

近世近代移行期における「公論」行政の構築

湯川文彦

はじめに

五箇条の誓文に「広く会議ヲ興シ万機公論ニ決スベシ」と掲げた明治新政府は、以後長きに亘り「公議輿論」概念を用いて自らの統治の正当性を表してきた。そうであるが故に、ひとたび政府の統治に疑念が生ずれば、「公論」は政府批判の論理として、あるいは政治参画拡大の論理となつて人口に膾炙した。先学が強調してきたのは、政治参画の拡大という性質であり、のちの一層の政治参画の拡大、議会制導入を支えた役割が注目を集めてきた。⁽¹⁾

一方で、新政府が議会制の導入を図るたびに問題としてきたのが行政の自律性である。象徴的なものとして、国会開設の詔を発した後の三大臣意見書を見ておこう。⁽²⁾これは、十年後の国会開設に向けて準備の重要性を説いたものである。

行政官ノ権限及ビ責任ヲ明ニシ、上ハ太政大臣ヨリ下ハ郡区町村

吏ニ至ルマデ各法制ノ許ス区域内ニ在テ事務ヲ処分シ、各其処分ノ責ニ任ジ、又各行政官処務ノ手続ヲ定メ、行政ノ事務ヲシテ秩然整理セシメ、且ツ速ニ契約法、会社法、商法及民法等ヲ確定シ、此等民治上ニ関シ行政官ノ権限掌務ノ区域ヲ画定スルニ至ラシメザルベカラズ。

行政のあらゆる権限・責任を明確化し、その動作に必要となる基本法令を予め制定することで、行政の自律性を確保することが要件とされている。事実、以後の政府は行政の自律性を高めていく方向性で制度構築を進めており、その代表的活動が伊藤博文の欧州調査である。

伊藤はシュタインの講義を受けて「憲法丈けのことは最早充分と奉存候得共、アドミニストレーションに到てはなかなか容易なる事に無之」との感想を井上馨に伝えている。⁽³⁾翻つて、行政の自律性を確保するという問題は、新政府が「公論」を政治体制に組み込もうとした明治元年以来の課題であり、それが国会開設期限が明確となったことで顕在化したにすぎない。帝国議会開設まで実に二十三年。政府が問題

にしてきたことは常に「公論」を組み込んでも瓦解せず、むしろ行政に実効性を与えるような有用な統治体制の構築であった。この間、「公論」の旗下に行われた行政の組織化、換言すれば「公論」行政の形成こそ、新政府の二十余年ならびに近代日本行政の特質を象徴するものにほかならない。結果としてそれは議院内閣制の導入を困難にし、あるいは黒田清隆内閣総理大臣の超然主義演説に象徴される統治と代表制議会との隔絶という問題を生じて初期議会の混乱につながったが。従来の研究では「公論」は政治参画拡大・議会制導入との関係で分析が重ねられてきたが、行政の自律化という統治上の課題との関係で分析されることはなかった。しかし、幕末政局の混乱がそもそも近世後期に蓄積された内憂外患への対処をめぐるものであり、中央行政で幕府の信用低下に伴う行政の再編を課題としていたことを念頭に置けば、新政府における緊要の課題はむしろ近代行政の形成およびその安定的な運営にあつたといえる。本稿では日本独特の「公論」行政の形成過程を、明治初年の制度設計者たちの視点に即して分析する。

第一節 倒幕と継幕

(一) 武家の経験 — 武力・学問・実績 —

「公論」行政は幕末までに蓄積された近世国家・社会の巨大な行政需要に内憂外患への対処を目的として組織されていった。内憂外患は複合的で、商品経済の浸透による旧秩序との齟齬、飢饉に伴う「御救」の行き詰まり、物価騰貴と貧富格差の拡大、黒船来航に伴う対外的脅威への対応策の分裂、海防費・政務費の増大に伴う幕藩財政の逼迫など、様々な問題が包含されていた。内憂外患の深刻化に伴って全国統治を担ってきた幕府への信用が低下するとともに、新たな政府と

行政の構築が政治課題のトップに上り詰めていった。

構築の主な担い手である武家には、大きく分けて三つの経験があつた。一つは武力による現状打開であり、攘夷や倒幕などに象徴される軍事的対処である。もう一つは学問による現状打開であり、大政奉還の発想や西洋法・東洋古例を自在に組み合わせる制度設計などに象徴される合理的対処である。最後の一つは二六〇年の歳月をかけて積み重ねてきた統治の実績であり、幕府による正当性主張や新政府における旧慣参照などに象徴される現実的対処である。なお幕府には全国統治の、藩には地方統治の実績がある。いずれも近世統治の経験であり、幕末以来、各政治主体はこの三つの経験を有力な近代行政の基礎として主張し、相互に対立を含みながらも、実質において互いに競合的補完関係を形成して、日本的近代行政を生み出していくこととなる。

幕末政局を動かした大政奉還論は、かつて天皇から將軍へ委任された政権を返上するという道理の再発見に依っている。大政奉還を幕府に勧めた土佐藩は、学問的研鑽による道理の究明こそバラバラになつた政治諸主体の結合の原動力になると捉え、新政府像を提起した。土佐藩建白書によれば、新政府の中枢に全国の人材を結集して道理を追究する研究機関「議政所」を据える。ここでの議事が結合の機能を發揮するには、次のような注意が必要とされる⁽⁴⁾（傍点湯川、以下同様）。

一 中古以来、政刑武門二出ヅ。洋艦来航以後、天下紛紜、国家多難、於是政権稍動ク、是自然ノ勢ナリ。今日ニ至リ、古来ノ旧弊ヲ改新シ、枝葉ニ馳セズ、小条理ニ止マラズ、大根基ヲ建ルヲ以テ主トス。

一 朝廷之制度法則、従昔ノ律例アリト雖、方今ノ時勢ニ参合シ、間或、当然ナラザルモノアラン。宜シク其弊風ヲ一新シ改革シテ、

地球上ニ独立スルノ国本ヲ建ツベシ。

一 議事ノ士大夫ハ私心ヲ去リ、公平ニ基キ、術策ヲ設ケズ、正直ヲ旨トシ、既往ノ是非曲直ヲ問ハズ、一新更始、今後ノ事ヲ見ルヲ要ス。言論多ク実効少キ通弊ヲ踏ムベカラズ。

ただ議論するだけでは過去の軋轢や個別の利害にとらわれて政治諸主体の結合にはつながらず、内容の実効性も期待できない。そのため、彼らは「一新」の目的を以て公平無私に「実効」を求める議事を必要としていた。自然、「実効」にそぐわない過去性や個別利害、枝葉末節や細部の正否への収斂は議事から排除し、朝廷の旧制であつても「方今ノ時勢」にそぐわなければ排除する必要があつた。そして、議事を通じて統治の「実効」を得るために、「議政所」には、身分にとられず公卿より陪臣・庶民に至るまで「正明純良ノ士」を議員として集める。學術技芸の追究を目的とする「痒痒学校」の開設や、欧米に対抗する「海陸軍備」も、道理を究めて「実効」を求めるための方法である。山内容堂は一連の方策の趣旨を「唯幾重ニモ公明正大之道理ニ帰シ、天下万民ト共ニ、皇国数百年ノ国体ヲ一変シ、至誠ヲ以テ万国ニ接シ、王政復古ノ業ヲ立テザルベカラザルノ一大機会ト奉存候」と概括した。議事機関を政府の中心に置くのは、単に政治参画を拡大するだけでなく、誰もが異論の余地のない「公明正大之道理」を創出するという目的によって正当化されている。そして決議を「天下万民ト共ニ」実践するという「王政」像を援用することで、道理を實踐に移すことが正当化される。

しかし、土佐藩の新政府像は學問に傾倒しており、全国統治という行政実績を自負する幕府にとつては不十分であつた。当時老中次座（まもなく同首座）の板倉勝静は松平慶永（京都守護職、前福井藩

主・政事総裁職、四侯會議にも参画）に宛て、土佐藩建白書には理解を示しつつも「御実行之利害得失如何ト、深焦心苦慮之至ニ御坐候」と難色を示し、朝廷に統治の実力が備わっているのか疑問視した⁵⁾。板倉は統治の吏員の経験や力量を度外に置いた構想に実効性がないと捉え、幕府が長年に亘り独占してきた全国統治の実績、つまり行政の統率力を重視していた。これに対して、慶永も「畢竟王政復古ト申儀、近年通議ニテ尤ノ様ニハ相聞候得共、数百年前ノ旧制ニテ、御体裁之所モ一向ニ相心得不申」として実効性には不安があることを認め、大政奉還を強く勧め、一方で、幕府の懸念にも「御同意至極奉存候」と理解を示していた。たしかに、徳川家を頂点とする近世統治の仕組みは、多くの問題を抱えてはいたが、二六〇年にもわたり平天下を支えてきた実績がある。徳川慶喜も大政奉還上表書（慶応三年十月十四日）において、その自負を隠さない⁶⁾。まず「二百余年」続いた政權の担当者として「政刑当ヲ失フコト不少」「今日ノ形勢ニ至候モ、畢竟薄徳之所致」と不足を認めつつも、政權の解体ではなく不足の補填を説く。そのため「況や当今外国之交際日ニ盛ナルニヨリ、愈朝權一途ニ出不申候而ハ、綱紀難立候間、従来之旧習ヲ改メ、政權ヲ朝廷ニ奉帰、広ク天下ノ公議ヲ尽シ、聖断ヲ仰ギ、同心協力、共ニ皇国ヲ保護仕候得バ、必ズ海外万国ト可並立候」とし、慶喜は幕府が独占してきた外交權を根柢として、外交上の国内一致の必要性を強調し、外交実績を独占する幕府に特異な地位を認める。そして、東西に分かれた政治を一統に帰すために政權を奉還し、幕閣列藩衆議による意思決定を以て「聖断」を仰ぎ、「同心協力」して実施していく必要があるとした。内政上の課題を責任問題ではなく継続・改良と位置づけ、外交実績でその正当性を補強したのである。さらに慶喜は外国公使たちを集

めて、徳川家中心の幕政継続・改良を進める新政府像を印象づける。⁽⁷⁾
すなわち、幕府が内乱状態を鎮めて人民の生活を安撫した内治の実績
Ⅱ「二百五十余年ノ太平幸福」と、条約履行の責任を果たしてきた外
交上の実績を強調して大政奉還後の幕政継続の正当性を唱え、一層の
信用を求めた。幕府の強みを最大限に活かした説得方法といえる。一
方で、幕府方は徳川家の正当性を根拠として幕政批判勢力、とくに
「最大ナル」諸侯・薩摩藩の不当性を強調し、国内には幕政の継承・
改良を貫徹させる「政令一途」を追究するため、幕府の決定を全国に
知らしめる「公議」が必要と説いた。

