス

規則ハ法律命令ニ抵触スルコトヲ得ス

規則ハ府県ノ公告式ニ依リ之ヲ告示ス可シ

(印刷)³¹

とある。「明治三二年五月案」第三条と「明治三二年一月案」第二条の内容が同じであることは、一見して明らかである。井上毅がいうように、条例制定権・規則制定権が府県の自治性を示すものだとするならば、「明治三二年

一月案」第二条は、部分的ではあるが、府県の自治性を復活させたものと理解できる。⁽³²⁾これが、「第一章 総則」にみられる特徴である。

それでは、次に、「第二章 府県会」の規定を見ていこう。ここで最初に注目したいのが、府県会議員の被選挙権規定である。被選挙権の変遷を追えば、まず、「内閣原案」第一条で次のように規定されていた。

第十一条 市制町村制ノ規定ニ從ヒ府県内市町村ノ公民中選挙権ヲ有スル者、郡制ノ規定ニ從ヒ大地主中選挙ニ依ラスシテ自ラ郡会議員ト為ル者及自ラ其選挙ニ加ハルコトヲ得可キ者ハ総テ府県会ニ被選挙権ヲ有ス

東京市京都市大坂市ニ於テ選挙スル議員ハ各其市会議員中ヨリ之ヲ選挙ス可シ

其府(東京府ノ案) 県ノ官吏及府県ノ有給吏員ハ府県会議員タルコトヲ得ス

其他官吏ニシテ当選シ之ニ応セントスルトキハ所属長官ノ許可ヲ受ク可シ

(印刷)⁽³³⁾

「内閣原案」第一条は、府県内に住む市町村公民で選挙権を有する者及び郡会の大地主議員・その選挙権者に府県会議員被選挙権を認める規定であった。ところで、市制第七条第一項では、「凡帝国臣民ニシテ公権ヲ有スル独立ノ男子二年以来(一)市ノ住民トナリ(二)其ノ市ノ負担ヲ分任シ及(三)其市内ニ於テ地租ヲ納メ若クハ直接国税年額二円以上ヲ納ムル者ハ其市公民トス」と規定され、第一二条第一項で「市公民(第七条)ハ総テ選挙権ヲ有ス」と定められていた。⁽³⁴⁾町村制においても、第七条及び第一二条で同様の規定が置かれていた。一部の人々は排除されるが、市町村公民の大部分に選挙権が認められている。それ故「内閣原案」第一条は、市町村公民の大部分に府県会議員の被選挙権を認めるものとなっていた。

ところが、この規定は、「明治三年五月案」で以下のように修正をうけた。

第六条 市制町村制ノ規定ニ從ヒ府県内市町村ノ公民中選挙権ヲ有シ一年以上直接国税十円以上ヲ納ムル者及郡制ノ規定ニ從ヒ大地主中選挙ニ依ラスシテ自ラ郡会議員ト為ル者又ハ自ラ其選挙ニ加ハルコトヲ得可キ者ハ総テ府県会ニ被選挙権ヲ有ス

住居ヲ移シタル為メ市町村ノ公民権ヲ失ヒタル者其住居同府県内ニ在リ且ツ他ノ要件ヲ失ハサルトキハ仍ホ府県會議員ノ被選挙権ヲ有ス

其府(東京府ハ警視庁トモ) 県ノ官吏及有給吏員神官僧侶其他諸宗教師ハ府県會議員タルコトヲ得ス
其他官吏ニシテ当选シ之ニ応セントスルトキハ所屬長官ノ許可ヲ受ク可シ

(印刷)³⁵

最も注目すべき変更は、第一項中「一年以上直接国税十円以上ヲ納ムル者」との納税要件が新たに加えられたことである。これは、被選挙権者を制限し、有産者により府県会を構成しようとする修正⁽³⁶⁾である。

「調査委員案」の被選挙権規定は、「明治二二年五月案」を踏まえたものである。

第六条 府県内市町村ノ公民中選挙権ヲ有シ其府県ニ於テ一年以来直接国税十円以上ヲ納ムル者ハ府県会ノ被選挙権ヲ有ス

住居ヲ移シタル為メ市町村ノ公民権ヲ失ヒタル者其住居同府県内ニ在リテ他ノ要件ヲ失ハサルトキハ仍ホ府県会ノ被選挙権ヲ有ス

第七条 其府六 縣ノ官吏及府縣議員 ○・神官及教宗ノ僧侶又ハ教師ハ府県會議員タルコトヲ得ス
前項ノ外ノ官吏ニシテ当选シ之ニ応セントスルトキハ本屬長官ノ許可ヲ受クヘシ

府県會議員ハ衆議院議員ト相兼ヌルコトヲ得ス

「調査委員案」は、「一年以来直接国税十円以上ヲ納ムル者」という納税要件を受け継いでいる。「調査委員案」で新たに修正されたのは、第一に、郡会大地主議員及びその選挙権者の被選挙権を否定したことである。ただし、郡会の大地主議員で「一年以来直接国税十円以上」を収めていないものはあまり存在しないであろう。この規定の削除は、実際にはそれ程大きな影響を与えないと思われる。「調査委員案」の修正で最も注目したいのは、衆議院議員との兼職禁止が新たに規定されたことである。これにより、府県会と衆議院との関係が制度上断ち切られた。

それでは、「明治二二年一月案」では、府県会議員の被選挙権はどのようになっていゝるであらうか。

第五条 市制町村制ノ規定ニ從ヒ府県内市町村ノ公民中選挙権ヲ有スル者及郡制ノ規定ニ從ヒ大地主中選挙ニ依ラスシテ自ラ郡会議員ト為ル者又ハ自ラ其選挙ニ加ハルコトヲ得ヘキ者ハ總テ府県会ノ被選挙権ヲ有ス

住居ヲ移シタル為市町村ノ公民権ヲ失ヒタル者其住居同府県内ニ在リ且他ノ要件ヲ失ハサルトキハ仍府県会ノ被選挙権ヲ有ス

其府^{兼府長}縣^{兼府長}ノ官吏及有給吏員神官諸宗ノ僧侶又ハ教師ハ府県会議員タルコトヲ得ス

前項ノ外ノ官吏ニシテ当選シ之ニ応セントスルトキハ本属長官ノ許可ヲ受クヘシ

府県会議員ハ衆議院議員ト相兼ヌルコトヲ得ス

(印刷)³⁸

「調査委員案」の「一年以来直接国税十円以上ヲ納ムル者」との納税要件は排除され、市町村公民中選挙権を有する者が府県会の被選挙権者であると規定されている。また、郡会大地主議員及びその選挙権者の被選挙権も認められている。これらは、いずれも「内閣原案」の復活である。

府県会に關わり第二に注目したいのは、府県會議員の選出及び任期に關わる東京市・京都市・大阪市への特例規定である。まず、「内閣原案」をみてみよう。

第九条 府県会ハ府県内郡市ニ於テ選挙シタル議員ヲ以テ之ヲ組織ス

郡市ニ於テ選挙ス可キ府県會議員定数ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム但各郡市ヲシテ少クトモ一人ノ議員ヲ選挙セシム可シ

第十一条(第二項―居石) 東京市京都市大阪市ニ於テ選挙スル議員ハ各其市會議員中ヨリ之ヲ選挙ス可シ

第十二条 府県會議員ハ名譽職トス其任期ハ四年トシ每四年其全数ヲ改選ス

東京府京都市大阪府府會議員ノ任期ハ三年トス但東京市京都市大阪市市會ノ毎定期改選後直ニ其全数ヲ改選ス
東京市京都市大阪市内會解散ノ場合ニ於テモ亦同シ

解任ノ議員ハ再選セラル、コトヲ得

(印刷)³⁹

「内閣原案」では、第一に、三大都市の府會議員の選出方法に特段の規定を設け、三大都市の各市會議員中より選出することにしている。第二に、東京府・京都府・大阪府府會議員の任期に特段の規定を設け、任期を三年と短くしている。そのうえでさらに、東京市・京都市・大阪市選出府會議員の任期を選出母体の市會議員の任期と連動させている。「内閣原案」では、議員の選出方法及び任期について、三大都市選出府會議員に特例を設けていたのである。それでは次に、「明治二三年五月案」の規定をみてみよう。

第四条 府県会ハ府県内郡市ニ於テ選挙シタル議員ヲ以テ之ヲ組織ス

郡市ニ於テ選挙ス可キ府県會議員ノ定数ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム但各郡市ヲシテ少クトモ一人ノ議員ヲ選挙セシ

ム可シ

東京市京都市大阪府ニ在テハ特ニ府會議員ヲ選挙セス其市會議員ヲ以テ之ニ充ツ但勅令ヲ以テ其府会ニ出席スヘキ議員ノ数ニ制限ヲ付スルコトアル可シ

第七条 府縣會議員ハ名譽職トス其任期ハ四年トシ每四年其全数ヲ改選ス

東京府京都府大阪府ニ在テハ其市部議員ノ任期ハ市會議員ノ任期ニ從フ但府会ニ於テ解散ヲ命セラレタルトキハ市会モ亦自ラ解散ヲ命セラレタルモノトス
解任ノ議員ハ再選セラル、コトヲ得

此法律中東京府京都府大阪府々会ノ市部議員トアルハ東京市京都市大阪府ノ市會議員ヲ謂ヒ郡部議員トアルハ東京市京都市大阪府ヲ除キ其他ノ部分ニ属スル議員ヲ謂フ

(印刷)⁽¹⁰⁾

「明治三二年五月案」では、第一に、東京市・京都市・大阪市では、市會議員が府會議員を兼職することとした。なお、勅令により府會議員の員数を制限することができる。第二に、三大都市部選出府會議員の任期は市會議員の任期に從うと規定し、「内閣原案」第二二条第二項の規定を整理した。「明治三二年五月案」は、「内閣原案」で示された三大都市への特例を受け継ぎ、それを整理したといえる。

それでは、「調査委員案」はどのように規定していたか。

第四条 府縣会ハ府縣内郡市ニ於テ選挙シタル議員ヲ以テ之ヲ組織ス

郡市ニ於テ選挙スヘキ府縣會議員ノ定数ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第五条 府縣會議員ノ選挙ハ市ニ在テハ市制ニ從ヒ市会ニ於テ之ヲ行ヒ郡ニ在テハ郡制ニ從ヒ郡会ニ於テ之ヲ行

フ
第八條 府県會議員ハ名譽職トス其任期ハ四年トシ每四年其全數ヲ改選ス
解任ノ議員ハ再選セラル、コトヲ得

(法制局野紙^①)

「調査委員案」では、選挙区を市部・郡部に分ける規定が存在するのみで、議員の選出方法についても、議員の任期についても、三大都市部への特例規定は存在しない。「調査委員案」は、「内閣原案」以来定められてきた三大都市への特例を否定したのである。

それでは、「明治二十二年一月案」ではどうであろうか。

第三條 府県会ハ府県内郡市ニ於テ選挙シタル議員ヲ以テ之ヲ組織ス

郡市ニ於テ選挙スヘキ府県會議員ノ定數ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム但各郡市ヲシテ少クトモ一人ノ議員ヲ選挙セシムヘシ

東京市京都市大阪市ニ在テハ特ニ府會議員ヲ選挙セス其市會議員ヲ以テ之ニ充ツ但勅令ヲ以テ其府会ニ出席スヘキ議員ノ數ニ制限ヲ付スルコトアルヘシ

第六條 府県會議員ハ名譽職トス其任期ハ四年トシ每四年其全數ヲ改選ス

東京府京都府大阪府ニ在テハ其市部議員ノ任期ハ市會議員ノ任期ニ從フ但府会ニ於テ解散ヲ命セラレタルトキハ市会モ亦自ラ解散ヲ命セラレタルモノトス

解任ノ議員ハ再選セラル、コトヲ得

此法律中東京府京都府大阪府会ノ市部議員トアルハ東京市京都市大阪市ノ市會議員ヲ謂ヒ郡部議員トアルハ

東京市京都市大阪市ヲ除キ其他ノ部分ニ属スル議員ヲ謂フ

(印刷)⁽⁴²⁾

「明治三二年一月案」は、「明治三二年五月案」の規定を整理・復活させている。これは、三大都市部に特例を認める「内閣原案」の構想を復活させたものと理解できる。

府県会に関わる注目点として、最後に、府県会議長の選任規定をみてみよう。そもそも、「内閣原案」では、府県会議長には府県知事をあてることになつていた。

第二十五条 府県会ハ府県知事ヲ以テ議長ト為ス

議長故障アル時ノ為メ府県会ハ初回ノ通常会ニ於テ予メ議員中ヨリ議長代理一名ヲ互選ス可シ

(印刷)⁽⁴³⁾

この規定に井上毅は反対し、「府県制ニ対スルノ杞憂」のなかで、議長は議員の互選制とすべきだと主張した。⁽⁴⁴⁾

「明治三二年五月案」では、府県会議長の選任方法を次のように規定している。

第二十一条 府県会ハ毎定期改選後又ハ解散後ノ初会ニ於テ議長及副議長各一名ヲ互選ス可シ其任期ハ議員ノ任期ニ從フ

議長副議長共ニ故障アルトキハ仮議長ヲ互選スヘシ

第一項及第二項ノ選挙ヲ為スニ付テハ出席議員中ノ年長者ヲ以テ議長ト為ス可シ若シ年齢ニ依リ難キトキハ其同年者ニ於テ抽籤セシム可シ

(印刷)⁽⁴⁵⁾

「明治三二年五月案」は、府県会議長を府県会議員の互選制としている。「調査委員案」でも、「明治三二年五月案」

の構想が踏襲されている。⁽⁴⁶⁾「明治三二年五月案」から「調査委員案」にかけ、府県会議長は議員の互選制へと変更されたのである。

それでは、「明治三二年一月案」では、府県会議長をどのように規定しているのであろうか。

第二十条 府県会ハ府県知事ヲ以テ議長ト為ス

府県会ハ改選後ノ初会ニ於テ副議長一名ヲ互選スヘシ其任期ハ議員ノ任期ニ従フ

議長副議長共ニ故障アルトキハ仮議長ヲ互選スヘシ

(印刷)⁽⁴⁷⁾

明らかに、「内閣原案」の規定に戻されている。欧洲巡遊中の山県有朋は、府県知事が府県会議長を勤めるべきだと確信し、それを芳川顕正内務次官に書き送っていた。⁽⁴⁸⁾府県会議長を議員の互選制とする「調査委員案」の規定は、「明治三二年一月案」で覆されたのである。

「明治三二年一月案」の分析に関わり、三番目に、参事会制度について言及しよう。参事会の性格は、「明治三二年一月案」でも府県会の補助議決機関とされている。むしろ、「調査委員案」を整備し、補助議決機関としての性格を明確にしている。一例として、「調査委員案」第五条、国と府県との間の争訟に関する規定をみてみよう。

「調査委員案」では、

第五十一条 国ト府県トノ間ニ起リタル争訟ニ付テハ府県参事会ノ指名シタル会員一名府県ノ名ヲ以テ其原告若

ハ被告トナルヘシ

(法制局野紙)⁽⁴⁹⁾

とされていた。この規定が、「明治三二年一月案」で削除されている。「調査委員案」第五条の規定は、国と府県

とが別人格である場合を想定した条項である。しかし、府県が国の行政区画であるならば、府県と国との間で争訟が起きる事態は理論上考えにくい。「明治三十二年一月案」での削除は、理論上の混乱を避けるものとなっている。

府県参事会の権限は、「明治三十二年一月案」でも「調査委員案」がほぼそのまま受け継がれている。⁽⁵⁰⁾

「明治三十二年一月案」は、参事会の構成について「調査委員案」を大きく修正した。「内閣原案」から「調査委員案」にいたる過程で、参事会の構成は次のように変遷している。「内閣原案」では、

第三十七条 府県ニ府県参事会ヲ置キ左ノ職員ヲ以テ之ヲ組織ス

一 府県知事

二 高等官二名

三 名誉職参事会員六名但府県条例ヲ以テ其定員ヲ増加スルコトヲ得

東京府京都府大坂府ニ於テハ名誉職参事会員ヲ十二名トス

(印刷)

「明治三十二年五月案」では、

第四十一条 府県ニ府県参事会ヲ置キ五名以上八名以下ノ名誉職参事会員ヲ以テ之ヲ組織ス其人員ハ府県会ノ議決スル所ニ依ル

東京府京都府大阪府ニ在テハ郡部議員ニ於テ互選スル名誉職参事会員ヲ五名以上八名以下トシ仍ホ東京市京都市大阪市ノ市会名誉職参事会員ヲ以テ府会ノ名誉職参事会員ニ充ツ

第四十二条 市制町村制ノ規定ニ依リ府県参事会ニ於テ裁決ヲ為ス場合ニ於テハ前条名誉職参事会員ノ外其府県庁ニ奉職ノ高等官二名以下ヲ以テ参事会員ニ加フルモノトス

(印刷)⁽⁵²⁾

そうして、「調査委員案」では、

第三十九条 府県会ハ其議員中ヨリ五名以上八名以下ノ府県参事会員ヲ互選スヘシ其人員ハ府県会ノ議決スル所

ニ依ル

府県参事会員ハ名譽職トス

第四十条 市制町村制ノ規定ニ依リ府県参事会ニ於テ裁決ヲ為ス場合ニ於テハ名譽職参事会員ノ外其府県ノ高等
官二人ヲ以テ参事会員ニ加フヘシ

(法制局野紙)⁽⁵³⁾

となっている。

「内閣原案」と「明治二二年五月案」との間で、参事会の構成に大幅な変更が加えられた。「内閣原案」では、府県
会が選出した名譽職参事会員が、府県知事及び府県ノ高等官二名と共に参事会を常時構成することになっていた。と
ころが、「明治二二年五月案」及び「調査委員案」では、府県参事会は、名譽職参事会員と府県知事とで構成されるも
のとなっている。府県高等官が参事会に加わるのは、府県参事会に裁決が求められた場合のみであり、例外的である。⁽⁵⁵⁾

