

太政官三院制に関する覚書

笠原英彦

- 一、はじめに
- 二、太政官三院制の背景
- 三、大蔵省問題
- 四、太政官三院制の矛盾
- 五、結びにかえて

一、はじめに

一般に、明治初期の太政官制は六度に及ぶ改革を経験したとされる。明治二年の版籍奉還に伴う職員令体制⁽¹⁾、明治四年の廃藩置県に伴う太政官三院制⁽²⁾、明治六年の制度潤飾⁽³⁾、

明治八年の大阪会議に伴う改正と、明治十三年、同十四年の改革がそれである⁽⁴⁾。

このうち、太政官制の基本構造がほぼ確定されるのは、明治四年の太政官三院制から同六年の太政官制潤飾の時期であろう。同期はいわゆる留守政府期にあたり、維新の藩閥的政治力学のみならず、官僚制の発展が太政官制の構造に多大の影響を与えたことが指摘できる⁽⁵⁾。また、太政官制潤飾により、このときはじめて「内閣」の名が冠せられた⁽⁶⁾。太政官三院制をめぐっては、その成立事情や制度の起案過程が不明瞭であり、同時に運用上にも幾多の矛盾が指摘されてきた⁽⁸⁾。もちろん、同制度の成立や変容については、

原口清⁽⁹⁾、堀田暁生⁽¹⁰⁾、藤田正⁽¹¹⁾の各氏らにより論究されてきたが、留守政府の政治過程との関連に関しては依然未解決の問題も少なくない。

すでに拙稿において明らかにしたように、太政官三院制は、木戸、井上、伊藤らと大久保、江藤らを中心とする制度改革論争の中から生まれた一種の政治的妥協の産物である⁽¹²⁾。木戸、西郷両参議を中心に、大久保大藏卿をはじめ、大隈大藏大輔、井上民部少輔、山県兵部少輔、江藤中弁ら制度取調専務が甲論乙駁する最中、長州出身の少壮官僚による「書生論」がクーデターを発火させ、改革論議は中断を余儀なくされた。結局、改革案は江藤や伊藤らの案を土台に折衷的内容に落ち着いた⁽¹³⁾。制度改革と表裏一体をなす人事案をも考慮すれば、「当時、岩倉、大久保は、大極の潰裂せんことを憂ひ、枉げて木戸の意見に従った⁽¹⁴⁾」というのが実相であろう。

したがって、佐々木が「今日ノ勢ニテハ、各省独立シテ、右院ハ有名無実、正院ハ事務ニ日々遠サカリ、遂ニ各省同志権力ヲ相争ト申スニ至ル時ハ、今般ノ改革モ無益ニ帰宿スル⁽¹⁵⁾」と憂慮したように、新制度には当初より多くの矛盾が内包されていたのである。

とりわけ、太政官への権力集中と各省卿の自律性の関係、

そして民蔵合併による強大な大蔵省の誕生は、「政令一途に出ず⁽¹⁶⁾」とした制度理念と大きく矛盾する。

藤田氏は、太政官三院制の機軸を「三職に輔弼を一元化させ、正院へすべての権限を統轄させた点⁽¹⁷⁾」に求め、同制度の潤飾はかかる機軸を再確認することに目的があったと評価する。

本稿は、先学の研究を整理し、残された問題について、主に権限配分や大蔵省問題を中心に、太政官三院制のもつ制度的機能的矛盾の背景を明らかにすることを目的とする。

(1) 拙著『明治国家と官僚制』平成三年、芦書房、吉井蒼生夫「中央権力機構の形成」福島正夫編『日本近代法体制の形成』上巻、昭和五十六年、日本評論社、等参照。この改革の重要性は、太政官が前身の行政官から一官衙として独立し、事実上太政官制が成立したこと、また同体制下で後述する大蔵省問題の起点となる民蔵分離や天皇に対する輔弼責任の所在といった一連の制度的欠陥が顕在化したことである（『講座日本近代法発達史』9、昭和三十五年、勁草書房等参照）。

(2) このとき、「天皇ヲ補翼シ庶政ヲ総判シ祭祀外交宣戦講和立約ノ権海陸軍ノ事ヲ統知ス」と広大な権限を与えられた太政大臣が設けられる（『太政官沿革志』二、昭和六一年、東京大学出版会、一二六頁）。

- (3) 拙著『天皇親政——佐々木高行日記にみる明治政府と宮廷』平成七年、中央公論社、七三頁以下、および前掲吉井論文、八二頁参照。天皇親裁体制整備の一環として、大規模な宮廷改革が断行され、同時に一応の輔弼責任制が確立された。
- (4) 大河内繁男「日本の行政組織——内閣制度の展開を中心として」『行政学講座2・行政の歴史』昭和五十一年、東京大学出版会、参照。
- (5) 太政官が統治機構上の最高決定機関に位置づけられ、大臣、参議、省卿の統轄関係が整序され、太政官の運営を規定する「太政官規則」や官僚制との関係を規定する官位相当制が整備された点をもって、太政官制の確立と考えられる。
- (6) 前掲拙著『明治国家と官僚制』参照。
- (7) 鈴木安蔵『太政官制と内閣制』昭和十九年、昭和刊行会。
- (8) 関口栄一「留守政府と大蔵省——四」『法学』第四三卷第三、四号、同第四四卷第一、四号。
- (9) 原口清「明治初年の国家権力」『大系日本国家史4』昭和五〇年、東京大学出版会。
- (10) 堀田暁生「太政官三院制創出過程について」『関西学院史学』第一七号。
- (11) 藤田正「留守政府における太政官三院制の変質過程」

『中央史学』第七号。

- (12) (13) 前掲拙著、升味準之輔『日本政党史論』第一巻、第二節。

(14) 大津淳一郎『大日本憲政史』第一巻、四四六頁。

(15) 『保古飛呂比』五、一七三頁。

(16) 『木戸孝允文書』第八巻、九八頁以下。

(17) 前掲藤田論文、九五頁。

二、太政官三院制の背景

これまで拙著等でも論じたように、太政官制の改革には諸政治勢力間の軋轢や競合を吸収する側面がある。⁽¹⁾だが、そうした軋轢や競合は、統治制度の改革により一時凍結されたにすぎず、結果として新体制が多くの火種を抱えたこととは否めない。太政官制の改革をして、制度案の折衷、政治的妥協の産物といわれる所以である。

廃藩置県に向けての政治的動向が極めて錯綜していただけに、太政官三院制が多くの矛盾を内包することは避けられなかった。⁽²⁾かかる観点から、とりわけ注目されるのは、制度改革の背景をなす政治的対立の構図と、それに関連してクーデターの誘因となったと考えられる諸藩の動向であ

