

明治初年に於ける議會政治

一 御誓文と政体書

明治維新政府の施政方針は国是五条となつて確定せられ、紫宸殿の御儀を経て五箇条の御誓文として渙発せられた。親王・公卿・諸侯・諸士は署名捺印して順奉を誓い、国民は宸翰を拝して恐懼感激その堵に安んじたのであった。王政復古の大号令に仰せ出だされたところの、天皇親政の下に公議を尽して内外の政局に当らせ給うべきの方向が、ここに確定したのである。

ここをもつて、御誓文は明治維新第一の憲章であつて、後年の帝国憲法の基礎をなすものである。しかしながら、惜しい哉、辞句が簡潔にすぎる。それだけに含蓄が多くて、古今を貫く大宣言として永遠に活きる力をもつてはいない。しかし、何分にも抽象にすぎ、いわば政綱の声明たるに止まる。故にそれが実施のためには、今少しく具体的

明治初年に於ける議會政治

藤 井 新 一

な規定を必要とする。且つまた、官制にも改革を加える必要がある。

もっとも、それまでも維新政府の官制は、王政復古の大号令の渙発に際して、総裁・議定・参与の三職を置くことに改められたことに始まり、それを慶応四（明治元年、一八六八）年正月十七日には、三職分課を行つて、神祇事務、内国事務、外国事務、海陸軍事務、会計事務、刑法事務、制度寮の七課を分ちはした。また、二月三日には、総裁局、神祇事務局、内国事務局、外国事務局、軍防事務局、会計事務局、刑法事務局、制度事務局の、三職八局に改め、二月十日には、

- 一、大藩三員
- 一、中藩二員
- 一、小藩一員

右ハ、今般王政御一新仰出サセラレ、輿論公議ヲ執

リ候。御趣意ヲ以テ、各藩ヨリ貢士トシテ太政官へ差出候様、被仰付候様、其御趣意ニ相基キ、国々ノ国論ニモ可相成ニ者、人撰差出候様、御沙汰候事。と諸藩に令して、貢士を推挙せしめたりもした。官制はここにやや整つたといひ得る。

〔註一〕 右の維新政府官制整備の次第は、藤井甚太郎氏『明治元年の官制について』一二二—一二三頁、藤井甚太郎氏森谷秀亮氏『明治時代史』二二九—二四三頁などに巧みに要約せられてゐる。

〔註二〕 また、慶応四年二月十日付、諸藩へ貢士推挙を命じたことは、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』三九三頁、鈴木安蔵氏『日本憲法史概説』七頁などに引用せられてゐる。

また慶応三（一八六七）年十二月に、九条邸を太政官代として、ここで維新政府の政務を見ることに定められたとき、土佐藩の後藤象二郎と福岡孝弟との建議により、太政官議事所が設けられ、三職評議の事はじめられた。上の議事所というのがこれで、

一、毎日、巳ノ刻出勤、申ノ刻退出。

一、一六ノ日、休。

一、議事ノ体、総裁ヲ始、下参与迄、総テ出席無之向
ハ、不相預、次官可決事。

一、毎日、巳ノ半刻ヨリ議事、相始可申事。
右之通、総裁官被命候、仍申入候也
という議事規則まで定められていて、重要政務について慎重熟議し、御裁可を仰いで、これを施行し來つたのである。

〔註三〕 後藤等の建議は、十二月九日の小御所會議の直後と、十二月十五日の両度に行われてゐる。十二月九日直後の建議については、次に引用するところの如くであるが、十二月十五日の建議には

「今般大御変革ヲ以、更始一新ノ御制度被レ為レ建候ニ付、三職被立置、太政官議事所御設ケニ相成、天下ノ公議ヲ執リ、御政務被遊候御旨趣ニ候ヘバ、早々皇居ノ外、議事所御建造ノ筈ニ候ヘドモ、急速御整ヲ難相成、因テ當時御仮設ヲ以、九候殿御借入ニ相成、借ニ御規則相立、上ノ議事所下ノ議事所御取分ケニテ、官武一途公平簡易ヲ旨トシテ、御大政相始リ候様、可被仰付ト奉存候。右ニ付、云々」と述べて、三職分課、上ノ議事所、下ノ議事所の構成に及んでゐる。詳細は『福岡孝弟談話事記』『明治憲政経済史論』にあるが、藤井甚太郎氏、森谷秀亮氏『明治時代史』二一〇—二一二頁にも引用せられてゐる。

ところで、福岡らが議事所の開設の急務であることを建議したのは、十二月九日直後の建白書にも、

事ハ密ヲ以テ成ルノ理ニ因テ、僅ニ三四藩ト謀リ、宮門ヲ閉チ守衛ヲ置キ非常ヲ戒メ、朝廷大变革御基本被

レ為レ建、撰関両奏国事掛共ニ廢セサセラレ、新ニ三職被立置、官武一途議事ノ意ヲ興シ候儀、幾乎御創業ノ功ニ齊シク、実ニ御盛事ト奉存候。

然ルニ右御免頭後、唯ダ幕会桑ノミ之視ルノ形勢有之、既経ヲ不忘、聊モ更始一新ノ意ヲ欠キ、此儘ヲ以テ日ヲ重ネ候テハ、或ハ禍、視ル所ニ反シテ、不測ニ生ルノ事アラン。实ニ注目偏ナルベカラザル場合ト奉存候。早ク議事ノ体ヲ越シ、召ノ諸侯大ナル者ヲ会シ、其ノ未ダ来会セサル者ハ急ニ之ヲ問ヒ、且ツ三職評議ノ規則ヲ建テ、徒ニ精心ヲ弊シ候儀無之様、朝廷之意、实ニ公明正大ニシテ偏固ナラザル所以ヲ露ハスベシ。

頃日、堂上方エリ被仰下筋、専ヲ会桑暴挙ノ聞ヘヲ執リ、頻ニ警戒斥候等ノ事被命候ヘドモ、多クハ浮説流言ニ帰シ、空シク驚動スルノミト相成申候。是等ハ既ニ五六藩、命ヲ受ケ兵備戒嚴ノ上ハ、攻進防戦共ニ相整候訳ニテ、御委任可レ然候。

徳川内府、爵ヲ下シ地ヲ割ク等ノ事ハ、勿論、政權ヲ奉還、將軍職拜辞ノ上ハ、斯アルヘキ筈ナレドモ、従来ノ体裁ヲ以テ急劇之ヲ為サバ、徒ニ暴動ヲ促スノミ。緩急斟酌アルベキ儀ニテ、是ハ越前宰相ノ取扱ニ

明治初年に於ける議會政治

御委任被遊、第一、議事公平之体、早々御免シ肝要ト奉レ存候。此段、若採用モ被レ為レ在候ハ、則チ評議ニ懸ケ所決ヲ奉レ仰候。

といっている如く、維新当初の朝廷においては、武力討幕に焦慮するの余り、とかく、公議輿論政治を軽んじて、ために不測の変を生ずるやも知れない情勢にあったので、朝廷の公明正大と公平不偏なことを天下に明示するため、寸時も早く「議事の体」を起すべきことを建白したのであった。

それが容れられて、前述の如くに、慶応三（一八六七）年の末から太政官議事所が開かれた。而して慶喜追討の事から、太政官札発行の事、三職分課その他の官制の事も議定せられ、ついには五箇条御誓文の渙発を仰ぐまでになったのであるが、何分にも兵馬急忙の際とて、三職分課の場合にしても、兼任が多くて、人と官との名は美ではあるけれども、その分課の実が挙らない。議事の体に至っては、高官の意のままに裁断して、公議を尽し得ない場合が多い。幾たびか官制の改革が行われたが、しかも所期の目的は達し得られそうもない。

