

# 岩倉具視の政治思想 (七)

大塚 桂

- 一 序論
- 二 思想と行動
  - (以上駒沢法学第三卷第一号)
- 三 幕末維新の政治過程
- 四 岩倉の政治意見書
  - (以上駒沢法学第三卷第二号)
- 五 雄藩の台頭六王政復古へのプロローグ
  - (以上駒沢法学第三卷第三号)
- 七 創業論
- 八 ええじゃないか
  - (以上駒沢法学第三卷第四号)
- 九 王政復古のクーデター
  - (以上駒沢法学第三卷第四号)
- 一〇 国体論
- 一一 財政論
- 一二 皇室財政論
- 一三 地方制度論
  - (以上駒沢法学第四卷第一号)
- 一四 憲法制定意見
- 一五 明治六年の政変
- 一六 憲法制定前史
  - (以上駒沢法学第四卷第二号)
- 一七 諸参議の憲法意見書
- 一八 大隈意見書
- 一九 岩倉の調整

岩倉具視の政治思想 (大塚)

二〇 官有物払い下げ事件

二二 憲法制定

二一 岩倉大綱領

二

## 一七 諸参議の憲法意見書

政府部内では、一八七九(明治二二)年から八一(明治一四)年にかけて山県有朋ら六参議が憲法に関する意見書を三条実美に提出した。各参議の意見書の要点をながめておきたい。

山県有朋(一八三八—一九二二)は、「…地方官会議ヲ開キ…府県郡区ノ会ヲ開ケリ…既ニ斯ニ至ル以上ハ一躍シテ民会ニ及フモ誠ニ其当ナリ然レトモ所謂民会ハ即君民ノ権ヲ分割スル所ニシテ至要至大固リ府県会ノ此ニ非スシテ又且稍其旨趣ヲ異ニスル者ナリ」<sup>(1)</sup>、「今ノ計ヲ為スニ特撰議會ヲ開クハ蓋シ方今政略上ノニ於テ策ノ得タル者ナリ夫レ特撰ナルトキハ其智ニシテ賢ナルヲ撰シテ之ヲ撰拔スルコトヲ得レハナリ今幸ニ既ニ府県会ノ設立アリ其中巨擘ノ者ノ如キハ何レノ府県ニ於テモ見易ク知り易キ所タリ故ニ此等ノ人其徳識アル者ヲ拔テ之ヲ以テ一ノ議會ヲ開キ先ツ国憲ノ条件ヲ議セシメ併セテ天下立法諸種ノ事項ニ涉ラシメ之ヲ数年ノ経験ニ試ミテ果シテ以テ立法ノ大權ヲ寄スルニ足レリトセハ其時ニ至リ変シテ民会トナスモ可ナリ」<sup>(2)</sup>、「民会モ漸次ニ成立シ憲法モ從テ確立スルニ至ラハ…民心ノ政府ヲ奉戴セサル政令ニ甘服セサル動モスレハ猜疑ヲ抱クノ三患將ニ医癒ニ就テ縦ヒ變動アルモ民心ニ顧慮スル患ナカラントス」<sup>(3)</sup>と述べている。山県は有識者の選抜による特撰議會を設けることを提案するが、それは要するに政府の任命による議員から構成されるものであろう。

黒田清隆(一八四〇—一九〇〇)は、国会開設については批判的である。民撰議院設立運動は、「其愛國ノ真情ニ出

ツルニ非スシテ徒ニ之ヲ以テ政府ニ抵抗スルノ具ト為ナリ<sup>(4)</sup>」であるがゆえに、黒田は「国会開設ヲ以テ時機尚早シトスル<sup>(5)</sup>」立場であつた。「我國民法刑法ノ設未タ整備ヲ為サハル<sup>(6)</sup>」是等ノ務宜ク早ク完善ヲ要シ以テ国会ニ先ンスヘキナリ<sup>(6)</sup>とし、国会開設以前に、民法、刑法を整備すべきとも彼は考へてゐる。

山田顕義（一八四四—九二）は、建設的な意見を開陳している。「国体ヲ議定スベキ事」として、「…維新以降五カ条ノ御誓文アリ八年四月十四日ノ詔アリ八年府県会設立ノ布告アリ是皆聖上ノ能ク万国ノ形勢ヲ察シ人民ノ後來ヲ慮リ尊権ノ幾分ヲ割与シ給フ者ニシテ未曾有ノ殊恩ト言ハサル可カラス豈ニ敢テ人民ヨリ政權ニ參センコトヲ求ムルノ理アラランヤ然レトモ專政ハ其害測ルヘカラス不若徐ニ立憲ノ制ヲ定メ永遠不拔ノ基礎ヲ建テ君主ノ大權ニ非ラズンハ変換スヘカラサル者ト為スニ因テ古來ノ慣習ト今時ノ勢トヲ參酌シ人民ニ參政ノ權ヲ許スヘキ者左ノ四條トシ

- 一 法律議定人民一般ノ權利ニ関スル者ニ限ル
- 二 租税徴収並費用報告ノ検査
- 三 費用予算書ノ検査
- 四 国界変換

以テ憲法ヲ仮定シ勅許ヲ得而テ先ツ四五年間ハ元老院ト地方官會議トヲ以テ之ヲ試ミ其実跡ニ就テ可否ヲ考究シ然後憲法ヲ確定シ特命ヲ以テ之ヲ布告スヘシ<sup>(7)</sup>」と人民の參政權を限定的ながら肯定する。

井上馨（一八三五—一九一五）の基本的立場としては、「政体ハ其風土民俗ニ從テ組織スルモノ<sup>(8)</sup>」であるといふにあつた。井上は明治維新以後の政局を回顧して、「政府…ノ狀況ヲ看一看セヨ其威力果シテ人心ヲ威服スルニ足ルカ曰ク

明治ノ初年万事銳進俄然壯兵ヲ握シ強藩ヲ擁セシ時ニ際シテハ其或ハ之ヲ期スヘキモ既ニ今日ニ至テハ威權漸ク萎縮シテ殆ント幕政ニ數歩ヲ讓ルノ状勢アリ然レハ則チ我為政者ノ党力果シテ天下ヲ左右スルニ足ルカ曰ク当初ハ概ネ薩長相協一シテ以テ政府ノ權威ヲ保持セシモ近年來其勢力次第ニ減少セシノミナラス間マ又意見ヲ異ニシテ權力一二出テサルノ憂アリ然レハ則チ德義ノ果シテ人望ヲ收攬スルニ足ルカ曰ク今帝即位ノ初ニ方テ五事ヲ神明ニ誓ハセラレ又明治八年漸次立憲政体ヲ設ルノ聖詔ヲ垂レ從テ府県會ヲ開キ民ニ其地方ノ政務ニ參議スルノ權利ヲ付与セラレシニモ拘ラス巷ニ説キ街ニ議シテ政府ヲ怨望スル者天下到处トシテ之アラサルハナシ」<sup>(9)</sup>と述べる。井上は、「：夫レ国会一タヒ起レハ政府ノ組織自ラ一變シ政策ノ拋ル所亦一定セサルヲ得ス若夫レ依然トシテ政府ノ組織一變セス政策ノ拋ル所一定セサレハ則チ政府ノ安固長ク保ツ能ハス何トナレハ百般政務ノ基タル天下ノ法制又ハ許多事業ノ本タル國庫ノ出納ニ関スルモノハ概ネ国会ノ論定ヲ經サル可ラサルヲ以テ若シ隱然内ニ拋ル所アリテ前後我主義ヲ一ニスル非レハ毎ニ衆論ニ播カサレ一モ我目的ヲ達スル能ハサルヘキナリ夫レ然リ今日国会ヲ起スハ独リ民心ニ從テ以テ國家ノ福利ヲ増進スルノミナラス政府ノ組織ヲ變シ政策ノ拋ル所ヲ定メ以テ明治政府ノ基礎ヲ強固ニスルニ於テ實ニ必用欠ク可ラサルモノナリ」<sup>(10)</sup>と議會開設による政府や政策の轉換を井上は期待する。議會開設こそが政府基礎の強化になるとの判断である。憲法については、「民法既ニ定レハ則チ憲法ヲ制シ以テ王室政府人民ノ權限ヲ判然明画シ即チ基礎定リ經營竣リテ然後始テ國會ヲ開設スヘキナリ」<sup>(11)</sup>と述べた。さらに井上は、

「第一 元老院ヲ廢シ別ニ他日民撰議院ニ對抗スルニ足ル上議院ヲ設立スヘシ」

「第二 其議員ハ華士両族中ヨリ撰拔シテ一百員ヲ限ル其全員ノ幾許ハ公撰ニ付シ若干ハ勅撰ニ出ツヘシ：

第四 民法ヲ編シ憲法ヲ制スルハ挙テ之ヲ議院ニ一任セス別ニ内閣ヨリ若干ノ委員ヲ以テ之ヲ調整シ而後二議

院ニ議決セシ然レトモム：議論三主義以上ニ分派スル時ハ天皇陛下ノ裁決ヲ仰クヘシ：」ことを主張した。

井上は、「国会ヲ起スハ則チ先ツ憲法ヲ定ムルニ在リ憲法ヲ定ムルハ則チ先ツ民法ヲ編スルニ在リ民法ヲ編スルハ則チ先ツ元老院ヲ廃シテ別ニ上議院ヲ設ルニ在リ：今ヤ幸ニ世論ノ国会ニ帰向スルアリ当ニ此機ニ乗シテ之ヲ開キ以テ明治政府ノ基礎ヲ強固ニシ以テ益昭代ノ治化ヲ翼參スヘシ」とし、憲法の制定こそが急務であると理解している。ところで、宮中にあつては、とくに佐々木高行、元田永孚（一八一八—九一）らが最も共感を覚えたのは、国会開設により政府組織を一変させることをめざす井上の意見書であつた。

伊藤博文は、「元老院ヲ更張シ元老議官ヲ華子属ニ撰フ」ことにより、「帝室ヲニ扶持シ旧物ヲ保守スル」ことを主張した。さらに公撰検査官を設置し、「人民ヲシテ進テ財政ノ精確ナルヲ見証セシムル」ことを提言した。伊藤は最終的に憲法は「聖裁ヨリ断シ天下ノ方向ヲ定ムルヲ請フ事」を考へている。さらに、「皇上陛下親シク聖裁ヨリ断シ至誠ヲ開示シ主トシテ天下ニ告クルニ漸次ノ義ヲ以テシ人民ヲシテ明カニ聖謨ノ在ル所ヲ知ラシメタマハンコトヲ祈ル夫立法ノ大柄ヲ分テ人民ト之ヲ公スルハ予奪ノ権一ニ唯陛下ノ時ヲ量リ宜キヲ制シタマフニ在リ而シテ人民ノ敢テ争競逼迫スル所ニ非サルナリ陛下囊ニ漸次ニ立憲ノ政ヲ肇ムルノ詔ヲ敷キ玉フ履行ノ期仍ホ歲月ヲ積累スルノ後ニ在ルヘシ其間操縦手ニ在リ：今誠ニ聖詔ヲ渙発シ大義ヲ昭示セハ天下ノ臣民心ヲ王室ニ存スル者必ス向フ所ヲ知り而シテ無知ノ民亦從テ狂暴ノ為ニ惑ハサルコトヲ免レン」と伊藤は主張するのであつた。

大木喬任は、日本独自の自主憲法制定論者ともいおうか。彼は、「外邦国憲ニ倣ハス帝家ノ事ヲ政体ト區別シ遡リテ之ヲ上世ニ徴シ人ヲシテ上世建國ノ礎ノアル所ヲ思ハシメント欲ス」、「伏テ惟ルニ皇邦建國ノ体此レニ異ナリ天祖詔ヲ垂レ天孫降臨ス是ニ於テカ民ニ定君アリ而シテ君民ノ分判ル蓋シ天孫ノ降臨固ヨリ民ノ為メニスル所以ノ

義ニ外ナラス<sup>(19)</sup>、「帝憲ナル者ハ宜ク皇邦国礎ノ在ル所及ヒ天皇民ヲ安ンスル所以ノ源其他帝室ノ憲章ニ関スル所ヲ明カニスヘシ政体ナル者ハ宜ク三権ノ分別及ヒ設官ノ要旨其他議會ノ綱領ヲ明カニスヘシ」とし、「陛下特制欽定シ以天下ニ示<sup>(21)</sup>」すことを希望し、「陛下速ニ国体審定ノ局ヲ設ケ<sup>(22)</sup>」られることを提言した。

