

市制及町村制の制定と「公民」の創出

—『元老院会議筆記』を手がかりに—

若 生 剛*

1. 本稿の課題

社会科教育が成立する以前の公民教育あるいは公民科（以下、戦前の公民教育と表記する）に関する研究は、第四次社会科学習指導要領改訂（1968—1970年）の前後より盛んにおこなわれるようになった。これは「公民」⁽¹⁾という用語が第四次改訂によって戦後再び使用されるようになったことを契機としている。この第四次改訂以降、戦前の公民教育は思想、制度、実践などの側面から追究され、数多くの成果をあげてきた。しかしその一方で、今日まで「公民」という用語の起源については大森照夫と高山次嘉の論文⁽²⁾に若干の記述が見受けられるのみであった⁽³⁾。このことを言い換えれば、「公民」という用語は、その創出された時期や、創出された時に込められた意味について明らかにされることなく、これまで使用され続けてきたということである。

大森がその論文で触れたように、「公民」は1888年に制定された市制及町村制の中で使用されている。そこで市制及町村制に関する研究を繙くと、その制定過程のひとつであった元老院会議で「公民」という用語が使用されたことを亀卦川浩が述べている⁽⁴⁾。亀卦川による一連の研究は地方自治制度の成立過程に重点を置いているため、法律用語として「公民」が採用される経緯や「公民」という用語に込められた意味など、詳細については述べられていない。

「公民」という用語は、公民教育が盛んに叫ばれるようになった大正時代から今日に至るまで、常にいくつかの解釈を伴いながら使用されてきた。それがどのような理由によるものであるかを考える上で、最初「公民」がどのように用いられたのかを追究することは重要な意味をもつことであろう。

以上のような問題意識から、本稿では、亀卦川の地方自治制度研究などを参考にしつつ、「公民」という用語が創出された時期、および創出時に「公民」に込められた意味の追究を課題とする。その方法として、第一に、市制及町村制の制定過程に着目し、それぞれの過程における地方団体構成員の表記を整理することで、「公民」創出の時期および外国語表記との関係を明らかにする。第二に、元老院会議での「公民」に関する議論を検討することで、「公民」という用語の創出時に込められた意味と、それが法律用語として採用されるまでの過程を明らかにする。第三に、制定者側からの市制及町村制に関する説明や統計資料を参考にして、市制及町村制によって規定された「公民」の構造を明らかにする。

なお、本稿中、自治部落制草案が市制草案と町村制草案に分割された以降については、町村制を中心に論を進めたことをあらかじめ断っておく。それは、市制と町村制（それぞれ草案等を含む）では内容がほぼ同様であること、元老院会議でも市制に関する審議は先行した町村制に関する審議の結果に準じたこと、などの理由による。また、元老院会議での発言および市制及町村制理由の引用文における句読点は筆者によるものである。

*筑波大学大学院博士課程教育学研究科

2. 市制及町村制の制定過程と「公民」創出の時期

近代日本の地方自治は、1888年4月17日に発布された市制及町村制によってその第一歩が確立されたと言われている。それは市制及町村制発布の結果として、町村行政力の強化を目的としたいわゆる「明治の大合併」が推進されたことから明らかであろう。

この市制及町村制において「公民」という用語は初めて用いられた。ここで「初めて」とするのは、明治が始まってから市制及町村制が発布されるまでの時期に出された法律や書物を探しても「公民」という用語を使用した例は見られないことによる⁽⁵⁾。そこで以下では市制及町村制の制定過程に着目し、それぞれの過程における地方団体構成員の表記を整理することで、「公民」創出の時期およびその外国語表記との関係について検討する。

市制及町村制を制定した経緯（制定の意義、制定過程など）については、関連する回顧録⁽⁶⁾や法制史研究の成果⁽⁷⁾にその詳細が述べられている。以下ではそれらを参考にしつつ、2.(1)では発布された市制及町村制の草案および成案を、2.(2)では内務卿山県有朋によって不採用とされた3つの町村制草案を対象として、それぞれにおける地方団体構成員の表記について検討する。検討した史料は中山文書⁽⁸⁾および大森文書⁽⁹⁾に含まれる文書と内閣文庫所蔵の町村制修正案⁽¹⁰⁾であり、それらは別に資料として整理した。

(1) モッセ起草の自治部落制草案以降における地方団体構成員の表記

発布された市制及町村制の直接的な原案と位置づけられるのは自治部落制草案である（資料〈1.〉）。この文書は内閣と内務省の法律顧問を務めていたA.モッセ⁽¹¹⁾によって起草され、原文はドイツ語であった。本稿で検討する日本語版は1887年7月10日に荒川邦蔵（当時、内務省参事官）によって訳されたものである⁽¹²⁾。ドイツ語の原文では、ある地方団体Gemeinde（「部落」と翻訳された）内に居住する人民をGemeindeangehörige、そのうち地方団体の行政に参与する権利を与えられた者をGemeindebürgerと表記していた。荒川は翻訳の際、Gemeindeangehörigeに「属民」、Gemeindebürgerに「住民」という文字をそれぞれ充てた⁽¹³⁾（以下、このような訳語の組み合わせを「属民－住民」と表記する）。

モッセによって起草され、荒川によって翻訳された自治部落制草案は、山県有朋を中心とする地方制度編纂委員会において審議された。ここでの主要な修正は、自治部落制草案を市制草案と町村制草案との2つに分割したことである。これは自治部落制草案でGemeinde（「部落」と称された自治団体が、日本の市・町・村という概念とうまく整合しなかったという理由による⁽¹⁴⁾。その結果として作成された草案は閣議に提出された（資料〈2.〉）。この文書は1887年9月17日に刊行された。この町村制草案で、地方団体の構成員は自治部落制草案と同様に「属民－住民」と表記された⁽¹⁵⁾。なお、地方制度編纂委員会で審議中の草案については1887年8月12日に刊行されたものも保存されているが、構成員の表記は同様に「属民－住民」であった⁽¹⁶⁾。

町村制草案は閣議を経て1887年11月16日（市制草案は11月18日）に元老院に下付された。11月22日に町村制の第一読会が開かれ、全部付託調査委員⁽¹⁷⁾（以下、調査委員と表記する）に調査が一任された。調査委員は20日あまりを費やし草案の検討をおこない、12月15日、修正案（資料〈3.〉）を元老院会議に提出した。修正案の中で調査委員は、原案の「属民」（自治部落制草案のGemeindeangehörigeに相当する）を「住民」という文字に、「住民」（同じくGemeindebürgerに相当する）を「公民」という文字に修正した（以下、このような訳語の組み合わせを「住民－

公民」と表記する)。

元老院会議での審議を経た後、市制及町村制は法律として1888年4月17日に発布された(資料<4.>)。これは官報第一四四三号(1888年4月25日発行)に掲載された。元老院会議で「住民—公民」と修正された構成員に関する表記はそのまま成案に採用されている。

なお、作成の経緯は不明であるが、英訳された町村制が中山文書、大森文書の双方に収められている(資料<5.>)。この文書には1888年4月14日の日付が記されており、標題は“LAW FOR THE ORGANIZATION OF CITIES, TOWNS, AND VILLAGES.”とされている。この文章は政府による公的な文章であり、少なくとも制定関係者に配付されたものと推測される⁽¹⁸⁾。英訳した人物および英訳の目的は不明であるが⁽¹⁹⁾、諸外国に対して日本国内での法制の整備をアピールする目的も含まれていたのであろう。英訳された市制と町村制の双方では「住民」、「公民」の訳語として residents, citizen という単語が充てられた。さらにそれぞれには jumin, komin というローマ字表記も付与されていた。

