

明治十年代後半における立憲政治移行準備

——明治維新の経験に着目して——

湯川文彦

はじめに

明治十四年十月の国会開設の詔より約九年間は、政府にとって内閣と議会による立憲政治を準備した期間とされる。明治前期政治史においてこの準備期間は「維新の第二期」と目され、王政復古の大号令以来の改革事業の展開から立憲政治への移行へとその課題をシフトさせていった時期として知られる。しかし、実際に帝国議会が開設されると、内閣と議会は露骨な対立関係に入った。第四帝国議会では河野広中らが内閣不信任上奏案を提出し、伊藤博文内閣総理大臣は以下の演説を行った。¹⁾

行政ノ事ハ諸君ノ命令ノ下ニ悉ク服従スルト云フコトハ出来マセヌ、是ハ主権ニ直屬シテ居ル所ノ事務デアリマスル。故ニ我々ガ内閣ノ責任ニ當ツテ一ノ改正ヲ行ハント欲シマシテモガ、十分ナ

ル思慮ヲ費シテ計画ヲ備へ、然シテ至尊裁可ノ下ニデナケレバ行ハレヌコトデアリマス。素ヨリ此立憲ノ政治ハ申ス迄モナク、唯議會ト政府トノ間ニ行ハル、コトガ立憲ノ政治トハ考ヘラレナイ、行政ノ政治ガ即チ立憲的ノ政治ニ改マラザレバ、決シテ立憲ノ政治ト云フコトハ出来ナイ。併ナガラ立憲ノ行ハル、日尚ホ淺シ、日月ヲ積ムニアラザレバ到底十分ナルコトガ行ハレル訳ノモノデアリマセヌ。之ヲ一朝ニシテ改メルト云フコトハ到底行ハル、コトデハ無イノデアリマス。

伊藤は将来の「立憲ノ政治」への移行を認めながらも、現時点では「行政」に対する議会の容喙を不当とし、従前の「行政ノ政治」の相対的優位を主張している。その根拠は「十分ナル思慮ヲ費シテ計画ヲ備へ」というように、少なくとも「事務」の実効性を支える能力は議員よりも官員に分があるという認識である。議会開設後もしばらく「行政ノ政治」が継続するという伊藤の見解に対して、河野は「十四

年ノ詔ノ如キハ如何デアリマセウ、『今在廷臣僚ニ命ジ仮スニ時日ヲ以テシ、経画ノ責ニアタラシム』トアリマス、指折リ数ヘテ見レバ九箇年以前デノ遠キデアル、然ラバ是迄ノ間ニ随分長イ歲月ハアルノデアリマス、此場合ニ当ツテ十分ニササネバナラスト思ヒマス』と応酬し、準備不足の責任はむしろ内閣側にあると主張した。⁽²⁾

周知の通り、この準備期間に政府は内閣制度、憲法、地方自治制など様々な法律制度を整備した。しかし、立憲政治移行の準備とは何も法律制度だけではない。この準備期間の政治過程を分析した御厨貫は、地方経営をめぐる政治的対立と調整に注目し、それが中央統治機構整備をめぐる政治的対立と連動しつつ展開されたことによつて、議会関係の調整が藩閥・政党間の調整に帰されていったと指摘した。⁽³⁾ たしかに政府内部の統御は重要な課題であったが、先の河野の指摘を想起すれば、他に準備不足だったものがあつたと考えられる。では政府が法制度の整備や政治的調整を進めるなかで、なかなか進まないと認識してきた準備とは何だったのか。筆者が注目するのは、この準備期間より前の「維新の第一期」から引き継がれた課題と特質である。当該期には各種の改革事業が展開され、十余年の歳月をかけてその基本方針は定まってきたが、後述するように実効を挙げるにはいまだ多くの課題が残されていた。つまり、「維新の第二期」においても、立憲政治への移行に専念できる状況にはなく、第一期の課題への対応が続いていたと考えられる。本稿では、こうした改革事業の継続的課題を念頭に、明治十年代後半における政府の課題認識と活動の特徴を捉えることとする。

一・国会開設の詔の受けとめ方

(一) 七参議意見書と三大臣意見書

政府では明治十四年十月十二日の国会開設の詔の前後から、今後の準備について方針が議論された。同年同月十一日、寺島宗則・山県有朋・伊藤博文ら七参議は以下の意見書を提出した。⁽⁴⁾

明治八年の漸次立憲政体樹立の詔以来、徐々に政体移行の準備を進めてきたが「未ダ俄カニ立憲ノ実ヲ挙ルニ至ラザル者他ナシ、中興ノ業纔ニ其成ルニ就キ、釐革ノ時機未ダ熟セザル者アルニ因リ、将ニ他日ヲ俟テ徐ク〔口〕ニ拡充スル所アラントスルナリ」。そもそも立憲政体移行は一大改革であるうえ「中興草創ノ事業未ダ了局ニ至ラズシテ施行方ニ半ナル者多キ」現状に鑑みて、準備にはなお数年を要さざるを得ない。憲法制定は「建国ノ本各源流ヲ殊ニス」るを以て欧米諸国の憲法を写すことはできない。「欧米詭激ノ説」を主張し「国体ノ何タルヲ顧ミザル者往々之レアリ」、願わくは「憲法ノ成、各国ノ長ヲ採酌スルモ、而モ我国体ノ美ヲ失ハズ、広ク民議ヲ興シ公ニ衆思ヲ集ムルモ、而モ我が皇室ノ大権ヲ墜サズ、乾綱ヲ総攬シ、有極ヲ建立シ、以テ万世不拔ノ基ヲ垂レン事ヲ」。そのために、皇族・華士族代表者ら「貴族老成ノ組織」する新たな元老院の設置と、天皇による軍人の統率を要用とする、と。

彼らはたびたび改革事業の未完に言及し、未完のままでは立憲政体移行はできないと主張した。同時に、日本古来の「国体」や、それを護持する「貴族」・軍人の必要を説くなど、民間の政談に揺らぐことのない堅固な国家体制を必要と認めている。