今日に至り、既二条約ヲ全フシ、海外へ対シ一點之慚愧ナク、信
義ヲ十分ニ立テシ上ハ、大君直チニ国内ノ治否ヲ顧念シ、是迄人
心之向フ所、求ムル所、総テ日月ノ久キヲ積ミ、自然ノ変化ニ任
セリ。然ルニ二百年以前、至美ノ政制ト仰ギシモノモ、今日ハ時勢
変転シテ適宜ナラズ。宇内ノ形勢、日ヲ追テ一新スルニ当テ、手
ヲ東ネテ故習ニ安ンズルハ、自カラ其身ヲ剔スルニ異ナラズ。此
新法ヲ建ルノ策、毎ニ余等モ討論セシ事不少、畢竟、此大事ヲ議
決スルモノハ、英明在上、今大君ノ深衷英斷ニ依ラザルヲ得ズ。
大君ノ御意内ヲ奉推ニ、政府ノ威力ヲ振ンシハ、全国人心ノ向背
ニ從ヒ、号令一途ニ出ザルヲ得ズ。各国ノ政体皆其意ヲ同フスト
イエドモ、余ガ国政制ノ未ダ嘗テ在ラザル所ナリ。今ニ當テ、力
ヲ極テ此制度ヲ建立スルニアラザレバ、泰治ヲ成ス能ハズ。人々
當今ノ形勢ニ於テ急務ナルコト、及ビ国難ノ由テ起ル所、其他報
國ノ赤心ヲ披テ、其公議ヲ聴ベキナリ。

慶喜は条約遵守の立場を貫く自らの正当性を強調し、そこから内政
上の「日ヲ追テ」の「一新」に話を進める。その要点は、内政を時勢

の変転に合わせ、「全国人心之向背」に沿う「公議」を聴取し、「大君
ノ深衷英斷」によって「議決」するような統治府の樹立である。一連
の主張は、欧米諸国の信用を背景として幕府の正当性を確保し、幕政
を改良することでより強固な国内体制を構築する意図を示している。

このように、幕末の新政府構想は、諸藩の政治参画を課題としつ
も、統治の実効性に関して諸藩はじめ諸政治勢力から自立した改革立
法の学府とするものと、すでに自立している徳川家の統率力を活用し
た継続・改良の行政府とするものの二種があり、これに徳川宗家の排
除という武力行使と諸藩連合政府の建設を説く倒幕派が加わることに
なる。従来の研究では政治的分裂状況が強調されてきたが、ここで重
要なことは構想が三種に分裂したことではなく、それぞれが武家の経
験の一部分、つまり自らの強みを中心とした構想であるために限界を
抱えており、互いの調和が模索されていくことにある。三構想は内容
からいっても三者択一ではなく、新政府創建に必要とされる三要素で
あった。

政治的対立が行政上に積極的な意味を持つとすれば、それは互いの
弱みを叩き合う緊張関係が形成されたことで、批判された政治勢力に
おいて自己改革が促され、学問的研鑽と武力行使という新政府の正当
性の二要素が諸藩連合政府構想と有機的な結びつきを獲得していった
ことにある。

(二) 雄藩政治の再編と公家の経験

朝廷における西国雄藩の結集により新政府は組織されたが、その組
織の仕方は東国を中心に広範な支配権を保持している旧幕府によって
糾弾の対象とされた。慶応三年十二月、慶喜は上京して朝廷へ意見を
上奏して雄藩政治の恣意性を強烈に批判した。⁽⁸⁾さらに明治元年一月一

日、慶喜名義で全国諸藩に発した檄文には、薩摩の「奸党」が「私論」「私意」⁽⁹⁾によって政權を擅にしているとの糾弾とともに、「討薩」の字句が踊った。檄文は雄藩政治の不当性を強調し、諸藩の不信を煽るものであった。元来「公議」は雄藩の政治参画を正当化する概念だったが、このときにはすでに雄藩政治が糾弾的のたつており、「公議」のニュアンスは諸藩参画の政治へと変化していた。このことは、新政府の要路たる三職に、統治者としての「公明正大」な理念と自己規律の必要性を認識させた。新政府は大坂に結集しつつあった幕府兵と交戦（一月三―六日、鳥羽伏見の戦い）、七日には慶喜征討の号令を発したが、政府が掲げた大義は「速ニ賊徒御平治、万民塗炭之苦ヲ被為救度叡慮」によるという、万民救済であった。従来外患対策が幕末政局を揺り動かしてきたのに対して、戊辰戦争は――欧米諸国の動向を警戒するにせよ――基本的には内憂対策の是非を争点化している。このことは、王政復古の大号令に掲げた次のような王政像とも一致する。

一 近年物価格別騰貴如何共不可為、勢富者ハ益富ヲ累ネ、貧者ハ益窘急ニ至リ候趣、畢竟政令不正ヨリ所致、民ハ王者之大寶、百事御一新之折柄旁被悩宸衷候。智謀遠識救弊之策有之候者、無誰被可申出候事。

人民の窮乏を救うという民政の課題は、朝廷にとっては古き王政から引き出した理想であると同時に、幕末に積極的に実践してきた現実的政策でもあった。また、幕府・諸藩にとっては言うまでもなく民政の適否は支配原理の根幹に関わるものであり、均しく統治の正当性をめぐる争点として共有されるものだった。「王政」という朝廷の遺産を継承したことにより、また幕府・諸藩に通底する民政の遺産に目を

向けることで、戊辰戦争を戦う正当性は明確に内憂対策として具現化された。

このことは、公家たちの政治認識にも色濃く表れていた。一月九日、岩倉具視は鳥羽伏見の戦勝を「時なる哉時なる哉皇運御挽回既に成れり」と喜ぶ一方、戦勝後に政權を篡奪された故事――元弘・建武の治世を想起する。故事を引くことで「戦勝て驕る者は必ず敗る」と戒め、今後は「民心帰従、民の父母たるの術」、つまり政府が民政によって人民の信用を得ることこそ「専務」であると説いた。⁽¹⁰⁾ 戊辰戦争も民政の適否に正当性を依存するため、岩倉は「民心を治る事、亦復古之基本也」とし、民政こそ王政復古の理想および政府の正当性を支えるものと確認している。岩倉は、官員が「勤勉」の「士心」を保ち、民政が行き届いて「衆士一心同力」となれば「百戦百勝」は論を待たないと見通す。人民の信用が王政復古を標榜する政府の正当性を支え、戊辰戦争の趨勢さえ決定するというのである。あるいは、慶喜追討の趣旨に諸藩の同心を求めることについて、公家の東久世通禧（議定）はその意義は「長州ノ朝廷ヲ擁スルノ、薩藩ノ廟算ヲ援クルノト云諸藩ノ説ヲ防グ為」にあると説く。⁽¹¹⁾ 幕府が糾弾したような雄藩政治を避けて諸藩連合という形態を取ることで、政府も倒幕派の軍事行動に正当性を付与しようとしていた。

戊辰戦争は雄藩政治再編を加速させた。明治元年六月、岩倉は大村藩に軍事・民政に長けた人材の供出を求める書簡のなかで、次のように述べている。現在、薩長両藩への不信感を煽る声が人心を惑わしているが、戦争に勝利し「朝廷之政權を輝かし、尚薩長之私なきを示す」ためには、「勤王」の志を共有する諸藩からの人材登用が必要である、と。現実問題として政府は雄藩の実力（人材・軍事力）に依存

しているため、こうした諸藩からの人材登用の促進と、その結果としての雄藩勢力の政治的希釈が、政府に対する諸藩の不信を払拭するために要用と考えられていた。

勿論、雄藩の間でも戊辰戦争が統治の正当性をめぐる戦いであるという認識は持たれていた。鳥羽伏見開戦前、大久保利通（薩摩藩）は「今在京列侯藩士、因循苟且之徒而已。就中議定職之御方下参与職之者、具眼之士一人も無之、平穩無事ヲ好シテ諛言ヲ以テ雷同ヲ公論ニナシ、周旋尽力スルノ次第、実ニ憤慨ニ不可堪」と朝議の「雷同」「因循」を論難して一気に薩長両藩を前面に押し出して幕府兵討伐を敢行しようと訴えたが、長州藩は「長薩ノ朝廷タルヤフニテハ不相濟トノ論」を唱えて慎重な姿勢を崩さなかった。木戸孝允（長州藩）は一月八日、薩摩兵の暴発を懸念しつつ「干戈を欲し候とも、先道理を明らかにして不得止に起候都合に四方へ相響き相徹不申而は、前途六つヶ敷」と、「道理」「大義」を示して諸方の理解を得た形で戦わなければならぬと戒めた¹⁴。そして今後の政治は「世間之大議論にかけ公論を以曲直相立、然る後、手を立可申敷」として、広範な議論を喚起したうえで「公論」を一定し、政事を動かしていくとする。その際、木戸が拠り所としたのは、一藩一藩の利害ではなく「王政復古」という統治の理念であり、それに徹することが「自然と公論も相貫」くことになるとした。政府が存続していくためには、雄藩が「王政復古」理念の守護者にして実践者でなければならぬというのである。こうして、幕末に「公議」を執る政治として有力視されてきた雄藩政治はもはや反「公論」の象徴とされ、諸藩の合意に基づかなければ正当性を担保できない状況となっていた。倒幕は一方で諸藩結束の必要性を高めて新政府の始動を助けたが、同時に政治的正当性の問題を顕在化

させ、道理の究明を必要とすることとなった。元来道理の府を組織する構想は土佐藩士たちが組み立ててきたが、彼らもまた戊辰戦争を戦うなかで政府と諸藩との関係をどのように築くのかを鋭く問われることとなる。

（三）藩代表制と行政自律——福岡孝弟と木戸孝允の制度設計——

政府と諸藩の関係を築く際、最大の問題になるのは従来それを支えてきた徳川行政の不在である。これは倒幕を選択したことで不可避の問題となった。そもそも、戊辰戦争が発生する前まで、土佐藩建白に携わった福岡孝弟は、慶喜の大政奉還上表を受けて徳川家を組み込んだ政治体案を考えていた。十一月九日、福岡孝弟は松平慶永に次のように構想を語っている¹⁵。

扨今後ノ見込ハ何レニ議事院ヲ開キ、上院下院ヲ分チ、上ハ摂政公初、内府公御主宰ニテ明侯御加リ、下ハ諸藩士ヨリ草莽輩モ出役ニ相成、何分皇国ノ国体如斯ト御議定有之迄ノ事ニテ、大体ノ処ハ程モ可有之事候ヘバ、有名諸侯サヘ御会同ニ相成候ハゞ、其処ニテ篤ト御決議有之、御簾前ニテ御誓約有之、御確定之上、外諸侯ヘハ如何ト御垂問、欠席諸侯ヘハ朝廷ヨリ御通達位ニテ相濟違背ノ者ハ御追討ト申程成（後略）。

当面重要になるのは、旧政権を担ってきた慶喜以下幕府側の有力諸侯を加えて政治決定組織を設置し、その決定を全国諸藩に守らせることである。福岡は英米式の上下院をモチーフに、慶喜（内府公）を上院の主宰者として有力諸侯を集める上院を想定し、諸藩士・草莽の献策を受ける下院を併設することとした。ただ、当面は上院の機能のみで始動し、有名諸侯の合意を以て決議、天皇の前で誓約のうえ、全国諸侯に提示して合意を取る方式を想定していた。大政奉還に際して、

有力公家・諸侯の合意を取るための上院整備が急がれていたことが分かる。

しかし、十二月九日の王政復古の大号令、および同日の小御所会議において、今度は徳川慶喜の政治指導を前提としない三職体制が提起された。これを受けて、福岡は後藤象二郎と協議し、十二月十五日、両院制に関する意見書を纏めた。⁽¹⁶⁾

