

明治一一年府県会規則の被選挙権に関する一考察

石川 寛

【目次】

序章

第一章 府県会規則案作成以前における議論

第一節 第一回地方官会議における審議

第二節 「地方之体制等改正之議上申」における議論

第二章 府県会規則案審議における議論

第一節 第二回地方官会議における審議

第二節 元老院における審議

第三章 府県会規則制定後における加除修正

終章

【凡例】

本文作成にあたっては、読解の便宜のため、以下の措置を施した。

一、引用資料の誤字・脱字・宛字は引用資料のままとする。また、適宜（ ）によって筆者が注記を加えた。

- 二、句読点は、引用資料に従って施したが、それがない場合は、筆者が適宜これを施した。
- 三、略字・変体仮名及び合字は普通の仮名に改めた。
- 四、詔勅及び諸法令は、すべて『法令全書』に依った。

序 章

明治時代における近代国家の形成にとって最も重要な課題の一つは、幕末に締結した不平等条約の改正を主眼とする「法の近代化」であった。明治四年の廢藩置県後になされた岩倉具視を全權大使とする遣欧使節によって、欧米諸国の制度文物にふれた政府首脳は、国家の存亡は法典の完備にあることを痛切に感じて帰朝した。帰朝後、政府首脳は、五箇条の御誓文や政体書に示された公議輿論や立憲政体思想の具現化に取り組もうとしたが、明治六年の征韓論争によって、政府内が分裂した。征韓論で下野した者たちは、明治七年一月に「民選議院設立の建白書」を太政官に提出し、更に、国内では、政府が明治初期に展開した諸政策に対して、不平士族の反乱や豪農商層を中心とした抵抗が見られるようになった。

このような事態に対する体制建て直しの対応策の一つとして、政府は、統治機構の整備及び強化を行った。すなわち、政府は不平士族の民権運動と反政府暴動に対応して、明治七年五月二日の地方官會議開催決定の詔書及び議院憲法（太政官布告第五八号）を發布するとともに、翌八年には大坂會議、同年四月一四日には「朕今誓文ノ意ヲ拡充シ茲ニ元老院ヲ設ケ以テ立法ノ源ヲ広メ、大審院ヲ置キ以テ審判ノ權ヲ鞏クシ、又地方官ヲ召集シ以テ民情ヲ通シ公益ヲ図リ、漸次ニ國家立憲ノ政體ヲ立テ」と宣言した詔勅によって、元老院・大審院及び地方官會議を設置した。詔勅によって設置された地方官會議は、第一回會議を明治八年六月二〇日から七月一七日において開催し、同會議における地方民會設置の可否に

関する審議を契機として、地方官により公選民会が任意に設置されていった⁽¹⁾。そして、不平士族の反乱は、明治一〇年九月に西南戦争が終結したことによって壊滅したが、明治九年から一〇年にかけて地租改正反対を中心とする農民騒擾がさらに激化し、豪農層の指導する民権運動がしだいに全国にひろがっていった。この民権運動の拡大に伴い、明治一一年三月一日、内務卿大久保利通が「地方之体制等改正之議上申」と題する書簡を太政大臣三條実美に提出したのである。大久保は、国内政治の安定化を図るため、地方之体制・地方会議法・地方公債賦課法の案を地方官会議に付議されたい旨を述べたのである。これによって制定されたのが、明治一一年七月に制定される三新法、すなわち、全国の行政区画及び地方団体の区域の構成を定めた郡区町村編制法、民選議員を選出するための規定²選挙制度を定めた府県会規則、そして地方議會を運営するに当たつての財源の確保を定めた地方税規則である。特に、府県会規則は、我が国初めての「全国共通の選挙法」⁽²⁾であり、地方民会が「官選代表による構成から公選代表による構成へ」⁽³⁾と進み、民選議院が全国的制度として位置づけられたのであった。そして、選挙は投票によるものであるとの意味が確定したのである。⁽⁴⁾

府県会規則によって導入された選挙制度及び議會制度は、政治制度であると同時に法制度でもある。そして、「法制度自体の整備」と「法制度の担い手の整備」という二つの側面を有する「法の近代化」は、当然、選挙制度や議會制度をも対象としていたことは明らかである。よって、本稿では、「法の近代化」の「法制度の担い手の整備」という側面に焦点を当てて、特に、「議會の担い手」を規定する府県会規則における被選挙資格の検討を行うこととする。府県会規則が規定する被選挙権規定を取り上げる理由は、府県会規則が被選挙資格を重視し、選挙資格をそれに従属させているとともに、府県会規則が規定する被選挙権規定に関する議論状況は、明治国家が志向した議會の在り方に関する考えがいかなるものであったのかという問題を含んでおり、検討する意義があると考ええるからである。

以上を踏まえて、本稿では次のように論考を進めることとする。まず、第一章では、府県会規則案作成以前における議論、すなわち、木戸孝允を議長として開催された第一回地方官会議における審議と、大久保利通が上申した「地方之体制等改正之議」における議論について検討する。次に、第二章では、府県会規則案審議における議論、すなわち、伊藤博文が議長として開催した第二回地方官会議における審議と、元老院における審議について検討する。それから、第三章では、府県会規則制定後における被選挙権規定の加除修正を検討し、最後に、終章で、府県会規則制定までの期間において明治国家が志向した議会の在り方に関する考え方の一端を述べることとする。

【注】

- (1) 公選民会として設置されたのは町村会であり、この町村会に関する研究としては、福島正夫・徳田良治「明治初年の町村會」〔『国家学会雑誌』第五三巻第四号・第五号・第六号、一九三九年〕が詳しい。
- (2) 河村又介「明治時代に於ける選挙法の理論及び制度の發達(一)」〔『国家学会雑誌』第五六巻第一二号、一九四二年〕三二頁。
- (3) 山田公平「わが国における選挙制度の形成―明治一一年府県会選挙規則について」〔『名古屋大学法政論集』第二四号所収、一九六三年〕六八頁。
- (4) 尾佐竹猛『日本憲政史大綱』上巻(日本評論社、一九三八年)一四六頁。

第一章 府県会規則案作成以前における議論

第一節 第一回地方官会議における議論

明治八年四月一四日の詔勅發布後、第一回地方官会議は、同年六月二〇日から七月一七日において開催された。開催に

先立って、五月二五日に会議での審議内容である「御下問條目ノ事」が示された。すなわち、「道路堤防橋梁ノ事（附民費ノ事）」、「地方警察ノ事」、「地方民會ノ事」、「貧民救助方法ノ事（文部省ノ分）」及び「學校設立保護方法ノ事」の五項目であつた。⁽¹⁾そして、六月二日、熱心な地方民會開設論者であつた木戸孝允が「議長被仰付」⁽²⁾られ、六月一日、明治七年五月二日に發布された議院憲法ならびに規則の「改定上申」⁽³⁾がなされ、六月二〇日の開院式を迎えることとなつたのである。会議は木戸孝允議長、書記官及び六二人の議員⁽⁴⁾から構成され、實際審議された議案は、前述の五議案のうち前者三議案で、特に、「地方民會ノ事」の審議は世間の耳目を集めた。⁽⁵⁾そして、この議案審議は、具体的な法案形式にとらわれず、地方民會に公選議員を用いるか、区戸長議員を用いるかという内容が審議された。

よつて、本節では、第一回地方官會議において、地方民會の被選挙資格が如何に論じられていたかを中心に、審議全体を鳥瞰することとする。

「地方民會ノ事」は、七月八日午前から審議にかけられた。冒頭、木戸孝允議長は、「明治七年五月二日并二本年四月十四日ノ詔書ノ如ク一般人民ノ漸次進歩ヲ望マセラル、ハ固ヨリ言ヲ俟タス。近來間々地方官ノ意ヲ以テ或ハ民會ノ端ヲ開ク者アルト雖モ、未タ全々國ノ通法アラス。因テ今此法案ヲ下附セラレタリ」⁽⁶⁾と議問提出理由を述べ、「今實際ノ情勢ニ適應スル所ヲ以テ公平忠實ノ衆議」⁽⁷⁾を尽くすことを議員に求めて、「地方民會ヲ開設シ、其地ノ民費及ヒ公益ニ關スル事等、衆議ヲ採テ定ントスル、新タニ議會ノ法ヲ設ケ、公選ノ議員ヲ用フルト、姑ラク區戸長ヲ以テ議員トスルト、孰レカ今日人民ノ適度ニ應シ實際ニ益アルヘキ哉、其得失如何」⁽⁸⁾と議員に問い質したのである。

まず、渡邊昇大坂府権知事は「此議問ハ政府既ニ民會ヲ起スニ決シ、而シテ其議員ノ選方ヲ議セラル、カ、又ハ會議ヲ起ス可キヤ否ヲ問ハル、」と質問し、木戸議長は、「今全國府縣ノ民會ヲ開クモノ七縣、區戸長會ヲ開クモノ一府廿二縣、

其議會ナキモ二府十七縣、其餘未タ明ナラス⁽⁹⁾と現状を述べた上で、「固ヨリ人民ノ進歩ヲ望ミ給フ⁽¹⁰⁾」と返答した。

次に、楠本正隆新潟県令が「公益トアルハ何ノ謂ソ、縣治一切ニ關シテ之ヲ謂カ⁽¹¹⁾」と質したのに対して、木戸議長は「民會ハ必權限アリ、公益モ其權限ヲ侵ス可ラス⁽¹²⁾」と論じた上で、「區會ハ區内ノコトヲ議シ、府縣會ハ府縣内ノ事ヲ議ス、其議スル處區域外ニ出ツヘカラサル⁽¹³⁾」と論じた。

それから、岩村高俊愛媛県令が「區戸長各縣選ヲ異ニス、民選アリ官選アリ、如何⁽¹⁴⁾」と質したのに対して、木戸議長は「適宜ニ因テ可ナリ⁽¹⁵⁾」と回答した。この後、幾人かの質疑を経て、直ちに第二次会に移った。

第二次会に先だつて、木戸議長は、地方民会の議問は「先ツ其大要ヲ決議セサル可カラス⁽¹⁶⁾」として、「今又第二次會ヲ開クニ付キ、各員ハ規則ノ第十二則ニ從ヒ、各自ノ所見ヲ讀上ルカ、或ハ之ヲ演説セラルヘシ⁽¹⁷⁾」と議員に述べたのである。

まず、神田孝平兵庫県令は、この議問に答えることは「頗ル至難⁽¹⁸⁾」としながら、兵庫県の实例を引きながら、「民會ノ本邑ヨリ考察スレハ、誰カ公選ヲ非トスル者アランヤ、只ソノ公選民會ヲ開クノ期ニ至ル迄ノ間ノ補綴ニハ、區戸長會ヲ良トシ、或ハ區戸長ヲ民選ニ委シテ議員タラシメ、又或ハ區戸長ヨリ一名公選ヨリ一名ヲ舉ケ、官民混同議會ノ見込ヲ立ル者アルヘシ⁽¹⁸⁾」と述べるも、最終的には、「僕ハ之ニ決答スルヲ得ス⁽¹⁹⁾」と所見を示した。

次に、渡邊昇大坂府権知事は「日本人民ハ非常ノ進歩ヲ成スニ似タレトモ、一般ノ人民ハ中々ニ然ラス、依然タル昔日ノ日本人⁽²⁰⁾」であり、「區戸長ハ行政官吏ナリ、議員タルヘカラスト⁽²¹⁾」との批判もあるが、「公選民會ヲ至當ナリトスレトモ、今日ノ實況ヨリ觀察スレハ人民開化ノ度ニ於テ、區戸長會ヲ適當ナリトス可シ⁽²²⁾」と論じた。

それから、柴原和千葉県令は、神田や渡邊の論説を共に一理あるものと評価しながら、次のように論じている。すなわち、「議問ノ文中ニ、(新タニ議會ノ法ヲ設ケ公選ノ議員ヲ用フル)ト(姑ラク區戸長ヲ以テ議員トスル)云々トアリ。苟

シクモ（新タニ）ト（姑ラク）トノ二語ヲ玩味セハ、政府ノ目的ノ公選ニ歸著スルハ瞭然ナラスヤ⁽²³⁾と論じた。その上で、「人民進歩ノ度ハ何所マテ達セシカ」という御下問については、「縣民ノ代議人ナル者ハ事務ヲ議スルニ慣レサルニ付キ決議スルコトヲ得ス故ニ各掛ノ縣吏十一等以下ノ者ヨリ一人宛ヲ出シテ議員タラシムルニ若シ此縣吏ニ能辯者アリテ趣意柄ヲ演説スレハ衆員忽チ之ニ雷同シ復異議ヲ容ル、者ナシ之ヲ名ケテ官民協同會議ト云フヘキ⁽²⁴⁾」という千葉県の状況を引用しながら、県会は、「私名ヲ賣リ私利ヲ射ント欲スルヨリ偏ニ縣官ニ抵抗シテ妨碍ヲ成シ江湖ノ喝采ヲ得テ自己ノ益トナシ復タ公利公益ノ何如ヲ顧ミス⁽²⁵⁾」といった「浮躁ノ氣⁽²⁶⁾」が存在し、これにより、「折角ノ公選縣會ヲ以テ無益ノ政治論場⁽²⁷⁾」としてしまう可能性があることから、「第一ニハ公選民會ヲ以テ歸著ノ目的トシ、第二ニハ區戸長會ヲ以テ今日ノ適度ニ應スルノ途中トシ、第三ニハ人民ノ進歩コ、ニ至ラサル所ハ、必ラスシモ區戸長會ヲモ開クニ及ハスト定ムヘシ。若シ議會ノ實際ニ益アルハ孰レソト云ハ、全國一般ノ實況ニ於テ、僕ハ渡邊ニ同意シ、區戸長會ヲ以テ適度ナリ⁽²⁸⁾」と結論づけた。

更に、中島信行神奈川県令は、昨年の地方會議の詔書や明治八年四月一四日の詔書に述べられているのは、「公選民會ヲ起ス⁽²⁹⁾」ということであると断言する。その上で、「諸氏ハ徒ラニ人民ノ地位未タ公選會議ヲ開クノ度ニ進マザルヲ口實トセリ」「僕ハ諸氏カ眼目トシタル應不應ノ間ニ於テ、更ニ明瞭ナル道理ト實證トヲ見出サス」と述べ、自説を次のように主張した。すなわち、「區戸長ハ縣令カ命スル所ノ者ナレハ、必ラス人才ナリ、公選議員ハ人民カ選舉スル所ノ者ナレハ、必ラス人才ニ非ストスルカ。僕ハ區戸長カ人才ハカリニ非サルヲ知ル如ク、平民ニモ亦人才アルヲ信スルナリ」「一旦公選スル時ハ僕ハ此人物カ必ラス陸續ト人民ノ爲ニ選舉セラレンコトヲ預知スル」と論じるとともに、區戸長は「行政ノ一部ニ屬スルノ官吏」であり、「官吏ヲシテ議員タラシム、己ニ議會ノ根理ニ反スル」と述べて、「僕ハ假令着手ノ初メニ當リ、多少ノ難事アルニモセヨ、斷然公選議會ヲ開ク可シトス⁽³⁰⁾」と主張したのである。しかし、田中光儀豊岡県參事は、「本

