

明治十年代中期における地方官の意識 についての一考察

神 崎 勝 一 郎

- 一 はじめに
- 二 三新法施行直後の府県会
- 三 明治十五年十二月の三新法改正と地方官
- 四 府県における地域利害対立と分県問題
- 五 むすびに

一 はじめに

明治十五年末、府県会闘争は一段と激化していくことになり、右大臣岩倉具視は、太政大臣三条実美に宛てて、いわゆる「府県会中止意見書」を提出した⁽¹⁾。

府県会ヲ開クノ機猶早クシテ開進ノ順序ヲ失ヘリト故ニ今明両年ノ景況ニ由リ断乎トシテ之ヲ中止スヘシ但夫レ此事

タルヤ威權失墜ノ弊ヲ済フカ為ニシテ決シテ壓抑暴戾ノ政ヲ為サント欲スルニ非ス蓋シ國ノ富強ハ斯民ノ殷當ニ因ル民
ノ富ヲ養ハンニハ亦之ニ応分ノ權ヲ与ヘ以テ自ラ務ムル所ヲ知ラシメサル可カラス其要蓋シ國民文化ノ度ヲ察シ施政ノ
度ヲ誤マラサルニ在ルノミ故ニ府県会ヲ中止スルヤ同時ニ國民諮問会ヲ開テ民政緩急ノ機ヲ中和シ次テ寛猛相濟ノ政ヲ
以テ國運ヲ一闔一闔ノ間ニ達スヘシトス

明治十二年七月、千葉県①の桜井静が「国会開設懇請協議案」を新聞に発表し、全国の府県会議員に配布したのであるが、それは国会の早期開設を実現すべく、府県会相互の連携を呼びかけるものであった。この呼びかけに呼応するように、翌十三年に一府九県の府県会議員連合がつくられた。以後府県会相互の交流が活発になり、石川県において県令と県会が激しく対立する、いわゆる「稲垣拘引事件」を契機として、明治十五年十一月十一日に関西地方を中心に、聯合府県会議員懇親会が開催され、全国府県会議員による「聯合府県会」結成に向けた動きが展開し始めたのである。岩倉の「府県会中止意見書」は、かかる府県会議員の動向が自由民権運動をさらに活発化させていくのではないかという強い警戒心によるものである。また、明治十三年頃から熱を帯びてくる国会開設運動の担い手が、「村の豪農層とその子弟、士族インテリ、教員、そして中農たち」であったことから、府県行政に地域有力者を取り込んでいくことで、府県を一つのまとまりとして機能させていく、三新法の理念が崩れつつあったのである。

明治十五年は、かかる地方政治状況の混乱によって、政府内が動揺していた。同年六月十七日付の松方正義の「地方政務改良の時機に就て意見」と題する意見書に、当時の内務省の六項目に及ぶ提案が記されている。⁽⁵⁾

地方政務改革の問題一に止まらずと雖も其著しき者を挙げれば六つあり。一に曰く、置県の区域眩濶に過る者之を割

きて分県と為すべしと。二に曰く、監獄費は宜く国庫の支弁に帰せざるべからずと。三に曰く、郡長の官撰に出る間は其俸給を国庫より支弁すべしと。四に曰く、郡会開かざるべからずと。五に曰く、土木費は之を流域若くは利害所関の地に課せざるべからずと。六に曰く、郡長は宜く之を公撰にすべしと。

松方自身は、同じ書簡の中で「蓋し地方と中央政府とは恰も人の一身の如く、中央政府は頭脳たり地方は肢体たり。若し頭脳と肢体と双方の権衡如何を審察せずして而もその一方を軽々改造せば其身を害せん事必せり」として、憲法調査で渡欧中の伊藤博文の帰国まで、地方政務の改革には着手しないとしているが、いずれも三新法体制の根幹ともいえる提案であり、内務省の動揺ぶりが窺える。とりわけ、二などは、明治十三年の「太政官第四十八布告」(以下、「四十八号布告」と略記)の方針転換といってもよいであろう。

このように、明治十五年十二月の改正は、三新法体制の事実上の終焉を意味し、以後「官治的自治」と称される明治地方自治制度の制定に向かうのである。

本稿では、明治地方自治制度が前提となる地方行政の実態、取り分け内務省と府県および、府知事県令と府県会との関係について分析してみる。三新法制定当初、「牧民官」意識を持つ地方官は、府県会と地方官の権限を与えるべきと主張し、中央政府からの自立意識を強めた。⁽⁷⁾しかし、明治十五年後半からは、むしろ中央への依存意識が強くなってくる。本稿では、かかる地方官の意識が変遷していく背景を考察してみる。⁽⁸⁾

尚、史料引用中、特にことわりのないものは、『法令全書』によるものとしたことを、あらかじめご了承ください。

二 三新法施行直後の府県会

明治十一年七月二十二日に三新法が公布され、翌十二年に多くの府県で府県会が開設されることになった。本節では、まず三新法施行当初の政府における府県会の扱いについて論じていく。

「府県会規則」において、府県会の権限は地方税を以て支弁すべき経費の予算とその徴収方法を議定するとし、また予算の執行も府県会の議決を経なければならず、府県行政については相当程度府県会の意思が反映されることになった。⁽⁹⁾

しかし、府県会の権限はそれだけではない。「府県会規則」第七条には、以下の規定がある。

第七条 通常会期中議員ノ内一人又ハ数人其府県内ノ利害ニ関スル事件ニ付政府ニ建議セントスル者アレハ議長ノ許可ヲ得テ之ヲ會議ニ付シ過半数ノ同意ヲ得タルトキハ其会ノ所見トシ議長ノ名ヲ以テ之ヲ内務卿ニ建議スルヲ得