明治一三年一二月時点では、岩倉は早期に国憲を制定しさらには議院の設立すべきであると奏上し、国憲問題については山田、大木両参議に担当させたいと考えていたようである。とくに、山田意見書は単なる政治論ではなくまとまった内容であった。彼はまた明治一四年九月に、『憲法草案』をまとめているが、これもかなり水準の高い内容となっている<sup>(23)</sup>。司法伯の面目躍如たる草案といえる。

- (1) 山県有朋「意見書」『岩倉公実記(下)』六六一頁。
- (2) 同上六六二頁。
- (3) 同上六六三頁。
- (4) 黒田清隆「意見書」『岩倉公実記(下)』六六五頁。
- (5) 同上六六六頁。
- (6) 同上六六六頁。
- (7) 山田顕義「意見書」『岩倉公実記(下)』六六九頁。
- (8) 井上馨「意見書」『岩倉公実記(下)』六七二頁。
- (9) 同上六七三―六七四頁。
- (10) 同上六七五―六七六頁。
- (11) 同上六七六頁。
- (12) 同上六七八―六七九頁。

- (13) 同上六八〇頁。
- (14) 坂本一登「伊藤博文と行政国家の発展」沼田哲編『明治天皇と政治家群像』吉川弘文館 二〇〇二年 二〇六頁。
- (15) 伊藤博文「意見書」『岩倉公実記(下)』六八一—六八八頁。
- (16) 同上六八六頁。
- (17) 同上六八七—六八八頁。
- (18) 大木喬任「意見書」『岩倉公実記(下)』六八八頁。
- (19) 同上六九二頁。
- (20) 同上六九六頁。
- (21) 同上六九六頁。
- (22) 同上六九八頁。
- (23) 家永他編『明治前期の憲法構想』福村書店 二六一—二六八頁。山田顕義憲法草案(明治一四年九月)は、参議の憲法意見書にあつて内容構成ともに抜きんでている。「天ノ保祐ヲ得祖宗ノ遺詔ヲ承ケ以テ万世一系ノ帝祚メル大日本国天皇 特権ヲ以テ憲法ヲ制定シ以テ国家ノ基礎ヲ定メ上下永ク其慶ニ依ラント欲ス汝衆庶夫レ之ヲ遵守セヨ」の前文にはじまり、第一編 国境、第二編国民ノ権理、第三編天皇、第四編大臣参議、第五編議院、第六編裁判権、第七編會計、第八編官省院府県制、第九編補足などの構成となつている。とくに条文については、
- 第一六条「天皇ノ身体ハ犯スヘカラス」
- 第一七条「天皇ハ万機ヲ裁定スルノ権ヲ有ス 大臣参議卿ヲ任免スルノ権ヲ有ス 法律ヲ頒布シ又ハ法律ヲ施行スルニ要用ナル規則ヲ布告スルノ権ヲ有ス」
- 第一八条「天皇ハ陸海軍ヲ指揮スルノ権ヲ有ス」
- 第一九条「天皇ハ武官並ニ文官ヲ叙任免黜ス…」
- 第二〇条「天皇ハ他国ト宣戰講和シ又ハ修交並ニ通商条約ヲ結定スルノ権ヲ有ス」

岩倉具視の政治思想 (七) (大塚)

八

第二条 「天皇ハ大赦特赦減等赦ヲ為スノ權ヲ有ス」

第三条 「天皇ハ：貨幣ヲ製造スルノ權ヲ有ス」

第四条 「天皇ハ議員ヲ召集シ議院ヲ開閉スルノ權ヲ有ス又兩院ヲ同時ニ解散シ又ハ一院ノミ解散セシムルコトヲ得」

第五条 「天皇ハ議事ヲ延会スルコトヲ得：」

第六条 「皇位ノ相続ハ皇統相続法ノ定ムル所ニ從テ相続スヘシ」

第八条 「天皇ハ元老院議院及ヒ民撰議院ノ前ニ於テ憲法ヲ守持シ国政ヲ施為スヘキ旨ヲ宣言スヘシ」

第五条 「兩議院ノ内一議院ノ決議ヲ以テ大臣參議卿ニ於テ左ノ三項ノ罪過アル者ヲ告訴スルコトヲ得 一 憲法ニ背ク者 二 賄賂ヲ受ケタル者 三 叛逆ノ罪アル者」

第三七条 「公案ヲ維持スル為メ又ハ非常急遽ノ場合ニ際シ兩議院閉院中ハ内閣ノ責任ヲ以テ布告ヲ發シ法律タルノ効力ヲ有セシムルコトヲ得：」

などが注目される。これらは、大日本帝国憲法案の策定にあたって、十分に活かされたといつてもよいほどまとまった草案である。

## 一八 大隈意見書

明治一四年一月、三条太政大臣、有栖川宮左大臣、岩倉右大臣らが協議した結果、參議首席である大隈重信(一八三八一—一九二二)に対して諸參議の意見を統一すべきことを命じた。さらに、大隈重信自身は個人的な意見を表明しないままであり、再三催促されたあげく彼は『立憲政体に関する建議』(一九八一年)を有栖川宮左大臣に提出した。大隈は、この意見書を自分と三条、有栖川宮のみの間の備忘録程度にとどめてもらいたいと考えていた。当時政府



にあつて主要な政治課題であつた憲法制定問題の担当大臣は、三条と有栖川宮であり、官有物払下担当は岩倉であつた。岩倉は、国憲案起草の勅語の段階より憲法問題に関与していたのは、前述のとおりである。元老院国憲案にイギリス的な部分があるとして、岩倉が握り潰しにかかったのを大隈はよくわかつていた。したがつて、元老院の国憲案よりさらに進歩的な自分の意見書が、岩倉の目にふれられたならば、その段階で上奏の計画がポシヤルのを危惧したはずである。一方、有栖川宮は元老院議長当時国憲案に関して岩倉に報告することを確約していた経緯がある。そこで、尾佐竹が指摘するように今回も岩倉にすみやかに通報したのであろう。岩倉は大隈建議を有栖川宮から内示されたとき、それが他の参議らの意見と著しくことなつていることに気づいた。

ちなみに、岩倉と大隈との関係は緊密なものであつたとみてよい。岩倉は大隈の才能を高くかつていたのは、周知のことであつた。さらに、大隈の『全国一致之論議』（明治三年九月）においては、中央集権論者であり、絶対君主制論者であつた。このような点で、岩倉と大隈との接点がうまれたとみるべきであらうか。大隈は、

「：我中古皇綱紉解シヨリ政権一二武門ニ帰シ、郡県ノ制変ジテ封建ノ勢ヲ成シ、勢力相軌シ兵威相奪ヒ、其間復綸紀綱常ノ觀ルベキ者ナシ。：於是カ侯伯其私有ノ土地人民ヲ奉還シ、全国漸ク郡県ノ体ニ帰シ、其国ノ守衛其民ノ保護皆皇上下ト其政府トノ委任スル所ナリ。：今各藩ノ所見共同合和、以テ一致ノ政体ヲ帰シ、帝王ヲ報シ国ヲ維持セントスルニアリ」と述べている。地方制度に関しても、岩倉は大隈に意見書の取り纏めを依頼するなどしており、良好な関係がつづいていた。しかしながら、大隈は明治六年政変以降、在野における民撰議院設立運動の高まりをチャンスと判断するや進歩主義的な政治スタンスに変遷していく。明治一四年の段階になると、大隈は一気に勝負に出た。ここに、米納論や外債問題での岩倉と大隈との亀裂が決定的になるや事態は急変した。

『大隈重信奏議書』(明治一四年三月)、いわゆる大隈意見書とはいかなるものであつたろうか。まず、大隈は国会の早期開設を提言する。憲法の制定も議會主導による。

「第一 國議院開立ノ年月ヲ公布セラルベキ事

人心大ニ進テ而テ法制太タ後ル、トキハ其弊ヤ法制ヲ暴壞ス人心猶ホ後レテ法制太タ進ムトキハ法制國ヲ益セズ故ニ其進ム者未タ多カラズ其後ル、者稍々少キノ時ニ当リ法制ヲ改進シテ以テ人心ニ稱フハ則チ治國ノ良図ナリ：法制ヲ改進シテ以テ國議院ヲ開立セラル、ノ時機稍々方ニ熟スト云フモ可ナリ：民智ノ度位ヲ察シ國內ノ清平ヲ謀リ制法ヲ改進シテ以テ漸次立憲ノ政ヲ布カセラルベキ聖勅ヲ執行アラセラレントヲ是レ則チ今日応ニ挙グベキノ大綱應ニ立ツベキノ根本ナリ請フ速ニ議院開立ノ年月ヲ布告セラレ憲法制定ノ委員ヲ定メラレ議事堂ノ創築ニ着手セラレントヲ」<sup>(3)</sup>

大隈は議院内閣制度の導入を主張している。それも、政党内閣制としての展開を期している。

「第二 國人ノ興望ヲ察シテ政府顯官ヲ任用セラルベキ事

：立憲ノ政治ニ於テ興望ヲ表示スルノ地所ハ何ゾ國議院是也何ヲカ興望ト謂フ議員過半数ノ囑望是ナリ何人ヲカ興望ノ婦スル人ト謂フ過半数ヲ形ル政党首領是也抑モ國議員ハ國人ノ推撰スル者ニシテ其ノ思想ヲ表示スル所ナルガ故ニ其推撰ヲ被リタル議員ノ望ハ則チ國民ノ望ナリ國民過半数ノ保持崇敬スル政党ニシテ其領袖ト仰慕スルノ人物ハ是豈興望ノ婦スル所ニアラズヤ然ラバ則チ立憲ノ治体ハ是レ聖主ガ恰当ノ人物ヲ容易ニ叡鑒アラセ給フベキ好地所ヲ生ズル者ニシテ独リ鑒識拔撰ノ勞ヲ免レ給フノミナラズ國家ヲシテ常ニ康寧ノ慶福ヲ享有セシムルヲ得ベキナリ何トナレバ斯クテ撰用セラレタル人物ハ人民参政ノ地所ナル國議院ニ於テ過半数ヲ占有スルガ故ニ外ニハ則チ立

法部ヲ左右スルノ權ヲ握リ又聖主ノ恩寵ヲ得テ政府ニ立チ自党ノ人物ヲ顯要ノ地ニ配布スルガ故ニ内ニハ則チ行政ノ實權ヲ操ルヲ得ベシ是ヲ以テ内外戻ラズ庶民一源ヨリ発シ事務始テ整頓スベケレバナリ<sup>(4)</sup>

「立憲政体ノ妙用ハ其実ニ在テ其形ニ存セズ立法行政司法ノ三權分離シ人民ニ参政ノ權理ヲ付与スルハ是レ其形ナリ議院最盛ノ政党ノ領袖タル人物ヲ延用シテ之ヲ顯要ノ地位ニ置キ庶政ヲ一源ニ帰セシムル者ハ是レ其実ナリ若シ其形ヲ取テ而テ其実ヲ捨テバ立憲ノ治体ハ徒ニ国家紛擾ノ端緒ヲ啓クニ足ルノミ然ラハ則チ：君主ガ人材登用ノ責任ヨリ論ズルモ一國康寧ノ政理ヨリ論ズルモ列國治乱ノ実例ニ鑑照スルモ政府ノ顯官ニハ議院中ナル多数最盛政党ノ領袖タル人物ヲ任用アラセラレザル可ラズ」<sup>(5)</sup>

「内閣ヲ新ニ組織スルニ当テハ聖主ノ御親裁ヲ以テ議院中ニ多数ヲ占メタリト鑒識セラル、政党ノ領袖ヲ召サセラレ内閣ヲ組立ツベキ旨ヲ御委任アラセラル可シ然ルトキハ是ノ内勅ヲ得タル首領ハ其政党中ノ領袖タル人物ヲ顯要ノ諸官ニ配置スル組立ヲ為シ然ル後公然奉勅シテ内閣ニ入ルベシ」<sup>(6)</sup>

