

# 元老院改革と保守勢力

——宮中と府中のはざままで——

笠原英彦

- 一、はじめに
- 二、元老院の創設と佐佐木高行
- 三、元老院議員・柳原前光の保守主義
- 四、保守勢力の動向と宮中
- 五、元老院改革をめぐる攻防
- 六、結び

## 一、はじめに

本稿の目的は、これまで筆者が手掛けてきた天皇親政運動や宮中・府中の関係についての考察を踏まえて、元老院改革をめぐる政府内外の論争を追いながら、宮中と元老院を政治的基盤として発展した保守勢力の果たした役割を明らかにすることにある。明治一四年政変の政治過程において、争点化した国会論や開拓使官有物払い下げ事件への対応を契機に、保守勢力は中正党の結成へと向かった。中正党の中核となったのは、侍補職廃止以降再

結集した宮中派と元老院改革を推進する元老院議官派であった。

宮中派と元老院議官派の双方に属し、両者の提携に大きな役割を果たしたのが、佐佐木高行であったことはまちがいない。佐佐木の行動履歴とその背景については、かつて拙著『天皇親政』<sup>1)</sup>で述べた通りである。土佐藩出身であることや岩倉遣外使節への参加、元老院議官としての活動、侍補就任による宮中入りといった経験が、保守主義者としての佐佐木の思想と行動に投影していた。

佐佐木はまた、明治天皇の侍読や侍講を長きにわたり務め、君徳培養に熱心な元田永孚の思想や同人との交流から大きな影響を受けた。佐佐木は元田ら侍補グループと天皇親政運動を展開し、とりわけ大久保利通の遭難直後から天皇に直訴して発奮を促し、有司専制と批判された政府首脳にも天皇親政体制の整備を強く迫った。すでに佐佐木は明治八年七月二日に元老院議官に就任し、公議政治の漸進的発展に注力していた。このとき佐佐木は同様に保守主義的志向を有する元老院議官と関係を深めた。佐佐木と同日付で議官に任命された公家出身の柳原前光である。

柳原は明治初期の外交官としてはいま一つ振るわなかったが、帰国後は岩倉の配下にあつて島津久光の守旧的改革に対し岳父伊達宗城とともに沈静化を図り、華族の利益を保護するべく奔走した。既存の柳原前光論を批判的に再検討するべく、岩倉や佐佐木の保守主義を柳原が如何に具体化したか、国立国会図書館憲政資料室所蔵の新史料等を駆使して、解明してゆきたい。

柳原は妹、愛子が明治天皇に嫁ぎ、後に大正天皇となる嘉仁親王を儲けていた。柳原は元老院議官として佐佐木との連携を強化し、明治一三年以降、駐露特命全権公使に転出して、尾崎三良ら公使館員の助力を得て、ロシアの帝室制度を調査・翻訳して岩倉や佐佐木らに送付した。そうした活動に向けた柳原の意図と保守勢力のその後の拡大との関連性について考察を加えたい。

そして、佐佐木ら保守勢力にとつて重要な政治課題であつた元老院改革をめぐる伊藤博文ら政府主流派との攻防を追う。国会論の沸騰に伴う在野民権派の台頭を背景に、政府主流派も宮中・府中関係の変化を踏まえて如何に保守勢力の抑止力を利用しようとしたか、両者が天皇親政に基づく政府改革へと収斂してもなお、合意を形成するに至らなかつた原因についても探求してみたい。

## 二、元老院の創設と佐佐木高行

元老院を含め広く公議機関開設の端緒となつた民選議院設立の建白書が提出されたのは、征韓論政変で知られる政府分裂の翌年、明治七年一月一七日のことであつた。前年の政変で野に下つた前参議、板垣退助らが、留学先のイギリスより帰国した古沢滋や小室信夫らの意見を徴して天賦人權論を掲げる愛国公党を結成し、その五日後に同建白書を左院に提出したことはよく知られている。古沢、小室、板垣のほか、岡本健三郎、由利公正、江藤新平、後藤象二郎、副島種臣らが連署、建白した。

そこには、「方今政權ノ帰スル所ヲ察スルニ、上帝室ニ在ラズ、下人民ニ在ラズ、而独有司ニ帰ス。其有司、上帝室ヲ尊ブト曰ザルニハ非ズ、而帝室漸ク其尊榮ヲ失フ、下人民ヲ保ツト曰ザルニハ非ラズ、而政令百端、朝出暮改、政情実ニ成リ、賞罰愛憎ニ出ツ、言路雍蔽、困苦告ルナシ」とみえる。不平士族の有司専制批判という側面が大きいといつてよからう。これに対し佐佐木は、「但即日新聞紙ニ掲載ス、其ノ政府ニ対シ不平ノ余、真ニ国家ヲ憂ヒテ建白セルノ実ナキ嫌アリ、如何トナレバ、孰レモ昨今迄要路ニ居タルニ、其形跡軽薄ノ誹リ多ケレバ也」と批判的に受けとめた。<sup>(2)</sup>

建白にとりわけ敏感に反応したのは、かねてより立法府の樹立に熱心な木戸孝允である。木戸は同月、同郷の

地方官で大阪にあった松本鼎に宛てた書簡において、「此度旧参議連と一同民選議院御開き天下之世論御採用と申建白へ連名に而差出申候。天下之世論を取ると申事は兎に角公論に御座候」と高く評価した。しかしその一方で、有司専制批判には反論を加え、「旧参議連之ときより朝出暮改も少く政令も百端は不出却而旧参議連之とき総而此弊多し」と反論した。<sup>(3)</sup>

同建白書が提出された左院では、早くも後藤議長の下に官選ながら当時の知識人が集められ、正院の諮問を受けるだけでなく、公議政治にも前進がみられた。留学経験はなかったものの、左院で少書記官を務めていた宮島誠一郎は「立国憲議」をはじめとして、憲法の制定をめざして議論を活性化させた。同人の憲法試案はいずれ立憲君主制をめざしながらも、当面は君主制の確立に力点を置いた。だがそうした君権重視の志向は伊地知正治同院議員らの支持が得られた一方、より民権の伸長を視野に入れる江藤新平らの反発を招いた。宮島は民選議院をめざしながらも、民衆の開化の度合いに応じた発展を企図し、まず君民共治の階梯を踏むことを想定した。<sup>(4)</sup>

こうした宮島らの見解が表明された背景には、依然として政府内外に旧封建領主、華族からなる守旧派が大きな発言力を有していたからにはかならない。島津久光や岩倉ら大臣層はそうした立場を代表して元老院の設置を推進しようとした。<sup>(5)</sup> 大久保政権は前年の政権分裂により弱体化した政権基盤を強化する上からも、守旧派にも配慮し久光の内閣顧問への起用に踏み切っていた。

明治七年四月上旬、板垣らは郷里、高知に立志社を創立し、同月一八日には自ら標榜した内治優先に反する大久保政権の台湾出兵に反発して、参議の木戸が辞表を提出した。この間、佐佐木は高知の情勢につき情報収集に努め、岩倉とも頻繁に書簡を交換していた。岩倉は三条、海江田らと協議し、佐佐木に「木戸氏へ得と御申入置可給候」よう周旋を要請していた。<sup>(6)</sup>

こうした動向に危機感を強めた政府は、政権基盤強化の布石として同月末には、久光を左大臣に充ててバラ

スを探ろうとした。しかし久光は政府内の開明派に対する警戒感が強く、「当時久光深ク大隈ノ財政始末及其私富ノ由来ヲ怪ミ、縷々之ヲ朝廷ニ公言シテ、大ニ諸大臣ノ苦心ヲ来セリ」という有様であった。<sup>(7)</sup>同年五月五日の木戸日記には、「伊藤博文来訪談話数字島津左大臣類に余に面会せんことを欲する云々を伝聞せり、依て余帰途杉孫七郎を訪ひ孫七郎に託し余より謝絶せり」との経緯が記されており、久光がさらに海江田を通じ木戸への接触を試みていたことも知られる。<sup>(8)</sup>久光にも大臣の職責を全うしようとの意図があつた可能性もあろう。

大臣らは政権基盤の強化を企図したが、久光は服制から租税、兵制の復旧まで旧態依然たる内政改革を要求して政府首脳を大いに悩ませた。しかしその背後には、新政府の欧化政策に不満な華族層が控えており、政府も無碍に久光の守旧的な要求を撥ね退け難かつた。岩倉はむしろかかる情勢を踏まえて、同年三月から五月にかけて、三大臣とともに天皇を補佐するべく元老院の設立を推進しようとした。<sup>(9)</sup>

錯綜、膠着した事態を打開するには、何としても木戸と板垣の政権復帰が強く求められた。同年末、政府内における薩摩閥の勢いを牽制するため、井上馨が木戸への働きかけを強めた。<sup>(10)</sup>この頃実業界にあつた井上は政局の混迷を打開すべく、伊藤とともに思案を巡らせ、木戸に上京を促した。明治七年一月六日の木戸日記には「井上馨より書状到来、東京の近況を申越せり」とみえる。<sup>(11)</sup>井上は木戸を大阪に招き寄せるとともに、古沢や小室を通じて板垣を大阪に誘つた。一人政府に残っていた大久保を引き出したのは五代友厚にほかならない。こうして大阪会議に向けて下準備が進められた。大久保が木戸、板垣らと話し合い政府復帰を実現する上で積極的に活動し、その際、五代の大阪の私邸が提供されたことはよく知られている。

