

明治初期立憲制移行下における「行政」の形成

湯川文彦

はじめに

明治初期は行政制度の基礎が成立する時期である。行政制度は中央・地方行政、あるいは行政・立法、あるいは行政・自治といった領域区分とそれぞれの相互関係によって構成されているが、維新直後にそのような区分が存在していたわけではなく、代わりに存在していた区分は藩であり、士農工商の身分であり、土地によって大きく異なる町村の慣習であった。したがって、新政府がこうした旧来の人民の認識を支えてきた区分を物理的・精神的に打破し、新たな統一的理念で統合し、再度、行政制度として分担関係を成立させていくプロセスは、極めて多くの障碍を伴ったと考えられる。では、それに直面した当務者たちはどのような課題認識・改革構想のもとに取り組んでいったのだろうか。

従来の研究では、上記の近代行政に想定される区分に即して専門分

野が分かれており、それらの区分が生み出された事情について包括的な理解を得ることは困難である。以下では、諸分野の研究成果を四点に分けて整理しつつ、本稿の課題をより明確にしておこう。

第一に、維新期の行政に新たな理念を吹き込んだのは、各省当務者たちだが、とりわけ民部省を中心とする新進の官員たちの影響が大きい。民部省政策を総合的に研究した丹羽邦男は、民部省改正掛を基軸として四民平等・地租改正をはじめとする、新政府の政策理念が創出され、広範且つ総合的な事務領域としての「民政」が構築されたことを明らかにしている。⁽¹⁾ではその「民政」を地方に展開する際の課題はどのようなものだったのか。

第二に、明治初期には中央・地方を問わず行政官主催の会議が数多く開催された。政府が主催した地方官会議、府県庁が主催した区戸長会などはその代表格だが、いずれも後年における議会 *council* とは異なる性質を有していた。たとえば、地方官会議を分析した西川誠は政府が地方官の有用な意見を積極的に引き受ける場であったとし、熊⁽²⁾

谷県を対象に区戸長会を分析した松沢裕作は、区戸長会が「行政へのフィードバック機能」を期待され、また果たしていたことを明らかにした³⁾。これらの会議が行政を支える重要な役割を果たしていたとするならば、第一点の「民政」の展開過程との関係が問われるだろう。

第三に、留守政府期には、各省割拠状態によって、中央行政が極度の混乱に見舞われた。関口栄一が明らかにしたように、その中心は民部省を合併して強大化していた大蔵省と他省との財政改革をめぐる対立であった。このことは、一方で大蔵省解体・内務省新設、以後の内務省政策の展開につながり（勝田政治⁴⁾）、他方で政府内では十分な展開をみなかった「議政」問題が下野参議によって糾弾され、民撰議院設立をめぐる問題を惹起した（志賀尚司⁵⁾）。留守政府期の大蔵省を中心とした混乱が以後の政策課題を生み出したとすれば、第一・二点を併せた大蔵省の行政改革構想との関係が問われるだろう。

第四に、明治七年の民撰議院設立建白書提出を契機として、五箇条の誓文に掲げられた「公論」とのズレが顕在化していった。池田勇太は、「公論」が「衆議」を尽くして生成される「public opinion」と、儒学的背景を持つ倫理的に「私議」を排した正しい意見という、対立し得る二面性を内包していたことを指摘し、前者を強調する明治七年民撰議院設立建白書の提出以降、侍補元田永孚が後者の意味での「公論」を強調し、その実現を最終裁定者である天皇に託していく過程を描出した⁶⁾。立憲政体移行という課題がそれまでの会議組織の有りように衝撃を与えたとするならば、この課題は会議を積極的に開き行政を支えてきた行政官たちにも相当の衝撃を与えたものと考えられるため、第一〜三点と連続して捉えられるだろう。

以上から、本稿では明治初期における行政制度の形成過程について、

「民政」主管省であった民部・大蔵両省の当務者の課題認識と、明治七年以降本格的課題となった立憲制移行問題に対する中央・地方行政当務者の認識を併せて検討することで素描することとしたい。構成は以下の二節である。

第一節では、新政府において「民政」主管省であった民部省・大蔵省が地方官との関係を模索した過程について、特に改革を主導した井上馨の構想と政策に焦点を当てて検討し、「公論」に基づく行政の課題と特質を明らかにする。

第二節では、明治七、八年以降の立憲政体移行を視野に入れた地方官会議における論議を中心に検討し、立法に対置される行政の課題と特質を明らかにする。

一・「民政」の展開

(一) 民部省と地方官の間

明治二年職員令に基づいて設置された民部省は、その「民政」を所管事務とする省であり（明治二年七月二十七日、民部省規則「民政ハ治国ノ大本、最モ至重ノ事トス」）、同省で構想された四民平等、地租改正は、旧来の身分を解体し、公平な賦税によって財政基盤を確立するということ、「民政」の画期性を打ち出すものだった。しかし、この理念は幕府・藩から人民にまで根を下ろしてきた数百年の慣習を塗り替えることであり、全国各地にその理念を貫徹させることは要策の難題であった。

実際、民部省は、「民政」を期待すべき地方官と不和に陥った。そ

の新しすぎる「民政」はなかなか地方官たちへ浸透しなかつたのである。古沢滋（民部省改正掛）は、明治四年一月、以下のように切り出して、現行では太政官（弁官）に帰属している地方官を一切民部省に編制替えし、地方官人事権を民部省に委譲することを建議した。⁽⁷⁾

民部ハ天下地方官ノ総轄ナリ。既ニ之ヲ総轄スルノ名アリ、則チ從テ其ノ実ヲ与ヘズンバアルベカラズ。夫レ実ヲ与フルトハ何ゾヤ。府藩県ヲシテ、悉ク民部ニ管轄スルヲ得セシムベシ。而シテ府県ノ官員ハ大小トナク尽ク是レヲ民部ヨリシテ選用スベシ。

「天下地方官ノ総轄」を自任する民部省は、「天下理財ノ道、今日ニ至テ大ニ一変」したことを地方官に伝えてきたが、一向に地方官が「了知」せず、互いに不和を生じ、現在では「諸県ノ民部ヲ視ル、仇讐ノ如ク、民部ノ諸県ヲ視ル、土芥ノ如ク、共ニ抵抗力ヲ争」う危機的状况に陥っているという。