それを見て、制度事務掛から制度事務局判事を歴任していた福岡孝弟が、三月十四日の五箇条御誓文の渙発を拝す

るや、これが実施の徹底を期するために、またもや官制を改革するの必要を建議した。

大政、目的ヲ立ツルヲ以テ、第一要義トス。目的不立バ、制度立ツ所ナシ。目的ハ盟約ナリ、則、今度被仰出候御誓文御告諭、実ニ屹然、目的ヲ御標立被為在候モノニテ、制度是ヨリ相立ツベキハ、勿論ニ御座候。

御誓文ニ、広ク會議ヲ起シ万機公論ニ決スベシ、ト。是則、目的ノ第一ニシテ、亦、制度ヲ立ツルノ第一ナリ。旧職、御变革ヨリ三職ヲ被置、仮ニ議事ノ体制相立候ヘドモ、衆議ヲ執リ公論ニ決スルノ実行相立カタク、眼前ノ庶政ニ逐ハレ分課八局ノ官ヲ設ケ候ヨリ、却テ議事ノ意ヲ失ス。且、官制古ヘ八省ニ似テ、真ノ八省ニアラズ、両失ト謂ベシ。然ニ兵馬急劇ノ場合、急ニ当間ヲ合セタルノ制ナレバ、不得已シテ、自然、此ニ陥リタルモ、公議ノ意ヲ失ス。故ニ私謁壅蔽ノ弊ヲ生ズ、旧來ノ陋習破ルベカラスシテ、今度ノ目的ニ達セサルコト遠キニ至ラン。実ニ患フヘキナラズヤ。自今、目的ノ義ニ因テ、昨日立ル所ノ制ト雖モ、今日其宜シキヲ執ラバ、即チ之ヲ改ム。是、偏ヘニ公議ニ執ルノ体制ヲ立ツヘキナリ。古昔、西土唐制ニ執テ朝

政相立、今日、西洋各国ノ制ニ執テ朝政立ツ、何ソ別意アラシ。唯、其宜キヲ執テ、集テ之ヲ大成スルハ、乍恐、皇上祖宗御以來ノ御本務ト奉存候。活眼ヲ開キ、聊拘泥スル所ナキニアラザレハ、御誓文空標ノミニ帰シ可申候ニ付、制度立方、猶又此又此筋ヲ以、御評議ヲ被為尽度、奉仰候。

と。議事の体制は立ったが、公論に決するの實行が伴わなかつたとか、分課八局は間に合わせの制度で、公議の意を失したばかりでなく、私謁壅蔽の弊をさえ生じたとか、縷々指摘した上で、この際、何はともあれ西洋各国の制にならつて、公議政治の行われ易いような制度を新たに立てなくては、折角の五箇条御誓文御渙発の目的も達成し難いであらう、というのである。

〔註四〕 右の、慶応四年（明治元年、一八六八）年三月の、福岡の建言書は、『太政官日誌』に掲載せられているが、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』三〇八—三〇九頁にも、その全文が引用してある。

この上書によって、官制改革の議は決し、福岡は同じく制度事務局判事を兼任していた参与副島二郎（種臣伯爵）と共に、それが起案を命ぜられた。かれらの意図するところは、立法・行政・司法の三権の分立にあり、まづもつて

立、法、権、の、独、立、を、確、保、す、る、に、あ、つ、た。

それがために、かれらの典拠とした唯一の参考書は、米人ブリッジマン (Bridgman) 著すところの万国地理のうち、米国の部を抄出漢訳した『聯邦志略』に箕作阮甫の訓点を施したもの一冊。それに副島が長崎留学中に米人フルベッキ (Verbeck) から学んだ『米國憲法』の知識を加え、また福沢諭吉の『西洋事情』や『令義解』、『職原抄』及び『文獻通考』の如き和漢の法制書を参考しつつ、一箇月余の日子を費して起草した。それが、慶応四年(明治元年、一八六八)閏年四月二十一日に頒布せられたところの、政体書である。

二 政体書における三権分立

ところでこの政体書の起草を命じたのは岩倉公である。三条公らと協議して、福岡の建議を容れたのだ。福岡は副島と共同して起草を急いだ。草案の成ったのは閏四月十二日、更にそれに修正を加えて、二十一日にまず政体職制を發表し、越えて二十七日に政体書を頒布したのである。その布告文に、

去冬 皇政維新、僅ニ三職ヲ置キ、統テ八局ヲ設ケ事務ヲ分課スト雖、兵馬倉卒之間、事業未ダ恢弘セズ。

明治初年に於ける議會政治

故ニ今般 御誓文ヲ以テ目的トシ、政体職制相改修

ハ、徒ニ変更ヲ好ムニアラズ。従前未定ノ制度規律、次第ニ相立候訳ニテ、更ニ前後異趣ニ無之候間、内外百官、此旨ヲ奉体シ確定守持、根拠スル所アツテ疑惑スルナク、各其職掌ヲ尽シ、万民保全之道開成、永統センヲ要スルナリ。

慶応四年戊辰閏四月

太 政 官

とある。政体書には、

政 体

- 一、大ニ斯國是ヲ定メ、制度規律ヲ建ツルハ、御誓文ヲ以テ目的トス。
- 一、広ク會議ヲ興シ万機公論ニ決スベシ
- 一、上下心ヲ一ニシテ盛ニ經綸ヲ行フヘシ
- 一、官武一途庶民ニ至ル迄各其志ヲ遂ケ人心ヲシテ倦マサラシメンコトヲ要ス
- 一、旧來ノ陋習ヲ破リ天地ノ公道ニ基クヘシ
- 一、智識ヲ世界ニ求メ大ニ皇基ヲ振起スヘシ
- 右、御誓文ノ条件相行ハレ、不悖ヲ以テ旨趣トセリ。
- 一、天下ノ權力、總テ之ヲ太政官ニ歸ス。即チ、政令ニ途ニ出ルノ患ナカラシム。

