

## 三新法における「自治」の再検討

湯川文彦

### はじめに

明治十一年四月、東京で第二回地方官会議が開催された。冒頭の第一号議案（郡区町村編制法原案）の審議では、同議案第六条に「毎町村ニ総代トシテ戸長一人ヲ置ク又数個町村ニ戸長一人ヲ置クコトヲ得<sup>(1)</sup>」として「総代トシテ」の戸長が規定されたことについて、各地方官の質問が集中した。政府が地方官に示した第一号議案説明書には「戸長ハ民ニ属シテ官ニ属セス、該町村ノ総代人トシ、而シテ町村引受ノ事ハ其総代タル戸長ノ担当スル所ニ委托シ苛細ノ牽掣ヲナサヅラントス<sup>(2)</sup>」と記されているが、多くの地方官が戸長は行政官吏と考えるなかで「総代トシテ」の戸長という規定は、斬新にして不可解なものであった。

周知の通り、この戸長は「総代」規定は地方官会議こそ修正なく通過したもの、続く元老院審議において削除された。この点をはじめ

として、先行研究では三新法の様々な矛盾やそれに伴う機能不全が析出されてきた。

藤田武夫<sup>(3)</sup>は戸長は「総代」規定の削除に加え、三新法施行順序に「戸長ハ行政事務ニ従事スルト其町村ノ理事者タルト二様ノ性質ノ者」と規定されたこと、地方税規則再議案において「戸長以下給料及戸長職務取扱諸費」が追加されたことなどを踏まえて、従前の「官民混淆」の性質を残し、また「戸長を通じて町村に対し自治団体たると同時に行政区劃たる二重の性格ヲ賦与するに至った」ものと評価し、「町村は事実上既に従来行政区劃的な役割をも営んで居たのであって、今俄にこれを変へて純然たる自治体とすることは不可能のことである」と規定変更の理由を推察した。

藤田の把握では、三新法原案が町村は「自治」領域としていたのに対して、修正を経て成立した三新法における町村はもはや純然たる「自治」領域ではなくなってしまう、それを端的に表しているのが戸長は「総代」規定から「二様ノ性質」規定への転換、戸長関係諸費の

地方税支弁への転換であったとされる。この把握はすでに多くの論者によって反復されつつ、一層精緻な補強が施され、現在においては通説となっている。

奥村弘<sup>4</sup>は、三新法体制下では、一方で町村が行政から独立した区域として把握されながらも、他方で三新法施行順序において戸長の二面的な性質規定（「行政事務ニ従事スルト其町村ノ理事者タルト二様ノ性質ノ者」）がなされ、このほか戸長以下給料及戸長職務取扱諸費の地方税支弁規定、内務省による町村協議費先取特権付与要求、そして府県における協議費の公費・私費と公費分に対する郡長の指導といったように「戸長の実質的な官吏化」および「国家事務遂行のために地域団体化しつつある町村」に対する変則的間接的な「法的規制」が推進されたと指摘した。

松沢裕作<sup>5</sup>は奥村の三新法体制の理解を引き継ぎつつ、この町村と法的規制の関係について三新法成立過程の検討を通じて詳述している。松沢は「地方官会議においては、内閣委員松田道之も、議員である地方官も、町村を法的な規制の領域から除外することを『自治』という単語で理解した」が、三新法原案はこの町村「法的規制外とする点において「徹底性を欠いていた」とした。その問題の一つとして先の戸長「『総代』規定を挙げ、「あらゆる行政事務が戸長を経由しなくては実現しないことにはかわりはない」にもかかわらず、町村を行政単位から排除してしまう点に無理があったとした。この第六条の「総代」規定は元老院会議の際に削除され、法制局再修正の入った三新法再議案において地方税規則に「戸長以下給料及戸長職務取扱費」が挿入されるが、これらの改編により「町村を法的規制外の存在として明文化する」とは見送られ、三新法施行順序における戸長の二面的性質規

定（「行政事務ニ従事スルト其町村ノ理事者タルト二様ノ性質ノ者」）により、三新法原案にあった「戸長」『総代』規定は全く変質してしまった」と評価した。そして、三新法下では二面的性質を持つ戸長を通じて町村を「政治社会内に位置づけざるを得なかった」とし、このような「町村の位置づけの不整合性」を見直したものとして明治十三年の区町村会法の画期性を評価した。すなわち、区町村会法は「寄合相談」といった「慣行」存続の色彩を薄め、町村の特殊利害を排除した形で町村会の機能を定置したものであるとした。

以上のように、先行研究においては、三新法原案の「行政」「自治」の二元的構造と町村の自治独立という点に着目して、その不整合な側面を捉え、法案審査過程における変質と、その見直し措置として三新法布告後の戸長の行政官吏化、町村の行政単位化が推し進められたと見通している。

しかし、三新法の不整合な面が析出される一方で、原案作成者たちがなぜそのような不可解な規定を用意し、また少なからぬ同意を得て法制化されるに至ったのかはわかりづらくなっている。

作成意図の点では、先行研究で強調されてきたような、町村に於ける実質的な行政事務の必要性を、三新法原案の作成者たちが楽観的にも等閑に付したとは考えにくい。

また、同意という点では、そもそもその問題とされる郡区町村編制法案第六条の戸長「『総代』規定についてみれば、たしかに議場では一部の地方官が町村「行政区画とすべきことを主張し、第六条に関する議論の大半がこの点に費やされたが、地方官たちがみなこのような見解を共有して三新法原案を批判していたわけではない。実際の第六条採決では戸長「『総代』規定の削除を是とした地方官議員は総議員数

三十六名に対して僅か五名であり、原案支持が二十三名と他の修正説を圧倒していた。なぜ地方官の多数は戸長Ⅱ「総代」規定に賛成していたのだろうか。

本稿では三新法原案の一見不可解な点について、作成責任者および原案賛成者たちの視点から検討することで、同案の合理的な面を捉えることから始めたい。そのうえで、三新法布告後の法令整備過程について、法文上に表れない意図を内務省・地方官・法制局間の応答から分析することとする。

### 第一節 三新法案審議過程における戸長の位置づけ

#### (一) 戸長Ⅱ「総代」規定

地方官会議第一号議案（郡区町村編制法原案）第六条「毎町村ニ総代トシテ戸長一人ヲ置ク又數個町村ニ戸長一人ヲ置クコトヲ得」<sup>(6)</sup>については、第一号議案説明書において次のように説明されている（番号湯川）。

