

日清戦後の地方制度改革

——府県制郡制改正をめぐる政党と官僚——

飯 塚 一 幸

【要約】 初期議会期、府県制郡制は改正を求める民党とそれを拒否する藩閥政府との間で政治的争点となっていた。しかし日清戦後の第二次松方正義内閣の時、行政内容の質的変化と、府県知事の権限拡大の必要性に対応するために、内務省内に市制町村制から府県制郡制に至る地方制度の全面改革プランが浮上する。この内府県制は、最初の政党内閣である第一次大隈重信内閣において内務省案に修正が加えられ、第二次山県有朋内閣に至り憲政党との交渉・妥協を経て改正が実現する。政党の勢力拡大に対抗し官僚の独自性確保を狙った修正であるとする通説とは異なっており、改正府県制の立法過程は政党の影響力の強さを示している。次に郡制は、第一次大隈内閣において廃止法律案が作成されたが内閣崩壊で流産し、結局府県制と同時に改正されることとなった。しかしこの郡制廃止構想は、日露戦後の原敬内務大臣による地方制度改革構想の原型をなす、注目すべき内容だったのである。

史林 七九卷一号 一九九六年一月

はじめに

一八九〇（明治二三）年に公布された府県制郡制は、九年後の一八九九（明治三二）年、一部に未施行府県を残したまま早くも全面改正となった。府県制郡制は、郡会議員・府県会議員の選出について住民の直接選挙ではなく複選法を規定していた。つまり府県会議員は、市では市会議員及び市参事会員、郡では郡会議員及び郡参事会員が選ぶ仕組みとなっており、郡会議員については四分の三を郡内町村会が選出し、残り四分の一は地価一万円以上の土地を所有する大地主の互選によ

るとされていた。府県制郡制は、こうした複選法や大地主特権制等の規定から、地主の地方政治への参加を認め官選の府県知事・郡長による地方行政を補完させる制度として理解されてきたのである。

改正府県制郡制は、制定当初から民党による批判の強かったこれら複選法や大地主特権制を廃止した。にもかかわらず、この改正は政党勢力への対抗と官僚の独自性確保を狙った修正であるとするのが通説となっている^①。改正における山県有朋ないしは山県系官僚の主導性を強調するわけである。一方で府県制郡制の改正が、第二次山県内閣と憲政党との提携関係を維持するために憲政党への妥協として行われた点を重視したり、日清戦後の産業資本確立に伴うブルジョアジーの政治的進出への対応とする見解もある^②。

しかし、改正府県制郡制の性格規定をめぐる右の議論は、その立法過程を本格的に検討しないまま行われてきたと言つてよい。その要因としては第一に、村共同体が明治国家の支配を底辺で支える役割を一貫して果たしたとする理解から、明治地方自治制研究が市制町村制の成立及びその施行を主な対象としてきたことがあげられる。府県制郡制の成立過程に対する関心は薄く^③、その改正経過に至っては研究史上の空白と言つてもよい状況を生み出してきたのである。第二の要因としては、初期議会における藩閥政府と民党との対抗関係の一つとして府県制郡制改正問題が取り上げられてきたために、両者の間で争点となった複選法と大地主特権制の廃止のみに関心が集中した点も見逃せない。内務省による「地方行政の機能的分析」^④の必要性が説かれながら、その根幹をなす府県制郡制の改正を総体として分析する動機に欠けていたのである。また、日清戦後における政党の地方自治論・地方制度改革構想も独自に検討されることなく、民権派以来の議事機関の権限拡張論をそのまま継承しているものと漠然と認識されてきたのである。

そこで本稿では、改正府県制郡制の立法経過の大枠と改正目的を明らかにすることを第一の課題とする。そして第二に、政党と内務官僚の地方制度改革構想における一致点と相違点を明確にしながら、両者の改正への関与の度合いを検討する。その上で第三の課題として、府県制郡制改正案の作成中に浮上した郡制廃止構想の内容を明らかにして、原敬内務大臣時

代の郡制廃止と市制町村制改正を合わせた地方制度改革構想との関係を問いたい。^⑥

- ① 石田雄『近代日本政治構造の研究』（未來社、一九五六年）二一九～二〇頁、三谷太一郎『日本政党史の形成』（東京大学出版会、一九六七年）七七頁、山田公平『近代日本の国民国家と地方自治』（名古屋大学出版会、一九九一年）五〇六～五〇八頁、大島美津子『明治国家と地域社会』（岩波書店、一九九四年）二六六～二六七頁。もちろん山田・大島も、政党への譲歩、都市兩工業者への政治的権利の付与といった点への配慮も行っている。たとえば、大島美津子「第二次山県内閣」（林茂・辻清明編『日本内閣史録』第一巻、第一法規、一九八一年）三二八～三二九頁。
- ② 升味準之助『日本政党史論』第二巻（東京大学出版会、一九六六年）三二一頁、中村政則「天皇制国家と地方支配」（歴史学研究会・日本史研究会編『講座日本歴史』8近代2、東京大学出版会、一九八五年）七五頁、伊藤之雄「立憲政友会創立期の議会——第二回帝國議會——」（内田健三・金原左門・古屋哲夫編『日本該会史録』1、第一法規、一九九一年）二五一～二五二頁。
- ③ たとえば山中永之佑監修、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・古田愛編『近代日本地方自治立法資料集成』3〔明治後期編〕（弘文堂、一九九五年）の「解題」日本近代国家の成立と地方自治制（山中永之佑執筆）二九～三〇頁。

- ④ 府県制郡制の成立過程については、近年新たな解明が進みつつある。たとえば、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）、長井純一「山県有朋と地方自治制度確立事業——明治21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）、居石正和「明治地方制度の成立とその特徴（一）——府県制の成立過程を中心に——」・同「明治地方制度の成立とその特徴（二）——モッセの自治論を中心に——」（『島大法学』第三八巻第一号・第四号、一九九四・九五五年）。
- ⑤ 大島美津子前掲書X頁。
- ⑥ 本稿で利用した史料の多くは、前掲『近代日本地方自治立法資料集成』3〔明治後期編〕の編纂過程で収集したものである。

第一章 府県制全文改正案作成に着手するまでの経過

第一節 第二次伊藤博文内閣と地方制度改革

第一議會から第一〇議會までの衆議院議員提出府県制郡制改正法律案をまとめた表1に示したように、衆議院側は府県制郡制公布後その改正には常に積極的であった。この内衆議院での郡制改正運動については、①郡長公選、②複選法の廃止、③大地主特権制の廃止、の三つを柱として行われたことが指摘されている^①。

表1 衆議院議員提出府県制郡制改正法律案一覧

議会	件名	提出者(所属党派)	審議結果
1	郡制改正法律案	森東一郎(弥生倶楽部)	衆決・貴審議未了
2	郡制改正法律案	同上(弥生倶楽部)	途中撤回
2	郡制改正法案	工藤行幹外4名(弥生倶楽部)	衆審議未了
2	府県制改正法案	朝長慎三外4名(弥生倶楽部)	衆審議未了
3	郡制改正法案	工藤行幹外2名(弥生倶楽部)	衆審議未了
3	府県制改正法案	朝長慎三外3名(弥生倶楽部)	衆否決
3	府県制修正法案	天堃伊左衛門外8名(中央倶楽部)	途中撤回
4	郡制改正法案	工藤行幹外2名(弥生倶楽部)	衆審議未了
4	府県制改正法案	朝長慎三外2名(弥生倶楽部)	衆審議未了
5	郡制改正法律案	工藤行幹外1名(同志倶楽部)	衆審議未了
5	府県制改正法律案	朝長慎三外3名(同志倶楽部)	衆審議未了
5	郡制改正法律案	加藤六蔵外2名(同志倶楽部)	衆審議未了
5	郡制改正法律案	立入奇一外2名(議員集会所)	衆審議未了
5	府県制改正法律案	松島廉作外2名(無所属)	衆審議未了
5	府県制改正法律案	斎藤斐外2名(無所属)	衆審議未了
6	郡制改正法律案	田艇吉外5名(自由党)	衆審議未了
6	府県制改正法律案	同上(自由党)	衆審議未了
6	郡制改正法律案	福田久松外3名(立憲改進黨)	衆審議未了
6	府県制改正法律案	同上(立憲改進黨)	衆審議未了
8	郡制改正法律案	田艇吉外4名(自由党)	衆修正可決・貴審議未了
8	府県制改正法律案	同上(自由党)	衆修正可決・貴審議未了
8	府県制改正法律案	村上芳太郎外4名(立憲改進黨)	衆議決不要
8	郡制改正法律案	工藤行幹(立憲革新党)	衆議決不要
8	府県制改正法律案	同上(立憲革新党)	衆議決不要
9	郡制改正法律案	多田作兵衛外6名(自由党)	衆修正可決・貴否決
9	府県制改正法律案	同上(自由党)	衆修正可決・貴審議未了
9	郡制改正法律案	西村真太郎外7名(進歩党)	衆議決不要
9	府県制改正法律案	橋本久太郎外7名(進歩党)	衆議決不要
10	府県制改正法律案	工藤行幹外7名(進歩党)	衆修正可決・貴否決
10	郡制改正法律案	同上(進歩党)	衆修正可決・貴否決

注.『帝国議会衆議院議事速記録』・『帝国議会貴族院議事速記録』(東京大学出版会)より作成。

これに対し、内務省が何時ごろから府県制郡制の全面改正を目指し条文作成に着手したのか、現在までの研究でははっきりしない。しかし、一八九三(明治二〇)年四月一七日開催の地方長官会議^②に出された意見書をまとめたと推定される「府県制郡制 府県知事意見要領」^③なる印刷物が残っている。府県制郡制公布後早くも三年にして内務省内では改正を視野に入れた調査を開始していたのである。中には、町村会議員選挙への政党の介入を招く因を復選法に求め、府県会議員・郡会議員の複選法廃止を主張