古沢は、不和の原因を弁官の地方官人事に求めている。すなわち、弁官が地方官を「進退黜陟」する際、「京官ノ既ニ免ゼラレ而シテ其情憐レム可キ者」や「某藩ノ参政トカ郡宰トカノ類」を地方官に再就職させ、「其ノオト不才ト、能ト不能トヲ問ハズ」、その地方官に引かれてさらに「某ノ書生トカ某ノ家来トカノ糊口ニ困シムモノ」が官員となり、「皆因縁シテ諸県ニ食ス」る状況となつたとする。古沢は「畢竟朝廷ヨリ設クル所ノ牧民興利ノ具廢ハ、拳テ某ノ書生某ノ家来等ノ寄食所トナリ、徒ニ官禄ヲ蠹セシム」と言い切り、民部省が地方官人事権を得ることができれば、「大ニ財利ノ道モ立チ、富強ノ本必ズ是ヨリ興ル可シ」と訴えたのである。

このように、古沢は地方官を「民政」を執れる人材に交替させることで実効を挙げようとした。この要求は、明治四年七月、民部省が大

蔵省と合併された後、「各地方ノ官員奏任以上ノ進退黜陟ノ事ニ関与ス」（大蔵省職制）と明記されて実現した。しかし、同月には急遽廃藩置県が実施に移され、大蔵省は廃藩置県という新たな課題に対処しなければならなくなつた。

（二）大蔵省の「民政」展開——井上馨の改革構想——

明治四年七月、民部省は大蔵省に合併され、大蔵省職権は巨大化した。この民蔵合併を主唱し合併後の大蔵省を主導したのが、井上馨（大蔵大輔）である。

井上は、明治四年六月、「政府微力ノ威權ヲ以テ方今藩政ニ至ル迄手ヲ下ス、実ニ順序ヲ失スルニ似タリ」⁽⁸⁾と、廃藩置県の実施は時期尚早と捉えていた。前節でみたように、政府は直轄府県の地方官に対してさえ「民政」施行に苦慮していた当時である。全国を対象にした改革など想定できる状況ではなかつた。

井上は、廃藩置県を可能にする要件として「会計」「兵力」「法律」の三部門の確立を挙げた。この前提によつて、「兵部兵ナク、会計未ダ立ズ、法律未ダ因ルベキナシ」の現状では、「年来習ヒ性トナルノ俗」である藩政を「布告文章ヲ以テ」改革するなど不可能という結論が提示されるのである。そこでまず「両三年間」、政府直轄の「百万石ノ府県ノ民政」を「順ヲ追テ御改メ」、十分に「因ル可キ基ヲ立」ててから「朝廷兵力ヲ以テ一二大藩ヲ压倒」すれば、「政府ノ威權始メテ相立チ、文章ヲ以テ事実ヲ挙ルニ至」るとした。

最後に、廃藩置県が「布告文章ヲ以テ」実効を挙げることが想定されているように、最終段階では「法律」の部門が最も重要となる。このことは、前項における民部省—地方官の連繫と連続する課題でもあ

るため、以下、井上構想における「法律」部門について詳しく検討しよう。

「法律」は何に「因ルベキ」か。井上は、決して日本「古来」の法令に典拠を求めるべきではないとする。というのも、今後の「法律」は「旧来ノ陋習ヲ破リ、天地ノ公道ニ基カセラレ」という「御誓文中ニ明カニシテ、億兆仰ギ知処」に即し、「天地間ニ生ヲ得タル人命ニ差別アルノ理万々無之」、人民一般に公平でなければならぬからであり、「尊卑」にとらわれた旧法では通用しないからである。あくまで「民政」を動かす利器として「法律」の刷新を唱えていることが窺われる。さらに、井上は「法律」の根拠として、再度五箇条の誓文を引用する。

御一新以来広く會議ヲ興シ、万機公論ニ決セラレ候御「一」、旧來ノ陋習ヲ破リ天地ノ公道ニ基カセラレ候御趣意、則チ御誓文中ニ明カニシテ億兆仰ギ知処ニ候上ハ、毫モ御遲疑ナク、迅速嚴重ノ御所置有之度奉存候事。

ここでは「万機公論ニ決」することが、「法律」制定の根拠として定置されている。井上は、「民政」が維新の基本方針であることを確認し、「民政」「法律」「公論」の一致を正当化していることが窺える。

井上は、かかる構想に基づき、現行の「議事院」（集議院）を痛烈に批判し（「実ニ冗官ニ属ス」）、「議事院」の改革が不可欠であると主張する。すなわち、公議所の系譜を引く集議院は「藩々ヨリ議ヲ出シ、天下ノ事ヲ議」する「私情」にとらわれた機関であり、その議定は「害アルモ益ナシ」と断ずる。対置される井上構想の「議事院」は、「三府三拾六県知事參事之内ヲ議員トシテ、年毎二回」開催し、そこに「六省輔丞」も「出頭」する、行政官総体の合意形成組織であった。

後述するように、この構想は廃藩置県から二年弱を經過した明治六年四月に、井上が主導して実現することとなる（地方官会同）。藩論と地方官の総意が対置され得るのは、先述の通り、大蔵省指揮下で地方官が二、三年の実践を重ね「民政」の目的を共有する存在⁹「公論」の担い手に養成されることが前提である。この「議事院」では「官員制限ノ権、租税法、堤防橋梁、罪囚聽訟其他一切ノ事」を議定し、答議は「政府ニ仰ギ」、これを毎年重ねること¹⁰で「十年内外」には「一般ノ法トナリ」、「地方官ノ勤書ノ如キ者一卷ヲナシ、不同ノ事ナキニ至ラン」と見通されている。

