

## 明治初期元老院の議事制度改革

湯川文彦

### はじめに

明治八年、漸次立憲政体樹立の詔に基づき「立法ノ源」として元老院が新設された。以降、多くの重要法令が元老院の審議を経て発令されることとなり、研究上においても元老院の審議が参照される機会は数多い。しかし、それとは対照的に、元老院に関する基礎的研究はごく僅かである。稲田正次は憲法成立史のなかに元老院を定置したが<sup>(1)</sup>、元老院の仕組みや役割について検討した研究は乏しく<sup>(2)</sup>、明らかでないことが多い。

本稿では、明治初期における元老院の議事制度の変容とその特質を明らかにする。元老院が審議する法案は原則として内閣から下付され、原案を守り抜くことを職責とする内閣委員が会議に参席することから、元老院の審議には当初より一定の制約が伴っていた。しかし、元老院には内閣下付議案とは別に、議員自らが立案し審議することのできる

「意見書」の制度が存在し、それを通じて同院職権内で審議の仕組み自体を改編することが可能だった。実際に、議員たちの自主的な改革によって、元老院の議事制度もこの時期大きく変貌を遂げている。

検討に際して、議事制度改革に関係の深い二人の議員——細川潤次郎と陸奥宗光の認識と活動に着目する。細川は旧幕府審書調所勤務、左院議員の経験を持ち、そこで培われた欧米各国の法制知識を活かし、元老院に議事制度改革案を提供した。また、陸奥は神奈川県・大蔵省官員の経験を持ち、そこで培われた地方制度への関心を抱えて元老院の幹事を務めた。陸奥は細川の改革案を支持しただけでなく、その運用においても独自の解釈を生みだし、新たな議事制度を特徴づけた。

一方で、当該期の内閣・元老院と密接な関係を持っていた課題として地方制度改革があり、明治九年から一〇年にかけて地方分権論議が巻き起り、一年には近代日本における最初の地方制度統一法規、三新法（郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則）が制定された。後述するように元老院では、立法・行政未分離の状況下で審議を行って

いたため、審議領域と地方制度との関係を模索しており、さらに明治九年の国憲編纂事業の開始、一〇年の地租軽減の詔も元老院を地方制度改革に引きつけるに十分な事件だった。

以上から、本稿では明治九年から一一年にかけて、元老院における議事制度改革について、地方制度改革を視野に容れつつ細川・陸奥の二人の議官の認識と活動を検討することで、その特質を明らかにする。

## 一・元老院の議事制度改革

### (一) 内閣下付議案の範囲——公文類別法を手がかりに——

内閣下付議案は、もとを辿れば諸省の法令制定要求であり、法制局の勘査を経て作成されたものである。明治八年七月の元老院開院時、正院規則掛・本課は、元老院への下議範囲について、その概目を取り纏めた。<sup>3</sup>「元老院へ下議可相成分」として「諸法律創定」・「諸法律改正」から「国郡府県ノ分合廢置」・「兵制」・「官制」・「学制」等が規定された一方、「元老院下議ニ不及分」として「成法ノ伸縮」・「成法ノ説解」から「施政上諸規則ノ新定」・「諸定税ヲ徴取スルノ方法ノ手続」等も規定され、分界が探られた。では、これ以降正院（内閣）所管の一局として内閣下付議案の作成を担当した法制局は、元老院の審議（議案下付）領域をどのように捉えていたのだろうか。明治八年開局以来、法制局は検討を続け、明治一〇年二月、公文類別法の制定に至った。公文類別法は、新政府においてはじめて「法律」という公文書上のカテゴリーを創出した公文書の分類法で、法制局が発議し実現した。初案は「法制定規」の名称で八年中に局員の井上毅・桜井能

監・古沢滋が共同で起案し、長官・伊藤博文の承認を得たが閣議決定に至らなかつた（「伊藤博文関係文書」所収<sup>4</sup>）。翌九年一二月に再案が作成されたが（「大隈文書」所収<sup>5</sup>）、正院大内史の異見もあり、一〇年二月に若干修正して再提出され、ようやく裁可された（「公文録」所収<sup>6</sup>）。

公文類別法は、法制局の受領する法令関係書類を「法律」・「行政規則」・「訓条」・「批文」の四種類に分けるものである。「法律」は「憲法、刑法、税法、民法等」の「広く人民ニ行フ者ヲ云」い、「立法官ノ議ヲ経テ、大政府ヨリ頒布」するものを指す。「行政規則」は「法ノ目ヲ疏通シテ實際施行ニ便ジ」るもの、「訓条」は「官省ノ職制事務章程任期懲戒紀律及章服制度及ビ随時達ノ類」で「人民ニ公布セズ」して行政官が遵守するもの、「批文」とは以上三種ないし「成規ナキノ事」について「疑義ヲ問請」する者に対する「指令訓告」、すなわち法令解釈による説明を指す。

公文類別法は「法律」を頂点とし、法令類に「軽重ノ別」を与えるに留まるが、本来目指されていたことは初案「法制定規」案に明記され、公文類別法案提出時にも将来の目標として略記されている。「法制定規」案の序文には、次のような課題が掲げられていた。

按ニ今、行政部ノ紀律、漫然未ダ備ハラザルガ如シ。諸省長官往々其ノ権内ノ事ヲ以テ推讓シテ裁ヲ太政官ニ乞ヒ、内閣ノ文書、雲聚雨散シテ軽重並ビ投ツ、機務ノ地、変ジテ簿書ノ府トナル。輕微ノ小臣、案ヲ起シテ議ヲ建テ、印裁ヲ得テ行下ス、名ケテ欽命トス。而シテ其実一二刀筆ノ吏ニ成ルニ過ギズ、是レ諸省長官、却テ命ヲ輕微ノ小臣ニ受ルナリ。其ノ故ヲ原クルニ、蓋シ諸省卿責任ノ制無ク、大小トナク命ヲ大臣ニ乞ヒ、奉ジテ以テ周旋スル

ニ由ル。而シテ文書往復徒ラニ多事ヲ為シ、伺ト指令ト以テ日ヲ送ルニ足ル。抑是レ創業ノ日ニ宜ク有ルベキ所ニ非ザルナリ。

法制局員たちは、各省卿を指揮するに適當でない「一二刀筆ノ吏」<sup>〔輕微ノ小臣〕</sup>であると自覺し、「行政部ノ紀律」を定立するためには諸省卿の責任制を立てるほかないと考えていた。彼らの批判は、さらに法令の無秩序ぶりに及ぶ。

蓋シ旧制、文書ノ上ミ政官ヨリ出ル者ハ、一概ニ命令ノ力ヲ有シ、輕重ノ別ナキガ如シ。事國憲民權ニ係リ而シテ專ラ諸省ノ布達指令ニ出ル者アリ、事猥瑣ニ屬シ而シテ太政大臣ノ名ヲ以テ發スル者アリ、布告ナリ布達ナリ指令ナリ並ニ視テ法律トシ、法律彼此相抵触スル者アリ。朝ニ發シテ夕ニ廢スル者アリ、追加スル者アリ、字句ヲ改正スル者アリ、是レ其ノ輕重ヲ分タズシテ而シテ重キ者從テ輕キニ陥ルヲ致スニ由ル。法ノ輕キ事此ノ如シ。而シテ人民法ニ違フノ義ヲ守ラン事ヲ欲スルハ亦難シトス。

法令類に「輕重ノ別」を定め、煩雜を極める法令の改廢を整理すべきであるという。「歐洲諸國ノ例ニ習ヒ」、「法律」を設定することでその「重キヲ為」し、文書行政の輕量化を図るとともに、「法律」に基づいた諸省卿責任制を創出する——法制局員たちは、欧州の法治國家を範に、内閣制における単独大臣責任制をひとつの到達点としながら、まず公文書の種別を設け「法律」を頂点として法体系を構成する公文類別法の実施に至ったのである。ここで「法ノ目ヲ疏通シテ實際施行ニ便ジ」するための「行政規則」が元老院の審議権外とされたように、法制局は元老院の審議領域を「法律」に限定する意圖を持っていた。公文類別法が明治八年段階から予定されていたことを考えれば、法制局にとって内閣下付議案は一貫して「法律」のみに限定されるべ