「内閣ヲ組立ル所ノ政党稍議院ニ失勢スルトキハ：庶政一源ニ出ルコト能ハザルガ故ニ失勢政党ハ是時ヲ以テ退職スルヲ常トス

斯ク失勢ノ：政党勢威ニ眷恋シ猶ホ行政部ヲ去ラザル時決議ヲ為サン事ヲ動議スベシ是ノ動議ニ從ヒ処決シテ而シテ失信用ナリト決スル時ハ議院ヨリ聖主ニ對シ内閣既ニ信用ヲ議院ニ失フ速ニ親裁更撰アルベキ旨ヲ請願スベシ失勢政党猶ホ退職セザルトキハ聖主ハ議院ノ求メニ応ゼラレ之ヲ罷免セラルベシ」<sup>(7)</sup>

大限は官僚制度に關しても言及し、政治的任命官吏と職業官吏とを設けるべきとする。

### 「第三 政党官ト永久官ヲ分別スル事

…官吏中ニ於テ其職指命ヲ司テ細務ヲ親報セザル者ト指命ニ服事シテ細務ヲ親執スル者トヲ區別シ甲ヲ政党官トシテ政党ト共ニ進退シ乙ヲ永久官則チ非政党官トシテ終身勤続ノ者タラシムベシ又上等官人ノ中ニ於テ其地位重職ニ在リト雖モ一國ノ治安公平ヲ保持スル為ニ政党ニ関与セシムベカラザル者有リ是等ヲバ中立永久官トナシ一種ノ終身官トナスベシ

政党官ノ種類ヲ略記スレバ參議各省卿輔及諸局長侍講侍從長等はナリ以上ノ政党官ハ大概議員トシテ上下院ニ列席スルヲ得ル者トス…永久官ノ種類ハ各官庁ノ長次局長ヲ除テ以下ノ奏任官及属官等は等ノ官人ハ議員タルヲ得ザル者トス…

中立永久官ハ三大臣(政党ニ関与セズ聖主ヲ輔佐シ奉リ内閣組立ノ為メ最盛政党ニ内勅ヲ下サル、等ニ於テ顧問ニ備リ公平ニ国益ヲ慮ラレンガ為メ其非政党官タラン事ヲ望ム且大臣ハ三位ト与ニ無人則闕ノ官ト定メラレテ可ナルベシ)及ヒ軍官警視官法官是ナリ以上三種ノ職ハ皆国内ノ治安公平ヲ保持スルニ在ルガ故ニ其公平中立ノ令徳ヲ備ヘン事ヲ欲スベシ<sup>(8)</sup>

大隈は国会が開設されたならば世論の後押しにより自身が議会で多数派を形成し内閣を率いて憲法を制定するプランを有していた。

「第四 宸裁ヲ以テ憲法ヲ制定セラルベキ事

…今ヤ無前ノ治体ヲ天下ニ施サレント欲スルニ当リ其完成ニ緊要ナルハ社会康寧ノ秩序ナリ…宸裁ヲ以テ憲法ヲ制定セラレ是ニ依而国議員ヲ招集セラレン事ヲ欲ス右憲法ノ制定ニ付テハ内閣ニ於テ委員ヲ定メラレ速ニ着手セラレンコトヲ冀望ス

憲法ノ制定ハ重要ナル条件ニシテ就中上院ノ組織下議員ノ撰挙權被撰挙權等ニ至ツテハ最深密ノ用意ヲ要ス：  
 憲法ハ二様ノ性質ヲ具備センコトヲ要ス二様トハ何ゾ其第一種ハ治國政權ノ帰スル処ヲ明ニスル者ナリ其第二種  
 ハ人民各自ノ人權ヲ明ニスル者ナリ政党ノ政行ハレテ而シテ人權ヲ堅固ニスルノ憲章ニアラズンバ其間言フ可カラ  
 ザルノ弊害アラン是レ則チ人權ヲ詳細スルノ憲章ヲ憲法ニ添付セント欲スル所以ナリ<sup>(9)</sup>

大隈は明治一五年選挙実施、一六年国会召集というスケジュールを示す。

「第五 明治十五年末ニ議員ヲ撰挙セシメ十六年首ヲ以テ國議院ヲ開カルベキ事

…立憲政治ノ真髓ハ政党ノ政タル：立憲ノ政ハ社会ノ秩序ヲ紊ラズシテ國民ノ思想ヲ平穩ニ表示セシムルニ在リ  
 …立憲ノ治体ヲ定メラルヽヲ公示セバ政党ノ萌芽ヲ發生スルコト応ニ速ナルベシ：議員開立ノ布告ハ太夕速カナラ  
 ン事ヲ要ス開立ノ時期ハ率然急遽ナルベカラズ是等ノ事理ニ因テ考案スレバ本年ヲ以テ憲法ヲ制定セラレ十五年首  
 若シクハ本年末ニ於テ之ヲ公布シ十五年末ニ議員ヲ召集シ十六年首ヲ以テ始メテ開立ノ期ト定メラレンコトヲ冀望  
 ス斯ノ如クンバ以テ太過ナルベキヲ信ズルナリ<sup>(10)</sup>

最後に、大隈は施政の方向性を確立すべきという。

「第六 施政ノ主義ヲ定メラルベキ事

…立憲ノ治体定立セラレ國人ノ輿望ヲ察シテ政府ノ顯官ヲ任用セラルヽニ至ルトキハ則チ政党成立セザルベカラズ  
 政党ヲ成立セント欲スルトキハ則チ其持張スル施政ノ主義ヲ定メザルベカラズ故ニ現内閣ヲシテ一流ノ政党ヲ形ル  
 者タラシメント欲セバ故ニ國議院設立ノ年月ヲ公布セラルヽノ後ニ於テ直ニ現在内閣ノ施政主義ヲ定メラレン事ヲ  
 切望ス<sup>(11)</sup>」

これまでに意見書をものすることのほとんどなかった大隈が「意見書」を書いたこと自体、めずらしい。その結果として、ボロが出てしまったということであろうか。この当時、大隈は首席参議であり、薩長のバランスをとる役割を期待されていた。しかし、大隈は急進的な意見書をまとめるにいたったのはどうしてであつたらうか。まず、自身の意見の表明は、諸参議の動向をみ定めてからと考えていた。というのも、在野の国会開設、憲法制定の動向を見定めていたからである。また、熱海会談の後、大隈は伊藤、井上馨のバックアップがえられるはずだとの読みがあつた。さらに、大隈は岩倉の信任があり、有栖川宮との関係もあつたことから、一気に上奏に及ぶことで自身の意見が通るであろうとの読みと自負があつた。しかしながら、岩倉と大隈との関係は、岩倉の主張する米納論に大隈が反対したことや、大隈の外債募集に対して岩倉が反対したことなどから、徐々に亀裂は生じてきていた。また、明治一二年一二月に伊藤が憲法意見を提出する際には事前に大隈との協議をしていたが、逆に大隈は伊藤や井上に一切内密にして意見書を提出していた。ここにも、伊藤の反発をまねいた一因があるであろう。しかし大隈サイドからすれば、薩長派からする敵意が日増しに激しくなる状況があり、この動きをかわすために極秘裡に意見書提出となつたはずである。

かなり斬新な意見をもつていた井上馨や伊藤であつたとしても、大隈が民権派の勢力を背景にしていたので、警戒せざるをえなかつた。従来の薩長均衡による政府を転覆させ、政治的主導権を握ろうとしたと目に映つたからである。<sup>(13)</sup>

ここで、『大隈意見書』と『交詢社私擬憲法案』との関係についておさえておきたい。『私擬憲法案』(明治一四年四月)における、

「第一条 天皇ハ宰相並ニ元老院国会院ノ立法兩院ニ依テ統治ス」

「第二条 天皇ハ聖神ニシテ犯ス可ラザルモノトス政務ノ責ハ宰相之ニ当ル」

「第七条 天皇ハ内閣宰相ヲ置キ万機ノ政ヲ信任スヘシ」

「第九条 内閣宰相ハ協同一致シ内外ノ政務ヲ行ヒ連帶シテ其責ニ任スヘシ但シ其事一宰相ノ処置ニ出テ他ノ宰相ニ関セサルモノハ此ノ限ニアラス」

「第十二条 首相ハ天皇衆庶ノ望ニ依テ親シク之ヲ撰任シ其他ノ宰相ハ首相ノ推薦ニ依テ之ヲ命スヘシ」

「第十七条 内閣ノ意見立法兩院ノ衆議ト相合せサルトキハ或ハ内閣宰相其職ヲ辞シ或ハ天皇ノ特權ヲ以テ国会院ヲ解散スルモノトス」<sup>(14)</sup>

などの条文が注目される。これらは、大隈の主張と相似しているのはいうまでもない。また、『大隈意見書』と小野梓の『今政十宜』との関係も指摘できる。

小野梓『今政十宜』(明治一四年三月)では、

「 第一 宜変内閣之組織

：抑制も我邦ノ内閣を組織するや常に天皇の勅撰に出で、其事甚ダ重しと雖ども、敢て同派の人を撰択して之に任じ給ふと云ふに非らず。随て其之を組成する諸大臣の如きも亦未だ必しも同一政略を貴とぶの人に非らざる也。故に内閣諸大臣十余人の中その所見往々にして相同じからず。偶々有用の方向恒に純一の進路に出でず、一張一弛、昨左今右、動もすれば内閣所操の主義なきを疑はしめ、其蹟頗る活発有為の実を失す。抑も亦惜しむべき也。梓今顧みて泰西諸邦置く所の台閣なる者を看るに、大抵首相たる者其党人に就て之れが器識ある者を択び之を組成し、

随て閣内の諸員みな政略の方向を同ふし、加ふるに首相これを上に統帥するの實力あれば、施政常に一定の方向に向て進動し、未だ曾て朝東暮西するの弊あらざるのみならず、其蹟に於ても亦頗る活発有為の實あり。<sup>(15)</sup>と論じている。交詢社案も小野案も、イギリス流の議院内閣制度を提案している。さらに、世論や政党を前提とする政治を提言している。大隈意見書は、両案と関係があると断定してもよいのである。姜範錫は、「大隈奏書の立憲政体の運用(案)に関する部分と『今政十宜』の財政・外交に関する個別的的政策を除く政治一般の原則に関する部分がびつたりと照応している。そして『今政十宜』の政治一般原則に政党概念を全面的に導入して記述すると大筋において大隈奏書の実質的側面の内容の展開となるのである」とみているところである。<sup>(16)</sup>

- (1) 尾佐竹『日本憲政史』二八五頁。
- (2) 大隈重信「全国一致之論議」由井正臣・大日方純夫校注『日本近代思想体系三 官僚制 警察』三七―三八頁。
- (3) 大隈「奏議書」日本史籍協会編『大隈重信関係文書(四)』東大出版会 一九七〇年 二三一―二三二頁。
- (4) 同上二三三―二三四頁。
- (5) 同上二三五―二三六頁。
- (6) 同上二三六頁。
- (7) 同上二三七頁。
- (8) 同上二三九―二四〇頁。
- (9) 同上二四一―二四二頁。
- (10) 同上二四二―二四三頁。
- (11) 同上二四四頁。



- (12) ジョージ・アキタ(荒井孝太郎・坂野潤治訳)『明治立憲政と伊藤博文』東大出版会 一九七一年 八六頁。辻清明『新版日本官僚制の研究』東大出版会 一九八六年 九六―九七頁。
- (13) 尾佐竹『日本憲政史』二八六頁。
- (14) 交詢社「私儀憲法案」家永他編『明治前期の憲法構想』一六二頁。
- (15) 小野梓『今政十宜』早稲田大学大学史編集所編『小野梓全集(第三卷)』早稲田大学 一九八〇年一一―一二二頁。なお、小野梓ならびに福沢諭吉が、近代日本の政治学史上実証的研究の先駆者として、蠟山政道(二八九五―一九八〇)は評価している(『日本における近代政治学の発達』新泉社 一九七〇年 四九―五九頁)。福沢の学風はイギリス流のそれであり自然的な色彩がある。小野はベンサム流の功利主義の立場にある。
- (16) 姜範錫『明治一四年政変』朝日新聞社 一九九一年 一二五頁。

## 一九 岩倉の調整

岩倉は憲法問題をきつかけに、閣内不統一となり瓦解してしまうことをなんとしても回避したかった。天皇親政や維新の成果が、国憲の制定前にもろくも崩れ去ってしまうのを、彼は危惧した。そこで、岩倉は憲法問題を穏便な形で收拾しようところろみた。そもそも、大隈が意見書を提出したのはいつの頃であつたらうか。『有栖川宮日記』では、三月三〇日と三月三一日に岩倉と面会しており、この時期に大隈が意見書を提出し、すみやかに有栖川が岩倉に情報を寄せたのではないかと推測される。<sup>(1)</sup>元老院国憲按起草時より、憲法問題については岩倉に相談すると約束していた有栖川宮だけに事態の急変に即応した行動とみるべきであろう。伊藤は大隈が意見書提出を見送っていることに対して反発しており、意見書提出前に是非とも事前に協議したい旨大隈に申し入れてもいる。岩倉は