一 議事ノ次第、前日上ノ議事所ヨリ事ヲ懸ケ題ヲ設ケ、翌日下ノ議事所ニテ、徴士貢士建議、裁判聞之、筆官書之。討論セズ、言ヲ尽スノミ書面上申亦許ス、且題外建白ノ筋ハ、許ヲ乞テ後申之。

一 決議ノ次第、上ノ議事ニ於テ衆建議ヲ執リ、議定職覆議、総裁職其宜キニ從テ断之、筆官書之。

(中略)

三職分課ノ次第ヨリ、諸藩士被召出ノ次第相立不申テハ紛雜可仕候。(中略) 過日来参与ノ者、四五藩ヨリ三人宛差出居候へ共、

此上得ト御調ニテ、徴士、貢士ノ御取分ケニ相成、御撰擢ノ者ハ始メヨリ徴士ト被命、参与職或ハ一局ノ役等ヲモ被仰付、年限ヲ立被召遣候テ可然、其余公議ヲ執ルヲ主トシ被召出候者ハ貢士ト被命、諸藩ヨリ二三人或四五人差出候テ、下ノ議事所ニ於テ、事ニ依テ建議仕様被仰付可然ト奉存候。

この方法によれば、上院は三職（総裁・議定・参与）が集まって議題を決め、下院は徴士（藩人材から政府が選定する）、貢士（藩の代議人として藩が選出する）たちがそれぞれ意見を提示する。上院は下院意見のうちより良策を採って決議することになる。有力公家・諸侯の合議機関として上院を設置する点に変わりはないが、下院には従前

の統治上有用な献策を行う役割に加え、藩代表制の創出が想定されている。諸藩の政治参画を認めつつ統治権と区別するという課題を、上院構想のなかで消化しようとしたことが窺える。ただ、徴士も貢士も藩人材である。徴士は貢士からも選ばれ、徴士を免じられた者が貢士になるなど、徴士・貢士区分は人的に不明瞭であった。福岡・後藤は三職分課に登用する藩人材を徴士と定め、藩代表を担う藩人材を貢士と予め区別することで、政府の意思と藩の意思を区分することを求めている。

しかし、徳川行政の不在と新政府要路の統治経験の欠如がこの区分を困難にしていた。慶喜追討の号令（明治元年一月七日）後の十七日、三職は分課Ⅱ事務組織を総裁科・神祇事務科・内国事務科・外国事務科・海陸軍務科・会計事務科・刑法事務科・制度寮の七科一寮とされた。三職は上院の議事を担うが、同時に行政諸事務の統轄を担当した。これは本来の行政府Ⅱ旧幕府が朝敵となり活用できない状況になったことに起因している。このとき、徴士は一方で「議事官」、他方で「分課」の「掛」を務め、「諸藩及都鄙有オノ者」を「撰擢」するものとし、貢士は議事に参画し「輿論公議ヲ執ルヲ旨」とし、諸藩より定員（大藩三名、中藩二名、小藩一名）に合わせて「其主〔藩主〕ノ撰ニ任セ」るものと一応の区別を示した。ただし貢士は「其人才能ニ因」って徴士に選ばれることがあるとしており、依然として両者の区分は明瞭ではなかった。

二月三日には七科一寮を再編して総裁・神祇・内国・外国・軍防・会計・刑法・制度の八事務局としたが、依然として三職と行政職の兼任は維持された。一方で二月十一日、太政官第九十二号を以て「自各藩徴士被仰付候者ハ、奉命即日ヨリ朝臣ト相心得、勿論旧藩ニ全ク関

係混合無之御趣意⁽¹⁷⁾」と達し、徴士を諸藩の意思から切り離すよう求めた。それだけ藩人材を統治の事務に登用することの困難があったということだが、その一方で、戊辰戦争を機会として徴士の統治権への関与は強まり、上下の別は不明瞭になっていく。官軍東征に伴って総裁の有栖川宮熾仁親王、副総裁の三条実美、議定の中山忠能が供奉したため、総裁局では岩倉具視副総裁が中心となり事務を運営していく必要が生じた。三月二十二日、岩倉は諸官（各事務局）へ「不肖ノ身」で重任を担っている限界、総裁局の要人が東下していることを説明したうえで、次のように伝えた。「諸局ノ督輔ハ勿論、判事権官ニ至ル迄、益励精諸事被申出、仮令局外之事タリ共、御為筋之儀ハ御存分ニ御討論可有之ハ勿論之事ニ候間、偏ニ公議ヲ御勘弁、聊無御隔意申承り度存候⁽¹⁸⁾」と。岩倉は総裁局の脆弱性を諸局の官員たちの力で補おうと考えていた。このため、諸局は明確な分掌を与えられながらも、全分掌を束ねる総裁局のため、分掌にとられない意見提起を求められることとなった。こうしたやむを得ない制度変更により、政府では三職と行政職が一体化し、上下の責任が混濁・不明瞭になっていった。

三月十四日、政府は五ヶ条の誓文を諸侯に示したが、その作成に携わった福岡（制度事務局判事）は、由利公正（会計事務局判事）の素案に修正を加え、「列侯会議ヲ興シ万機公論ニ決スベシ」とし、「官武一途」（政府諸官と諸藩の同心協力）を書き加えた。ここには諸藩の議事と諸官の自律を前提に両者の協同を実現するという福岡の構想が投影されている。しかし、福岡案に接した木戸孝允（総裁局顧問）は「広く會議ヲ興シ万機公論ニ決ス」と「公論」の意味を諸藩より広く取り、新たに「旧来ノ陋習ヲ破リ天地ノ公道ニ基クベシ」の一条を加

えて成文とした。総裁局は徴士の意見を受け、諸局を監督する役割を担ったが、木戸は「此度之戦争もいづれも存外に容易に相片付候に付、上下とも骨に入らざる気味不少、諸事下流に而已隨ひ、目前之処にばかり力を用ひ、永遠之大策としては更に不被相窺、甚以不平至極」として、戊辰戦争という危機が改革の契機となるどころか、当座の問題に収斂してしまっていることに危機感を募らせていた⁽¹⁹⁾。木戸は政府が王政を「通徹」しないために「諸藩尚方向ヲ異ニシ」て、草莽などにも「屢誤方向者モ現ニ不少」と四分五裂の兆候を感じ取っており、今のうちに政府から「公卿諸侯及ビ百官」が共有すべき「前途之大方向」を示すことを求めていた⁽²⁰⁾。

政府と諸藩の間に一線を引くためには、福岡が求めたように政府の行政組織と議事組織を分割し、藩代表制を後者の一部に限定する必要があった。しかし、徴士・貢士の性質区分が曖昧になり、徴士は分掌を超えた意見提起で統治一般に関係していたため、政府全体として政府代表性と藩代表性は一層区別しづらくなりつつあった。こうした事情から、五箇条の誓文は藩代表制よりも個々の私意（旧来ノ陋習）にとられない一般法則（天地ノ公道）を強調するものとなったといえる。

それでも、福岡は藩代表性・政府代表性の分割・確保を目指して政体書（閏四月二十七日頒布）の取調に参画した。冒頭の趣旨文には福岡の持論とする議事と行政の分離が表明されている。福岡は『聯邦志略』などを参考にアメリカ連邦制をモチーフとし、州＝藩代表性に下支えされる議政官と藩人材が実務を執る行政官の並置を想定していた。そのため、趣旨文では欧米の三権分立を参照して「立法官ハ行政官ヲ兼ヌルヲ得ズ、行政官ハ立法官ヲ兼ヌルヲ得ズ」とし、官武の有力者

の合意を取る議政官上局、武の諸藩の合意を取る議政官下局、そして能力を見込まれて登用された人材からなる行政官が、明確な区別のもと分担関係をなす仕組みにした。

しかし、それまで三職が行政職を兼ねることで運営してきた政府において、急な両職の分離は困難だった。それを直截に示すのが政体書の後半部分にある職制章程で、職制章程には議政官・行政官の要職について兼務が明示されており、趣旨文とは明らかに矛盾している。具体的には議政官上局として議定・参与が配置されるとともに、行政総轄者である輔相は「議定兼之」、各官の長である知官事も議定との兼任、その下で実務を執る判事も参与との兼任とした。また議政官下局として議長と議員に貢士が配置され、徴士が除かれたものの、議長職は行政官の弁事との兼職とした。これは明治元年二月二十八日、太政官第二百一十一号において「今度大政御一新相成候ニ付、諸願伺届等都テ太政官代弁事役所へ可差出候」と達したように、総裁局の弁事にあらゆる意見が集まる仕組みを採用していたことに由来する。政府としては現状を維持する職制章程が必要であった。しかし、このままでは政府代表性と藩代表性の混淆問題は解決されない。福岡は閏四月二十九日、徴士の性質を明確化するよう改めて求めた。⁽²¹⁾

一 徴士挙人ノ御趣意相立候ハ、断然旧藩ヲ離脱セザレバ、朝臣ト成リ天下ノ政ヲ執ルヲ得ズ。断然離脱ノ道ハ朝臣官位ノ体亦備ハラザルヲ得ズト奉存候。

一 藩情不得巳ノ儀ニ関係シ、制度体裁ノ立行ク所ニ支ハリ候様ニテハ徴士挙人断然離脱ノ道相立ズ、却而藩々ヲ以テ天下ノ政ヲ為スノ筋ニテ、朝廷ヲ私スルニ相当リ、愈御政体案レ可申坎ト奉存候。

一 当時徳川ヲ思フ者、皆薩長ヲ指テ茲トシ敵トス。故ニ猶更於朝廷テハ二藩ヨリ出ル者モ徴士ハ徴士ノ体ヲ以テ脱然ト相立タセ、其藩ハ藩屏ノ体ヲ以テ奉公相立候様、分明ニ有リ度奉存候。

福岡構想では、徴士は新政府の統治のために出身藩との関係を断ち切らなければならないが、実際にはそうならないため、政府の体制に影響を与えているという。雄藩政治はすでに正当性を失っており、現状のままでは「朝廷ヲ私スル」批判を受けることになるため、徴士は薩長両藩はじめ出身藩との関係を断ち切る必要があるとする。依然として意に沿わない体制が維持されていることについて、福岡は次のような意見書を認めている。⁽²²⁾

大ニ議事ノ制ヲ興サントセバ、左ノ件々ヲ弁別シ、目今ノ勢ヲ利導シテ、所立ノ本意ニ復帰セン事要トス。

一 議事ノ制ヲ挙ルヲ旨トシ、議政立法行政法ノ分別ヲ立ツト雖ドモ、其実ハ議政亦行政ノ事ト成リ、初本意トスル所ノ議事ノ制ハ愈挙ゲ難ク、貢士ハ議員ノ旨ヲ得スシテ徒ニ外面ニ於テ横議ヲ抱クノミト成リ至リシ所以シヲ弁知スベシ。