る。

明治三年から翌四年にかけて、大久保は江藤の「官制潤飾案」等を踏まえ、三職会議での討議を経て、自己の構想を「岩倉公に呈せし覚書」⁽³⁾にまとめあげた。そもそも大久保の一貫した構想は、君徳培養を通じて天皇親裁体制をめざすための中務省の設置や、太政官による民蔵の掌握⁽⁴⁾、そして「参議一分課専任之事」、すなわち参議・省卿兼任制の確立に主眼があった。

このうち、「国政改革案」や「官制改革案」等を十五箇条に整序した上記の岩倉宛「覚書」において、「参議ヲ廃シ諸卿其職ニ当ル」⁽⁵⁾と表現された参議・省卿兼任制案は、「先づ政府の組織を一変し無限なる内閣の権力を殺ぎて之を諸省に分散し、而して国務の重要なるものは凡て諸省の地位顕要なる者の多数にて議定裁理すること」⁽⁷⁾とした大隈ら開明派官僚の意向と概ね合致していた。

これに対し、木戸の構想は大久保案では「諸省の権力強くして政府立つまじ」⁽⁸⁾とする、いわゆる参議・省卿分離制案であった。木戸は同年六月、参議就任を条件に西郷との連立に成功するや、改革の主導権掌握に成功した。

制度改革をめぐる構図はおおよそ以上のように描きうるが、参議西郷の立場が今一つ不鮮明であった。この点、福

地惇氏の西郷論が新たな地平を切り開いている⁽⁹⁾。福地氏は、西郷が廃藩の不可避性、諸藩統制の必要性を認識する一方で、欧化を急ぐ「俗吏」の淘汰に腐心していたとする。その上で、「参議西郷隆盛の真意を代弁するかの如き熊本藩の安場保和らの大隈排斥運動」⁽¹⁰⁾にとりわけ注目し、「この熊本藩の挙動が、山県、井上、鳥尾、野村らの危機打開運動開始の直接的動機になった」⁽¹¹⁾と断じている。

そこでまず、太政官三院制が内包する矛盾を明らかにする手掛かりとして、制度改革をめぐる西郷の政治的意図と、熊本藩を中心とする諸藩の動向に注目してみたい。

西郷の意図をめぐって、福地氏は大久保、木戸らの制度改革論争に加え、「西郷の単独参議制案」や「板垣の公議輿論尊重案」の存在を指摘し、明治四年の政局を西郷らの参画が「薩長機軸」派に多大の軋轢を生じた点に着目する。そして、「木戸派の対西郷警戒心」を重視する。

確かに、西郷上京の意図は「天下諸藩之人才を抜き今日之政府を援く」⁽¹²⁾こと、すなわち大隈ら木戸傘下の開明派官僚を淘汰して、「入るを量りて出づるを制する」⁽¹³⁾健全財政を確立することにあった。大隈らもそのことをよく承知していたため、三藩猷兵に際して西郷や板垣らの上京を「武断政治」⁽¹⁴⁾と牽制した。

しかし、明治四年六月の政局は結局のところ木戸を中心に展開する。米国より新たな財政、金融制度を引っ提げて帰国した伊藤の進言を、当初「其緩急を図らずんば今日なお得失未可知」といったんは退けながら、まもなく木戸は伊藤案を機軸に「政府之基則」や「諸省の變革」を提起した。⁽¹⁶⁾

かかる木戸の豹変が、いわゆる「西郷の単独参議制案(木戸参議担ぎ出し——筆者)」に起因するのは、福地氏の指摘の通りであろう。⁽¹⁷⁾ 同月中旬の『大久保利通日記』や『木戸孝允日記』からは、様々な角度から「木戸を押立候事件」⁽¹⁸⁾ が巻き起こされた様子が窺われる。こうした動きはかえって木戸を頑なにし、岩倉や大久保、そして大隈らの周旋を必要とする事態を招いたのである。

木戸は同月十五日の日記に、「西郷等の自任することを⁽¹⁹⁾欲す」と記し、西郷単独参議案で応酬した。ただ、ここで注意されるのは、木戸が就任するにせよ、西郷が就任するにせよ、「単独参議制」がもつシステム上の意味である。

もちろん同制度案が藩閥間の対立を鎮静化させ、士族層の合意形成をめざした構想であることはまちがいない。さらに福地氏は、この案の根底に西郷や木戸の華族層、とりわけ三条、岩倉の政治力への不信任を読み取っている。

しかし、たとえば、同年七月五日の「議長西郷参議外八名伺」⁽²⁰⁾ にみえるように、制度取調会議の議事内容が「大政之機軸ニ係リ候間自然君権ニモ論及候」ことを考慮して、「右大臣殿大納言殿御出席之上委任相候権之界分明御決定」を求めたように、三条や岩倉の太政官制における地位と役割が軽視されたわけではない。⁽²¹⁾

むしろ、岩倉などが土佐藩など諸藩の新たな動きに注目していた点が重要であろう。すでに明治三年の段階から、米沢藩と土佐藩の連携が生まれ、翌四年には土佐藩の「平均之理」を範とする改革の動きが進展していた。⁽²²⁾

同年四月には、土佐(高知)藩、米沢藩、熊本藩、徳島藩などからそれぞれ、板垣、森三郎、安場保和、小室信夫らが顔を揃え、地方官人事の刷新や議院の開設などが積極的に話し合われた。ただし、各藩とも「薩州の形勢」⁽²³⁾ を憂慮し、吉井友実等を通じ西郷らへの働きかけを進めていた。こうした動向に対して、岩倉は「諸藩の大参事も大に進歩し、口増に公論行はれたる」⁽²⁴⁾ との見方を示した。岩倉はしだいに、薩摩、長州、土佐に加え、これら上佐に連なる諸藩をも政府の主力勢力に据える見通しを抱いていたとされる。

かかる岩倉の意向は木戸、大久保らの警戒心を惹起した。

三条はともかく、岩倉は政局を十分動かす力量をもち、早くに三条を頂点に木戸、西郷を両翼とする体制を模索していた節がある。したがって、「西郷の華族出身幹部排除のニュアンスのある単独参議案に三条・岩倉が不快感を抱いていた⁽²⁵⁾」とする福地氏の見解には俄に与しえないのである。

むしろ岩倉は、早くより「両国老卿・西郷等、同じく朝廷に立ち、同心合力補助し奉り候へば、何事か行れさらん⁽²⁶⁾」との論を吐き、大久保を通じて西郷上京に期待をかけた。西郷が「大納言已上は華族に無之ば不済と申事⁽²⁷⁾」を批判の的にしたのは確かだが、これはいわゆる守旧派（公家、旧大名）の淘汰を念頭に置いたもので、直接三条や岩倉をさした発言ではなからう。

このようにみると、少なくとも西郷、岩倉間に大きな軋轢があったとは考えにくいのである。岩倉は逆に、西郷や板垣を政府に参画させることで、木戸、大久保、あるいは大隈ら開明派官僚を牽制し、「政権一途」の達成をめざしたのではなからうか。