文ノ(姑ラク)ト云フ一語ニ、味ヒアルヲ解⁽³¹⁾して、「最初ハ姑ク區戸長會ヨリ取掛リ、漸次民會ノ法則ニ叶ハンコトニ注意シテ、著手スヘシ⁽³²⁾」と論じた。

また、楠本正隆新潟県令は、「天下ノ情勢ヲ見ルニ、人民ハ概子公選民會ノ何モノナルヲ知ラス⁽³³⁾」という状況から、「人民ノ情形ヲ察セズシテ民會ヲ開キ、急ニ權利ヲ附與セントスル者ハ、策ヲ得タルノ説ニ非サルナリ⁽³⁴⁾」とした。その上で、「殊更コノ區戸長ヲ公選ニ舉クル時ハ、己ニ人民ノ觀望ニ係ル輩ナリ、此輩ヲシテ集テハ議員ト成シ、散シテハ區戸長ヲシメハ、其便宜ハ云フ迄モナク、實ニ日本人民ノ適度ニ應スル者トスベシ⁽³⁵⁾」と断じたが、安場保和福島県令は、明治八年四月の詔書に示された「聖旨ハ明カニ公選民會ノ正理ヲ舉行セシメント冀望シ給フ⁽³⁶⁾」ので、「苟シクモ此正理ニ基ツキ見レバ、断然公選ノ方法ヲ以テ、人民會議ノ正則ト確定セザル可カラス⁽³⁷⁾」と論じた。しかし、安岡良亮白川県令は、「本邦ノ人民ノ情勢」は「民權ヲ誤解シテ噉々タルモノアリ、故ニ學問ノカト開化ノ運トヲ速カニシ、義務ヲ辯シ權限ヲ知ルノ後ニ、公選法ヲ施行スルヲ良トスルナリ⁽³⁸⁾」との論拠から、「今日ニ在リテハ断然區戸長會ヲ至當トス⁽³⁹⁾」と論じた。

以上の議論を受けて、三吉周亮鳥取県令は、「國ニ確定ノ憲法ナク、村町ニ民間ニ都テ規則トスヘキナシ、是施行ノ順序ニ於テ甚タ掛念スヘキ所ニシテ、憲法ナキカ爲ニ自然ト權限ヲ踰エ、各自ノ勝手ニ走ルノ弊ナキヲ保タス⁽⁴⁰⁾」として、「適度ノ如何ハ僕之ヲ答フルヲ得ス⁽⁴¹⁾」とし、楨村正直京都府知事代理参事は、「即今ノ景況ヲ概見スルニ、人民權利義務如何ヲ知ラサル者多ク、時勢未タ眞實ノ開化ニ至ラス、風俗未タ純良ノ域ニ進マス、憲法規制未タ定ラサル⁽⁴²⁾」状況の中では、「遽カニ民撰議會ヲ興サハ、有害無益實ニ可憂可恐ノ事⁽⁴³⁾」と考えられるので、「民會未タ開ク可ラス、止ムコトナクンハ區戸長ヲ以テ議員トスヘシ⁽⁴⁴⁾」と論じた。また、鳥山重信三重県令代理参事は、「實際ノ適不適ハ公撰ヲ用ユルト區戸長ヲ用ユルトノ間ニアラスシテ、規則章程上⁽⁴⁵⁾」にあるとともに、「維新以來百般ノ事體頗開化ニ向ト雖モ、區戸長ノ如ハ悉ク從

前庄屋名主等ノ弊習全ク除却シタリト謂フ可ラス⁽⁴⁶⁾の状況から「恐クハ舊套ヲ脱スル能ハサラン⁽⁴⁷⁾」と考えられるので、「議員ハ必公撰ヲ用ユルニシク者ナシ⁽⁴⁸⁾」と論じた。更に、神田孝平兵庫県令は、再度発言の許可を議長から得て、次のように述べている。すなわち、「今日ノ實況ニ於テ、區戸長會ハ或ハ適度ナル可ト雖モ、區戸長ハ給料ヲ得テ縣廳ニ附屬スルノ行政吏ナリ。故ニ區戸長バカリノ協議ヲ以テ、人民ノ輿論トハ見做シ難シ⁽⁴⁹⁾」との理由から、「官民混同ノ状アルモ、一區ヨリ區戸長一人ヲ出サハ、公選代議人モ亦一人ヲ出サシムルヲ良法ト考フルナリ⁽⁵⁰⁾」と論じ、大山綱良鹿児島県令は、「日本全國ノ形勢」を「人情未タ安寧ナラス、生産未タ繁殖ナラス、風俗未タ醇厚ナラス、盜賊未タ衰止ナラス⁽⁵¹⁾」と分析して「民會ヲ開クハ、他日人民開化進歩ノ時ヲ待チ、朝廷地方ノ官員協心同力、今日着實ノ政事ニ勉力シ、徒ニ文具ヲ事トセサルヘシ⁽⁵²⁾」と主張したのである。

以上から、議論の帰趨は「區戸長會ヲ今日ノ適度トスル者ハ、大要渡邊柴原楠本ニ同シク、公選民會ヲ適度トスル者ハ、大要中島安場ニ同シ」という状況であったと言える。この後、各議員が二者の内、どちらの説に賛成かを示す発言がなされた。すなわち、「區戸長會ヲ可」と発言した者は、渡邊清・藤村紫朗・増田繁幸・岡崎眞鶴・小池浩輔・佐藤信寛・宮城時亮・磯部最信・山田武甫・高木惟矩・中野梧一・籠手田安定・山田秀典・税所篤代理・桐山純孝・森下景瑞の一六人で、「公選民會ヲ可」と発言した者は、岩崎長武・岡村義昌・加藤祖一・伊藤謙吉・藤井千尋・宮川房之・新庄厚信・塩谷良翰・岩村高俊・関口隆吉・西毅一の一一人であった。この後、木戸議長は、第二次会の終了を宣言して一時休憩し、第三次会を開催したのである。

第三次会では、木戸議長が、「衆議員ニ命シ、各前ニ渡シタル議案ノ表面ニ、可否ヲ朱書」させて提出させ、それを書記官が朗読した。その結果、「區戸長ヲ用フルヲ可トスル者三十九人」、「公選ヲ可トスルモノ二十一人」及び「半ハ區戸

長ヲ用ヒ半ハ公選ヲ用ヒントシ、可否ヲ言ハサルモノ一人」となり、「多數ヲ以テ區戸長ヲ用フル」ことが決定され、七月八日の審議を終了したのである。⁽⁵³⁾

翌九日は、八日の決定を受けて、木戸議長が、「區戸長及ヒ府縣會ヲ開クヘキ歟、或ハ區會ニ止リ、或ハ府縣會ニ止ルヘキ歟、其區分如何⁽⁵⁴⁾」についての審議を議員に求めた。第一次会及び第二次会において、各議員の意見は、「府縣區會ヲ同時ニ開カントスル者」、「並開ヲ是トシ着手ヲ適宜ニスルヲ可トスル者」及び「先府縣會ヲ開カントスル者」の三種類に分かれた。まず、「府縣區會ヲ同時ニ開カン」と発言した者は、楠本正隆・藤井千尋・岩村高俊・神田孝平の四人であり、次に、「並開ヲ是トシ着手ヲ適宜ニスル」と発言した者は、田中光儀・渡邊昇・中島信行・岡村義昌・増田繁幸・岡崎真鶴・関口隆吉の七人であり、最後に、「先府縣會ヲ開カン」と発言した者は、安岡良亮・山田秀典・宮川房之・柴原和・鍋島幹・小池浩輔・宮城時亮・渡邊昇の八人であった。この後、第三次会が開催され、木戸議長は、各議員に「議問ノ表面ニ可否ヲ朱書」させて提出させた。その結果、「府縣區會ヲ同時ニ開カントスル者九人」、「並開ヲ是トシ着手ヲ適宜ニスルヲ可トスル者三十五人」及び「先府縣會ヲ開カントスル者十人」となり、「多數ヲ以テ府縣會區會並ニ開キ、着手ヲ適宜ニスル」ことに決定し、審議を終了したのである。⁽⁵⁵⁾そして、一〇日には、全四章一九条からなる「區長ヲ以テ府縣會ヲ興ス法案」及び全四章一九条からなる「戸長ヲ以テ區會ヲ興ス法案」が審議にかけられ、一〇日・一二日・一三日・一五日の審議は両法案の条文文言修正が主であった。「區長ヲ以テ府縣會ヲ興ス法案」で示された議員資格は第一条に次のように規定された。⁽⁵⁶⁾

第一條 府縣會ハ府縣廳本部ノ地ニ、一ノ會場ヲ設ケ、各區長ヲ以テ成ル者ナリ

地方ノ適宜ニヨリ、副區長ヲ加ヘ、或ハ區長ノ數ヲ省除スルモ妨ナシ

この条文案に対して、中島信行は、「本章中ニ（地方ノ適宜ニヨリ公選議員ヲ加フルモ妨ナシ）ノ一節ヲ挿入⁽⁵⁷⁾」したとの修正案を提出したが、木戸議長は「此動議ハ前日決議ノ本意ニ戻リ、本章審議スルノ點ヨリ見レハ、他事ニ渉ル者⁽⁵⁸⁾」と断じて、この提案の審議終了を宣言した。

この後、第一条第一節についての審議に入った。まず、柴原和が「（成ル者ナリ）トアルヲ改メテ、（各區長ヲ以テ議員ト爲ス者ナリ）トスヘキ旨⁽⁵⁹⁾」を述べたが、審議の上、賛成する者がおらず却下された。次に、楨村正直が「本節原案ヲ可トシ、文字ノ改正ハ、之ヲ小會議ニ附スヘキ旨⁽⁶⁰⁾」を述べて、賛成する者が二五人で少数のため却下された。それから、藤村紫朗が「本節ハ都テ原案ノ儘ヲ可トスヘキ旨⁽⁶¹⁾」を述べて、賛成者が三七人の多数となったので、「都テ原案ノ儘タル可キ」と決定されたのである。

次に、同条第二節についての審議に入った。まず、安岡良亮が「本節ノ副區長ノ下ニ、或ハ戸長ノ四字ヲ加フ可シ、通制ニテハ一小區ノ長ヲ副區長ト名クベシト雖モ、地方ニヨリテハ此一小區ノ長ハ、戸長ト名クル所アリ、是等ハ其實ヲ見テ、其名ニ拘ハラザル可キ⁽⁶²⁾」と述べ、賛成者が二三人であった。次に、楠本正隆が「原案ノ儘ニ据エ置キ、第十六條ノ趣意ニ遵ヒ内規則ニテ、ソノ心得ヲ定ム可キ⁽⁶³⁾」と述べ、賛成者が一九人であった。それから、神田孝平が「本節（地方ノ適宜ニヨリ區長ノ數ヲ省除スルモ妨ナシ）トス⁽⁶⁴⁾」と述べ、賛成者が六人であった。更に、渡邊清が「此一節ヲ改メ、（各地區畫ノ制區戸長ノ配置同一ナラス、都テ該區ノ長タル者ヲ以テ、議員ト爲スヘシ）トスベキ⁽⁶⁵⁾」と述べ、賛成者は一人であった。以上から、「安岡ノ動議ニ決シ、戸長ノ字ヲ加ヘ⁽⁶⁶⁾」て、「地方ノ適宜ニヨリ、副區長及ヒ戸長ヲ加ヘ、或ハ區長ノ數ヲ省除スルモ妨ナシ⁽⁶⁶⁾」と文言修正して可決したのである。この後、一二日及び一三日の条文修正審議を経て、一五日、神田孝平を会主とする小會議から共に全四章二二条からなる「區長ヲ以テ府縣會ヲ興ス法案答議」及び「戸長ヲ以テ區會ヲ興

「ス法案答議」が議長に提出され、「區長ヲ以テ府縣會ヲ興ス法案答議」で示された議員資格は第一条に次のように規定された。⁽⁶⁷⁾

第一條 府縣會ハ府縣廳本部ノ地ニ一ノ會場ヲ設ケ、各區長ヲ以テ成ル者ナリ

地方ノ適宜ニヨリ、副區長及戸長ヲ加ヘ、或ハ區長ノ數ヲ省除スルモ妨ナシ

提出された両法案答議は、そのまま可決されて審議を終了し、七月一七日、第一回地方官會議は終会したのである。

したがって、この第一回地方官會議終了段階では、府県會は公選議員ではなく、「行政ノ一部ニ屬スルノ官吏」である。區長によつて構成されるという結論となつた。そして、「元老院ハ議法官ニシテ凡ソ新法制定舊法改正ヲ議定スル所」とする元老院章程第一条に則つて、元老院の議に付されたが、「昨八年區町村會議法案モ一旦本院ノ議定ニ附セラリシモ故アリ中止奉還セリ」とあるように、元老院は二法案を議決するに至らなかつたのである。⁽⁶⁸⁾

【注】

- (1) 国立公文書館所蔵『各種日誌・日記 地方官會議日誌一』。
- (2) 国立公文書館所蔵『各種日誌・日記 地方官會議日誌二』。明治八年六月二日の木戸の日記には、「漸次民撰議院を構成する余平生の持論故に此命を蒙り不得辭」とあり、彼は議長職を一度辞退している。日本史籍協會編『木戸孝允日記三』復刻版(東京 大学出版会、一九六七年)一九一頁。
- (3) 国立公文書館所蔵『各種日誌・日記 地方官會議日誌三』。議院憲法は、「地方官會議憲法」(全八条)と称されるもので、「明治十一年三月第九号達ヲ以テ改定」される。また規則は、「地方官會議規則」(全五〇条)と称されるもので、議場整理(七条)・議案並修正案(五条)・議事(七条)・發言(五条)・決議(八条)・小會議(三条)・委員(四条)・内閣委員(一条)・議院取締(八条)・附則(二条)から成つてゐる。

