# 人格と制度の親裁構想

――明治一二年、御前議事式をめぐって――

Ш

越

美

穂

はじめに-

親裁制度整備の背景

後であった。しかしたとえば明治六年政変後に親裁体制導後であった。しかしたのが、一〇年九月の天皇裁可書導入以らやく文書裁可の形で天皇の意思を位置づけるには時間をたが、前稿で明らかにした通り、実際は統治機構の整備をたが、前稿で明らかにした通り、実際は統治機構の整備をたが、前稿で明らかにした通り、実際は統治機構の整備をたが、前稿で明らかにした通り、実際は統治機構の整備をたが、前稿で明らかにした通り、実際は統治機構の整備をがて天皇との関係が浮上することによってはじめて、天皇のが各省上申のうち元老院の議定を経ない分野であり、よのが各省上申のうち元老院の議定を経ない分野であり、よのが各省上申のうち元老院の議定を経ない分野であり、よのが各省上申のうち元老院の議定を経ない分野であり、よのが各省上申のうち元老院の議定を経ない分野であり、よのが各省上申のうち元老院の議定を経ない分野であり、よのが各省上申のうち元老院の議定を経ない分野であり、よのが各省上申のうち元老院の議定を経ない分野であり、よりに明治政府が表演した。

り、

(2) 入を課題とするなかで、上奏文書の分類が問題となるよう 入を課題とするなかで、上奏文書の分類が問題となるよう 大原も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、侍補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、特補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、特補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、特補が親政運動を強化したことは周知の事実であた際も、

せるという、政府強化策としては短期的な意味合いをもつ

危機における天皇への期待はその人格の下に人心を結集さ

同じく危機への対処と位置付けることができる。この

一方で、平時からの課題、

つまり天皇を含めた意思決定シ

内部から天皇を主軸に据えた意思決定体制 進させる契機ともなった。 る動向について論じることを目的とする ステムの整備という中長期的政府強化策への取り組みを前 本稿はこの時期 において、 0 |構築を推 政府 進

の の ? び諸 裁体制の成立と位置づけた。 と内閣 また永井和はこの際に行われた親裁制度整備の意義は軍部 そのものは御厨貴が描くが、 でも中野目徹は岩倉、 らの理解が進んだ。だが一方で井上毅による御沙汰書およ 補が岩倉に働きかけた結果として説明され、 実現のための諸政策が閣議で議論された。これは長らく侍 補の政策要求とする前提を乗り越えて把握する必要がある 勤倹の聖旨公表による政策展開を試みた事情 成段階からの関与があったことになる。 かにしてい の意思として公表し、この聖旨(以下「勤倹の聖旨」とする) 育ニ施サンコト」を内喩したため、 に対して「爾後一層勤倹ノ旨ヲ専務トシ、 政策の立 年地方巡幸を終えた天皇は一二月、 0 閣議案は伊藤に有利か否かという問題ではなく、 三元 る。 案 輔 つまり伊藤は結局参議間対立回避に動くも 一弼体制が発足したことにあ (以下閣議案と表記) 伊藤博文、井上の三者の関与を明ら 決定システムの当事者たちが 政府の制度構築の視点からこ が指摘されており、 翌年三月にそれを天皇 当時の伊藤の状況 るとし、 我邦ノ徳義ヲ教 右大臣岩倉具視 彼らの視点か は、 それ 万機親 が

> 整備の意義を理解する必要があろう。 案に遡り、 0 诗 説期の 天皇の政治参加を検討した数少ない研究だが、 また裁可後の実態も検討することで、 草

た岩倉は直後にこの調査項目を侍補に開示しており、(3) 思を政治決定に反映する課題にはいち早く取り組んでいた。(1) を主軸に据えた国家の根幹となる制度形成には高 また一国璽御璽 シ便宜指揮ス」「行政権統理」「諸官吏任免」「講和決戦 また一一年前後においては帝室制度調査に強い関心を持ち 要決定につい 閣議案の具体化に強い意欲を示していた。 宮内卿就任が期待された大久保の死後、宮内省担当とな 国憲とは別に調査すべき項目として皇室制度にとどまらず 法律確定布告〔布告書式〕」「立法院開閉」「陸海軍ヲ統率 国政責任〔皇上 三権分立 岩倉自身は勤倹の聖旨を詔か御沙汰のい ては御前会議の形をとるべきとし、 〔守璽官 官印裁可御印〕」なども挙げる(空) 行政責任 在大臣或諸卿〕」、 ずれかで公表 かつて岩倉は 天皇の意 い関心を 天皇

文書の区 臣を経由しない点で従来の新機構設立とは意義が異なる)、 謀本部独立による新たな分野の 問 明治 題 一一年末の 分問 侍補の台頭と天皇の政治的成長、そして天皇に直 題、 段階に 大久保の死とい お 11 て、 親裁開始があったこと(大 新機構設立、 う危機による求心力欠如 なわ ち参

0

有していた。

皇を含めた最高意思決定の再編を試みる条件がいくつも出 て検討してみたい。 対処しようとしたのか、 揃っていた。これらの問題を岩倉周辺においてどのように 閣議を主導できる大臣の問題意識という、 本稿では少し侍補の視線から離れ

# 天皇の意思への期待

# 士族対策と「勤倹」への転換

賃証. 接授産から地方官に資本を割り振る間接授産への転換論は じてさらに井上は士族授産の意見書を作成した。岩倉によ を送った。岩倉は士族保護自体には賛意を示し、それに応 授産問題がある。 族授産之件」を認めて岩倉に送った。このなかで「金 士族保護対策は全面的には取り入れられず、一二月、「士 て岩倉は解禁の立場であり、結局解禁が決定する。井上の 井上の意見が反映されている。しかし金禄公債売買につい る「華士族授産之議ニ付建議」(七月)で主張される、 蔵省が推進する金禄公債売買許可に反対して岩倉に意見書 大久保の死後、岩倉が取り組み始めた問題の一つに士族 書下附之際ヲ追ヒ御施行可相成之方法ハ既ニ水泡ニ帰 億二千万円之巨額ハ殆ト風散雨飛ノ景況ニ落チ候ハ 落合弘樹によると、六月ごろ井上毅は大

> 三十年前からの「宇内財政ノ一変」を挙げ、 井上は次のように天皇に期待をする。 断を危惧、後者に士族が含まれることを指摘する。そこで 奢侈の風潮の一方で格差が広がり、 シ、怨恨ノ標的トス。四十万ノ士族ハ即チ其一部ナリ」と、 れているが、「其辺鄙失産ノ民ハ往々之ヲ視テ不祥ノ物ト 州奢侈の風潮が流入し、外国風の建築、衣服がもてはやさ とし、その対応策として「勤倹」が重要だという。現在欧 放置すれば「国民ノ資力ハ全ク地ニ墜ルニ至」るであろう 造未夕興ラス」という日本の現状を指摘する。 おり、その原因として「三百年前ヨリ宇内ノ大勢一変」、 常ナル不幸ノ位地ニ立テ非常ナル危急ノ景況」に直 実ニ遺憾之至ニ奉存候」、さらに「現今日本帝 の面での遅れや「物ノ其産ヲ専ニスル者少ナク加フルニ製 富裕層と貧困層との分 「天産人造 この状況を 国 21 実ニ非 面して

被仰出 導ヲ以テ平生ノ御娯ミト被為遊、更ニ大臣参議ヲ被為 ポレオン三世カ所為ノ如ク御自身ニ農工製造等ノ御勧 庶ノ艱難ヲ御軫念被遊、御手元ニ於テモ今一層御省略 臣ニ在ト奉存候。 間二接スベキ也。此事恐レナガラ上ミ天皇ト下モ二大 玉花氈一切斥クベキ也。外国ノ賓客ハ之ヲ茅檐板 現今ニ在テ凡ソ政体ハ簡倹ヲ尚フ可キ也。 更二後園二於テ勧農勧業場ヲ設立被仰付、 誠二能ク天子一タヒ憮然トシテ斯衆 土木園

囿

が、 ヲ消スベシ。果メ朝廷非常ノ盛意、 とで、区戸長にいたるまでの意識変化が期待でき、起業公 勤倹ノ政ヲ敷」くことによって是正することが大事だと伝 1 感情を緩和する効果があるとした。 ……」と、「勤倹」路線への転換は貧困士族の抱く怨嗟の なるとする。さらに「之ヲ一言スルニ唯ダ勤倹ハ以テ怨気 債による巨額の投資や、売買される金禄公債も収拾可能に 倹ノ聖旨」を発して自ら地方官に授産・勧業を奨励するこ (同年三月)に反対する意見書を井上は岩倉に提出している 失産ノ士民モ感動激励シテ挾絋之思ヲナスニ至ラン 「今日風潮ノ勢」を「乍恐聖裁ヨリ断セラレ、 勤倹」や「簡倹」への転換は特に天皇自ら倹約し、「勤 実はそのなかでも、今は「制度儀文」では対処できな 先述の帝室制 郷閭二貫徹スルニ至ラ 至誠率先 度調查案