一 議政亦行政ト成リシ所以ハ、議事ヲ旨トシ立法ノ権ヲ執ルノ議定ヲ以テ、至尊ヲ輔佐シ行法ノ権ヲ執ルノ輔相ヲ兼ネ、行政官ニ在ルノ弁事ヲ以テ議政官下局ヲ司ルノ議長ヲ兼ネ、且議定ノ次ニ在ルノ参与ヲ以テ諸行政官ノ事ヲ分執ス。是則混合ノ本ニシテ、遂ニ議定ハ輔相ノ参決官ノ如ク、参与ハ輔相ノ顧問ノ如ク成ルニ至レリ最初総裁顧問ト立テ在リシ時ニ同ジ。是其実ハ不得已者アリ、亦自然ノ勢ナリ。然レハ此勢ヲ利導シテ議政行政ノ本意ニ基キ、断然其分別ヲ立ツベキナリ。

一 其勢ヲ利導スルハ則政体書所立ヲ推シ、実ニ之ヲ蹈ムベシ。

第一立法行法相兼ルヲ得ザルノ旨ヲ執リ、大ニ議事ノ制ヲ興スベシ。唯其勢不得已ノ者ヲ察シ、新二行政官輔相ノ副次官ヲ設ケ此官名ヲ選ン、諸行政官ノ副知事ノ如クスベシ。是其利導シテ名実相立ノ道ナラン副事官ハ参与ヨリ撰入セン。

一 当時ノ公議人へ今日万機公論ニ決スルノ旨ヲ以テ、議事ノ制ヲ立ツルハ如何セント議セシメ、再次ニ及テ府藩県議事ヲ立ツルヲ本トシ、公選貢挙ノ法ヲ設ルノ次第ヲ以テ、亦其如何ンヲ議セシムベシ。

福岡は、従前から引き続き議政・行政両職兼任体制から変更されなかつたことについて「不得已者アリ、亦自然ノ勢ナリ」と受けとめていた。しかし、議政官上局が総裁局を補い、諸局が総裁局を補い、諸局の徴士は藩人材であることから貢士と役割が混淆していた。これらは旧幕府の欠落を公家と藩人材の登用でカバーしなければならなかつたことに端を発しているが、福岡は現実的な方法で議政・行政職の分割——つまり政府代表性と藩代表性の分割へ「利導」することを考えている。具体的には運営に不安のある行政官輔相の下にサポート役として「副次官」を設け、実質的な行政総轄を行わせる。また公議人たちには議事制度を審議させ、さらに府藩県の議事を立てるため選挙法を審議させて名実ともに府藩県代表者の資格を確定させる。つまり、福岡は行政官に欠けている点（輔相のサポート役）、議政官に欠けている点（議事制度と公選制）を暫時補足することで議政・行政分離を推し進めようと考えていた。明治元年九月十九日行政官達により、しばらく議政官を行政官へ合併し、議事制度の取調を行うことが伝えられた。一方で福岡は、貢士たちが自らの藩代表という役割を離れ「横議」（自分勝手な議論を行うこと）に奔っていると懸念していた。こ

れに対応して九月二十一日の行政官達では、公議人に「一定」した「藩論」を代表させることとし、立法に際しては「国家実用ノ輿論公議」が必要であるとした。

しかし、諸藩にとつて緊要の課題は藩治の継続ないし立て直しだった。木戸は「今日彌此御一新に付候而は徳川之關係を以此保領地安堵いたし居候而は決而不相濟」（四月二十八日、柏村数馬宛書翰²³）、「兎角諸侯にて天朝を不知々々旧幕府之様今日に事を同一になし候気味間々有之、実に朝威を損ずる一患害を醸候初と深く苦慮仕候」（閏四月九日、広沢兵助宛書翰²⁴）というように、諸藩が統治上の課題と接続しないことを危惧していた。木戸はまず政府固有の行政目的（「大方向」）を確定させることで諸藩の異議を予防し、実施責任を負わせる必要を認めていた。政府では明治元年十二月、諸藩にかかわる要務（軍務・会計・刑事事務）について取り調べるため、それぞれ軍務官（森金之丞）・会計官（神田孝平・加藤弘蔵）・刑法官（津田真一郎・鈴木唯一）の主任官員を議事体裁取調に任じた。これに学校取調のため学校権判事の細川潤次郎を加え、彼らに所属の諸官（本官）と連絡を取りながら「本官之基本」を立てるよう命じた²⁵。以後、諸官は行政目的の明確化と実施方法の調査を進める場となる。木戸は戊辰戦争という当座の課題が収束した後のことを懸念していたが、その懸念は実際に戊辰戦争が終結する段になると一層強まった。明治二年一月、木戸孝允（参与、会計官・軍務官担当）は大村益次郎（軍務官副知事）に宛てた書翰で、諸藩の「巧名之念」「驕氣」「己に利を引候様之風習」に危機感を顕わにし、戊辰戦争という当面の目的が喪失するなかで、諸官に固有の事務目的を立てることの必要性を訴えた²⁶。

春来、徳川氏之頭面を擊挫き候は大政一新におゐて不得止之一条

理に而、是而已に而大政一新は相済候ものと相心得候而は、天下億万蒼生之大罪人に政府は相成申候。(中略) 第一大政官に於ては肝要なる会計之目的も今に相立不申、是亦今日之姿に而は日本も大政官も会計に而つぶされ候様相成可申(中略) 大体総而上をへらし下を益に基不申而は永久無覺束、如此事に而は、天下之風俗を一変候は所詮六ヶ敷相考申候。

このように、新政府は「公論」の引き受け手として、諸藩の政治参画を実現すると同時に、内憂外患に対処可能な統治体制の創出と、それへの諸藩の協同を必要とした。諸藩の力を統治に用いることが如何に困難且つ重要な課題とされていたかが窺えよう。こうしたなかで、福岡は藩代表制の構築に、木戸は行政諸官の目的を定める(縦割り)にそれぞれ関心を寄せたのである。

木戸は「終に府藩県之御政体通りに御政道相挙り不申而は不相成候処、只今に而は先府県より其実行屹度相頭われ、左候而藩に及び不申而は六つヶ敷辺も可有御座乎」(九月二十九日、後藤象二郎宛書翰²⁷)とし、直轄府県における行政実践を先にする必要性を認めていた。政府も府県において(縦割り)を実践することとなるが、(縦割り)を構成する要素として、相異なる事務領域を区分するヨコの関係と、中央と地方の分担を定めるタテの関係がある。とりわけ困難な問題となったのが、中央・地方に密接な関わりを持つ二つの事務領域、財政と民政の組織法であった。両事務は統治上最大の懸案となっていたが、その基本的性質は互いに大きく異なっていたのである。

第二節 事務の(縦割り)と「公論」

(一) (縦割り)の模索

政府の財政は、軍費および事務諸費の膨張によって危機的状況から始まった。これは戊辰戦争の顕著な影響である。木戸が「御軍費不少、御政務御入費彼是莫太之事にも可有之処、当年中出納之大算一切不立²⁸」と苦慮するほど、財政難は深刻であった。一方で事務上の需要如何によらず諸藩に人材登用の門戸を開いたことで、諸官には人員が溢れていた。これには四月に江戸開城に協力した旧幕府方の勝海舟をして、たとえ幕領をすべて接収したとしても「大政従事之諸官俸金にも不可足²⁹」と懸念させるほどの危うさがあった。この放漫な人材登用はやがて事務全般の運営にも支障をきたした。かつて幕政にも参与した議定・松平慶永(元福井藩主・元幕府政事総裁職、明治元年一月に内国事務総督、二月に内国事務局輔)は四月二日に「民政之義は万民ノ生活ニ関係し、第一皇化皇徳にも相管し候³⁰」と自身の職務に関わる民政の重要性を確認したが、同月二十九日、現場とのギャップに苦慮し、岩倉・三条に宛て次のように書き送った³¹。

徳川氏ノ制度雖不得其宜、今日ノ紛擾ニ至ラス。(中略) 人ヲ用フル妄ニ多ケレバ必支離ス。支離スレバ事ヲ誤ルニ至ルベシ。万一目今ノ形勢一度瓦解スルトキハ、億万ノ生靈流離顛沛塗炭ノ苦ニ埋没ス。コレ千歳ノ遺憾ニシテ、臍ヲ噬ムトモ不可及ノ悔ニ御坐候。

慶永は、放漫な人材登用のために事務が機能不全に陥っていると指摘する。事務が統制を失えば過誤失錯を生じ「瓦解」に至り、民政の展開も果たせなくなるため、慶永は幕政に劣る現状の事務運営を批判し、「簡易ノ御制度、御委任ノ人材」すなわち、事務の必要に適した制度と人材登用を求める。旧幕政を知る勝と慶永は、それぞれの見地から、旧幕政にみられないような行財政組織の危うさを認めていた。

したがって、政府の財政政策は、急膨張した支出に対応する資金の調達と、支出そのものの削減に求められた。明治元年一月、由利公正はまず資金調達の方策を提起し、三百万円の会計基金を調達するとともに三千万円の金札を発行して府藩県へ貸し下げるよう求めた。政府は一月に会計基金調達を決定し、閏四月十三日には金札発行も決定した。金札発行にも道理が掲げられ、金札は「富国之基礎」を建てる資金となり、現在の「世上一同之困窮ヲ救助」するもの、つまり諸藩・人民に対する救済・勸業策を促進するものである。ただ、実際には資金不足のために紙幣が軍費などに支消され、あるいは増発された。紙幣は容易に流通せず、費用の膨張にも歯止めがかからなかった。そこで、由利は岩倉へ一通の意見書を送っている。⁽³²⁾

会計ノ任ズル処ハ金穀也。金穀ノ用ハ民命ヲツナギ、人事ヲ自在ニスル者也。他ノ用ナシ。故ニ民事ヲ離ルレバ、上下ノ財ヲ会計スル事能ハズ。故ニ貨幣租稅商法駅通管繕等ノ諸司アリテ民事ニ係ラザル事能ハズ。偕又府県ノ管括スル処ハ、戸口民命教化生産賦役道路橋梁堤防屋宅等ハ勿論、其余糾断等マデ民事総テ關係セザルモノナシ。是ヲ府県ニ専ニスレバ府県毎ニ支離シテ経綸ノ大体貫ク事能ハズ。コレヲ会計ニ委スレバ教化ニモトリテ行フ事能ハズ。然レバ会計ノ事業、貨幣出納ニ司ヲ除クノ外、惣ジテ府県ト共ニ行ヒ、下民ヲシテ不知シラズ教ニ入ラシメ、不知不知其生業ヲ果サシムルノ用ヲ府県ト共々ニ天下ニ一途ニ貫ヌキ、民ヲシテ倦マザラシムルヲ主トス。故ニ府県会計ニヨラザレバ決ヲトル事能ハズ、会計府県ニヨラザレバ行フ事ヲ得ザル所以ナルベシ。若亦会計坐視シテ法ヲトレバ、明ヲ得ル事ナシ、又府県専ラニ行ナヘバ、天下ノ経綸一途ニ貫徹スル事ナシ。コレ愚臣ガ久シク見ル

処ニシテ、乍恐朝廷工奉進ノ赤心也。

由利は会計事務と民政は密接不可分の関係にあるとして、自らの属する会計官と、民政全般を担当する府県との連絡を密にする必要を認めていた。しかし、会計事務を府県任せとしては区々となり「経綸ノ大体貫ク事能ハズ」、かといって民政には人民の道徳、生業を勧める「教化」の性質があり、これを会計官から執るようでは「教化ニモトリテ行フ事能ハズ」。由利は会計事務と民政の根本的な性質の違いを認識しており、その性質の違いを考慮した会計官・府県関係の構築が両事務の実効を挙げるために不可欠との見方を示した。