翌年二月二十四日には、三条実美、有栖川宮熾仁親王、岩倉具視の三大臣が以下の意見書を提出している。⁽⁵⁾準備には「聖上ノ準備アリ、政府ノ準備アリ、且人民ノ準備アリテ各相整頓セズンバアル可カラズ」。「聖上ノ準備」は皇族・内閣大臣参議・華族・軍人と親密な関係を保持するである。「政府ノ準備」は「憲法制定、財政整理及行政上ノ釐革等」である。憲法制定については欧州各「君主国ノ憲法」を審査して日本に適合するものを確定し、その憲法を維持し「国家ノ安寧ヲ護存」するための元老院を組織する。財政整理については紙幣整理をすすめて「議院ヲシテ攻撃ヲ此点ニ試ミル所ナカラシムルノ準備」をなし、また「従来紛雜シタル会計ヲ整理」し、会計帳簿は「若シ議院ニ於テ之ヲ開示セン事ヲ求メバ、何時ニテモ開示スルニ差閤ナカラシムルノ準備」をなす。「行政上ノ釐革」は行政官の権限・責任を明確にし「上ハ太政大臣ヨリ下ハ郡区町村ノ吏ニ至ルマデ、各法制ノ許ス区域内ニ在テ事務ヲ処分シ、各其処分ノ責ニ任ジ、又各行政官処務ノ手続ヲ定メ、行政ノ事務ヲシテ秩然整理セシメ」る。また「速ニ契約会社法商法及民法等ヲ確定」し、とくに民法に関しては「我国ノ習慣成例ニ基挾」する。「人民ノ準備」は「其過激暴進ノ勢ヲ制シ、秩序ニ依テ着実ノ進歩ヲ致サシムル」ことである。人民の「進歩」は「秩序ト相伴フテ進行」しなければならぬものであり、「秩序ヲ破リテ秩序ノ外ニ暴進」すれば「国家人民」に「禍毒」を流し「社会ノ福祉安寧ヲ害スル」ことになる。維新以来「非常ノ急進ヲ事トシテ秩序ノ紊乱ヲ顧ミズ」に來たことで「人民益々過激暴進ヲ事トセントスルノ情勢」となった。もし今これを「矯正」して「秩序ヲ重ンゼシムルノ風」を起さなければ、「国家ヲ擾乱」するに至らないとも限らない。このことに密接な関係をもつのが「教育及ビ新聞演説等」である

ため、政府は学制改革や官製新聞の発行、官吏による演説など「適當ノ計画」をなす必要がある。

彼らは天皇・政府・人民の準備を必要と認めたが、とくに政府の準備について行財政整理と全事務担当者⁽⁶⁾の法的統御を挙げ、人民の準備については教育・新聞・演説に言及している点に特徴が認められる。前者は従来の行財政の紛雜を解消しておかなければ国会の争点とされる恐れがあるためだが、「上ハ太政大臣ヨリ下ハ郡区町村ノ吏ニ至ルマデ」を対象とすれば、中央の官制・職制はもとより、地方制度にも子細な権限規定が必要となる。また、後者では民間の過激な言論を警戒してしきりに「秩序」を強調しているが、「教育」を対象に含めれば、文部省政策との関係が重要になってくる。

七参議も三大臣もともに明治初期を通じて改革事業を推進してきたメンバードだが、明治十四年には揃って改革事業の整頓を課題にあげ、維新以前の政治的伝統などを援用した「秩序」の形成を重視している。明治初期における事務は様々な変更可能性をもち徐々に形成されたが、明治十年代後半以降それは民間の容喙する余地なく、完結すべきものであった。

こうした理解は、地方官たちへも伝達された。明治十四年十月十三日、内務卿松方正義は国会開設の詔の趣旨について、地方官たちへ次のように内達している。⁽⁶⁾

抑維新以来未ダ多年ヲ経ズ、中外草創ノ事業當時施行半途ニシテ猶完結ニ至ラザルモノ多ク、且当初政府ノ政策ハ先ツ府県会ヲ開キ以テ国会ノ階梯トナスノ針路ヲ取リタルニ、府県会開設以来僅ニ三年ヲ過ぎ、順次其規則ヲ改良潤色シ未ダ十分ノ經驗ヲ得ルニ

至ラズ。其他古来未曾有ノ改進行行ヒ、将来萬世ノ基本ヲ為スニ就テハ、周到ノ経画ト完全ノ設備トヲ必要トスルハ不得已ノ事宜ニ有之候。然ルニ昨年来国会ノ開設ヲ熱望スル者都鄙唱和シ疑惑相乘ジ、或ハ過激踈暴ノ論ヲナシ、以テ人心ヲ動揺スルモノアルニ至レリ。是レ併シナガラ人民未ダ廟猷ノ在ル所ヲ了知スルコト能ハザルニ原因シ、其極或ハ私見ヲ主張シ方嚮ヲ誤ルモノアルニ至ルモ測リ難キ欤。(中略) 抑国会ヲ開設シ立憲ノ政体ヲ実施セラル、ニハ挙行ノ順序猶数年ヲ待ツヲ必要トシ、目前ニ踈急ヲ争フベキニ非ズ。此辺士民共誤解イタサズ将来方嚮ヲ一轍ニシ篤ク聖意ヲ遵奉候様、各官ニ於テ勸導可有之候。若シ萬一ニモ踈暴ノ徒猶聖旨ヲ奉體セズ故意ニ私議ヲ張り事変ヲ煽動スルガ如キコトアラバ、是レ王化ヲ阻テ良民ヲ惑スモノニ候ヘバ、不得止各官ニ於テ相当ノ処分ヲ可被盡候。

「維新以来」の改革事業はいまだ完結していないものが多く、「国会ノ階梯」と位置づける府県会もいまだ十分な「経験」を培えていない——内務省は改革事業と府県会などの準備不足を課題に挙げて数年の準備期間を設けることの意義を説いた。そして、この「聖意」に反する議論は人民を煽動するものとして「相当ノ処分」を下すべきであるとした。⁽⁷⁾ こうして政府は、立憲政体移行問題を民間の議論に委ねず、政府の主導下での準備に託すことを「聖意」として正統化することによって、準備を円滑に進めようとしていた。

(二) 経験への依存

改革事業の完結を目指すにあたり、彼らの拠り所となったのは明治

初期の「経験」である。明治十五年九月十四日、寺島宗則は次のように指摘する。⁽⁸⁾

大国ノ計画ハ必ず経験理論ノ両門ヲ經過シテ、完善ノ結果ヲ生ズベシ。十五年間ノ実例甚多シ。某々等ノ事業、手続ノ成否アリ。若之ヲ忘却シ去ルトキハ、空シク金ト時ヲ棄テ、経験スル所ヲ失フナリ。可惜。(中略) 欧米各州開明ノ事業ヲ擬セントセバ、官民共ニ学識ヲ求メテ其階級ヲ履マザルベカラズ。古人言ハズヤ、穀一年、樹十年、人百年、実ニ人才ヲ殖ヘテ百年後ナラデハ成功覚束ナシ。