以上のことより、地方団体に居住する人々に対する表記が Gemeindeangehörige → 「属民」 → 「住民」 → residents(jumin) という過程を経たこと、またそのうち市町村の行政に参与できる権利を有する人々に対する表記が Gemeindebürger → 「住民」 → 「公民」 → citizen(komin) という過程を経たことが明らかである。戦前の公民教育に関する研究では、これまで「公民」の原語が citizen, Bürger, Staatsbürger, citoyen などであるとされていたが⁽²⁰⁾、実際には Gemeindebürger であり、英語での表記(citizen)は条文が確定した後においてなされたのであった。

(2) モッセ以前の町村制草案における地方団体構成員の表記

2.(1)で検討した町村制(草案を含む)⁽²¹⁾は、すべてモッセの自治部落制草案を原案として修正が加えられていった文書である。しかし町村制の制定に向けて草案を起草したのはモッセだけではなかった。亀卦川は代表的な案を作成した人物として村田保⁽²²⁾、町村法調査委員⁽²³⁾、C.ルードルフ⁽²⁴⁾を挙げている。地方団体の構成員を区分する基準がそれぞれの案で異なっているため、厳密に考える場合、前項のような表記の比較はできない。しかし、地方団体の構成員を区分するという点に関してはすべての案に共通しているので、以下では3つの草案作成の経緯を追いながら、それぞれの案において構成員をどのように表記したか検討する。

町村制の制定は山田顕義内務卿時代からの懸案事項であった。当時、内務大書記官を務めていた村田保が1883年秋にその草案作成を命ぜられた。村田による町村法草案(資料<6.>;以下、村田案と表記する)⁽²⁵⁾は1884年5月に完成し、山田の後任である山県有朋内務卿に提出されが、山県はこれを不採用とした。この村田案における構成員の表記について検討すると、ある区域内に居住している者を「人民」(第十条)、そのうち選挙権のある者は単に「町村会議員ヲ選挙スルコトヲ得可キモノ」(第八十四条;ただし条文案に続く説明では「選挙人」と称していた。

村田案が山県内務卿によって不採用とされた後、その代案を作成するために町村法調査委員が設置された。町村法調査委員は1884年12月、山県内務卿に町村制草案(資料<7.>;以下、町村法調査委員案と表記する)⁽²⁶⁾を提出した。町村法調査委員案では、ある区域内に居住している者を「人民」、そのうち選挙権のある者は単に「議員ヲ選挙スルヲ得ヘキ者」(第五十条)、被選挙権のある者を「議員タルヲ得ヘキ者」(第五十四条)と称していた。また「人民」は町村の公務に参与する権利が与えられていた(第十一条)。町村法調査委員案はその第二案、第三案についてもその存在が確認できる⁽²⁷⁾。第二案、第三案は第一案の各条文に筆書による修正が加えられているが、

構成員の表記は第一案のままである。

村田案、町村法調査委員案と並んで亀卦川によって検討されたルードルフの町村制草案（資料〈8〉；以下、ルードルフ案と表記する）⁽²⁶⁾であるが、その作成経緯や作成年月は法制史の先行研究においても不明である。ルードルフが日本に滞在した期間は1884年から1887年の間であるので、ルードルフ案はこの間に作成されたものと思われる。ルードルフ案では、ある区域内に居住している者を「営民」⁽²⁹⁾、そのうち町村の行政に参加する権利を有する者を「町村民」あるいは「町村仲間」グマインデミッドグリード（片仮名でのルビは原文による）とすることと表記した。Midgliedとは「構成員、会員」などの意味である。このルードルフ案では、居住者を選挙権・被選挙権の有無で区別するのではなく、町村行政に参加する権利の有無で区分しており、この点においてモッセの自治部落制草案や発布された市制及町村制に共通している。

以上に示したとおり、区分された構成員の表記は草案起草者によって異なっていた。これは、町村行政に参加する権利を有する人々を指し示す用語がこの時期には存在していなかったことによる。また、構成員区分の観点について検討すると、ルードルフ案では地方団体の行政に参加する権利の有無によって構成員を区分しているものの、村田案および町村法調査委員案では選挙権の有無によって区分していることが指摘できる。2.(1)で検討したモッセの自治部落制草案もルードルフ案と同様に地方団体の行政に参加する権利で区分していたことを合わせて考えると、行政への参与といった区分の観点はドイツから招聘した法律顧問によってもたらされたことが明らかになる。この観点は市制及町村制で「住民」と「公民」を区分する観点である。つまり「公民」という概念は市制及町村制の制定以前には日本に存在せず、「公民」という用語がこれらの各草案が作成された以降において創出されたということを示しているのである。

3. 元老院会議での「公民」に関する議論

2.(1)では、「公民」が元老院会議第二読会に提出された修正案で初めて使用されたことを示した。修正案の作成過程を示す史料はこれまでのところ見つかっていないため、いつ誰が「公民」という表記を提案し、そこにどのような意味を持たせようとしたのかは不明である。しかし元老院会議での審議についてはその会議録が残されており（『元老院会議筆記』として出版されている）、これをもとに「公民」という表記が採用されるに至った経緯を窺い知ることができる。以下ではこの会議録をもとに、元老院会議での「公民」に関する議論を検討する。

(1) 修正理由の説明と「公民」使用に対する反対意見

上述したように、閣議を通過した町村制草案は11月16日に元老院に下付され、第五百五十九号議案として審議されることとなる。その初日である11月22日には第一読会が開催されるが、そこでは議長選定による調査委員に草案の詳細な検討が一任された⁽³⁰⁾。調査委員は20日あまり検討した結果、原案に修正を加えた案（以下、修正案と表記する）を12月15日に元老院に提出した。修正案にはいくつかの修正箇所が見られるが、その中で構成員に関する表記は、原案の「属民」を「住民」に、「住民」を「公民」にそれぞれ修正されていた。

12月23日から始まる第二読会では、その冒頭に調査委員から修正案提出の理由と修正箇所についての説明があった。その中で「公民」に関する部分を要約すると、以下の7つに整理される⁽³¹⁾。

・「属民」は法律用語として適さないこと。

- ・「公民」とは「若干ノ国税ヲ納メ議員町村長トナル可キ公権ヲ有スル者」を意味すること。
- ・「住民—公民」のほうが「属民—住民」より優れた表現であると考えたこと。(以上、楠本正隆による説明)
- ・「属民—住民」を「住民—公民」としたのは表現のみの修正であり内容の規定には及ばないこと。(加藤弘之による補足説明)
- ・原案を作成した内閣側では「属民」という表現をやむを得ず使用したこと。
- ・「公民」という文字は古典にヒントを得たということ。
- ・「公民」という表現は仮の表現であり、「公民」という文字を使用することにそれほど執着はないということ。(以上、渡辺清による補足説明)

この説明に対して、宮本小一議員が「公民」という文字を使用することの反対意見を陳述した。その要点を整理すると以下の4つである⁽³²⁾。

- A. (明治以降の) 法文に「公民」という文字を使用している例がないこと。
- B. 調査委員の説明によると「公民」という文字の出所は古事記の「オホミタカラ」であるとされており、「平民ニ少シク毛ノ生ヘタ者」を指す用語として相応しくないこと。
- C. 日常的な会話で「〇〇村の公民」「〇〇町の公民」という言葉遣いは理解しがたいであろうこと。
- D. 原案における「属民」の「属」は「盗賊」の「賊」の字と音が通じるのであまり好ましくないのであるが、一方、府県の「貫属」といった場合の「属」と同じ意味であるのでそれほど心配はいらないこと。