【一】旧制地方官序ト其町村トノ間、官民ノ区別判然タラズ、從テ界限相侵シ費用ノ出ル所亦混淆シテ明劃スベカラズ、今政理次第二明カニ百般緒ニ就クニ当リ、地方ノ制亦官民ノ分ヲ明カニセザルベカラザルナリ。

【二】旧慣ニ依ルニ町村ハ実ニ一ノ形体ヲ成シ、大ナルモ之ヲ削ルベカラズ、小ナルモ之ヲ并スベカラズ、一町一村ノ人民ハ利害相依ル事一家一室ノ如キアルノミナラズ、亦財産ヲ共有シ一個人ノ權利ヲ具フルモノ、如シ。

【三】今府県郡ヲ以テ行政ノ区画トシ、其町村ハ視テ以テ自然ノ

一部落トシ、戸長ハ民ニ属シテ官ニ属セズ該町村ノ総代人トシ、而シテ町村引受ノ事ハ其総代タル戸長ノ担当スル所ニ委託シ、苛細ノ牽掣ヲナサザラントス。

【一】では従来の地方庁と町村の事務について官民混淆であり、互いの権限を侵犯し、費用の出所も明確ではなかったとし、これをただして官民の区別を明瞭にすることが本案の目的であるとしている。これを受けて【二】では町村が従来固有の一形態を成していると説き、【三】において府県郡と町村の性質をそれぞれ官の区域、民の区域と明画し、後者を担当する戸長は町村の「総代人」とし、町村が政府に対して引き受ける事務を担当すると説明している。

ここで、戸長が民属（非官吏）とされていることは明瞭だが、「総代」の語義や「総代」たる戸長が担当するという「町村引受ノ事」などは具体性に欠けている。以下、地方官会議における地方官たちの戸長Ⅱ「総代」規定および「町村引受ノ事」に関する質問と、内閣委員・松田道之の回答を検討する。

地方官たちが「総代」と聞いて最初に想起したのは、明治九年十月十七日布告の各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則に規定された「総代」だった。以下は藤村紫朗（山梨県令）の質問と松田の回答である。<sup>(7)</sup>

〔藤村〕第六條ニ毎町村ニ總代トシテ戸長一人ヲ置クトアリ。此總代ハ町村人民ノ公事ノ弁理人ト云フ意ナルカ。果シテ然ラバ九年第三百十号ノ公布ヲ以テ区町村金穀共有物ノ總代ヲ置カレタリ。本條ノ總代ハ彼ノ總代トハ其性質別ニシテ、渾テ政府ヨリ出ル公

布ヲ町村ニ代テ之ヲ受ケ、又町村ニ代テ政府ニ対シ公事ヲ弁理スル者ナルカ。

〔松田〕質疑ノ如ク一村一町ノ公事弁理人ナル故ニ総代ト云フナリ。九年第三百十号ノ総代トハ少ク異ナリ、彼ノ総代ハ一町村ノ共有物取扱ノ相談ニ預ルモノニシテ、議員ノ性質ヲ帯ビ、重モニ其事ノ可否ヲ云フモノナリ、此ノ総代人ハ町村ノ公事弁理人ニシテ重モニ其事ヲ施行スルモノナリ。

ここで藤村は第六条の「総代」を「町村人民の「公事」を町村人民に代わつて執り行うもの」と解釈し、もしこの解釈通りであれば、明治九年の各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則（以下、〈規則〉と表記）に規定された「総代」とは別のものだろうとしている。

参考のため、〈規則〉における「総代」規定を確認すれば以下の通りである。すなわち、戸長が区町村において金穀公借・地所建物売買・土木起功を行う場合、区の場合は正副区戸長及び「区内毎町村ノ総代貳名ヅ、ノ内六部以上」の連印を要し、町村の場合は正副区戸長及び「町村内不動産所有者ノ者六部以上」の連印を要する。後者の場合には町村内不動産所有者より「其総代」を選んで「代理」としても差し支えない、と。つまり、〈規則〉における「総代」は戸長の町村人民の利害にかかわる事務の執行について、戸長に承認を与える存在である。

松田は藤村の解釈通り、〈規則〉の「総代」と郡区町村編制法案の「総代」は別種であると認め、両者の性質の違いを説明した。すなわち、〈規則〉の「総代」は「議員」の性質を帯びた存在だが、戸長は「総代」は「公事弁理人」つまり町村人民に代わつて政府に対する事

務を執り行う存在であると区別したのである。

では、政府に対する事務とは何を指しているのか。渡辺清（福岡県令）から戸長と政府・人民の関係を問われた松田は「戸籍徴兵収税等ノ事務ハ戸長ノ仕事ナリ。其性質ヲ論ズレバ都テ人民自ら為スベキノ義務ナリ」とする。ここでは戸籍・徴兵・収税など人民の「義務」にあたるものについて、戸長の政府に対する事務が生じている。そして、これらの事務は「衆人ニテ行フハ不便ナル故、戸長ヲ立テ総代トナシタルナリ」というように、人民個々人の仕事を戸長が束ねて代行する必要があるのである。松田が「戸長ハ一町村ノ為メニ政府ニ対シテ要用ナリ」という所以である。

よつて、第一号議案説明書における「町村引受ノ事」とは、人民の義務上より発生する戸籍・調整・収税などの行政事務について、戸長が政府に対して、人民に代わつて行うことを指していることがわかる。戸長は「町村ノ公事弁理人」ではあるが、行政官吏ではないという説明は、こうした一部の行政事務が行政にのみ帰属する事務ではなく人民にも帰属していることを認めることで成立している。ゆえに、松田は当該事務について次のように説明を補強している。すなわち「戸籍ノ如キハ必ずシモ政府ノ要用ニ限ルノミナラズ、専ラ町村人民自ら其身上生籍ヲ證明スル為ニ入用ノモノナリ。必ず行政官吏ノ取扱ノ為メノ入用ト限ルベカラズ」と。

このように、三新法原案における戸長は「総代」とは〈規則〉に示されたような町村内利害の「総代」ではなく、また行政官吏でもなく、町村固有の事務を担当するとともに、行政事務のうち人民の義務にあたる事務を代行する存在であった。