その他、名譽職参事会員の選出に関わる変更として、第一に、府県会議員の互選制が「明治二二年五月案」以来採
用されていることがある。「内閣原案」は、第三十九条第三項で、府県会議員の被選挙権者のうち満三〇才以上の者の
なかから府県会が選出することとしていた。⁽⁵⁶⁾ 第二に、「内閣原案」では、東京市・京都市・大阪市部選出の府会議員
とそれ以外の地域選出の府会議員が府名譽職参事会員をそれぞれ半数選出することになっていた(第四〇条)。「明治
二二年五月案」では、郡部議員の互選による名譽職参事会員とともに、東京市・京都市・大阪市市会名譽職参事会員

が府会の名譽職参事会員になるよう規定されていた(第四一条)。しかし、「調査委員案」では、これらの特例を否定し、三大都市部を区別する規定は削除されている。以上が参事会規定の変遷であつた。

ところで、「明治三二年一月案」は

第三十七条 府県ニ府県参事会ヲ置キ府県知事高等官二名及名譽職参事会員六名ヲ以テ之ヲ組織ス

〔名譽職参事会員ハ府県会ニ於テ其議員中ヨリ之ヲ互選スヘシ〕

東京府京都府大阪府ニ在テハ郡部議員ニ於テ互選スル名譽職参事会員ヲ六名トシ仍東京市京都市大阪市ノ市会名譽職参事会員ヲ以テ府会ノ名譽職参事会員ニ充ツ

第三十九条 府県参事会ハ府県知事ヲ以テ議長トス議長故障アルトキハ高等官会員之ヲ代理ス

と定めていた。

(印刷)

「調査委員案」からの変更点は、大きく分けて二点ある。第一点は、府県名譽職参事会員の員数を三府は一、二名、県は六名と明確に定めたことである。そうして第二に、府県高等官二名が常時参事会の構成員となることである。⁽⁵⁸⁾これらは、いずれも「内閣原案」で定められていたものである。「内閣原案」では、府県条例によつて名譽職参事会員の員数を増加できるとしているが、この点を除けば、「明治三二年一月案」は、ここでもまた、「内閣原案」の規定を復活させているのである。⁽⁵⁹⁾

参事会について、最後に、三大都市に関わる特例を紹介しておこう。これについては第一に、「明治三二年一月案」では、東京市・京都市・大阪市の市会名譽職参事会員をもつて府会名譽職参事会員にあてることになっている点を指摘したい。これは、「明治三二年五月案」で規定された三大都市部の特例を復活させたものである。

次に、

第四十八条 東京府京都府大阪府参事会ノ職権ニ属スル事件ニシテ専ラ東京市京都市大阪市ニ関スルモノハ其郡部名誉職参事会員ニ於テ其事件ノ議事ニ参与シ及議決ニ加ハルコトヲ得ス其東京市京都市大阪府外ノ市町村若クハ郡ニ関スルモノハ市部名誉職参事会員ニ於テ其事件ノ議事ニ参与シ及議決ニ加ハルコトヲ得ス

市部参事会員及郡部参事会員ニ於テ会同議決スヘキ事件ニ付テハ市部名誉職参事会員ノ出席員ハ郡部名誉職参事会員ノ定数ニ超ユルコトヲ得ス但会同議決ニ出席スヘキ者ハ市部名誉職参事会員ニ於テ予メ其互選ヲ以テ之ヲ定ムヘシ

(印刷)⁶⁰

があげられる。これによれば、市部に関わる審議では市部名誉職参事会員のみが議事に参与し、郡部に関わっては郡部名誉職参事会員のみが議事に参与することになる。この特例規定は、やはり、「内閣原案」に存在している。

第四十七条 東京府京都府大阪府参事会ノ職権ニ属スル事件ニシテ専ラ東京市京都市大阪市ニ関スルモノハ其府会市部議員ニ於テ選挙シタル名誉職参事会員及其代理者ノミ其事件ノ議事ニ参与シ及議決ニ加ハリ其東京市京都市大阪府外ノ市町村若クハ郡ニ関スルモノハ郡部議員ニ於テ選挙シタル名誉職参事会員及其代理者ノミ其事件ノ議事ニ参与シ及議決ニ加ハルモノトス

(印刷)⁶¹

「明治三十二年一月案」第四八条第一項が、「内閣原案」第四七条の規定を整理したものであることは明瞭である。「調査委員会」によって削除された三大都市への特例規定が、ここでもまた復活している。

それでは、第四に、「第五章 監督」をみていこう。

府県会及び府県参事会の議決に対する府県知事及び内務大臣の監督権限につき、「内閣原案」は、

第八十八条 府県会又ハ府県参事会ノ議決其権限ヲ越エ法律命令ニ背キ又ハ公益ヲ害スト認ムルトキハ府県知事

ハ理由ヲ示シテ議決ノ執行ヲ停止ス可シ其公益ヲ害スルニ依テ議決ノ執行ヲ停止シタルトキハ府県知事ハ之ヲ再議セシメ猶其議決ヲ更メサルトキハ直ニ内務大臣ノ裁決ヲ請フ可シ其権限ヲ越エ又ハ法律命令ニ背クニ依テ其執行ヲ停止シタル場合ニ於テ府県知事ノ処分ニ対シ府県会又ハ府県参事会不服アルトキハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得

(印刷)⁶²

と規定していた。この条項は、府県会及び府県参事会の議決が権限を越え、法律命令に反するかまたは公益に害あるものと府県知事が認定すれば、その議決を停止するよう府県知事に命じている。このうち、公益に害あるものとして議決を停止した場合は、府県会及び府県参事会に再議が命じられる。なお、議決が権限を越え、または法律命令に違反しているとして議決の執行が停止された場合、府県会及び府県参事会は、その処分を不服として行政裁判所に出訴することができる。

「明治二十二年五月案」第八八条も、「内閣原案」と同様の規定である。⁶³

これに対し、「調査委員案」第八四条（修正前第八三条）の規定は、

第八十三条⁶⁴ 府県会又ハ府県参事会ノ議決其権限ヲ越エ法律命令ニ背キ又ハ公益ヲ害スト認ムルトキハ府県知事

ハ理由ヲ示シテ議決ノ執行ヲ停止シ内務大臣ニ具状シテ指揮ヲ請フヘシ其権限ヲ越エ又ハ法律命令ニ背クニ依テ其執行ヲ停止シタル場合ニ於テ府県知事ノ処分ニ不服ナル者ハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得

(法制局野紙)⁶⁴

と定めている。「調査委員案」は、行政訴訟に関する規定は「内閣原案」を踏襲しているものの、府県会及び府県参事会への再議手続を省略している点で、「内閣原案」と異なっている。

これに対し、「明治三二年一月案」では、

第八十二条 府県会又ハ府県参事会ノ議決其権限ヲ越エ法律命令ニ背キ又ハ公益ヲ害スト認ムルトキハ府県知事ハ理由ヲ示シテ議決ノ執行ヲ停止スヘシ其公益ヲ害スルニ依テ議決ノ執行ヲ停止シタルトキハ府県知事ハ之ヲ再議セシメ猶其議決ヲ改メサルトキハ直ニ内務大臣ニ具状シテ指揮ヲ請フヘシ其権限ヲ越エ又ハ法律命令ニ背クニ依テ其執行ヲ停止シタル場合ニ於テ府県知事ノ処分ニ不服ナル者ハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得

(印刷)⁽⁶⁵⁾

とされ、再議を命ずる規定が復活している。文言もほぼ「内閣原案」と同じである。「明治三二年一月案」第八十二条が「内閣原案」第八八条の復活であることは明瞭である。

「明治三二年一月案」分析の最後に、「第六章 附則」をみていこう。ここでは、三大都市への特例規定の取扱いが重要である。まず最初は、「明治三二年一月案」第九〇条である。

第九十条 此法律^{施行}發布ノ日ヨリ東京市京都市大阪市ニ在テハ内務大臣ニ於テ直接ニ市ノ行政ヲ監督シ市制中府県知事又ハ府県参事会ニ訴願スルコトヲ許セル事項ニ付テハ其不服ノ場合ニ於テ内務大臣ニ訴願スルコトヲ得ルモノハ直ニ内務大臣ニ訴願シ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得ルモノハ直ニ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得

(印刷)⁽⁶⁶⁾

これは、東京市・京都市・大阪市の行政については、内務大臣が直接監督者となるとの規定である。それ故、この三市は、内務大臣に直接訴願できることとなり、行政裁判所へも直ちに訴出出来ることになった。

この規定は、「明治三十二年五月案」を踏襲するものである。「明治三十二年五月案」は、

第九十七条 此法律發布ノ日ヨリ東京市京都市大阪市ニ在テハ内務大臣ニ於テ直接ニ市ノ行政ヲ監督シ市制中府
県知事又ハ府県参事会ニ訴願スルコトヲ許セル事項ニ付テハ其不服ノ場合ニ於テ内務大臣ニ訴願スルコトヲ得
ルモノハ直チニ内務大臣ニ訴願シ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得ルモノハ直チニ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ
得

とある。

東京市・京都市・大阪市の行政を内務大臣が直接監督することは、「調査委員案」では否定された。⁽⁶⁸⁾「明治三十二年一月案」は、これを再度規定したのである。

さらに、「明治三十二年一月案」第九三条も、三大都市への特例に関わるものである。

第九十三條 此法律施行ノ後ハ市制第二百二十二條第三三定ムル附加税徴収ノ許可ハ東京市京都市大阪市ニ在テハ
地租七分ノ三、二五（二十八分ノ十三）及直接国税満額其他ノ市ニ在テハ地租ノ附加税ニ付テハ其七分ノ一半
（十四分ノ三）ヲ超過スル時之ヲ要スルモノトス

(印刷)⁽⁶⁹⁾

ここでいう市制第一二二条第一項第三号は、市会が「地租七分ノ一其他直接国税百分ノ五十ヲ超過スル附加税」の賦課を議決した時には、内務大臣及び大蔵大臣の許可を得て徴収するとする規定である。「明治三十二年一月案」によれば、東京市・京都市・大阪市の場合は、他の市会に較べて若干広い裁量が認められている。この規定は、「明治三十二年五月案」第一〇〇条を修正したものである。⁽⁷⁰⁾

以上、山県帰国後に作成された「明治三二年一月案」を考察してきた。「明治三二年一月案」の特徴としてあげなければならないことは、「内閣原案」の諸規定が復活していることである。そのなかで注目したいのは二点ある。第一は、府県に自治を認める規定が一部復活したことである。たとえば、府県に規則制定権が認められたこと、府県会議員の被選挙権者の範囲が拡大されたことなどは、その一例といえるであろう。たしかに、「明治三二年一月案」においても、府県の法人格は認められていない。また、「調査委員案」で否定された自治につながる条項が完全に復活したわけでもない。しかし、たとえば一部ではあれ、自治の性格を有する規定が復活したことは、「明治三二年一月案」の特徴として注目すべきものである。

第二は、東京市・京都市・大阪市への特例規定が復活したことである。この点では、「明治三二年五月案」との関わりも指摘できる。「調査委員案」では三大都市への特例規定が否定されたが、「明治三二年一月案」では、「内閣原案」で定められていた三大都市部への特例規定を復活させている。

「内閣原案」復活の理由として、山県の帰国という要因を考えることは可能であろう。この点で、山県が欧洲巡遊中に抱いた確信の扱いは示唆的である。山県は、欧洲巡遊の結果、二つの点を主張する。一つは、府県会議長を府県知事とすることであり、もう一つが、府県の名譽職参事会員を原則四名と減員することであった。このうち、第一の主張は、「明治三二年一月案」のなかに実現する。たしかに、もう一つの主張は実現していない。しかし、府県名譽職参事会員の員数を六名とする規定が「内閣原案」の復活であること、また、名譽職参事会員の員数の幅をなくしたことは、山県の確信に沿ったものと評価できよう。山県帰国後、内務省は府県制編纂作業を再び主導しようとする。それは、「明治三二年一月案」として結実したのである。

「明治三二年一月案」は、その後、法制局と内務省との会同協議にかけられていく。はたして、井上毅を中心と

する法制局は、「明治三二年一月案」をそのまま承認したのであろうか。

第二節 法制局内務省会同協議

(一)「明治三二年一月案」をめぐる動き

内務省県治局長として府県制の編纂作業にあたっていた末松謙澄は、「明治三二年一月案」に対する井上毅の批判と山県有朋の主張との間で板挟みとなっていた。末松は伊藤博文に書簡を呈している。

府県郡制付箋の分御送付不堪鳴謝候。鳥渡一閱仕候処主義等に関したる処は差たる事無之様被存候得共、文字等彼等には参考^レに可相成もの可有之と被察候。精細の調査多謝の段郡長にも御序の折御伝言可被下候。原案中府県知事郡長を以て府県会議長に充候事は含雪翁頗る熱心の点に有之候処、法制局、元老院に於ては異論多く、合同も法制局において中々の異論に御座候処、グナイスト氏は大に原案通りになす事の必要を含翁に説たる様子にて、外々の事は兎も角も此事丈は原案通りに致し置趣に御座候。何れにしても知事郡長其人に因る事にて、害ありと云ふも弊ありと云ふも共に想像論に不過義には有之候得共、我国の情勢に照し何れか得策たるべきや。

閣下の高案拝聴を得候へは難有奉存候。野生の私見にては矢張府県会は従来^{（一）}の如く公選議長となす方なるへし。郡会はどちらにても宜からん。

末松は、府県制・郡制草案を伊藤に渡し、伊藤の意向をうかがっている。これに対し、伊藤は「精細の調査」を行い、意見を付して草案を末松に返却している。府県制・郡制草案の基本理念が伊藤の意向と基本的に異なることを末松は確認した。伊藤の調査に謝意を述べつつ、末松は、法制局と内務省との協議の様子を伊藤に伝えている。

「明治三二年一月案」をめぐり、法制局と内務省とで協議が行われていた。協議の場で大きな焦点となつてゐるのが、府県知事および郡長を府県会および郡会の議長とする規定の取り扱いであつた。末松の書簡によれば、この規定は、山県が強く主張しているものであり、グナリストもまた、歐洲巡遊中の山県に強く説いた模様である。しかし、この規定に対しては法制局や元老院から異論が出されてゐた。法制局と内務省との協議の場でも法制局は強く修正を求めていた。末松は、両者の板挟みにあひ、伊藤博文の判断をうかがつたのである。

井上毅も、「明治三二年一月案」について伊藤博文に書簡を送つてゐる。

府県制再案大分好相成候へとも、府県知事ヲ會議之長とする件ハ、今日之有様ニ而知事ハ一ノ愚弄物と成ル事ハ目前ニ有之、好而面倒之種子を蒔クハ難了之事ニ有之候、又府県會議員被選権ヲ普通公民ニ広ムル事、余り過激之急進と存候、是ハ国会之選挙ニも關係し、少シ考物と存候、

……

十二月四日

毅

伊藤伯閣下⁽²⁾

井上毅は、「明治三二年一月案」に対して二点の批判を伊藤に伝えた。第一点は、府県会の議長を府県知事とする⁽³⁾ことへの批判である。これは、「府県制ニ対スルノ杞憂」以来井上が批判し続けてきたものである。しかし、山県は、府県知事を府県會議長とすることに強くこだわつてゐた。第二は、府県會議員の被選挙権者を「普通公民」にまで拡大した⁽³⁾ことである。「明治三二年一月案」で「内閣原案」が復活し、市町村公民全般に府県會議員の被選挙権が認められていた。しかし、これは「余り過激之急進」の措置であると井上毅は批判する。その際、井上毅は、國會議員の被選挙権規定に「滿一年以上其ノ選挙府県内ニ於テ直接国税十五円以上ヲ納メ仍引続キ納ムル者」との納税要件を

入れていることを引き合いに出している。⁽⁴⁾

この段階でもなお、井上毅と山県有朋との間に、府県制構想をめぐり大きな溝が存在していたといえよう。府県制・郡制制定のためには、両者の間に存在する構想の対立を調整する必要がある。伊藤博文に宛てた末松謙澄の書簡が残されている。

府県郡制之事は小生執筆之案には議長公選之事に致置候処、含雪翁も遂に先日の家をは抛擲し右小生執筆之案を其儘採用する事に決意し、其中議長之一事のみは旧案之通りに復し度との意見より彼是困難を来したる次第に有之、猶井上毅氏より徐々に含翁を説く筈に御坐候。⁽⁵⁾

山県有朋が、末松謙澄起草になる府県制草案を承認したこと、しかし、府県知事を府県会議長とするよう主張し続けていること、これが府県制編纂に大きな障害となつていること、そのため、井上毅自らが山県を説得する予定であることが伊藤に伝えられている。井上毅の説得を山県が受け入れるか否か。府県制・郡制草案をめぐる法制局と内務省との構想の対立は、いよいよ最終的な調整段階に入っていく。