きものだったといえよう。「売葉規則案」審議（同年七月一日）において内閣委員・松田道之が「畢竟施政上ノ事ハ行政官ニ委シテ可ナリ。瑣末ノ事項ニ論及スルハ、蓋シ立法府ノ面目ニハアラザルベキナリ」と議官たちを牽制し、議官・山口尚芳が「立法ハ人民保護ノ基礎ナリ」と掲げて反駁したことは、<sup>(7)</sup>かかる事態の一端を示すものと考えられる。

## (二) 内閣委員との衝突

従来の元老院の審議方式の要点は以下の通りである。議官は第一読会で議案の朗読と内閣委員の趣旨説明を聞き、第二読会で「是非ノ討論」を行い、第三読会で「決議」を行う（議按質問手続）。原案の修正は第三読会で行われるが、予め第二読会の段階で討論を円滑にするため、必要に応じて修正委員を立て各議官の意見を取り纏めた「報告書」が頒布された（議案修正条例）。一方、内閣から派遣され原案の趣旨説明と主持を職責とする内閣委員（多くの場合法制局員が担当）は、第一読会で「議按ノ旨趣ヲ弁明」し、第二読会で「弁明討論シテ本案ヲ主持」し、第三読会で「修正按ニ対シ原按ヲ主持」する（内閣委員出席規則）第二（四）条。以上の規定から、第一読会で原案の朗読と内閣委員による趣旨説明、議官からの質問があり、第二読会で議官・内閣委員の討論、第三読会で修正・決議を行う手順となる。最も重要なのは修正意見の提出と決議を行う第三読会だが、議官が原案に不服の場合は第二・第三読会で内閣委員と激論になることが少なくなかった。もとより「討論」を行う第二読会はそのぞれの議官が自説を主張し取捨困難で、審議の主要な問題点でもあった。

たとえば、この時期頻繁に内閣委員を務めた村田保（法制局三等法

制官) は次のような審議参加状況だった。「得遺失物律改正」の審議(明治九年三月七日)<sup>(8)</sup>では、原案に反対する陸奥と村田との意見対立が続き、両者の応酬だけで一二回を数え、村田の意見表明は議場で最も多い一九回、陸奥がそれに次ぐ一八回(以下、河野敏謙の八回、佐野常民の六回)に上った。第二読会では原案全文に亘る討論のため、議員・内閣委員の一回あたりの発言も自然長くなった。「雇人盜家長財物律改正」の審議(同年四月一三日)では、すでに一度元老院の審議に付され内閣が元老院上奏の修正案を却下し元老院の再議に付したが、議員たちは再び修正論議を始めた。村田は「既ニ内閣ニ於テハ原案ヲ貫徹スルノ主意ナリ。故ニ若シ修正案ノ如ク決スルトキハ、内閣ニ於テ肯ゼザルモ計ル可カラズ。左スレバ相共ニ歎息セザルヲ得ズ」と、内閣の意志を圧力に「熟考」を求めたが容れられなかった。<sup>(9)</sup>さらに、「再犯加等罪例条例」審議(同年六月三〇日)で来院した際には、発言を大給恒に「無用」と退けられ、村田は次のように慨嘆した。<sup>(10)</sup>

抑内閣委員ハ衆議官ノ論鋒ニ向テ能ク原案ヲ主持シ、之ヲ暢達セシムルヲ以テ任トス。議官モ亦之ヲ熟聴スル事当然ナリ。故ニ前會以來百方其主義ヲ主張シテ敢テ屈セザルナリ。然ルニ其説ノ喋々スルヲ止メテ無用トスルモノニ似タリ。然レバ則、委員ノ此席ニ列スル、果シテ何ノ所以ナル事ヲ解セズ。庶幾ス、将来委員ノ議事ニ列スルノ規則ヲ改正アラン事ヲ。

内閣委員にとって元老院で原案を主持することは難事であり、議員にとって内閣の意志を背負い原案に固執する内閣委員は審議上最大の障碍であった。

### (三) 意見書制度の活用——「行政」の包摂——

内閣下付議案が前二項のような制約を伴っていたのに対し、元老院には法制局の手によらず、内閣委員も参席せず、議員自ら議案を作成・審議し上奏することができる「意見書」の制度があった。

明治九年七月七日、中島信行は「布令廻達ヲ廢シ揭示規則ヲ設クルノ件」(号外第八号意見書)を提出し、早速審議に付された。「揭示規則」案は、従前戸毎に廻達されていた布令を各府県本支庁門前・区戸長役場門前等での掲示に代え、「煩擾ト浪費ヲ省キ」、長文に亘るものは各所で縦覧に供するというもので、その内容には議員一同が賛意を示した。しかし、本案最大の争点は元老院が本案のような議案を審議することができるのか否かであった。<sup>(11)</sup>審議開始早々、津田出は本案が「行政ノ事」に属するもので「行政規則ノ都合ハ立法権外ノモノナレバ、本席ニ議定シテ法律トナス可キ者ニ非ズ」として廢案動議を發した。<sup>(12)</sup>これに対し、中島は「抑本邦立法行政ノ区分未ダ確定セザレバ此等ノ事ヲ行政トモ謂フヲ得可ク、又国法トモ謂フ可シ。余ハ上下遵奉スル法ナレバ之ヲ立法ノ部ニ属ストシ、此ノ如ク起草セシナリ」と応じ、立法・行政未分離の状況を根拠としてこれを「立法ノ部」に組み入れることを主張した。中島はさらに次のように述べて議員一同の判断を迫った。<sup>(13)</sup>

若シ今日之ヲ本院権外ノ事ナリト決定スレバ、彌々権外ノ事ニ定リ後來此類ノモノハ復タ本院ニテ議スルヲ得可カラザルニ至ル。然バ則チ、本日ハ只一議案ノ取捨ニ拘ハラズ、本院権限ノ区画ヲ定ムル時ニ当レバ、各議員ニ於テモ充分熟考アリテ討論アラン事ヲ希望ス。

中島は本案を通じて立法・行政の不明瞭な領域にある事項を元老院審議権の内と外のどちらに置くのかを問ひ質した。議場では賛否両論が飛び交った結果、権外として即時却下を求めた議員は津田出・大給恒・山口尚芳ら七名、権内として審議を認めた議員は中島・陸奥・細川ら一四名で、本案は審議権内とされた。陸奥は審議権内とする理由を次のように述べている。<sup>15)</sup>

内閣ニ於テモ立法行政ノ区分未ダ判然セザルハ、元來国制ノ然ラシムル所ニシテ、是憲法ナキノ故ナリ。其区分ノ如キ、我々ノ思想ヲ以テ輕々定メ難シ。是立法行政ノ部分判然セザル説ナリ。又従前回達ノ手続ハ戸長ノ取扱フ事ナレド、全国ノ人民此手続ニ因テ布令ヲ知ルヲ得ルモノナリ。然ルニ之ヲ行政ノ事ナリト謂フハ、題目ノ回達ヲ廢スルヲ云ナラン。固ヨリ回達ノ事ノミヲ云ヘバ、或ハ小吏ノ為ス事ナレド、今手続ヲ廢シ従前曾テナキ法ヲ立テ以テ後來人民ヲシテ之ニ因テ布令ヲ遵奉セシメントスルハ、即チ新法設立ナリ。(中略)今此法ヲ立テバ、官民共ニ便宜ヲ得ル。乃チ本院ニ於テ議ス可キノ説ナリ。

陸奥は立法・行政を区分することを困難と認識したうえで、本案は「人民」に関係する「新法設立」にあたるため、審議権内に属すると主張した。この理解は、中島の「上下遵奉スル法」は元老院の審議権内に包含されるという理解に重なる。一方、細川も区分の困難を認識していたが、陸奥・中島とは異なる議論を展開した。<sup>16)</sup>

此法「揭示規則——湯川註」固ヨリナカル可ラズ。然ルニ、本案述ル所ハ、概ネ行政事務ニ属スルトノ論類ナレド、立法行政ノ区分ハ内閣ニ於テモ未ダ十分立テリトハ言可ラズ。故ニ、之ヲ議スルヲ得可シト云、又之ヲ議スルヲ得可カラズト云、終日之ヲ討論

