

明治新政府の「立法」

湯川文彦

はじめに

近代日本の国家体制に国会が導入されたのは、明治二十三年の第一回帝国議会のこと、それまで二十余年にわたって国会不在が続いていた。その歳月を取り戻すように、帝国議会は活況を見せ、世論も議会・政党の論議に華を咲かせた。しかし、希代の評論家・陸羯南は、少し違った所感を抱いていた。陸は翌二十四年の自著にこう記した。⁽¹⁾

行政機関の国に於ける関係は、猶ほ血液の身体に於けるが如し。国の進歩発育は全く此の機関の死活如何に因らざればならず。故に、行政の局に当る者の責は立法司法の局に当るよりも重きや知るべきなり。行政官を宰相の私臣と為し、又た議会の公僕と為したるは昔時の謬見なり。

国家の興廢は行政機関の機能如何に託されている——このような陸の実感は、内閣の下官、議会の公僕という行政官の一般的印象とコントラストをなす。明治初期を官民双方の立場から経験してきた陸は、帝国議会が開かれた今こそ、議会一辺倒ではなく、行政機関へ世論の注目を喚起する必要があると感じていた。

たしかに、今日の日本においても、各省庁は国会決議を待つというよりも、自ら政策立案し、政党に働きかけて政治の方針を自己規律していく側面を持ち合わせている。⁽²⁾近代日本の行政機関の特徴として、こうした立法への関与が挙げられよう。

後述するように、この特徴は新政府の官員たちによって培われてきたものである。明治維新以来、国会不在のなかで、彼らはどのような必要性と問題点を認識して立法に関与し、その関与の仕方を行政機関内部に組織化していったのだろうか。

本稿では、明治初期の新政府の主要機関の当務者たちの認識を通じて、新政府が培ってきた「立法」のあり方を析出したい。

一、「立法」の原型

(一)「議政又行政之事ト相成」(太政官第三百五十三号)

まず、慶応四年から明治二年にかけての政府機関の組織変遷を概観する。

新政府は慶應四年一月十七日、事務分課を定めて神祇事務科・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・制度寮を設置し、二月三日にはこれらを整理して、総裁・神祇・内国・外国・軍防・会計・刑法・制度の八事務局とした。そして、三月十四日に五箇条の誓文を、閏四月二十七日に政体書を公布して、今後の事務の方針を披露した。誓文は「智識ヲ世界ニ求メ」て「広く会議ヲ興シ万機公論ニ決ス」る方法を採用し、政体書は欧米に倣い「太政官ノ権力ヲ分ツテ立法行法司法ノ三權トス」る三権分立体制を採用した。これに伴い、新政府は議政・行政・神祇・会計・軍務・外国・刑法の七官を置いた。議政官は「法制」を「造作」し、行政官は「国内事務」を掌り、府藩県には「其政令ヲ施ス、御誓文ヲ体スベシ」と定めた。さらに、明治二年四月、新政府は会計官の一分掌だった「民政」を切り離して民部官を新設した。同月十日の民部官規則に「従前之規則ヲ改正シ、又ハ新ニ法制ヲ造為スル等、総テ重大之事件ハ当官決議ノ上更ニ輔相ノ裁断ヲ受ベシ」と掲げ、他官もこれに倣った。そして、同月十二日、政府は「自然実状ニ於テ議政又行政之事ト相成、立法官行政官ヲ相兼候様成行、遂ニ議事之制難相立候」と、「実状」を理由に議政官を行政官へ合併するに至った(第三百五十三号)。

一連の変遷が示すのは、誓文の通りに実務を執ると政体書の理想から離れていくという現実である。誓文は全官員に対して「旧来ノ陋習ヲ破」り、「智識ヲ世界ニ求メ」ることを求めたため、旧来の法をそのまま用いることはできず、行政官・議政官の実務はともに新法の立案が中心となる。「議政又行政之事ト相成」るのは避けられず、新政府のなかに重合する目的を持つ二つの機関が並存する状態になっていた。四月十二日の行政・議政官合併は、そうした実状に対処したものであった。行政官は、法が整備されない限り、法の執行に専念できず、立法官の性質を兼帯しなければならない状況にあったのである。

(二)「立法」と「列国公法」

行政官以下各官が立法にあたって誓文の「旧来ノ陋習ヲ破」り「智識ヲ世界ニ求メ」て「万機公論ニ決ス」ることを、三権分立よりも優先する必要があるのは、条約改正を課題に抱えていたことが要因に挙げられる。

慶応四年二月、新政府は幕末に結ばれた条約の継承と将来的な改正を打ち出し、全官員に対し「国内未タ定マラズ、海外万国交際之大事有之候ヘバ、普天率濱協心戮力共ニ王事ニ勤勞」することを命じ、「百官諸藩之公議ニ依り」事務の方針を確定させるよう望んだ。⁽³⁾

この方針は、明治二年職員令で行政官が太政官に、他官が各省に置き換わっても保たれた。明治三年十月、外務省は抱るべき国内法を欠くなかで「民部省大蔵省刑部省彈正台集議院等ノ衆議」⁽⁴⁾を求め、立法前の各機関の「見込」を取り集めようとした。そして、国内法整備の問題は、岩倉使節団派遣に際して、改めて確認される。明治四年九月、太政大臣三条実美は岩倉具視外務卿へ使節団派遣の目的を傳達するな

