

Title	「本省事業ノ目的ヲ定ムルノ議」の別紙について
Sub Title	On the attached papers of "The memorandum to establish the purposes of ministry of the interior"
Author	小幡, 圭祐(Obata, Keisuke) 松沢, 裕作(Matsuzawa, Yusaku)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2017
Jtitle	三田学会雑誌 (Mita journal of economics). Vol.110, No.1 (2017. 4) ,p.75- 91
JaLC DOI	10.14991/001.20170401-0075
Abstract	
Notes	研究ノート
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20170401-0075

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

研究ノート

「本省事業ノ目的ヲ定ムルノ議」の別紙について

小幡圭祐*・松沢裕作**

はじめに

明治 8 年（1875）5 月 24 日、内務卿大久保利通は太政大臣三条実美に宛て、「本省事業ノ目的ヲ定ムルノ議」（以下「本省事業」と記す）という表題をもつ上申書を提出した。⁽¹⁾「本省」とは内務省を指し、明治 6 年（1873）に設置された内務省の事業について、その「目的」を提示するという重要文書である。その内容は、輸入超過に陥っている当時の日本の経済状況を問題視し、「内地ヲ整へ、力ヲ根基ニ尽シテ、体裁ノ虚文ヲ講セス、奇功ヲ外事ニ求メス、民産ヲ厚殖シ、民業ヲ振励スルコト」を内務省

の役割としたうえで、「樹芸・牧畜・農工商ヲ奨励」「山林保存・樹木採培」「地方ノ取締」「海運ノ道ヲ開ク」の四政策分野について、予算措置を要求するものである。

この上申書は、これまでの研究において、「内務行政の基本目的を、大久保が初めて総括的に主張した最重要建議」⁽²⁾と評価され、いわゆる「大久保政権」期の勸業政策の方向性を提示したものとして重視されてきた。しかし、この上申書の具体的な内容ともいうべき、四政策分野（㊟「樹芸・牧畜・農工商ヲ奨励」㊟「山林保存・樹木採培」㊟「地方ノ取締」㊟「海運ノ道ヲ開ク」、以下、四政策分野の別紙に関しては㊟～㊟の番号を用いる）についての「別紙」

* 慶應義塾大学経済学部

** 慶應義塾大学経済学部

本稿は、JSPS 科研費（特別研究員奨励費、課題番号 JP16J02254）の成果である。

- (1) 「公文録・明治八年・第四百十八巻・明治八年十月・内務省伺二」（国立公文書館所蔵、公 01532100）。また、『大久保利通文書 第六』（1928 年、日本史籍協会）pp.363～367 にも掲載されている。『大久保利通文書』の出典は「内務省記録」であり、日付が「五月」となっており、内務省側の控えであろう。現存しないものと思われる。
- (2) 勝田政治『内務省と明治国家形成』吉川弘文館、2002 年、p.161。

が、現存する史料のいずれにあたるのかについて、先行研究の間に意見の食い違いがある。

まず、大江志乃夫は、当時活字化されていた『大久保利通文書』、『大隈文書』を検討して、㊦「樹芸・牧畜・農工商ヲ奨励」㊦「山林保存・樹木採培」に対応する文書を確定したうえで、㊨「海運ノ道ヲ開ク」に相当する文書は、『大久保利通文書』掲載の「商船管掌事務之儀ニ付伺」であるとし、『大隈文書』におさめられている「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」が、「㊦樹芸・牧畜・農工商ヲ奨励」に相当する「勸業寮定額金見込書」の添付文書である、と論じた。⁽³⁾

大江の研究の後、国立公文書館が開館し、「本省事業」の提出された原本の研究が可能となった。こうした状況をうけて、勝田政治は「公文録」所収の「本省事業」および周辺史料の検討から、㊦は「勸業寮定額金見込書」、㊦は「山林局設立ノ儀ニ付伺」、㊨は「各地方警察設置方角」、㊨は「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」である、と論じた。⁽⁴⁾

両者の相違点は、㊨に相当するものが「商船管掌事務之儀ニ付伺」か、「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」か、という点にある。

活字本の上に依拠した大江の研究に対し、

原本によって提出日付と編綴状況を確認したうえで勝田の結論は説得的であるように思われる。勝田説を踏まえて「本省事業」を分析する研究も現れ始めている。⁽⁵⁾しかし、その一方で、勝田の用いた「公文録」所収史料を再検討し、むしろ大江説を支持する神山恒雄の研究も存在している。⁽⁶⁾筆者両名も「公文録」所収文書および関連史料の検討から、この勝田の結論もまた疑問なしとはしないことを見出すに至った。本稿では、「本省事業」の別紙㊦～㊨がいずれの文書であるのかを再検討し、もって明治期日本の経済政策史ないし政治史研究に、若干の材料を提供することをめざす。

1 内務省における「本省事業」の起草

「本省事業」の起草を担当したのは内務大丞兼戸籍頭兼地理頭の杉浦譲である。国立国会図書館憲政資料室所蔵の「杉浦譲文書」に杉浦の筆になる草案が複数存在している。⁽⁷⁾以下、その内容を具体的にみていくことにしよう。

最初に作成された「本省事業」草案（当初案）は以下のようなものであった。全文を掲げよう。以下、史料引用に際し、修正がある

(3) 大江志乃夫「大久保政権下の殖産興業政策」（稲田正次編『明治国家形成過程の研究』御茶の水書房、1966年）。

(4) 勝田、注2前掲書。

(5) 例えば、國雄行「内務省勸業寮の成立と勸農政策」（『人文学報』445、2011年）。勝田の近業も自説に基づくものである（勝田政治「征韓論政変と大久保政権」、明治維新史学会編『講座明治維新4 近代国家の形成』有志舎、2012年など）。