大久保が政府の修復を速やかに決断し、井上、伊藤が奔走、議会政治の推進に熱心な木戸と板垣の理解が得られたことで、事態は急速に動き始めた。年明け一月二三日の木戸日記には、「十一字井上に至り一字過より共に板垣退助を訪ふ小室古沢も同居同氏等民選議院論に付余等の考案も陳述し」とみえ、同月二九日の日記には「大

久保と会話、政府の事情を談せり」と記されている<sup>(12)</sup>。同年二月三日の木戸宛三条書簡においても、「病中迷惑にも可有之候得共、是非共神速上京相成候様御沙汰も有之候」と説得した様子<sup>(13)</sup>がうかがえる。

大久保は民選議院についてはもちろん慎重であったが、木戸を政府に繋ぎとめることは喫緊の課題であり、立憲制の導入で木戸と歩調を合わせる必要があった。また、板垣が在野において急進化することを避けるねらいがあったことはいうまでもない。かくして関係者の努力は実を結び、明治八年二月一日に大阪会議が開催された。佐佐木の日記には、伊藤が山口にあった木戸を説得し、大久保への周旋の経緯や板垣との交渉の過程が具体的に記されている。その過程では民選議院や三権分立、憲法編成など議論された論点についても付記されており、元老院、大審院、地方官会議の体制がまとめられる経緯を知る上でも示唆的である<sup>(14)</sup>。

同年三月には木戸と板垣が参議に復帰し、四月一四日には「漸次立憲政体樹立の詔」が発せられた。佐佐木はその後一貫してこの詔を重視し、天皇の威令が行われるよう元老院の改革にも熱を入れた。佐佐木はこの詔に裏打ちされた元老院の在り様について格別の思い入れを次のように綴った<sup>(15)</sup>。

元老院議員（議官―筆者）ハ、勅任官奉命の中天皇陛下ノ御特撰ト申ス事ニテ、年限ハ五ヶ年ノ由也、右四参議而已ニテ、其他ヘハ漸ク一通り御相談位ノ由ナリ、因ツテ高行杯ノ見込ハ、表面申立テ候譯ニハ参リ不申、就テハ、伊地知議長ヘ聞込ノ儘ニ申立テタリ、其見込ハ、元老院被置ルコトハ可宜候ヘ共、其権限並ニ其議員ノ人選極メテ御大事ト思フ故ニ、議員ハ御一新ノ時大功勞ノアリタル人、又ハ皇族併華族ノ中、是亦右ノ功勞有之人等僅ニ御据置相成リ、御国政ノ大体ヲ監スル丈ニ致シ、左院ヲ参議院トカニ改名シテ、正院ノ顧問等備ヘ、元老院ヘモ正院ノ為ニ答弁スルノ規則ト致シ度

佐佐木の元老院構想も未だ不完全ながら、勅選議員により構成される天皇の「元勳会議」が想定され、左院の

後身ではなく「正院ノ顧問」の位置づけが与えられていた。とまれ、ここで示された佐佐木の基本的構想は、後の元老院改革でも大きく変わることはなかった。

当初は木戸や伊藤が中心となつて元老院の構想を具体化した。大久保、木戸、板垣、伊藤が政体取調会議を開催し、伊藤らの原案が検討された。原案からわかるように、板垣の理想主義的な構想では政府内がまとまらず、そうかといつて、久光や岩倉を会議に入れたら守旧的な組織に傾斜してやはり決裂することは目にみえていた。大臣層を政体取調会議のいわば蚊帳の外に置く手法に対し、間に入った三条は心配したが、ここは元老院をより漸進的な性格にしようとする木戸の方向性を尊重するしか方法はなかったとみられる。事態の進展に伴い、心配性の三条も木戸のお膳立てに納得した。<sup>(16)</sup>

幸い天皇の理解も得られ、「嶋津建言一件叡慮之處、御採用難相成事件は断然御採用不相成旨御論被遊、建言中可採件々取調、評議に可相成旨判然御沙汰被遊候との勅諭に候」と三条は同月二日に木戸に書簡を宛てた。<sup>(17)</sup>久光ら守旧派を遠ざけ伊藤らにより準備された原案について、その主たる内容に考察を加えてみた。<sup>(18)</sup>同原案についてはすでに久保田哲氏が検討を加え、「下院への具体的検討がないこともあつてか、元老院を具体化していくなかで、構成員の面においても制度・権限の面においても、上院としての位置付けは棚上げになつたことが看取できる」と論じている。<sup>(19)</sup>

しかし元老院設置前後の流れを視野に入れつつ同原案を再検討すると、「公議」を尊重し、「於是元老及ヒ地方會議の両院ヲ開キ」と記されている。しかも原案には、ここに「元老院ヲ設ケ以テ立法ノ原ヲ廣メ」との書き込みがみられる。また、この「両院」が五箇条御誓文の拡充と位置づけられていることもまちがいない。よつて筆者は、木戸や伊藤は元老院と地方官會議による両院制（二院制）を構想していたとみなしてよいと考える。<sup>(20)</sup>確かに板垣のいう「民選議院」ではないが、官選という漸進的性格を有する地方官會議を加えて「両院」制を志向し

ていたとみるべきではなからうか。守旧派はともかく、佐佐木のような保守派への目配りとも考えられよう。

一方、同年七月二日に佐佐木とともに元老院議員に任命された柳原前光は、比較的佐佐木に近い保守派とみなされることが少なくないが、久光の進める守旧的な改革にもかかわり、久光への対応をめぐり宇和島の伊達宗城に政府への周旋を求めた。いうまでもなく、宗城は柳原の岳父にほかならない。明治初期の外交官としての柳原の評価は必ずしも芳しいとはいえないが、公家出身というだけでは片付けられない多様な行動原理が認められる。<sup>(21)</sup> 海外情勢に明るく立法技術にもすぐれた柳原だけに、上記の行動はいささか理解しがたい面もある。<sup>(22)</sup>

大久保は政府に復帰した木戸らの意向を迎え、華族の頭目たる岩倉や久光を政体取調から外した。その反動が急速に表面化し、両名は辞表を提出した。元老院の創設に伴い左院も廃止となったため、伊地知正治議長をはじめ同院関係者の不満も顕在化した。伊地知が左院副議長の佐佐木と見解が一致したように、両名は政府改革を「不体裁」と断じ、「方今ノ人情眼前ノ功利ヲ計リ、遠大ノ見識ナキ」とし「国家ノ衰弱ヲ互ニ憂へ」た。<sup>(23)</sup>

しかし勅語が出された以上、事態は元老院章程の制定と元老院議員の任命へと進んだ。議官人事をめぐって調整は難航した。とりわけ井上馨と陸奥宗光については反対意見が少なくなかった。前者は木戸が懸命に推したが、岩倉は強く反発した。また板垣が推したとみられる陸奥の登用については、土方久元が佐佐木に語ったように、「監部ノ筋悪説相聞へ」、岩倉のみならず久光も難色を示した。とはいうものの、後藤象二郎や大隈重信らが黙っていないとの観測もあり、井上は見送られたが、陸奥は任命された。<sup>(24)</sup>

井上についても、三条邸で大久保、伊藤らが話し合ったが、容易に決着には至らなかった。木戸は一方で古沢小室、渋沢栄一とも井上の人事をめぐり調整を進めた。<sup>(25)</sup> 木戸は議官発令直前まで周旋し、井上からの書簡により井上の起用を断念し、陸奥については民権派の頭目である板垣の去就を不安視して、結局受け入れたとみられる。やはり政府にとっては、大阪会議の成果を無にすることはできなかつた。三条も四月二二日付の木戸宛書簡で、

「後藤、陸奥等之事には追々物議蜚集」と懸念を表明していた。<sup>(26)</sup>

創設早々の元老院議官は、こうした複雑な事情もあり、二回に分けて任命された。四月二五日には、後藤象二郎、勝安芳、由利公正、福岡孝弟、山口尚芳、吉井友実、陸奥宗光、鳥尾小弥太、三浦梧楼、津田出、河野敏鎌、松岡時敏、加藤弘之が任命された。遅れて七月二日、有栖川宮熾仁親王、柳原前光、佐野常民、黒田清綱、長谷信篤、大給恒、壬生基修、秋月種樹、佐佐木高行、斎藤利行が議官に就任した。前半とは異なり、後半には皇族や公家からも登用された。佐佐木らも含め、保守派の比重が高まったことはまちがいない。その背景には、政体取調から外された岩倉、久光への配慮もあった。