(4) 六二人の議員は次のような構成である。明治文化研究会編『明治文化全集 第一卷 憲政篇』第三版第一刷(日本評論社、一九六七年)二五七頁。

一番、愛知縣令代理權參事生田純貞 二番、堺縣令稅所篤 三番、宮崎縣參事福山健偉 四番、福島縣令安場保和 五番、茨城縣權令中山信安 六番、水沢縣權令増田繁幸 七番、鹿兒島縣令大山綱良 八番、鳥取縣令三吉周亮 九番、京都府知事代理參事植村正直 十番、大分縣令森下景端 十一番、度會縣權令久保断三 十二番、小田縣權令矢野光儀 十三番、東京府知事大久保一翁 十四番、岩手縣令代理參事竹中寛 十五番、栃木県令鍋島幹 十六番、名東縣權令古賀定雄 十七番、長野縣參事代理權參事小倉勝善 十八番、白川縣權令安岡良亮 十九番、筑摩縣權令代理參事高木惟矩 二十番、飾春縣權令代理權參事岡崎真鶴 廿一番、静岡縣權令代理參事毛利恭助 廿二番、秋田縣權令代理參事加藤祖一 廿三番、三重縣權令代理參事鳥山重信 廿四番、若松縣令代理參事小池浩輔 廿五番、熊谷縣權令代理七等出仕根本公直 廿六番、新川縣權令山田秀典 廿七番、山形縣權令関口隆吉 廿八番、浜松縣令代理參事石黒務 廿九番、浜田縣令佐藤信寛 三十番、浜田縣令代理參事松平親懷 卅一番、足柄縣令代理權參事城多董 卅二番、豊岡縣參事田中光儀 卅三番、青森縣參事塩谷良翰 卅四番、小倉縣權令代理七等出仕森長義 卅五番、岐阜縣參事小崎利準 卅六番、置賜縣權令新庄厚信 卅七番、長崎縣令宮川房之 卅八番、宮城縣權令宮城時亮 卅九番、和歌山縣令神山郡廉 四十番、敦賀縣權令山田武甫 四十一番、石川縣權令桐山純孝 四十二番、佐賀縣令代理七等出仕伊藤謙吉 四十三番、埼玉縣權令白根多助 四十四番、愛媛縣權令岩村高俊 四十五番、相川縣參事代理權參事磯部最信 四十六番、滋賀縣權令籠手田安定 四十七番、島根縣令井関盛良 四十八番、高知縣權令岩崎長武 四十九番、磐前縣權令村上光雄 五十番、奈良縣權令藤井千尋 五十一番、三瀨縣權令岡村義昌 五十二番、北條縣參事代理七等出仕鈴木董 五十三番、広島縣權令藤井勉三 五十四番、岡山縣參事代理權參事西毅一 五十五番、山梨縣令藤村紫朗 五十六番、山口縣令中野梧一 五十七番、大坂府權知事渡邊昇 五十八番、神奈川縣令中島信行 五十九番、兵庫縣令神田孝平 六十番、千葉縣令柴原和 六十一番、新潟縣令楠本正隆 六十二番、福岡縣令渡邊清

(5) 第一回地方官會議の審議日は、六月二日・二三日・二四日・二五日・二七日・二八日・二九日・三〇日・七月二日・三日・四日・五日・七日・八日・九日・一〇日・一二日・一三日及び一七日で、計一九日間であった。この内、「地方民會ノ事」の審議日は、七月八日・九日・一〇日・一二日及び一三日の計五日間であった。

明治一一年府県會規則の被選舉權に関する一考察(石川)

- (6) 国立公文書館内閣文庫所蔵『地方官會議日誌卷十四』一頁。
- (7) (8) 同前書二頁。
- (9) (10) 同前書四頁。
- (11) (12) (14) (15) 同前書五頁。
- (13) 同前書七頁。
- (16) (17) 国立公文書館内閣文庫所蔵『地方官會議日誌卷十五』一頁。
- (18) 同前書二頁。
- (19) (22) 同前書三頁。
- (20) 同前書四頁。
- (21) 同前書五頁。
- (23) 同前書六頁。
- (24) 同前書七頁。
- (25) (27) 同前書八頁。
- (26) 国立公文書館内閣文庫所蔵『地方官會議日誌卷十八』三〇頁。
- (28) 国立公文書館内閣文庫所蔵『地方官會議日誌卷十五』八・九頁。
- (29) 同前書九頁。
- (30) 同前書一〇頁。
- (31) (32) 同前書一二頁。
- (33) 同前書一一・一三頁。
- (34) 同前書一三頁。
- (35) (36) (37) 同前書一四頁。
- (38) (39) 同前書一六頁。

- (40) (41) 同前書一七頁。
- (42) 同前書一一・一二頁。
- (43) (44) 同前書一二頁。
- (45) 同前書一三頁。
- (46) 同前書一三・一四頁。
- (47) 同前書一四頁。
- (48) 同前書一四・一五頁。
- (49) 同前書二〇頁。
- (50) (51) 同前書二二頁。
- (52) 同前書三二頁。
- (53) 同前書三三頁。「區戸長ヲ用フルヲ可トスル者三十九人」は、「區戸長ヲ可トシ公選ヲ交ントスル者二人」、「民會開ヘカラス、己ム得サレハ姑ク區戸長ヲ用フルモノ一人」を含み、「公選ヲ可トスルモノ二十一人」は、「公選ヲ可トシ姑ク區戸長ヲ用フルモノ八人」、「公選ヲ可トシ今日適度ノ可否ヲ言ハサルモノ一人」を含んでいる。
- (54) 国立公文書館内閣文庫所蔵『地方官會議日誌卷十六』二頁。
- (55) 同前書七・八頁。
- (56) 国立公文書館内閣文庫所蔵『地方官會議日誌卷十七』一・二頁。
- (57) (58) 同前書一三頁。
- (59) (60) (61) 同前書一四頁。
- (62) (63) 同前書一五頁。
- (64) (65) (66) 同前書一六頁。
- (67) 国立公文書館内閣文庫所蔵『地方官會議日誌卷十九』九頁。
- (68) 明治法制經濟研究所編『元老院會議筆記』前期第二卷(元老院會議筆記刊行會、一九六六年)三七四頁。また、このような状

明治一一年府県會規則の被選舉權に関する一考察(石川)

況に對して、木戸孝允は、明治九年八月二日、三条邸を訪れ、「地方會議の件町村會の議昨年一決に至り候に付て必御施行有之度自然對億兆違信義候御所致有之候ては爲將來實に不可然義縷々陳述」し、容易に法律として公布されない二法案の制定を要望している。日本史籍協會編・同前書二八九頁。

第二節 「地方之体制等改正之議上申」における議論

第一回地方官會議が明治八年六・七月に開催された後、第二回地方官會議は、議院憲法第一条の「各地方長官事ヲ議スルノ會ニシテ毎年一度之ヲ開クヲ以テ常例⁽¹⁾」とする規定によつて明治九年に開かれるべきであつたが、同年も翌一〇年も開かれなかつた。これは、天皇の東北御巡幸（明治九年四月に布告、発巡は六月二日、還幸は七月二一日）の爲であり、翌一〇年は西南戦争によるものであつた。また、明治九年秋以降は、地方に騒亂が続出（一〇月、熊本・福岡・山口の各県土族暴動、十一月茨城農民暴動、一二月三重・愛知・岐阜・大阪農民暴動）したのも重要な理由であつた。⁽²⁾そして、政治的には、木戸孝允の死去（明治一〇年五年）及び西南戦争敗北による西郷隆盛の死去（明治一〇年九月）により、大久保利通が中央政治の中心となつた。

騒亂続出する政治状況の中で、大久保は、地方政治を重視する明治九年五月の木戸孝允の意見書⁽³⁾を基礎にして、「内地ノ根本タル地方制度ヲ確立シ以テ他日立憲政治ヲ開クノ素地」を作らうと考へて、明治一一年三月一日、太政大臣三条実美に「地方之體制等改正之議上申」（以下、後述の添付書類を含んだ意味で用いる）⁽⁴⁾という書簡を送付し、この書簡に「明治一一年地方改正案」と称する趣意書と、「地方ノ體制」・「府縣會議法」及び「地方公費賦課法」の三法案からなる「地方官會議々案」を添付したのである。⁽⁵⁾この添付書類が、後の三新法となる法案の素地であり、非常に重要な史料である。

この「地方之體制等改正之議上申」は、前述の如く、「地方之體制及ヒ地方官ノ職制ヲ改定シ地方官會議ノ法ヲ設立スルノ主義」と題した趣意書と三法案からなる「地方官會議々案」で構成されている。そして、趣意書は、「第一 地方ノ體制」・「第二 地方官ノ職制」及び「第三 地方會議ノ法（地方公費賦課法ヲ設クルノ主義・府縣官職制・郡市吏職制を含む）」から構成されている。また、「地方官會議々案」は、全一〇項目からなる「地方ノ體制」、全六章九九条からなる「府縣會議法」及び全三章一九条からなる「地方公費賦課法」によつて構成されている。

まず、趣意書において検討すべきは、「第三 地方會議ノ法」の冒頭部分で、以下に示す部分である。⁽⁶⁾

既ニ地方ヲ獨立セシメ地方官吏ニ分權セシ以上ハ、獨立ノ事即チ其住民共同ノ公事ヲ行フニ中央政權ヲ以テスヘカラス、其獨立ノ公權ヲ以テスヘシ。其公權ヲ以テスルハ則チ地方會議ノ法ヲ設立スルニアルナリ。先ツ試ミニ地方會議ノ得失ヲ論センニ、從來地方行事ノ上ニ於テ往々至難ノ事ヲ醸シ、現ニ或ル數府縣下ニ於テモ兇徒蜂起シ、其地方ノ安寧ヲ妨害シタルコトアリ。其實必シモ府縣官ノ治術ヲ失ヒタルノミニアラサルモ、又ハ法令ノ宜キヲ失ヒタルニアサルモ、其陽ニ托スル所、主トシテ此等ノ外ニ出テス。其然ル所以ノモノハ他ナシ。凡ソ地方ノ事、其行政權ト其獨立權トヲ分タス、皆中央政權内ニ在テ、随テ瑣々タル一小官吏即チ戸長ノ爲シタル處分ノ錯誤モ、或ハ中央政權ニ歸スルヲ以テナリ。若シ地方會議ノ法ヲ設立スルトキハ、其地方獨立權ノ事ニ於テハ利害得失皆其會議ノ責即チ其住民共同ノ責ニシテ、中央政權ニ對シテハ小怨タモ懷クナク、只其監督ノ公力ヲ仰クノミ。然ルトキハ地方ノ安寧ハ勿論、推シテ國ノ安寧上ニ於テモ其效大ナリ。由是觀之、地方會議ノ法ハ設立セサルヘカラサルナリ。然レトモ今概シテ彼ノ歐米ノ制ノミニ倣フトキハ其形美ナルモ其實適セス。宜ク我カ邦固有ノ慣習ト方今人智ノ程度トヲ斟酌シテ適實ノ法ヲ設立スヘキナリ。依テ案スルニ、地方會議ノ主義ハ專ラ他方公費ノ歳出入ノ事ニ必要ナルモノトシ、多ク立

則權へ關係セシメス。或ル事由ニ依テハ歳出入ノ事ヨリ自然立則權ニ關係セサル可ラサルコトアリト雖トモ、府知事縣令ノ府縣會議ニ於ケル、郡市長ノ郡市會議ニ於ケルヨリハ、幾分ノ專權ヲ有セシメ、郡市長ノ郡市會議ニ於ケルハ毫モ專權ナキモノトナシ、而シテ其必要ノ公費ノ事ニ就テハ、其府知事縣令ノ監督權内ニ多少ノ命令權ヲ有セシメ、以テ其會議ノ立則權ニ關係スルモノヲ平均スルトキハ、世間漫ニ所唱ノ民權又ハ民撰議院等ノ如キ徒ラニ高尚ニシテ無益有害ノ弊ナキコトヲ信スルナリ。而シテ其府知事縣令ニ其府縣會議ニ對シテ立則權ヲ專有セシムルノミナラス、或ル事項ニ依テハ郡市會議ニ對スル監督權内ニ多少ノ命令權ヲ專有セシムル所以ノモノハ、則チ府縣ハ中央政權ノ部分多ク獨立部分ノ實多キカ如クナラス。郡市ハ良ヤ中央政權ノ部分少クシテ獨立部分ノ實多キモ、村町ノ純然獨立ノ實ヲ有シタルカ如クナラサルヲ以テナリ。之ヲ推シテ論スレハ府知事縣令ノ太政大臣及諸省卿ニ於ケルモ、多分ノ中央政權ヲ仰カサルヲ得サルノ道理アリトスルナリ。

引用部分の内容は次の通りである。すなわち、地方における暴動頻発は、地方に関する事柄の全ての権限が中央政權に集中しており、「住民共同ノ公事ヲ行フ」「獨立ノ公權」が地方に存在していないことが主要因の一つであるので、この弊害を除去するために「地方會議ノ法」、すなわち府県會に關する法を設立することを目的とする。そして、地方會議法を作成するに当たっては、「歐米ノ制ノミニ倣フトキハ其形美ナルモ其實適セス。宜ク我カ邦固有ノ慣習ト方今人智ノ程度トヲ斟酌シテ適實ノ法ヲ設立スヘキ」として、欧米制度の模倣ではなく、我が国固有の慣習を重んじるとともに、「人智ノ程度」を十分に考慮することが必要であると論じたのである。但し、「地方會議ノ主義ハ專ラ他方公費ノ歳出入ノ事ニ必要ナルモノトシ、多ク立則權へ關係セシメス」「府知事縣令ニ其府縣會議ニ對シテ立則權ヲ專有セシムル」と述べているように、府県會設置は、府知事縣令が行使する行政權にとつて有用の限りで行われるとする考えを示した。この考え

方は、府県会を「住民意思の緩衝装置」⁽⁷⁾として捉えているものと考えられ、このことから、府県会設置が一連の民権運動に対する対抗策であったと考えられる。

次に、「地方官會議々案」において検討すべきは、全六章九九条からなる「府縣會議法」である。この法案は、第一章議會議限并紀律（全一八条）、第二章議員選舉規則（全一五条）、第三章職制（全四条）、第四章議事式（全四一条）、第五章議場ノ取締（全七条）及び第六章經費ノ精算及書類ノ保存（全四条）から成っている。そして、特に注目すべきは、選舉権及び被選舉権資格を規定した第二章第二条で、条文案は以下に示すとおりである。⁽⁸⁾

