

明治一〇年静岡県議会議員数改革の挫折と「公議輿論」

三二

伊 故 海 貴 則

はじめに

筆者は、これまで近世近代移行期における合意形成の変化、すなわち近世における慣習法的な「全会一致」による合意形成から近代の制定法に基づく「多数決」による合意形成への変容に注目して、明治一〇年代の地域社会状況を論じてきた。

これらの研究では、主に静岡県地域を対象としつつ、以下の四点を指摘した。①「多数決」定着前の議事機関は、「至当」の「公議」を得るべく議論する場であり、多数意見がそのまま「至当」になるとは限らず、「至当」の「公議」の決定権は「官」にあったこと。②「多数決」導入後においても、小区会などでは、多数決に対する反発が生じたこと。③多数決では「至当」の「公議」が成立しない可能性が生じるなど、「至当」を得る場とするそれまでの議会認識との矛盾が生じたこと。④こうした矛盾を克服するべく、民の「多数意見」を「公議」とみなす変化が生じたこと（この点は本稿でも論点となるため後述）^①。

本稿では、これまでの研究をふまえ、一八七七年（明治一〇）の静岡県と新聞の論説を事例に、「多数決」導入により、議会運営や人々の合意形成に対する認識が変容していく端緒を捉えてみたい。

近年、日本国内において、明治一〇年代の地方議事機関における「多数決」導入の歴史的意味を本格的に検討しているのは三村昌司である^②。

三村の研究は、近世身分制解体や近代的主体（個人）の形成との関係性を織り交ぜながら、全国の地方議事機関の議事規則を分析し、一八七四年（明治七）を画期として「多数決」が導入されると指摘したもので、当該期の意思決定のあり方や政治変革の特質を考えるうえでも重要な成果である。本稿も三村の議論に学びながら、「多数決」導入を検討する。

しかし三村の研究では、以下の三点が未解明のままである。①「多数決」の導入過程を明らかにした結果、「多数決」導入によって新たに生じた議事運営上の問題について捉えられていない点。とくに当該期は府県統廃合が行われたが、新たに統合された府県が抱えた統治上の課題との関係で「多数決」による地方議事機関の問題を考える余地が残されている。

②前述した「多数」が「公議」になるとは限らない「多数決」定着前の議事機関と「公議」形成における「多数」理解は、数の多寡で物事を決する「多数決」の原理と相容れないが、この認識の矛盾は当時の人々のなかでいかに克服されたのか否か、人々の議事機関や合意形成に対する認識の位相が明らかにされていない点。制度分析を行ううえで、こうした人々の認識変容を扱う必要があるのか疑問を抱くかもしれない。しかし人間は目の前で起きる現象を言説によって意味付け、合理化、ないし正当化する。社会構造や制度の変化には、その変化を認識可能なものとし、合理化させる言説の変化が伴うのである。つまり、言語の含意や

認識の変容を追う作業は、制度や社会構造、秩序の変化を捕捉する作業でもある。よって「多数決」導入による議会認識の矛盾を当時の人々がいかに克服したのか分析することは、議事機関の制度を検討するうえでも不可欠と考える。

③三村も認めている通り、地域運営における「多数決」導入や、区会や町村会といった県会の下位機関における「多数決」導入の問題に考察が及んでいない点。なお前者は筆者においても未検討のため、今後の課題であるが、後者については既に考察を試みたことがあるので参照いただきたい。^③

さしあたり、本稿では上記①・②について検討を行いたい。第一章では、①の観点について、一八七七年の静岡県会における議員数改革を例に、「多数決」導入によって生じた議事運営の課題を克服する試みが挫折する過程を検討する。第二章では、②の観点について、同年の『静岡新聞』の論説を分析し、「多数決」導入に伴う従来の議会や「公議」、そして「多数」認識との相違が克服され、「多数決」による議会が正当化されるに至る過程を検討する。^④

第一章 静岡県会議員数改革の試みと挫折

一八七六年（明治九）四月二二日、足柄県が廃止され、足柄県の伊豆国が静岡県に合併、八月二三日には、浜松県が廃止され静岡県に合併された。この一連の県統廃合により現在の静岡県につながる行政区画が形成された。

しかし、新たに成立した静岡県は三つの旧県、換言すれば「旧国」（伊豆国・駿河国・遠江国）でそれぞれに異なる人心をいかにまとめていくのかに苦心することになる。

例えば、足柄県伊豆国が静岡県へ合併された際、静岡県令大迫貞清は伊豆国の住民に対して「旧ヲ懐ヒ古ヲ慕ハ人情難止儀ニ候処、本州之儀ハ官民久シク相識相親候ヨリ、此際大ニ失望ノ情アラシク思想ス」と足柄県廃止に対する同情を表した。そのうえで、「貞清等亦保護ノ務ヲ尽シ、公法成規ニ因テ土地人民適否ヲ酌量シ、可改ハ乃チ改、可存ハ乃チ存シ、百般ノ事務遅滞ノ憂ナカラシム」と施政を統合していく構えを示し、「総テ何事ニヨラス私利ヲ遠ケ、公議ヲ重シ上下同心シテ治安ヲ求メ、各自ノ職業ヲ相励可申、只事ノ当否ヲ問ス、一概ニ新政ヲ厭ヒ候等ノ儀無之様致度候」と諭告した。^⑤

このように、新たに成立した静岡県の課題は三つの異なる県（旧国）の施政を統一化し、三つの県民の意識を「静岡県民」として統合していくことであった。八月三〇日の『重新静岡新聞』三〇号（以下、『静岡』と略す）における「三県施治ノ方向ト新静岡県」と題する社説には、以下のように記されている。^⑥

抑県治条例ハ大政府ノ定ムル所各県異同無シト雖トモ、其小節目小綱領ニ至リテハ其土地ニ随ヒテ各々皆異同アリ（中略）、此ノ時ニ方ツテ当路ノ君子コレニ臨ミ、此三州ノ政度県治ヲ均一ニセラレンニハ先ツ三県施治ノ方法ヲ取捨折衷セサル可ラス、仮令ハ学制ノ方法ハ静岡ヲ最良トス、豆遠二州ヲシテ此方法ニ遵守セシム可シ、警察ノ方法ハ浜松ヲ良トス、他ノ二州ヲシテコレニ習ハシム可シ、区画ノ方法ハ足柄ヲ当トス、他ノ二州ヲシテコレニ引付可シト言フガ如ク、長ヲ取り短ヲ捨公平無私ノ清潔腦ヲ以テ均一ノ法ヲ定メラレン事ヲ、果シテ然ラバ三人寄レバ文珠ノ智恵ナリ、況ンヤ賢明令公ノ定メラレシ三州ノ法制ヲ無偏無党ニ折衷スルニ於テヤヤ（後略）