(6) 神山恒雄「殖産興業政策の展開」（『岩波講座日本歴史』15・近現代I、岩波書店、2014年）。

(7) 「〔内務省予算説明書〕〔本省ノ目的ヲ定ムルノ議〕」（「杉浦譲文書」、国立国会図書館憲政資料室所蔵、224）。

場合は修正後のものを掲げ、また句読点・中黒・㊦～㊨の番号は全て筆者が付したものである。

国勢ノ趨向ヲ慮テ、政理施設ノ緩急ヲ斟酌セサレハ、治安ノ業ヲ望ムヘカラス。而シテ、既往経験ノ実績、其得失ヲ照察スルニ足ルヘシ。抑、皇政維新ノ始ヨリ、国勢ノ渙散ヲ併一シ、民心ノ支離ヲ合同セシメ、一統ノ治体ヲ建ルニ至ル、其事業タル至難ニシテ、固ヨリ数十年ノ久シキヲ歴ルニ非サレハ、之ヲ致ス能ワサルモノナリ。然ルニ、皆能ク其全功ヲ奏スルヲ得ルモノ、単ニ皇上威徳ノ煥発ニ由ルト雖モ、亦勢ノ趨向、然ラシムルノ力ナシト云ヘカラス。而シテ、其渙号革正スル所、旧染ノ汚俗ヲ一洗シ、人心ヲ振励自新ナラシメ、之ヲ公法寛政ノ下ニ置ントス、其処置タル英断勇決ノ挙ニ出ルニ非サレハ、牢ヲ破リ固ヲ解キ、偉大ノ規模ヲ建テ、以テ今日ノ形勢ニ至ラシムル能ワス。故ニ、其間施設上精究細択ニ暇アラサレハ、矯枉ノ余力或ハ其序ヲ超乗スルノ弊ナシト云ヘカラス。然リト雖モ、之ヲ要スルニ、亦勢ノ然ラシムル処ニシテ、政理ノ急ニセサルヲ得サルモノアリ。然リ而シテ、内治既ニ一統ノ治体ニ帰ス、其基礎節目未タ堅確整備ニ至ラスト雖モ、外交平權ノ事、亦國務ノ急ニシテ講究セサルヘカラサルモノアリ。乃チ、大使ヲ各国ニ欽派シ、以テ条約改正ノ期限ヲ延ヘ、内治ノ周整ニ応シ、平行ノ約ニ換訂セントス。此亦勢ノ已ムヲ得サル所ニシテ、政理ノ緩ニスヘキ事ニ非ス。此皆既往実践ノ経験ニシテ、其緩急、勢ノ已ムヲ得サルニ出テサルモノ

ナシ。臣、副使ノ命ヲ辱シ、各国巡聘殆ト三年、其形勢ヲ概察スルニ、其国体政教各小異アリト雖モ、皆經濟ノ実務ヲ勉メ、体裁ノ虚文ヲ講セス、力ヲ内治ニ尽シテ功ヲ外事ニ争ワス、其国ノ富実、其民ノ文明ニ至ル、固ヨリ偶然ノ事ニ非ス。臣ノ外ニ在ルヤ、此ヲ以テ内ニ照顧シ大ニ見ル所アリ。既ニ帰朝スルヤ、今ノ国勢、内ヲ養テ以テ外ヲ待ツ事最急務ノ急ナルモノ、然ルニ、此ヲ措テ輕シク遠^マ國ノ企ツ^マヘラサル所以ヲ陳セリ。既ニシテ内務省ヲ置キ、臣ヲ以テ其卿ニ命ス、於是其目的ヲ達スルヲ得タリ。臣、不肖ト雖モ鞠躬奮勉負荷ノ責ヲ尽サントス。然ルニ、建省日アラスシテ内変外事相繼テ起リ、省務ヲ視ルニ由ナク、専ラ其事ニ奔走ス。此皆已ムヲ得サルノ事ト雖モ、殆ト一歳ヲ眩過セシハ、臣カ心ニ於テ大ニ嘆息スル処ナリ。今也宜シク内治ヲ整ヘ、国力ヲ養フ事ヲ専務トシ、基礎ノ未タ堅確ナラサルモノヲ堅確ニシ、節目ノ未タ整備ナラサルモノヲ整備シ、治安永遠ノ長^マ國ヲ建テサルヘカラス。而シテ、世ノ進趨、民ノ知覺、復タ前日ノ比ニ非サレハ、其施設ノ順序、事理ノ当否、精究細案、經濟ノ至要ニ注意セサルヘカラス。而シテ、内治ノ事務一ニ非スト雖モ、其眼目、殖産厚生ノ道ニ係ラサルナケレハ、其施設、亦國ノ公益、民ノ幸福トナル、真驗実効ヲ目的セサルヘカラス。而シテ、今其施設ノ法ヲ定メントスル、其費額ヲ定メサルヲ得ス。其費額ヲ定メントスル、全国歳計ノ概算ニ由ラサルヲ得ス。其歳計ノ概算ニ由リ、文武ノ諸費二分給スル、政理施設ノ緩急ニ由ラサルヲ得サルヘ

シ。臣ノ所見ヲ以テ考レハ、政理上ヨリ論スルトモ、經濟上ヨリ弁スルモ、方今ノ急務タル、殖産厚生ノ道ヲ尽スニ在リト信セリ。而シテ、各省各事務アリ、甲ヲ急ニシ乙ヲ緩ニシ、此ヲ興シテ彼ヲ停ム、緩急興停歳計ニ基キ其宜ヲ斟酌シ、其可ニ適セシムルコト廟議公案ニ由テ定マルヘシ。乃チ、本省定額ノ目的書ヲ并テ進呈シ、高裁ヲ仰ク。伏テ希フ、廟議決定分給シ、各省ヲシテ其實際施為ノ事狀ヲ報告セシメ、其考績ヲ督セラレンコトヲ。謹白。

