

明治初年の地方官會議 (上)

文學士 藤 井 甚 太 郎

一 解 題

現行制度に於ても、毎年期を定めて、道長官及府縣知事を内務省に召集し、首相及各省大臣等、施政の方針を訓示して居り、此を「地方長官會議」と稱して居るが、此の種の會合は、其の由來する處が頗る遠く、溯つて考ふれば、明治二年に開催せられた諸大名召集の「國是會議」に淵源致して居るのである。今茲に紹介致したいと思ふ地方官會議は、明治八年、明治十一年、明治十三年に催された地方官會議を指すのであるが、此の三度の會議は、後世の地方長官會議や、前の國是會議と、其の意義を頗る異に致して居て、明治民權史上に

特殊の地位を占め得べき會議であつた。此の會議の始末を考へなければ、近くは普選の名の下に行はれんとする選舉權擴張、遠くは憲法制定、將又現に入ヶ間敷上院改造論なども正鵠を得たる立論を構成することが出来ないかと思ふ。今日の議院論が、何もかも西洋の政治論にのみ立脚して、明治七年以來明治二十二年位までに至る十數年の間に、憂國の志士が、數百篇の論文を以て、國體と政體との關係、別して我國に行はるべき議院政治の特質に就きて論じ盡した議論が等閑に附せられて居るのは、頗る遺憾とすべきである。一つは歴史の研究として、又一つには、政論家の參考にと思つて、茲に地方官會議を紹介致す次第である。

二 地方官會議の由來

地方官會議の由來する處を究めんとするには、餘り深入致すやうであるが、矢張り幕末に於ける公議政體論を知らねばならない。一方に王政御復古の運動が激しく、又外國の勢力が盛に東漸し參つた際、所謂東照神君の御遺制では到底時局を維持することが困難である、此は何とか世の組換を致さねばならぬと、有識者殊に海外の形勢を知つて居る人々は早くも考へ付いた。それは當時西洋諸國に行はれて居る議院政治であつた。此の議院政治なるものは、政治論よりすれば極めて複雑なものである爲め、規則立つて日本に行はれたる例は極めて尠ないもので殆ど無いと云つて宜しいけれども、理論又は支那政治思想より來て居る處の「野に遺賢なし」とか、又は「下情通達」とかの思想からして、議論は餘程通俗化せられて居た。此は

徳川時代の政治論に徴證は尠くないのである。又實際問題として衆議尊重を實行した史實も尠くは無い、例へば大友宗麟が投票に依つて事を決したと云ふ話、戰國時代に於ける村落の規約、其等にも此種の箇條が見出さるゝのである。而し具體的になり近代的の組織になつて參つたのは、矢張り西洋の議院制度に關する智識の傳來に待たなければならなかつた。此の智識の傳來は横濱邊にて發刊せらるゝ新聞の海外記事、地理書に記載せられたる外國の政體、海外より歸朝したる幕吏并諸藩士、漂流民の談話等が媒介をなして居た。かくて明治元年以前に於て議院政治を立案した人は尠くない。福井侯の賓客横井小楠の如き、幕吏大島圭介の如き、同大久保一翁の如き、土州藩士坂本龍馬の如き、上田藩士赤松小三郎の如き、慶應二年の新歸朝者幕吏西周の如き、何れも詳細なる案を具して、筋々に上申した。今一例を續再夢紀事に

採り上田藩士赤松小三郎の松平春嶽公に上るの書を示すと、

御改正之二二端奉申上候口上書

一天幕御合體、諸藩一和、御國體相立候根本は、先王朝の權を増し徳を奉備、并に公平を議し國中に實に可被行命令を下して。少も背く事能はざるの局を、御開立相成候事。

蓋權之歸するに申は、道理に叫候公平の命を下し候へば、國中の人民承服仕候は必然之理に候、第一天朝に徳を權を備へ候には天子に侍する宰相は、大君堂上方諸侯方御旗本之内道理に明にして方今の事務に通し萬之事情を知り候人を撰て、六人を侍せしめ、一人は大閥老にて國政を司り、一人は錢貨出納を司り、一人は外國交際を司り、一人は海陸軍を司り、一人は刑法を司り、一人は租税を司る宰相とし、其以下之諸官吏も皆門閥を論せず、人撰して天子を補佐し奉り、是を國中の政事を司り、且命令を出す朝廷に定め、亦別に議政局を立て、上下二局に