寺島は今後の政府計画において、過去十五年の維新の「経験」を今後の事務に活かさなければならぬとし、改革事業を成功させるためには「官民」が「学識」を培い、漸次事業に取り組まなければならないと指摘した。

また、同年、山県有朋は「天保弘化年間ニ生レ世故変遷ニ遭遇シ経歴アルノ徒、今や漸ク衰退ニ就キ、行々將ニ迹ヲ社会ニ絶タントス」る「新陳交代ノ時」に際して、「新秩序」の樹立を課題に挙げ、「我が東洋治乱興廢ノ故ニ暗キ」新世代の欧米諸国「模倣」の風潮を「教育」によって防ぐ必要があると述べた。⁽⁹⁾ ここで山県は新旧世代の経験の違いを強調し、自分たち旧世代のもつ経験については、変動著しい「日本」をつねに意識して積み上げてきたものと解釈している。欧米諸国の制度を改革の原資として積極的に取り込んできた彼ら旧世代が、その特徴を「日本」への適合に求めたことは、彼らの経験の性質をよく表している。ただ、かかる経験の自己正当化は、その経験への批判

的議論に対する不寛容に帰結する。これが政党勢力に対する強硬姿勢や超然的態度、あるいは「教育」を現政治・社会秩序保持のために利用しようとするような志向を形づくったといえる。

もつとも、彼らは自らの経験の力で改革事業を完結に導いたわけではない。明治二十三年の第一帝国議会において山県有朋は二十余年の「短日月」の改革であったために「未タ其ノ半ヲ終フルニ至リマセヌ」として未だ改革事業が中途であると、明治十四年当初と同様の政府見解を繰り返している⁽¹⁰⁾。また、山県は「施政ノ大局」よりみれば我々は「同一ノ軌轍ノ上ニ進ミ行キツ、アリ、決シテ此一大環線ノ外ニ脱出スルコトハ致シマセヌ」とし、衆議院議員一同にもこれに協調することを期待した。この説明も明治十四年の詔の解釈から変化していない。少なくとも、九年余りの準備期間では改革事業は完結しておらず、国会開設後まで持ち越されたことが窺える。

殊に山県が重視していたのが地方自治制の運営である。明治二十一年十一月二十日、元老院において市制町村制・府県制郡制の趣旨説明を行った山県有朋（内務大臣）は、この地方自治制が施行されれば、選挙された「財産」「智識」をもつ人材が「自ら責任ヲ負フテ現ニ地方共同政務ニ当ルトキハ、自ら實際ノ事務ニ練熟シ、政治ノ経験ニ富ミ来ルガ故ニ、他日帝國議会議設立ノ時ニ至リ其代議士タル者ハ勢ヒ斯人ニ在リトセザルヲ得ズ」として国会開設の準備になるとした⁽¹¹⁾。また、明治二十三年二月十三日の地方官に対する訓示では「能く完全なる自治の団体を設置し、自治の精神を發達し、人民をして市町村の公務に練熟し、漸く国事に任ずるの實力を養成せしめば、以て立憲政治の根本を全くし、国家の基礎を鞏固ならしむるに至るべし」と述べて、人民の自治精神の發達と公務の「練熟」を要用とした⁽¹²⁾。ただし、この訓

示で山県が「実際の状況を聞知するに、憂慮に堪へざるもの少からず」と述べたように、人民の「公務」の「練熟」は第一帝国議会を間近に控えた当時にあつてもなお果たされていなかった。山県は遅れの原因として「政事党派」の席卷を挙げたが、これのみに原因を求めることは適切とはいえない。そもそも「自治」が民間の力で支えられない原因はどこにあつたのか。次節では、山県も気にかけていた「公務」の「練熟」を手がかりに明治初期の改革事業の問題点を検討したい。

二・地方事務と人民の間

(一) 人民の経験という課題

改革事業に対する人民一般の理解がなかなか調達できなかったことは、明治初期を通じて全国で地方騒擾が発生し続けたことや政府批判を含む民権運動の潮流が形成されたことから明らかである。明治三年の民部・大蔵省分離の際に、太政大臣・三条実美が従前の民部大蔵省政策について「此迄民蔵ノ所行目途不善ニ非ズ、方略拙ニ非ズ、唯時機ニ不適、人心ノ怨望ヲ来シテ今日ニ至ル所以ナリ」と記したように、あるいは明治五年学制制定後、学制取調掛であつた長三洲が地方巡視を経て「地方人民之実景を視候而は、殊更に危懼之情に不堪候。小生兼而申候常言に、皇国の人民は西洋人に比すれば数百倍の開化なるに、政府之官員は数百倍の開化なるに困ると」と報じたように、政府における立案と地域人民の認識とのギャップをどのようにして埋めるかは常に課題であつた。そこで官が民の先導役として告諭勸奨を行うことが要用とされたが、松田道之（滋賀県令）が「是亦一ノ事務タ

リト雖モ本分ノ義務ニアラザルナリ」(明治七年「県治所見」⁽¹⁴⁾)と説いたように、あくまで民の事務運営能力の向上を図る一時的な業務と考えられていた。地方官は官による民の先導を必要と認めつつ、人民の実情に即した施政を模索していた。のちに松田は内務省入りして三新法立案に携わり、人民の自主的な事務運営のあり方を「自治」と称した。しかし、その一方で各町村に事務運営の経験が十分に蓄積されていたとはいえず、三新法の補正措置を伴いつつ、官による民の先導が市制町村制下まで継続されていた。

そもそも人民の事務理解が浸透しづらかった原因には、事務が欧米の発足以来一時に膨大な法令を地方へ送ったことの影響が認められる。明治七年、伊地知左院副議長は以下のような意見書を認めている。⁽¹⁵⁾

「官省ノ制令布告ノ繁出」により「地方ノ老吏、強記ノ智者ト雖、諒悉記請スルコト能ハズ故ニ動モスレバ遺忘桂誤ノ失ナキヲ免レズ」、「県庁ヨリ諸制令ヲ発スルゴトニ各区ハ惟之ヲ戸々ニ通達スルノミ、更ニ其事由ノ何事タルヲ解知スル者少ナシ。而シテ戸長等ハ亦区務ノ冗雑ニ掩ハレテ詳カニ之ヲ小民ニ論解スルノ間ナシ」と。法令の濫発によって地方事務担当者が各々の事業の趣旨を理解できておらず、人民一般へ理解を広げることができなくなっている。しかも「布告制令ノ朝夕ニ発シテ夕ベニ改マルガ如キ有ル時ハ、何ゾ実務ノ現行ヲ望ムニ違マアラシヤ」というように、「朝令暮改」がこの問題を深刻にしているという。実際、明治九年に県内の学事巡察を終えた山崎忍之助(長崎県権大属)は、次のように建議している。⁽¹⁶⁾