岩倉使節団で実見した各国が、いずれも經濟の実務に努め、内政に力を尽くすことで、国を富ませ民を文明に導く状況にあつて、「内治ノ事務」の「眼目」は「殖産厚生ノ道」を尽くすことではない。それゆゑ政府にあつては、如上の観点から文武の諸政策に優先順位をつけたうえで、各省に予算を配分すべきと考えるので、「本省定額ノ目的書ヲ并テ進呈」して高裁を仰ぎたい、といったことが大久保内務卿の弁として書かれている。一言でいえば、「内治」を専務とする内務省に優先的に予算を配することを求めるものである。

しかし、案は次のように書き換えられることとなった（第二案）。

方今国勢ノ趨向、日ニ開明ニ進ムノ形状アリト雖モ、人民ノ生理、月ニ凋耗ニ至ルノ実害ナキ能ワス。此レ、洵ニ寒心痛慮スヘキ事ノ最大ナルモノニシテ、今日ノ実践ニヨリ将来ノ形勢ヲ推算シ、之ヲ匡救スルノ方法ヲ講究舉行セサレハ、徒ニ開明ノ虚名ヲ擁シテ、竟ニ貧弱ノ実害ヲ蒙リ、窮極ナ

キニ至ル、固ヨリ知ルヘカラス。何ヲカ開明ニ進ムノ形状ト云フ、凡ソ宮室・衣服・船艦・兵器ヨリ、学芸百般ノ器械、服飾、日用ノ雜品、大概旧觀ヲ改メ、電信・汽車・煤灯ノ類、更ニ構造ヲ新ニスルモノ此ナリ。何ヲカ凋耗ニ至ルノ実害ト云フ、凡ソ旧觀ヲ改メ構造ヲ新ニスルモノ、各官省ノ用度ヨリ人民需求スル所、海輪船載ニ係ラサルモノナク、之ヲ購入スルモノ日ニ窮リナクシテ、之ヲ輸出スルモノ年ニ限りアリ、況ヤ毛布・綿糸・糖・鉄民間ノ供用夥多ニシテ、茶・糸・蚕卵ノ産出僅ニ増殖スト雖モ、一切輸入ノ物品ニ敵スル能ワス、而シテ、工業未タ挙ラス、商法未タ盛ナラス、各地方ノ衰狀一歳一歳ヨリ甚シク、生理寂索ニ帰スルモノ此ナリ。抑、開明ノ形状ヲ著スモノ、理勢ノ趨進然ラサルヲ得ス、人知ノ帰向亦抑圧スヘカラサルモノアリ。夫レ開明ノ形状ヲ著スヤ、内地人民百般ノ旧業漸ク眩廢ニ属セサルヲ得ス、業既ニ眩廢ニ属ス、凋耗ノ害之ニ乗セサルヲ得ス。故ニ、旧業ヲ改ルヤ、乃チ新業ヲ奨メ斡旋ノ妙用ヲ尽シテ本根ノ実力ヲ養ヒ、以テ之ニ応シ能ク外ヲ制シ乗除平均ノ術ヲ講セサルヘカラス。而シテ、其実力ヲ養フ所以ノモノ他ナシ、専ラ殖産厚生ノ実務ニアル而已。蓋シ、維新而來夙ニ意ヲ此ニ留メサルコトナシト雖モ、尚未タ其成工ヲ奏スル能ワサルモノ、要スルニ亦時勢ノ已ムヲ得サルモノアリ。而シテ、廟議大ニ見ル所アツテ内務省ヲ置カレシハ、専ラ内治ヲ整へ、力ヲ根基ニ尽シテ、体裁ノ虚文ヲ講セス、奇功ヲ外事ニ求メス、民産ヲ厚殖シ、民業ヲ振勵スルコトニアリ

ト信シ、乃チ鞠躬奮勉其責ヲ尽サンコトヲ欲セリ。然ルニ、建省日ナラスシテ、内変外事相繼テ起リ、其事ニ奔走シテ省務ヲ視ルニ由ナク、殆ト一歳ヲ經過セシハ、已ムヲ得サルノ事ト雖モ、亦之ヲ回顧スレハ、深ク嘆息セサルヲ得ス。今也内外事平穩ニ帰シ、廟議建省ノ目的ニ於テカ達セラレヘク、利通ヲシテ奉職ノ責ヲ尽サシムルノ時ニモ、亦此ニ際セリト考ヘリ。然則、宜シク内治ヲ整ヘ、国力ヲ養フコトヲ務メ、基礎ノ未タ堅確ナラサルモノヲ堅確ニシ、節目ノ未タ整備ナラサルモノヲ整備シテ、実力ヲ養ヒ、今ノ形勢ヲ匡救スルノ方法ヲ講究挙行シ、治安ノ根基ヲ牢固ニセサルヘカラス。然シテ、其要務、固ヨリ一ニシテ足ラスト雖モ、内務ノ現ニ着手ノ先務緊要トスル処、乃チ左ノ條款ニ在リ。

- ①樹芸牧蓄諸勸業ニ属スル費用 目的方法別紙ニ具陳スルモノ
- ②山林培養伐木及取締ニ属スル費用 規則方法別紙ニ具陳スルモノ
- ③各地方取締上ニ属スル費用 目的方法別紙ニ具陳スルモノ
- ④海漕陸運ヲ開張ニスル費用 別ニ規則

ヲ設ケテ追テ具陳スヘキモノ

凡ソ此数者ヲ挙行セントスル、通常及臨時国費ノ外ニ於テ更ニ其費額ヲ要セサルヲ得ス。而シテ、其目的、固ヨリ其費額ノ多寡ニ由テ着手ノ順序施行ノ細大ヲ定ムヘキハ当然ナリ。然レトモ、廟議其費額ヲ定メントスル、歳計ニ由テ商量セサルヘカラス。而シテ、其歳計タル、固ヨリ定限アツテ各事務自ラ緩急ナカルヘカラス。故ニ、文武ノ諸費ニ分給スル、現今ノ形勢ヲ深察セラレ、其緩急ヲ審別シ、速ニ高議裁定アランコトヲ望ム。