> えていた。 もつ存在として天皇の行動や判断に期待しているのである。(ヒ) 興業政策や欧化主義そのものであり、 井上が批判するのは、 井上は風潮の転換という法令では不可能な力を ほかでもない大隈重信らによる殖産 その転換が可能なの

シテ幡然帰向セシムルノ大号令アランコトヲ」と、 ための「節倹」が必要と述べ、天皇の意思の発動が倹約 の整理、 人心ヲ挽回スヘキ所ニ非ス…… 橋事件をうけて「今日ノ勢、 帝室に遺老を登用、兵隊賞給の資金源を確保する 此ニ至テハ決シテ尋常政令 (中略) ……聖上此 近衛局 人心 ヲ

動することを岩倉に求めている。このとき元田は八月の竹

方侍補の元田永孚も一一年巡幸中に、

天皇が意思を発

は天皇のみということであろう。

風潮を生み出すとの着想は井上と相通じる。

岩倉は閣議調整の上でと答えた。 が意思表明することと、 発端は天皇と岩倉の間 旧冬右大臣家迄は、 候事に候。 の宸念に被為発候」ものであり、 であり、新年の政始の際に詔として発するよう岩倉に求め、 を岩倉から伝え聞いた。侍補らの協議は同年一二月二 元田によると、「はじめに」で述べた天皇の内喩の存 内実は昨年北地御巡幸よりの感発にて、 已に御沙汰被為在候事」という。 0 大臣が閣議調整に入ることは別問 やり取りで始まったが、 元田は勤倹の聖旨は 「大臣参議も余程驚愕仕 天皇自 還御後 九日 真 在

る政治の大局的方針転換を、岩倉は推進しようとしていた。 のである。 換という点では侍補とともに共同歩調をとることができた つまり岩倉と井上は天皇の意思発動、 田意見書からの 倹路線への転換に対する積極性を示していよう。 題である。岩倉が侍補に内喩を伝えたこと自体が岩倉の 影響の程度はともかく、「真の宸念」によ かつ勤倹路線への転 井上や元 勤

## 参謀本部の設置

ら、 数が多い月でも十四回、 させたものの、一〇年九月より十一年末までで最も臨御回 金に太政官に出仕することにした。 日々臨御となっていたが、それに比すれば臨御日数を減少 閣臨御を月水金とし、大臣は毎日、 月水金の三回としたのは、 月に巡幸がおわり、 週平均三~四回の臨御であったか 内閣は一二月一日から天皇 従来の実態に合わせた形と 明治· 参議は内閣臨御の月水 十年九月二日 により、 一の内

を得なかった。

ハ

は 幸中の 文官の伊藤と大隈の間で参謀局拡張が協議されており、 謀本部設置があった。竹橋事件後、巡幸発足以前には既に そしてこの時期の政府にとって実現すべき課題として参 陸軍参謀局皇張之儀上申」を太政大臣三条宛に提出 0 月 八 八日付 で西郷従道 (山県療養中陸軍卿を兼任

> 謀本部 この時期の伊藤はそれを引き出すためには岩倉に頼らざる て「天皇の意思」は事態収拾を図るための重要な鍵であ 仕候へ共、 異議ヲ生シ様も有之間布歟と奉存候。此事容易ニ発露も難 思食ヲ以テ当分之処ハ参議兼勤可然ト申事ニ被仰出候ヘハ、 だったというから、軍令独立の原則貫徹を主張したのだろ 太らが反対し、鳥尾は を伊藤は最良と考える。参謀本部長と参議兼勤は鳥尾小弥 の発議を取り入れて山県が参議と参謀本部長を兼勤する案 分離は他ならぬ天皇自身が危惧していた。したがって大隈 伊藤は還幸直後にまず実行すべき課題と認識してい 有之間布尚深ク御推敲奉願上候」と述べた。伊藤にとっ1候へ共、閣下ヨリ聖慮御伺候相成候へハ随分不出来事ニ 伊藤は事態の打開策として岩倉に対して「……聖上之 の設置は一二月五日には決定したが、 「四角張リタル規則 論ニテ不承知 軍政と軍令 0

できることとなり、 奉行ノ後書記官ヨリ参謀本部へ通牒ス。御裁可本書ハ常 を「参謀本部長陸軍卿ヨリ直ニ上裁ヲ請フモノハ、 ノ後大臣へ御下付、 / 手続ヲナシテ秘庫ニ蔵 翌年一月一〇日には、 天皇裁可を得るのに従来は大臣を経由 軍令は天皇に参謀本部長が直隷するこ 大臣検印書記官ニ下シ奉行セシ 「ム」と定め、 参謀本部長と陸軍卿からの上奏式 参謀本部長と陸 したが直接上奏 4 御裁 仴 例 可

あった。 て軍事と国政の一体を維持する暫定的措置をとったのでとになった。一方参謀本部長を参議とすることで、内閣に

問うている。 らの異動も考えていたのであった。岩倉はその返信のなか 西郷ハ少シ不承知」と岩倉に述べており、内務卿である自 県を参謀局長、 するならば有栖川宮と、 請否如何と懸念候。貴卿には無異議と御考慮に哉」と述べ 不承知も尤もと存候。然るに若し被行候砌、 懇談、事頗る重大、何共決談致し難しとの事に候。 画していた。還幸直後の一一月一五日の段階で、 参謀本部設置問題と並んで伊藤と井上馨は内閣再編も計 「貴卿云云の事は実に不容易御所置に而、 伊藤は内務卿後任に井上馨を考えており、さらに実施 西郷を陸軍卿とし、「今一之博文身上之儀 文部卿と工部卿をどうするか、 井上内務省御 今朝条公にも 伊藤は山 西郷之

が妥当かと思われる。専任参議の設置は侍補による政治決のが想定されていたと見られる。文部省と工部省はそれぞのが想定されていたと見られる。文部省と工部省はそれぞのが想定されていたと見られる。文部省と工部省はそれぞのが想定されていたと見られる。文部省と工部省はそれぞのが想定されていたと見られる。文部省と工部省はそれぞのが想定されていたと見られる。文部省と工部省はそれぞのが想定されていたと見られる。文部省と工部省はそれぞのが想定されていたと見られる。

当できるだけでなく、大臣とともに天皇の輔佐に携わるこた。それを考慮した上での専任参議ならば、閣内調整を担定上の輔佐を認めない場合の代替案としても提示されてい

とも想定されたはずである。

遂に終わった。大久保没後の閣内の状況について「皆兄夕 に代わる「誰か」を求心力とする形での参議間調整は、 だけの調整力はだれも持っていない。 位に立つ指導者は存在せず、なにか新たな政策転換を図る ルモノアルヲ見ズ」と五代友厚が記すように、 リ難ク弟タリ難キ寄合ニシテ、一人ノ独リ、 を勧めるに至り、 ならは反古にして丙丁にしても非難事……」と異動の断 とも現在に其害は無之様愚考候間、両大臣え迄之事故只今 之決末迄にして、 藤に「……行わる、も不行も実に困難を極め、 参謀本部設置後一二月一五日になると、 イーキポインを顕す様な事再来候哉も難計候而、 時点では不可能であった。 なお伊藤と井上の異動には大隈の反対もあった。そして 此度は差置、 伊藤と井上馨による内閣再編の試みは未 御互之所は先明春に相成候 閣内において大久保 いよいよ井上が伊 衆僚二 政府内で優 政府之ウ 一超絶ス

## 、勤倹の聖旨と閣議案の作成

勤倹の聖旨の公表の方法と、その精神を具体化するため

三条家文書の「建議」によって、当初の意図を探っておこの存在があり、そこに伊藤博文も加わって、最終的には大の存在があり、そこに伊藤博文も加わって、最終的には大の存在があり、そこに伊藤博文も加わって、最終的には大の権運信への根回しも済ませて閣議案が膨らんだ。現存する閣議案は西川誠や中野目によって現在八点確認されている閣議案は西川誠や中野目によって、当初の意図を探っておこの存在があり、そこに伊藤博文も加わって、最終的には大の閣議案について三条邸での閣議にかけられたのは十二年の閣議案について三条邸での閣議にかけられたのは十二年の閣議案について三条邸での閣議にかけられたのは十二年の閣議案について三条邸での閣議を