こうしてみると、明治四年七月に集議院に代わって設立された左院が、議事機関としての自己改革を進め、権限拡張を主張したことは、実は大蔵省が民部省を合併して地方官会同を立ち上げようとしたことと、全く変わるところがなかったといえる。以後、大蔵省と左院が激しく対立する争点は、「民政」についてはなく、行政・議政の分離や行政・財政の分離といった点にあり、互いに「民政」の展開方式と行政総体の統御方式を如何にするかという共通課題を背負っていたといえよう。

以上のように、井上は「民政」を全国に展開させるために、第一に地方官に二、三年間の実践経験が必要であること、第二に政府が十分な財力・兵力を備えることが必要であることを指摘し、その前提のもとで中央・地方行政官総体の合意によって「法律」を創り出し、一定した方針のもとに全国諸藩を解体して実効を期すべきであった。

実際、井上はこの後二年のうちに自らの構想に沿った改革を推し進め、左院・他省・地方官から猛烈な抵抗を受け、「八方敵中ニ坐ス」⁹状況に陥っていく。

(三) 地方官養成の二ヶ年

井上にとつての廢藩置県は明治四年七月に終わったのではなく、始まった。以後の改革が慌ただしく進められたことは言うまでもない。

明治五年二月、井上は「地方官員」が「旧来ノ仕来ニ泥ミ、廢置ノ御趣意柄更ニ貫徹不致県々モ有之候趣ニ相聞」として、「総テ旧習ニ不拘、新古判然区別ヲ立、更ニ方向ヲ決シ、速ニ改正ノ見据相立候廢置ノ御趣意」に基づくよう求め、全国にその旨が発令された（太政官第三九号）。さらに、府県庁官員だけでなく、府県内の「民政」担当者総員についても改革を進め、同年四月には旧来の莊屋・名主・年寄等を全廢して、旧来の事務を戸長に引き継がせたうえ、以後「土地人民ニ關係ノ事件ハ一切」戸長に担当させることとし（太政官第一一七号）、十月には「一区総括ノ者」として区長の設置を認めた（大藏省第一四六号）。所謂大区小区制・区戸長設置である。「民政」を一樣に行うためには、一樣の制度が必要である。かねてより、「合懸〔県〕合村を第一」としていた井上は、高む「村費」、「無用ノ手数」を省くことを掲げ、地方官が「民政」を実践できる府県内の制度を速成しようとしていた（このことの抱える問題は次項で検討する）。

これに並行して「民政」を支える地方財源も保障しなければならぬ。井上は、「旧来ノ慣習一時洗除難致」原因として、（地方官の転任の多さとともに）地方財政基盤が脆弱であることを挙げ、①地方官を「四ヶ年間」現任地に固定すること、②経租（官税）・緯租（地方ノ別税）を区分して緯租の裁量を地方官に委譲することを正院に伺った（明治五年八月、②のみ裁可¹³）。この枠組みを基礎として、井上は地方官に対して次々に「民政」関係法令を発令し、地方官は区戸

長を通じてその対応に迫られた。地方官事務は繁劇を窮め、明治六年二月、柴原和（木更津県権令）は正院に対し、府県は「隠然大藏省ノ管轄ノ如ク相成」っていると批判し、加えて他省からの要求も多く「有限些少ノ県官ヲ以テ、各省無限ノ求需ニ応ズ」ることの限界を吐露するほどであった¹⁴。井上としても他省事務によって地方「民政」に支障が出る事態を避け、同時に政府の財政基盤を整えなければならず、各省定額制導入を打ち出して対応しようとしたが、周知の通り、これによって他省との対立が激化し、左院の大藏省解体・内務省新設構想を惹起した¹⁶。

各省割拠状態が深刻になるにすぎない、「法律」の確定も重要性を増してきていた。明治五年十月、井上はようやく地方官会同の開催に踏み切れると判断し（実際には大藏省側の取調が間に合わず翌六年四月まで持ち越された）、正院に対して次のように報じた¹⁷。

地方官ノ儀、当省ニ於テ統括總管致シ、諸般ノ事務無細大指揮ヲ加エ、頗牽掣束縛ニ相渉リ、苦情モ多ク候エ共、府県新置ノ際、各自ノ意見ニ任セ候テハ治体不斉、且従来磐根錯雜仕来取纏不申候テハ歳入出難見認ト致顧慮候故ノ儀ニ有之、敢テ其権力ヲ剥奪シ、苛酷ヲ以テ制馭致シ候主意ニハ無之候。然処、近頃府県ノ体裁稍目的モ相立候ニ付、自今ハ束縛ヲ解キ、県官ニ充分委任致シ可然ト存候（後略）。

井上は、大藏省主導による旧習一洗に目途が立ってから地方分権に着手し、地方官会同によってその方策を確定させるつもりだったという。ここに、旧習一洗から地方官会同を経て地方分権へと展開する井上構想の順序が明瞭に見て取れる。

結局、井上は地方官会同会期中の明治六年五月、辞職を決断した。

「十年内外」という長期計画の一年目での辞職だったが、それでも廃藩置県の基礎を固める二年間を全うし、大蔵省政策・地方官会通を通じて県治条例改正・経緯租確定・地租改正・府県民会設立など以後の政策課題を明確化したことは、井上構想の一定の成果といえる。以後、井上在任中の二ヶ年を共有した地方官たちは、会期を終えて管地に戻り、地方制度の見直しや府県民会開設を推進していったのである。

(四) 行政官吏と区戸長の間——伊地知正治の区戸長改革案——

井上が行った改革のうち、区戸長は地方官による「民政」実践を支える重要な存在であった。しかし、府県官と区戸長との性質の違いは、殊に地方名望の者が宛てられたこと、給料が民費負担であったことなどから、これまでの研究でもしばしば議論の争点とされてきた。それでは、なぜこの時期、政府は区戸長を府県官同様の地方官吏に編制しなかったのだろうか。この問題については、直接井上が語った史料は発見できていないが、井上が「政理民力ノ相背カザル」こと、すなわち行政・財政の一致を目指して各省と激しく対立していたことが手がかりとなるだろう。以下では、この点を深めるため、大蔵省と対立しつつも、「民政」の実効を追究していた左院の伊地知正治の発想から検討を加えたい。