かで、次のように述べている。⁽⁵⁾

旧習ノ弊害未ダ除カズ。各国政府及各国在留公使モ、猶東洋一種ノ国体政俗ト認メテ別派ノ処置慣手ノ談判ヲ為シ、我国律ニ推及スベキ事モ之ヲ彼ニ推及スル能ハズ、我權利ニ帰スベキ事モ之ヲ我ニ帰スル能ハズ。(中略)従前ノ条約ヲ改正セント欲セバ、列国公法ニ拠ラザルベカラズ。列国公法ニ拠ル、我国律、民律、貿易律、刑法律、税法等公法ト相反スルモノ、之ヲ変革改正セザルベカラズ。

幕末に締結された条約は、欧米各国の法を基準にしているため、改正しようとするれば、日本国内の法も欧米法と同等の基準を有する必要があるという。ゆえに、欧米法の基準に即した国内法の整備が必要とされ、使節団に欧米法の調査を行う理事官が随行することとなった。こうした事情から、外交事務を執る官員たちには、国内法の整備に對する関心が強かった。たとえば、大隈重信・井上馨・伊藤博文である。

大隈重信は、慶応四年三月に参与職・外国事務局判事として長崎に在勤し、四月に横浜に移り、五月に再び長崎に移って同府判事兼外国官判事、十二月には外国官副知事に進んだ。明治二年一月に会計官兼任となり、四月に会計官副知事となり、七月の職員令に伴い、大蔵大輔となった。

井上馨は、慶応四年一月に参与職・外国事務掛となり、五月に長崎府判事兼外国官判事、明治二年八月から会計官造幣頭を兼任し、十月に民部大丞兼大蔵大丞となった。

伊藤博文は、慶応四年二月に参与職・外国事務局判事となり、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、七月には大蔵少輔となった。

三名はいずれも外交事務に就き、開港場府県の地方官を務めた経験から会計官に転出した点で共通している。幕末に英学を学んだ大隈、イギリスに渡った井上・伊藤はともに外交事務のなかでも大きなウエイトを占めていた通商問題に取り組み、会計官の要職に抜擢された。会計官は民部官とともに国内事務を牽引する役割を担い、明治二年七月の職員令にしたがい、それぞれ大蔵省と民部省に改組した。両省は外務省と連携して開港場事務や条約改正取調に務めることとなる。

こうしたなかで、民部・大蔵省は改正掛を置いて立法の取調を本格化させた。同掛設置を建議した渋沢栄一大蔵省三等出仕は「唯旧貫に仍り候迄にて真正の御改革これ無くては遂に御基本相立ち難」いため、「和洋古今の美意両方を斟酌」して立法するとした。⁽⁶⁾さらに、井上は明治三年七月、「府知事県令參事」および「民部大蔵刑部等」の官員たちを一同に会し、「之を立法官と見て、一省相論を以変換する能はざる様一定」する計画を考えた。⁽⁷⁾ここで「立法官」とみなされるのは直轄府県の地方官と主任の中央官たちで、井上は廢藩置県を経て議員を全国府県の地方官に拡張し、明治六年の地方官会同開催へとつなげていく。⁽⁸⁾明治初年における行政官が立法官として明確に位置づけられたものといえよう。

(三) 正院における「立法」

しかし、明治六年五月、井上は財政対策をめぐって、他機関から大蔵省単独で「立法」の大権を掌握することを批判され、「八方敵中二

「⁽⁹⁾ 坐ス」なかで辞表を提出した。この状況に対して、洪沢は正院の太政官制潤飾に携わり、正院の「立法」機能強化を図った。潤飾後に大隈に送った書翰には、懸案を解決した心持ちが綴られている。⁽¹⁰⁾

何分正院之権力を増し、財政ハ正院ニ上操して堅く費途を節略いたし度、其措置ニ於ても、兎角理財を肝要とするを以て此更革之御趣旨と被成候ハ、爾來大蔵を担任せし者も其任を全くするを得て、而して向後之奉事も処し易く相成、其上正院之権力に頼り、各省無限之求需を拒候ハ、其間ニ紛議も少き筋にて、所謂名正して事順なることを先第一ニ、其連ニ御注意有之度（後略）。

洪沢のいうように、太政官制潤飾は「立法ノ事務ハ本院ノ専務」として正院の「立法」機能を強化するもので、洪沢にとっては明治四年の太政官制改革で果たせなかつた持論の実現であつた。⁽¹¹⁾ 洪沢は、正院にいる大隈のもと、会計の規律が立てられると見込み、大隈にその趣旨を伝えたのである。他省庁の存在を前提としたとき、正院で事務方針を統一する方法は不可欠であり、その点、大蔵省にとって参議に大隈がいることは重要であつた。

ただし、正院の改革は正院と大蔵省との関係だけでなく、正院と他省の関係をも考慮したものであつた。人事では四月に江藤（前司法卿）・大木（前文部・教部卿）・後藤象二郎（元工部大輔・前左院議長）の事務経験者が参議に加えられ、職制では五月に内史所管六課を置き、特に法制課・財務課には各省の法案に対して専門的な審査意見を閣議に呈することが求められた。ここで、各省の「立法」を監査する事務は「法制」と称された。

以上から、明治六年四月の正院人事では従前停滞していた右院の機能（各省卿輔の協議）を、五月の潤飾および職制改正では左院が担つてきた法制機能（正院の下間に応じた事務上の取調・上答）を、正院に集約したものと見える。三院の機能を正院に統合することで、正院が各省の「立法」を制御する「法制」の体制が整えられたのである。