「人心疑懼ヲ抱クノ時、一ハ某費、二ハ某費、三ハ某費ト徴収多端ナルヲ以テ、人民其主旨ヲ了得スルニ暇マナク、一時之ニ従フトモ、或ハ中途ニシテ已ム。此レ

其初メ得失ヲ審ニセズシテ施為ヲ急ニスルノ通弊也」と。費用負担が矢継ぎ早に求められるなかで、人民が事務の「主旨」を理解することができていないという。この問題に関して、文部省学務課長として地方学事の状態を把握してきた辻新次(文部権大書記官)は明治十一年、「文部省年報」掲載の学校整備状況に触れて次のように説明した。⁽¹⁷⁾

其ノ揭示セシ所ハ益旺盛ノ候ヲ徴スルニ足レルガ如シト雖、觀ル者靜思シテ熟慮セヨ、是或ハ皮相ニ止マリテ其ノ実ハ然ラザル者アルニ似タリ。蓋我ガ教育ノ起興セル所以ヲ察スルニ、人々固其ノ真理ヲ知りテ然セル者ニ非ズ、況ヤ其ノ方法モ亦適度ヲ得ザル者無キニ非ズトスベキヤ。曩ニ官文部省ヲ置キシ時ニ当リテハ中央政府ノ権力ニ由リ令ヲ地方官ニ布キ、勸奨コレ周ク懲瀆コレ到ル故ニ漸此ニ及ブコトヲ得タル者ニシテ、真ニ人知ノ進歩ヨリ此ノ點度ニ達シタルニアラズ、其ノ方法モ亦一トシテ未ダ経歴セシ者アラズ。又上下共ニ忍耐シテ久シク支フベキノ徴ヲ見ズ。コレニ加フルニ今日ノ民心東ニ驅レバ西ニ馳セントスルノ勢アルニ似タリ。果シテ然ラバ予ハ却リテ将来ノ反動、此表面ニ背キ頓ニ其裏面ヲ視ルニ至ランコトヲ恐ル、ノミ。

一見すると「文部省年報」の記述には各地に多くの学校が設置され「旺盛」の徴候が現れているようだが、実際には官主導の「勸奨」に依存してきた結果であって、人民自身の「進歩」によって得られた結果ではないと辻はいう。人民は教育事業の意義を理解し「忍耐」を以て支える状況になく、むしろ民心の浮動により「反動」が生ずる恐れがあるという。ゆえに辻は官の主導を改めて「民心ニ適スルノ方法ヲ

設ケ」ることが肝要とした。人民自身が事務の主体にならない限り、改革は官吏によつてやらされるものであり、その目的や効果についての理解は広まらない。実現可能な方法によつて人民が事務を担当していくことが改革の実効を挙げるには不可欠と考えられていた。文部省が「日本教育令草案」を提出し、人民の自主運営による教育事業の展開を想定した所以である。

以上のように、政府では改革事業に表面上は従いながらも、その趣旨や効果について理解が深まっていない人民一般の動向を懸念していた。そこで、改革事業をより地方の実情に合わせて行う必要を認め、同時に人民による事務運営の知識と経験の蓄積を図ろうとした。その姿勢が立法に表れたのが、明治十一年の三新法であり、翌十二年の教育令であつたといえる。

(二) 官の先導と事業の効果

しかし、周知の通り、明治十二年の教育令布告後、公撰学務委員の人材不足や各小学校による教則編制の不備が地方教育事務の混乱につながつていくとして中央・地方官によつて問題視され、教育令は制定の翌年に改正された。学務委員は定員の二、三倍を撰挙のうえ府知事県令が選任する方式にかわり、教則編制も文部省頒布の教則大綱に基づき地方官が作成し文部卿の認可を得る方式にかわつた。文部卿河野敏謙は学務委員について町村学事の挙否を左右する存在であるとしてうえて「未ダ普通学ノ人生ニ必需ナルヲ知ラズ、就学ハ社会ノ公務タルヲ弁ゼザルノ地方ニ於テハ学務委員其人ヲ得テ児童就学ノ督促ニ遭ハンヲ恐レ、勉メテ文筆ヲ解セス学事ヲ弁ゼザルノ人ヲ挙ゲ、甚キハ刑余ノ人ヲ撰バントスル者アルニ至ル。故ニ其制限ノ設ケ、豈今日ニ

已ムヲ得ンヤ」と述べて人民の学事に対する認識に問題を認めている⁽¹⁸⁾。あるいは、地方制度に関しても明治十五年頃から内務省が三新法の現实的補正を必要とし、明治十七年には戸長候補を三〇五人撰挙したうえで府知事県令が選任する方式にかわり、区町村が作成することになつていた区町村会規則は府知事県令の制定にかわつた。明治十七年改革における参議・山県有朋の稟告には次のようにある⁽¹⁹⁾。

現行ノ区町村会法ヲ見ルニ事皆町村ノ自為ニ任放シテ検束ノ法
タ、ズ、之ニ依テ生ズル処ノ弊害一ニシテ足ラズ。戸長選任ノ事
ノ如キモ現今ノ例ハ概ネ公選ノ法ヲ用ヒ、選挙其当ヲ得ズ、自ラ
事務ノ渋滞アルヲ免レズ、是レ地方官ガ実務ニ当テ常ニ以テ憂ト
シ屢建議シテ措カザル所ナリ。蓋百般政務ノ挙否ハ要スルニ之ヲ
町村ノ実施如何ンニ帰セザルヲ得ズ。而ルヲ其当務ノ機関ニシテ
検束ノ法立タズ監督ノ道弛緩ナルトキハ何ヲ以テ能ク政務ノ挙ル
ヲ望マン。

山県は、人民の規則・人事への関与を放任したことにより「事務ノ渋滞」が引き起こされたとして、その関与は残しつつ官による「検束」「監督」を重くする必要を説いた。「百般政務ノ挙否」を問題にしているように、主要な関心は改革事業の実効性の追究にあつた。三新法・教育令とも「自治」を組み込んだ法律だったが、その後の運用過程では、政府はこれまで取り組んできた改革事業の停滞・瓦解を回避するために、法律の規定を現状可能と思われる方法に補正していった。政府では人民の事務運営への関与を求めて一定の裁量を認めつつ、その裁量の行使に関しては依然として官による民の先導の役割を必要と

認めたのである。

ただし、官の先導がただちに好結果を生み出すわけではない。教育令改正から四年余り経った明治十七年三月二十三日、辻は地方事巡視に赴き、現況を次のように報じている。⁽²⁰⁾