こうした「三州」の制度を「均一」にし、「同一ノ治術」を施すべく、県内の民の代表者が合議を行い、政策への合意を得る場として、静岡県

会が設置されることになった。この県会設置によって、合併以前から開かれていた浜松県会と足柄県会、そして旧静岡県会（構想はされたが未開催）は「州会」として県会の下に位置付けられた。

静岡県会は、一二月に開院式が行われた。大迫県令は、開院式で「駿遠豆各其風俗を異にし狼狽漁村其情勢を同うせざる」という県内の状況を克服するべく、「駿遠豆」それぞれの地域の議員たちに「三州の實際を對量」し、「勉めて公論協議以て三州九十萬人の幸福を図れ」と訓示を述べた。県内の統合を実行していくうえで議員たちの協力を要請していることがわかる。また、開院式にあわせて県会の規則である「静岡県会議章程」が頒布された。その一部を掲げたい。

第一章 総則

第一条 県会ハ県内公衆ノ為メニ設クルモノニシテ即チ官民同体一致シ以テ県内人民ノ公益ヲ謀リ公事ヲ議スルモノナレハ衆員宜ク偏見私利ノ弊ヲ脱シ単ニ公明正大ノ心ヲ以テ社会ノ福祉安寧ヲ保全スルノ淵源ヲ探討極議スヘシ

第二条 県会ハ県官及公選議員ヨリ成立スヘシ、而シテ其人員ハ県官十二員及公選議員五十員都合六十二人ヲ以テ定員トシ、且之ヲ総称シテ県會議員ト云フ（中略）

第四条 議題ハ長官ノ下問或ハ議長ノ意見或ハ議員ノ建議ニ出ツヘシ（中略）

第九条 議決ノ事件ハ編テ之ヲ成議録トナシ之ヲ長官ニ具申シ且県内ニ公告スヘシ（中略）

第三章 議会ノ権限

第二条 議会ハ事ヲ議決スルノ権アリテ之ヲ施行スルノ権ナシ、故ニ決議ノ事件ハ必ス長官ニ具牒シ許可ヲ得テ后始テ之ヲ実施スルヲ得ヘキモノトス（中略）

第六章 決議規則

第一条 決議ノ法ヲ分ツテ二種トス、一ヲ多数決議ト云ヒ一ヲ命令決議ト云フ、其法左ノ如シ

第一 多数決議ハ議員半数以上ノ起立ヲ以テ決ス

第二 命令決議ハ可否相半ハシテ原案動議共二起立同数ナルトキ議長ノ特権ヲ以テ決ス

第二条 左ノ場合ニ在ツテハ議員中ヨリ委員数名（四名ヨリ多カラス

二名ヨリ少カラス）ヲ公選シテ本義案ヲ改正セシメ或新ニ法案ヲ作ラシメ以テ更ニ其議ヲ決スルコトアルヘシ

第一 議論多岐ニ分レ原案動議共二起立少数ヲ以テ廃棄トナリシトキ

第二 既決ノ事件只大要ノミニシテ其ノ細目方法等未タ立サルトキ（中略）

第八章 撰挙法授任在職年限職務生消滅及ヒ補任（中略）

第三条 左ノ件々ニ触ル、者ハ撰挙並ニ被撰ノ権利ナカルヘシ

第一 十八年以下七十年以上ノ者及ヒ婦女

第二 不動産地所家屋ヲ所有セサル者

第三 他区ヨリ寄留ノ者

第四 懲役以上ノ刑ヲ受シ者

第五 白痴狂癲及ヒ精神失常ノ者

第六 官ヨリ俸給ヲ受ケシ者

但神官僧侶及巡査モ亦之ニ准ス

第七 人ニ雇役サル、者

第八 俳優角力及雜曲ヲ以テ營業トナス者

「静岡県公會議章程」では、第一章第一条で「官民同体一致シ以テ県内人民ノ公益ヲ謀リ公事ヲ議スル」機関として県会を位置づけて、「衆員宜ク

偏見私利ノ弊ヲ脱シ単ニ公明正大ノ心ヲ以テ社会ノ福祉安寧ヲ保全スルノ淵源ヲ探討極議」することを理念に掲げる。この「官民同体一致」を図るべく第二条では、一三人の県官（特選議員と呼ばれる）と、三つの旧国から選出された五二人の公選議員による議員構成を明記している（表一を参照）。

表1：静岡県会議員数内訳

特選	13人
伊豆	6人
駿河	22人
遠江	24人
総計	65人

「静岡県会日誌」（浜松市編『浜松市史』新編史料編2、2002年）、73～75頁を参照。

次いで、第三章第二条には「議会ハ事ヲ議決スルノ権アリテ之ヲ施行スルノ権ナシ、故ニ決議ノ事件ハ必ス長官ニ具牒シ許可ヲ得テ后始テ之ヲ実施スルヲ得ヘキ」とある。これは、議決事項を県行政へ反映するか否かは「長官」の裁量に委ねられることを示すもので、当時の地方議事機関において広くみられた規定である。

第六章第一条では、過半数で可否を決する「多数決」が規定された。また第八章第三条には、議員の選挙・被選挙の権利を与えられない者として、「十八年以下七十年以上ノ者及ヒ婦女」や「不動産」を「所有セサル者」が記された。当時の静岡県では、地租改正が進行中であったが、改正作業と同時並行する形で、土地所有権を持つ「個人」から選ばれた議員で構成される合議機関として、県会が制度化されたのである。¹⁰⁾

県会の審議は、一八七七年（明治一〇）五月一日から十日間にわたり行われた。もともと県会の開催にあたっては、「一ツノ大障碍」があると懸念された。すなわち、「駿豆二州ト遠州ト政度ノ遅速」である。ここでは地租改正事業の進捗を例に挙げつつ、「三州併同ノ県会ニ於テ遠人ノ議セント欲スル所ハ駿豆二州ニハ尚早シノ説アリ、駿人ノ議セントスルモノ