以上の分析で明らかになつたのは、三点ある。第一に、府県知事および郡長を府県会及び郡会の議長とする案をめぐり、法制局と内務省とが対立していることである。この対立は、井上毅と山県有朋との対立であつた。興味深いのは、府県会議長の選任方法については、議員の互選制を末松が支持していることである。これは、府県制の構想をめぐり内務省内で意見の相異が存在していたことをうかがわせるものである。第二は、構想の対立を調整するため、自ら山県説得にあたらうとする井上毅の積極的姿勢である。内務省の構想の背後に山県の存在が認められるが故に、山県の説得は必須となるのである。第三に、法制局と内務省、とくに山県有朋との対立を処理するために、末松が伊藤博文に意向をうかがつていることである。また、井上毅も「明治三二年一月案」に対する自らの意見を伊藤に伝えている。

府県制草案起草にあたり、伊藤の意見は重要な判断材料であった。法制局と内務省との会同協議は、以上三点をふまえて進められていく。

(二)「法制局内務省会同協議案」

『大森文書』二二九では、「明治三二年一月案」に墨書で修正が加えられた府県制法案が、「明治三二年一月案」の直後に編綴されている。これが、「法制局内務省会同協議案」と本稿で呼ぶものである。⁽⁶⁾

(表紙)

印^(秘)

大森^(秘)

明治三十二年十一月^(加筆)「十二月廿八日法制局ニ於テ会同協議最終決定之分」

府県制^(加筆)「○印ハ法制局ニ於テ郡制ト対照之上更ニ修正ヲ加ヘタリ

廿三年一月十七日」

印^(秘)

表紙への書き込みから、「明治三二年一月案」修正の経過がうかがえる。それによれば、「明治三二年一月案」に対する法制局と内務省との会同協議が開催され、明治三二(一八八九)年二月二十八日に最終修正案が作成される。この修正案は、その後、郡制案との調整が法制局内で諮られ、さらに修正が加えられる。⁽⁸⁾以上の二段階の修正の結果、明治三三(一八九〇)年一月一七日、最終案が完成する。

この法案は「明治三十二年一月案」をどのように修正したのであろうか。「第一章 総則」「第二章 府県会」「第三章 府県参事会吏員及委員」の順に分析を加えていこう。

最初は、「第一章 総則」への修正である。

第一章 総則

第一条 府県ノ廢置分合及府県境界ノ変更ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

府県境界ニ当ル郡市町村ノ境界ヲ変更スルトキハ府県境界モ亦自ラ変更スルモノトス

国界ノ変更又ハ府県郡市町村ノ境界ニ当ル国界ヲ変更スルトキ亦本条ノ例ニ依ル

本条ノ処分ニ付其財産処分ヲ要スルトキハ内務大臣之ヲ定ム但特ニ法律ノ規定アルモノハ此限ニ在ラス

第二条 府県ハ其府県有財産及營造物ノ管理並○府県税徴収方法ニ関シ規則ヲ設クルコトヲ得

府県税徴収方法ニ関スル規則ニハ三円以下ノ罰金ヲ付スルコトヲ得其罰金ハ府県ノ収入トス

規則ハ法律命令ニ抵触スルコトヲ得ス

規則ハ府県ノ公告式ニ依リ之ヲ告示スヘシ

(印刷)

注目したいのは、「法制局内務省会同協議案」によって「明治三十二年一月案」第二条が全文削除されたことである。「明治三十二年一月案」によって復活した規則制定権は、再度否定された。府県に規則制定権を認めようとする内務省の構想に対し、法制局は反対の姿勢を一貫して示したのである。⁽¹⁰⁾

第二に、「第二章 府県会」に対する修正を見ていこう。最初に注目したいのが、府県会議員の被選挙権規定である。

第五条

府内市町村ノ公民中選挙権ヲ有シ其府県ニ於テ一年以上直接間接国民以上ヲ納ルル者ハ府県ニ被選挙権ヲ有ス
市制町村制ノ規定ニ從ヒ府県内市町村ノ公民中選挙権ヲ有スル者及郡制ノ規定ニ從ヒ大地主中選挙ニ依

ラスシテ自ラ郡會議員ト為ル者又ハ自ラ其選挙ニ加ハルコトヲ得ヘキ者ハ総テ府県会ノ被選挙権ヲ有ス
 ……

(第五項―居石) 府県會議員ハ衆議院議員ト相兼ヌルコトヲ得ス「但東京市京都市大阪市ニ在テ其市會議員ヲ以テ府會議員ニ充ツル場合ニ於テ市會議員衆議院議員ト相兼ヌルモノハ此限ニ在ラス」

(印刷)

「法制局内務省会同協議案」により、第一項が全面的に改められた。この修正は、高額の納税要件を被選挙権者に課すとともに、郡制大地主議員及びその選挙権者の被選挙権を否定するものであった。この結果、府県會議員の被選挙権者は、「一年以来直接国税十円以上」を納付する市町村公民に限られることとなった。この修正は、「調査委員案」の規定への回帰であり、「内閣原案」復活を拒否するものである。

被選挙権規定に関わり指摘したいことがある。それは、第五項への但書追加である。第五項は、府県會議員と衆議院議員との兼職禁止規定である。「法制局内務省会同協議案」は、これに但書を附加し、三大都市部選出の府會議員に限り、衆議院議員との兼職を認めたのである。これは、第二条(修正前第三条)第三項の規定「東京市京都市大阪市ニ在テハ特ニ府會議員ヲ選挙セス其市會議員ヲ以テ之ニ充ツ」と関連がある。⁽¹²⁾すなわち、三大都市の場合、市會議員が府會議員となる。ところで、市制町村制では、市町村會議員と衆議院議員との兼職禁止条項はおかれていない。三大都市の市會議員にのみ衆議院議員との兼職が禁止されることになれば、市制町村制の規定と齟齬が生じるであろう。第五項但書追加は、これへの対応と思われる。⁽¹³⁾

次に、府県會議長の選任規定をみていこう。府県會議長の選任方法については、山県有朋と井上毅との間で見解が鋭く対立していた。はたして、「法制局内務省会同協議案」は、次のように規定した。

第二十條 府県十九会ハ府県知事ヲ以テ議長ト為ス

府県会ハ改選後ノ初会ニ於テ〇議長及副議長一名ヲ互選スヘシ其任期ハ議員ノ任期ニ從フ

議長副議長共ニ故障アルトキハ仮議長ヲ互選スヘシ

(印刷)¹⁴

「法制局内務省会同協議案」は、府県会議長の選任方法を議員の互選制に戻したのである。山県有朋への井上毅の説得は功を奏し、「府県制ニ対スルノ杞憂」以来の井上毅の構想がここに復活したのである。¹⁵この問題をめぐる両者の対立が一応の解決をみたことで、府県制編纂作業は大きく進展するであろう。

それでは第三に、「第三章 府県参事会吏員及委員」へと考察を進めていこう。ここでは第一に、参事会に対する権限の変化をみていこう。この点では、まず、府県知事の権限が強化されていることを指摘したい。

第七十七條 府県ノ収支命令 歳入出予算ニ依テ定マリタル収入支出ハ府県知事ニ於テ収支命令ヲ發シ予備費ノ支出其他總テ臨時ノ収支命令ハ府県知事ニ於テ府県参事会ノ同意ヲ得テ之ヲ發スヘシ

(印刷)¹⁶

「明治三二年一月案」では、予備費及び臨時の収支命令を発する際には府県参事会の同意が必要とされていた。しかし、「法制局内務省会同協議案」では、この文言が削除されている。これにより、予備費の支出や臨時の予算支出を含め、すべての府県予算の収支命令を府県知事のみで発することとなり、府県知事の権限が強化された。

参事会の権限に関わり次に注目したいのは、第四一條（修正前第四二條）第一項第八号の追加と削除である。

（後重）
八、府県ニ係ル訴訟及和解ニ関スル事件ニ付議決ヲ為ス事

其他法律命令ニ依リ府県参事会ノ権限ニ属スル事務ヲ処理ス

(印刷)¹⁷

まず最初に、府県の訴訟・和解にあつては参事会の議決を要するとする条項が付加されている。しかしその後、この条項は削除された。府県に関わる訴訟の提起及び和解がはかられる場合、府県参事会の議決を要するとの規定を付加したことは、自治を認めようとする重要な修正であろう。しかし、府県に自治を認めず、団体性をも認めようとする井上毅の意見を踏まえれば、府県に関わる訴訟が起きた場合、訴訟当事者は国となるであろう。第八号への修正の経緯は詳らかにしえないが、ここでもまた、府県行政の自治性をめぐる相剋が存在したのかもしれない。

府県参事会に關して、第二に、参事会の構成および名誉職参事会員の員数への修正をみていこう。

〔^{上部}〕^{三六}第三十七條 府県ニ府県参事会ヲ置キ府県知事高等官一名及名誉職参事会員六名ヲ以テ之ヲ組織ス

〔^{署名}〕「名誉職参事会員ハ府県会ニ於テ其議員中ヨリ之ヲ互選スヘシ」

〔^{上部}〕^四東京府京都府大阪府ニ在テハ郡部議員ニ於テ互選スル名誉職参事会員ヲ六名トシ仍東京市京都市大阪市

ノ市会名誉職参事会員ヲ以テ府会ノ名誉職参事会員ニ允ツ

(印刷)¹⁸

「法制局内務省会同協議案」は、府県名誉職参事会員の人数を、六名から四名に減員した。¹⁹ また、東京府・京都市・大阪府では、東京市・京都市・大阪市とそれ以外の地域で名誉職参事会員各四名をそれぞれ独自に互選することになった。

以上、「法制局内務省会同協議案」を分析してきた。その結果として、以下のことが指摘できよう。

第一に、「法制局内務省会同協議案」は、「明治三二年一月案」で復活した三大都市への特例規定を受け継いでいることである。「法制局内務省会同協議案」は、第四条（修正前第五条）第五項但書追加にうかがえるように、他の

法制度との整合性をはかり、特例を維持するような修正を加えている。三大都市への特例を認めなかった「調査委員案」の構想はここでも否定され、内務省の構想は維持されたといえよう。第二に、参事会の構成については内務省側の構想が承認されただけでなく、名譽職参事会員の員数については山県有朋の主張が採り入れられている。府県の高等官二名を参事会の構成員とすることは「内閣原案」の構想であり、名譽職参事会員の員数を六名から四名に減員した点は、歐洲巡遊中に表明された山県の主張を実現したものである。⁽²⁰⁾しかし第三に、以上のこととは対照的に、「法制局内務省会同協議案」は、府県自治に繋がるおそれのある規定には修正を加えたり、削除したりしている。府県知事を府県会の議長とする構想は否定され、府県会議員の被選挙権者を市町村公民全般に拡大することも認められなかった。さらには、規則制定権に関する規定はすべて削除された。これらは、「内閣原案」の自治構想を支えていた規定であり、「明治」三二年一月案」で復活した規定であった。しかし、これらの規定は、井上毅を中心とする法制局の批判をうけ、再度削除・修正され、「調査委員案」の構想が復活したのである。「法制局内務省会同協議案」に関し最も重視しなければならぬのは、「府県制ニ対スルノ杞憂」で示された井上毅の見解が、府県知事を府県参事会議長とすることを除き、すべて実現したことである。⁽²¹⁾「府県制ニ対スルノ杞憂」で述べられた井上毅の理念と構想を府県制の基本骨子とすることは、紆余曲折を経ながらも、ここに最終的に確認されたのである。

「法制局内務省会同協議案」の成立により、府県制の編纂作業はいよいよ最終段階を迎えることになる。

第三節 府県制の制定

(一) 元老院での修正

明治二三(一八九〇)年一月二日、「法制局内務省会同協議案」は法制局より内閣に上申された。⁽¹⁾ 明治二三(一八九〇)年二月一〇日、法案は内閣総理大臣より元老院の議定に付されてゐる。⁽²⁾

ところで、府県制案とともに同日付で上申された郡制案閣議書には、青木周蔵外務大臣による付箋が貼付されてゐる。付箋の内容は以下の通りである。

「該案并ニ府県制ハ市町村制ヲ合シ所謂『組織的ノ法律』^(付箋)ナルベキニ該案并ニ府県制共市町村制ノ体裁ニ異リ極テ『組織的ノ法律』ニ要スル体裁ヲ缺ケル憾アリ

周蔵⁽³⁾

府県制・郡制は、立案当初、市制町村制と同じ構想のもとで、市制町村制と有機的に連関すべく編纂された。しかし、今回閣議に上申された府県制・郡制法案は、市制町村制とは異なる構想で編纂されている。これにより、地方制度全体を貫く原理がなくなつてしまつた。この点を、青木は批判したのである。

府県制・郡制案の議定にあたり、二月二日、内務省県治局長末松謙澄及び法制局書記官水野遵が内閣委員に任命されてゐる。⁽⁴⁾ 「法制局内務省会同協議案」作成にいたる過程で、この両名が主導的役割を果たしたことが、ここから推測できる。⁽⁵⁾

それでは、元老院によって「法制局内務省会同協議案」にどのような修正が加えられたのか。以下でそれをみていこう。⁽⁶⁾

元老院による修正に關し、ここでは三点指摘しておこう。第一に指摘したいのは、三大都市への特例規定として、次の規定を挿入したことである。

〔第二十七條 （本條） 東京府京都府大阪府府会ノ職權ニ屬スル事件ニシテ專ラ東京市京都市大阪市ニ關スルモノト專ラ其他ノ部分ニ關スルモノト分別スルコトヲ要スルモノアルトキハ府会ノ議決ニ依リ之ヲ分別スルコトヲ得
前項ノ分別ニ依リ專ラ東京市京都市大阪市ニ關スルモノハ其郡部議員ニ於テ其事件ノ議事ニ参与シ及議決ニ加ハルコトヲ得ス其 （他ノ部分） 〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇ニ關スルモノハ市部議員ニ於テ其事件ノ議事ニ参与シ及議決ニ加ハルコトヲ得ス此場合ニ於テハ郡部議員市部議員ニ於テ各臨時議長ヲ互選スヘシ〕

（印刷）

東京市・京都市・大阪市に關する議案は、各市部選出の府會議員のみによつて審議されること、それ以外の地域に關する議案の審議には東京市・京都市・大阪市選出議員は加われないことが規定された。これは、三大都市の特例化をより明確にするものであるとともに、所謂三部經濟制へとつながる修正である。⁽⁸⁾

第二に指摘したいのは、府縣會議員選挙の方法が具体的に定められたことである。「法制局内務省会同協議案」では、第三條（修正前第四條）第一項により、市部は市制に従い、郡部は郡制に従つて府縣會議員選挙が実施されることになつていた。この條項に対し、「元老院修正案」では、第一項を修正するとともに、第一号から第三号までを新たに加えた。

第三條 府縣會議員ノ選挙ハ市ニ在テハ市制ニ從ヒ市會及市參事會会同シ市長ヲ會長トシテ之ヲ行ヒ郡ニ在テハ郡制ニ從ヒ郡會及郡參事會会同シ郡長ヲ會長トシテ之ヲ行フ （左ノ規定ニ依リ） 〇 （本ヘシ）
〔（本條） 投票ハ選挙人自ラ〇〇〇會長ノ面前ニ於テ之ヲ投票函ニ投入ス投票ハ匿名トス
一 左ノ投票ハ之ヲ無効トス

- 一 記載セル人名ノ讀ミ難キモノ
 - 二 被選人ノ何人タルヲ確認シ難キモノ
 - 三 被選権ナキ人名ヲ記載スルモノ
 - 四 被選人氏名ノ外他ノ文字ヲ記入スルモノ但爵位職業身分住所又ハ敬称ハ此限ニ在ラス
- 本項一ヨリ三ニ至ルノ場合ニ於テ票中他ニ列記ノ被選人ニ付テハ仍其効アリトス
- 三 有効投票ノ多数ヲ得ル者ヲ以テ當選トス投票ノ数相同シキモノハ年長者ヲ取り年齢相同キトキハ^⑩會長自ラ抽籤シテ其當選ヲ定ム

(印刷)

この修正は、市部・郡部で分かれていた選出方法を統一しようとするものである。⁽¹⁰⁾

最後に指摘したいのは、府県税徴収の処分に対する訴願及び行政訴訟に関する規定が修正されたことである。

第六十七條 ^(本)前條 (「府県税ノ賦課ニ対シ錯誤アルコトヲ發見シタル者ハ徵税伝令書ノ交付後三箇月以内ニ之ヲ

其伝令書ヲ發シタル庁ニ申立ルコトヲ得」―居石) ノ申立ヲ為シタル後 ^(本)訂正ヲ得ス又ハ其処分ヲ得ルモ

之ニ不服ナルトキハ ^(本)郡参事会ニ訴願シ郡参事会ノ裁決ニ不服ナルトキハ ^(本)府県参事会ニ訴願シ府県参事会

ノ裁決ニ不服ナルトキハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得但市ニ在テハ府県参事会ニ訴願シ府県参事会ノ裁決ニ

不服ナルトキハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得

「本條ノ訴願及訴訟ノ為ニ其処分ノ執行ヲ停止スルコトヲ得ス」

(註)

(印刷)