では、なぜこのような回りくどい規定が必要とされたのだろうか。

この点について、松田の説明を検討しよう（傍線湯川）。

維新以前ノ旧慣ヲ顧ルニ庄屋名主ノ如キハ、人民ヨリ見レバ誠ニ榮譽アル地位ナレドモ、行政ノ役人ニハアラザリシナリ。之ニ反シ郡代郡奉行ハ純然タル官吏ニテ政權ヲ有シテ庄屋ニ臨ミ、庄屋ハ年貢上納等ニ於テモ郡奉行ニ対スル時ハ則チ人民総代ノ性質ヲ備タルニ非ズヤ。（中略）抑戸長ナル者ハ、本ト庄屋名主ノ性質ニテアルベキヲ、維新以来名ヲ戸長ト改メ、官令ヲ以テ之ヲ進退シ、戸長モ亦人民ニ臨ムニ政權ヲ以テシ、遂ニ人民ニ於テ戸長ノ言ハ県令ノ言ノ如ク之ヲ重ンズルニ至レリ。而シテ県庁ニテハ此官吏部内ノ戸長ヲ以テ或ル場合ニ於テハ町村人民ノ総代視シ、土木ヲ起工スル等ノ時、戸長ノ承認ヲ以テ人民一般之ヲ承認シタル者トシ、之ヲ責ムル等、其弊百出セリ。斯ノ如キ弊害ヲ矯ムルニハ、官民ノ別ヲ判然ト分チ、町村ヲシテ従来ノ如ク独立セシメザル可ラス。

松田は旧幕府時代の「郡代郡奉行」が「純然タル官吏」であったのに対して、「庄屋名主」はこれに異なり年貢上納などの事務において「人民総代」の性質を持っていたとする。当然ながらこれは郡長<sup>11</sup>行政官吏、戸長<sup>12</sup>事務上の「人民総代」を正統化するための歴史解釈である。松田の説明において彼の歴史解釈自体の当否は重要ではない。なぜなら、庄屋名主は行政官吏であったとする鍋島幹の発言を皮切りに、地方官たちがそれぞれの歴史解釈を示すと、松田は「旧幕ノ頃ニハ官民ノ事務其分界判然ナラス、而ルニ今其事證ヲ拏ゲ論弁スルハ無用ナルヲ以テ暫ク之ヲ止メ、現状ニ就テ其適度ヲ議スルヲ以テ要用ト

スベシ<sup>10</sup>」と述べて、あっさり<sup>11</sup>と自他の歴史解釈を放り出しているからである。重要なのは維新以後の経過である。ここで、松田は従前の戸長が行政官吏の性質と町村利害の「総代」の性質をどちらも有していたがために、町村内の事務において、県庁の意向が戸長を介して町村内の利害を圧倒するという弊害が生じたと指摘する。官民の権義を分かち、町村を行政の専圧から離脱させるには、戸長については行政と町村のどちらの利害も代表させない規定が必要であった。先行研究において、三新法原案が「行政」「自治」の二元的構造を持ちながら戸長の帰属を曖昧なままにしていると評価されてきたが、作成責任者の目からすれば、「行政」「自治」の二元的構造を根本において支えているのは、如上の戸長の性質規定だったのである。

しかも、地方官たちのうち二十三名は、松田の説明に理解を示して原案賛成に票を投じた。議場では第六条から「戸長」を削除する動議と、「総代」を削除する動議が出されたが、賛成者はそれぞれ五名にとどまった。原案賛成者は「原案ニテ可ナリ。戸長ヲ総代トノミ云ヒテ戸長ノ名ヲ存セザレバ、土木起工規則等ノ総代云々ニ差響ク」（山田秀典）、「委員〔松田——湯川註〕ヨリノ説明ニ由レバ此総代ノ字ハ眼目ナリ。決シテ削ル可ラス。単ニ総代トシテハ他ノ総代人ト混同スル嫌アリ」（籠手田安定）というように、松田の説明を踏まえて「戸長」を削除した「総代」規定では曖昧になると反対した。また、「町村ヲ行政区トスレバ、官民共ニ煩雜ナリ、依テ町村ハ行政区外トスベシ。原案ヲ賛成ス」（楠本正隆）というように、町村の行政区化は事務の煩雜化を招くという懸念も表明された。彼ら地方官が戸長<sup>12</sup>「総代」規定を曖昧なものとは捉えておらず、むしろ合理的な規定として了解していたことは留意する必要がある。

## (二) 町村行政の難しさ

町村の行政区画化に賛成する地方官・野村靖は「抑自治独立等ノ論ハ赤髭ノ西洋ニ於テハ行ハレルカナレドモ、今日ノ日本ニテハ未ダ行ハル、コト党東ナシト考フ。今日日本ノ情況ヲ熟考スルニ、人民未ダ独立ノ気力アラズ、然レバ町村ヲ以テ行政部内ノモノト為サレバ不可ナリ」と述べ、長年の慣習により「自治」を生み出した「英国」に對して「仏国ノ制度ヲ見ルニ其邑長ノ純然タル官吏タルモ、是レ其慣習政治ノ英國ノ如クナラザルガ故ナラズヤ」として、「自治」がきわめて高度なものであり、日本ではフランスのように「行政」に包摂せざるを得ないことを説いた。そして、野村は具体的な方法として戸長官選とそれを監督する町村会の開設を提起したのである。

野村の見解のように、自治を高度のものとして回避し、行政の浸透を図り、その監視を議会に担わせるという方法は、三新法原案から再議案にかけての戸長の性質転換や明治十三年の区町村会法制定を想起すると、現実的な選択のようにみえるかもしれない。

しかし、松田の野村説に対する見解は、むしろ町村行政を成立させることが如何に高度であるかを訴えるものだった。<sup>(1)</sup>

仏国ノ邑長ハ大ニ今日我国町村ノ戸長ニ異ナリ、其行政権ニ於テハ州長ト同様、立則ノ権ヲ有セシム。三十番〔野村靖——湯川註〕ノ説ノ如ク、今町村ノ独立スラ認可スベカラズト云フ位ナレバ、仏ノ邑ノ如ク立則ノ権ヲ与フルハ、素ヨリ行ハレガタシ。然ラバ仏ノ邑長ノ事ヲ引用シテ論ズベカラズ。(中略)戸長ヲ官選シテ行政部ニ屬セシメ、之ヲ監督スルニ町村会ノ代議人ヲ以テシ、

郡治ハ郡会ニ、県治ハ県会ニ監督セシメバ官吏圧抑ノ弊ヲ制止スルニ足レリトスルノ説ニ至テハ、頗ル開明ノ高度ニ昇リタル政治ナリ。

松田は、フランスの邑長が「立則ノ権」を有している点を挙げて、日本の戸長にそのような権限をもたせることは「素ヨリ行ハレガタシ」と否定した。「立則ノ権」とは行政規則の制定権を指し、現在の戸長には任せられないと松田は捉えていた。ましてや野村説のように戸長を官選し、町村会、郡会、県会を整備して官吏の「圧抑ノ弊」を制止させるとはあまりに高度な方法であるという。イギリスの自治が高度だという野村に対して、松田はフランスの行政こそ高度であると応酬したのである。