明治八年 月 内務卿大久保利通
太政大臣三条実美殿

多少の表現の変化があるものの、「殖産厚生」の重視等、基本的な文意に変化がみられるわけではない。当初案からの最も大きな変化は、「本省定額ノ目的書」に代わって①～④の「内務ノ現ニ着手ノ先務緊要トスル処」である四事務の「費用」に関する「具陳」を想定している点である。四事務は、内務省の部局でいえば、①は勸業寮⁽⁸⁾、②は地理寮⁽⁹⁾、③は警保寮⁽¹⁰⁾、④は駅通寮⁽¹¹⁾が該当すると思われる。こ

-
- (8) 勸業寮は「全国農工商ノ諸業ヲ勸奨、確實盛大ナラシムル事務ヲ掌管スル所」とされる。明治7年3月勸業寮職制事務章程、内閣記録局編輯『法規分類大全』第1編・官職門7至9、1889年、pp.729～733。
 - (9) 地理寮は「全国州郡村里ノ経界、山林原野沼池河海区別ノ事務ヲ掌ル処」とされる。明治7年1月9日地理寮職制事務章程、注8前掲書、pp.641～644。
 - (10) 警保寮は「人民ノ凶害ヲ予防シ、其權利ヲ保守シ、其健康ヲ看護シテ営業ニ安ンシ、生命ヲ保全セシムル等、行政警察ニ属スル一切ノ事務ヲ管理スル所」とされる。明治7年1月14日警保寮職制事務章程、注8前掲書、pp.349～352。
 - (11) 駅通寮は「内外ノ郵便、駅路ノ配置、水陸ノ運輸及ヒ内国商船ノ事務ヲ管掌スル所」とされる。明治7年2月駅通寮職制事務章程、注8前掲書、pp.827～831。

のうち、㊶～㊸については「別紙ニ具陳スルモノ」とあるように、「本省事業」の別紙として付されることが想定されており、さらに㊶と㊸は「目的方法」に限定される一方、㊷については具体的な「規則」を掲げる用意があることがわかる。おそらくは、杉浦が地理寮の頭をしている関係で、用意している「規則」があるのであろう。また㊹はこれらとは異なり、「目的方法」についての言及がなく、「規則」についても「追テ具陳スヘキモノ」とある。つまり、㊹は「本省事業」の別紙には含まれず、「目的方法」「規則」とともに「本省事業」とは別に上申されるであろうことが想定されている。そして、「規則」が「追テ具陳」とされるのに対し、「目的方法」は「追テ具陳」に含まれないことは、「目的方法」が「本省事業」に先立って提出されていることを示唆する。

そして最終的に「本省事業ノ目的ヲ定ムルノ議」という表題が付せられ、5月24日に提出された「本省事業」⁽¹²⁾は、本文の記述はほぼそのままに、㊶～㊹の表現が以下のように訂正されている。

- ㊶ 樹芸畜牧農工商ヲ奨励スルノ道ヲ開ク目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ
- ㊷ 山林保存樹木採培ノ目的及其規則方法費額等別紙ニ具陳スルモノ
- ㊸ 地方ノ取締ヲ整備スル目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ
- ㊹ 海運ノ道ヲ開ク目的及其費額等別紙ニ具陳スルモノ 但規則方法ノ如キハ他日具陳スヘシ

最も大きな変更は㊹である。第二案で㊹は「本省事業」の別紙としては想定していなかったが、ここに至って㊹も別紙が用意されたこと、別紙は「海運」の「目的」に関するもので、「規則」「方法」は改めて上申することが述べられている。この別紙と既に提出されたであろう「目的方法」との関連はここでは定かではないが、これは太政官における「本省事業」の動向をみることで明らかになるであろう。

2 太政官における処理過程

(1) 「公文録」編綴書類の検討

続いて、内務省から「本省事業」を受け取った太政官で、この上申書がどのように処理されたのかを検討してみよう。

まず、前提として、現在、「公文録」に編綴されている「本省事業」の構成を確認しつつ、さきに述べた、上申書の「別紙」とされる㊶～㊹の関係を検討してみよう。

① 「本省事業ノ目的ヲ定ムルノ議」

明治8年5月24日 内務卿大久保利通から太政大臣三条実美宛。これが「本省事業」上申書の本文である。これに対して、明治8年10月19日に、「伺之趣、勸業寮定額金見込・海外直売ノ開業及山林局設立ノ三件ハ此程相達候一週年間経費金ニ基キ尚事業ノ目途取調更ニ可伺出候事、但行政警察ノ規則方法等ハ不日何分ノ指令可及事」という指令が付されている。

(12) 注1 前掲史料。

②「明治八年定額金見込書 勸業寮」

これが、㊟「樹芸牧畜農工商ヲ奨励スルノ道ヲ開ク目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」のうち、特に「費額」に相当することは、内容から明らかである。

③「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」「方法大略」

これも内容から勸業寮の案件であるので、㊟「樹芸牧畜農工商ヲ奨励スルノ道ヲ開ク目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」に含まれるものと考えられる。ただし、この③について注意しておきたいのは、「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」という本文に「方法大略」という別紙がつくという、この部分自体が本文一別紙の構造をもっていること、さらには本文である「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」には、差出として「内務卿大久保利通」、宛先として「太政大臣三条実美殿」が明記されており、その日付は「明治八年 月 日」という、月日を欠いた形で記されていることである。ここから、「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」は、本来、「方法大略」を別紙とする、それ自体が独立した内務卿から太政大臣宛伺書として作成され、日付を入れるだけの状態で、あとから「本省事業」の別紙に組み込まれたと考えられるのである。

④付箋「山林局設立伺ハ八年十一月十八日内務省上申ヘ九年八月廿六日御指令ノ節一同下戻ス」

③の末尾に添付されている。㊟「山林保存樹木採培ノ目的及其規則方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」に相当することになるが、付箋の示すところによれば11月18日の内務省上申に対して、翌明治9年8月26日に指令した際に内務省に下げ戻され、当該個所には編

