

廃藩政権と留守政府

——明治四年の政治動向——

笠原英彦

- 一、はしかき
- 二、政体改革と人事体制
- 三、新体制の構造とその矛盾
- 四、廃藩政権の政策課題
- 五、留守政府の諸政策——各省の動向と大蔵省
- 六、結びにかえて

一、はしがき

明治四年は維新政権にとって激動の年であった。それま

でに進められてきた三藩献兵、政府改革構想を踏まえて、廃藩置県が断行され太政官三院制が成立した。新体制が樹立されると、水面下にあった遣外使節派遣計画が急遽浮上した。瞬く間に岩倉遣外使節の派遣が決定された。十一月

に岩倉一行が出発すると、留守政府が誕生した。

こうした急激な政治展開は、主としてこれに先立つ周到な政府改革の準備を前提として実現したのである。新政府の制度設計については、主に大久保を中心に明治三年段階から検討が進められていた。明治三年九月十六日、政府改革について岩倉と大久保は書簡を取り交わしている。⁽¹⁾この時期、大久保は連日参朝していない。⁽²⁾あるいは政体改革の取りまとめに集中していた可能性もある。書簡には「江東一紙落手」とか「江東中弁兼タノ見込是モ入御覽ニ候」とあり、江藤が草案を起草していたことが想定される。

江藤の「建国体裁之論」は一部副島にも回覧された。⁽³⁾関係者の間では、政体改革は「建国」と認識されていたようである。江藤の素案をもとに大久保が描いた構想はしだいに固まっていた。なかでも大久保は民蔵問題を重視し、「知縣事申立」を尊重、大隈らの意見に神経を尖らせた。十月一日付岩倉宛書簡にみえるように、大久保は民部省の租税徴収権に異議を唱える木戸、大隈らの主張を公論で封じようとした。⁽⁴⁾

大久保が「最大重事」とした政府改革をめぐり、同月五日、ひそかに岩倉・木戸会談がもたれた。会談では、「強藩に依頼と申ては 朝威立す亦他日の害」との意見が出さ

れた。⁽⁵⁾これを知った大久保は直ちに木戸を訪ね、今後の方針を協議した。その上で、大久保は岩倉と調整を進めた。

大久保は同月八日、朝権を確立する方策を言上するべく三条右大臣を訪ねた。三条は「参議中一定一和ならては中々六ヶしく畢竟是まで之事薩論トカ何トカ申して人心疑惑多し」と指摘し、木戸と共同歩調をとるよう促がした。⁽⁶⁾実は岩倉も三条と同意見であり、世上薩論が紛々たるを告げ木戸との熟議を強く大久保に求めた。この日に大久保は木戸と会談する予定であったが、木戸の都合で見送りとなった。それでも事態の緊急性を考慮した大久保は大木との会談で政府改革案を提示し、賛同を得た。

大久保の提案には、天皇輔導、官府双方の節儉、冗官の淘汰、民蔵の権の政府掌握、参議一分課専任などが盛りれていた。この素案をもって同月十四日、大久保は木戸との会談に緊張して臨んだ。⁽⁷⁾大久保は懸命に木戸を説得し、ついに同意を得た。二十七日には岩倉邸で政府首脳会談が開かれ、大久保案は審議、承認された。この結論に対し、大久保は「格別愚意ニ相違之事無之候大ニ安心いたし候」と満足したようである。⁽⁸⁾

再び政体改革が議題にのぼるのは翌四年初春である。同年二月、大久保は「岩倉公に呈せし覚書」を提出した。⁽⁹⁾そ

こには三藩猷兵のほか、省庁の統廃合、冗官の淘汰、政体規則の改革などが挙げられていた。このうち政体規則案については同月下旬以降審議が進んだ。二十八日、大久保は江藤を招き協議している。⁽¹⁰⁾

大久保の手元でまとめられた政体規則案は政府首脳に回覧された。そして翌三月六日、三条公邸で大納言・参議らが招集され、同案は評議にかけられた。大久保の日記では、この会議に江藤や後藤も列席したようである。⁽¹¹⁾だが、この評議では政体規則案は決定をみなかった。同月大久保から提出された「岩倉公に呈せし覚書」の冒頭に「政体規則大ニ御取調ノコト」が掲げられた所以である。

四月に入っても、政体改革案はなかなか決定をみなかった。その原因を原口清氏は木戸の不在に求める。木戸の意向を尊重した三条が決定に消極的であつたためとする。⁽¹²⁾薩摩、長州の両巨頭が揃わないと、政府の根幹をなす議案の決定は確かに無理であつた。明治初年の政府組織改革を論じた堀田暁生氏も同様の見解である。⁽¹³⁾

四月下旬には大久保が出張するため、ますますもって政体改革は進まなくなった。制度改革も人事も事実上凍結である。升味準之輔氏の研究に示唆を得た堀田氏が指摘するように、政体改革のたたき台としては、「官制改革案」

（『南白江藤新平遺稿』、「岩倉公に呈せし覚書」（『大久保利通文書』）、「政府規則」（『岩倉具視関係文書』）の三案が残された。しかし再び議論のテーブルに乗るのは六月に入ってからのことである。

こうして一応準備期を終えた新政府は廃藩置県に突入する。周知の通り、廃藩置県を契機に生まれた太政官三院制は矛盾の多い体制であつた。だが、この体制の下で岩倉使節の派遣が実施され、留守政府が始動する。

本稿では、明治四年の政治動向を十分に踏まえながら、前半期の留守政府の活動について注目し、その政治過程の特質の一端を明らかにしたいと考える。

- (1) 『大久保利通文書』第四、二八頁以下。
- (2) 『大久保利通日記』二、一二五—一二六頁。
- (3) 『大久保利通文書』第四、三五頁。
- (4) 『大久保利通文書』第四、四一頁以下。
- (5) 『岩倉具視関係文書』四、四四三頁。
- (6) 『大久保利通日記』二、一二七頁。
- (7) 岩倉宛の書簡には、木戸との会談に臨む大久保の姿勢がよく表われている。政府改革案の吟味に相応の日数がかかることなども考慮されている（『岩倉具視関係文書』四、四四四頁）。

(8) 『大久保利通日記』二、一三四頁。もともと大久保案

については各種の意見が表明されたようである。

(9) 『大久保利通文書』第四、二二一頁。西郷、板垣等の
登用、黒田の処置など内容は広範にわたっている。

(10) 『大久保利通日記』二、一五五頁。

(11) 『大久保利通日記』二、一五六頁。

(12) 原口清「明治初年の国家権力」(『大系日本国家史4近
代1』参照。

(13) 堀田暁生「太政官三院制創出過程について」(『関西学
院史学』一七号)、四一頁以下。

二、政体改革と人事体制

同年六月十一日付岩倉宛大久保書簡からは木戸が政体変
革に異論があること、井上や伊藤も同様に大久保を中心
に取りまとめられた改革案に難色を示したことがわかる。⁽¹⁾長
州の支持を調達できなければ、成案を得ることは難しい。

大久保は三条、岩倉のさらなる尽力に期待した。大久保は
人事体制にも目配りした。同月下旬、大久保は西郷、木戸
と相次ぎ会談し参議への就任を要請した。「兩人政府ノ本
ニ立其余諸省ニ下リヤルヨリ外ナシ」というのが大久保の
構想であった。⁽²⁾政体改革案の内決の前提として、政府の政

治的基盤の強化を模索したのである。

木戸も政体改革の必要性を認め、江藤と接触した。江藤
から入手した「元本」を木戸は取り扱い注意とした上で伊
藤や井上にも回覧した。事のしだいは明治四年六月十六日
付井上宛木戸書簡にしたためられている。⁽³⁾木戸は六月上旬
大久保らの改革案に難色を示したが、岩倉や大久保と会っ
て調整に努力した。⁽⁴⁾

西郷も周旋に動いた。大久保の要請があつたにちがいな
いが、西郷はすばやく板垣、後藤ら土佐派の賛同を引き出
した。これを前提に、西郷は山県、井上を説得し了承を得
た。山県、井上が木戸を説得することに同意したことで、
活路を見出すことができた。大久保はさらに板垣を伴い三
条、岩倉両公と面談、木戸に参議就任を説諭するよう要請
した。岩倉が大久保に知らせたように、山県らの木戸説得
工作ははかばかしくなかった。六月十七日、岩倉と大久保
は会談した。岩倉は西郷、板垣の言上を受け、三条とともに
木戸の説得にかかったが、木戸は参議就任を固辞した。⁽⁶⁾

それでも政府首脳は木戸擁立を粘り強く進めた。大久保、
西郷、岩倉は頻繁に会談を開いた。同月十九日に岩倉が大
久保に宛てた書簡では、木戸について「承伏不仕所詮難被
行見込」がしたためられている。⁽⁷⁾大久保の日記をみる限り、

「木戸一条」をめぐる運動はなおも続行された。⁽⁸⁾三条、岩倉も政体改革をめぐり会談を重ねていたが、大久保は両公に木戸説論を強く迫った。

木戸が頑ななまでに参議就任を固辞したのは、後藤、江藤らの起案になる官制改革案では諸省の権力強く、政局が立たないとの認識があったためであろう。木戸はむしろ議政官の充実、立法権の拡張を求めていたのである。⁽⁹⁾双方の政体改革案には相当の距離があり、その溝を埋めるのは容易ではなかった。

同月二十一日、「何故ニ御延引成候や是非速ニ御評決被為在候」⁽¹⁰⁾と岩倉に迫った大久保であったが、やはり政体改革と人事体制は不即不離と考えるに至った。そこで大久保は西郷、木戸を参議に推す方針を採った。二十三日に大久保は西郷を訪ね、「木戸両人政府の本ニ立其余諸省ニ下リヤルヨリ外なし」⁽¹¹⁾との意見を示し西郷の同意を取りつけた。大久保は喜び勇んで岩倉に報告した。

翌二十四日、大久保は木戸と会談し、反復新体制を論じて、ついに木戸の同意を得ることに成功した。大久保は直ちに参朝して、事のしだいを三条、岩倉両公に伝えた。加えて大久保は西郷、木戸の両参議就任と同時に各省の少輔以上の人選を進言した。同日、大久保は岩倉に書簡を宛て、

制度改革の意義を述べると同時に草稿の添削を求めた。⁽¹²⁾書簡の末尾で、大久保は中務大輔への起用を希望した。大蔵省への異動が検討されるのを巧みに牽制した。大久保の中務省への思い入れは強かった。⁽¹³⁾

大久保のたつての希望は入れられず、大蔵卿への就任となった。⁽¹⁴⁾まもなく木戸により施政方針が厳しく批判された。政府の基則が制定をみないのに諸省の変革を断行したことへの不満であった。同月二十五日付の井上宛書簡で、木戸は参議就任を「迷惑」と受け止めており、制度の事は公論で決するとした大隈の妥協案を入れての就任であったからおさらである。⁽¹⁵⁾大久保は木戸を必死になだめた。

大久保の側にも新体制に不満が残った。二十九日、兵部省や民部省の人選に対する諮問に答えた書簡で、大久保は岩倉に今般の政府改革が「全く前議トハ反覆只々歎息之至ニ堪ス候」⁽¹⁶⁾と反発した。大久保は政体改革に心血を注いだにもかかわらず、自らの処遇も含め描いていた人事構想は日の目をみなかった。大久保が憤慨するのも当然である。

政体改革案に不満な木戸は自らこの問題と取り組む決意を固め、西郷や岩倉に働きかけて直ちに制度取調に着手した。⁽¹⁷⁾木戸は制度取調を進めるにあたり、一方の改革推進者である大久保、現状認識が的確で見通しの効く佐々木、