左院副議長伊地知正治は、現行の区戸長では「民政」の実施に支障があるとみていた。伊地知は、明治六年十一月の内務省設置に際して制度取調御用掛として「内務省職制私考草案」を作成し、伊藤博文・寺島宗則ら政体取調掛とともに協議して同省設置に携わったことで知られるが、ここでは同年四月に一旦内務省設置が論議された際に伊地

知が作成していた区戸長改革案（憲政資料室収集文書）所収）の方を取りあげることとする。伊地知は、現行の区戸長の問題を二点挙げている。

第一に、給料を民費支弁としていることである。区戸長が「僅ナル民費ノ小禄ナルヲ以テ役儀ニ専務トスル事能ハズ」、そのために「己ガ家業ノ傍ニ其役儀ヲ奉ズルガ如」くならざるを得ないというのである。

第二に、区戸長の管区が广大で法令伝達が困難であることである。すなわち、区戸長には「配下数千ノ衆、数里ノ山谷ニ散居スルモノ、今日御達ノ布令ヨリ一々説諭スベキ便ナシ」である。

伊地知はこの二点の問題から現行区戸長の状況が「諸県へ御政令ガ行届カザルユエン」であるとして、改革の必要性を指摘した。しかし、第一点については、もし区戸長を官給に切り換えて「郡領以下ノ官人」を配置するとすれば、「少ナクモ年分数百万」の国庫負担が不可欠となる。伊地知はそれでも「無拠場合モアラバ素ヨリ莫大ノ費用モ無御構筈」と実現の可能性がないわけではないとするが、「追々勸業法等御施行相成ニ於ハ、十分ノ費用モナクテ叶ハザルハ勿論」と「民政」の重要案件である勸業費の支出を考慮すれば到底不可能であり、「今暫ク御見合」とせざるを得ないと結論に至った。そこで、当面は第二点の改革のみを行うこととした。これには、区を細分化して区戸長を増員する案を考えたが、これでは民費が高むことになり（却テ眼前民間ノ費弊ヲ重ヌル）現実的ではない。そこで、戸長と人民の間に「伍長」「什長」などの名義で区戸長の指揮下で区内の一部を担当する人員を置いて「隣保患難相助ケ、風習ヲ正シ、産業ヲ興ス」よう促すほかないとした。

このように、伊地知は「民政」の徹底を期すために、区戸長を「民政」に専念できる官吏に切り換える必要があるとしており、大蔵省指揮下の行政改革において、区戸長の限界を課題と捉えていた。

以上のように、民部省・大蔵省は「民政」を担当できる人材を求め続けてきた。そして、井上率いる大蔵省は、直轄府県地方官から全国府県地方官へ、さらに全国区戸長へと、順次その領域を拡大していき、実践養成された地方官の存在を基礎として行政官総体の合意を形成し、全国の統一的な地方制度を十年の歳月をかけて構築する展望を抱いていた。それは何より廃藩置県の貫徹、行政官総体の一体的機能という「郡県ノ実事」を目指してのものであった。

一方で行財政一致を図らなければならなかった井上にとって、年間数百万の区戸長俸給の支弁は不可能であったと考えられる。それでも、伊地知が官給官吏への編制替えが望ましいとしていたように、彼らが求める区戸長は府県官同様「民政」担当者として確かな財政基盤を得て活動する主体であったと考えられ、改革は今後の課題となった。

大蔵省を起点とした「民政」の展開は、政府内の各機関がそれぞれ別の発想や利害によって動く現状を打開するものであったため、そもそも行政官と立法議員、上位官と下位官、官吏と人民をそれぞれ別々に養成することは全く想定されていなかったといえる。むしろ、それらを一体的に養成することで、新政府の集約していた権限を地方官へ、区戸長へ、人民へ分権していく性質のものであったと推察される。すなわち、長期的に大蔵省から段階的に旧習打破を果たし、「民政」を全国の理念に定着させたとき、はじめて地方分権が果たされ、人民への分権が課題にのぼり得るのである。

しかし、このような大蔵省が創り出した枠組みは、緒に就いたばかりで新たな課題に直面した。翌七年の民撰議院設立建白書提出により、行政・立法混淆の行政制度を如何にして両権区分の立憲政体に移行させるかという問題が浮上したのである。

二・立憲政体移行と地方官会議

(一) 旧制打破から新制移行へ

明治七年一月、左院副議長伊地知は、下野参議の副島種臣・板垣退助・後藤象二郎・江藤新平ら八名が提出した民撰議院設立建白書を受領した。

純然たる立法機関を定置するという主張の画期性に比して、その目的と方法は井上構想と一致をみていた。第一に、建白者たちは「国ニ定律ナク、有司任意放行」の政府を統御するために民撰議院の即時開設が必要であると主張したが、それは井上が地方官会同を必要とした目的と同様であった。第二に、彼らは人民たちに議事を通じて「政府ノ事ヲ与知可否スルノ権理」と「天下ヲ分任スルノ義務ヲ弁知」するための実践経験を期待し、長期的な議員養成（歳月ノ久シキニヨリ）を想定していたが、これもまた井上が地方官たちに「民政」の実践経験を期待した点と同様であった。

建白者たちは官に通ずる論理が民を主語にしても通ずることを公然と打ち出した点で画期的であり、「民政」の正当性、目的と民撰議院設立のそれとを一体的に語った点で衝撃的であった。

こうした主張が全国に波及し得たのも、大蔵省の改革路線が一役

買っていたと考えられる。すなわち、大蔵省の改革路線は、短期的には行政統御に成功するよりもむしろ、他省との分裂状態を深刻化させ、地方官を強権の下に拘束して地方官の苦情を生み、地租改正事業及び他省事務など、地方財源に比して莫大な民費負担を人民に課すことで人民一般の不評を買って騒擾を生み出した。