「元老院修正案」で府県行政に対する訴願及び出訴期限を一般的に定めていたのは、第八二条(修正前第七九条)であり、

そこでは、訴願及び出訴期限をいづれも二二日以内と定めていた。⁽¹²⁾しかし、元老院は、府県税徴収に関しては訴願提出期限を一四日に短縮したのである。

第六九条に関する元老院の修正で注目したのは、同条第二項の削除である。同条第二項は、府県税徴収に関する訴願及び行政訴訟が提起された場合でも、処分⁽¹³⁾の執行停止を認めないとする規定である。ところで、訴願及び行政訴訟により処分⁽¹³⁾の執行が停止されるか否かは、住民の権利保護の点から重要である。「法制局内務省会同協議案」第七九条（修正前第八〇条）第四項は、執行停止に関して次のように規定していた。

（上部加筆）「当該ノ下『行政』ノ一字ヲ加

訴願及訴訟ヲ提出スルトキハ処分又ハ裁決ノ執行ヲ停止ス但此法律中別ニ規定アルモノ又ハ当該官庁ニ於テ其停止ノ為ニ公益ニ害アリト認ムルトキハ此限ニ在ラス

（印刷）⁽¹³⁾

この規定によれば、住民が訴願及び行政訴訟を起こした場合は、特別の規定がない限り、処分又は裁決の執行が停止されることになっていた。この規定は一般規定と理解できる。元老院による第六九条（修正前第六七条）第二項の削除は、府県税徴収の場合も原則として裁決の執行を停止するものである。

以上のような修正を加え、元老院は、府県制・郡制法案を議定・上奏した。

〔⁽¹⁴⁾乾第六百七十号

乾第六百七十一号〕

去月十日下付有之候府県制郡制令二十日会議ニ於テ修正ヲ加フヘキニ決シ別冊議定案勅裁ヲ仰キ候為メ御上奏有之度候右修正ノ理由記載上奏可致筈ニ候得共特ニ至急ヲ要セラル、案却テ時日ノ費ヘンコトヲ恐レ候ニ付其理由ニ

至テハ内閣委員内務省県治局長末松謙澄法制局書記官水野遵ヨリ具陳可致因テ此段御領承有之度候也

明治二十三年三月二十日

元老院議長伯爵柳原前光

内閣総理大臣伯爵山県有朋殿

(元老院野紙)

去月十日下付セラレシ府県制郡制令二十日会議ニ於テ修正ヲ加フヘキニ決ス因テ其修正ノ箇所ヲ朱書シ謹テ之ヲ
上奏ス

明治二十三年三月二十日

元老院議長従二位勲一等伯爵柳原前光(元老院議長印)

(元老院野紙)(14)

元老院では修正の理由書を起草することなく、内閣委員より口頭で理由を述べさせることとしている。府県制・郡制
法案の議定が急がれていた様子がここからもうかがえる。(15)

(二) 枢密院での修正と府県制の公布

「元老院修正案」に対し、法制局書記官は意見を付した。

明治二十三年三月二十二日

長官

書記官(曾瀨)
(印)

元老院議定上奏府県制ヲ審査スルニ修正第六十九条第二項ヲ削除セリ然ルニ修正第八十二条第四項ニ訴願及訴訟

ヲ提起スルトキハ云々トアリテ右第六十九条第二項ト相照応スルニ単ニ該条ノミヲ削除スルトキハ彼是抵觸スルニ至ル故ニ第六十九条第二項ハ原案ノ如ク明文ヲ掲クルヲ可トスルニ依リ原案ニ復スルヲ要ヘシ他ハ総テ元老院議定ノ通公布セラレ可然ト認ム

(法制局野紙)⁽¹⁶⁾

第六十九条第二項のみを削除すれば、府県税徴収に関する訴訟及び行政訴訟を提起した場合、処分が停止されるのか否か不分明となる。曾祚は、元老院による削除を批判し、意見を提出したのである。⁽¹⁷⁾三月二四日、閣議は法制局修正意見の通り決定し、府県制・郡制法案を枢密院に諮詢した。⁽¹⁸⁾

枢密院での審議の詳細は不明である。しかし、『公文類聚』及び『大隈文書』に遺されている史料から、若干の経緯を紹介しよう。

来ル九日(金曜) 例刻ヨリ府県制郡制第一読会ヲ開ク依テ別冊総委員会修正案相添ヘ議長之命ニ依リ及御通知候也

明治廿三年五月七日

枢密院書記官⁽¹⁹⁾

枢密院書記官よりの通知によれば、五月九日より府県制・郡制第一読会を開催すること、枢密院議長の命令により、「総委員会修正案」を事前に配布したことがわかる。ここでいう「総委員会修正案」⁽²⁰⁾がいかなる経緯で作成されたのかは不明であるが、枢密院事務章程で定められた審査報告書の可能性はある。

枢密院では、五月九日より同月一三日にかけ、読会を三度開催し、府県制・郡制案を決議。五月一四日、枢密院長は内閣総理大臣に宛て府県制・郡制修正案を通報した。この修正案が、本稿で「枢密院諮詢案」と呼ぶものである

る。⁽²¹⁾

「枢密院諮詢案」については、次の三点に注目したい。

第一は、東京市・京都市・大阪府選出の府会議員に関する特例規定が修正されたことである。最初にみるのが、議員選出方法の変更である。

第二条 府県会ハ府県内郡市ニ於テ選挙シタル議員ヲ以テ之ヲ組織ス

郡市ニ於テ選挙スヘキ府県会議員ノ定数ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム但各郡市ヲシテ少クトモ一人ノ議員ヲ選挙セシムヘシ

東京市京都市大阪市ニ在テハ特ニ府会議員ヲ選挙セス其市会議員ヲ以テ之ニ充ツ但勅令ヲ以テ其府会ニ出席スヘキ議員ノ数ニ制限ヲ付スルコトアルヘシ

(印刷)⁽²²⁾

東京市京都市大阪市においては、市会議員が府会議員を兼職することとなっていた。枢密院は、この特例を改め、三大都市部の府会議員も他の市郡部選出府県会議員と同じ選出方法をとるように修正を加えた。

次に、三大都市部選出府会議員は衆議院議員との兼職が認められていたが、枢密院はこの特例を認めていた第四条第五項を削除した。⁽²³⁾

さらに、三大都市部選出府会議員の任期に関する特例が否定されている。

(上部加筆) 「郡制十一条」

第五条 府県会議員ハ名誉職トス其任期ハ四年トシ每四年^半其全数ヲ改選ス「若其員数ニ^(半)分シ難キトキハ初回ニ於テ多数ノ一半ヲ解任セシム初回ニ於テ解任スヘキ者ハ府県会議長府県会ニ於テ自ラ抽籤シテ之ヲ定ム」

東京府京都府大阪府ニ在テハ其市部議員ノ任期ハ市會議員ノ任期ニ從フ但府会ニ於テ解散ヲ命セラレタルトキハ市会モ亦自ラ解散ヲ命セラレタルモノトス
解任ノ議員ハ再選セラル、コトヲ得

(印刷)²⁴

ここで注目したいのは、第二項の削除である。第二項は、東京市・京都市・大阪市選出府會議員の任期を市會議員の任期に連動させるものであつた。これが、枢密院によつて否定された。

以上みてきたように、枢密院は、三大都市部選出府會議員への特例を否定し、これに関わる規定を削除・修正していくのである。

「枢密院諮詢案」の注目すべき第二の点は、第五条第一項への修正である。枢密院は、四年ごと全数改選としていた規定を、二年ごと半数改選と改めた。これは、全数改選によつて府縣會議員の構成が劇的に変化する事態を避けるものである。『大隈文書』中の史料では、上部に加筆があり、この修正が郡制法案第一条（枢密院修正により第一三条となる）と関連していると注記されている。郡制法案では、郡会は三年ごと半数改選と規定されていた。郡會議員の改選規定同様、枢密院は、府縣會議員の場合も半数改選としたのである。⁽²⁵⁾

「枢密院諮詢案」に関わる第三の注目点は、行政庁の処分に対する訴願及び行政訴訟が起こされた場合、処分の執行停止に関わる規定を枢密院が修正したことである。執行停止については、元老院が「法制局内務省会同協議案」第六九条第二項を削除したことによりにわかに注目された問題である。ここではまず最初に、第一四条第三項が枢密院により削除されたことを見ておきたい。

第十四条 府縣會議員被選舉ノ有無及選舉ノ効力ハ府縣參事会之ヲ裁決ス

府県参事会ノ裁決ニ不服ナル者ハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得

本条出訴ノ為裁決ノ執行ヲ停止セス但判決確定スルニ非サレハ更ニ選挙ヲ為スコトヲ得ス

(印刷)⁽²⁶⁾

府県會議員被選挙権の有無及び府県會議員選挙の有効性をめぐつて争いがある場合、府県参事会の裁決を請い、裁決に不服の場合は行政裁判所に出訴することができる。その際、第二項で、府県参事会の裁決は停止されないことになっていた。これが枢密院により削除された。

枢密院は、第六九条第二項も削除している。⁽²⁷⁾ 同項は、元老院によつて削除されたが、法制局の意見によつて復活したものである。⁽²⁸⁾

以上は、処分の執行停止を認めないとする条項を削除したものであるが、枢密院は、同時に、一般規定である第八二条第四項も削除している。

訴願及訴訟ヲ提出スルトキハ処分又ハ裁決ノ執行ヲ停止○ス但此法律中別ニ規定アルモノ又ハ当該官庁ニ於テ
其停止ノ為公益ニ害アリト認ムルトキハ此限ニ在ラス

(印刷)⁽²⁹⁾

枢密院では、当初、第八二条第四項本文中「停止ス」を「停止セス」と修正し、処分の執行を停止しないのを一般原則にしようとした模様である。しかしながら、最終的には、枢密院は、第四項そのものを削除している。

枢密院の修正の結果、行政庁の処分もしくは府県参事会の裁決に対する訴願及び行政訴訟が提起された場合、執行停止を認めるのか否かについては明文上の規定をもたないことになった。住民の権利保護という点からみて、枢密院の修正は重要な意味をもつ。しかし、元老院の審議も含め、その修正意図は詳らかではない。⁽³⁰⁾

五月一四日、枢密院は、府県制・郡制法案を上奏。翌一五日、「枢密院諮詢案」は閣議の回議に供された。こうして、府県制・郡制の編纂作業は、事実上終わりを告げる。⁽³¹⁾ 明治三三(一八九〇)年五月一七日、法律第三五号として府県制が、法律第三六号として郡制が公布されるのである。⁽³²⁾

小括

山県帰国後再開された府県制編纂作業は、「明治二二年一月案」の作成を契機として最終段階を迎える⁽¹⁾。作成作業では内務省がその中心となつたと思われるが、なかでも県治局長末松謙澄がその中心的役割を担つたと推定できる。「明治二二年一月案」の大きな特徴は、「内閣原案」の諸条項が復活していることである。「内閣原案」の復活は、大きく分けて二つに分けられる。その一つは、自治的性格をもつた規定の一部復活である。府県に規則制定権を認めること、府県会議員の被選挙権者を市町村公民全般にまで拡大することなどがあげられる。これらは、いずれも井上毅により批判され、「調査委員案」作成にいたる過程で否定された条項であつた。自治条項の復活は限定的であるが、「調査委員案」の構想が「明治二二年一月案」によつて修正を加えられたという意味で、これは重要な変更であつた。二つ目は、東京市・京都市・大阪市への特例規定が復活したことである。ここでは、ほぼ全面的に「内閣原案」の構想が復活している。三大都市部への特例規定が「調査委員案」で否定されていたことを考慮に入れるならば、この復活は、「調査委員案」の基本構想に大きな修正を行うものといえる。

「明治二二年一月案」は、「明治二二年五月案」から「調査委員案」にかけての草案作成の流れを変更しようとしていた。この変化の要因としては、山県有朋の帰国が挙げられる。欧洲巡遊で得た知見を基に、山県有朋が府県制編纂作業に少なからぬ影響を与えていたと思われるのである。

「明治二二年一月案」に対して法制局と内務省との会同協議が開催される。ここで法制局の意見を代表したのは水野遵であつたと思われる。その背後には、法制局長官井上毅が控えている。「法制局内務省会同協議案」の作成にあたり、大きな障害は山県有朋であつた。山県は、欧洲巡遊の経験から、府県知事を府県会議長とすること及び府県

名誉職参事会員を四名とするよう主張していた。このうち、府県名誉職参事会員の員数については、「法制局内務省会同協議案」で山県の主張が採用された。しかし、府県知事を府県会議長とすべきだとの主張は、法制局などの強い反対にあう。山県は府県知事を府県会議長とすることに強くこだわり、これが、「法制局内務省会同協議案」作成の大きな障害となっていた。この状況を打開するため、井上毅自身が山県の説得にあたったと思われる。

府県制編纂にあたり、伊藤博文の存在も無視できなかった。府県制草案が伊藤に渡され、編纂作業の様子が伊藤に知らされ、伊藤もまた独自の調査を行い、自らの意見を伝えていたことが、末松謙澄や井上毅の書簡からうかがえる。前稿で見たように、伊藤は、山県を中心とする内務省の構想に必ずしも賛成ではなかった。「明治二二年一月案」で示された「内閣原案」の復活が「法制局内務省会同協議案」で大きく修正をうけるのは、伊藤の意向も与っていたのではなからうか。

こうした経緯を経て完成した「法制局内務省会同協議案」は、三つの特徴をもっていた。第一は、「明治二二年一月案」で復活した自治的要素を持った条項が再び削除されたことである。規則制定権が否定され、さらに、府県会議員の被選挙権には高額の納税要件が復活する。こうして、府県自治及び府県の法的性格に関わる条項は、「調査委員会」の構想に戻されていく。他方で、これとは逆に、三大都市に対する特例規定は残され、その規定がより整備されていく。これが、「法制局内務省会同協議案」の第二の特徴である。そうして第三に、府県会議長をめぐる糾紛では、府県会議員の互選制が採用されている。

府県制の基本構想は、「法制局内務省会同協議案」でほぼ固まったといつてよい。ただし、東京市・京都市・大阪市選出府県議員に対して衆議院議員との兼職を禁止したことをはじめ、三大都市部選出府県議員の特例が枢密院により制限されたことは、法案の基本構想にも関わる重要な修正である。三大都市への特例を認めないとする「調査委員会」

への回帰をここに読み取ることが可能だからである。これ以外では、府県会議員の改選規定が二年ごと半数改選と修正されたこと、処分の執行停止に関する規定を削除したことなど、枢密院では注目すべき修正が行われている。

府県制編纂過程では、府県に自治行政の側面を認め、それに対応した府県制を構想しようとする山県有朋を中心とする内務省と、府県をあくまで地方行政区画とし、自治的側面を否定する井上毅を中心とする法制局の構想が最終段階まで激しく対立した。成立した府県制の基本骨格は、井上毅が主導する法制局の主張を基に作成されたと評価してよからう。しかし、三大都市への特例が一定程度残されたことからうかがえるように、府県制には内務省の構想も活かされていた。

明治二三(一八九〇)年制定の府県制は、未施行の府県を残したまま、明治三二(一八九九)年の全面改正を迎える。⁽³⁾この間、内務省は、府県制の基本骨格をふまつつも、府県行政の実態に沿って制度を運用するであろう。そのでの経験は、明治三二(一八九九)年の改正府県制にいかなる影響を及ぼすであろうか。それについては、稿を改めて考察を加えたい。

註

課題の設定

- (1) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「第五百九十号議案 郡制」『第五百九十一号議案 府県制』明治法制経済史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷(元老院會議筆記刊行会、一九八八年)など参照。「内閣原案」と市制町村制とが同じ原理で構想されていることについては、「郡制府県制草案理由」『大森鍾一関係文書』三〇(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)、拙稿「明治地方制度の成立とその特徴(二)——府県制の成立過程を中心に——」『島大法学』第三八卷第一号(一九九四年)など参照。なお、「郡制府県制説明」『中山寛六郎関係文書』01795(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)は、「郡制府県制草案理由」『大森鍾一関係文書』三〇の一部である。
- (2) 井上毅「府県制ニ対スルノ杞憂」井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』第二(國學院大學図書館、一九六八年)三一—三三頁。なお、伊藤博文編『秘書類纂 法制関係資料』下卷(秘書類纂刊行会、一九三四年、原書房、一九六九年復刻)二九二頁。本稿では、以下、断りなき限り復刻版で表記する。
- (3) 「内閣原案」をめぐる元老院での審議及び政府内での論議については、亀卦川浩『自治五十年史 制度篇』(文生書院、一九七七年)、同『明治地方自治制度の成立過程』(東京市政調査会、一九五五年)、同『明治地方制度成立史』(巖南堂書店、一九六七年)、拙稿「明治地方制度の成立とその特徴(二)——府県制の成立過程を中心に——」『島大法学』第三八卷第一号(一九九四年)、同「明治地方制度の成立とその特徴(三)——府県制内閣原案をめぐる論争——」『島大法学』第三九卷第四号(一九九六年)、同「明治地方制度の成立とその特徴(五)——井上氏自治論批判」と論争の決着——」『島大法学』第四六卷第二号(二〇〇二年)など参照。
- (4) 徳富蘇峰編述『公爵山縣有朋伝』中卷(原書房、一九六九年)、安藤陽子「山縣有朋の欧州視察と府県制・郡制草案の編纂問題」『中央史学』第八号(一九八五年)、長井純市「山縣有朋と地方自治制度確立事業——明治二十年の洋行を中心として——」『史学雑誌』第一〇〇編第四号(一九九一年)など参照。
- (5) 拙稿「明治地方制度の成立とその特徴(六)——府県制編纂への新たな出発——」『島大法学』第四八卷第四号(二〇〇五)