う。

冒頭では次のように述べる。

抑止された。

各国 順シテ、之ラ天下ニ対揚セズンバ罪ヲ逃ル、所ナシ。 シ玉フ。 補フ所ニ非サルナリ。幸ニ皇上聖徳夙成遠ク時弊ヲ察 以テ天人ヲ感挌スルアルノミ。是区々法律命令ノ能ク シ。王化夕四方ニ涵漸セズ……(中略)……未今ノ時 ラズ、財政退縮シテ出入平ヲ失フ。 セザル所タリ。我内国民力未タ伸ヒス、 某切ニ思フ。中興ノ業方ニ守成ノ日ニ属ス。 在ルカ如ク、 ニ当リテ宜シク君臣一致、 [ノ勢ヲ察スルニ、非常ノ時機実ニ曠古ノ未タ例見 実ニ臣僚ノ企テ及フ所ニ非ス。某等其美ヲ奨 胆ヲ嘗メ苦ヲ啖ヒ至誠ヲ体シ至公ヲ行ヒ、 国ノ艱難ヲ思ヒ、 加フルニ新政 物価未夕豊ナ 而シテ外 日浅

を問題視し、その打開のための「至誠ヲ体シ至公ヲ行ヒ、各国情勢を鑑みると、日本経済の未熟さや「財政退縮

今謹テ下ノ三条ヲ論列シテ之ヲ閣議ニ付ス。

て財政回復、

勧業政策を推進するという政策転換の宣

及は――誰の意見が反映されたかは不明だが――この段階では大字を見書と同様である。ちなみに大隈文書所収の閣に対する意見書と同様である。ちなみに大隈文書所収の閣談本タ平準ヲ得ルニ至ラズ」と修正し、「是区々法律命令政未タ平準ヲ得ルニ至ラズ」と修正し、「是区々法律命令政未タ平準ヲ得ルニ至ラズ」と修正し、「是区々法律命令政未タ平準ヲ得ルニ至ラズ」と修正し、「是区々法律命令では効果がない、「幸以テ天人ヲ感挌スル」には法律命令では効果がない、「幸以テ天人ヲ感挌スル」には法律命令では効果がない、「幸以テ天人ヲ感挌スル」には法律命令では効果がない、「幸以テ天人ヲ感挌スル」には法律命令では効果がない、「幸

リ、漸次其方法ニ従フ事」から成っていた。 「第三 八年四月十四日ノ聖詔ヲ遵奉シ、立憲ノ国憲ヲ守旨ヲ奉体スル事」、「第二 親裁ノ体制ヲ定メラル、事」、そして「下ノ三条」が展開されるが、「第一 勤倹ノ聖

而シテ又窮苦ノ民感動……」と、天皇の勤倹の叡旨に基づ奢靡ノ風廻ラスベク、財政復スベク、農工ノ業勧ムベク、旨アリ。誠ニ臣僚ヲシテ奉遵推行、余力ヲ遺サベラシメハ、状況に対応すべきと述べ、「幸ニ皇上聖明、倹勤率先ノ叡倶ニ騰貴スルヲ致シ、国民嗷々窮ヲ訴フルノ色アリ」との「第一」では「今輸出輸入ノ相平均セサル、物価金貨ト

数歳以来宮府一体、親覧ノ政ヲ行ハル、モ但タ臣僚論である。「第二」は次章に関わるので全文を引用する。

出ル所ヲ知リ、 事ノ式ヲ定メ、以テ体制ヲ厳ニシ、 大宝公式令ニ倣ヒ、大臣奉勅ノ文ヲ用ヒ、 ヲ召シテ御前ニ事ヲ議セシメ、然後ニ文案ニ御璽ヲ乞 裁ノ実ヲ挙ケ、凡ソ内外政務ノ重大ナル者ハ大臣参議 タ改正完備ヲ経ズ。今宜シク朝制ヲ一変シテ明カニ ヒ、其律法命令ヲ発スルハ、一体ニ詔勅ノ例ニ依リ、 奏ノ式、 律令奉勅布告ノ法、 聖徳ヲ仰望セシムベシ 仍ホ前 朝野ヲシテ皇化ノ 日 フ旧ニ因 其他論奏奏 IJ, 親 未

するシステムの確立を提起している。いう。つまり政府の諸決定が天皇の意思に基づいたものと奉勅の体裁をとり、かつ論奏、奏事の定式をも確立すると「律法命令」は詔勅によって、大宝公式令にならって大臣「律法命令」は詔勅によって、大宝公式令にならって大臣

庁の「検閲監査」の強化が挙げられた。 であると指摘し、朝野ともに共有できる課題である。 意政体の整備は閣内、朝野ともに共有できる課題である。 を分けたにも関わらず、分離が不十分であると指摘し、 権を分けたにも関わらず、分離が不十分であると指摘し、 を発けたにも関わらず、分離が不十分であると指摘し、 を分けたにも関わらず、分離が不十分であるとがである。

して三本柱が立てられた。

しかし第三の存在は今回の内喩

内内

喻

0)

実現と

のように勤倹と教育問題を指摘した

れていった。 していよう。三つの柱に関連して閣議案(表①)が挙げらのみの実現というより、親政開始の宣言であったことを示

岩倉は大木喬任に書簡を送る。 この一連の聖旨と閣議書立案について、一二年三月三日、

省掛 見合之事申入候ハ、 尽力企望之次第二候。外二大隈へ御添心云云、 クシ、謹テ前途施政顧慮セズンバ不可有、 と御覧可給候。 也。右二付而ハ得と御談シ申置度、乍御苦労明朝御· ツ、ニ内談、 今日大隈井上等江回シ、今明両日中ニ先小生より壱人 上両書記官ニ内命シ、拙宅ニテ取調、 ……兼而密談申入候件々、 〔八時半比小生遅参候〕御立寄有之度候。 明後五日三条邸ニ於而閣議ニ及ヒ候心得 今般は内閣偏ニ同心協力一 御決定之時機ニ投シ御内話可然存 過日来伊藤二依頼、 別紙請書出来候 呉々一 層根本ヲ堅 過日 夫迄得 中 般御 村

おり、 とであるが、 らに調査書類が大木・大隈・井上馨に渡ったのは三日のこ た大木も岩倉から「兼々密談」されていたのであった。 談の上であり、 中村弘毅・井上両書記官への取調べ内命自体、 候事ニ候。以上ハ御考慮通と存候……(3) 決定直前に話す方針であった。閣議提出書類は岩倉 大隈に関 岩倉邸において立案したことがわ しては以前 「御添心」を見合 かる。 伊藤に わせて 相

### 表① 「閣議案」細目

勤倹ノ聖旨ヲ奉体シ、官省ヲ約束ス

御前議事及公文上奏式ヲ定ム 布告式ヲ定ム

元老院ノ章程ヲ改正ス〔但検視ノ条ヲ削ル〕

太政官中内閣書記官ヲ置キ、并書記官局務改正

法制局ノ事務ヲ挙ク

調査局長官ヲ置キ局務ヲ更張ス

行政裁判ヲ設ク

地租改正法ヲ潤飾ス

士族授産金ヲ下付ス〔地方士族ノ多寡ニ応シ地方官ニ配布シ 力食ノ道ヲ開カシム〕

勧業事務ヲ拡張ス〔貸金ヲ止メ専ラ地方官ニ委シテ各地ノ物 産ヲ興シ需要運輸ノ便ヲ開ク〕

巡查恩給

義倉

両 反

大臣

には

反対意見を述べていたのだろう。

覆

面

陳

せ

しに

付

復

た茲に

贅

せ

ず

とい

う

か

5

何

度

大蔵省中一局ヲ設ケ官省需要ノ外国品ヲ給与シ監査ス

兵役〔年限 近衛恩給〕

倫理ノ教ヲ申ヘ小学教則ノ本トス并ニ神仏ノ教旨ヲ尊重

注:「大師国師諱号贈与内規等書類」所収「閣議案」(「諸 雑公文書」1212-23) より作成。

重

前

治との ٢ なお伊藤自身は貸付金 するか決定し、 地方税支弁費目 して、 Þ が 削 業貸付金 )間で: き 調整 除を求め 井上 対立 木 **|難な案件を挙げ** が 最後 したことが知ら る元老院決定に に勧業費を入れるとし 伊 藤 は 方税 問問 0) 法制 聖 題を指 支弁 裁 変を以 化 7 を主張 れ 目 11 0 摘 る ï 7 テ 0) 御 7 たことが お 11 た地地 閣 る。<sup>④</sup> it である。 崩 L て勧 る勧 断 議 岩倉 方官会 でどちらを を求め 業費 商 あ 郧 局 る。 長 議 艄 のている。 集 河 0 井 題 瀬 決定 13 F. 0 た 秀 は 関

が

中心とな

つ

藤

村

井

上

毅

間

.で調

0 5

立

案を直

前

まで知らされ

なか

すなわち

大 連 未

0

参

は

その

過

を知らされ

たが 0)

大隈はこの 製され

反対が ここでは

予

想され

政

策

整 立

> 当事者だ いった。

つ

た

0)