井上自身、大蔵省を起点とした改革がこのような事態を招くことは、覚悟のうえであったようである。というのも、井上は前述の改革構想を組み上げる段階で、最初は政府内の全官省を統合する案（「二官六省合併ノ事」）を検討していた。各省別々に設置されていた卿輔及び大丞を廃して、政策の立案から決定までを一本化するという案である（「六卿ハ無用ニ属ス」「大少輔大丞ヲ廃シ」）。これは、のちに井上が法制局長官に就任した際に提唱する参事院構想にも通じるものがあるが、各省職権の定立が目指されていた明治四年六月時点では、実現不可能と判断したものと考えられる。井上は、これを諦めて民蔵合併・「議事院」改革を推進したが、結果的には政府内分裂状態が井上構想の足枷となり、却って分裂を招き、独立した立法機関による行政統御に関心が集まる状況を醸成したといえる。

建白を受領した伊地知は、建白の趣旨には「御採用可然」と同調したが、すでに「昨年地方官へ御達相候地方會議之次第有之」、「今般内務省御設置相成候上ハ」として、地方官會議を先決とし、民撰議院への移行を図るのが妥当と捉えた。伊地知もまた「民政」の貫徹が優先課題と捉えていた。

結果として、行政・立法混淆下での「民政」の展開と、将来的な行政・立法分離下での「民議」の創始という二面性は、翌八年四月、漸次立憲政体樹立の詔によって三権分立の政体像に表現され、「立法ノ

源ヲ広ム」る元老院（左院廃止）と、明治六年の地方官會同を引き継いだ地方官會議の同時開設に落ち着いた。

留意したいのは、この時期から各機関の性格付けを行政・立法・司法、あるいは官・民といった分権の発想で行うことが、現行の諸制度が立憲政体のどの部位に向かって移行していくのかを示すために、不可欠になってきたことである。特に従前混淆状態でこそ機能してきた「民政」の諸制度については、どう位置づけ直すのが当務者たちの議論を呼んだ。

象徴的なのは、地方官會議である。地方官會議について、開会前の明治八年五月、後藤象二郎（元老院副議長）が「陛下律法ヲ立定スルノ権制ニ参与スル者」と立法権に連なるものとしたのに対し、伊藤博文（参議、のち法制局長官）は「専ら行政ノ可否ヲ主要トス」るもので「律法創立ニ関与セザル事明亮ニシテ豪モ元老院ノ職務ト相触レザル事ヲ見ル可シ」と行政権に連なるものであると牽制しており、行政・立法のどちらに引き入れるのか、当務者の捉え方によって両義的解釈が発生する機関となっていた。⁽²¹⁾

この問題は、地方官たちの間でも見解が分かれた。中島信行（神奈川県令）他十一名は地方官會議を立法権に連なるものと捉え、「各地方ノ知事令本官ノ専務アリト雖モ（中略）、既ニ議院ニ参ジ、一般人ノ代議士タル時ハ、其本官専務ノ責任ハ一切放解放ス可シ」と、自らが立法議員として振る舞えるよう「議院憲法」の改正を求めた。⁽²²⁾ こうした動きに対し、柴原和（千葉県令）は地方官會議議長木戸孝允に対して、次のように申し送っている。すなわち、地方官會議は、「高尙架空ノ議會」ではなく「地方行政上適切緊要ナル者」を議定する會議であり、「實際地方ノ民事ニ着目」したものでなければならぬとし

た。⁽²³⁾

こうした地方官会議の位置づけをめぐる地方官同士の認識の相違——立憲政体移行下での対抗的主張は、そのまま同会議の主要な争点であった地方民会議案審議でも、府県内の区戸長会・公選民会の対抗関係を形づくった。

公選民会派の中島信行は、次のように説く。⁽²⁴⁾

区戸長ハ何如ナル職務ナルカ。即ハチ行政ノ一部ニ属スルノ官吏ナリ。官吏ヲシテ議員タラシム、已ニ議會ノ根理ニ反スル者ナリ。

公選民会派議員に共通することだが、ここで中島が「区戸長は官吏である」と言ったときの「官吏」とは、現状がそうであるかどうか重要なのではなく、区戸長を立憲政体下における行政官吏にラベリングすることに重きがある。同じく公選民会派の岩村高俊（愛媛県令）は、公選民会について次のように述べている。⁽²⁵⁾

四月十四日ノ聖詔ニ抛レバ、漸次立憲ノ政体ニ移リ、立法行政裁判ノ三権ヲ分割セントノ御趣意ナリ。而シテ立法ノ一部ハコノ民会ニ始マリ、遂ニ上進シテ国議院ニモ及バザル可カラズ。議ハ人民ヨリ起ルヨリ益ナルハナシ。地方官ハコノ民議ヲ起ス事ヲ誘導シ、人民ヲシテ公利公益ニ従事スルノ義務ヲ知ラシメザル可カラズ。

「民会」は「立法ノ一部」に属して「国議院」の開設の第一歩となる。その根柢は明治八年漸次立憲政体樹立の詔であり、立憲政体下の行政・立法の区分が鮮明に打ち出されているのがわかる。

では、区戸長は官吏で、区戸長会は行政の会議であるという公選民会派の説明に対して、区戸長会派の地方官はどのように対応したのか。

彼らはむしろ行政・立法、官・民区分に重きを置かず、現行の区戸長・区戸長会がもたらす「実益」を強調し、区戸長・区戸長会こそが立憲政体移行の礎となることを主張した。たとえば、楠本正隆（新潟県令）は「現ニ越後ノ如キ区戸長会ヲ行フ、凡ソ二年ニ及」び、「其議スル所ノ太ダ人民ノ實際ニ益アルヲ見レバ又以テ其適度ニ応ズルヲ証スルニ足レリ」とその成果を強調する。或いは、柴原和は次のように語る。「我千葉県ノ実跡」によれば、公選議員は「其ノ初、人民議事ノ何物タルヲ知ラザルノミナラズ、代議人タル者モ議事ノ体裁ヲ弁ゼザル者多」かったため、「議事ノ法則等ヲ慣習セシム」るために「県令議長トナリ、且各掛十一等以上ノ官吏ヲ議員ニ加へ」たとする。実際、千葉県民会は県庁主務官員（内議員）と公選議員（外議員、公選区長兼職）の両者が集合しており「官民協同会議」であった。そして、「爾來歲月ヲ積み、人々慣習ノ久シキヲ以テ、今日ニ至リ初メテ代議人ナルモノ、能ク痛言切論シテ其意見ヲ暢達スル事ヲ得ルニ至レリ」と、実践を通じて議員が養成されたことを語った。柴原は「俄ニ公選民会ヲ開カバ、直チニ権限ノ在ル点ヲ忘レ、大政府ノ举措ニモ論及スベシ」と議員の「浮躁ノ氣」「軽跳進歩」を警戒し、突然行政から立法を分離すれば「行政ノ害トナル」ことは避けがたく、「折角ノ公撰議會ヲ以テ無益ノ政事論場ト成スニ至ラン」と、議員の「権限」の自覚が重要であることを強調した。⁽²⁷⁾このようにして、区戸長会派地方官たちは、それまでの「民政」の実績を強調し、区戸長の公選、公選議員の一部導入などを通じて漸次立憲政体移行が可能であるとの結論を導き出していた。