綴されていないことになる。

⑤「内務省建議事業ノ目的ヲ定ムル之義ニ付上答」

明治8年7月12日、大蔵卿大隈重信から太政大臣三条実美宛。これは「本省事業」の別紙ではなく、太政官から大蔵省への下問に対する大蔵卿の上答である。このなかに、「海外直売之開業、勸業寮定額金見込并山林局設立行政警察事務四件之書類相副御下問」とあることから、大蔵卿に送付された別紙は、②、③と山林局設立伺および行政警察事務伺の四件であったことがわかる。

⑥勸査・回議書

明治8年9月22日。太政官の内務課・財務課から大臣・参議に上げられた勸査書である。参議として「大隈」「大久保」「寺島宗則」の印と大木の略押、大臣として「三条」「島津」の印がある。

以上、現在の「公文録」編綴書類からは、「本省事業」に掲げられた別紙のうち、㊟「樹芸牧畜農工商ヲ奨励スルノ道ヲ開ク目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」は残されているものの、㊟「山林保存樹木採培ノ目的及其規則方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」、㊟「地方ノ取締ヲ整備スル目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」、㊟「海運ノ道ヲ開ク目的及其費額等別紙ニ具陳スルモノ 但規則方法ノ如キハ他日具陳スヘシ」は存在しないことが明らかとなった。それでは、㊟・㊟・㊟はどのように処理されたのであろうか。

(2) 山林局設立伺

㊟が「山林局設立伺」に相当することは、④

で示した付箋から明らかである。④の付箋にいう11月18日の内務省上申とは、「山林之儀ニ付伺」⁽¹³⁾のことである。「山林之儀ニ付伺」は、「本省事業」に対する10月19日の指令「此程相達候一週年間経費金ニ基キ尚事業ノ目途取調更ニ可伺出」を受けて提出されたものであるが、この伺の末尾には「兼テ上申仕候山林ニ付テノ議并規則等ノ書類一ト先御下ケ戻相成候様致シ度」とあり、「山林局設立伺」およびその添付書類は内務省側の意向により引き戻されたことがわかる。したがって、㊦に相当する文書は現在「公文録」中には見出されない。国立国会図書館憲政資料室所蔵「大久保利通文書」中の「山林局設立ノ儀ニ付伺」⁽¹⁴⁾がこれに相当すると推定される。この史料には「乙ノ三号」という付箋が貼られているが、同じく「大久保利通文書」に残されている「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」にも「乙ノ二号」という付箋が貼られている。⁽¹⁵⁾「本省事業」を「甲」、別紙を「乙」と考えると、「山林局設立ノ儀ニ付伺」も別紙として提出されたものと考えられよう。

(3) 各地方警察設置方向

㊦「地方ノ取締ヲ整備スル目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」に相当すると考えられるのが、「公文録」の内務省伺十二月に収録されている「各地方警察設置方向」⁽¹⁶⁾である(12月9日付で指令)。この伺は「明治八年五

月」の日付と、差出名「内務卿大久保利通」、宛先名「太政大臣三条実美殿」を有する。しかし、伺本文の一行目が空欄であり、表題をもたない。また、欄外等に、通常の伺であれば付されるはずの、太政官における受付印等が一切ない(「各地方警察設置方向」という表題は、「公文録」の編纂時に作成された目次上の表題である)。以上から、「各地方警察設置方向」は、「本省事業」の別紙として提出され、その後切り離されて指令が与えられたものであることが明らかである。

(4) 「商船管掌事務之儀ニ付伺」

さて、問題となるのは、㊦「海運ノ道ヲ開ク目的及其費額等別紙ニ具陳スルモノ 但規則方法ノ如キハ他日具陳スヘシ」である。「はじめに」で述べた通り、大江志乃夫が、これを「商船管掌事務之儀ニ付伺」(以下「商船管掌」と略す)に相当するとしたのに対し、勝田政治は、「商船管掌」は「公文録」の別の箇所編綴されていること、および大蔵卿の上答(先述の⑤)に「商船管掌」がみえないことから、「本省事業」とは別の伺であると主張した。さらに、神山恒雄は、勘査書(先述の⑥)にある「書類中商船管掌ノ件ハ前日特ニ裁決ヲ経、行政警察ノ件ハ昨今稽查中ニ有之、其余八年勸業寮定額金見込、海外直売ノ開業及ビ山林局設立ノ三件左ノ通御指令相成可然哉」との文言から、「商船管掌」がその他の別紙と一緒に

(13) 「公文録・明治九年・第三百四十四巻・明治九年八月・内務省伺三」(国立公文書館所蔵、公01864100)。

(14) 「大久保利通文書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵、74)。

(15) 「大久保利通文書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵、312)。

(16) 「公文録・明治八年・第百六十五巻・明治八年十二月・内務省伺六」(国立公文書館所蔵、公01549100)。

に検討されていると考え、大江を支持している。結論からいえば、㉔に相当するのは「商船管掌」であり、大江および神山の主張が正しい。以下、その理由を説明する。

まず、国立公文書館所蔵の「件名録 亭 明⁽¹⁷⁾治八年四月～六月」の記載をみよう。「件名録」は、諸部局からの上申・伺の件名を受け付け順に登録したもので、提出部局ごとの通し番号と、件名および指令の内容、再申・下問・答議・施行・送附の日付が記録されている。当該簿冊には「第一科」とあるが、これは明治8年9月の制度変更により内史・外史が統合された後の史官第一科（受付伝達・履歴・大小小舎人を管轄する）を指す⁽¹⁸⁾。5月の「本省事業」提出時には「件名録」を作成していたのは外史であった。明治6年5月10日の「議案上申⁽¹⁹⁾下達ノ順序」によれば、上申・伺は次のように処理されることになっていたからである。

各省使等ヨリ上奏スル諸公文書類ハ、外史其部類ヲ分チ、内史ニ送ルヘキハ之ヲ件銘録ニ記シテ各課長ニ付ス、各課受付掛証印シテ之ヲ受ケ、議案ヲ草シテ番号月日ヲ記シ、之ヲ内史本課受付掛ニ出ス。受付掛其課名番号ヲ受付録ニ記シ上申ノ印ヲ押シ其議案ヲ議官ニ呈ス。