ハ遠人既成ノコナルヲ以テ之ヲ拒ムノ形況アリ、合県以来日タル猶浅キカ故ニ三州人民ノ意向各同シカラサル所アリト雖任政度ノ遅速（即チ改正方法）無ラシメバ県会上一段ノ好模様アル可シ」と、合併前の各県における施政の差が「三州人民ノ意向各同シカラサル所」も招いており、それが県会運営の障害になると危惧されている。¹¹⁾

しかし、県会では『静岡』の社説の懸念された旧県の施政の「遅速」による混乱や紛糾は生じなかった。むしろ県会に対する批判は「夫レ三州各其風俗ヲ同フセサレハ其論旨モ亦異ラサルヲ得ス、況ンヤ代議士ノ数タル豆ハ駿ヨリモ多カラス駿ハ遠ヨリモ鮮ナキニ於テヤヤ」というように、「三州」の議員数配分を根源的な契機として浮上した。

とくに五月一〇日の特選議員廃止の決定を受けての公選議員数の改正に伴い、事態が大きく動くことになった。この廃止論は特選議員の鈴樹忠告より出された。その趣旨は「官吏ハ官吏ニシテ人民ハ人民ナリ、況ンヤ官吏ハ本分ノ職務タル施政上ニ汲々シ、人民ハ天賦ノ自由ヲ求ムルニ熱心シ、其相距ル農商各業ヲ異ニスルノ比ニアラザルガ如キ情実アルニ於テオヤ。斯ル異質者ヲシテ一団トシ、公平無偏ノ議論ヲ求メントスル頗ル至難ナラズヤ」というように、県官が議員として公選議会に交じっている現実が公選議会の理念に齟齬するものであり、官民という性格の異なる存在が混在しているは「公平無偏ノ議論」など出来ないというものである。この議題は全会一致で廃止に決定した。静岡県では、これ以降、行政と議会の職分を分けたいうで「官民同体一致」が模索されることになる。

県会閉会後の五月一二日、議員五名からなる県会幹事たちは「県会議員改正割」を作成した。¹²⁾これは特選議員廃止をうけて、公選議員数の改正を定めたものである。静岡県会では、民情・利害の異なる三つの「旧国」（三州）から議員が集まり、県レベルの施政に対する審議を行うこと

表2：「県会議員改正割」による議員数配分

旧国名	伊豆	駿河	遠江
総人口	134,357人	382,814人	426,357人
議員数	9人	27人	29人

『静岡県自由民権史料集』、158頁を参照。

になったわけだが、ここに至って各「旧国」ごとの議員数の配分が問題になった。

「県会議員改正割」では、各「旧国」の県会議員数を「旧国」の総人口に応じて割り当てることとした。これは、総人口一〇万人につき議員六人を目安に算定するものであり、その結果、伊豆国は議員数九人、駿河国は議員数二七人、遠江国は議員数二九人と改正されることになった（表二を参照）。

しかしこの改正案は県により却下された。八月二二日、大迫県令は県会議員の配分を以下のように改正するよう「乙第五十八号」を布達した^⑤。

自今毎州県会議員之數ヲ増減シ一州十八人ツ、ヲ撰定登場可致、右ハ将来党与起立ノ弊ヲ生セサラシメン為改正候儀ニ付、開場之節可成欠席無之様、注意可致此旨相達候事

但、来会之議員ハ既ニ改撰後ノ儀ニ付其不足ハ之ニ選加シ其過ハ之ヲ選減候儀ト可相心得事

明治十年八月廿二日

静岡県令 大迫貞清

この布達では、「各州」（旧国）で議員数が異なる場合、「党与起立ノ弊」を生む恐れがあるため、伊豆国、駿河国、遠江国の「各州」から選出される議員の数を一人に統一することが命じられている。静岡県会では「静岡県会議章程」第三章第二条で「多数決」を明記したが、この布達では「各州」（旧国）の議員数を均等にし、「多数決」による弊害（党与起立ノ弊）を防ぎ、県会の公平性を担保する意向がうかがえる。「多数決」導入によって生じ得る県会の問題を予見し、先手を打つことで克服しようとする試みといえよう。

この布達を受け、駿河国の州会においても「党与ノ弊」を防止するべ

く、第二大区会より県令宛に以下の意見書が提出された^⑥。

県会ハ已ニ各州同数ニ制定シ独り州会ニ至テ各大区ノ議員均シカラス、一大区ノ八人ハ五大区ノ四人ニ二倍シ、六大区ノ十二人ハ二大区ノ五人ニ殆ト三倍、若シ党与ノ弊アルトキハ七大区（議員数二名―筆者註）ノ発論其当ヲ得ルモ起立僅二三名シテ、六大区ノ建議其理ニ適セサルモ起立十二人ノ多数ニ至ラン、議員ハ公撰ニ成リテ固リ其人ヲ得タリ、豈如斯ノ弊アランヤ、是亦吾輩ノ確ク信シテ疑サル所、然則県会モ亦必此弊ナカラン、何ソ毎州ニ同数ヲ用イン、県会ニシテ此弊ヲ慮レハ州会モ亦此弊ヲ顧ミサル可ラス

この意見書では、駿河国の州会における各大区議員の数が異なっており、その状態で「多数決」を行うと、「党与ノ弊」が生じた場合、議員数が少ない大区の意見が州会で通過することは不可能なので、各大区の議員数を同数にするよう提言されている^⑦。

以上のように、「乙第五十八号」では「旧国」の議員数を一人に統一することが示されたが、これに遠江国の議員たちが反発した。「県会議員改正割」において、遠江国は二九名の議員数を配分される見込であったが、「乙第五十八号」では、議員数を一人も削減されることになる。また、五月三十一日には遠江国の州会において、議員数二九人を前提に選挙規定を定めた「県会議員選挙法」^⑧を策定しており、「乙第五十八号」によつてこの「県会議員選挙法」が無効になってしまうのである。とりわけ、遠江国の議員で県会議長を務めた岡田良一郎は強く反発し、県令に議長辞職を申し出た。

岡田の辞職に対し、大迫県令は九月四日に「今般本県乙第五拾八号達ニ付議長解職之儀届出候得共、章程中改撰之順序モ有之、不及其儀候事」^⑨と岡田の慰留を試みた。しかし、岡田は九月八日、「今般本県乙第五拾八号ヲ以テ県会議員三ヶ国同数御達相成候ニ就テハ、議長改撰可致勿論之