これは、府県会の建議権と呼ばれるもので、当該府県内の行政について、府県会自らが府知事・県令を介さずに直接政府に意見や要求を表明できる権限である。このような権限を府県会に与えることについて、政府が「議會ニ建議ノ權ヲ与フルハ言路ヲ開クナリ其内務卿ニ建議セシムルハ府知事県令ノ取捨ニ任セサルナリ」と説明しているところからも、三新法立案に深く関与した大久保利通の「地方之体制等改正之儀上申」⁽¹⁰⁾中にある、「住民社会独立ノ区画」の理念を反映させたものと言える。

さて、実際に府県会が開設される明治十二年に政府に提出された建議の件数について、例えば「道路橋梁修築費ノ儀并賦金徴収方建議」(東京府会)や「郡長公撰ノ儀ニ付建議」(福島県会)など、のべ二七件であった。⁽¹²⁾

では、府県会から上がってくる建議が実際にどのように扱われていたか。かかる点については、営業税・雑種の制限廃止を扱った居石正和氏の研究を参考にしてみたい。営業税・雑種税は「地方税規則」中にある税目の一つであるが、「地方税中営業税雑種税ノ種類及制限」なる太政官布告には、「営業税分ツテ三類トス其税額第一類ハ金十五円以内トシ第二類ハ金十円以内トシ第三類ハ金五円以内トス」とある。すなわち、営業税は三類に分け、それぞれ全国一律に徴収上限を設けているのである。この徴収制限について、明治十三年では八府県会、翌十四年では十三府県会が制限撤廃の建議を提出しており、その理由が全国一律に制限することへの不合理性と地域の実情に見合った税制改革を行なうべきとするものであった。⁽¹³⁾このような建議を受けた内務省は、明治十四年十二月に行われた地方官諮問会での諮問を経て、翌十五年一月に営業税・雑種税の制限を撤廃した。⁽¹⁴⁾このように明治十四年頃まで内務省は府県会の建議を地方制度改正に役立てることで、各府県の地域性を重視しようとしていたことが窺える。

政府の府県会重視の姿勢は、府知事県令と府県会との紛争を裁定する権限を有する参事院の動向にも見ることができる。三新法が制定されて間もない明治十二、十三年は、地方官と府県会との間に特に目立った対立は見られなかった。⁽¹⁵⁾しかし、十三年六月に布告された「備荒儲蓄法」によって、両者の対立が深まってくる。同法は文字通り凶荒時の備えであるものの、現実には地租納入の確保が目的であったため、府県儲蓄金の徴収を巡って、地方官と府県会が対立し、同年中に徴収の審議が議決した府県はわずか九県であった。⁽¹⁶⁾

参事院は、かかる「備荒儲蓄法」や後述する「四十八号布告」⁽¹⁷⁾に起因する地方官と府県会の対立する調整機関として、明治十四年十月に設置された。参事院の設置については、「府県会闘争に象徴されるような自由民権運動を中核とする反政府人民闘争に対抗するため」とする山中永之佑氏の評価が通説的となっている。⁽¹⁸⁾だが、現実には参事院はどのように機能していたか。

明治十二年の京都府会において、横村正直府知事が府会の議定認可後に発生した予算不足を、府会に諮らずに追徴した事件が起こっている。⁽¹⁹⁾ こうした予算不足追徴問題は、「府県会規則」第一条における「府県会ハ地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ予算及ヒ其徴収方法ヲ議定ス」る権限に関わる問題である。すなわち、地方官がかかる府県会の議定権を軽視しているため、府県会側が参事院に対して裁定を請うことになったのである。その結果例えば、明治十五年の秋田県への裁定には、「予算定額ハ一週年度出納ノ定限ヲ立テタルモノナリ故ニ県会ノ議定ヲ経テ確定シタル以上ハ實際ノ支出ニ臨ミ不足ヲ生スルモ予備費ヲ以テ之ニ充ツルト…(中略)：県会ノ議定ヲ経ルニアラサレハ其予算ヲ超過支出スルコトヲ得ス」と、「府県会規則」第一条を擁護する内容となっている。このように明治十五年前半までは、参事院は府県会を擁護する立場から、予算不足追徴の議案提出権が地方官に与えられているとは認めなかった。⁽²¹⁾

また、県内における土木費の負担割合について、和歌山県紀の川工事をめぐって、明治十五年七月に以下のような裁定が下っている。⁽²²⁾

：土木費連帶支弁ノ程限ハ明治十三年県会ニ於テ地方税ヨリ八分協議費ヨリ二分ト議決シ既ニ確定シタルニ県会ニ於テ常置委員ニ諮問シ地方税ヨリ七分協議費ヨリ三分ノ割合ニ変更シタルハ仮令ヒ関係各村ノ協議ヲ以テ特志ニ出タルヲ採用シ地方費の軽減ヲ図リタルモノトスルモ其程限ヲ動カスハ常置委員ニ諮問シテ挙行スヘキ限ニアラス

史料中にある常置委員とは、周知の如く明治十三年に府県会に設置されたもので、府県会議員の中から数名の委員を選任し、「府県会ノ議定ニ依リ地方税ヲ以テ支弁スヘキ事業ヲ執行スルノ方法順序ニ」について諮問することとで、地方官と府県会との関係の円滑化を図るものであった。したがって、本裁定は県会で議決された土木費の

負担割合を変更する権限は、府知事県令のみならず常置委員にもなく、府県民を代表している府県会にあることを意味しているのである。このように、先述の府県会の権限のみならず、府県会の議決を尊重する政府の姿勢が、明治十五年前半までは見られたのである。