即今民心ハ如此嚮学ニ傾居候得共、教員ハ学徳兼備ノ人ニ乏敷、甚シキニ至テハ普通教育ノ要旨及ビ德育智育体育ノ何モノタルヲモ了解セザルノ徒無之ニ非ラズ。第一修身科ノ如キハ佻学齡ヲモ超ヘザル如キノ少年輩ヲ以テ之ニ授業ヲ委ネルモノアリテ、到底児童ニ良感化ヲ与フベキノ由ナク、又学区ノ如キハ独り児童通学ノ便ヲ謀リ候為メ歟至テ狭少、学資ノ缺乏ニ苦ミ、然ルニ各小学校学科ハ初等ヨリ中等、中等ヨリ高等マデ皆之ヲ設置スルノ恒例ニ相見、隨テ各校同一ニ各等科ノ業ヲ授ケ、就中読書習字作文等ノ如キ更ニ城壘ノ差ナク、男女ノ別ナク、不完全ノ事共多ク、女子ノ為メ裁縫科ヲ設クルノ校寡ク、或ハ徒ニ高尚迂遠ニ馳セ實用ニ適セザルノ問題ヲ与ヘテ文ヲ作ラシメ、数ヲ算ヘシメ、難事ヲ授クルヲ以テ好キ事トシ、民間日用ノモノハ之ヲ教フル最モ稀少ニシテ、殊ニ農ニ工ニ商ニ必要ナル博物物理図画等ノ授業ニ至テハ拙劣ヲ極メ、其弊ヤ着実ヲ失ヒ不親切ニ流レ易ク、又学校管理上ニ於テハ更ニ留意セズ、就中其甚シキモノハ汚穢不潔ヲ極メ、終ニハ児童ノ身体ヲ害スルモ難計ヤト思惟致シ候。又学務委員ノ如キ、其人ヲ得ルハ僅々数名ニ過ギズ、他ハ皆適任ノ者無之、敢テ教育ノ機関ト為リ運轉ノ用ヲ為サザルモノ居多、今之ヲ改良セザレバ教育ノ好結果決テ不可期ト思考候。

良教員の不足は、学制頒布以来急いで多くの小学校を設置したことから生じた問題で、速成された現職教員の力量不足も屢々問題とされた。文部省の求める三育（德育・智育・体育）の趣旨さえ了解していない教員もいると、辻は歎いている。修身科を「少年輩」に任せれば德育上の感化作用が働かず、児童通学の便だけを図れば学区の資金が欠乏して小学校経営に差し支える。各地域の状況を考慮せずに小学高等科までを置き、あるいは土地、男女、職業（農工商）などそれぞれ異なる地域社会の事情があるにもかかわらず考慮がなく、学校衛生上の問題や学務委員の人材不足も深刻であるという。これらはすべて文部省政策の内容だが、それがただちに「好結果」につながっていないことは明らかであった。辻は如上の指摘に続けて改良策を思案し、師範学校卒業を教員資格とすることや、現職教員のための講習会の開催、教科書の選定などを挙げているが、効果があるまで対応の時間が必要であることは間違いない。

なお、国会開設への階梯として山県が重視した地方自治制も、ただちに効果を期待できる性質のものではなかったと考えられる。明治二十年に政府より「町村制度要項書」を内示された地方官たちは、荒川邦蔵（内務省参事官）との質疑応答を行ったが、その筆記録によれば、以下のようなやり取りがあったという（「一」「二」は湯川による）⁽²¹⁾。

〔一〕

問 地方自治ノ事ハ蓋シ之ヲ否トスルモノ無カルベシト雖モ、之ヲ実行シテ好結果ヲ得タルノ実例ハ如何。且本邦今日ノ状態ニシテ直チニ之ヲ実施セントスルハ頗ブル劇変、其結果如何ノ恐れナキニ非ズ。故ニ欧州諸国ガ今日ニ至リタル沿革ヲ明ニシ、以テ緩

急順序ノ画策ヲ為スハ緊要ノ事ナルベシ。若シ右沿革ヲ調査シタル書類アレバ閲覧センコトヲ望ム如何。

答 好結果ヲ得タルハ独英ノ二国ナリ。其沿革年数ノ如キハ未ダ之ヲ調査セシ事アラズ、如何ニモ是レハ必要ノ事ナレドモ、抑亦容易ノ事項ニ非ズ。依テ若シ之ヲ望マル、ナレバ、大臣ニ向テ請求セラレ可然。

(一)

問 本按ハ国会開設ニ伴フベキ順序ニヨリ成立セシモノナルカ、又ハ別段ノ政略ニ基因スル乎。

答 本按ハ先ヅ自治ノ精神ヲ固メ議政行政参与上ノ心得ヲ練ラシムルニ由ルモノニシテ、即チ議會ノ本体ハ此ノ如シ、政治ノ体裁ハ当サニ此ノ如クスベシト、其経験ヲ積ンデ他日国会開設ニ際シ漠トシテ方向ニ迷フガ如キ憂ナカラシムルヲ計ルモノナリ。畢竟現今之ヲ行フハ頗ル不便若クハ困難ノ憂ナキニ非ザルモ、後年ノ為メニ慮ルトキハ最モ得計ナリト信認ス。

(二)において、地方官は地方自治制を施行した場合、「劇変」を伴うと危惧するとともに、欧州諸国の「実例」の参照を求めて、日本の現状からどのように「好結果」を挙げるべきかを問い、荒川は「実例」の調査を必要と認めつつ、内務大臣へ請求するよう求めた。ここで地方官は地方自治制の公布後ただちに「好結果」が期待できるとは考えていないことが窺える。一方、(二)では地方自治制施行が国会開設の準備にあたるという内務省側の主張が確認できるが、併せて内務省が施行に多大な「不便」「困難」が伴う可能性を認めていることがわかる。二つの質疑応答を併せてみれば、地方自治制施行には困難

を伴ううえ、効果があるまで時日を要すると考えられるが、それはあと三年ほどで開設される国会開設への準備として行うということになる。荒川が説明するところの「議會ノ本体ハ此ノ如シ、政治ノ体裁ハ当サニ此ノ如クスベシト、其経験ヲ積ンデ」とは、地方自治制の課題であると同時に、明治初期の頃からすでに課題であったものの再確認でもあった。