従来から政体改革案起草に従事してきた江藤の協力を仰ぐことになった。⁽¹⁸⁾

もつとも大久保は個別人事に神経を集中していたようである。政府は大木を文部大輔に起用しようとしていたが、大久保が反対したため民部大輔に補任した。⁽¹⁹⁾ また大久保の強い意向で吉井友実が宮内大丞に起用された。大久保は吉井に宮中改革を期待していたのである。⁽²⁰⁾ 岩倉は政権の安定が大久保、木戸の協力により維持されていることを十分承知していた。そのため、大久保が関与した人事などについて岩倉は木戸の内諾を取りつけていた。⁽²¹⁾

その反対に木戸の提案についても大久保に諮った。岩倉は木戸の申し立てについても丁寧な扱い、その対応を大久保に伝えた。上述の吉井の宮中入りに大久保が力を入れていることを知った岩倉は、西郷を動かし吉井の内諾を得るや直ちに任命した。⁽²²⁾

木戸が熱意を燃やす制度取調は、木戸に西郷を加え七月五日に開始された。制度取調作業を進める西郷と江藤は翌六日、大久保を訪ねている。西郷は山県問題で大久保と面談しようだが、江藤については「江東子ハ制度之コトニ付条公ヨリ以御沙汰来」と大久保は日記に記している。⁽²³⁾ 木戸の意向を迎えるべく、三条や岩倉も制度改革に協力的

であったということであろうか。七月三日付岩倉宛々木書簡には、佐々木が江藤に接触し、江藤が「今般之处所謂大立ちたる制度御確定之訳に付五日を不出是非共埒明候様尽力」すると表明したことがしたためられている。⁽²⁴⁾

そうするうちに、廃藩置県のクレーダーが勃発する。七月八日には西郷を通じて山県らの動きが大久保に伝えられ、木戸も同意したとのことである。翌九日には急遽、木戸邸で会合が開かれることになった。⁽²⁵⁾ 悪天候の中、大久保、西郷、井上、山県らが木戸邸に参集した。この日の会合では廃藩置県の手順とともに政体基則のことが議論された。⁽²⁶⁾ 制度取調は続行されていたが、始めたばかりで意見の集約など期待できる段階ではない。十日には木戸と大久保が会談し、政体のあり方について意見交換したが、考え方にはなお隔たりがあった。

それでも制度取調の方では、官制の概要はできてきた。委員の一人、佐々木によると、大臣、納言、参議により正院を構成するほか、「立法官」が構想され、行政事務の可否を論議する「長官局」が描かれた。⁽²⁷⁾ その議題が正院で議決されることを想定されている「長官局」は太政官三院制下の右院であり、上述の「立法官」は左院ということになる。⁽²⁸⁾

制度改革の展開を追ってくると、大久保と木戸の両立、岩倉による両者の調整という構図がみえてくる。そしてこの構図は制度改革にも影を落とした。岩倉、大久保の配下で江藤ら実務官僚が政体構想を具体化した。これに木戸が参画して異論を唱えた。大久保が天皇を頂点とする一元的な政府機構を構想したのに対して、木戸は公論を尊重し参議の増員を企図する。官制改革と人事体制についても、両者は対照的である。木戸は前者を先行させ、大久保は後者に重きを置いた。⁽²⁹⁾

三条や岩倉も制度改革には一定の役割を果たしたが、廃藩置県の謀議からは除外された。七月十一日付の岩倉宛大久保書簡では、西郷に代わって大久保が来駕の猶予を求めている。⁽³⁰⁾ 大久保はここで来駕猶予の本当の理由を記さなかった。九日の木戸邸での合意にはもはや調整は不要であった。それでも同月十二日に大久保は岩倉を訪ね、大変革の推進について決意を示した模様である。翌十三日付の大久保日記を見ると、岩倉には特段に配慮したことがわかる。廃藩置県発表の前日、大久保は岩倉を訪ね、内情を報告した。⁽³¹⁾

岩倉自身も積極的に情報の収集、事態の把握に努めた。岩倉は判明した現状を三条に伝えた。岩倉は制度取調にも

注意を向けていたが、大久保から十分な情報が上がってこなかったのも、江藤に詳細な報告を命じていた。岩倉は廃藩置県についても三条に意見を表明し、薩摩、長州、土佐の三藩主導を排し公論に耳を傾けることを肝要とした。「大政一新」には「公義名分之存するに依る」方針を示したということである。⁽³²⁾

ついに七月十四日には、廃藩置県の断行が発表された。木戸は大変革を歓迎し、「御一新以来之宿志」が達成に向かいつつあると伊藤に書簡を宛てた。⁽³³⁾ 木戸にしては珍しく人事構想を練り、薩摩、長州、土佐、肥前の藩閥均衡人事で新体制の基盤強化をめざした。木戸は新たに大隈、板垣を参議に起用するよう大久保にもちかけた。木戸の提案に大久保は賛成ではなかったが、自身の参議再任見送りを条件に受け入れる意向を示した。すでに十一日の段階で来訪した山県に対し、大久保は参議再任を拒絶していた。⁽³⁴⁾

木戸も事前に西郷、大久保と密談し、小異を残し大同につく腹を固めていた。⁽³⁵⁾ 大久保は大英断発表以降、岩倉、木戸、西郷らに転任を求めて周旋に動いた。結果として、大久保は中務大輔、宮内省人省などを希望したが入れられず、大蔵卿に就任することになったのはすでにみたとおりである。

この人事は早くに組上にのぼっていたらしい。大久保自身も大蔵省章程を提出していたし、井上も民蔵合併の話を大久保のところに持ち込んでいた。大久保は一貫して転任を求めたが、周囲は留任を要望した。ようやく大久保が折れたのは七月二十五日のことである。人選や改革に関する意見が入れられればとの条件付きである。⁽³⁶⁾

大久保は直ちに民蔵合併問題と大蔵省人事に着手せねばならなかった。過日來井上は民蔵合併をめぐり大久保に相談をもちかけていたが、二十七日に大久保は井上に書簡を送った。⁽³⁷⁾それによると、民部省は廃止され、戸籍、勸業の三司は大蔵省に統合されることに決定したという。同日、租税司が廃され租税寮が設置され、監督司の廃止も決定した。⁽³⁸⁾

大久保は書簡の中で人事にもふれ、吉井と安藤就高の処遇を専決したことを伝えている。大久保は渋沢栄一の登用については木戸、大隈に意見を求めたとある。大久保は統計司や紙幣司の人選に悩み、井上の意見を求めている。大蔵省人事については山県などからの推挙もあったが、大久保は井上の判断を尊重した。ただ、大久保は大変革には機会を失してはならないと、井上に速やかな決断を促した。同日、井上は大久保に返書を宛て、人事について西郷、大

隈の同意が得られていることを告げ、あわせて民蔵合併に關しては根回し不足を認めている。⁽³⁹⁾

民蔵合併については直ちに反対意見が表明された。木戸は八月三日付の伊藤宛書簡で「大蔵などは民部之事務大概相合し実に前途之処も別而不容易⁽⁴⁰⁾」と批判した。翌日の伊藤宛書簡も加えて考えると、木戸は民蔵合併について大隈と相談していることがわかる。情勢を的確に把握していた大久保は四日、井上を伴い直ちに大隈を訪ね議論の上同意を得ることに成功した。⁽⁴¹⁾とりあえず事態は沈静化に向かう。

(1) 『大久保利通文書』第四、二八六頁。大久保は政府の大幅な改革を求めた。大久保は上京するや、三条、岩倉、木戸らと政体改革を協議した。首脳人事では、木戸一人を参議とし右大臣を補佐することや他の者はみな諸省に下ることが検討された。

(2) 『大久保利通日記』二、一七三頁。同月二十三日、大久保は西郷の説得に成功し、翌二十四日に木戸の了承を得た。大久保は直ちに岩倉、三条両公に迫り、大久保の構想通り人事体制は固まった。

(3) 『木戸孝允文書』四、二四一頁。江藤が極秘に「小史」ら若干名で作成した。江藤はこの「元本」について「草案とても無之」としたが、木戸は丁寧に扱い、回覧後は自分

が一括した後江藤に返却したようである。

- (4) 『大久保利通日記』二、一七〇頁。この段階では、大久保、西郷間で木戸一人を擁立して人事体制を一新しようとの意見が濃厚であった。協議には、このほか岩倉、山県らが加わった。

- (5) 『岩倉具視関係文書』五、六八―六九頁。

- (6) 『大久保利通日記』二、一七二頁。同日記の六月十三日条にみえるように、板垣、井上、山県らはこそつて木戸の擁立に賛同してただけに、関係者の落胆は大きかったであろう。

- (7) 『岩倉具視関係文書』五、七〇頁。三条公が熱心に木戸を説得したようであるが、結果として徒労に終わった。この書簡には追伸部分で、木戸の起用をめぐり伊藤からも意見を求めたことがわかる。

- (8) 『大久保利通日記』二、一七二頁。同日、三条、岩倉両首脳は同時に政体改革についても話し合っている。そこで練られた案が三職会議にかけられたのである。

- (9) 拙著『明治国家と官僚制』（平成三年、芦書房）、七八頁。

- (10) 『大久保利通文書』第四、三〇六頁。三職会議の前に岩倉は官制改革について大久保の意見を求めたが、大久保は三職会議の決定に委ねる意向を表明した。

- (11) 『大久保利通日記』二、一七三頁。もちろん西郷が参

議就任を受諾した前提には木戸も参議に就任することが条件となっていたはずである。

- (12) 『大久保利通文書』第四、三〇七頁。制度改革案の添削のために、江藤を待機させた。各省首脳の権限が考慮され、省庁としては外務省の位置づけが検討されている。人事配置についても提案がなされている。

- (13) 拙著『明治国家と官僚制』（平成三年、芦書房）、一三頁。明治初年より大久保が宮中改革をめざし、君徳輔導に心血を注いでいたことはよく知られている。自己の構想が入られないことが判明すると、大久保は信頼する吉井友実の宮中入りを推進した。

- (14) 拙著『天皇親政』（平成七年、中公新書）、九一頁。大久保は中務大輔への就任に執念を燃やした。

- (15) 『木戸孝允文書』四、二四九頁。井上に宛てた木戸書簡では、大隈の「種々内論有之」便宜的に一時就任を決めていた木戸の心境がよく読み取れる。木戸としては事態をめぐる諸氏の意見に耳を傾けた。

- (16) 『大久保利通文書』第四、三二六―三二〇頁。岩倉の諮問に対して大久保は政治的配慮を加えた人選案を提示した。大久保は「中務御止之論」に反駁した。宮内省を改組して中務省を新設する目的が君徳輔導にあることを強調した。