太政官ノ権力ヲ分チ、立法行政司法ノ三權トス。則、偏重ノ患ナカラシムルナリ。

一、立法官ハ行法官ヲ兼ヌルヲ得ス、行法官ハ立法官ヲ兼ヌルヲ得ス。

但シ、臨時都府巡案ト外国応接トノ如キ、猶立法官得レ管レ之。

一、親王公卿諸侯ニ非サルヨリハ、其一等官ニ昇ルヲ得サル者ハ、親敬大臣ノ所以ナリ。

藩士庶人ト雖トモ徴士ノ法ヲ設ケ、猶其二等官ニ至ルヲ得ル者ハ、貴賢ノ所以ナリ。

一、各府各藩各県、皆貢士ヲ出シ議員トス。議事ノ制ヲ立ツルハ輿論公議ヲ執ル所以ナリ。

一、官等ノ制ヲ立ツルハ、各其職任ノ重キヲ知り、敢テ自ラ輕ンセシメサル所以ナリ。

一、僕從ノ儀

親王公卿ハ帶刀六人小者三人、其以下ハ帶刀二人小者一人、蓋シ尊重ノ風ヲ除テ、上下隔絶ノ弊ナカラシムル所以ナリ。

一、在官人、私ニ自家ニ於テ、他人ト政事ヲ議スル勿レ。

若シ抱議面謁ヲ乞者アラバ、之ヲ官中ニ出シ公論

ヲ經ヘシ

一、諸官四年ヲ以テ交代ス、公選入札ノ法ヲ用フヘシ。

但、今後初度交代ノ時、其一部ノ半ヲ殘シ、二年ヲ延シテ交代ス。断続宜シキヲ得セシムルナリ。

若、其人衆望ノ所屬アツテ、難去者ハ猶數年ヲ延サムルヲ得ズ。

一、諸侯以下農工商、各貢獻ノ制ヲ立ツルハ、政府ノ費ヲ補ヒ兵備ヲ嚴ニシ民安ヲ保ツ所以ナリ。

故ニ位官ノ者、亦、其秩祿官給三十分ノ一ヲ貢スヘシ。

三 議政官上局と貢士対策所

かくして政体書は發布せられ、官制改革も実施せられた。御誓文に規定せられた維新の国是五箇条の趣旨を貫徹するために、その施行細則ともいふべき政体書において、施政の根本方針を具体的に敷衍拡大して規定すると共に、公議輿論政治の完成のためには、特に立法・行政・司法の三權を分立して相侵さしめることなく、また、官吏公選によつて人才発用の途を開こうとし、慶應四年（明治元年、一八六八）年閏四月二十一日、政体書公布の同日をもつて、議定・参与および知官事・判官事または知府事・知県

事以下の諸官が任命せられた。

要するに、この政体書は、維新後における最初の憲法である。ただ根本法という意味での憲法という用語が、いまだ一般に行われていなかったので、政体書といったまでのことで、内容を通覧すれば、立派な憲法であることを失わない。されば、故穂積八束博士の如きも、

「是レ正ニ一部ノ憲法タリ。三権ヲ分立シテ議院ヲ開キ、以テ権力ノ偏重専制ヲ防グノ事、茲ニ具ハル。称シテ立憲ノ政体ト謂フモ、内外ヲ通ジテ此ノ外ニ出ツルコトナシ。二十年ノ後、憲法ノ制定アリト雖モ、其ノ本旨ニ於テ、マタ之ニ加フル所ナキナリ」と激賞している。尾佐竹猛博士もまた、

「実に驚くべき進歩したる立法である。憲法の要領はこれにて尽きている。今日の憲法と雖も、これ以上に出でない」けれどし、評し得て余すところなしである。

と評しておられる。「内外ヲ通ジテ此ノ外ニ出ヅルコトナシ」といい、「憲法の要領はこれにて尽きている」という。

〔註一〕 右の穂積八束博士の政体書についての論評は、『憲法制定ノ由来』（穂積八束博士論文集）九七七頁にあり。

〔註二〕 また尾佐竹猛博士の政体書評は、『五箇条の御誓文、附政体書並官吏公選』（明治戊辰）九八頁にある。

明治初年に於ける議會政治

それ故に、新政府としても、この政体書には絶大なる自信をもち、異常な熱意をもって、これが運営に當った。

すなわち、中央政府にあつては、

議政官

議定

三条実美、岩倉具視、中山忠能、正親町三条実慶、徳大寺実則、中御門経之、松平慶永、

蜂須賀茂昭、鍋島直正。

参与

小松帯刀、大久保利通、木戸孝允、広沢真臣、後藤象二郎、福岡孝弟、副島種臣、由利公正、横井平四郎。

行政官

輔相

三条実美、岩倉具視。

神祇官

知官事

鷹司輔

副知官事

亀井茲監

會計官

知官事

万里小路博房

軍務官

知官事

嘉彰親王

副知官事

長岡護美

外国官

知官事 伊達宗城

副知官事 東久世通禧

刑法官

知官事 山内豊信

をはじめとして、以下の諸官が任命せられたが、江戸城が官軍の手に帰して、慶応四年（明治元年、一八六八）七月十七日に、江戸を東京と改称してな鎮将府を置いたときにも、中央政府の三権分立にならって、

議政局 議定、准議定、参与、史官、史官試補、筆生

行政局 弁事、権弁事、権弁事試補、史官、史官試

補、筆生。

会計局 判事、権判事、権判事試補。（財務と司法を

司る）

の三局を分立せしめている。

また地方の諸藩に対しても、政体書の公布と同時に、「政体に則って、追々に藩制を改革し、終には天下一定の規則の相立つように心掛けるべき」ことを布達していたが、明治元年（慶応四年、一八六八）十月二十八日には、大ニ議事ノ制ヲ立テラルベキニ付、藩々ニ於テモ各々其制ヲ立ツベシ。

と、「藩治職制」の一節をもって告示したので、諸藩にお

いても藩制改革に着手して、議政府と行政府とを分けた。すなわち、

福岡藩—参政局、議事所。

岡山藩—政庁、議事院。

などは、諸藩における行政と立法との分掌の一例である。

〔註三〕 右の中央政府の諸官任命のことは、『太政官日誌』に

詳しい。また、藤井甚太郎氏、森谷秀亮氏『明治時代史』二

四二—二四三頁にも引用されている。

〔註四〕 東京鎮将府の官制のことは、尾佐竹猛博士『日本憲政

史大綱』上巻一四三—一四四頁に詳述せられている。

〔註五〕 地方諸藩における議政府と行政府との分立については、尾佐竹猛博士『日本憲政史大綱』上巻一四五、一九八、

二四八頁、藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』一二四—一二五頁などを参照せられたい。

而して、その特に立法機關の運営に関しては、既に、王政復古大号令渙発と相前後して設けられていた議事所の機能、これを十二分に發揮せしめようとしたものである。

今や政体書の公布せられるに及んで、議政官に上局と下局とが設けられた。上局は議定と参与との合議するところ、下局は諸藩貢士の議政壇場であったが、上局が議政官にあって行政官府と司法官府（刑法官）とに対立したのに反して、下局は別に貢士対策所と名づけて五月二十四日に開局せられた。

しかるに、議政官上局の職制には、行政権よりの干渉を退け得ないものがあつた。太政官全体の総裁たる行政官の輔相二人（三条・岩倉）が、議政官の議定に加わつており、上からの議題は輔相より議定・参与に伝え、下からの議題も行政官にして議政官下局の議長たる弁事が議定・参与に取り次ぐ。それらを議定・参与が可否を議決するが、その裁決権は行政権たる輔相にあり、主上の御裁可を仰いだ上で行政官の弁事に渡し、かくして執行に移るといふ有様であつたから、到底、行政権に対して独立の地位を保つことができない。且つ、その半面においては、議政官の議定と参与とに有能の士が集つていたので、自然、議政官が行政官に圧迫を加えることにもなる。かくして、議政官と行政官との差別は有名無実となり、

議政行政之分別ヲ以テ議事ノ制可_レ被_レ立_レ筈之_レ処、自然
実情ニ於テ議政亦行政ト相成、立法官行政官ヲ相兼候
様成行、遂ニ議事之制難ニ相立_レ候。

との理由をもつて、早くも明治元年（慶応四年、一八六八）九月十九日には、議政官上局は、しばらく廃せられることになり、議定・参与・史官などは行政官に入つて輔相の次に位し、もっぱら機密の政務に参与することになつた。