分ち、其下局は國の大小に應じて諸國より數人づ、道理に明なる人を、自國及隣國之入札にて撰抽し、凡百三十人に命し、常に都府に在らしめ、年限を定めて勤めしむべし。其上局は堂上方諸侯御旗下之内にて入札を以て入撰し、凡三十人に命し交代在都して勤しむべし。國事は總て此兩局にて決議之上天朝へ建白し、御許容之上天朝より國中に命し、若御許容無き個條は、議政局にて再議し、彌公平之説に歸すれば、此令は是非とも下さるを得ざることを天朝へ延白して、直に議政局より國中に布告すべし。其兩局人撰之法は、門閥貴賤に拘らず、道理を明辨し私なく且人望の歸する人を、公平に撰ぶべし。其局の主務は舊例之失を改め、萬國普通の法律を立、并に諸官之人撰を司り、萬國交際財貨出入富國強兵人才教育人氣一和の法律を立候を司り候御法度、御開相成候儀、御國是之基本かき奉存候云々

とあつて、二院論者である。此の建議は慶應三年五月の事である。尙西周氏などの意見も二院論

であるが、將軍家が議會の解散權を有せらるゝこと、特に、決定の際には六票の權を有せらるゝことなどが論せられて居る。斯く各所縁なく散在して居た議院制度の議は、徳川慶喜公の大政奉還の後、明治政府の國是が五ヶ條御誓文に基いて施行せらるゝに至つて、茲に初めて天下第一等の策となつてしまつた。そして現實に、この議院を見るに至つたのである。その實現には勿論かの五ヶ條御誓文の原案の起草者と云はるゝ處の由利公正、福岡孝悌兩氏の議事院組織の具體案などが、直接役立たせられたことゝ思はるゝ。かくて明治元年閏四月には政體書が發表せられて議政官に上局下局が出来て居る。我國の二院制度は、必ずしも西洋流の翻案でなく、徳川時代社會組織に基く所の二院制度であると云つて宜しい。上院改造論者も此處は豫め考へて置かねばならない。

明治元年五月に貢士對策所が設けられた、此の

貢士は「諸藩士其主の撰に任せ下の議事所に差出す者を貢士とす」「國々國論に相代るべき者」などゝあつて、所謂藩選代議士であつた、其の衆議院とも云ふべき貢士對所に於ては、租稅文章程、驛遞文章程、造貨幣、與外國結新約、内外通商章程、拓疆、宣戰媾和、水陸捕拿、招兵聚糧、定兵賦、築城砦式武庫於藩地、彼藩與此藩爭訟などの項目が議せられ、大藩三人中藩二人小藩一人が選出せらるゝのである、藩内では藩主の任ずる所であるから官選議員であるが、明治政府から見れば、民選議員であつた。かくて舊徳川幕府の遺制の上に、西洋流の議院制度を實施せんとしたのである。

議院制度が元年十二月には、更に一步を進めて、公議所となつた。そして形式から申せば貢士對策所の變名のやうなものであつた、實質は而し餘程進んだものであつた。代議士とも云ふべき公議人は各藩一人づゝであつて、分科は、勸農、租稅、

驛遞、貨幣、宗門、外國交際、外國貿易、鑛山、度量、國內商業、開墾、學校（出版）、刑法、軍律、海軍、陸軍、營繕（水利）の十七課に分たれて居た。

議院に於ける議事章程の如きも、略今日の議院に於て見る如きものであつて、議衆、それは御下問箇條もあれば、議員より出したものもあり、政府及役人より出したものもあれば、又民間の百姓より出たものもある。例へば「公武の別を廢すること」「貴賤の別を輕くすること」これは常陸國羽生村生島更作の提出。「禁洋服の議」は江右賤民是洞比古太郎の提案。「火葬御廢止の議」は下總國百姓權之丞の建議。「外國人に雇はれたる者の規則案」「外國人と商業規則」は外國交際課の提案。「御用金可廢之議」は公議所書記小野清五郎の提案。「非人穢多御廢止之議」は會計官權判事加藤弘藏の提案。「穢多を平人として蝦夷地に移すべきの議」は日出議員帆足萬里の提案。「院號を廢し謚號を可撰