大隈に対して、「過日鳥渡申入候伊藤苦情云々ノ末今日建言有之候…三大臣相談前示談致し度存候事に候」(明治一四年三月一四日大隈宛て書簡<sup>(2)</sup>)、と書き送っている。さらに、岩倉は大隈に対して意見書の取り扱いについて自重すべきことを働きかけている。もし大隈が伊藤に意見書に内容について話をしていないならば、善後策を協議したいということであろう。

「内密一筆申入候昨日は午後四時より伊藤入来数時間内談種々之談に涉候得共今日之儘にては所詮不可保との見込にて有之就ては貴卿意見書之事未だ御咄し無之候は、幸其前得と御内談申度存候事に候」(三月三一日付大隈宛書簡<sup>(3)</sup>)

一方で、三条実美も伊藤に対して、以下のように働きかけている。

「…昨日御評議之一件岩倉右大臣少々不平之形況に付甚苦慮致候に付今日行向面談候処、実は該事件は同卿頗熱心にて、頃日来大隈、足下、井上等へも被遂内談候未故、昨日は異議も有之間敷と被存候処、種々議論も有之、旨趣も貫徹不致段甚遺憾之由。乍併該事件に付内閣紛紜の情態他に漏泄致候而は意外之物議も相生し候而は甚不可燃に付何とか速に決定有之度、夫迄は自身出勤も不到との談に有之、到底詔書或御沙汰書両様之内にて被行候は、異論無之との事に候。…何卒足下御見込之通御沙汰書にて草案調製相頼度…」(三月六日付書簡<sup>(4)</sup>)

さらに、岩倉は伊藤宛て書簡(三月二七日)で、「政体上云々件も旧冬来其儘空敷打過不都合之事に候。既に此程井上見込み段々申入候次第、何分此儘に而は不相済今日か明朝は大隈え催促之心得に候。…」<sup>(5)</sup>と述べ、大隈に対して早急に意見書を提出すべきことを催促するとしている。

おそらくは、三月下旬に『大隈意見書』が提出されたが、内容が急進的すぎるあまり問題化してくる。伊藤と大

限との当事者間での調整は難航し、伊藤は岩倉宛て（七月二日）に「大隈此節の建白熟読仕候処、実に意外之急進論にて、とても魯鈍の博文輩驥尾に随従候事は出来不申、且又現今将来の大勢を観察仕候主眼も、甚相違仕候。：当官御放免を奉願候外幾回熟考仕候ても手段無御座候<sup>6</sup>。」と、自身の首をかけて『大隈意見書』の抹殺、あるいは大隈追放をせまった。

岩倉は再度、伊藤と大隈間の話し合いを求めた。その結果、大隈は意見書を撤回するに至った。大隈は忿懣やるかたなかつたはずである。世論を背景に一気加勢に国会開設、憲法制定の主導権をとれるはずだと、大隈はふんでいたからである。さらに、旧公家たちの「ぶらかし」にいっぱいわされた思いもあつたであろう。

岩倉はあらたまつて、天皇中心の政治体制の構想を推進していく必要性を痛感した。ここに、「岩倉大綱領」（七月六日）のとりまとめ作業が着手される。

- (1) 『熾仁親王日記』四二一・四二三頁。
- (2) 岩倉「書簡」『岩倉具視関係文書（七）』一二九—一三〇頁。
- (3) 同上 一三一頁。
- (4) 三条実美「書簡」伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書（五）』塙書房 一九七五年 一二七頁。
- (5) 岩倉「書簡」『伊藤博文関係文書（三）』塙書房 一九七七年 九七頁。
- (6) 『伊藤博文公伝（中）』二〇七—二〇八頁。

## 二〇 官有物払い下げ問題

憲法問題が政府部内でケリがつき一段落しているさなか、七月下旬には官有物払下問題が浮上してきた。この問題は、黒田清隆が五代友厚（薩摩一八三五—一八五）と中野梧一（長州一八四二—一八三）の経営する関西貿易商會に無利息三〇カ年賦の三八万円余りで払い下げのことを閣議に提案したことに始まる。有栖川宮と大隈は大反対したものの、決定はくつがえらなかつた（一四年七月二八日）。大隈は、この一件をリークした。「東京横浜毎日新聞」「郵便報知新聞」「東京日々新聞」等が、払い下げ問題を取り上げ追求した。<sup>(1)</sup>

大隈にとつてみれば、首席であるにもかかわらず、外債問題を握り潰され、憲法問題では自重を求められ、さらには開拓使問題でもはじかれてしまい、内心はおもしろくはなかつたはずである。それだからこそ、在野グループとの提携を模索し、官有物事件を政治問題化した。この当時、在野の民権運動は政局をリードしていたのはまぎれもない事実であり、薩長政権はその対応に苦慮していた。そこで、大隈は、「伊藤に対して、内閣の一致を求めるがために自家の意見を撤回したるに拘らず、福沢門下を率いて陰に陽に国会急設論を鼓吹し、斯くの如くにして世論の力を藉りて台閣に於ける己れの地位を堅くし、能ふべくんば内外相呼応して政府を一掃し、併せて自家の被れる汚名を払拭せんと試みたり」とする政治的行動をとつたのであつた。政府は官有物問題で世論に突き上げられ、その対応に腐心していた。三条では事態の收拾はおぼつかなく、岩倉に頼らざるをえなかつた。

三条実美は岩倉宛て書簡（明治一四年九月六日付）で、「大隈氏建言已來専ら福沢党之気脈内部ニ侵入之事ニ至テハ一同憤激之模様ニ有之候間此般ハ到底大隈氏と一和ハ難整必内閣破裂之場合ニ切迫致候事と存候<sup>(3)</sup>」とし、京都で静

養中の岩倉の出馬をつよく求めた。九月一八日には、参議山田顕義が京都に出向き、「大隈参議ハ河野農商務卿ト相共ニ計議シ党与ヲ樹立シ内閣ノ組織ヲ變更シ其建議ノ如ク来十六年ヲ以テ国会ヲ開設センコトヲ企図シ在野ノ民権論者ト始終其連絡ヲ通シテ以テ謀ルト云フ又開拓使官有物件ノ処分ニ就キ物議ノ喧囂ヲ招キシ原因ハ大隈党与ノ富豪カ金千万円ヲ各新聞社及各政談者流ニ投与シ官有物件ノ処分ヲ以テ非理ナリト痛論シテ政府ヲ攻撃セシムルニ起ルト云フ：官有物件ノ処分ニ関スル物議ハ枝葉ナリ今マ憲法編成ニ従事シ国会開設ノ期ヲ根幹ト爲ス因テ車駕還幸ノ日ヲ待テ速ニ其議ヲ決行セラレンコトヲ乞フ」と岩倉のリーダーシップによる問題の解決を促した。山田は、大隈路線を採用すれば反大隈参議は辞任するであろうこと、大隈を追放するしか解決策はないことを提示し、最終判断を岩倉にせまった。大津淳一郎は、「此際、岩倉具視の不在は、薩長党の不利とする所なり。他無し、当時内閣の危機に処して大事を決するものは、首として岩倉の英断に待たざる可からず、而も岩倉は、事実に於て最とも、陛下の御信任を厚うし、且つ薩長派の信頼する所と爲りしを以てなり」と指摘している。

明治一四年一〇月一日夜、御前会議が開催された。出席者は、三条、有栖川宮、岩倉、寺島、山県、伊藤、黒田、西郷従道（二八四三—一九〇二）、井上馨、山田であつた。参議七名は連名で『憲法意見書』を提出した。

「…抑立憲ノ政体ヲ創ムルハ前古未曾有ノ大局ニシテ尚且後來万世ノ鴻業ヲ成サントス其或経画未タ周カラス基趾未タ固カラスシテ匆率事ニ從ヒ毫釐ノ差或ハ千里ヲ誤ルニ至ラハ大計一タヒ左シテ復タ回スヘカラス是レ宜ク設備慎重舉行序ニ循フヘクシテ其間仍ホ数年ヲ要セサルヘカラス：憲法ヲ定ムルノ標準ニ至テハ臣等竊ニ以為ク建国ノ本各源流ヲ殊ニス彼ヲ以テ此レニ移スヘカラス祖宗基ヲ創メ伝フルニ神器ヲ以テス民ト之ヲ守ル万世不易ノ道ナリ：我国体ノ美ヲ失ハス広ク民議ヲ興シ公ニ衆思ヲ集ムルモ而モ我皇室ノ大権ヲ墮サス乾綱ヲ総攬シ有極ヲ建立シ

以テ万世不拔ノ基ヲ垂レンコトヲ 立憲君治ノ国其ノ以テ其趾ヲ強固ニスル所抑亦道アリ一ニ曰元老院ノ設貴族老成ノ組織スル所タリ二ニ曰陸海軍ハ帝王ノ親ヲ統帥スル所タリ：憲法ヲ定ムルニ国体ヲ重ンスルハ篤ク祖宗ノ偉業ヲ守ル所以ナリ元老院ヲ更張シ皇族及華士族ヲ以テ之ニ充ルハ國ノ基趾ヲ固クスル所以ナリ元老院ノ組織既ニ更張ヲ經ハ予定ノ期ニ依リ国会を開設シ互相平衡シテ偏重ナキヲ得ン其軍制ヲ肅シ軍心ヲ一ニスルニ至テハ則又國ヲ衛ルノ要ヲ以テ緩クスヘカラル者ナリ：」<sup>(6)</sup>

この『意見書』は、『岩倉大綱領』を敷衍したものと云える。<sup>(7)</sup> 岩倉意見書も七参議意見書も、執筆者は井上毅であるから、当然といえは当然である。具体的には、天皇の軍統帥権の確立を志向しており、さらには、天皇親裁を実現し、その藩屏となるべき元老院(上院)の創設を建言している。いわば、岩倉意見書を御前会議で承認し、憲法制定の方針を明確化したといえる。この段階で、「憲法制定の方向を決断できる勢力」<sup>(8)</sup> といわゆる憲法制定勢力<sup>(9)</sup> がすでに存在していたこと<sup>(10)</sup> になろうか。

明治一四年一二日には、『国会開設の詔』がだされた。明治二三年に議会開設が規定方針となった。同日、大隈は参議を辞任し下野した。

当時の政権内部については、坂野潤治の説明をみてみよう。「参議、開拓長官の黒田清隆が、大久保亡き後の薩派を代表して、政策的にも人間的にも大隈を支えようとしたが、状況の不利に加えて、黒田には大久保ほどの声望がなかった。このような状況の下で、一時は木戸と離れて大久保に接近していた長派の伊藤博文が井上と結んで、黒田、大隈を凌ぐ勢力を築きかけていた。健全財政主義と上からの立憲制移行という井上の持論に乗る形で、伊藤が明治政府の中心に据わりはじめたのである」<sup>(8)</sup>と。つまり、政府部内での権力闘争の面からすれば、夔の考察するよ

うに、「大隈が薩長主導政権における『伴食的』立場をいさぎよしとせず独自路線に踏み切った。伊藤らの不満を承知の上で事前協議なしに自己の政治的信条の上奏を試みたことになる。共同路線を破棄した以上、協議することはなかったのである。大隈が薩長体制からの離脱を決意したとき政変は芽生えたといえよう」<sup>(9)</sup>。さらに、伊藤が大胆な反大隈行動に打って出たのも、アキタの指摘にしたがえば、「伊藤と大隈は結局政治家であり、伊藤の示したこれらの反発も、明治政府内の最高の地位に対する最大の対抗者に対する権力的行動をごまかし、これを正当化するためのものであったといえないこともない。歴史における自らの役割に対する自尊心と自意識の強かった伊藤はまた、大隈の行動を、自分一人で良い者になろうとする無節操な企みと見て心証を害されたに違いない」<sup>(10)</sup>からである。

岩倉が憲法制定に積極的に取り組む理由としては、いかなることがあつたらうか。

第一 国会開設については、大隈⇨伊藤⇨井上馨の提携のもと、これを推進すべく話し合われてきた。しかし、進捗状況にあきたらず、一気に国会開設に大隈が乗り出してきたことにより、政治的主導権が奪われやしないかを岩倉は憂慮したことがある。<sup>(11)</sup>