- 年) など参照。
 (6) 拙稿「明治地方制度の成立とその特徴(六)——府県制編纂への新たな出発——」『島大法學』第四八卷第四号(二〇〇五年) など参照。

第一節

- (1) 「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1(東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)、「明治(二二)年一〇月四日付山県有朋宛伊藤博文書簡」尚友俱樂部山県有朋関係文書編纂委員会編『山県有朋関係文書』一(山川出版社、二〇〇五年)一六頁、「明治(二二)年一〇月三日付山県有朋宛谷干城書簡」尚友俱樂部山県有朋関係文書編纂委員会編『山県有朋関係文書』一(山川出版社、二〇〇六年)三五九—三六〇頁など参照。
- (2) 「巡欧日誌」は、合計三冊が『中山寛六郎関係文書』6-127(東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)に遺されている。このうち、山県一行の詳しい旅程がわかるのは、「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1および6-127-2である。6-127-2は軍事に関する巡視を詳しく記している。
- (3) 山県一行がバリーに到着した当初は、フランス国内での視察は順調に運ばなかった模様である。一月二五日付の田中光顕宛書簡で山県は次のように伝えている。
- 扱、一行、去る十一日、巴里府安着。早速歐洲巡遊之目的可相達、夫々公使を以申入候処、近來政略上并に軍事上に付、独逸主義之傾向有之候付、甚困窮を極め申候。昨今、漸相運ひ候得共、充分之結果を得候儀は六つかしき事歟と察申候。寒山枯木之景況、御憐察可被下候。又春風和氣之佳境も可有之とあきらめ日一日を送り申候。
- 「明治二二年一月二五日付田中光顕宛山県有朋書簡」安岡昭男・長井純市「田中光顕関係文書紹介(三)」『法政大学文学部紀要』五四号(二〇〇七年)三七頁。
- しかし、その後、山県一行は、フランス政府関係者に手厚くもてなされたよう、芳川に宛て次のように報告している。
- ……扱当境到着後之情況ハ概略御内報仕置候処其後地方庁事務取扱之實際ヲ目撃研究シ軍事上ニ付而も学校其他

一々巡覽ヲ遂候処到ル処頗ル優待ヲ蒙リ誠ニ予想外之好結果を得申候……

二月十六日

夜巴里府二認

芳川老兄座下

有朋

〔明治三十二年二月二十六日付芳川顕正宛山県有朋書簡〕『井上馨関係文書』第三〇冊(国立国会図書館憲政資料室所蔵)。なお、安藤陽子「山県内相の欧州視察と府県制・郡制草案の編纂問題」『中央史学』第八号(一九八五年)六四—六五頁など参照。

(4) 『巡欧日誌』『中山寛六郎関係文書』G-127-1(東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)など参照。

(5) 二月十九日、山県一行はローマに到着。イタリヤ国王の饗応にあずかった後、同月二十七日、国会を巡視し、議場の傍聴を行っている。『巡欧日誌』『中山寛六郎関係文書』G-127-1(東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)など参照。

(6) ベルリンに到着した山県一行は、三月二〇日にドイツ外務次官を訪問。その後、各省大臣を訪問している。これには、西園寺公使が同行している。『巡欧日誌』『中山寛六郎関係文書』G-127-1(東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)など参照。

(7) 郡会巡視に関して、『巡欧日誌』に次の記述がある。

三月廿八日 此日郡会ヲ巡視セラル議員ノ数凡ソ五十人ニシテ多数議員已ニ白髪ナリ郡長ハ未タ四十ヲ越ヘサル人ニシテ活発有識ノ人ト被認第一ノ議按ハ[○]精算報告ナリ其次ノ議按ハ郡役所新築ノ按ナリ或ハ位地ニ付議論起リ或ハ土地家屋ノ買揚代価ノ高キヲ論シ或ハ今未タ俄ニ新築ヲ作スノ必要ナキヲ主張シ終ニ廢按トナリタリ

(内務省野紙)

〔巡欧日誌〕『中山寛六郎関係文書』G-127-1(東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

(8) 『巡欧日誌』に、この時の様子が詳しく記されている。これは、当時のプロイセン国会の様子を知る興味深い史料である。三月卅一日 此日普ノ国会ヲ巡視ス書記官長按内シテ行々諸事ノ説明ヲナシタリ第一ニ記録ヲ巡見シタリ書類ヲ事

件ト年号トニテ分チ件名ト年号ヲ得ハ童児ニモ搜索シ得ヘキノ簡易ノ仕方ナリ夫ヨリ使僕室ニ至ル四十名アリト云フ夫ヨリ委員室ニ至ル委員室ノ数実ニ多シ蓋シ時トシテ数組ノ委員ヲ同時ニ設クルヲ屢アレハナリ夫ヨリ応接間ニ至ル此処ハ重ニ議員カ外交官ニ面談スルノ室ナリ夫ヨリ議員ノ私室ト名ツクルモノアリ此処ハ議員中多用ノ人ハ商用等私事ノ書信ヲ認ムル等ノ為メニシテ副写機械ノ備アリテ之用テ書信ノ副写ヲ作ルヲモヲ得ルナリ実ニ營業者カ議員トナリタル為メ○迷惑ニ不成様種々手ヲ尽シタルモノナリ夫ヨリ傍聴席ニ至ル此処ヲ数区ニ分ツ第一皇族ノ間第二外交官ノ間第三上院議員ノ間第四下院議員ノ間第五新聞報告者ノ間但此處ニ重疊ノ用字アリ第六左側ニ公衆傍聴ノ間アリ此処筆墨ノ備アリ腰掛ノ作り方ハ新聞報告者ノ間同様ナリ但第一皇族ノ間ハ四方板圍アリ其他ハ総テ日本芝居ノ舛ノ如ク境界アルノミナリ階段ヲ下レハ新聞ニ発行シ得ル公文室アリ室内大柵アリ各新聞屋名刺ヲ占付シテ其一部分ヲ使用ス書記ハ此柵中各処其名刺アル処ニ公文ヲ投シ置ク故ニ新聞屋ハ時々使童ヲ遣リテ之ヲ得ル故ニ之レカ為メ大ニ手数ヲ省クナリ而シテ府外ノ新聞屋江ハ直ニ郵送ノ手續ヲ為スナリ是ヨリ電信室ニ至ル未タ電話機ノ用ナキ時設定シタルモノニシテ各省ノ大臣ハ直ニ其秘書官ニ命シテ本省電信スルヲ得ルナリ夫ヨリ各省大臣ノ集所ニ接近シテ雪院ゆゑんアリ此雪院ノ先ニ一室アリ是レ則密談室ナリ各大臣議員ヲ呼テ内談スルヲ得ルナリ此大臣集所ヨリ一方ノ戸開ケ即議場ナリ議長席ノ下ニ二名ノ速記者アリト一名ノ長アリ各十分時毎ニ清書シテ写ヲ演說者ノ机上ニ供フ蓋シ長談家ハ演說中已ニ演過シタル部分ノ清書ヲ得演說前後照応ノ弁別アルカ為メナリ而シ演說者ハ翌朝ノ十二字時迄ニ反還スルノ義務アリ新聞ハ各自ノ報告者ノ筆記ヨリ紙面ニ投載スルナリ速記者室ノ設ケアリテ速記生ヲ養成スルナリ議場ニ演說者ノ席アリ然レ任今日ノ慣習ニテ各演述者自席ヨリ演議スルナリ自席ニテ演述ヲ許スハ自由ナルヨリ演論者ヲシテ多カラシムルノ弊アリ演說席ニ就カシムルハ四角張りタル議論ヲ作スノ弊アリ何レモ一得一失ナリト書記官長云ヘリ議長ノ机上ノ一角ニ電気線ノ一端アリ(以下数字削除)居石いし是ヲ押スハ議院全堂各室ノ鈴ヲナス決ヲ取ルノ前各議員ヲ○集合セシムルカ為メナリ議長席ノ背ヲ開ケハ食堂アリ邸下アリ議員閑歩ノ運動ヲナシ又ハ飲食ノ弁得セシムルカ為メナリ此食堂議長席之ノ両側ヨリ議場へ出入口アリ上ニ「可」ト下ニ「不可」ト印アリ決ヲ取ルノ際起立ノ數ニ疑アルハ一度議員一同ヲ議場ヨリ退出セシメ再ヒ可否ノ意見ニ依リ各其可否ノ出入口ヨリ入來セシメ入口書記ヲ立タシメ入來ル者ヲ一人毎ニ之ヲ數フ故ニ此可否ノ印アル出入口ハ重要ノモノナリ食堂ヨリ左ニ当リ書見室アリ各種ノ新聞紙ヲ備置クナリ此側ニ便所アリ食堂ヨリ右ニ当リ手洗機ノ備付アリ其奥

二小書庫アリ弁当屋ハ市中ニアルモノト大同小異ナリ夫ヨリ先外ノ出入口ナリ此廊下ノ西側ノ壁ニ当日委員会ノ有
無件名委員室ノ番号委員ノ姓名人数集会ノ時刻等ヲ揭示ス又本日国会ノ議按ノ件名及ヒ会議ノ期日ヲ明示シ各議員
ヲシテ右等ノ事ヲ知り易カラシム階上所々ニ手洗機ト便所ノ備付アリ清潔ナル小手持ヲ置キ一回用ヘタルモノハ籠
中ノ投入スルモノトス書記官長室ヨリ院内諸室ヘ電話機ヲ通ス而シテ議院印刷所ヘモ通ス又電気機械アリ各室ニ通
シ各室ノ暖度ヲ計ルナリ階下議場ノ側ニ議長室アリ之レニ接シ一小室アリ之レ書記輩カ秘密投票ヲ数フルカ如キ靜
然ヲ要スル事務ノ為メ用ユルナリ現議院ハ元來議事堂ノ為メニ設立シタルモノニアラス故ニ甚狹アイニシテ且不便
不少今新築ノ計画アリ種々改良ノ点多シト云フ

(内務省罫紙)

「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1 (東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

山県一行が、プロイセン国会議事堂の内部を細かな点まで観察している様子が彷彿としてくる記述である。

(9) 「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1 (東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵) など参照。

(10) 内務省罫紙。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1 (東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。なお、五月一日の記述には、「帝国内務省ヲ巡視ス参事官ハウス氏按内シ且ツ事ノ大体ヲ演ゼリ」とある。

(11) 内務省罫紙。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1 (東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

(12) 内務省罫紙。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1 (東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

(13) 内務省罫紙。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1 (東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

(14) 五月三日の次にグナイストが来演したのは五月五日である。そうして、五月六日には、「午后よりグナイスト先生へ行

テ講議ヲ聞ク」とのこと、当初の約束とは異なり、山県一行がグナイストを訪問している。この後間隔が少し開き、グナイストの講義をうけたとの記述がみえるのは、五月二日及び五月一日である。この後、山県一行が諸国を巡遊したため間隔が開く。ベルリン帰国後、六月二四日、同二五日にグナイストの講義をうけたとの記述が「巡欧日誌」にみえる。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1（東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵）など参照。

(15) 内務省野紙。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1（東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵）。

(16) 内務省野紙。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1（東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵）。

(17) 「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1（東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵）など参照。

(18) 内務省野紙。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1（東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵）。

(19) この時山県一行は、エッセン (Essen) にあるクルップ (Krupp) 社を視察したり、ハンザ都市として有名なウエーゼル (Wesel) やケルン (Köln) を訪問している。「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1（東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵）など参照。

(20) 「巡欧日誌」は、この時のことを以下のように記している。

七月十四日 佛国共和政治ノ記念祭シヤルムデマルニ於観兵式アリ公使館ヨリ入場券ヲ得来觀ス此日雨天
七月十五日 晴 博覧会ヲ見物ス塔ニ登リ昼食ヲナス

(内務省野紙)

「巡欧日誌」『中山寛六郎関係文書』6-127-1（東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵）。

明治三二（一八八九）年の第四回パリ博覧会で建築されたエッフェル塔に登り、高揚した気分では昼食を取っている山

県一行を彷彿とさせる記述である。

(21) イギリスでは、一行は、社会事業施設の見学も行っている。たとえば、七月三日の記述は以下のとおり。

七月廿二日 曇天後雨降ル 此日移住民ノ家ヲ巡視ス此ハ慈善者ノ設立シタルモノニシテ貧民ニシテヤーストリア州ニ移住ノ男女ヲ先ツ此処ニ入レ船中ノ生活ニナレシム貧民ハ宿料船賃出スニ不及尤モ資力アルモノニシテ此ニ来リ航海移住ノ手續ヲ依頼スルモノハ若干ノ金銭ヲ払ハシム歐洲諸国ヨリ此ニ移住ノ為メ来ル実ニ其数多シ巡視ノ当日此ニ宿泊シ居ルモノ殆ント五百名ト聞ク舍内男女ヲ別チ ○美ニハアラサレヒ清潔ヲ極メリ又是ニ類似ノ労働者ノ家ト名ツル者アリ是又舍内清ケツニシテ食堂アリ書見室アリ浴室アリ元ヨリ ○美ノ一ハ少シモナシト雖モ下等社会ノ人ノ為メ二十分ナル旅宿ナリ上等ノ宿料一週間六志ト聞ク (此日華氏六十二度ナリ)

(内務省野紙)

『巡欧日誌』『中山寛六郎関係文書』6-127-1 (東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。カッコ原文。以下、断りなき限り同様。

(22) 『巡欧日誌』『中山寛六郎関係文書』6-127-1 (東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

(23) ちなみに、井上毅は、「府県制ニ対スルノ杞憂」冒頭で、次のように述べている。

府県制ノ草案ニ依レハ府県ハ純然タル自治ノ区域トナリ府県知事ハ自治団結ノ機関タラントス假令名義ハ従来ノ如ク国ノ行政区画トシ (第二条) 府県知事ハ府県参事会ニ名ト共ニ行政官吏タルモ全体ノ組織ニ於テ府県制ハ既ニ郡制及町村制ニ均シク自治団結ノ性質ニ一変シタル上ハ状勢ノ傾ク所斜阪ニ車ヲ走ラスカ如ク府県会ハ其府県ノ最上権ヲ有シ府県知事ハ一ノ贅旄トナリ地方ノ過半ハ、中央命令ノ及ハサル所トナリ、統一ノ政ハ、尾大ニシテ掉ラレサルノ疾患ヲ生ジ、從テ余勢浸染シテ、自治ノ系統ヲ引テ、中央政府ニ及ホシ、国体国憲ヲ拳テ、之ヲ破壊スルノ漸ヲ開クニ至リテ止マントス彼ノ米国又ハ英国ニ於ル学者ハ自治ヲ以テ共和ノ異名トシ地方ノ自治ニ止マラス全国ノ自治ヲ説ク者アルハ人ノ普ク知ル所ナリ (リーバー氏ノ自治論ノ如シ)

井上毅「府県制ニ対スルノ杞憂」井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』第二(國學院大學図書館、一九六八年) 三二―三三頁、伊藤博文編『秘書類纂 法制関係資料』下巻(原書房、一九六九年) 二九二頁。

(24) 『巡欧日誌』『中山寛六郎関係文書』6-127-1(東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)など参照。

(25) 『巡欧日誌』『中山寛六郎関係文書』6-127-1(東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)など参照。

山県出迎えのため横浜港周辺に集まった政府首脳の様子については、伊東巳代治が伊藤博文宛報告している。

山県伯着港も劍崎燈台より今以報知無之、……昨日富貴樓には松方、山田の両大臣一昨日より宿り込候由にて一階は塞り居候。山田伯は新橋の弁当付(佃十銭小蝶)松方伯は何も携帶不被致居、孰れも待草臥の様子に見受申候。小生は帰道井上と同車にて罷下富貴樓へ参り候後、芳川も被参申候。西村屋、つく井や辺は内務、陸軍の連中て充満致居、余程の景気なりと申事に御座候。小生も同所にて着船待受度存候へとも、悠々□〔欠〕日仕候もつまらぬ事と存候に付、電報を待て再び下浜の積に御座候。

〔明治三二年一〇月二日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡〕伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』二一(塙書房、一九七五年) 八七頁。

また、山県に随行していた中山寛六郎は、一〇月二日の帰国の様子を、「九月 午後一時横浜ニ入ル同二時上陸シ六時三十分ノ汽車ニテ帰京ス」と記述している。『巡欧日誌』『中山寛六郎関係文書』6-127-1(東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

山県が欧州で調査を行っていたとき、明治政府は、外交上、内政上大きな課題を抱えていた。外交上の問題は、条約改正交渉に関わる紛糾である。山県帰国直後の一〇月一八日には、大隈重信外相が遭難する。

内政上の問題としては、第一に、明治三二(一八八九)年二月一日の憲法発布がある。内務省は、憲法発布式典のため全国から上京してくる地方長官や府県会議長への対応に追われることになる。第二は、明治三三(一八九〇)年に予定されている総選挙への対応である。内務省は、各地の政党勢力の動向を探らなければならなかった。第三は、市制町村制施行に向けての準備である。明治三二(一八八九)年施行に向けて大規模な市町村合併がこの時期実施されるが、内務省はこれに忙殺されることになる。地方統治の安定化をめざす内務省にとって、これらのことは、忽せにできない重要な事柄であった。