する意見（大分県・高知県^④）、府県会への議案を事前に内務省に提出する制度の廃止等地方長官の地位強化を提案する意見（和歌山県・山梨県）、内務省書記官通牒と行政裁判所判決の相違点の解消を求めた意見（大阪府・愛知県）など、注目すべき内容が含まれている。しかしこの時点では意見集約に止まり、内務省による改正案の作成は行われておらず、いまだ本格的な改正作業が始まったとは言えない。

その後第二次伊藤内閣末期、府県制郡制改正へ向け局面が大きく動いた。一八九五（明治二八）年一月五日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡中で、自由党との提携問題の成り行きが左のように報じられている。

其内地方制度問題は、先日來内務省と直接引合候様申付置候処、例之復選論豈しく叶議不相整由、是は御帰京之上ならては到底落着無寛束、夫迄打捨置可然と林へも内々申合置候。今日之時勢瑣々たる法律問題に屑々論議するは各地選挙区之所望に有之間敷、自由党も今少し宏量を示し候方可然と諄々申合候次第に有之候。河野広中も明後日より京都之大会に赴候由、帰京後之再会を約し置候位に而是も法律論には余り熱心にも不被見受候へとも、旧來之行懸より多少申訳的之措置を不施ては不相濟との内意に被見受申候。^⑤

これより先第九議會召集を前にした同年一月二二日、自由党は代議士總會を開き伊藤内閣との提携を「宣言」していた。この史料は、「宣言」以後も伊東巳代治を窓口とする自由党と伊藤内閣との提携交渉が継続していたことを示している。自由党側が地方制度の改正、とりわけ複選法の廃止を条件の一つとして持ち出したのに対し、伊藤内閣側の交渉役伊東巳代治が法律問題にこだわることの無意味を自由党側に説きつつも、地方制度の改正について自由党に内務省と直接話し合うよう促していたのである。当時の内務省県治局長江木千之は、「自分も政党の領袖と話合をして見たらよからうと、先輩から注意せらるゝので、自由党の領袖松田正久等と密に会って話合つたこともある」と回想しているが、それがこの時のことかは定かでない。ともかく自由党・政府間の交渉は実際に行われた。その結果郡制については、第九議會衆議院郡制改正法律案特別委員長多田作兵衛が「本案ノ大体ニ就キマシテハ政府ハ是マデ年々不同意ヲ唱ヘテ居リマシタ、所謂大地主制ヲ廢スルコト複選ヲ直接選挙トスル事、是等ノ事ニ最モ不同意ヲ称ヘテ居リマシタガ、本年ハ此大体ニ就イテ同

意ヲ表シ」たと報告しているように、大地主制の廃止と複選法の廃止が合意されたのである。

しかし右の合意は、松岡康毅次官・江木千之丞治局長・都筑馨六土木局長ら内務官僚の反対で反古にされ、自由党は激昂し衆議院委員会は紛糾した。この問題は、その後野村靖内務大臣の辞任、江木の茨城県知事への転任、都筑の辞職へと発展していく。ただし、江木自身も大地主制の弊害については認めており、「町村会議員のやうに、一級選挙二級選挙と云ふ様な等級選挙にして大地主の制を廃したらよからう」との考えを抱いていた点にも注意しておきたい。

前年の第八議會に提案された郡制改正法律案は、委員会審議の過程で「第一ノ改革マデハ郡長ノ選挙ハ修正ノ通(郡長官選——飯塚^①)」となり、あくまでも郡長公選を主張する人々との間に亀裂が生じ、本節冒頭で指摘した三点の改正を中心的要求として進められてきた郡制改正運動に分裂の兆候が見え始めていた。これを承けて第九議會へ自由党が提出した郡制改正法律案は、当初から郡長公選規定が削除されていた。しかしながら同法案は結局貴族院で否決された。この間の経緯について、一八九六(明治二九)年三月二五日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡は次のように伝えている。

御承知の如く会期も最早明日限りと相成、数多の政府案一瀉千里の猛勢を以て通過致候へとも、自由党の通過を希望致居郡制及選挙法改正案は、共に貴族院に於て擱殺せられ候場合に逢遇し、是迄政府と提携したるの実挙らずとて、非難を試み候ものに対しても、右二条は唯一の押道具と相成居候処、刻下の有様困却の至に候。……就ては今日の場合に相違し候ては、案の成立と否とは敢て問ふ所に無之候へとも、兎に角本議に上りたる上否決せらるる事に致度。郡制だけは僅に明朝委員長より否決の報告を提出する迄に相違ひ候^②。

以上のように第二次伊藤内閣末期、郡制改正運動の三つの柱の内、①については衆議院側がその要求を取り下げ、②・③については藩閥政府側の譲歩という形で決着する可能性が出てきたものではあるが、なお内務官僚・貴族院の反発が強く郡制改正が実現するには至らなかつたのである。

第九議會後、自由党の板垣退助総理が内務大臣として第二次伊藤内閣に入閣し、内務省治局長に同じく自由黨員の三

崎亀之助が就任した。この体制の下で地方制度改革の検討が行われていた事を示す史料が、次の千家尊福崎玉県知事宛三崎亀之助県治局長書簡である。

拜啓現行地方制度ニ関シテハ改正ヲ要スルノ点尠シトセス此等ハ目下当局ニ於テ審議中ニ属スルヲ以テ他日或ハ内務大臣ヨリ各位ニ対シテ諮問セラル、モノアルヘント雖差懸リ別紙所掲ノ諸点ニ関シ御意見承知致度候ニ付御帰庁ノ後書面ヲ以テ小官迄御意見御申越相成度此段申進候也

明治二十九年五月二十二日

三崎県治局長

千家崎玉県知事殿^⑩

埼玉県知事からの回答は同年七月三日付で、愛媛県知事からの回答も同年七月三〇日付で行われている。^⑪ 恐らく七月から八月にかけて各府県知事からの回答が内務省に集約されたと思われる。ところがその直後第二次伊藤内閣が退陣に追い込まれ、この時の改正案作成作業は実を結ばずに終わったものと推測されるのである。

第二節 第二次松方正義内閣と地方制度改革

第二次伊藤内閣崩壊後の一八九六（明治二九）年九月、第二次松方内閣が成立した。第二次松方内閣の府県制郡制改正に対する考え方を示す史料としては、まず第一〇議会において衆議院に提出された「府県制改正法律案」・「郡制改正法律案」に関する委員会での論議がある。内務次官中村元雄はこの席で次のように述べ、②複選法の廃止、③大地主制の廃止については改正に應じる用意のあることを明言した。

過日ヨリ此委員会ニ於キマシテ、三崎政府委員（県治局長——飯塚）ヨリ御答ヲ致シマシタル如ク、右御要求ノ二件ノ外ノ、郡長公選ノコトハ、絶対的同意ハ出来ヌガ、右ノ御交渉ノ大地主廃止、複選法廃止ノ二件ノコトハ、今日絶対的御同意ヲ致サヌト云フ訳デ

その上で中村は、府県制については現在府県知事からも意見をくみ上げて取り調べ中であるが、未だ府県制郡制共に未施行府県が多いことに鑑み、「慎重ニ調査ヲ遂ゲタ上デ、他日進デ政府カラ此改正案ヲ出ス時機モ来ルカモ知レマセヌ^⑩」との見解を表明した。これに対し衆議院側は、「昨年ニ於テ郡長公選ハ政府ノ意ニ譲ヅタカラ、当年モ其点ハ政府ガ同意ガ出来ヌナラ先ヅ譲ルトシテモ宜シイガ、他ノ二点ハ是非共同意ヲ得ナケレバナラス^⑪」との立場をとっていた。第一〇議会に工藤行幹が提出した「郡制改正法律案」は、「第五十一条 郡長及助役ハ有給吏員トシ郡会之ヲ選挙シ其ノ任期ハ四年トス(以下略)^⑫」という郡長公選規定を含んでいたが、衆議院は前議会と同じくその審議の中で郡長公選論を取り下げたのである。郡長公選論は、住民の費用負担で運用される地域団体の執行機関の長は住民が選出し雇用するものであるとする理念に立つ主張である。郡制改革運動の三つの柱の中では最も中心的・原理的課題であって、^⑬反対に政府にとっては受け入れがたい修正であった。第二次松方内閣は、直ちに府県制郡制の改正に応じることに難色を示したものの、衆議院側が自ら郡長公選論を要求内容からはずしたことにより、政府と政党間で合意に達し地方制度改正を実現する条件が大きく広がったのである。

第一〇議会に工藤行幹外七名が提案した「府県制改正法律案」は、章編成の上でも従来の政党案から変化を見せ政府側に一歩近付いている。前年の第九議会に多田作兵衛外六名が提出した「府県制改正法律案」・「郡制改正法律案」は、「第三章 第一款 府県参事会及府県吏員委員ノ組織選任 第二款 府県参事会並ニ府県吏員ノ職務権限及庶務規定」・「第三章 郡行政 第一款 郡参事会郡吏員及委員ノ組織選任 第二款 郡参事会並ニ郡吏員ノ職務権限及庶務規定 第三款 給料及給与^⑭」という具合に、議決機関である参事会と執行機関である吏員・委員を同一の章で扱う編成をとっていた。これに対し先の工藤行幹外七名提出「府県制改正法律案」は、参事会については第三章で、吏員については第四章で規定して、両者を分けたところに大きな特徴があった。^⑮もともと府県制郡制定定の過程で、その第一次案とも言うべき一八八八

（明治二二）年八月二八日付「地方制度編纂委員会案」、及びそれを基に同年九月二六日閣議の了承を得た「内閣原案」は、参事会を「第三章 府県行政」の中に規定し執行機関として位置づけ、幅広い権限を与えていた。ところがその後の修正によって、参事会は執行機関としての性格を否定され議事機関に純化したはずではあったが、結局参事会を府県行政の中で扱うという章編成に変化がないまま府県制は公布されたのである。こうした経緯もあって、法制官僚水野遵でさえ、府県制が行政機関の組織について知事の独任制を採用したことを認めながら、「府県参事会なるものは自治団体の行政機関とす」と断定しているように、その後も参事会が執行機関なのか議事機関なのか解釈に曖昧さが残っていたのである。第一〇議会の工藤行幹外七名提出「府県制改正法律案」は、政党の側も参事会の性格規定をめぐる右の曖昧さを払拭し、政府と同じく議事機関として認識しつつあったことを示している。