スルモ恐ラクハ尽サル可シ。共ニ明文ハナシト雖ドモ、慣習ニ拠レバ先ヅ行政区分ニ属スルニ似タリ。今一条以下ヲ視レバ、字面ハ稍行政ノ事ニ涉リ条例トナスニ足ラザルモアリ、又語弊アルモアリ、緒言ニハ屹度シタル条例ヲ設クル意ナレドモ、其条項ニハ行政上ヲ説クニ止リ、折角ノ意見モ其条項ニハ首尾貫徹セザルモノアリ。(中略)故ニ、余ハ之ニ修正ヲ加ヘ、緒言ニハ仏国民法ノ惣則アル如ク題目ヲ掲ゲ、其次ニ地方ノ規則ヲ設ケ、(中略)仏国民法ノ式様ノ如クシ(後略)。

細川は、本案が「立法」よりも「行政」に属する事項と認めていたが、「行政上」に止まらないように修正することで「条例」「地方ノ規則」とし、審議権内とすることができると論じた。細川は「地方ノ規則」について「法律ノ力ヲ有スル規則」と言い換えており、「<sup>16)</sup>仏国民法」を参照することで「揭示規則」を「法律」に整えることが可能と捉えていたことがわかる。細川は「法律」という一つの形式に「立法」の審議領域を見いだしており、関心の所在は公文類別法を生み出した井上毅ら法制局員に通ずるものがあつた。細川の意見は、態度を保留していた斎藤利行・秋月種樹が同調したように、審議権内を多数派とすることに貢献したが、審議領域が「人民」を根拠として無制限に「行政」へと伸張する陸奥・中島らと、「法律」という審議領域を模索する細川とは理解が根本的に異なっていた。その差異は第二説会以降明確となり、細川が殊に「行政官ニ任セ」ることを強く主張した第五条(長文の規則条例等は布告布達文のみを揭示して、本文は適宜縦覧に供する)については、第三読会で中島・陸奥が次のように反論し、第五条は賛成多数(出席議員二二名のうち一九名)で残された。<sup>17)</sup>

〔中島〕二十一番〔細川——湯川註〕ニ於テハ、本条ヲ刪除シ便

宜縦覽ノ事ハ地方官ニ委シ内務省ニテ指令セバ足レリト云ドモ、太政大臣ナレバ其レ等ノ取捨ヲナシ布告スルヲ得ベシ。本院ニテハ其取捨ヲナスヲ得ズ。本条ハ此規則ヲ施行スルニ付テ要用アリ。若シ之ヲ刪レバ、前条ノ主意全ク貫徹セズ。只体裁上ニ拘泥シテ刪ルベカラズ。

「陸奥」固ヨリ本邦諸規則ノ体裁ハ大綱細目混淆スルアレバ、其体裁ヲ改正スルハ然ルベシ。然レドモ、未ダ改正セザル以上ハ、従前ノ振合ニ従ハザザルヲ得ズ。(中略)本条ハ刪除シ難シ。併シ他日一般改正ノ時ニ至レバ、又其時ニ從テ妨ナシ。

内閣(太政大臣)が地方官・内務省の規則制定について「取捨」し「布告」する権限があるのに対し、元老院にはそれが無い。法制局員や細川が認識していたように、元老院に行政権内の問題を持ち込むことは立法機関の職責ではなかったが、立法・行政未分離の状況が元老院の審議領域を曖昧にしていた。「行政規則」は、中島にとって地方を左右する主要な関心事だったが、その制定権が内閣・内務省・地方官のなかで完結して元老院が外部に置かれることは看過しがたい事態だった。陸奥は中島を後押しし、海外法制に精通し「法律」を具体的に想定できる細川の説得にあたった。第三読会に至って中島・陸奥らの主張を圧倒的多数の議員が支持したことから、元老院審議と地方の「行政規則」との関係は、分離ではなく包摂が確認されたといえよう。

#### (四)「読会規則」の改正——「修正」の議事制度——

意見書制度の活用は、さらに議事制度の改革にも及んでいく。院内の議事制度は、元老院の職権内で改革が可能であったため、意見書制度によって比較的容易に改革することができた。明治九年四月八日に

元老院議員となった細川は、同年一〇月に「読会規則ヲ廢シ議案取扱手続ヲ設クルノ件」(号外第二〇号意見書)を提出した。

「読会規則」<sup>18</sup>は、「議案朗読規則」「議案質問手続」(明治九年一月二三日制定)からなるが、細川は従来「決議ノ際ニ方リ往々錯雜ヲ生ズル」のは、この「読会規則」の不備によるとして、「欧米各国ノ議事法」を斟酌し「議案取扱手続」案を作成した。本案は細川が旧左院議員時代に取り調べた同名の規則案においてほぼ完成しており、これを基に法制局・御雇のフルベッキとも相談して取り纏められた。<sup>20</sup>

さて、「議案取扱手続」案の主眼は決議の円滑化にあり、そのために第一・第二・第三読会の役割の全面的に見直している。以下に主要な条文を掲げる(湯川傍点)<sup>21</sup>。

第三条 内閣委員ノ弁明已ニ畢レバ、議長ハ本按ヲ第二読会ニ付ス可キヤノ問題ヲ出シ、議員ハ之ヲ討論スル事ナク、其可否ヲ決ス可シ。

第四条 若シ否ト決スル時ハ、議長ヨリ委員ヲ命ジテ其否ナル所以ヲ發議シ、其意見書ヲ作り、之ヲ第二読会ニ付セシム。

第五条 第二読会ニ於テ書記官朗読シタルトキ、一議員修正ノ説ヲ述べ、他ノ議員之ニ賛成スレバ、議長ハ直ニ其説ノ可否ヲ問フ可シ。而シテ多数ニ付テ決ヲ取ル。

第十五条 第三読会ニ於テハ、只文字ノ修正ヲナス事ヲ得ルノミニシテ其他ノ修正ヲナス事ヲ得ズ。

従前の方式では、第一読会で原案の趣旨説明、第二読会で討論、第三読会で修正・決議だったが、本案によれば第一読会で審議可否の決議、第二読会で修正・決議、第三読会で字句の整頓に変わる。討論と修正・決議が分離していた構造を改め、決議を第一・第二読会に分担

させ、修正を第二読会に移し、第三読会はその機能のほとんどを失うこととなる。しかし、決議を重視するこの議事制度案には、これまで積極的に討論してきた議員たちから批判の声があがった。山口が「君上下付ノ議案」<sup>(22)</sup>について第一読会で審議可否を即決することを「粗漏ノ議事」とした他、「英聖文武ナル我君上ヨリ下付ノ議案ヲ議スルニ何ゾ（中略）第一読会ヲ以テ其可否ヲ決スルノ理アラシヤ」（津田真道）、「縦ヒ時間ヲ費ヤスニ至ルモ鄭重之ヲ議決スルヲ要ス」<sup>(24)</sup>（神田孝平）と、次々に慎重な意見が出された。結局、本案第三読会では細川・陸奥両名を含む一一名の議員が修正案を協議した結果、第一読会における審議可否決議は取り止めとなり、第三・四条については以下のように改められた（湯川傍点）<sup>(25)</sup>。

第三条 内閣委員ノ弁明已ニ畢レバ、議員ハ議案ノ大意ニ付可  
否ノ討論ヲナス可シ。修正ノ説ヲ出スヲ得ズ。

第四条 議長ハ第一読会ノ終リニ於テ本按第二読会ノ期日ヲ報  
ズ可シ。但第二読会ハ第一読会ヨリ少クトモ第二日ノ後ニ在  
ル可シ。若シ委員ヲ扱ミタルトキハ、其報告書ヲ分チタル時  
ヨリ起算ス。