由利の指摘は、会計官が府県との関係を十分に築けていなかったこととの裏返しである。紙幣政策は各地で商取引の混乱を起こし、諸官の間では由利批判が巻き起こった。とりわけ厳しい批判を展開したのが江戸へ赴任した官員たちだったが、彼らの異論を知った由利は七月、岩倉へ意見書を送り、次のように今後の対応を提案した。

まず、これ以上の軍費の支出には応えられない。また、紙幣発行など会計官で立てた方策は「初発ヨリ議事ヲ歴、又ハ御差図ヲ承」って実施してきたが、「江戸府」においては「未ダ種々金札其外会計之事議論モ有之哉ニ承及候」、しかし会計事務は「当今之一大事」なので、方針が東西「両端」に分かれては「朝廷之御信義」にかかわる。ゆえに「猶篤ト御衆議」を願う。ただし、会計事務は会計官に「御委任」のこととはいえ、方針が決定すれば「滿朝御重職」の方々、つまり朝廷に列する要路に、その方針を「一途ニ貫徹」するよう尽力して頂かなくては「全会計官之主意ハ相立不申」である。

会計事務の実効性を考えた場合、由利が言うように地方意見を踏まえた立法手続きが重要であり、同時に一度決めた以上はその通り実施

する行政の統率力も必要とされる。参与職の由利が議定以上の重職連の行政統率を強く要請したのはこうした事情からだった。福岡孝弟が重視した統治の合意形成と実効性、木戸が重視した政府指導力について、由利はその不足を直截に指摘したのである。

元来、府県と關係を結んでいた中央官は——直轄領の名号通り——太政官総裁局、のちは行政官であった。明治元年二月二十八日、政府は太政官第二百一十一号を以て「今度大政御一新相成候二付、諸願伺届等都テ太政官代弁事役所へ可差出候」と達し、府県からの文書はすべて総裁局弁事へ集められることになった。閏四月の政体書において弁事は行政官の所屬となり、九月十九日には議政官の一旦廢止に伴い、行政官へ合併となった（太政官第七百六十号）。その後、十月二十九日に弁事分課を規定し、弁事は受け付ける文書の発信者によって掛を分け、その一つに「府県掛」があった（太政官第九百一十一号）。こうして、府県から来た書類は、行政官の府県掛弁事を介して議定・参与（元議政官）の決定を仰ぐ仕組みとなった。このとき、会計官は直接に府県と結びついてはいなかったが、由利の意見書の後、政府は組織を改編し、大坂会計官は大坂府へ（六月）、京都会計官は京都府へ（九月）、それぞれ合併した。

一方、東国では明治元年七月十九日、鎮将府が設置され、駿河以東十三国を管轄することとなった。九月十八日、鎮将府会計局と東京府の事務を分化し、十月十七日、「東西同視」の万機親裁宣言が行われた。これに伴い翌十八日、鎮将府は廢止となり、会計局は会計官出張所と改称された。明治元年十二月二十二日、太政官より会計官へ達し³³において「是迄駿河以東十三洲府県ノ儀、其官ニ於テ取扱来候処、以後行政官可為管轄旨被仰出候間、此段相達候事」とあり、東京では実質

的に会計官が府県の管轄を行ってきたことが知れる。これは旧勘定方が直轄地の郡代・代官たちを支配下に置いていた仕組みを踏襲したものであり、京坂会計官が府県支配と分かれていたのとは対照的であった。東京でも会計官の東京府合併策が伝えられたが、十一月二十四日、江藤新平（会計官出張所判事兼東京府判事）は、合併という方策に反対した³⁴。

東京府へ会計官併合云々熟考仕候処、何分ニも承伏不仕候訳は、元来宇内古今立官之旨、各其掌職有而敢而混同スベカラズ。苟混同スルトキハ、其職專任難し、難專任時ハ難專責、官ニシテ專責無ンバ官人ノ功劣何を以分ンヤ。官人之功劣難分ンバ、玉石混合知愚不明、寧不如無官歟。朝廷之官有而如無ナラバ、天下之瓦解不待識者而可知也。故ニ先皇立官甚慎而分職甚詳ナリ。今会計官分テ三都ノ府ニ合併シ其本官ハ出納司而已有之候と申は、其融通ヲ均シ其輕重ヲ修理シ然而其活動ヲ能スルモノハ誰ニ有ヤ。若天下一且非常ノ變有テ莫大之入費興リ其事不整ズンバ、朝廷何レノ官ニ御責有之候哉。（中略）治國之要官ハ會計刑法之兩官也故、英亞兩國ハ其行運ハ大概宰相為之也、其監督ハ議院為之ナリ、是兩官ノ權在下バナリ。旧政府ハ其行運ハ三奉行為之也、其監督ハ老中若年寄大小監察為之セリ、是ハ軍政之權在上也。夫如此其權ノアル所、上下ノ違ハアレ共、其要官職ヲ握スルニ至ルヤ一ナリ。然ルニ今會計ヲ三府ニ附スルト云々、故曰天下瓦解可知ナリ。右之通り合併ノ事ハ愚考仕候付、何分ニも御同意難仕候。

江藤は会計官という中央行政の官が、府という地方行政の官と「混合」することは往古・旧幕府・英米の制度に照らして不合理であると指摘する。中央行政の官は固有の職權と職責を有するが故に「天下」

を治めることができるが、地方権と混淆すれば職権・職責は曖昧となり、行政の目的を達することができなくなる。とりわけ会計官は刑法官とならぶ「治国之要官」であるとする江藤は、会計官の自律性を重視していた。結局、明治二年二月二十四日、太政官を東京に移設することが達され（行政官第二百号）、東西で異なっていた会計官の組織も府県との関係を含めて見直されることとなる。

（二）民政における旧慣継承

民政の重要性は近世後期以来、飢饉や水害の続発や経済変動の影響から高まり続けてきたが、戊辰戦争がそれに拍車をかけた。前述の通り、戊辰戦争は幕府統治下の民政の批判と王政下の民政の充実を謳って行われたが、実際には兵火に伴う人民生活への害が深刻であった。四月、官軍に随従した岩倉具定・具経は京都の岩倉具視に宛て、⁽³⁵⁾ 軍費の膨張と軍財源の枯渇に危機感を表しただけでなく、関東の民の生活を救わなければ「王政御挽回の御趣意、却て釀乱苦民の基」となると警鐘を鳴らし、「軍務民政並行はざれば、逆も官軍持久之策は相立申間敷」とし、民政への迅速な対応を求めた。民政の重要性は官軍が支配下に収めた諸道において高まる一方だった。政府は六月二十七日、諸道出張の将士に対して、戊辰戦争に伴う人民の罹災や賦役の重課などについて懸念を示し、「安撫救恤之道」を尽くすよう通達した。⁽³⁶⁾ 戦争は万民救済を大義とするが、実際の戦争は民の生活を害するため、この矛盾に対処することが必要であった。しかも、明治元年閏四月（五月、淀川・大和川はじめ諸川で堤防決壊が相次ぎ、人民生活に大規模な影響が出た。そこで、政府は兵火・水害のため「生民之塗炭一端ニアラズ」とするも「其民ヲシテ安堵セシムルハ今日府県之責ナリ」「厄害ノ等ヲ弁シ救恤ノ道ヲ立ツ、今日ノ事ハ奏可ヲ待タズ、府県へ、

専任ス。宜ク可得其道事」、治水に関しては「堤防橋梁之破壊急々修理可致事。但普請等私利ヲ営マザル廉吏ヲ擇ビ、水理ニ精キ者ニ任シ、人夫等ハ其地ノ窮民ニ賃シテ相用ベキ事」と達した。⁽³⁷⁾ 地方民政は府県の責任に属するというのは、従来の藩領内の民政と同様であった。府県へは徴士として集めた藩人材から地方官吏を派遣しており、府県は民政において藩に擬されていく。

また、四月の江戸開城以後、正式に新政府の拠点となった江戸には、五月十二日に地方府である江戸府を、十九日に東国政府である鎮台府を置き、西国と異なる行政の展開が認められた。さらに旧寺社・町・勘定の三奉行に代えて寺社・市政・民政の三裁判所を設置し、五月二十七日には町奉行与力同心を鎮台府に引き継ぎ、六月には旧幕府勘定方を民政裁判所出仕として引き継ぐことを通達している。東下した三条実美は、京都の岩倉具視に宛てその事情を次のように説明している。江戸の民は徳川氏あって「天朝あるを不知之情態」ゆえに我々としては「政事頗難施」状態にある。そのため「当分時宜ニ従ひ所置」せざるを得ず、「大凡旧貫ニ依り」寺社・町・勘定の三奉行を継承し、「是迄之規則ヲ得と受取」ったうえで「朝廷之制度ニ引直し」するのが適当である。⁽³⁸⁾ さらに七月五日、三条実美は岩倉に宛て、次のように述べる。政府には旧幕吏を退け「急速に変革、旧制を破り耳目を一新すべしと誹議」する者もいるが、これは言うべくして行われぬ。しばらくは「姑息法を以て一時を治め」、それから徐々に変更して新たな「政体規制」に移していく方が上策である。ゆえに「今専変革を主として旧来の法制禁令悉く不採用、無法に一新を為さんとせば、政事無紀律、職官人材不備、百事紛乱、民亦徳川之政治を思ふに至らん」と。⁽³⁹⁾ 旧幕政は問題を抱えているとはいえ、現実において、実地において実

効性を担保している。三条は「王政復古」理念に基づく「一新」の重要性を認めつつも、政府には幕政に代位する「一新」の良策も適材も満足にないため、当面は旧来の幕政を引き継いでから改良をしていく現実路線しかないと捉えていた。なお、江戸をはじめ東国諸地域でも民政の重要性は高まっていた。大久保利通（参互）は江戸に到着した後の六月二十九日、岩下方平に宛て「眼前無事なるヲ以テ平定トいふべからず」とし、「忝も聖上玉体ヲ勞し給ヒ塗炭之苦ヲ救ヒ給フトノ一點之御仁心、誠以山岳ヲ動かし鬼神ヲ感ぜしむるノ英斷」とした。⁽⁴⁰⁾

軍務によって平定された地域では、強力な兵威から行き届いた民政への移行が必要とされる。大久保は官軍の「破竹」の勢いを横目に、天皇の東幸にともなう大々的な民政の展開を期待していた。一連の継幕を経て、七月十七日、政府は江戸を東京と称する詔を発し、鎮将府・東京府を設置（八月八日、民政裁判所を会計局に改称）、さらに十月、東幸の天皇・供奉連が東京に到着、十七日には「東西同視」とする万機親裁宣言を行った。旧幕政機構の速やかな継承は、かつて慶喜が主張した幕府の統治実績を基礎とした新政府像に相通ずる。倒幕は継幕とともにあり、供奉した木戸孝允もその道中に大村益次郎に宛て「旧幕之致し候事も所致上に而は十が十必悪敷事と申訳に而も無御坐候得共、絶而人情を不顧処より、何事も己を損じ候手伝と而已相成申候⁽⁴¹⁾」とし、旧幕政を評価しつつ改良策の必要性を説いていた。東西ともに民政の重要性が高まるなかで、政府は府県を制置し、府県に民政の実効性を求めていった。