第二條 左ノ第八節迄箇條ニ當ル者ハ議員ノ選舉者又ハ被選舉者タルヲ得ス第九節第十節ノ箇條ニ當ル者ハ被選舉者タルヲ得ス

第一節 滿二十一歳ニ至ラサル者

第二節 婦女タル者

第三節 其郡市内ノ籍ニ在ラサル者

第四節 其郡市内ニテ地租拾圓以上ヲ納メサル者

第五節 狂癲疾アル者

第六節 白痴魯鈍ナル者

第七節 懲役以上實決ノ刑ヲ受ケタル者

第八節 身代限リノ處分ヲ受ケ未タ債主ニ義務ヲ了ヘサル者

第九節 俸給ヲ受クル者

明治一一年府県会規則の被選舉権に関する一考察（石川）

第十節 第一章中第八條第九條第十四條ノ場合ニ於テ被選舉ノ權ヲ失ヒタル年間ノ者⁽⁹⁾

この規定は、「町村會ヲ設ケントスル、其議員ヲ選ム、必ス廿一歳以上ノ戸主タル可ク、又土田財産ノ有無多少ノ制限ヲ設ケサルヘカラス。茲ニ女戸主及ヒ二十一歳未滿男戸主並ニ官吏兵隊教導職囚獄懲役人等ヲ除ク⁽¹⁰⁾」と第一回地方官會議で木戸議長が町村會の被選舉權資格を述べた發言に大變類似していることから、この規定は、町村會規定を基礎として作成されたのではないかと考えられる。そして、この規定は、第一回地方官會議の結論とは異なり、公選を前提としている。これは、西南戦争に代表される国内不滿に対する懐柔策として考えられたのではないかと考えられる。

以上のような考えを有した大久保の「地方之體制等改正之議上申」が、三新法案の原型となり、明治二十一年四月一〇日から開催される第二回地方官會議で審議がなされるのである。

【注】

- (1) 明治文化研究会編『明治文化全集第九卷 正史篇（上卷）』第三版第一刷（日本評論社、一九六八年）二四一頁。
- (2) 明治史料研究連絡會編『明治史料第五集 明治十一年四月地方官會議傍聽録（上）』（一九五八年）解題七頁。
- (3) 明治文化研究会・前掲書二八四—二八七頁。木戸は、まず、新政府が行つた政策は、「一意ニ斷行シテ人民將來ノ生活如何ヲ問フニ違アラス」で「却テ人民ノ生活ヲ害スルニ足り、民貧富トナク多ク其產ヲ失フ」状況を呈していると批判し、「政府ハ人民ノ爲ニ設クル所ニシテ、人民ハ政府ノ使役ニ供スルモノニアラス」と論じている。その上で、地方体制と民選議院の二つの項目について次のように論じている。前者については、「政府ト諸縣ト其會計ヲ異ニシ、其權ヲ地方ニ分與シ、而テ地方ノ官ヲ舉ルハ人材ヲ其土ニ選フ」、すなわち、府県財政を独立させ、権限を移譲し、地方官吏の人材は「其土ニ於ケル情意懇篤自ラ他郷人ニ異ル所アリ、畜其土俗民情ニ熟スルノミナラス、一タヒ錯誤アレハ耻亦必ス子孫ニ及ハンコトヲ恐ル」という理由から「土人ヲ以テスヘシ」とした。次に、後者については、「民撰議院ノ設ケタル素ヨリ人民ノ共同ニ出ル所ニシテ、政府ノ自ラ設ケル所

ニ非ス」と論じ、民選議院設置に際しては、「固ヨリ行政ニ關係スル」地方官會議ではなく、「今日最民ニ益アル者」である町村會を整備して、「漸ク進メテ以テ府會縣會ニ及ヒ、遂ニ國會ニ至ラシムヘシ」と主張している。

(4) 日本史籍協會編『大久保利通文書九』（東京大学出版会、一九六九年）九二—九五頁。

(5) 日本史籍協會編『大久保利通文書十』（東京大学出版会、一九六九年）一一三—一九四頁。

(6) 同前書一一七—一二〇頁。

(7) 大島太郎『日本地方行政史序説』第七刷（未來社、一九七六年）二〇・二二頁。

(8) 日本史籍協會編『大久保利通文書十』（東京大学出版会、一九六九年）一六三・一六四頁。

(9) 第一章第八條・第九條及び第一四條の内容は次の通りである。同前書一六〇—一六二頁。

第八條 許可ヲ得スシテ恣ニ議會ヲ開キ又ハ權外ノ事ヲ議シ又ハ他ノ議會ト往復通信シ又ハ論書檄文ヲ發スルヲ許サス若シ之ヲ犯セハ其府知事縣令ハ之ヲ中止シ内務卿ニ具狀スヘシ内務卿ハ府知事縣令ニ命シテ議員ヲ解散セシメ更ニ改撰ヲナサシム但シ此場合ニ依テ解散ヲ命セラレタル者ハ二年間被選舉ノ權ヲ失フ

第九條 議會ノ論說屢々横暴ニ赴キ公益安寧ニ害アリト視ルトキハ内務卿ハ其府知事縣令ニ命シテ議員ヲ解散セシメ更ニ改撰セシムルコトアリ

第十四條

正當ノ事故アルトナキトヲ問ハス其理由ヲ告ケスシテ招集ニ應セサル者ハ其府知事縣令ハ之ヲ違法者トシテ督責シ其督責ニ係リタル入費ハ本人ニ償ハシム其再度招集シテ尚ホ應セサル者ハ之ヲ退職者トシテ其府縣下一般ニ廣告シ法律ニ從テ補欠ノ撰擧ヲナスヘシ但シ此場合ニ於テ其退職者ハ二年間被撰擧ノ權ヲ失フ

(10) 国立公文書館内閣文庫所蔵『地方官會議日誌卷十四』三頁。

第二章 府県会規則案審議における議論

第一節 第二回地方官會議における議論

第二回地方官會議は、明治一一年四月一〇日に開院式を行い、同一日から開議し、五月二日をもって議事終了、同三日に閉院した。審議場所は太政官分局であり、日曜日は休会したが、その他は毎日行い、正味會議日数二〇日であった。その中で、府県会規則案の審議は、次のように行われた。すなわち、四月一五日に、議案朗読、議案質問である第一次会及び総体審議に当たる第二次会を行い、同一五日から二三日まで各条審議の第二次会を行い、四月二四日に第三次会を行った。⁽¹⁾ 審議の正味日数は九日間であった。この地方官會議に出席した者は、皇族・三職をはじめ、議長、書記官二名、報告員二名及び三六名の地方官からなる議員であったが、⁽²⁾ 構成議員に関して当時の新聞等が問題視した。すなわち、『横浜毎日新聞』は、「此會議ノ代議員タルヤ中央政府ノ有司ト地方政府ノ有司等ガ相来会シ而シテ基幹タル議長ハ到底中央政府ノ有司ニ止マルノミ⁽³⁾」として批判し、これに対して、御用新聞と言われた『東京日々新聞』は、「地方官會議ハ純然タル立法會議ニ非ズ其議員ハ醇乎タル公選議員ニ非ズト雖モ其會議ニ付セラレタル地方ノ区画、立法、収税ノ議案ノ如キハ蓋シ国政上ニ於テ至要ノ問題ニシテ其利害得失ハ寔ニ我輩人民ノ權利ニ關係スル所アルガ故ニ我輩ハ地方官會議ヲ以テ民權自由ノ伸縮ニ關係ナシトシテ之ヲ度外ニ付シ去ルコト能ハザルナリ⁽⁴⁾」と論駁した。このような状況の中で、第二回地方官會議の審議が行われたのである。

全三章二八条からなる第二号議案「府県会規則」の審議の初日である四月一五日に第一次会が開催された。會議の冒頭、伊藤博文議長は、「此議案ヲ下議セラルルノ旨趣ヲ演説」して議案を頒布し、書記官に条文案を朗読させた。朗読された

議案における府県会の被選挙権資格に関する規定は、「第一章 編制」の第四条に次のように示された。⁽⁵⁾

第四條 府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿廿五歳以上ノ男子ニシテ其郡区内ニ住居シ其府縣内ニ於テ地租十圓以上

ヲ納ムル者ニ限ル

但左ノ件々ニ觸ル、者ハ議員タルコトヲ得ス

第一 風癲白癡ノ者

第二 懲役一年以上実決ノ刑ニ処セラレタル者

第三 身代限りノ処分ヲ受ケ負債ノ辯償ヲ終ヘサル者

第四 官吏及教導職

また、府県会の選挙権資格に関する規定は、第五条に次のように示された。

第五條 議員ヲ選挙スルヲ得ヘキ者ハ滿二十歳以上ノ男子ニシテ其郡区内ニ住居シ其府縣内ニ於テ地租十圓以上ヲ納

ムル者ニ限ルヘシ

但前條第二項第一第二第三ノ件々ニ觸ル、者ハ選挙人タルコトヲ得ス

書記官による朗読が終了した後、伊藤議長は、本案の説明書を頒布した。その説明書は、第二号議案説明と各条に関する説明から成っていた。

まず、第二号議案説明は次のような内容であった。⁽⁶⁾

明治八年ノ會議ニ於テ府縣會議案ハ實ニ區戸長ヲ以テ議員トスルノ議ニ決セリ爾來數年府縣往々民選議員ヲ以テ會
ヲ開キ諮詢ノ所ト爲ス者アリ然ルニ未タ一定ノ國法アラズ議員ノ選挙開閉ノ時期議事ノ條件各所其制ヲ異ニセリ顧ミ

明治一二年府県会規則の被選挙権に関する一考察（石川）

ルニ地方文物進歩ノ遲速アリト雖モ要スルニ漸次ニ會議ヲ設立シテ公議ヲ取ルノ已ムベカラザルヲ以テ今府縣會議法案ヲ頒布シ地方ヲシテ準据スル所アラシメントス但夕其事創新ニ屬スルヲ以テ條章繁細ナルモ却テ實施ニ困難アランコトヲ恐ル故ニ法タル務メテ大綱ヲ掲グルニ止マリ各府縣官ヲシテ其範圍内ニ於テ多少便ニ從ヒ節目ヲ設立シテ以テ施行ヲ疏通スルコトヲ得セシムルノ餘地ヲ與ヘントス若夫レ各地ノ人情時機ニ從ヒ其之ヲ現今ニ施スト之ヲ將來二期スルト遲速擧否ノ間一二之ヲ該府縣長官ノ所見ニ任ス是レ府縣會議法案ノ大旨ナリ猶ホ各條ニ就キ解ヲ下ス左ノ如シ

この議案説明の内容は、明治八年の第一回地方官會議で区戸長を構成員とする府縣會議案が示されたが、各府縣での対応はまちまちで、「未タ一定ノ國法アラス」の状況である。この状況から、今後は「漸次ニ會議ヲ設立シテ公議ヲ取ル」ことはやむを得ないことと思われるので、「今府縣會議法案ヲ頒布シ地方ヲシテ準据スル所」を示すこととした。その上で、法条文は大綱を示すにとどめ、「各府縣官ヲシテ其範圍内ニ於テ多少便ニ從ヒ節目ヲ設立」するようにしたのである。次に、各條に関する説明であるが、第四條に関するものは、次のような内容であった。⁽⁷⁾

一、(第二第四條) 議員タル者ト議員ヲ選フ者ト同シク當然ノ能力ヲ要ス未成丁ハ選舉人タルコトヲ得ス而シテ其議員ハ二十五歳以上ノ人ニ限ル者ハ更ニ經驗アルヲ望ムナリ必ズ男子ト云フハ女子ハ議員及選舉人タルコトヲ得サルノミ其郡區内ニ住居スルノ人ニ限ル者ハ地方ノ人情事宜ニ慣熟シ其信用ヲ得ルヲ欲スルナリ恒産無キノ人ハ亦恒心アルコト難シ其世安ヲ圖リ公益ヲ務ムル者往々資力アルノ人ニ於テ之ヲ得故ニ地租十圓以上ヲ納ムル者ニ限ルナリ若夫官吏ハ躬官廳ニ屬ス人民ノ為ニ代議スヘキ者ニ非ス教導職ハ法教ヲ以テ職トス亦代議ノ任ニ當ラス但其民法上ニ就テ宜ク一般人民ト其權義ヲ等クスベキヲ以テ獨リ選舉ノ權ヲ行フコトヲ得セシムルナリ

この各條説明の内容は、被選舉權は、「地方ノ人情事宜ニ慣熟シ」「資力アルノ人」に与えるものとし、年齢が二五歳以

上であるのは「經驗アルヲ望ム」ことに由来するとした。また、欠格事項に挙げられた官吏は「躬官廳ニ属ス人民ノ為ニ代議スヘキ者ニ非ス」とし、教導職は「法教ヲ以テ職トス亦代議ノ任ニ當ラス」とした。

この後、伊藤議長は、「議案ノ總体」について意見を求め、審議の末、「全會一致本案ノ總体ヲ賛成」となった。⁽⁸⁾引き続き、伊藤議長は「逐條審議ヲ命シテ」第二次会を開催したが、時間の関係で審議は第三条までで、第四条は「審議半ニシテ未タ可否決ニ至ラ」ない状態で審議を終了した。「議案中ニテ重立タル」条文である第四条に関する審議は、諸説が多く出された。すなわち、「地租十圓ノ制限ヲ租稅五圓ニ改ムベシ」とする山田秀典青森県令の説、「地所家作ノ不動産ヲ所有スルモノヲ改ムベシ教導職ヲシテ選舉權ヲ有セシムベシ」とする岩村高俊愛媛県令の説、「地租五圓以上或ハ財産二百圓トスベシ」とする岡部綱紀岩手県大書記官の説、「破廉恥ノ罪ヲ犯シ法律道徳ノ兩ツナカラニ罪ヲ得タルモノハ實決一年以上タリトモ選舉權ヲ得セシムベカラズ」とする安場保和愛知県令の説、及び「俳優其他遊戯ヲ以テ營業スル者ハ專權ヲ有スベカラズ」とする楠本正隆東京府知事の説の五つが出された。⁽⁹⁾

翌四月十六日は、第四条の条文審議から始まった。

まず、野村維章茨城県権令は、松田道之内閣委員に対して、「官吏ト云ヘバ准官吏ナル學区取締郵便取扱人ノ如キ除キタル儀ナルカ」と第四条第四にある「官吏」の具体的定義を質したのに対して、松田内閣委員は「固ヨリ眞ノ官吏ヲ除クノミ」と答えた。⁽¹⁰⁾また、野村は、条文案全体について次のように意見を述べている。すなわち、岩村高俊愛媛県令の「本籍ノ字ヲ加ヘタシトノ説ハ至極同意」とし、「地租十圓ハ一町五反歩位ノ地面持ナレバ本案ニテ差支ナシ」とする。また、松田内閣委員の「財産ヲ取テ智識ヲ問ハザル奈何ニモ其理アリ」とし、但書第二に対して鍋島幹栃木県令が提案した「破廉恥甚ノ罪ヲ犯シ并ニ懲役一年以上云々ト修正スル」意見にも異存はないが、但書第四については、岩村愛媛県令の説