これにより、第一読会は「大意」の可否を「討論」する場とされた。第四条但書は「議案修正条例」に対応し、修正委員の修正案取り纏めと議員への頒布を定めている。原案第五条は修正案第五条に「逐条適当ノ順序ニ由テ其討論ヲナシ、且其可否ヲ決ス可シ」、<sup>(26)</sup>原案第一五条は修正案第一条に「第三読会ニ於テハ修正ノ意見ヲ出ス事ヲ得ズ」<sup>(27)</sup>として第二読会の討論を明記しつつ引き継がれた。さらに、中島ら五名は附則第二条として以下の文章を提示、可決された。<sup>(28)</sup>

何レノ会ニ於テモ、議員ノ動議賛成多数ノ決ニ由テ委員ヲ撰ミ、

議按ノ全部或ハ一部及び其他会中ノ事務ヲ附托スル事ヲ得。此委員ハ其附託セラレタル事ニ付テノミ之ヲ処分シ、且之ニ付テノ報告ヲナス可シ。

これら一連の修正点をまとめれば、以下の通りである。第一読会では審議可否決議が削除され、「大意」の可否表明に止められた一方で、第二読会では修正・決議の役割が原案から引き継がれ、「議案修正条例」との連絡が図られた。これにより、第二読会に逐条討論・修正・決議が集約され、審議上枢要の会となった。細川はいずれの修正点にも同意を与え、議員たちの意向に配慮した。「議案取扱手続」は、名称のみ「読会規則」を引き継ぎ「改正」の扱いで実施に至った。

この新「読会規則」は、さらに翌一〇年一〇月一六日「租税怠納者ノ処分案」審議において、議長代理となった陸奥が新たな議事制度の解釈を生み出す土台となった。<sup>(29)</sup>第一読会において柳原前光が「大意」を可としつつ修正の必要性があるとして、「読会規則」に基づき、原案の「全部」の修正を修正委員に附託することを動議し、可決された。第二読会冒頭、陸奥は「此按「修正案——湯川註」ハ委員三名ノ調査ニ係ル者ナレバ、別ニ賛成者ヲ要セズシテ問題トナスノ力ヲ有スルヲ以テ（中略）直ニ修正按ノ可否ヲ討議セヨ」と発言した。この会には内閣委員として吉原重俊・山崎直胤の両名が参席していたが、揃って陸奥の発言に驚きの声を上げた。吉原は「読会規則」を読み返し「原按討論ノ末ニアラザレバ之ガ修正ヲ為ス事ヲ得ザルヲ知ルベシ」と、陸奥の解釈を「頗ル変則」であるとし、山崎は「直ニ修正ニ付スルハ杜撰ニ失スルノ恐レナキ能ハズ」とし、原案についての討論を求めた。対して陸奥は附則第二条を根拠としてこれを退け、修正委員を務めた細川も「議長ノ弁明ニテ充分ナリ」と陸奥の解釈を支持した。

陸奥は、第一読会で「大意」を可として第二読会での修正を期する意見が多く修正委員に議案の「全部」が附託されたことを前提として〔読会規則〕第三条・附則第二条)、修正委員が三名のため新たに動議のための賛成者を要さないとし(同第六条)<sup>(30)</sup>、ただちに修正案総体を動議として審議にかけることができるとした。これらはすべて「読会規則」の範疇で生み出された解釈だった。こうして従来第二読会の主役だった原案は、討論の参考資料だったはずの修正委員の修正案にいつでも取って代わられることとなった。審議の主機能が第二読会に移されたことと相俟って、この陸奥の解釈は元老院の原案「修正」権限を拡張するものとなった。<sup>(32)</sup>

## 二・国憲編纂と地方制度改革

### (一) 元老院主導の地方制度改革構想

同じ頃元老院議員たちを揺り動かしたのは、明治九年九月に元老院に命じられた国憲編纂事業と、明治一〇年の地租軽減の詔である。明治九年一〇月、陸奥は有栖川宮議長に「日本国憲ヲ進ムル復命書」を提出し、<sup>(33)</sup>元老院の意見として正院へ提出するよう希望した。「復命書」は国憲編纂事業について見通しを語ったものである。陸奥は「国憲ノ設ハ、要スルニ君民ノ権ヲ分ツニ過ギズ。而シテ其所謂君民ノ権ヲ分ツ者ハ、只ダ君権ヲ節制スルヲ以テ足レリトス」と、国憲編纂の目的は君民分権、就中、君権の「節制」であると主張した。

陸奥がこのように論じた理由は、「代議士」の不在にある。陸奥は現状の国家体制を「所謂中央集権ニシテ、君権過盛ノ嫌ナキ能ハズ」

とし、「君権盛ニ過グルトキハ、民権伸ビザル所アリ。民権ノ伸ビザルハ即チ分崩離折ノ源トナリテ、君独リ其権ヲ享クル事ヲ得ズ」とその弊害を説く。しかし、現状では「立法ノ権ヲ分チ以テ国憲遵守ノ約ヲ固クス」るために必要な「代議士」を欠くため、国憲編纂も「未ダ欠アルヲ免レズ」、したがって事業の目的は「君権ヲ節制スル」に留めざるを得ないというのである。ここでいう「君権」の「節制」とは、「大旨、君民ノ権ヲ分ツヲ以テ主トナシ、而シテ君権ハ則チ亦タ之ヲ政府ノ各部ニ分チ以テ立法行政司法ノ三大支トナシ、以テ各其職ヲ守リ其責ニ任ゼシメ」るとの説明にみられるように、三権分立に基づく「君権」の分担のことを指しているが、留意すべきは「代議士」不在を根拠として「代議士ノ設アラズ。故ニ法律ノ承認ニ至テハ元老院ノ権太ダ広シトス」としている点である。

先述の通り「立法」・「行政」の区分は、すでに元老院審議の中で困難であることが確認されており、陸奥にとつて元老院の権限は即座に三権分立下の「立法」へ「節制」されていくものではなかった。

翌一〇年一月四日、「聖詔」に接した陸奥は、同月中に中島と連名で地方制度改革についての建議を太政大臣・三条実美に提出し、「節制」どころか元老院の権限拡張を主張した。陸奥・中島は、「非常ノ節制」に対応するため、地方制度改革の必要性を説いたが、特にその「法制ノ改正」の「主任者」として元老院こそ至当と強調した。そして「今日ノ勢ニ依レバ内務省其任ニ当ルニ似タリ」と前置きして、内務省が適任でない理由を次のように述べた。

地方官ハ固ヨリ内務省ノ属隸ニ非ズ。而シテ地方ノ法制ヲ改正スルヤ、勢ヒ内務ノ章程ニ刺衝シ又タ其改正ヲ要セザルヲ得ズ。是レ内務省ハ内外自他ノ改正ヲ一手ニ握束シ、其考量或ハ一方ニ倚



偏スルモノナキヲ保タズ。況ヤ、地方ノ法制ヲ改正スルニ際シ、其影響他各省ニ移サ、ルナキヲ得ンヤ。

内務省の職権が「広且大」であるからこそ、地方制度改革は内務省の利害に直接的な関係を有するため、内務省は適任ではない——陸奥・中島は内務省主導の制度改革では「徒ニ時日ヲ遷延シ、遂ニ漫然トシテ統一スルナキノ患ヲ免レズ」と、内務省では改革を担いきれないと主張する一方、元老院に「臨時ノ一局」として地方制度取調局を開設し、元老院を改革の「主任者」に位置付けることを求めた。陸奥・中島の提起した改革の具体策も、内務省が地方を掌握している現状から脱却するため、「内務ノ管制ヲ緩」めて「地方官ノ権限ト区戸長ノ権限トヲ更張」し、「民費課出ノ協同ヲ得ルガ為メニ、各地方ニ就テ一民会ヲ興」すというもので、地方が「法制」に基づいて自己完結する仕組みであった。総じて、内務省主導の「管制」から元老院主導の「法制」整備への転換を明確に打ち出す分権策だったといえよう。

## (二) 翻訳事業の展開

国憲編纂委員に選ばれた細川の周りでも動きがあった。彼が院内で携わっていた事業として海外の法律関係書の翻訳が挙げられるが、元老院刊行の書籍はこの時期目立って増えていく。その事情に触れて、各書の冒頭には次のような文章が挿入されている。