五月下旬の佐佐木の日記にみえるように、政権を主導する大久保が内務行政に専念し、一方木戸と板垣も三条と向き合ったことから、「岩倉ハ独立ノ光景」に映じたとされる。すでに述べたように、久光への対応には柳原があたり、海江田とともに岩倉との間のパイプ役を果たした。元老院の創設や議官の選任をめぐる久光の異論にも柳原が対応した。<sup>(27)</sup>

七月中旬になると、「又々島津公ヲ元老議長ニ置カレタルガ可然トカノ事ニテ、柳原前光辺ニテ周旋モ有之、有栖川宮ニモ御心配ト相成リ」、八月には遂に「内勅ヲ以テ、柳原ヨリ島津公へ御沙汰アリタル」との事態に立ち至った。木戸はこれに反発して直ちに後藤に伝えたため、後藤も副議長を辞職する意向を示した。久光の復旧の提言は、明治五年の近畿・中国・九州地方巡幸以来かなり長期化し、大久保政権下では三条・木戸の意向が通り岩倉や自分の意向が軽視されがちなことに久光が不満を募らせていたことは、柳原を通じて佐佐木の耳にも達していた。しかし久光の元老院議長案は余りに非現実的に過ぎた。<sup>(28)</sup>

### 三、元老院議員・柳原前光の保守主義

明治八年七月に元老院入りした佐佐木は、板垣の動静や郷里、高知の政情不安もあり、しばし静観の姿勢に徹していた。元老院議員も補充人事で守旧派や保守派に配慮が加えられたが、やはり全体としては旧土佐藩出身者が多く、板垣の政権復帰の代償として民権派の色彩が強まったとみられていた。同年九月の日記において、佐佐木は「此頃ハ一体ノ事ニ関係シテ周旋スル事ヲナサズ」と記し、専ら征韓論政変後の土族の活動を注視していた。また佐佐木には、「一昨秋以来尽力周旋シタルコト、却ツテ不都合ト相成タル光景」との反省もあったようである。<sup>(29)</sup>

上述のように、元老院章程等をも念頭に、創設時より元老院を両院制のうち上院と位置づけようとの構想があったのではないかと問題提起した。佐佐木は同年九月下旬の日記に、「只今ノ元老院ハ欧米各国ノ上院ヲ模擬シタル事ニテ」との認識を示し、議員の増員や「天下名望ノ帰スル人物」の登用等を考慮した。<sup>(30)</sup> 後述するように、佐佐木はこうした元老院議員の構成員についての考え方をその後も変えることはなかった。そこからは、華士族の社会的な役割について、佐佐木が前向きな構想を抱懐していたことがわかる。

同様に、元老院議員に就任した柳原前光も華族の保護に尽力するが、柳原の政治的スタンスを理解する上で、守旧派の頭目である久光への対応に注意を払うことが不可欠であろう。振り返れば、久光は明治五年の西国巡幸に際して天皇に提出した守旧的な内容の建白といい、左大臣就任後に久光が天皇の嘉納しなかった服制を再び持ち出し、太政大臣三条を通じて天皇に具申しようとするなど、その強引さには目に余るものがあった。これに対し上述したように、柳原はかかる久光の行動を「全局相破れ候」と危険視して伊達宗城に周旋を促した。<sup>(31)</sup> 政権発足後いまだ日が浅く、新政府首脳といっても、久光のような国父や諸侯らからみれば、所詮は下級士族と映じて

いたにちがいない。いかに四民平等といっても、身分をめぐる意識がそう容易に解消するわけもなからう。

依然として久光の背後には、新政府の欧化政策により既得権を奪われ不満を鬱積させた華士族が少なからず控えていた。現に中山忠能や嵯峨実愛、池田慶徳らが久光の意向を迎え入れるよう政府上層部に働きかけていたことは、久光の過激な言動を勢いづけていた。太政大臣であった三条の肚のすわらない姿勢も、少なからず守旧派の態度をより尊大なものとしたといえよう。しかし明治八年一〇月の勅語を契機に、華族らの社会的地位が保障されたことで、薩長藩閥政権との妥協が成立した。<sup>(32)</sup>

こうした経緯をみると、かつて長井純市氏が指摘したように、「柳原が久光に信頼感を抱いていた」とか、「久光は伊達同様、旧藩主クラスの有力者で、(中略)当時、政府中枢にいた下級士族出身の政治家に対し当然大きな発言力を有するべきであると柳原は考えていた」、あるいは「久光のいわゆる守旧的な意見に共鳴する一面を柳原は持っていた」という評価は果して妥当であろうか。<sup>(33)</sup> 筆者は俄かに賛同しかねる。

柳原は久光の言動を警戒し、穏便な着地点を真剣に模索した。久光の性格を知悉しその短い導火線に火が点くことを回避しようとしただけで、柳原が久光と同様に守旧的であったとは考えにくい。だからこそ、政府首脳も一連の久光問題の処理を柳原に委ねたのであろう。もちろん柳原が伊達と姻戚関係にあり、華族の利益擁護にも熱心であったこともその理由に挙げられよう。

明治八年四月に入ると、久光の元老院議長兼任案が浮上した。内勅をもって久光に議長兼任を吞ませ、元老院で久光の要求を審議させようと政府上層部は企図したとみられる。しかし欧化政策の旗を降ろす気のない政府は、久光が「概要ニテ且前途国計ニモ関スル重事」としていた服制の更改だけはけつして諒としなかった。<sup>(34)</sup> そのため、これに業を煮やした久光が辞職、帰県という拳に出る可能性が高まった。柳原や伊達は事態を深く憂慮し、同様に嵯峨をはじめ華族らも久光への対応をめぐる鳩首会議に明け暮れた。<sup>(35)</sup> すでに天皇も「鹿兒島行在」中の久光

の建議を大筋において嘉納し、「之を元老院會議に付せん」として<sup>(36)</sup>いた。

この間、久光は要求の実現に向け、気弱な三条を突き上げた。同年五月から六月にかけて専ら柳原が政府・久光間の周旋に奔走し、ようやく七月中旬に三条が元老院の拡張を告げ、叡慮をもつて議長兼任を申し入れたことにより、ついに久光の同意を引き出した。しかしながら、この人事案をめぐり政府内に異論を生じた。木戸や大久保は、久光の元老院議長兼任は混乱の種をまくだけであるとし、左大臣との兼任にも異例と難色を示した。その結果、早くも同年七月末に久光の人事は白紙となったのである。同月三〇日付柳原宛三条書簡からは、直情徑行型の久光の動きを心配した三条が、直ちに柳原に「此旨内々御含迄」と久光への慎重な周旋を求めたことがわかる。柳原も三条の「不安」を十分に理解した。<sup>(37)</sup>

元老院議官に着任早々の佐佐木も、同日に議官に就任した柳原からの情報として、この頃の時局について「七月中旬頃ヨリ、又々島津公ヲ元老議長ニ置カレタルガ可然トカノ事ニテ、柳原前光辺ニテ周旋モ有之、有栖川宮ニモ御心配ト相成リ、八月ニ至リテ、遂ニ内勅ヲ以テ、柳原ヨリ島津公へ御沙汰アリタル処、木戸杯ハ右ノ段不可然トノ事ニテ、後藤へ内通シ、後藤モ同意ニテ、若シ左府公議長ト相成候時ハ、副議長ハ辞職至スト申ス事ナリ」などと日記に記している。<sup>(38)</sup>

このようにみると、柳原を通じて久光に表明された三条の意図や天皇の御沙汰などからも明らかのように、宮中・府中の双方において元老院のあり方をめぐる議論は余りに不十分かつ場当たりの過ぎたといわねばならない。これでは立法はおろか、元老院が依然として実際にはガス抜きの機関以上のものではなかったといつても過言ではなからう。三条らの浅薄な言動や不見識な久光への対応ぶりは、木戸や志の高い元老院議官にとって憤懣やるかたない対応と映じたのではなからうか。木戸ら公議政治を真剣に希求していた者にとつて、それは理念も何もない無節操な言動と受け止められて当然であらう。木戸が七月二〇日付で三条に宛てた書簡には、「島津

奉命相成候とも則日より元老院中紛転相生じ候」あるいは「朝威も地に落候次第」など三条の対応を論難する字句が踊っていた。<sup>(39)</sup>

それでは、柳原は元老院議官として如何なる意識をもって行動したのであろうか。柳原は明治九年八月、「金祿証書売買ヲ禁スルノ件」なる意見書を元老院に提出したが、そこには柳原の華士族保護の姿勢を読み取ることができよう。柳原が同証書の売買を禁じようとしたのは、売却により価格の下落を回避しようとしたからにほかならない。<sup>(40)</sup> 根っからの商人らを相手に、華士族がいわゆる「士族の商法」と揶揄された不慣れな新規参入を試みても、それによって生計を立てることは容易ではなく、財産形成への道のりは険しかった。柳原はそうした事情に通じていたからこそ、かかる意見書を提出したにちがいない。