つまり福地氏の論脈に沿っていえば、西郷らが政府内で発言力を確保しようとしたれば、それは岩倉や大久保を通じて達成される性質のものであった。すでに明治三年十月、大久保が三条に宛てた『意見書⁽²⁸⁾』には、「冗官ヲ淘汰スル

コト」との条項で、「御変革之御趣意全テ相立候付従前之官員三ノ一ハ減省相成候様英断肝要ニ候」との下りがみえる。こうした大久保の冗官淘汰の意向は、西郷をも十分納得させる内容であったといえる。と同時に、同『意見書』には、「民藏之権政府へ御握納言参議分課へ仰付候」とあり、大隈らとの対決姿勢が十分であったことは言うまでもない。

しかし、大久保らは西郷上京の主たる目的を当面、三藩献兵に置いていたのであり、政体改革まで期待していたとは思われない。したがって、西郷が木戸参議一人制を打ち出しても、提案の実現性は薄く、木戸の反発による「根軸不立」や「瓦解」を懸念していたのである。

したがって、西郷の真意は木戸を祭り上げることで、制度改革の機運を作り、その延長線上に所期の目的である、いわゆる「小才子」や「軽薄開化家」の淘汰といった人事の刷新をはかることにあったと言える。

木戸・西郷の連立がなり、廃藩への道筋がつけられた同年七月九日の木戸邸会談の翌日にあたる十日付の桂四郎宛の西郷書簡には、「又々御調べの上省々へ相据られ、何十分の選択相行われず残念の至り……（中略）……屹度定則相立候⁽²⁹⁾」、さらに「此度は俗吏も余ほど落胆致し濡鼠の

如く相成申し候⁽³⁰⁾とみえる。

以上を総括すると、岩倉を中間に木戸、大久保と西郷、板垣の対立の構図がまず見えてくる。この間の対立の争点は政府の主導権である。必ずしも、欧化の推進か漸進的改革かをめぐる対立だけではない。さらにもう一つの対立軸は木戸派と大久保派の制度改革をめぐる対立である。最も鮮明な争点は、参議・省卿分離制か参議・省卿兼任制かをめぐるものである。これに加え、政府改革に付随して予定される人事改革であり、ここに西郷らと大隈ら開明派官僚との対立が存在する。

廃藩をめぐっては、長州派官僚の電撃的行動が呼び水となったが、以上に登場する関係者の間にはすでに暗黙の合意が存在していたため、事態は当事者が驚くほど速やかに進行した。問題は政府改革である。第一の構図では暫定的体制として木戸・西郷の連立によって当面の妥協が成立した。第二の対立は、瓦解を恐れる大久保の大幅な妥協によって木戸の意向が優先される。第三の対立は人事改革の不徹底により先送りされた。

この年七、八月の人事では華族の多くが閑職に追いやられ、西郷の一方のねらいは達成されたと言える。だが、参議の人事では新たに大隈と板垣が加えられた。これは、明

らかに薩長土肥の藩閥均衡人事を名目とする西郷らと開明派との一時的な妥協とみるほかはないであろう。各省の卿・輔の人事も概ね藩閥均衡であることがこうした解釈をさらに裏付けている。⁽³¹⁾

これを要するに、太政官三院制創出をめぐる力学はきわめて重層的であって、西郷の開明派官僚批判も重要ではあるが、そのみを過大評価するわけにはゆかないであろう。制度改革についていえば、木戸が西郷を形の上で参議に取り込み、大久保が大幅な譲歩に踏み切る中で、すでに述べたような実務官僚間における制度案のすり合わせが進められた。

大阪へ出張した大蔵少輔伊藤が、明治四年七月八日付で大隈大蔵大輔、井上民部少輔宛に提出した「官制改革意見」⁽³²⁾には、過日の「立法ノ主権ヲ専掌セシメ以テ帝室ノ枢密官」とする案に続き、今般は「行政ノ制ニ於テ漸々改革スヘキ」点を列挙している。

伊藤の試案では、「立法行政ノ両体ヲ創制シ事務ヲ分割シテ政治ヲ為ス者」とし、具体的に「陸海軍務、会計、外務、逓信、民部、刑部、工部」を挙げ、「各省ハ即チ行政ノ各部ニシテ政治ヲ施スノ大分科ナリ」との考えが述べられている。⁽³³⁾

これは、有力実務官僚間に交わされた意見書の一端を示すものであるが、太政官制における行政機構の整備をめぐる意見の調整が進められ、立法・行政並立制の下での行政のあり方が模索されていることがわかる。

かかるレベルの動向は、たとえば大隈が木戸、大久保らの政局運営に対し、「老成者は兎角遠慮」、「因循姑息と呼べるまでに遠慮がち」との印象をもち、「余等をして其優游不断を憤慨するの情に耐えざらしむる程」との回顧にみえる実務層の心情を背景に進められた。⁽³⁴⁾

また、『木戸孝允日記』七月二日条にみえる「熊本藩之議論」⁽³⁵⁾が直ちに実務層の西郷批判に直結するかは即断を許さず、また井上が首脳部の財政に対する無関心を批判したように、大蔵省問題をめぐる理解もさらに明確にしておく必要がある。

- (1) 拙著『明治国家と官僚制』第一部、参照。
- (2) 明治三年から同四年の政治動向については、松尾正人『廃藩置県』昭和六一年、中央公論社、同『維新政権』平成七年、吉川弘文館、高橋秀直『廃藩置県における権力と社会』、山本四郎編『近代日本の政党と官僚』平成四年、東京創元社、升味準之輔『日本政党史論』第一巻、昭和四〇年、東京大学出版会等、参照。

(3) 『大久保利通文書』第四卷、三〇四頁—三〇五頁。

(4) 中務卿設置構想に熱心であったのは、いうまでもなく大久保である。大久保は官制改革等の前提として、天皇親政体制の整備は焦眉の急であると岩倉等に熱心に説いて回った(拙著『天皇親政』及び升味『日本政党史論』第一巻等参照)。

(5) 民蔵分離問題については、大蔵省問題との関連から後に詳述するが、すぐれた先行研究に、佐々木克『民・蔵分離問題についての一考察』、『史苑』第二九卷第三号および松尾正人『明治初年の政情と地方支配——『民蔵分離』問題前後——』、『土地制度史学』第九一号がある。

(6) 十五箇条からなる「覚書」は、定員の削減や行政責任の明確化にも主眼がある。

(7) 円城寺清『大隈伯昔日譚』明治二八年、五四六頁。

(8) 『保古飛呂比』五、一三〇頁—一三一頁。

(9) (11) 福地惇『明治新政権の権力構造』平成八年、吉川弘文館。

(12) 『岩倉具視関係文書』第五巻、一九頁。

(13) 『西郷南洲遺訓』第一四、一〇頁。

(14) 『大隈伯昔日譚』、五三四頁—五三五頁。『保古飛呂比』五によれば、西郷の標的はあくまで大蔵省の実務官僚層であり、木戸と大隈とは実に密なる連携がとられていたことが容易に推測される。