第二 当時の政権内のバランスを、岩倉は考えた。大久保死後、岩倉は大隈を信頼し、大隈を薩長の調和と均衡のハガネと考えていた。ところが、この時期になると「薩長と大隈とは両立しない、彼を立てれば此を捨てねばならぬといふ対立の勢が明白に示された時に、彼はたうとう大隈を捨てて薩長を援けたのである。…当時の時勢を見れば、全く無理ならぬことで、岩倉のみを咎められない。要するに彼は明治政府の平和のために、…権衡を以て軽重を量り、小の虫：薩長を大の虫と考えた…を殺すの止むなきに至つたのである」<sup>(12)</sup>。

第三 岩倉は、元老院の国憲按の進歩的部分（イギリス的）があることをもって、つぶしにかかった。同様に、イ

ギリシ的なシステムを採用しようとする大隈意見書を容認することは断じてできなかった。

第四 岩倉は国学を自己の思想的バックボーンに定めていた。岩倉にしてみれば、肇国の神話にある天孫降臨の神勅こそが根本規範として定まっていたと考えていたはずである。<sup>(13)</sup> 岩倉は、万世一系の天皇Ⅱ国体とする憲法こそが、早期に制定されるべきとした。

以上の諸点があげられるであろう。明治一四年政変後は、政権の薩長色を前面に打ち出していった。ところで、肥後の大隈という異分子を排斥し、薩長が手を結んだという単純な構図ではなかった。この段階になると、いわゆる宮廷グループⅡ侍補グループの台頭がみられた。明治一四年政変は大隈追放、国会憲法問題、政府組織改革(省卿分離)などが複合的に絡み合っているが、実はそれらは宮廷派の主張であった、薩長派反対運動の宮廷派・中政党をめぐる政治状況を研究した業績として梅溪昇『明治前期政治史の研究』(未来社、一九六三年)がある。本稿では、それらの関連性については省略する。

- (1) 後藤靖『自由民権』中央公論社 一九七二年 一六二―一六三頁。
- (2) 板垣退助『自由党(中)』六一―六二頁。
- (3) 三条「書簡」『岩倉公実記(下)』七五三頁。
- (4) 『岩倉公実記(下)』七五四―七五五頁。
- (5) 大津『大日本憲政史(第二卷)』四四八頁。
- (6) 「憲法意見書」『岩倉公実記(下)』七七五―七七八頁。
- (7) 姜範錫『明治一四年の政変』一九八頁。
- (8) 板野『近代日本の国家構想』岩波書店 一九九六年 八四頁。



- (9) 姜範錫『明治一四年政変』二〇〇頁。  
 (10) アキタ『立憲政と伊藤博文』八三頁。  
 (11) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』吉川弘文館 一九九一年 五〇頁。  
 (12) 大隈『大隈伯昔日譚』二六五―二六六頁。  
 (13) 稲田陽一『国制史における天皇論』信山社 一九九六年 一一六―一二七頁。

## 二一 岩倉大綱領

岩倉は聖断をもつて憲法制定の方針を立てることによつてしか、難局を打開すべき手立てはないと考えた。岩倉は、三条ならびに有栖川宮熾仁親王を通じて天皇に意見を内奏した。憲法の制定手続きについて、「一 公然ト憲法調査委員ヲ設ケラルゝ事 二 宮中ニ中書局又ハ内記局ヲ置カレ大臣一人其總裁ヲ命セラレ内密ニ憲法ヲ起草シ成案ノ上内閣ノ議ニ付セラルゝ事 三 大臣參議三四人内密ニ勅旨ヲ奉シ憲法起草シ成案ノ上内閣ノ議ニ付セラ<sup>ル</sup>事」<sup>(1)</sup>を建議した。さらに、憲法の成案をまとめるに際しての指針を、以下の「大綱領」として提案した。

「一 欽定憲法之体可被用事

一 帝位継承法ハ祖宗依頼ノ遺範アリ別ニ皇室ノ憲則ニ載セラレ帝国ノ憲法ニ記載ハ要セサル事

一 天皇ハ陸海軍ヲ統率スルノ権ヲ有スル事

一 天皇ハ宣戰講和及外國締約ノ権ヲ有スル事

一 天皇ハ貨幣ヲ鑄造スルノ権ヲ有スル事

一 天皇ハ大臣以下文武重官任免ノ権ヲ有スル事

岩倉貞視の政治思想 (七) (大塚)

一天皇ハ位階勲章及貴号等授与ノ權ヲ有スル事

一天皇ハ恩赦ノ權ヲ有スル事

一天皇ハ議院開閉及解散ノ權ヲ有スル事

一大臣ハ天皇ニ対シ重キ責任アル事

一法律命令ニ大臣署名ノ事

一立法ノ權ヲ分ツ為ニ元老院民撰院ヲ設クル事

一元老院ハ特撰議員ト華士族中ノ公撰議員トヲ以テ組織スル事

一民撰議院ノ議員選挙法ハ財産ノ制限ヲ用ウル事

一歳計ノ予算政府ト議院ト協同ヲ得セサルトキハ総テ前年ノ予算ニ依リ施行スル事

一臣民一般ノ權利及義務ヲ定ムル事

一議院ノ權限ニ関スル事

一裁判所ノ權限ニ関スル事<sup>(2)</sup>。

ボダン (Jean Bodin, 1530-96) は、絶対主義のイデオログとして知られる。彼は君主主權を①立法權、②外交權、③官吏任命權、④裁判權、⑤恩赦權、⑥貨幣鑄造權、⑦課稅權、⑧服從要求權などを總稱したものと<sup>(3)</sup>して体系化した<sup>(3)</sup>が、岩倉大綱領にも君主たる天皇の主權 (力) の構想がはつきりとみられる。

岩倉は、「大綱領」の大項目をさらに詳細に説明した「綱領」もあわせて提出している。

「憲法起草可被仰出ニ付テハ起草委員タル者ノ意想ヲ用キ一家ノ私議ヲ雜ヘ候様之事無之筈ニ候ヘ共大体ノ目的

予メ一定イタサス候テハ徒ニ架空ノ議ヲ費シ或ハ主義ヲ誤ルニ至ルモ難計候歟ト深ク憂慮仕候因テ左之重大之条々先以聖衷ヨリ断セラレ起草委員ニ下付セラレ其他ノ節目ハ右根本之主義ニ拠リ起草致候様被仰出可然ト存候事

### 綱 領

一 欽定憲法之体裁ヲ被用事

一 欽定國約之差別ハ別紙ヲ以テ具陳スヘシ

一 漸進之主義ヲ失ハサル事

一 付欧州各国之成法ヲ取捨スルニ付テハ字國之憲法尤漸進之主義ニ適スル事

一 字國之最初ニ憲法ヲ発スルニ當テ紛紜ヲ生セシ事跡ハ別ニ具陳スヘシ

一 帝室之繼嗣法ハ祖宗以來ノ模範ニ依リ新タニ憲法ニ記載スルヲ要セサル事

一 聖上親ラ陸海軍ヲ統率シ外国ニ對シ宣戰講和シ外国ト條約ヲ結ヒ貨幣ヲ鑄造シ勲位ヲ授与シ恩赦ノ典ヲ行ハセ

ラル、等ノ事

一 聖上親ラ大臣以下文武ノ重官ヲ採擷シ及進退セラル、事

一 付内閣宰相タル者ハ議員ノ内外ニ拘ハラサル事

一 内閣ノ組織ハ議院ノ左右スル所ニ任セサルヘシ

一 大臣執政ノ責任ハ根本ノ大政ニ係ル者 政体改革、疆土ノ分割讓与、議院ノ開閉、和戰ノ公布、外国條約ノ重大事ノ類ヲ根本ノ大政トスヘキ歟 ヲ除ク外主管ノ事務ニ付各自ノ責ニ歸シ連帶責任ノ法ニ依ラサル事

一 付法律命令ニ主管ノ執政署名ノ事

- 一 立法之権ヲ分タル、為二元老院民撰議院ヲ設ケラル、事
- 一元老院ハ特撰議員ト華士族中之公撰議員トヲ以テ組織スル事
- 一 民撰議院ハ撰挙法ハ財産限制ヲ用ウヘシ
- 但華士族ハ財産ニ拘ハラサルノ特許ヲ与フヘキ事
- 一 凡ソ議案ハ政府ヨリ発スル事
- 一 歳計之予算ニ付政府ト議院ト協同ヲ得スシテ徵稅期限前ニ議決ヲ終ラサル歟或ハ議院解散ノ場合ニ当ル歟又ハ議院自ラ退散スル歟又ハ議院之集会定メタル員数ニ滿タスヘシテ決議ヲ得サルトキハ政府ハ前年ノ予算ニ依リ施行スルコトヲ得ル事

一 一般人民之權利各件 各国ノ憲法ヲ参酌スヘシ<sup>(4)</sup>

さらに、「意見第一」では、

「…今我カ国ニ於テ立憲ノ政ヲ起シ国会ヲ設立セント欲セハ事誠ニ係ル是レ宜ク一進シテ英国ノ政党政府ニ模倣シ執政ノ進退都テ議院ノ多数ニ任スヘキカ又ハ宜ク漸進ノ主義ニ本ツキ議院ニ付スルニ独り立法ノ権ノミヲ以テシ行政長官ノ組織ハ専ラ天子ノ採択ニ属シ以テ普国ノ現況ニ比擬スヘキヤ此ニ様取舍ノ間ハ実ニ今日ノ廟謨以テ永遠ノ基本ヲ立テ百年ノ利害ヲ延クヘキ者ニシテ最要重ノ問題ナリ

英国ノ慣法ハ政党ノ結成大抵両党ニ帰ス故ニ一党少数ヲ得ルトキハ即チ他ノ一党多数ヲ得今我カ国ノ如キ政党未タ結成セス縦令結成スルモ必ス数小党各自ニ分立シテ一大団結ニ帰スルコト能ハス此時ニ於テ現在ノ内閣少数ヲ得テ罷免セント仮定センニ其後ニ代ルノ党果シテ衆望ノ帰スル所多数ノ集マル所ナランヤ数小党必ス鏖ヲ並ヘ競立シ

テ相合一スル能ハス其現成ノ政府ヲ攻撃スルニ当テ一時声勢ヲ合セ以テ各自ノ勝欲ヲ達シタルモ一党其位地ニ代リ以テ内閣ヲ組成セントスルニ当リ他ノ数党必ス争競ノ勢ヲ成シ行政權ノ位地ハ一ノ争区タルニ過キスシテ輾轉相攻甲欠乙偏レ安定スル所ナク將ニ政務ノ何物タル国事ノ緩急何様ナルヲ問フニ暇アラス其終リカラ兵\*ニ俛ルニ至ルコトヲ免レサラントス是レ彼事情ノ同カラサルノ第一ナリ

英国ニ於テ各局各課ノ長及法官ノ類ハ是ヲ永久官トスルヲ除クノ外諸省卿輔書記官長諸官ハ皆一政党ヲ以テ組織シ議院ノ多数一變シテ内閣ノ更替アル毎ニ重要ノ諸官ハ一時ニ類ヲ挙ケテ退職スルヲ以テ慣法トス今我カ国ノ内閣一變セント仮定センニ參議及各省ノ長次官並ニ重要書記官ノ如キ一時其後任ニ代ルヘキ人ヲ求メンニ在野ノ俊傑二三著名ノ人ヲ除ク外果シテ衆望ノ歸スル所人心ノ属スル所歟將タ少年才子決起シテ争進スルニ任セントスル歟是レ彼此事情ノ同シカラサル第二ナリ

更新依頼王化未タ人心ニ浹治セス廢藩ノ拳怨望ノ氣正ニ政府ニ集マル今若シ俄カニ英国政党政府ノ法ニ倣ヒ民言ノ多数ヲ以テ政府ヲ更替スルノ途轍ヲ踏ムトキハ今日国会ヲ起シテ明日内閣ヲ一變セントスルハ鏡ヲ懸ケテ視ルニ均シ議者内閣更替ノ速ナルハ国ノ平安ヲ扶クル所以ナリト謂フ予ハ議者ノ或ハ英国ノ成績ニ心酔シテ我国ノ事情ヲ反照セサルモノヲナルヲ疑フコト免レス