さらに第九議会の多田作兵衛外六名提出「府県制改正法律案」が、年来の政党側の主張に沿って府県会に府県条例及び規則を設ける権限を定めていたのに対し、第一〇議会の工藤行幹外七名提出「府県制改正法律案」ではこの規定を削除している点も、政府側との接点の拡大と考えられ重要である。

ところで、中村内務次官が答弁の中で現在各府県知事に諮問中である旨の発言を行っているが、これは第二次松方内閣成立直後の一八九六（明治二九）年一〇月二三日、三崎県治局長名で各知事宛に「地方行政上ノ得失ニ関シ」意見を上申するようにと命じた通牒秘甲第一七五号を指している。この時の上申をまとめたものが東京都公文書館蔵『地方官意見 知事官房』である。その中に「衆議院議員選挙法ニ関スル意見 府県制ニ関スル意見 市制町村制ニ関スル意見 郡制ニ関スル意見」という表題のついた活版の冊子が綴じ込まれている。この冊子には、いずれも熊本県による「府県合併ニ関スル事」・「町村ノ区域ヲ広大ナラシムル事」・「郡制ヲ廃止スル事」、以上三件の上申が収録されている。当時の熊本県知事は松平正直である。上申の趣旨は、七百戸を目安に町村合併を行う事によって公共事業の振興を図り、それに伴って郡を現行の半数程度にまで減らし、「郡ヲ以テ従前ノ如ク單純ナル行政区画ト為シ郡長ハ一方ニ於テハ町村ノ監督官トシ更ニ

国ノ行政及ヒ府県ノ行政上知事ノ命令ヲ町村ニ伝達執行スルノ地位ニ立タシメ郡役所ヲ以テ恰モ府県ノ出張所ノ如クスル^③。その上で、府県合併を実施して全国を二五の行政区画に区分しようというのである。郡制廃止と町村合併・府県合併がセットで論じられているのが上申の特徴であった。また郡制廃止論の嚆矢と見てよい^④。しかも上申直後の一八九六年一月二一日、松平正直は内務次官へと転じる。内務省内の有力な意見として郡制廃止論が存在したことは重要である。改正内容の点で政府と衆議院との距離が大きく縮まった状況変化を踏まえ、一八九七(明治三〇)年六月二日の地方長官会議において樺山資紀内務大臣は、「現行の地方制度は数年来の実験に依り往々其欠点ある事を発見したるにより、本省に於ては之が調査を為し、早晚改正を為さんと欲す。」との演説を行った。第二次松方内閣は地方制度の全文改正へ向けた作業を開始したのである。

- ① 宮本憲一「郡制廃止と町村合併」(島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、一九五八年)一〇三―一〇五頁。他に改正要求の主要項目として、郡への条例制定権の付与、郡参事会の権限拡張、郡組合規定の追加がある。
- ② 地方長官会議については、竹永三男「地方長官会議に関する覚書」(宮川秀一編『日本史における国家と社会』思文閣出版、一九九二年)、同「近代日本における中央・地方・地域——地方長官会議、同郷会・同郷人雑誌を素材として——」(朝尾直弘教授退官記念会編『日本社会の史的構造』近世・近代、思文閣出版、一九九五年)参照。
- ③ 滋賀県庁蔵『滋賀県行政文書』明治おー54「知事会議」所収。三冊に分かれている。また奈良県立図書館蔵『奈良県行政文書』明二七一―一七「長官会議」には、これとは別に一八九六年の地方長官会議に提出された意見を収録した印刷物が収められている。
- ④ 当時の大分県知事は岩崎小二郎、高知県知事は石田英吉である。
- ⑤ 伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』一(塙書房、一九七三年)三三八頁。
- ⑥ 江木千之翁経歴談刊行会編『江木千之翁経歴談』上巻(一九三三年)一九四頁。
- ⑦ 『帝國議會衆議院議事速記録』11、第九回議會下(東京大学出版会)六五一頁。政府委員松岡康毅内務次官は衆議院委員会における政府の態度について、「内務大臣ガ委員席へ出マシテ第一ニ郡長公選ト云フコトハ絶対的反对、徹頭徹尾同意ガ出来ナイ後トノ二ツ(大地主制と複選制の廃止——飯塚)ハ同意ヲスル」ことになったと述べている(『帝國議會貴族院議事速記録』11、第九回議會下、東京大学出版会、六七五―六七六頁)。
- ⑧ 原奎一郎編『原敬日記』第二卷(福村出版、一九八一年)一八九六

年二月三日参照。

- ⑨ この間の経緯については、升味準之助前掲書二六五頁参照。
- ⑩ 前掲『江木千之翁経歴談』上巻、一九六頁。また一九九六年二月一日付伊藤博文宛野村靖書簡には、「複選法廃止及其代用法に付而は已に御相談いたし置候事」（伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』六、稿書房、一九七八年、三六九頁）とあり、辞任する直前であった野村が、伊藤との間で府県会・郡会議員の複選法廃止とその後、の制度改正について何らかの合意に達していた可能性もある。
- ⑪ 『帝國議会衆議院議事速記録』9、第八回議會、五九七頁。なお、第八回議會へ向けた自由党の党大会決定の中に郡制改正がある（『自由党党報』第八三三号、一八九五年四月二五日）。
- ⑫ 第九回議會の郡制改正法律案特別委員長多田作兵衛は、郡長公選規定を削除した理由について「議場ノ通過、貴族院ノ通過、政府ノ同意ガムツカンイ」点を挙げている（『帝國議会衆議院議事速記録』11、第九回議會下、六五二頁）。衆議院内にも郡長公選慎重論が根強かったことが窺える。なお宮本憲一前掲論文では、郡長公選要求の削除による郡制改正運動の分裂を、第一〇議會に工藤行幹から提出された「郡制改正法律案」の委員会審議の時点に求めているが、その兆候は日清戦争直後の第八回議會にまで遡れる。
- ⑬ 『帝國議会衆議院議事速記録』10、第九回議會上、一四七〜一五二頁。
- ⑭ 升味準之助前掲書二六四頁。一八九六年四月三日付山県有朋宛清浦奎吾書簡も、「貴族院は第九回議會の終に臨み、郡制改正案は、政府が自由党の欲心を求めるために同意を表したるの痕跡ありしを以て、全会一致を以て否決したる程の情態」（徳富蘇峰編述『公爵山県有朋伝』下巻、原書房、一九六九年、二八三頁）と報じている。
- ⑮ 第九回議會での郡制改正をめぐる伊藤・井上馨、自由党、山県有朋を

中心に結集を始めた官僚層の動向については、伊藤之雄「第二次伊藤内閣期の政党と藩閥官僚」（『名古屋大学文学部研究論集』一一三号、一九九二年）第四章1参照。

- ⑯ 埼玉県文書館蔵「埼玉県行政文書」明二〇五九一二三所収。前掲『近代日本地方自治立法資料集成』3（明治後期編）に一九九六年10番資料として収録。

- ⑰ 東京都公文書館蔵「地方官意見 知事官房」に収録されている「衆議院議員選挙法ニ関スル意見 府県制ニ関スル意見 市制町村制ニ関スル意見 郡制ニ関スル意見」という冊子に、愛媛県からの意見として「県治局長ノ照会ニ対シ明治廿九年七月三十日意見申出」とある。

- ⑱ 『帝國議会衆議院委員会議録』明治篇9（東京大学出版会）一六三頁。

- ⑲ 同委員会での委員長中島又五郎の発言。同右書一六三頁。

- ⑳ 『帝國議会衆議院議事速記録』12、第一〇回議會、一六二頁。

- ㉑ 地方自治体の首長の正当性をこうした主張から切り離すしかけてして名誉職制が採用されたとする、奥村弘「八民権・名誉職制・等級選挙制——地域社会編成からみた明治憲法体制——」（『人文学報』第六七号、一九九〇年）参照。また国会開設以前の郡長公選要求については、海野福寿・渡辺隆喜「明治國家と地方自治」（『大系日本國家史』4近代1、東京大学出版会、一九七五年）中の「一 自由民権運動と地方自治論」（渡辺執筆）、居石正和「三新法体制期の府県会制度——府県会の予算議定権を中心として——」（『同志社法学』三五巻四号、一九八四年）、同「府県会規則第七条（建議権）改正問題をめぐって——我が国における「法治国」の形成——」（『法制史研究』三八号、一九八九年）参照。

- ㉒ 『帝國議会衆議院議事速記録』10、第九回議會上、一四九〜一五〇頁及び一五六〜一五七頁。

② 『帝國議會衆議院議事速記録』12、第一〇回議會、四七〇四九頁。ただし依然として工藤行幹外七名提出「郡制改正法律案」の方は、従来通り両者が同じく「第三章 郡行政」の中で扱われている。

③ 参事会を執行機関とする「地方制度編纂委員会案」・「内閣原案」への井上毅の批判、彼の主導による法制局内での修正については、坂井雄吉「明治地方制度とフランス——井上毅の立法意見を手がかりとして——」（日本政治学会編『近代日本政治における中央と地方』岩波書店、一九八五年）参照。

④ 水野遼講述『府県制郡制講義』七八〜八三頁。水野は一八五〇（嘉永三）年名古屋生まれ。一八九〇年当時、法制局参事官兼書記官。

⑤ 『帝國議會衆議院議事速記録』10、第九回議会上、一五三頁。

⑥ 『帝國議會衆議院議事速記録』12、第一〇回議會、四四〇〜四五一頁。ただし、工藤行幹外七名提出「郡制改正法律案」の方は、従来通り郡

第二章 府県制改正内務省案の形成過程

本章では、内務省内で地方制度の全文改正作業に着手した第二次松方正義内閣から改正府県制郡制が成立した第二次山県有朋内閣に至る、府県制改正内務省案の変遷を概観する。

最も基本的な史料となるのが、早稲田大学蔵『大隈文書』A—二六一九「府県制改正ノ件」^①である。「府県制改正ノ件」には、(1)内務省が内務大臣名で府県制改正案の議会提出を目指し閣議を要請した閣議請議書草案である「府県制改正ノ件」、(2)第二次山県内閣が帝國議會に提出したものと同文の「府県制改正法律案理由書」、(3)府県制改正案の要点について細部にわたり説明を付した「府県制改正案説明要領」、(4)「府県制」が収録されている。