(三) 改革事業と地域経済のバランス

改革事業には各地で人的・物的な環境整備が必要であるため、効果があるまでに時間がかかるが、この環境整備をすすめるために必要となる費用は急激に増大していった。明治十八年、地方巡察を終えた尾崎三良(参事院議員)は地方事務について「年ヲ逐テ増進シ、其費用ハ悉ク町村ノ負担ニ帰ス」るが故に、かかる「自然ノ増進」による負担増が人民の窮乏を招いていると指摘する⁽²²⁾。これは政府にも責任があり「一方ニハ費用ノ制限アルナク唯一主義ヲ旨トシ、都鄙貧富ノ差別ヲ見ズ、一方ニハ費用ノ制限アルナク唯一直線ニ万般ノ整頓ヲ促スノ致ス所ナリ」と。尾崎は人民の生活状況に応じた費用負担の抑制が不十分であるとし、かかる「経済改良」が最優先課題であるとした。改革事業の展開にもなつて人民の費用負担は確実に増えたのに対して、各事業の効果は十分に挙げたとはいえなかった。明治十三年、千葉県植生郡において郡村の実務に携わっていた幹義郎は警察事務の必要性を認めながらも「其兇徒ヲ制スル費用即チ警察費ハ益多キヲ加ヘテ厳ニ徴収セラル、モ、其責ヲ負フ警官ハ唯徒ラニ良民ノ失過ヲ檢察スルヲ是レ務メ、俾其自由権ヲ害スルアルノミ。是レ其名ハ良民ヲ保護スルニ在テ、其实ハ之レヲ害スルモノナリ」と指摘している⁽²³⁾。警察事務

の場合も、その費用増加のスピードに質的向上が追いついていない。長崎県では明治十六年度、十七年度の警察費に関して、県会が県庁提出の原案予算額から大幅削減を要求したため、県庁より内務省の承認を得て原案通り執行しているが、その際県会が削減理由としたのは「今日県民窮迫ニ際シテハ其得ル処ノ利ト費用負担ノ困難トヲ比シ、其利、其難ヲ償フ能ハザル」ことであつた。⁽²⁴⁾費用負担者である人民にしてみれば、費用負担が増大しているにもかかわらず効果が実感できないため、費用削減は自然な選択である。一方、県庁にしてみれば、従来でさえ「必用ナル内勤巡查ノ外其数僅少、各署直下之巡邏スラ往々不足ヲ告ゲ、其郷村巡回ノ如キハ一ヶ月一回乃至二三回ニ過ギズ」という苦しさであり、県会決議通りの予算額では警察事務が成り立たなくなるといふ危機感があり、「反復熟慮スルニ此上ノ節減ノ道無之」と判断し、内務省の許可を取つた。この県庁・県会の主張の溝は、改革事業の改良と地域経済の逼迫の間でどのようにバランスを取るかという明治十年代後半の難題をよく表している。しかも、この難題には各省の立案、政府の法制度も大いに関係している。周知の通り、政府では明治十八年に地方費削減のために改革事業の方法の簡易化をすすめたが、改革事業を地域経済に適合させる必要性はより高まってきていたといえる。

当初急進ノ勢ヲ以テスレバ英米ト並ビ馳セ、露仏ト同ジク駆ラン

トス。而シテ退テ今日ノ情ヲ察スレバ、則チ奮ニ進ム能ハザルノミナラズ、萎靡シテ日ニ退クノ状アリ。思フニ是レ其原因無シバアラズ。蓋シ其初メ我が涎ヲ泰西ノ開明ニ垂ル、ヤ、先ヅ眼ヲ器械ノ精工ニ驚カシ、謂ラク此器械ヲ得テ業ヲ興サバ國ノ鴻益ヲ謀リ大利ヲ獲ルコト此ニ如ク者莫ルベシト。輒チ購ジテ之ヲ求メ、其業ヲ興スニ及ンデハ嚮キ所謂使用運轉未ダ其術ヲ得ズ、又之ヲ研究セント欲シテ其人ニ乏シク、偶々之ヲ使用スルモ器械甚大ニ過ギテ其用ニ適セズ、隨テ其費用多ク、或ハ其資本ニ欲クモノアリ。幸ニシテ製造スル所ノ品物精良ナルヲ得ルモ、亦俄カニ賤売ノ道ヲ得ズ、徒ラニ蓄積シテ日月ヲ要スレバ又其資本ニ支へ、竟ニ永続ノ道ニ苦ムモノアリ。数年ノ久シキ、工業ノ進歩又他ノ開明ヲ助クル者固ヨリ少ナカラスト雖モ、半途ニシテ廢スル者往々之アリ。今日ニ至テハ、器ト云ヒ械ト云ヘバ耳ヲ掩フテ聽ク事ヲ拒ム、所謂噎ヲ懼レテ食ヲ廢シ熱ニ懲テ冷ヲ吹クヲ免レズ。

山尾は、西洋製の器械導入に多額の資金を投じて、適切な使い方や販路が伴わないために、利益が挙げられず、中途で事業が放棄され、現在の各地の事業低迷につながっていると指摘する。一方、明治十八年の寺島宗則（制度取調局長官）の意見書は同様に地方産業の衰微に触れつつ、これに急激な紙幣消却、地租額固定・地価変動による租税負担の偏重偏軽、「中央集権」ゆえに国庫支出の東京集中と地方における資本の欠乏、輸出品の伸び悩みが複合して不景気が発生していると分析し、地方税・区町村費の削減とこれらの財源による事業の「多少」の改革および「短縮」を要用とした。⁽²⁶⁾いずれの要因も政府の政策に内在していたものであり、寺島は「己レノ病ハ己レノ不注意ナリ」

と指摘した。

(四) 回避された問題 — 地租改正事業の経験から —

明治六年の地租改正条例制定に始まる地租改正事業は、各地の試行錯誤と条例の改編、そして莫大な費用と労力によって推進された。政府では明治七年五月十二日、太政官第五十三号布告により、地租改正条例に第八章を追加し、地租改正後五年間の地価の据え置きを定めた。⁽²⁷⁾その後、明治十三年五月二十日太政官第二十五号布告により、地価に關しては一部の特別修正を除き明治十八年まで据え置くこととしたが、明治十七年三月十五日には地租改正条例廃止とともに地租条例を制定し、その第七条に「地価ハ地目変換又ハ開墾ニ非ザレバ修正セズ」と規定して、明治十八年の地価修正を封じた。⁽²⁹⁾