（四）左院の「法制」機能

しかし、正院は明治六年政変において内部分裂に苦慮することになる。閣議決定した西郷隆盛の朝鮮遣使を、反対する岩倉・大久保・木戸らが密奏を以て覆したため、遣使賛成の参議連が一斉に辞表を提出した。彼ら元参議は明治七年一月十七日、連名で民撰議院設立建白書を左院に提出し、衆目を集めた。建白は「有司専制」を批判する見地から、公選議員による議院を組織する必要性を説いたもので、正院の権限集中に正面から批判を加えたものであつた。

政府のなかで、対策を提起したのは左院副議長兼制度取調御用掛の伊地知正治である。伊地知は建白書を受領した際、建白の趣旨には「御採用可然」と同意しつつも、すでに「昨年地方官へ御達相成候地方会議之次第モ有之」、「今般内務省御設置相成候上ハ」地方官会議を先決とし、国内事務の展開とともに、民撰議院への移行を図るのが妥当な順序とした。⁽¹²⁾

内務省を設置するとともに、国内事務全般を制御する院の役割が重要になるが、伊地知は、法制機能を左院に取り戻すことを主張する。同年同月二十二日、伊地知は制度取調御用掛の伊藤博文・寺島宗則に宛て、以下のように主張した。⁽¹³⁾

左院は創設以来「仏蘭西議院之姿」を保ってきたが、「昨夏卒然旧

章御改革、左院之儀は国憲、民法編纂一個の御政局と相成」った。しかし、未だ「内務省の御設も無之、人民之愛護の御欠典に候処、独り政治上に法律を先にする時は、申韓の大弊なしと云ふべからず」と、法典編纂はまず内務省を設置したうえで同省と気脈を通じて行わなければならない。また、左院が受け付けている建白も「法律上に付献言仕もの無之」ため、職務を法典編纂に限って建白の取るべきものを「見過」してしまふ。したがって、「仮令不日立派の立法書編相成候ても、当時四海の人々より左院に望願する処、決して是のみに止らず」である。左院は法典編纂にのみ従事すべきではなく、細大となく「天下の公論」を担う機関である必要がある、と。

伊地知は国内事務の状況に応じた法整備を行う必要があるとし、左院に法制機能を取り戻そうとした。実際に、明治七年二月には、正院の法制課・財務課が左院に移管され、左院は本来の機能を取り戻し、「正院ノ輔佐」を担当する「議政官」として体制を整え直した。民撰議院論を受けて、左院の役割が見直されたのである。法典編纂に純化する機会を与えられた左院が自ら国内事務と繋がる「法制」を求め、正院もその必要性を認めたことは注目に値する。

伊藤・寺島・伊地知ら正院・左院の制度取調御用掛たちは、内務省創設と左院による事務の制御に重きを置き、民撰議院設立による三権分立体制への移行を将来の目的に措定した。この理解は明治八年四月に伊藤・寺島が中心となって取り纏めた「政体取調書原案」にも引き継がれ、正院を「内閣」とし、左院を「行政院」として拡張する案に表現されることとなる（次項で詳述）。

したがって、内務省の創設は、単に大久保利通内務卿に国内事務の全責任を委ねるものではなく、院による事務の制御を前提としたもの

であった。明治六年十一月二十九日に内務卿に就任した大久保は明治七年二月、国内事務を規律するため、民部・大蔵省以来の宿願である地方官直轄論を正院に建議したが、制度課（制度取調御用掛）はこれを却下する勘査意見を呈し、正院も内務省建議を容れなかった。建議の内容は以下の通りである。¹⁵⁾

廃藩置県以前から地方官は「太政官ノ直管ニ属」してきたが、太政官から地方官へ「委任ノ過重ナルニヨリ」、地方官の「専権自恣」による府県治の混乱が絶えなかった。廃藩置県以後は大蔵省が地方官事に関与し、府県治の諸事は「主任ノ各省」が受け、その省「定難キ事件」と「奏任以上ノ官身分進退ノ具状」は正院に上請するというように「統属順序ノ次」が定められた。しかし、依然として「其管轄ノ権、太政官ニ属」するがために「同一ノ事件或ハ正院ニ於テ指令シ、又ハ其省ニ於テ指揮スルモノアルニ至」って「甚ダ公例同一ノ体裁ニ害」がある。この際、地方官の管轄は「判然全ク本省ニ属セシメ」るべきである。

これに対し、制度課（制度取調御用掛）は「内務省建議ノ如キ、往年民部省御取設ノ節ノ覆轍ヲ踏候」とし、府県治を混乱させた原因は、むしろ民部省が地方官に対して改革を強行したことにあると反論する。そして「内務省ハ其章程ニ所謂国内安寧保護ノ事務ヲ管理スル所ニシテ、府県ヲ管轄スル所ニアラズ」とし、イギリス・フランスの例を挙げながら「孰レモ直ニ牧民官ヲ管轄スルノ例ナシ」と説明したのである。結局、内務省の建議は却下され、内務省の地方官直轄は否定された。

制度取調御用掛は内務省が「国内安寧保護ノ事務」について政策を展開することには同意しつつも、それを超えて内務省に国内事務の権

限を集中させることは許さず、各省の権限を分けて正院で制御する体制を保持したのである。なお、大久保が民部・大蔵省以来の国内事務の権限集中と地方官直轄志向を維持しつづけていたことは、のちの明治十一年七月に、初の地方制度統一法規、三新法の成立につながる。