この反対意見は議事として採用され、「公民」という表記についての議論がなされた。この議論を『元老院会議筆記』に求めると、上に示した宮本の反対意見のうち特にB.とD.に関して議論がなされたことがわかる。そこで3.(2)ではこれら2つの焦点を中心として「公民」に関する議論を整理する。なお以下で引用する発言者のうち、楠本正隆、神田孝平は調査委員(修正案提出者)、白根専一は内務省参事官(元老院会議以前から市制及町村制の作成に携わってきた)であり、その他は一般の議員である。

(2) 「公民」使用に関する議論の焦点

① 「公民」と「オホミタカラ」との関係の否定

まず上記B.に関連した議論、つまり「公民」の文字の出所に関する議論を整理する。

宮本小一の反対意見は「調査委員ハ公民ノ文字ハ古事記ニ在リトテ其出所ヲ示サレシモ、其ハ人民ヲ『オホミタカラ』ト言ヒ県令ヲ国造ト唱ヘ至尊ヲ天何々尊ト称シ奉リシ世ノ中ノコトニシテ、至尊ヲ天皇陛下ト称シ朝廷ヲ政府ト唱フル世ノ中ニ改マリシ以来ハ未タ曾テ公民ノ文字ヲ法文ニ用ヒタル例ヲ見ス。勿論人民ニ階級ヲ立ツルハ秩序ノ一端トモ言フ可キ訳ナレハ、其階級ヲ立ツルヲ不可トスルニハ非サレトモ、只公民ノ文字ヲ平民ニ少シク毛ノ生ヘタ者ノ名詞ト為スハ宜シカラスト思ハル、ナリ」⁽³³⁾ということであった。

これに対して楠本正隆は「公民」と「オホミタカラ」との関係について、「問題提出者〔宮本：筆者註〕ハ、調査委員カ古事記ニ拠テ公民ノ文字ヲ出シタル如ク言ハレシモ、委員ニ於テハ古事記ノミニ因リテ此文字ヲ出シタル訳ニ非ス。只タ之ヲ古キニ温ヌルモ確乎徴スル所アリト言ヘルノミ。」⁽³⁴⁾と述べ、「公民」という文字の出所が古典だけに限らなかつたとした。また宮本と共に「公民」使用に反対していた本田親雄も、「公民」の出所については「又某議員ハ国史ノ中ヨリ公

民ノ文字ヲ出シタリト言ハレシカ、所謂国史トハ日本紀ナルヤ、将タ日本後紀ナルヤ、抑々古事記ナルヤ。果シテ古事記日本紀等ヨリ公民ノ文字ヲ出セリトセハ、本官ハ仍ホ之ヲ甘服スル能ハス。何トナレハ古事記日本紀等ハ其当時通例『オホミタカラ』ト唱ヘタル言葉ニ後世漢字ヲ当テ嵌メテ公民ト書キタルモノニシテ其漢訳ノ文字ハ必シモ適当ヲ得タリト言ヒ難ケレハナリ。」⁽³⁵⁾と発言し、楠本とは別の観点から「オホミタカラ」との関係性を否定した。この本田の発言は続く小畑美穂の発言でも支持されている。このように「公民」と「オホミタカラ」との関係については調査委員のみならず、他の議官によっても否定された。

② 法律用語として「属民」を不相当とする意見と日常語の「住民」への配慮

続いて上記D.に関する議論、つまり原案で使用されていた「属」という文字のもつイメージに関する議論について整理する。

宮本小一の反対意見は「然ルニ属民ノ属ハ盜賊ノ属ノ字ト音相通スル所ヨリ属民ハ何カ悪事ヲ為スヤノ嫌ヒ有リテ余リ好マシキ文字ニ非サレトモ、他ノ一方ヨリ考フレハ属ハ即チ何府県貫属ノ属ニ同シキ意味ナレハ敢テ賊民ト紛ラハシキ心配ヲスルニモ及ハサラント想像ス」⁽³⁶⁾ということであった。宮本はここで「属」が悪いイメージをもつという趣旨の発言をしたが、そのように考えながらも「属」の使用を肯定している。①で引用した宮本の発言も合わせて考えれば、「公民」不使用への宮本の執着が感じられる。

この「盗賊」発言に対して、白根専一は「六番〔宮本：筆者註〕ハ原案ニ回復ノ説ヲ唱ヘナカラム属民ノ属ハ盜賊ノ賊ト音相通スルノ嫌ヒ有リト言ハレシカ、今一層近キ譬ヘヲ取レハ属官ナトニモ嫌ヒ有リテ何分属ノ字ハ穩カナラス。」⁽³⁷⁾と、「属」のイメージが悪いゆえに使用を控えるという、宮本とは反対の趣旨の発言をしている。

なお、「住民—公民」という修正案の表現を採用するか、「属民—住民」という原案の表現を採用するかという議論がなされれば、「公民」「属民」という文字と同様に「住民」という表記についても問題とされるのが普通であろう。しかし会議では、「住民」に Gemeindeangehörige と Gemeindebürger のどちらの意味を持たせるかという点は問題になったが、「住民」という文字を使用すること自体は問題とされなかった。それは、「住民」がある区域に居住している者という意味で日常的に使用されていると議官に認識されていたようであり、そのため日常語としての「住民」と法律用語候補としての「住民」とで意味の相違を小さくしようと配慮したようである。神田孝平は「況ヤ公民ヲ住民ニ復スルモ、所謂住民トハ是迄用ヒ来リシ住民ノ意味ニハ非シテ、矢張り新シキ意味ヲ包持スルニ於テヲヤ之ヲ要スルニ公民ノ文字ヲ用フルノ不都合ト人民ノ心ヲ悪クスルノ不都合ト孰レカ大ナルヤヲ考フレハ少シク耳新シキ文字ヲ用フル位ハ毫モ意トスルニ足ラサルナリ」⁽³⁸⁾と発言しているが、日常語としての「住民」に対する認識と配慮はここに端的に表れている。

③ 新語としての「公民」の受容

以上に示したように、「公民」という文字の使用が問題とされたのは「公民」という文字の新奇性に大きく起因していた。津田真道が「只今ノ問題即チ公民住民ヲ原案ノ通り住民属民ニ復セントスル修正ハ、重モニ第七条ノ公民ノ文字ヲ穩当ナラストスル所ニ原因シ居ルカ如シ。如何サマ公民ノ文字ハ耳新シキ故ニ、左様ナル感觸アルモ無理ナラ子トモ、此ノ如キ法律ヲ作為シテ普通ノ人民ヨリ一層重キ権利ヲ持チタル人民ナルコトヲ見ハスニハ、新シキ文字ヲ用フルモ蓋シ已ムヲ得サルナリ」⁽³⁹⁾、また修正案の作成に携わっていた神田孝平が「成程公民ノ文字ハ耳新シキニ相違ナク、本官等モ之ヲ以テ至極適当ノ文字トハ思ハサレトモ、去リトテ新シキ意味ノ出テ来ル

ニ際シ、在り来リノ文字ヲ当テ嵌メント欲スルモ、到底ソレハ出来難キコトナルニ因リ、已ムヲ得ス新シキ文字ヲ以テ新シキ意味ニ当テ嵌メタルノミ」⁽⁴⁰⁾と述べたところからもそのことは窺い知ることができる。また白根専一が「原案ノ住民ニハ少シハ尊称トモ言フ可キ意味ヲ含メル名称ヲ与ヘタキ心持モ有リ」⁽⁴¹⁾と述べたところには、新語創設への想いすら感じられる。