- (17) 『木戸孝允日記』二、六〇頁。

- (18) 堀田暁生「太政官三院制創出過程について」、五三頁。
- (19) 『大久保利通文書』第四、三二六頁。
- (20) 吉井が徳大寺と抜本的な宮中改革に着手し、手始めに女官の総免職を断行した。開国和親を国是とする新政府は天皇の外国公使らの謁見を推進しようとしたが、局や典侍に撥ねつけられていたのである。吉井らは宮中の抵抗勢力を排除する方針を断行した(前掲拙著『天皇親政』、九二頁)。
- (21) 木戸との接触の様子は佐々木高行の書簡などに読み取れる。佐々木は江藤の知恵を借りて制度の改変に腐心していたとみられる(『岩倉具視関係文書』五、八三頁以下)。
- (22) 『大久保利通文書』第四、三二七—三二八頁。同年七月三日付の岩倉宛の大久保書簡であるが、そこでは大木の転任要請にもふれられている。結局のところ、大久保の意向が通り、大木は民部大輔に、そして吉井は宮内大輔での調整が指示されたが、大木は民部卿に、吉井は宮内大丞に就任した。
- (23) 『大久保利通日記』二、一七六頁。岩倉邸には西郷も入来し、江藤は三条の命を会談に持ち込んだ。
- (24) 『岩倉具視関係文書』五、八一—八二頁。佐々木宛の書簡で、岩倉は江藤の奔走についてその労を多とした。
- (25) 升味準之輔『日本政党史論』第一巻、八二頁以下。
- (26) 『大久保利通日記』二、一七七頁。
- (27) 『保古飛呂比』五、一五〇頁。制度取調についても意見は二分していた。結果的には、大臣、納言、参議を正院に置くことに決定したが、佐々木は参議・省卿兼任制を考慮していたようである。
- (28) 堀田前掲論文、五四頁。
- (29) 関口栄一「集権化過程における政治指導(一)——木戸孝允論のための覚書」『法学』三九—七四頁。伊藤も井上に対して意見書を提出して権力の集中化を志向した(「官制改革意見」国立国会図書館憲政資料室所蔵『井上馨文書』)。
- (30) 『大久保利通文書』第四、三三五頁。ちょうどこの頃、大久保、西郷、木戸ら維新の三傑の間で廃藩が盛んに議論されていた。
- (31) 「岩公ニハ甚御不同意」であったが、大久保は内情を明かし重ねて説得した。日記からは大久保が岩倉に情報を集めることに専念したようにみえる(『大久保利通日記』、一七八—一七九頁)。しかし岩倉は大久保の提供した情報を十分と考えなかった。
- (32) 『岩倉具視関係文書』五、八六頁。これは三条宛の書簡であるが、大久保から制度取調の情報があがってこないことに不満を表明し、情報収集を江藤に委ねた。
- (33) 『木戸孝允文書』四、二五四頁。
- (34) 『大久保利通日記』二、一七七頁。その前日の十日、

大久保は木戸と政体のことに對して話し合ったが、意見が異なり激論となった。新体制の構築は木戸を中心に進められていただけに、大久保は新体制への関与を手控えたのである。

(35) 木戸は一応合意したものの、省庁体制に不満を抱いていた(『木戸孝允文書』四、二五九頁)。

(36) 『大久保利通日記』二、一八〇頁以下。井上が大久保に民蔵合併のことを申し入れたのは同月十三日のことである。大久保はこの機に転任を希望したが、井上らにより慰留された。

(37) 『大久保利通文書』第四、三四三頁以下。井上宛書簡で主たる要件は大蔵省の人事であった。事態は大久保の困惑通りに運んでいたわけではない。そもそも井上が大大蔵省構想を持ち出さねば、かかる展開にはなっていなかった。大久保は天皇制強化をめざしたが、西郷らの慰留もあり大藏卿に就任した。租税頭に伊藤を迎え、静岡で功績のあった渋沢栄一を登用するなど、会計に暗い大久保は井上の人事案を概ね受け入れた(升味前掲書参照)。

(38) 『大久保利通日記』二、一八一頁。

(39) 『大久保利通文書』第四、三四六―三四七頁。

(40) 『木戸孝允文書』四、二五九頁。書簡には「井上も実に心配とは相察せられ申候」と付記されている。同時に大隈との調整の必要性が考慮されている。本来、制度取調の

任にあった木戸も諸省の権限等、細部までは目が届かなかったのである。しかし大蔵省の肥大化には懸念を抱いていた。

(41) 『大久保利通日記』二、一八三―一八四頁。

三、新体制の構造とその矛盾

廃藩置縣を受けて、明治四年八月新体制が発足した。制度取調の結論として、太政官三院制が採用された。すでにみたように、新たな太政官制は正院を最高決定機関とし、立法の事にあたる左院と行政の統轄機関である右院により構成された。正院は天皇が臨御して万機を総判するところであり、太政大臣や納言はこれを輔弼し参議が参与して、庶政を奨督すると規定されていた¹⁾。

正院の構成メンバーとしては、太政大臣の三条、参議の西郷、木戸、板垣、大隈が配置された。参議は確かに薩長土肥の均衡が図られたが、大久保が参議入りしなかったことにより、比較的本木戸ら長閑の意向が通りやすい人事体制であった。もちろん政治的手腕を欠く三条は木戸に依存する可能性が高かったことも考慮されるべきであろう。

しかし大久保は民蔵合併で極度に肥大化した大蔵省の卜

ップに立っていた。新たに定められた太政官職制並事務章程等により、各省の太政官からの独立性が高まった。各省の長官が自主的な政策決定権と人事権を獲得したのである⁽²⁾。この改革をみて、佐々木高行は「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⁽³⁾」と憂慮した。もはや大蔵省には太政官による統制が効かない。

制度改革論争の勝利者は木戸である。すなわち各省を太政官の一元的な統制下に置くべく参議・省卿兼任を志向した大久保は論争に敗れた。新体制の政府機構は多元的となった。刑法官副知事、刑部大輔、司法大輔を歴任した佐々木は法制官僚として、新体制の制度的矛盾を鋭く見抜いていたのである。

明治初年において、民部省と大蔵省は分離、合併を繰り返した。明治四年七月下旬の両省合併は井上が主導した⁽⁴⁾。大蔵省は設置以来、大隈ら木戸派の牙城であった。そこに廃藩断行後、大久保が卿として乗り込んだ。大久保は会計のことに暗く、大蔵官僚と対立を招いた⁽⁵⁾。民蔵合併も民部卿の大本にも相談なく井上らが強行した側面が大きい⁽⁶⁾。まさに敵陣に乗り込んだ大久保は安場保和ら自派の官僚

を登用して、井上傘下の大蔵官僚を封じ込めることに意を用いた。井上は大久保が辞意を表明した際助力を申し出たが、本心はやはり自派の培養にあった。その証左として、民蔵合併などは大久保に相談をもちかけていたが、大久保がいざ大蔵卿に就任すると非協力的になり、大久保洋行後は大久保派の官僚を容赦なく淘汰した⁽⁸⁾。

敵は内だけでなく外にもあった。「大蔵省之権盛ニ相成是非不殺候而ハ不相済ト申論説有之⁽⁹⁾」(『大久保利通文書』)と大久保は岩倉に対し腹藏なく書簡にしたためた。とりわけ左院などは反大蔵省の立場を鮮明にしていた。高橋秀直氏によれば、左院の大蔵省批判は開明的な「木戸派大蔵省」に向けられていたという。そこには「開化への競合⁽¹⁰⁾」が認められるとする。それが木戸の洋行や井上の約定発議に結びつくとの指摘は注目に値する。

木戸は廃藩置県が大きな混乱もなく遂行され、諸藩が速やかに受け入れたことに安堵していた。九月上旬に木戸がしたためた書簡には、「会計も一に帰し兵制其外総而一に帰し候上は十年後の処は措置を誤り不申候は屹度大策は相立候事無疑と案申候⁽¹¹⁾」とみえ、明るい見通しが示されている。

同じ頃、大久保は省議に没頭し吉田、伊藤、渋沢らとの

会谈に臨んでいた。⁽¹²⁾すでに述べたように、大蔵省内における大久保の立場は微妙であつたが、大久保は省務に熱心に取り組んだ。岩倉は同月十三日、大久保に書簡を宛て、皇国のため薩長土三藩の協力を求めるとともに大久保の功勞を讃えた。岩倉は廃藩置県について「何分意外之大変革」と驚きを隠さなかつた。⁽¹³⁾

この段階で洋行問題が浮上したのである。九月十二日に大久保が井上より洋行話しをもちかけられた。⁽¹⁴⁾大久保は直ちに岩倉に書を宛て、「洋行之一条ニ付井上ヨリ今朝熟談之次第」を告げた。⁽¹⁵⁾先述のとおり、大久保は同書簡で大蔵省問題についても提起している。

洋行が井上の進言というのの意味深長であるが、大久保も自己の洋行を大蔵省問題の「良法」⁽¹⁶⁾としているのも注目値する。井上も大久保も両派の確執の除去が大蔵省問題の解決には不可欠と踏んだのではなからうか。大久保は洋行について木戸と協議し、山県の協力を得て西郷との会谈に臨んだ。「西郷も利害得失之論を聞致同意候」⁽¹⁷⁾という結果になった。

大久保は岩倉に大蔵省の人事は正院が掌握し、左院は閉局にすることを提案した。その上で、大蔵省は井上に委ねる覚悟を決めたものとみられる。西郷は板垣が反対すると

語つたようである。そこでこの際、岩倉を中心に使節参加を決定に持ち込もうとした。もはや大久保は洋行のことで頭がいっぱいである。同月十六日には再び岩倉を訪ね「洋行云々之事切迫及論破」し、西郷と議論してようやく安心した。⁽¹⁸⁾

大久保の洋行熱は相当なものであり、大蔵省問題にも嫌気がさしていたのではあるまいか。それにしても、大久保が岩倉に示した事後措置（大蔵省人事と左院閉局）は実現の可能性に乏しく、無責任な提案といわねばならない。なぜなら、そもそも正院は各省の人事に介入できない仕組みになつてゐるし、⁽¹⁹⁾左院も独自の意思で動いてゐたからである。左院では、後藤、江藤が正副議長となり、開明派が欧化政策を推進しようとしていた。

これに引き換え、岩倉は大久保との「御内談一件」を重大に捉えていた。⁽²⁰⁾岩倉は洋行に伴う内地の施政を重視していたのではあるまいか。大久保は翌十七日にも岩倉に書簡をしたためたが、洋行をめぐる動向が中心で内政への配慮については抽象論に終始した。ただ幸い、二十一日になり三条を中心に西郷と板垣が内政の処理にあたることが決定された。⁽²¹⁾

大蔵省をめぐる内外情勢も太政官三院制がかかえる矛盾

も何ら解決されないまま、岩倉や大久保らは洋行することになったのである。

太政官三院制については多く制度的矛盾が指摘されるが、その運用実態はどうであったのであろうか。制度とはそれ本来の仕組みと人事から影響を受ける。藤田正氏によれば、太政官三院制の機軸は輔弼権限の三職への一元化と太政官・正院への諸権限の集中であるとされる⁽²²⁾。

太政官職制並事務章程を見る限り、正院の統制力はけっして小さくはない。制度改革論争ではいろいろな議論が噴出したが、天皇を頂点として輔弼権限と職務権限を一元化する構想についてはほぼ政府内で一致がみられた。

しかし、すでにみたように、太政官と各省は分離していた。太政官三院制の下では、大久保が岩倉に提示した正院による大蔵省人事の掌握など不可能であった⁽²³⁾。新制度にあつては、各省の卿に大きな権限が賦与されていた。各省は正院や右院の統制に左右されることなく、独自の政策運営や自由な人材登用が可能となった⁽²⁴⁾。

もちろん政府首脳や各省が警戒したのは、肥大化した大蔵省である。民部省を合併した大蔵省は財政、地方行政、殖産興業など実に広大な権限を獲得したのである。なかでも地方に対する統制権は、廃藩置県以降の中央集権化の流

れと相俟って絶大な権限とみられた。

佐々木は大蔵省がいずれ正院の統制を離れるとみていた⁽²⁵⁾。しかし財政再建を至上命題としていた政府は大蔵省の収税機能に依存せねばならなかった。

地方行政を管轄した大蔵省は府県の現状を視察するため、布政使の派遣を決めた。正院の権限を侵すことに配慮した大久保はこのことを大隈に伝えた⁽²⁶⁾。直ちに左院は正院に伺を出して大蔵省を牽制した。左院は布政使は「正院ヨリ直ニ御発遣」を主張、大蔵省による派遣は「不体裁」と断じた⁽²⁷⁾。この問題はその後多少くすぶったのであろう。左院から伺が出されてまもなく、左院においてもいろいろと異論が出て布政使について正院への申し立てがなされた。

左院もちょうどこの頃、後藤と江藤を中心に選りすぐられた人材が権限の拡張を策した⁽²⁸⁾。左院は制度局を併合し、欧州の議会制度導入を企図した。左院は江藤の判断もあつてか、フランスを模範国とした立法をめざしジブスケを採用した。大蔵省の布政使に対する批判は江藤の主張だとする見解もあるが、判然としない。