儀二付、各大小区江通達書相添、去月三十日県庁江届書差出、且議事係江通達方及依頼置候処、九月五日番外ヲ以テ其儀二不及旨御達之次第モ有之候得共、辞スヘキノ理アリテ之ヲ辞ス」として、改めて辞職の意思を県会議員に示した。そして大迫県令の慰留に対しては「議長進退ヲ可否スルハ必ス之ヲ議員ノ権内ニ帰スヘシ、苟モ然ラサレハ県会ノ権限不相互儀二付、小生儀自今責任ヲ辞候条此旨及御通達候也」と応じ、自らの進退を可否する権限は議員にあると反論した。²⁰⁾

こうした岡田らの反発もあってか、大迫県令は「会議章程」を大幅に改正した。議員数配分に関する第七章第五条を掲げておく。²¹⁾

第五条 県会凡三千六百万戸ニ付忝人

右各大区ニ配布スル左ノ如シ

一大区 四人 二大区 四人 三大区 三人 四大区 五人

六大区 五人

七大区 一人 八大区 四人 九大区 六人 十大区 十一

人 十一大区 八人 十二大区 十二人

総員 六十五人

大区会 凡五百戸ニ付忝人

小区会 凡五十戸ニ付忝人

小区会 凡十戸ニ付忝人

但、右ノ如ク定ムト雖モ戸数最多ナルモ大区ハ五十名、小区ハ四十名ヨリ多カラス、其最小ナルモ大区ハ三十名、小区ハ十五名ヨリ少カルヘカラス、尤最小ノ区他区ニ合併スルモ妨ナシ

議員を三六〇〇戸につき一人を基準に選出することを明記するなど、各大区の戸数により算出するように変更されたことがわかる。この基準に基づけば、伊豆国は一〇人、駿河国は二四人、遠江国は三一人の議員数が割り当てられることになる。こうして「乙第五拾八号」は取り消さ

れることになった。

もつとも、改正された「会議章程」も「本県会議章程中本年太政官第十八号公布ニ抵触スル箇条取消候条、此旨相達候事」とあるように、一八七八年(明治二)七月二二日の太政官第十八号布告(府県会規則)の公布により無効となった。そして「府県会規則」の第二章第十条「府県会ノ議員ハ郡区ノ大小ニ依リ每郡区ニ五人以下ヲ選フ」との規定に基づき、八月二二日「甲第百十六号」を布達し、県会議員数の配分を改正した。これにより「旧国」の議員数配分は、伊豆国六人、駿河国一五人、遠江国二〇人となった(表三を参考)。

表3:「甲第百十六号」による静岡県会議員数

旧国名	伊豆	駿河	遠江
各郡の議員数	君沢郡 1人	安倍郡 1人	磐田郡 1人
	田方郡 1人	益津郡 1人	周智郡 1人
	那賀郡 1人	富士郡 2人	山名郡 1人
	賀茂郡 3人	庵原郡 2人	長上郡 1人
		駿東郡 3人	引佐郡 1人
		有渡郡 3人	籠玉郡 1人
		志太郡 3人	浜名郡 1人
			佐野郡 1人
			城東郡 2人
			榛原郡 3人
			豊田郡 3人
			敷知郡 4人
合計	6人	15人	20人

『静岡県史』資料編 17、15 頁を参照

かくして一連の静岡県議員数の改革は、最終的には「府県会規則」に基づく全国画一的な府県会設置指令により頓挫した。その結果、「党弊」を招くと危惧された「旧国」地域ごとの議員数の格差は是正されず、一八七九年（明治一二）には、「府県会規則」に依拠した静岡県会が開設されることになった。²⁴

第二章 「公議」認識の転換による「多数決」議会の正当化

前章の通り、「多数決」導入に伴う議会運営の課題克服は頓挫した。それでは、「多数決」導入に伴い生じた従来の議会理解や「多数」認識との矛盾はどのように克服されようとしたのか。²⁵ 本稿では、一八七七年（明治一〇）の『静岡新聞』における大江孝之と土方民治の論説に注目して、議会や「多数」に対する認識の位相を考察する。

まず大江と土方の間で、「多数決議論争」と呼ぶべき論争が展開された。「多数決議論争」は、既に考察を試みたことがあるので本稿では概略を述べるに留めたい。²⁶ この論争では、二つの異なった「公議」概念が提示された。第一に、大江孝之が唱えた「多数決尚早論」というべき議論である。彼は「多数決議ノ弊ヲ論ズ」と題する論説で、「多数議決」では「良法」を抽出できないとして「多数議決」の廃止を訴える。そのうえで「半開国」たる日本では、民内から少数有能の議員を選出して「最善最善ノ法ヲ制定」するべきだとする。「良法」を民内の少数有能によって抽出すべきという主張である。大江は「多数決」導入に際して、民内少数有能による「公議」形成を唱えたのである。

第二に、土方民治が唱えた「多数決肯定論」というべき議論である。大江を批判した「大江孝之君カ多数議決ノ弊害論ヲ駁ス」という論説で、

土方は「多数決議」と「議院」は不可分の関係にあるとする。そのうえで、彼は「多数ノ説ハ即輿論公議」であり、少数の「賢者」の専決は「私制」であり「輿論公議ノ賊」だと断じ、大江を「压制ヲ厭ハザル論者」と弾劾する。これは、「多数」は必ずしも「公議」とは限らないという従来の認識から、「多数ノ説」は唯一の「公議輿論」であるという認識への転換である。「多数」が「公議輿論」と定義されることで、少数有能や「官」の「至当」が「専制」と批判されているのである。

土方の論説をうけて大江は「読多数議決弊害論之駁議」にて、「假令衆説ニ非スト雖ドモ良制ナレバ可ナラン衆説ナリト雖ドモ迂策ナレバ不可ナラン、君ハ迂策ナルモ衆説ヲ採リ良法ナルモ二三賢者ノ説ヲ採ラサル乎」と反論した。