で 伊

あ 藤 には る。

策

0

対 調

内 0

容につい

て検討する余

5 な

課題提起であろうし、

勧

拡張として挙げ

5 毅 地

面

両

が、

たとえば

表①の 中身や る

族

授産 業事業の

金問

題

は

岩倉や井

Ŀ

か は

論を 忍ひ 実行には慎 恐くは其責を辞するを得ず」という。 と述べ、さらに朝令暮改による失策例を列記 旦之を発すれ 大臣宛に意見書を送って H 動 「議案を下 がさり す」と述べ し後のことであるが、 改革 必す遺策なくして後之を挙行せさる 兇変に遭 重になるよう 0 は、 説 示せら Đ た。 7) と理 未た一 し以来、 億民の遵守する所となる、 黒 n 解  $\mathbb{H}$ L て る<sup>42</sup>。 求 Ļ は により、 周年ならさるに又改革の 8 勤 政 同 倹 府 7 か 年 従前 0 应 Vi 0 王 鄙見の 月二五 る。 天皇の意思とし 聖旨にとも 言 0 方向 そして一 如 さらに 綸 在る所黙視する 日 『を易 可らさるなり 黒川 なう一 尤慎 黒田 昨 紙 す、 年大 両公閣 7 重 0 清 説 諱 0 連 布 隆 政 0 令 は ŋ

策 議

限りでは必要だったのである。

、大隈や黒田らの勤倹路線への反対について岩倉たちは予大隈や黒田らの勤倹路線への反対について岩倉たちは予大隈や黒田らの勤倹路線への反対について岩倉たちは予大隈や黒田らの勤倹路線への反対について岩倉たちは予大隈や黒田らの勤倹路線への反対について岩倉たちは予

続、 内閣の重要な転機となったのである。 期に整理し一 線の転換問題、 藤らが妥協したためであろう。 その書付は詔ではなく御沙汰書として公布された。 なってそれを共有したという意味で、大久保没後における 調査を開始する項目もあった。天皇の意思を梃子に経済路 のみであった。おそらくは参議間対立を回避する方向に伊 のうち実行に移すことになったのは公文上奏式中の回議手 開拓使各長官を召し、「勤倹」の実をあげるべく親諭し、 結局三月一〇日、 内閣書記官設置、大蔵省内への外国製品管理局の設置 実現させるかどうかはともかく 立憲制導入を見据えた諸課題全体をこの時 御座所に大臣、参議、 しかし実現しないまでも、 諸省・元老院 閣議案 体と

## 第二章 親裁制度の整備

## 、初期の御前議事草案

――井上毅文書草案と三条家文書草案

が結局この時点では先送りされた。よってここでは前者 して改革目的の変遷を追ってみたい の必須要件であり、前年に元老院も意見書を決議していた 帝室制度調査項目にも含まれる通り、親裁体制を示すため ち布告式改正問題が提起された。布告式については岩倉 向けて発する法令に天皇の意思が反映される様式、 めの内部的なシステムの整備である。もう一点は政府外に た。こちらは実際に天皇の意思を政治決定に反映させるた 臣参議の回議書と上奏裁可書を分離した裁可様式が実現 行順序」の制定であり、 制度が考案された。一つは「御前議事式及公文上奏式及施 「第二」として天皇を政治決定システムに組み込むため 御前議事式及公文上奏式及施行順序」 さて個々の政策展開のほかに、 結果的には内閣書記官の設置、 先述の の立案過程を検討 「下ノ三条」 すなわ 0)

月七日に決定した。「御前議事式」の全文は次の通りであ「御前議事式」と「公文上奏式及施行順序」は一二年四

る。

案ヲ作ラシム。 シテ事ヲ議セシメ、裁ヲ得ル者ハ大臣旨ヲ受ケ、退テシテ事ヲ議セシメ、裁ヲ得ル者ハ大臣旨ヲ受ケ、退テ一 凡ソ内閣ニ親臨シ、又ハ宮中ニ於テ大臣参議ヲ召

案(以下井上草案と表記)は両者を区分せずに立案している。して制定したが、最も初期のものと考えられる井上毅の草そして具体的な裁可様式を「公文上奏式及施行順序」と一凡事ノ中ヨリ出ル者ハ大臣旨ヲ受ケ案ヲ作ラシム

できる。

ハ勅ヲ奉シテ処分ス、署シテ奏上シ、裁印ヲ得テ施行ス、其奏ニ依ラザル者界シテ奏上シ、裁印ヲ得テ施行ス、其奏ニ依ラザル者凡ソ事ノ論奏スベキ者ハ、 帰究め天職奏ヲ要ヌル者大臣参議連

大臣ニ授ク、

行スル者ハ、仍ホ論奏式ニ依ル、 其主任ノ事務ヲ特奏スルヲ得、但タ事ノ外ニ付シテ施大臣及諸省卿陸軍参謀本部長官各国派出公使ハ、各々

一参謀本部」とあることから一一年一二月以後の作成で奏上シ、聞印ヲ得テ下付ス、一年一二月以後の作成で奏上シ、聞印ヲ得テ下付ス、

重複するため、一二年太政官制改革時の草案であると判断議ヲ召シテ事ヲ議セシム」とあり、井上草案と書き出しが大事ハ驅鸞ア駟窒蛭増を関する名省内論案及閣議書」所倹勅論ならびに聖旨遵奉に関する各省内論案及閣議書」所のう。そして勤倹の詔の草案を含む「大隈文書」の「勤あろう。そして勤倹の詔の草案を含む「大隈文書」の「勤

皇の側で承認の痕跡を残すのはこれだけであった。一○年「可」、論奏式は「聞」を天皇の裁可として書き入れる。天等を整備するとあるが、大宝公式令では詔書式について先述の「第二」では、大宝公式令に倣って奉勅・論奏式

告解状(公式令の奏事式に対応させているのだろう)にあてて議政官が独自に発議した事項)に「裁」印をあて、「聞」を報後者を「聞」としたが、ここでは論奏式(公式令では太政官は、親裁を仰ぐものと「奏事」に分類し、前者を「可」、九月導入の「公文奏上程式」では、天皇の裁可を得るもの九月導入の「公文奏上程式」では、天皇の裁可を得るもの

には御前議事は規定されていない。の裁可には御璽を使用する予定であった。なお一○年九月の裁可には御璽を使用する予定であった。なお一○年九月いが、御前議事を設定しようとしているのであり、そこでいた。そして公式令の詔書式や勅旨式に相当するものはな

井上草案では、太政官内閣の決定レベルを二つに大別に入行に言いてもまりです。

御前議事と、論奏(大臣参議の議決)としたのであった。

御前

反対したが、天皇在席の議論の場は整備しようとしていた。 調査項目に掲げた内容とも重複する。井上はこの調査には 調査項目に掲げた内容とも重複する意図であろう。したがって 最高会議を天皇の下に設置する意図であろう。したがって 最高会議を天皇の下に設置する意図であろう。したがって 最高会議を天皇の下に設置する意図であるう。したがって 最高会議を天皇の下に設置する意図であるう。したが、この表記は

方の「論奏」は議事を大臣参議で済ませた後に奏上す

るものであり、天皇の意思が議事過程で加わらない。軍国の大事は頻繁にはなく、井上は通常の政治決定は天皇が議の大事は頻繁にはなく、井上は通常の政治決定は天皇が議に当たるのか未だこの段階では具体的に示してはいなかった。なおこの草案の特徴として指摘すべきは大臣・諸省であり、各々に差が設けられていない。参謀本部長はすでに大臣を経由せずに上奏可能となっていた。井上は参謀本部だけではなく各省や在外公使も含めて天皇に直接奏上できる体制の構築を考えたといえる。しかし論奏だけでなく報告解状までも大臣参議の連署を必要とし、奏上する文く報告解状までも大臣参議を経由する従来の方式に変更を加えていない。

そして井上草案には大幅な修正が加えられる。その痕跡

印とする。つまり「可」「聞」字の使用については、大宝で「論奏」との表記をやめて「奏請」とし、これは「聞」とに歯止めをかける構想が登場したことを意味する。そしとに歯止めをかける構想が登場したことを意味する。そしとに歯止めをかける構想が登場したことを意味する。そしとに歯止めをかける構想が登場したことを意味する。そしとに歯止めをかける構想が登場したことを意味する。そしとに歯止めをかける構想が登場したことを意味する。ここでは御前議と大きく重複するのは一条目のみである。ここでは御前議と大きく重複するのとして三条家文書に史料①があるが、井上草案が残るものとして三条家文書に史料①があるが、井上草案が残るものとして三条家文書に史料①があるが、井上草案

設定であり、一 の議決方式と、 含まれている。 案より具体化しており、ここに陸海軍配置、 括する最高会議を想定している。さらに奏請事項が井上草 長は参議を兼任することから、やはり軍事と一般国政を統 務」でも重要な議題は御前議事を設定しており、 とはいえ「軍国」の大事を議事する場、あるいは「尋常事 議要請となり、発議は可能となったが大臣を通すとされた。 この草案作成時に重視されたのは御前議 大臣参議レベルで調整し、 般国政と軍事の調整機能の位置づけには変 確定する範 防禦線 参謀本部 |画定も