大蔵省の強大な権限が正院との摩擦に発展しなかったのは、大久保の調整と大隈の理解があったからとの見方もある。大蔵省において、大久保は派閥抗争に悩まされながら

も伊藤、渋沢、井上と協議しつつ諸政策を断行した。⁽²⁹⁾ その柔軟なナショナリズムを如何なく發揮して、大久保は苦しみながらも省内、省外折衝を何とかこなした。⁽³⁰⁾

同年八月下旬、大久保は太政官制の整備に腐心し、本来各省を統轄すべき右院の規則の制定に動いた。当該時期の日記には、「条公御出右院規則之事を御示談」(二十一日)とか「岩公へ参上山県子川村子同会右院規則等之御談有之」(二十五日)と記されている。⁽³¹⁾ 木戸らを中心として定立された新体制に、大久保らが懸念するのは当然ともいえる。参議・省卿兼任による行政の一元化をめざしていた大久保は太政官と各省が分離する太政官三院制に不安を抱いたにちがいない。

右院規則は正院から岩倉らに回覧され、九月中旬に制定をみた。⁽³²⁾ 同規則は冒頭から大久保らの懸念を反映していた。第一条には、「事務他省ニ涉り或ハ正院ノ決ヲ取ヘキ件々ハ事大小トナク右院之協議ヲ経ヘキ事」と規定された。⁽³³⁾ 集会も「隔日」とされ、各省の持ち込む事務案件の速やかな調整が右院に期待されている。十二箇条にわたる同規則では、省―右院―正院の連絡に配慮が加えられている。

「正院ヨリ臨時出席之事」なども規定され、正院の情報収集と総合調整を実効化し形骸化や機能不全を防ぐことがめ

ざされた。⁽³⁴⁾ 原則として各省から右院には卿(長官)か輔(次官)の出席が求められたが、差し支えある場合は権限を有する代理人も認められている。開会の制限が厳しく規定されているとはいささか相反する。「衆議多端ニ涉ル時ハ各其見込ヲ記シ正院ノ決ヲ取ヘキ事」と定められ、右院で意見集約ができなかった場合はより上位の機関である正院に決定が委ねられた。⁽³⁵⁾

右院については佐々木の日記にもあったように、「有名無実」となることが憂慮されていた。⁽³⁶⁾ 右院規則の制定には一ヶ月以上かかっている。同規則の制定はいわば木戸らの改革に対する大久保の対抗措置である。そう考えると、三条、岩倉らの同意は容易に得られたが、木戸らの勢力との調整に時間を要した可能性もあろう。

そこで注目されるのが、中川氏の取り上げる九月二十日付三条・岩倉宛井上書簡である。⁽³⁷⁾ 書中で、井上は留守中の内政改革を否定する。左院は発展の必要性を認めつつも増員は控えること、右院については活動を「止テ参議ヨリ分課之事」を明記した。

井上は大蔵省を預かる立場から意見を表明している。正院にある大限の意見は異なる。大限は「留守の間に国家のため積極的に内政刷新を行ふ」⁽³⁸⁾と意気軒昂である。十二箇

条の約定は留守政府側から遣外使節派に提起された⁽³⁹⁾。だが、留守政府側にも留守中の内政改革をめぐって意見が統一されていなかったわけではない。十二箇条の約定のうち問題の第六款と第七款の矛盾は、留守政府内の意見対立を反映したものであった可能性もある。

大蔵省問題は解決が難しいために、大久保の後任となる大蔵卿の選任は難航した。木戸、伊藤間の意見交換でもなかなか適任者を選出できずにいた⁽⁴⁰⁾。木戸は留守中の内政改革を凍結する方針に与した。十月上旬、木戸は大隈に書簡を宛て「内務之処御取かかりニ相成候ニ付而ハ必混雜相生し可」との見解を示した⁽⁴¹⁾。一抹の不安を抱きつつ、木戸は同書簡の末尾で約定への賛意を表明した。

これで約定成立の道筋はついたが、難題山積の大蔵省を抱える井上の心配は去らなかつた。井上は約定が調印されるまでは大蔵省には出ないとし、事の次第によつては辞職する覚悟であつた。木戸は十月十五日、井上に書簡を宛て辞職しないよう慰撫した⁽⁴²⁾。かかる情勢の中で、大隈は約定書の作成を進めた。大隈は木戸と協議しながらこの作業にあつた。

木戸の助言もあつて、大隈は約定書の起草に際して左院、右院の機能も視野に入れた。木戸は井上に対しても約定の

作成状況をきめ細かく報告した⁽⁴³⁾。約定の調印は岩倉使節一行の出発直前まで延びた。約定第十一条の規定により、結局のところ、形式上右院規則は無効化された。新体制を支える木戸派の結束により、大久保の修正要求は退けられた。

(1) 『法令全書』。すでに太政官三院制については廃藩置県以前から各種の草案が提出されていた。正院は三条の下に木戸、西郷ら参議がおり、各省の伺に対して判断が委ねられた。左院や各省と協議の上、正院の決定が下る。そのまゝ妥当と判断されれば、「伺の通」となる。多数の「公文録」の中に散見される文書形式である。

(2) 前掲拙著『明治国家と官僚制』、八八頁。

(3) 『保古飛呂比』五、一七三頁。この日記に示されたように、太政官三院制には多くの矛盾があつた。制度論的には佐々木の指摘の通りである。しかし後述するように、近年の研究では左院のみならず、正院や右院が機能していた側面が明らかにされている。

(4) 『大久保利通関係文書』一、一八八—一八九頁。井上は民蔵問題で木戸や西郷らを周旋して回つた。繰り返して改革が求められるようでは今回の発令も「蛇足」になるとの考えを述べ、大久保にも尽力を求めている。井上民部大輔は木戸と西郷の同意に意を強くしたようである。

(5) とりわけ井上の傘下にあつた渋沢は、大久保を厳しく

批判した。

- (6) 高橋秀直『廃藩政府論―クーデターから使節団へ―』(『日本史研究』第三五六頁)、八〇頁以下。
- (7) 『大久保利通日記』二、一八八頁。このくだりには「洋行云々井上ヨリ相談有之同人ニ於ても此上ハ異論なし」と九月十二日の段階で井上は大久保の洋行に賛意を表した。
- (8) 大久保・井上体制下の大蔵省には、いわは久保派と井上派が存在した(沢田章編『世外侯事歴・維新財政談』、二二〇頁)。
- (9) 『大久保利通文書』第四、三八〇―三八二頁。この日、井上は西郷と会い、大久保の洋行を容認した旨を伝え西郷の同意を求めたが、西郷は板垣の意向を尊重した。
- (10) 高橋秀直『留守政府の政治過程』(神戸商科大学『人文論集』第二九卷一号)、八五頁。
- (11) 『木戸孝九文書』四、二八〇頁。河北俊弼宛の同書簡では、「皇国結構なる事と相よろこひ候付而は此後は世間の疑惑も自然と水解封建論なども自然と消滅随而進歩も一入速に相成可申候」と終始樂觀の見通しを木戸は述べていた。
- (12) 『大久保利通日記』二、一八七頁。
- (13) 『岩倉具視関係文書』五、八七頁。岩倉は廃藩のクーデターを驚嘆しつつも歓迎した。
- (14) 『大久保利通日記』二、一八八頁。井上が大久保に洋行を勧めたのは、大久保にとって意外であったようである。
- (15) 『大久保利通文書』第四、三八〇頁以下。
- (16) 同右書。大久保は元来独自の財政論を明確に提示してこなかったし、大蔵卿への就任も本意ではなかった。大久保が会計の事に明るい井上らに大蔵省を委ね、自らは洋行する算段であったとしても不思議はない。
- (17) 同右書。西郷が懸念していたのは、やはり残された留守政府の有り様である。
- (18) 『大久保利通日記』二、一八九頁。
- (19) 前掲拙著『明治国家と官僚制』、八八頁。政策実施権、人事権は各省長官たる卿の専権事項であった。
- (20) 『岩倉具視関係文書』五、九三頁。
- (21) 『大久保利通文書』第四、三八五頁以下。大久保は巨大大官庁、大蔵省の卿であり、右院運営の要とみられていた。それだけに大久保の派遣には多く異論が唱えられた。大久保は西郷に板垣の説得を依頼した。
- (22) 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) 参照。
- (23) 『大久保利通文書』第四、三八一頁。
- (24) 本論でも述べたように、約定第十一款により事実上右院は機能停止に追い込まれるが、実際に開催された実例はある。
- (25) 『保古飛呂比』五、一七〇頁―一七一頁。

- (26) 『大久保利通日記』二、一八六頁。同日岩倉公にも会っているが、同問題も当然話題にのぼったであろう。
- (27) 国立公文書館所蔵「公文録」。
- (28) 松尾正人「明治初期太政官制度と左院」(『中央史学』第四号) 参照。
- (29) 『大久保利通日記』二、一八七頁以下。
- (30) 拙著『大久保利通』(平成十七年、吉川弘文館) 参照。
- (31) 『大久保利通日記』二、一八五頁以下。
- (32) 中川壽之「太政官三院制下の右院に関する一考察」(『人文研紀要』第三十二号) 三頁以下。
- (33) 『法令全書』。
- (34) 参議・省卿分離の下でも、参議がある程度省務に通じていることは必要であつたし、参議が省庁間調整に乗り出すことが求められた。
- (35) 『法令全書』。右院は各省のトップが集う横並びの会合であるため、調整は難航することが容易に予想される。岩倉外務卿と大久保大蔵卿がいた間は一定の調整が期待された。
- (36) 『保古飛呂比』五、一七三頁。各省の独立性が高く、右院の調整機能は働かないとの見方を示したものである。
- (37) 中川前掲論文、五十六頁。井上は全体として内政の現状維持を志向し、留守の人員配置を考慮して、正院や各省が規則を遵守するよう求めた。

- (38) 『大限侯八十五年史』第一卷、四三〇頁。
- (39) 前掲拙著『明治国家と官僚制』、九一頁以下。
- (40) 『木戸孝允文書』四、二七〇—二七二頁。
- (41) 早稲田大学所蔵『大隈重信関係文書』。
- (42) 『木戸孝允文書』四、二九九頁。丁重な言い回しながら、木戸は井上の辞職に「不安」を強く表明した。
- (43) 『木戸孝允文書』四、三〇一—三〇二頁。

四、廃藩政権の政策課題

廃藩置県直後の政権は如何なる政策課題に直面していたのであろうか。何といつても旧体制の主役であつた士族層の処遇問題は焦眉の急であつた。維新政府は早い段階から華族と士族の家禄を廃止する方針を決定していた。⁽¹⁾従来から支給されていた家禄に戊辰戦役の賞典禄が加わり、新政府の財政を著しく圧迫していた。

すでに廃藩以前に、公家の禄制改革や諸藩における禄制改革が進められていた。前者については明治二年七月に職員令体制への移行に伴い、官制改革で多くの公家が職を失った。そこに家禄削減が言い渡され、公家らは大打撃を受けた。経済的不安を抱えた公家の中には静岡の幕臣に頼ろ

うとする者もあったとされる。⁽²⁾ 諸藩は財政が逼迫しているところに朝廷から禄制改革を求められ、苦しい立場に立たされた。やむなく諸藩はこれも時勢と覚悟し、家禄の削減に踏み切った。

新政府は藩への統制強化に動いた。大久保は明治三年五月二日付の佐々木宛書簡に「藩政御調之一条御評議之一助に可相成」とし、副島種臣との協議に臨んだ。⁽³⁾ 大久保らの動きは「藩制」の制定に結実してゆくことになるが、七月には「民蔵両省引分」（民蔵分離）問題も発生し、公布までには意外に時間を要した。しかし、これにより政府は藩の財政運営に介入する道が開かれた。