近日本院ニ於テ上板スル所ノ諸書ハ、其艸稿或ハ旧左院中編纂ノ引続キニ係ル者アリ、又他人著訳ノ原稿ヲ本院ノ用ニ供セシ者アリ。而シテ本院ノ為若クハ本院委員特別事件調査ノ為、外国人及訳官ヲシテ翻訳セシメタル者アリ。(中略)写本ノ俣ニ之ヲ存ズルトキハ、他ノ文書ニ混同シテ散佚シ易ク、且教員共ニ観ント欲

スル時ハ伝写ノ勞ト費トアリ、而モ猶謬誤アルヲ免カレズ。依テ以爲ラク、若シ之ヲ上板スレバ畜ニ一挙シテ此諸弊ヲ免カル、ノミナラズ、本院ノ用ニ供シテ尚余リアレバ、之ヲ書肆ニ付シテ以テ世上ニ伝へ、并テ人ノ知識ヲ開キ世ノ開明ヲ進ムルニ於テ、当ニ裨補ナキニ非ザル可シト。乃チ之ヲ上板セシム。

これによれば、元老院内の草稿類には①旧左院から引き継いだもの、②他所より参考に供されたもの、③元老院の「特別事件調査ノ為」に新たに纏められたものがあり、いずれも文書が混同して散逸する、あるいは数人の求めに応じていくいなどの問題があったため、各種草稿を書籍の形にし、これら「諸弊」を解消するというのである。あくまで「本院ノ用ニ供」することが主旨だが、「世上」への頒布も視野に容れ、書籍化の効能を謳っている点も特徴的である。

書籍の刊行が相次いだのは、とりわけ③の比重の増大——明治九年の地方分権論議及び同年九月の国憲編纂事業の開始が影響していると考えられる。明治一〇年三月、元老院が版權を管理する内務省に届けられた前年出版の書籍リストをみると、『遺物相統特權史記』・『無刑録』の二冊以外は、『欧州各国憲法』・『地方分権論』・『仏蘭西民撰議院規則』(以上細川校閲)、『法律格言』(細川訳)、『纂輯御系図』・『国典類纂』(皇位繼承篇・田制篇・租税篇) (以上福羽美静校閲)と、国憲編纂委員の細川・福羽が担当しており、それぞれ長ずる所から、細川は海外法制、福羽は国内の沿革を取り纏めていたことがわかる。

細川は御雇外国人に協力を仰ぎ、自ら校閲を担当して『日耳曼議院之法』・『仏国民撰議院規則』を取り纏めた。細川が両書を必要とした理由は、『仏国民撰議院規則』に自ら付した漢文の緒言において次のように語られている。<sup>36)</sup>すなわち、英国議事制度が「慣習」から成るの

に対して独仏両国のそれは「新設」に成るために、「慣習」のない日本においては、わかりやすく実施しやすいと考えられるが、両国の議事制度については依るべき訳書がないと。細川は「繁密」で導入困難な英国議事規則ではなく、簡便で導入しやすい独仏両国の議事制度に着目するようになっていた。国憲編纂事業を背負ったことで、議事制度もただ理想像を追いかけるだけでなく、実施に耐え得る議事制度の情報を集めることが必要となっていたのである。

### (三) 地方分権論議への一石——『撲兒洒兒氏分権論』の刊行——

明治九年から一〇年にかけての地方分権論議は、地方騷擾の頻発とそれを受けた詔を意識して政府内外で盛んになった。細川は、九年六月にフルベッキの協力のもと『地方分権論』と題した書籍を取り纏め、内務省へ出版届を出した。本書は法理の上から地方分権の効用を説くものではなく、原著者（「ボルセル」氏）の長年の実務経験に照らしてフランスにおける地方分権の絶対不可を説くものだった。なぜ細川が数ある洋書の中から異色の本書を選び取ったかは明示されていないが、第一に細川が序において同書本文中の「政府ヲ化シテ百頭蛇ト為スガ如シ」の表現を引き「分権之説又起於吾邦、請世之議者有考於此書以勿欲令一政府、為百頭之蛇」と結んでいること、<sup>(37)</sup>第二に刊行当時の状況が原書のそれと同様に地方分権論議の最中にあつたこと、第三に細川自身がのちの三新法案審議において原案の地方分権策に反対したこと、第四に細川がそれまで出版を通じた情報発信をとりわけ重視してきたこと<sup>(38)</sup>を踏まえれば、本書の翻訳・刊行は内外で沸騰する地方分権論議に対して一石を投ずる意味を持っていたと考えられる。

本書刊行の用意はすでに明治九年六月に整っていたが、実際に刊行

されたのは明治一一年三月と、一年半以上の空白期間があり、標題も「都合ニ依リ」原題通りの『地方分権論』から『撲兒洒兒氏分権論』に改められている。政府としても地方分権を模索している時期にあつて、分権の弊害と断固反対を詳述した本書の刊行には、相応の障害が生じたものと推察される。本書の目的は地方分権論批判とそれに代わる方法論の提示にある。以下、概要を整理する。<sup>(39)</sup>

「政権」を持つ「中央官」は「其名代ヲ用ヒ、一様ノ法律ヲ以テ州政ヲ誘導」することで「国家ノ一致、国家ノ安寧ヲ守護」することを職責とする。州長は「中央官ノ庇護」を受けると同時に、今や「丁年ニシテ民権ヲ有スル人民」一般によって公選され、一部有力者や激論をなす「文盲ノ有権者」に左右されずして「民望」に支えられ、「中央官」と州民議院の監視のもとに施政を執っている。州民議院・邑民議院には「政治上ノ事ニ関涉スルコトヲ嚴重ニ禁」ずるとともに、「地方行政ノ事件ヲ調査シ之ヲ決議シ又費用ヲ検査スル事ノ権」を認めることが不可欠である。加えて、すでに人民は行政上において法律・規則違反ないし損害を被つた場合に、直接行政官に控訴・申告することができ、その改正・取消命令は「中央官」たる卿の命令によってできるため、選挙と併せて地方官吏を監視することができる。「主治者ノ在ル所速ザカレバ、益被治者ノ便益ヲ全フ可シ」、すなわち「政権」を個人から遠ざけることこそ肝要であり、個人が行使できる権限を増すことは却って「各人自作」（自治の意）を妨げることになる。「政権」は委譲せず、「中央集権ノ善美ニ至テハ、敢テ動カス可カラザル者トス」。「人民ノ希望スル事タルヤ、乃チ行政機関ノ功用ヲ容易ニスル事ト、又行政ノ事件ノ取り計ヒニ付、無益ノ手数ヲ省キ、事ヲ速ニ落成セシムル事等」であつて、取り組むべきは「行政上ノ機関

ノ総テノ缺欠ヲ満」たすことである。具体策としては、「中央官」も地方行政庁の検査のため「参議院ノ議官」ないし「行政ノ重役」を派遣し、経費不足によって不十分な事務しか執れない郡庁を廃止する。邑にあつては、「元來国内ノ平安ト地方行政ノ進歩トハ、官民ノ互ヒノ和合ニ依ルガ故ニ、邑長ト邑民トノ間ノ懇交肝要ナル者ニシテ、一時欠ク可ラザル者ト云ハザルヲ得ズ」、現今州長の任命によつては邑長を、原則として邑民議院の議員より選出することとする。

以上のように、本書の主旨は地方分権<sup>11</sup>「政權」の分裂を否とし、従来の州長・州民議院の役割分担を基礎とした制度の改良によつて、州を単位とした「各人自作」を推進することである。その要である州長は政府（行政監督）・州民議院（行政審査）・人民（選挙・訴訟）の三者の監視下に置かれ三者の要求を満たし続ける存在であつた。また、州長と両輪をなす州民議院は「我國政ノ体裁ニ於テ最モ緊要」の機関だが、地方分権により「政權」に与れば、州内の利害を州行政、国家体制に波及させて三者の均衡を破壊し、「国家ノ一致、国家ノ安寧」を度外視して威權を振るう「百頭蛇」と化すと懸念された。原著者は地方分権に対して「地方ノ便益ヲ保護スルニ托シテ仏国独立ノ權ヲ失ハントスル」危機感を抱き、中央集権下で各機関・人民の相互利益を図ることに自身が持てる限りの経験を注ぎ込んで原書に纏めたのである。