三 明治十五年十二月の三新法改正と地方官

「一 はじめに」でも触れたように、自由民権運動が高揚してくる明治十三年頃から府県会闘争が起こりつつあり、明治十五年末には岩倉の「府県会中止意見書」へとなっていく。では、府県会闘争の要因として、地方官はどのように捉えているか。明治十五年八月、愛知県令国貞廉平は東海京阪地方の巡察で同県を訪れていた大森鍾一に対して、以下のような意見を述べた。⁽²³⁾

…方今各府県会ニ於テ建議スルモノ郡区長公選或ハ船車税廃止或ハ監獄費官費支出等一國ノ大政ニ関スル事件ニ渉ルモノ往々コレアリ…其一府県内ノ利害ニ関スル建議ノミヲ議セシメハ又何ノ憂フル事カ之レ有ラン顧ミレハ府県会開設以来建議スル所ノモノ多クハ一國ノ大政ニ係ルモノニシテ府知事県令之ヲ制スルナク内務卿亦皆之ヲ受理サラレタリ…

すなわち、府県会は先に触れた「府県会規則」第七条の建議権を使って、府県会は郡区長公選建議や船車税廃止など「一國ノ大政」に関わる建議を行ない、当該府県内の利害に関する建議がなされていないとしているのである。郡区長公選建議については既に明治十三年に提出されていることは先述の通りだが、十五年になると建議の理由が変わってくる。同年頃に提出された神奈川県会における郡区長公選建議には、以下の内容になっている。⁽²⁴⁾

某等明治十一年七月太政官第三十二号達書ヲ按スルニ郡長ノ俸給ハ地方税ヨリ支出ス一月八十円以下各地方ノ便宜ニ從ヒ府知事県令之ヲ定ム：(中略)：現今我国ノ郡区長ハ皆府知事県令ノ指名スルコトナレリ：(中略)：之(地方官―筆者)ヲ任免スルモノニ至テハ則チ専ラ府知事県令ニ在リテ却テ其給ヲ償フモノハ毫モ之ニ関与スルヲ得ス自治ヲ冀望セラル、ノ政府ニシテ尚今日之ヲ改正セサル所以ノモノ抑何ソヤ：

郡区長の俸給が地方税支弁であるにも関わらず、任命は府知事県令に独占されているため、郡長区公選によって府県会による自治権拡大要求を実現しようとしているのである。このような郡区長公選建議は、明治十五年には二〇府県に及び、政府に危機感を与えることになったのである。

こうした状況の中、明治十五年十一月二十四日から開催された地方官諮問会において、地方官たちから、現行の「府県会規則」と「地方税規則」の弊害を訴える声が上がった。⁽²⁶⁾ 明治十五年後半の中央―地方の状況を伊藤博文に宛てた井上馨の書簡には、以下のように述べられている。⁽²⁷⁾

地方官集会候而府県会規も追々其害を顕出し、百日以上之開会に及び、地方官行政上之苦情不可言に至、開会期三十日を限り不得止云々以下を削除、其他少し宛牽制を加へ候処、随分参事院、元老院等不相替自由論多く、且行政事務に迂なるより議論百出、又県官は此時機と覚悟を致し、権限を県会規則と県治条令并内務省習慣之干涉を免れんと之精神併此間山県之強情を以押付可也にて相纏り候間御安心被下度候。不相変山田之遅緩なると又芝離宮にてスピーチ強きに過ぎ候て、少しは変なる感触を生したるに付、不得劣弟緩化之スピーチ候而之亦可也に相治り申候。将来山田にて内務之事務は其力に余り可申、既に内務省書記官連中も不平多く山県、松方等も痛心罷在候。併御歸り迄は御懸念無之候。

ここには、内務省の干渉を免れようとする地方官や、内務卿山田顕義の無能ぶり、行政事務に疎い参事院や元老院のことも書き記されているが、会期が一〇〇日以上にも及ぶ府県会が始め、府県会が地方官の「行政上之苦情」の場となっているというのである。府県会の会期は、「府県会規則」第三十一条において三〇日以内と定められており、会期延長も「府知事県令ハ府県会ノ衆議ヲ取りテ其日限ヲ伸ルコトヲ得ルト雖トモ其事由ヲ直ニ内務卿ニ報告スヘシ」となっている。会期延長には、府県会も関与できるとも読み取れる。

地方官諮問会は、内務省から「府県会規則」追加改正七項目、「地方税規則」改正一項目、「府県官職制」改正二項目が諮問されたが、その後元老院会議を経て、明治十五年十二月二十八日に三つの太政官布告が出された。以下、主要な点をあげておく。

「太政官第六十八号布告」

…府県会規則中左ノ通追加改正ス

第三十一条 府県会ハ毎年一度三月ニ於テ之ヲ開ク其開閉ハ府知事県令ヨリ之ヲ命ス会期ハ三十日以内トス但区郡部会ヲ開ク地方ニ於テハ七日以内延期スルコトヲ得

第三十二条 …府知事県令ハ臨時会ヲ開クコトヲ得其会期ハ七日以内トス但該会ヲ要スル事由ヲ直ニ内務卿ニ報告スヘシ

第三十三条 第一項（會議の論説が国の安寧を害したときの會議の中止―筆者）ノ場合ニ於テ内務卿ハ府県会ヲ停止スルコトヲ得而シテ更ニ開会ヲ命スル迄ノ間ハ府知事県令ニ於テ地方税ノ經費予算及徴収方法ヲ定メ内務卿ノ許可ヲ得テ之ヲ施行スルコトヲ得