書が一体であった。よって天皇の裁可欄が空白になるケーまた一○年九月に導入された閣議書は天皇裁可書と閣議

化がなかった。

外公使は登場せず、参議や省卿は「特奏」ではなく御前会公式令により近いものとなっている。また参謀本部長や在

御前議事及公文上奏式

シテ事ヲ議セシム。 閣二親御シ又ハ宮中ニ於テ大臣参議ヲ召 凡尋常事務ト雖モ、其利害重大ナル者 凡ソ軍国ノ大事ハ戦講和、官院省廃置等ノ類内

臣ニ就キ」特ニ御前議事ヲ
生請フコトヲ ハ、主任ノ参議又ハ省使長官ヨリ、

退イテ案ヲ作ラシメ、覆奏式ニ依ル。 文案未夕成ラサル者ハ、大臣旨ヲ受ケ、 臣以下ニ付シ、大臣以下之ニ連署ス。其

可

御印

二成ル者ハ直チニ可字御印ヲ親鈐シ、大

一凡ソ御前ニ於テ議決スル者、其文案既

シ署名覆奏シ、可字御印ヲ得、外ニ付シ ヲ受ケ案ヲ作ラシメ、大臣参議之ヲ審査 凡ソ事 

奏請式

謹奏某事

ヲ親鈐シ、外ニ付シ施行ス。 票大臣参議署名シテ奏上シ、 陸海軍配置、防禦線画定、大工作、奏任官位、特赦特恩、国郡経納、予算、税率増減興廃、国債及償却法、貨幣鋳造、楮幣増減、 一凡ソ事ノ奏請スヘキ者ハ省院使職制章程、 聞印御

施行ス。

上 臣ヨリ秦シテ、覧字御印ヲ得テ下付ス 奏請ノ外、 - 覧ニ供フル者ハ中ニ留メテ下付セズ 一応丬報告解状ノ類小、 太

> 下付ノ旧式ヲ廃スベシ」 覧スルハ煩雑ニ近シ。今宜シク覧字御印 国新聞ノ類モ他ノ政揆ノ公文ト一様ニ進 更ニ鈐印下付ヲ煩ハサヾルベシ。且ツ外 【下げ紙: 「報告 ノ類ハ文書ヲ宮中ニ留メ、

覆奏式

右 詔書 某件御前議決 謹テ下付施行

太政大臣姓名

姓名

年月日

出

太政大臣姓名

姓名

年月日

聞 御印

公文回覧式

凡ソ公文ノ条例法律規則ノ按ニ属シ、 条章堆重ニシテ而シテ機密ニ渉ラザル ハ、書記官ニ於テ先ツ印刷ニ付シ、

各々一本ヲ大臣参議各官ニ呈シ、

テ某週又ハ某日ヲ期シテ捺印回付

ラを 而

フ。各官異見アル者ハ、其異見ヲ貼附

待テ始メテ正本ヲ作ル リ、上奏ニ具フ。其中異見アルトキハ 各官ノ捺印セル各本ヲ取リ聚メ、其 シ捺印ス。期ニ至リ書記官、大臣参議 ハ奏請式ヲ付シ、各官ノ署名押印ヲ取 モ異見ナキトキハ另ニ正本ニ覆奏、 書記官ヨリ大臣ニ進メ、 大書ノ指揮ヲ

又

【以下2条省略】)

[典:「御前議事及公文上奏式」 条家文書」55冊 30 9 国立

国会図書館所蔵

者による。 」は訂正後を示す。 は筆

注

現し、 は、天皇レベルの意思決定と、 指摘されている。しかしこの分離案は御前議事と奏請とを と上奏裁可書を分離する裁可様式案が登場する。 状態を反映したものであった。資料①では大臣参議の 区分するなかで提示されているのであり、 建前として天皇の意思決定であっても、実は乖離している 天皇の決裁を要するのか判然とせず、太政官の意思決定が スが多く、決裁文書として完結しないものであった。 一二年の親裁体制整備のなかでは大きな変化として 大臣参議会議の分離構想に 文書分離の本質 分離は実 口 何が 議

あると理解すべきだろう。

定と同一内容となっている。

だが資料①はさらに大きく修正されることになる。 天皇の意思決定の在り方を本格的に見直す契機となった。 る。太政大臣管下にない新機構設立という初めての事態は つつも、いかに統合機能を構築するかが課題だったのであ 結果的に定着するが、 のである。永井が指摘する軍事と国政二系統の輔弼体制は わかった。そして双方の議事について文書様式を作成した 議で「軍国」 参謀本部長の参議兼任を前提とすることで、両レベルの会 議の設置と、大臣と参議の調整会議を設置すること、 以上二つの草案から一二年春の太政官制改革は、 の調整・ 改革当初は軍事の天皇直隷を維持 統合を図る構想に端を発したことが 御前会 かつ

こちらもここでの修正を反映したものが、四月七日最終決「公文上奏式及施行順序」のなかに盛り込まれた(史料②)。「公文上奏式及施行順序」がある。大隈文書の「御前議事式」と資料①の四条目までが当初同一内容で記されていた式」は資料①の四条目までが当初同一内容で記されていた式》との段階の草案として大隈文書所収の「御前議事式」と次の段階の草案として大隈文書所収の「御前議事式」と

等につい 三分類し、 書かれた「御前議決」の書式はなくなった。一方で奏請 るものの、資料①中の覆奏式において詔書・勅書と並列で して天皇の意思を公にする場合の決定様式(詔勅)を定め 議の議定となにが異なるのかは明確にされなくなった。 である。そして御前議事がいかなる会議で、 りこの規定を一般国政に限定した内容としたのはこの段 料②の通り奏請事項からも軍事関係の項目が消える。 御前議事」に 御前議事式」 この大隈文書草案の段階では成案から明らかなように ては と併せて解釈すると、 類— 「軍国ノ大事」の設定がなくなり、 寸 印に改められた。 資料①で「聞」印とされた法制度制 第一類は奏事であっ 簡潔にまとめ 通常の大臣参 また史 られ

### 史料②

第一項 詔勅

御印ヲ親鈐シ、大臣以下ニ付シ、 [付]シテ案ヲ造ラシメ、大臣参議之 可字御印ヲ鈴シ、大臣以下ニ付シテ施 依テ施行セシム其案既成ル者ハ、直エ ヲ勘査シ、覆奏シテ裁可ヲ乞ヒ、 詔勅ハ大臣旨ヲ受ケ内閣書記官ニ達 可字 例二

右詔書謹テ施行ヲ請 年月日 朕覆秦式【成案では復活】 行セシム

右大臣

太政大臣

可印

議

第二項

シテ参議[内閣]ノ議定ヲ要セサル者 閣』ノ議定ヲ経ル者ハ上奏シテ裁可ヲ 仰クへシ。第二恒例アル者及ヒ小事ニ 凡奏事ハ分テ三類トナス。第一拳議[内

止ル者トス。 第一類奏事

三奏請ノ外報告ノ類ハ御覧ニ供スルニ

ハ、大臣ヨリ[直チニ]之ヲ奏聞ス。第

某院省使或ハ卿長官上申某々ノ事

右謹テ裁可ヲ請

年月日

太政大臣

可 前

右大臣

減大工作奏任官位特赦特思国郡経界更正等税率增減興廃国債及償却法貨幣鋳造楮幣增 事ノ一類ニ属スベキ者ハ院使職制章程出納予算

某院省使若クハ某卿長官上申某々ノ事 第二類奏事

右謹テ奏ス

年月日

聞印

第三類奏事

布太臣

太政大臣

右謹テ御覧ヲ仰ク 某々ノ事

某院省使若クハ卿長官上申某々ノ事

年月日

覧印

右大臣

太政大臣

閣書記官ヨリ侍補ヲ経 [宮内卿ニ由] 奏請之外報告ノ類上覧ニ供フル者ハ内

テ上呈スルコトアルベシ。

出典:「勤倹勅諭ならびに聖旨遵奉に 関する各省内諭案及閣議書」(「大

隈文書」A501 早稲田大学図 書館蔵)。

注:[ ]は訂正後を示す。【 】

は筆

者による。

定を経る予定だったのが、参議連署を削除している点である。そして注目すべきは、当初第二・三類ともに参議の議「可」とすることで、一見親裁の幅を広めているともいえ「可」とすることで、一見親裁の幅を広めているとも かえ