かつて福澤諭吉は、旧習にひたる華族層にも廃藩置県を契機に「開進論」を学術・教育奨励等の面から期待したが、依然として華族には抵抗の姿勢を示す者が多くを占めていた。<sup>(41)</sup> 明治天皇も廃藩置県まもない明治四年一月の勅諭において、「華族は、国民中貴重の地位に居り、衆庶の矚目する所なれば、其履行固より標準となり、一層勤勉の力を致し、率先して之を鼓舞せざるべけんや、其責たるや亦重し」とし、日本版ノブレス・オブリージュともいべき社会的立場を華族に求めた。<sup>(42)</sup>

こうした理念は当初、三条太政大臣を擁する通款社や麁香間祇候らの尽力により、明治七年六月の華族会館設立に結実した。運動を実質的に担った秋月種樹や平松時厚が欧州の議会に国家発展の原動力を見出し、華族からなる上院を構想したことは注目に値する。これに対し、岩倉や柳原らは慎重であったともいわれる。<sup>(43)</sup> 岩倉の漸進論は華族会館の機構改革に影響を及ぼした。

華族会館の開館式は明治九年一月五日に挙行され、大臣の代理で出席した柳原は、「英国ノ上院ニ倣ヒ（中略）立法ノ権ニ参与」することの弊害を述べ、華族は学術を究めるよう論じた。<sup>(44)</sup> もちろん大臣の代理という立場から

の発言であるから、直ちに柳原の考えとはいえないが、同会館に寄せる期待はおそらく大同小異であったにちがいない。政府首脳らの間で華族会館の果たすべき機能について見解の相違があったにしても、三条と岩倉が連名で壬生基修華族会館副長に宛てた書簡にもみえるように、徳大寺、東久世、柳原に「奉勅の故を以て」、「該館に臨み代理として事を執らしむ（中略）館中制度を調査せしむ」ことでは合意が形成されていたからである。<sup>(45)</sup>

上述の柳原による「金祿証書売買ヲ禁スルノ件」なる意見書は、岩倉の音頭で有力な華族らが出資し、柳原が東京で創立への実務を担うことにより具体化した。第十五国立銀行、いわゆる華族銀行の開業後も、華族の資産運用を心配して岩倉はこまめに大隈重信大藏卿への仮証書の下渡しなどに関与した。<sup>(46)</sup> そのおかげで、同銀行は鉄道事業などへの投資を皮切りに、しだいに軌道に乗っていった。また周知のように、華族銀行は宮内省本金庫であり、皇室の財産管理の機能も果たしていた。

とまれ元老院の審議においては、柳原が端的に指摘したように、華士族には学問も才能もあり、保護されるべき対象であるとの認識が一定程度共有されていたことが知られる。<sup>(47)</sup> もちろん時代は人材を求めており、家柄偏重を批判する議員もおり、甲論乙駁したことも無視されるべきではあるまい。<sup>(48)</sup> 柳原は公家出身ながら、否それ故に、保守主義の立場から華士族の利益を元老院という議法機関で立法行動を通じて代表し、その利益を表出・集約すべく活動したといえよう。柳原は、久光のような頑迷固陋な守旧派とは一線を画し、伝統と革新の調和に貢献しようとして政府関係者の間を奔走した。

柳原は公家出身ながら、法制度に精通する頭脳明晰な能吏タイプで井上毅にも比肩される能力を有したともいわれ、早くに岩倉の目にとまった。すでに述べたように、明治初期の外交官時代にはこれといった実績を残せなかったが、帰国後は岩倉に重宝がられ、しだいに頭角を現すようになった。岩倉にも感化され、現実的な保守主義者へと変貌していった。華族会館の設立や初期の運営に携わり、岩倉の信頼を獲得したことは上述した通りで

ある。柳原は同会館の組織改編にも取り組み、岩倉同様、つねに「聖旨」や「叡慮」に依拠する措置であること(49)を強調した。

華族会館はまもなく政府の監督を受け、宮内省により管轄された。これは早くから華族側の欲するところであったが、会館設立前から、中山忠能らが「華族ハ国民中貴重ノ地位ニ居リ(中略)上ハ王室ヲ翼戴シ、下ハ万民ノ自由ヲ保護シ、国ヲ振起スル、皆貴族ノ職務タリ」と規定したように、華族にはそれ固有の精神が求められた。岩倉や柳原も会館設立に向け、同様の志向を共有していた。(50)よって、同会館の設立に向け、柳原は岩倉の意向を体して徳大寺や東久世らと会談、意見集約など重要な手順を進めた。柳原は岩倉の信任を受け、華族層のた(51)めに奔走した。

柳原が影響を受けた岩倉は明治九年、「綱紀華族上疏」により華族の社会的役割を明確に示した。岩倉は世情をみるに、「変動ノ速ナル」側面や「公然共和ノ美」を説く勢いを懸念していた。岩倉は、これに歯止めをかけることができるのは華族の保守主義であると考えた。よって同「上疏」において、岩倉は「華族ノ帝國ニ於ケルハ、上下ノ間ニ中立シテ立法ノ権ヲ分有シ、均勢ノ平ヲ持シ、老成謀議、旧物ヲ保護スルノ任ニ居ル」と主張した。この文案は井上毅の筆になるものとされる。元老院を念頭に、岩倉の華族による立法活動への関与についての考え方には変化がみられることが指摘できよう。その結果、同年七月の人事で元老院議員に柳原ら華族が任命された(52)とみられる。

小田部雄次氏によれば、岩倉は華族会館発足当初、柳原を動かし三大臣連署の意見書を提示した。岩倉が華族の上院議員化に懸念を抱いていたことがわかる。(53)三大臣は、柳原を代理として同会館の執務を遂行させた。明治八年八月二日付「三大臣来書之写」には、「柳原議員ニ依頼シ諸事ヲ委託シ先ツ仮リニ実美等ノ代理トシテ其館ニ臨ミ事ヲ執ラシメ」という具合であった。(54)

岩倉は元老院創設時には、華族を議官の半数程度受け入れるという伊藤博文工部卿の提案する華族の上院議員化に反対していた。<sup>(55)</sup>その後、岩倉は「華族ハ衆庶トシテ率先鼓舞スベキ」との聖詔にしたがい、華族の利益を保全するだけでなく、華族が積極的に社会を先導するため、元老院に華族らを議官として送り込むことが有益と考えるに軌道修正した。<sup>(56)</sup>こうした明治八年の流れを反映して、元老院職制章程も適宜改正された。明治八年四月二十五日に制定された元老院章程第四条の議官の資格にはみえなかった「華族」が同年七月二日の改正で加えられた。大政官から元老院への達では、元老院章程第四条改正として「議長副議長議官ニ選任セラルル者ハ皇族華族及ヒ勅任官ニ昇リシ者国家ニ功勞アル者政治法律ノ學識アル者ニ限ルヘシ」とされた。<sup>(57)</sup>

やはり岩倉の思想は保守主義の範疇に含めて捉えることができよう。上述のように、それは華族の力が急進的な共和主義への抑止力として必要との判断から出たものであり、まさに保守主義の本来の形であったといえよう。いうまでもなく、ここにいう三大臣とは三条、久光、岩倉にほかならないが、ときは大久保政権下とあって、大久保を支える岩倉の意向が色濃く投影していたとみられる。久光問題の解決に向け柳原が奔走したのは、その後には岩倉の強い意思が働いていたからであろう。同問題に危機感を抱いていた大久保を支援した岩倉は、同時に複雑な華族対策にも余念がなかった。<sup>(58)</sup>

岳父宗城の後押しもあり、二年近くを駐清特命全權公使として活動した柳原は帰国後、元老院議官として立法作業に携わる傍ら、岩倉の信頼を得て華族対策にも注力した。すでに述べたように、岩倉の指揮下に徳大寺や東久世らと協力して、未だ発足まもない華族会館の改革に着手したのである。また、明治八年一〇月の会館への臨幸の準備についても、柳原が段取りと周旋を専ら任された。柳原は岩倉の意向に沿って、伊藤・木戸・大久保・三条ら政府首脳間の調整を進め、大臣や発起人への勅諭の用意まで一手にこなした。<sup>(59)</sup>

#### 四、保守勢力の動向と宮中

保守勢力の政治拠点として注目されるのは、すでに見てきた元老院に加えて天皇を取り巻く宮中が挙げられよう。宮中には、征韓論政変後に誕生した大久保政権の終盤に設置をみた侍補職を拠点として、いわゆる侍補グループとよばれる保守勢力が登場した。侍補職の創設は、西南戦争が勃発した明治一〇年八月末のことである。それまで君徳輔導に尽力してきた内閣顧問、木戸孝允の他界に伴い、宮中内外から天皇の君徳培養に取り組み機構の設置が強く求められた。それは明治天皇の側近にあつて、殊のほか君徳培養に熱心な侍読・侍講の元田永孚がときの実力者である大久保内務卿に入説した結果設けられたとされる。<sup>(60)</sup>