下局として京都の菊亭家に置かれた貢士対策所においても同様であつた。軍務官判事の大木喬任や行政官権弁事の坂田秀のような、行政官吏が議長を兼ねていた。而して、五日・十五日・二十五日を対策日として、慶応四年（明治元年）六月五日から、規定の通り、租税之章程・駅通之章程・造貨幣などについて順次に対策を議せしめ、衣服に関する制度一定の可否について諮問するに至つたが、何分にも貢士に然るべき人物が乏しくて、朝にあつては誇大迂遠の論を吐いて緊急の用に立たず、家にあつては遊蕩放談して素行が修らない。そこで外国議院の制が如何に善美であつても、方今急激倉卒のわが国の現状にあつては、いまだにわかには則るべきではないとの評判が高かつた。

よつて政府は、八月朔日をもつて一箇月三次の対策日を廃し、緊急の必要に応じて召集するかたわら、意見のある者は随時に文書をもつて建白すべし、と改めたが、同時に貢士の素質を向上せしめるために、諸藩の留守居役（聞番）をして貢士を兼ねしめ、称して公務人と呼ばしめた。しかし、諸藩対立の当時にあつては、諸藩の交渉応接が昔ながらに煩わしくして、公務人をして貢士と留守居役とを兼ねしめる煩に堪うべくもなかつたので、いくばくもなくして八月二十日には、留守居役を公用人と改め、別に公議

人を貢挙せしめて下院に出頭せしめることにした。ついで前述の如く九月十九日に議政官上局が廃せられたが、藩論を代表して諸藩の意思を朝廷に帰一せしめ奉る必要からして、公議人だけはそのままに存置せしめ、従つて貢士対策所は公議所と改称せしめられた。

〔註六〕 王政復古大号令渙発より五箇条御誓文発布までの間に、上ノ議事所上下ノ議事所の開設せられていたことについては、尾佐竹猛博士『日本憲政史大綱』上巻一八〇―一九〇頁を参照すべきであるが詳細は『太政官日誌』を見るがよい。

〔註七〕 御誓文発布より政体書公布に至るまでの間における上ノ議事所と下ノ議事所での評議については、尾佐竹猛博士『日本憲政史大綱』上巻一九〇―一九一頁、藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』六七頁、藤井甚太郎氏、森谷秀亮氏『明治時代史二二三頁など及び『太政官日誌』を参照せられたい。

〔註八〕 議政官上局の開設より九月十九日の廃止に至るまでの次第については、筆者は前において概説したことがある。藤井新一『帝國憲法と金子伯』九一―九二頁参照、なお、尾佐竹博士、藤井甚太郎氏、森谷秀亮氏にも所説あり、尾佐竹猛博士『日本憲政史大綱』上巻一四三頁、藤井甚太郎氏、森谷秀亮氏『明治時代史』二三七頁などを参照せらるべきであるがなお立案当時者の言として、『明治憲政經濟史論』所載の福岡孝弟子爵講演について研究せらるべきである。

〔註九〕 議政官下局としての貢士対策所設置から公議所への移行の次第については、藤井新一『帝國憲法と金子伯』九三頁

尾佐竹猛博士『日本憲政史大綱』上巻一九三―一九四頁藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』六七―六八頁、藤井甚太郎氏、森谷秀亮氏『明治時代史』二二三―二四頁などを見られたい、対策の詳細については、『太政官日誌』『公議所日誌』前篇を讀せられたい。

〔註十〕 留守居役を起用して公務人と称せしめた年月日については、

- 一、慶応四年五月二十七日説 尾佐竹猛士『日本憲政史大綱』一九四頁、藤井甚太郎氏『幕末維新史』二五七頁
- 二、慶応四年八月初旬説 藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』六八頁

の二説がある。筆者は自著『帝國憲法と金子伯』では第一説に従つたが、前後の事情より推して、第二説の方が妥当なるやに察せられるが故に、本書ではしばらく第二説に従つて、他日の再考期することにした。

四 全国的大會議としての公議所と上局會議

この頃、明治天皇は八月二十七日をもって御即位の式を挙げさせられ、九月八日に改元して明治元年と定め給うた。九月十九日、議政官上局廃止の翌日、九月二十日をもつて京都御発輦、東幸の途に着かせられた。二十二日、会津若松城が陥り、出羽の庄内藩など相ついで降つた。

こうした政情のもとにあつて、藩論を一定して國家實用の公議を採ることは、焦眉の急務でなければならぬ。そ

ここで一たびは議政官上局を廃したけれども、公議は一日も廃することができないので、公議人の材を選んで空論浮議に流れることを防ぎつつ、藩論を一定して挙国一致の体制を馴致する必要を感じ、明治元（一八六八）年九月二十一日に、朝廷において「議事之制」を立てるべきことを布告すると共に、議定山内豊信を総裁に、下局議長秋月種樹、参与福岡孝弟・大木喬任、外国官権判事鮫島尚信・森有礼、一等訳官神田孝平、等々を取調掛として、議事体裁取調所を起し、政体書を改変することなしに、議事の完璧を促すべき制度の調査に当らしめた。

かくして東北諸藩のほぼ鎮定せられた頃、明治天皇東京御着輦の十月十三日より十日目の、明治元（一八六八）年十月二十三日付をもって、諸藩の公議人を東京城へ召集せられる旨の御沙汰があった。その御沙汰書は次のようである。

諸藩公議人へ

議事之儀ハ、先般京師ニ於テ被_レ仰出_レ候通、藩論ヲ一定シ大ニ国家実用ノ公議ヲ御興立被_レ為_レ在候 思食ニテ、当節議事之制御取調中ニ有之候処、今般各藩公議人ヲ被_レ召寄_レ候儀ハ、東北略及_ニ平定_一候ニ付、益以皇国一致、朝廷列藩ノ間氣脉相通シ、屹度中興之御盛業

明治初年に於ける議會政治

被_レ為_レ立度、就テハ追々御下問之条件モ可_レ有之ニ付、銘々至公至平之御趣意ヲ奉_ニ体認_一、各一定ノ藩論ヲ以テ可_レ奉_レ答旨、被_レ仰出_レ候事。

と。要は東北平定の機を逸せず、朝廷と列藩との氣脈を通じ、皇国一致して中興の御盛業を達成すべく、万機公論に決するがために、諸藩公議人を東京城に召集せられる、というのである。

そこで越えて十月二十八日には、次の如き「藩治職制」が公布せられたが、これは一面において諸藩の内政に干渉して、中央政府の権力を諸藩に及ぼすと共に、一面においては諸藩の為政者に人材を求め、その一人を公議人に挙用して、もって公議人の素質を高めようとするものである。

かくて十一月初旬、公議人の大半は召に應じて東京に在り、一部は岩倉輔相・大久保参議木戸参議など留守居の顯官と共に京都に残っていたので、十一月三日付をもって、奥羽・北越諸藩の処置に關し、その見込を文書をもって差し出すべく、東京と京都との公議人に布達せられた。ついで十一月十九日には、諸藩公議人が議事体裁取調所の管轄に属すべきこと、建言・伺・届など同所へ差し出すべきことが令せられたが、越えて十一月晦日には、在京公議人はことごとく東下すべきこと、公議人を差し出していない藩

は早々にこれを任命して東下せしめなければならぬことが、東京と京都において発令せられた。

よつて十二月五日に、東京神田橋内の姫路藩邸を公議所と定めたが、折しも陛下は再び御西幸の御予定であったので、公議人は一まず帰藩を許され、改めて明年正月中に滞りなく上京すべしと命ぜられた。越えて十二日には、わが国における最初の議院法たる「公議所法則案」が脱稿せられたものようので、公議人へその法則案が頒布せられたが、冒頭に、