そもそも市制及町村制の制定に伴い新語を創出すること自体については、反対する意見が出されなかったことから、議官の間で支持されていたと考えられる。問題はその新語が「公民」という文字であったこと、そして原案が「属民」であったことに存在した。「公民」の文字使用の賛否が議論される中、「公民」に代わる文字を提案する議官も出ており、津田は「都人士」「公士」⁽⁴²⁾を、宮本は「公権民」⁽⁴³⁾という文字を提案した。しかし、これらに対して他の議官から意見を述べられることはなく、提案は自然のうちに棄却された。

新語として修正案で提案された「公民」であるが、多くの議官はその使用を適当であると考えていたようである。それは白根の「調査委員ニ於テ公民ト云フ結構ナル文字ヲ見出サレタル以上ハ、内閣委員ニ於テモ却テ修正案ノ方穩当ナラント信ス」⁽⁴⁴⁾、岡内重俊の「尤モ属民ヲ住民ト改メ住民ニ代ルニ適當ノ文字ナケレハ已ムヲ得ス。原案ニ従フモ可ナランカ、既ニ公民ト云フ好文字ヲ得タル以上ハ属民ノ文字ヲ削リテ住民公民ト為スカ相当ナラント信ス」⁽⁴⁵⁾という発言にも窺える。

(3) 「公民」の採用と各府県知事の態度

会議では、調査委員の提出した「住民－公民」という表記について約二時間を費やし、多数決によって決定されることとなった。遅刻者を含めて出席議官41名中、宮本の意見（原案どおり「属民－住民」という表記を採ること）に賛成する議官は5名であり、調査委員の提出した修正案（「住民－公民」という表記）を本案とすることが決定された。問題を提起した宮本は審議の途中、第三読会における再検討も示唆していたが⁽⁴⁶⁾、第三読会では「住民－公民」の問題は審議されず、元老院の成案では「住民－公民」がそのまま採用された。

以上、「公民」に関する元老院会議での議論について叙述した。「公民」の使用を元老院会議で決定した経緯は、「住民－公民」と「属民－住民」との2者のうちどちらのほうが法律の表記としてふさわしいかという、消極的な理由で採用されたと言えるのである。小畑美穂の「比較上属民ト言フノ不都合甚シト言ハサルヲ得ス」⁽⁴⁷⁾という発言をみてもそのことは象徴的である。

元老院会議を通過した後、1888年2月に開催された町村制市制講究会（以下、講究会と表記する）で町村制は各府県知事に検討された。この講究会は制定関係者（内務省参事官・閣僚・元老院議官など）以外の者に対して初めて市制及町村制が公開された場である。であるから、出席した各府県知事にとって「公民」という文字を初めて目にした機会であったとも言えるのである。では「公民」という用語は各府県知事にどのように受け取られたのであろうか。

講究会の模様は大森文書に収められた「町村制市制講究会筆記」に詳しい。それによると、講究会は6日間にわたって開催され、代表質問者が出席者の質問をまとめ、それに対して内閣の説明委員が回答するという形式で進化した。上述のように「公民」は元老院会議での町村制審議期間に創出された用語であるので、当然のことながら講究会に出席した各府県知事にとって「公民」や「公民権」は初めて目にする用語であったはずである。それにもかかわらず講究会では「公民」という文字そのものについての質問は出されず、「公民」や「住民」の規定についての質問だけが相次いだ⁽⁴⁸⁾。もちろんこの講究会が市制及町村制の周知徹底を目的としていたとしても、発言記

録からはかなり自由な質疑がなされていた様子が窺え、「公民」という耳慣れない用語に疑問もつたとすれば説明委員に質問したことであろう。このような状況から察すると、出席した各府県知事にとっては、新しい法律において新しい用語が使用された、という程度の認識であったと言えよう。

4. 市制及町村制で規定された「公民」の構造

これまで「公民」という表記をめぐる問題を中心に論じてきた。しかし「公民」に込められた意味を明らかにするためには、「公民」という用語の創出過程を検討しただけでは不十分であり、実際に規定された内容にまで検討の対象を広げる必要がある。1888年に制定された市制及町村制ではその特徴のひとつとして等級選挙制の採用が挙げられるが、それにより「公民」とそれ以外の者（「住民」のうち「公民」を除いた者）との区分のみならず、「公民」と称される人々の間にも実際には身分の区分が存在したことを見逃せない。これらの区分に着目して、以下では制定者側からの市制及町村制に関する説明や統計資料を参考にしながら、市制及町村制で規定された「公民」の構造について検討する。

(1) 市制及町村制理由によって説明された地方団体構成員の区分

市制及町村制が公布された際に、市制及町村制理由という文書（以下、理由書と表記する）が添付され、市制及町村制制定の目的や条文の解釈などが示された。この理由書を中心に、市制及町村制ではどのような考えに基づいて構成員を区分したのかということを検討する。

2.と3.で述べたように、市制及町村制での構成員の区分として大きなものは、「公民」とそれ以外の者（「住民」のうち「公民」を除いた者）との区分である。「公民」としての主な要件は第七条に示されているとおりであり⁽⁴⁹⁾、具体的には国籍、独立生計、性別、年齢、居住地、納税額である。この「公民」とそれ以外の者との主な相違点は、市町村会等議員の選挙権・被選挙権を有するか有しないかである。

「公民」とそれ以外の者との区分に加えて、市制では三級、町村制では二級の階級選挙制をとることにより、「公民」はさらに区分されていた（いずれも第十三条）。市制を例に説明すると、「公民」が納める直接市税のうち三分の一を賄う上位納税者を一級、三分の一を賄う次の上位納税者を二級、三分の一を賄う残りの納税者を三級とし、各級ごとに議員の三分の一を選出することとされた。つまり一級とされる「公民」は三級とされる「公民」よりも少人数であるが、どちらも同数の議員を選出するという規定になっており、一票の重みが異なるのである。また会社などの法人や市町村住民でない者であっても多額の直接市町村税を納めれば選挙権が認められることも規定されていた（第十二条第二項、同第三項）。これらのことより、資産の多い者は少ない者と比較して大きな権利が与えられていたと言えるのである。

また、「公民」は級による区別以外にも、府県会議員・衆議院議員の選挙権や貴族院議員の互選権の有無で区別できる。つまり同じ「公民」とされる者であっても、その納税額によって、どのレベルまでの選挙権を有するかということは異なってくるのである。

このように、「住民」にはさまざまな区分が設けられていた。理由書の中にはそのような区分を設けた理由を窺うことができる。

「蓋本制ニ定ムル要件中納税額ノ制限ヲ設クル所以ハ、市町村ヲ以テ其盛衰ニ利害ノ関係ヲ

有セサル無智無産ノ小民ニ放任スルコトヲ欲セサルカ為メナリ。然レトモ本制ニ二級若クハ三級選挙法ヲ行フニ依テ、幸ニ小民ノ多数ヲ以テ資産者ヲ抑圧スルノ患ヲ免ル可キカ故ニ、其制限ハ之ヲ低度ニ定ムルモ妨ケナシ。元来選挙権ヲ拡充シ、以テ細民不満ノ念ヲ絶タンコトヲ期スルハ、此選挙法ノ他ニ優レリトスル所ナリ。」⁽⁵⁰⁾

「本制ニ於テハ納税額ニ依テ選挙人ノ等級ヲ立テ、選挙権ヲ以テ市町村税負担ノ軽重ニ伴随セシム。蓋名誉職ニ任スルハ町村民ノ軽カラサル義務ナレハ、資産アル者ニ非サレハ之ニ任スルコト能ハス。又其税額ノ多寡ハ姑ク之ヲ論セサルモ、其専ラ自治ノ義務ヲ負担スル者ニ相当ノ権力ヲ有セシムルハ固ヨリ当然ノ理ナリ。今等級選挙法ヲ以テ条例トセルハ即此要旨ニ外ナラス。等級選挙ノ例ハ本邦ニ於テハ創始ニ属スト雖モ、之ヲ外国ノ实例ニ照スニ、明ニ其良結果アルヲ徴スルニ足ル。本制被選挙権ノ資格ヲ広クシテ而シテ其流弊ナキヲ信スル所以ノモノハ、即此選挙法ニ依テ、以テ細民ノ多数ニ制セラル、ノ弊ヲ防クニ足ルヘキヲ以テナリ。」⁽⁵¹⁾

