

内閣制度源流としての参議・省卿兼任制の形成 ——明治初年における政府内調整と制度

関西大学経済学部 准教授
柏原宏紀

歴史的にも現代においても、さまざまなレベルでの利害対立をいかに調整して、合意形成をするかは大きな課題である。各「人」・「国」などのアクターが自然とお互いに調整できるよう成熟することが理想的で根本的な解決策かもしれないが、過去を見ても現在を見てもそれは容易ではない。だからこそ制度を導入することで調整しやすくする必要があると言えよう。そのことを踏まえれば、適切な制度を模索することは極めて重要な意味を帯びる。その際には、過去の制度導入とその効果に関する事例的研究もまた参考材料たり得るだろう。

本報告は、上述したような意味での歴史的事例研究として、明治初年の政府中枢に関わる制度を取り上げ、その形成過程に注目しながら検討を加えるものである。同時期は、討幕と政変によって急遽新政府が成立し、一方で欧米列強が勢力を伸ばそうとする中で、彼らと並び立てるよう諸分野で近代化政策を進めねばならなかった。しかも、新政府内では、当初は政府を構成する雄藩間の懸隔、公家・諸侯と藩士クラスの主導権争い、その後は政策部局間の対立がしばしば激しさを増していた。また、同時期は近代的諸制度の創成期でもあって、多数の制度が創出され、具体的な政策分野の制度のみならず、政策決定を規定する政治に関わる制度もまた複数設定されていった。従って、対立がどのように調整され、その解決に制度はどのように関係したのかを検討する上で、同時期の政治制度は格好の対象となり得るだろう。

そして、本報告では、特に参議・省卿兼任制の成立過程について注目し解明を進めた。すなわち、新政府の樹立された慶應3年（1868）12月から明治6年（1873）までを主な対象として、国政指導者と政策担当者が登場し、両者が対立する中で、その調整がどのように図られたかについて、前者の中核をなした参議と後者トップたる省卿が最終的に兼任していくまでの過程を、段階を追いながら明らかにした。その際、現行の内閣制度との関係も視野に入れながら考察も加えた。

結果として、第一に、明治維新後、各政策担当組織が登場し本格的に政策展開する中で、民蔵分離、予算紛議、工部省の指令無視など、各省の暴走や競争も顕在化して調整が必要となったのに対して、国政担当者たちによる各政策組織の統合や調整の試みも、参与・副知事の兼任、

参議の御用掛分担、右院設置、太政官制潤飾など、断続的に制度的対応として具体化した、当初問題はなかなか解決しなかったことを明確にした。

第二に、この制度変革をめぐる重要な対立軸は、政府トップ集団が各省を直接把握するか（大久保利通案）、各省と距離を置き各省の利害や論理から離れて大局的なスタンスで調整するか（木戸孝允案）であったが、最終的に大久保案で落ち着いて、明治6年10月から参議・省卿兼任制が採用されたことを確認した。結果的に太政官制下で深刻な組織内対立は見られなくなり、また、この制度はほとんど国务大臣（←参議）が各省大臣（←省卿）を兼務する現代の内閣制度の源流に当たることも指摘した。

第三に、近代的な制度創成期から組織間調整が課題として浮上し、その制度的解決が図られてきたことは、この課題が近代以降の社会（或いは集団社会や組織一般）に不可避の（最初から内在している）ものである可能性があると言った。その点を踏まえれば、一つの制度的対応で永久に解決はできず、その都度の対応も重要となるので、今後の課題として、今回の事例で制度的に解決できた理由や時代的背景などを深く考察し、他の時代・地域にも視野を広げ検討を重ねる必要があると確認した。

以下、報告レジュメを用いて、具体的内容を提示する。

1. はじめに

(1) 問題意識

- ① 調整…さまざまなレベルでの利害対立をいかに調整するかは今日的課題。
- 各「人」・「国」などのアクターが相互に自然と調整できるよう成熟していくことが根本的な解決策かもしれないが、歴史的にも現状を見ても容易でない。
 - 制度を導入し、外側から「人」「国」などを調整しやすくすることが重要になる。その際、過去の事例も参考になろう。かつて制度によってどう調整してきたのか。
- ② 明治維新时期…討幕と政変により新政府が樹立され、しかもすぐに諸外国との関係からも近代化政策を進めねばならない中で、新政府内における諸勢力の対立はしばしば激しさを増していただろう。
- そのような対立はどのように調整されていたのか。近代的諸制度の創成期でもあった当時において、その解決に制度はどのように関係したのか。