一、會議ハ律法ヲ定ムルヲ以テ第一要務トス

とあつて、まづ公議所が立法の府たるべきことを宣言し、しかる後に、四年を任期として二年毎に半数改選すること、毎月二七の日を會議の定日とし議員五分の三以上をもつて可否を決すること、行政官に質問すべき条項があれば次回に出席を求めること、等々、凡そ三十六箇条の細目を規定した。

ついで、明年二月に陛下が再び御東幸せられるという御予定を拜したので、明治二（一八六九）年二月十五日をもつて公議所開局の期日と定めた。やがて開局の日に近づくや、二月八日をもつて、各藩公議人のほかに、

一、各官四等官以上の者一人づつ……政府委員の如し

一、諸学校より公議人一人づつ
一、奥羽諸藩より公議人一人づつ
一、府県より公議人一人づつ

を差し出すことを命じた。けだし、全国を挙げて言語を洞開し、全国的な下院議會を召集しようとしたのである。

同時に、議事の迅速精確を期すべく、公議人分課の制を定め、

勸農、租税、駅通、貨幣、外国交際、外国交易、礦山、度量、国内商業、開墾、学校（出版）、刑法、軍律、海軍、宗門（教法）、陸軍、營繕（水利）。

などの諸課のうち、相成るべくは一課もしくは二課について、特に専門に研究して余蘊なからしめることに努めた。

〔註一〕十一月初旬より晦日に至るまでに、公議人に奥羽諸藩処分案を諮問したこと、公議人を議事体裁取調所の管轄に属せしめたこと、在京公議人の東下を促したこと、等々については、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』四二四―四二五頁を参照せられたい。

〔註二〕十二月五日の諸藩公議人へ達より二月八日までの、公議所設置、公職人召集、公議所法則案脱稿、各官、学校、府県、奥羽諸藩より公議人を召集すること、などについては、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』四三八―四四三頁、藤井甚太郎氏、森谷秀亮氏『明治時代史』二二六頁などに詳しい記述がある。ついでに参看せられたい。

しかるに東北諸藩の後始末や幕府殘党脱走などで政務多端を極めたので、自然、御東幸の期日も遷延し、ために公議所の開局も遅れたが、二月二十五日付をもって、御東臨の上で可否御親裁あらせられるべき御沙汰があり、京都御発輦当日の三月七日に、東京では公議所が開かれる運びとなった。

それより後、六月七日に至るまで、定日に公議所の開かるること三箇月、「自諸侯至上士所置規則案」五項より「利足ノ定限ヲ可廢止ノ議」まで二十個の議案が討議せられ、付帯事項として建議案の採択せられるもの約六十余项に及んだ。また目安箱を置いて庶民の投書を受理した慣習を踏襲して、公議所に待詔局を附設して建議を受理していたが、四月八日からは待詔局に知事主事参事を置き、公議所から独立して建議を受理採択することになり、諸藩また目安箱を置いて下情を上達せしめることにした。ただし、公議人をして藩論を代表せしめると共に、個々の国民の意見を受理して、もってあまねく言路洞開の途を開こうとしたのである。

さりながら、かくして公議所を開くこと三箇月にして、二月初旬には公議所無用論が起り、廟堂においては閉局の議さえ抬頭した。

明治初年に於ける議會政治

公議所など無用の論多く、未だ今日の御東幸に達し、すまじく候間、一応閉局の内評に相成候。

と、大久保利通が鹿兒島藩の桂久武に通報したのは、その顕著な例証である。これ畢竟、公議人の素質が政府の期待したほどには高級でなく、その所説も新旧混淆、採つてもって政府緊急の政務に資するに足るものが乏しかったからであろうが、要は封建割拠の時勢のしからしめるところであつて、いまだ言論政治の何たるやに通曉していなかつたからであろう。

この下院的な公議所と並んで、上院としての議政官は、行政官に併合せられたままの状態にあり、議定・参与は輔相・知事官・弁事・判官事と列座して、事あるごとに小規模な上局會議を開いていた。しかるに明治二年の初め、天皇再び御東幸のことあつて、全国府藩県の公議人を東京に召集して公議所を開かせ給うに当り、それと並び立つべき上局會議として、天下の諸侯・中大夫・下大夫及び上士を東京に召集し、全国的な大會議を開いて国是の基礎を確立せられることになった。維新以来、少数の公卿と少数の諸侯・藩士の合議による小規模な上局會議に終始し來つたものが、今や陛下再度の御東幸を期として全国的な上局會議に拡大せられようとする。ここに政局の大飛躍があり、議

政史上に重大な意義が存する。

もっとも、会期は、三月十日といい、四月中旬と称して、次第に延期せられ、公議所が既に活発な討論を行っている際にも全国的な上局會議は、いまだ開かれず、その開局の予定を宣言し、東京城内大広間をもって會議所と定めしたのは、ようやく五月七日のことであった。

時に、要路の高官には冗員が多く、一例すれば、行政官に併合せられた議政官の議定の如き、既に議政官としての独立の機能を失っているにもかかわらず、政体書發布當時には、三条・岩倉・中山・正親町三条・徳大寺・中御門の諸卿は、松平慶永・蜂須賀茂韶・鍋島直正の諸侯を加えて九名であったのに、明治二年五月に至るまでの一年余の間に、鷹司・東久世通禧・大原重徳の諸卿と、山内豊信・徳川慶勝・伊達宗城・池田慶徳・浅野長勲の諸侯とが、新たに議定に任ぜられて、議定の総数十八名に及び、その官なくして人のみ多く備わるの観を呈した。その他の諸職、また情実をもって相牽引し、無能の冗員充満して、しかも彼此相反目したのである。

今や有司協力、全機能を挙げて、新政府の基礎を確立しなければならぬときに当り、無能の冗員が充満して相反目することは、寸時も黙視し得ないところであり、しかも

情実に阻まれて果敢な淘汰も施し得ない。大久保利通は、ここに考えるところがあり、政体書に官吏公選の規定があつて、いまだこれを実施していないが、これを廟堂に用いて冗員淘汰の目的を達することができるとし、これを岩倉公に説き三条公にはかつた上、五月十二日に輔相議定の會議にかけた。岩倉公はこれを裁決し、明十三日をもって三等官以上を公選すべきことを告げた。

もっとも、役人公選のことは、「入札いれざの法」と称して、既に先例があり、旧幕時代の名主庄屋は、もっぱらこの法によつて選出せられた。維新後においても、榎本武揚等の北海道蟠居の残党等は、入札の法を用いて奉行以下を選挙した。官軍にあつても、江戸鎮将府でも官吏公選を行つてゐる。けだし、わが国旧来の「入札の法」に、西洋諸國の選挙法が加味せられたのである。しかしながら、廟堂頭官の公選は、空前にして絶後である。やむにやまれぬ冗員淘汰の必要があつたにもせよ、余りにも突飛にして、西洋かぶれの嫌いなきを保し難い。かくて五月十三日、