町村を行政区画とする場合、戸長に官吏としての行政事務遂行能力が必要になり、その公正な運営を図るためには行政事務を監督する力量を備えた議員集団が必要になる。松田はそのような方法が現実的ではないと捉えていた。そして、この松田の発言からもわかるように、三新法原案は町村について理想主義的な飛躍を期待するような法案ではなかった。松田は法案の趣旨について、次のような説明を与えている。<sup>(2)</sup>

従前政府ハ其関涉スベカラザル事マデニモ立入シテ明治十一年ヨリ分権ノ目的ヲ以テ本案ノ精神トシ、関涉セザルヲ以テ法律ヲ制定センニハ、人民ニ許スニ自治ノ権利ヲ以テセザルベカラズ。去ナガラ人民ノ開進未ダ普カラザルニツキ、制度モ一々詳密ニ行届カザレバ、時ノ宜ヲ斟酌シテ相当ノ度ニ適セザルベカラズ。

政府が「開渉」する法的範囲を限定し、その外側に人民の「自治」の権利を認める。これは立案の精神ではあるが、人民が「開進」に至らない現状では、詳細な制度運用は困難であり、時宜に適した制度とせざるを得ないという。したがって、三新法原案は「行政」を無闇に広げず、また「自治」に多くを任せず、官民双方にかかわる重要な事務に限って戸長の取り扱いとしたのである。

ゆえに、松田は地方官の質問に答えるなかで、戸長の職制章程などは政府から定めるものではないと「自治」の原則を述べながらも、「時トシテ政府ヨリ法律ヲ以テ戸長ノ為スベキ事務ヲ定ムルコトモアリ」<sup>(13)</sup>と述べており、戸長の事務を「法律」において規定することは可能であり、その必要もあるだろうと認めていた。行政官吏が「行政」の必要に応じて戸長を指揮することはできないが、町村内の事務、そして「町村引受」の事務について、戸長は「法律」の定めるところに従う必要があるというのである。

戸長の人事と職務については、三新法原案の賛成者の間でも何らかの規則を定める必要があるとの声が挙がっていた。すなわち「総代」としての戸長——湯川註」ノ選挙法ト交代ノ規則ト総代ノ公務ニ関シテハ如何ニスベキヤノ方法ヲ定ムベシ、是等ノ方法ナキハ宜シカラズ」(平山靖彦)、「町村ノ総代タル戸長ガ行政官吏タル郡長ヨリ如何ナル監督ヲ受ルヤノコトモ分明ナラズ、且町村ハ政府之ニ立入ベカラズト云フトキハ之ヲ見放スノ弊ナキニ非ズ。然モ職制ニ係ル事ハ此議場ニテハ議シ難シ」(内海忠勝)、「戸長ノ交替法、選挙法、職制等ナケレバ不安心ナリ」(藤村紫朗)というように、戸長の交代、選挙、職務などに関する規則がなければ、實際施行上に不安があるというの

である。また、内海の発言にみられるように、戸長の職務に対して郡長の監督権の内容も重要視された。戸長、郡長の職務については郡区町村編制法案の範囲を超えるため、彼らが具体的な規定について発言することはなかったが、戸長「総代」規定の実践において、これらの職務規定が要用とされていたことはたしかである。

### (三) 戸長職務の変化 — 戸長職務概目の成立過程の分析 —

戸長職務に関する規定は、地方官会議開催中から草案作成がすすめられていたが、明治十一年七月、法制局大書記官・井上毅は同大書記官の尾崎三良に宛て、以下の書翰を送った。<sup>(14)</sup>

別紙戸長之職務、地方官内議定之分と松田修正案御一覽之上松田と目と類を能御叶議被下度候。右ハ御専任之御調ニ相成候末ニ就、何分十分御尽力是禱。松田修正之理由ハ、戸長タルもの、精神、元老院會議以来、自治惣代と異なるを以て也。論達案ハ已ニ上申し被読度候。職制も可成同時ニ發行相成度、就而可成速ニ松田御叶議被下度、小生ハ御発令次第、何時も出局可仕候。

これは井上が、戸長職務概目案の作成にあたっていた尾崎に対して、松田道之(内務省大書記官兼法制局大書記官)との協議を求めたものである。松田は元老院會議を経て戸長の性質が「自治惣代」ではなくなっていたことを踏まえて、戸長の職務についても「自治惣代」としてのものから修正を必要としているという。

元老院は六月十三日に修正法案を上奏したが、法制局は七月四日、これをさらに修正した再議案をまとめ、同日から同案の審議が元老院

で行われた。周知のとおり、再議案では地方税費目に「戸長以下給料及戸長職務取扱諸費」が挿入された。この挿入は、地方税と町村費に明確な一線を引こうとした松田にとって、戸長の性質を左右する要素であったと考えられる。

では、尾崎が取り調べてきた戸長職務概目案は、松田との協議を経、どのように変容したのだろうか。表1は国立公文書館所蔵「地方官会議文書」中「議案并説明書原案」に収められている戸長職務概目案（第一案、第二案）と実際に布告された戸長職務概目を比較したものである。

第一案から第二案への修正では、字句の整頓や条文の統合・簡素化が中心で内容上の変更はみられない。これに対して、第二案から成文への修正では、戸長の職務に大きな変化がみられ、松田の修正意見を踏まえたものと考えられる。

第二案の第一～四条は、法令伝達・収税・戸籍・徴兵の事務で、人民の義務に関する事務である。これらは成文でも変わらない。しかし、第二案の第七～九条に掲げられていた町村費の取り扱いに関する規定は、成文ではすべて削除されている。第十条の「町村限りノ道路堤防橋梁用悪水路ノ修繕并掃除ノ事」も成文では附記に回され「其他町村限り道路橋梁用悪水路ノ修繕掃除等凡ソ協議費ヲ以テ支弁スル事件ヲ幹理スルハ此ニ掲グル所ノ限ニ在ラズ」として、例外規定として補足されるにとどめられた。このほか第二案の「凶荒豫備ノ事」「町村内水火消防豫備ノ事」「人別ヲ公証スル事」（第十三、十五、十九条）も成文ではすべて削除されている。これらは町村固有の事務であり、成文で一律削除されていることからして、戸長の「自治惣代」としての職務規定が削除されたものといえる。