以上のように、地方官たちのなかには、現行の「民政」に一定の手応えを得て、立憲政体移行への連続的展開を想定している者と、現行

の「民政」の不備・限界を痛感して立憲政体移行という劇葉が必要であると捉えている者とがいた。それが依拠するところは、地方官という位置を映して、一方で現実に政府内が分裂状態にあったこと、他方で（伊地知が懸念したように）純然たる行政官吏になり切らない区戸長を通じて、全国の「民政」の在り方が一様ではなかったことである。その意味で、明治七年から八年という時期に、行政・立法分離問題が浮上し、それが確かに問題として官民を問わず受けとめられたのは、維新以来、新政府が各省を設置し、全国に地方官を配置し、旧制に代わる理念を打ち出すことで「御一新」の具体化と正当化を図ろうとしてきた所産であったといえよう。

結局、両者の議論は区戸長会派が賛成多数を占めたが、その結果以上で全地方官が同じ課題に向き合っていたことの方が重要であろう。全議員中、唯一賛否を分けることを拒んだ神田孝平（兵庫県令）は、区戸長会派の主張を総括して「孰レモ公選民会ヲ是トスルニ非ザル者ナシ」と看破し、「夫レ民会ノ本色ヨリ考察スレバ、誰カ公選ヲ非トスル者アラシヤ」と地方官一同にとって公選民会への移行は共有された目的であったとした。⁽²⁸⁾ すなわち、旧制を打破することに重きが置かれてきたこれまでの「民政」に対して、立憲政体の新制下で立法と役割を分けた「行政」への見通しと実践が求められたのが、この地方官会議、明治八年という時期であったといえよう。

（二）民度と官度

制度の移行は、担い手の移行と一致が期される。区戸長会派地方官たちが公選民会の時期尚早を主張した論理は、「民度」（渡辺昇大坂府権知事）の低さであった。たとえば「公選民会ハ其人ヲ得レバ真正ノ

利益アリト雖モ、若シ其人ヲ得ザレバ徒ラニ開化ノ態ヲ模擬スルニ過ギズシテ、却テ行政上ニ害ヲ致ス可シ」⁽²⁹⁾（渡辺昇）、「小官ノ見ル所ニテハ民会ヲ開クヨリ前、学校ヲ盛ニシ智識ヲ開キ、憲法規制等幾多ノ事アルベシ。因テ民会未ダ開ク可カラズ」⁽³⁰⁾（楨村正直京都府知事）、「学問ノ力ト開化ノ運トヲ速カニシ、義務ヲ弁ジ権限ヲ知ルノ後ニ公選法ヲ施行スルヲ良トスルナリ」⁽³¹⁾（安岡良亮大分県令）である。「民度」は、人民が権利・義務をどれほど周知しているかを問うものだったが、これは「民政」が区戸長養成までに留まっている、「民政」の不貫徹と表裏一体である。これに対して、公選民会派地方官たちは、「民政」不貫徹の素として、区戸長のいわば「官度」の低さを追及した。たとえば、「僕ハ区戸長ガ人才バカリニ非ザルヲ知ル如ク、平民ニモ亦人才アルヲ信ズルナリ」⁽³²⁾（中島信行神奈川県令）、「維新以来百習全ク除却セザル者ヲ会シテ、下民ノ公益ヲ興サントスルトモ、勢ヒ自ラ其益ナカラン」⁽³³⁾（鳥山重信三重県参事）、「今日ニ於テ区戸長ハ人オナリト云フ可カラズ。人民ハ尽ク無智無識ナリト云フ可カラズ」⁽³³⁾（西穀一岡山県権参事）である。

このように、地方官たちは区戸長・公選議員の担い手を焦点化した。が、そもそも当時において「民政」が充分に行われ、区戸長・人民にまでそれが貫徹している実感が彼らに共有されていたならば、この種の対抗的議論は生まれようがなかったはずである。地方官たちの見解が分かれた審議の中にこそ、「民政」の実情が映し出されていたといえる。それぞれ地方官によって管下府県の現状認識は異なるものの、区戸長の養成だけでなく、公選議員の養成をも視野に入れていかなければならないのは、いずれの地方官にとっても共通の課題であった。

實際、地方官會議を終えて管轄府県へ戻った地方官たちは、公選制の導入をはじめ、それぞれの「漸次」を以て立憲政体下の地方行政へと摸索を始めることとなったのである。

（三）「行政集権」への危機感——岩倉具視の視点から——

立憲政体移行は、中央行政において深刻且つ困難な課題であった。各省職権を強化することで行政事務の体裁を整え、相互対立を引き起こしてきた新政府にあつて、立法・司法の権限を高めることは難しかった。実際、漸次立憲政体樹立の詔が閣議にかけられた際、参議黒田清隆が「徒ニ政体改正ノ名アルノミニシテ未ダ必シモ実益アラザルヲ極論シ、遂ニ其議案ニ署印セザリキ」⁽³⁴⁾（明治十二年、黒田の回顧）と同意を拒んだように、政府内でも見解が一致していたわけではなかった。

中央行政のなかで三権分立の原動力を生み出すことは至難の業であった。岩倉具視は、漸次立憲政体樹立の詔が発されて以降、立憲政体移行の兆しがみられないことに危機感を募らせていた⁽³⁵⁾（傍線湯川）。