この内(4)「府県制」が、改正へ向け条文作成を行った最初の内務省案と考えられるものである。この「府県制」第一四〇条に、一八九八（明治三一）年四月一日からの施行を規定していることから、恐らく一八九七（明治三〇）年、第二次

会に都条例・規則の制定権を認めている（同前書一五九〜一六六頁）。
⑦ 山口県文書館蔵『山口県庁文書』戦前A総務116「行政事務整理意見書」所収。上申の提出期限は一月一日となっている。

⑧ この冊子によると、府県制に関する意見として複選法の可否について触れているのは、廃止説の大分県（山田為暄知事）と維持説の福井県（荒川邦藏知事）のみである。全く意見を上申していない府県が多く、全体として改正意見が低調なのは、同年五月の県治局からの諮問に対し各府県からの答申が内務省に提出されていたためであろう。

⑨ 前掲「衆議院議員選挙法ニ関スル意見 府県制ニ関スル意見 市制町村制ニ関スル意見 郡制ニ関スル意見」三五頁。

⑩ この点をいち早く指摘したが、小路田泰直『日本近代都市史研究序説』（柏書房、一九九一年）一六七〜一六八頁である。

⑪ 大隈文書『内務省史』第四卷（原書房、一九七一年）三三四頁。

松方内閣時の内務省が、同年一月二二日に召集された第一一議會への上程を目指し改正を企てた案であろう。第二の可成性として、同「府県制」は第一一議會への提出を目指し政党側が作成した案であるとも考えられるが、以下で考察するように第一次大隈重信内閣の内務省案作成の際に草案として利用されたものである以上、同「府県制」は政党案ではなく第二次松方内閣時の「内務省案」であると断定しておきたい。^③

「府県制改正ノ件」所収の文書の内、(1)(3)は、共に冒頭で「現行ノ府県制ハ公布(3では発布)以来既ニ九年ノ星霜ヲ経」たと述べており、さらに(1)の末尾で第一三議會(一八九八年一月七日召集)への提出を求めていることから、(1)(3)は府県制郡制が発布された一八九〇(明治二三)年から九年目に当たる一八九八(明治三一)年の作成であり、ここでの内務大臣は、第一次大隈内閣の内務大臣板垣退助であると確定できる。(2)も同様に第一次大隈内閣時のものであろう。また、(4)「府県制」に施されている数多くの訂正も、第一四〇条の施行期日が一八九九(明治三三)年四月一日に訂正されていることから、第一次大隈内閣の時になされたものと推定して間違いない。同内閣時の内務省には、憲政党から板垣内務大臣の他に、いずれも旧自由党系から鈴木充美次官・山下千代雄県治局長・西山志澄警視總監・小倉久警保局長・斉藤珪次秘書官(北海道関係は除く)が就官していた。^⑦板垣内相は就任早々地方制度改正に強い意欲を見せ、一八九八年七月二六日には訓第六六九号を発し、各地方長官に「地方事務ヲ簡捷ニシ行政ノ整理ヲ図ル」ために意見書の提出を求めている。^⑧また同年九月二〇・二六日両日には憲政党政務調査局で地方制度改正を論じ、一〇月四日には政務調査局會議に鈴木内務次官・井上友一内務省書記官が出席して地方制度改正案をめぐって協議を行っている。^⑩(4)「府県制」に加えられた修正は、憲政党の意向を強く反映していると見て差し支えない。

次にもう一つの基本史料が、第二次山県内閣時の改正府県制郡制関係の立法史料を収録した、『公文類聚』第二三編卷二政綱門二一一「府県制郡制ヲ改正ス」^⑫である。ここに収められた内務省の府県制改正法律案(手書き)は、大筋において前述の(4)「府県制」の修正案Ⅱ第一次大隈内閣内務省案を下敷きとし、それに訂正を加える形式をとっている。

これをまとめるならば、現在我々は、『大隈文書』所収の①第二次松方内閣時の「内務省案」（内務大臣による閣議請議書がついておらず省内での最終的合意が得られたか不明のため括弧を付した）・②第一次大隈内閣時の内務省案（①の修正案）、及び『公文類聚』所収の③第二次山県内閣時の内務省当初案（②を下敷きとし若干修正を加えた案）・④第二次山県内閣案（③の修正案）を確認することができるのである。

この内、③案は原文に多くの修正が加えられている。第二次山県内閣成立直後、政府と旧自由党系の憲政党及び国民協会との間に地方制度改正をめぐって交渉会が持たれた。その交渉に臨むにあたって憲政党は一八九九（明治三二）年一月二三日に代議士総会を開催し、要求内容を決議した。^⑭翌二四日と二五日の交渉会で府県制郡制改正の要点がまとまるが、③案が一月二六日に西郷従道内務大臣から内閣に提出された内務省案であることを考え合わせると、③案の修正は政府と憲政党との交渉会の席で行われたものではないかと推定されるのである。この修正の大半を取り入れて④案が成立していることから、第二次山県内閣案である④案も、憲政党の意向を大幅に受け入れて作成されたことは明らかである。改正府県制郡制公布直後の三月一八日、西郷従道内務大臣は各府県知事宛に秘甲第七二号を発し、「地方長官ノ意見並本省調査ノ資料等ヲ参酌シ修正案提出ノ願議ヲ確定」したとその経過について述べているが、これは事の一面のみを伝えているに過ぎない。^⑮

次に以上四案の内容を比較し、第二次山県内閣で行われた府県制郡制改正と憲政党との関係をより明確にしておきたい。

① 前掲『近代日本地方自治立法資料集』。〔明治後期編〕に一八九九年2C資料として収録。

② 同右書二八〇頁。

③ 早稲田大学大隈研究室編『大隈文書目録』（一九五二年）では、A—二六一九全体を一八九八年の第一次大隈内閣時の史料としているが、

本文で推定したように、同史料所収の「府県制」は第二次松方内閣時

のものである。

④ 前掲『近代日本地方自治立法資料集』。〔明治後期編〕二五六・二五八頁。

⑤ 同右書二五七頁。

⑥ 同右書二八〇頁。

⑦ 前掲『内務省史』第四卷、伊藤之雄「日清戦後の自由党の改革と星

亭」(名古屋大学文学部研究論集) 一一六、一九九三年) 二二二頁第
6表による。

⑧ 板垣退助「内務省所管事務に就て」(憲政党党報) 第二号、一八九
八年八月二〇日。

⑨ 滋賀県庁蔵『滋賀県行政文書』明治お—62「秘書編冊」。

⑩ 「政務調査局の会議」(憲政党党報) 第五号、一八九八年一〇月五
日) 四〇頁。

⑪ 「政務調査局の会議」(憲政党党報) 第六号、一八九八年一月五
日) 四四〜四五頁。

⑫ 前掲『近代日本地方自治立法資料集成』3〔明治後期編〕に一八九
九年2A資料として収録。

⑬ 『東京日日新聞』一八九九年一月二四日付。

第三章 各府県制改正案の比較

第一節 四案の共通点

表2は、前章で指摘した①から④までの四案を主要な項目毎に比較したものである。(1) 府県の法人格の明記、(2) 複選法の廃止、(3) 議員の任期、(4) 府県会の定足数、(5) 府県による積立金穀の設置・寄付や補助行為の許可の明記、(6) 特別会計の設置規定の追加といった諸点は四案共に共通しており、これらの点では山県系官僚と政党の間に対立はない。

(2) の複選法廃止については、先述したように第二次伊藤内閣末期の自由党との提携交渉の中でいったん合意に達した経緯があった。第一三議會貴族院で山県有朋首相は複選法廃止について次のように演説している。

複選制ニ依リマスルト云フト府県會議員郡會議員ノ選挙ニ関スル勝敗ハ、一ニ市町村會議員ノ選挙ニ係リマスルカラ競争ノ熱度ハ層

⑭ 同右一八九九年一月二六日付、『日刊人民』一八九九年一月二五〜二七日付。『日刊人民』は、星亨系の新聞。国会図書館新聞資料室蔵マイクロフィルムを利用した。なおいち早くこの交渉に注目して、府県制郡制改正を憲政党が地租増徴で妥協した見返りの一つと結論付けた論稿に、伊藤之雄前掲「立憲政友会創立期の議会——第二回帝國議會ノ第一五回帝國議會——」がある。

⑮ 前掲『近代日本地方自治立法資料集成』3〔明治後期編〕二四〇〜二四一頁に掲載されている閣議請議書「郡制府県制改正ノ件」の日付を参照。

⑯ 山口県文書館蔵『山口県庁文書』戦前A総務加「郡制ニ関スル要録」所収。

表2 府県制改正案の比較

項目	『大隈文書』A-二六一九所収 「府県制」	第一次大隈内閣内務省案	第二次山県内閣内務省第一次案	第二次山県内閣案
府県の法人格	法人と明記	同左	同左	同左
復選制の廃止	廃止	同左	同左	同左
選挙・被選挙権	直接国税年額5円以上納入者	地租年額5円以上若しくは他の直接国税年額5円以上納入者又は地租とその他の直接国税合計5円以上納入者	地租年額5円以上若しくは他の直接国税年額3円以上納入者又は地租とその他の直接国税合計5円以上納入者	選挙権は直接国税年額3円以上納入者、被選挙権は直接国税年額10円以上納入者
議員の定員	人口70万人までは30人、70～100万人は5万人毎に一人増加、100万人以上は7万人毎に一人増加	同左	勅令をもって規定	『大隈文書』A-二六一九所収「府県制」・第一次大隈内閣内務省案を復旧
議員の任期	任期4年、2年毎に半数改選	同左	同左	同左
投票方法	連記記名投票、自書不能者は代書を認める	連記無記名、自書不能者は投票不可	単記無記名、自書不能者は投票不可	連記無記名、自書不能者は投票不可
議会の定足数	議員定員の半数以上	同左	同左	同左
市部会郡部会	条文中に規定あり	設置及び組織権限等は勅令で規定	設置は勅令で規定	同左
名譽職参事会員	市部会郡部会のある府県8名、他の府県6名	府は8名、県は6名	同左	同左
参事会の招集	府県知事が招集、名譽職参事会員半数以上より請求があり相当の理由ありと認める時	府県知事が招集、名譽職参事会員半数以上より請求の場合「相当の理由ありと認める」部分を削除	府県知事が招集、削除した「相当の理由ありと認める」部分を復活	同左
有給府県吏員の定員	府県会の議決を経て内務大臣の許可を得る	左の規定を削除	同左	同左
常設委員の設置	府県会の議決を経て内務大臣の許可を得る	内務大臣の許可を削除	府県会の議決を経て内務大臣の許可を得る	同左
常設委員の組織・選任・任期	府県会の議決を経て内務大臣の許可を得る	府県会の議決を経て府県知事が定める	府県会の議決を経て内務大臣の許可を得た上で府県知事が定める	同左