(五)「立法」の継承者・伊藤博文

順調にいけば、左院は法制機関としてフランス参議院（コンセイユ・デタ）、いわゆる「行政院」の規模まで拡張するはずだったが、明治八年四月の漸次立憲政体樹立の詔により廃止された。しかし、伊藤博文は左院の存続を望み¹⁶、明治八年四月四日に自らが作成に携わった「政体取調書原案」¹⁷でも、意思決定を掌る「内閣」とともに、法制機関である「行政院」を併設させようとしていた。なぜ伊藤はそこまで法制機関にこだわったのだろうか。伊藤のそれまでの経験を振り返っておきたい。

明治二年三月二十四日、開港場府県・兵庫県の知事を務めていた伊藤は、木戸に宛て「今は外交之事ありて、一家を齋我手足の如く内を制する不能ば、外に向て曲を不取事難し」と¹⁸、内治を一体に制御してこそ外交が成り立つことを説いた。伊藤は五月に会計官へ転任を命じられ、七月に大蔵少輔となり、八月から民部少輔も兼任した。自身が国内事務を設計する立場となったことで、欧米研究の精度が必要になり、明治三年閏十月よりアメリカに渡り、同国大蔵省の組織方法を研究した。重要なのは、伊藤が調査で得たのが会計法だけでなく、国内事務制御の方法論をも含んでいたことである。帰朝後の伊藤は大蔵省の大隈・井上に対して以下のように述べる。

第一に、太政官制では「参議官ヲ以テ立法ノ主権ヲ専宰」し、「行政官ト而立セシメ」ることで「最良ノ立君政体ヲ拡充スルニ至ルベシ」とする（「官制改革意見」¹⁹）。発想は木戸の構想、明治六年の太政官制潤飾と同様である。

第二に、大蔵省改革には「会計ノ良法ヲ得タリトノ名譽アル」米国大蔵省の制度を用いる²⁰。しかし、自らの改革意見が容れられなかった伊藤は「驚嘆」して「必ズ僕ガ立案ノ如クニ創立セン事ヲ欲ス」と大蔵省の上官たちに抗議した（傍線湯川）²¹。

会計ノ法、大蔵省ノ事務ニ至テハ、之ヲ厘正スルノ際、必ズ僕ニ下問アルベキ事ナリト、僕窃ニ之ヲ信ジタリ。何ントナレバ、目今在官ノ人、皆採用スベキ適正ナル法ニ暗ケレバナリ。僕苟モ鄙オナリト雖モ、米国ニ在ルノ間、心神ヲ勞シテ之ヲ学ブニ從事セリ。（中略）僕ハ依然トシテ僕ノ立案ヲ固守シ、規則ノ取調并ニ簿冊ノ製作ヲ止メザルベシ。（中略）僕既ニ少輔ノ重職ヲ辱フスル以上ハ、此際ニ臨ミテ如此ニ弁論スルヲ以テ自己ノ職掌ナリト思フ。諸君願クバ此書ヲ廟堂ニ持出シ、我大蔵省創立法ノ是非ヲ論ジ、速ニ僕ニ回答アラン事ヲ懇請ス。

欧米の「法」知識に自信を見せる伊藤が、改革案のなかで特にこだわったのは「監督司」の改革である。伊藤は以下のように説明する（傍線湯川）。

監督司ハ政府ノ法律ト大蔵省ノ規則トヲ標準トナシ、以テ省中凡百ノ事務ヲ監督シ、其法律ニ適フヤ否、其規則ニ合フヤ否ヲ目撃

シ、検査シ、大藏卿ノ事務ヲ輔弼シ、各寮各司ノ事務ヲ匡濟シ、之ヲ法ニ背キ規則ニ戻ル事無ラシムルノ職ナリ。(中略)今諸君此件ヲ知りナガラ、監督正ノ職務ヲ釐正セシメズ、拳テ其司ヲ廢スルハ何ノ理ゾヤ。右ノ監督ヲ受ケズトモ大藏卿ヲ初トシ、各寮各司ノ官員等ハ出納會計ノ事ニ付、決シテ規則ニ戻ルノ誤謬ヲ生ゼザル程ノ綿密ニシテ且方正ナル人物ト信ズル欵、其実証ヲ得タル欵、若シ法律規則ニ背戻スル官員アラバ、其人ヲシテ罪ニ陥ラシメ、大藏卿ヲシテ其責ニ任ゼシムトモ、之ヲ顧ミザル乎。

伊藤は、事務を安定的に機能させるには、法律・規則の専門的なチエック機構が必要と捉えていた。岩倉使節団副使として欧米巡覧を果たした後、伊藤は制度取調御用掛に就任して欧米各国法制に精通した左院議員たちを指揮下に収め、明治八年四月の「政体取調書原案」において「行政院」設立構想に至る。

実際には三権分立体制移行で大久保・木戸・板垣の合意が成ったため、「行政院」構想は形式的には実現しなかったが、伊藤は七月、正院(内閣)内部に「法制局」を新設し、自ら長官に就任した。左院の法制機能を正院で継承・発展させようとしたものといえる。法制局の人事にもその志向が表れており、同局の「法制官」には、元左院法制課の細川潤次郎・尾崎三良・村田保を呼び寄せ、元改正掛で民撰議院設立建白書を起草した古沢滋、司法省からフランス通で知られる井上毅、元工部省留学生・ウィーン万博随行員のフランス通・山崎直胤をこれに加えている。一等法制官に欧米各国法に精通する細川を充て、イギリス法制通の尾崎・村田・古沢と、フランス法制通の井上・山崎を二等以下の法制官に充てていることから、英仏両国法制の見識を細