- (15) 『伊藤博文伝』上、五四六頁―五四七頁。
- (16) 『木戸孝允文書』四、二五〇頁。
- (17) 福地前掲書、三九頁以下。
- (18) 『大久保利通日記』二、一七一頁。
- (19) 『木戸孝允日記』二、五二頁。
- (20) 『法規分類大全』官職門一、二五〇頁。
- (21) ただし、『青淵回顧録』上巻によれば、渋沢栄一の回顧として、伺の文案作成過程において、西郷は「まだ戦争が足りませぬ」と「要領を得ず」、伺の提出に反対だったともとれるが、明瞭に何に反対、抵抗したと断定することはできない。
- (22) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『宮島誠一郎』「明治四年・日誌」参照。
- (23) 松尾前掲書、二一〇頁以下。
- (24) 『保古飛呂比』五によれば、岩倉は佐々木にこれらの動きを「天下の大幸」と高く評価したのであった。
- (25) 福地前掲書、四一頁。
- (26) 『岩倉具視関係文書』第四巻、四七〇頁。
- (27) 『大隈文書』第一巻、一七〇頁以下。
- (28) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『三条家文書』「大久保利通意見書」。
- (29) (30) 『大西郷全集』第三巻。
- (31) 拙著『明治国家と官僚制』、八九頁以下。

- (32) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『井上馨関係文書』「官制改革意見」。
- (33) 『伊藤博文伝』上巻。
- (34) 『大隈伯昔日譚』参照。
- (35) 『木戸孝允日記』の「熊本藩問題」が果してどの程度実務官僚層に影響を及ぼしたのかは、さらに安場と西郷との関係を明確化した上で議論されるべきであろう。

三、大蔵省問題

太政官三院制下に留守政府の抱えた課題は実に多岐にわたるが、なかでも最大の問題は財政危機の深刻化であった。明治四年から翌五年にかけての政府の財政状態をみると、とりわけ華士族等への家禄支給にあてる財政支出がおよそ四割を占め、財政当局の危機感ほまさに頂点に達していた。⁽¹⁾こうした傾向は版籍奉還後の諸侯に対する政府、とりわけ太政官の温情的対応のツケが回った結果ともいえる。明治三年五月、民部、大蔵当局は、知藩事を解職された華族に対する家禄支給をめぐる、⁽²⁾「政府自から正理に垂き公議に戻り、既定の制度を紊乱して公共の租税を濫用し、最も失政の大なる者」⁽³⁾と断じ、「政令は国君の治術を施行す

る具に供し、租税は政府の民人を保護する用に充つ、固より国君と政府との得て私す可き者に非ず⁽⁴⁾」との健全財政主義の立場を強調していた。

各地での農民の窮状と不満は地方官に向けられたが、その主因は政府の財源が過重な旧藩貢租に依存していた点にあった。管轄地域の混乱を回避するため、各地で地方官による租税減免の措置が講じられていた。これに対し、民部、大蔵当局は独裁専決を戒める通達を出し、地方官の統制強化の方針を採った。

かかる動向の詳細は先行研究に譲るが、地方官側の政府財政当局への批判が苛烈を極めたことは重要である。周知の通り、日田県知事松方正義はその急先鋒で、「凶荒の折柄に臨醬油屋或は博労如きの新税を命する余り苛政とやい⁽⁶⁾わん」⁽⁶⁾との批判を加えた。だが、松方は政府の対地方政策を批判するだけではなく、早急な検地の実施に基づく不公平税制のは正策を政府に進言した。⁽⁷⁾胆沢県大参事の職にあった熊本藩出身の安場も、民部、大蔵当局の方針と激しく対立した。彈正台をはじめ政府内の守旧派勢力からも「不急の土木」などに財政支出する政府に批判の矛先が向けられた。⁽⁸⁾

こうした情勢を受け、大久保らはいわゆる牧民的見地か

ら民生の安定を志向し、「會計」の分離独立を構想した。⁽⁹⁾これが、同年三月中旬、三条邸の参議會合における「民蔵人撰分離兩様判然決定の事」⁽¹⁰⁾に結びついてゆく。ここで特に注意されるのは、大久保が提案した「民蔵人撰」の特色が、彈正台官人の財政当局への起用、さらに薩摩、土佐、肥前など非長州派官僚の登用にある点であろう。そこには、守旧派を用いて木戸派の急進的官僚層を牽制しようという大久保の旧来の手法をみてとることができる。

かくして同年七月、民蔵分離はなり、大久保らは民部省に足場を築くことになるが、肝心要の財政再建をめぐる議論は結果として先送りされることになるのである。

これ以降、分離した民部、大蔵両省、すなわち大久保と大隈との関係はどのように推移してゆくのであろうか。翌四年の民蔵再合併まで、双方の相互認識を注意深くみておく必要がある。

民蔵分離直前の佐々木高行の日記には、七月七日付の斉藤利行の書簡に寄せて、「今日ノ景況、大蔵省ノ権力強盛、大政府モ庄セラレ候勢ナリ、然ルニ、大隈方ハ、伊藤ハ勿論木戸モ其傾アリ、其他何分大勢アリテ、甚タ六ヶ敷、寧ろ大隈ヲ参議ニ御登用相成方、卻ツテ可然トノ考ナリ、実ハ大政府ニテ大臣・納言ニ御力有之候ハバ、大隈派ヲ庄シ

候事出来候へ共、逆モ夫レ丈ケノ御権力ハナシ、尤モ大隈一人ハ少シモ可恐ニ非ラザレドモ、長州人ニハ木戸初メ大隈ノ肩ヲ持ツ景況ナリ、是ハ畢竟薩ヲ忌ミ悪ムヨリノコトナリ、依ッテ不得止大隈ヲ参議トシタル方、卻ッテ権力ヲソグノ策ナラントノ愚考ナリ」⁽¹¹⁾との見通しが記されている。両者の關係を、大蔵省の勢力、大臣・納言の非力、薩長の反目の諸点から鋭く把握したものとと言える。

かかる状況からして、民蔵分離は問題の抜本的解決を意味しなかつた。大久保は岩倉共々民生の安定に立脚した行財政改革を模索する一方、民部省の強化、大蔵省の弱体化をめざしていた。両省分離後、直ちに俎上に乗つたのは租税司の取扱ひであつた。