本書は細川の校閲にかかるもので、字句・表現の選択にも少なからず細川の意味が反映されていると考えられる。細川自身、遡る明治二年『中外新聞』に寄稿した論説「郡県論」<sup>12</sup>のなかで、府藩県三治制下の当時から郡県制採用による中央集権化を主張していた。細川は旧幕藩制下の「封建」時代について「天子將軍藩主皆特權を有し」たため

に「全国に涉りて之を論ぜば幾百君あるを知らず」の状況だったと評し、なお遺る無数の君主の特權を撤廃する必要があるとした。すなわち、「郡県の制」はすべての旧君を「朝廷の臣」に改め、人民には「其材に随て登庸」の路を「洞開」するもので、「甚便宜なる事多し」と強調した。細川にとつて「封建」から「郡県」への移行は、人民の生活に打撃を与えるものではなく、むしろ利益をもたらすものとして捉えられていた。細川が地租改正事業について建議した「田租新法駁議」・「地租改正之儀ニ付建議」<sup>13</sup>にはその志向が持続されており、地租改正事業が人民にもたらす障害・損失について詳論し、それぞれ回避・緩和策を主張していた。その地租改正事業費の膨張を要因とする地方財政の圧迫、地方騷擾の頻発が地方分権論議、明治一〇年の詔の根底にあつたことを考えれば、細川にとつて、来るべき地方制度改革が政府の行財政上の都合に偏拠することは論外である。『ボルセル』氏の実務経験に基づく主張——国家と人民の間に立つて州長と州民議院の両輪が地方を支える枠組みは、細川の中央集権下での地方制度改革志向に馴染むものだったと考えられる。

### 三、三新法案審議と議事制度運用

明治一一年三月、内務省は所謂「大久保上申書」に一連の地方制度改革法案をまとめ、これを基礎に法制局が三新法案を取り纏め、第二回地方官会議、元老院審議を経て同年七月、三新法制定に至つた。元老院審議では、内閣委員の趣旨説明が行われた後、討論は細川の「大旨不可ナリ」の第一声で幕を開け、これに「原案ノ大意ハ可」とする陸奥の反論が続いた。本節では前二節を踏まえ、三新法案審議におけ

る両者の改革認識と議事制度運用を検討する。

## (一) 陸奥宗光の三新法案審議

### I 郡区町村編制法案

陸奥が原案の「大意」に賛成したのは、「郡制ニ復スルノ主旨ハ後來容易ニ変更ヲ為サザルニ在リ」という一点にあり、第二読会での原案修正を想定して「本官ハ第二読会ヲ竣テ修正案ヲ提出セントス」と予告した。陸奥は、郡区の区画を「一定シテ不動者」とし、「法律上ニテ確定セシ者ハ輕易ニ行政官ガ分合スル事ヲ得ザル」ことを求め、戸長については「戸長ハ単ニ人民ニ属ス可ラズ。官民ノ間ニ立テ用ヲ為スモノナリ」とし、原案の戸長を「惣代」とする規定に反対した。<sup>(42)</sup>陸奥の主張は実際には原案から大きく逸脱しており、郡区の区画を一定し、戸長を「官民ノ間」にとどめ、元老院が主管する「法律」の領域と人民との接続関係をより強固にする意図を持つものだった。

第一読会終了から第二読会開始の間に修正委員が修正案を取り纏めると、同委員の一人・中島は、第二読会冒頭で細川の原案廃棄動議が却下された直後、「従来修正案ヲ議案トシテ議シタル例少シトセズ」として、「修正案ヲ議案トシ、且逐条討論ヲ為サン事ヲ冀望」した。陸奥はこれに「賛成」を表明し、結果として賛成多数を得たため、これ以降、審議対象は原案から修正案に切り替えられた。<sup>(43)</sup>修正案には陸奥が主張した区画の「法律」による管理や戸長「惣代」規定の削除などが盛り込まれており、陸奥は修正案に持論が取り入れられていることに納得したものと考えられる。修正案の逐条審議に入ると、陸奥は修正案の擁護に回った。

内閣委員・松田道之は、修正案第二条が郡名称・郡域の変更が「法

律ヲ以テ之ヲ定ム」としたことに対し、「法律ヲ以テ之ヲ定ムト云ハバ、一々之ヲ元老院ニテ議セザルヲ得ズ。實際如何ヲ問ハズシテ凡上ニ於テ定ムルハ、行政官ノ實際ヲ審按シテ定ムルニ若カズ」と批判し、内閣下付原案になかった「内務卿ニ具申スベシ」を対案として提示した。対して、本条を重視する陸奥は「内務卿モ一々其地方ニ到リテ之ヲ驗ズルニ非ズ。大臣參議モ亦然リ。然ラバ、吾輩議官ト何ゾ扱バン」と反論し、結局、本条は一七名中一三名の賛成多数で可決された。<sup>(44)</sup>

### II 府県会規則案

陸奥は第一読会において「大意ヲ可」としたが、修正を見越して「各条項ニ於テハ大ニ修正セザルヲ得ザレドモ」と断った。<sup>(45)</sup>第二読会冒頭、河野敏謙が修正案を参照し「修正案ヲ本案」とすることを動議すると、陸奥も「賛成」を表し、全会一致で修正案の審議に移った。<sup>(46)</sup>府県会規則修正案もまた第一読会で陸奥が指摘した諸点（原案第一条を第一条に移し、第一章全一条を抹消）と合致しており、たしかに原案から「大ニ修正」された。陸奥の意見の要点は、第一に修正案第一条を支持して「府県会ハ地方税徴収方法ヲ議シ、其惣額ヲ予定シ、前年度ノ出納決算ヲ審査スル事ヲ得。然レドモ泛ク大政ニ及ブヲ得ズ」と府県会の審議権に制約をかけ、第二に修正案第一三・一四条の被選挙資格・選挙権の納税額規定を支持して、被選挙資格は地租五円以上、選挙権は地租一〇円以上とし（原案はともに地租一〇円以上）、被選挙人資格の「郡区内」を「府県内」と広めることだった。その意図は、第一に審議領域を単に「府県ノ事」とすれば「地方官ハ事務ヲ執行スル事ヲ得ザル」ため、府県会に広範な審議領域を認めるわけにはいかず、第二に「議員ハ智識ヲ主要トスルヲ以テ之ヲ広く訪求スル

ヲ要スルナリ。選挙人ハ其自己ノ身上ニ適切ナル事項ヲ議スルヲ委托スルモノ」とし、併せて「府県会ノ精神ハ徴税ノ一点」とすることに<sup>(47)</sup>あつた。

### Ⅲ 地方税規則案

陸奥は、第一読会で「大旨ハ可」としたが、やはり「唯今日一回ノ改定ヲ以テ永ク後日ノ変更ヲ絶トスル」一点について賛成し、大幅な修正を予告した。すなわち、原案通り「町村市街限リノ公費ヲ以テ地方税ノ外ニ置ク」とことすれば、却つて府知事県令は明治一〇年の詔にいう地租額五分ノ一まで徴収し、税額外におかれた町村公費は別に出さざるを得ず、結局「費用ヲ重ヌル」ことになり、「実額毫モ減省セザル」こととなる。したがつて、「町村費ヲ地方税ヨリ支給」し、戸長にも「官給ヲ附与」し、「民力ヲ休養」することを良策とした。<sup>(48)</sup>原案が地方税と町村協議費の分離、「惣代」としての戸長を規定したことを想起すれば、陸奥の主張は実際には全くの別案だった。陸奥は第二読会で議長代理に就いたため意見提起は途絶えたが、第一読会で具体的に述べた諸点は修正案に一致しており、持論は守られたといえる。

### (二) 細川潤次郎の三新法案審議

#### Ⅰ 郡区町村編制法案

細川は、区画改正・郡長新設の無用を主張する。<sup>(49)</sup>

夫ノ仏国ノ如キハ、州長アリ、郡長アリ、邑長アリテ、各々其議會ヲ統ルノ職アリト雖、我国ニ於テハ県会有テ郡会ナシ。故ニ之ヲ置クヲ要セズ。而シテ帰スル所ハ地方税ヲ多ク費ヤスニ在テ、