朕惟ニ治乱安危ノ本ハ任用其人ヲ得ト不得トニアリ
故ニ今敬テ列祖ノ靈ニ告テ公選ノ法ヲ設ケ更ニ輔
相議定参与ヲ登庸ス 神靈降鑑過ナカラントヲ期ス

汝衆ソレ斯意ヲ奉セヨ

との詔書を拝して、輔相・議定・参与と六官知事・内廷職知事の公選を行い、

輔相 三条実美

議定 岩倉具視 徳大寺実則 鍋島直正

参与 大久保利通 木戸孝允 副島種臣 東久世通禧

後藤象二郎 板垣退助

民部官 知官事 松永慶永 副知官事 広沢兵助

軍務官 知官事 兵部卿官 副知官事 大村益次郎

神祇官 知官事 中山忠能 副知官事 福羽美静

刑法官 知官事 正親町三条実愛 副知官事 佐々木

高行

会計官 知官事 万里小路博房 副知官事 大隈重信

外国官 知官事 伊達宗城 副知官事 寺島陶藏

内廷職 知事 中御門経之

の諸氏が当選し、輔相一名・議定三名・参与六名に限定せられ、諸官の知官事・副知官事にも有能な人材が選出せられて、冗員淘汰・人材登庸の目的は達せられたが、公選の法は穩当でないとの論が勝を制して、これを最後として再び官吏公選は用いられないことに決せられた。

このとき、議政官は完全に廃せられて行政官に輔相・議

明治初年に於ける議會政治

定・参与が置かれることになつたが、**中大夫・下大夫・上士をして五月十三日に上局會議を組織せしめ、国是に関する大会議と称して、五月二十一日には祭政一致のこと、版籍奉還に関すること、知事任命のこと、北海開拓に関すること、等について御下問があり、二十四日には外国交際と財政とに關して御諮詢があつた。ついで六月十七日に版籍奉還を御聴許あらせられるや、**廣ク公議ヲ被為採、政令帰一シ思食ヲ以テ、言上之通被聞食候。云々

との御沙汰があり、二十三日には官名改革に關して御下問があつたが、越えて七月二日には、

大政御諮詢ノ為メ会同衆議、苦勞ニ被思食候。先達來御下問之件々、尚御斟酌之上、追々御施行可被為在候。

此度帰藩被仰付候間、各々御趣意ヲ奉体シ可尽職任旨御沙汰候事。

という御慰勞の御沙汰があつて、上局會議は閉鎖せられることになつた。

かくの如くにして、下院としての公議所も上院としての上局會議も、従前の上ノ議事所と下ノ議事所、及び、議政

官上局と貢士対策所とに比して、議員数も多く議員挙出の範囲も広く、すこぶる全国的會議の性質を帯びては来たが、会期が三箇月前後に過ぎなくて短時日にして解散せしめられたことと、議員に人材が乏しく諮問機関としてでも政府所期の成績を挙げ得なかつたことは、遺憾ながら認めざるを得ない。

〔註三〕 公議所での議事に関する詳細は、『公議所日記』や『議事録』について研究すべきであるが、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』四五〇―五〇二頁、藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』七〇―九〇頁などにも詳細な記述がある。

〔註四〕 待詔局設置のこと、諸藩目安箱のことは、尾佐竹猛博士『日本憲政史大綱』上巻二一五―二二六頁、『維新前後に於ける立憲思想』五〇二―五一四頁に詳細なる研究が載せられている。

〔註五〕 「公議所閉局の内評」云々に関する大久保利通の書翰は、『大久保利通日記』『大久保利通関係文書』に出ているが、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』五〇〇頁、『日本憲政史大綱』上巻二一三頁にも引用して、詳しい論評と解説とが加えてある。

〔註六〕 上局會議のこと、明治二年における全国的召集のことについては、藤井甚太郎氏、森谷秀亮氏『明治時代史』二二三、二三〇―二三二頁、尾佐竹猛博士『日本憲政史大綱』上巻二二三―二三〇頁などを参照せられるがよい。

〔註七〕 廟堂における顯官公選のことに關しては、藤井甚太郎

氏、森谷秀亮氏『明治時代史』二四二―二四六頁、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』三四四―三五六頁、藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』六二―六六頁などによって、詳細を知悉せられたい。

〔註八〕 明治二年五月より七月に至る上局會議に關しては、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』五二〇―五二八頁、藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』一〇七―一二四頁などに詳細なる資料を挙げての研究がある。なお筆者も、藤井新一著『帝國憲法と金子伯』九四―九六頁において、上局會議と公議所との問題を要約して置いた。

五 諮問機関としての集議院・藩議院、

左院・地方議會

以上を通観するに、明治維新より版籍奉還に至るまでの議會政治は、上院においても下院においても、欧米風の決議機関や政府監督機関としての方向に發展することなく、終始一貫して政府の諮問機関としての性格に甘んじ、しかも政府当局者の緊急の政務に対して適切妥當な示唆を与え得るほどの賢明さを示すまでも至らなかつた。

けだし、維新回天の事業に主として當つた者は、二三の公卿と少数の雄藩の諸侯藩士との逸材に過ぎず、その他の諸藩はこれら逸材の導くがままに、尊皇討幕の王事に尽瘁したか、あるいは誤って徳川氏に党して勤皇諸藩の討伐に

屈したか、若しくは首鼠兩端を持して、ついに大勢に順応したか、この三者の一を出でないのであるから、一切の画策は一にかれら逸材の方針に出でたのであって、その他の人々は、かれらの指導に追隨したまでのことである。

それ故に、王政復古の大号令において衆議を尽そうと仰せ出されても、御誓文第一条において万機公論に決すと仰せ出されたにしても、その究極の御理想においては公議輿論を採って天皇親政の実を挙げるかたにあったのであるけれども、いまだ旧幕府の残存勢力を討滅し尽さなかつた維新当初においては、取り敢えず忠誠無二の二三の公卿と勤皇列藩の諸侯藩士とが、いささかの私心を挾むことなく同心協力して天皇に帰一し奉り、それらの公卿と諸侯藩士とが広く會議を興して万機公論に決し、衆知を集め公明正大の道を踏んで時局を收拾することが、何よりの急務でなければならなかつた。

その意味において、公議輿論は必ずしも多数人の意見を採ることを必要とせず、また、いわゆる多数決の理法を含むにも及ばない。知力いまだ開けず、時局に対して何等の経綸も懐いていないような、一般民衆の意見を徴する必要もなかつた。要は一片の私心に捉われることなく、公卿と勤皇列藩とが同心協力して、天業を回弘すべく歩調を一に

して善処すれば足りる。すなわち、当時における公論は、公明正大の論を意味し、これを探究するに私議密談することを厳に誠しめただけのことである。天下平定の事業の進捗するに伴い、これを新たに皇事に馳せ参じた諸藩に及ぼせばよかつたのである。事実、上ノ議事所や下ノ議事所に参集したものは、維新当初にあっては極く少数の諸藩に限られていたが、奥羽・北越諸藩の鎮定を待つて上局會議も公議所も諸侯・中大夫・下大夫・上士および公議人を全国より召集して、もつて全国的な諮問會議にまで拡大したが、そのことは既に右に述べ來つた通りである。

また、維新の大業に参画した当時の人々としては、統治の大権は天皇の総攬し給うところであつて、天皇親政が建国以来のわが国体の本義であるから、如何に議會政治を御聴許あらせられたにしても、上院および下院が行政権に干渉することは国体の本義に照して、あり得べからざることである。けだし、為政者は主上の大命を奉じて大政を翼賛し奉るに過ぎず、大政はすべて允文允武にして御仁愛厚き主上の大御心にのみ発する。この故に、臣下として為し得ることは、ひとえに大命を奉戴し詔を承けては必ず謹むの一事あるのみである。その議席にある者も、御諮詢を蒙つては、衆議を尽して奉答するの一途あるのみ。いやしくも