すなわち、各省使からの文書は太政官に提出されると同時に「件名録」に登載されるのであり、その結果の如何を問わない。

そこで、当該の「件名録」をみると、「商船

管掌」は、まず次のように記載されている。

第四百八十一号	商船管掌事務之儀伺	受領 五月十八日
	懸合ニヨリ五月廿二日	再申
	下戻ス	下問
		答議
		施行
		送附 記録課

「商船管掌」は、5月18日に提出されたものの、22日に内務省側からの要請でいったん下げ戻されているのである。したがって、指令の欄や「施行」の日付は空欄のままである。

では、「本省事業」は、「件名録」にどのように記録されているだろうか。

第五百九号	本省事業ノ目的ヲ定ムルノ議	受領 五月廿四日
		再申
		下問 六月廿九日 同卅日 大蔵
	伺之趣、勸業寮定額金見込・海外直売ノ開業及山林局設立ノ三件ハ此程相違候一週年間経費金ニ基キ尚事業ノ目途取調更ニ可伺出事 但行政警察ノ規則方法等ハ不日何分ノ可及指令事	答議 七月十日（印）
		施行 十月十九日
		送附 記録課（印）

（欄外下部付箋一）

「行政警察事務之儀伺之指令

伺之趣夫々公布候条、巡査懲罰例以下ハ其省ニ於テ布達可致事（印）

十二月九日

」

（欄外下部付箋二）

「商船管掌事務之儀伺之御指令

伺之趣第二ノ見込ヲ以テ施行ノ儀聞届候条、可成丈費額ヲ省減シ尚著手ノ方法等詳細取調更ニ可伺出事

但従前大蔵省ニ於テ取扱来候振合ヲモ添テ可及具状候事
七月十日（印）

」

(17) 「件名録 伺 亭」（国立公文書館所蔵，件 A0009100）。

(18) 「史官分科ヲ定ム」（「太政類典・第二編・明治四年～明治十年・第十四巻・官制一・文官職制一」，国立公文書館所蔵，太 00236100）。

(19) 「公文録・明治六年・第三巻・明治六年五月・各課伺」（国立公文書館所蔵，公 00733100）。

ここから、「公文録」に編綴されている「本省事業」に対する指令のほかに、行政警察に関する伺への指令と、「商船管掌」に対する指令がともに記入されていることが明らかとなる。行政警察事務之儀伺＝「各地方警察設置方伺」と、「商船管掌」は、「本省事業」と同時に太政官外史に提出され、「本省事業」の「別紙」であったことは明らかである。同時に、この二つの伺は、処理の過程で「本省事業」から分離され、別個に指令が与えられたことがわかる。しかしながら、外史の受付時点で件名を登録してしまう「件名録」では、その指令の結果を書き込む場所が個別には存在しないため、「本省事業」の部分に付箋によって指令内容が書き込まれたわけである。

さきにみた通り、「各地方警察設置方伺」には受付印等が一切存在しない。では、「商船管掌」はどうであろうか。「商船管掌」⁽²⁰⁾には一紙目の右欄外に「三百十一号之内」という書き込みと「内務課受付印」の印がみえる。一方、「本省事業」の一紙目には、右欄外に「第三百十一号」の書き込みと「内務課受付印」、上部欄外に「内務課」と「受付掛」の印、「五月廿八日内百七十九号」の書き込み、一紙目表の柱に「第五百九号」の書き込みがある。「議案上申下達ノ順序」に定められた手続きと対照するならば、「五百九号」が外史で付された番号（「件名録」の番号と一致する）、外史が内史内務課に送付して付されたのが「内務課受付

印」と「三百十一号」、内史内務課が「議案」＝勘査文書を作成して付された番号が「内百七十九」（「本省事業」の文書⑥に付されている番号と一致する）、内史本課受付掛が付したのが「受付掛」印であると考えられる。「商船管掌」に「三百十一号之内」という記載があることから、すくなくとも内史内務課が受け付けた段階まで、「本省事業」と「商船管掌」が一体であったことは、以上から確定できる。また、「商船管掌」に対する内史内務課・財務課の勘査文書も「百七十九号」の番号をもつことからこのことは確認できる。

加えて、勝田は、『大久保利通文書』が、「商船管掌」を5月18日提出としていることを根拠として、「商船管掌」は5月24日提出の「本省事業」の別紙ではないと述べているが、この「件名録」の記載から以上の点も説明できる。すなわち、「商船管掌」はもともと「本省事業」とは無関係に、独立の伺として作成・提出されたものであったが、太政官提出後に内務省に引き戻され、5月24日に、「本省事業」の添付文書として改めて提出しなおされたのである。

さらに、「件名録」の、「本省事業」の欄の裏面にあたる箇所には、次のような付箋をみることができる（おそらく剝離したのち誤った箇所に貼られたものであろう）。

五百九号別書

行政警察上申書并規則計表共十六冊 壺袋

(20) 「公文録・明治八年・第四百十三卷・明治八年九月・内務省伺二」（国立公文書館所蔵，公01527100）。

(21) 『大久保利通文書 第六』（1928年，日本史籍協会），p.352。『大久保利通文書』の出典は「内閣公文録」とされているが、「公文録」上には提出日付はなく，編纂者が日付を5月18日に比定した根拠は不明である。