この大江の論説に対して土方が再度、反論した。彼は「再駁多数議決弊害論」と題する論説で議会を「民情輿論ニ超過セル高議ヲ提出シテ以テ最善最善ノ法ヲ制定セントスルニ在ラズ」と、「最善最善ノ法」を決する場ではなく「衆意ノ向フ所」によって決を取る場と捉える。そのうえで、たとえ「一二ノ良説多数ノ為メニ破ラレタルコトアリシト雖モ必竟当時ノ民情公論未タ其点ニ至ラザリシニ由ルノミ」と主張した。民の「多数」の「衆意」こそが「公議輿論」であって、「良説」は「公議」ではないという理解である。

土方の反論をうけて大江も「再答土方民治君」を提出し、再反論を行った。この論説で彼は「徒ニ多数ニ心酔シテ民会ノ障碍物トナル勿レ」と述べる。そして「文明欧州各国ト比肩スルノ時ニ至ラバ人智大ニ開達スルヲ以テ、私ヲ棄テ、公ヲ貴フノ氣象ヲ発スベシ、此時ヨリ多数議決ヲ行フモ偏頗不正雷同附和ノ恐れナク能ク公利公益公安ヲ保守セン、然レドモ半開国ニ在テハ決シテ然ラズ」と、日本の現状では「付和雷同」や「党弊」が生じる恐れがあるため、しばらくは「少数議決」を用いて、民

が開化に至り「私ヲ棄テ、公ヲ貴フノ氣象」を身につけたのちに「多数議決」を採用することを主張した。大江にとって「議会」とは「良法」を求める場であつて、「偏頗不正雷同附和」の恐れがある「衆説」を決する場ではなかつた。

さらに大江は「公論ノ二字ハ未開国ニ於テ言フベキ語ニ非ズ」と、現状では「未開半開国」に属する日本の民に「公論」（この場合の「公論」とは、民から出る公正かつ最善の意見という意味）など存在しないと断言する。そのうえで、民の代表からは公明正大な「公論」を得ることはできないとして、日本の現状では少数議決を用いて「具眼者」による「善政良法」を抽出するべきだと再論した。

また、両者は前章で考察した静岡県議員改革である「乙第五十八号」布達を受けて、それぞれ「乙第五十八号」に対する評価の異なる論説を記した^③。まず、大江孝之「読静岡県達乙第五十八号」を掲げたい^④。

吾儕ハ曩ニ有名ナル論者土方民治君ト多数議決ノ有害有益ニ関シ數回ノ論弁ヲ費セシト雖、奈何セン土方君ハ徒ニ理論ニ昏迷シ、議院ハ多数決ナラサル可カラズ、多数決ナキ是レ議院ナキナリト偏僻ノ奇論（理論上無間然）ヲ主張シテ最緊最要ナル實際ヲ不問ニ附シ、韓柳欧蘇ノ文陣ヲ以テ直下ニ吾儕ヲ攻撃セラル、一ニシテ足ラズ、然レ共捷給ノ弁悠長ノ論ハ賞ス可シ感ス可シ、頑陋ノ説痴呆ノ言ハ駁スベシ撃ツベシ、再三紙ヲ展ヘ筆ヲ執ルモ心醉ハ得テ解ク可カラズト思考シ可否ハ棄テ、之ヲ江湖識者ノ公評ニ任セシガ、偶々静岡新聞第百九十一號県庁録事欄内ニ於テ一陣ノ涼風吾儕ノ苦熱ヲ拂フ如キモノアルヲ発見シタリ、其所謂達書ナルモノハ、静岡県令大迫貞清殿閣下ヨリ県下三州ノ区長県会議長全議員ヘ乙第五十八號ヲ以テ達セラレシモノニシテ、其文ハ曰ク「自今毎州県會議員之數ヲ増減シ一州十八人ヅツヲ撰定登場可致、右ハ将来党興起立ノ弊ヲ生セ

サラシメン為改正候儀ニ付、開場之節可成欠席無之様、注意可致此旨相達候事○但シ来会ノ議員ハ既ニ改撰後ノ義ニ付其不足ハ之ニ選加シ其過ハ之ヲ選減候儀ト可相心得事」トアリ（中略）静岡令公殿下茲ニ見ル所アリ、更ニ布達書ヲ出シテ一州十八人ノ代議士ヲ定メ党興起立ノ弊ヲ未萌ニ防禦セラレ、公利公益ノ真旨ヲシテ洽ネク人民ニ了知セシメラントス、嗟吁此公達ヤ三州人民ヲシテ漸次参政ノ權利ヲ占得シ、実利実益ヲ収メシメントセラル、ノ主旨ニ出ツレバ誰レカ此達書ヲ捧読セサランヤ、此公達ハ果シテ三州人民ニ至大ノ關係ヲ有ストセバ、吾儕ハ一步ヲ進ンテ少シク代議士諸君ニ懇願スルノ一事アリ、蓋シ議院ノ起ルヤ其源ハ人民ノ安寧幸福ヲ鞏固ナラシメ以テ社交ノ道ヲ尽サシムルニ在レバ、其決議ヤ宜シク私ヲ棄テ公ニ就キ一己ノ偏見ヲ去リ公共ノ公理ニ従ヒ以テ善良ノ結果ヲ得スンバアルベカラズ、然リト雖、偏見ノ去リ難キハ人間ノ短処ニシテ務メテ之ヲ去ラントスルモ、猶難ケレバ朝夕之ヲ誦シテ敢テ怠勿ランコトヲ、是レ独リ諸君ノ議員ノ任ヲ帶ブル為ノ責任ナルノミナラズ、又三州人民ニ尽スノ義務ニシテ、推シテ吾同胞三千五百万ノ人民ニ尽スノ義務ナレバナリ、咄吁理論ハ言ヒ易ク實際ハ説キ難シ、實際ヲ知ルノ人ニ非スシテ安ゾ共ニ濟世ノ術ヲ講スベケンヤ噫

大江が「一州十八人ノ代議士ヲ定メ党興起立ノ弊ヲ未萌ニ防禦セラレ、公利公益ノ真旨ヲシテ洽ネク人民ニ了知」するものと「乙第五十八号」を評価していることがわかる。現状では「付和雷同」や「党弊」が生じるとして「多数決尚早論」を唱えた大江は、「乙第五十八号」を民の代表である議員たちに対して「私ヲ棄テ公ニ就キ一己ノ偏見ヲ去リ公共ノ公理」に基づき議論を行わせる効果があり、それによって「善良ノ結果」を導くことを可能にすると肯定的に理解したのである^⑤。