川のもとで統合していこうとしていたと考えられる。実際には明治九年四月に細川が元老院に転出したため、伊藤は六月に局内を纏める主事の職を新設して、井上にこれを任せた。なお、主事は明治十一年十月に尾崎に交替している。

一方、左院は国内事務の制御を担当する関係上、地方官会議を主催する予定であり、同会議御用掛には多く左院議員が充てられていた。制度取調と国内事務の「公論」は密接な関係に置かれ、伊藤自身が地方官会議議長を務めることとなった。伊藤自身、地方官会議開催には積極的であり、明治七年八月には、木戸孝允に対して「大久保留守中ながらも地方官会議は施行可仕見込、就而は将来之為地方之御見込も御坐候へば御示被下候様奉願上候」と、地方官会議の開催を求め、国内事務の方針確定に際して木戸・地方官たちの意見を取り入れようとした。結果的に台湾出兵で翌年へ延期されたものの、当時、左院議員たちとともに国内事務の制度を取り調べた経験は翌年の法制局・地方官会議に引き継がれることになる。明治八年、伊藤は地方官会議の議案作成に関与し、地方官会議御用掛には元左院議員の藤沢次謙、安川繁成、尾崎三良らが充てられたのである。

以上のように、伊藤は外国官判事兼帯地方官となって以来、井上同様、国内事務の制度化を進めようと考えていたが、法制への関心が強く、結果としてその関心と経験が、法制機能が重要になってくる明治六年以降の伊藤の台頭を助けたといえる。伊藤は、制度取調御用掛として法制機関の整備に着手しつつ、当時それと密接な関係を有していた大藏省由来の「公論」構想をも継承した。以後、左院が廃止されたにもかかわらず、正院において伊藤が「立法」の継承者となり、着実に進めていくこととなった。

二・法制局の「立法」構想

(一) 伊藤博文の構想

明治八年の政体取調は、制度取調御用掛の伊藤・寺島によって四月四日に「政体取調書原案」が纏められ、修正を経て十四日の詔につながることになる。詔に基づく具体的な組織方法については、改めて取調が進められ、司法省の井上毅と、左院廃止により御用滞在となっていた尾崎が制度取調に加えられた。

四月六日の児玉淳一郎宛尾崎書翰には、「モンテスキューノスピットヲプロウ」(モンテスキュー『法の精神』)を「暫時拝借相願度候」と記されており、尾崎がイギリスにみられない三権分立体制について、理解を深めようとしていたことが窺える。しかし、実際に取調に加わり「三権分立の組織権限」を議論する段になると、フランス法制通の井上と衝突したという。すなわち、裁判所構成法をめぐって「井上は仏国法を模倣せんとした。予は則ち英法を多く混用せんとした。そこで議論が衝突した。それは所謂各々其学ぶ所に偏ずる所があつたからである」と⁽²⁵⁾。衝突のたびに「伊藤が仲裁をして預か」ったという。こうしたなかで、取調では「行政官の方は既成の太政官を其儘に成し置」く一方、「全くの創造」にかかる元老院では「仏国の元老院外各国内院の組織等を参酌」することとなった。

しかし、伊藤らの方針がただちに政府方針に容れられたわけではない。むしろ、従前の「立法」に対する改革論が飛び交う逆風にさらされた。よく知られているように、当時は民撰議院論を主張する板垣と、

町村会から漸進的に組織していく木戸の意見が対立しており、閣内の方針が一定していなかった。自然、地方官会議がその争論に巻き込まれる事態は避けられず、同会議の議案取調を担当していた伊藤のもとには、五月二十九日、三条から以下の書翰が到来した。⁽²⁶⁾

地方会議之義、板垣ヨリモ頻ニ促シ居、木戸モ早く取調有之方可然申居候ニ付、何卒会議ニ可付事件取調有之度候。板垣ハ頻ニ邑法州法ノ事申居、民撰議院論追々相進候ニ付、余程ヨク着手不致テハ極テ難事ト存候。

結局、伊藤が選択したのはどちらにも左袒しない、自らの道だった。伊藤は地方官会議を立法権に位置づけようとする後藤象二郎の主張を退け、行政権に連なる会議として説明している。⁽²⁷⁾さらに、伊藤は七月六日、地方民会議案の完成とともに、三条に以下のように伝えた。⁽²⁸⁾

此議案は区戸長なり公選なり決議次第に御坐候処、其段階は府県歟大区歟と申階而已にて、小区会迄之規則は籠り居不申候に付、一昨日木戸へも小区会は各地之適宜に任せ候外有之間布に付、質問相起候時は東西南北人情風俗大に有異同、小区之規則も帰一に設立候儀は却而實際上に障碍可有之に付き、各地適宜に取設可然段弁明有之可然歟と申置候。

伊藤は、審議次第で区戸長・公選議員のどちらになるにせよ、小区の制度化には及ばないと断り、木戸にもそう伝えた。町村会からの段階的な開設を求める木戸の意見ともズレることになる。ただし、小

区会を否定するわけではなく、「現今各地方多くは小区会町村を設立罷在候」ため「従前の小区会を破滅するにも及び不申」、「殊に博文は各小区の会議は一定の法則にも及び申問敷と奉存候」とする。

なぜ、伊藤は府県会・大区会の二段階を制度化の範囲とし、民撰議院や小区会（町村会）との聯絡を遮断したのだろうか。区郡会（大区会の草案段階での呼称）の説明資料である「区郡会法略解」のなかでは、次のような説明が与えられている。²⁹