<p>託顧・訴訟・和解への関与</p>	<p>府県知事が府県を代表し行う府県会の議決事項に明記</p>	<p>府県知事が府県を代表する規定削除 府県会の議決事項からも削除 参事会の職務権限に追加</p>	<p>規定なし</p>	<p>府県参事会の職務権限</p>
<p>府県事務の庶務規定</p>	<p>府県知事が定め内務大臣の許可を得る</p>	<p>内務大臣の許可を削除</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>有給府県吏員の給料額表費額及支給方法</p>	<p>府県会の議決を経て内務大臣の許可を得る</p>	<p>府県知事が定める</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>実費弁償額及支給方法</p>	<p>府県会の議決を経て内務大臣の許可を得る</p>	<p>府県会の議決を経て府県知事が定める</p>	<p>府県会の議決を経て内務大臣の許可を得た上で府県知事が定める</p>	<p>同左</p>
<p>決算</p>	<p>府県知事が府県会の認定に付す</p>	<p>府県知事が府県会に報告</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>郡参事会の規定</p>	<p>郡参事会の存在を前提とする</p>	<p>条文中から削除</p>	<p>郡参事会の存在を前提とする</p>	<p>同左</p>
<p>内務大臣の許可を要する事項</p>	<p>9 項目</p>	<p>左の内、第三項積立金繰等の設置・処分に関する事、第四項寄付・補助をなす事、第五項府県有不動産の売却・交換・譲渡並賃入・賃入をなす事、第七項夫役・現品を賦課する事を削除</p>	<p>左で削除した第四項・第五項・第七項を復活</p>	<p>同左</p>
<p>施行期日</p>	<p>明治31年4月1日</p>	<p>明治32年4月1日</p>	<p>明治32年7月1日</p>	<p>同左</p>

注：早稲田大学蔵『大隈文書』A-26-19「府県制改正ノ件」、『公文類聚』第二二編卷二政綱門二一「府県制郡制ヲ改正ス」より作成。

一層高レベル来マテ市町村ガ此集注点ト相成リマシタト云フ情況ニ立至リマシタ故ニ此競争ノ熱度ハ延イテ市町村自治ノ行政ニ波及致シマシテ市町村自治制度ノ発達ヲ害スルニ立至ッタト云フ訳デアリマス①

山県によれば、改正府県制郡制での複選法廃止は、それによって市町村会議員選挙を激しい党争から切り離し、市町村を隣保相扶の団体として維持すると共に政党の伸長を食い止めることがねらいであった。しかしこうした複選法廃止の立法趣旨は、裏を返せば府県会議員から郡会議員に至る選挙については、直接選挙とすることを認めることによって政党の地方政界での勢力拡大を容認することを意味している。第二次山県内閣による複選法廃止も、第二次伊藤内閣以来政党と

の間で行われてきた交渉の延長上にあると言つてよい。

元来政党側の複選法廃止理由も、第八議会で「郡制改正法律案」の提案者多田作兵衛（自由党）が、「一体町村ハ一家族ノ關係同様ノモノデ、此町村ニハ及ブトナレバ、政党ノ争ト云フモノヲ持込マヌ様ニセニヤナラス」と述べているように、山県演説の趣旨と似通つたものであった。改正に関わつた一木喜徳郎や水野鍊太郎によれば、むしろ山県内閣がこうした政党側の論理を受け入れて、憲政党との提携の一条件としたと理解されているのである。^③ 実際、山県内閣成立直後に大阪の藤田伝三郎邸で行われた憲政党との提携交渉では、憲政党の要求する地方制度改正について山県内閣は基本的に合意した。^④ そして一八九八（明治三二）年二月六日及び翌年一月二四・二五日、西郷従道内相邸で政府と憲政党・国民協会との交渉が開かれ、その場で憲政党の求めた郡会議員・府県会議員の複選法廃止に政府が同意したのである。^⑤ 星亨系の新聞『日刊人民』はこうした経緯を踏まえ、山県内閣提出の府県制郡制改正案は「もと政府の提出に係ると雖も、其実は全く衆議院の希望に一致したるもの」と評している。^⑦

複選法廃止が決して政党勢力の抑制につながらないとの疑問は、貴族院でも重要な論点であった。法制官僚の一人山脇玄は、改正府県制郡制の解釈書の中でこの点を明確に批判し、直選法の採用によって「市町村会議員ノ選挙ヲ平穩ナラシメントセハ郡会府県会議員ノ選挙ニ激烈ナル競争ヲ生シ郡行政府県行政ヲシテ政党軋轢ノ焼点タラシムル」と述べた上で、「本制ノ改正ニ賛辭ヲ呈スルコト能ハサルナリ」と公然と述べている。^⑧

府県の財務に関する（5）（6）は、いずれも府県による各種事業の経営を助長する意図であった。たとえば（5）について「府県制改正案説明要領」では、「改正案ニ於テハ府県ハ其ノ必要ニ応シ或ル特種ノ事業仮令ハ道路公園学校等ノ維持又ハ救荒予備ノ為ニ積立金穀等ヲ設クルコトヲ」できるようにし、「府県制ニ於テハ府県ハ府県内郡市町村ノ土木工事又ハ府県内ノ教育衛生勸業及慈善ノ事業若ハ營造物ニ対シ補助金ヲ与フルコトヲ得ルトノ規定ヲ設ケタルモ（府県制第六四条——飯塚）其ノ公共ノ利益ヲ増進スルニハ今一層広汎ニ寄付補助ヲ為スコトヲ許ス」ための改正であると述べられている。

る。また(5)の背景には、府県制とは異なって補助金規定のなかった郡制の解釈をめぐる内務省と行政裁判所の対立があったことが見逃せない。郡費による町村等の公益事業への補助について、一八九一(明治二四)年六月二五日山形県照会への回答、一八九二年七月七日徳島県伺への通牒で補助できるとした内務省に対し、行政裁判所は一八九六(明治二九)年一月五日の宣告で補助できないとの判決を下していたのである。^⑩

(5)(6)と同様の条項は、衆議院提出案の中では第九議会の多田作兵衛外六名提出「府県制改正法律案」までではなく、第一〇議会の工藤行幹外七名提出「府県制改正法律案」に初めて盛り込まれている。やはりこの点でも、第一〇議会の府県制改正政党案は内務省の地方制度改革構想に大きく近付いていたのである。いずれにしろこの改正項目は、日清戦後に急速に拡大する府県及び市町村の公益事業を制度的に支える役割を果す規定であり、それは府県制の改正動機の重要な一つであった。

第二節 四案の相違点

表2からは四案の相違点もいくつか指摘し得る。この内①案から②案に至る過程で修正された第一点目は、府県会議員の投票方法である。①案では連記記名投票で自書不能者には代書を認めていたのが、②案では選挙の公平を期すことを理由に連記無記名で自書不能者は投票不可と訂正されている。投票方法はその後、③案で単記無記名に変わったものの④案では再び②案に戻っている。第二は、本文中にあった市部会郡部会についての具体的規定がすべて削除され、その設置及び組織権限等は勅令で定めることとなった点である。この修正も大筋で③・④案へと受け継がれている。またこれに伴って名誉職参事会員数も、「市部会郡部会ノアル府県八名、他ノ県六名」から「府ハ八名、県ハ六名」へと訂正され、③・④案もそれを踏襲した。第三は、府県参事会の召集について、名誉職参事会員半数以上より請求のあった場合、相当の理由ありと府県知事が認めた時のみ召集することとなっていた①案での規定を削除し、②案では従来の府県制の規定通り限

定なしで召集するとした点である。ただしこの修正は③・④案では①案に復され、事実上参事会の召集は府県知事に一任された。つまり参事会の権限維持を狙った政党内閣の思惑は山県系官僚によって阻止されたわけである。

第四点目の修正は、有給府県吏員の定員・常設委員の設置・常設委員の組織選任任期・府県事務の庶務規定・有給府県吏員の給料額旅費額及び支給方法・実費弁償額及び支給方法等の項目で、①案にあった内務大臣の許可を得る規定を削除し、さらに「府県行政ノ監督」の章で内務大臣の許可を要する事項を九項目から五項目に減らしたことである。内務大臣名(板垣退助)による「府県制改正ノ件」ではこの点に關し、「監督ノ条規ニ関シテハ從來内務大臣ノ許可ヲ要シタル事項中其ノ主要ナラサルモノハ概ネ之ヲ省略シテ府県ノ自理ニ委」すと述べている¹⁴⁾。ただし一部府県会の議決を経る規定をも削除した項目があり、決算においても府県会の認定に付すのではなく単に報告すればよい条文に改められている。「府県制改正説明要領」で「改正案ニ於テハ其ノ事ノ輕易ニ屬スルモノハ勅令ノ規程ニ依リ府県行政ニ関シテハ府県知事ヲシテ直ニ処分セシメ行政事務ノ簡捷ヲ期セリ」と記されているように、政党内閣は、内務大臣の許可・監督事項の削減に努めつつも、単純に府県会の地位の上昇を目指したのではなく、むしろ府県知事の権限強化を図ることを主眼として改正を行っているのである。実はこの点では山県系官僚も同様であり、③・④案では一部の項目が内務大臣の許可事項に戻っているが、②案での訂正をそのまま受け継いだ箇所も多くある。改正府県制における府県知事権限の強化をもって、政党内閣は、②案で官僚機構を守る障壁として行われた「文官任用令改正の精神とつながる」とするのは早計に過ぎると言っている¹⁵⁾。