その後やや遅れて侍補に就任した元老院議官の佐佐木は、元老院と宮中の双方からの推挙もあり両者を架橋することになった。佐佐木の人事を推進した背景としては、君徳輔導と同時に有司専制に対する批判が秘められていたことが指摘される。佐佐木の宮中入りはその後、元老院と宮中における保守勢力の形成に大きく寄与した。藩閥政府に対抗する在野勢力の中心が不平士族から民権家に移行する過程において、体制内の批判勢力として保守派が元老院議官派に加え宮中派として台頭することになる。<sup>(61)</sup>

佐佐木は明治一一年春に侍補に就任すると、天皇輔導体制の不備を指摘し、直ちに体制強化の方針を打ち出した。佐佐木は「両大臣方ヨリモ十分ニ輔佐届カズ、明天子ノ徳沢ノ下ニ貫徹セザル事万々ナリ」とし、宮内省幹部の無気力さにも警鐘を鳴らすとともに、「昨年西京御駐輦中、元田・高崎又ハ鍋島（直彬）等心配致シ、柳原前光モ其議ニ預リ候テ、宮中君側御改革ノ事」に着手した。<sup>(62)</sup>

佐佐木とともに元老院と宮中のパイプ役となったのは、元老院議官の柳原前光にほかならない。柳原の妹、愛子は明治天皇に嫁ぎ、明治八年に薫子内親王、明治一〇年に敬仁親王、明治一二年に嘉仁親王を儲け、このうち

嘉仁親王が後の大正天皇となることはよく知られていよう。よって柳原は皇室法の起草や皇室制度の調査・研究にいたく熱心であった。<sup>(63)</sup>

元老院においても明治一一年一月、郷里の高知をはじめ地方の政情に関心を寄せる佐佐木は、地方官会議の「章程規則」制定の必要性を大久保内務卿に訴え、柳原と連携して立法化を進めた。しかし伊藤らが同会議の整備に消極論を唱えた。情報収集能力に長けた柳原は、その背景に伊藤が当時参議で関与しながら、「八年ノ詔書」の起草が木戸・板垣の主導で進められたことをもって「兎角非義スル」との批判的な見方をしていたことを佐佐木の耳に入れた。同時に、柳原は「八年ノ詔書」の実際の起草作業が尾崎三良や井上毅により進められたことも佐佐木に伝えていた。<sup>(64)</sup>

この年五月、事実上政府の首班であった大久保が紀尾井坂で遭難すると、侍補グループは天皇に政治的覚醒を強く迫り、大臣らに正面から権限拡張を求めた。天皇親政運動が本格化したことに危機感を覚えた政府主流派は、侍補らの一掃を決断、断行した。明治二二年一〇月、「勅語」と「内閣諸員心得」の草案を含む「侍補廃止沙汰書」が作成され、内閣が天皇親政を牽引するとして、断然侍補職廃止に踏み切った。<sup>(65)</sup> 岩倉や伊藤は、宮中派が天皇親政のみならず有司専制批判を展開したことで、在野民権派と提携して反政府勢力へと拡大することを警戒し、宮中派の分断を策した。<sup>(66)</sup>

かくして佐佐木は宮中を離れ、翌一三年に入ると柳原も駐露特命全権公使へと転出した。しかし、佐佐木は地方巡視を行いながら宮中の元田との意思疎通に努め、柳原もロシアにおいて帝室制度を調査し岩倉や佐佐木への報告に余念がなかった。ロシアの公使館にあって花房義質や尾崎三良（元老院議員から同公使館一等書記官に転任）の助力を得て、柳原は将来「本邦帝室諸規則御確定」の参考に供するよう謄写した翻訳資料を佐佐木に送付した。<sup>(67)</sup> 柳原がこうした調査を率先して進めた背景には、妹、愛子らへの配慮だけでなく、明治八年九月以降に元老

院で行われた国憲按の起草作業から生まれた旺盛な探求心と強い使命感が宿っていたとみられる。それは、岩倉らのいう「古制ノ良」にも通じる保守主義の精神の発露と解することもできよう。<sup>(68)</sup>

その後元老院に保守勢力が形成され、明治一四年政変の政治過程において、同勢力が再び宮中勢力などと提携しつつ政治的に台頭した背景には、元老院改革という要因が意外に大きく作用していた。しかもその契機は、すでに元老院の創設もない時期に生まれていた。従前の多くの元老院研究によつて指摘されてきた検視制度による元老院の立法機能の制約だけが、その原因ではなかった。元老院には当初より推問権や建白受納権が備わっており、行政監察機能を發揮していたことも大きくかわっていた。<sup>(69)</sup>

元老院には内閣下付議案のように、内閣が関係省庁に起案させ、法制局の審査を経て提出される議案のほかに、独自に議官が内閣の干渉を受けることなく提出・審議できる意見書の制度があつた。上述のように、創設当初から設けられていた検視制度により、議法機能の一部をなす立法機能は抑制されたが、こうした元老院の仕組み自体が立法と行政の未分立という時代的制約をよく反映していたともいえよう。<sup>(70)</sup>しかしその一方で、元老院は自立的な意見書制度を利用して、議官が自由に制度改革を進めることが可能であつた。もちろん元老院議官らはこの制度を通じて独自の改革を進め、内閣に対して行政監察機能を發揮することができたのである。<sup>(71)</sup>

内閣側からみれば、それはおそらく元老院による行政権への不当な介入と映つたにちがいない。元老院における個別の議案について第二読会以降の審議過程をみれば、内閣の提出議案をめぐる内閣委員の発言や議官との対立から、内閣側の姿勢を十分に読み取ることができよう。明治九年頃に元老院議官と激論に及んで有名になった内閣委員の村田保が述べたように、「議官ノ論鋒ニ向テ能ク原案ヲ主持シ、之ヲ暢達セシムル」立場の内閣委員にとつて、そう簡単に論戦に敗れるわけにはいかなかった。<sup>(72)</sup>

発足当初から議官らが積極的に元老院改革に取り組み、それにより審議が元老院優位に傾いたとすれば、とき

の内閣に少なからぬ警戒感を惹起させた蓋然性は高い。結果として元老院改革に対し、政府主流派が消極的な姿勢をとる傾向が定着していったとしても不思議ではなからう。とはいえ、元老院内部においても内閣の行政権への介入をめぐる見解は分かれていた。いうまでもなく、元老院には保守派だけでなく、行政への関与を積極的に認める陸奥宗光や中島信行のような民権派に近い勢力もあった。明治九年一〇月末、政情不安の高知へ同藩出身の佐佐木と中島が派遣された。佐佐木の日記には、「中島ハ長派ニテ、然モ民権派ニ近ケレバナリ」とみえる。<sup>(73)</sup>

明治一〇年代に入っても、天皇親政の実質化をめざす宮中派や公議政治の漸進的発展を志向する元老院議員派ら保守勢力は、保守主義を前進させようと藩閥政府に挑戦した。政府主流派は、こうした有司専制批判を展開する保守派と、同様の批判を繰り返す民権派との連動を警戒した。その兆候は明治一一年五月、大久保が横死すると直ちに表面化した。大久保を襲撃した島田一郎らの斬姦条は、「凡ソ政令法度、上天皇陛下ノ聖旨ニ出ヅルニ非ズ、下衆庶人民ノ公議ニ由ルニ非ズ、独り要路官吏数人ノ臆断専決スル所ニ在リ」と有司専制を厳しく批判していた。<sup>(74)</sup>一方、侍補で元老院議員の佐佐木も「今日日本ノ政治ハ、上ハ聖上ニ非ズ、下人民ノ公論ニ出デズ、二三ノ大臣事ヲ専ラニスル」と日記に記していた。<sup>(75)</sup>

しかし反政府勢力である両勢力の連携に対する危機感は、かえって薩長両派の対立を抑制すべく作用した側面のあったことも看過してはならないであろう。同年五月一九日に伊藤に対し憂慮の念を示していた岩倉は、さらに同月二四日付大隈宛書簡に「侍補連も此際不平抱かせ候は不可然候、其上参議一同三条邸集合、便宜侍補之事得と申合置度事に候」と綴ったことから明らかなように、政府首脳的一致団結を求めた。<sup>(76)</sup>

一方で、政府はこの年五月の侍補らの建議などを受け入れ、一見「官府一体」が前進したかにみえたが、翌一二年一〇月、ついに侍補職廃止に踏み切ったのである。しかし明治一三年に財政論が沸騰すると、宮中勢力は佐佐木を中心に再結集へと動き出した。

## 五、元老院改革をめぐる攻防

侍補グループによる天皇親政運動は、侍補の権限強化という面では成果を上げられなかったが、天皇の政治的覚醒を促すという目的を達した。もちろんこうしたことは、宮中と府中の力関係にも微妙な変化を及ぼさずにはおかなかった。財政論をめぐる閣内対立は、外債募集のリスクを説いた前米国大統領グラントの助言を入れ、天皇が外債不可を決断したことにより解消した。こうした天皇の政治的覚醒は、明らかに天皇親政運動の成果にほかならない。<sup>(77)</sup>