以上に引用した文章中に見られる「小民」「細民」という用語は法律用語ではない。理由書におけるこの前後の記述から解釈すると、「小民」は「公民」のうち納税額が少ない者を、「細民」は「住民」もしくは納税額の少ない「公民」を指していると推測される。また「資産者」は地方制度研究で「名望家」と称される者を指していると考えられる⁽⁵²⁾。この文章からは、選挙権の拡大をうたいながらもその一方で階級選挙制を設けることで、納税額の少ない「公民」あるいは選挙権を持たない「住民」の市町村行政への参与を規制していることが読みとれる。

2.(1)で述べたように、「公民」の原語はGemeindegürgerであった。Bürgerという用語は「Burg(城)に住む人(-er)」という意味であり、また動詞burgenは「保証する、担保する」という意味を持つ。モッセによるGemeindegürgerという用語を検討した際には、「公民」という新語創出の機会を得ただけではなく、プロイセンにおける地方自治制度の考え方に日本の地方自治制度は多くを学んだということを描き得るのである⁽⁵³⁾。つまり市町村行政を担うのに相応しい者とはその行政に対して実際に責任を持つ能力のある者であり、またその責任を持つ能力が大きいほど与えられる権力も大きくなるという考え方である。

ところで、理由書でいうところの責任が資産のことを意味しているということは、文書から明白である。上記引用箇所「資産者」に対峙させて「小民」「細民」という表記を用いたこともそのような理由からであろう。制定の中心的役割を担っていた山県は、市町村会の議員に関して「蓋シ財産ヲ有シ智識ヲ備フル所ノ有力ナル人物コソ議員タルノ地位ヲ占メン。此等ノ人物ハ国家ト休戚ヲ共ニスルモノニテ、随テ会社ノ秩序ヲ重ンスルハ当然ナルカ故ニ、其地方共同事務ヲ処理スルニ力ヲ致シ、…(中略)加之自ラ責任ヲ負フテ現ニ地方共同政務ニ当ルトキハ、自ラ實際ノ事務ニ練熟シ政治ノ経験ニ富ミ来ルカ故ニ、他日帝国議会設立ノ時ニ至リ其代議士タル者ハ勢ヒ斯人ニ在リトセサルヲ得ス」と述べ、ここに述べられたような理想の議員を山県は「老成着実ノ人士」と称した⁽⁵⁴⁾。上述した市制及町村制における地方団体構成員の区分はこの「老成着実ノ人士」を選抜するための第一段階の装置であり、制定関係者等の地位を議会政治開始後においても確保するための仕組みであったとも言えるであろう。

(2) 統計に現れた地方団体構成員の区分

市制及町村制で地方団体の行政に参加する権利をもつ者(「公民」と権利をもたない者(「住民」のうち「公民」を除いた者)との区分がなされたことをこれまで述べてきた。では、「公民」は

「住民」のうちどのくらいの割合を占めていたのであろうか。

町村制では町村会議員の選挙権を「町村公民（第七条）ハ総テ選挙権ヲ有ス但其公民権ヲ停止セラル、者（第八条第三項、第九条第二項）及陸海軍ノ現役ニ服スル者ハ此限ニ在ラス」（第十二条）と規定されていた。これは市制でも同じである（第十二条）。このことから、「公民」を市町村会議員に選挙権を有する者とほぼ同義であると捉えることができる。以下ではこのことを前提として「公民」の割合を推計することとする。

内務省統計報告によると、1890年の報告以降、市町村会等議員選挙の選挙権を有する者の数が掲載されている。この時期、新たにこの項目が設置されたのは、市制及町村制を發布したことによる必要からであると考えられる。そこで、1890年現在の市町村会等議員、府県会議員、衆議院議員の選挙権を有する者の数およびそれぞれの議員定数を引用し、全人口に占める割合、議員1人あたりの有権者数、議員1人あたりの「公民」人口を計算すると、以下のような結果が導き出せる⁽⁵⁵⁾。

項 目	(全人口)	市町村会等	府県会	衆議院
調査年月日	1890年12月31日	1890年12月31日	1890年11月15日	1890年6月15日
選挙権を有する者(人)	40,453,461	4,196,275	1,409,510	453,474
全人口に占める割合(%)		10.4	3.48	1.12
議員定数(人)		156,087	2,160	300
議員1人あたりの有権者数(人)		26.9	653	1512
議員1人あたりの「公民」人口(人)		26.9	1943	13988

ここに示した数字は全国平均であり、地域差などは考慮していないので、それぞれの地方団体の実態に即しているとは言えないが、それでも大まかな傾向は捉えられよう。府県会議員や衆議院議員の選挙権と比較して、市町村会議員等の選挙権は広く認められたものの、それでも10人に1人程度という割合である。「公民」の割合もこれと同様に10人に1人程度であったと推測される。また議員1人あたりの有権者数と議員1人あたりの「公民」人口を比較すると、府県会議員では約3倍、衆議院議員では約9倍の差が見られる。このことによって4.(1)で述べた「公民」内における区分の一端が確認されるのである。

5. 結語

本稿では中山文書、大森文書、『元老院会議筆記』を主な資料として「公民」という用語の創出過程とその意味を明らかにした。その要点を整理すると次のとおりである。

まず「公民」という表記に関してであるが、「公民」はドイツ語のGemeindebürgerの訳語として創出され、その当時は市町村行政に参与する権利を有する者という意味が付与された。「公民」が法律用語として採用された理由としては、「公民」を「好文字」とする積極的理由と、Gemeindeangehörigeの訳語として使用されていた「属民」という表記が法律用語として相応しくないという消極的理由とがあったが、どちらかと言えば後者に重点があったようである。明治初年から明治中期にかけては数多くの法律用語が創出され、穂積陳重や大森佳一⁽⁵⁶⁾はその著書の中で法律用語作成の苦心について語ったが⁽⁵⁷⁾、市制及町村制における「公民」もそのような一語で

あったと言えよう。

続いて「公民」に込められた意味についてであるが、創出当初は「公民」に地方団体の行政に参与できる権利をもつ者という意味が付与されていた。ただし「公民」と称される人々は単純に平等な権利が与えられていたわけではなく、「公民」の間でもいくつかの身分の区分が規定されていた。その目的は、制定の中心的役割を担った山県有朋が言う「老成着実ノ人士」を選抜するための装置であり、制定関係者等の地位を議会政治開始後においても確保するための仕組みであったと言えよう。

最後に特記すべき事項として、創出時には「公民」と「オホミタカラ」との関係が明確に否定されていたこと、「公民」は全人口の10人に1人の割合であったことなどが挙げられる。

「公民」という用語はその後、さまざまな解釈がなされ、国民や皇民などという意味を付加されることとなる。大正時代、公民教育推進の代表的人物とされる木村正義（当時、文部省書記官）はその著書の中で、公民権が多くの人々に認められるような社会の実現を切望していた⁽⁵⁸⁾。市制及町村制における「公民」と公民教育と言う場合の「公民」とで用法が異なることはよく指摘されてきたことであるが、その理由は木村のような公民権拡大の思想にその要因を見出せるのかもしれない。このことに関しては別の機会に追究したい。