「我国民会ヲ設ケントスルニ当リ」では、「尤モ密」な法制を有する「仏ニ模倣シ、県郡村ノ三段」の民会を制度化する必要があるが、フランスと日本とは町村の規模が違いすぎるため、日本で町村会を組織しても「所謂牛刀割鶏ノ弊ニ陥リ、得失相償フニ足ラザルベシ」である。ゆえに、「府県区郡ノ二会」を設けて「地方官會議ニ連接シテ其脈絡ヲ貫徹」させるべきである、と。

地方民会は国内事務の内容を議論する。そのため、事務の規模と民会の規模が対応している必要がある。国内事務に必要な「公論」は全国（地方官會議）・府県（府県会）・大区（大区会）の三段階であり、互いに聯絡し合うものだった。したがって、伊藤が提起した地方民会案は、板垣・木戸の立法権創出をめぐる意見対立とは異なる次元にあり、行政権に必要な意見を集約し、合意を取って事務を支える「公論」機関の制度化であった。

（二）旧左院の系譜

伊藤の構想を支えていたのは、旧左院の取調と考えられる。明治六年政変後、伊藤は寺島とともに制度取調御用掛となったが、その後、左院の伊地知以下、議員たちも制度取調御用掛を兼任し、協同で取調

にあたることとなった。地方官會議の取調もその範疇に組み込まれ、地方官會議御用掛には多く左院議員が充てられ、伊藤も明治七年七月三十日に一旦は地方官會議議長に内定した。したがって、取調は制度取調御用掛のなかで先行して進められており、四月三十日、伊藤は尾崎に宛て「地方官ノ會議ニ附候ケ条」を「取調」の上、「内史へ御聞合被下」、さらに「左院及び内蔵両省へ御下問之上」で「致出来候草案」を「御持参」するよう求めている。³⁰ また、伊藤・寺島は地方官會議の議院憲法・議事規則を取り纏め、これは五月二日に地方官へ頒布された。

議案取調に地方民会が含まれていたことは、以下の経緯から確認できる。明治七年六月、内務省は北条県の県会開設届に対して議会規則を「全国大同一軌ニ帰候御公布有之度」、「今般地方官會議御開相候ニ付テハ、民間議事等ノ儀モ御論定可相成件ト被存候間」、北条県県会の開設を一旦差し止めたいと伺った。³¹ 正院の下問を受けた左院も同調し、六月二日、「追テ地方官會議ノ節、議事一般ノ方法御諮詢ニモ可相成」とした。七月十二日、左院では尾崎が高崎正風・藤澤次謙ら地方官會議御用掛とともに「府県民撰會憲法」案を取り纏めた。³² 同案は撰挙・被撰挙資格等に若干の異同がみられるものの、明治八年の地方民會議案と同じ構成を採用しており、府県民会の審議項目も一致している。

「府県民撰會憲法」案が、明治八年の地方官會議で参照されていたことは以下の史料保存状況から窺い知れる。同案の所在が確認できるのは二箇所であり、一つは正院が太政官野紙に写して「地方官會議御用掛之印」を捺したもので国立公文書館所蔵「記録材料」に含まれる。この太政官野紙には十三行が用いられていることから、写されたのは

明治八年四月八日の十三行野紙採用（太政官第五十二号達）以降と考えられ、第一回地方官会議における地方官会議御用掛の所持史料となっていたとみられる。もう一つは木戸家文書に含まれる地方官会議関係史料で、明治八年三月の広島県の公選民会開設伺に左院の「臨時御用取調掛」（尾崎・兎玉・横山・松岡）が応えたもので、同案が添付されている。³³ 同案が地方官会議御用掛と議長の手元に渡っていたことから、明治七年時点の取調が翌八年に引き継がれて参照されていたと考えられる。

尾崎の職任を見れば、両年の取調の連続性はより明確となる。尾崎は明治七年時点で制度取調御用掛を務め、同年七月二十日に地方官会議御用掛に任命されている。先述の通り、伊藤は早くから尾崎に議案取調を求めていた。そして、明治八年にも尾崎は制度取調御用掛を務め、六月八日に地方官会議御用掛に任命され、同月十八日には地方官会議幹事に就いた。尾崎以下、元左院議員から明治八年の地方官会議御用掛に任命された者も多く、議案取調には昨年から継続性が保たれていたと考えられる。

したがって、伊藤が取り纏めた地方民会議案は、明治八年四月以後に新規に発想されたわけではなく、前年から尾崎ら制度取調御用掛によって取り調べられたものをベースにしていたと考えられる。

（三）木戸孝允の構想との対比

政体書の三権分立体制が早々に放棄され、各省設置に伴う三権一体の事務が展開して数年が経過し、明治七年に再びその課題が突きつけられた。明治八年は国内事務における三権分立体制への移行を形に変えていく最初の機会となった。

伊藤が従来の国内事務と「公論」「法制」をすべて行政権に帰着するものと捉えていたことは、体制移行を考えるうえで重要な点である。体制移行にしたがって、立法権の「公論」は拡張されていくため、行政権の「公論」の制度化、「法制」の一層の強化が必要になってくる。従来の「公論」機関は、管内人民に代わって議するという代表性を前提としてきた。明治七年に頒布された地方官会議の議院規則では、地方官を「一般人民ノ代議士」とし、「府県民撰会憲法」案でも、府県議員を「其地方人民ノ総代」としていた。しかし、立法権の「公論」が本格的に議論されるようになった明治八年四月以降、正院は地方官会議審議冒頭に議院規則を改正して「代議士」を削除し、地方官会議案でも「府県民撰会憲法」案の「総代」の語を削除した。行政権の「公論」を表す言葉として、従来の「代議士」や「総代」を用い続けると、立法権の「公論」と解釈される恐れがあるためである。