(2) 報告の目的

- ① 調整の事例研究…明治維新时期の政府における対立と調整の過程の一端を明らかにする。

→新政府が樹立された慶應3年(1868)12月～明治6年(1873)を主に対象とする。

②明治の制度形成…その中で、いかなる制度的対応がなされ、最終的にどのような制度が形成されて、その後どのような意味を持ったのか、を検討する。

→参議・省卿兼任制（国政指導者としての参議と、政策を担当する各省のトップである省卿が兼務する体制）の成立過程に注目する。

2. 現代の内閣・国務大臣

(1) 内閣と大臣

①内閣…1885年に内閣制度創設（第1次伊藤博文内閣が最初）。戦後に日本国憲法で規定。行政権を担う。国会に対して連帯して責任を負う。

②大臣…内閣はその首長たる内閣総理大臣とその他の国務大臣から成る。

(2) 国務大臣と各省

①国務大臣…内閣総理大臣が任免する。無任所大臣もあり得るが、ほとんどの国務大臣は、各省などの行政機関の長として主任の大臣になる。

②主任の大臣…内閣総理大臣は内閣府と復興庁、その他の国務大臣は総務、法務、外務、財務、文部科学、厚生労働、農林水産、経済産業、国土交通、環境、防衛の11省の事務を分担管理する。

←内閣総理大臣は「行政各部を指揮監督する」と憲法第72条で規定。

3. 新政府成立直後の国政指導者と政策責任者

(1) 総裁・議定・参与

①王政復古…慶應3年（1867）12月、薩摩藩などが中心となって政変により強引かつ性急に新政府が発足。まだ政策を担当していく準備までできず。

②国政指導者…新政府発足と共に、総裁（有栖川宮熾仁親王→輔相三条実美）・議定（公家・諸侯）・参与（下級公家・藩士）を置くも、最初は権限などの規定もなく、彼らの議論によって国政が進められる。

→徳川慶喜の処遇をめぐる対立は、戊辰戦争勃発によって薩長側が優位に。

→その後、議定と参与の間で実権争い。一部の議定と薩長参与が勝利へ。

→これらの政治的対立は、調整ではなく、一部が政争に敗れたり、能力不足で発言力を弱めたりして、最終的に退場させられる形で決着する。

(2) 督・知事・判事

- ①政策担当者…新政府発足後、まず外交・財政担当が置かれ、慶應4年(1868)1月に内国、外国、会計、海陸軍、刑法など政策担当部局(科)創設(三職七科)。
- 各部局(2月～三職八局)には責任者の督・権督が議定から任じられ、実務の中心を担う幹部として掛(2月～判事)が置かれ参与から任じられた。
- ⇒草創期であり、国政担当者と政策担当者の線引きが曖昧であったが(同じ参与でも国政を担当する人物と政策を担当する人物とがいた)、各部局間の大きな対立まではまだ生じていなかったようである。
- ②政体書体制…慶應4年間4月発足。三権分立を目指し議政官・行政官・刑法官を置き、行政官の下に外国・内国・会計・軍務などの各官を配置。
- 各官は皇族・公家・諸侯の任じられる知事、副知事(副知事にも藩士クラスも就任へ)、実質的に組織の中心を担う判事(藩士クラス)が置かれ、国政を担当する参与(例えば木戸孝允・小松帯刀・大久保利通)と政策を担当する判事(例えば井上馨・伊藤博文外国官判事)は取り敢えず分離へ。しかし、由利公正のように会計官に強い影響力を及ぼす参与も存在した。
- ⇒理念レベルの目標と現実レベルの政策実施を念頭に置いた制度形成と改変が中心で、組織間対立などの調整を目指した制度改革はまだなされていない(各組織でまず政策を進めることに力が入り、他組織との対立はまだ顕在化しない段階だったとも言えよう)。
- ③政策担当部局…外交担当を中心に適材確保による組織強化(→専門性の形成)。外交系組織で洋行経験者(例えば五代友厚、寺島宗則)などが多く登用される。
- 会計系組織でも、幕末越前藩の経験をもとに由利が専門性を持っていた体制から、西洋に通じる大隈重信を中心とする体制へ変化。
- ⇒政策担当組織の本格始動(→徐々に組織間の競合や対立可能性高まる)