事」は三池議員森修の提案。「海防の事」は掛川議員赤峰兵藏の提案である。又撰出の藩に直接關係ある議案を提出した人もある、例へば利根川畔古河藩議員である末次傳四郎の「治水の議」、舊陸奥中村議員の錦織部郎大夫の「鎮守府將軍を置くべきの議」などそれである。尙「自諸侯至上士所置規則案」は畏多くも御下問案であつた。此等の議案は各提案理由書が附けてあつて、議員は各所見を陳べて可否を云々するのである。そして多數によつて決を採るのである。御下問案にも夫々所存を上申して議を盡して居るのであつた。開院式の三月七日には、陛下臨御あらせられて、議長秋月右京亮が詔書を捧讀致した。明治八年元老院の開院の際には陛下の臨御につきてすら仲々の議論があつたが、此の際には左して議論もなかつたのは、未だ議論致す迄に智識が進んで居なかつたのかも知れないと思はるゝ。かくて此の公議所は、二年

七月に至つて集議院と名を改められた。九月の達に、「集議院は廣く衆議を諮詢し、國家治安の大基を建たまふ御心を體し奉り、億兆心力を盡すの場所」なり、故に議事は詔書を遵奉し、太政官と心志を合し、専ら政治の根本を旨とし、普く時務に涉り、皇國內氣脈睽離すべからず」とある。又「府藩縣とも議員は正權大參事申より選出すべし」とある。「議員の進退は官許を乞ふべき事」など、あつて、漸次官選議員制度に移りつゝある傾向が見えて來たのである。此の集議院に於ても、種々の議案が討論せられたのみならずして、陛下も臨御あらせられて、海陸二軍に關する御下問の答議を聞食されて居る。かくて此會議は期を定めて、開會せられて居た。

又かゝる公議機關の外に明治二年には、「國是會議」なるものが開かれた、此は諸大名の會同であつて、國事の諮問があつた。諸大名各答進致した

が、議案が少し大きな感が致して居る。例へば皇道興隆の道如何とか、國是如何とか、祭政一致の法如何とかであつた。見來ると此は先づ貴族院である。

斯の如くにして明治元年より四年までは「藩」を單位とする議院制度の洗練に力を注いだ、そして官選議員制度に方針を進めて居るのではないかと思はるゝ。又二院制度は、必ずしも元老院大審院の設立を待たずして、既に此際に萌して居るのではないかと思はるゝ。かくて藩選議員制度は着々實行せられ、又進歩致して居たのであるが、明治四年七月の廢藩置縣の令は、藩選議員制を打ち毀して終つて、集議院の名は單に左院の一隅に名残を止むるに至つた。而しながら又新なる形式の下に、何とか芽を出さねばならなかつた。丁度四年を過ぎて、茲に地方官會議として表れ出たのであるが、此際は純然たる官選議員の議會であつた。

三 地方官會議開催の準備

廢藩置縣の令の降つた後、十餘日にして左院が設けられた。此の院は主として議事立法の事を評議する機關であつた。勿論其の意味に於て議官があつた。そして八月に集議院が此の院に事務丈移つた。而し第一公議人が居ないので集議院は毅に等しいものであつた。そして六年六月には遂に集議院の名目が廢せられた。が、此頃左院内に於て國憲編纂の事が起されて居る。乃ち左院議長の職務に「會議を提掌し、國憲民法を編纂することを總裁す」とある。これは後の憲法草案起草である。七年五月には三等出仕松岡時敏、四等議官尾崎三良、五等議官横山由清が國憲編纂掛を仰せ付られて居る次第である。左院儀制課長宮島誠一郎の「立國憲議」と云ふ大議論を提出したのも略此頃である。そして八年四月に左院を廢して、元老院大審

院が設けられた。其の職務は詔書に明瞭である、「茲に元老院を設け以て立法の源を廣め、大審院を置きて以て審判の權を鞏ふし」とある。さて次の御文句に、「又地方官を召集し、以て民情を通し、公益を圖り、漸次に國家立憲の政體を立て、汝衆庶と共に其慶に頼んと欲す」とある。明治八年の地方官會議の主旨の在る所は、これで充分承知せらるゝのである。而し此の元老院なるものが、貴族院と申すか樞密院と申すか、此種のものゝ一つであつたことは確である。明治八年五月三十一日、後藤副議長の上奏にも、元老院議官増員の理由として、諸外國に於ける上院議員數を列擧して、さて「方今國議院なく又民選院なし、地方官會議なりと雖も亦有司の餘課に過ぎず、されば則議案の權専ら本院に在り」と云つて居らるゝ。さすれば此の地方官會議は、云はゞ衆議院の下稽古であつたのである。當時其の會議に列した人も左様に