は第一類奏事に限定することを意味する。史料①の ており、 とどめるもののみ省卿単独の上奏(大臣経由)を認めるも 事、すなわち参議間の議論を不要とする案件および御覧に 作ル」とあるのみだが、 回覧式」において、大臣と参議間に異見があった場合は 解状を含めたすべての省卿上申に大臣参議の連署を明記 質的に認められたことにはならない。逆に井上草案は報告 のであった。これでは省卿による天皇に対する発議権が実 する発議権を認めたのに対し、大隈文書草案では第二類奏 由するとはいえ、省卿の御前議事開催要請による天皇に対 省卿の一特奏」によって、また三条文書草案では大臣を経 上草案と共通性があるようにも思える。しかし井上草案は するのは一見すると天皇と省卿の直結という点で当初の井 書記官ヨリ大臣ニ進メ、 各省長官上申を参議間で回覧せず、大臣が奏上して施行 史料②の削除線は大臣参議の議定を、 大隈文書草案の「公文回議手続 大書ノ指揮ヲ待テ始メテ正 勅のほか )「公文 本ヲ

の形成を阻止し、一方で他の参議への不要な調整は省くこルヲ例トス」と、参議間の議定を規定する。全体として大ルヲ例トス」と、参議間で協議するかに重点が置かれたも隈文書草案は何を参議間で協議するかに重点が置かれたも隈文書草案は何を参議間で協議するかに重点が置かれたも際文書 はている (器) と、参議間の議定を規定する。全体として大いヲ例トス」と、参議間の議定を規定する。全体として大いヲ例トス」と、参議の一方で他の参議への不要な調整は省くこの形成を阻止し、一方で他の参議への不要な調整は省くこの形成を阻止し、一方で他の参議への不要な調整は省くこの形成を阻止し、一方で他の参議への不要な調整は省くこの形成を阻止し、一方で他の参議への不要な調整は省くこの形成を阻止し、一方で他の参議への不要な調整は省くこの形成を阻止し、一方で他の参議への不要な調整は省くこの形成を阻止している。

岩倉の関心とは矛盾しないのではないか。しかし本項で見 ても御前会議設置構想は事実上未遂に終わり、 置を嫌 反映されたと思われる。 での侍補関与を否定する修正などから、参議自身の意見が に修正を加えたのがどの議論の段階かは不明だが、 議会議が決めるという参議中心主義である。大隈文書草案 えてきたのは何を参議会議で決するのか、異論があれば参 の重要事項関与の実績と先例を形成するものであるから 有力者会議であり、井上草案や三条文書草案は天皇に国政 が明治ゼロ年代に想定した内閣の在り方はまさに御前での 設置して意思決定の強化を図ろうとするものだった。 天皇という一つの軸を中心に、大臣参議会議の上部機関を 前会議設置の当初の意図は、 言ったの か、 その 琿 参謀本部側が国政との統合機関設 由 は判然としない 参謀本部独立を踏まえて、 が、 ずれに

省務の効率化が図られたといえる。

なった。 に太政官への上申が天皇に集中する規定を設けるのみと

### 二、実態の検討

したとする。 と評価し、永井は多元的輔弼制による万機親裁体制が発足と評価し、永井は多元的輔弼制による万機親裁体制が発足と評価し、永井は多元的輔弼制による万機親裁体制が発足と評価し、永井は多元的輔弼制による万機親裁体制が発足したとする。

について参議署名を不要としたことに対応している。 増加したといえよう。これは公文上奏式で第二・三類奏事 三月以前に比して、四月以後については大臣のみの裁可が る大臣参議の署名割合をグラフ化したものである。一二年 る大臣参議の署名割合をグラフ化したものである。一二年 実態はどうであろうか。表②—a・bは明治一○年九月

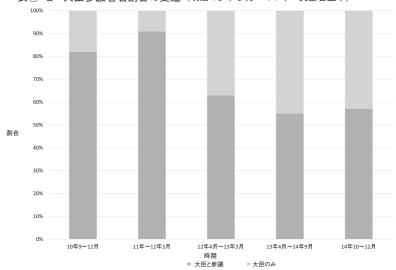
制、勅任官着発、行幸関係や謁見などに限定されていく様四月以後は元老院への下議(及び検視)と元老院上奏、官も一〇年九月裁可印導入後から一一年までに比べ、一二年時期の文部省と開拓使上申の天皇裁可一覧である。両省とされ、裁可印数が増加したのだろうか。表③―a・bは同され、裁可印数が増加したのだろうか。表③―a・bは同され、裁可印数が増加したのだろうか。表③―a・bは同され、裁可印数が増加したのだろうか。表③―a・bは同され、裁可印数が増加したのだろうか。表③―a・bは同じない。

子がみられる。

は上款 否定的な結論が、実態として反映されているのである。 参議兼省卿が単独で天皇に政務上のルートを設けることに 卿による「特奏」や「御前会議」発議権を最終的に否定し 単独決裁で運用されているのである。つまり井上草案の省 するはずであるが、逆に天皇裁可は減少し、実際には大臣 意図があったならば一時的なりとも「聞」印裁可数が増 とは十分可能であろう。しかし第二類奏事について実施 確かに着手され、これを省卿単独輔弼の端緒と評価するこ 年一一月制定の職制章程は一〇ヶ条)。各省専決事項の拡大は を事例に挙げれば翌年一月二九日の文部省事務章程改正 れたことにも表れているし、事務章程についても、 よる封事のなかで「諸官分任ノ責ヲ重クセラル、事」 とである。各省専決事項の拡大方針は、同六月の両大臣に 裁可を限定し、各省間協議を不要とする範囲を拡大したこ ここから見えてくるのは一二年の改正を契機として天皇 (太政官への上申事項) が五ヶ条に減少している (八 加

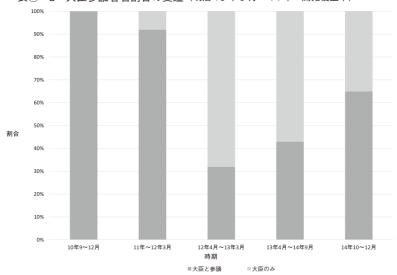
の拡大にとどまったといえる。内閣に親臨する天皇に対しのは、参議間対立に結びつかないレベルでの各省専管事項のは、参議間対立に結びつかないレベルでの各省専管事項の単独輔弼に向けた改革は、構想として浮かび上がり、理一二年春の段階ではのちの内閣制につながるような省卿

表② -a 大臣参議署名割合の変遷 (明治 10 年 9 月~ 14 年 文部省上申)



注:明治10年9月から14年『公文録 文部省』決裁原議を調査して作成。 大臣か大臣参議双方の署名がある文書の総数に占める各々の割合を示した。

表②—b 大臣参議署名割合の変遷 (明治 10 年 9 月~ 14 年 開拓使上申)



注:明治10年9月~14年『公文録 開拓史』(国立公文書館所蔵)の決裁原議を調査し、大臣か大臣参議双方の署名がある文書総数に占める各々の割合を示した。

表③—a 文部省上申天皇裁可一覧(明治10年9月~14年12月)

文部省伺	簿冊	件名 番号	件名	起案日	天皇裁 可印	備考
明治 10 年 7~	- 9月	33	仏国博覧会へ吏員参臨ノ儀伺	10.09.07	聞	
明治10年1月	0 ~ 12	10	師範学科取調ノ為メ海外へ差遣伺	10.10.24	聞	
		25	府下大森村ニ於テ発見ノ古物天覧 ノ儀上申	10.12.14	覧	
明治 11 年 1 ~	- 3月	2ノ下	第三年報進達	10.12.26	覧	
		14	大阪師範学校外二校廃止ノ儀伺	11.01.28	聞	
		18	観象台建設ノ儀伺	11.02.14	聞	
明治 11 年 4~	- 8月	2	教育博物館動物類取調米人モール ス氏へ嘱託ノ儀上申	11.02.14	覧	
		19	海外留学生帰朝ノ者取扱方六年中 ノ布令廃止伺	11.05.23	聞	
		23	師範学科等伝習ノ為女生徒海外へ 発遣伺	11.06.14	聞	
		27	海外貸費留学生規則改定伺	11.07.04	聞	
明治 11 年 9~	- 12月	24	体操伝習所建設伺	11.11.05	聞	<u> </u>
		35	学位授与伺	11.11.22	聞	
		37	同人(学監米人モルセー氏)賞与伺	11.12.05	聞	
明治 12 年 1 ~	- 6月	33	東京大学医学部開業式ノ節臨幸ノ 件	12.04.09	聞	
		41	本省第四年報進達ノ件	12.05.24	覧	
明治 12 年 7~	- 9月	9	教育令布告ノ件	12.02.21	聞	元老院下議につき
		9	教育令布告ノ件	12.09.24	可	元老院上奏書 回議 書は7月19日
明治 13 年 1 ~		2	職制及事務章程改定ノ件	13.01.14	可	
明治 13 年 5~	- 8月	5	御発輦前卿河野敏鎌出立ノ件	13.05.21	聞	,
明治 13 年 9 ~	- 12月	26	教育令改正ノ件	13.12.15	可	元老院下議 回議書 は13年12月11日
		26	教育令改正ノ件	13.12.25	聞	元老院上奏 回議書 は13年12月24日
		26	教育令改正ノ件	14.01.29	聞	元老院議定済布告案 を修正して便宜布告、 よって検視 回議書 は14年1月24日
明治 14 年 1 ~	- 3月	20	内記局設置ノ件	14.03.28	可	
明治 14 年 4 ~	- 6月	3	官立学校図書館教育博物館職制職 員名称等級被定ノ件	14.06.08	可	
		8	教育令第十条第四十九条中追加ノ 件	14.06.06	可	元老院検視に付す
		8	教育令第十条第四十九条中追加ノ 件	14.06.25	聞	元老院上奏
明治 14 年 7 月		1	小学校設置区域ノ件	14.07.19	聞	元老院上奏
		1	小学校設置区域ノ件	14.07.04	可	元老院議定に付す
明治 14 年 10	~12月	11	雇独逸人ブラウンス外三名謁見ノ 件	14.10.28	聞	