警保寮

商船管掌事務之義取調書 沓袋 駅通寮

山林局設立ニ付上申書并取調書共四冊 沓

袋 地理寮

海外直売ノ基業ヲ開ノ儀上申書

八年定額金取調 勸業寮

この付箋から、ここまでの推論が正しいことが確認される。

以上から、本省事業に述べる「別紙」とは、
①「樹芸牧畜農工商ヲ奨励スルノ道ヲ開ク目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」が、現在「本省事業」と「公文録」上で同一箇所に編綴されている「明治八年定額金見込書 勸業寮」「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」「方法大略」、②「山林保存樹木採培ノ目的及其規則方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」は「公文録」上には存在しない「山林局設立ノ儀ニ付伺」、③「地方ノ取締ヲ整備スル目的及其方法費額等別紙ニ具陳スルモノ」が「公文録」十二月の部分に収録されている「各地方警察設置方伺」、④「海運ノ道ヲ開ク目的及其費額等別紙ニ具陳スルモノ」が、「商船管掌」であることが確定された。なお、④の「但規則方法ノ如キハ他日具陳スヘシ」に相当するものは、「商船管掌」が7月10日に裁可されたのちに提出された「商船管掌実地着手方法之儀ニ付伺」(明治8年7月29日⁽²²⁾)であろう。

3 「別紙」の性格

(1) 「本省事業」の前提

以上の検討から、「本省事業」の別紙①～④は確定されたものと考えられる。続いて、これら別紙の性格について、若干の検討を加えておきたい。まず、別紙の性格を規定する「本省事業」の成立につき、その前提として踏まえておきたい。大蔵省による予算制度改正の動向である⁽²³⁾。明治6年12月27日に布達された「金穀出納順序」により、各省は毎年11月に翌年度(当時の会計年度は1月～12月)の費用一切の目的を立てて常費(年額を確定して月割で交付される定額費と、それ以外に別途支給を許可される額外からなる)・臨時費を区分した概算帳を作成して大蔵省に送付し、これを大蔵省が集計したうえで12月に正院に上申し予算を確定させる、という予算制度が成立していた。大蔵省はこれを基礎にさるなる制度改正を企図していたのである。

明治7年(1874)8月19日、大隈重信大蔵卿は、太政官正院に「金穀出納期限釐正之儀ニ付伺」⁽²⁴⁾を提出した。理財会計の順序は「全国一歳収出之概数ヲ予定スルヲ基本トシ」と、まず一年の歳入・歳出の額を会計年度の初めに「量為」=収入の予測をもとに支出を確定し、基本的にその額を超過しないことが要諦であるとし、会計年度の終期に「院省使府県

(22) 注20 前掲史料。

(23) 以下、深谷徳次郎「統一予算制度の成立」(同『明治政府財政基盤の確立』御茶の水書房、1995年)を参照した。

(24) 「公文録・明治七年・第二百二十三卷・明治七年十月・大蔵省伺(二)」(国立公文書館所蔵、公01145100)。

トモ周年収額及費額ノ多寡ヲ概計シタル別紙
雛形ノ如キ計表」を提出させ、これと「既往
ノ実費」と照合比較調査して予算を立て、さ
らに予算が適当であったのかを判断するため
「毎三ヶ月比較表」を調製上申させるべきと
した。しかし暦年と同一の現行の会計年度（1月
～12月）では、収入の核である地租の収納が
翌年の5～6月にずれ込むため、単年度で会計
を完結させることが困難な状況であるので、7
月1日～翌年6月30日に会計年度を改正す
ることで、収支の順序も整頓され「量為」の
目途も明晰となるとした。10月8日に正院決
裁のうえ、13日院省使府県に宛てた太政官達
によって、会計年度を改正し、翌年7月より
実施することが予告された。ちなみに、明治
8年1月～6月の予算については、従前の通り
経費概算帳を大蔵省へ提出すべきとされてい
る。⁽²⁵⁾

大蔵省は、会計年度改正を前にして、会計年
度の終期に院省使府県に提出させるべきとし
た「計表」作成に着手した。明治8年（1875）
2月12日「各庁収入支出金穀概計表之義ニ付
伺」⁽²⁶⁾で、「院省及開拓使之分ハ、経費々目等混
淆不勘候ニ付、一掃致シ度目途ヲ以即今専ラ
精査中ニ付、不日上呈可仕候得共、府県之分
ハ懸遠之場所モ有之候ニ付、至急御達有之度」
と、まず各府県の概計表の作成を先行させ、同
年3月14日太政官達第36号により府県に対

し達の到着の日より30日以内に計表・内訳明
細簿の提出を指示した。諸書類の作成にあた
り、「収入金穀概計表ヲ製スルノ順序」「経費
概計表及内訳明細簿ヲ製スル順序」・「各府県
経費概目」が示されている。

次いで、院省使についても同様に計表の作
成を企図し、同年2月28日に改めて「各庁収
入支出金穀概計表之義ニ付伺」⁽²⁷⁾が提出された。
同伺は5月17日に正院で決裁され、5月18
日達により明治8年分の計表と内訳明細簿に
ついては「発令ノ日ヨリ三十日ヲ限り」大蔵
省に提出することが義務付けられた。各省に
は府県と同様、「収入金概計表及内訳明細簿ヲ
製スルノ順序」「経費概目」が示されている。

まず「収入金概計表及内訳明細簿ヲ製スル
ノ順序」は翌年度における収入の概計表（例
年2月2日まで大蔵省に送付）と3か月ごとの
実収額の計表（それぞれ最終月の翌月20日ま
で大蔵省に送付）についての調製方を定めるも
ので、予算確定のために必要なものは前者と、
雛形として付された「収入金予算内訳明細簿」
である。「収入金予算内訳明細簿」は院省使に
よってそれぞれ費目が異なっており、内務省
については諸収入として官禄税・横浜製造所
諸収入・官船及器械貸下損料・郵便税・博物
館切手売下代が記されている。

「経費概目」は院省使ごとに作成されてお
り、⁽²⁸⁾「経費概目例言」「経費概目」「経費概計表

(25) 「官省常額金八年一月ヨリ六月迄本年割合ノ通御渡方并節儉御達ノ儀伺」,「公文録・明治七年・第
百三十一卷・明治七年十二月・大蔵省伺（二）」(国立公文書館所蔵, 公 01153100)。