事態を加速させたのは、岩倉が伊藤に先んじて宮中に接近したからにほかならない。佐佐木は政府内の情勢を把握するべく、元田だけでなく、元老院で交流のあった同郷の河野敏鎌と接触した。岩倉の配下にあった河野に加え、佐佐木は土方久元とともに情報収集に努めた。岩倉が宮中に接近したことは、佐佐木ら旧侍補グループの再結集を促した。岩倉が明確に外債不可を掲げて果敢に周旋に動いたからである。佐佐木ら宮中派は、大隈らの外債論は「節儉ノ事」に反するとの立場から岩倉に同調した。<sup>(78)</sup> 佐佐木はすでに同年五月三十一日付の岩倉宛書簡において、外国債の起債に対して「国家安危存亡の秋なり」との厳しい認識を表明していた。<sup>(79)</sup>

一方この頃、国会論をめぐる民権運動も急速な高まりをみせ、すでに前年一〇月には国会開設建白書が元老院に提出されていた。宮中派はこうした民権派の台頭を梃に、政府への攻勢を強めた。結果として、民権運動の高揚は宮中・府中の関係にも大きな影響を及ぼさずにはおかなかったといえよう。かかる政治情勢を背景に、保守勢力は宮中のみならず、元老院を重要な政治的拠点とした。元老院においては、懸案であった検視制度をはじめとして元老院改革が模索されていた。明治一三年六月三日の佐佐木日記には、以下のような動きが記されている。<sup>(80)</sup>

大木参議ノ宅ニ至ル、是レハ元老院事件ヲ主トス、其ノ廉ハ檢視案ヲ廢スル事也、抑モ、檢視ノ案ノ不条理ハ久シク議論アル事ニテ、既ニ昨年春頃、廢棄ノ見込ナル事ヲ岩倉ヨリ聞ク、是レハ、君側ニ奉職ノ時ニ當ツテ、御親政ノ御実功被為在度トノ事ヲ、建言縷ナシタル末、大ニ章程ヲ改革シテ、万事御施行トノ事ニテ、其節ノ改正ノ筈ナリシニ、内閣ニモ異論アリタリ、夫是ニテ、遂ニ遷延セリ、(中略) 檢視廢案ハ当然ニテ、高行モ素ヨリ渴望スル処ナリ、然レニ、今日ノ内閣ノ景況ニテハ、譬ヘ檢視ヲ廢スルモ、下付ノ議案ハ、悉皆原案通りニ致セトノ事

このようにいくら檢視を廢しても、内閣は強引に議案を通そうとし、内閣下付議案に抵抗する元老院議員は退職に追い込まれることが想定され、檢視制度の廢止は先送りされた。佐佐木の日記によれば、閣内においても檢視の廢止に賛同する者もけっして少なくなかった。同年一二月に提出された伊藤の立憲政体意見書においても、国会開設の前提として元老院の改革と公選検査官の設置が提唱されていたことは、かつて指摘したことがある。<sup>(81)</sup>

そこで伊藤は元老院を拡張し、元老院議員を華士族層から補充するといった保守主義の立場に歩み寄ることにより、宮中への接近を試みた。伊藤はそれと同時に、民権運動を主導する急進的な士族層に対抗する上で保守的な元老院に期待を寄せたとみられる。さらに伊藤は、元老院改革を天皇親政論と巧みに結びつけることにより宮中の歡心を買おうとしたにちがいない。伊藤が元老院に期待した役割を再確認すると、「帝室ヲ扶持」、「漸進ノ道」、「永遠王室ノ輔翼」といった表現が用いられていることがわかる。こうした表現が使用されたのは、伊藤が宮中や元老院の保守勢力を念頭に置いてのことであろう。もちろん伊藤の意見書のドラフトを書いた井上毅の考えもある程度は反映されたであろう。<sup>(84)</sup>

佐佐木は明治一三年四月頃から、諸般の情勢を踏まえて元田や柳原(元老院議員兼露国特命全權公使)<sup>(85)</sup>らと連絡をとりつつ、元老院改革を構想していた。同年一二月に伊藤が提出した上記の意見書において、伊藤が提起した元老院改革のうち「議官公選論」に対し保守派は難色を示した。佐佐木は同月二三日、伊藤の元老院改革論につ

いて「元老院議員は―筆者）一切廢官シテ、新ニ各県ヨリ華士族ノ投票ニテ式人計リ、凡ソ百名計登用可然トノ事ナリ云々、過日元田ヨリ拝承セル通りナリ」と日記に記している。「議官勅選論」を唱える宮中派も、伊藤の「議官公選論」には異論を唱えた。佐佐木は同月二六日の日記においても、「伊藤ハ、士族中ニテ公選ノ趣意ナレドモ、今日ノ士族ニテ公選相成候ハバ、直様人民一般ノ公選ト申スニ相成ルハ顯然ノ事」と断じ、士族に対する伊藤の現状認識を強く批判した。<sup>(86)</sup>

これに関連して注目されるのは、伊藤に先立ち同年七月に提出された井上馨の立憲政体意見書である。<sup>(87)</sup>井上と伊藤の共通認識としては、拙稿においてすでに指摘した「人心（世論）と政府の乖離」がある。<sup>(88)</sup>当然のことながら、伊藤と岩倉も井上の意見書をみていたであろう。伊藤は上記の意見書において、「朝野ヲ疎隔シテ王化ヲ擁塞スル」とも論じていた（前掲「伊藤博文関係文書」）。これに加え、両者に共通していたのは元老院改革論であり、二人とも華士族による「議官公選論」を唱えていた。

明治一三年の政治過程には財政論と国会論という重要な二つの争点があり、三大臣の中でも岩倉は突出した指導力を有していた。伊藤は岩倉と競合しつつも、国会論で主導権を掌握するためには、ある程度岩倉との協調が不可欠であった。しかるに佐佐木の日記に、「元田曰ク、伊藤一人ノ建言ニテ、直様行ハレ候事モアルマジクナレ共、岩公モ最初ハ不同意ノ模様ナリシニ、遂ニ伊藤ニ同意ト申スコト也、（中略）岩公モ、兼テ明治八年ノ詔書ハ不同意ト申シ居タルニ、元老議官ノ公選ヲ同意トハ不解事ナリ」とあるのは看過できない。<sup>(89)</sup>伊藤と井上馨の意見の一致などが岩倉の心境に影響を与えたのであろうか。

また、それまで岩倉の草稿を手掛けてきた井上毅が、伊藤のかの立憲政体意見書のドラフトを担当していた。井上毅が伊藤の意向を体して、岩倉に働きかけた可能性についても考慮すべきであろう。<sup>(90)</sup>すでに別稿で論じたように、伊藤の意見書には宮中への秋波とともに、人心と政府の「乖離」を埋めるねらいがあったと考えられる。<sup>(91)</sup>

その後、元老院改革の動きが再び浮上したのは、明治一四年政変への政治過程であった。直接の契機となったのは開拓使官有物払い下げ事件であり、宮中派や元老院議官派、武官派、少壮官僚派がこれに反発して中正党を結成、保守勢力が台頭した。中正党は凝集性こそ高くはなかったものの、藩閥政府にも民権派にも与しない「中正」の立場を表明した。宮中派と元老院議官派のいわば結節点となっていた佐佐木は、天皇親政に基づく政府の機構改革（内閣・元老院）を標榜した。それもあつてか、宮中派以上に元老院議官派が大きな役割を果たしたとの評価もあり、佐佐木が両勢力の結集に寄与したことはまちがいないであろう。<sup>(92)</sup>

明治一四年九月二日の佐佐木の日記には、「東久世ヨリ文通、何分河田・中村・伊丹（重賢）・鍋島（直彬）各議官ヨリ、開拓使事件ニ付、切迫申来り候」との趣旨の佐佐木宛東久世書簡が記されている。加えてこの日、元老院議官の伊丹は佐佐木副議長を訪ね、「開拓使云々、皆同論ナリ」と元老院内部の空気を佐佐木に伝えていた。同月六日、佐佐木は東久世・河田・伊丹・中村・鍋島らと会談し、「今般ノ事ハ、行政上ノ所分ニテ、立法官ノ權外ナリ、（中略）到底今日ノ組織ニテハ、内閣モ六ヶ敷事ハ、各位御同意ト存ズル故ニ、今般ノ事件ニ止ラズ、内閣・元老院等大改革アランコトヲ建言スル」との申し合わせを行った。<sup>(93)</sup>

保守勢力の要である佐佐木は副議長に就任して以降、さらに元老院改革を加速させた。佐佐木は前年一二月上旬に、天皇に対し元老院の現状について、以下のように口上にて伝えていた。<sup>(94)</sup>

只今ノ如ク内閣ノ組織ニテハ不可然トノ趣意、且、一体人民ハ勿論、官員中ニテモ、内閣ノ事ハ大ニ不平有之、元老院等ニテモ内閣ニ不服、内閣ヨリモ元老院ヲ輕蔑ノ景況也、然ルニ、元老院ハ帝室ノ屹度藩屏ノ所、如此景況ニテハ甚ダ不可然、議官等ノ人選モ悉皆情実ニ出ル事ニテ、議官ニ地方官ヨリ榮進モ、却ツテ其人モ不平、又、兼テノ議官モ不平ナリト申上ル、聖上ニモ、其辺ハ尤ニ被開召、今日ノ如キ議官ノ選舉ハ不可然トノ御沙汰ナリ