まず、憲法発布に関するものとしては、

……府県会議長等も宮中^の御宴会ヲ始メ總理大臣伊藤大臣内務大臣等^の宴会ニ被招非常鄭重之取扱ヲ受ケ実ニ満足之模様ニ有之先日帰県候後ニも多少有益之結果可有之ト存候

〔明治三十二年二月二日付中山寛六郎宛小松原英太郎書簡〕（中山寛六郎関係文書）3323（東京大学大学院法学政治学研究所法政史料センター原資料部所蔵）。

とある。

政党の動向に対しては、久保田貫一が中山寛六郎に宛てて次のように報告している。

……後藤伯入閣已来大同主義ノ政治論客愈勢力ヲ得随分各地方共ニ賑ハシキ事ニ有之候此上逐々賑ハシキ度ヲ増シ来年議院開設頃迄ノ景況ハ実ニ思ヒ遣ラレ申候貴兄寺御旅行モ果シテ御予定ノ通ニ候ハ、最早過半日數御経過ニ付今ヨリ御帰京ノ時ヲ屈指罷在候小松原君モ漸ク此間巡回ヨリ帰ラレ今度ハ大森先生御巡回ノ筈（北陸道）ニテ一兩日中ニハ発足セラルヘク右ノ有様故省中無員ノ景情御推進察奉願上候板垣伯モ昨夜着京相成申候又々政論ニ多少ノ変状モ可有之故ナド、風説区々ニ有之申候

……

五月十日

貫一

中山君坐下

〔明治三十二年五月一日付中山寛六郎宛久保田貫一書簡〕（『中山寛六郎関係文書』3297（東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵）。

町村制施行準備の慌ただしさについては、大森鍾一が中山寛六郎に宛て次のように報じている。

……○町村制ノ実施も前ニ御報告申上候通次第ニ相連ヒ即今ハ町村条例ノ許可ヲ求メニ参リ候最中最早數十本出申候市長ノ選挙も仙台^{第一}熊本^{第二}水戸^{第三}福井^{第四}其他已ニ相済○印ハ裁可相成投票最多ノ者即知事も適任ト見ルモノニテ首尾好ク直ニ決裁可ニナリ候横浜ハ市議員ノ選挙ハ地主派ト貿易商派ト競争甚ク為メニ騒立申候候得共是ハ不得已状況ニテ左程心配スル位ノ事ニも無之市長ハ先是迄ノ区長ニ落ソウナル由知事話也其方カ□□者ニテ結好被存候扱過日地方巡回被仰付北陸地方へ昨日迄出立申候新潟富山石川福井岐阜也今度ハ地○ノ創業ノ際故尤有益被存候多少見聞も

可有之猶次便可申上候郡長試験此程七日相濟昨今点数取調中也小生者今日ニテ受持丈相濟次官ノ許可ヲ得テ明朝ノ発足ト相成候郡長及第者至而少ク存候且過般神奈川県へ出も試験ノ実況見聞ノ為メ罷越申候頗ル今ノ試験法方ノ得失ヲ考候間卑見書キ取委員長へ出申候是ハ別ニ可申上候將関口静岡県知事先日負傷此事ハ新聞ニテ御承知可被成候一時ハ危篤松方大臣ノ命ニ依リ小生見舞ニ參申候御深切ヲ尽サレ本人感泣書記官始メ一同心配加養ニ手ヲ尽申候先今日ハ命ハ救リ可申仕合存候小松原君山陽地方巡回相濟此程帰京□地説不少未松君此程結婚目出度相濟□の如ク微行ノ旅相成又々何レカ被參度様話聞ソコデ小生今度ノ出張ニ付帰リ次第ニ可相成哉同君も此頃ハ種々忙敷様子省中ニテモ県治局ハ目のマワル様也小生も随分今迄ニなき多忙好ト修業相成候

広橋君大勉強御陰ニテ助リ申候次官ニモ遅クマテ出仕相成居随分御苦勞ニ被存候大臣ハ両省故毎日ト申候訳ニハ不參候得共□ヅカラ故出不相成候自然両省ノ間電話機出来夫不申ノ機アリテ便利ヲ極申候此程来天氣不順雨勝ナレモ未タ農業ニ害セズ又川ニ出水も少シ岐阜ハ少シ破壊アリ○先年ノ所トハ違ひ格別ノ事ナシコレヲハドウカト家居候得共類似一ツ二ツアリシノミ未タ兆候ナシ「マニラ」ニテ出候様子直ニ港々へ注意ヲ発セリ○目白奥方御清壯イツモ御機嫌好被為入候間御安意可被成其他公私内外先ハ無事ニ付余ハ次便可申上候□□前段件□宜ク「閣下へ御申上置可被下候 勿々頓首

廿二年五月十一日

鍾一 拝

中山老台

(無銘野紙)

〔明治〕二年五月一日付中山寛六郎宛大森鍾一書簡一〔中山寛六郎関係文書〕3-272〔東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵〕。

小松原英太郎は、中山寛六郎に宛てて、明治二二（一八八八）年夏の郡制・府県制調査時と比較して、その忙しさを次のように述べる。

……此頃者内務省者市制町村制施行ニ付条例之認可ヤラ市町村之選挙之証ヤラニ而実ニ多忙相極居申候併シ昨年夏之郡制府県制調査之下働之様ナ○事者無之ト存候

(墨筆)

「明治二年六月一九日付中山寛六郎宛小松原英太郎書簡」『中山寛六郎関係文書』333(東京大学大学院法政学政治学研究所附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。なお、安藤陽子「山県内相の欧州視察と府県制・郡制草案の編纂問題」(『中央史学』八号、一九八五年)、長井純市「山県有朋と地方自治制度確立事業」(明治二年の洋行を中心として)、『史学雑誌』第一〇〇編第四号、一九九一年)など参照。

これ以外では、たとえば、官有財産管理の権限をめぐり、内務省は大蔵省との間で争っている。その様子を、内務次官芳川顕正は、山県に宛てて次の様に報告している。

官有地管理條例ノ義ハ客歲命ヲ受ケテ立案シ御発程前御一覽ヲ経爾來夫々審議ヲ尽シ過般松方大臣ヨリ閣議ニ提出セラレ候然ルニ此程大蔵省ヨリハ別ニ官有財産管理條例ナルモノヲ提出相成居候由此條例ハ固ヨリ官有財産全体ニ涉リ独リ土地ノミノ事ニ非スト雖モ其土地ニ係ル部分ハ即全ク本省提出ノ條例ト重複シ又抵触スルヲ免レス且從來本省所管ノ事務ヲ以テ大蔵省ニ移スニ当リ即両省ノ間權限ノ伸縮ニ係リ深ク考慮ス可キ事ニ被存候然ルニ松方大臣ノ斯ク兩案ヲ以テ同時ニ提出セラル、所以ノモノハ今日官有財産ノ整理ヲ計ルカ為メニハ之ヲ大蔵省ニ統轄スルノ利ナルカ將タ從來ノ制ヲ存シテ土地丈ケハ内務省ノ所管トスルノ便ナルカ兩途何レナリトモ閣議ノ決スル所ニ任セントスルノ旨趣ニ外ナラス且大蔵省提出ノ條例ニ就テハ曩ニ閣下ニ協議ヲ尽サレタレハ固ヨリ閣下ノ承知セラル、所ニテ當時其草案ヲ以テ小松原大森等ニモ示シ置キタル事モ有之由同大臣ヨリ申サルレレ託小松原等ニ示サレタルモノハ地籍條例案ニシテ該條例中ニハ官有地管理ノ事ニハ及ハサリシ哉ニ有之候得共右等ノ事ハ御出發前小官等ノ詳知致サ、ル事故今更頗ル惑ル恐ル生候事ニ有之乍去松方大臣ニハ閣下ト御協議濟トノ事ニ付テハ此上強テ論ス可キ義ニモ無之候得共此件ハ御帰朝ヲ待テ決定セラル、モ敢テ遲シトセサル可キニ付キ願クハ暫ク發表ヲ見合セラレ度ト迄請求候処官有財産ノ整理ヲ計畫スルハ、○急務タルヲ以テ猶予スヘキニ非ストノ議ニ依リ遂ニ小官ノ請求ハ容レラレス今更奈何トモス可キ様無之候右ハ前述ノ通御協議濟ノ事ニハ相違ナカルヘクト存候得共果シテ前段ノ成リ行キニ於テ別ニ御意見モ無之哉右案ハ即今井上大臣ノ手ニ留置カレ候由何レニモ今猶一二月ノ後ニ非レハ確定相成間敷哉ト存候間万一御意見ノ義モ被為在候得ハ至急御内示ヲ乞ヒ度右顛末ヲ記シ報告旁高慮ヲ煩候

(内務省野紙)

「報告書(郡制府県制他)」(山県有朋宛芳川内務次官報告書)、『中山寛六郎関係文書』6-104(東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

(26) 「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、『大森文書』二九には、「明治二十二年十一月 府県制」と表紙に印字された府県制草案二種類が編綴されている。印字された条文はいずれも同じであるが、後ろに編綴された草案には、表紙に「十二月廿八日法制局ニ於テ会同協議最終決定之分」及び「〇印ハ法制局ニ於テ郡制ト対照之上更正修正ヲ加ヘタリ」と加筆されている。前に編綴された草案が、本稿でいう「明治二十二年一月案」、後ろに編綴された法案が、後述する「法制局内務省会同協議案」である。

(27) この時期の府県制編纂作業で注目したいのは、「内閣原案」作成に中心的な役割を果たしたと思われる小松原英太郎が、今回は、編纂作業にほとんど関与していないと思われることである。小松原は、明治一七(一八八四)年から同二〇(一八八七)年にかけて、外務書記官、公使館書記官さらには代理公使としてベルリン府公使館に派遣されている。町村法調査委員であった大森鍾一が地方制度調査のため明治一八(一八八五)年にドイツに派遣されるが、その時、小松原は、プロイセンの地方自治制度などを大森と共に調査している。明治二〇(一八八七)年一月の帰国後、小松原は、内務省参事官となり、明治二二(一八八八)年四月、地方制度臨時取調委員を命じられ、翌五月には、内務大臣秘書官に任じられている。明治二二(一八八八)年一月、府県制・郡制「内閣原案」が元老院で審議された際には、小松原は内閣委員に任命されている。ちなみに、この時の内閣委員は、番外一番が法制局参事官股野琢、番外二番は内務省参事官荒川邦蔵、番外三番が内務大臣秘書官小松原英太郎、番外四番は内務省県治局長末松謙澄である。府県制・郡制「内閣原案」起草にあたっては、小松原はその中心であったと推測される。前稿で指摘したように、明治二二(一八八九)年六月から七月頃にかけて、井上毅率いる法制局が、府県制・郡制法案作成に深く関与する。この時期を前後して、小松原は府県制・郡制編纂作業にあまり携わらなくなったのではないかと思われる。渡欧中の中山寛六郎に宛てた明治二二(一八八九)年八月一九日付小松原英太郎書簡のなかで、小松原は、「郡制府県制も漸ク伊藤」「之修正も相済」「趣ニ御座候。併シ元之草案とは全く相変り候哉ニ承申候。野生は其後関係不仕候。」(明治二十二年六月一九日付中山寛六郎宛小松原英太郎書簡)『中山寛六郎関係文書』6-33、東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)と述べている。ちなみに、小松原は、明治二二(一八八九)年七月一日に内務省官制調査掛

を命じられている。

同様に、荒川邦蔵は、山県有朋に従つて歐洲を巡遊するが、山県帰国後も歐洲に残り府県制編纂作業には加わっていない。

後述するように、明治二三（一八九〇）年二月一〇日、府県制・郡制法案は元老院の議定に付されているが、この時内閣委員に任命されたのは、内務省自治局長末松謙澄と法制局書記官水野遵であつた。

以上の経緯につき、小松原英太郎君伝記編纂実行委員会編『伝記叢書55 小松原英太郎君事略』（大空社、一九八八年）、「第五百九十一号議案 府県制」明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷（元老院會議筆記刊行会、一九八八年）、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体總六（国立公文書館所蔵）、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』二（明治中期編）（弘文堂、一九九四年）、安藤陽子「山県内相の歐洲視察と府県制・郡制草案の編纂問題」『中央史学』第八号（一九八五年）、拙稿「明治地方制度の成立とその特徴（六）——府県制編纂への新たな出発——」『島大法学』第四八巻第四号（二〇〇五年）など参照。

なお、山県有朋は、帰国後直ちに政務に復帰する様子を見せなかつた。内務次官芳川顕正は、「明治（二二）年一〇月七日付松方正義宛芳川顕正書簡」（大久保達正監修『松方正義関係文書』第九卷（大東文化大学東洋研究所、一九八八年、三一七頁）のなかで、帰国直後の山県が内務省に出省せず、また、内務行政の事務引き継ぎに不熱心な様子を松方正義に伝えている。この間の山県の動静については、徳富猪一郎編述『公爵山縣有朋伝』中巻（原書房、一九六九年）一〇五〇—一〇八六頁など参照。

(28) 『明治二十二年十一月 府県制』『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）。

(29) 拙稿「明治地方制度の成立とその特徴（三）——府県制内閣原案をめぐる論争——」『島大法学』第三九巻第四号など参照。ちなみに、「内閣原案」第八条は以下の規定である。

第八条 府県ノ公共事務ニシテ此法律中ニ明文ナク又ハ特例ヲ設クルコトヲ許セル事項ハ府県ニ於テ特ニ二条例ヲ設ケテ之ヲ規定スルコトヲ得

府県ニ於テハ其府県ノ設置ニ係ル营造物ニ関シ規則ヲ設クルコトヲ得
府県条例及規則ハ法律命令ニ抵触スルコトヲ得ス

府県条例及規則ハ府県ノ公告式ニ依リ之ヲ公告ス可シ

(印刷)

「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。なお、「府県制」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)、「第五百九十一号議案 府県制」明治法制経済史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷(元老院會議筆記刊行会、一九八八年)九六頁。

(30) 拙稿「明治地方制度の成立とその特徴(六)」——府県制編纂への新たな出発——『島大法学』第四八巻第四号(二〇〇五年)など参照。

(31) 「府県制案」『大隈文書』A2612-3(早稲田大学図書館所蔵)。

(32) 第二条の規定をうけ、「明治二年一月案」では、府県会の議決権限を列挙した第二六条第一項に、「一新第二第二条ノ規則ヲ設ケ並ニ改正廢止スル事」との項目が置かれている。また、内務大臣の認可権に關わり、第八九条第一項第一号「罰金ヲ付シタル規則ヲ設ケ及改正スル事其廢止スルモノハ報告ニ止ム」などが規定されている。「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)など参照。

(33) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。なお、「府県制」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)、「第五百九十一号議案 府県制」明治法制経済史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷(元老院會議筆記刊行会、一九八八年)九六・九七頁。

(34) 内閣官報局編『明治年間 法令全書』明治二十一年一(原書房、一九七八年)三頁・五頁。以下、法令に關しては断りなき限り『法令全書』による。

(35) 「府県制案」『大隈文書』A2612-3(早稲田大学図書館所蔵)。

(36) なお、この一〇円という納税要件は、明治二一(一八七八)年制定の大政官布告第一八号府県会規則第三二条第一項で規定された被選挙者の納税要件と同額である。

(37) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(38) 「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。

(39) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。なお、「府県制」『大森文書』

二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)、『第五百九十一号議案 府県制』明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷(元老院會議筆記刊行会、一九八八年)九六一―九七頁。

(40) 『府県制案』『大隈文書』A2612-3(早稲田大学図書館所蔵)。

(41) 『府県制郡制ヲ定ム』『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。なお、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』2(明治中期編)(弘文堂、一九九四年)六一―八頁。

(42) 『明治二十二年十一月 府県制』『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。

(43) 『府県制郡制ヲ定ム』『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。なお、『府県制』『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)、『第五百九十一号議案 府県制』明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷(元老院會議筆記刊行会、一九八八年)九八頁。

(44) 府県會議長をめぐり、井上毅は、次のように批判する。

第三 府県知事ハ府県会ノ議長タリ此ノ事表面ノ皮想ニ於テハ府県知事ヲシテ府県会ヲ制御スルノ權ヲ握ラシムルモノ、如シ然ルニ實際ノ結果ハ必然ニ府県会知事ヲシテ府県会ノ機関タラシメ更ニ言ハハ府県会ノ奴隸トシテ以テ其ノ好意ヲ買ハンコトヲ務ルノ傾向ヲ取ラシムルモノナリ行政長官ヲシテ會議ノ議長タラシムルハ其ノ行政ノ權力ヲ麻痺セシムルノ結果ヲ生スルコト疑ナシ蓋出テハ議場ヲ整理シ論斷穩當ニシテ○衆望ヲ失ハス入テハ行政上ノ長官トシテ毅然トシテ断行スルノ人ハ千百ノ十一ヲ得ルコトヲ望ム可ラス加之其過半ハ議會ノ愚弄物トナリテ止マン

井上毅「府県制ニ対スルノ杞憂」井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』第二(國學院大學図書館、一九六八年)三三頁。なお、伊藤博文編『秘書類纂 法制関係資料』下卷(原書房、一九六九年)二九四―二九五頁、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』2(明治中期編)(弘文堂、一九九四年)四七一頁。