「太政官第六十九号布告」

…地方税規則中左ノ通追加改正ス

第五条 前年度経費決算ノ場合ニ於テ已ムヲ得サル事故アリテ費目中不足ヲ生スルモノアルトキハ府知事県令ハ府

県会ノ議決ヲ取り其補充費ヲ徴収スルコトヲ得

「太政官第七十号布告」

府県會議員會議ニ関スル事項ヲ以テ他ノ府県會議員ト聯合集會シ又ハ往復通信スルコトヲ許サス

其集會スル者何等ノ名義ヲ以テスルモ府知事県令ニ於テ此禁令ヲ犯ス者ト認ムルトキハ直ニ解散ヲ命スヘシ

まず、「府県会規則」第三十一条の改正は、これまで地方官が「府県会ノ衆議ヲ取りテ」できた会期延長の規定が削除されることになったのである。続いて、「府県会規則」第三十三条の追加は、府県会の権限にも関わる重要な改正といえる。先述の通り、「府県会規則」第一条の予算議定権こそが府県会の権限ともいえる。しかし、第三十三条の追加は、内務卿が府県会を停止している間は、内務卿の許可を得た上で地方官に「地方税ノ経費予算及徴収方法ヲ定メ」る権限を与えたのである。同規則第一条を骨抜きにする項目ともいえる。

また、「地方税規則」第五条追加も見逃せない。一連の太政官布告を審議した元老院において、「前年度経費決算ノ場合ニ於テ費目中ニ不足ヲ生セシ時ノ補充費ナレハ實際上予算定額ヲ以テスル能ハス勿論予備費ヲ以テスルノ限りニアラス是等ハ次年度ニ於テ別ニ補充費ヲ徴収支弁スヘキハ当然ナリト雖モ法律上明文ナキカ為メ屢地方行政官ト議會トノ間ニ葛藤ヲ起シ政府ノ審理ヲ求ムルモノ殊ニ多シ⁽²⁹⁾」とする内閣委員の答弁に、「地方税規則」第五条追加の意図が窺える。すなわち、予算不足を補おうと地方官が追徴の議案を提出しようとしても、既に通常会でその年度の予算を議定し、府知事県令が認可しているものであるから、追徴の議案提出は「府県会規則」第一条に抵触する、というのが府県会の立場であり、これまでの参事院の裁定にも表われていた。そこで「地方税規則」第五条追加で、予算不足の追徴議案の提出権を明文化したのである。すなわち、この追加により予算不足

補充は「府県会規則」第一条とは無関係となり、地方行財政における地方官優位が高まったといえるのである。⁽³⁰⁾
現行の三新法の弊害を訴えていたのは、現職の地方官ばかりではなかった。元老院での審議過程を分析してみると、地方官経験者の発言が、府県会に対して批判的になっていることがわかる。まず、「太政官第六十八号布告」では府県会の会期や議定権に制限が加えられるものとなっているが、かかる布告案の背景となる府県会の現状について、福島・愛知県令を務め内閣委員として出席した安場保和は、以下のように述べている。⁽³¹⁾

明治十一年初メテ府県会規則等ノ三大新法ヲ制定シ之ヲ十二年ヨリ施行シ仍ホ十三年ニ至リ改正増補シ一ハ以テ法律ノ精神ヲ明ニシ一ハ以テ議權ノ拡張ヲ期セシモ奈何セン世ノ風潮八年ヲ追フテ逆流倒行シ立法ノ原意未タ達セス議事ノ秩序尚ホ全タカラサルニ之カ議員タルモノ早ク已ニ民權論ヲ奇貨トシ自由說ヲ孤注トシ其定分ヲ踰ヘ動モスレハ地方理事者ニ激昂シ稍凌辱ヲ加ヘントスルモノアリ最モ甚シキモノヲ云ヘハ地方長官ノ交迭（更迭―筆者）ヲ公然論議シテ憚ラサルニ至ル：（中略）：其出ルモノ（府県會議員―筆者）ハ多クハ少年薄産実業ノ何物タルヲ省セス妄リニ客氣ニ趨リ空論之レ事トスル輩ニシテ素ヨリ共ニ謀ルニ足ラス：

安場は府県会に地方税支弁費目にある事業の是非やその内容について議定する「事業興廢權」⁽³²⁾を付与すること、⁽³³⁾「議權ノ拡張ヲ期」していた。しかし、現状の府県会は、地方官の更迭までも論議し、府県會議員は最早「共ニ謀ルニ足ラ」なくなってしまうとしている。続いて、太政官第七十号布告案について、千葉県令を務めた柴原和は、本案に賛成する理由として府県會議員のあり方について述べている。⁽³³⁾

地方聯合集会ヲ制スルノ議案ニシテ輕々之ヲ見ハ或ハ壓制ニ似タリトスルモ其実決シテ然ラス既ニ東京府會議員ノ如

キハ来年某月日ヲ以テ全国ノ議員ヲ召集シ何事ヲカ議セントスルノ檄文ヲ四方ニ伝ヘタリト云ヒ又石川県會議員ノ拘引セラシモノアリシヨリ諸方ニ往復通信シ人心ヲ鼓動スルアリト云フ畢竟府県會議員ハ一地方ノ議權ヲ有スルモ之ヲ広ク各地方ニ及ホシ聯合集會スルノ議權ナシ然ルヤ彼ヲシテ法律ニ明文ナキヲ便ナリトシテ一ニ其為ス二任セハ終ニ国安ヲ妨害スルニ至ルアルモ亦知ルヘカラス如何ソ之ヲ不問ニ付スヘケンヤ之レ大体上本案ヲ賛成スル所以ナリ：