(三) 財政と民政

会計官の財政政策は資金調達と行政整理の両輪からなっていた。明治二年五月、輔相・三条実美は会計官職制を達するなかで次のように

規定している。「節儉ハ財政ノ要義ニシテ殊更方今ノ急務ナリ。叡旨ニ出ル事ト雖モ忌諱ヲ憚ラス諫争シ、カメテ省約ニ従フベシ」。これに関連して七月には職員令に伴う諸官の統廃合が敢行された。自然、府県行政も整理の対象となるため、五月中に政府は各府県へ「理財ノ道ハ経国ノ要務」として「量入為出」を目的とする費用の節減方法を下問している。府県の事務費用は、事務拠点だった京都・大坂を筆頭に膨らんでおり、政府はその行政整理に乗り出した。整理担当者として派遣された井上馨の大鈍には、現場の府県官たちも驚きを隠せなかった。大坂府在勤の土居通夫は、事務整理の模様を次のように伝えている。⁽⁴²⁾「昨日より井上「馨——湯川註」出勤にて、早、昨日変革の令ヲ出し、外務局などは局中の事情も詳ニ不知して、此役も入らぬ々々々と押計り、種々不条理の論在之、甚不平をいだし罷歸」った、と。土居は井上が必要如何を十分に吟味しないままに諸役を廃していったことを「不条理」と感じたが、これが「財政」の道理であり、土居も半ばあきらめ気味に「いづれ役々相減ジ候外無之と覚悟仕居候」と語った。この後、井上は一旦長崎などへ出向して整理を進めたのち帰坂し、岩下方平は「井上帰坂相成候ハ、坂府改革も運び立可申候と存候」と、井上の手でもう一段の整理がなされると予測した。木場伝内（在大坂、同府判事）は、この整理の進展を次のように報ずる。⁽⁴³⁾

此節ハ断然人数減少之都合も出来、明日申渡候筈ニ御座候。元来当府ハ百三十拾人ほどの官員に而、京都ハ百八拾内外之由ニ而、最初より人数ハ儉約いたし有之候付、気味能減方ハ出来不申、乍漸三十人相減シ百人位之人数ニ相成賦御座候。しかれば余ほど此大府ニ而ハ莫太減し之賦ニ相成り、尤豊崎県も管轄に相成候ニ付而

ハ人数可相増都合之処、却而減シ候而ハ諸向愕然可致ト相考申候。

大坂府は管轄地域の拡大に反比例するように、人員を大幅に削ることとなり、木場ら当職者たちは「愕然」としたという。なお、岩下は「税所〔兵庫縣権知事——湯川註〕元氣ニ而是より兵庫改革ニ打立筈ニ而少々ハ申談も仕置候」と、兵庫縣でも改革が始まる見込みを伝えている。会計官では由利に代わり、外交・軍事上の必要性から財政改革を主唱する大隈重信（明治元年三月、参与職・外国事務局判事として長崎在勤、四月、横浜に移り、五月に再び長崎に移り同府判事兼外国官判事、十二月には外国官副知事、明治二年一月に会計官兼任、四月に会計官副知事、七月の職員令に伴い大蔵大輔に就任）や伊藤博文（明治元年二月に参与職・外国事務局判事、五月に大阪を経て兵庫に移り、明治二年五月に会計官権判事に転任、七月に大蔵少輔）らが登用され、木戸も彼らの事務に期待をかけていた。財政の担当者たちは事務整理の死活的必要性を背景に、地方へ貫徹する「理財」の道理を打ち出し、財政の（縦割り）におけるタテの関係構築を進めようとした。しかし、このことは府県の要務である民政との調整を困難にした。由利が指摘していたように、会計官は実地から遠いため、本来地方の民政に介入するのは得策ではない。この問題については明治元年、広沢真臣（京都府御用掛⁴⁴）も次のような意見書を認めている（傍線湯川）。

諸官ニ於テ引合ス所、其職務本末ヲ分チ、其体裁ヲ正サゞレバ、其任ズル所混乱シテ、百事凝滞シ、終ニ二万民ノ疾苦トナル必然タリ。今日ノ為ス所多クハ我本職ヲ失ヒ、他ノ職ヲ奪フ氣味不少、畢竟其職掌本末相立ザルヨリ然ラシムル所ナランカ。抑諸府県ノ職務ハ土地人民其府県ニ御委任ナル事ニテ、賞罰ノ権備レリ。故

ニ其府県ノ百事、其一手ヲ以テ取捌クトキハ、速ニ舉ルベシ。然
ニ其府県ノ手ヲ離レ、他ヨリ事ヲ取ル、必ズ速ニ成功ナシガタシ。
会計官分課ニ租税賦通營繕三司アルヲ以テ、諸府県中ノ右課ニ当
ル事務ハ其府県ノ手ヲ借ラズ主裁スト。此レ其条理ノ立ザル所以
ナリ。其職務ノ差別アル、如左。

諸府県

租税司 其府県中ノ戸籍ヲ糺シ、生産ヲ富殖シ、租税ヲ収ムルヲ掌ル。

賦通司 同断、賦役ヲ督シ、助郷等不正ナカラシメ、賃銭割増等ヲ吟味スルヲ掌ドル。

營繕司 同断、道路、橋梁、堤防、屋宅、倉庫等、營繕ヲ掌ドル。

会計官

租税司 租税ノ制度ヲ立テ、府県ニテ取立ル金穀ノ出入ヲ吟味スル等主裁スベシ。又其府県中ヨリ窺出ル所ヲ判断シ、則チ新開石盛又ハ荒蕪休石免石等ヲ判断スルヲ掌ドル。此会計官量入ノ本基本タルヲ以テ、当官ノ大關係スベキ所ナリ。

賦通司 諸府県ヨリ窺出ル所ノ助郷、賃銭割増等、天下宿駅其不同ナキヲ判断スルヲ掌ドル。

營繕司 同断、窺出ル所ノ道路、橋梁、堤防、屋宅、倉庫等、營繕入費、前積ヲ以テ窺出ヲ其不当ナキヲ判断スルヲ掌ドル。

右三司、諸府県ヨリ伺出ヲ決議スルヲ掌ル。其現場下手スル所ハ其府県ニ委任スベシ。

広沢は府県事務の会計官主導に異論を唱え、府県には「委任」された独自の権限があると強調している。財政上の課題解決のために民政

上の課題を疎かにするわけにはいかなかったのである。当時の京都府は「従前制度ノ内善キ事ハ御取用、善カラザル事ハ御改正相成」として旧慣の漸次改良を標榜しており（京都府告諭書⁽⁴⁶⁾）、実地適合の制度を立てることを目指していた。こうした事情から、京都府の実践を取り調べていた広沢は、中央財政を基軸とする地方改革において民政への考慮を求めている。

こうした考えが明瞭に顕されたのが、広沢起草の府県施政順序（明治二年二月五日）である。広沢はただ欧米を「模倣」しただけでは「人心之向背」と乖離し「有名無実」になりにかねないとし⁽⁴⁷⁾、五箇条の誓文・政体書に基づいた府県施政方針の具体化を意図していた⁽⁴⁸⁾。概要は次の通りである。

① 施政大綱…「知府県事へ職掌ノ大規則ヲ示ス事」→府県奉職規則（明治二年七月二十七日）

地方ノ官、府藩県ノ三治ニ帰ス。三治ノ政ニ途ナルベキ様嚴重ニ布告アルト雖モ、未ダ一定規則ノ法トス可キナキ故、府県スラ猶動モスレバ政令一ナラズ、下民疑惑ヲ生ズルニ至ル亦宜ベナリ。実ニ大政隆替ノ関係スル処、宜シク早く令ヲ布キ一途ナラシムベシ。是ヲ即今ノ大急務トス。

② 会計事務…「平年租税ノ高ヲ量リ、其府県常費ヲ定ムル事」とし、「会計官ノ大急務、量入為出ノ基本トス」とする。「量入為出」は『礼記』に由来し、歳入に応じて歳出を決する方法。租税収入を把握し、府県常費を差し引けば、政府の歳入も定まり、会計官による事務の前提となる。

③ 〈生〉の保障…「凶荒預防ノ事」「窮民ヲ救フ事」「制度ヲ立、風俗ヲ正スル事」といった従来の民政を引継ぎ、「戸籍ヲ編制、戸伍

組立ノ事」では戸籍調査を行って「人民繁育ノ基」とし、「戸伍」（組）を編制することで「庶庶協和ノ本」とする。「小学校ヲ設ル事」も「専ラ書学素読算術ヲ習ハシメ、願書々翰記牒算勘等其用ヲ闕ザラシムベシ。又時々講談ヲ以テ国体時勢ヲ弁へ、忠孝ノ道ヲ知ルベキ様教諭シ、風俗ヲ敦クスルヲ要ス。最才氣衆ニ秀デ学業進達ノ者ハ其志ス所ヲ遂ゲシムベシ」とし、日曜の学びから講談を通じて道徳涵養という従来の寺子屋・私塾の系譜を引きつつ、学業に広く道を開くとした。

④ 〈利〉の追究…「地力ヲ興シ、富国ノ道ヲ開ク事」では「開墾水利運輸種樹牛馬繁育等、生産ヲ富殖スルヲ講究シ、総テ眼ヲ高遠ニ著ケ、著実ニ施行スルヲ要ス」とし、長期的な視点を持って生産富殖に努めていくよう求めた。これに関連して「地図ヲ精覈スル事」では「郡村区域ノ境界ヲ正スハ生産ヲ富殖スル基」とする。また「商法ヲ盛ニシ、漸次商税ヲ取建ル事」では「上下利ヲ争フノ弊ヲ戒シメ、人民撫育ニ著眼シ、其利ヲ与へ、漸次税法ヲ定メ、大成スルヲ要ス。近小ノ利ニ馳セ、速功ヲ得ン為メ苛政アルヲ嚴禁トス」とし、府県庁による「利」の収奪を回避し、人民の利益を図って漸次商税収入を得ることとした。

⑤ 〈税〉の公平化…「租税ノ制度、改正スベキ事」を掲げたが、あくまで「貧富得失ヲ平均スルノ法」でなくてはならず「官府ニ利スルニ非ズ」と戒め、民心に深く関係していることであるため「最モ後ニ手ヲ下スベシ」と補足。

府県施政順序が示した順序とは、①人民の生活を保障し（生）、②人民の利益増進を図り（利）、③最終的に公平な課税制度を整備して、官庫の安定が果たされる（税）というものだった。長期的な取り組み

を要し、その結果として財政難を打開する見通しであり、府県官は人民に対する「聚斂」「苛政」を避ける責任があるとしたように、人民生活の立て直し、利益増進が府県の基本的な役割とされている。そのため「議事ノ法」が必要であり、「従前ノ規則ヲ改正シ、又ハ新ニ法制ヲ造作スル等、総テ衆議ヲ采択シ、公正ノ論ニ帰着スベシ。宜シク衆庶ノ情ニ悖戻セズ、民心ヲシテ安堵セシムルヲ要ス」とした。

民政の実効性は人民生活の内より見いだされる。したがって、議事の効用は人民の実情を民政へ正確に反映し改良する点にあった。ただ「議事ノ法」の取調から慎重を期すように促したのは、それだけ運用が難しいことに依っている。京都府ではすでに議事所を開設していたが、明治元年十月八日、京都府は次のように布令している。⁽⁴⁹⁾