もつとも、戸長職務の規定から「自治惣代」の事務が削除されたからといって、かかる事務が消滅するわけではない。それは三新法施行順序（七月二十二日太政官番外達）に「戸長ハ行政事務ニ従事スルト其町村ノ理事者タルト二様ノ性質ノ者」と掲げられたことから明らかである。ゆえに、戸長職務概目第二案から成文への修正は、「町村ノ理事者」としての職務規定から「行政事務」の従事者としての職務規定へと切り替え、「町村ノ理事者」としての職務を法規定外としたことを表している。

## 第二節 三新法布告後の法整備

### (一) 町村固有事務に関する法規定

戸長職務概目の変化に関連して、明治十一年十一月十一日、内務省乙第七十四号達が各府県に発された<sup>15)</sup>。

本年七月廿二日番外公達中処分方心得ノ為メ相達候事。

一 町村限ノ土木起功共有物等ノ取扱ハ、其町村会議アル地方ニ於テハ、其会議ニ於テ決定スベシ。

一 町村会ニ於テ其町村共有物ニ関スル規約ヲ議定シ、府知事県令ノ認可ヲ請フトキハ不都合ナキ者ハ府知事県令之ヲ認可シ、所轄裁判所ニ通牒スベシ。

三新法施行順序を受けて、内務省では「町村限ノ土木起功共有物等ノ取扱」について、町村会を開設している地方では町村会の決定に委ね、また町村会において「町村共有物ニ関スル規約」を議定するよう達した。戸長職務概目から削除された「町村ノ理事者」としての職務

表1 戸長職務概目の成立過程

	第1案(戸長勤方心得ノ概略)	第2案(戸長勤務ノ概目)	戸長職務概目	主要な変更点
1	布告布達ヲ郡区長ヨリ受け町村内ニ示ス事	1 布告布達ヲ郡区長ヨリ受け町村内ニ示ス事	1 布告布達ヲ町村内ニ示ス事	
2	地租及諸税ヲ取纏メ郡区長ニ上納スル事	2 地租及諸税ヲ取纏メ郡区長ニ上納スル事	2 地租及諸税ヲ取纏メ上納スル事	
3	生死婚姻相続養子女分家失踪逃亡転籍寄留旅行等ノ諸届ヲ戸籍ニ登録シ郡区長ニ送達スル事	3 生死婚姻相続養子女分家失踪逃亡転籍寄留旅行等ノ諸届ヲ戸籍ニ登録シ郡区長ニ送達スル〔及ビ送籍ノ〕事	3 戸籍ノ事	
4	徴兵適齡ヲ取調郡区長ニ差出ス事	4 徴兵適齡ヲ取調郡区長ニ差出ス〔取調ノ〕事	4 徴兵下調ノ事	
5	地所建物船舶質入書入並ニ売買等ニ奥書加印スル事	5 地所建物船舶質入書入並ニ売買等ニ奥書加印スル事	5 地所建物船舶質入書入並ニ売買ニ奥書加印ノ事	
6	地券台帳ヲ整理シ所有者ヲ詳明ニスル事	6 地券台帳ヲ整理シ所有者ヲ詳明ニスル〔整理ノ〕事	6 地券台帳ノ事	
7	町村限りノ費用ハ町村費ト云フ。町村費取立方並ニ遺払方ハ町村ノ協議ニ依リ戸長之ヲ担当スベキ事。	7 町村限りノ費用ハ町村費ト云フ。町村費〔ノ予算及ビ〕取立方並ニ〔并〕遺払方〔等〕ハ町村ノ協議ニ依リ戸長之ヲ担当スベキ〔ノ〕事。		●
8	町村費取立方並ニ遺払方協議済ノ上ハ其協議ノ次第ヲ詳記シテ保存スル事	8 町村費取立方並ニ遺払方協議済ノ上ハ其協議ノ次第ヲ〔事件ヲ〕詳記シテ保存スル〔ノ〕事		●
9	毎年七月ニ至リ前一周年度町村費ノ出納ヲ精算シ町村内適宜ノ場所ニ掲示スベキ事	9 毎年七月ニ至リ前一周年度町村費ノ出納ヲ精算シ町村内適宜ノ場所ニ掲示スベキ事〔町村費出納ノ計算表掲示ノ〕事		●
10	平常町村費出納簿ヲ明瞭ニシ疑ハシキ条件ナキ様注意スベシ。決算不正ノ事アレバ其責ニ任ズベキ事	× 平常町村費出納簿ヲ明瞭ニシ疑ハシキ条件ナキ様注意スベシ。決算不正ノ事アレバ其責ニ任ズベキ事		
11	町村限りノ道路堤防橋梁用悪水路ヲ保存及ビ修繕シ並ニ掃除セシムル事	10 町村限りノ道路堤防橋梁用悪水路ヲ保存及ビ〔ノ〕修繕シ並ニ〔并〕掃除セシムル〔ノ〕事	× 町村限りノ道路堤防橋梁用悪水路ノ修繕并掃除ノ事	● ※附2へ
12	町村共有物ヲ保存保管スル事	11 町村共有物ヲ保存保管スル〔ノ〕事	× 町村共有物保存保管ノ事	●
13	町村共有物ノ山林林場及漁業場等ハ町村内ノ協議又ハ慣習ニ依リ紛議ノ生ゼザル様注意スル事	× 町村共有物ノ山林林場及漁業場等ハ町村内ノ協議又ハ慣習ニ依リ紛議ノ生ゼザル様注意スル事		●
14	揭示場通路掃除杭其他町村共有ノ建物破壊スル事アレバ速ニ修繕スベキ事	× 揭示場通路掃除杭其他町村共有ノ建物破壊スル事アレバ速ニ修繕スベキ事		●
15	迷子棄児及行旅病人等アルトキハ成ルベク懇切ノ取扱ヲ為シ速ニ警察署ニ報知シ指揮ヲ受クベキ事	12 迷子棄児及行旅病人〔変死人〕等アルトキハ成ルベク懇切ノ取扱ヲ為シ速ニ警察署ニ報知シ指揮ヲ受クベキ〔ノ〕事	7 迷子捨児及行旅病人変死人其他事変アルトキハ警察署ニ報知ノ事	
16	変死人アル時ハ速ニ警察署ニ報知スベキ事			
17	町村内騒シキ景況アル時ハ速ニ警察署ニ報知スベキ事	× 町村内騒シキ景況アル時ハ速ニ警察署ニ報知スベキ事		
		13 凶荒豫備ノ事	× 凶荒豫備ノ事	●
18	天災又ハ非常ノ難ニ遭ヒ目下窮迫ノ者アラハ其事情ヲ郡区長ニ具状スル事	14 天災又ハ非常ノ難ニ遭ヒ目下窮迫ノ者アラハ其事情ヲ郡区長ニ〔ヲ〕具状スル事	8 天災又ハ非常ノ難ニ遭ヒ目下窮迫ノ者ヲ具状スル事	
19	町村内水火消防豫備ノ事	15 町村内水火消防豫備ノ事	× 町村内水火消防豫備ノ事	●
20	孝子節婦其他篤行ノ者アラハ郡区長ニ報告スル事	16 孝子節婦其他篤行ノ者アラハ郡区長ニ報告〔ヲ具状〕スル事	9 孝子節婦其他篤行ノ者ヲ具状スル事	
21	町村ノ幼童就学勧誘ノ事	17 町村ノ幼童就学勧誘ノ事	10 町村ノ幼童就学勧誘ノ事	
22	町村内人民ノ印影簿ヲ整置スル事	18 町村内人民ノ印影簿ヲ整置スル事	11 町村内ノ人民ノ印影簿ヲ整置スル事	
		19 人別ヲ公証スル事	× 大別ヲ公証スル事	●
		20 諸帳簿保存保管ノ事	12 諸帳簿保存保管ノ事	
附1	右ノ外総テ町村内利害并道路水利等ニ注意シ其郡区一般ニ係ルモノハ郡区長ニ申立ツベシ	附1 右ノ外総テ町村内利害并〔ニ〕道路水ニ注意シ其郡区一般ニ係ルモノハ郡区長ニ申立ツベシ〔具申ノ〕事	13 官費府県費ニ係ル河港道路堤防橋梁其他修繕保存スベキ物ニ就キ利害ヲ具状スル事	●
			附1 右ノ外府知事県令又ハ郡区長ヨリ命令スル所ノ事務ハ規則又ハ命令ニ依テ従事スベキ事	●
			附2 其他町村限り道路橋梁用悪水路ノ修繕掃除等凡ソ協議費ヲ以テ支弁スル事件ヲ幹理スルハ此ニ掲ケル所ノ限ニ在ラス	●
附2	郡制ニ拘ハラザル市街ノ地ニテ別ニ戸長ヲ置カザルモノハ区長ニ於テ此箇条ニ照シ施行スベキ事	× 郡制ニ拘ハラザル市街ノ地ニテ別ニ戸長ヲ置カザルモノハ区長ニ於テ此箇条ニ照シ施行スベキ事		