既に拙稿において、柴原の千葉県政について論じたが、柴原は府県と地域社会との統合を果たすべく、府県が一つのまとまりとして機能するように、地域有力者の理解を得ることに努めていたのである。⁽³⁴⁾しかし柴原にとっては、現状の府県會議員は「檄文ヲ四方ニ伝ヘ」、「諸方ニ往復通信シ人心ヲ鼓動スル」など、府県會議員の果たすべき責務から大きく逸脱したものと映っていたのである。

両者共に、府県會鬭争の原因を自由民權運動の活発化に求めているが、明治初年から三新法制定まで、地方官として府県行政に携わり、地域有力者を取り込んでいくことで、府県と地域社会との統合を機能させようと努力した者からは、今の府県會は三新法の理念からほど遠くなってしまったのであろう。

かかる政府の姿勢の変更は、三新法改正のみならず、参事院における裁定にも見ることができる。明治十七年栃木県において、県令三島通庸は道路開鑿の土木費予算追加議案を臨時県會に提案した。しかし、県會は工事の竣工直前に議案を提案するのは、「府県會規則」第一条を輕視するものと批判した。しかし参事院は、県令の主張を支持する裁定を下している。⁽³⁵⁾かかる参事院の裁定は、先述した三新法改正と同時期の明治十五年十二月、土木費の議案を否決する権限は府県會にはないとする、参事院裁定に既に表われていたのである。⁽³⁶⁾この点は、先述した「地方税規則」第五条追加と符合する措置である。

四 府県における地域利害対立と分県問題

前節までにおいて、明治十五年十二月を期に府県会に対する政府の姿勢が大きく転換したことを論じた。府県会闘争は、自由民権運動の高揚による地方官と府県会の対立であった。しかし、府県会においては、土木費をめぐる地域利害対立も看過できない。とりわけ地域利害対立が深まる要因が、「四十八布告」である。周知の如く、同布告は府県土木費に対する国庫下渡金を廃止するとしたものである。かかる政府の措置に対して、神奈川県令野村靖は「独り其費額ヲ以テ地方税ノ負担トナスハ収支頗ル不倫ニシテ府県会ノ其不平ヲ唱フル必ス免カル、ヲ得ヘカラス⁽³⁷⁾」との懸念を示していた。

そもそも三新法は、府県を一つのまとまりとして機能させることを企図したものであり、「地方税規則」によつて、全府県民が負担する地方税と各町村で支弁する協議費が創設され、両者の連帶支弁は原則禁止とされた。しかし、主に治水費と道路費から成る土木費については、両者の連帶支弁が認められ、⁽³⁸⁾「地方税規則」以前のいわゆる官費も従来の通り下げ渡す事になっていた。これが国庫下渡金である。このことは、治水費や道路費については、それぞれその川や道路に直接関係する地域のみが負担するという、土木費負担の旧慣を維持することを意味していた。⁽³⁹⁾これが地域利害対立を惹起したのである。例えば、「北郡議員ハ南郡議員ト痛癢相関セス山地ニ在ル者ハ海岸ノ得失ニ憚ク海岸ニ住スル者ハ山地ノ利害ニ疎ク互ニ自己頭上ニ係ラヌ事業ノ経費ハ其負担ヲ厭フ⁽⁴⁰⁾」とする岩手県令島惟精の上申に端的に表われている。

また明治十四年七月、石川県令千坂高雅は「利害ノ相関スル区域ヲ定ムル実ニ難事ニシテソノ利害相関スル所ノ区域定メ且ソノ輕重厚薄ノ差織ノ不公平ナキヲ得ルハ只言フヘクシテ實際容易ニ為シ得ヘキ所ニ非ラス…（中略）：村方ニヨリソノ地租地方税及ヒ協議費ヲ挙テ治水費ニ充ツルモ尚不足ノ所アリ右等ハ他ノ補助ヲ仰ク外無

之候：（中略）：然レハ治水費ニ限り偏ヘニ従前ノ慣例ニ据置官費ヲ以テ修繕ノ処ハ矢張官費ヲ以テ修繕成リ⁽⁴¹⁾としてゐる。すなわち、地域利害関係の調整に、これまでの国庫下渡金が必要であるとの意見である。

では、地域利害対立の調整に、国庫下渡金のみで果たして十分であろうか。別の視点として、明治十年代半ばに行なわれた分県問題を挙げることができる。明治九年にいわゆる府県大合併が行なわれ、全国三府三五県となつたのは周知の通りであるが、明治十四年八月、北陸・山陰地方を巡察した参議山県有朋は、以下のように上申⁽⁴²⁾している。

：其廢置分合ニ至テハ率ネ一時ノ区域ニ出テ、所謂深ク山川向背ノ在ル所ヲ察シ土宜ヲ視民情ヲ察スルノ比ニ非サルニ似タリ是ヲ数年ナラスシテ民情ノ安シセサル習俗ノ一ナラサル所在区画ノ改正ヲ望ム者踵ヲ繼テ起ルニ至ル是レ蓋シ事情已ムヲ得サルニ出ル者ニシテ全然其因由無キニ非サルナリ：

すなわち、生活基盤が異なる地域を一府県内に多く抱えることが統治上の困難を生むため、地域の実情に合うように府県の規模を縮小する必要を訴えたのである。山県は、参事院議長就任後の十五年五月にも「時弊を論じ政綱を振起せんとする方法を論ず⁽⁴³⁾」と題する意見書の中でも、中央政府による強制的な画一化であるとして、「務メテ地理人情ニ適合」すべしとしたのである。明治十五年十二月、岩手県令島惟精は「全国ヲ小分シ百二十十県ト為シ一県ヲシテ四五郡ヲ統ヘシムル程ニ務メテ其所管ノ区域ヲ狭小ニシ⁽⁴⁴⁾」というほどの分県を主張したが、いずれにせよ前記山県上申から十六年末に分県が集中しており、ほぼ現在の都道府県域になっている⁽⁴⁵⁾。