考へて居たやうである。而し地方官會議は元老院大審院の出來を待つて出來たのではなかつた。是より先六年春に大藏省が地方官を召集して居るが其後引續いての事であるか、五月に在京の縣知事令參事等一同集會の折に、太政大臣が地方官會議召集のことを申されて居る。其の要領の中に、「地方官會議は民務の便宜を實地に徵考する緊要の事にて、政理上得益少なからざるものであるから、

今後議事の體裁を撰定し、毎年開會するであらう」と申され、次で七年五月に「議院憲法」等が發布せられた。此の議院憲法と云ふは、云はゞ地方官會議規則とも云ふべきものであつて、詔書にも「朕踐祚の初、神明に誓ひし主旨に基き、漸次に之を擴充し、全國人民の代議人を召集し、公議輿論を以て律法を定め、上下協和民情暢達の路を開き、全國人民をして各其業に安んじ、以て國家の重き擔任すべき義務あることを知らしめんことを期望

す、故に先づ地方の長官を召集し、人民に代て協同公議せしむ、乃ち議院憲法を頒示す」とある。そして議院憲法は十三條、同附則は二十五則あるのである。通じて見ると、毎年一回の開會を常例とし、臨時の會議を開くこともあるべきこと、議員は地方長官にして若し列席し難い時は次官參列すること、各省の卿式は代理議院に列席して其説を述ぶるも採決の數には入らないこと、その採決は多數に決するが若し賛否同數なれば議長の見解を以て決すること、それから議院神聖思想の條項として、「會議の席に於て各員充分に審論すべし、或は忌諱に觸るゝとも之を糺彈するを待べからず」とある。議長は何れ選舉するが、良法を得るまで勅任として置くことなごもある。それから決議事項につきては「其施行すると否らざるは朕自ら之を裁すべし」とある。尙規則の一ヶ條に、「各地方の知事令本官の専務ありと雖も、議院に參じ

たるときは、孰も一般人民の代議士と心得べし」とあるのは注意を要する。其他は皆議事規程等である。かくて七年六月二十二日に、九月十日を期して湯島書籍館に開會せらるゝことに決定し、伊地知正治を以て地方官會議掛となし、參議伊藤博文を以て議長を兼ねしめた。處が八月に至つて臺灣事變の爲めに、延期の止むなきに至つた。

四 第一回地方長官會議

明治八年五月五日に、愈來る六月二十日を發會として、二十日間地方官會議が開かるゝ旨發令せられ、次で淺草東本願寺を以て假に議院とせらるゝことに定まり、新に參議木戸孝允が議長に拜命せられた。そして御下問の條項が

第一 道路堤防橋梁の事附民費事

第二 地方警察の事

第三 地方民會の事

第四 貧民救助方法の事

第五 小學校設立及保護方法

と逐次發表せられた。次で開會となつたが、二十日午前十一時に、天皇臨御、開院の詔を賜はつて「朕經國治民の易からざるを思ひ、深く公論衆議に望むことあり」と仰せられて居る、木戸議長之に奉答したる文中にも一竊に惟るに此會議なる者は、臣等未だ實驗せざる所なれば、臣等と雖も亦自ら其如何なる成功を現し得べき乎を保ずること能はず、然れども幸に聖意の仁慈に藉り、實驗に於て衆庶公益の萬一を圖ることあらしめば、實に聖旨を虚せざるのみならず亦會議の效績を知らしむるに足るべし」と云つて居らるゝ。かくて此會議の幹事として兵庫縣令神田孝平、神奈川縣令中島信行、千葉縣令柴原和氏が當選致した。余が此の會議に於て特に注意を拂ふのは、第三項の地方民會の件である。此の地方民會の論は、次の明

治十一年の會議に於て、所謂府縣會規則として可決せられて、後に朝廷の一部の士をして、世を舉げて佛朗西革命の時代に近しと迄曰はしむるに至つた端緒を開いたからである。此時青森縣參事として此會議に列席した鹽谷良翰の自記は、又一面を表はしたものを思はるゝ。曰く、

地方官會議は他日國會の下稽古なりと聞く、如何にも左もあらん、自分は議會中一日も缺席したることなかりしが、先輩の動作を見るに甚だ怪異の感を起したり、何となれば、天皇臨場せられ勅語を賜ひ、議長が奉答を奏するに當りては、何れも謹肅を表したりしが、愈々議事を開くに至りて、各々眞面目に見えしは、最初の一二日間のみ、其後は各幹事二三輩を除くの外、大方は輕侮怠慢の體を顯はし、議事最中に居眠りをするものあり、欠伸をするものあり、中にも予が前の席に在るもの頻りに何か認め居り、故らに予に示すを見るに、議場を輕侮したる惡戯七絶の詩なり。鹿兒島縣令大山綱良の如きは、發會の三日目覺へし、建言あ