実際、木戸は町村に立法議会の「総代」を期待して、自ら町村会開設の「準則」案を作成して元老院の審議にかけた。従来、木戸の「準則」案は内容が不明のままだったが、正院旧内記課所蔵文書には正院側の控えが残っているので、以下に全文を掲げる。³⁴

各地方ニ於テ適宜ヲ以テ設立スル町村会公選方法準則

第一 選挙人ノ事

選挙人タルヲ得ベキ者ハ、男子年齢満二十一歳以上ノ戸主ニシテ
不動産ヲ所有シ、一ヶ年地券税金三円以上又ハ貢米一石以上或ハ
商業又ハ職業税五円以上ヲ納メ、且一ヶ年該村町在籍ノ者タルベ
シ。

第二 左ノ件ニ該ル者ハ選挙人タルヲ得ズ。

- 一 官職アル者
- 二 精神常ヲ失フ者
- 三 懲役一年以上実決ノ刑ニ処セラレシ者
- 四 撰挙人ノ事ニ付、詐偽ヲ行ヒ、賄賂ヲ贈受セルモノ
- 五 身代限ノ裁判ヲ受ケ、償還未済ノ者

第三 議員ノ事

議員タルヲ得ベキ者ハ、男子年齢満二十五歳以上ニシテ地所ヲ有シ、一ヶ年以上該村町在籍タルベシ。

第四 第二ノ件ニ該ル者ハ議員タルヲ得ズ。

第五 村町会ハ専ラ村町ノ事ヲ議スルノ処ニシテ、泛ク大政ニ及ブ事ヲ得ズ。

一連の規程はすべて地方民会草案のなかの同種の規程から採用されており、木戸は府県会・大区会の町村版を作ろうとしていたことが窺える。明治九年の建議には町村会の整備にしたがって「漸く進めて以て区会県会に及び終に国会に至らしむ」ことを求め、地方官會議は「明かに行政の會議と定め」るべきと區別している。⁽³⁵⁾ 府県会・区会は行政・議政一体だった来歴を映して、伊藤のように行政権に属するものとも、木戸のように立法権に属するものともみなされ得るものであり、開設すること自体に誰しも異論がないにもかかわらず、以後、その性質や運営の仕方をめぐって、様々な争論を引き起こしていくこととなる。

おわりに

新政府は行政の始動と同時に、法の欠如に直面し、各官(省)が事務を執るなかで立法の取調を行い、事務官の衆議によって合意を形成し、最終的に行政官(太政官、正院、内閣)が全事務の整合性を保つためのチェックを加える、という関係をつくりあげた。それは民選議會を基盤とする欧米式立法手続きを欠いた状態で、議會が存在しなくとも立法するために創り出された方法論であり、明治初期を通じて制度化が図られていった。

条約改正を念頭に置いた外交事務官たちは、会計官へ転出し、民政の主務者としてかかる方法論を追究していった。そのなかで、井上馨は官省・府県の事務官による合意形成を図る仕組みを考案して「立法官」に擬し、伊藤博文は明治六年の太政官制潤飾で生まれた正院の「立法」制御機能^{II}「法制」に着目し、同機能を移管された左院の擴張を模索し、左院廃止後に正院に法制局を設けて更なる展開を期した。こうした「法制」への関心が、伊藤の政府内部での台頭を助け、その後の「行政国家」化推進、「立憲カリスマ」への道を開いたものとみられる。

しかし、こうした行政機関の「立法」の方法論は、もともと議會不在を前提とした擬態であり、実際に議會を開くことになると、三権分立体制・議會制との齟齬が顕在化した。「公論」機関の地方民会について立法・行政の両義性が認められ、「法制」機能の帰属をめぐって法制局と元老院の争論を招いたことは、⁽³⁶⁾ その一端といえよう。結果として、こうした「立法」の方法論は、行政機関が互いに合意を重ねな

から自ら立法の基礎を創るといふ、近代日本の行政・立法関係を形づくることとなった。帝国議会開設間もなく行政機関にこそ目を向ける必要があるとした、冒頭の陸の指摘が想起されるところである。

註

- (1) 陸羯南『行政時言』日本新聞社、一八九一年、一〇頁。
- (2) 城山英明・細野助博・鈴木寛編著『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部、一九九九年。
- (3) 慶応四年二月十七日、三職達〔『法令全書』慶応三年、四四〇四五頁〕。
- (4) 『日本外交文書』条約改正関係・第一卷、巖南堂書店、二〇〇五年、一七〇一九頁。
- (5) 同右、三八頁。
- (6) 明治二年十一月十七日、渋沢栄一上申書〔『渋沢栄一伝記資料』第二卷、渋沢栄一伝記資料刊行会、一九五五年、二二三頁〕。
- (7) 明治三年七月、木戸孝允宛井上馨書翰（木戸孝允関係文書研究会編『木戸孝允関係文書』第一卷、二〇〇五年、三五二頁）。
- (8) 拙稿「明治初期立憲制移行下における『行政』の形成」（『東京大学日本史学研究室紀要』第十六号、二〇一二年）。
- (9) 明治六年一月二十二日、木戸孝允宛井上馨書翰（前掲『木戸孝允関係文書』第一卷、三六二頁）。
- (10) 明治六年五月六日、大隈重信宛渋沢栄一書翰（『大隈重信関係文書』第二卷、日本史籍協会、一九三三年、六八頁）。
- (11) 西川誠「廃藩置県後の太政官制改革」（鳥海靖他編『日本立憲政治の形成と変質』吉川弘文館、二〇〇五年）。