政党内閣案が府県知事の権限強化を目論んだ背景には、内務官僚の同意を取りつけようとした他に、次のような事情があったと考えられる。第一は、第二次松方内閣で、進歩党の室孝次郎(愛媛県)・波多野伝三郎(福井県)・菊池九郎(山形県)・宗像政(埼玉県)、国民倶楽部の中村彦次(島根県)、議員倶楽部の権藤貫一(長野県)・柏田盛文(茨城県)、無所属の石田貫之助(富山県)といった政党内閣もしくは政党内閣の人物が府県知事に登用され、第一次大隈内閣でも憲政党内閣の、肥塚龍(東

京府）・菊池侃二（大阪府）・金尾稜敏（富山県）・加藤平四郎（静岡県）・園山勇（長野県）・志波三九郎（石川県）・谷川尚忠（高知県）・萩野左門（栃木県）・草刈親明（群馬県）・小野隆助（香川県）が地方長官の席を占めるといふ状況の成立である。第二は、初期議会期の府県会が民力休養を掲げ府県知事と厳しく対立することが多かったのに対し、日清戦後府県会も積極政策の展開に伴い膨張する府県財政を許容し利用しようとする傾向を強め、府県会と府県知事の接近が急速に進んだことがあった。¹⁸ 政党にとって府県知事は自らの利益を引き出すために協調すべき相手へと変化を遂げつつあったのである。第三は、すでに一八九六年の河川法の公布を始めとして、教育・土木・衛生・産業等の諸分野における法制化が急速に進み、府県知事の指揮命令権・監督権が及ぶ領域が大幅に拡大したことによって、政党・内務官僚に関わりなく府県知事の権限強化の制度化が急務となっていたことによる。

第五の相違点は、①案第一一八条第二項の条文「前項ノ場合ニ於テ町村長ノ決定ニ不服アル者ハ郡参事会ニ訴願シ其ノ郡参事会ノ裁決ニ不服アル者又ハ郡市長ノ決定ニ不服アル者ハ府県参事会ニ訴願シ其ノ府県参事会ノ裁決又ハ府県知事ノ決定ニ不服アル者ハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得」¹⁹の内、②案では郡参事会に関する箇所を削除したように、②案は郡制の存在を前提とせず作成されている点である。これは第一次大隈内閣が早くも郡制廃止を構想していたことによるが、これについては後で検討する。なお、③・④案は当然のことながら郡制廃止を考えてはいない。

なお第六点目として、①案と②案の間には多少の差異が見られるに過ぎないが、府県会議員の選挙・被選挙権に関する規定が④案に至って大きく変化する点も重要である。①案から③案までは選挙権と被選挙権が同様に扱われていたのに対し、④案では両者が切り離されたのである。

以上の比較から、一八九九年に制定された改正府県制の内容の多くはすでに第一次大隈内閣の時に固まっていたこと、第一次大隈内閣内務省案と第二次山県内閣案との大きな差異は、a 選挙・被選挙権の納税資格、b 郡制の存廃、c 内務大臣の監督権限の強弱、にまとめられるだろう。この内cについては、先に指摘したように府県知事の権限強化という方向

では両案とも一致しているので、まずaについて検討し、bについては章を改めることとしたい。

第三節 選挙被選挙権の納税要件

第一次大隈内閣内務省案である②案では、選挙・被選挙権の納税要件を、地租年額五円以上若しくはその他の直接国税年額五円以上納入者又は地租とその他の直接国税合計五円以上納入者、と定めている。前掲「府県制改正案説明要領」によると、その制定趣旨は、「府県会議員ノ被選挙権ハ現行法ニ於テハ直接国税年額十円以上ヲ納ムルヲ要スト雖改正案ニ於テハ實際ノ情況ニ鑒ミ且衆議院議員提出ノ府県制改正案ヲ参酌シテ選挙資格ト同一ノ程度ニ下シタ」所にあるとされている。④。納税要件に関する限り、②案で改正すべき法令として念頭に置いていたのは、一八七八（明治一）年太政官第一八号布告府県会規則第一三条の「府県ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ満二十五歳以上ノ男子ニシテ其府県内ニ本籍ヲ定メ満三年以上住居シ其府県内ニ於テ地租拾円以上ヲ納ムル者ニ限ル」との規定であった。⑤。東京府・大阪府・京都府・神奈川県・広島県・岡山県・香川県の三府四県に上る府県制未施行府県では、府県会規則に基づく府県会議員選挙が行われている現状を踏まえて、府県制改正作業は行われていたのである。また被選挙資格をどこまで引き下げるかについて、第一〇議会の衆議院で修正可決された工藤行幹外七名提案になる「府県制改正法律案」の規定が採られている点も重要である。⑥。「府県制改正案説明要領」では、府県会の定足数の議員定員三分の一から半数以上への引き上げ、名誉職参事会員数の規程も、衆議院案を参酌したものとされている。⑦。

次に③案原文は、選挙・被選挙権共に、その他の直接国税の納税要件が五円から三円に引き下げられている。しかし、選挙権についてはさらに地租納入要件も年額三円以上に引き下げられて単に「直接国税年額三円以上ヲ納ムル者」に、被選挙権については従来の府県会規則や府県制と同じく直接国税一〇円以上納入者に修正されている。先述したように、第二次山県内閣成立直後に地方制度改正をめぐる政府と憲政党間の交渉会が持たれた。憲政党がその交渉会に臨むにあつた

って、一八九九（明治三二）年一月二三日に開いた代議士総会で決議し条件とした項目の一つに、府県制中の「撰被撰権を拡張する事」が含まれていた。^② ③案の選挙・被選挙権に関する修正は、この代議士総会決議を踏まえて行われた一月二四・二五日の政府と憲政党との交渉によると推定されるのである。選挙権の拡大と被選挙権の制限は、政府と憲政党間の妥協の産物と見て差し支えない。なお、選挙権が直接国税年額三円以上納入者に落ち着いた背景として、地方制度改革と平行して進められていた衆議院議員選挙法改正問題について、第二次山県内閣が選挙権を拡張する案を作成しており、それとの権衡を保つ必要があったことも無視できない。^⑤

さて④案は③案を修正した案文がそのまま採用され、これが衆議院に政府案として提出された。被選挙権の納税要件を府県会規則や府県制と同じく直接国税一〇円以上納入者とした理由については、衆議院委員会の場で政府委員一木喜徳郎は、「地方ノ団体ノ議會ニナリマス、其議スル所ハ主トシテ經濟ノコトデスカラ、衆議院議員トハ大ニ其趣ヲ異ニスル所ガアラウト思フ」と述べている。^⑥ これに対し委員の間からは三円への引き下げ説と五円への引き下げ説の二案が出されたが、すでに憲政党との話し合いはついており、いずれも賛成少数で原案に決した。

一月二三日の憲政党代議士総会では、府県制の改正事項としてさらに「府県会議員を増員する事」と「府県参事会の権限を拡張する事」を決議した。^⑦ 表2の「議員の定員」の項を見ると、勅令をもって規定する③案から④案では第一次大隈内閣内務省案(②案)へ復され、また「訴願・訴訟・和解への関与」の項も、同じく④案では第一次大隈内閣内務省案に戻っている。これらの修正も一月二四・二五日の政府・憲政党間の交渉において、憲政党の要求に基づいて行われたものと推定し得るのである。

① 『帝国議会貴族院議事速記録』15、第二三回議会上、四七二頁。前

掲『近代日本地方自治立法資料集』3〔明治後期編〕二五六頁。

② 『帝国議会衆議院議事速記録』8、第七・八回議会上、二八頁。

③ 自治制発布五十周年記念会編『自治座談（回顧篇）』（一九三八年）

六三・六五頁。一木喜徳郎は、一八九九年の府県制郡制改正当時、内務省参事官。

④ 『時事新報』一八九八年一月二五日付。

⑤ 『大阪朝日新聞』一八九八年二月七日付。

⑥ 『日刊人民』一八九九年一月二五日付。

⑦ 同右一八九九年二月二日付。

⑧ ただ、複選法廃止が「転機」となって、選挙をめぐる行政訴訟が八割減になつたことが指摘されており（石川一三夫『近代日本の名望家と自治』木鐸社、一九八七年、一九五頁）、町村会に限ってみれば、政党勢力の排除がなつたかどうかは連断できないが、その安定化には一定の成功を取めている。

⑨ 山脇玄『学理実用府県制郡制論』（一九〇〇年）二〇頁。山脇玄は、ドイツ留学後、太政官書記官、参事院議員、法制局参事官、行政裁判所評定官を経て、同長官。

⑩ 前掲『近代日本地方自治立法資料集成』3（明治後期編）二六二頁。

⑪ 山口県文書館蔵『山口県庁文書』戦前A総務71「郡制ニ関スル要録」中の「郡費ヲ以テ町村其他へ補助ノ件内務省県治局長へ照会」。

⑫ 前掲『近代日本地方自治立法資料集成』3（明治後期編）二五七頁。

⑬ 同右書二六五頁。

⑭ やや後の事ではあるが、『日刊人民』一八九九年二月一日付は「地方政治の振作」なる論説の中で、「殊に地方官の位置を政争外に置き、安して其施設をなすを得せしむるは、今日行政の刷新を謀る為め幾と欠くべからざることたり」と述べている。