立憲ノ大方向ニ草創ニ属シ未タ實際ノ微ヲ經ス一時ニ急進シテ事後ノ悔ヲ貽シ或ハ与ヘテ後ニ奪フノ不得已アラシメンヨリハ寧ロ普国ニ倣ヒ歩々漸進シ以テ後日ノ余地ヲ為スルニ若カスト信スルナリ<sup>(5)</sup>

と政党政治について言及している。つづけて、「意見第二」では、

「内閣執治ヲシテ天子ノ選任ニ属セシメ国会ノ為ニ左右セラレサラント欲セハ左ノ三項ニ依ルヘシ

第一 憲法ニ於テ「天子ハ大臣以下勅任諸官ヲ選任シ及之ヲ進退ス」トノ明文ヲ掲クヘシ此明文ヲ掲クルトキハ縱令實際ニ於テハ執政大臣ハナルヘク衆望ノ人ヲ採用シ其ノ極メテ世論ニ背ムク人ハ之ヲ罷免セサルヲ得スト雖進退ノ大権一二天子ニ在ルヲ以テノ故ニ宰臣タル者亦天子ノ知遇ト国家ノ慶頼トニ倚リ衆議紛言ノ為ニ左右セラレス其意見ヲ一定シ確然不拔ノ針路ヲ取り縱令一二ノ議事ニ於テ議院ノ少数ヲ得ルモ仍ホ終始内閣ノ大局ヲ全クスルヲ得テ且夕廟猷ヲ變更スルニ至ラサルヘシ 普国ノ国憲ニ依ル

第二 憲法ニ於テ宰相ノ責任ヲ定メ其連帶ノ場合ト各個分担ノ場合ヲ分ツヘシ若シ英國ニ倣ヒ諸大臣ハ一概ニ連帶ノ責ヲ負フ者トセハ一省長官ノ職務失錯アリテ議院ノ詰責ヲ得ル毎ニ他ノ各省長官モ從テ一同ニ退職セサルヲ得ス此ノ如キトキハ内閣ハ容易ニ議院ノ攻撃ヲ致シ更替頻煩一ノ争区トナルニ至ランコト必セリ且理ヲ以テ之ヲ論スルニ若シ一執政ノ過失必ス衆執政ノ責ニ帰セシメハ凡ソ行政ノ事務ハ各部ノ分任專掌アルニ拘ハラス必ス予メ衆執政ノ公議ヲ經セシメサルヘカラス而シテ却テ各自分担ノ責任ヲ輕クセルニ至ラントス英國ニ於テ連帶責任ノ法アルハ其内閣執政ヲ以テ一個政党ノ集合体トシテ一個人ト同一ニ看倣スヲ以テノ故ナリ抑行政事務ニ省ヲ分チ職ヲ定ムルハ理固リ立法議院ノ數員合同シテ一ノ集合体ヲ結成スル者ト同カセサルヘキナリ

第三 憲法ニ於テ普国ノ左ノ一条アルニ倣ハサルヘカラス

普国憲法第百九条ニ云「旧税ハ其力ヲ保ツ」ト其説明ハ若シ歳計予算ニ付テ政府ト国会ト協同セサルトキハ前年ノ予算其効ヲ有スヘシト云ニアリ

蓋シ此処一条ハ普国ノ建国憲法ニ於テ専ラ行政権ヲ維持スル所以ノ主腦タリ此一条ナキトキハ議院若シ内閣ヲ攻撃シテ内閣ノ重大法案ヲシテ少数ナルニ至ラシメ而イテ内閣仍ホ天子ノ保護ニ依リ退職ニ至ラサルトキハ議院ハ

其議ヲ固執スル為ニ独リ徵稅ヲ抗拒シ国庫須要ノ資料ヲ貢納セサルノ一法アルノミ議院ハ其力能ク立国ノ生命ナル租稅ヲ拒ムコトヲ得ルカ為ニ英國及他ノ白耳義伊太里諸邦ノ如キモ亦皆議院ノ為ニ政党内閣ヲ組織シ以テ議院ノ衆望ヲ買フコトヲ務メタリ今果シテ普国ニ倣ヒ内閣ヲシテ議院ノ外ニ在ラシメント欲セハ必ス又普国ノ稅法ノ条ニ依ラサルヘカラス然ラサレハ天子ハ宰相ヲ進退スルノ条アルモ亦將ニ有名無実ニ歸セントス

以上三項ハ漸進ノ主義ヲ維持シ永遠ニ国ノ洪福ヲ保ツ為ニ必要ナルモノト信ス<sup>(6)</sup>とし、天皇大權のもと内閣政治がおこなわれるべきだと説く。最後に、「意見第三」では、

「…元老院上奏ノ憲法案第八編第二条ニ「法律ノ承認ヲ得サル租稅ハ之ヲ賦課スルコトヲ得ス」ト此レ仍チ明カニ賦稅ノ全權ヲ国会ニ付与スルモノニシテ此条ニ從ヘハ政府徵稅ノ法案ニシテ若シ議院ノ異議スル所ト為レハ人民ハ租稅ヲ課出スルノ義務ヲ免レ国庫由テ以テ資給スル所ナカラントス賦稅ノ全權既ニ議院ニ在ルトキハ処ニシテ囑ヲ負フカ如シ内閣ヲ進退シ王命ヲ左右スルモ孰レカ敢テ之ヲ防カン此レ急進政治家ノ十分ニ満足スル所ナル<sup>(7)</sup>」

「…交詢社ニ於テ起草セル私擬憲法案第九条ニ「内閣宰相ハ協同一致シ内外ノ政務ヲ行ヒ連帶シテ其責ニ任スヘシ」云々第十二条ニ「首相ハ天皇衆庶ノ望ニ依テ親シク之ヲ撰任シ其他ノ宰相ハ首相ノ推薦ニ依テ之ヲ命スヘシ」第十三条ニ「内閣宰相タル者ハ元老議員若クハ国会議員ニ限ルヘシ」第十七条ニ「内閣ノ意見立法兩院ノ衆議ト相符合セサルトキハ或ハ内閣宰相其職ヲ辞シ或ハ天皇ノ特權ヲ以テ国会院ヲ解散スルモノトス」以上各条ノ主意ハ内閣執政ヲシテ連帶責任セシメ而シテ議院ト合ハサルトキハ仍チ其職ヲ辞シ議員中衆望アルモノ之ニ代ル所謂政党内閣新陳交替ノ說ニシテ正ニ英國ノ模範ニ倣フモノナリ因テ惟フ今日急進ノ論ハ漸クニ朝野ノ間ニ浸染シ一時風潮ノ

勢積重シテ昇リ必ス最上極点ニ至テ而後止マントス予ノ深ク慮ル所ノ者ハ当局者或ハ理論ニ心酔シテ深ク各国ノ異同ヲ究メス永遠ノ結果ヲ思ハスシテ徒ニ目前ノ新奇ヲ悦ヒ内閣ノ組織ヲ以テ衆議ノ左右スル所ニ任セント欲スルアラハ一タヒ与フルノ権利ハ流汗ノ再タヒ回ラスヘカラサルニ同シ独リ国体ヲ敗ルコトアルノミナラス其レ世ノ安寧国民ノ洪福ヲ図ルニ於テ亦或ハ将ニ空理憶想ノ外ニ出テ悔ユトモ追フヘカラサルニ至ラントス<sup>(8)</sup>

「立憲ノ大事ハ実ニ非常ノ変革ニシテ廟猷遠大一定シテ回ラサルニ非サレハ衆議紛擾何ノ底止スル所ナルコトヲ知ラス漸進ノ主義ハ一時世論ノ満足セサル所予カ意見三項ノ如キ之ヲ實際ニ施スニ於テ物議ヲ激動シ囂々喧譁臂ヲ攘ケテ相迫ルモ亦料ル可カラス其確然不拔以テ永久ノ固メヲ為スモノ独リ我カ天皇ノ聖断ト輔相大臣画策誤ラサルトニ頼ルノミ予カ区々微衷実ニ仰望ニ堪ヘサルナリ<sup>(9)</sup>」  
とし、天皇の聖断によつて憲法が制定されることが急務としている。

岩倉大綱領は、(a)欽定憲法、(b)皇室の憲則、(c)天皇大権(陸海軍統帥権、宣戦講和・外交権、大臣官吏の任免権、位階勲章授与権、恩赦権、議院召集・解散権)、(d)大権内閣主義(天皇に対する大臣責任制、法律・命令に対する大臣の署名、予算不成立時の前年度予算執行権)、(e)両院制(官撰の元老院と制限選挙による民撰議院)、(f)臣民の権利・義務、(g)裁判所制度を骨子とするものであつた。岩倉の念頭には、プロシヤの立憲君主主義がイメージされていた。とりわけ、(a)皇位継承は皇室の憲則によるものとし、憲法に記載しないこと、(b)内閣総理大臣は議員の内外を問わないが、内閣の組織は議院の左右するところに任せぬものとし、大臣が単独に天皇に対してのみ責任を負い、内閣の連帯責任をとらない天皇内閣制度、(c)議会に議案の発案権を認めず、予算不成立の場合、政府は前年度予算執行権が留保されている行政権優越制などの提案は岩倉大綱領の新機軸といつてもよいであろう。さらに岩倉は「意見第一」ではイ



ギリス流の議院内閣制の問題点を指摘し、「意見第二」プロシヤ流の立憲政体の採用をせまっている。とくに、「内閣執政ヲシテ天子ノ選任ニ属セシメ国会ノ為ニ左右セラレサラン」ことを述べる。「意見第三」では元老院の日本国憲法案と交詢社の私擬憲法案とを論難しているのである。岩倉大綱領は、憲法発布は時間の問題であるとの認識から、大隈建議に対する政府中枢部のカウンター・イデオロギーとして、極度な君権主義に彩られたものであった。さらにまたこれにより民間の急進論を一掃しようとする意図も含まれていたのであった。<sup>(10)</sup> 大隈建議は議会の即時設置、ならびに政党内閣主義を政府の現実政策とすることを主張する内容であった。したがって、それは開拓使官有物払い下げ事件とともに明治一四年の政変として政府の基盤を揺るがしかねない政治的影響をまねいた。この政治的混乱を收拾すべく「国会開設の勅諭」（二八八一・明治一四年）が下り、国会開設と憲法制定の時期が公示された。

「朕祖宗二千五百有余年ノ鴻緒ヲ嗣キ中古紐ヲ解クノ乾綱ヲ振作シ大政ノ統一ヲ総攬シ又夙ニ立憲ノ政体ヲ建テ後世子孫継クヘキノ業ヲ為サンコトヲ期ス嚮ニ明治八年ニ元老院ヲ設ケ十一年ニ府県会ヲ開カシム此レ皆漸次次基ヲ創メ序ニ循テ歩ヲ進ムルノ道ニ由ルニ非サレハ莫シ爾有衆亦朕カ心ヲ諒トセン

顧ミルニ立国ノ体国各宜キヲ殊ニス非常ノ事業実ニ輕挙ニ便ナラス我祖我宗照臨シテ上ニ在リ遺烈ヲ揚ケ洪模ヲ弘メ古今ヲ變通シ断シテ之ヲ行フ責朕カ躬ニ在リ將ニ明治二十三年ヲ期シ議員ヲ召シ国会ヲ開キ以テ朕カ初志ヲ成サントス今在廷臣僚ニ命シ仮スニ時日ヲ以テシ經画ノ責ニ当ラシム其組織権限ニ至テハ朕親ヲ衷ヲ裁シ時ニ及ンテ公布スル所アラントス

朕惟フニ人心進ムニ偏シテ時會速ナルヲ競フ浮言相動カシ竟ニ大計ヲ遺ル是レ宜シク今ニ及テ謨訓ヲ明徴シ以テ朝野臣民ニ公示スヘシ若シ仍ホ故サラニ躁急ヲ争ヒ事變ヲ煽シ国安ヲ害スル者アラハ処スルニ国典ヲ以テスヘシ特

ニ茲ニ言明シ爾有衆ニ論ス」

これにより明治天皇は憲法制(策)定権者となり、三条、有栖川、岩倉たちに憲法に関して審議した上で奏聞せよと命じた。三者は連名で、「憲法制定と国会開設の準備に関する御諮詢奉答書」(一八八二・明治一五年)を上奏した。