(3) 参与と副知事

- ①兼務…政体書(これ以降は太政官制)体制で、参与は政策担当組織幹部から外れ独立した立場になっていたが、明治元年(1868)9月に参与小松帯刀が外国官副知事兼務(→副知事に藩士クラスが進出)。明治2年(1869)1月に大隈重信外国官副知事(3月に会計官副知事へ)が参与兼務へ。
- 外交・会計関係の案件が当時の最大の政治課題であり、また小松、大隈は政策・政治両面で能力が高かったから、政治上の必要性からの措置であろう。
- 2年4月参与神山郡廉が刑法官副知事、同広沢真臣が新設の民部官副知事兼務。

⇒政策を担当する各官政府全体として調整する必要性が生じたか¹⁾（←各官の専門性の形成と政策展開の本格化）。確かに同月、5、10の日に各官知事副知事が集会して相談することが定められた。ただし、具体的な調整内容はわからず。

②分離…木戸孝允は参与が副知事を兼務することを批判（至急の議論が必要な際に担当政策組織を優先し、国政指導者としての役割が疎かになるだけでなく、その政策組織の代弁者となって、国政指導者レベルでまともなくなる²⁾）。

→5月、官吏公選を実施し、人事の大幅刷新へ。参与と副知事の兼務解消へ。

⇒新政府発足から約1年半にして、各政策組織の調整の必要性が生じた（←各政策組織が整備され本格始動した裏返し）。それを国政担当の参与と政策担当の副知事の兼務という制度的な側面から解決しようとするもうまく行かず。

4. 参議・省卿の登場と制度設計をめぐる議論

(1) 職員令体制

①大臣・参議…明治2年（1869）7月太政官制は大幅に改変され職員令体制となる。国政指導者は、大臣（左大臣空席、右大臣三条実美）、大納言（岩倉具視など）、参議（副島種臣、大久保利通、広沢真臣などで徐々に増員）となり、公家・諸侯クラスはかなり退場。全体で人数は減少。藩士クラスの参議の力が増す。

②省卿・大輔…政策担当組織は省（外務、大蔵、民部、刑部、兵部省など）。トップは卿（公家・諸侯が就任、例えば沢宣嘉外務卿、伊達宗城民部・大蔵卿）、次官は大輔（藩士クラス、例えば寺島宗則外務大輔、大隈重信民部・大蔵大輔）に。

③参議・大輔分離…参与と判事が分離していたのを引き継ぎ、参議と大輔も兼任せず。

(2) 政策組織の暴走

①民蔵合併…大蔵省には大隈重信以下、伊藤博文や井上馨など近代化政策に力を入れる「開明派官僚」が多く集まり、大蔵省と近代化事業を管轄する民部省の合併を要求し、明治2年（1869）8月に両省幹部の人事を兼任とする形で実現へ。

②民部大蔵省…鉄道・電信・造船などの近代化事業も推進し、多額の費用が必要に。

1) 明治2年4月6日付大久保・木戸・副島宛三条実美書簡では「内にしては政府五官一として一致協力規律法度之相立候処無之、各其職を担当して任ずの氣無、或は疑惑を懐、瓦解土崩難保之情態なり」と記されている（『木戸孝允関係文書』4）。