りて揚言し屹然起立、懷中より書面を出し、高く讀み揚げたるを聞くに、其要旨は「各府縣各狀況を異にし同士人情各一樣ならず、如何に決議するも詰り一樣に實行するに不能、唯善き知事其人を選抜し、夫れに一任せらるべく、議場の評議は遂に無益なり、又民會を開くべしとの事なれ共、詰りは空論に歸し、却て騒々敷、治國に益無し、仍て民會を開くことは早きを以て、當分見合可申」この事なりしが、議長は甚だ苦顔を呈し、建言の採否は追て答ふべしとの事にて、別に會議に付するにこそもなくして止みたりしが、中にも此建言を卓見なりと稱するものありし、其後建言せし議員は、兎角居眠りのみ多く、時には鼾の聲も聞ゆる事あり、或時隣席に注意せられ、決議の際に目を覺し、遽に兩手を舉げたり、議長は激しく某の番號を呼び、「兩手にてはごちらか分りませぬ」と言ひしに、「ごちらにても宜しいのであります」と答へ、一同くつくつ笑ひたるも、此人平氣で笑ひしのみ。

とある。一斑を伺ふことは出来るのであるが、議

事録などを見ると、左程に不眞面目のもので無
いやうである。かくて開院式休日を除き二十日間
即ち七月十四日を以て終了すべき處を、三日延期
致して、十七日聖上臨御の下に、閉院式が行はれ
た。此會議に列席した地方官は、

愛知縣令代理權參事生田純貞、堺縣令稅所篤、宮崎縣
參事福山健偉、福島縣令安場保和、茨城縣令中山信安、
水澤縣權令増田繁幸、鹿兒島縣令大山綱良、島取縣令
三吉周亮、京都府知事代理植村正直、大分縣令森下景
瑞、度會縣權令久保斷三、小田縣權令矢野光儀、東京
府知事大久保一翁、岩手縣令代理參事竹中寛、椽木縣
令鍋島幹、名東縣權令古賀定雄、長野縣參事代理權參
事小倉勝善、白川縣權令安岡良亮、筑摩縣權令代理
參事高木惟矩、新川縣權令山田秀典、飾磨縣權令代理
權參事岡崎眞鶴、濱田縣令佐藤信寛、靜岡縣權令代理
參事毛利恭助、山形縣權令關口隆吉、秋田縣權令代理
參事加藤祖一、福岡縣權令渡邊清、三重縣權令代理參
事鳥山重信、新潟縣令楠本正隆、若松縣令代理參事小

池浩輔、千葉縣權令柴原和、熊谷縣權令代理根本公直、
兵庫縣令神田孝平、濱松縣令代理參事石黒務、山口縣
令中野悟一、酒田縣令代理參事松平親懷、山梨縣令藤
村紫朗、足柄縣令代理權參事城多薰、豊岡縣參事田中
光儀、青森縣參事鹽谷良翰、岐阜縣參事小崎利準、小
倉縣權令代理森長義、置賜縣參事新庄厚信、長崎縣令宮
川房之、宮城縣權令宮城時亮、和歌山縣令神山群廉、
敦賀縣權令山田武甫、佐賀縣令代理七等出仕伊藤謙吉、
石川縣權令桐山純孝、埼玉縣權令白根多助、愛媛縣權令
岩村高俊、相川縣參事代理權參事磯部最信、島根縣權令
井關盛良、滋賀縣權令籠手田安定、高知縣權令岩崎長
武、磐前縣權令村上光雄、奈良縣權令藤井千尋、北條
縣參事代理七等出仕鈴木薫、廣島縣權令藤井勉三、岡山
縣參事代理權參事西毅一、大阪府知事渡邊昇、三瀨縣
權令岡村義昌、神奈川縣令中島信行

而して、幹事は牟田口通照、尾崎三郎で、書記官
は福池源一郎、長三州、安川繁成、依田百川等で
あつた。

余は次項に於て、民會、府縣會に關する議論を
紹介し、尙府縣會の母體を爲した藩治時代に於け
る各藩の議政所を考究したい。