〔註〕

- (1) 律令国家に関する研究では、「公民」は「そこ〔公民制と官僚制；筆者註〕では全国の人民は一律に公民として（品部・雑戸や賤などは除く）国家（天皇）のもとに一元的に支配される。」と述べられ、また『日本書紀』の推古期で「公民」が初出するとされているが（鎌田元一『律令公民制の研究』塙書房、2001年、6ページ）、このような律令下における「公民」と明治以降の「公民」ではその意味が異なる。本稿では「公民」を明治以降の用法に限定して論じることとする。
- (2) 「公民」という用語そのものについての記述がある大森、高山の論文は以下のとおりである。
 - ・大森照夫・森秀夫「わが国における公民科成立の過程と成立後の展開」『東京学芸大学紀要』第20集第3部門、1968年（本論文は二篇で構成されており、大森は第一篇「実業補習学校を中心とする公民教育の発展と公民科成立の過程」を執筆した）。
 - ・高山次嘉「公民教育の源流」、『北海道教育大学紀要（第一部C）』第20巻第2号、1970年。
 - ・高山次嘉「国民科から公民教育への展開」、『社会科教育研究』No.30、1970年。
- (3) 日本社会科教育学会、全国社会科教育学会の両学会は近年、社会科教育に関するこれまでの研究成果を整理し、書物としてまとめた。それによると、日本社会科教育学会編『社会科教育事典』（ぎょうせい、2000年）では、「公的資質」に関する項目はあるものの、「公民」概念そのものについては触れられていない。一方、全国社会科教育学会編『社会科教育学ハンドブック』（明治図書、2001年）では、「公民」概念について触れた箇所が見受けられるが、そこでの「公民」の解釈に関する記述は戦後のそれに重点が置かれている（森本直人「公民教育理論の研究」、同書、292-299ページ）。これらのことより、いずれの書物においても「公民」の起源は述べられていないことを指摘できる。また、戦前の公民教育研究に関する近年の成果としては、松野修による著書が挙げられる。松野は「公民」の起源に関して、前掲註(2)に示した高山の論文を受けつつ「しかし、『公民』という用語はすでに一九〇〇年代にはく立憲制下の権利主体」という意味で一般に使用されていた。」と述べるに止まった。松野においても、「公民」という用語そのものの起源については言及されていない（松野『近代日本の公民教育』名古屋大学出版会、1997年、224-228ページ）。
- (4) 以下に示す亀卦川の研究のすべてに「公民」という用語の使用について述べられている。
 - ・東京市政調査会『自治五十年史 制度編』良書普及会、1940年（本書の執筆はすべて亀卦川による）。
 - ・亀卦川浩『明治地方自治制度の成立過程』東京市政調査会、1955年。
 - ・亀卦川浩『明治地方自治制度成立史』有斐閣、1967年。
- (5) 註(1)で述べた律令時代の公民に関する研究でさえも、大正・昭和初期における三浦周行、中田薫の取り組みを待たなければならなかった（その成果は三浦『統法制史の研究』（岩波書店、1925年）、中田『法制史論集 第三巻下』（岩波書店、1971年）に収められている）。
- (6) 市制及町村制の制定に関する回顧録としては、大森鐘一・一木喜重郎共編『市町村制史稿』（元元堂書房、1907年）、山県有朋「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」（国家学会『明治憲政経済史論』有斐閣、1919年）、などがある。

- (7) 註(4)に示した亀卦川の成果をはじめとして、大森佳一『自治制を顧みて』（選挙粛正中央連盟、1938年）、大石嘉一郎「地方自治」（『岩波講座 日本歴史 16 近代[3]』1962年）、などがある。また、山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成』（第1-5巻、弘文堂、1991-1998年）では地方自治制度の制定に関連する資料が網羅されている。
- (8) 中山文書は中山寛六郎（市制及町村制制定時、内務省秘書官）が保管していた1880年代前後における地方制度整備に関する資料であり、1931年に東京市政調査会が寄贈を受けた（東京市政調査会市政専門図書館蔵『中山文書・大森文書目録』）。本文書は、東京市政調査会市政専門図書館がその原本および複写本を所有しており、マイクロフィルム化されたものが国立国会図書館憲政資料室に所蔵されている。なお、註(4)に示した文書番号は、市政専門図書館における文書番号で統一した。
- (9) 大森文書は大森鐘一（市制及町村制制定時、内務省秘書官）が保管していた1880年代前後における地方制度整備に関する資料であり、1940年に東京市政調査会が寄贈を受けた（東京市政調査会市政専門図書館蔵『中山文書・大森文書目録』）。本文書の所蔵と文書番号に関しては註(8)に同じ。
- (10) 第一課記録係『明治二十年 会議部 修正報告』（内閣文庫、2A/34-3/1734）。
- (11) アルベルト・モッセ（Albert Mosse：1846年-1925年）はドイツ（プロイセン）の法学者。内閣と内務省の法律顧問としてドイツより招聘され、1886年から1890年にかけて日本に滞在した。
- (12) 大森鐘一によれば、「モッセ氏更ニ綱領ニ基キ法案ヲ起草シ独乙文自治部落制案成ル荒川邦蔵氏命ヲ受ケテ之ヲ翻訳ス」とされている（前掲『市町村制史稿』、14ページ）。刊行日に関しては、中山文書所収「自治部落制草案」の表紙に記された日付による。
- (13) 東京市政調査会『自治五十年史 制度篇』（良書普及会、1940年、本書の執筆は亀卦川浩である）、186ページには、元老院会議第二議会での修正について「字句の修正ではあるが重要なものとして、属民（Gemeindeangehörigeの訳語）を住民に、住民（Gemeindebürgerの訳語）を公民に改めたこと」（傍点は原著者）とあり、そこに至る経緯を考察すると荒川による自治部落制草案の「属民」「住民」という翻訳がそのまま使用されたことが明らかである。
- (14) 前掲『市町村制史稿』、14ページ。
- (15) 中山文書所収の「町村制草案」（No.60-1、1887年8月12日、およびNo.60-2、1887年9月17日）によって確認した。
- (16) 中山文書所収の「町村制草案」（No.60-1、1887年8月12日、およびNo.60-2、1887年9月17日）によって確認した。
- (17) 亀卦川による一連の研究および奥村弘・居石正和「〔問題2〕市制町村制、府県制・郡制の成立過程について」（山中前掲書、第2巻）では「調査委員」とされているが、『明治二十年 会議部 修正報告』に収められた調査委員の報告書には「全部付託調査委員」と記されている。全部付託調査委員が選出されることとなったのは、第一読会における三浦安議官の「本案ノ如キ浩瀚ノ議案ニ対シ銘々質問ヲ為サハ更ニ際限ナカル可ク、且ツ本案ハ諸法律基礎トモ為ル可キ大切ナル法案ナレハ、之ヲ古今内外ニ照査シ論究スルヲ要ス。左スレハ到底此席上ニテ尽ス能ハス。因テ例ニ従ヒ調査委員ヲ選定シ之ニ付託セントス」という発言による（『元老院会議筆記 後期第二十九巻』元老院会議筆記刊行会、1984年、36ページ）。
- (18) その理由として、内容が成案と同一であること、表紙に菊の紋章が描かれていること、英訳された上論が付されていること、活字による表記であること、本文の訂正表が添付されていること、同一の文章が中山文書と大森文書の両方に存在すること、が挙げられる。
- (19) ただし中山文書所収の文書では、表紙裏に鉛筆で「Translated by K. Nakayama」という記述がされている。
- (20) 大森照夫は市制及町村制における「公民」を「ドイツ語のBürgerや英語のcitizenの訳語にあてられたものと考えられる」とし、「〔市制及町村制草案の〕翻訳のさい、国家の民という意味あいをもっていた日本語の『公民』は、そのままではBürgerやcitizenにはあてはまりにくいので、『市町村ノ公民』という新しい法律用語がつくられたものであろう」と推測を述べている（大森照夫・森秀夫、前掲註(2)論文）。
- (21) 厳密に言えば、村田保による草案は町村法草案であるが、ここでは煩雑を避けるためまとめて町村制と表記する。
- (22) 村田保（むらた たもつ：1842年-1925年）は昌平黌教授試験補、刑法官兼大学小助教、累進法制官、外務権大書記官、太政官兼内務大書記、高等法院予備裁判官、貴族院勅撰議員などを歴任（稲村徹元他編『大正過去帳〈物故人名辞典〉』東京美術、1973年、311ページ）。
- (23) その構成員は、委員長が山県有朋、委員が白根専一、清浦奎吾、山崎直胤、大森鐘一、久保田貫一の5名である。
- (24) カール・ルードルフ（Carl Rudolph：1841年-1915年）はドイツの公法学者。1884年から1887年にかけて来日した（岩波書店編集部『岩波西洋人名事典』1956年、1682ページ）。
- (25) 中山文書（No.65-1）所収。
- (26) 中山文書（No.69-1）所収。