ここで、鳥取県の方県について考察してみる。というのも、山県は十四年七月に北陸・山陰地方を視察しており、鳥取県の方県に大きく関わっているからである。鳥根県からの鳥取県分県運動は、既に明治十二年から行な

われていた。特に旧鳥取藩士族は山県や内務卿松方正義など政府高官に陳情を行ない、山県が視察する事になったのである。⁽⁴⁷⁾ 帰朝後、山県は「旧慣習俗ノ各自ニ異ナル者ヲ以テシ三県ヲ合シテ之ヲ一官庁ノ下ニ轄スルハ未ダ其当ヲ得タリト謂フ可ラザルニ似タリ」と、分県の必要性を主張し、早くも同年九月には鳥取県が再置されることになった。

山県の上申からわずか一ヶ月で鳥取県再置が実現したのには、別の理由がある。先の山県の復命書には以下の⁽⁴⁹⁾ように記されている。

…山陰諸国ノ若キハ依然往時ノ天險天府ト称セシ險惡ノ道路ニシテ維新以来モ曾テ改築ニ従事セシコト無シ故ニ他ノ諸県ニ比スレバ識見ノ狭隘ナル教育ノ後レタル営業ノ立タザル物産ノ興ラサル皆職是之ニ由ルナリ…(中略)…鳥取ヨリ姫路ニ達スル路線ニ着手シ車道ヲ開築シ直ニ因幡ノ物産ヲ興スノ基礎ヲナシ…(中略)…是レ其路線ノ復県ト共ニ時ヲ同クシテ急務トスヘキ所以

すなわち、交通の不便が鳥取県域の病根であるとして、鳥取県再置と同時に道路改築の必要性を訴えたのである。さて、鳥取県再置後県令に就任したのは山田信道である。山田は、明治十五年八月に内務卿山田顕義、大蔵卿松方正義に対して、道路改築が焦眉の急であるとして、以下の稟請を行なっている。⁽⁵⁰⁾

土木費ハ悉皆地方税協議費ノ負担ニ属セリ雖モ民力ノ堪サルニ当テハ豈国庫ヨリ補助ノ特例ナカル可ンヤ…(中略)…此時期ヲ失ハ、方ニ作ルノ民心ハ忽チ沮喪各線ノ計画モ亦画餅トナリ往来運輸依然トシテ不便ヲ極メ出入ハ弥其平ヲ失シ民度ハ弥卑陋ニ陥ラハ施政ノ方向何ニ由テ以テ立コトヲ得ン

山田県令は、道路改築費総額三十一万円余のうち、地方税負担を三万三千円、協議費負担を二十三万円として、残る五万一千円余を国庫補助として仰いだ⁽⁵²⁾が、ほぼ稟請通りの額が下付けられた。当該期は松方財政下にあり、「四十八号布告」によって土木費等国庫補助の決定権が内務省から太政官に移管され、⁽⁵¹⁾内務卿山田顕義に対する地方官の不満が高まっていた。道路改築の必要性についての山田県令の稟請が、山県の復命書と同じ論法であることから、鳥取県への国庫補助下付けに山県の強い働きかけがあったことは、十分に推認できる。山田県令は、国庫補助金獲得によって同年十一月に臨時県会を開いた。県会では国庫補助金が各郡一律に配布されることに對する批判が出たものの、ほぼ県側が提出した原案通りに可決された。⁽⁵³⁾このように、地域利害の相違がそれほど大きくない範囲で一つの府県とし、土木費の国庫下渡金によって、府知事県令と府県会との対立を回避せしめ、府県と地域社会の統合を果たそうとしたのである。⁽⁵⁴⁾

五 むすびに

三新法制定当初、政府は府県会の権限を重視していた。本稿で考察した「府県会規則」第七条による府県会の建議が地方制度改正に寄与したり、府知事・県令と府県会との対立について、参事院は府県会の議決を尊重する裁定を下したりする事例から窺える。しかし、自由民権運動の高揚により、府県会は自治権拡大を主張し、地方官の更迭を議論するまでに府県会闘争が強まってしまった。かかる状況の中、明治十五年十二月に政府は府県会に対する姿勢を一変してしまったのである。それは、府県会が政府の抱いていた初期の期待を大きく逸脱し、府県行政について府知事県令と「共ニ謀ルニ足ラ」ない存在となってしまうからである。

しかし、政府及び地方官は府県内における地域利害対立を緩和し、府県と地域社会との統合は進めなければならない。それが土木費国庫下渡金と分県問題である。

国庫下渡金の復活を要求する背景には、「四十八号布告」で地方税の賦課制限が地租五分の一から三分の一に緩和されても、地域利害関係を調整するには十分ではなかったのである。すなわち、府県の財源不足が地方官たちに中央への依存体質を強めたのである。先述した鳥取県についても、土木費の国庫補助以外にも多くの国庫補助を受けていることから⁽⁵⁵⁾、それを裏付けていると言える。