これが事実とすれば、天皇親政を具体化し、政府に対してこの天皇の御沙汰を根拠に元老院議員の人事を見直すよう強く要求できるようになったことになる。政府はたとえば横村正直のような不祥事を起こした人物も平気で元老院議員に任用したため、当然議員の間でも物議を醸し、政府批判の声があがっていた。

佐佐木を中心とする宮中派は、翌一四年初頭から元老院改革に取り組み、同院の行政監察機能を制約していた検視制度の廃止を政府上層部に繰り返し迫った。一方元老院においても、大木喬任・佐佐木の正副議長が元老院改革について熱心に協議を重ね、検視の廃止に向けて一致協力する方針を確認した。副議長となった佐佐木の政治的影響力が増大したことが、元老院議員派の勢力を伸長させたことはまちがいない。<sup>(95)</sup>

この後まもなく佐佐木が参議兼工部卿に昇進したのは、政府首脳部がその影響力を警戒して政権への取り込みを企図したとも考えられる。しかし、佐佐木が提起していた元老院改革案は、内閣側から参議を元老院の副議長や議員へ転任するようなキャリアパスを設け、「立法官ノ権力」を確立することであった。一方、やはり宮中への配慮とみるべきか、伊藤は「元老院ハ皇族・華族・士族ニテ組織シ、行政官ノ監督ヲ任ズ」と前向きともとれる持論を表明していた。<sup>(96)</sup>

## 六、結び

明治一〇年代の天皇親政運動の中核となった佐佐木高行は、宮中だけでなく元老院を重要な政治的拠点として活動した。公議政治の実現をめざし立法院の樹立に熱意を傾けていた木戸が民選議院設立の建白書を評価したのに対し、佐佐木は不平士族の「軽薄」な言説と批判した。宮島誠一郎が「立国憲議」等で述べたように、民選議院は民衆の開化に応じた発展を企図すべきで、まずは君民共治をめざすという漸進論が広く支持を集めた。依然

として明治初期には、華族らを中心に守旧派や保守派が多く存在したからにはかならない。

島津久光や岩倉具視ら大臣は、そうした立場を代表して元老院の設置を推進した。政府の首班ともいべき大久保内務卿は、征韓論政変に伴う政府の分裂により弱体化した政權基盤を強化するため、守旧派の頭目である久光を政府入りさせた。台湾出兵に抗議して政府を去った木戸の復帰に向けて、岩倉は三条や海江田らと協議の上、佐佐木を通じて木戸に接近した。久光も海江田や伊藤を動かし、木戸との接触を模索していた。政府の欧化政策に不満な華族など政府内外の保守勢力は、岩倉ら三大臣が天皇を補佐するため元老院を創設する構想を後押ししていた。一方、井上馨が木戸を大阪に招き寄せ、古沢や小室が板垣を誘い、結果として、明治八年二月、大阪会議が実現した。

同年四月、元老院が大審院や地方官会議とともに設置され、「漸次立憲政体樹立の詔」が発せられた。その後、佐佐木は一貫してこの詔を尊重し、天皇の威令が行われるよう元老院改革に邁進した。佐佐木の元老院構想は、勅選議員により構成される天皇の「元勳会議」の色彩が濃く、左院の後身ではなく「正院ノ顧問」と位置づけられていた。こうした佐佐木の基本構想はその後の元老院改革でも大きく変わることはなかった。

元老院の創設やその章程・人事をめぐる調整は一筋縄ではいかず、政体取調から久光や岩倉をはずしたことで左院を廃止したことで、大きな軋轢を生じる結果となった。基本的には、木戸の構想が尊重されたが、結局二回目の議官人事では佐佐木や柳原前光ら保守派の比重が高まった。そのため、岳父である伊達宗城を通じて、久光への働きかけが可能な柳原の出番が増えることになった。

佐佐木ら保守派の間では、華士族が元老院議官の構成員となることで社会的に有益な役割を果しうると考えられていた。公家出身の柳原も元老院議官となって、華族の保護に尽力した。柳原は、久光の背景に反政府的な華士族層が控えていることや三条や中山忠能、嵯峨実愛らが久光の意向を迎えたことが、久光をより強硬にしたこ

とを十分に承知していた。

これまで柳原前光論としては、長井純市氏が指摘したように、柳原が久光に信頼感を抱いていたとか、久光の意見に共鳴する一面を有していたという見方が示されてきた。しかし柳原は久光のもつ危険性を警戒し、穏便な決着を模索していたことが指摘されよう。三条もしだいに久光に対する態度を改め、柳原に慎重な周旋を依頼するようになった。

また、宮中・府中の双方において、元老院のあり方をめぐる議論は不十分かつ場当たり的であったといっても過言ではない。木戸や志の高い元老院議員がこれに不満を抱くのも当然であった。一方、岩倉や柳原は華族らの利益を保護する観点から、華族会館や華族銀行の設立に力を注いだ。華族に積極的な役割を期待する聖詔を踏まえて、岩倉は華族が社会を先導するため元老院入りを促進した。岩倉の保守主義は、岩倉の信任厚い柳原により具体化された。端的にいえば、岩倉や柳原がめざした保守主義とは、共和主義の浸透を抑止することを目的としていたといつてよからう。

明治一二年一〇月、宮中派の政治的拠点であった侍補職が廃止されると、佐佐木は直ちに宮中を離れた。翌一三年をむかえると、元老院議員の柳原も駐露特命全権公使へと転出した。しかし佐佐木は、引き続き宮中にとどまった元田との情報交換に努め、柳原も駐露公使館で花房義質や尾崎三良らとともに「本邦帝室諸規則御確定」のための翻訳資料を岩倉や佐佐木に送った。そこで柳原がめざしたのは、岩倉らのいう「古制の良」といった保守主義に相通じる理念と考えることができよう。

明治一四年政変の政治過程において、宮中派や元老院議員派など保守勢力の中正党への結集には、元老院改革という要因が意外に大きく作用していた。元老院が当初から、検視によりその機能を制約されたのとは裏腹に、独自に意見書の制度を備えていたことは、内閣の意向にかかわらず自己改革への道を進むことを可能とした。

国会論をめぐる在野民権派の急速な台頭により、政府主流派は宮中との関係改善や漸進的な元老院の抑止力に期待を寄せた。

伊藤が明治一三年一二月の立憲政体意見書において、元老院改革と天皇親政論を巧みに結びつけ、宮中の歓心を買おうと試みた形跡が認められる。伊藤は元老院に対し、「帝室ヲ扶持」や「漸進ノ道」、「永遠王室ノ輔翼」の役割を期待した。他方で、元田や柳原と元老院改革を模索してきた佐佐木ら保守勢力も、天皇親政に基づく政府改革を構想していた。しかしそこには、両者が歩み寄れない見解の相違があった。伊藤が「議官公選論」を唱えたのに対し、佐佐木らは「議官勅選論」を主張して互いに譲らなかったからにはかならない。

そもそも伊藤の意見書には観測気球の如き一面があり、国会論の主導権を掌握すべく、より多くの支持を調達することに主眼があったとみられる。それまで岩倉の草案を準備してきた井上毅が、伊藤の意見書のドラフト作成に当たっていた。元老院議官を華士族の選挙により選ぶ案は、その後岩倉の容れるところとなったようである。「〔岩倉が筆者〕元老議官ノ公選ヲ同意トハ不解事ナリ」と元田は意外感をもって佐佐木に指摘した。この元老院改革案は伊藤、井上毅、井上馨らがまとめた最大公約数であって、岩倉もこれに同調した。

しかし依然として、参議が元老院の副議長や議官に異動するキャリアパスを想定した佐佐木らの人事構想と、元老院を皇族・華族・士族で構成し行政官を監督するとした伊藤らの一見柔軟ともみえる改革案との間の溝は、なかなか容易には埋まらなかった。

- (1) 拙著『天皇親政』一九九五年、中央公論社。
- (2) 『保古飛呂比』六、七頁。
- (3) 『木戸孝允文書』五、二〇二頁～二〇三頁。
- (4) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「宮島誠一郎関係文書」、由井正臣編『幕末維新期の情報活動と政治構想―宮島