- (27) 第二案, 第三案はそれぞれ中山文書 (No.69-2, No.69-3) 所収。
- (28) 中山文書 (No.52) 所収。
- (29) 亀卦川は一連の研究の中で「管民」としているが, 史料を見るに「管民」の誤りであろうと思われる。
- (30) 議長から全部付託調査委員に選定されたのは, 楠本正隆, 横村正直, 渡辺清, 尾崎三良, 神田孝平, 三浦安, 加藤弘之の7名であった。
- (31) 『元老院会議筆記 後期第二十九巻』元老院会議筆記刊行会, 1984年, 41-49ページ。
- (32) 同上書, 134-135ページ。
- (33) 同上書, 124ページ。
- (34) 同上書, 125ページ。
- (35) 同上書, 135ページ。
- (36) 同上書, 125ページ。
- (37) 同上書, 134ページ。
- (38) 同上書, 131ページ。
- (39) 同上書, 125-126ページ。
- (40) 同上書, 131ページ。
- (41) 同上書, 134ページ。
- (42) 「本官曾テ古キ翻訳文ニ就キ, 公権ヲ有シ選挙ノ事ニモ与カル権利ヲ有スル人民, 即チ本案ニ公民ト訳セシ原語ヲ, 詩經ニ所謂彼都人士ノ意味ニ解シテ都人士ト訳シタルヲ見タリ。左レハ欧米各国ニ於テモ公権ヲ有スル人民ニ美称ヲ与ヘテ普通ノ人民ト區別シ在ルハ固ヨリ論ヲ竣タス」(同上書, 126ページ)。
- (43) 「一体公権ヲ有スル所ノ民ナルコトヲ見ハスニハ公権民ト名クルカ穩当ナラン」(同上書, 133ページ)。
- (44) 同上書, 134ページ。
- (45) 同上書, 134-135ページ。
- (46) 「若シ果シテ〔原案どおりの「住民-属民」という表現が〕消滅ニ帰スレハ更ニ各官ノ再考ヲ煩ハシ幸ニ公侯伯子男ノ公トモ抵触セスシテ公権ヲ有スル所ノ民ト言フ意味ヲ見ハスニ足ル程ノ銘案アラハ第三読会ニ至テ修正セラレンコトヲ希望ス」(同上書, 133ページ)。
- (47) 同上書, 136ページ。
- (48) 「町村制市制講究会筆記」大森文書 (No.31) 所収。発言中に「公民」を含むものとして25ページ, 26ページの山梨県知事の発言, 「公民権」を含むものとして45ページの山梨県知事の発言がある。
- (49) 資料<5.>を参照のこと。
- (50) 理由書中, 第一章第二款の記述。官報第一四四三号。
- (51) 理由書中, 第二章第一款三(選挙等級)の記述。官報第一四四三号。
- (52) 「名望家」については, 石川一三夫, 山中永之佑, 高久嶺之介, 丑木幸男などの研究がある。
- (53) プロイセンの地方自治制度のもつ特徴については, 「立法機関にたいして中央政府を頂点とする各級行政機関の優位がめだち, その各級行政機関にも上から下への官僚的統制が強くつらぬいていた。そして立法機関も議員の選出制度においては, たんに非民主的であっただけでなく, 積極的に大土地所有者など有産者が優遇され, しかも歳費が支給されないために, 広範な有権者の政治参加の道をきわめて狭いものにしていた。」と述べられている(成瀬治他編, 坂井栄八郎他著『世界歴史大系 ドイツ史2—1648年~1890年—』山川出版社, 1996年, 420ページ)。
- (54) 山県有朋「市制町村制郡制府県制ニ関スル元老院会議演説」, 1888年11月20日。
- (55) 資料は大臣官房報告課編纂『大日本帝国内務省第六回統計報告』による。貴族院議員の選出に関しては制度が複雑であるため本表では省略した。表中「市町村会等」とは, 市会, 町会, 村会, 町村組合会, 町村総会を意味する。
- (56) 大森佳一(おおもりかいち; 1883年-1945年)は滋賀・栃木各県警察部長, 群馬・島根各県知事, 貴族院議員, 内務政務次官などを歴任。註(9)に示した大森鐘一の長男。
- (57) 穂積陳重『法窓夜話』(有斐閣, 1916年)では, 外国の法制度を研究し国内の法制度を確立するために, 明治初年から20年頃にかけて法律用語(漢語)を創出した経緯が述べられている(「第四八話 法律の学語」, 164-167ページ)。また大森佳一『自治制を顧みて』(選挙肅正中央連盟, 1938年)では, いわゆる三新法(郡区町村編制法, 地方税規則, 府県会規則)における「住民社会独立の区画」(その後においては「自治」とされる)という用語を創出した際の苦心について述べられている(32ページ)。
- (58) 「公民教育の公民と市町村制に於ける公民とは, 其の意義異なるも, 将来に於ては市制町村制に於ける公民たる権利義務は, 納税資格, 男女の性別を撤して市町村住民に与へらるべきを以つて理想とし, 又余は早晚之が実現せらるべきを信ずるを以つて, 此の両者は大体一致するに至るであらう。」(木村正義『公民教育』富山房, 1925年, 76ページ)

【資料】町村制（草案を含む）における地方団体構成員の区分に関する条文

〈1. 自治部落制草案〉 中山文書（No.62）所収。

第七条 現役軍人ヲ除キ自治部落内ニ於テ法律上ノ住居ヲ占ムル者ハ総テ部落属民トス

各部落属民ハ私法ノ名義ニ起因シタル特別ノ關係ヲ有スルト否トニ關セス此法律ニ從ヒ一方ニ於テハ公共ノ營造物ヲ共用シ及部落財産ヲ使用スルノ權利ヲ有シ一方ニ於テハ部落ノ負擔ヲ分任スルノ義務ヲ帶フルモノトス