規定は、「町村会」の決議によって補完されることとなる。

一方で、町村協議費についても、内務省は対応を試みた。明治十一年九月九日の内務省質問書には次のように記されている。<sup>16)</sup>

本年第十九号公布〔地方税規則——湯川註〕ノ区限及町村限ノ協議費ハ即チ区及町村人民ノ約束費ニシテ、所謂該区該町村ノ公義務ニ因テ出スベキ処ノ費用ナリ多クハ従前ニ在テ民費ニ賦課シタル者ナリ。右ノ費用ヲ約束ニ背キ淹滞スルモノアルトキハ則チ其区町村ノ人民ヨリ其淹滞者ニ対シ背約ノ廉ヲ以テ、尚十年第七十九号公布〔租税滞納者に対する公売処分規則——湯川註〕ニ拠テ処分シ可然哉。

内務省は区町村の協議費について、租税滞納の場合と同等の処分を求めている。ここで内務省が協議費を区町村人民の「約束費」、区町村の「公義務」によって出すべき費用と強調しているように、元來は法規定のない区町村協議について、法的拘束力を付与する必要を認めていたことが窺える。これに対して法制局では「御意見之通」の回答案が作成されたが、局内会議で井上毅、尾崎三良ら局員の多数が反対し、結局、協議費の第七十九号公布による処分を認めない旨を内務省へ回答した。<sup>17)</sup>

この延長線上にあるのが、同じく却下になった協議費先取特権付与の要求である。明治十一年十二月十七日、内務卿伊藤博文は右大臣岩倉具視に以下の伺書を提出した。<sup>18)</sup>

今般第拾九号公布〔地方税規則——湯川註〕ニ拠テ各府県追々改正施行候ニ付、尚實際之情状ヲ考量候ニ、町村限り区限り之協議

費ハ地方庁ニ於テ素ヨリ干渉スベキ者ニハ無之候得共、其性質タルヤ全ク町村ノ公費ナル者ニ付、儻シ之ヲ出シ肯ンゼザル者アル時、其町村ヨリ議決之証書類ヲ以テ地方裁判所へ出訴スルハ無論ニ可有之候得共、其時ニ当リ此公費ニ先取之特権ヲ与ヘズシテハ必ズ町村之理事上ニ於テ多少ノ困難ヲ生ジ可申ト存候間、先取ノ特権ヲ与ヘ候様公布相成度存候。

同年七月二十二日の地方税規則の公布に伴い、各府県では地方税と〔区〕町村協議費への改正措置が始まったが、伊藤は「實際之情状」から、町村限りの協議費を「全ク町村ノ公費」の性質を有するものとし、「公費」供出に応じない者に対処するため、裁判の際の先取特権の付与を求めた。これは松田が地方官会議の際に「町村限ノ公費ハ地方税トハ別種ナルヲ以テ不納アルモ身代限処分ニハ入ラザルベシ。唯人民ノ協議約束ヲ以テ之ヲ措置スベキナリ。故ニ先取特権ハ無キナリ」と明言していたことと対照的である。内務省において實際施行上、かかる法規定が必要と判断したことが窺える。

この内務省伺を調査した法制局では、主査・山崎直胤が却下を妥当とし、局内合意を得、閣議でも却下に決した。<sup>20)</sup> 却下の理由は以下の通りである。<sup>21)</sup>

抑協議費ナル者ハ地方税ヲ以テ支弁スベカラザル、全人民ノ熟談ニ依テ生ズル事物ノ費用ナルヲ以テ、固ヨリ政府ノ与リ知ルヲ要セザル所ノモノナリ。若シ協議費モ町村中共同ノ利害ニ係ルモノナルニ依リ地方税ト全視シテ先取ノ特権ヲ与ントセバ、彼ノ民費節減ノ詔ニ悖リ、地方税外ニ一種ノ民費ヲ再興スルニ至ラン。