⑮ 大島美津子前掲書二六七頁。ただし①案・②案共に、法制官僚の解職書において、「旧府県制郡制ニ於テハ本条ニ該当スルノ規定ナク新府県制ニ於テ始メテ之ヲ設ケタルモノナリ而シテ此規定ハ府県行政ノ監督上極メテ便宜ニシテ且ツ必要アルヘント雖モ此監督官庁ノ処分ニ対シテ他ニ訴願又ハ行政訴訟ヲ許スカ如キ救済ノ途ナキニ依リ或ハ府県ノ自治権ヲ縮小スルノ恐ナントセサルナリ」（山脇玄前掲書二九七頁）と懸念された、「内務大臣ハ府県行政ノ監督上必要ナル命令ヲ発シ処分ヲ為スノ権ヲ有ス」との条文が盛り込まれ、改正府県制第一二

九条に引き継がれていく点にも注意しておきたい。

⑯ 升味華之助前掲書二七六頁。なお、大隈会編『内務省史』第一巻（原書房、一九七一年）二二六頁も参照。

⑰ 伊藤之雄前掲『日清戦後の自由党の改革と星亨』二二二頁第6表による。

⑱ 有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』（吉川弘文館、一九八〇年）。大石嘉一郎もこの点を援えて、「官僚的統治に連繫する名望家支配体制も、府県では官僚と政党とが密着する日清戦後経営期にはほぼ確立する」との評価を与えている（同「地方自治制の確立——行政村の定着を中心として——」遠山茂樹編『近代天皇制の成立』岩波書店、一九八七年、四四〇頁、のち大石嘉一郎『近代日本の地方自治』東京大学出版会、一九九〇年に再録）。

⑲ この点も改正府県制郡制成立の一要因であることを主張した論稿に、山中永之佑『日本近代国家と地方統治』（敬文堂、一九九四年）第一章第三節がある。

⑳ 前掲『近代日本地方自治立法資料集成』3（明治後期編）二七七頁。

㉑ 同右書二五九頁。

㉒ 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・馬場義弘編『近代日本地方自治立法資料集成』1（明治前期編）（弘文堂、一九九一年）四二二頁。

㉓ 前掲『近代日本地方自治立法資料集成』3（明治後期編）二五九・二六〇頁。

㉔ 『東京日日新聞』、『日刊人民』一八九九年一月二四日付。

㉕ 第三次伊藤内閣から第二次山県内閣にかけての選挙法改正問題については、伊藤之雄前掲「立憲政友会創立期の談会——第一二回帝國議會——」参照。なお第一次大隈内閣時の府県制改正案作成に際し、衆議院議員選挙法改正との釣り合いから選挙権の納

税要件を検討中であると、『東京新聞』一八九八年九月三日付は伝えている。

第四章 郡制廃止構想

郡制廃止構想についてはすでに、憲政党内閣の板垣退助内務大臣が年来の民党の地方制度改革方針にたつて郡制廃止案を講じようとしたが、内閣崩壊によって実現しなかったことが指摘されている^①。その第一次大隈内閣の郡制廃止案こそ、早稲田大学蔵『大隈文書』A—二六一五「郡制廃止ニ関スル法律案並郡制廃止後郡参事会ノ職務権限及郡行政ノ処理方法ニ関スル法律案^②」と見て間違いない。『大隈文書』中に府県制改正案が存在する一方で郡制の改正案が見当たらないのは、そもそも第一次大隈内閣が郡制廃止を予定していたためであった。

第一次大隈内閣成立一か月後、憲政党総務委員の相談役として設置された特別委員は、内閣第一の政策課題とした行政改革の具体策として「行政改革条目」をまとめ、総務委員に提出している。その中に、府県廃合・郡長公選及び市町村長の権限強化があった^③。「条目」は総務委員の間で同意を得ることができなかった^④が、憲政党内に帝国議会における郡制改正論議の中でいったん削除された郡長公選論が再び浮上したところに注目しておきたい。

一方内務省では、一八九八（明治三二）年九月途中まで複選法から直選法への転換と大地主特権制の廃止を含む府県制郡制改正案を作成中と報じられており、第一次大隈内閣成立当初は第二次松方内閣時の地方制度改革構想を踏襲していたと推測されるのである。ところが九月二七日付の『東京新聞』は次の記事を掲載し、内務省内での郡制廃止計画が明らかにされた。

●地方制度の改正 内務省に於ては地方制度の上に多少の改革を為す見込にて夫々調査中の由なるが予て噂ありたる如く郡の自治制を廢し従前の如く郡役所は府県庁と町村役場の間に立ちて行政事務の取次ぎを為す迄のものに改め其他の府県制、町村制には格別の

^② 『帝國議會衆議院委員會議録』明治篇13、二三五頁。

^③ 『東京日日新聞』・『日刊人民』一八九九年一月二四日付。

変更を与へざる事なるべしと帝通は云へり^⑥

内務省案は、自治団体としての郡を廃止し郡長^⑦郡役所機構は残すという内容であつた。その後、一〇月四日に憲政党義務調査局で開かれた地方制度改正についての協議の場内務省側が郡制廃止案を提出し議論が行われ、江原素六・田口卯吉・島田三郎等から「郡は全く県の出張所同様とな」るのではないかとの懸念が表明されている。内務省に入った旧自由党系の人物が関わって作成した郡制廃止案で、憲政党内は必ずしもままとまてはいなかつたことがうかがわれる。次に、『大隈文書』中に収録されている法律案の内容を検討してみよう。

郡制廃止ニ関スル法律案

明治二十三年五月法律第三十六号郡制ハ明治三十二年三月三十一日限り之ヲ廃止ス

郡制廃止後郡参事会ノ職務権限並郡行政ノ処理方法ニ関スル法律案

第一条 法律中郡参事会ノ職務権限ニ属スル事項ニ関シテハ追テ法律ヲ改正スルマテノ間命令ノ定ムル所ニ依ル

第二条 郡費ヲ以テ支弁スル事業並其ノ財産营造物ノ処理方法及之ヲ承継スヘキ町村組合ノ組織ニ付必要ナル事項ハ命令ヲ以テ之ヲ

定ム

附則

第三条 此ノ法律ハ明治三十二年四月一日ヨリ施行ス^⑧

右法律案で注目したい第一は、『東京新聞』が報している通り、郡制の廃止を規定しているものの郡長^⑨郡役所機構については手をつけず維持することが前提とされている点である。この頃の内務省内には、すでに指摘した松平正直^⑩に加え船越衛^⑪・千家尊福^⑫等の、郡を自治団体とした郡制の廃止論が存在し大きな影響力を持っていた。一方で内務省は、第一次大隈内閣が進める行政改革案作成の過程において、局課の廃止統合を含む整理プランが浮上し、厳しい局面に立たされていた^⑬。板垣内務大臣の下でまとめられた内務省による郡制廃止案は、政党年来の府県制郡制改正要求と内務官僚との妥

協の産物であると同時に、機構改革とそれに伴う官員の削減をできるだけ避け、郡制廃止という制度改革によって行政改革の圧力をかわす意味を持つと言えるのである。

第二に注目したいのは、郡の事業を受け継ぐべき組織として町村組合を想定している第一条である。筆者はかつて、(1) 全都連合町村会が広範囲で成立し、しかも簇生する連合町村会を郡長―郡役所の下に統轄する事の難しさが、郡を自治団体とする郡制定の「理由」^⑭とされたこと、(2) 郡制定後の郡制未施行府県では、全都連合町村会の系譜をひく全町村組合が設けられ、郡会に代わる代議機関兼事業執行主体として機能したこと、(3) その結果、郡制施行後は郡制と町村組合が地域社会にとって二つの選択肢となったことを指摘した^⑮。

町村制の規定に基づく町村組合は、郡制に比し官僚的統制が弱く、しかも大地主議員は存在せず、郡制には規定のない条例の制定が町村制を利用して可能であり、郡制第五条に定められた二〇名という郡会議員の上限がないために郡下全町村から代表を送ることができた。こうした点を踏まえ、たとえば第八議會における郡制改正法律案の提案者田艇吉は、郡制改正に際し町村組合が持つ権限を盛り込むよう主張している^⑯。政党勢力にとって望ましい内容の郡制改正が実現しない場合、郡制を廃止して町村組合への一元化を目標とする可能性はすでに潜在していたのである。官僚の側も、一八九九年の貴族院特別委員会での府県制郡制改正審議における「是マデ町村組合トカ云フヤウナモノデ政ヲシテ居ッタモノハ次第二此郡ノ公共事業ニスルト云フヤウナ傾キニシテ行カネバナラヌ」という山脇玄の発言、あるいは政府委員一木喜徳郎の「連合町村会其他町村組合ノ如キハ前ニ深野委員カラ申上ゲマシタ如ク協同団結ノ精神ニ乏シイ為ニ町村ノ折合ガ悪ク事業ノ進捗ガ思ワシクナイ、ソレデ郡ノ団体が出来マスト事業ノ進捗ノ上ニ利益ガアル」との発言^⑰に見られるように、連合町村会から転じた町村組合と自治団体としての郡をオルターナティブとして理解していたのである。連合町村会・町村組合を推す政党と郡会・郡参事会の維持に固執する山県系官僚の間の対立は、早くも政治的争点として浮かび上がったのである。第一次西園寺内閣の原敬内務大臣がその実現を期した、郡制を廃止しながらも当面郡長制と郡

役所機構を残し、かつ郡の自治機能を受け継ぐ組織として町村組合を想定しそれに関する規定を拡充するという郡制廃止案の骨子は、すでに最初の政党内閣で固まっていたのである。

郡制廃止構想は以上見てきたように、松平正直を始めとした内務官僚及び政党双方から、第二次松方内閣から第一次大隈内閣にかけて具体化していった。先述した第二次山県内閣成立直後に行われた政府と憲政党内閣の交渉会においても、憲政党内閣は郡制廃止もしくは郡長公選を主張して譲らなかつた。しかし憲政党内にも、「郡の名誉職が政党の勢力家を優待する一種の機関たる観」があり政党員の操縦上便利との認識があつた。^①他方で平田東助法制局長官・安広伴一郎内閣書記官長・都筑馨六外務次官ら山県系官僚は、郡制存置の立場を崩さなかつた。そこで憲政党内閣は郡制改正路線へと転じ、一八九九年一月二三日に開催された憲政党内閣代議士総会で、郡制については、^②①大地主制の廃止、②複選法の廃止、③参事会の権限拡張を求めることに決したのである。^③この結果、一月二四日から二五日にかけて行われた政府と憲政党内閣の交渉会に於て郡制存置に決着する。^④こうしてひとまず郡制廃止問題は封印されたのである。