の如く、「教導職ノ中ニハ智識アル者多ク法教者ノ身ニテ世務ニ拘ハルハ悪シ、ト云フモノノ今ノ日本ノ國務ニテハ之ヲ禁ズルニモ及バザルベシ」と論じた。⁽¹¹⁾次に、平山靖彦広島県少書記官は、「郡区内ニ本籍ヲ定メ二年以上住居シト修正スベシ」と修正案を提示し、地租額については、山田秀典青森県令の「地租五圓ト云ヘルガ適當ナルベシ」と述べ、但書第二の鍋島栃木県令の修正案は「餘り苛」であるので、「懲役一年以上實決ノ刑并ニ贓罪ノ刑ニ處セラレタルモノ」とすべきと修正案を示すとともに、但書第四については、楠本正隆東京府知事の「公務ヲ取扱フモノト改ムル説ハ是ナリ」と論じた。⁽¹²⁾それから、北垣国道熊本県大書記官は、「本案ト同意ニテ地租十圓ナルモ差支ナシ」と述べ、但書第三については、昨日、藤村紫朗山梨県令が「論ゼシ旨ト同意ナリ」とした。⁽¹³⁾また、籠手田安定滋賀県令は、「地租十圓以上ヲ適當トスルハ尤モ是ナラズ」と反対を表明して、「選舉區域ヲ廣クスル方コソ良全ナルベシ」と述べ、「其方法ノ如キハ不動産トノミニテハ廣漠ナレバ委員ヲ定メテ篤ト其限度ヲ取調ベタシ」と提案した。⁽¹⁴⁾更に、岡村綱紀岩手県大書記官は、「地租五圓以上モ納メ或ハ財産二百圓以上ヲ所持スルモノ」との修正案を提出し、三島通庸山形県令は「第四條ニ付キ本案ニ異存ナシ」とするが、地租額については、山形県の実例を引用して、「五圓以上ノ方ヨカルベシ」と述べた。⁽¹⁶⁾また、関口隆吉山口県令は、「本籍ヲ郡区内ニ定ムルトノ修正ハ實ニ然ルベシ地租十圓以上モ五圓以上ヲヨシトス」と述べ、但書第二の「破廉耻甚ノ字ヲ挿入スル説」や「贓罪ノ文字ヲ加入スル説」については同意であるが、但書第四は、「本案ノマ、ニテ可ナルベシ」と論じた。⁽¹⁷⁾更に、渡辺清福岡県令は、「本案ヲ修正シテ滿二年以上其郡区内ニ住居シ、地租五圓以上ヲ收ムルモノ、但書第二ハ贓罪ノ刑及ビ懲役一年以上云々トスベシ」と修正案を出すとともに、⁽¹⁸⁾寄留人の扱いをどの様にするかを考慮すべきであるとの意見が出された。最後に、安場保和愛知県令は、「地租ニヨリテ選權ヲ定ムルハ動かズシテ尤モナレド廣ク選權ヲ求メントニハ其目的ニ適當セズ」として、「不動産ヲ所有スルモノト修正セザルベカラズ」と主張した。⁽¹⁹⁾

以上の意見が出された後、松田内閣委員が諸意見に答える形で、次のように解答したのである。⁽²⁰⁾ すなわち、「財産ト不動産ノ兩説ガ交モ起リテ廿一番（岡部綱紀・筆者注）ハ財産調ハ出來ルト斷言シ十八番（安場保和・筆者注）ハ不動産ヲ良シトス是レ俱ニ行ハルベカラザルノ説ナリ」と回答した。それは、「財産不動産ノ調ベヲ公証スルノ法律ヲ立テタル上ナラデハ行ヒ難シ」との理由からである。また、「廿四番（渡辺清・筆者注）等ノ説ニ破廉耻ヲ加ユルトノ説アレド破廉耻罪ハ士族ノ一部分ニ限リテ一般ノ罪名ニ非ズ賊罪ト云ヘド賊罪ニハ坐脏ノ罪モアリ情状ヨリ論ズレバ太ダ憎ムベキモノニ非ズ斯ク差別アレバ脏罪破廉耻ト云ンヨリモ寧ロ懲役實決トスルヲ勝レリ」と述べ、「本案ノマ、ニテ然ルベシ」と断じた。更に、「廿四番（渡辺清・筆者注）ノ論ニ寄留ヲ入レタシトノ説アレド是モ不可ナリ」とした。その理由は、「官吏ヲ選ムニハ仕事ヲサスルユエ其能アレバ寄留ニテモ宜シケレド議員ハ一縣ノ公益ヲ圖ルモノナレバ本籍人ニ限ラザルベカラズ地所トカ商業トカ或ル一部ニ付テノ會議ナラバ寄留人モ可ナレドモ一般人民ニ代リテ公益公利ヲ議スルニ至テハ法理ニ於テモ其本籍ノ人ヲ良シトスル所ナリ」ということであつた。

これを受けて、楠本東京府知事は、「議員ノ選任分限ヲ定ムルハ確立シタル地租ニ依ルヲ好シ」とし、「十七番（平山靖彦・筆者注）ノ二年以上住居」は「餘リニ苛」であるので、「滿二十五歳以上本籍ノ男子ニシテ六ヶ月以上其郡区内ニ住居シ其府縣内ニ於テ地租五圓以上ヲ納ムル者ニ限ル」とする修正案を出した。⁽²¹⁾ 次に、鍋島栃木県令は、「拙者ガ破廉耻ト云ヒシハ士族ニ限ルニ非ズ坐脏ノ罪ヲ兼子タル意味」であつて、「竊盜ノ如キハ一年以上ニテモ不可」の文字を加えたいとの修正案を示すとともに、「地租十圓ハ本案ニテ差支ナシ其ホカ教導職ヲ除クノ議モ取ラザルナリ」と論じた。⁽²²⁾ また、岩村愛媛県権令は、松田内閣委員は「財産ニ取リテ智識ニ取ラザルノ説」であるが、「拙者ハ之ニ反シテ智識ヲ取リタシ」と述べ、「第四項ノ教導職ヲ加ヘタキモ右ノ智識ニ關係スル故ナリ」と論じたのである。⁽²³⁾ 更に、小崎利準岐阜県権令は、

明治一一年府県会規則の被選挙権に関する一考察（石川）

「只々民費支拂ノ可否ヲ辯ズルノ才覺アリテ衆人ノ倚テ安心スル程ノ人物ヲ得レバ則チ足レリ」という理由から「原案ニ異存ハ無シ」とし、地租についても、「十五圓廿圓トモ云ヒタキ程ニテ飽マデモ原案賛成ノ説ナリ」と論じたのである。⁽²⁴⁾ここで午前の審議が終了し、同日午後再び議場が開かれた。

午後の審議の冒頭、永山盛輝新潟県令は、「其区域内ニ二年以來住居シ本籍ヲ有シト修正シ地租三圓以上ヲ納ムル者ト修正スベシ」と修正案を述べた。⁽²⁵⁾次に、野村靖神奈川県権令は、「第二ノ修正ヲ除クノ外ハ都テ本案ニ同意ナリ」とし、「只今ノ處ニテハ分限ヲ地價ニ取ルカ家屋ニ取ルカノ論點ニテ可否決アリタシ」と論じた。⁽²⁶⁾また、谷口起孝京都府小書記官は、但書第二に「贓罪ヲ犯シ」を加える修正案を示した。⁽²⁷⁾

以上の修正案の意見開陳後、伊藤議長は、諸議員に対して可否決の取り方は議長一任であると宣言して、「動議ニテ賛成ナキ説ハ固ヨリ一人ノソレニ同意スルモノ無キノ説ナレバ決ニ掛ルニ及ハズシテ之ヲ廢⁽²⁸⁾」して、次の動議について裁決を取った。

まず、地租額に関して、「地租十圓以上ヲ五圓以上ト修正スル」岡部綱紀の動議は、⁽²⁹⁾起立者一三人で、少数のため否決された。次に、「地租ノ分限ヲ止メテ不動産ヲ所有スル者ト修正スル」岩村高俊の動議は、⁽³⁰⁾起立者五人で否決された。それから、「本案ヲ賛成スル」者の裁決を取り、起立者一四人の多数であったので「本案ノ通り」と決定した。⁽³¹⁾

第二に、本籍に関して、「其郡区内ニ本籍ヲ有シテ居住云々ト修正スル」岩村高俊の動議は、⁽³²⁾起立者二三人の多数で可決された。次に、「二年以上居住スル者ト修正スル」平山靖彦の動議は、⁽³³⁾起立者二人で否決された。

最後に、但書に関して、「但書第二ノ首ニ盗罪ノ字ヲ加フル」藤村紫朗の動議は、⁽³⁴⁾起立者二〇人の多数で可決された。次に、「教導職ノ文字ヲ删除スル」岩村高俊の動議は、⁽³⁵⁾起立者二人で否決された。また、「第四ノ官吏ヲ公務ニ従事スル者

ト修正スル」楠本正隆の動議は、起立者八人で同じく否決されたのである。⁽³⁶⁾

この後、選挙権資格を規定した第五条が審議され、被選挙権資格を規定した第四条との文言一致の修正がなされるとともに、地租額及び欠格事項について意見が交わされたが、規定の仕方としては、第四条に従属する形を取ることとなった。そして、第五条審議後も、各条審議が続き、それは二三日まで継続した。また、二三日午前には、楠本東京府知事を幹事長とする「小會議」が開かれ、「第二號議案ノ第四條第五條ノ修正案ヲ議シ」「第四條ノ當選人分限ハ地租十圓ハ衆議ニテ一旦ハ決シタレドモ更ニ再議セント發議セシ議員ナドモアリテ随分ニ混雜セシガ其議モ破レ遂ニ漸ク修正モ整ヒ」、修正決議を伊藤議長に提出した。⁽³⁷⁾そして翌二四日、第二号議案の第三次会が開催されるのである。冒頭、伊藤議長は「第三次會ヲ開クノ旨ヲ演說シ書記官ヲシテ本案ヲ通讀シ其修正ノ箇條ヲ明示」させたのである。第四条及び第五条の修正案は次の通りである。⁽³⁸⁾

第四條 府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿廿五歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ本籍ヲ定メ其府縣内ニ於テ地租十圓

以上ヲ納ムル者ニ限ル

左ノ件々ニ觸ル、者ハ議員タルコトヲ得ス

第一 風癩白癡ノ者

第二 盜罪及懲役一年以上實決ノ刑ニ處セラレタル者

第三 身代限りノ處分ヲ受ケ負債ノ辯償ヲ終ヘサル者

第四 官吏及教導職

第五條 議員ヲ選舉スルヲ得ヘキ者ハ滿二十歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ本籍ヲ定メ其府縣内ニ於テ地租五圓以上

明治一一年府県会規則の被選挙権に関する一考察（石川）

ヲ納ムル者ニ限ルヘシ

但前條第二項第一第二第二ノ件々ニ觸ル、者ハ選舉人タルコトヲ得ス

朗読が終わり、伊藤議長は、「修正ヲ以テ首尾結構全ク整ヒタルニ付キ本議ノ結局ト成シテ之ヲ上奏ス可シ⁽³⁹⁾」と宣言して第三次会を終了した。そして、この諸条文を含む可決法案が元老院の審議に提出されることとなるのである。

【注】

- (1) 明治史料研究連絡會編『明治史料第五集 明治十一年四月地方官會議傍聽録(上)』(一九五八年) 解題一一頁。
- (2) 第二回地方官會議に出席した議員については、次に示すとおりである。同前書三・四頁。
 - 一番、山梨縣令藤村紫朗 二番、東京府知事楠本正隆 三番、山形縣令三島通庸 四番、宮城縣大書記官成川尚義 五番、京都府小書記官谷口起孝 六番、三重縣大書記官下山尚 七番、長野縣權令植崎寬直 八番、長崎縣權令内海忠勝 九番、新潟縣令永山盛輝 十番、高知縣權令小池國武 十一番、茨城縣權令野村維章 十二番、群馬縣大書記官岸良俊介 十三番、愛媛縣權令岩村高俊 十四番、石川縣權令桐山純孝 十五番、山口縣令関口隆吉 十六番、秋田縣少書記官白根專一十七番、広島縣少書記官平山靖彦 十八番、愛知縣令安場保和 十九番、大分縣少書記官小原正朝 二十番、滋賀縣權令籠手田安定 廿一番、岩手縣大書記官岡部綱紀 廿二番、島根縣權令境二郎 廿三番、埼玉縣少書記官吉田清英 廿四番、福岡縣令渡邊清 廿五番、栃木縣令鍋島幹 廿六番、和歌山縣令神山郡廉 廿七番、福島縣令山吉盛典 廿八番、青森縣令山田秀典 廿九番、堺縣大書記官吉田豐文 三十番、神奈川縣權令野村靖 三十一番、兵庫縣大書記官岡本貞 三十二番、岡山縣大書記官津田要 三十三番、静岡縣令大迫貞清 三十四番、熊本縣大書記官北垣國道 三十五番、千葉縣大書記官岩佐為春 三十六番、岐阜縣權令小崎利準
- (3) 同前書解題一二頁。明治十一年四月一三日論說。
- (4) 同前書解題一五頁。明治十一年四月一三日社説。
- (5) 同前書三六・三七頁。

- (6) 同前書三九頁。
- (7) 同前書三九頁。
- (8) 同前書四一頁。
- (9) 同前書四五頁。
- (10) (11) (12) 同前書四七頁。
- (13) (14) (15) 同前書四八頁。
- (16) (17) 同前書四九頁。
- (18) (19) 同前書五〇頁。
- (20) 同前書五〇・五一頁。
- (21) 同前書五一頁。
- (22) (23) 同前書五二頁。
- (24) (25) (26) (27) 同前書五三頁。
- (28) 同前書五四頁。
- (29) 同前書五四頁。起立者は、藤村・三島・榑崎・桐山・関口・白根・平山・岡部・境・吉田・渡邊・吉田・岩佐である。
- (30) 同前書五四頁。起立者は、岩村・安場・小原・籠手田・山吉である。
- (31) 同前書五四頁。起立者は、藤村・谷口・下山・小池・野村・岸良・鍋島・神山・野村・岡本・津田・北垣・大迫・北垣・小崎であり、一人の多数で決定した。
- (32) 同前書五四頁。起立者は、藤村・楠本・下山・内海・永山・小池・野村・岩良・岩村・関口・白根・小原・岡部・境・鍋島・神山・山田・吉田・豊文・野村・岡本・津田・北垣である。
- (33) 同前書五四頁。起立者は、内海・永山・平山である。
- (34) 同前書五四頁。起立者は、藤村・谷口・内海・野村・岸良・桐山・関口・平山・安場・小原・境・吉田・渡邊・鍋島・山田・吉田・野村・大迫・北垣・岩佐である。
- (35) 同前書五四頁。起立者は、野村・維章・岩村である。