法制局では、内務省側が示した町村協議費⇨町村公費という理解を否定し、地方税⇨公費⇨政府の関与するもの、町村協議費⇨「全人民ノ熟談ニ依テ生ズル事物ノ費用」⇨政府の関与しないものという區別を示した。この調査意見には法制局長官・伊藤博文が承認印を押していることから、内務卿・伊藤博文の伺書について、法制局長官・伊藤博文が却下を上申することとなった。かかる不可思議な現象が起きたのは、伊藤がそれぞれ内務省内・法制局内を受ける立場にあり、内務省・法制局間で町村協議費に対する見解が異なつたままであつたためと考えられる。法制局では町村協議費に地方税と同等の法的拘束力を付与することには増費の懸念があつたのである。

以上のように、内務省は町村事務について、町村会を介した規則化を追究し、費用の面でも町村協議に法的拘束力をもたせようとしていた。

## (二)〈規則〉と区町村会

明治十二年六月二十日、長崎県令・内海忠勝は内務卿・伊藤博文に宛て、以下の通り伺い出た。<sup>(22)</sup>

町村共有物取扱之儀ニ付伺

九年十月第百三拾号ヲ以各町村金穀公借土木起功共有物取扱規則〔各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則——湯川註〕公布相成候ニ付、夫々総代人撰挙、該事務為取扱置候処、客年十一月貴省乙第七拾四号御達第一条町村限ノ土木起功共有物等ノ取扱ハ其町村会議アル地方ニ於テハ其会議ニ於テ決定スベシト有之、因テ

考フレバ実施上ニ於テ九年第百三拾号公布ト併セ用ユルヲ不得、就テハ町村会開設之上ハ、右實際施行上モ、各議員或ハ其会議々決之上ハ総代人ヲ設ケ為取扱候共不苦哉。至急何分御指揮相成度、此段相伺候也。

町村固有の事務については、〈規則〉の「総代」の承認を得て行うこととなつていたが、内務省乙第七十四号達により、町村会の役割ともされた。そのため、内海はこれらを同時に行うことができないとして、町村会議決を経て総代人の取り扱いに帰す案を提示した。これに対して伊藤内務卿は「書面ノ趣ハ本年第貳拾貳号公布之通可相心得事」と指令した。明治十二年太政官第二十二号布告とは六月二十二日に布告されたもので、「区会町村会ヲ開設セル地方ニ於テハ明治九年十月第百三十号布告金穀公借共有物取扱土木起功ノ事項ハ総テ該會議ニ付シ施行スベシ」と掲げられた。<sup>(23)</sup> 該布告は内務省の起案によるもので、明治九年十月十七日の各区町村金穀公借取扱土木起功規則（以下〈規則〉と表記）に掲げられた事務はすべて区町村会の議決に基づく施行に代えられた。内務省がその根拠としたのは明治十一年七月二十二日の太政官番外達である。同達では前半部で郡区町村編制法に基づく区画編制について漸次の施行が促され、後半部において「従前大小区ノ外組合町村ノ仕法致シ来リ候分、或ハ従前郡区ノ積金又ハ共有財産ノ其性質地方一般ノ事ニ当ツベキモノニアラザル分等ハ、元来行政区画ノ事ニ関セザル者ニ付、其人民ノ便宜ニ任ズベシ」と掲げられた。これに則せば「第百三十号布告ハ自ラ不用ニ属」するという。内務省は〈規則〉の「総代」を区町村会議員へ引き継ぐことで、「町村ノ理事者」としての戸長と並立させることとしたのである。

ではこの太政官第二十二号布告について、法制局はどう解釈していたのか。太政官第二十二号布告案の内閣委員・光田三郎（法制局権少書記官）は元老院会議において法案の趣旨を次のように説明した。<sup>24)</sup>

夫レ区町村中ニアル共有物ハ該区町村人民ノ共有品ナレバ之ガ取扱等ハ都テ其権内ニアル可キヲ以テ、之ヲ其公議ニ任ズルモノタリ。蓋シ前布告ヨリ之ヲ看レバ幾分乎其限制ヲ拡充セシモノナレバ、各位ニ於テモ亦異議ナカル可シト信ズ。

光田は区町村内共有物の取り扱いを区町村の権限と認めつつ、先の〈規則〉よりも法規制が緩和されたとしている。このあと光田は「本案ヲ以テ民権ヲ鞏固ナラシメント欲スルモノナレバ、決シテ其不可ナルベキヲ信ズ」とも述べており、<sup>25)</sup>民権拡充の法案であると強調した。そして、本布告の成立に伴って、〈規則〉に掲げられていた諸規定は「総テ廃棄」となるのであった。<sup>26)</sup>

しかし、そもそも〈規則〉に掲げられていた諸規定は、区内町村総代中六割以上の承認を要するというもので、人民の意志に反して区戸長の専断がなされる事態を防ぐためのものだった。ゆえに、かかる規定の解除はむしろ権限の濫用につながる恐れがあった。元老院議員・山口尚芳が「議会ノ勢、或ハ前ノ区戸長ニ於ルガ如キ弊害ヲ生ゼンカ知ラス。之ヲ備防スルノ道アリヤ」と疑問を投げかけた所以である。<sup>27)</sup>この疑問に法制局が応えたのは、太政官第二十二号布告が出された後、地方官から寄せられた質問においてであった。明治十二年七月二十一日、大分県令・香川真一は法制局長官・井上馨に宛て、次のような解釈を示して同局の見解を問うた。<sup>28)</sup>

本年第二十二号公布ニ付テハ、区会町村会開設ノ地方ニ限り明治九年第三百十号公布ハ履行スルニ及バズ、該公布第一第二第三條ニ係ル諸證書ハ自今町村戸長ノミノ名印ヲ用ヒ履行スルモ妨ナキ儀ト相心得候得共、為念此段及御質問候也。

区町村会開設の地方では〈規則〉を「履行スルニ及バズ」、町村総代人六割以上の承認も無用となり、戸長のみを押印で決定・実施が可能となる。この香川の解釈は先の光田の解釈に適合しているため、法制局としても問題はないようにみえる。しかし、実際の法制局の回答は両名の解釈とは異なるものだった。

同質問書主査の尾崎三良は次のような回答をまとめ、古沢滋が賛成、光田三郎は反対したが、法制局長官・井上馨の承認印を得た。<sup>29)</sup>

九年第三百三拾号公布ノ各条ニ係ル諸証書押印ノ義ハ法ニ明文ナシ雖モ、既ニ区会町村会ノ議決ヲ経タルモノハ、該議長ノ認印ヲ取置キ、戸長ノ押印ヲ以テ施行スレバ、法ノ精神ニ於テ妥当ト存候。