民部少輔に就任早々、吉井は租税司を「民部省へ御付相成度く候、左候得は、大蔵省出納之権全クこれ無き様相成り、民部省之権重ク相成り申すべく……⁽¹²⁾（中略）……左候得は、自然政府へ権も相付き申すべく存じ候」⁽¹²⁾と大久保に迫つた。

この年夏から秋にかけて、岩倉、大久保、広沢、吉井らは行財政改革案を討議し、大蔵省に帰属する予定の租税司の民部省への移管を模索した。この間の事情は、下山三郎、丹羽邦男氏らの研究に詳しい。⁽¹³⁾

しかし、岩倉が同年八月に廟堂に提起した「建國策」⁽¹⁴⁾では、まず「国家経綸ノ根本ヲ定ム可キ事」として、「租税ノ法ヲ大變革シテ億兆均一ニ之ヲ政府ニ貢納セシム可シ」とした上で、「天下民治ノ規則」は「民部省ノ總轄」としつつも、「天下ノ租税ハ悉皆之ヲ大蔵省ニ上納」、「各藩ノ如キハ會計出納各其法……大蔵省ニ於テ其規制ヲ定メ之ヲ令セ」としている。岩倉が当初より必ずしも租税司の民部省への移管に積極的であつたわけではないことがわかる。

一方、大久保も、先の吉井の進言や従前より「民政ノ本タル租税ノ増減進退ニ於テハ必ス民部官ニ全任」⁽¹⁵⁾を説く松方の意見につき動かされていたというのが実情であろう。

大久保はその後租税司移管を三条、岩倉に迫るが、所詮「政府におひて一任してやる之見通し」⁽¹⁶⁾が望み薄な情勢では、とても強力な大隈傘下の大蔵省には抗しえないことをしだいに悟ることになる。

以上にみたような民蔵分離以降の動向を踏まえて、明治四年の太政官三院制成立に向けた大久保の方針転換を整理してみると、以下のようなろう。

大久保の方針転換の背景には二つの大きな要因がある。その一つは、大臣・納言ら太政官上層部の指導力の欠如である。⁽¹⁷⁾この点は、まさに大久保と大隈がほぼ手放しで同調

しうる見方であった。明治三年後半以降、明解さを加える両者の政府改革構想の底流には同様の現状認識が横たわっていた。つとに言及される三条に奉呈された同年十月二十七日付の大久保の「覚書」は、「民藏之権政府御握り納言参議分課仰付られ候」と、大久保の改革構想の基調が太政官への集権化にあることを端的に示している。一方、大隈も「政府の施設は一も其実行を見る能はずして、其弊患は測られざるものあらん、是に就ても望みたきは内閣の権力なり」と主張して憚らなかった。

大隈の主張は渋沢栄一の素案を経て大蔵省の公式見解にまで発展した。『大隈文書』にみえる「新タニ太政廳ヲ建造シテ諸官省ヲ合併スヘキ議」⁽²⁰⁾は、前年に成立をみた職員令体制を「徒ニ旧制ニ因依シテ之（諸官省——筆者）ヲ督スル能ハス」とし、「新タニ太政廳ヲ建造シテ諸官省其他各局ニ至ル迄總テ之を合併シ其事務ヲ分附シテ之を処置セシメ更ニ衆議公論シテ無用ノ官不急ノ職ヲ減却シ各相調合和同シテ主課ヲ調理セシメ而シテ太政官之カ首領ニ位シテ萬機ヲ總裁統轄ス」ことを提言している。

したがって、同年十月二十九日の大蔵省建議は大蔵省開明派の内閣強化策であり、かかる構想こそ「中央集権的な官僚制」⁽²¹⁾を志向する大蔵官僚の意向にほかならない。そこ

で重要なのは、太政官の下での集権化という方針で大隈と大久保の方向性が合致したことである。

しかし、いざ政策選択の段階になると両者の違いは際立ってくる。すなわち、大久保が「冗官等各分課ノ参議ヨリ各省へ踏込ミ断然トシテ取調致スベク」とし、また「減省」や「御節儉」といった歳出の削減による財政再建策を提示したのに対し、大隈は工部省の設置により、鉄道や電信といった公共事業の拡大を主張したのである。⁽²³⁾

大久保に方針転換を迫った第二の要因は、廃藩置県への必然的な流れである。集権化を阻んでいたのは、言うまでもなく藩権力であり、政府の財政危機をまねいていたのも旧体制から引き継いだ莫大な負債であった。結果として、大隈の政策が採択されてゆくが、松方を引きつけた大久保の財政再建策も留守政府に引き継がれてゆくことになる。

留守政府下の大蔵省を統括したのは、言うまでもなく大輔の井上である。廃藩置県に引き続き断行された太政官制改革に伴い、「スヘテ民部ノ名目ヲ廃シ、大蔵ニテ内務ノ事ヲ取行フ事ニナリ」⁽²⁴⁾、「殆んど行政の七割をやる」⁽²⁵⁾巨大な大蔵省が誕生した。新たな大蔵省発足の背景には、同省首脳人事を大久保に委任する見返りとして井上が民藏合併を主導したという事情があった。だが、「太政官よりは甚い

位の実権を握つ」たはずの大蔵省は、まもなく現実の厳しい財政問題に直面することになる。

その大蔵省の機構を規定する事務章程については、これまで伊藤の米國調査を踏まえた試案が採用されたと理解されてきた。事実、章程作成の任にあたつた渋沢は、廃藩置県の勅諭発布当日の井上宛書簡において、「先頃伊藤君御取調の大蔵省創立の手續草案御手許にこれ有り候由、何共恐れ入り候得ども、暫時拝借願ひ奉り度」旨を依頼した。だが、実際には、必ずしも伊藤の意向が大蔵省の組織編成に十分に活かされたわけではなかつた。

財政危機、そして租税改革が大蔵省の至上命題となつていたからにはほかならない。厳しい状況認識が同省の改組の上にも当然投影されてくることになる。これに対し、伊藤の認識は、同年七月十四日付井上宛書簡⁽²⁸⁾にみえるように、「會計ノ確立」につき「大隈ノ力」や「大隈ノ卓見」で乗り切れるとの見通しに立つていた。だが、本省で財政再建をめざす井上、渋沢らの現状認識には殊の外厳しいものがあつた⁽²⁹⁾。従つて、同省事務章程の作成にもこの点に特段の配慮が加えられている。