第八条 男子ニシテ名誉公權ヲ具有シタル独立ノ日本臣民ニシテ二年以來

甲 部落属民トナリ

乙 公資ノ救助ヲ受ケス

丙 部落ノ負擔ヲ分任シ

丁 、、、、シタル

者ハ総テ部落ノ住民トス

此法律ニ於テ独立ト称スルハ齡 歳ニ滿チ一戸ヲ構ヘ且自己ノ財産ヲ讓与及売却及管理スルノ權利ヲ裁判官ノ言渡ニ依テ停止セラレサル者ヲ云フ

妻及父ノ看護ニ属スル兒女ノ所有地、収入及納税ハ其夫若クハ其父ニ属シテ計算スルモノトス

一家屋遺産ノ法ニ由リ他人ノ所有ニ歸スルトキハ住居所有期ヲ計算スルニ方リ遺産者ノ所有期ヲ受産者ノ所有期ニ計算ス可シ

部落会ハ場合ニ依リ右甲乙丙丁ニ記載セル要件ニ關スル二年間ノ制限ヲ特免スルコトヲ得

〈2. 閣議に提出された町村制草案（1887年9月17日刊行のもの）〉 中山文書（No.60-2）所収

第六条 凡町村内ニ住居ヲ占ムル者ハ総テ其町村属民トス

凡町村属民タル者ハ此法律ニ從ヒ共同ノ營造物并町村財産ヲ共用スルノ權利ヲ有シ及町村ノ負擔ヲ分任スルノ義務ヲ有スルモノトス但民法上特別ノ權利及義務アル者ハ此限ニ在ラス

第七条 凡帝国臣民ニシテ公權ヲ有スル独立ノ男子二年以來（一）町村ノ属民トナリ（二）其町村ノ負擔ヲ分任シ及（三）其町村内ニ於テ地租ヲ納メ若クハ直接国税年額二円以上ヲ納ムル者ハ其町村住民トス其公費ヲ以テ救助ヲ受ケタル後二年ヲ経サル者ハ此限ニ在ラス

但場合ニ依リ町村会ノ議決ヲ以テ本条ニ定ムル二ケ年ノ制限ヲ特免スルコトヲ得

此法律ニ於テ独立ト称スルハ滿二十五歳以上ニシテ一戸ヲ構ヘ且治産ノ禁ヲ受ケサル者ヲ云フ

〈3. 元老院會議第二讀会に提出された町村制修正案〉

第一課記録係『明治二十年 會議部 修正報告』（内閣文庫，2A/34-3/1734）所収。

第六条 凡町村内ニ住居ヲ占ムル者ハ総テ其町村^住属民トス

凡町村^住属民タル者ハ此法律ニ從ヒ公^共ノ營造物并町村財産ヲ共用スルノ權利ヲ有シ及町村ノ負擔ヲ分任スルノ義務ヲ有スルモノトス但民法上特別ノ權利及義務^{トキ}ヲ有スル者アル者ハ此限ニ在ラス

第七条 凡帝国臣民ニシテ公權ヲ有スル独立ノ男子二年以來（一）町村ノ^住属民トナリ（二）其町村ノ負擔ヲ分任シ及（三）其町村内ニ於テ地租ヲ納メ若クハ直接国税年額二円以上ヲ納ムル者ハ其町村^公民トス其公費ヲ以テ救助ヲ受ケタル後二年ヲ経サル者ハ此限ニ在ラス

但場合ニ依リ町村会ノ議決ヲ以テ本条ニ定ムル二ケ年ノ制限ヲ特免スルコトヲ得

此法律ニ於テ独立ト称スルハ滿二十五歳以上ニシテ一戸ヲ構ヘ且治産ノ禁ヲ受ケサル者ヲ云フ

〈4. 発布された町村制〉 官報第一四四三号（1888年4月25日）所収。

第六条 凡町村内ニ住居ヲ占ムル者ハ総テ其町村住民トス

凡町村住民タル者ハ此法律ニ從ヒ公共ノ營造物并町村有財産ヲ共用スルノ權利ヲ有シ及町村ノ負擔ヲ分任スルノ義務ヲ有スルモノトス但特ニ民法上ノ權利及義務ヲ有スル者アルトキハ此限ニ在ラス

第七条 凡帝国臣民ニシテ公權ヲ有スル独立ノ男子二年以來（一）町村ノ住民トナリ（二）其町村ノ負擔ヲ分任シ及（三）其町村内ニ於テ地租ヲ納メ若クハ直接国税年額二円以上ヲ納ムル者ハ其町村公民トス其公費ヲ以テ

救助ヲ受ケタル後二年ヲ経サル者ハ此限ニ在ラス
但場合ニ依リ町村会ノ議決ヲ以テ本条ニ定ムルニケ年ノ制限ヲ特免スルコトヲ得
此法律ニ於テ独立ト称スルハ満二十五歳以上ニシテ一戸ヲ構ヘ且治産ノ禁ヲ受ケサル者ヲ云フ

〈5. 英訳された町村制〉 大森文書 (No.146) 所収。

CHAPTER 2. — OF THE TOWN OR VILLAGE RESIDENTS (CHOSON-JUMIN)
AND OF THEIR RIGHTS AND DUTIES.

Art. 6 — All those who have their residents in a Town or Village shall be called the “residents” of the Town or Village.

All the residents of a Town or Village shall be entitled on one hand to the common uses of its establishments as well as its property, and on the other, shall be subject to the duty of sharing the common burden of such Town or Village in accordance with the provisions of this law ; the provision of this article, however, shall not prejudice any rights or duties founded on the civil law.

Art. 7 — Every independent male person being a subject of the Empire and in the enjoyment of his civil rights, shall be a citizen (komin) of a Town or Village, provided he has fulfilled the following conditions for the preceding two years :—(1) that he has been a resident of such Town or Village, (2) that he has contributed towards the common burdens of such Town or Village, (3) that he has paid national land tax or two or more yen in order direct national taxes in such Town or Village. Persons who have received alms from any public sources within the last two years shall be excepted. The term of two years fixed in this article, may be dispensed with in particular cases, according to circumstances, by a decision of the Town or Village Assembly.

An independent person, in the sense of this law, shall mean a person who has completed his twenty-fifth year, having a household ; provided, however, that he is not deprived of the right of freely disposing of and administering his property.

〈6. 村田保起草の町村制草案〉 中山文書 (No.65-1) 所収。

第十条 町村内ニ住居スル者ハ土地家屋ヲ有セスト雖モ其町村人民ト為ス

〈7. 町村法調査委員会起草の町村制草案 (第一)〉 中山文書 (No.69-1) 所収。

第十条 町村内ニ満一年以上連続主トシテ住居ヲ定ムル者ハ総テ其町村人民トス

第十一条 町村人民ハ此法律及追テ定ムル所ノ法律ニ従ヒ町村ノ公務ニ参シ町村有財産ノ所得ヲ受クルノ權及其財産ヲ使用スルノ權アリ但別段ノ規約アルモノハ其規約ニ従フ可シ

第五十条 議員ヲ選挙スルヲ得ヘキ者ハ満二十歳以上ノ男子ニシテ第十条ニ従ヒ町村人民ニ列シ且其町村内ニ於テ地租ヲ納ムル者ニ限ル

第五十四条 議員タルヲ得ヘキ者ハ満二十五歳以上ノ男子ニシテ第十条ニ従ヒ町村人民ニ列シ且其町村ニ於テ地租ヲ納ムル者ニ限ル

〈8. ルードルフ起草の町村制草案〉 中山文書 (No.52) 所収。

第三十五条 町村営民ハ (町又ハ村営民) 町村内ニ其住居ヲ有スル者トス但左ノモノヲ除ク

一皇族

二現役軍人

第三十八条 町村営民ニシテ町村民タルノ權利ヲ有スル者ヲ町村民 (町民村民) 又ハ町 村 仲 間ト云フ

グマインデミットグリード

〔註〕

・ 〈3. 元老院会議第二読会に提出された町村制修正案〉の原史料では朱書きで訂正がなされている。ただし「公同」の修正箇所のみは墨で訂正されている。下線部は修正案において新たに書き加えられたことを意味する。