それ故に、内務卿に就任した山県に対する地方官の期待は大きいものであった。例えば、四日市修港について、明治十六年六月、三重県令岩村定高は「唯タ民力ニ堪ヘスト云ノ故ヲ以テ偏ニ其工費ヲ支弁ニノミ依頼シ其利益ヲ享クル：（中略）：政府へ懇請スルモ地方人民応分ノ金ヲ支出スルニ非ラスンハ到底為シ能ハサルナリ」と、国庫補助を得るにはまず県会が県費負担の姿勢を示すべきとした。それに対して県会は、まず国庫補助の可能性を国に確かめる必要があるとして決着がつかなかった。しかし、山県が内務卿に就任した後の明治十七年七月に岩村の後を襲った内海忠勝県令によって、国庫補助が実現している⁽⁵⁷⁾。また、明治十九年十二月に福岡県令に任命された安場保和は、赴任の条件として九州鉄道の敷設の内約を内務大臣山県有朋から取り付け、県内の治水費も工費全体の半額を国の負担とした⁽⁵⁸⁾。このように地方官達は、府県会対策として国庫補助を導いてくれることを内務省に期待するのである。

北陸・山陰地方を視察した当時、まだ内務卿ではなかった参議山県有朋は、既に明治十四年八月頃に地方行政のありかたについて独自の見解を有するようになり、参事院議長に就任してからは、「地方自治と中央政治との連結を強調」⁽⁵⁹⁾するようになる。内務卿就任後は、土木行政を地方行政の中核に据える努力を行なっている⁽⁶⁰⁾。土木費の国庫補助は府県制・郡制によって制度化されなかったが、明治十九年の「内務省処務条例」において、土木

局には「府県ノ工事ニ付官費補助其費用ニ関スル事」が盛り込まれ、土木費国庫補助に関する権限が再び内務省に戻っている。すなわち、明治十五、十六年頃に府知事県令を府県統治の頂点とすることがほぼ固まり、以後地方官僚機構の整備を進めていくのである。⁽⁶¹⁾

- (1) 岩倉公田蹟保存会編『岩倉公実記』下巻、原書房、一九六八年、九四九—九五一頁。
- (2) 内藤正中『自由民権運動の研究—国会開設運動を中心として—』青木書店、一九六四年、一六六頁。
- (3) 「稲垣拘引事件」と連合府県会との関係については、小林孝雄『大森鐘一と山県有朋—自由民権対策と地方自治観の研究—』第四、五章、出版文化社、一九八九年を参照。
- (4) 大島美津子『明治国家と地域社会』岩波書店、一九九四年、一三九頁。
- (5) 明治十五年六月十七日付、三条実美・有栖川宮熾仁親王・岩倉具視宛松方正義書簡(『伊藤博文関係文書』第三卷、一〇八一—一一頁)。
- (6) 「四十八号布告」とは、第一に地方税賦課制限を地租五分の一から三分の一へ緩和し、府県監獄費等三費目を地方税費目に追加し、第三に地方税支弁の府県土木費に当てられた官費下渡金を次年度から廃止するものである。本稿では特に第三に注目する。
- (7) 御厨貴「『牧民宣』の地方経営」井上光貞他編『普及版日本歴史体系一三 明治国家の成立』山川出版社、一九九六年。
- (8) 本稿で参考とした明治十年代後半の中央・地方関係に関する主な先行研究としては、前掲小林、大島著、前掲御厨論文、亀卦川浩『自治五十年史制度編』文生書院、一九七七年、有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』吉川弘文館、一九八〇年、御厨貴『明治国家形成と地方経営—一八八一—一八九〇年—』東大出版、一九八〇年、渡邊直子「『地方税』の創出」高村直助編『道と川の近代』山川出版社、一九九六年、長妻廣至『補助金の社会史』人文書院、二〇〇一年がある。
- (9) 拙稿「三新法運用と地方官」寺崎修・玉井清編『戦前日本の政治と市民意識』慶應義塾大学出版会、二〇〇五年、

四六—四七頁。

(10) 「地方官會議事」(東京市政調査会市政専門図書館所蔵『大森文書』四)。

(11) 『大久保利通文書』第十、一一三—一五三頁。

(12) 「十二年各府県会中ノ建議書」(国立公文書館所蔵『公文録』明治十三年三月内務省之部四)。

(13) 居石正和「府県会規則第七条(建議權)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』第三八号、一九八八年、九五頁。

(14) 同右、九六頁。

(15) 前掲拙稿「三新法運用と地方官」、四八頁。

(16) 詳しくは、同右、五〇—五二頁を参照。

(17) 参事院事務章程第八条第一項において、「地方議會ト地方官トノ間ニ起ル所ノ法律上又ハ權限ノ争ヲ審理ス」とある。

(18) 山中永之佑『日本近代国家の形成と官僚制』弘文堂、一九七四年、二二七頁。

(19) 原田久美子「民權運動期の地方議會—明治一三年京都府における地方税追徴事件—」『日本史研究』第三八号、一九五八年。

(20) 『法規分類大全』第三一卷・租税門、一五三—一五四頁。

(21) 居石正和「三新法体制期の府県会制度—府県会の予算議定權を中心として—」『同志社法学』第一八二号、一九八三年、一四三—一四五頁。

(22) 「和歌山県令同県会ト權限ヲ争ヒ本院ニ於テ裁定ノ件」(『公文録』明治十五年七月太政官之部)。

(23) 「大森参事院議官補地方議會ニ関スル意見書」(市政専門図書館所蔵『大森文書』五三)。

(24) 「郡区長公選に関する神奈川県議會の建議書及び報道記事写し」(神奈川県県民部県史編集室編『神奈川県史』資料編一、近代・現代(一)、一三〇—一二頁)。

(25) 前掲居石「三新法体制期の府県会制度」、一六五頁。

(26) この地方官諮問会では、郡区長公選についても議論されている。伊藤博文宛井上馨書簡には、「本年(明治十五

年（筆者）の県会に於て郡区長公撰の論八方より起り来春の県会に於ては此論益々熾盛を極むる事と存候。就ては：（中略）：郡区長俸給を国庫より支給することになすか」として、地方官の意見を参考にしようとしている（伊藤博文研究会編『伊藤博文関係文書』第一巻、塙書房、一七六一一七七頁）。翌年には郡区長の国庫から支弁されるようになる。以上の経緯は、谷口裕信「郡をめぐる地方制度改革構想―明治十年代を中心に―」『史学雑誌』第一一〇編第六号、二〇〇一年、第二章第一節を参照。