先達而小学校取建候儀ニ付衆議公論を致採用度、荒増仕法書を以議事に差下候処、間々心得違ひ、右仕法書之通申付候事と考候向も有之哉ニ相聞へ、全以其次第ニてハ無之、永年児童之教諭相調、一統差閭無之様にと一応衆議を遂ゲ候訳ニ付、此旨能々相心得、存付筋并難渋之次第等有之候ハ、無遠慮可申出事。

京都府は小学校開設について管内に仕法書を達し、その内容について意見を述べるように求めたが、官命により仕法書通り実施しなければならぬと思込んだ者もあり、京都府は実地意見を忌憚なく述べよう改めて促している。それでも民政には議事所が有用との理解は広まっていた。明治三年六月、東京府布令に曰く、⁽⁵⁰⁾

御一新以来兵馬頻起、連歳凶歉内外御費用幕多之折柄ヲモ不被為厭、東京府下失産流殍之者、御賑濟被為在、既ニ數ヶ所ノ教育所を被為建、其他之御救術ヲモ被為施候得共、元來遊惰怠惰末枝之徒多ク苦飢之者弥増候段、深く不憫ニ被思召、猶授産ノ儀多方御

焦慮被為在候処、抑授産之道タル、工商ノ理、風土之応否ニ達セズシテ徒ニ席上ノ議論ヲ主張セバ、遂ニ庶民ノ生途ヲ謬ルニ至ント。於是深く衆庶ニ諮リ、上下ノ情ヲ通ジ持久適宜ノ生産ヲ授与被為成度御主意ヲ以、今般議事所ヲ被為建、毎月三八ノ日ヲ会日トシ、市在中添年寄、年寄始重立候者ヲ集会セシメ、四方ノ建言ヲ議シ、且銘々ノ胸懷ヲ陳述セシメ、上下戮力、衆庶保安之道ヲ被為求候条、(後略)。

東京府の要務であった授産事業について、人民の実情に即した方策を求めていることがわかる。「徒ニ席上ノ議論ヲ主張セバ、遂ニ庶民ノ生途ヲ謬ルニ至ント」というように、座論を回避し民政の実効性を高めることが重要とされており、議事所はそのために必要とされていた。

民政はあくまで人民生活の救済・保護から利益増進へと漸進する——こうした理解は、大坂府・東京府においても同様であった。後藤象二郎(参与、民政取調掛、前大坂府知事・治河使ノ土佐藩出身)は明治二年、以下の建議を行っている。⁽⁵¹⁾

損上益下之目的ヲ以普通勉勵候様御急務之今日、徒ニ商税又ハ国債申立、西洋之今日表面耳ヲ知り、而シテ彼之昔日来之沿革ヲ或ハ知ラザルモノナラン。只政府ニ信ヲ不失時ハ、民富メバ国富ザルヲ得ズ。方今富国強兵のミを目的トスルモノ、臣ハ貧国弱兵之基ト云ナリ。

「損上益下」とは、上の者が身をただして大胆な費用節減を行えば、下の者の節減は緩やかで済み、以て費用節減は民の税負担を減ずることになる(『易経』)、というもので当時の政府の政費節減方針のことだが、不足する財源を補うために欧米式の商税や国債に飛びつくこと

を戒め、まずは政府が人民より信用を得られるよう、民富に努めるべきだとした。民富論は人民が豊かになることで結果として国（藩）が治まるというもので、藩政改革においてはすでに馴染みの考え方である。たとえば大藏永常『広益国産考』（安政六年作、田原藩・浜松藩等に出仕した農学者）には「夫国を富ましむるの経済は、まづ下民を賑はし、而て後に領主の益となるべき事をはかる成るべし。第一成すは下にあり、教ふるは上にありて、定まれる作物の外に余分に得ることを教えざしめば、一国潤うふべし」（岩波書店、一九四六年、四九頁）とあり、藩の務めは民富の実現に置かれていた。財源調達の必要から地方を動かせば、それは意に反して「貧国弱兵之基」となる。後藤は大坂府治を通して、民富論の重要性を改めて確認していた。

最後に、東京府について。明治元年十二月、大木喬任が東京府知事就任にあたって岩倉に示した書状には次のように記されている。⁽³²⁾

自然御許ニ而奉奉仕候半ハ、急切御責被遊候而ハ当惑仕候。尤緩急之義御差図次第、目的相立可申心得、依而ハ下手ノ深淺厚薄ニ關係仕候ニ付奉伺候。

急ノ一 下

除害ニ止ル

急ノ二 中

除害民少シク安ス

緩

除害興利

大緩

永々ノ利ヲ興ス

真っ先に着手するのは、「急ノ一」つまり「除害」である。実際、同年の大木意見書（「大木秘策」）には「民ノ疾苦」を汲んで「賦ヲ輕クシ、孤独ヲ撫シ訟ヲ速ニシ兵火流浪之徒ヲ救フ等」の対策が不可欠とされている。⁽³³⁾ 窮民の集まる江戸／東京では、とりわけ窮民対策の重要性が高く、以後も教育所や授産工場の開設など様々な方策が実施さ

れていく。一足飛びに利に馳せず、除害から興利へ漸進的に民政を展開していくという考え方も、藩民政の基本である。このように、当時の政府においては財政上の緊急性を認めつつも、民政上の漸進性を保つことも同様に重要であった。

（四）中央権と地方権

神田孝平（公議所副議長）は府県改革案⁽³⁴⁾を上呈した。その要点は府県に藩のような独自の権限を持たせない、中央集権体制の構築だった。概要は次の通りである。

現在、府藩県の諸事を行政官が統括しているために「行政官之権日々ニ重ク、他官之権日々ニ輕シ」。府県は藩同様の権限を得て「元来府藩県何レモ小政府ノ形」を為しているが、まず府県について「改正」を求める。具体的には、府県は現状の独自に「一官署」を置く仕組みを廃して、軍務官・刑法官・会計官・行政官より官員を派遣して「四官署ヲ置キ」、それぞれ「兵事」「刑法」「稅務」およびそれ以外の庶務（民政）を執る。兵事・刑法・稅務を三官に委任するため、行政官は名称を変えて「国内事務局」と称するのが適当とする。

この改革案を受け取った岩倉具視は藤森修藏（刑法官監察司出仕、地方を巡察）に下問、藤森は回答を添えて岩倉に返却した。実際に地方の実情を観てきた藤森に、改革案の適否を問うたわけである。藤森は神田案を否とし、二つの問題点を指摘している。

第一に、府県を出先機関に置き換えても「重大ノ事件」は政府の評決が必要なことに変わりなく、却って派遣官員の費用増を招くだけである。「府県ハ其名ノミニシテ何事ヲ掌ル耶」。

第二に、行政官は三官の残り「民政を担う官ではなく、諸官を統轄する上位の官（本根）」である。神田案の通りにすれば諸官の「争競

之弊防グベカラズ」、つまり諸官割拠して統御できなくなるだろう。

藤森は、これまで通り府県に民政ははじめ一定の実権を認めることを適当とし、行政官には諸官統御の責任を果たすよう求めていた。結局、神田案は採用されず、政府は官制改革に着手した。明治二年四月、行政官の官員を異動させて民政を総轄する民部官を新設し、行政官は統轄の事務に純化した。

明治二年七月の職員令に伴い、民部官は民部省に、会計官は大蔵省に改組され、民部大蔵両省の首脳を兼任とした。江藤新平（太政官中弁）は民部省の不思議な性質を次のように捉えている。⁵⁵⁾

府藩県既ニ民部ノ令ヲ受ケ、又諸省諸寮司ノ令ヲ受ケ、又直ニ太政官ノ令ヲモ奉ズ。是所謂号令多門ノ弊ナリ。且民政ノ事、租税ハ大蔵省ニ属シ、鉦山駅通地理土木等各其専司アリ。民部ノ務ハ唯戸籍ノ一事ニシテ、其他ハ上下ノ間ニ受付伝達スルノミ。府藩県亦夫々ノ分職アリテ、或ハ直ニ決ヲ太政官ニ取ルベシ。則民部ハ只空名ニシテ、宮内外務等ノ専職アルガ如ニアラス。今ノ体ヲ以テ之ヲ按ズルニ、民部ノ一省ハ宜シク之ヲ罷メ、戸籍鉦山等ノ事皆専司ニ委シ、府藩県モ亦直ニ太政官ニ属スベシ。刑部ハ天下司平ノ処ニシテ、獄訟刑罰ノ権悉ク此一省ニ帰ス可シ。然ルニ今彈台隠然トシテ刑部司法ノ権ヲ干シ、府藩県亦各断獄聽訟ノ権ヲ分テリ。刑部ハ唯都府一隅ノ事ニ任ズルノミ。是刑部モ亦徒名ニ近シ。宜ク釐正改革シテ法律一ニ出ルノ治ニ帰スベキ事ナリ。知事ノ職、地方管内ノ事ニ於テ一トシテ聞カザルナク、養民興利ノ術、聽訟捕姦ノ法、皆之ヲ一身ニ兼ヌ。是其才德智能衆人ニ超過シ、其学萬彙ヲ綜該スルニ非ズンバ豈能其任ニ堪ユル事ヲ得ンヤ。（中略）今天下ノ府藩県其數三百ニ過タリ。是地方官三百余人ノ

全才ヲ獲ルニ非ズンバ其治ヲ期スベカラズ。事誠ニ至難ト謂ベシ。人ノ才長短各異ナリ、三百ノ全才豈之ヲ一事ニ求ムベケンヤ。今ノ制ノ如キハ、其責過重ニシテ、事必ズ滯塞シテ挙ラザルニ至ルベシ。（中略）夫二官八省ノ制ハモト唐制ニ本ヅキ、之ヲ斟酌増損セシモノナリ。然レドモ、唐制ノ官署、前代ノ弊ヲ受ケ、此時已ニ重複虚設ノ患アリ。三公虚設ニシテ、政台閣ニ帰シ、六部ノ外、又九寺五監等ノ重複アリ。今六省ノ卿或ハ三職ト抗立シ、太政官或ハ六省ト離背シ、府藩県民部ニ管セズ、彈正刑部其職ヲ同フス。是皆虚設重複ノ弊ニシテ官署ノ数定ルト雖モ、其事務混淆シテ清カラザル所以ナリ。

民部省主管事務について、江藤は疑問を投げかける。民政の要務である租税は大蔵省の主管に帰し、それ以外の要務のほとんどは省附属の専司が実務を執っているため、民部省は固有の実権がない「空名」の組織となっている。一方で地方事務百般を担当する府藩県は負担過多であり、すべてに対応できるほどの人材を十分に確保することも難しい。そこで江藤は府藩県の権を「養民興利」に限定し、それ以外の諸事務は各省の指揮に任せる案を提起していた。ただし、「虚設重複」の弊害を避けるため、各省には固有の権を定めるとする。民政には地方権が大きいという性質上、省という形で中央に存立させることは相応に困難を伴った。そのため、民部省では改正掛を設置して各国法制を踏まえた改革方針をまとめていったが、府県民政とのギャップは大きくなった。当時窮民は増加し続けており、太政官では明治二年八月に非常節儉・窮民救助に関する詔を発して対応を模索していたなかでのギャップだった。明治三年一月、大久保は大坂へ出張し、道中凶荒に苦しむ人民を目の当たりにして「兎角廟堂上之坐論とハ現場実