八月末、三条邸で「藩政之義」をめぐり最終調整が行われた。⁽⁵⁾ 翌月公布される「藩制」では、藩高を「現米十万石」とし、うち知事家禄は一万石、海陸軍費として官に九千石を収めることが規定された。残りの八万千石は藩の経費や士卒禄にあてられたが、「精々節約シ有余ヲ以テ軍用ニ可蓄置様可心掛事」と謳われた。⁽⁶⁾ このように、政府は藩の財政支出を統制した。

家禄の削減は藩によって区々であるが、概して上士に厳しく下族に手厚かった。⁽⁷⁾ 秩禄処分は非常に困難な問題ではあるが、比較的早い段階から着手されたのは新政府首脳の

理解があったからである。岩倉が廟堂に提出した有名な「建国策」には、「皇国租税ノ半額ハ華士族ノ家禄ニ費セリ此ノ如キ現状ナルニ依リ非常ノ果斷ヲ以テ租税ノ法ヲ大改革スルニ非ラサレハ国家経綸ノ根本ヲ確定スルコト能ハサルヲ知ルヘシ」と記されている。⁽⁸⁾

こうした取り組みを実質的に具体化させたのは禄券法である。すでに明治三年の段階において、岩倉は「華族及士卒ノ家禄悉ク之ヲ家産トシ、更ニ家産税ノ制ヲ定ムヘキ事」と禄券法への道筋をつけていた。⁽⁹⁾ 禄券法の大前提は家禄を思い切つて削減することにある。そして禄券の自由な売買を認める。禄券は私的財産なので勝手に処分できる。家禄削減により生じた余剰金で禄券を買い取り償却するという実に合理的な方策である。⁽¹⁰⁾ この方策は岩倉の知恵袋である江藤中弁の提案であった。⁽¹¹⁾ 禄券法については実際に諸藩で試みられている。そうするうちに、廃藩置縣が断行される。

諸藩の抱える財政問題が新政府により肩代わりされることになったのである。確かに大久保や岩倉、そして三条も「家禄云々」を議論していたが、廃藩置縣の前提条件として三藩猷兵と比べさほど重視していた形跡はない。⁽¹²⁾ 当然、藩債や藩札が処理されていけば、藩そのものの存在意義が

失われていくことはまちがいがなかった。

高橋秀直氏が指摘するように、廃藩以降家禄処分に正面から取り組んだのは木戸である。木戸は積極的に士族層の解体と新軍隊のあるべき姿を模索していた。木戸は士族の棟梁たる西郷の同意を求めていた。西郷の賛同を得ること、秩禄処分は留守政府の政策課題となったのである⁽¹³⁾。

木戸は依然長閑の頭目として政局全般を見渡していた。

九月中旬に井上に宛てた書簡でも、井上と意見の異なる板垣の動向にふれるとともに、左院が提起した布政使への対処に言及している⁽¹⁴⁾。もちろん山県率いる兵部省についても、根本的な軍隊再編の可能性を考慮していた。すでに明治三年秋には「徴兵規則」⁽¹⁵⁾が打ち出されていた。近い将来に士族だけにやらない新軍隊が志向されていたのである。

山県は木戸の意向を受けて、新軍隊編成に向け省内の意見集約に努めた。薩摩出身の西郷従道が兵制の近代化に理解を示していたことも幸いした。高橋氏が指摘したように、木戸は国民皆兵の新軍隊編成に向けた素地は十分整ったと判断し、この問題を留守政府の宿題とした。それには西郷の説得が鍵となる。木戸は十月下旬、西郷に兵制を士族の「常識」としない方針を示し、理解を求めた⁽¹⁶⁾。西郷が木戸の意向に同意を示すことで、兵制改革も留守政府の政策課

題に委ねられることになった⁽¹⁷⁾。

税制の改革も大きな課題であり、廃藩以前から大蔵省を中心に検討が進められていた。いわゆる地租改正問題である。この問題は廃藩以降加速化し、大久保、井上、吉田清成らが正院に税制改革を働きかけた。地所永代売買解禁を速やかに実施し、収税を確保せねばならなかった。

一つ不思議なのは、大蔵省がこうした重要案件を扱っている最中、井上の進退問題が持ち上がったことである⁽¹⁸⁾。すでに述べたように、その背景には大久保と井上らの確執もあったであろうし、大久保の洋行問題も作用していたにちがいない。九月十七日の安場保和宛の書簡で、大久保は「下吏へ権を与へ云ふままニ捨置候故多少之弊害も有之」⁽¹⁹⁾と自戒し、責任感を示した。しかしすでにこの頃、大久保は洋行により大蔵省を井上に委ねる考えをもっていたにちがいない。

この月、大久保と井上は連名で「地租改正に関する意見書」⁽²⁰⁾を正院に提出した。大蔵省首脳は地所の売買を解禁し、収税法の改正を求めたのである。「税法ハ治民ノ要務ニシテ理財会計ノ基本ナリ」とし、封建的税制を改め税法の統一を建言した。とりわけ「農民苛酷ニ苦シムコト久シ」として、農民の負担軽減を示唆した。同じ頃、松方正義租税

権頭も大蔵卿に対して地租改正案を提出した。⁽²¹⁾ 松方も「地価ニ從ヒ租額ヲ定ムルコト」を主張した。

大蔵省の税制改革案では農民への減税が大きな目玉であった。しかし減税には財源が必要である。国内にはめぼしい税目がない。そこで大蔵省はすでに八月段階で関税の課税権をめぐり正院に具申し立てた。⁽²²⁾ もちろん安政の不平等条約により、日本には関税自主権がない。関税の改正には英仏米蘭との協商が必要であった。大久保ら大蔵省首脳は正院に対し外務省とも協議して条約改正を迫ったのである。情報も不足していたのであろうが、随分と甘い見通しである。

このように、留守政府には廃藩以前から積み残された課題、廃藩置縣に伴う案件が委ねられた。留守政府がこれらの問題を解決するためには、十二箇条の約定というしぼりが考慮されねばならなかった。

しかし留守政府上層部において約定の解釈は統一されていなかった。左院から司法省に移る江藤は約定にお構いなく急進的な司法政策を断行した。⁽²³⁾ 緊縮財政論者の井上は、大久保が提起した地租改正と木戸が方向づけた兵制改革の推進を限度と考えていたのではなからうか。

(1) 明治二年六月の諸務変革の指令は諸藩に対して禄制改革を要求するものであった。同三年九月の藩制は藩債の整理等を求めている。結局のところ諸藩は禄制改革に向かうことになる(千田稔『維新政権の秩禄処分』昭和五四年、開明書院、三九二頁)。

(2) 落合弘樹『秩禄処分』(平成十年、中公新書)、四八頁以下。

(3) 『大久保利通文書』第三、四三二頁。

(4) 『大久保利通日記』二、一〇六頁。先行研究が豊富なため深く言及しないが、同案件は大久保、大隈間の激しい議論のほかに、三条、岩倉両公も問題を重要視し事態の推移を注視していた。

(5) 同右書、一二三頁。

(6) 山中永之佑『近代日本地方自治立法資料集成1』、一〇二頁。諸藩に対して法令の趣旨を十分踏まえた上で、旧弊は除き藩ごとの斟酌を認め良好な治績を期待した。

(7) 前掲『維新政権の秩禄処分』、三九二頁以下。

(8) 『岩倉公実記』中、八二八頁。

(9) 『国体昭明政体確立意見書』(『岩倉具視関係文書』一、三四九頁)。

(10) 落合弘樹「留守政府期の秩禄処分と井上馨」(伊藤隆編『近代日本の再構築』平成四年、山川出版社)、五頁。

(11) 落合前掲論文、『江藤新平関係文書』(マイクロファイル

- ム版)。家禄を家産とすることにより課税対象とすれば、財政再建に目途がつくと岩倉に見通しを与えたとみてよいのではなからうか。落合論文でも指摘されているように、『大藩同心意見書』には同問題について「家禄ハ華士卒ノ別ナク改テ家産タラシムルノ制」が構想されている(『岩倉具視関係文書』八、一七〇頁)。このように、禄制改革は新政府の重大な財政問題であり、速やかな解決が求められたし、政府首脳部において重く受け止められていた。その後、木戸案が提起され、引き続き井上案が提示された。
- (12) 『大久保利通文書』第四、三六八頁。
- (13) 高橋秀直『廃藩政府論—クーデターから使節団へ』(『日本史研究』第三五六号)、八〇頁以下。
- (14) 『木戸孝允文書』四、二八六—二八七頁。井上に批判的な板垣の動向を探ったり、左院と大蔵省間の懸案事項である布政使問題に配慮するなど、木戸は留守政府の抱懐する問題をめぐり多大の関心を寄せた。木戸が洋行中の内地策について出発前に布石を打とうとしていたことがわかる。
- (15) 由井正臣他『軍隊 兵士』(平成元年、岩波書店)、三六—三八頁。同規則では、全国に向けた募兵方針を打ち出し、一万石につき五名を差し出すよう達した。しかしこの計画は不首尾に終わった。
- (16) 『木戸孝允日記』二、一一五頁。
- (17) 高橋前掲論文、八一頁。高橋氏が指摘するように、
- 「廃藩政府」は徴兵制を志向していたが、軍制のあり方をめぐって意見は錯綜していた。身分制的な士族の軍隊を念頭においていた西郷が木戸の構想を受け入れたことの意味は大きい。
- (18) 『大久保利通日記』二、一九二—一九四頁。
- (19) 『大久保利通文書』第四、三九〇頁。当時大蔵大丞であった安場に対して大蔵省事務上の指示を与えたものである。
- (20) 同右書、三九二頁以下。廃藩置県に伴い全国の直轄支配が実現し、大蔵省の管轄権は拡大した。大幅な政策転換が進められ、地所永代売買が認められ地券の発行、収税法の制定が行われた。
- (21) 同右書、三九四頁以下。松方は七項目を掲げているが、基本的には大久保らの案とほぼ同様とみてよいであろう。
- (22) 同右書、三六一頁以下。
- (23) 菊山正明『明治国家の形成と司法制度』(平成四年、御茶の水書房)、一四三頁以下。拙著『明治国家と官僚制』(平成二年、芦書房)、一七一頁以下。

五、留守政権の諸政策—各省の動向と大蔵省

留守政府は廃藩置県を引きずっていた。それにもかかわらず、重厚な岩倉使節団の発足によって人事体制は脆弱化

した。当初は太政官三院制の発足に伴い、西郷、木戸、板垣、大隈が参議として三条を支えていた。⁽¹⁾ 岩倉が外務卿、大久保が大蔵卿に配置されることで右院が調整機関として機能する可能性はあったであろう。

しかし「一国の政務の四分通り」⁽²⁾を掌握した大蔵省の誕生は、太政官三院制の矛盾を拡大した。すでにみたように、大蔵省は肥大化しもはや参議らの統制に伏することはなかった。大蔵省は木戸や大隈の影響下に多彩な人材を集めていた。新体制の発足で大隈は多忙を極めたようである。⁽³⁾ 井上は大久保の使節派遣に賛成したり反対したりと、どうも真意が図りきれない。それだけ大蔵省内の派閥抗争が錯綜していたのであろう。約定をめぐる評議を踏まえ、三条の指揮下に大隈が井上の説得にあたった。⁽⁴⁾

大蔵省の拡大方針は木戸の承認下に大久保、井上、大隈により推進された。木戸の制度改革構想に大久保が賛同せざるをえなかったというべきであろう。廃藩政権においても、必ずしも大久保が得手とはいえない財政再建が喫緊の課題であった。したがって、大久保は井上の提案を受け入れ一方、岩倉に対しては転任を打診していた。⁽⁵⁾ 時代の流れは急進派の台頭を招いた。廃藩後の身の振り方として、当初大久保は天皇制国家確立を念頭に中務省設置と自らの