(45) 『府県制案』『大隈文書』A2612-3(早稲田大学図書館所蔵)。

(46) 『府県制郡制ヲ定ム』『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)など参照。

(47) 『明治二十二年十一月 府県制』『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。

(48) 『明治二十二年五月一日付芳川顕正宛山県有朋電報』『中山寛六郎関係文書』6-149(東京大学大学院法学政治学研究科

附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)、「明治三二年五月二二日付芳川顯正宛山県有朋書簡」『井上馨関係文書』第三〇冊(国立国会図書館憲政資料室所蔵)、安藤陽子「山県有朋の欧州視察と府県制・郡制草案の編纂問題」『中央史学』八号(一九八五年)六五頁、拙稿「明治地方制度の成立とその特徴(一六)——府県制編纂への新たな出発——」『島大法学』第四八巻第四号(二〇〇五年)五九—六六頁など参照。

(49) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(50) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)など参照。

(51) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。なお、「第五百九十一号議案 府県制」明治法制経済史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三巻(元老院會議筆記刊行会、一九八八年)九九—一〇〇頁。

(52) 「府県制案」『大隈文書』A2612-3(早稲田大学図書館所蔵)。

(53) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(54) 名譽職参事会員の選出について、「内閣原案」の規定は以下のとおりであつた。

第三十九条 名譽職参事会員の府県会之ヲ選挙ス

其他府県会ハ名譽職参事会員の代理者四名ヲ選挙ス但東京府京都府大坂府ニ於テハ八名トス

名譽職参事会員及其代理者ハ府県会ニ被選挙権ヲ有スル府県住民中年齡滿三十歳以上ノ者ヨリ之ヲ選挙ス

名譽職参事会員及其代理者ハ第十一条第三項ニ掲載スル職ヲ兼ヌルコトヲ得ス郡長、檢察官、警察官吏、神官僧侶其他諸宗教師並小学校教員ハ参事会員及其代理者タルコトヲ得ス其他官吏ニシテ当選シ之ニ応セントスルトキハ所属長官ノ許可ヲ受ク可シ

(印刷)

「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。なお、「第五百九十一号議案 府県制」明治法制経済史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三巻(元老院會議筆記刊行会、一九八八年)一〇〇頁。

(55) ちなみに、市制で府県参事会の裁決事項とされていたのは次の通り。第五条「市ノ境界ニ関スル争論」、第八条第四項「前

項市会ノ議決（名譽職拒辞者及び任期中退職者に対する市会の議決―居石）ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……、
第三五条第二項「市会ノ裁決（市住民及公民たる権利の有無、選挙権及被選挙権の有無、選挙人名簿の正否並等級の当否、代理による選挙権及市議員選挙の効力に關して出された訴願に対する裁決―居石）ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第五七条第二項「（市名譽職参事会員の―居石）当選者中其資格ノ要件ヲ有セサル者アルコトヲ発見シ又ハ就職後其要件ヲ失フ者アルトキハ其人ノ当選ハ効力ヲ失フモノトス其要件ノ有無ハ市参事会之ヲ議決ス其議決ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第六四条第一項第一号「……若シ市会ノ議決其權限ヲ越エ法律命令ニ背キ又ハ公衆ノ利益ヲ害スト認ムルトキハ市参事会ハ自己ノ意見ニ由リ又ハ監督官庁ノ指揮ニ由リ理由ヲ示シテ議決ノ執行ヲ停止シ之ヲ再議セシメ猶其議決ヲ更メサルトキハ府県参事会ノ裁決ヲ請フ可シ……」、第六五条第四項「市参事会ノ議決其權限ヲ越エ法律命令ニ背キ又ハ公衆ノ利益ヲ害スト認ムルトキハ市長ハ自己ノ意見ニ由リ又ハ監督官庁ノ指揮ニ由リ理由ヲ示シテ議決ノ執行ヲ停止シ府県参事会ノ裁決ヲ請フ可シ……」、第七八条「有給吏員ノ給料、退隠料其他第七十五条ニ定ムル給与ニ関シテ異議アルトキハ關係者ノ申立ニ依リ府県参事会之ヲ裁決ス……」、第一〇五条第二項「前項（市税の賦課及び市の營造物、市有財産並びにその所得を使用する權利に關する訴願に対する市参事会の裁決―居石）ノ裁決ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第二二四条第一項第四号「（府県知事による懲戒処分に対する―居石）懲戒裁判ハ府県知事其審問ヲ為シ府県参事会之ヲ裁決ス……」、第一二五条「市吏員及使丁其職務ヲ尽サス又ハ權限ヲ越エタル事アルカ為メ市ニ對シテ賠償ス可キコトアルトキハ府県参事会之ヲ裁決ス……」などがある。町村制に關しては、第五條「町村ノ境界ニ関スル爭論ハ郡参事会之ヲ裁決ス其數郡ニ涉リ若クハ市ノ境界ニ涉ルモノハ府県参事会之ヲ裁決ス其郡参事会ノ裁決ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第八條第四項「前項町村会ノ議決（名譽職拒辞又は任期中の退職者に對する議決―居石）ニ不服アル者ハ郡参事会ニ訴願シ其郡参事会ノ裁決ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第三七條第三項「町村会若クハ町村長ノ裁決（同條第一項「町村住民及公民タル權利ノ有無、選挙権及被選挙権ノ有無、選挙人名簿ノ正否並其等級ノ当否、代理ヲ以テ執行スル選挙権（第十二條第二項）及町村会議員選挙ノ効力（第二十九條）ニ関スル訴願」に關する裁決―居石）ニ不服アル者ハ郡参事会ニ訴願シ其郡参事会ノ裁決ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第七八條「有給吏員ノ給料、退隠料其他第七十五条ニ定ムル給与ニ関シテ異議アルトキハ關係者ノ申立ニ依リ郡参事会之ヲ裁決ス其郡参事会ノ裁決ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第一〇五条第二項「前項（町

村税ノ賦課及町村ノ營造物、町村有ノ財産並其所得ヲ使用スル權利ニ関スル訴願——居石——ノ裁決ニ不服アル者ハ郡参事会ニ訴願シ其郡参事会ノ裁決ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第一二〇条「此法律中別段ノ規定アル場合ヲ除クノ外凡町村ノ行政ニ関スル郡長若クハ郡参事会ノ処分若クハ裁決ニ不服アル者ハ府県知事若クハ府県参事会ニ訴願シ……」、第一二二条第二項「町村又ハ其組合ニ於テ前項ノ処分（町村又ハ其組合ニ於テ法律勅令ニ依テ負担シ又ハ当該官庁ノ職權ニ依テ命令スル所ノ支出ヲ定額予算ニ載セス又ハ臨時之ヲ承認セス又ハ実行セサルトキハ郡長ハ理由ヲ示シテ其支出額ヲ定額予算表ニ加ヘ又ハ臨時支出セシム可シ」との処分（居石）ニ不服アルトキハ府県参事会ニ訴願シ……」、第一二八条第二項第四号「懲戒裁判ハ郡長其審問ヲ為シ郡参事会之ヲ裁決ス其裁決ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ……」、第一二九条「町村吏員及使丁其職務ヲ尽サス又ハ權限ヲ越エタル事アルカ為メ町村ニ對シテ賠償ス可キコトアルトキハ郡参事会之ヲ裁決ス其裁決ニ不服アル者ハ裁決書ヲ交付シ又ハ之ヲ告知シタル日ヨリ七日以内ニ府県参事会ニ訴願シ……」など。

(56) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）、「第五百九十一号議案 府県制」明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』後期第三卷（元老院會議筆記行會、一九八八年）一〇〇頁など参照。

(57) 「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）。

(58) ただし、「明治二十二年一月案」第四五条第一項但書「但第四十二條第二ノ議決ヲ為ストキハ高等官會員ハ其議決ニ加ハサルモノトス」とあり、「府県會ノ權限ニ属スル事件ニシテ臨時急施ヲ要スルモノアルトキ府県會ニ代テ議決ヲ為ス」場合には、高等官は議決に加われないことになっていた。「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）など参照。

(59) 郡参事会についても一言の必要がある。ちなみに、郡制「内閣原案」は、第五〇条で「郡ニ郡参事会ヲ置キ郡長及名譽職参事會員四名ヲ以テ之ヲ組織ス但名譽職参事會員ハ郡条例ヲ以テ其定員ヲ増加スルコトヲ得」と定めていた。歐洲巡遊中の山県有朋は、芳川顕正に宛てた書簡のなかで、「郡制草案ニ拠レハ郡参事会ハ郡長ノ外公選會員四名タリ元來郡制ノ主眼ハ此参事会ニ在リトス今此参事會員ニシテ將來有益物タルト有害物ナルトハ會員其人ヲ得ルト否トニ有之然ルニ小官最初取調ノ際日本地方状況ノ漫ニ極端ニ趨リ易キヲ憂ヘ右會員中ニ官吏一名ヲ加ヘンコトヲ欲シ一旦之ヲ草案ニ記載シタルコトモアリシガ字國ノ実況ヲ視察シ猶又或ル識者ノ意見ヲ聞キ参事会ノ組織ニ多少ノ修正ヲ加フルノ必要

- ヲ感セリ」と述べ、内閣原案への修正案を提示する。それは、第五〇条を「郡二郡参事会ヲ置キ郡長及名譽職會員六名ヲ以テ之ヲ組織ス」とし、第五一条第一項を「名譽職参事會員四名ハ郡会之ヲ選挙シ二名ハ郡長郡會議員中ヨリ推薦シ府県知事之ヲ選定ス」と修正するものであった。議会选择の名譽職會員だけでなく、郡長推薦・府県知事選任の會員をも加えることにより、議論が「極端二趨」らないようにしようとしているのである。「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）、「第五百九十号議案 郡制」明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷（元老院會議筆記刊行会、一九八八年）八七頁、「明治二二年五月二二日付芳川頭正宛山縣有朋書簡」『井上馨関係文書』第三〇冊（国立国会図書館憲政資料室所蔵）、拙稿「明治地方制度の成立とその特徴（六）」
- 府県制編纂への新たな出発——『島大法学』第四八卷第四号（二〇〇五年）六〇—六二頁など参照。
- (60) 「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）。
- (61) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）。なお、「第五百九十一号議案 府県制」明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷（元老院會議筆記刊行会、一九八八年）一〇二頁。
- (62) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）。なお、「第五百九十一号議案 府県制」明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷（元老院會議筆記刊行会、一九八八年）一〇八頁。
- (63) 「府県制」明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』後期第三三卷（元老院會議筆記刊行会、一九八八年）一〇八頁。
- (64) 「府県制案」『大隈文書』A2612-3（早稲田大学図書館所蔵）など参照。
- (65) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）。
- (66) 「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）。
- (67) 「府県制案」『大隈文書』A2612-3（早稲田大学図書館所蔵）。
- (68) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）など参照。
- (69) 「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）。
- (70) 「府県制案」『大隈文書』A2612-3（早稲田大学図書館所蔵）など参照。

第二節

- (1) 「明治(二三)年(一一)月八日付伊藤博文宛末松謙澄書簡」伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』第五卷(塙書房、一九七七年)三九九頁。なお、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法史料集成』2(明治中期編)(弘文堂、一九九四年)五四六―五四七頁、長井純市「山形有朋と地方自治制度確立事業——明治二二年の洋行を中心として——」『史学雑誌』第一〇〇編第四号、一九九一年)一六一―一七頁。
- (2) 「明治(二三)年二月四日付伊藤博文宛井上毅書簡」井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』第四(國學院大學図書館、一九七一年)一六五頁。なお、伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』第一卷(塙書房、一九七三年)四〇―一四〇二頁、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』2(明治中期編)(弘文堂、一九九四年)五四八頁。
- (3) 井上毅「府県制ニ対スルノ杞憂」井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』第二(國學院大學図書館、一九六八年)。「同」伊藤博文編『秘書類纂 法制関係資料』下卷(原書房、一九六九年)、拙稿「明治地方制度の成立とその特徴(三)——府県制内閣原案をめぐる論争——」『島大法学』第二九卷第四号(一九九六年)など参照。
- (4) 明治三二(一八八九)年法律第三号(衆議院議員選挙法) 第八条では、「被選人タルコトヲ得ル者ハ日本臣民ノ男子満三十歳以上ニシテ選挙人名簿調製ノ期日ヨリ前満一年以上其ノ選挙府県内ニ於テ直接国税十五円以上ヲ納メ仍引続キ納ムル者タルヘシ/但シ所得税ニ付テハ人名簿調製ノ期日ヨリ前満三年以上之ヲ納メ仍引続キ納ムル者ニ限ル」と規定されている。
- (5) 「明治(三三)年二月九日付伊藤博文宛末松謙澄書簡」伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』第五卷(塙書房、一九七七年)四〇〇頁。なお、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』2(明治中期編)(弘文堂、一九九四年)五四九頁。
- (6) 「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」「大森文書」二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、本稿では、この修正案を「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」と注記する。
- (7) 「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」「大森文書」二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。
- (8) 小松原英太郎宛井上毅書簡の中で、「郡制ハ七日ハ会議相始候様法制局員へ申付置候、貴族院多額納税者選挙之事ニ付、地方官ハ一定之公令を望候由ニ承候、御省方省令を被発敷、又ハ勅令二いたし可申、御取しらへ之案至急御廻奉冀候」

との文言がある。「明治(二三)年一月六日付小松原英太郎宛井上毅書簡」井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』第四(國學院大學図書館、一九七一年)四二頁。郡制との調整は、これ以後行われたと思われる。

(9) 「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(10) 規則制定権の否定に伴い、他の条項にも修正が加えられた。すなわち、第一六条第一項第一号により府県会に認められていた規則制定権が削除された。また、内務大臣の認可を要する府県会の議決事項として第八九条で挙げられていたもののうち、第一号「罰金ヲ付シタル規則ヲ設ケ及改正スル事其廃止スルモノハ報告ニ止ム」も削除されている。「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)など参照。

(11) 「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(12) 印刷。「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(13) 衆議院議員選挙法は、第二三条で、府県会議員との兼職を禁じていた。第五項但書追加は、衆議院議員選挙法の例外を規定するものであった。

(14) 「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(15) 府県知事を議長とすることに末松謙澄が消極的であったことも、山県には不利に働いたであろう。本稿一三九―一四二頁など参照。

(16) 「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(17) 「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(18) 「明治二十二年十一月 府県制（会同協議案）」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）。なお、「府県制制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）。

同条第二項の墨筆は、「明治二十二年一月案」段階ですでに存在する。「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）など参照。

(19) この修正と関連あるものとして、第三九条（修正前第四〇条）第一項への修正があげられる。

第四十条 府県会ハ毎通常会ニ於テ府県参事会員ノ補充員四名以下ヲ互選スヘシ。○名議参事会員ノ闕員アルトキハ府県知事ニ於テ補充員中当選ノ順次ニ依リ之ヲ補充スヘシ「但其既ニ補充シタルモノハ前任者ノ任期中在職スルモノトス」

（印刷）

「明治二十二年十一月 府県制（会同協議案）」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）。なお、「府県制制制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）。

「法制局内務省会同協議案」では、名譽職参事会員補充員の数を、「四名以下」から一旦「六名」と修正し、さらにそれを「四名」に再修正している。

修正の内、「名譽職」との文言修正は「明治二十二年一月案」段階で既に加えられているものである。「明治二十二年十一月 府県制」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）など参照。

(20) 拙稿「明治地方制度の成立とその特徴（六）」——府県制編纂への新たな出発——『島大法学』第四八巻第四号（二〇〇五年）五八一—六六頁など参照。

(21) 府県知事が参事会の議長となることについては、「調査委員案」も含め、すべての法案で採り入れられなかった。

なお、本稿では特に紹介していないが、井上毅は、府県収入役を設置することも批判していた。これは、すでに「調査委員案」のなかで採用されている。「明治二十二年一月案」第七八条及び「法制局内務省会同協議案」第七七条（修正前第七八条）でも、「調査委員案」同様、「会計事務ヲ管理スル官吏」がおかれている。拙稿「明治地方制度の成立とその特徴（六）」——府県制編纂への新たな出発——『島大法学』第四八巻第四号（二〇〇五年）五三頁、「府県制制制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）、「明治二十二年十一月 府県制（会同協議案）」『大森文書』二九（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）など参照。

第三節

- (1) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。
(2) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』2(明治中期編)(弘文堂、一九九四年)六三七八頁、龜卦川浩『自治五十年史―制度篇―』(文生書院、一九七七年)三四二―三四三頁、同『明治地方自治制度の成立過程』(東京市政調査会、一九五五年)二二七―二二八頁、同『明治地方制度成立史』(巖南堂書店、一九六七年)二四一頁など参照。同日、郡制案も元老院の議定に付されている。

(3) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(4) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、国立公文書館所蔵 枢密院高等官履歴』第三卷(大正ノ一)(東京大学出版会、一九九六年)四六〇頁、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』2(明治中期編)(弘文堂、一九九四年)六三八頁など参照。

(5) 内務省県治局長末松謙澄は、明治二二(一八八八)年一月七日、「内閣原案」が元老院で審議されていたときも内閣委員を命じられていた。また、水野遵は、井上毅の推薦により府県制・郡制草案作成作業に加わっている。拙稿「明治地方制度の成立とその特徴(六)」——府県制編纂への新たな出発——『島大法学』第四八巻第四号(二〇〇五年)四四―四七頁など参照。

(6) 府県制・郡制に関わる元老院会議筆記は、明治二四(一八九一)年一月の帝国議会議事堂火災により焼失した模様である。『明治二十三年 元老院会議筆記一』(国立公文書館所蔵)によれば、