伏シテ惟ルニ、明治八年四月十四日ノ詔ニ、元老院ヲ設ケ以テ立法ノ源ヲ拓メ、大審院ヲ置キ以テ審判ノ權ヲ鞏クシ、又地方官ヲ召集シテ以テ民情ヲ通ジ、国益ヲ図リ、漸次ニ国家立憲政体ヲ立ント。蓋シ治國ノ体タル、立法司法行政ヲ以テ政治三柄トナス。

故ニ立法官ハ大小ノ法律ヲ立テ以テ建國ノ基礎ヲ定メ、行政官ハ立法官立ル所ノ法律ヲ施行シ以テ人民ノ安寧ヲ図リ、司法官ハ民刑ノ裁判ヲ掌リ以テ人民ノ權利ヲ保ツ。而シテ君主ハ中央權ヲ秉リ、三柄ヲ衡平ニシ、各其程度ヲ保タシム。然レドモ、立法官ハ行政ヲ監督スルノ權有リト雖ドモ政務ニ干渉セズ、司法官ハ專行

ノ職務有リト雖其事裁判ノ一部ニ止ルヲ以テ、故ニ行政官吏ハ常ニ立法司法ニ干渉スルノ習有リ。蓋シ其管掌スル所ノ事広クシテ執行ノ權ヲ專ニスルヲ以テナリ。君主タルモノ常ニ三者ノ間ニ注目シテ、偏重ナル者アレバ、之ヲ裁節制限シテ各適當ノ地位ニ復セザルヲ得ズ。

岩倉は、三権分立の立憲政体を打ち出したにもかかわらず、その後も行政が立法・司法権に干渉し、実質が伴わないことに苦慮していた。岩倉はこうした事態は「我国專制ノ習慣有リ。中央ノ集権甚ダ重シ」と旧制の伝統であるとし、「偏重偏輕ノ勢ヲ成シテ、国基鞏固ヲ得ルニ難カラン」と三権の均衡をなによりも重視した。井上構想を参照するならば、井上は地方行政官の養成、合意形成、地方分権によつて徐々に中央集権を緩めつつ行政総体の一致を達成しようとしていたから、「專制」を基礎にした旧習打破政策、行政・立法混淆状態を基礎にした漸次分権政策といえる。その意味で、明治初年において中央集権状態が「我国專制ノ習慣」から脱却できていないという岩倉の理解とは矛盾する者ではない。

それでもなお、岩倉は危機感を顕わにし、現行の三権不均衡を是正する役割を「君主」たる天皇に求めなければならなかった（傍線部参照）のは、理由がない不安ではない。岩倉は、政府内で「行政集権ヲ主張スル者」の存在を強く警戒していた。

行政集権ヲ主張スル者ハ或ハ曰ン、今ノ立法司法ノ官吏、其才智學識并ニ歐洲ノ官司ニ及ブアタハズ、故ニ歐洲ト同ク權力ヲ付与スベカラズト。是一ヲ知テ未ダ其ニヲ知ラズ。何トナレバ、人民ノ智識ハ國勢ト平行ス。日本人民ノ歐洲人民ト同ジカラザルハ姑ク之ヲ置ク。今邦内人民ニ就テ之ヲ論ズルニ、行政官吏ハ特ニ才

「学ニ優ニシテ立法司法ノ二官ハ独リ劣ナルヤ。行政官吏ハ無上ノ権ヲ占ムベクシテ、立法司法ノ二官ハ其指役スル所トナルモ宜キヤ。且嚮ニ三官ヲ併立スルハ本ト同等ノ権ヲ付与セント欲スルナリ。而ルニ今此ノ如シ。如汗ノ明詔ヲ何ノ地ニ置カントスルヤ。」「行政集権」論者の主張は、行政官の養成が先行していること、立法・司法官の養成が遅れていることを根拠に、分権を抑止するものであるという。担い手をめぐる問題が、直接に三権分立の阻害要因となるというのである。

以後の経過をみても、三権均衡型の三権分立構想は殊に元老院内において追究されたものの実効を得ず、伊藤がシュタイン国家学に基礎づけられた「行政国家」像を明確にしたことでほぼ終焉を迎えたといっている³⁶。岩倉の危惧は、現実のものとなったといえよう。

岩倉が後年ほとんど振り返られることのない三権分立、「行政集権」を当時ここまで問題にするのは、行政一権で存立する行政に脆弱性を認めていたからである。

具視嘗テ以為ク、維新ノ事業ハ実ニ紀元以来ノ偉功タリ。数百年盤踞ノ幕府ヲ殲シ、全国基峙ノ列藩ヲ廢シ、兵制ヲ改メ、税法ヲ制ヲ興シ、以テ欧米諸國ト併立セント欲ス。然レドモ、歲月尚ホ浅ク、措置未ダ全ク挙ラズ。譬バ厦屋ヲ造築シテ未ダ其功ヲ竣ラザルガ如シ。苟モ速ニ局ヲ結バザレバ、徒ニ前功ヲ廢スルノミナラス、或ハ風雨ノ為ニ毀圯崩壞ノ懼ナキアタハズ、臣窃ニ憂慮ニ堪ヘズ。故ニ三柄衡ノ大旨ヲ概言シ、将サニ大ニ前途ノ目的ヲ確定スル所有ントス。

三権均衡は、行政事務が「措置未ダ全ク挙ラズ」の現状において、それを進めるために不可欠の課題であり、急がなければ行政総体が倒

壊する恐れがある——岩倉は、行政一権で行えることの限界を認め、立憲政体移行を急ぐ必要があると捉えていたのである。

このように、漸次立憲政体移行を図ろうとした時、従来の「民政」路線の果てに、日本が行政一権による不安定な国家完成という事態に立ち至るという指摘は、特に中央行政の再編を捉えるうえで重要といえよう。