2) 「参与中より知官等出仕仕候と自然と一之小太政官をなし当人は至急之公議有之候とも多くは当局々々専らにいたし参与之参与たる処も不相立而已ならず随而諸官諸局却而一派之見識を張り氣脈不相通気味不少自ら政府御根軸も難相立一端と相成候間此義は已來被廢度事と奉存候」（2年4月17日付大久保宛書簡『大久保利通文書』3）、「元來参与より副知事に相成候にも随分弊害不少様相覚申候」（2年5月13日付大村益次郎宛書簡『木戸孝允文書』3）

→廃藩置県前は、旧幕府領（府県を設置）からの年貢収入が新政府の主たる収入源。近代化事業のために府県に重税を課そうとし問題化。開明派官僚の暴走。

③民蔵分離…大臣・参議が民部大蔵省をコントロールし切れず、一部の参議が辞表を出して、民部大蔵省の分離を求め、3年7月に分離（大蔵省開明派官僚と近代化事業を切り離す）。

→各省を国政指導者がどのように統制・調整するのが大きな課題に。

④御用掛…明治3年（1870）9月に大隈を参議に登用（開明派官僚領袖を国政指導者に取り込み、調整手段とする）、閏10月には参議が各省御用掛として分担管理する体制へ（例えば、大隈大蔵省御用掛、広沢真臣民部省御用掛）。

→木戸、大久保などは複数の省などの御用掛となるが、出張も多く、この体制は十分に機能しないまま、さらなる組織改革が模索された。

(3) 制度設計をめぐる大久保利通と木戸孝允

①制度改革…民部大蔵省のみならず、他省でも少しずつ洋行経験のある人材を取り込み、近代化がさらに本格的に進められる中で、民部大蔵省の暴走まではいかずとも、各組織の「競走」状態となっていく。3年閏10月には技術官僚山尾庸三が職を賭して工部省（鉄道・電信・造船など近代化事業管轄）設立を実現。→そのような中で、それらを統制・調整することが国政担当者の大きな課題となり、改革案が提起されて行く。

②大久保案…国政担当者たる参議を廃止し、各省長官たる省卿にその役割も担わせて、事実上各省長官が国政を指導し、各省を統制・調整するというもの（省卿が参議を兼ねると同じ効果）。

③木戸案…国政の場に各省の意見対立を持ち込ませないように参議と省卿を切り離し、立法官を複数任じて参議側を組織的に充実させ、国家的見地から各省への指導力を発揮し、統制・調整できるようにするもの

④太政官三院制…明治4年7月に太政官制を改革し、新体制へ。参議と省卿は兼任せず（←木戸案）、省卿（例えば大久保利通大蔵卿、副島種臣外務卿）らが集う右院で各省間の政策調整がなされることとなる（←大久保案）。大臣（三条太政大臣、岩倉右大臣）と参議（木戸孝允・西郷隆盛・板垣退助・大隈重信）の指導する正院が最高意思決定機関として置かれて諸組織を統制・調整し、左院が立法機関に擬せられた。

5. 参議・省卿兼任制の成立

(1) 留守政府と予算紛議

- ①留守政府…明治4年（1871）11月岩倉使節団（岩倉具視、大久保、木戸、伊藤ら）出發
→新政府を主導してきた大久保・木戸らの外遊により、彼らが不在の政府を研究上は「留守政府」と呼ぶ。留守中に大改革はしない約束。
→正院は三条・西郷・板垣・大隈となり、調整力低下（各省の政策がわかり調整力を持つ参議は大隈のみに）。
- ②各省割拠…外務、大蔵（←明治4年7月民蔵再合併）、司法（4年7月設立）、文部（同）、工部、兵部省（5年2月陸軍省・海軍省分割）、開拓使など
→各省で近代化政策に通じた官僚が登場し政策推進（西洋を念頭に置いた近代化が多くくの省の方針に）、競合へ³⁾。調整がさらに難しくなる。
- ③予算紛議…明治4年6月に廃藩置県を実施したとはいえ、各組織が多額の費用を要する近代化政策を全力で進めては予算が足りなくなる。結果として大蔵省（この時期は会計管理に軸足）は各省予算を削減。
→明治5年（1872）末～6年初頭にかけて井上馨大蔵大輔（大久保大蔵卿は外遊中）は、大木喬任文部卿、江藤新平司法卿、山尾庸三工部大輔（工部卿は空席）それぞれと衝突。双方が辞表片手に引き籠る。
→当初、正院は調整できず（留守政府で右院は臨時開催に）。出張中の大隈参議が帰京して何とか調整し、ようやくこの場は切り抜ける。