起用を模索した。⁽⁶⁾ これが果たせなかったこともあり、洋行話がもちあがると大久保はすぐさまこれに便乗した。

明治四年九月、もはや岩倉と大久保は外遊に没頭していた。⁽⁷⁾ すでにみたように、留守中の内地策も検討していたが内容はおざなりであった。左院についても「閉局」と簡単に片付けているが、⁽⁸⁾ 木戸や伊藤が黙っていないはずもなかった。その証拠に左院幹部には急進派が登用されたし、大蔵省の布政使問題が懸案となったのはすでにみた通りである。木戸は留守政府の政策課題について、使節一行に同意をとりつけるべく奔走した。

五代友厚が同年十一月に野村宗七に宛てた書簡には、洋行の動機として「木戸と西郷輩動スレバ説不落合趣、木戸精微ニ過困りものとの説。故ニ大久保輩歐羅巴ニ列出し、其跡一途の論を以変革を行ひ度との趣意ニ相聞得申候」⁽⁹⁾という興味深い記述がある。おそらく問題なのは木戸と西郷の関係だけではない。使節派が留守中心配しているのは木戸が抜擢した急進派の暴走である。木戸が構築した多元的な政治体制の下では、思い切った抜擢人事や急進改革が十分想定された。⁽¹⁰⁾

すでに述べたように、井上の態度も二転三転する。九月に大久保に洋行をもちかけた井上が何と翌月には大久保の

派出に反対する。十月九日、大久保は岩倉に井上の心変わり
を「甚困却」と率直に述べた。⁽¹¹⁾ 大久保は木戸が長閑の頭
目の立場から井上を説諭してくれることに期待したが、井
上は木戸の説得を受け入れなかった。井上は自らの進退問
題を正院に持ち込むと聞き、大久保はあわてて止めた。大
久保は自らの渡航を中止する覚悟で井上に対した。井上が
岩倉に辞表を提出したので、大久保も辞意を固めた。⁽¹²⁾

井上の慰留工作はいささか難航した。岩倉も心配して木
戸を再度説得にあたらせた。協議では参議西郷を大蔵省事
務監督とする案も検討された。木戸は井上に書簡を宛て、
参議の大隈にも大蔵省問題に対する配慮を求めたことを綴
った。⁽¹³⁾ もちろん井上は左院の動きをも警戒していたのか、
大久保の不在をひどく心配した。⁽¹⁴⁾ 左院は大蔵省を牽制する
だけでなく、自己の権限拡張にも熱心であった。井上は職
を賭した大久保の説得によりやく折れた。⁽¹⁵⁾

使節派遣に向けた調整は困難を極めた。おそらく留守政
府の進路を予測できる者はいなかったであろう。留守政府
には太政官三院制と十二箇条の約定という二重のしほりが
かかっていた。前者により各省は独走した。後者は様々な
解釈を生んだ。遣外使節派と留守政府派の間で、また留守
政府内部で解釈はまとまらなかった。すでに指摘したよう

に、約定の第六款と第七款では一見相互矛盾があるように
みえる。留守政府期の政治的混乱はこうしたしほりにより
醸成された側面が大きい。⁽¹⁶⁾

後はいうまでもなく、調整力をもつ実力者の不在が大き
い。やはり岩倉、大久保、木戸を欠いては政局の安定は望
めない。それでも各省単位で政策は立案、実施された。こ
の時期の急速な近代化には目を見張るものがある。⁽¹⁷⁾

使節団が出発直前より心配していた大蔵省問題は現実の
ものとなった。民部省を合併して肥大化した大蔵省の威権
は他省庁の反発を招くなど「前途之処も別而不容易」との
木戸の懸念が表面化する。太政官制が多元化している上に
右院は十分に機能せず、正院は調整力を欠いていた。いく
ら大隈が鬼のいぬまの洗濯を称して虚勢を張っても、なか
なかな事態改善の糸口は見つからなかった。⁽¹⁸⁾

太政官三院制と大蔵省は、木戸がいてはじめて機能す
る仕組みであった。大隈に木戸の代わりをせよというのは
無理な話であり、西郷の大蔵省への関与にも限界があった。
そもそも井上が問題視していたのは「正院今日之姿」で
ある。⁽²⁰⁾ 井上は三条―大隈ラインの指導力不足に不安を抱い
ていたのではないか。かくして難問山積のまま留守政府も
船出した。

約定の第七款で新規の改革は凍結されたが、木戸らの奔走によって税制改革や禄制改革、兵制改革は事実上第六款に挿入された。しかし木戸の読みは甘く、第六款はまもなく形骸化し、各省はこぞって政策遂行に邁進する⁽²¹⁾。

事務レベルでも早い段階から準備が進められていたらしく、大蔵省では十月中旬の大久保宛井上書簡には「澁澤上野杯と留守中の事務談合」などとみえている⁽²²⁾。もともと大蔵省の場合は既定の方針があり、井上の指揮により緊縮財政がめざされていた。すでにみたように、既定の方針には長閑の頭目たる木戸の意向が反映されていた。地租改正や秩禄処分は待ったなしの改革であった。

他省も各々懸案を抱えていた。廃藩後、どの省も諸制度の近代化に走り出した。太政官三院制の下では各省卿に人事や政策に関する大幅な権限が賦与された。これが各省の独立性を高めた。左院は立法院に必要な権限の獲得に乗り出した⁽²³⁾。司法省も司法権の行政権からの分離を進めるべく各地に裁判所の設置をめざした。文部省も学制の制定に取り組んだ。

なかでも精力的に近代化政策を推進したのは司法省である。司法省が創設された際、依然として司法権は府県の管轄下にあった。しかしほどなく司法省は東京府の刑事、民

事両裁判権を接収した。同省は司法権の統一を志向し、地方に派遣する司法官を育成するため明法寮を創設した。こうした司法改革は江藤のデザインを具体化したものであったとされる⁽²⁴⁾。

司法省の創設に貢献した江藤は人事にも通曉していた。同省の人事をめぐる弾正台と刑部省の合併についても、「弾正ノ官員ハ、兎角議論而已ニテ、事業ニハ迂ニシテ」などの情報から刑部省官員の割合を増そうとした形跡がある⁽²⁵⁾。司法省はその創設にあたり、「開化ノ国ハ大要其權ヲ三分ニシ⁽²⁶⁾」として三権分立における司法の役割を確認している。司法省の司法改革が推進されるのは、江藤の司法卿就任を待たねばならない。

司法省を「因循」であるとは何と井上であった。その可否は別として、井上が佐々木、穴戸らを「因循」とし、一方司法省内からも島本、河野らが佐々木らの「因循」を大限に伝えたことが、江藤の司法卿就任への道を開いたとの観測がある。いずれにせよ、江藤の司法卿就任により司法政策は著しく急進化する⁽²⁷⁾。

一見地味に見える文部省は大胆な教育改革を構想していた。日本の近代化にとって西洋教育を導入することは実に大きな意義があった。近世の教育基盤であった寺子屋など

を廃止して、西洋の教育法に学んだのである。西洋学に裏打ちされた教育制度が学制にほかならなかった。⁽²⁸⁾

学制の原案として知られるのは、文部省六等出仕長三州より大木文部卿に宛てられた文書である。⁽²⁹⁾ もっともこれは原案というよりも文部卿に宛てた改革メモの色彩が濃厚である。

それまで各藩には一つずつ藩校が置かれていた。長の案では、これら藩校はそのままとし文部省の指導下に教師・教法の改正がめざされた。廃藩置県の趣旨も踏まえ、学制に沿って府県の学校が再設置された。学費にあてる予算措置も大きな問題であった。公費、民費、国庫補助の分担が検討されねばならない。藩校とは異なり、対象となる学生は士族卒の子弟だけでなくあらゆる社会各層の子弟であった。

「学制」については幕末から活発な議論があり、多くのすぐれた建白書が提出されていた。かの佐久間象山も天保八年、松代藩家老に「学制」に関する意見書を提出し、学风の高揚、人材の育成を提唱した。同様の建白書は多数にのぼり、そうした熱い気風は維新後にも持ち越されたとみられる。⁽³⁰⁾ であるから、維新以降、学制の制定は順調に進んだのではあるまいか。

長の意見には文部省内にも異論があった。しかし長が大木文部卿の懐刀であったため、長の意見は尊重された。倉澤剛氏が推定するように、長が起草したと覚しき学制案では、冒頭に勉学の道理、学校設立の趣旨が掲げられ、「官費ヲ以建ツベキニ非ス」としている。⁽³¹⁾ もちろん政府の台所事情もあつたのではあるが、民衆の奮起で小学校を建設することが求められた。政府はそこで周到にも前文に天皇の詔をもってきた。

実際のところ、長は当初より特別扱いされていた。大学が文部省に切り替って早々、渡清中の長について文部省内に席を確保するという特段の配慮がなされた。⁽³²⁾ 大木文部卿は九月に帰国した長に学制立案を強く迫った。その後、長は学制案の総括時に文部少丞、学制実施の段階で文部大丞に就任している。⁽³³⁾ しかし学制制定の推進力となつたのはやはり大木文部卿の情熱ではないか。大木は私邸に文部省首脳らを集めて、草案を練り上げた。

明治四年十二月に学制取調掛が任命されている。文部省が太政官に学制発行の伺を提出したのは翌五年一月である。同の原案は大木の手元で作成されたようである。⁽³⁴⁾ かかる状況から判断すると、従来の研究で指摘された学制取調掛による起草とする見方は誤りであり、大木文部卿が中心とな

って起草にあたつたとする理解が妥当であるとみられる。⁽³⁶⁾

学制に盛られたのは、大中小学区の事、学校の事、教員の事、生徒及試業の事、海外留学規則の事、学費の事である。⁽³⁷⁾ 農業学校、商業学校、師範学校など多様な性格をもつた学校の設置が認められた。洋学が重視されたこともあつてか、海外留学制度は充実していた。政府が西欧の科学技術を修得する人材の育成をめざしていたことはまちがいない。これらを具体化するには、学制に関わる財源を捻出する必要がある。文部定額等をめぐる正院、文部、大蔵間の折衝については稿を改めた。⁽³⁸⁾

全人口に占める華土族の割合はおよそ二十分の一と微々たるものであつたが、その家禄、賞典禄は歳出の四割近くを占めていた。廃藩置県以降も家禄は支給されていた。華土族層の混乱を抑止するためである。しかしすでにみたように、新政府は禄制改革を企図しており、これに追従する藩もあつた。改革の方法としては禄券法により禄制を廃止することが打ち出されていたのはすでにふれた。

明治四年十一月十日付三条宛木戸書簡では、廃藩置県後の処置として「土之常職を被免随而禄募等之處も適宜之御良法を以速に旧土族之安堵仕候様御所致有之度」⁽³⁹⁾との要望が出されている。土族の常職を解き、秩禄処分を断行する

ことが留守政府、とりわけ大蔵省に委任された。

すでにみたように、秩禄処分は約定にいう「新規の改正」ではない。渋沢が会計のことに暗いと嫌つた大久保はもはや渡航し、井上が大蔵省内を統轄するようになると、大久保派は一掃された。⁽⁴⁰⁾ 政策断行の好機といえた。秩禄処分については、政府内部で何ら合意は成立していなかつた。⁽⁴¹⁾

長閥の頭目である木戸の案は、家禄の三分の二にあたる公債証書を土族に交付する。証書は譲渡、売買を可能とした。残りの三分の一の費用を政府は十年間貯蓄する。その後政府が年利の五倍で証書を買上げる。証書の買上げ期間はまた十年としたから、処分は公債証書の交付から二十年で完了することになる。⁽⁴²⁾

木戸の案については、土族が果して買上げるかは疑問である。高橋氏がいみじくも指摘しているように、木戸の提案する買上げ価格の年利五年分とは利子率二割であるから、買上げに応じない土族も少なくないのではあるまいか。⁽⁴³⁾ それでも木戸は自己の案が広く受け入れられると認識していた節がある。大蔵省にしてみれば、木戸の案では運用のコストを負担した上に返還するのでは何のメリットもない。すでに廃藩以前に行われた家禄処分で土族らの生活は窮乏化していた。木戸は土族らの生計に厚く配慮した