別紙記載之議案及意見書ニ関スル元老院会議筆記ハ昨明治二十三年中既ニ立稿相済居候処其淨写中本年一月帝国議会議事堂火災之際初稿再稿共ニ焼失致シ候間此段及御通牒候也

明治二十四年九月廿九日

貴族院書記官西山眞平

内閣書記官御中

(元老院野紙)

とあり、焼失した三七の議案及び二〇の意見書が列記されている。「一 府県制^{六七}」及び「一 郡制^{六七}」もこのなかに含まれている。

(7) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(8) 三部経済制については、高橋 誠「『三部経済制』の研究(一)・(二)——日本地方財政史の一節」『経済志林』三四巻四号(一九六七年)・三六巻一号(一九六八年)、金沢史男「日本府県財政における『三部経済制』の形成・確立——神奈川県を中心にして」『神奈川県史研究』四三三号(一九八一年)・四四号(一九八一年)、同「日本府県財政における『三部経済制』の形成・確立(財団法人東京市政調査会藤田賞)選考経過と授賞論文の概要」『都市問題』七三巻七号(一九八二年)など参照。

(9) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(10) たとえば、第三条の修正をうけ、第二五条も修正をうけている。第二五条は、「府県会ニ於テ選挙ヲ行フトキハ郡制^{六七}第十六条四ヨリ六ニ至ル規定ニ依ルヘシ」と修正された。ちなみに、郡制「法制局内務省会同協議案」第一六条(修正前第一七条)は、「大地主ニ於テ選挙ヲ行フトキハ左ノ規定ニ依ルヘシ」と第一項にあるように、大地主議員選出規定であり、府県制「法制局内務省会同協議案」は、この選出方法を府県会議員選挙に適用しようとしていたのである。「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)など参照。
 これ以外では、内務大臣の監督権を定めた第八一条なども修正を受けている。

なお、明治二二(一八八九)年法律第三号「衆議院議員選挙法及附録」・同年法律第六号「府県会議員選挙規則」などとの関わりについては、後考を俟ちたい。

(11) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(12) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)など参照。

(13) 「明治二十二年十一月 府県制(会同協議案)」『大森文書』二一九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(14) 「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

(15) 府県制・郡制編纂作業が大詰めを迎えていた時期、山県有朋は、その施行を念頭において作業を進めていく。『大森文書』

のなかに、「府県制郡制ニ関シ内務大臣演説達案」が残されている。これには、「明治二十三年地方官会同ノ節演達案
府県制郡制関係」との書き込みがなされている。明治三三(一八九〇)年二月二日に地方長官会議が開催されているので、
この史料はこのために書かれたものと思われる。

〔廿三年地方官会同ノ節演達案 府県制郡制関係〕

府県制郡制ノ事ハ前年地方制度編纂ニ着手セシ際ヨリ其綱領ヲ以テ示シ置キタレハ其大要ハ已ニ各位ノ承知セラル、所ナリ而シテ先キニ市町村制ヲ発セラレ已ニ昨年中各府県共ニ其実施ノ運ニ至リタレハ府県制郡制モ亦相尋テ速ニ発令実行セラルヘキハ固ヨリ当然ノ事ニシテ本職ニ於テモ孜孜トシテ之ニ従事シタレト奈何セン事体ノ関係甚
広ク精密ナル審査ヲ要スル廉頗多クシテ[○]。彼是ノ評議ニ少カラサル日支ヲ費シ遂ニ今日ニ及ヘリ今日ハ愈廟議モ略
一決シ今ヤ元老院ニ下付セラル、ノ運ニ至レリ必ス不日ニ発令セラル、ナルヘシ、今更申マテモナキ事ナレ市町
村制ヲ実施シタル已上ハ府県制郡制モ共ニ実行セラル、ニ至ラサレハ首尾完全ナラサル訳ナレハ発令ノ上ハ各位ニ
於テモ必ス精勵シテ其実施ニ着手セラルヘク一日モ早く地方制度実施ノ完全ナル結果ヲ見度キコトハ勿論ナレト又
茲ニ各位ノ注意ヲ求ムヘキコトアリ……

(内務省野紙)

〔府県制郡制ニ関シ内務大臣演説達案〕『大森文書』三五(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。地方長官会議については、竹
は、大霞会内務省史編集委員会編『内務省史』第三卷(大霞会、一九七一年)、など参照。地方長官会議に關しては、竹
永三男「昭和天皇と地方長官會議——「下問」と「地方事情奏上」の分析——」、『ヒストリア』一九八号、二〇〇六年)
をはじめとする氏の一連の研究がある。ちなみに、「府県制郡制実施ノ準備並市町村制実施ニ関シ大臣訓示案(大森私稿)』
『大森文書』七三(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)は、「府県制郡制ニ関シ内務大臣演説達案」の大森自筆草稿である。
こちらは、内閣野紙六枚に書かれている。

〔府県制郡制ニ関シ内務大臣演説達案〕では、地方制度編纂綱領をふまえ、市制町村制及び府県制・郡制とがあいまっ
て地方制度は完全に実施されると述べられている。しかし、実際に編纂されている府県制・郡制法案は、市制町村制と
は原理を異にするものであった。山県有朋をはじめとする内務省がこの相違をどのように理解し、地方行政実務にあた
らうとしていたのかについては後考を待ちたい。

なお、府県制・郡制制定が間近いとの情報、市井にも流れていた模様である。賀集寅次郎が品川弥二郎に宛てた書簡のなかでは、

寅次二聞ク、政府ハ日ナラスシテ地方制度、則府県制、郡制ヲ発布セントスト。而シテ道路ノ伝フル所ニヨレハ現今市制ノ如ク、府県ニ参事員ヲ置キ地方経済ニ係ル政務ニ参判セシムト。果シテ然ラハ今ノ府県会常置委員ヲシテ大ニ其権限ヲ広メテ参判セシムルニ同シカラン。而シテ其人モ亦十中ノ七、八ハ現今常置委員其人ナランカ。試ニ思ヘ、今ノ常置委員ノ如キハ多クハ是學識モナク、偏ニ一身ノ虚名ヲ博セントスルニ過キス。此等輩ト協議シテ人民ノ休戚ニ関スル地方政務ヲ謀ラントス。知事其人ニシテ頗ル困難ノ事ナラスヤ。郡長ニ於ケルモ亦同シ。要スルニ之ヲ概言セハ、今ノ府県會議員ハ被選資格及撰挙法共ニ区域狹隘ニシテ其人ヲ得サルニアリ。庶幾ス、府県郡制ハ大ニ其撰挙区域ヲ広メ博ク其人ヲ得ルノ方法トシ、民情ニ背馳スルナカラン事ヲ。

〔明治（三三）年一月三日付品川弥二郎宛賀集寅次郎書簡〕尚友俱樂部品川弥二郎関係文書編纂委員會編『品川弥二郎関係文書』三（山川出版社、一九九六年）二〇頁。

との見解が述べられている。『品川弥二郎関係文書』三の編者によれば、賀集寅次郎は兵庫県出身。兵庫県三原郡長及び収税長をつとめ、淡路紡績会社社長ともなっている。

(16) 『府県制郡制ヲ定ム』『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）。なお、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』2（明治中期編）（弘文堂、一九九四年）六三九頁。

(17) 「元老院修正案」第八二（修正前七九）条第四項は、以下の規定である。

訴願及訴訟ヲ提出スルトキハ処分又ハ裁決ノ執行ヲ停止ス但此法律中別ニ規定アルモノ又ハ当該行政官庁ニ於テ其停止ノ為ニ公益ニ害アリト認ムルトキハ此限ニ在ラス

（印刷）

『府県制郡制ヲ定ム』『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六（国立公文書館所蔵）。

明治廿三年三月廿二日

内閣総理大臣 (花押) (山田)

内閣書記官 (山田)

内閣書記官長 (山田)

外務大臣 (花押) (青木)

大蔵大臣 (印) (松方)

海軍大臣 (印) (東郷)

文部大臣 (印) (樺本)

逓信大臣 (花押) (後藤)

内務大臣 (花押) (山田)

陸軍大臣 (印) (木山)

司法大臣 (印) (田)

農商務大臣 (印) (田)

大木議長 (花押)

府県制

郡制

右法制局修正ノ通閣議決定ノ上枢密院へ御諮詢ノコトニ上奏相成可然茲ニ閣議ニ供ス

(内閣野紙)

府県制

郡制

右謹テ上奏シ

陛下ノ裁扱ヲ仰キ併セテ枢密院ノ議ニ附セラレンコトヲ請フ

明治二十三年三月二十四日

総理大臣

(内閣野紙)

「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

「府県制案」『大隈文書』A-2612(早稲田大学図書館所蔵)。

(19) 明治二一(一八八八)年勅令第二号枢密院事務章程の関連条項は以下のとおり。

(20) 第四条 議長ハ枢密院ニ到達スルノ事項ハ書記官長ニ下付シテ之ヲ審査セシメ及會議ニ付スヘキ事項ノ報告ヲ調製

セシム

議長ハ必要ナリト認ムル場合ニ於テ親ラ報告ノ任ニ当リ又ハ顧問官一人若クハ数人ニ之ヲ任スルコトヲ得ヘシ

第五条 審査報告書ハ報告員ヨリ之ヲ議長ニ提出スヘシ

臨時緊急ノ場合ニ於テハ口頭ヲ以テ報告ヲ為スコトヲ得此場合ニ於テハ其要領ヲ簡短ニ第八条ニ載スル件名簿ニ記入スヘシ

第六条 議長ハ審査報告書ヲ整頓スヘキ期日ヲ限定スルコトヲ得報告ハ成ルヘク速ニ之ヲ調製シテ遷延スルコトヲ許サス

内閣ハ至急ヲ要スル事件ニ付其由ヲ通知シ及其會議ノ期日ヲ限定スルコトヲ得

第七条 審査報告書ハ附属文書ト共ニ其會議ヲ開クノ日ヨリ少クモ三日以前ニ之ヲ各員ニ配達スヘシ

大隈に「総委員会修正案」が渡されたのが五月七日、第一読会開催日が五月九日である。「総委員会修正案」が「審査報告書」であるとすれば、その日程は、第七条の規定と相違すると思われる。後考を俟ちたい。

(21) 関連史料は以下のとおり。

過般本院ノ諮詢ニ附セラレタル^{閣府製}別冊ノ通本院ノ決議上奏候間本院事務章程第十三条ニ依リ此段及御通知候也

明治二十三年五月十四日

枢密院議長伯爵大木喬任^(枢密院議長之節)印

内閣総理大臣伯爵山縣有朋殿

(枢密院野紙)

臣等 府県制諮詢ノ命ヲ恪ミ五月九日ヨリ同一三日マテノ間ニ凡ソ三読會議ヲ経議決ノ結果ヲ得タリ即チ別冊原案ヲ墨書シ院議ノ決スル所ヲ朱書シ敬テ上奏シ更ニ

聖明ノ採択ヲ仰ク

明治二十三年五月十四日

枢密院議長伯爵^臣大木喬任^印

(枢密院野紙)

「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。

「総委員会修正案」の修正過程を叙述するのは難しい。しかし、『大隈文書』に遺されている法案と、『公文類聚』に掲

載されている法案とを比較すると、『大隈文書』に遺されている史料の方が、修正過程を若干詳しく知ることができる。たとえば、第五条第四項修正の跡をみてみよう。『大隈文書』中の史料では、

此法案中東京府京都府大阪府会会ニ於テ選舉シタルノ市部議員トアルハ東京市京都市大阪市ニ於テ選舉シタルノ市會議員ヲ云ヒ郡部議員トアルハ東京市京都市大阪市ヲ除ク其他ノ部分ニ属スル議員ヲ云フ

(印刷)

『府県制案』『大隈文書』A-2612-1 (早稲田大学図書館所蔵)。

と、一旦は部分的な修正をうけたのであるが、最終的には、全文削除の棒線が引かれている。これに対し、『公文類聚』中の史料は、原案に削除の棒線が一本引かれたのみとなっている。さらに、『大隈文書』の史料には削除された第五条第四項の上部に「第二十七条トナル」との墨書があるが、『公文類聚』中の史料には、このような墨書は存在しない。「第二十七条トナル」との記述は、第五条第四項が、字句修正を受けつつ、第二十七条の第三項として移動したことを記したものである。『大隈文書』『公文類聚』中の史料とも、第二十七条第三項として付加された条文が上部に付箋ではられている。『大隈文書』に遺されている「枢密院諮詢案」は、議論の経緯をうかがわせる史料である。これに対し、『公文類聚』中の史料は、枢密院での修正の結果のみが遺されているといえよう。「府県制郡制ヲ定ム」「公文類聚」第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「府県制案」『大隈文書』A-2612-1(早稲田大学図書館所蔵)、「府県制(枢密院下付按)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)など参照。なお、「府県制(枢密院下付按)」『大森文書』の表紙には、「枢密院下付按」、表紙の次には「印書 枢密院原案」「朱書 枢密院修正」と書かれている。

- (22) 「府県制案」『大隈文書』A-2612-1(早稲田大学図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」「公文類聚」第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「府県制(枢密院下付按)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。

- (23) 「府県制案」『大隈文書』A-2612-1(早稲田大学図書館所蔵)、「府県制郡制ヲ定ム」「公文類聚」第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「府県制(枢密院下付按)」『大森文書』二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)など参照。

- (24) 「府県制案」『大隈文書』A-2612-1(早稲田大学図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」「公文類聚」第一四編卷一

政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「府県制(枢密院下付按)」「大森文書」二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。

(25) 「郡制十三條」(修正前第一一條)は次の規定である。

第十一條 郡會議員ハ名譽職トス

町村ニ於テ選舉シタル議員ノ任期ハ六年トシ毎三年其半数ヲ改選ス若其員數二分シ難キトキハ初回ニ於テ多数ノ

一半ヲ解任セシム初回ニ於テ解任スヘキ者ハ郡會議長郡會ニ於テ自ラ抽籤シテ之ヲ定ム

大地主ニ於テ選舉シタル議員ノ任期ハ三年トシ毎三年其全數ヲ改選ス

解任ノ議員ハ再選セラル、コトヲ得

(印刷)

「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)。なお、「郡制(枢密院下付案)」「大森文書」二八(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。

(26) 「府県制案」『大隈文書』A-2612-1(早稲田大学図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「府県制(枢密院下付按)」「大森文書」二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。

(27) 「府県制案」『大隈文書』A-2612-1(早稲田大学図書館所蔵)、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「府県制(枢密院下付按)」「大森文書」二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)など参照。

(28) 本稿一五二—一五三頁など参照。

(29) 「府県制案」『大隈文書』A-2612-1(早稲田大学図書館所蔵)。なお、「府県制郡制ヲ定ム」『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵)、「府県制(枢密院下付按)」「大森文書」二九(東京市政調査会市政専門図書館所蔵)。

(30) この修正に関して推測が許されるとすれば、以下のことが考えられる。執行停止を原則としていた第八二条第四項を削除する。これにより、訴願及び行政訴訟が提起された場合でも、処分及び裁決の執行は停止されることが原則となる。それにともない、例外規定をおく必要がなくなり、枢密院は第一四條第三項や第六九條第二項を削除したのではないか。

この推測が間違いでないとすれば、枢密院は、行政権の執行に対する住民の権利を弱めるとともに、司法権に対して行政権の強化をはかったということになる。

(31) 『府県制郡制ヲ定ム』『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵) など参照。

(32) 五月一七日、府県制・郡制は元老院の検視に付され、六月二三日、元老院は検視・上奏している。『府県制郡制ヲ定ム』『公文類聚』第一四編卷一政体門一政体総六(国立公文書館所蔵) など参照。

小括

(1) 荒川邦蔵の書簡が残されている。

……猶又新聞紙ニ扱レハ久シク絶脈致居候郡制府県制モ蘇生ノ様子ニ相見ヘ目出度事ニ存候省中ノ事躰ハ兎モ角モ本年春以来朝野之騒動ハ小生等遠隔ノ地ニ於テ殆ト想像シ能ハサレ共爾来日々新聞ノ到着ノミ相待居候最近ノ新聞ニ扱レハ小田原会議トカ申モノ□相開候由何卒早々結局ニ迄至リ候様切望致候……

明治廿二年十二月廿一日

荒川邦蔵 拝

小松原

中山 両賢兄 □前

〔明治三年二月二日付小松原英太郎・中山寛六郎宛荒川邦蔵書簡〕『中山寛六郎関係文書』∞ (東京大学大学院法政学研究所科附属近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

この書簡のなかで、荒川は、条約改正交渉をめぐる日本国内での紛糾を心配しながら、府県制・郡制編纂作業が本格的に再開されたことを喜んでゐる。

(2) 拙稿『明治地方制度の成立とその特徴(六)——府県制編纂への新たな出発——』『島大法学』第四八号第四号(二〇〇五年) など参照。

(3) 亀掛川浩『自治五十年史 制度篇』(文生書院、一九七七年)三四八―三五二頁、同『明治地方制度成立史』(巖南堂書店、一九六七年)三〇八―三一二頁など参照。

付記

本稿は、山中永之佑監修山中永之佑・中尾敏充・白石玲子・居石正和・飯塚一幸・奥村弘・三阪佳弘・中野目徹・馬場義弘・住友陽文編『近代日本地方自治立法資料集成』2（明治中期編）（弘文堂、一九九四年）編集事業のなかで収集された史料などをもとに構想したものである。記して、編者各位及び史料所蔵者・機関への感謝の意にかえたい。