- 誠一郎研究』二〇〇四年、梓出版社、前掲拙著『天皇親政』等、参照。
- (5) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「三条実美関係文書」明治七年五月、三条宛岩倉書簡。
- (6) 『保古飛呂比』六、一一二頁。
- (7) 『保古飛呂比』六、一二七頁。
- (8) 『木戸孝允日記』三、二四頁。
- (9) 久保田哲『元老院の研究』二〇一四年、慶應義塾大学出版会、二〇頁～二二頁。
- (10) 明治七年二月五日付木戸宛井上書簡『木戸孝允関係文書』第一卷等、参照。
- (11) 『木戸孝允日記』三、一二二頁。
- (12) 『木戸孝允日記』三、一四四頁～一四六頁。
- (13) 『木戸孝允文書』五、一七六頁～一七七頁。
- (14) 『保古飛呂比』六、二一八頁～二一九頁。
- (15) 『保古飛呂比』六、二二〇頁。
- (16) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「井上馨関係文書」、『木戸孝允文書』四、一七七頁。
- (17) 『木戸孝允文書』四、一七七頁～一七八頁。
- (18) 国立公文書館所蔵「公文別録」、「政体取調書原案」。
- (19) 久保田前掲書、二四頁。
- (20) 前掲「公文別録」、「政体取調書原案」によれば、このとき同時に元老院のほか、大審院と地方官会議が創設されているが、原案において「兩院」に想定されているのは、明らかに「元老及ヒ地方會議ノ兩院」である。
- (21) 長井純市「柳原前光と明治国家形成」『明治日本の政治家群像』一九九三年、吉川弘文館、一七八頁～一七九頁。
- (22) 柳原の履歴については、国立公文書館所蔵「職務進退・元老院 勅奏任官履歴原書」を参照。
- (23) 『保古飛呂比』六、二四一頁～二四二頁。
- (24) 『保古飛呂比』六、二四三頁～二四四頁。
- (25) 『木戸孝允日記』三、一七四頁～一七五頁。

- (26) 『木戸孝允文書』四、一七八頁。
- (27) 『保古飛呂比』六、二七一頁～二七二頁。
- (28) 『保古飛呂比』六、二七八頁～二八〇頁。
- (29) 『保古飛呂比』六、二八二頁以下。
- (30) 『保古飛呂比』六、二九〇頁。
- (31) 宇和島伊達文化保存会所蔵「伊達宗城宛柳原前光書簡」。
- (32) 久保正明『明治国家形成と華族』二〇一五年、吉川弘文館、四九頁以下。
- (33) 長井前掲論文、一七九頁。
- (34) 『鹿児島県史料・島津家史料』六、一五九頁以下。
- (35) 宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵「嵯峨実愛日記(明治八年)」。
- (36) 『岩倉具視関係文書』六、二九八頁。
- (37) 『岩倉具視関係文書』六、三一〇頁以下。
- (38) 『保古飛呂比』六、二七八頁。
- (39) 『木戸孝允文書』六、一八八頁～一九〇頁。
- (40) 落合弘樹『秩禄処分』二〇〇年、中央公論新社、六三頁以下。久保田前掲書、五八頁以下。
- (41) 小川原正道『福澤諭吉の政治思想』二〇一二年、慶應義塾大学出版会、一三七頁以下。
- (42) 『明治天皇紀』第三、明治四年一〇月。
- (43) 小田部雄次『華族』二〇〇六年、中央公論新社、七七頁～七八頁。
- (44) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「水野直関係文書」。
- (45) 『岩倉具視関係文書』六、四四四頁～四四五頁。
- (46) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「土岐頼知・章関係文書」明治九年二月三十一日、第十五国立銀行関係書類。
- (47) 『元老院会議筆記』前期・第三卷、二一〇頁。
- (48) 久保田前掲書、五九頁～六〇頁。

- (49) 『岩倉具視関係文書』五、久保前掲書、第三章等、参照。
- (50) 国立公文書館所蔵『太政類典』二二八、「華族会館開催につき中山忠能等届け出」、明治七年三月。
- (51) 『岩倉具視関係文書』六、三六頁。
- (52) 『天皇と華族』日本近代思想大系2、一九八八年、岩波書店、三二九頁～三三〇頁。
- (53) 小田部前掲書、七七頁～七八頁。
- (54) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「土岐頼知・章関係文書」二二「華族会館ニ関スル書簡(写)」。
- (55) 伊藤の元老院案については、国立国会図書館憲政資料室所蔵「伊藤博文関係文書」、元老院章程案・第四条等を参照。
- (56) 「明治九年岩右府綱紀華族上疏」、前掲『天皇と華族』、三二九頁～三三〇頁。
- (57) 国立公文書館所蔵『太政類典』明治八年。
- (58) 佐々木克『岩倉具視』二〇〇六年、吉川弘文館、一八八頁以下。『井上毅伝・史料篇』六等、参照。岩倉らの保守主義が久光らの守旧的な思想を包摂する柔軟さを有したと考えられる。
- (59) 『華族会館誌』上巻、巻三、九八頁以下、『岩倉具視関係文書』六、三九四頁以下。
- (60) 前掲拙著『明治国家と官僚制』、一一二頁以下、前掲拙著『天皇親政』、一〇七頁以下。
- (61) 大日方純夫「一八八一年の政変をめぐる中正派の軌跡」『日本史研究』二〇五号。
- (62) 『保古飛呂比』八、六四頁～七七頁。
- (63) 拙稿「明治皇室典範の制定過程と柳原前光 帝室制度と元老院改革」『法学研究』第九一卷第一二号、同「明治帝室制度の形成と伊藤博文とシュタインの「邂逅」——井上毅・柳原前光と福澤諭吉の帝室論」『法学研究』第九二巻第一号、参照。
- (64) 『保古飛呂比』八、一四頁～一二六頁。大久保は佐佐木の提言に理解を示したが、伊藤は時期尚早として難色を示していた。
- (65) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「三条家文書」。
- (66) 前掲拙著『明治国家と官僚制』、一二四頁以下、前掲『天皇と華族』、「解題」、一四〇頁。

- (67) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「尾崎三良関係文書」、「保古飛呂比」八、二七六頁。前掲拙稿「明治皇室典範の制定過程と柳原前光」、柳原の皇室制度調査については、原科颯「駐露公使・柳原前光の皇室制度論」『法学政治学論究』第一二七号に詳しい。
- (68) 小林宏・島善高『明治皇室典範（日本立法資料全集一六）』上、一九九六年、信山社出版、一六頁以下。
- (69) 笠原英彦研究会「元老院にみる『立法』——『行政』関係」『政治学研究』第四十二号、二〇一頁、を参照。
- (70) 久保田前掲書、第二章を参照。具体的な元老院意見書については、同書、五二頁以下に詳しい。
- (71) 湯川文彦『立法と事務の明治維新』二〇一七年、東京大学出版会、第五章を参照。
- (72) 『元老院会議筆記』前期・第一巻、二七四頁以下。元老院議員の中には行政経験を積んだ者もあり、法制局から出席した内閣委員が一家言ある議員を論破することは容易ではなかった。湯川前掲書、二一六頁〜二二七頁。この時期の内閣と元老院の力関係に関する湯川氏の指摘は、その後の議事制度の改変や元老院改革を考察する上で参考になる。これに加え、華族や旧左院議員といった元老院の人的構成にも目配りすることも重要であろう。
- (73) 『保古飛呂比』七、六一頁〜六二頁。
- (74) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「三条家文書」。
- (75) 『保古飛呂比』八、七九頁。
- (76) 『伊藤博文関係文書』三、七八頁、『岩倉具視関係文書』七、九五頁〜九六頁。
- (77) 御厨貴「大久保没後体制—統治機構改革と財政転換」近代日本研究会編『幕末・維新の日本』一九八一年、山川出版社、前掲拙稿「大久保没後体制下の宮中と府中」等、参照。
- (78) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「三条家文書」、「黒田財政意見書」、「保古飛呂比」九、一二二頁以下。
- (79) 『岩倉具視関係文書』七、一二四頁。
- (80) 『保古飛呂比』九、一三二頁以下。
- (81) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「伊藤博文関係文書」(二二—二五)。
- (82) 『伊藤博文伝』中、一五三頁以下。
- (83) 前掲「伊藤博文関係文書」(憲政資料室所蔵)。

- (84) 『井上毅伝・史料篇』三、坂本前掲書、六五頁以下。
- (85) 明治一三年三月八日付、上掲『太政類典』。
- (86) 『保古飛呂比』九、三九六頁以下。
- (87) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「憲政史編集会収集文書、岩倉公爵文書」四八五。
- (88) 前掲拙稿「大久保没後体制下の宮中と府中」。
- (89) 『保古飛呂比』九、三九七頁。
- (90) 『井上毅伝・史料篇』四、三二二頁以下。
- (91) 伊藤は、新政府により既得権を剝奪された士族層が庶民を民権運動に駆り立て、その結果として「朝野ノ疎隔」を生み、王化の妨げになっていると考えた。
- (92) 前掲拙著『明治国家と官僚制』、一四六頁以下、前掲拙著『天皇親政』、大日方前掲論文等を参照。
- (93) 『保古飛呂比』一〇、三五八頁〜三六一頁。
- (94) 『保古飛呂比』九、三七四頁。
- (95) 久保田前掲書、一〇二頁〜一〇三頁、前掲拙稿「大久保没後体制下の宮中と府中」等、参照。
- (96) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「元田永孚関係文書」、「元老院拡張論」、「保古飛呂比」一〇、四八〇頁以下。