のである。

井上はさらに突っ込んだ禄制廃止案を提言した。廃藩前の家禄削減で打撃をうけた士族層に再び苛烈な措置が断行されたのである。華族の家禄は四分の三削減、士族の家禄は総高を三分の一減と決めた。その後士族卒家禄高の六年分を禄券（一割利付）で支給するとした。⁽⁴¹⁾余りに厳しい処分案に海外にいる木戸は士族授産の困難さに思いを致し、強く反発した。⁽⁴⁵⁾しかし、井上は大久保、西郷の同意も取りつけた。明治五年二月、同案件は無事内決した。

士族らは消費者であり、生産者ではなかった。こうした事実を目を向けると、秩禄処分で禄券法を選択したことには危険もあった。頭から生産者になる意思をもたない者は投資する意欲がない。禄券はいとも容易に市場に流れ、下落する危険性があつたのである。

そのことに気づいた大蔵省は禄券の買い上げに奔走するが、如何せん資金がない。⁽⁴⁶⁾そこで外債募集計画が急遽浮上することになる。工部省の所管する事業でも資金不足は深刻であつた。

外債募集計画の先頭に立ったのは大蔵少輔吉田清成である。吉田がアメリカでの起債を期待したのは、ワシントンに大久保大蔵卿と伊藤工部大輔がいるからであつた。とこ

ろが、両者は条約改正につき米国首脳と会談の結果、全権委任状交付のため一時帰国を余儀なくされて⁽⁴⁷⁾いた。

そしてその代わりに論敵森有礼が待ち構えていたのである。木戸が井上宛の書簡で指摘したように、「森少弁務」の言動には大きな問題があつた。森は使節団をミスリードするだけでなく、教育政策など内政にも容喙した。書簡の中で、木戸は森を帰国させ文部省に出仕させることまで提案している。⁽⁴⁸⁾

森は秩禄処分に納得していなかったから、その資金調達のための起債を任務とする吉田と真つ向から対立した。秩禄処分から外債募集へという政策判断について、どれだけ正院が正確な財政指標をみて決定に踏み切ったかは不透明である。なぜ外債募集を選択したのかなど、森の批判に対して政府は十分な説明をしていないことは確かであろう。⁽⁴⁹⁾

いまだいえば駐米大使である森が秩禄処分をまるで日本政府が盗賊の所業を働いたと公言することは適切でない。⁽⁵⁰⁾吉田は森に秩禄処分の妥当性について説明し、理解を求めた。森は自説に固執し、政府に反旗を翻した。

同年春の時点で大蔵省は歳出入概算を一応把握していたが、その後精査の上井上は渡米中の吉田に「歳出入較計二千万円不足」を報じたようである。吉田も井上に同年八月

下旬返書を宛て、既定の方針維持を確認した。⁽⁵¹⁾

森の妨害は過剰であったが、吉田は政府の意向を体して任務を遂行した。だが、外債調達は思いのほか難航した。

吉田は大久保に宛てて「単に政府之クレジット（信義）ヲ以、古債の四倍にあたるものを七朱の利足にて成就いたし候儀は、ちと六ヶ敷被存候」としたためている。⁽⁵²⁾七月二十一日付の同書簡で、吉田は岩倉や森の異論により苦戦していることも大久保に包み隠さず伝えた。

大隈、井上ら留守政府首脳は、外債募集の難航を承知の上で「減却之仕法」と「禄券之方法」の両立をめざす意向を大久保、伊藤、吉田に示した。木戸は「土禄消滅に付国債御募り云々」につき内決し吉田を渡米させたことを承知の上で、なお「従来之来由を被為汲漸を以相化候様」と急進論を牽制した。⁽⁵³⁾木戸はおそらく秩禄処分と士族授産の両立を念頭に置いていたのであろう。木戸にとって留守政府の秩禄処分案は受け入れ難かった。

吉田の起債工作は難航を極めた。明治六年二月、現地で奮闘した吉田は井上に対してアメリカでの起債の困難さを率直に伝えていたようである。井上の吉田に対する返書から、吉田が「禄制ノ義ニ付テ御帰朝マデ見合候様」進言した可能性が高い。⁽⁵⁴⁾吉田が携えた外債募集案は金利七分であ

るが、アメリカの金利はもっと高く、折り合いをつけるのは至難の業であった。海外事情に詳しい伊藤は早くにイギリスなら「二千万金七分利子」で妥結するとの見通しを示していた。⁽⁵⁵⁾

伊藤の筋書き通り、その後吉田はイギリスに渡り独自に交渉を進めた。ロンドンで交渉が妥結するのは明治六年一月のことである。すでに政府は募集額を半額に決めており、吉田はオリエンタル・バンクとの間で契約を結び、一千万超を確保した。これで急進的な秩禄処分案は修正を余儀なくされることになる。⁽⁵⁶⁾事実上の頓挫といっても過言ではない。

秩禄処分によつて歳出の削減を模索する一方、廃藩置県以降は大蔵省租税寮が中心になって税制改革が進められた。明治四年九月、大久保、井上は連名で租税寮の企画を採用し、地租改正の建議を行った。⁽⁵⁷⁾この建議は、早い段階から民部省改正掛等により進められた全国的な土地測量や租税論議をもとに打ち出されたものである。廃藩置県の際にはアメリカで理財・会計等を調査研究した伊藤の指揮下に渋沢、吉田ら加わり、事務章程が作成されたが、そこにはすでに地券税法は折込み済みであった。⁽⁵⁸⁾

井上傘下の渋沢が大久保に反発していたことはすでにふ

れたが、それは大蔵省統計寮が未だ歳入を確実に把握する以前に、大久保が勝手に陸軍省予算を確定したことも関係していた。⁽⁵⁹⁾ 官制改革時には人事上錯綜した状況もみられたが、政策面では地租改正への道程は明確に描き出されていた。

それまで免税地となっていた市街地に対しても地租を課することになった。そこで東京府が選定され、地券が発行されるとともに地租が課された。翌年二月には、地所永代売買の許可も下りた。地租改正の理念は、公平な税負担、金納、土地所有権の公認などである。この土地税制はもちろん留守政府にも受け継がれた。⁽⁶⁰⁾

これらの施策は必ずしも段階を踏んで進められたものとはいえず、性急な側面があったことも否定しがたい。地券発行の成果などが明らかにならないうちに、地所永代売買の解禁が行われた。それは太政官布告第五十号であるが、これには大蔵省達第二十五号の「土地売買譲渡二付地券渡方規則」が伴うことに留意する必要がある。⁽⁶¹⁾

すなわち、大蔵省達は新政府が幕府の土地政策の根幹である地所永代売買を解禁して土地の流動性を高めると同時に、土地税制を構築しようとしているとみななければならぬ。

東京府下の地券発行の主体は地方庁であり、その責任は地方庁の長官にある。太政官から大蔵省へ、大蔵省から地方庁へと地券発行は下達され、責任の所在が明確となった。地租改正法が施行される以前から、地券発行の責任は地方庁にあり、これを大蔵省が監督する仕組みができていたことになる。⁽⁶²⁾

これに引き続いて、一般地券発行の法令を出さざるをえないことは、事前に予測されたことである。「租税改正之大旨各地方へ達」は税制に詳しい陸奥宗光租税頭らの手でまとめられた。陸奥租税頭はまた、大蔵大輔にも上申して、地租改正に向けて地券渡方の条件整備に言及した。⁽⁶³⁾

北條氏が指摘するように、地券渡方規則はやや具体性に欠け、地方官も判断に窮することがある。その場合、地方庁は大蔵省租税寮に伺を立てることになる。この伺・指令をもとに地券渡方規則は追加、増補が加えられ、しだいに整備されていった。地券により土地所有権が確定し、土地の売買、譲渡の自由が認められたことは大きな前進である。

地券の構想がどこから生まれたかは定かではない。幕藩体制下では、町人に土地所有権が認められていた。その土地を売買する際に沽券が発行されたのではあるまいか。こうした事実に基づいて、神田孝平らが提案したとの説も

ある。⁽⁶⁴⁾

すでにふれた地券渡方規則に基づき、壬申地券が発行された。この段階では地券の発行は土地の売買や譲渡の際に限られていたが、同制度の拡充は急速に進み、それからまもなくすべての土地所有者に地券が発行されるようになる。だが、すべての土地所有者に地券を発行するという大蔵省の方針は農民の警戒感を惹起した。農民は地券発行後に政府が増税を断行することを危惧していたのである。

廃藩置県を乗り切った新政府は税制改正の方向を打ち出しながらも、依然石高制に依拠していた。翌五年に入ると、政府はようやく七月の大蔵省達と八月の太政官布告により旧慣の見直しを進めた。しかしなお貢租徴収のため、村請制を保存していかねばならなかった。貢租の移送にかかる村の負担に配慮し、政府は納税にかかる負担の民費支弁を軽減した。⁽⁶⁵⁾

政府は周到に増税への抵抗を緩和するため、増額分を府県に還元し勸業、授産にあてるよう指示した。廃藩置県では政府の実収は増加しているにもかかわらず、地方制度改変に伴う経費がかさみ、全体として財政状況は好転しなかった。時代はいまだ転換期を脱していなかったのである。

(1) 『日本歴史大系4 近代1』、二九〇頁以下。

(2) 『大隈伯昔日譚』、三九〇頁。

(3) 『五代友厚伝記資料』第一巻、一四八頁。

(4) 『大隈重信関係文書』第一巻、四〇四頁。九月二十五日付の大隈宛三条書簡には、なおも井上の見解との隔たりを承知で井上に大蔵省を任せるべく説得する方針が示されている。

(5) 『大久保利通日記』二六、一八〇頁。井上等大蔵省首脳は大久保の留任を求めた。その後も両者の間では意見調整が図られた。もちろん民部省の合併問題が検討された。大久保は吉田を通じ渋沢にも働きかけた模様である。そしてついに両省の合併は明治四年七月二十七日に達成された。

(6) 拙著『天皇親政』、九一頁。大久保はすでに六月下旬に岩倉に対してこの構想を持ちかけていた(『大久保利通文書』第四、三二〇頁)。書簡の中で大久保は「幾重ニモ奉嘆願置候」と岩倉に迫った。

(7) 『大久保利通日記』二六、一八九頁以下。

(8) 『大久保利通文書』第四、三八〇頁以下。大久保は内地策の決定にあたり、留守を預かる板垣、西郷らと調整したようである。しかし大久保の内地策は見通しの甘いものであり、木戸の意向を体した左院はあくまで立法権限の拡大に意欲的であった。