(27) 『伊藤博文関係文書』第一巻、一八一―一八二頁。

(28) 元老院での審議については、前掲小林著、一八六一二二頁を特に参照した。

(29) 「府県会中規則改正ノ儀 地方税規則中追加改正ノ儀 府県会規則第三十三条第一項ノ儀 府県会議員聯合集会等禁止ノ儀」(明治法制経済史研究所編『元老院会議筆記』前期第十五巻、元老院会議筆記刊行会、一九七一年、一六二九頁)。以下、「第三百六十五号議案」。

(30) 前掲居石「三新法体制期の府県会制度」、一五一頁。

(31) 前掲「第三百六十五号議案」、一六二―一六三頁。

(32) 「事業興廢権」については、前掲拙稿「三新法運用と地方官」を参照。

(33) 前掲「第三百六十五号議案」、一六二三頁。

(34) 拙稿「内務省設置前後の地方官（Ⅰ）（Ⅱ）―千葉県令柴原和の事例を中心として―」『政治経済史学』第四六二、三号分載、二〇〇五年。

(35) 『法規分類大全』第三一巻・租税門、一八六一一九〇頁。

(36) 「土木費区町村土木補助費区域決定方ノ件」(『公文録』明治十五年十二月内務省之部)。

(37) 明治十四年九月「神奈川県令野村靖ノ地方政務ニ関スル建白」(国立国会図書館憲政資料室所蔵『井上馨関係文書』六五九―一九)。野村のような懸念を抱く地方官は多かったと推測されるが、意外にも国庫下渡金廃止の不当性を建言する府県会は少なかった。以上については、前掲有泉著、第一章第三節を参照。

(38) 先述の和歌山県紀ノ川に関する参事院裁定を参照のこと。

(39) 各府県における土木費負担の実態については、前掲渡邊論文、一四六一―一五四頁を参照。

- (40) 「府県制度変更之義ニ付再上陳」(国立公文書館所蔵『公文別録』自明治十七年至同十八年・上書建言録三)。
- (41) 「土木費改正ノ義ニ付建議」(『公文録』明治十五年一月内務省之部一)。
- (42) 「鳥取県再置ノ件」(『公文録』明治十四年九月太政官第五)。
- (43) 大山梓編『山県有朋意見書』原書房、一九六六年、一〇八―一一三頁。
- (44) 「府県ノ制ヲ変更シ併セテ府県会規則ヲ改正スヘキノ件」(『公文録』明治十五年府県全)。
- (45) 明治十九年から二十一年までに、函館・札幌・根室三県を合併した北海道、奈良県、香川県が設置されている。奈良県・香川県についても、県会における対立が原因である。以上、分県問題に関しては、長井純市「分県に関する一考察」安岡昭男編『近代日本の形成と展開』嚴南堂書店、一九九八年を参照。
- (46) 明治十四年に提出された陳情書には、「因伯二州ノ、雲石二州ト風土、人情ヲ異ニスルヲ以テ、再置県ヲ願望スル事」(鳥取県編『鳥取県史』近代・第五卷・資料編、一九六七年、三二五頁)とあるように、因幡・伯耆と出雲・石見の風土人情の違い、すなわち地域利害の相違を分県の第一の理由に挙げている。
- (47) 前掲長井論文、二八頁。
- (48) 前掲「鳥取県再置ノ件」。
- (49) 同右。
- (50) 「道路改築費御補助ノ儀ニ付稟請」(『鳥取県史』近代・第五卷・資料編、三六九―三七二頁)。
- (51) 前掲御厨著、一六頁。
- (52) 明治十四から十五年にかけて、各府県から内務卿山田顕義宛てに土木費の国庫補助が上申されているが、山田は採択にむけて有効な働きかけを行なっておらず、多くが却下されている。以上は、山崎有恒「内務省の河川政策」前掲『道と川の近代』、八四―八六頁。
- (53) 『鳥取県史』近代・第二卷・政治編、一九六九年、一七八頁。
- (54) 土木費国庫補助が直ちに地域利害対立を解消することにはならない。県会における地域利害対立が自由党系と改進黨系の対立を派生させることにもなるが、しかし国庫補助金獲得は県会と府知事県令との対立は緩和させる有効な手段であった(前掲有泉著、一六四頁)。

(55) 明治十五年度の土木費国庫補助金とそれ以外補助金は、全歳入の二七%を占めている(『鳥取県史』近代・第二巻・政治編、一六九頁)。

(56) 三重県偏『三重県史』資料編・近代一・政治行政 I、一九八七年、六三二―六三四頁。

(57) 高橋文雄『内海忠勝伝』内海忠勝顕彰会、一九六六年、二八七頁。

(58) 東條正「明治中期における地方財政と地方官―安場県政期の福岡県会筑後川改修工費予算審議を事例として―『福岡県地域史研究』第二二号、二〇〇四年。

(59) 前掲御厨著、二三〇頁。

(60) 同右、第一章。

(61) 内務卿に転出して以降の山県は、地方自治制度の整備とともに、地方官のリーダーシップのあり方も求めるようになり、明治二十二年十二月に地方官の大異動を行なった。以上は、長井純市「山県有朋と地方自治制度確立事業―参事院議長期を中心として―」『法政史学』第四十五号、一九九三年を参照。