見と大に相違之事而已」と問題視し、「就中大蔵省之号令、凡而人心ニ相触、拙も居合候丈ニ無御坐候」と大蔵省政策の实地不適合を痛烈に批判した。「信なくして何ヲ以立可申や」、つまり人民の信用あつての政府という考え方は民政の基本に立ち返つたものである。⁽⁵⁶⁾ 明治三年七月、民蔵分離に際して三条実美がまとめた趣意書には「此迄民蔵ノ所行目途不善ニ非ズ、方略拙ニ非ズ、唯時機ニ不適、人心ノ怨望ヲ来シテ今日ニ至ル所以ナリ」。⁽⁵⁷⁾ 一方で、行政の機能不全の原因を欧米法調査の不足に求めたのが伊藤博文である。明治三年、伊藤博文は渡米申請の意見書において、「坐論」を批判しつつ「之〔財政制度の良法〕ヲ書籍ニ徴シテ其ノ真理ヲ推究シ、或ハ之ヲ實際ニ験シテ其ノ功効ヲ諦察シ、然ル後ニ始メテ可否得失ノ在ル所ヲ知ルヲ得可シ」、ただし書籍に「一斑ヲ見テ以テ全豹ヲ窺フ可キニ非ラス」として、書籍にとどまらない实地適用の効果について研究の必要を説いた。⁽⁵⁸⁾

このように、民政・財政においては座論を脱して実効性を高めるため、实地の利害得失を十分に踏まえることと、欧米法の実効を實際に確認することが重要とされた。明治三年、井上馨（大蔵大丞、元民部大丞）は従来の集議院の議論を「私論」と断じつつ、府県官を議員とする地方官会同の開設を提起した。⁽⁵⁹⁾ 省の指揮下で民政・財政に携わつてきた地方官たちの实地意見は、省政策の改良に必要な意見として集められ、同時に中央官の割拠を収める働きを期待される。明治四年の廢藩置県を経て大蔵大輔となつた井上は、吉田清成に宛て次のように述べている。⁽⁶⁰⁾

今日小説を互に主張之議論がましく相渡り候も国家に益なき事、只々前途開化進歩之為、廟堂上は何藩或は誰之説と云区別なく、全国人民を率ひ駕御之術相立候は、法則之外手段無之事と奉存候。

実に人面而人形を異にし、心志も大同小異は如何様開化之國と雖、分厘之違なき様は難相成事故、是を制するは法則を以器を一にするの外、他に策なきと奉存候。故に今日之急は法則立るを尤適當之時節と相考へ申候。

井上は意見の割拠について「大同小異」と評する。つまり大目的は同じであるにもかかわらず、その方法の細部に亘つては意見が無数に分かれる状態である。井上は人の数だけ意見が違うのだから、小異を制するために「法則」の必要性を強調する。議会制には省・府県に付帯し、より実用的な法制度を一定することによって行政を自律させ、統治を安定させる役割が期待されていた。

おわりに

「公論」を新政府に組み込むことは内憂外患に対処する行政を構築するうえで必要であると同時に、旧幕府の不在を公家・藩人材で埋めなければならぬ状況下において行政の混乱を招いた。政府意思と藩意思の引き分けという困難な課題は、欧米式議會をモチーフとした議政・行政分離構想によつて対処が試みられたが、行政運営の实情に左右されて分離自体が困難であつた。政府要路は、行政の自律性を保持することに腐心し、財政部門を中心に中央権による地方改革を試みたが、近世以来長年の継続に依つてきた民政ではこうした改革方式がそぐわないため、民政・財政の密接な連関と分割の必要性の間で制度構築に取り組んだ。旧幕府の遺産をできる限り継承し、旧藩の遺産を府県に活用するなど、民政には継承と改良が必要であり、そのために地方議事所の開設が必要とされた。そして、藩代表制は府県代表制に代

位され、地方官会同・地方官会議など政府主催の議会につながった。一連の中央・地方議会は統治を補完する必要性に配慮するとともに、欧米式議会とのギャップを生じたことで、人民代表制議会の開設を柱とする新たな「公論」の主張を可能にした。国会開設要求と「公論」行政の再編の関係については後稿を期したい。

註

- (1) 代表的研究として井上勲『王政復古』(中央公論新社、一九九一年)、三谷博『明治維新とナショナリズム』(山川出版社、一九九七年)。
- (2) 明治十五年二月二十四日、三大臣意見書(国立国会図書館憲政資料室所蔵「岩倉具視関係文書」〈憲政資料室所蔵Ⅲ〉一七―八―(二五))。
- (3) 『伊藤博文伝』中巻、統正社、一九四〇年、三三二〇頁。
- (4) 慶応三年九月、土佐藩意見書(『復古記』第一冊、内外書籍、一九三〇年、五―七頁)。
- (5) 同右、三頁。
- (6) 同右、二頁。
- (7) 同右、八一―八四頁。
- (8) 慶応三年十二月、徳川慶喜奏状(同右、三二七頁)。
- (9) 明治元年一月、徳川慶喜討薩表(『大久保利通文書』第二巻、日本史籍協会、一九二七年、一八〇―一八二頁)。
- (10) 大塚武松編『岩倉具視関係文書』第三巻、日本史籍協会、一九三〇年、四一二頁。
- (11) 同右、四一三頁。

- (12) 明治元年一月十九日、岩倉具視宛東久世通禧書翰(佐々木克・藤井讓治・三澤純・谷川穰編『岩倉具視関係史料』下巻、思文閣出版、二〇一二年、二七頁)。
- (13) 明治元年一月三日、岩倉具視宛大久保利通書翰(同右、一五七頁)。
- (14) 明治元年一月八日、伊藤博文宛木戸孝允書翰(妻木忠太編『木戸孝允文書』第三巻、日本史籍協会、一九三〇年、四頁)。
- (15) 前掲『復古記』第一冊、一一二頁。
- (16) 同右、二九〇―二九二頁。
- (17) 『法令全書』明治元年、三八頁。
- (18) 『太政官日誌』慶応四年、第二巻、五一―五二頁。
- (19) 明治元年二月十二日、伊藤博文宛木戸孝允書翰(前掲『木戸孝允文書』第三巻、一三頁)。
- (20) 明治元年三月、木戸孝允意見書(『明治憲政経済史論』国家学会、一九一九年、一六―一七頁)。
- (21) 前掲『岩倉具視関係文書』〈憲政資料室所蔵Ⅲ〉一二―七―(一〇)。
- (22) 同右、一二―三一(四九)。
- (23) 前掲『木戸孝允文書』第三巻、三九頁。
- (24) 同右、五七頁。
- (25) 明治二年一月二十五日、大久保利通宛森有礼書翰(立教大学日本史研究会編『大久保利通関係文書』第四巻、吉川弘文館、一九七〇年、三〇八頁)。
- (26) 前掲『木戸孝允文書』第三巻、二三一―二三二頁。
- (27) 同右、一四九頁。

- (28) 明治元年四月六日、柏村数馬ほか宛木戸孝允書翰(同右、二八頁)。
- (29) 明治元年閏四月二十八日、勝海舟意見書(『戊辰日記』四〇九頁)。
- (30) 明治元年四月二日、徳大寺実則(内国事務局督)宛松平慶永書簡(同右、三〇七頁)。
- (31) 明治元年四月二十九日、岩倉具視・三条実美宛松平慶永意見書(同右、三三七〜三三九頁)。
- (32) 前掲「岩倉具視関係文書」(憲政資料室所蔵Ⅲ) 一一一〜一二一頁(二五)。
- (33) 国立公文書館所蔵「太政類典」第一編・慶応三年〜明治四年・第十五卷・官制・文官職制一所収。
- (34) 前掲「岩倉具視関係史料」上巻、二六二〜二六三頁。
- (35) 前掲「岩倉具視関係文書」第三巻、四八〇〜四八三頁。
- (36) 『法令全書』明治元年、二〇五頁。
- (37) 明治元年六月二十二日、太政官第五百二号(『法令全書』明治元年、二〇二〜二〇三頁)。
- (38) 明治元年五月三十日、岩倉具視宛三条実美書翰(前掲「岩倉具視関係史料」下巻、四三頁)。
- (39) 前掲「岩倉具視関係文書」第四巻、四四〜四五頁。
- (40) 前掲「大久保利通文書」第二巻、三三一〜三三二頁。
- (41) 明治元年十月四日、大村益次郎宛木戸孝允書翰(前掲「木戸孝允文書」第三巻、一五六頁)。
- (42) 日本経営史研究所編『五代友厚伝記資料』第一巻、東洋経済新報社、一九七一年、一一八〜一一九頁。
- (43) 前掲「大久保利通関係文書」第三巻、一四三〜一四四頁。
- (44) 明治元年二月に設置された内国事務局(松平慶永・徳大寺実則・大久保利通・広沢真臣ら)は京畿の庶政を担当し、京都府をはじめとする直轄地の官員を派遣したが、閏四月の政体書官制で同局は廃止となり、広沢は五月付で京都府御用掛に任じられた。
- (45) 前掲「岩倉具視関係文書」(憲政資料室所蔵Ⅲ) 一一一〜一二一頁(一一)。
- (46) 明治元年七月、京都府告諭書(国立公文書館所蔵「太政類典」第一編、慶応三年〜明治四年・第六十九巻・地方・地方官職制三)。
- (47) 明治二年一月、三条実美宛広澤真臣書状(大塚武松編「広澤真臣日記」日本史籍協会、一九三二年、四九五〜四六〇頁)。
- (48) 明治二年二月十三日、岩倉具視宛広沢真臣書翰(前掲「岩倉具視関係文書」第四巻、二二二〜二二三頁)。
- (49) 京都府総合資料館所蔵「明治元年戊辰從七月至十二月 布令書」所収。
- (50) 『府治類纂』第二十巻、文化図書、二〇一二年所収。原本は東京都公文書館所蔵。
- (51) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「岩倉具視関係文書」(対岳文庫) 七一〇〜(五)。
- (52) 前掲「岩倉具視関係文書」(憲政資料室所蔵Ⅲ) 一一一〜(五二)。
- (53) 同右、八一二〜(一八)。
- (54) 前掲「岩倉具視関係文書」(対岳文庫) 七一〇〜(六)。
- (55) 明治二年、江藤新平「官制案」(国立国会図書館憲政資料室所蔵)。

藏「三条家文書」二〇—一八。

(56) 明治三年一月六日、副島種臣宛大久保利通書翰（前掲『岩倉具視關係史料』下卷二四〇—二四一頁）。

(57) 「条公政体ノ儀ニ付書取」（前掲「岩倉具視關係文書」〈憲政資料室所藏Ⅲ〉一九—三一（一〇））。

(58) 大内兵衛・土屋喬雄編『明治前期財政經濟史料集成』第二卷（「大藏省沿革志」）、原書房、一九七八年、一一四—一一五頁。

(59) 明治三年、井上馨「建議草稿」（国立国会図書館憲政資料室所藏「井上馨關係文書」六五七—一八）。

(60) 京都大学文学部国史研究室編『吉田清成關係文書』第一卷、思文閣出版、一九九三年、八三頁。