(9) 『五代友厚伝記資料』第一巻、一六二頁。

- (10) 拙著『明治国家と官僚制』、八八頁。
- (11) 『大久保利通文書』第四、四〇一頁以下。文面にみえるように、大久保は木戸を介して井上の説得工作を進めた。井上は頑強に抵抗しており、木戸の説諭にも応じなかった模様である。
- (12) 『大久保利通日記』二、一九三頁以下。大久保は覚悟を決め、井上の辞意撤回に向けて活発に動いた。
- (13) 『木戸孝允文書』四、三〇二―三〇三頁。岩倉は伊藤の意見も視野に入れていた。伊藤の意向は大久保にも伝えられ、同問題をめぐる協議は前進した。
- (14) 『伊藤博文伝』中、六一〇頁。
- (15) 『大久保利通日記』二、一九四頁。大久保は明治四年十月十六日付の日記に、吉田や山県と井上問題を協議したことを記しており、西郷が条件を呑んだことで井上は大久保の派出を容認した。
- (16) 拙著『明治国家と官僚制』、九一頁以下。太政官三院制という制度的枠組みと十二箇条の約定という規制は留守政府の政治過程を強く規定した。留守政府が政策推進に向けて内部的に一枚岩であつたわけではない(『保古飛呂比』五、二四〇頁)。
- (17) 毛利敏彦『明治六年政変』(昭和五四年、中央公論社)、三八頁以下。
- (18) 『伊藤博文関係文書』四、二〇四―二〇五頁。これは明治四年八月三日付伊藤宛木戸書簡であるが、同じ長州出身の大蔵大輔井上に対して「実に心配とは相考申候」と木戸は気配りをみせた。これにひきつづき、井上の去就をめぐり混乱をきたす。
- (19) 『大隈伯爵日譚』、五六八―五六九頁。大隈は内政の整理が薩長の軋轢や官吏の衝突のためにうまく進捗していないことに鑑み、むしろ多数の洋行を歓迎したのである。
- (20) 『大久保利通日記』二、一九三頁。井上は大蔵省と他省庁の衝突を現状の正院では調整できないと見通していたのである。西郷、大隈による正院の運営に井上は至極懐疑的であつた。
- (21) 拙著『明治国家と官僚制』、九八―九九頁。
- (22) 『大久保利通文書』第四、四〇七頁。
- (23) 松尾正人「明治初期太政官制度と左院」(『中央史学』第四号) 参照。
- (24) 菊山正明『明治国家の形成と司法制度』(平成五年、御茶の水書房)、一五八頁以下。
- (25) 『保古飛呂比』五、一五七頁。佐々木はそもそも「是迄彈正台ノ失策モ甚敷」と批判的な見方を示していた。佐々木はそうした彈正台の評価を政府首脳に伝えた。
- (26) 国立公文書館所蔵「公文録」司法省。
- (27) 毛利敏彦『江藤新平』(平成七年、中公新書) 参照。江藤の司法政策には留守政府の主導権確保と長州閥への攻

撃など政治的側面がうかがえる。

- (28) 尾形裕康『学制成立史の研究』（昭和四八年、校倉書房）、八頁以下。尾形氏は、近世における教育の近代化に向けた研鑽と新政府に寄せられた国民教育制度に関する熱心な建白を重視している。基本は西洋教育の導入であるが、主としてアメリカ、ドイツ、フランスなどを参考としている（尾形裕康『学制実施経緯の研究』等参照）。

- (29) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「大木喬任文書」。

- (30) 尾形前掲書、四〇頁。

- (31) 倉澤剛『学制の研究』（昭和四八年、講談社）、「大木喬任文書」。

- (32) 国立公文書館所蔵「公文録」文部省。

- (33) 倉澤前掲書、三九三頁。

- (34) 前掲「大木喬任文書」。

- (35) 井上久雄『増補・学制論考』（平成三年、風間書房）、一二二頁以下。本書では、明治四年十二月二日の学制取調掛の任命を学制制定の画期的時期と捉えている。これにより学制の草案がまとめられ、大木文部卿が大綱を太政官に提出するとの認識が示されている。

- (36) 倉澤前掲書、四二〇頁。

- (37) 文部省編『学制』参照。

- (38) 文部省は学制案に基づき正院に定額要求を提起したが、大蔵省はこれに反対した。結果として正院が矢面に立たされた。

れることになり、三条は大隈参議を通じて井上説得に乗り出すことになる。井上は至極反発したとされる（「公文録」大蔵省之部）。

- (39) 『木戸孝允文書』四、三一六頁。同書簡にみえるように、木戸は禄制改革を「内地之政務純一に帰せざる之基」と考えていたのである。

- (40) 沢田章編『世外侯事歴維新財政談』（昭和五三年、原書房）、二四〇―二四一頁。談話をみる限り、大蔵省内では井上派と大久保派の色分けが鮮明であったようである。井上派は大久保に敬遠されていた模様であり、大久保派の中核は安場保和、谷鉄臣であった。大久保が洋行の途にくくと、井上は安場ら大久保派を事実上追放した。

- (41) 遣外使節出発後、井上が厳しい内容の処分案を提案したのに木戸が強く反発したことからも明らかである。

- (42) 落合弘樹『秩禄処分』（平成二年、中公新書）、七九頁。

- (43) 高橋前掲論文、八〇頁。井上が後に提出する案に対して木戸の案はあきらかに士族に肩入れしていた。それは削減率の相違に如実にあらわれている。

- (44) 落合前掲書、七九頁以下。

- (45) 『木戸孝允文書』八、一〇七頁以下。

- (46) 落合前掲書、八二頁。鉄道建設など工部省の担当する事業資金を含めて最高三千万円を上限に外債募集が検討された。

(47) 『大久保利通文書』第四、四二〇頁。森有礼公使は条約改正を急いだ、万国公法に則り米國は日本側に全權委任状の提出を求めた。

(48) 『木戸孝允文書』四、三四六頁。木戸は井上宛に「彼(森有礼一筆者)今日之処今日之有様に而は御國之御為とは不相成と奉存候」と書き送り、事態を憂慮した。

(49) 井上や渋沢など大蔵省サイドの意向が全面的に投影されているとみられるが、資金調達法の決定過程については千田稔氏の研究を踏まえ、稿を改め精査してみたい。約定の規定に照らしても、洋行派首脳との調整がなされてしかなるべきであろう。岩倉が森と同様、外債に反対していることから、留守政府正院は十分な根回しを怠ったのではない。井上が正院にある大隈参議との調整に動いた形跡は認められる(『吉田清成関係文書』一、九二頁以下)。

(50) 落合前掲書、八九頁。木戸が批判したように、森の言動はいささか常軌を逸していたようである。吉田がつとに指摘したように、少なくとも外交官としては不適切であった。

(51) 『世外井上公伝』第二卷、三〇頁。その間、井上は同年五月段階での歳出入概算を参議の大隈に提出した。外債募集は歳入欠陥を補填しようとする大蔵省のペースで進められたが、財政通の大隈を擁する正院を無視していたわけではない。

(52) 『吉田清成関係文書』三、三一四頁。同書簡では、森の異論を和約して添付したり、起債の報告が井上との関係や連絡上の便宜により前後したことを率直に詫びるなど、深い配慮が加えられている。

(53) 『木戸孝允文書』四、三八五頁。

(54) 『世外井上公伝』第二卷、一七頁。廟堂では意見が分かれていた。井上は資金調達が進展しない以上、秩禄処分発表の見送りを決断せざるをえなかった。井上はその旨をアメリカ出張中の吉田に伝えた。

(55) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「井上馨関係文書」。

(56) 落合前掲書、九四頁以下。

(57) 『大久保利通文書』第四、三九二頁以下。留守政府が地所永大売買を許可したのを受けて、大久保大蔵卿と井上大蔵大輔は連名で正院に対して抜本的な税制改正を求めた。

(58) 丹羽邦男『地租改正法の起源』(平成六年、ミネルヴァ書房、二七四頁)。

(59) 『世外侯事歴維新財政談』、二三八一―三九頁。大久保は太政官に打診後、井上ら大蔵省首脳に陸海軍予算として八百万円の出出を迫った。談話記録によれば、歳出入の調査中の井上らは大いに当惑し、反発した。大久保は立腹し、大蔵省に詰め寄った。

(60) 佐々木寛司『地租改正』(平成元年、中央公論社)、七三頁以下。明治政府の財源を確保するべく、大蔵省はそれ

までの貢租額を算定し、新たに地租を地価の三パーセントに設定した。商業などへの課税が難しいことから、旧貢租の総額を算定基準とした。この時代は依然産業の八割が農業であったから、主たる課税対象は耕地ということになる。

(61) 福島正夫『地租改正の研究』（昭和四五年、有斐閣）、九三頁以下。大前提である田畑永代所有の解禁とは、土地領有権を廃棄し農民による土地私有を公認することである。

(62) 北條浩『明治初年地租改正の研究』（平成三年、御茶の水書房）、一二二頁以下。

(63) 同右書、二三頁。北條氏は陸奥の地租改正への功績を高く評価している。

(64) 佐々木前掲書、三六頁。

(65) 奥田晴樹『地租改正と地方制度』（平成四年、山川出版社）、一二頁。

六、結びにかえて

明治四年の前半においては、周知のとおり政府内部で制度改革が大きな争点となった。木戸は後藤や江藤の官制改革案では諸省の独立性が高く、政局の不安定化を招くと懸念した。一方、大久保は政体改革と人事体制を結びつけ、すばやく岩倉、西郷の同意をとりつけた。大久保は木戸、

西郷の参議起用を軸に政権運営の円滑化をめざした。大久保の周旋は周到であり、不満を抱えた木戸の同意を引き出すことに成功した。大久保自身、かかる政体構想を全面的に受け入れていたわけではなく、自己の処遇をめぐっても大きな不満を抱いていた。

木戸は廃藩置県を挟んで、制度取調に邁進した。木戸と大久保の政体構想には隔たりがあったが、岩倉の調整もあり太政官三院制の原型が形作られた。大久保は中務大輔就任を断念し、やむなく大藏卿を引き受けた。井上が民藏合併を提議すると、大久保は直ちに周旋に動いた。

制度改革論争は木戸の主導下に進められた。太政官の一元的統制をめざして参議・省卿兼任を志向した大久保の意向は退けられた。そのため、新体制は多元的となった。大藏省では卿の大久保と大輔の井上が対峙し、派閥抗争の様相を呈した。それでも、大久保は吉田や伊藤、渋沢と会談し、省務に没頭した。

そこで急浮上したのが洋行問題である。九月中旬、井上は大久保に洋行を勧めた。大藏省で微妙な立場にあった大久保にとっては渡りに船である。大久保はすぐさま岩倉に洋行について打診した。留守中の内地策として大久保は大藏省人事の正院掌握や左院閉局を提言しているが、いささ

か甘い見通しであった。正院は各省の人事に介入できない仕組みになっており、左院は後藤、江藤らにより独自の意思で動く構えであった。太政官三院制の矛盾、とりわけ大蔵省問題は留守政府に先送りされた。

留守政府に積み残されたのは制度にとどまらず、政策課題に及んでいた。高橋秀直氏も論究されているように、秩禄処分と地租改正は木戸の政治指導により、その措置は留守政府に委ねられることになる。前者については早い段階から検討されてきたが、岩倉の意向もあって禄券法への道筋がつけられることになった。後者の税制改正については、廃藩置県以降加速化し、大久保らにより正院に持ち込まれた。税制改革案では農民への減税が検討されたが、財源問題で難航し、税法の統一は持ち越された。

木戸が主導する形で、留守政府の政策課題が明確化された。多元的な太政官制と肥大化した大蔵省の運営は本来、木戸がいてはじめて可能だったのであり、大限の政治指導には限界があった。正院による統制が効かないまま、各省は独自に走り出した。

留守政府は出発前の木戸によるお膳立てを無視して急進化することになる。井上率いる大蔵省しかり、江藤を頂く司法省しかりである。留守中の大蔵省は予算編成（定額問

題）のほか、井上の指導下に禄制改革と地租改正の準備に着手した。前者については、木戸案より厳しい秩禄処分案が提示され、歳入欠陥を補填するべく大蔵省は吉田を渡米させ外債募集計画を推進した。後者をめぐっては、大蔵省租税寮が中心となり、公平な税負担、金納などをめざして改革が断行された。

約定の有効性もさることながら、留守政府を大きく規定していたのはやはり太政官三院制と正院の指導力不足である。留守政府首脳がかかる問題に対処したのは明治五年以降である。廃藩置県が先送りした政策課題にいかに取り組むか、留守政府には確たる方針がなかった。各省が近代化政策の推進に突き進み、政策過程は無秩序なものとなった。制度的矛盾もあり、正院や右院は十分に総合調整機能を果たすことができなかった。これが定額問題に結びつき、やがて予算紛議に発展してゆくことになる。

明治四年の新政府は、制度改革論争、廃藩置県の断行、岩倉使節の派遣と重大な案件が続発したが、そのつけは多大の矛盾を抱える留守政府に委ねられたのである。