① 山田公平、前掲書五〇六頁。一八九九年二月二五日の貴族院特別委員
会における、船越衛の「前ノ内閣ノ時ニ板垣ガ内務大臣ノ時ニ是ハ私
ガ聞イタノミデゴザイマスガ、此郡制改革ニ付テハ即チ府県ノ出張所
トシヤウ、ソレデ自治団体ヲ半バ止メヨウ」との構想があつたとする
発言（帝國議會貴族院委員會速記録「明治編」8、東京大学出版会、
二四七頁）、同日の政府委員深野一三（内務省地方局長）の「先刻船越
男爵カラ御尋ニナリマシタ此郡制ヲ廃止スルト云フ議ガ前内閣時分ニ
アツタカト云フ御尋ネデゴザイマシタガ是ハサウ云フ議論モアツタノ
デアリマス、ソレデ詰リ此郡制廃止ノ議論ノ起リト云フモノハ詰リ郡
ノ事業トシテスルモノガナイ、デ一ノ階級ヲ止メタガ却ッテ得策デ
アルト云フ議論ガアツタサウデス」との発言（同前書二四九頁）を根
拠としている。

② 前掲『近代日本地方自治立法資料集』3〔明治後期編〕に一八九九年2月資料として所収。

③ 『大阪朝日新聞』一八九八年七月二九日付。『日本歴史大系』4近代1（山川出版社、一九八七年）八九二―八九三頁、増田知子執筆分参照。

④ 『大阪朝日新聞』一八九八年八月一日付。

⑤ 同右一八九八年九月二三日付。

⑥ 『東京新聞』は前掲『日刊人民』の前身。国立国会図書館新聞資料室蔵マイクロフィルムを利用した。

⑦ 『大阪朝日新聞』一八九八年一〇月一三日付。

⑧ 前掲『近代日本地方自治立法資料集』3〔明治後期編〕三三三―三三三頁。

- ⑨ 第二次松方内閣、第二次山県内閣の内務次官。第一次大隈内閣時は貴族院議員。
- ⑩ 山県有朋の女婿。千葉県令・石川県知事・宮城県知事を歴任。第一次大隈内閣時は貴族院議員。
- ⑪ 埼玉県知事・静岡県知事・東京府知事を歴任。第一次大隈内閣時は貴族院議員。
- ⑫ 松平正直・船越喬の郡制廃止論については三谷太一郎前掲書一〇五～一〇七頁、千家尊福については同書一〇八頁参照。原敬内務大臣が提出した郡制廃止法律案に対し、山県系官僚である松平・船越が賛成の立場を鮮明にしたことについて、反対派の取り纏めに奔走していた清浦奎吾は、「松平正直、船越の態度甚遺憾也」と不快の念を頭にしている（一九〇七年三月四日付大森鍾一宛清浦奎吾書簡、『国家学会雑誌』第85巻第11・12号、一〇六頁）。憲政党内でも波多野伝三郎が廃郡を主張しているが、それは郡長に郡役所機構を含めたいわば郡の全面廃止論である（同「廃郡意見」、『憲政党党報』第五号、一八九八年一月五日）。
- ⑬ この点については、『東京日日新聞』一八九八年一月二〇日付で報じている。
- ⑭ 府県制郡制草案が明治二年一〇月元老院に下付された際の「郡制府県制草案理由」（東京市政調査会蔵『大森鍾一文書』三〇「郡制府県制改正意見」所収）。

おわりに

本稿では第一に、一八九三（明治二六）年の地方長官会議に向けて早くも府県制郡制の改正点の調査が行われ、その後第二次伊藤内閣末期に内務大臣として入閣した板垣退助の下でも引き続き調査が進められたことを明らかにした。第二に、

- ⑮ 拙稿「連合町村会の展開と郡制の成立」（『日本史研究』三二六、一八九九年）。
- ⑯ 『帝國議会衆議院議事速記録』9、第八回議案下、六四九頁。
- ⑰ 『帝國議会貴族院委員会速記録』明治篇8、二四九・二五〇頁。
- ⑱ 山中永之佑「郡制廃止に関する一立法資料」（藤井松一・岩井忠熊・後藤靖編『日本近代國家と民衆運動』有斐閣、一九八〇年所収）のちに一部改訂して山中永之佑『近代日本の地方制度と名望家』弘文堂、一九九〇年に再録）で紹介された、第四四議會に郡制廃止法律案が提出された際に床次内相の説明に用いられたものと推定されている『郡制ニ関スル参考書』によると、明治四〇年の水利組合を除く町村組合数は三〇五九、大正一〇年の場合は、普通水利組合二三五九、水書子防組合七一四、町村組合一八七九、計四九五二となっている。
- ⑲ 『大阪朝日新聞』一八九九年一月九日付。
- ⑳ 同右一八九九年一月二六日付。当時の内務次官松平正直の名前がない点に注意。
- ㉑ 『日刊人民』一八九九年一月二四日付。
- ㉒ 同右一八九九年一月二五日～二七日付、『大阪朝日新聞』一八九九年一月二七日付。第二次山県内閣は、成立直後の一八九八年一月の時点で早くも郡制廃止案を議會に提出しない方針を確認している（『東京日日新聞』一八九八年一月一八日付）。

日清戦後府県制郡制改正政党内閣と政府の府県制解釈がその内容の点で差異を大きく縮めたことを背景に、第二次松方内閣において最初の府県制改正「内務省案」が作成されたことを推定した。その改正動機としては、政府と政党勢力との間で争点となっていた複選法・大地主特権制の廃止の他に、日清戦後の府県及び市町村における公営事業の展開に見合った財務規定の拡充や、府県知事の権限拡大による行政の円滑化の必要性があったことを指摘した。政党側も府県知事さらには市町村長の権限強化を主張しており、自由民権期の府県会の権限拡張論をそのまま継承していたわけではないのである。

第三に、第二次松方内閣「内務省案」は、初の政党内閣である第一次大隈内閣の内務省案を経て第二次山県内閣案へと多くの修正を受けながらも引き継がれていくこと、及び憲政党との交渉・妥協を通じて第二次山県内閣案が成立したことから、府県制郡制改正過程での政党勢力、特に自由党系の影響の大きさを明らかにした。その限りでは一八九九明治三二年度の改正府県制郡制は、第二次山県内閣が憲政党との提携の一条件として実現させたものである。しかしながらこれまでの検討から明らかのように、改正は単なる一内閣限りの妥協策であつたわけではなく、内務官僚・政党双方が日清戦後の行政内容の質的変化への対応について模索を重ねた到達点と結論し得るのである。そして第四に、第二次松方内閣から第一次大隈内閣にかけて、内務官僚と憲政党双方から郡制廃止と町村組合規定の拡充をセットにした構想が具体的な政策課題として浮上したが、第二次山県内閣によって立ち消えとなったことを論証した。日露戦後の原敬内務大臣による地方制度改革構想の原型は、すでに日清戦後には成立していたのである。

しかしながら、本稿での検討によって内務省における日清戦後の地方制度改革構想総体を明らかにできたわけではない。それは第一に、第二次伊藤内閣末期、府県制郡制の改正点の調査と共に市制町村制の改正作業が始まり、第二次松方内閣では市制町村制改正「内務省案」が纏められているからである。内務省は地方制度の全面改正を企図していたのであり、その経過と内容の検討によって日清戦後の地方制度改革の動機は一層明瞭となるであろう。第二の理由は、改正府県制郡制の成立によっていったん頓挫した郡制廃止構想が、行政改革を迫られた第一次桂太郎内閣において息を吹き返したこと

による。一九〇三（明治三六）年、児玉源太郎内相の下で作成された「府県廃置法律案」^①が閣議の了解を得て帝国議会へ上程されようとする中で、郡制廃止が政治日程に上りつつあったのである。いずれも日露戦後の地方制度改革に直結する重要な問題ではあるが、これらの点の検討は別稿に譲ることとしたい。^②

① 国立公文書館蔵『公文雑誌』明治三十六年卷一三内務省三所収。

② 市制町村制改正問題については、拙稿「日清・日露戦間期の地方制

度改革構想——市制町村制改正案の形成過程を中心に——」（山本四

郎編『日本近代國家の形成と展開』吉川弘文館、近刊予定）参照。

（兼勤工業高等専門学校講師

The reform of local government in the aftermath of the
Sino-Japanese War : the relation of party politicians
and bureaucrats to prefectural and county reform.

by

IIZUKA Kazuyuki

Prior to the Sino-Japanese War a political dispute erupted between the opposition parties (*mino* 民党), who favored reforming the system of local government, and the Meiji oligarchs. In the aftermath of the war, however, during the second Matsukata cabinet, with a shift in the parameters of political debate and a general recognition that an expansion in the powers of the prefectural governor was necessary, the Home Ministry (*naimusho* 内務省) drafted a series of proposals for reforming regional and municipal government. This reform proposal was amended by the first party cabinet of Okuma Shigenobu. Later, during the second Yamagata Aritomo cabinet, negotiations with the *Kensei* party led to a compromise bill which was enacted. The standard interpretation that this compromise represents an attempt by the bureaucrats to preserve a power base in the face of an expansion of party powers is misleading. Instead, the significant point of this act is that illustrates the strength of political parties in influencing the reforming bill.

The proposal to abolish counties (*gun* 郡) failed with the collapse of the first Okuma cabinet, and was ultimately passed in conjunction with the act to reform prefectural governments.

Nevertheless, this act is significant because it formed the basis of the plan promulgated by the Secretary of the Interior, Hara Takashi, to reform the system of local government in the aftermath of the Russo-Japanese War.