一方の土方は「読乙第五十八號達」を提示した^⑥。

吾儔數年他郷ニ寓シテ實地ノ狀況ヲ詳ニセス党輿ノ弊何レノ点ニ及ヒシモ未タ明ニセザレハ少シク疑ナキヲ得ザル所アリ、蓋シ其本旨タル各州互ニ相党スルノ弊アリ、然ルニ各州議員ノ多寡相異ナルトキハ少数ノ州ハ自ら多数ノ州ニ庄セラル、ノ理ナリ、故ニ員數相均シカラシムト云フニ在ルナラン、果テ吾儔カ思考ヲ下シタル所ニシテ誤リナシトセハ其弊ヲ矯正スルニ於テ処置實ニ宜キヲ得タルガ如シト雖モ又一面ヨリ推考シ来レハ理ニ於テ當ヲ得ザル所アルカ如ク、且或ハ更ニ一弊害ヲ来タサンコトヲ恐ル、ナリ、抑州トハ何ソヤ古ノ政区ニシテ今猶ホ其稱ヲ伝フルノミ、今日ハ勿論幕府ノ時ヨリシテ已ニ政区ニ非ス各州人種ノ異ナルナク言語文字ノ異ナルナク治理特殊ノ專權アルニ非ス、制度文物ノ異同アルニ非ス、又古來ノ習慣風習同カラザルニ非ス、物産工利ノ大差アルニ非ス（甲ハ商ヲ專トシ乙ハ漁ヲ專トスルノ類）、故ニ藩政ノ時已ニ各州ヲ以テ所領ヲ相別タス、郡県ノ政ニ至テハ固ヨリ政事上其区域ヲ論ス可キニ非ス、今日ノ政区ハ県ト大小区邑トノミ、敢テ其他ヲ問ハスシテ可ナラン、県ハ区邑ノ合体ニシテ平等均一ノ人民ノ集合セル者ナリ、徴租兵役等各州權利ヲ異ニスルナシ、元ト獨立特權ヲ有ス可キノ原因ナキヲ以テナリ、然ルニ今嚴令シテ各州議員十八人ト定斷スルトキハ各州ヲ以テ獨立ノ一区域トナシ三州合衆ノ一県トナリテ三州人民合衆ノ一県ニ非ルカ如シ、果テ然リトセハ我県會ハ我靜岡県會ニ非スシテ三州ノ合議院タルガ如シ、我一県内ノ人民ハ平等均一ノ權義ヲ有セズシテ各州ハ對等ノ權義ヲ有スルナリ、人種言語ノ異ナル習俗工産ノ別ナク治理政度ノ特異ナキ州ハ則チ各對等ノ一団ト為リ、民ハ則各自ノ權義ヲ輕重ス、即一州ノ住民ニシテ一県ノ住民ニアラザルヲ覺フルナリ（專ラ縣權義上ヨリ言ノ庶幾文ニ泥マズ意ヲ察セヨ）、又各州議員ハ各州ノ特派議員ニテ全縣一般ノ總代議員ニアラザルノ姿ナラズ

ヤ（中略）各州ハ名ノミ、一県ハ平等人民ノ集合セルモノナレハ固ヨリ其間ニ權義（今專ラ推選ノ權義ニ就テ言フ）ノ輕重アラザル可キナリ、是我儔カ理ニ於テ然ラサルヲ得ズト考察シ来リタル所ナリ、又已ニ一県ノ議員ニ非スシテ一州ノ代議員タルノ姿ヲ為ストキハ蓋シ黨輿ノ弊ヤ必今日ニ於テスラ猶且各州各郡ノ代人タルカ如ク心ニ覺フル所アリテ徒ニ各自小部分ノ利病特失ヲ貫カント欲スルノ心ナキニ非ス、然ルヲ公然各州ノ特派議員ノ姿ヲ成シ来ルトキハ必自ラ他州員ヲ外人視シテ各私見ヲ達セント望ミ、県下一般ノ利ヲ忘ル、ノミナラズ、之ヲ破ラントスルカ如キノ甚シキニ至ルノ恐ナキニ非スト思考ス、是我儔カ一弊ヲ醸生セント察推シ来リタル所ナリ、然ルト雖モ是唯我儔一時ノ見解ニシテ、且頗ル實地ニ迂ナレハ、未タ令公カ此達ヲ施カレタル所以ノ精神ハ果テ那邊ニアルカ、亦未タ審ニセズ

ここでは「乙第五十八号」を「各州議員十八人ト定斷スルトキハ各州ヲ以テ獨立ノ一区域トナシ三州合衆ノ一県トナリテ三州人民合衆ノ一県ニ非ルカ如シ、果テ然リトセハ我県會ハ我靜岡県會ニ非スシテ三州ノ合議院タル」ものにする」と批判している。そして「乙第五十八号」による議員數の改定は、「州各郡ノ代人タルカ如ク心ニ覺フル所アリテ徒ニ各自小部分ノ利病特失ヲ貫カント欲スルノ心ナキニ非ス」という現状を悪化させ、「公然各州ノ特派議員ノ姿ヲ成シ来ルトキハ必自ラ他州員ヲ外人視シテ各私見ヲ達セント望ミ、県下一般ノ利ヲ忘ル、ノミナラズ、之ヲ破ラントスルカ如キ」議員を生み出すと危惧を表明した。

この論説と前述の「多数決肯定論」の内容を総合すれば、土方は「徒ニ各自小部分ノ利病特失ヲ貫カント欲スルノ心ナキニ非ス」という県會議員の現状と「多数決」に伴う「黨輿ノ弊」發生の可能性を自覺しつつも、あくまでも「多数ノ説」＝「公議輿論」を得る場として県會に期待

していることがわかる。「多数決」を機能させるためには、県会議員が「県内ノ人民ハ平等均一ノ権義」を有す対等な（個人）の代表であることが大前提であり、「乙第五十八号」は「一県ノ議員」たる県会議員の存在を切り崩すものと捉えて、批判に及んだものと思われる。

以上のように、大江と土方の二人の議会観・公議観には大きな違いがあった。大江にとって議会とは、「良説」（公議）を生む場であり、公平性を欠いた「多数意見」を採択する場ではなかった。