「各国立憲ノ制ヲ案スルニ其民ト政ヲ公ニシ天下ヲ以テ私セス憲典ヲ制立シテ上下俱ニ守ル此レ乃チ標準ノ存スル所易フヘカラサル者ニシテ其組織構成上下交關權限広狭ノ間ニ至テハ則チ各國相同シキ者アリ蓋立法ノ事王室上下両院ト之ヲ公ニシ行政ノ事専ラ王室ニ総テ而テ君主ハ不可干犯ノ地ニ立チ宰相代テ其責ニ任ス：」「憲法ニ君主ハ國權ヲ總攬スルノ大義ヲ掲ケ其總フル所ノ条項ヲ列挙セサル者アリ憲法ニ法律ノ公布、法律施行ノ条規、議院ノ徵集、閉會、中止、解散、外國締結、宣戰、講和、文武官ノ任免、陸海軍ノ統率、勲位ノ授与、恩赦ノ特典、貨幣ノ發行等ヲ以テ専ラ君主ノ大權ニ屬シ掲クルニ正条ヲ以テスル者アリ憲法ノ明文ニ拘ハラス立法行政ノ實權ヲ挙ケテ皆議院ノ掌握ニ歸セシムル者アリ其他法律起案ノ權専ラ王室ニ屬スル者アリ或ハ兩院ニ之ヲ分ツ者アリ制可ノ權君主ノ批可セサル所ハ直ニ廢シテ行下セサル者アリ或ハ之ヲ中止シテ更ニ再議ヲ待ツ者アリ内閣ヲ以テ王室ニ屬シ進退一ニ王室ノ撰フ所ニ歸スル者アリ内閣ヲ以テ議院ノ勢力ノ下ニ屬セシシメ更代一ニ議院ノ欲スル所ニ任スル者アリ是レ各國ノ同シカラサル所ナリ臣等上祖宗以來國體ノ重キヲ仰キ下人民習俗ノ宜キヲ察スルニ多言ヲ待タスシテ甲乙ノ間ニ取捨シ彼レヲ斥ケ此レヲ採ルノ要領ヲ獲ルニ難カラサルコト知ルナリ伏テ惟フ陛下ノ聖叡必既ニ瞭然洞鑑シテ之ヲ裁択スル所アラン」<sup>(1)</sup>

「…立憲ノ大綱ハ国会ヲ開設スルニ在リ国会ノ用ハ衆思ノ向フ所ヲ采ルニ在リ故ニ国会既ニ開キテ而テ人心潰裂奔蕩收拾シ難キニ至テハ成典明条アリト雖以テ之カ防ヲ為スニ足ラス世道ノ變ハ常ニ人心ニ因ル憲法ノ行ハル、ト

行ハレサルト其永久易ハラサルト變動常ナキト専ラ人心ノ向背何如ト視ルナリ故ニ国家治ヲ制スルノ道他ナシ善ク人心ヲ制スルニ在ルノミ<sup>(12)</sup>

「欧州過激ノ政論先ツ都鄙ニ浸染シ青年子弟新奇ニ心酔シテ迷フテ返ルコトヲ知ラサル者滔々トシテ皆是ナリ今ノ勢ニ由テ往クトキハ其ノ或ハ大局ヲ敗リ大本ヲ傷ツケ寝クニ挽回スヘカラサルニ至ルモ亦測ルヘカラス<sup>(13)</sup>」今日ノ急務ハ尤教育ヲ慎ミ新進ノ輩ヲシテ平正著実先入主ト為ラシメ浮薄偏僻ノ流ニ陥ラサラムルニ在リ但現今ノ勢其由テ來ル所既ニ一日ノ故ニ非ラサルトキハ之ヲ匡正スル所以ノ者モ亦將ニ久キヲ積ンテ然後ニ其功效ヲ觀ントス<sup>(14)</sup>」

「皇室財産ハ各国ノ例ニ依リ国库ト分別シ国会ノ毎年議定スル所ノ外ニ在ラシメ以テ皇室ノ尊嚴ニ於テ要用ナル供需ヲ欠カサルニ備フヘシ<sup>(15)</sup>」

「將來上院ヲ組織シ以テ皇室ヲ環衛シ憲章ヲ維持スルニ於テ其負荷極メテ重シト謂フヘシ<sup>(16)</sup>」

「人民ノ上流ニ位置シ国ノ重力ヲ荷フコト華族ニ次ク者ヲ士族トス而テ士族ハ制度ノ變ニ因リ新タニ其産ヲ失ヒ其大半ハ未タ一定ノ方向アラス此レ尤宜ク意ヲ加ヘテ安撫勸導シ其報効ヲ収メ忠良ノ門族タラシシムヘシ<sup>(17)</sup>」

「行政各部ノ権限責任、監督ノ方法、及選舉ノ規則並ニ秩然整頓シ条アリテ紊レス以テ立法議院ト相応スルニ足ラシムヘシ而テ草創ノ余屢改良ヲ經タリト雖仍完備ヲ欠キ未タ散漫ヲ免レサル者アリ<sup>(18)</sup>」

「會計ノ一事ニ至テハ尤民心ノ関スル所輿論ノ指ス所タリ蓋維新ノ業徳川氏積弊ノ余ヲ承ケ加フルニ武功文治一時並挙ケ陸海二軍ヲ創始シ外交ヲ擴張シ国費ノ鉅多ナル前古ノ未タ曾テ見サル所タリ而テ朝廷専ラ仁慈ノ政ヲ敷キ税率ヲ寛減シ農商ヲ勸奨ス蓋卑宮減膳ノ美アリテ會計仍欠乏ヲ告クルコトヲ免レサルハ其故亦知り難キニ非ラサ

ルナリ現在出入相償ハサルニ非ス而テ急ナル所ノ者ハ紙幣ノ銷却ニ在リ臣等略其方法ヲ画策シ挙行スル所アラン<sup>(19)</sup>トス」

「憲法ニ君主ハ国権ヲ総攬スルノ大義ヲ掲ケ」と、天皇の大権主義を内容としており、おおむね「岩倉大綱領」を踏襲していた。岩倉は明治維新後つねに三条を前面に押し立てて自らは大久保利通や木戸孝九らとともに政府の実権を掌握したのであり、この奉答書も岩倉の主導のもと起草されたであろうことは想像に難くない。ここにおいて、岩倉大綱領は政府の憲法に関する公的な綱領としての評価を獲得するに至った。また、憲法調査のために適当な人物を欧州に派遣することを奉答書で上申したが、やがて「憲法諸制度取調の爲め参議伊藤博文を欧州へ派遣するの詔勅」(一八八二年)が下った。これもまた岩倉大綱領の線に沿うものであり、派遣に際して伊藤には岩倉大綱領を基調とした憲法調査の訓令が発せられた。

以上のように、「岩倉大綱領」↓「奉答書」↓「詔勅」へと進展していくなかで、政府の憲法制定の基本方針は不動となつていった。つづく、「憲法草案」(八六―八八年)、「大日本帝国憲法」には、(a)皇室自律主義、(b)欽定憲法主義、(c)大権中心主義、(d)兵政分離主義等が盛り込まれた。岩倉大綱領の目的は一方では天皇・皇室をあらゆる民衆の政治勢力から防衛し、他方では国会開設による民意の国政への圧力から防衛するにあつた。そして、これに適する憲法を制定しようと意図したのであつた。シュミット(Carl Schmitt, 1888-1985)は、「憲法は、憲法制定権力の一方的な政治的決定により成立する<sup>(20)</sup>」と述べているが、まさしく憲法制定権力の中心に岩倉が位置していたのは確かなことである。政府の憲法制定作業が岩倉大綱領に忠実にすすめられたのは明白であり、大きな影響を及ぼしたのである。

板垣退助は、「其自家の意見が世論の不満足を買ひ、為めに物議の囂々を激成すべき恐あるを知りながら、天皇の断と補弼大臣の策とを以て之を圧し去らんとするに於て、専制家の面目躍如たるものあり」、と岩倉を評している。憲法の制定を政府部内の数人からなるグループ（権力核）によつてすすめていこうと意図する岩倉の姿勢は、専制的ですらあることは否めない。

岩倉具視が大隈意見書に危機感をもつていたのは、前述のとおりである。とくに、民間の憲法定熱や国会開設論は高まりをみせていた。これに対して、政府部内の統一見解は影すらもなかった。岩倉は、井上毅に命じて秘密裡に憲法準備作業をすすめた。井上は一介の書記官にすぎなかったが、岩倉の命を受けたことから憲法調査、プロイセン型憲法への指針、さらには、国会の早期開催までを画策した。伊藤博文が大隈意見書に接していた段階では、すでに岩倉＝井上毅により憲法の方角性が定まっていたのである。結局、「伊藤は一言の反論の機会も与えられないまま、自説の変更を迫られていることが判明した。それはとりもなおさず、大隈意見書の否定を通して、伊藤の国会論における主導権と元老院改革等の構想とが同時に否定されたことを意味していた」、<sup>(22)</sup>ともいえる。岩倉の用意周到さは、天皇を中心とする国憲制定はゆるがせないとの一念がそうさせたのである。

岩倉の政治意見書である『制度ニ関スル意見書』（明治一年一〇月）↓『政体建定君徳培養議事院創置遷都不可ノ件』（明治二年一月）の段階にあつては、五箇条の御誓文の趣旨にのっとり合議制度の導入をめざしていた。しかし、それは天皇が親政をとり、天皇のみが親裁する考えでしかなかった。つまりは、幕末の公議政体論の延長線上のものでしかなかった。鈴木安蔵は「絶対主義確立のための体制としての立憲制を主張した最初のものである」と指摘した。<sup>(23)</sup>岩倉の念頭にあつたのはヨーロッパ型の絶対主義ではなく、国学論的な天皇親政であつたにすぎない。しかし、新

体制が議事院を設置し、そこでの議論をふまえたうえで政治が行なわれていくのが規定方針となったのは確かであった。

岩倉が憲法問題に直接関与した明治一〇年代にはいると、矢継ぎ早に意見書をまとめている。『儀制調査局設置ノ議』(明治一一年三月) ↓ 『国本培養ニ関スル意見書』(明治一二年三月) ↓ 『国憲調査局設置建議』(明治一三年八月) ↓ 『大綱領』(明治一四年七月) ↓ 『立憲政体ニ関スル奉答書』(明治一五年二月) ↓ 『内規取調局建議』(明治一五年一月) という流れにそって、政府の憲法制定の方向性も定まっていたのである。

岩倉は一貫して憲法の制定に関与していたといえる。元老院に国憲案の起草の勅語が下ったのと同時平行的に、岩倉を中心としてインフォーマルなグループにあつて憲法が検討されていた。そして、明治一四年に最終確定された。明治一四年の政変は、憲法をめぐる路線対立が止揚された政治的事件である、と考えたい。

(1) 岩倉「意見書」『岩倉公実記(下)』七二六頁。

(2) 同上七二七—七二九頁。

(3) Bodin, J. *Les six livres de la république*, 1583, Scientica Aalen, 1961, pp. 122ff.