其職ハ取継ギ役ニ過ザルベシ。故ニ郡制ヲ立テ郡長ヲ置クヲ否トセザルヲ得ズ。

典拠をフランスに取り、県会しか存在しない地方制度に郡長の存在理由はないという。これは『撲兒洒兒氏分権論』において郡長・郡民議會の廃止が説かれていたことと呼応する。細川にとつて、ようやく人民が「区画ノ制度ニ慣ル、ノ時」に区画改正を発令することは、徒らに「人民腦裏ノ混雜ト其會計上ノ困難」を招くものでしかなく、新設である郡長も、「取継ギ役」であれば不要であつた。第二読会冒頭で、その意図はより明確に語られた。<sup>(51)</sup>

今日ニ至リテハ何大小区ノ称ニ於テ障碍アルヲ見ズ。其障碍アリトスル所以ヲ聞ケバ、各府県区々ノ方法ナリト云フニ過ギズ。是レ其方法ノ目的ヲ達セザルヲ以テ然ルナリ。然ラバ其目的ヲ達セザルノ過チニシテ、大小区制度ノ過チニハアラザルナリ。(中略) 然ラバ只其区々ノ制度ヲ画ニ二畝セシムベキノミ。(中略) 若シ郡長ハ区長ニ同ジト云ハゞ、従来ノ区長ニテ可ナリ。若シ又府県庁ハ一ヶ所ナレバ郡長ヲ置キ、之ニ事務ノ権限ヲ与ヘ人民ヲシテ山川跋涉ノ勞ヲ省カシムト云ハゞ、支庁ヲ置テ可ナリ、或ハ区長ノ権限ヲ広メテ可ナリ。

細川は、区画制の統一は大区小区制でも可能とし、郡長新設は従来<sup>(52)</sup>の区長ないし支庁を土台として対処可能とし、ともに「此改正ノ緊要的ヲ見ザルナリ」とした。しかしながら、細川の動議は出席議員一七名中五名の賛成に留まり、却下となつた。

#### Ⅱ 府県会規則案

第一読会において、細川は「大意ヲ可」としたが「各条ニ意見ア

り」とした。細川は、明治八年の漸次立憲政体樹立の詔を根拠に「夫ノ文明諸国ノ如ク、国会県会邑会一モ欠ル所ナク、悉ク備ツテ始メテ聖詔ノ旨ニ協フベシ」とし、<sup>(53)</sup>府県会開設をその第一歩と期待した。この時点ですでに郡区町村編制法案で郡制新設が決定したにも拘わらず、細川の主張から「郡会」が抜けているように、細川の構想は郡制を廃止し国・県・邑を基礎単位とする改革案を展望した『撲尼酒尼氏分権論』に重なるものだったと考えられる。

第二読会において、細川は府県会の審議権を規定した第一条について、以下二点の修正を求めた。すなわち、第一に「前年度ノ出納決算ヲ審査スル事ヲ得」の末尾を「審査ス」とすること、第二に「泛ク大政ニ及ブラ得ズ」の語を削除することを主張し、前者は「得」では審査せずとも構わない「随意」に帰し「会議ノ権力甚減削」することに、後者は「大政ト云フモ其区域ヲ定ル甚ダ難シ。或ハ誤認シテ小政ナラバ泛及スルモ妨ゲズト云ハン」と制限の語を掲げること、却って府県会の財政審査の役割が曖昧になることを懸念した意見であった（ともに実現<sup>(54)</sup>）。特徴的だったのは、第二読会で異議なく可決した第五条（府県会の議決は府知事県令の認可を得て施行し、議決不可とする場合には内務卿に「具状」し指揮を請うこと）について、第三読会で佐野が「地方分権論者ノ精神ニハ齟齬スル事アルベシ」と断りながら、突如これを「其議決ハ府知事県令之ヲ内務卿ニ具状シ其認可ヲ得テ施行スベキモノトス」と修正する動議を起し、内務卿の認可権限を強化しようとした時の対応である。修正委員・中島が「政府ノ主義既ニ地方分権ニ在リ」「既ニ分権ノ主義ニ背キ亦一層ノ煩雜ヲ招カン」と動議に反発したのに対し、細川は佐野の動議に「賛成」を表し、持論を詳細に開陳し始めた。細川は「仏国ノ例ニ比スレバ、

府県会ナル者ハ乃チ彼ノ州民議院ナリ」とし、州民議院の職掌として三つの要点を挙げ、以下の通り修正案との対応関係を明らかにした。

① 国会の議決した税額に対する可否の審議すること ② 「本邦未ダ国会ノ設ケナケレバ其全権ヲ与フルニ由ナシ」。

② 地方経費支出額を予定し、出納の決算を審査し、それぞれ君主・地方官・内務卿の認可を受けること ③ 「本条」第五条——湯川註」ト恰モ適当スルモノニテ」。

③ 政府に会議の所見を建議し、地方官の下問に答えること ④ 「本案ノ第七条第八条ノ如ク」。

細川は、国会未開設のため不可能な①を除き、「第二以下ハ即チ本案中ニ具備スレバ、之ヲ仏国ノ憲法ニ依拠シタリト言フモ、敢テ失言ニハ非ルベシ」としたうえで、より規定を徹底させるために修正意見を逐条提出していたのである。第三読会で第二読会の決議事項に逆行する佐野の動議に、細川は府県会をより持論に引きつける機会を見いだし、フランスの例を引き、積極的に動議擁護の主張を展開した（賛成少数につき却下<sup>(55)</sup>）。細川にとって、府県会は「政権」に与らず地方財政審査機関としての役割を全うするものでなくてはならなかった。

### Ⅲ 地方税規則案

細川は第一読会において原案を「否」とした。細川は、原案について以下の二点を批判した。すなわち、第一に地方税中に課税制限のない戸数割を設け、第二に町村協議費を地方税外の負担としたことで、併せて「新二町村ノ経費ヲ増加」することを不適当とした。また、原案で「独立自治」と称されるものは「一足飛」の空論で「是分権ヲ名トシテ其实ハ之ヲ放棄スルナリ」と断ずる。細川にとって「自治」へ

の第一歩は、「町村会ヲ設立」し、「邑税モ亦其目ヲ立テ、若干ヨリ多カラズ若干ヨリ少カラズト、其制限ヲ為ス」ことで、議事機関の整備を待たない原案の絶対不可を論じた。<sup>(56)</sup> 廃案の動議が賛成少数で却下されると、細川は第二読会で福羽の動議（町村協議費の支弁に際して府知事県令の認可を必要とする規定の追加）に賛成し、「放棄」された町村協議費の管理を府知事県令に期待し「府知事県令ノ認可ハ必ず有テ可ナル者トス」と擁護したが、賛成少数により却下され、<sup>(57)</sup> 持論をほとんど容れられないまま審議を終えた。

以上、陸奥・細川の議場での動向を追った。郡区町村編制法案・地方規則案の審議で両者は可否に分かれたが、原案の骨子とする府県と町村（戸長・協議費）の分離にはともに反対していた。陸奥は第一読会で「大意」において賛成しつつ、第二読会では広範な修正裁量有効に活用し、意を同じくする中島等の修正案を積極的に擁護することで、自らが求めてきた元老院主導の地方制度改革を議場に体現した。対して細川は地方制度の改良に重きを置いて、地方分権・地方自治に急進する原案を否認し、動議が却下されて以降は一部修正を試みたが失敗に終わった。一方、府県会規則案の審議では第一読会で賛意を示した。そこでは陸奥は地方徴税機関として、細川は地方財政審査機関として、それぞれ自身の府県会像に即した発言を行い、殊に細川は第三読会で佐野動議を利用した持論展開にまで至った。