同年八月二日付で大阪出張中の伊藤大蔵少輔が大隈参議、井上大蔵大輔、渋沢大蔵権大丞に宛てた次の書簡がこの間

の事情を雄弁に物語っている。⁽³⁰⁾

本日東京ノ官報ヲ領取ス。報中ニ我大蔵省ノ創立ニ関係スルノ條アリ。其條頗ル僕カ所見ニ異ナルヲ以テ驚嘆セサルヲ得ス。又之ヲ弁駁セサルヲ得ス。去月二七日ノ公布ニ曰大蔵省中監督司ヲ廃ス、又曰新ニ統計司ヲ置クトナリ。六月下旬僕上阪ノ前ニ臨ミ大蔵省創立ノ概略ヲ草案シ之ヲ諸君ニ謀リタリ。此案ハ固ヨリ大略ノ体要ヲ掲載シタル而已ナレハ、其整頓全備ノ如キハ猶詳細ノ取調ヲ經ルニ非サレハ之ヲ悉スコト能ハス。然レドモ、其体ハ之ヲ會計ノ良法ヲ得タリト名譽アル米國大蔵省ノ創立ニ倣テ立案セリ。當時大隈参議君モ亦此草案ヲ目シテ良法ナリト云ヘリ。……(中略)……我大蔵省創立ヲ変スル時アラハ必ス此法ニ拠リテ分科スヘキコトヲ尽力シテ建議アルヘシト丁寧ニ付託セシニ、諸君モ亦之を承諾セリ。然ルニ目今変革スル処ノ寮司ノ如キ僕カ立案ニ出ル歟、政府ノ意ニ出ル歟、抑又諸君ノ宿論ヨリ生スル歟……

伊藤は自己の試案が結局採用されなかつたことに強い驚きと不満の念を吐露するとともに、とりわけ「大蔵省中監督司ヲ廃ス、又曰新ニ統計司ヲ置ク」⁽³¹⁾とした措置に問題を投げかけた。すなわち、統計司は「今我國ノ景況ヲ以テ視ルニ實際ニ於イテ必須ノ急務トスルニ非ス」⁽³²⁾とし、一方監督司は「政府ノ法律ハ大蔵省ノ規則ヲ標準トナシ、以テ省中凡百ノ事務ヲ監督シ、其法律ニ適フヤ否、其規則ニ合フ

ヤ否ヲ目撃シ、検査シ、大蔵卿ノ事務ヲ補弼シ各寮各司ノ事務ヲ匡濟シ、之ヲモテ法ニ背キ規則ニ戾ルコト無ラシムルノ職ナリ⁽³³⁾とした。伊藤は監督司こそ、「原来政府ノ出納ニ付其事務ノ監督ヲナス」重職であつて、「米国ノ如キ冗官ヲ省クノ政府ト雖ドモ大蔵省中ニハ嚴然ト此監督司ヲ設ケタ⁽³⁵⁾」点に着目したのである。

確かに、かかる伊藤の主張は木戸や大隈ら一部の開明派には受け入れられようが、明治初年より理財の実態を直視し、一日も早い租税改革を模索する渋沢、井上らには必ずしも容認しうるものではなかった。渋沢らにとつては、人口動態、所得格差、市況といった、いわば実態経済を統計学的に把握した上で、実効ある財政改革を進めることが焦眉の急であつたといえる。⁽³⁶⁾それは、まさに当局者として事にあつた渋沢をして、「其頃自分は切に財政の統理せぬことを憂ひて、同僚と合議して歳出入の統計表を作り、専ら量入為出の方針に拠て各省経費の定額を設け、其定額に依て支出の制限を定めやうと企てた⁽³⁷⁾」と回顧せしめた。

井上も同様の認識に立っていた。大久保は九月十二日付の岩倉宛書簡の中で、「近來の様子を熟慮いたし候に、大蔵省の権盛んに相成、是非不殺候ては不相済と申論説有之既に左院におひても彼是異論相立、布政使の事等に付正院

へ申立相成候とか、仍て将来を熟思洞察いたし候に、不日必らず不測の弊を生し又々御変革とか申事に相及可申⁽³⁸⁾」との井上の見通しを伝えている。

岩倉使節派遣にあたり、井上は「方今ノ姿ヲ以テ維持スルヲ主トシ⁽³⁹⁾」、健全財政主義を標榜する。すなわち、大蔵省は財政再建を至上命題として租税改革に取り組み、地租改正への道筋をつけることに照準を合わせていたものと考えられる。渋沢ら旧改正掛らが事務章程作成時よりかかる方針を打ち出し、まもなく租税事務章程制定へと動いたことは、まさにこのことを具体化した措置といえよう。⁽⁴⁰⁾

留守政府期の大蔵省は、租税改革断行のために各府県に對する支配權を行使せざるをえず、それが一面、太政官の権限と抵触する可能性を孕んでいた。以下においては、大蔵省の地方支配と太政官との権限關係について考察を進める。

(一) 『八期間歳入歳出決算報告書』（『明治前期財政經濟史料集成』第四卷）によると、歳出総額四二、四七四、九一九円に占める家禄・賞典禄は、一五、九六三、四三〇円であつた（明治四年十月から同五年十二月）。その前期にあたる明治三年十月より同四年九月までの家禄・賞典禄は四、〇四七、七六六円であるから、実に一年程の間に三倍増とな

ったことがわかる。廃藩置県は新政府をして、藩債、藩札の処分等に加え、財政上きわめて厳しい状況に立たしめたことがわかる。

- (2) 不良債権の処分等について、大蔵省が採った厳しい方針は「国の方が世帯が持てない。」(『世外侯事歴維新財政談』下巻、三四六頁)との認識による。また、当時の大蔵省首脳に対応についても、財政再建における「井上馨及び渋沢栄一の才力」(『大隈伯爵日譚』、五八二頁)を高く評価する見解がある。秩禄処分については、『明治財政史』第八巻等を参照。

- (3) (4) 『大蔵省沿革志』(『明治前期財政経済史料集成』第二巻)三八〇頁。

- (5) 財政当局と地方官との確執をめぐっては、松尾正人『廃藩置県』(昭和六一年、中央公論社)、五七頁以下を参照。

- (6) 『大久保利通関係文書』第五巻、二五一頁。

- (7) 『松方正義関係文書』第一巻、二四七頁。ここで松方は「府藩県共惣テ御検地有ラセラレ」、「租庸調之法判然ト相据度」とした検地・租税改革案を財政当局に提言していた。

- (8) 福地前掲論文及び註(5)を参照。

- (9) 松尾正人「明治初年の政情と地方支配——『民蔵分離』問題前後——」『土地制度史学』第九一号等参照。

- (10) 『大久保利通文書』三、三九九頁、「政府の施設に関する意見書」。

- (11) 『保古飛呂比』四、三七三頁。

- (12) 『大久保利通関係文書』第五巻、三六〇頁。

- (13) 下山三郎『近代天皇制研究序説』、昭和五一年、岩波書店、丹羽邦男『地租改正法の起源——開明官僚の形成——』、平成七年、ミネルヴァ書房。

- (14) 『岩倉公實記』中、八二五頁以下、「具視建國策ヲ朝議ニ附スル事」。

- (15) 『松方正義関係文書』第一巻、一九九頁。

- (16) 『大久保利通文書』四、三八頁。

- (17) 註(13)及び升味準之輔『日本政党史論』第一巻等参照。

- (18) 『大久保利通文書』四、六八頁。この意見は、太政官への集権化のみならず、宮中改革とも連動していた。すなわち、輔弼の任にある大臣だけでなく、各省をも指揮する参議、納言を天皇親政体制の一環に組み込むことを意味している(拙著『天皇親政』平成七年、中央公論社)。