(4) 同上七一九—七二二頁。ところで、岩倉は遣欧使節団として列強各国を訪問した中で、とくにドイツ(宰相ビスマルク)ならびにロシア(ピョートル大帝)が印象に残った。随行員の国学者久米邦武(一八九三—一九三一)は、ドイツの政治組織について以下のように記録に留めている。「普国ノ立君政治ニ於テハ、世襲ニ王位ヲ継ク、『ポーヘンソールン』家ノ男統、十八歳以上ノ人ニテ、年長ノ序ニ因テ伝フ、女王ヲ立ルコトナシ、国王ハ行政ノ全権ヲスヘ、宰相及ヒ内閣総理大臣ヲ任シテ、事務ヲ掌ラシム、又立法権ノ一分ヲ有ス、其政体ハ、一千八百四十九年、『フレデルヒ』維廉第四世ノトキニ定メタル、立憲政治ヲ潤修シテ遵行ス、○立法官ハ、貴族院と民代院トニ二分ル、貴族院ハ、即チ上院

ニテ、王族、公族、貴族部長（国王ヨリ命セラル）、貴族豪姓ノ議官（貴族豪農巨商ノ内ヨリ王命ニテ撰任セラレタルモノ）、州拳ノ貴族（是ハ八州毎ニ地主中ヨリ一名ツゝ公拳ス）、大学校舎ノ代人、僧侶ノ長、大都邑（五万口以上）ノ長、及ヒ国王ヨリ命セラレタル元老議官ニテ局ヲナス、民代院ハ即チ下院ナリ、其公拳ノ法ハ、国民三十歳以上ノモノ、民権ニ欠乏ナク、刑法ニ触レルコトナク、且三年間租税ヲ満足ニ納メタル人ヨリ選マル、之ヲ撰拳スルニ、選権者ヲ撰者ト、直撰者トニ撰リ分ルナリ、各地方ノ男子、二十五歳以上ニテ、其地方ノ撰拳ニ、選権アルモノハ、尽ク間選者トナル、其総員ヲ三級ニ區別ス、此區別ハ、納税ノ多寡ニヨリテ定ムルモノナリ、総員ニ課スル直税ノ合セ高ニ付、全高三分一二及フマテノ重税ヲ納ルゝモノヲ、第一級トス、次等ノ重税、第二第三ノ区域マテテ、第二級トシ、一切ノ低税ヲ納ルゝモノヲ、第三級トシ、間撰者二百五十人ニツキ、直撰者一名ヲ挙ル、各其級ニヨリ、分テ撰拳ノ隊ヲナシ、一隊五百人ニスキサラシム、一隊ニ直撰者一名ヲ挙タルヲ、投票法ニテ議員ヲ公拳スルナリ、凡金銭計算ノコトハ、下院ニテ起草シ、上院ニテ取捨ス、之ヲ改正スルノ權ナシ、法律ノ議ハ、兩院ノ權ニ歸ス、毎歳十一月ニ詔命ニテ徵集スルヲ常例トス、国ニ大事アレハ臨時ニ徵集ヲナスコトアリ、○行政官ハ、国王ノ撰任セル、八ノ長官ニテナル、外務、會計、海陸軍、内務、司法、教育、勸農、及ヒ商工事務八省ナリ：」（久米（田中彰校注）『米欧回覽実記（三）』岩波書店一九七九年 三一六・三一八一―三一九頁）。その後、二院制度、等級選挙、行政組織などが大日本帝国憲法体制において受容されたのはいうまでもない。

- (5) 同上七二三―七二四頁。
- (6) 同上七二五―七二七頁。
- (7) 同上七二七―七二八頁。
- (8) 同上七二八―七二九頁。
- (9) 同上七二九頁。
- (10) 「憲法制定と国会開設の準備に関する御諮詢奉答書」『岩倉公実記（下）』八一七―八一八頁。
- (11) 同上八一八頁。

- (12) 同上八一八頁。
- (13) 同上八一九頁。
- (14) 同上八一九頁。
- (15) 同上八一九頁。
- (16) 同上八二〇頁。
- (17) 同上八二〇頁。
- (18) 同上八二〇頁。
- (19) 同上八二〇―八二二頁。
- (20) シュミット(尾吹善人訳)『憲法理論』創文社 一九七二年 五七頁。
- (21) 板垣『自由党(中)』六〇頁。
- (22) 坂本『伊藤博文と明治国家形成』五五頁。
- (23) 鈴木安蔵『明治維新政治史』中央公論社 一九四二年 二二―二三頁。

## 二二 憲法制定

一八八二(明治一五)年三月に伊藤憲法調査団が出発し、翌年八月帰国した。同調査団の目的は、『参議伊藤博文ヲ欧州ニ遣リ憲法及諸制度ヲ觀察研究セシメ給フ勅旨』(明治一五年三月三日)において明確に指示されていた。使節の目的は、

「朕明治十四年十月十二日ノ詔旨ヲ履ミ立憲ノ政体ヲ大成スルノ規模ハ固ヨリ一定スル所アリト雖其経営措画ニ



至テハ各国ノ政治ヲ斟酌シテ以テ采沢ニ備フルノ要用アルカ為ニ今爾ヲシテ欧州立憲ノ各国ニ至リ其政府又ハ碩学ノ士ト相接シ其組織及實際ノ情形ニ至ルマテ觀察シテ余蘊ナカラシメントス茲ニ爾ヲ以テ特派理事ノ任ニ当ラシシメ爾カ万里ノ行ヲ勞トセスシテ此重任ヲ負担シ帰朝スルヲ期ス」といふことにあつた。そして、憲法調査の具体的なテーマとして、

「一欧州各立憲君治国ノ憲法ニ就キ其淵源ヲ兼ネ其沿革ヲ考ヘ其現行ノ実況ヲ視利害得失ノ在ル所ヲ研究スヘキ事

一皇室ノ諸特権ノ事

一皇室並皇族財産ノ事

一内閣ノ組織並立法行政司法及外交ノ事ニ関スル職權ノ事

一内閣ノ責任法ノ事

一内閣大臣ト上下両院トノ間ノ存スル諸關係ノ事

一内閣ノ事務取扱手續ノ事

一上院及下院組織ノ事

一貴族ノ制度特権ノ事

一上院及下院ノ權限並事務取扱手續ノ事

一上院及下院ニ関スル皇室ノ特権ノ事

一上院及下院ノ開閉解散並延会ノ事

岩倉貞視の政治思想 (七) (大塚)

- 一 上院及下院ノ自由政論ノ事
- 一 上院及下院ノ特權ニ関スル爭議ノ事
- 一 議事規則ノ事
- 一 皇室ヨリ上下両院議員待遇ノ事
- 一 上下両院ノ間ニ存スル諸關係ノ事
- 一 議案ヲ発スル所並諸議案ノ事
- 一 上下両院ニ於テ會計予算ヲ議定シ若クハ決算ヲ査\*スル方法ノ事
- 一 上下両院司法權ノ事
- 一 諸請願若クハ行政裁判ノ事
- 一 上下両院議員ノ資格並撰挙法ノ事
- 一 法律及行政規則分界ノ事
- 一 各省ノ組織權限ノ事
- 一 各省ト上下両院トノ間ニ存スル諸關係ノ事
- 一 各省ト地方官トノ關係ノ事
- 一 司法官ノ進退黜陟ノ事
- 一 司法官ト上下両院トノ關係ノ事
- 一 諸官ノ責任及進退ノ事

一諸官養老特典ノ事

一地方制度ノ事<sup>(1)</sup>

などの政治制度全般にわたっていた。ただし、人權問題は埒外ではあるが…。

明治一五年一二月には宮内省に内規取調局が設置され、岩倉が總裁心得におさまった。一八八四(明治一七)年三月に伊藤は宮内省に制度取調局の設置を奏請し、これが許可された。伊藤は同長官となり、同局取調局御用掛として井上毅、伊東巳代治(一八五七—一九三四)、牧野伸顕(一八六一—一九四九)、金子堅太郎(一八五三—一九四二)らが採用された。同局における検討の結果、華族令の制定、官制の改革、内閣制度の創設の提言がなされ、すみやかに実行に移された。

伊藤は、内密に帝國憲法草案を起草するワーキング・グループを組織し、作業をすすめていく。ところで、明治一六年二月に、岩倉は三条実美への書簡において、「所謂先入為主ノ諺ノ如ク、其始大切ニ付、先以國体ノ根本、一系万世ノ皇統及古來之慣習、總テ歴史ニ依リ不可欠大綱簡短ニ書綴リ、コレヲ独逸文ニ反訳到シ置、而シテ傭入ノ三名(ルードルフ・ロエスレル・テツヒヤウ)江鄭重ニシテ御渡シ在之、先ツ根本ナリ、原因ナリ、能了解候上、立法、行政、司法之三權分立、組織、質問ノ事ニ致シ度、兼テ希望之義ニ付、幸此機会ニ調成之様相談候処極可然、就テハ井上此總裁被仰付度、右ハ小生申聞候大体ト、引続キ維新已來ノ政体及其得失等書記致シ、同敷独逸文ニ反訳到度トノ事ニ候、コレモ至極可宜ト相考候、前件出来候上ハ、英仏等ノ文ニモ為書取、自今御傭外國人ニハ先以、コノ書ヲ示シテ鄭重ニ申談シ、熟覽為逐候上、其専門之御用依頼可到事ニ致度、コレハ從來之希望ニ御座<sup>(2)</sup>候」と述べ、国体に基づく憲法の編制こそが肝要であつて、決してドイツ憲法をそのまま日本に移し替へることではないと

主張しているのである。晩年期の岩倉は「大綱領」以後も、天皇<sup>11</sup>国体を具現化した憲法制定をすすめていくべきだと牽制するのであった。やがて、井上毅の甲案・乙案、ならびにロエツセル (Karl Friedrich Hermann Roesler, 1834-94) の「日本帝国憲法草案」が成り、やがて、一八八八年二月憲法二月草案へと修正されていく。

一八八八(明治二一)年四月二十八日には「朕元勳及練達ノ人ヲ撰ミ國務ヲ諮詢シ其啓沃ノ力ニ倚ルノ必要ヲ察シ枢密院ヲ設ケ朕カ至高顧問ノ府トナサントス」との趣旨から、枢密院設置の勅令が出た。憲法の制定と公布の作業にあたって、枢密院が創設された。欽定憲法の制定に際して、最高顧問として天皇からの諮詢に応える機関として位置付けられたわけである。枢密院が、帝国憲法の制定会議の役割をもつことになった。伊藤は枢密院議長となり、憲法制定にむけて全力を傾注した。同年五月二五日以降、天皇の臨席の下に憲法案、皇室典範案、議院法案、会計法案、選挙法案、貴族院令案の審議がされ、一八八九(明治二二)年二月一日に帝国憲法が公布されるに至った。

帝国憲法そのものは、近代立憲主義を具体化していた。しかし、憲法発布の式典は、伝統を重んじ宮中祭祀の例に則って施行された。「我邦建国以来未曾有ノ大典ニシテ天地ト更始国家ト終始スヘキモノナルヲ以テ 神武天皇紀元節ヲ以テ之ヲ挙行ス」ということ<sup>3)</sup>から、二月一日が設定された。午前八時、天皇は賢所にて拝礼、午前九時、天皇は三条内大臣、土方宮内大臣、徳大寺侍従長等を従えて賢所皇靈殿に参拝し、皇室典範ならびに帝国憲法欽定の御告文を奏した。「…皇祖皇宗ノ遺訓ヲ明徴ニシ典憲ヲ成立シ条章ヲ昭示シ内ハ以テ子孫ノ率由スル所ト為シ外ハ以テ臣民翼賛ノ道ヲ広メ永遠ニ遵行セシメ益々国家ノ胚基ヲ鞏固ニシ八州民生ノ慶福ヲ増進スヘシ茲ニ皇室典範及憲法ヲ制定ス…」という内容であった。つづいて、天皇は宮殿鳳凰の間に御出御し、枢密院議長伊藤に旭日桐花大綬章を親授し、さらに、一〇時からは正殿で発布式が挙行され、三条内大臣が大日本帝国憲法を奉呈し、天皇はこれ

を黒田内閣総理大臣に授け、「朕国家ノ隆昌ト臣民ノ慶福トヲ以テ中心ノ欣榮トシ朕カ祖宗ニ承クルノ大権ニ依リ現在及将来ノ臣民ニ対シ此ノ不磨ノ大典ヲ宣布ス」との勅語を下賜した。さらに、宮中からは、伊勢神宮、神武天皇山陵、孝明天皇山陵、全国官国幣社、さらには、維新の功労者であった故岩倉具視、木戸孝九、大久保利通、島津久光、毛利敬親、鍋島直正（一八一四―一七二）、山内豊信らの墓前に勅使が派遣され、憲法制定を告げるのであった。

帝国憲法の制定にあたりリードオフマンとしての岩倉の政治的役割は、小さくはなかった。岩倉の思いは、帝国憲法において結実した。「国家の人格性はただ一人の人格、すなわち君主としてのみ現実的である」体制づくりが、岩倉の悲願だったのである。さらに、岩倉は天皇親政を現実化、永続化しようと企図した。それは、ヘーゲルが「最終意志決定としての主体性の権力―君主権」を重視したのと相似している。つまり、「君主権において個体的一体性へ総括されており、したがって君主権は、全体―すなわち立憲君主制の頂点であり起点である」<sup>(3)</sup> 国家体制を、岩倉は樹立せんと欲したのであった。

- (1) 『岩倉公実記（下）』八三〇―八三二頁。
- (2) 渡辺幾治郎『明治維新と現代日本』東洋書館 一九四二年 二四八―二四九頁。
- (3) 『三条実美公年譜』八〇七頁。
- (4) ヘーゲル（藤野涉訳）『法の哲学』『世界の名著四四』中央公論社 一九七八年 五三二頁。
- (5) 同上五二〇頁。