明治一一年府県会規則の被選挙権に関する一考察(石川)

(36) 同前書五四頁。起立者は、楠本・平山・岡部・境・鍋島・神山・山田・岩佐である。

(37) 明治史料研究連絡會編『明治史料第五集 明治十一年四月地方官會議傍聽録(下)』(一九五八年)二〇頁。

(38) (39) 同前書二二頁。

第二節 元老院における審議

元老院での審議は、「第一百一號議案 地方官會議ニ於テ議定セシ第一號議案第二號議案第三號議案」という形で、明治十一年五月一四日から六月一二日まで本會議が行われ、同年七月四日から七月八日まで再審會議が行われた。⁽¹⁾ 審議全体を概観してみると、選挙権及び被選挙権の要件や選挙区画の問題が、特に議論の集中した問題であった。

元老院での第一次会は、五月一五日に行われ、有栖川宮熾仁親王議長が元老院審議の開催を宣言して、編制・開閉・議事の全三章二八条からなる府県会規則案の内容が戸田秋成書記官から朗読された。⁽²⁾

第四條 府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿廿五歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ本籍ヲ定メ其府縣内ニ於テ地租十圓

以上ヲ納ムル者ニ限ル

左ノ件々ニ觸ル、者ハ議員タルコトヲ得ス

第一 風癩白癡ノ者

第二 懲役一年以上實決ノ刑ニ處セラレタル者

第三 身代限りノ處分ヲ受ケ負債ノ辯償ヲ終ヘサル者

第四 官吏及教導職

第五條 議員ヲ選舉スルヲ得ヘキ者ハ滿二十歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ本籍ヲ定メ其府縣内ニ於テ地租五圓以上

ヲ納ムル者ニ限ルヘシ

但前條第二項第一第二第三ノ件々ニ觸ル、者ハ選舉人タルコトヲ得ス

条文案の朗読後、松田道之内閣委員が、府県会設立趣旨を次のように述べた。⁽³⁾

府縣設置以來百事稍緒ニ就クト雖トモ民費徵收ノコトニ付テハ未タ確定ノ法ナキヲ以テ民間ノ物情ヲ來ス者往々之アリ其之ヲ來ス所以ノ者ハ必シモ府知事縣令ノ專斷暴行ニ由ルニ非ス又區長戸長ノ濫用ト浪費ニ因ルニ非ス全ク確定ノ法ナキヲ以テ無智ノ細民ヲシテ疑團ヲ抱カシメ遂ニ一地方ノ騷擾ヲ醸スニ至ル故ニ一定ノ法ヲ設ケサルヲ得ス是其一ナリ明治八年ニ於テ區戸長會ノ規則ノ如キ者出シヨリ府縣會ノ如キ者各地方ニ設立セリ然レトモ此亦一定ノ法則ナキヲ以テ各地各法ノ形状ヲ免レス而シテ今日各地ノ現状ヲ視ルニ事ヲ定ムルハ會議以テ之ヲ決定スルヲ冀望スルノ形狀アリ其二ナリ民費ヲ徵收スルニ地方税ヲ徵收スルニ其方法ナキトキハ地方官モ殆ト其施行ニ苦マン且此ノ如ク法ヲ設クルトキハ地方官徵收ノ便ノミナラス人民モ疑惑ヲ生セスシテ物情紛起スルノ煩ナシ是其三ナリト

この府県会設立趣旨は、第二回地方官會議における「議案説明」とほぼ同様の内容であった。この後、十九番陸奥宗光、五番細川潤次郎、七番佐野常民、二十番齋藤利行、八番山口尚芳及び六番柳原前光が、異口同音に「原案ノ大意ヲ可ナリトス」と発言したが、各条修正や章別の再編についても意見が出され、第一次会は終了した。

第二次会は五月二五日に始まり、この會議に提出された議案が、第一次会の意見を考慮して総則・撰舉・議則・開閉の全四章三五条となり、前述の第四条の規定は、この議案で「第二章 撰舉」の中の第一三条として規定され、第五条は第一四条に規定された。議案内容の審議は、五月二五日及び二七日に布告案と第一条の審議がなされ、五月三一日に第一条

明治一一年府県会規則の被選舉權に関する一考察（石川）

から第一〇条までの審議、六月三日に第一〇条から第一四条までの審議、そして六月四日に第一五条から第三五条までの審議が行われた。よって、検討対象となる第一三条・第一四条は六月三日に検討された。⁽⁴⁾

第十三條 府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿二十五歳以上ノ男子ニシテ其府縣内滿一年以上居住シ其府縣内ニ於テ地租五圓以上ヲ納ムル者ニ限ル

但左ノ各款ニ觸ル者ハ議員タルコトヲ得ス

第一 風癩白癡ノ者

第二 懲役一年以上実決ノ刑ニ処セラレタル者

第三 身代限ノ処分ヲ受ケ負債ノ辯償ヲ終ヘサル者

第四 官吏及教導職

第十四條 議員ヲ選舉スルヲ得ヘキ者ハ滿二十歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ滿一年以上居住シ且其府縣内ニ於テ地租十圓以上ヲ納ムル者ニ限ルヘシ

但シ前條ノ第一款第二款第三款ニ觸ル、者ハ選舉人タルコトヲ得ス

第一三条についての審議内容は次のようなものであった。

まず、一三番前島密は「假令一府縣内ノ事ヲ議スルモ撰舉人ハ其郡區内ノ事ヲ熟知スルモノヲ得ント欲スルハ人情ナリ」という理由から、「本案(府縣内)ヲ内閣ノ原案ニヨリ(郡區内)ト爲ント欲ス」と修正案を提出した。⁽⁵⁾この提案に、一六番大給恒は「原案ノ府縣内トナルハ廣ク人材ヲ採ランガ爲メ被選人ノ區域ヲ廣クセシ者ナラン」と考へるが、「其區域狹小ナレハ居常其人ノ如何ヲ熟知スレハ選舉人ヲシテ遺憾ナカラシムルノミナラス投票ノ際ニ於テ差支ナシ」なので、「十

三番ノ修正説ヲ賛成ス」と論じた⁽⁶⁾。これを受けて、有栖川宮議長は、「賛成者アルヲ以テ議場ノ問題トナス」とした。この後、九番河野敏謙は「選舉人ヨリ之ヲ見レハ或ハ其郡區ノ者ヨリ他ノ郡區ノ者能ク一府縣内ノ利害ヲ知り徳望モ亦タ信依スルニ足レリト思慮スルモノアルモ亦タ知ル可ラス故ニ其選舉ノ區域ヲ廣クシテ其自由ヲ與ヘタルモノナリ」との理由から、「十三番ノ修正ハ不適當ノ修正ト謂フヘシ」と反対を表明した⁽⁷⁾。また、一九番陸奥宗光も「議員ハ府縣内ノ人民ノ名代トナリ府縣内ノ利害得失ヲ議スルノ任ナリ故ニ其人民カ信憑シテ十分満足ト思慮シタル者ヲ選舉スルハ是レ府縣會ノ大主眼」として、河野の意見に賛成を表明した⁽⁸⁾。しかし、一五番福羽美静は、「郡區内ニ住居スル者ハ適切ニ利害得失ヲ知リタル道理ナレハ人民モ亦タ其人ヲ信憑スル」とともに、「年齢財産ノ限制ヲ立ツル以上ハ其區域ノ狹小ナルヲ可トス」との理由から、「十三番ノ修正ノ如ク郡區内トシテ其區域ヲ狹小ニスルヲ適當」と論じた⁽⁹⁾。一三番中島信行は、「本條修正ス可ラス」と論じた⁽¹⁰⁾。これに対して、六番柳原前光は「府縣會ハ一郡區ノ事ヲ議スルモノニ非ス一府縣内ノ事ヲ議スル所」との理由から、「本案ヲ可トスル」と主張し⁽¹¹⁾、七番佐野常民も「廣ク府縣内ニ就テ人材ヲ訪求シテ選舉ス可シト言フモ必ズ自己ノ郡區ヨリ選舉スルハ疑ヲ容レス」との理由から「十三番ニハ同意スルコト能ハサルナリ」と主張した⁽¹²⁾。これを受けて、一三番前島密は「現況ニ通觀スルニ府縣内ノ利害得失ト言ヘハ廣大ナル者ノ如クナレトモ原是レ一郡區ノ利害得失ノ聚合セシニ外ナラス」「苟モ各自ノ名代人ト爲スニハ其郡區内ヨリ信憑シタル者ヲ選ムヲ可トナスノミナラス天下凡百ノ事物皆制限アリ」との理由から、前述の意見を再度主張したのである⁽¹³⁾。この発言に対して、九番河野敏謙は「廣ク天下ノ人材ヲ求ム」というのが「議會ノ精神」であることから、前述の反対意見を再度主張した⁽¹⁴⁾。以上の議論を受けて、有栖川宮議長は、「十三番ノ動議ニ同意ノ者ヲ起立」させ、起立者一人であったため、「少數ナルヲ以テ十三番ノ修正ハ廢棄ス」と宣言した⁽¹⁵⁾。この後、松田内閣委員は、「地租五圓以上ヲ納ムル者」について、意見を述

べた。すなわち、この規定では、地租五円以上を納めていれば寄留人でも良くなるとともに、「下農中ノ稍上等位ノモノ」が該当者となるが、「中農以上ノ者ニ非サレハ議員ニ選フハ不適當」と主張した。その上で、「人民ノ智識未タ開ケサルニ方リ財産ノ少キ者モ此選ニ當ルヲ得ルトセハ議員ハ専ラ議論ヲ主トスル者ト誤認シテ」「今ノ代言人ノ如キ者ヲ選舉スルカ或ハ架空ノ民權論者ノ如キ者ヲ選舉スルニ至ラン」状況となり、「地方官ニ抵抗スルヲ民權ト誤認シ議場ニ上リ其處置ヲ喋々議論シ民心ヲ攪亂スル」と考えられるので、「考成着實ナル者」、すなわち「地租十圓以上」と修正することを懇願した。⁽¹⁶⁾しかし、この主張は、この時点では何の議論もなされずに、有栖川宮議長の判断で第一四条の審議へと移ったのであった。

第一四条の審議は、前条との関わりで議論が進んでいった。まず、一五番福羽美静が「本條ニ地租十圓以上トアリ前條ニハ地租五圓以上トアリ是レ順逆倒置ナリト言フ可シ原案ノ如キヲ允當ナリトス」と修正案を提出し、⁽¹⁷⁾一七番山田顕義も「若シ其制限ヲ立ツル以上ハ同等均平ニ非サレハ不可ナリ」として一五番福羽に賛成を表明した。⁽¹⁸⁾これは、第一三条の審議に於ける松田内閣委員の意見陳述に影響されたのかどうかは判然としないが、これにより、審議対象となった。

審議では、まず、九番河野敏謙が、「被選人ハ即チ其名代ナリ然レハ財産ニ拘ラス其ノ委任ヲ受タルコトヲ調理スルノ智識ヲ具エタル者ニテ可ナリ」との理由から、「同意スルコト能ス」と主張した。⁽¹⁹⁾これを受けて、松田内閣委員は「被選人ハ名代人ナレハ制限ナキ者ト言フト雖トモ豈其然ランヤ恒産ナキ者ハ恒心ナシ」と述べて、「故ニ其資産ヲ多ク有スル者ニ非サレハ不可ナリ」と主張した。その上で、「被選人ハ既ニ五圓以上ト決議シタレハ之ヲ挽回スルヲ得ストナレハ猶更選舉人ハ五圓以上ト修正セサレハ不可ナリ人々權利ノ點ヨリミレハ固ヨリ差異アルヘキ理ナケレハナリ」と述べたのである。⁽²⁰⁾この後、一九番陸奥宗光は、内閣委員が引用した孟子の「恒産ナキ者ハ恒心ナシ」に対して批判を浴びせ、「専ラ

被選人ハ智識ヲ主要トシ選舉人ハ財産ニ取ルノ點ニ外ナラス」と述べ、「本案ノ如クセサレハ不可ナラン」と主張した。⁽²¹⁾しかし、松田内閣委員は、この法案を「出來損イノ法案」と評し、「議會ハ專ラ智識ニ取ラスシテ財産ニ取ルニ非スヤ」として、自己の意見を再主張したのである。⁽²²⁾これに対して、九番河野敏謙は「委員カ本案ヲ出來損イノ法案ト言フハ即チ委員ノ考ヘ損ナイナリ」と激しく非難した。その上で、「選舉人ハ自己ノ財産ヲ保護スルニ在リ被選人ハ公共ノ利益ヲ謀ルニ在」るので、「選舉人ハ財産ヲ主要トシ被選人ハ智識ヲ主要ト爲ス」ことは明らかであると反駁した。⁽²³⁾ここで、一番津田真道は、「被選人ハ既ニ中農ノ等位ニシテ議員タルノ權アレハ選舉人モ亦タ同等位ニテ之ニ選舉ノ權ヲ與フルモ不可ナシ」として、「本案ヲ否ナリトス」と論じた。⁽²⁴⁾また、七番佐野常民は「選舉權ノ區域ヲ廣ムル爲メ」「原案二十圓以上トアリシヲ地方官會議ニテ五圓以上ト修正」したが、「其區域ノ廣キカ爲メニ却テ紛雜ヲ生スルノ憂アリ故ニ又タ修正シテ本案ノ如クセリ」と審議過程を分析した上で、「目今ハ已ムヲ得ス本案ノ如ク施行スルニ非サレハ不可ナリ」と論じた。⁽²⁵⁾以上の議論を踏まえて、有栖川宮議長は、一五番福羽美靜に同意の者の起立を求め、起立者二人により、提案を廃棄したのである。この後も、各条審議の第二次会が行われ、六月一二日には第三次会が開催された。第一三条及び第一四条は、同日午後⁽²⁶⁾に審議された。