おわりに

明治初期、行政当務者たちが向き合っていたのは、身分に分かれ、藩に分かれ積み重ねられた数百年の慣習であった。したがって、彼らは行政の一体性を実現するために、「民政」の理念を創出し、その理念を実践できる担い手の養成、そして担い手一同による合意形成を課題とした。第一節にみたように、民部省の生み出した「民政」の理念は、民蔵合併後の大蔵省を起点に、井上の包括的改革構想のもとで全国府県への展開をみた。この過程で地方官会同、財政改革、区戸長設置といった以後の行政制度の基礎が築かれ、地租改正、府県民会設置といった諸課題が明確化された。

こうした「民政」の展開は、長期的な取り組みが必要とされたが、短期的には行政内部の分裂を助長し、行政の外部制御、すなわち立法機関への期待を高めることとなった。そのため、第二節でみたように、立憲政体移行という新たな課題を行政官総体に突きつけることとなり、明治七年に民撰議院設立建白書を契機に浮上し、明治八年の漸次立憲政体樹立の詔によって明確化された。中央・地方当務者たちは「民政」の再定義を中心として、その移行の仕方を模索したのである。

以後、漸次立憲政体移行を視野に入れた中央集権から地方分権への流れは、明治九年に木戸孝允が主唱した地方分権論議において明確となり、明治十年以降の中央・地方制度の再編過程に大きな影響を及ぼして三新法に代表される諸法制に結実し、さらに宮中を基軸とした天皇親政運動の展開がこれに重なり、民権運動もまた国会開設という明確な結集核を得て興隆した。明治十四年における立憲政体構想の対立、伊藤らによる「行政国家」路線の明確化、その後の立憲制樹立までを視野に入れるならば、本稿で検討した維新政府における「民政」の展開、立憲政体移行問題は、その始点であったといえよう。明治十年代以降の検討については、今後の課題としたい。

註

- (1) 丹羽邦男『地租改正法の起源』ミネルヴァ書房、一九九五年。
- (2) 西川誠「第一回地方官会議開催をめぐる政治状況」(我部政男他編『明治初期地方官会議史料集成』第二期第六卷、柏書房、一九九七年)。
- (3) 松沢裕作「『大区小区制』の構造と地方民会——熊谷県の場合——」(『史学雑誌』第一一二編第一号、二〇〇三年)。
- (4) 勝田政治『内務省と明治国家形成』吉川弘文館、二〇〇二年。
- (5) 志賀尚司「明治初年における『行政』『議政』分離問題」(明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』吉川弘文館、一九九二年)。
- (6) 池田勇太「公議輿論と万機親裁——明治初年の立憲政体導入問題と元田永孚——」(『史学雑誌』第一一五編第六号、二〇〇六年)。
- (7) 明治四年一月十四日、古沢滋意見書(国立国会図書館憲政資料室所蔵「岩倉具視関係文書」〈対岳文庫〉七—六—一三)。
- (8) 明治四年六月、井上馨「建議草稿」(国立国会図書館憲政資料室所蔵「井上馨関係文書」六五七—一八)。以下、本項の井上構想の検討はこれによる。
- (9) 明治六年一月二十二日、井上馨発木戸孝允宛書翰(木戸孝允関係文書研究会編『木戸孝允関係文書』第一卷、東京大学出版会、二〇〇五年、三六二頁)。
- (10) 明治五年二月五日、井上馨発正院宛伺書(国立公文書館所蔵「公文録」明治五年・第十三卷・壬申二月・大蔵省伺)。
- (11) 明治三年三月、井上馨発木戸孝允宛書翰(前掲『木戸孝允関係文書』第一卷、三四七頁)。
- (12) 明治五年四月七日、井上馨発正院宛伺書(前掲「公文録」明治五年・第十七卷・壬申四月・大蔵省伺)。
- (13) 明治五年八月二日、井上馨発正院宛建議(前掲「公文録」明治五年・第二十九卷・壬申八月・大蔵省伺)。
- (14) 明治六年二月四日、柴原和発正院宛「府県寮ヲ被置候議」(色川大吉・我部政男編『明治建白書集成』第二卷、筑摩書房、一九九〇年、四二九頁)。
- (15) 関口栄一「明治六年定額問題」(『法学』第四四卷第四号、一九〇年)参照。
- (16) 前掲勝田書、第三章参照。
- (17) 明治五年十月二日、井上発正院宛伺書(前掲「公文録」明治五年・第三十一卷・壬申十月・大蔵省伺)。
- (18) 地方官会同の基礎的研究として、福島正夫「明治六年の地方官

会同と地租改正」(『東洋文化研究所紀要』第十八冊、東京大学東洋文化研究所編刊、一九五九年)、関口栄一「明治六年大蔵省地方官会議」(『法学』第五十五卷第五号、東北大学法学会、一九九一年)、滝島功「明治六年『地方官会同』の研究」(前掲『明治維新の政治と権力』)が挙げられる。

(19) 明治六年五月七日、井上馨・渋沢栄一建議(国立公文書館所蔵「太政類典」第二編・明治四年～明治十年・第三百二十八卷・理財四十八・雜一)。

(20) 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」(国立公文書館所蔵「上書建白書」諸建白書(一)・明治七年一月～明治七年四月)。

(21) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「三条家文書」四一―一〇。

(22) 前掲『明治建白書集成』第三卷、五六九～五七一頁。

(23) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期・第一卷、三〇四～三〇五頁。

(24) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第一期・第五卷、一〇〇頁。

(25) 同右、一一三～一一四頁。

(26) 同右、一〇四～一〇七頁。

(27) 同右、九六～九八頁。

(28) 同右、八七～八八頁。

(29) 同右、八八～九〇頁。

(30) 同右、一二〇～一二二頁。

(31) 同右、一一〇～一一一頁。

(32) 同右、九九～一〇〇頁。

(33) 同右、一二六～一二七頁。

(34) 明治十二年四月二十五日、黒田清隆意見書(前掲「岩倉具視関係文書」七―二八―二)。

(35) 岩倉具視「建議」(前掲「岩倉具視関係文書」八―八―二)。本史料は年月日を欠くが、元老院の実情を語っていることから、明治八年末以降の作成と考えられる。

(36) 坂本一登「伊藤博文と『行政国家』の発見——明治十四年政変と憲法調査をめぐって——」(沼田哲編『明治天皇と政治家群像』吉川弘文館、二〇〇二年)。