尾崎は〈規則〉の諸規定の取り扱いについて太政官第二十二号には「明文ナシ」としつつも、〈規則〉の趣旨を踏まえて太政官第二十二号布告を解釈した。すなわち、かつて総代人六割以上の承認に代わるものとして区町村会（議長）の承認印をとり、戸長の押印を以て施行することが「法ノ精神ニ於テ妥当」と述べた。尾崎が太政官第二十二号布告を〈規則〉の後継法として位置づけていたことがわかる。

この解釈は光田のように太政官第二十二号布告を〈規則〉の完全解

除とする解釈とは真つ向から対立するため、光田は反対を表明したが、法制局の見解としては如上の尾崎の解釈が採用されることとなったのである。そして、この尾崎の解釈は明治十二年十一月十四日の岡山県令高崎五六質問書における同様の質問に対しても踏襲されているため（主査股野琢<sup>30</sup>）、法制局の公式見解として一定したものともみられる。

なお、誤解のないように付け加えれば、尾崎も光田も他の法制局員も、区町村会が開かれた場合、〈規則〉が形式上消滅することについては同意見であった。明治十二年十一月十五日の熊本県令富岡敬明の質問書において〈規則〉の存廃を問われると、彼ら法制局員の見解は〈規則〉の「消滅」で一致し、同月十七日に熊本県令へ伝えられた。<sup>31</sup>

明治十三年の区町村会法案においても〈規則〉からの急激な飛躍はみられなかった。同案は内務省立案にかかると、第三回地方官会議にかけられた。原案第一条には「区町村会ハ寄合相談ノ如キ従前ノ慣行ニ従フトモ、又ハ新タニ其規則ヲ設クルトモ、其区町村ノ便宜ニ任ズ」とあり、「寄合相談」の旧慣を挙げたことに地方官の反対意見が相次いだ。内閣委員・今村和郎（内務少書記官）が「第一条ノ精神ハ僻地ニ於テ規則ノ行フ可ラザルモノ多キヲ以テ、従前ノ寄合相談ヲ許スニ過ギズ」と説明したように、これは区町村会を開きにくい地域を考慮した規定であった。審議の末、この「寄合相談」の文言は削除されたが、そもそも旧慣如何が立案趣旨ではないため、むしろ第二条に「区町村会ノ規則ハ其区町村ノ便宜ニ従ヒ之ヲ取設ケ」ることが明記され、立案の精神が承認を得たことが重要と考えられる。<sup>32</sup>

## おわりに

三新法原案における戸長Ⅱ「総代」規定は、明治初期の地方事務の経過を踏まえ、戸長に「行政」を担当させることの限界や弊害を念頭においたものであり、「行政」「自治」の二元的構造をとる法案のなかで、その接点を意識したものであった。そのため、一見すると不可思議な戸長Ⅱ「総代」規定は、その意味と必要性について多くの地方官の同意を得ていた。

内閣委員・松田道之が語ったように、町村行政の法制化は緻密な法令だけでなく、それをもとに事務を執り、監督する力量を人民に求めなければならなかった。三新法は審議過程終盤の改編により、戸長には行政上の役割が規定されたが、このことは戸長に対して行政と自治を同時に要求しなければならぬ、一層困難な改革につながったと考えられる。

戸長Ⅱ「総代」規定にみられた各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則の「総代」との区別は、戸長が二面的性質を規定されて以後も維持され、当該規則の「総代」性は町村会へ引き継がれた。明治十七年以降の新たな「行政」「自治」論との関係については後稿を期したい。

## 註

(1) 我部政男・広瀬順昭・西川誠編『明治前期地方官会議史料集 成』第二期・第三卷、柏書房、一九九七年、一六頁。

(2) 同右、一九頁。

- (3) 藤田武夫『日本地方財政制度の成立』岩波書店、一九四三年。
- (4) 奥村弘「三新法体制の歴史的位置」(『日本史研究』第二九〇号、一九八六年)。
- (5) 松沢裕作『明治地方自治体制の起源』東京大学出版会、二〇〇九年。
- (6) 註二史料参照。
- (7) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期・第四卷、六〇、六一頁。
- (8) 『法令全書』明治九年、一七一頁。
- (9) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期・第四卷、四〇、四一頁。
- (10) 同右、六四頁。
- (11) 同右、四〇頁。
- (12) 同右、六五頁。
- (13) 同右、二七頁。
- (14) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「尾崎三良関係文書」二二―四六。
- (15) 『法令全書』明治十一年、一五三頁。
- (16) 国立公文書館所蔵「第十類単行書」、「地方税質問録」所収。
- (17) 国立公文書館所蔵「第十類単行書」、「行政説明録一坤」明治十一年、第五十六号文書。
- (18) 明治十一年十二月十七日、右大臣岩倉具視宛内務卿伊藤博文伺書(国立公文書館所蔵「公文録」明治十二年・第四十五卷・明治十二年二月・内務省一、第十四号文書)。
- (19) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期・第四卷、一八一頁。
- (20) 国立公文書館所蔵「行政考按簿」郡区町村編制法・府県会規則・明治十二年、第五号文書。
- (21) 明治十二年一月三十一日、法制局勘查意見(前掲「公文録」明治十二年・第四十五卷・明治十二年二月・内務省一、第十四号文書)。
- (22) 長崎歴史文化博物館所蔵「官省指令留 庶務課」明治十二年一月、十二月所収。
- (23) 『法令全書』明治十二年、四九頁。
- (24) 明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記』前期・第六卷、元老院會議筆記刊行会、一九六三年、三一〇頁。
- (25) 同右、三一頁。
- (26) 同右、三一〇頁。
- (27) 同右。
- (28) 明治十二年七月二十一日、法制局長官井上馨宛大分県令香川真一質問書(前掲「行政説明録四乾」(正本)明治十二年、第六十八号文書)。
- (29) 明治十二年八月二十二日、法制局回答書(前掲「行政説明録四乾」(正本)明治十二年、第六十八号文書)。
- (30) 明治十二年十一月十四日、法制局長官寺島宗則宛岡山県令高崎五六質問書および同年同月二十六日、法制局回答書(前掲「行政説明録四乾」(正本)明治十二年、第八十七号文書)。
- (31) 前掲「行政説明録四乾」(正本)明治十二年、第八十五号文書。
- (32) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期・第五卷、九四頁。
- (33) 前掲『法令全書』明治十三年、七二頁。