- (19) 『大隈伯爵日譚』二一、五一六頁。

- (20) 早稲田大学図書館所蔵『大隈文書』、財政、「新タニ太政廳ヲ建造シテ諸官省ヲ合併スヘキ議」。

- (21) 丹羽前掲書、二三七頁。

- (22) 註(18)に同じ。

- (23) 前掲『大隈文書』等参照。
- (24) 『保古飛呂比』五、一四七頁。
- (25) (26) 『世外公事歴維新財政談』二三三頁以下。
- (27) 『洪沢栄一伝記資料』第三卷、二三二頁(七月十四日付井上宛洪沢書簡)。
- (28) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『井上馨関係文書』、明治四年七月十四日付井上宛伊藤博文書簡。
- (29) 税制改革についての近時の論考に、滝島功『廃藩置県と地租改正』『日本歴史』第五八五号がある。
- (30) (35) 同『井上馨関係文書』、明治四年八月二日付大隈参議、井上大蔵大輔、洪沢大蔵権大丞宛伊藤大蔵少輔書簡。
- (36) こうした洪沢の姿勢は、大久保一派の大蔵省支配への反発の底流にもみられる。未だ政府財政につき、その歳計表もできていないうちに、きわめて政治的に予算要求に顔をむける大久保らに対し、「経済などと云ふ事に就ては殆んど素養も能力も無い」との烙印を押した(『世外公事歴維新財政談』、二四一頁)。
- (37) 『洪沢栄一伝記資料』第三卷、二三五頁。
- (38) 『大久保利通文書』四、同年九月十二日付岩倉宛大久保書簡。
- (39) 『伊藤博文伝』上巻、明治四年九月二十二日付岩倉宛井上書簡。

(40) 国立公文書館所蔵『公文録』辛未、大蔵省によれば、はやくも条約改正交渉の前提として(岩倉使節派遣への対応)、十月以降、「内国租税改正見込書」等が順次作成され、「経国ノ枢機理財會計ノ基本タル税法ヲ更張セサルヘカラス」との方針の下、保護税則等の立案も着実に進められた。

四、太政官三院制の矛盾

すでにみたように、太政官三院制は廃藩置県をめぐる政治的対立を背景に創出され、幾多の制度的矛盾を内包していた。

また、同制度が岩倉使節派遣に伴って成立した留守政府により運用されたことは、さらにそうした矛盾を増幅する結果となった。⁽¹⁾

制度的矛盾はしだいに各所に露呈してくるが、とりわけ左院や司法省が同制度下最大の官庁となった大蔵省による諸権限の行使に対し、法理の側面から批判を加えたことで、そうした矛盾はより鮮明なものとなった。いずれの機関においても、批判を提起するにあたって、中心的役割を果たしたのは江藤であったと考えられる。⁽²⁾

明治四年八月、大蔵省は林友幸、並びに河野敏謙の兩名

を布政使として各々金沢、広島の両県に派遣することになった。ところが、左院は「大藏省中ヨリ御発遣ニ相成候テハ租税勸業等一分課限職掌ノ姿ニ相成御甚御不体裁ノ儀ト奉存候⁽³⁾」と正院に伺出した。

この点について、藤田正氏は「太政官三院制成立当初からすでに大藏省の権限に関しては紛議が生じていた⁽⁴⁾」とし、関口栄一氏は「左院が問題視したのは布政使人事そのものではなく、大藏省出仕が大参事心得を兼ねること⁽⁵⁾」であったとして、「左院は民藏合併による地方行政権限の大藏省への吸収に根本的に反対している⁽⁶⁾」との評価を与えた。

大藏省の地方に対する多大な支配権は、理財上の問題にとどまらず、その前提をなす治安維持の問題をも同省が抱え込む結果を招いた。すなわち、留守政府期には依然各地で士族の反乱や農民一揆が頻発していた⁽⁷⁾。これに対処する地方官側の体制は脆弱であり、何らかの形で中央政府の支援が不可欠であった。しかし、中央政府側の支援体制もまた不十分であり、その基本的要因は結局のところ太政官三院制の矛盾に帰着する。

近時この点をめぐって、『臨機処分⁽⁸⁾』権の視点から明解な説明を加えたのが、羽賀祥二氏の論考である。羽賀氏は、留守政府期に各地に続発した農民一揆の鎮圧に際し、大藏

省及び太政官が地方官や大藏、司法両省官員に対して臨時に行政、軍事、司法等の諸権限、すなわち『臨機処分⁽⁹⁾』権を付与した点に着目し、赤木須留喜氏の説を敷衍して、その根拠を「委任の論理」に求めた。そして、この「委任の論理」が明治四年制定の太政官三院制の制度的欠陥を補完する目的を併せもっていた点を指摘している。

かかる視点は、大藏省の地方に対する強力な支配権と、太政官正院への集権化といった制度理念の矛盾を回避する便宜的措施であったと言える。佐々木がいみじくも「各省独立シテ、右院ハ有名無実、正院ハ事務ニ日々遠サカリ、遂ニ各省同志権力ヲ相争ト申スニ至ル⁽¹⁰⁾」と太政官三院制の矛盾を当初より喝破したように、まもなく各省幹部の調整機関たる右院は機能不全に陥った。こうした傾向は、まさに行政一元化を阻害する総合調整機能の喪失を意味し、セクシヨナリズムの進行を許すものであった。

そもそも太政官三院制の職制及び事務章程は、各省の長官たる卿について、「専ラ其部事ヲ総事スル全権ヲ有ス⁽¹¹⁾」、あるいは「部属ノ官員ヲ専任點涉スル権ヲ有ス⁽¹²⁾」と、大幅な権限を付与している。またその一方で、正院事務章程は、「凡立法施政司法ノ事務ハ其章程ニ照シテ左右院ヨリ之ヲ上達セシメ⁽¹³⁾」、正院は「左右両院ノ奏事取捨ノ便宜施行⁽¹⁴⁾」

と規定していた。

すなわち、当初より各省卿が実質的な人事、政策形成上の主導権を握り、右院が形骸化しやすい仕組みになっていた。そして実際に、右院が機能不全となるや、正院の指導力も同時に低下することとなった。この制度的欠陥を補完する一つの手段が、羽賀氏のいう『臨機処分』権であり、特定の官員に太政大臣の輔弼を媒介として天皇の権能の一部が委任されたというわけである。