注:明治10~14年『公文録 文部省』より作成

表③一b 開拓使上申天皇裁可一覧(明治10年9月~14年12月)

	件名 番号	件名	起案日	天皇素 可印	
明治 10 年 9 ~ 12 月	7	臨時召募ノ屯田予備兵演習費需用伺	10.09.19	聞	
	11	准陸軍武官増俸并官宅料給与ノ儀上申	10.10.03		
	20	屯田兵戦死ノ軍人其他東京招魂社へ合祀伺	10.11.10		
	34	北海道鳥獣猟ノ儀伺	10.10.30	聞	元老院へ下議
	34	北海道鳥獣猟ノ儀伺	10.12.06	可	元老院上奏の裁可
	39	准陸軍武官増俸其他給与廃止ノ儀上申	10.12.17	聞	
	40	屯田予備兵条例制定伺	10.12.15	可	
明治11年1~3月	16	准陸軍伍長伊藤蔵司犯罪処刑伺	11.01.21	可	
	17	鉱山借区税徴収方伺	10.12.12	聞	
	19	警部巡查服制給与品等改正上申	11.01.25	聞	
	24	工業局営繕課職工例則其他制定上申	11.03	覧	
	28	海産税則中改正伺	11.03.18	開	
明治11年4~6月	1	酒類醸造ノ者等課税処分伺	11.03.20	聞	
	3	牧畜樹芸取扱人例則改正并水車器械取扱人 例則制定ノ儀上申	11.03.27	覧	
	9	新開漁場等海産税免除期限伺	11.04.22	聞	
	19	石橋開拓一等属準奏任御用掛被仰付度伺	11.05.27	聞	
明治 11 年 7 ~ 9 月	6	幌内炭砿開採岩内炭砿改良資金受領順序及 弁納方法上申	11.07.09	聞	
	7	招魂碑建設上申	11.07.09	聞	
	9	黒田開拓長官並北海道へ出張上請	11.07.17	聞	
	12	石川県士族従五位長谷部辰連奏任御用掛申付度伺	11.08.06	聞	
明治 11 年 10~12 月	19	第一期報告書進達	11.10.10	覧	
91(011 + 10 12)1	29	郡区編制伺	11.10.10	開	
	30	函館電信分局ヨリ七重試験場へ電線架設何	11.12.02	聞	
	31	堀准陸軍大佐兼開拓大書記官賞賜上請	11.11.19		
	35	森林監護仮条例布達上申	11.11.29	覧	
明治 12 年 1 ~ 3 月	7	札幌本庁同上(渡島国木ノ子村火災ノ件)ノ件二条	12.01.18	覧	
	12	養蚕条例改正ノ布達ノ件	11.12.17	覧	
		貸付会所鎖閉ノ布達ノ件	11.12.16		
	14	地券発行条例同上(貸付会所鎖閉ノ布達ノ件)ノ件	11.12.28	覧	
	19	露領ウラシオストック港物産販売景況ノ件	12.02.04	覧	
	25	屯田兵服役期限并給与地免租処分ノ件	12.02.04	開	
明治13年1~4月	1	第二期報告書進達達ノ件	12.12.17	覧	
),,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,	6	長官黒田清隆函館出張ノ件	12.12.17	開	
	U			_	
明治13年5~8月	26	第一期報告書差出ノ件	13.05.24	管	
明治 13 年 5 ~ 8 月 明治 13 年 9 ~ 12 月	26 8	第三期報告書差出ノ件 各港船改所規則中改正追加ノ件	13.05.24	覧聞	元老院上奏の裁可
明治 13 年 5 ~ 8 月 明治 13 年 9 ~ 12 月	8	各港船改所規則中改正追加ノ件	13.12.09	<u>覧</u> 開 可	
		各港船改所規則中改正追加ノ件 各港船改所規則中改正追加ノ件	13.12.09 13.11.11	聞	元老院上奏の裁可 元老院検視
	8 8	各港船改所規則中改正追加ノ件	13.12.09	聞可	
明治 13 年 9 ~ 12 月	8 8 25	各港船改所規則中改正追加ノ件 各港船改所規則中改正追加ノ件 雇外国人朝拝ノ件 屯田予備兵廃止ノ件	13.12.09 13.11.11 13.12.30 14.01.20	聞可聞	
明治 13 年 9 ~ 12 月	8 8 25 1	各港船改所規則中改正追加/件 各港船改所規則中改正追加/件 雇外国人朝拝/件 屯田予備兵廃止/件 准陸軍少尉伊達邦成等褒賞/件	13.12.09 13.11.11 13.12.30 14.01.20 14.03.24	開可聞聞	
明治 13 年 9 ~ 12 月明治 14 年 1 ~ 3 月	8 8 25 1 31	各港船改所規則中改正追加ノ件 各港船改所規則中改正追加ノ件 雇外国人朝拝ノ件 屯田予備兵廃止ノ件	13.12.09 13.11.11 13.12.30 14.01.20	聞 可聞 聞聞	
明治 13 年 9 ~ 12 月 明治 14 年 1 ~ 3 月 明治 14 年 4 ~ 6 月	8 8 25 1 31 16	各港船改所規則中改正追加/件 各港船改所規則中改正追加/件 雇外国人朝拝/件 屯田予備兵廃止/件 准陸軍少尉伊達邦成等褒賞/件 長官黒田清隆御巡幸供奉先発/件	13.12.09 13.11.11 13.12.30 14.01.20 14.03.24 14.06.20	間 可 聞 聞 聞 聞	元老院上奏の裁可 元老院検視
明治 13 年 9 ~ 12 月 明治 14 年 1 ~ 3 月 明治 14 年 4 ~ 6 月	8 8 25 1 31 16 7	各港船改所規則中改正追加/件 各港船改所規則中改正追加/件 雇外国人朝拝/件 屯田予備兵廃止/件 准陸軍少尉伊達邦成等褒賞/件 長官黒田清隆御巡幸供奉先発/件 渡島釧路両国中合郡并改称/件	13.12.09 13.11.11 13.12.30 14.01.20 14.03.24 14.06.20 14.07.07	聞可聞聞聞聞聞	

注:明治10~14年『公文録 開拓使』より作成。

で段階的に実現していくと捉えるべきだろう。化の過程は、後の参議自身による太政官制改革を経ることて、担当分野に責任を持つ参議の登場、すなわち参議大臣

そして天皇裁可の減少は、一見すると親裁の後退のよう 景にあったのではないだろうか。

### おわりに

立した参謀本部、内閣のコントロールが効かない天皇側近、 前会議や連署を必要とする天皇の意思表示の様式とは、独 する必要があった。そのような状況のなかで構想された御 で必要な求心力であり、政治の表舞台へ天皇の登場を要請 じて天皇の役割を単なる機構の一部としてとらえていたわ して天皇の役割を単なる機構の一部としてとらえていたわ としてとらえていたわ して天皇の後期を単なる機構の一部としてとらえていたわ して天皇の後期を単なる機構の一部としてとらえていたわ

> れ、 や したことは、 定の図式が形式として確立する一方で、実態として否定さ 由があったのだろう。なによりも天皇を主軸とする意思決 致しない、そもそも改革全般への批判、侍補の存在等の 御前会議構想は実現しなかった。おそらく参謀本部の反 をその意思とする天皇の「人格」を求めたからである。 裁なのではなく、大臣参議会議の大勢が妥当とするところ 議事に結論を出し、 天皇の政治参加を促したのは、天皇抜きに奏請のみで重要 構想されたのではないか。重要事項につき御前会議の形 の人格を大臣参議会議が一元的に輔弼するシステムとして 政治的成長を遂げつつある天皇自身、これらに対して天皇 省務の効率化や参議会議中心主義へ改革の焦点が移行 太政官内閣の決定をすべて親臨によるとする建前に合 かし軍事と国政を統括して国家の大局的方針を決める 今回の大臣が主導する改革の限界を示して 天皇の裁可を得るという形式のみの 親 玾 対