(12) 明治七年一月二十七日、副島種臣他七名「民撰議院設立建白書」（国立公文所管所蔵「上書建白書」諸建白書（一）・明治七年一月〜明治七年四月）。

(13) 明治七年一月二十二日、伊藤博文・寺島宗則宛伊地知正治書翰（伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』第一卷、塙書房、一九七三年、四九一〜四九二頁）。

(14) 当時の正院・左院の職制に、制度課という課は存在しない。太政官野紙に書かれていること、および伊藤が所持していたことから、明治六年十二月に伊地知正治・尾崎三良ら左院諸員が制度取調御用掛を兼任し、正院において伊藤・寺島の政体取調掛と協同で取調にあたった際、一時的に付された課名と考えられる。

明治七年一月十二日、当時制度取調御用掛だった尾崎三良が木戸に宛てた書翰のなかでも「此節制度課にて申立」と、「制度課」の呼称が用いられている（前掲『木戸孝允関係文書』第二卷、三六二頁）。

(15) 明治七年二月七日「府県官制ニツイテ内務省ヨリ建言ノ答議」（国立国会図書館憲政資料室所蔵「伊藤博文関係文書」その一、書類の部、二五四）。太政官野紙に書かれた制度課の上答書と内務省野紙に書かれた内務省の建議書からなる。

(16) 明治八年三月二十九日、佐々木高行は岩倉具視に宛て、尾崎三良が伊藤から聞き取った話として「伊藤は全体左院は存在致度見込なれ共、何分板垣辺殊更に主張致し候間、一步を讓候」と伝えている（東京大学史料編纂所編『保古飛呂比』第六卷、東京大学出版会、一九七五年、二二二頁）。

(17) 明治八年四月四日「政体取調書原案」（国立公文書館所蔵「公

文別録」太政官・明治元年～明治十年・第四卷・明治五年～明治十年。

- (18) 明治二年三月二十四日、木戸孝允宛伊藤博文書翰（前掲『木戸孝允関係文書』第一卷、二二七頁）。

- (19) 明治四年七月八日、大隈重信大蔵大輔・井上馨民部少輔宛伊藤博文「官制改革意見」（前掲『井上馨関係文書』六五七―一〇〇）。

- (20) 明治四年八月十七日、伊藤博文「大蔵省創立規則案」（早稲田大学所蔵「大隈文書」イ一四―二一四七）。本案の日付は八月十七日だが、註二十一の史料には「六月下旬僕上阪ノ前ニ臨ミ、大蔵省創立ノ概略ヲ草案シ、之ヲ諸君ニ謀リタリ」とあり、草案はすでに六月下旬に提出されていたとみられる。

- (21) 明治四年八月二日、大隈重信参議・井上馨大蔵大輔・渋沢栄一大蔵権大丞宛伊藤博文大蔵少輔意見書（国立国会図書館憲政資料室所蔵「井上馨関係文書」第七冊「伊藤博文書翰（一）」所収）。

- (22) 細川・尾崎・村田の三名が左院法制課員だったことは、明治七年六月左院届書から判明する（前掲『太政類典』外編・明治四年～明治十年・官規一・任免）。

- (23) 明治七年八月十三日、木戸孝允宛伊藤博文書翰（前掲『木戸孝允関係文書』第一卷、二七三頁）。

- (24) 明治八年四月六日、児玉淳一郎宛尾崎三良書翰（国立国会図書館憲政資料室所蔵「憲政資料室収集文書」書翰の部一三〇）。

- (25) 前掲『尾崎三良自叙略伝』上巻、一九一―一九二頁。

- (26) 明治八年五月二十九日、伊藤博文宛三条実美書翰（国立国会図書館憲政資料室所蔵「憲政史編纂会収集文書」ルール一二五）。

- (27) 註八参照。

- (28) 明治八年七月六日、三条実美宛伊藤博文書翰（前掲『木戸孝允関係文書』第一卷、二八二頁）。

- (29) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期・第一卷、一八六―一八七頁。

- (30) 明治七年四月三十日、尾崎三良宛伊藤博文書翰（国立国会図書館憲政資料室所蔵「尾崎三良関係文書」一一―一五、「伊藤侯尺牘」）。

- (31) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期・第一卷、二八九―二九一頁。

- (32) 国立公文書館所蔵、第十一類 記録材料、「府県民撰会憲法并御達案」。

- (33) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期・第一卷、二八三―二八九頁。

- (34) 国立公文書館所蔵、第十一類 記録材料、「旧内記課ヨリ引継書類」記〇〇四四八―一〇〇。

- (35) 明治九年五月、木戸孝允建議（前掲『木戸孝允文書』第八卷、一七四―一七六頁）。

- (36) 拙稿「明治初期元老院の議事制度改革」（『東京大学日本史学研究室紀要』第十五号、二〇一一年）。

- （付記）本稿は、平成二十四年度日本学術振興会科学研究費補助金（特別研究員奨励費）の助成を受けたものである。