一方、土方にとっての議会とは、人民の「多数意見」（公議）を「多数決」によって抽出する場であり、議会での決定は必ずしも「良説」でなくともよかった。彼は「多数ノ説」こそ、唯一の「公議輿論」と断定し、「賢者」の「良説」は「輿論公議ノ賊」だという「公議」認識の転換を図った。つまり「良説」か否かの有無は問わず、人民の「多数意見」であれば「公議輿論」である、という発想である。人民の「多数意見」＝「公議輿論」という形で「多数」に暫定的な意味での「至当性」を付与したのである。かかる認識の転換によって、議会は絶対的な意味での「至当ノ議」を生み出す場であるという従来の議会認識が崩れた。また「多数」が「至当性」を持つ以上、「多数決」での議決が「党弊」を惹起するという批判もつき崩れることになる。

おわりに

一八七七年（明治一〇）の静岡県会では「多数決」導入に伴い、各地域間の議員数配分が問題となり、各地域に均等な議員数を配分するべく改革が進んだ。ところが、この改革案は県会議長の岡田良一郎の反対にあり、岡田が辞職を出すなどの騒動のすえ取り消された。そして翌年の三新法の公布に伴い、府県会規則に基づく静岡県会が開設されたことで、

議員数配分の問題は解消されず、地域間の議員数の格差は是正されなかった。その結果、多数をめぐって各地域の議員が、自分たちの地域に優位な議決が出来るように徒党化する可能性が残された。

その一方で、同時期に人々の意思決定や議会に対する認識の変化が生まれた。「静岡新聞」では大江と土方が「多数決議論争」を展開した。そのなかで、土方は議会を「多数ノ説」＝「公議輿論」を得る場とし、多数決による決定を「公議輿論」と認識することで多数決を肯定するなど、従来の議会観・公議観とは異なる認識を示した。こうした認識の変化により、以降の政治過程では、議会など政治空間における「多数意見」＝「公議輿論」が、民権運動などの各政治的運動や主張の正当性を担保することになる。すなわち、各政治勢力が自らの正当性を「公議輿論」（「多数」化され、「多数」を得ていれば、即自的に「公議」であるとみなされるという点で従来とは質が異なる）に求め、自分たちの主張に「公議輿論」が存在することを唱え始めるに至るのである。³⁷

留意すべきは、土方が、「多数意見」がなぜ「公議」になるのか、その理由を、「教」以外の根拠を用いて論理的に説明することがないまま、「多数」＝「公議輿論」と「断定」したことである。これは「多数」を得ていれば、有無を言わずに「公議輿論」という論法である。「多数」を即自的に「公議輿論」と断定することによって、「多数」に「至当性」を付与しているのである。こうして「至当性」を得た「多数」は絶対化し、「多数決」での決定に人々を従わせていく論理につながっていくと考えられる。

以上のように、本稿では「多数」に主張の正当性の根拠を置くことで、人々の承服を促すことが可能となる政治秩序の萌芽を見出した。「権力」としての「多数」＝「公議輿論」は、「多数決」導入を契機として、議会や「公議」の認識を変容させることによって形成されたのである。

註

- ① 「地方官柏木忠俊の「公議」「公論」抽出構想とその展開」(『立命館史学』三七、二〇一六年)。「近世後期〜幕末期における「議論」と「意思決定」の構造」(『立命館大学人文科学研究所紀要』一一五、二〇一八年)。「明治初期静岡縣地區的「議會」與「公議」概念的 연구:以「決議」方式的變遷為焦點(1868-1878)」(『陳家豪訳』、(李福鐘・川島真・若林正文・洪郁如編『跨域青年學者台灣與東亞近代史研究論集』第二輯、稻郷出版社「中華民國」、二〇一八年)。
- ② 三村昌司「近代日本における政治的主体の形成」(『日本史研究』六一八、二〇一四年)。同「近代日本における多数決の導入」(『史潮』八四、二〇一八年)。なお、この他の関連研究については紙幅の都合により言及は控えたい。ただし、これらの関連研究については、註①の拙稿で整理、言及しているので、そちらを参照いただきたい。
- ③ 前掲註①「明治初期静岡縣地區的「議會」與「公議」概念的 연구:以「決議」方式的變遷為焦點(1868-1878)」。これは、浜松県の小区会内での議論の実態と、そこで生じた「多数決」での決定に対する議員の反発を明らかにしたものである。町村会・小区会の研究については、福島正夫・徳田良治「明治初年の町村会」(『明治史料研究連絡会編』『地租改正と地方自治制』御茶の水書房、一九五六年、初出は一九三九年)などが挙げられる、これらは制度や機能面の分析にとどまっていた。最近の研究でも、奥田晴樹「大区小区制と町村」(『立正大学文学部研究紀要』三二、二〇一六年)が、栃木県の小区会の検討を行っているものの、機能面の分析にとどまり、町村会・小区会レベルにおける具体的な議論の内容を分析した研究は皆無であった。対して拙稿は小区会の議論の内容にまで立ち入った検討を行ったものである。
- ④ なお、一八七七年の静岡県会は、当該期の静岡県地域の議事機関を分析した原口清や渡辺隆喜らの研究においても詳しく検討されていない(原口清『明治前期地方政治史研究』上下、塙書房、一九七二・一九七四年。渡辺隆喜『明治国家形成と地方自治』吉川弘文館、二〇〇一年)。
- ⑤ 「今般当国一円静岡県エ云々」(静岡県編『静岡県史』資料編一六、一九八八年)、三四六頁。
- ⑥ 『重新静岡新聞』は、『静岡新聞』として一八七三年(明治六)二月六日に創刊した。社主は山梨易司で、発行所は静岡の提醒社である。当初は半紙七枚綴・木版印刷で週二回刊行。一八七六年(明治九)五月六日、『重新静岡新聞』に改題、局長に平山陳平が就任する。同年一月より隔日刊の四頁。本局を提醒社、支局を沼津の蘭契社に設け、売捌所を静岡・浜松・掛川・袋井・東京においた。翌年三月二六日に再び『静岡新聞』に改題し、二八七八年(明治二二)九月一日から日刊。翌年八月末に廃刊。(註④原口『明治前期地方政治史研究』下、一五〜一六頁を参照)。
- ⑦ 註⑤『静岡県史』資料編一六、二二五頁。
- ⑧ 「静岡県令大迫貞清県会開設祝辞」(静岡県立中央図書館歴史文化情報センター所蔵『重新静岡新聞』明治九年二月廿七日)。
- ⑨ 以下、「静岡県会議章程」の条文は、静岡県民権百年実行委員会編『静岡県自由民権史料集』(三一書房、一九八四年)、一四六〜一五一頁による(以下「民権」と略記)。なお、「静岡県会議章程」の規定は大区会や小区会においても適用されたことが遠江国州会の布告より確認できる(「大小区会及州会議員改撰法」、「民権」、四七〜四八頁)。
- ⑩ 地租改正と地方議事機関の連関性については、奥村弘「三新法の歴史的位位置」(『日本史研究』二九〇、一九八六年)。同「地域社会形成史と明治維新」(明治維新史学会編『明治維新史研究の諸潮流』有志舎、二〇一八年)に依拠している。奥村は大区小区制期において、近世村落は末端の行政機構として府県統治に組み込まれたとし、近世近代移行期の村の特質を示した。つまり、地租改正により近世の村請制による村の職能的編成は解体されたが、依然として租税賦課基準作成単位としての村が利害共有団体として存続すると論じ、移行期の村の二面性が指摘された。そして大区小区制期とは、身分制結合に基づく地域運営が身分制に基づかない地域運営に転換する画期であり、人々が「公民」であることを認識するシステムとして、彼らの「公論」を取り入れるべく多数決制議會が設けられ、土地所有者の合議を組み入れた地租改正が展開するとした。静岡県下の地租改正事業については別稿を予定している。
- ⑪ 「社説」東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター『明治新聞雑誌文庫所蔵『静岡新聞』明治一〇年四月二八日(以下『静