地租条例第七条の意図について、内務卿山県有朋・大藏卿松方正義は連名で地方官へ内訓し、地価を「僅々数年間ニシテ屢々改正ノ挙」を起こして地価修正・地租増減を行つては人々が「危懼ヲ抱キ生業ニ安ンゼズ」、土地の改良に専念できないためであると説明した。⁽³⁰⁾ただし、明治十八年に地価修正を行うことについて「地租改正実施ノ至困至難ナル、幾千萬円ノ資財ト幾千萬人ノ労力トヲ費サルヲ得ズ、費ス所是ノ如ク多キモ其成跡決シテ人々ヲ厭足セシムルニ至ラズ、却テ衆庶ノ心ヲ失フ事アラン」としたように、彼らは多大な労力・費用に見合う効果が得られない、むしろ人民の不満のもととなることを認識していた。そもそも地租改正条例第八章の規定は、かつて地租改正条例取調に携わった柴原和（元千葉県令）が「其改正期限ヲ每五年度定メタルハ、全国地租ノ改正ハ固ヨリ重大ノ事業ニシテ永遠ヲ期トシテ修補ヲ加フルニ非ズンバ成功ヲ奏スル能ハザレバナリ」と説明し⁽³¹⁾

たように、一度の地租改正では公平な結果を得られないとの意図に基づいていた。地租改正事業の当初の意図に即した完結ではなく、地租改正および地価修正の経験から、事業を終わらせる方法を考えたものといえる。これに關連して明治二十年八月二十九日、山県内務大臣・松方大藏大臣は連名で地方官へ以下の内訓を發している。⁽³²⁾

曩キニ地租改正ノ挙アリ、後又地租条例ヲ發布セラレ、猶又近来土地台帳ノ整理ニ着手シ、大体頗ル整頓ニ歸スト雖モ、元ト改租ノ挙ハ未曾有ノ大事業ナリシニ由リ成跡上數所ノ不權衡ヲ免カレザルモノアリ。故二十三年第二十五号布告改租当初定メタル地価ノ不適當ナルモノハ修正スベキ旨ニ依リ、処分スベキハ夫々処分セシモ、其内大坂静岡和歌山等ノ如キハ十八年再改正ヲ期シ、該処分ニ及ブベキ詮議中ノモノナルヲ以テ、爾後地租条例ノ發布アリテ其第七条ニ地価ハ地目變換又ハ開墾ニアラザレバ修正セズトアリト雖モ、是等ノ分ハ該条例發布ニ先キ十三年以來引続キ夫々調査ノモノニ付、其手續ヲ逐ヒ此際土地台帳ノ調製ト共ニ特別地価更訂セシメ候次第ニ付、此旨領意相成度、將又近来人民中ニハ右等ノ処分ハ地租条例發布ノ後チニ在ルヲ以テ全ク哀訴請願等ノ結果ニ出シモノト思惟シ、之ヲ公衆中ニ演說致シ、遂ニ新聞紙上ニ登載セル等ノモノ有之ヨリ、或ハ之ヲ伝聞シテ此際僥倖ヲ企圖シ請願等致サントスルモノ有之趣ニ候ヘ共、右ハ固ヨリ採用スベキモノニ無之、元來本件タル前文ノ処分ニ過ギザルモ、之ヲ演說シ又ハ新聞紙等ニ掲載シ又ハ徒ラニ請願等ヲ試ムルニ至リテハ、其事実ノ如何ニ関セズ自然官民ノ煩累ヲ醸ス義ニ有之、依テハ未だ然ニ右等無之様実況ニ応ジ豫メ相当ノ措置可有之、此段為念申入

候。

山県・松方は、地租改正事業後の経過を説明したうえで、明治十三年の布告に基づき明治十八年に地価の特別修正を行う「大坂静岡和歌山等」の例について、地租条例後の着手になるために世間では「哀訴請願」によるものと受けとめる者もいると問題視していた。そこで、彼らはこうした解釈が広まったり、地価修正の請願が行われたりしないように、地方官に対応を命じたのである。

以上のように、政府では地租改正事業を経験したことによって、事業に不備が多く地価修正要求が不可避に発生することも、その要求に応えることに多大な労力・費用が必要になることも、人民を満足させる結果に行き着くことが困難であることも了解し、地価修正の回避に動いた。この結果として地価修正問題は議会の論点の一つに加えられることとなったのである。

(五) 改革事業の継続と課題の継承

明治二十年九月、伊藤博文（内閣総理大臣）は、地方長官一同への訓示において「行政ノ事ハ社会ノ進歩ト俱ニ相併行セザルコトヲ得ズ」として次のように述べた。³³ 明治維新时期には旧制度・社会を「一変」させるにあたり、「往々停滞シテ疎通セザル者アリ」、あるいは新旧の要素が「衝突」して「混和」を妨げてきた。官吏はこの事業を「監督」「保護」して方向を「指示」し、「結果」を収めようとしてきたが、それ故に今日の行政には「非常ノ盤錯ト艱難」が遺されており、かかる事業が「中途」であることを示している。ゆえに行政官は「確實ト永久トヲ以テ目的トシ」て漸次「人民ト俱ニ敢為勉強忍耐ノ氣風

ヲ振作シ、其幸福昌栄ヲ進メ、完全独立不羈不侵ノ国民タルノ能力ヲ宇内ニ証明シ、永遠強盛ナル帝国ノ榮譽ヲ後世ニ貽サンコトヲ務ムル」べきであり、事業はかかる目的に即して「直線前往スルニ外ナラズ」、諸君はその「終局ノ責」にあたるものである。もし「一時政論ノ紛擾」により地方の事業を「弛廢」し、「二十年経画ノ行政ヲシテ萎靡敗壞ニ帰セシムルコトヲ免レザルガ如キコトアラバ、我國民前途ノ運命ヲ何ノ地ニ置カントスル乎」と。

伊藤もまた改革事業が多くの問題を抱え、また中途であると認識したうえで、事業の一貫性を保持し、「国民」の能力如何に注視するとともに、地方官たちに事業の完結（「終局」）に向けた活動を期待した。先述の通り、第一帝国議会では山県が改革事業の継続を確認したが、第二帝国議会では議会と方針が共有できず、明治二十四年十二月、第一次松方正義内閣は議会展散の上奏文において解散理由を次のように表現した。³⁴ 議会は事業の「廢除削減」に固執しており「此ノ如ク年々削減ヲ以テ相依リテ例ヲ為サバ、行政機關ハ殆ド其ノ運轉ヲ妨ゲラレ、維新以來施政ノ方針タル進歩ノ事業及国家ノ經濟ハ通次退縮ニ傾キ而シテ後止マントス」として議会の主張は「国家ノ昌運、臣民ノ福利ト相容レザルコトヲ信ズ」と。ここで内閣は改革事業の継続によって「進歩」がもたらされるという認識のもと、議会の予算削減を非難している。「維新以來」を根拠とする限り、改革事業に必要な予算の承認は、内閣の考える議会の責任であり続ける。先に「二十年経画ノ行政」の保持を訴えた伊藤もまた、第四帝国議会で「行政ノ政治」を抛り所とせざるを得なかった。