(2) 太政官制潤飾

- ①参議増員…予算紛議での正院の指導・調整力不足を受けて、制度改変が目指されるが、まずは人事面で対応。明治6年（1873）4月に省卿（大木・江藤）と左院議長（後藤象二郎）が参議に転任（兼任ではない）。大輔の井上馨は参議にならず、5月に辞任）。
- ②太政官制潤飾…6年5月に正院の指導・調整力を強化すべく、太政官制改革を実施⁴⁾。各省の権限（当時各省権限は事務章程で規定されていた）を正院が吸収。

3) 「開化文明流行候間、一昨年頃と勢を顛倒…愚輩はアラビアの醜名を蒙り居り候処、日本出来のアラビア沢山出産候而、各省も銘々出店を起し候気位にて、其店を盛にせんと種々無量の思考を致し」（明治5年10月18日付木戸宛井上馨書簡『木戸孝允関係文書』1）

4) 「昨秋已来も兎や角評議仕居候処追々各省之情態自然分峙杆格之姿と相成会計上殆差支候次第も有之遂ニハ瓦解之勢ニ至り一月も其俣ニ弥縫難仕場ニ推移り不得止評議之上別紙潤色章程之通改正仕申候」（6年5月11日頃岩倉宛三条書簡『岩倉具視関係文書』5）

→留守中は大改革をしないことになっていたので「潤飾」とした。

③省の反発…潤飾後も、工部省は正院の指令を無視して電信線を建設し、司法省も正院の指導に従わないことがあった（福岡孝弟司法大輔は6年11月辞任へ）

→相変わらず各省の指導・調整が難しかった。

(3) 参議・省卿兼任制の成立

①征韓論政変…明治6年（1873）9月岩倉使節団正式帰朝（大久保は5月、木戸は7月既に帰朝）。朝鮮国との開戦につながる可能性の高い朝鮮国への使節派遣をめぐる、正院内で大きく対立（大久保は10月に参議就任）。

→6年10月宮中工作などもあり使節派遣中止。使節派遣を強硬に唱える西郷隆盛、板垣退助ら半数近い参議が下野。新参議を補充し、人事大幅刷新。

②参議・省卿兼任制…大久保の持論であった参議が省卿を兼任する体制へ。大久保は11月新設の内務省トップ（内務卿）兼務、大隈は大蔵卿、大木喬任は司法卿、新任の伊藤博文・寺島宗則・勝海舟は工部卿・外務卿・海軍卿兼務。兼任制に消極的だった木戸は病気であったこともあり、明治7年（1874）1月になって文部卿兼務へ。

→以降、太政官制下で予算紛議のような各省暴走は見られなくなる。兼任制は一時期（13年2月～14年10月）を除き、18年内閣制度発足まで続き、同制度でも国务大臣が各省大臣を兼ねる形は続く。

6. むすび

①新政府の調整と制度…各政策担当組織が登場し本格的に政策展開する中で、各省の暴走や競争も顕在化して調整が必要となり（民部大蔵省、予算紛議、工部省…）、さまざまな制度的対応が試みられたが（参与・副知事兼任、参議御用掛、右院、太政官制潤飾…）、当初なかなか解決せず。

→政府トップ集団が各省を直接把握するか（大久保案）、各省と距離を置き各省の利害や論理から離れて大局的なスタンスで調整するか（木戸案）で議論になり、最終的に大久保案で落ち着いていく。