- 岡」と略記。とくに明記のない限り、明治新聞雑誌文庫所蔵版を使用)。
- ⑫ 西駿・関少年「読静岡県会議日誌」『静岡』明治一〇年七月一日。
- ⑬ 静岡県議会議会発行『静岡県議会議史』第一卷(一九五三年)、三八九頁。
- ⑭ 註⑨「民権」、一五八頁。
- ⑮ 同前「民権」、一六四頁。
- ⑯ 「州会議員更正ノ上申」明治一〇年九月(同前「民権」、一六四頁)。
- ⑰ 駿河国内の各大区の議員内訳は以下の通り(同前「民権」、一五八頁を参照)。
- 第一大区…五人。第二大区…四人。第三大区…三人。第四大区…五人。第五大区…三人。第六大区…五人。第七大区…二人。
- ⑱ 同前「民権」一六三頁。
- ⑲ 「番外」(同前「民権」、一六四頁)。
- ⑳ 以上は、同前「民権」、一六二～一六三頁。
- ㉑ 註⑬『静岡県議会議史』第一卷、一八八～一八九頁。
- ㉒ 「乙第百六号」明治一一年八月七日(静岡県編『静岡県史』資料編一七、一九九〇年)、一三頁。
- ㉓ 山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成』I(弘文堂、一九九一年)、四二二～四二四頁。
- ㉔ その後、一八八〇年(明治二三)には太政官布告第四八号により、治水費国庫補助が打ち切られ、治水費は地方税負担となるに至る。静岡県では治水費負担を契機に伊豆と遠江で静岡県からの分離運動が発生するが、本稿の分析をふまえるならば、これらの分離運動は、明治一〇年の議員数改革の挫折からの文脈、あるいは「旧国」意識などの人心の問題との関係をふまえて論じる必要がある。この点は今後の検討課題である。
- ㉕ 議会は「至当ノ議」を形成するために設置されたと認識されており、議會で「愚論」が形成されることへの危惧は大きかった。例えば「民選議院尚早論」を主張した加藤弘之は「民選議院ヲ設立スレハ其公議決定スル所ノ稟実ハ恐ラクハ愚論取ルニ足ラサル者」と論じ、県会の「議定ヲ取捨スルハ姑ク知事令等ノ權ニアル可シ」とする(「民選議院ヲ設立スルノ疑問」『日新真事誌』明治七年二月三日、べりかん社発行「複製版 日新真事誌」四、一九九四年、二八一～二八二頁)。しかも「多数」は必ずしも「至当ノ

- 議」とみなされない以上、「多数決」は「愚論」を導きかねず、当時の議會認識と矛盾する可能性を孕んでいた。
- ②⑥ 註①「明治初期静岡縣地區の「議會」與「公議」概念的 연구」以「決議」方式的變遷為焦點(1868-1878)。
- ②⑦ 大江孝之(一八五七～一九一六年)は、徳島藩儒者で浜松県典事などを歴任した大江孝文の子として生まれる。一八七七年(明治一〇)五月より岡田良一郎の私塾、己龔北学舎で英語・漢学を教授しつつ『静岡新聞』で論陣を張る。翌年八月『静岡新聞』主幹、演説結社の参同社に参加。政談演説に取り組む(註④原口「明治前期地方政治史研究」下、一七頁を参照)。
- ②⑧ 『静岡』明治一〇年五月一九日。
- ②⑨ 土方民治は東京飯田橋在住の静岡県平民であること以外、詳細は分からない。今後の課題としたい。
- ③⑩ 『静岡』明治一〇年五月二九日・三一日。
- ③⑪ 『静岡』明治一〇年六月一四日付録。
- ③⑫ 『静岡』明治一〇年六月二六日。
- ③⑬ 『静岡』明治一〇年七月二日・一四日。
- ③⑭ これらの論説は註①の拙稿でも未検討である。
- ③⑮ 『静岡』明治一〇年九月七日。
- ③⑯ 『静岡』明治一〇年九月二八日。
- ③⑰ 以降の政治運動が自分たちの活動の正当性を「多数」という意味の「輿論」に求めていくことは、塩出浩之「帝國議會開設前後の諸政党と大井憲太郎」(『史学雑誌』一〇七一九、一九九八年)。住友陽文「近代日本の政治社会の転回」(『日本史研究』四六三、二〇〇一年)。三村昌司「明治二〇年代初頭における政治運動の論理と展開」(『日本史研究』五五二、二〇〇八年)を参照。なお「多数決」の論理が「数」に対するオプティミズムへと転換していくには、さらに段階を踏まなければならないだろう。それは代議制の論理や「輿論」の完全な定着と密接に関わってくると思われるが、現時点では、そこまでを考察する力量はない。しかし本稿ではその前提となった「出発点」を論証した。

【付記】 本研究は、JSPS科研費 19J12373の助成を受けたもので
す。

(本学大学院博士後期課程)