衆議をもつて政務を退けたり、衆議をもつて執行を強要したりするが如きことは、わが国の臣民道においては許され難いところであると考へた。

さればこそ、行政・司法・立法の三権分立を強調し、立法権の独立を主張するようなことは、欧米的な意味においての三権分立論に根ざす限り、維新の大業に當つた人々の考へとは相容れない。この意味において、慶応四（一八六八）年（明治元年）閏四月二十一日の政体書の中に導入せられた三権分立論が、欧米的三権分立を踏襲せずして、議政官上局では輔相が裁決し、議政官下局では弁事が議長たる職を執り、かくして議政官が行政官の指揮監督の下に立ち、立法権が行政権の支配をうけたのは、むしろ当然の帰結であつた。立法機関としての議會が、政府の行政権に干渉するが如きことは、わが国にあつては、承詔必謹の臣民道に反するとの立場がとられたからである。

このようにして、明治二（一八六九）年六月二十五日をもつて、版籍奉還の大事業が一段落を告げるや、皇化全日本を光被するを機として、急進的な欧米風を一洗し七月八日には官制改革を断行して、大宝令そのままの二官八省制に復歸した。すなわち、神祇官が太政官の上であり、民部・工部・刑部・兵部・大藏・宮内・外務などの諸省が太政

官に屬し、上局會議は全く廃せられ、公議所は名を改めて集議院というようになった。

太政官の三職は、大臣・納言・参議といい、右大臣三條実美、大納言岩倉具規・徳大寺実則、参議大久保利通・広沢真臣・副島種臣がもつぱら枢機に参与し、諸省の卿・輔・弁官は事柄によつて諮問をうけた。待詔局は待詔院と改つたが、旧によつて国民の建白をうけ、集議院の議にかけて処理し、しかる後に行政官庁へ廻送することになった。

集議院は、明治二（一八六九）年九月七日から十二月二十七日までと、明治三（一八七〇）年五月二十八日から九月十日までとに、それぞれ召集せられて、幾たびか會議しては諮問に答えて来たが、三年六月頃からは元の勢いなしと評せられるようになった。

かくして、九月十日に第二次の召集が解除せられて後は、再び召集せられないうちに明治四（一八七一）年七月十四日の廃藩置県となり、従つてこの封建制度の上に立脚した諸藩代表の全国的會議としての集議院も、それ以後は全く趣を異にせざるを得なくなつた。

〔註一〕 集議院に関しては、「集議院規則」「集議院建白取扱規則」「集議院日記」を根本資料として研究すべきであるが、藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』九一—一〇五頁、尾佐竹猛

博士『維新前後に於ける立憲思想』五二九―五八六頁などにも詳細な記述がある。

なお、中央における集議院と並んで、地方においても諸藩の議院があった。

それらは漢学流に民の声を聞こうとするもの、英米流の議会制度を取り容れたもの、漠然と言路洞開を計ったもの、御誓文第一条の聖旨を奉戴したものの、中央政府の議政官・公議所・集議院にならったものなどであって、早いものは幕末において一二その施設があったらしいが、多くは明治元（一八六八）年十月の藩治職制に促されたものであり、特に明治二（一八六九）年六月の版籍奉還後の全国的な集議院議員召集に刺激せられたものが多く、従って、その大半は明治二年以後に創設せられたものと見るべきである。

而して、それが実施せられた形跡の史料に徴し得べきものは、現在のところでは約四十の藩が知られるに過ぎず、史料の消滅し去ったものも少なくないが、史料の現存する前記四十藩に徴しても、それらの藩議院は、九州・四国・中国・近畿・北陸・中部・関東・奥羽にわたって、全国的に分布していた。

但し、版籍を奉還したにしても、封建的な藩政がなお行

明治初年に於ける議会政治

われていた当時のことゆえ、家老（執政・参政・大参事）を議長とし藩士を議員としたのが多かった。鳥羽藩のように、議長・議員に並べて議民長・議民を置き、もって人民に参政の機会を与えたのは、むしろ珍とすべきであって、多くは封建議会として、藩士が藩主の諮問に答えるに止まっていた。

しかも、こうした封建的な地方議会としての藩議院すら、創設後わづか一二年で、藩そのものを解体し去る廃藩置県が断行せられたので、折角の藩議院もその機能を十分に發揮するに至らず、その他の諸藩へもあまねく施設が傳播するに至らずして終ったのは、遺憾至極ではあったが、中央集権制完成のための発展的段階の一現象であってみれば、むしろ慶賀すべきであったかも知れない。

〔註二〕 藩議院に関しては、尾佐竹猛博士や藤井甚太郎氏に詳細な研究がある。尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』五八六―六二二頁、『日本憲政史大綱』上巻二四八―二五二頁、藤井甚太郎氏『日本憲法制定史』一二四―一二八頁。なお筆者も、藩議會に言及して置いた。藤井新一著『帝國憲法と金子伯』一〇五―一〇七頁

かくて、廃藩置県に伴い、中央・地方ともに官制の大改革が行われたので、中央における諸藩代表機関である上局會議と集議院、及び、地方議会としての藩議院も、おのず

から解消せられるか、組織と機能とを變更せしめられるか、その何れかの運命に遭遇するのやむなきに至った。

まず、中央政府においては、明治四（一八七一）年七月八日に官制大改革を行い、七月二十九日から太政官三院制を実施し、正院をもって太政大臣・左大臣・右大臣・大納言・参議の政庁とし、左院を立法の府となし、右院を行政府として司法権をつかさどる刑部省をも含めて各省を分属せしめたが、諸藩の諸侯・中大夫・下大夫・上士を召集して国是を討議せしめた上局會議は、当然これを消滅せしめたが、藩士ならびに庶民をも召して下情を上達せしめるように定められた集議院は、これを左院の一部に包摂して、明治六（一八七三）年六月二十五日に廃止せられるまで、建白受付の所として存続せしめられた。すなわち、上局會議は廃せられ、集議院も本来の機能を停止せしめられたのである。

かくて中央における議會は、官僚議會とも稱すべき左院が、立法府として、ただ一つ存在したに過ぎない。

但し、この左院は、肥前出身の江藤新平が、明治三（一八七〇）年九月以来、上局會議も集議院が振わず、且つ、廟堂にあっては薩長ひとり権をたくましくするのを見て、輿論公議の力をもって薩長專断を牽制せしめるべく、有能

な人材を官選議員に挙げて政府監督機関としての上院を組織する魂胆から、これを土佐出身の後藤象二郎に凶り、三条・岩倉両公に告げた上で、政府監督の魂胆はこれを秘し、一時の便法として官選議員をもって上院を組織せしめべく薩長有司に提言したところ、藩選議員の大言壮語するか、そうでなければ穩健無能であることに嫌圧たる薩長有司の同意するところとなり、江藤の獻立通りに立法院としての左院が生誕したのである。

従つて、左院には幕臣永井玄蕃・大島圭介、そのほか諸藩の人材が、後年の親任官・勅任官に匹敵する一等官・二等官として、議員に網羅せられ、土佐の後藤と肥前の江藤とを首脳とし薩長出身の伊地知正治・小幡彦七等五名をひかえにして、議政府である左院は、行政府である正院と右院との薩長有司に対して、鬱然とした一大敵国を形成したのである。