〔各省ノ次官当務ノ法ヲ案シ及行政實際ノ利害ヲ審議スル〕⁽¹⁵⁾と事務章程に規定された右院は、各省卿に対する委任状に、「敢テ他部ノ権ヲ干犯スル事ヲ許サス若シ事他部ニ渉ル者ハ小事ト雖モ必ス商議量定ヲ要スヘキ事」⁽¹⁶⁾とあつたにもかかわらず、形骸化された。それはもちろん、「商議量定」する主体が各省側にあつたからにほかならない。

右院のこうした無力化の背景には、制度的欠陥のみならず、留守政府期の政治過程を規定した「約定問題」や各省の能動性、あるいは正院の指導力の欠如など多くの要因が存在した。⁽¹⁷⁾

この年八月十日、官制等級の改定が行われたが、その例言には「太政官是ヲ本官トシ諸省是ヲ分官トス」⁽¹⁸⁾との文言がみえる。こうした認識の下で、太政官は、各省との関係

を調整するため、「諸省卿開拓長官達」⁽¹⁹⁾に委任事項を規定することで、いわば「商議量定」の確保を企図した。

近時、筆者は拙稿において、内政に限らず、外交案件についても、「委任の論理」が適用されていることを指摘した。⁽²⁰⁾「委任の論理」は、様々な局面で江藤傘下の司法省により批判されたが、太政官は法制課での検討を経て、一環してかかる論理に固執した。

それは、太政大臣の輔弼を媒介とする委任が、事実上各省だけではなく、地方官に対する有効な統制手段であり、太政官が多くの行政領域において進められる中央集権化の要請に応える上で不可欠であつたからにほかならない。

(1) 拙著『明治国家と官僚制』第二章参照。

(2) 江藤は制度取調の段階から積極的に関与し、その草案は大久保のみならず、木戸ら開明派の間でも回覧されていた。左院では開院まもないこともあり、同院副議長に任じられた江藤の発言力を無視するわけにはいかなかった。また、後述の通り、留守政府期の司法省は江藤の卿就任後、急進的な司法改革を断行し、太政官や大蔵省の便宜的措施に法的批判を投げかけた（毛利敏彦『江藤新平』、菊山正明『明治国家の形成と司法制度』）。

(3) 『公文録』辛未、九月四日付・左院伺。

- (4) 藤田正前掲論文、七六頁。
- (5) (6) 関口栄一「岩倉使節団の成立と大蔵省——留守政府と大蔵省二——」『法学』第四三巻第四号、四一五頁。
- (7) 土屋喬雄・小野道雄『明治初期農民騷擾録』（昭和二八年、勁草書房）により、各地の騷擾とそれへの鎮台の軍事的対応を知ることができる。
- (8) 羽賀祥二「明治初期太政官制と『臨機処分』権（明治維新史学会編『幕府権力と明治維新』、平成四年、吉川弘文館）。
- (9) 赤木須留喜『〈官制〉の形成』平成三年、日本評論社、四六頁以下。
- (10) 『保古飛呂比』五、一七三頁。
- (11) (16) 『太政官沿革志』二、一五三頁以下参照。
- (17) 『公文録』辛未、七月「右院仮規則」等を参照し、右院そのものについてもさらに徹底した研究が必要であらうと同時に太政官三院制が機能する場となった留守政府期の政治過程にも目を向けなければならない。遣外使節派との間に取り交わされた十二箇条の約定は、条文相互に矛盾があり、各省が独自の政策を積極的に推進する根拠を一面提供している。留守政府の太政官の中核には、三条、大隈らがありその指導力はきわめて脆弱であった（前掲拙著参照）。
- (18) 『太政官日誌』第五巻、三〇四頁、明治四年、第五十

一号。

- (19) 『太政官沿革志』二、一五三—一七七頁。
- (20) 拙稿「マリア・ルス号事件の再検討——外務省「委任」と仲裁裁判——」『法学研究』第六九巻第一二号を参照。なお同稿においては、明治六年七月の外務卿の指令が、太政大臣の輔弼を媒介として勅命をもって外務卿より神奈川県権令に「委任」された経緯と、太政官が一貫して外務卿の「委任」を支持した点を指摘した。

五、結びにかえて

以上、明治四年成立の太政官三院制について、その成立事情、大蔵省問題、権限配分等の問題を中心に、制度的機能的矛盾の背景を考察してきた。

制度改革の政治的背景については、福地論文に示唆を得て、大久保・木戸と西郷・板垣の政権内主導権争い、木戸派と大久保派の制度改革論争、すなわち参議・省卿分離制か参議・省卿兼任制かの攻防、さらには人事改革をめぐる西郷らと大隈ら開明派官僚との対立について整理、検討してきた。

第一の対立は、木戸・西郷の暫定的連立で当面の妥協が

はかられ、第二の制度改革論争においては、政権の崩壊を懸念する大久保の妥協により、木戸の意向が優先された。第三の対立は、薩長土肥の藩閥均衡人事で事実上の先送りではかられた。新体制の下では、三条、岩倉が残留したものの、多くの華族らは閑職に追いやられ、西郷、大久保らの主張も一定の範囲で実現された。

福地氏の指摘するように、西郷の開明派官僚批判も重要ではあるが、岩倉の動向もまた見逃すわけにはいかない。岩倉は土佐藩と連動する米沢藩ら諸藩の動向に注目し、その進歩性を見抜き、政権参加の可能性すら念頭に置いていた。こうした岩倉の動静は、木戸、大久保らの警戒感を惹起するとともに、西郷、板垣らの政権参画に道を開き、結果として大隈ら開明派官僚らも牽制する形で、政局の主導権と安定を確保したと言える。

太政官三院制下に留守政府が抱えた最大の課題は、深刻な財政危機からの脱却にほかならない。太政官はそれまで、華土族への家禄支給にあてる財政支出を過重な旧藩貢租に依存していた。そのため、重税に喘ぐ農民の反発は地方官に向けられ、やがて地方官の政府批判へと発展していった。

大久保は、民蔵分離で事態の打開をはかろうとしたが、太政官首脳の指導力の欠如や廃藩の不可避性も手伝い、有

効な手立てを講じえなかった。井上の主導で民蔵合併があり、大規模な大蔵省が誕生したが、懸案は山積、対地方政策も困難をきわめた。大蔵省事務章程も結局のところ、当初の伊藤案は骨抜きとなり、租税改革を優先する旧改正掛の洪沢らの手で作成が進められた。

制度面では、右院が機能不全に陥り、総合調整機能を喪失すると、行政の一元化は望むべくもなく、各省のセクシヨナリズムが助長された。太政官は、最後の切り札として、赤木、羽賀両氏らの注目する「委任の論理」を持ち出した。だが、所詮かかる措置はきわめて便宜的なものであり、太政官制の矛盾を抜本的に解消する術とはなりえなかった。