## おわりに

明治初期における元老院の議事制度改革は、内閣に制約を受け混乱

した審議を重ねてきた議官たちの出したひとつの答えだった。細川は改革案を提供し、陸奥はそれを積極的に解釈・活用することで元老院の修正権限を拡張した。議事制度改革に並行して行われた国憲編纂事業・明治一〇年改革は、議官たちを地方制度改革への具体的な取り組みへと引き込み、一年の三新法案審議における議官たちの活発な議論とそれに応じた議事制度の運用へとつながっていった。各議官の改革構想は、議事制度の運用と密接に結び付けられて議場に表現された。陸奥が修正権限を最大限に活用して元老院の「法律」と地方とを結び付ける修正案を擁護したのに対し、細川は持論と真つ向から対立する原案の地方分権策に対して廃案動議に踏み切り、地方制度の要と捉える府県会に地方財政審査の役割を期待し、第三読会で異例の動議に賛成してまでその徹底に努めた。当該期における元老院の議事制度の容は一定型への完成を意味するものではなく、広範な審議領域と議事上の裁量権を前提に、議官たちの議事制度・地方制度双方の認識に基づく多様な審議参加・運営を可能にしたことを意味する。そして、これこそが元老院の議事制度の特質であったといえよう。

## 註

- (1) 稲田正次『明治憲法成立史』上巻、有斐閣、一九六〇年。
- (2) 元老院の基礎的研究として、建白書あるいは職制・勅任官人事に着目した角田茂「元老院の成立」〔『中央史学』第九号、一九八六年〕、同「太政官制・内閣制下の元老院」（明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』吉川弘文館、一九九二年）、笠原研究会『元老院にみる「立法」——「行政」関係——（『政治学研究』第四二号、二〇一〇年）、および国立公文書館所蔵元老院関係文書の史

料的性格を詳述した柴田和夫「国立公文書館所蔵元老院関係資料について」(『北の丸』第六号、一九七六年)が挙げられる。特に笠原研究会の研究は、従来の研究の「立法」面への偏り、議会の行政監察権に対する研究の不足を指摘した点で興味深い。同会は元老院開設当初の推問権・建白受納権問題に着目し、正院側の元老院の「行政」介入への危惧から「行政」優位の制度が構築されたとする。本稿が明治九年以降の議事制度に着目し、「立法」「行政」区分の限界、元老院の積極的な「行政」への関与を描出する点とも連関し、研究史上、また本稿にとっても示唆に富む研究結果と考える。

- (3) 明治八年七月八日「元老院へ下議スベキ者ト否トノ分界」(国立国会図書館所蔵「三条家文書」書類の部、二二一六、「元老院會議決定事項上奏書類 明治八年」所収)。
- (4) 「法制定規」案(国立国会図書館憲政資料室所蔵「伊藤博文関係文書」その一、書類の部二六六「太政官関係書類四」所収)。太政官弼紙。本史料は年月日を欠くが、内容および①法制局長官・伊藤の印のみで大臣・参議の印がなく、②文面に修正が施されていることから公文類別法の初案と考えられる。
- (5) 早稲田大学所蔵「大隈文書」イ一四—a四五九九。
- (6) 明治一〇年二月「公文類別ノ儀上申」(国立公文書館所蔵「公文録」明治一〇年・第二卷)。
- (7) 『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、三一五頁。
- (8) 前掲『元老院會議筆記』前期・第一卷、一九六五年、七九〜一三二頁参照。

- (9) 同右、一九一頁。
- (10) 同右、二七四頁。
- (11) 前掲『元老院會議筆記』前期・第三卷、一九六八年、一三三〜一三五頁。
- (12) 同右、一三五頁。
- (13) 同右。
- (14) 同右、一三八頁。
- (15) 同右、一三七頁。
- (16) 同右、一四二頁。
- (17) 同右、一五二頁。
- (18) 厳密には「読会規則」という名称の規則は定められておらず、「議案朗読規則」・「議按質問手続」の総称として院内で通用していた「慣習ノ語」だったという(明治九年「元老院議案表」付箋、国立公文書館所蔵「第十類 単行書」中「元老院文書」所収)。
- (19) 法務省法務図書館所蔵「吾園叢書」第二冊一六「議案取扱手続」。「吾園叢書」は細川が自ら整理した自身の公私文書群である。
- (20) 前掲『元老院會議筆記』前期・第三卷、三〇二頁。
- (21) 同右、三〇〇頁。
- (22) 同右、三〇九頁。
- (23) 同右、三一二頁。
- (24) 同右、三二〇頁。
- (25) 同右、三三五頁。
- (26) 同右、三五六頁。
- (27) 同右、三六一頁。
- (28) 同右、三六四頁。



(29) 以下、前掲『元老院会議筆記』前期・第四卷、一九六四年、二一三―二一五頁による。

(30) 修正委員が三名となったのは、同年一〇月九日に院内会議の決定に基づき「議官委員トナルトキハ、其人員ヲ必ず奇数ニ定ムベシ。若シ委員中議論ノ分岐スル事アレバ、其多数ニ決スベシ」と定められたことによる（「諸規則録」明治一〇年・第一九号文書、前掲「元老院文書」所収）。

(31) なお、明治一一年四月一二日には、細川・陸奥・中島が連名で読会規則第四条改正の意見書を提出し、第一読会の審議可否決議規定を復活させようとしたが、賛成少数で不発に終わった。

(32) こうした陸奥の解釈は、陸奥個人の「修正」理解とも関係している。陸奥は以前「議案修正条例」の取調掛を務めた経験を持ち、「得遺失物律改正」審議において、「修正」について次のように説明していた（前掲『元老院会議筆記』前期・第一卷、一二七頁）。

元來修正トハ英語「アmendメント」ト云字ニテ、乃チ正院ニ翻訳アリシ會議便法ニモ之ヲ訳シテ修正ノ二字トセリ。此字ハ（中略）會議便法ニモ法律字書ニ驚クベキ「アmendメント」ヲスル事アリトアリ。然ルトキハ、修正ト云事ハ四番「佐野常民——湯川註」ノ説ノ如ク狭キモノニ非ズ。

この発言は、原案反対で大幅な「修正」を求める陸奥が、原案賛成の佐野常民の批判に応答したもので、陸奥は『會議便法』（米国人キツシング原著、明治七年刊）を典拠に「修正（amendment）を広義に解釈し、持論を法案に反映させようとしていた。陸奥にとって「修正」は、持論を実現させるための重要な経路であった。

(33) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「陸奥宗光関係文書」六一―一。

(34) 同右、六〇―一三。

(35) 明治一〇年三月二三日、第一課書記官筧元老院幹事宛書状（明治一〇年「往翰簿 庶務課」、国立公文書館「第十二類 諸帳簿」）。

(36) 国立国会図書館所蔵、デュブスケ訳・細川校閲『国民撰議院規則』（元老院蔵版）、明治一〇年五月。

(37) 国立国会図書館所蔵『撲兒酒兒氏分権論』（元老院蔵版）、明治一一年三月。

(38) 明治五年九月、細川は開化政策の一環として「官版寮」の設置を建議し、同月中に印書局が開設されると、翌六年五月には自ら印書局長に就任した。「官版寮」創設建議については、中川壽之「太政官三院制に関する覚書」（『明治維新史学会報』第三八号、二〇〇一年）参照。

(39) 以下、前掲『撲兒酒兒氏分権論』による。

(40) 前掲「吾園叢書」第一六冊―一。

(41) 同右、第四冊―四、五。ともに年月日を欠くが、前者は内容から地租改正実施直後、後者は前掲「大隈文書」所収の同文史料（イ一四―a二〇―一七）から明治九年二月のものと考えられる。

(42) 前掲『元老院会議筆記』前期・第五卷、一九六九年、八六―八七頁。

(43) 同右、九六頁。

(44) 同右、九八―九九、一〇一頁。

(45) 同右、一〇八頁。

(46) 同右、一一〇―一一一頁。

- (47) 同右、一二四～二一八、一五〇頁。  
(48) 同右、一九一頁。  
(49) 同右、八六～八七頁。  
(50) 同右。  
(51) 同右、九一～九二頁。  
(52) 同右、九二頁。  
(53) 同右、一〇八～一〇九頁。  
(54) 同右、一一六～一一七、一二二～一二三頁。  
(55) 同右、一六三～一六七、一六九頁。  
(56) 同右、一九七～一九九頁。  
(57) 同右、二〇四～二〇六頁。