皇を主軸とする内閣の意思形成が遂行されるのである。侍野について天皇を輔佐する体制となった。天皇の親臨回数野について天皇を輔佐する体制となった。天皇の親臨回数翌春参議が――不十分ながらも――行政から分離し、担当分翌春が表が一下十分ながらも――行政から分離し、担当分別のである。

る。

天皇の人格の一体化構想は未遂に終わったのである。限の歯止めを設けることはできたものの、大臣参議会議と様式のレベルでは親裁体制が整い、天皇の意思発動に最低補も存在し、参議のコンセンサスも整わない一二年春は、

### 注

- (1) 拙稿「内閣分離問題の発生と天皇親裁の実践」(『日本歴
- 七 日本史籍協会編 昭和九年 二三四頁。――国立国会図書館憲政資料室蔵)。『岩倉具視関係文書』(2)「宸断ヲ仰クニ付手続ノ事」(「大木喬任文書」書類五一
- 和四一年 一七六頁)。 (4) 「古稀之記」(『元田永孚文書』 一 元田文書研究会 昭
- (6) 山室信一『近代日本の知と政治』(水鐸社 昭和六○年一一二~一一七頁)。

- に修正している。 本歴史大系4 近代I』 山川出版社 昭和六二年)に本歴史大系4 近代I』 山川出版社 昭和六二年)に(7) 御厨 前掲。御厨はのちに「明治憲法体制の成立」(『日
- (8) 御厨 昭和五六年。
- 裁体制の成立」(『思想』九五七 平成一六年)。学文学部研究紀要』四一号 平成一四年)、同「万機親(9) 永井和「太政官制にみる天皇万機親裁の成立」(『京都大
- 前掲書 二七六頁 注(7)) 間治一二年三月六日付三条実美書簡(伊藤博文院)(『伊田) 明治一二年三月六日付三条実美書簡(伊藤博文宛)(『伊田) 明治一二年三月六日付三条実美書簡(伊藤博文宛)(『伊
- (11) 川越 平成二三年。

「儀制調査局開設建議」(『岩倉具視関係文書』第一

- 昭和五一年 八四頁)参照。 当になった記述は『保古飛呂比』(八 東京大学出版会当になった記述は『保古飛呂比』(八 東京大学出版会が宮中担)。岩倉科・東京大学出版会が「岩倉具視関係文書」(岩倉公旧蹟保存会対岳文庫所蔵
- 隈重信らが進める殖産興業政策や急進的欧化政策への批書を参照した。なお落合は井上の「勤倹」転換論を、大二一四~二二○頁)。以下井上の士族対策については同高の弘樹『明治国家と士族』(吉川弘文館 平成一三年

14

- の共通性を指摘する。 判ととらえ、侍補グルー プの一二年における勤倹運動と
- 15 『井上毅伝』史料篇 第一 一六七頁。 國學院大學図書館 昭和 兀
- 16 ている。 は自筆の「九年」は誤りとし、明治一一年三月以降とし があるというが、『梧陰文庫影印』(前掲 一二一頁)。編者によれば井上の自筆で「九年」の記載 ·奉儀局設立意見案」(『井上毅伝』史料編一 一一九 四三五頁)で
- 17 学出版会 坂井雄吉は、井上の天皇の意思ないし「垂範」の超法律 続すると指摘している(同『井上毅と明治国家』東京大 的価値を動員する発想様式は、以後憲法制定後にまで継 昭和五八年 一二二~一三〇頁、および第四
- 18 「元田永孚上疏草稿」書類一〇七—一九(「元田永孚関係 文書」国会図書館憲政資料室所蔵)。

指摘する(山室前掲書

一三三頁)。

章)。また山室も井上の危機における詔勅利用の発想を

- 19 「古稀之記」前掲 一七六頁。
- 20 永孚関係文書』山川出版社 元田永孚書簡(明治一二年四月八日下津久也宛)『元田 昭和六〇年 一四九頁)。
- 21 『明治天皇紀』 第四 吉川弘文館 昭和四五年 五七三
- 22  $\widehat{23}$ 『明治天皇行幸年表』矢吹活禅編 梅渓昇 四五一~四六二頁)。 「増補版 明治前期政治史の研究 聖文閣 昭和一三年 昭和五三年
- $\widehat{24}$ 視宛伊藤博文書簡 | 岩対| 17||54|| <del>76</del> 明治一一年一二月五日 岩倉具

- 25
- 28 「参謀本部長陸軍卿ヨリ直ニ上奏セルモノ奉行ノ順序」 明治一一年一一月十五日付 岩倉宛伊藤書簡(「岩対」 七~五八頁)。 (『太政官沿革志』 四 東京大学出版会 昭和六二年 五
- 17 | 54 |
- 29 明治一一年一一月一五日 博文関係文書』三 塙書房 伊藤宛岩倉具視書簡 昭和五一年 八二~八三頁 (『伊藤
- 31 30 御厨 『保古飛呂比』八 昭和六二年。 東京大学出版会 昭和五一年 八三頁。
- 32 明治一一年一一月一五日付 岩倉宛三条書簡 54 | (86 ) (「岩対」
- 33 明治一一年一二月一五日付 博文関係文書』一 昭和四八年 一五六頁)。 伊藤宛井上馨書簡 藤
- 34 一五七頁。 『五代友厚資料集』二 東洋経済新報社 昭和四七 年
- 35 中野目 前掲 一一二~一一七頁。
- 36 西川 前掲、中野目
- 37 38 三条家文書 書類四一—二一。
- 39 (大隈文書A501 早稲田大学所蔵)。
- 三月三日 簡類(一)岩倉具視書簡」(一憲政史編纂会収集文書」 (明治一二年と推定) 付 「七〇八 国
- 立国会図書館憲政資料室所蔵)。 「勧業費意見書」(『井上毅伝』史料編一 一四五頁)。 前掲 四

40

41

御厨は勧業政策における伊藤の介入不能な状態をもって、 「勤倹勅諭ならびに聖旨遵奉に関する各省内諭案及閣議 前掲 一一四~一一五頁 大木家書 61 人格と制度の親裁構想 (川越)

明治国家形成』(吉川弘文館 八~二七一頁)。この件については勝田政治 『内務省と 大蔵省主導体制の成立とよぶ (御厨 平成一 四年 昭和五六年 一 四 四 ~ 一

- 42 『岩倉具視関係文書』七 前掲 四五頁)も詳細を論じている。 一一〇~一一三頁。
- $\widehat{43}$ 権限問題とも関わるため、 は親裁の政府外への表明という点で重要であり、省卿 しかし政府として同年に調査を実施している。この問題 改めて別の機会に論じたい。
- $\widehat{45}$ 44 一六七 昭和五〇年 七五九頁)。編者は井上自筆とする。 『太政官沿革志』 一 (前掲 昭和六一年 四六~四七頁)。 御前議事式稿」(『井上毅伝』史料編五 掲
- 46 (38) に同じ。
- $\widehat{47}$ 昭和五一年 三六六・三六九頁)。 井上光貞ほか編『日本思想大系3 律令』 (岩波書店
- $\widehat{48}$ 事奏式」と表記された可能性が高いという。 同前書(補注 六四二頁)。大宝令では「論奏式」は

 $\widehat{49}$ 

- 井上は明治八年にラフェリエール著『王国建国法』(『井 事項について欧州の立憲君主制での事例を把握していた。 国王ノ専ニスル事ヲ得ル所ナリ」とあり、帝権とすべき 訳しているが、その前文にて立憲君主制の一般論として 上毅伝』史料編三 前掲 成法ヲ施行スルノ権、 銭貨ヲ鋳造スルノ権、行政諸官ヲ任命スルノ権ハ、 和ヲ約シ戦ヲ宣フルノ権、兵馬 昭和四四年 四二二頁)。を
- 50 前掲書 二七四頁
- 51 に同じ。
- 公文回議手続取扱方」(『公文録』明治一二年 最終決定内容は「御前議事式及公文上奏式及施行順序附

- 53 に同じ。
- 54 | 110~ | 11 | 頁
- を「万機親裁体制」と定義する(永井 を指す(同二四~二五頁)。 すでに独立した軍部と内閣の双方から輔弼をうける体制 最終的に確定される、そういった国家意思決定システム 決定権をもち、 七頁)。」なお永井のいう多元的輔弼とは、ここでは 「国政上の重要事項すべてについて天皇が最終的 天皇の決裁によってはじめて国家意思が 前掲 二〇〇四
- 『明治天皇紀』第四 前掲 六八九頁

56

- 57 『法規分類大全』第一編 ~四七頁。 官職門 官制 文部省 四
- 58 同前
- 59 54

たものである。 【付記】本稿はJSPS科研費14J40102の助成を受け

## (元日本学術振興会特別研究員