第十三條 府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿二十五歳以上ノ男子ニシテ其府縣内ニ滿一年以上住居シ且ツ其府縣内

ニ於テ地租五圓以上ヲ納ムル者ニ限ル但シ左ノ各款ニ觸ル、者ハ議員タルコトヲ得ス

第一 風癩白痴ノ者

第二 懲役一年以上實決ノ刑ニ處セラレタル者

第三 身代限ノ處分ヲ受ケ負債ノ辯償ヲ終ヘサル者

明治一一年府県会規則の被選舉權に関する一考察（石川）

第四 官吏及教導職

第十四條 議員ヲ選舉スルヲ得ヘキ者ハ滿二十歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ滿一年以上住居シ且其府縣内ニ於テ地租十圓以上ヲ納ムル者ニ限ルヘシ

但前條ノ第一款第二款第三款ニ觸ル、者ハ選舉人タルコトヲ得ス

兩条ともに、起立者一八人で多数により可決されたが、可決された府県会規則案は、七月四日（第一次会）及び六日（第二次会及び第三次会）に再度審議がなされるのである。再審議の審議条文は、布告案中の第六条・第一〇条・第一一条・第一二条・第一四条及び第二一条の六条文案で、被選挙権規定及び選挙権規定は審議の対象となつたのである。この再審議で示された条文案は以下の通りである。⁽²⁷⁾

第十三條 府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿二十五歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ本籍ヲ定メ其府縣内ニ於テ地租

拾圓以上ヲ納ムル者ニ限ル但左ノ各款ニ觸ル、者ハ議員タルコトヲ得ス

第一款 風癩白痴ノ者

第二款 懲役一年以上實決ノ刑ニ處セラレタル者

第三款 身代限ノ處分ヲ受ケ負債ノ辯償ヲ終ヘサル者

第四款 官吏及教導職

第十四條 議員ヲ選舉スルヲ得ベキ者ハ滿二十歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ本籍ヲ定メ其府縣内ニ於テ地租五圓以上ヲ納ムル者ニ限ルベシ

但前條ノ第一款第二款第三款ニ觸ル、者ハ選舉人タルコトヲ得ス

この二条文案に対して、松田内閣委員は次のような説明をしている。⁽²⁸⁾

(前略) 第十三條第十四條ニ於テ其郡区内ニ本籍ヲ定メト改ムル者ハ其地ニ利害ノ關係重クシテ自ラ深切ナルベシト思考スレバナリ今日其地ニ住居シテ撰舉人トナリ被撰人トナルモ容易ニ去テ他ニ住居スルコトヲ得其土地ノ利害ニ深切ナラザレハ自然ノ勢ナリ又被撰人ノ財産制限ヲ地租十圓ト爲シ撰舉人ヲ五圓ト爲シ本院ノ議決ト相反スル者ハ理論ノ愈レルニ取ラズシテ實際ノ利害ヲ慮レバナリ民智未タ開ケタリト謂フ可ラズ且府縣會ノ設ケモ草創ニ屬スルヲ以テ撰舉ノ大切ナルヲ知ラズ輕薄辯給ノ人ヲ舉ルノ恐ナキ能ハス則チ被撰人ノ分限ヲ狹少ニシテ其土地ニ多ク自己ノ關係ヲ有スル人ヲ以テ議員タラシムルノ事實ニ益アルニ如カス是レ内閣ニ於テ此等ノ諸條ニ改正ヲ加ヘタル所以ノ大畧ナリ

この説明後、二三番河野敏謙は、この二条文案が「本院ノ議定ト内閣ノ改正ト最モ精神ヲ異ニスル」ものであるとし、「決シテ同意スルコトヲ得ズ」と論じた。⁽²⁹⁾ この後、有栖川宮議長は、第一次会の終了を宣言し、府県会規則案の第二次会は七月六日に行うこととなるのである。

七月六日の第二次会では、前述の条文案が示された後、議論がなされた。

まず、二三番河野敏謙は、第一三条は、「前會ニ於テ最モ本院ノ精神ヲ費シタルモノ」と位置づけ、「本按再付以來深思熟考スルニ前説ヲ變セサルヲ得サルニ至レリ」と論じた。その理由は、「各國ノ成例ヲ見ルモ撰舉人ハ主ニシテ重ク被撰人ハ客ニシテ輕シ」ということであつた。その上で、前説を曲げて、「改正按ノ地租十圓ヲ可」とするが、「本條中(郡区内ニ本籍ヲ定メ)ノ字句ヲ(府縣内ニ本籍ヲ定メ滿三年以上住居シ)ト修正」⁽³⁰⁾することを主張し、この意見に、二四番佐野常民と一一番細川潤次郎が賛成を表明した。しかし、一〇番山口尚芳は「改正按ハ至極適當ナル法按ト云フヘシ」とす

る反対意見を表明した。⁽³¹⁾ここで、午前の審議は終了し、午後に審議は再開されたのである。

午後の審議の冒頭、二三番河野は、一〇番山口の意見に対して、「反対者ノ説ハ未タ本官ノ説ノ範圍ヲ出ツル能ハサルナリ」と反駁し、二四番佐野常民も二三番の修正は、「自己ノ郡區ニ於テハ撰擧スルコトヲ得スト謂フニ非ス自己ノ郡區ニテ撰擧スルハ勿論若其人ナキトキハ他ノ郡區ヨリ撰擧スルコトヲ得ルノ精神」に由来するものであり、このことから賛成を再度表明した。しかし、二七番福羽美静は「廿三番ノ説アリ稍ク持論ニ近キヲ得タレトモ惜イ哉(郡區内)ヲ(府縣内)ト修正スルノ説アルヲ以テ同意スル能ハス」と消極的反対を示した。⁽³²⁾そして、この後、河野と山口の議論を経て、一番細川が「撰擧ハ所謂知ル所ヲ擧クルモノナレハ必ス其郡區内ノ人ヲ先ニスヘシ而シテ適當ノ者ナキトキハ止ムヲ得スシテ他ヨリ撰ムニ至ラン仍テ府縣内ヨリ撰ムノ餘地ヲ與ヘサルヘカラス既ニ餘地ヲ與フルトキハ三年間住居ノ制限ノ如キハ尤適當トスヘシ」との理由から、「番外一番ノ説明ノ如ク從來漸次修正ヲ爲スヘキモノナレハナリ」と論じた。⁽³³⁾

以上の審議を経て、有栖川宮議長は、二三番河野の説に同意の者を起立させ、起立者一四人で、「多數ニヨリ廿三番ノ修正ニ決スル旨」⁽³⁴⁾を宣言した。この後、第一四條の審議がなされたが、この条文は全く審議されず、「全員悉起立」⁽³⁵⁾より可決されたのである。そして、同日、第二次会終了に引き続き、第三次会が行われた。第三次会で示された条文案は、第二次会の審議内容を受けた案で、第一三条案は修正されていた。⁽³⁶⁾

第十三條 府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿二十五歳以上ノ男子ニシテ其府縣内ニ本籍ヲ定メ滿三年以上住居シ其府縣内ニ於テ地租拾圓以上ヲ納ムル者ニ限ル但左ノ各款ニ觸ル、者ハ議員タルコトヲ得ス

第一 風癩白癡ノ者

第二 懲役一年以上實決ノ刑ニ處セラレタル者

第三 身代限ノ處分ヲ受ケ負債ノ辯償ヲ終ヘサル者

第四 官吏及教導職

第十四條 議員ヲ選舉スルヲ得ヘキ者ハ滿二十歳以上ノ男子ニシテ其郡區内ニ本籍ヲ定メ其府縣内ニ於テ地租五圓以

上ヲ納ムル者ニ限ルヘシ

但前條ノ第一款第二款第三款ニ觸ル、者ハ撰舉人タルコトヲ得ス

各条文案は、各々、起立者一三人、起立者一六人で、「多數ニヨリ本條ヲ可⁽³⁷⁾」とされた。そして、この第三次会終了をもつて、府県会規則案は、全審議を終了し、明治一一年七月二二日に太政官布告第一八号の府県会規則として布告されたのである。この後、「府県官職制」が同年七月二五日に太政官達第三二一号として公布され、地方官制は、ここに一応の確立をみるのである。

【注】

(1) 審議日の詳細は次の通りである。すなわち、本会議の第一次会は五月一五日、第二次会は五月二五日・二七日・三一日・六月三日・四日、第三次会は六月一二日であった。また、再審議の第一次会は七月四日、第二次会は七月六日、第三次会は七月六日であった。また、本会議及び再審議での審議の出席議員は次の通りで、欠番は判然としない。

(本審議)

議長 有栖川熾仁 内閣委員 番外一番太政官大書記官 松田道之 書記官 戸田秋成
出席議員 一番、津田真道 三番、山尾庸三 四番、大久保一翁 五番、細川潤次郎 六番、柳原前光 七番、佐野常民八番、山口尚芳 九番、河野敏謙 十番、東久世通禧 十一番、黒田清綱 十二番、秋月種樹 十三番、前島密 十四番、水本成美 十五番、福羽美静 十六番、大給恒 十七番、山田顕義 十八番、楠田英世 十九番、陸奥宗光 二十番、齋藤利光 廿一番、

明治一一年府県会規則の被選挙権に関する一考察(石川)

田中不二磨 廿二番、中島信行 廿三番 宍戸璣 廿四番、津田出 廿五番、岩下方平廿七番、伊集院兼寛
(再審会議)

議長 有栖川熾仁 内閣委員 番外一番太政官大書記官 松田道之 書記官 戸田秋成

出席議員 一番、大久保一翁 三番、津田眞道 五番、黒田清綱 六番、河田景與 七番、佐々木高行 八番、東久世通禧 九番、楠田英世 十番、山口尚芳 十一番、細川潤次郎 十二番、前島密 十三番、宍戸璣 十四番、山尾庸三 十五番、大給恒十六番、秋月種樹 十七番、柳原前光 十八番、中島信行 十九番、岩下方平 二十番、伊集院兼寛 廿一番、水本成美 廿二番、齋藤利行 廿三番、河野敏鎌 廿四番、佐野常民 廿五番、山田顯義 廿七番、福羽美静

(2) 明治法制經濟研究所編『元老院會議筆記』前期第五卷(元老院會議筆記刊行會、一九六九年)一〇五・一〇六頁。

(3) 同前書一〇八頁。

(4) 同前書一四四・一四九頁。

(5) (6) 同前書一四四頁。

(7) 同前書一四四・一四五頁。

(8) (9) (10) 同前書一四五頁。

(11) (12) 同前書一四六頁。

(13) (14) 同前書一四七頁。

(15) (16) 同前書一四八頁。

(17) (19) 同前書一四九頁。

(18) (20) (21) 同前書一五〇頁。

(22) (23) 同前書一五一頁。

(24) (25) 同前書一五二頁。

(26) 同前書一七三頁。

(27) (28) (29) 同前書二二三頁。

- (30) 同前書二二八頁。
- (31) 同前書二一九頁。
- (32) 同前書二三〇頁。
- (33) 同前書二二二頁。
- (34) 同前書二二二頁。
- (35) 同前書二二三頁。
- (36) 同前書二二三頁。
- (37) 同前書二二三頁。

第三章 府県会規則制定後における加除修正

明治一一年七月の府県会規則制定後、この規則に則って、明治一二年三月の東京府会開会を皮切りに、公選により議員が選出された。この新しい現象は、政府が当初考えていたような状況を生み出すことにはならなかった。そのため、政府は、対応策の一つとして、府県会規則の条文の加除修正を断続的に行なったのである。府県会の条文の加除修正は、明治一八年までに計八回行われており、⁽¹⁾被選挙資格を規定する府県会規則第一三条は、その内、計四回加除修正が行われている。その加除修正について、以下で論じることとする。

まず第一は、明治一二年一月二八日の「内務省達乙第六号」で、「客年第十八號布告第十三條第四款ニ就キ准官吏ハ官吏ト同ク被選人タルコトヲ得サル儀ト心得ヘシ」という内容のもので、第一三条第四款の「官吏」の定義について具体的に示唆したものである。⁽²⁾この内務省達が出された後、「府県会規則第二三条追加案」⁽³⁾なるものが考慮されている。この史料は、井上毅の文書に残っており、この案には、「府県会議員被選人ノ制限」⁽⁴⁾という史料も参考資料として添付されていたよう

である。前者の史料の内容は、次の通りである。

第十三條追加 被選人タルヲ得ルモ議員ト兼務スルヲ得ザル者

戸長竝附屬員

郵便取扱人

浦役人

巡査

其他府縣管内ニ奉職シ官費又ハ地方税ヲ以テ俸給ヲ受クル雇御用係り及等外官吏

規則第十三条ニ官吏教導職議員トナルヲ得ズ十二年内務省乙第六号達準官吏モ亦同ク此条ニ揚テ議員トナルヲ得ストセリ然ルニ此法ニ依ルトキハ被撰ノ区域狭隘ニシテ撰擧其人ヲ得ルニ苦ムノ情ナキコト能ハス是ニ於テカ千葉縣ノ如キハ戸長又ハ郵便取扱人等ヲ以テ被撰人ニ加ヘ其撰ニ当ル者ヲ始メテ其職解カシム此レ亦權宜ノ便法ニテ而メ之カ為メニ何等ノ弊害アルヲ聞カズ被撰ノ区域ヲ廣メ選舉ノ便利ヲ満足セシムル為ニ准官吏ノ類ニテ被選人タルヲ得セシメ但タ其職ニ在テ議員ヲ兼ヌルヲ許サザラシムヘシ依テ議員タルヲ得ザル者ノ外更ニ議員ト兼務スルヲ許サザルモ仍ホ被撰人タルコトヲ得ル者ノ一項ヲ設ケントス

この史料は、「内務省用紙」に書かれており、条文案と、その趣意書なるものから構成されている。この趣意書は、その内容から明治一二年二月以降に書かれたものであるといえる。趣意書によれば、府県会規則第一三条及び一二年内務省達乙第六号を遵守すると被選人の幅が狭くなり、選挙人が困難をきたし、その結果、後者の史料より判断すれば被選挙権を有しない戸長や郵便取扱人などが被選人に加えられて選挙が行われており、この追加条文を作成したとしている。