おわりに

明治十年代後半の政府では、国会開設時に行政への容喙を避けるため、準備期間を設けて改革事業の完結を目指した。その際に彼ら政府官員が拠り所としたのは従前の経験だった。彼らは明治初期を通じて改革事業を立案し、推進し、試行錯誤を重ねて法制化するという経験を積んできた。ただし、その経験のなかにも課題が内包されていた。

明治初期において人民の事務理解は十分に広がっておらず、事務運営の能力にも不足がみられた。そうしたなかで政府では各事務の方針を一定し、人民の自主的な事務運営を柱とする法令整備をすすめてきたが、その施行にあたっては、やはり人民の事務理解や運営能力が問題となった。また、事務費用はその整備にしたがって増加するために地方の疲弊を招き、あるいは費用の増加速度に事務の実効性向上が追いつかないことから、地方費用の合意形成にも困難を生じた。政府では地方の人材や財源を考慮して実施可能と思われる範囲に法令を補正していったが、それゆえに各事業の効果をあげるには一層の時間を要することが明確となった。一連の結果として、改革事業の不備・改良と効果・費用の不均衡の問題は継続的課題として帝国議会に持ち越され、政府は議会で論戦の材料を提供することとなった。以後、彼ら政府官員がかかる経験をどう活用し、また経験の壁をどう乗り越えようとしたのかについては、後稿を期すこととしたい。

註

(1) 「衆議院議事速記録」第三十一号、明治二十六年二月七日〔官

報〕明治二十六年二月八日、七四三頁。

(2) 同右、七四四頁。

(3) 御厨貴『明治国家形成と地方経営』東京大学出版会、一九八〇年（のち『明治国家をつくる』藤原書店、二〇〇七年に収録）。

(4) 明治十四年十月十一日、七参議意見書（国立国会図書館憲政資料室所蔵「岩倉具視関係文書」〈対岳文庫〉一七―八―（二一））。

(5) 明治十五年二月二十四日、三大臣意見書（前掲「岩倉具視関係文書」〈対岳文庫〉一七―八―（二五））。

(6) 明治十四年十月十三日、内務卿松方正義内達書（大分県公文書館所蔵「明治八年明治三五年内務、大蔵、農商務省、太政官、宮内省内達 秘書」所収）。

(7) 松方内務卿は同日付の別の内達においても、新聞雑誌発行・政談演説に関して「新聞集会之二条例」に照準して「詭激粗暴之論者」について「求刑又ハ解散禁止等嚴重可及処分」としている（前掲「明治八年明治三五年内務、大蔵、農商務省、太政官、宮内省内達 秘書」所収）。

(8) 明治十五年九月十四日、寺島宗則建言書（前掲「岩倉具視関係文書」〈対岳文庫〉一七―八―（三四））。

(9) 明治十五年五月、山県有朋意見書（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）。

(10) 「衆議院議事速記録」第四号、明治二十三年十二月六日、冒頭演説（『官報』明治二十三年十二月七日、四一頁）。

(11) 明治法制経済史研究所編『元老院会議筆記』後期・第三十三卷、元老院会議筆記刊行会、一九八八年、一九六頁。

(12) 徳富猪一郎編『公爵山県有朋伝』中巻、山県有朋公記念事業会、

- 一九三三年、一〇九七〜一〇九八頁。
- (13) 「条公政体ノ儀ニ付書取」(前掲「岩倉具視関係文書」(憲政資料室所蔵Ⅲ)一九一三―(二〇))。
- (14) 明治七年一月、松田道之「県治所見」(国立公文書館所蔵「府県史料」滋賀県史料第四十四卷、制度部、布令一)。
- (15) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「憲政史編纂会収集文書」四七五。
- (16) 国立公文書館所蔵「府県史料」中「長崎県史料」学校二。
- (17) 辻新次「我が教育ハ外国人ニ賞セラル、ト聞ク」(『教育新誌』第三十八号、明治十一年十二月)。
- (18) 国立公文書館所蔵「公文録」明治十三年・第三十八卷・明治十三年九月〜十二月・文部省(九月・十月・十一月・十二月)、第二十六号文書。
- (19) 国立公文書館所蔵「公文類聚」第八編・明治十七年・第四十一卷・租税・雑税・地方税、第六号文書。
- (20) 明治十七年三月二十三日、文部卿大木喬任宛辻新次内申書(国立国会図書館憲政資料室所蔵「大木喬任関係文書」四六六―一三)。
- (21) 岩手県庁所蔵「明治二十一年町村制草按一件編冊庶務課」所収。
- (22) 明治十八年十一月、内務卿山県有朋・大藏卿松方正義宛尾崎三良意見書(伊藤博文文書研究会監修、檜山幸夫総編集『伊藤博文文書』第九十九卷(秘書類纂・財政一)、ゆまに書房、二〇一四年、九〜四六頁)。
- (23) 茂原市立図書館古文書講座編『詠婦堂日記(上)』茂原市立図書館、二〇〇四年、七八〜七九頁。
- (24) 長崎歴史文化博物館所蔵「明治十七年季 官省指令留全 庶務課」所収。
- (25) 国立公文書館所蔵「公文別録」地方巡察使・明治十五年〜明治十六年・第三卷・明治十六年所収。
- (26) 明治十八年六月、寺島宗則意見書(寺島宗則研究会編『寺島宗則関係資料』上巻、示人社、一九八七年、三七四〜三九二頁)。
- (27) 『法令全書』明治七年、内閣官報局、一八八九年、四〇頁。
- (28) 同右、明治十三年、八三頁。
- (29) 同右、明治十七年、八頁。
- (30) 明治十七年三月十五日、内務卿山県有朋・大藏卿松方正義内訓(前掲「明治八年明治三五年内務、大藏、農商務省、太政官、宮内省内達 秘書」所収)。
- (31) 前掲『元老院會議筆記』後期・第十九卷、一九七五年、七二頁。
- (32) 明治二十年八月二十九日、内務大臣山県有朋・大藏大臣松方正義内訓(前掲「明治八年明治三五年内務、大藏、農商務省、太政官、宮内省内達 秘書」所収)。
- (33) 国立公文書館所蔵「公文雜纂」明治二十年・第一卷・内閣各局・内閣書記官・修史局、第四ノ四号文書。
- (34) 前掲「公文類聚」第十五編・明治二十四年・第二卷・政綱一・帝国議會・地方自治一、第二十九号文書。