しかしながら、その「左院事務章程」の中に、

一、議長ハ一人ヲ限り、参議之ヲ兼任シ、又ハ一等議員ヨリ之ヲ任ズ。

一、議長、院中決議ノ事ニ付、正院ニ出テ可否ヲ審弁スルコトヲ得ト雖モ、之ヲ行フト否トハ固ヨリ論スルヲ得ス。

一、議員ヲ黜陟転任セシムル事、正院ノ審弁ニアリト雖、亦、本院ノ具案ヲ徴スヘシ。

などの項目があつて、左院の決議を行うと否との権は正院にあり、議員の任免進退も正院の左右する所である旨、規定せられているから、左院は正院の前に頭が上らず、立法権が行政権に押えられていた。

その範囲において、立法権の独立を主張し、薩長有司を牽制していたのであつたが、明治六（一八七三）年六月二十五日に集議院が廃せられると、左院は建白を受理して可否を審弁上屋することと、命に応じて諸法案を起草することと、制度条例の創設・増減・改廃について正院に上達することと、これのみを主要な任務とすることに改められた。

かくして、政府監督機関にならうとする意気込みは、完全にこれを消失せしめられ、単なる法制局としての性格を付与せられつつ、明治八（一八七五）年四月十四日に元老院の創設を見るまで、存続して事務を処理することになつた。

〔註三〕 左院のことに關しては、尾佐竹博士の研究が最も詳しい。尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』六二二―六三九頁、『日本憲政史大綱』二五三―二六〇頁

明治初年に於ける議會政治

なお、藤井新一著『帝國憲法と金子伯』一〇〇―一〇五頁を参照せられたい。

また、廢藩置縣後における地方議會は、もはや藩議會として存続することは得なかつたが、進歩的な県に於て民會を組織するものがあり、年少氣鋭の地方官が民會を設置せしめて諮問機關とするものもあり、かくして明治四（一八七一）年五月の頃から区會・町村會・縣會・民會などの名で、地方議會の開かれるものが次第に多くなつた。なかでも、縣會は地方官を召集したもので人民といささか縁遠いが、町村會と区會とは、町長と村長、または区長と戸長との會議として、少しは人民の意見を代表したものと見える。最も人民の生活に近かつたのは、もちろん、民會であるが、これは人民の公選によつて議員を選出していた。

こうした地方議會は、明治八（一八七五）年において既に一府二十二県に行われており、関東の神奈川・千葉、中部の山梨、近畿の滋賀、四国の高知・名東、これらの七県には民會があつて、区長や戸長を公選し、民選議員による民會を開いていた。越えて明治十二（一八七九）年には、地方議會の開かれるものが、九州・四国・中国・近畿・北陸・中部・関東・奥羽を通じて二府三十九県・四国（対馬・讃岐・飛驒・佐渡）三町（尾之道・高松・浜田）に跨

り、九州の三潯県、中部の岐阜県、奥羽の置賜県、山形県、山陰の浜田、北陸の佐渡、その他の地方にも公選民会を開くものが現われた。

これはもとより大部分の地方長官（県令）の快しとしなるところであるが、当時、幸福安全社に集合した全国有志は、地方議會をして、ことごとく民選議會たらしめるべく猛烈な運動を開始したが、東京に召集せられていた地方官會議は、敢然として官選議會案を通過せしめてしまった。しかし、政府としても当時の民情に鑑みるところがあり、地方官會議の決議をやや緩和して、明治十二（一八七九）年に府県・県会・町会・村会を設立し、これを民選議會たらしめたが、立法や行政一般に関して論議することを許さず、ただ地方民費のこと民費賦課のことを議するに止まらしめた。

かくして地方民会も、決議機関もしくは立法機関として成長することなく、自治体における協議機関もしくは行政官庁の諮問機関の方向へ、その発展を助長せられたのである。

〔註四〕 地方議會および地方民会に関しては、その詳細な点において、尾佐竹猛博士『維新前後に於ける立憲思想』六三九—六九八頁、同書附録『地方民会』一—四六頁などの右に出

ずるものはない。ついて深く研究せられたい。また藤井新一『帝國憲法と金子伯』一〇七—一〇〇頁には、要領のみを摘記して置いた。参照せられたい。

六 華族會議と立憲議會政治への要望

このようにして、版籍奉還後に召集せられた諸藩代表としての下院的な集議院も、地方議會として諸藩に設けられた藩議院も、ことごとく行政官庁の諮問機関として終始し、決して民意強要機関なり官庁監督機関としては成長しなかつた。

これは、行政官庁をもつて、天皇統治大権の輔翼機関であると見、承諾必謹、御諮問に對策することによつてのみ臣民は大政翼賛の道を与えられたのだと見る限りにおいて、むしろ当然の帰趨である。万機公論に決すといひ、公議輿論に従うというも、決して民意の多数をもつて行政に干渉することを指すのではない。それは、

一、衆庶ト共ニ議事スルハ、衆論中至当ノ議ヲ采択スルヲ要ス。若シ議論ノ多ニ随ヒ少ヲ捨ントセハ紛擾ノ害ヲ生シ施政ノ日ハアル可カラズ。（『日本憲政史大綱』上巻、二四八頁）

と、明治二（一八六九）年二月の府藩県への達にある通り

であつて、当時のわが日本において議事を起すのは、議論の多きに随つて少きを捨てるのではない。衆論の中から公正至当の論をとるのである。多数決の理に従ふことを必ずしも眼目とはしない、という立場がとられたのである。

それ故に、廃藩置県後の官僚議會である左院が、提唱者の腹中にあつては薩長有司牽制のための政府監督機關であることを企図せられたにもかかわらず、その實際的運営に當つては行政官庁の諮問機關に化し、更に降つては法制の起草審議のための参事機關となつてしまつたのである。

また地方議會としての、県会・町村会・区会が地方官の諮問機關または指令傳達機關に止まり、民選議員を挙げ、民意を民政に反映せしめようとした地方民会が、完全な成長を遂げることなくして廃せられたのも、またこうした考えからしての当然の帰結であつた。

しかも公卿・旧藩主などの華族の中には、他日の議會政治時代に上院議員として職責を全うし得るために、法律の學・議會の道理について考究し置くことを急務であると痛感する者があつた。

すなわち、河鱒実文・平松時厚・壬生基修・五条為栄・正親町公董などの公卿、秋月種樹・山内豊誠などの旧藩主がその主唱者であつて、近衛忠房・島津久光などがこれに

明治初年に於ける議會政治

賛成し、中山忠能・嵯峨実愛・大原重徳・中御門経之・伊平慶永・伊達宗城なども極力これに応援した。

かくして明治六（一八七三）年四月三日に、早くも議院開設を建白するものがあり、翌七（一八七四）年一月十五日には『會議の次第』を起草して頒布するものもあり、七年九月二十八日には華族會館で擬國會を開くことがあり、すこぶる熱心に上院議員としての教養を積みつつあつた。

こうした華族仲間の啓蒙運動は、民選議院設立運動や地方における民選議會の実施、乃至は、官界や民間に起つた國憲起草論など、相呼応して、立憲議會政治要望の聲が尋常ではないことを、政府当局者に痛感せしめることが大であつた。

それが結実して、差し當つては、明治八（一八七五）年における元老院・大審院の設立、及び、地方官會議の召集となり、元老院における日本國憲案の起草となり、次いで明治十二（一八七九）年における府縣會町村會の創設となつた。このようにして、漸をもつて立憲議會政治へ進み行くに至らしめたのである。