後者の史料、「従来ノ分」と「改正見込ノ分」からなり、その内容は、次の通りである。

従来ノ分

議員タルヲ得ザルモノ

戸長

學区取締

郵便取扱人

等外官吏

御用掛

議員ト兼務スルヲ得ルモノ

官院省府縣廳諸雇

郡区役所雇（用掛・筆生等）

戸長役場雇（同上）

公立諸學校職員・教員

同病院職員・医員

醫務取締

勸業低屬

明治二十一年府県会規則の被選挙権に関する一考察（石川）

改正見込ノ分

被撰人タルヲ得ルモ議員ト兼務スルヲ得ザルモノ

戸長並附屬員

郵便取扱人

浦役人

其他府縣管内ニ奉職シ官費又ハ地方税ヲ以テ俸給受クル雇御用係及等外官吏

議員ト兼務スルヲ得ルモノ

學務委員

醫務取締

公立學校長（官費又ハ地方税ヲ以テ俸給ヲ受ケザルモノ）

同病院長（同上）

この内容から、「従来ノ分」の「議員タルヲ得ザルモノ」に含まれた者は、学区取締を除いて「改正見込ノ分」の「被撰人タルヲ得ルモ議員ト兼務スルヲ得ザルモノ」に入れられ、「従来ノ分」の「議員ト兼務スルヲ得ルモノ」のうち、官院省府県庁諸雇・郡区役所雇（用掛・筆生等）・戸長役場雇（同上）は、「改正見込ノ分」の「被撰人タルヲ得ルモ議員ト兼務スルヲ得ザルモノ」に入れられた。また、浦役人なる者が、「改正見込ノ分」の「被撰人タルヲ得ルモ議員ト兼務スルヲ得ザルモノ」に含められたことは興味深い。第二は、明治二十二年四月四日の「太政官布告第一二二号」である。この布告の内容は、次のようなものであった。

明治十一年七月第十八號布告府縣會規則第十三條第二款左ノ通改正候條此旨布告候事

第二款 懲役一年以上及國事犯禁獄一年以上實決ノ刑ニ處セラレタル者

但滿期後七年ヲ經タル者ハ此限ニアラス

この布告は、第一三条第二款の内容を旧刑法の規定に則つて、より細分化し、明確化した改正であつた。

第三は、明治一三年四月八日の「太政官布告第一五号」である。この布告は、「明治十一年七月第十八號布告府縣會規則左ノ通改正候條此旨布告候事」とあるように、明治一一年府縣會規則の全文改正であつた。改正規則は、全四章三五条で、条文数は明治一一年府縣會規則と全く同じであつた。第一三条も一部追加がなされ、改正条文は次の通りである。

第十三條 府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿二十五歳以上ノ男子ニシテ其府縣内ニ本籍ヲ定メ滿三年以上住居シ其府縣内ニ於テ地租十圓以上ヲ納ムル者ニ限ル但左ノ各款ニ觸ル、者ハ議員タルコトヲ得ス

第一款 風癩白痴ノ者

第二款 懲役一年以上及國事犯禁獄一年以上實決ノ刑ニ處セラレタル者

但滿期後七年ヲ經タル者ハ此限ニアラス

第三款 身代限ノ處分ヲ受ケ負債ノ辯償ヲ終ヘサル者

第四款 官吏及教導職

第五款 府縣會ニ於テ退職者トセラレタル後四年ヲ經サル者

この改正案は、第三回地方官會議及び元老院で審議がなされている。第三回地方官會議は、河野敏謙議長、二人の内閣委員及び三八人の議員から構成され、⁽⁵⁾明治一三年二月一〇日に開催され、同月二六日で終了している。正味日数は一四日

明治一一年府縣會規則の被選挙権に関する一考察(石川)

で、この改正案は、第三号議案から第一一号議案として審議され、特に、被選挙権を規定した第一三条は、第八号議案「明治十一年第十八号布告第十三条第五款增加並第十四条但書改正案」として二月一四日に審議され、可決された。第一次会では第八号議案が次のように朗読された。⁽⁷⁾

府縣會ニ於テ退職者トセラレタル後四年ヲ經ザル者

但前條ノ第一款第二款第三款第五款ニ觸ル、者ハ選舉人タルコトヲ得ズ

この議案を受けて、發議は全くされなかつたので、河野議長が第二次会開催の提案をし、全員起立者で承認された。

第二次会では、冒頭、三三番野村維章は、「大抵皆營業上ノ事等ニテ解職ヲ求ム」ため「議員ノ職ヲ辭スル者各地甚タ多シ」というのが今日の状況であるので、「原案ニテ異見ナシ」と述べた。⁽⁸⁾ その上で、「被選挙権ヲ廣メテ地租ヲ納ムルト否トニ拘ラス選舉人自己ノ信任スル者ヲ自由ニ選ムノ便ヲ與ヘンコトヲ希望ス即チ其案ハ「第十三條府縣ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿二十五歳以上ノ男子ニシテ其府縣内ニ本籍ヲ定メ滿三年以上住居スル者ニ限ル但左ノ各款ニ觸ル、者ハ議員タルコトヲ得ス」トシテ「シ其府縣内ニ於テ地租拾圓以上ヲ納ム」ノ十七字ヲ削除セントスル」との条文修正案を提出し、⁽⁹⁾ 三一番安場保和、二九番関口隆吉、二八番平山靖彦及び一六番大迫貞清が賛成を表明した。これにより、河野議長は、「三十三番ノ修正説ニ同意者ヲ起立」させ、起立者一六名の少数で提案は消滅した。⁽¹⁰⁾ この後、六番熊野九郎が「第五款ノ通ナルトキハ撰被撰權ヲ剥ク年數モ長キニ付終ニ其人員ヲ減スヘシ則十三條ヲ地方税何圓ヲ納ムルモノト修正致シ度シ是迄ノ通ニテハ議員ノ數農ニ多クシテ商ニ少ナキヲ以テ兎角課税ノ平均ヲ失スルニ至ル故ニ此ノ修正ヲ要ス」と發言したが、河野議長は、發言内容が三三番野村の發言と類似すると判断し、「修正ノ否決セル者ハ其同次會ニ再ヒ提出スルコトヲ得スト云フニ依リ之ヲ差止ム」として、「本案ヲ可トスル者ヲ起立」させ、起立二七人の過半数により本案を可決した。⁽¹¹⁾ そ

して、河野議長は第三次会を直ちに開催したのである。

第三次会の冒頭、一八番森醇は、「第五款ヲ増加シ而シテ若シ被撰權ヲ失フ者多クナルトキハ従前被撰權ノ區域ハ甚々狭少ナリ故ニ之ヲ廣クセント欲スル」との理由から、「此會ニ於テ本款増加ニ權衡ノ關係アル彼ノ第十三條被撰人ノ分限ノ事ニ議及セン」と主張し、⁽¹²⁾三二番石田英吉、三一番安場保和、二七番北垣國道、二九番関口隆吉及び二八番平山靖彦が賛成したため、河野議長は、規則に則つて、「議題ト爲スヘキヤ否ヲ」を問い、起立一三人の少数で提案は消滅した。この後、河野議長は、「本案ヲ可トスル者ヲ起立」させ、起立二四人の過半数で本案が決定し、第三次会を終了したのである。⁽¹³⁾この後、前述の通り、この議案は元老院でも審議された。この議案は第一七五号議案の一部として元老院に提出され、明治一三年三月一三日に審議され、異議なく可決された。⁽¹⁴⁾これにより、同年四月八日に「太政官布告第一五号」として布告されたのである。

第三に、明治一五年二月一四日の「太政官布告第一〇号」である。この布告は、複数条文の改正追加であり、第一三条は次のように改正された。

第十三條

第二款 舊法ニ依リ一年以上懲役及國事犯禁獄ノ刑ニ處セラレ滿期後五年ヲ經サル者

新法ニ依リ公權ノ剥奪及停止セラレタル者又ハ一年以上輕重禁錮ノ刑ニ處セラレ主刑滿期後五年ヲ經サル者

第四款 官吏教導職及陸海軍諸卒現役ノ者

この布告は、第一三条第二款の内容をより明確化した改正と同条第四款の改正を内容としていた。第四款の改正理由は、

明治一一年府県会規則の被選挙権に関する一考察(石川)

「軍人ニシテ政治ニ関シ其得失ヲ議スルカ如キハ勿論府縣會議員ト為リテ其議事ニ参スルモ亦大ナル弊害アリトス故二軍人ハ撰擧被撰擧權ヲ禁シテ其弊ヲ防トス」というものであった。⁽¹⁵⁾

以上のような改正がなされた被選挙権規定は、明治三二年に制定される衆議院議員選挙法の立法過程にも、少なからず影響を与えることになるのである。

【注】

(1) 明治一一年府県会規則第一三条の改正を含まない加除修正は四回で、明治一三年一月五日の太政官布告第四九号(第五章常置委員を加え、総計四九条となる)、明治一四年二月一四日の太政官布告第四号、明治一五年二月二八日の太政官布告第六八号及び明治一七年二月八日の太政官布告第二八号がそれである。

(2) この達は必ずしも地方に徹底せず、一三年度の茨城県議員中に二名の準官吏と一名の郵便取扱が発見され、県令が譴責処分を行うとともに、県会が準官吏二名の当選を取消し、郵便取扱を除名する処置をとった。山田公平「わが国における選挙制度の形成―明治一一年府県会選挙規則について」(『名古屋大学法政論集』第二四号所収、一九六三年) 八二頁。

(3) 國學院大学図書館所蔵『井上毅関係文書梧陰文庫』B一二六八。

(4) 國學院大学図書館所蔵『井上毅関係文書梧陰文庫』B一二六九。

(5) 議長の他、内閣委員及び議員は、次の通りである。国立公文書館内閣文庫所蔵『明治十三年地方官會議筆記』乾卷一―三頁、七三―七五頁、同書坤卷一八一頁。

議長 河野敏鎌

議員 一番、島惟精 二番、富岡敬明 三番、吉田豊文 四番、白根多助 五番、松平正直 六番、熊野九郎 七番、藤川為親 八番、原保太郎 九番、三島通庸 十番、藤村紫朗 十一番、河野通 十二番、榎村正直 十三番、永山盛輝 十四番、境二郎 十五番、岩村高俊 十六番、大迫貞清 十七番、山田秀典 十八番、森醇 十九番、松田道之 二十番、高崎五六 廿一番、西

村亮吉 廿二番、山吉盛典 廿三番、渡辺千秋 廿四番、下山尚 廿五番、楢取素彦 廿六番、野村靖 廿七番、北垣國道 廿八番、平山靖彦 廿九番、関口隆吉 三十番、植崎寛直 卅一番、安場保和 卅二番、石田英吉 卅三番、野村維章 卅四番、籠手田安定 卅五番、岩佐為春 卅六番、高橋新吉 卅七番、斯波有造 卅八番、宍戸昌
内閣委員 番外一番、今村和郎 番外二番、西村捨三

(6) 議案は、全て条文改正案で提出されており、改正案が提出された条文は、第一三条の他、第五条・第六条・第七条・第九条第二項・第一一条第一項・第一七条・第二四条・第三五条である。

(7) 国立公文書館内閣文庫所蔵『明治十三年地方官會議筆記』乾卷一九七頁。

(8) 同前書二三四頁。

(9) 同前書二三五・二二二六頁。

(10) 同前書二二七頁。

(11) 同前書二三八頁。

(12) 国立公文書館内閣文庫所蔵『明治十三年地方官會議筆記』坤卷二六五頁。

(13) 同前書二六六頁。

(14) 明治法制經濟研究所編『元老院會議筆記』前期第八卷（元老院會議筆記刊行会、一九六九年）一四四頁。

(15) 山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成——明治前期編——』（弘文堂、一九九一年）八二八頁。これによれば、この改正案は、明治一五年に参事院が立案理由として挙げたものであることがわかる。

終章

府県会規則制定までの期間において、議会の在り方に関する考え方が如何なるものであったのか。

第一回地方官會議終了時では、府県会は公選議員ではなく、「行政ノ一部ニ屬スルノ官吏」である区長によって構成さ

明治一一年府県会規則の被選挙権に関する一考察（石川）

七九（七九）

れることが決定された。すなわち、この段階では、官選議会が想定されていたのである。しかし、第一回地方官会議後の明治九年の元老院では、「時勢ノ適應不適應ヲ酌量」⁽¹⁾して議決されなかつた。そして、明治十一年三月の大久保上申書では、第一回地方官会議の結論とは異なり、町村会規定を基礎として、公選議会Ⅱ民選議会を前提としている。これは、明治十〇年の西南戦争や地主層が主導する自由民権運動などに代表される国内不満に対する懐柔策として考えられたのではないかと考えられる。この上申書に依れば、「住民共同ノ公事ヲ行フ」「獨立ノ公權」の与えるために「地方會議ノ法ヲ設立スル」とし、自治の精神を原則的に認める考え方が表明された。そして、地方會議法作成に際しては、欧米制度の模倣ではなく、「我カ邦固有ノ慣習」と「人智ノ程度」を十分に考慮することが必要であるとした。したがって、府県会規則の被選挙権規定作成に際しても、「我カ邦固有ノ慣習」、すなわち、町村会規定などを基礎とし、その上で、「人智ノ程度」をどのように考えるかが議論の的となった。これは、第二回地方官會議及び元老院の審議内容によって首肯できる。そして、被選挙権規定に関する議論の中で示された大きな流れは、府県会には地租を多額に納める地主層を選出するべきであるというものであつたと考えられる。これは、審議参加者が「人民」を「啓蒙すべき対象」として位置づけていたことに起因しているのではないかと考えられる。この上申書を原型として制定された府県会規則は民選議会を前提とし、「多数決（第二六条）」、「公開（第二八条）」、「定期開催（第三一条）」などを規定し、近代議会の諸原則を導入したが、それと同時に、府県会の権限を著しく狭く規定した為、結果として、府県会は諮問機関と位置付けられたのである。更に、政府は、国家体制の安定を図るために、府県会を設置するとともに、明治十一年七月二五日の太政官達第三二二号で「府県官職制」を公布した。この「府県官職制」により、地方監督権の構図を、（中央）内務卿↓（府県）府知事県令↓書記官↓属（庶務）・警部（警察）↓（郡区）郡長・区长↓書記↓（町村）戸長とし、⁽²⁾地主層を郡長に任用することで、彼らの支配力や連帯感

を利用して町村統治を摩擦なく行うようにしたのである。これにより、政府は、府県会という議会制度とともに官吏制度への登庸という二つの方法を用いて、「内地ノ根本タル地方制度ヲ確立シ以テ他日立憲政治ヲ開クノ素地」を作ろうとしたのである。

【注】

- (1) 明治法制経済研究所編『元老院會議筆記』前期第二卷（元老院會議筆記刊行会、一九六六年）三七四頁。
- (2) 山中永之佑『日本近代国家の形成と官僚制』（弘文堂、一九七三年）二六頁。