②参議・省卿兼任制…新政府各組織の調整するための解決策として採用。当時において一定の効果が見られ、太政官制下で深刻な組織内対立は見られなくなる。

→今日でも、国务大臣（←参議）は各省大臣（←省卿）を兼務することがほとんどであり、参議・省卿兼任制は現代の内閣制度の源流をなす。

- ③制度と調整…近代的な制度創成期から組織間調整が課題として浮上し、その制度的解決が図られてきたことに象徴されるように、この課題は近代以降の社会（或いは集団社会や組織一般）に不可避の（最初から内在している）ものか。一つの制度的対応で永久に解決できるものでもなく、その都度の対応も重要。
- 確かに橋本行革で総合調整も含め首相の指導力強化のために内閣府・内閣官房の機能が拡充され、2016年には逆に内閣業務スリム化法が施行されるなど、今日までこの課題と制度的対応が繰り返されている。
 - 今回の事例で制度的に解決できた理由や時代的背景などをより深く考察すると共に、他の時代・地域にも視野を広げ検討を重ねることが今後の課題。

新政府組織図①

①新政府発足直後

「政」
 総裁
 |
 議定
 |
 参与

②三職七科・八局

「政」
 総裁
 副総裁
 |
 議定 = 兼 = 督 ==> 督・輔
 | | |
 参与 = 務 = 掛 ==> 判事

「官」
 七科 → 八局

新政府組織図②

③政体書体制

「政」
 輔相
 |
 議定 = 一部兼務 = 知事
 | |
 参与 = 一時兼務 = 副知事
 |
 判事

「官」

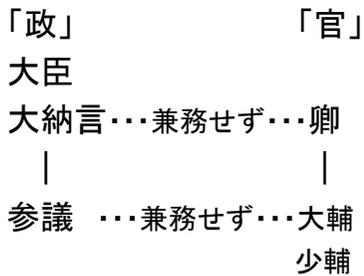
④政体書体制終盤

「政」
 輔相
 |
 議定…兼務せず…知事
 | |
 参与…兼務せず…副知事
 |
 判事

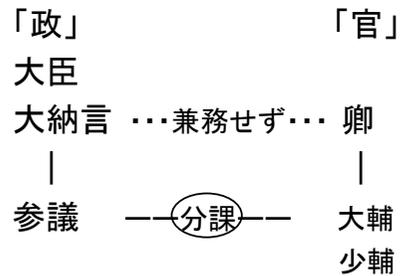
「官」

新政府組織図③

⑤職員令体制

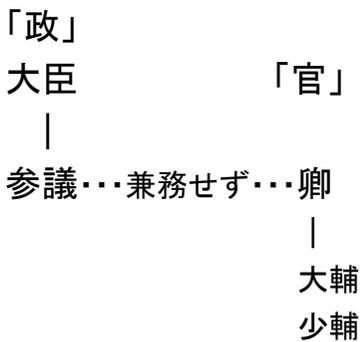


⑥参議分課

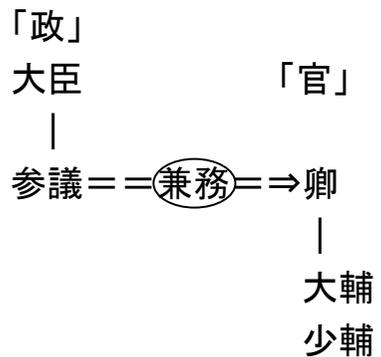


新政府組織図④

⑦太政官三院制



⑧参議省卿兼任制



参考文献(入手しやすい書籍)

- 笠原英彦『明治留守政府』(慶應義塾大学出版会、2010年)
- 清水唯一朗『近代日本の官僚』(中公新書、2013年)
- 勝田政治『大政事家大久保利通』(角川ソフィア文庫、2015年)
- 拙著『明治の技術官僚』(中公新書、2018年)

主な参考文献

- 松尾正人『維新政権』(吉川弘文館、1995年)
- 松尾正人『木戸孝允』(吉川弘文館、2007年)
- 笠原英彦『日本行政史序説』(芦書房、1998年)
- 笠原英彦『大久保利通』(吉川弘文館、2005年)
- 鈴木淳「官僚制と軍隊」(『岩波講座日本歴史』第15巻[近現代1]、岩波書店、2014年)
- 拙著『工部省の研究』(慶應義塾大学出版会、2009年)
- 拙稿「開明派官僚の登場と展開」(『講座明治維新』第3巻[維新政権の創設]、有志舎、2011年)