(26) 「公文録・明治八年・第百八十一卷・明治八年三月・大蔵省伺二下」(国立公文書館所蔵, 公 01565100)。

(27) 「公文録・明治八年・第百九十四卷・明治八年五月・大蔵省伺四」(国立公文書館所蔵, 公 01578100)。

決裁日については、注 29 史料を参照。

及ヒ内訳明細簿ヲ製スルノ順序」からなる。「経費概目例言」「経費概目」では、一般の経費を定額常費（毎年費額を定め月割で交付されるもの）・額外常費（毎年費額を確定せず許可を経て大蔵省より交付を受けるもの）・臨時費（臨時の支出がある場合に設けるもの）に区分すること、「定額常費ヲ以仕払フト雖モ、其事業ニ付テ許可ヲ経ヘキ条件ハ、従前成規ノ通タルヘシ」と定額常費とはいえ新規事業にかかる案件は太政官正院の許可を要すること、内務省については定額常費に給与・庁中費・物品購求費・厩費・営繕費・外国生徒費・外国人諸費・勸業費・製糸費・患者費・信書配達費・土木費・府県営繕費、額外常費に給与・庁中費・外国生徒費・外国人諸費、臨時費に「大工業或ハ新建築等ノ経費一廉三萬円以上ノ目途ヲ以テ着手スル費用」・「各府県営繕費一廉壹萬円以上ノ目途ヲ以テ着手スル費用」・「治河堤防道路橋梁等新築修繕トモ経費一事業壹萬五千円以上ノ目途ヲ以テ着手スル費用」の大科目と、大科目のそれぞれに小科目を設け、科目間の流用には太政官への伺を必要とした。「経費概計表及ヒ内訳明細簿ヲ製スルノ順序」は「収入金概計表及内訳明細簿」と同様の手続きをもって概計表・内訳明細簿の作成を命ずるもので、雛形として付された「経費予算内訳明細簿」には、本省・博物館・英国博覧会・勸

業寮・富岡製糸場・堺製糸場・駅通寮・土木寮・地理寮・警保寮・戸籍寮・土木費・府県営繕費のそれぞれにおいて、定額常費・額外常費・臨時費を大科目・小科目ごとに要する金額を記し、加えて新設・増設費目には理由を付記すべき旨が記されている。

すなわち、大蔵省は会計年度を暦年から7月～6月に改正したうえで、例年2月に計表と内訳明細簿を大蔵省に提出させて翌年度予算を編成するという手順の予算制度確立を企図していたが、明治8年度に限っては、5月18日の達により、明治8年度会計の開始（明治8年7月）に間に合うよう、院省使に1か月以内に計表と内訳明細簿を大蔵省に提出することを定めたのであった。また、この制度改革の骨子は、2月28日伺に対する4月27日正院財務課の⁽²⁹⁾ 調査書が「定額常費制限ニ至リ候テハ従前之方法一変致候」とするように、会計年度の是正による「量為」の明瞭化にとどまらず、経費の中でも決定された額内で比較的柔軟な運用が行われてきた常費中の定額金について、予算の段階から使途の根拠の明朗化を迫るものであったのである。

（2）明治8年度予算と別紙

以上の予算案作成の動向を踏まえ、「本省事業」と別紙の性格を検討したい。1で述べたよ

（28）正院・元老院・外務省・内務省・大蔵省のものは注27前掲史料、陸軍省・海軍省・文部省・教部省・工部省のものは「公文録・明治八年・第百九十五卷・明治八年五月・大蔵省伺五」（国立公文書館所蔵，公01579100），司法省・大審院・各裁判所・宮内省・警視庁・開拓使のものは「公文録・明治八年・第百九十六卷・明治八年五月・大蔵省伺六（布達）」（国立公文書館所蔵，公01580100）にそれぞれ所収。

（29）「各庁収入支出金穀概計表ノ儀ニ付伺」，「公文録・明治八年・第百九十六卷・明治八年五月・大蔵省伺六（布達）」（国立公文書館所蔵，公01580100）。

うに、「杉浦讓文書」に残る「本省事業」の当初案では、「本省定額ノ目的書」が添付される予定になっていた。これが四件の「別紙」添付に変更された理由についてまず検討を加える。

別紙の㊦に相当する「明治八年定額金見込書 勸業寮」は勸業寮事務に要する定額（定額常費、金 53 万円余）・通常国費（額外常費、金 147 万円余・洋銀 9900 ドル）をまとめたものである。事業を「体」と「用」に大別し、特に前者については「各課各試験ノ業ヲ起シ、習学場ヲ附属シ、一般ノ人民ヲシテ各業其源理ニ基キ習熟セシメ、永遠進歩ノ大成ヲ期シ一切変換スヘカラサルノ事務」と位置づけ、「之レニ関スル費用及ヒ官員月給等ノ類ヲ定額費トス」としている。「大久保利通文書」の中に、会計年度変更前に起案されたと思われる、明治 8 年 1 月～12 月の勸業寮の予算案が残されているが、⁽³⁰⁾それと比較すると、通常国費に措置されていた「内藤新宿支庁并農業試験場諸費」が定額に費目替えがなされ、さらに農業・工業・商業に関する試験・習学場諸費が同じく定額に新設されており、定額常費に新規事業の財源を求める点が特色であるといえる。おなじく別紙の㊦に含まれる「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」は資本金 50 万円の直輸出会社を設置するというもので、資本金のうち 30 万円は勸業寮の通常国費中の勸業資本金から支出することを予定している。「明治八年定額金見

込書 勸業寮」と「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」が一体であることはこのことから知られよう。別紙の㊦、「山林局設立ノ儀ニ付伺」は内務省に山林局、各地に山林支局を設置するもので、山林支局を設置する経費として 19 万円余を見込んでいる。別紙の㊧、「各地方警察設置方伺」は、将来的な地方警察の振興のために官員を派出して地方官と協議するとともに、警部の設置・邏卒の巡査への改正などの制度整備を企図するものであるが、制度整備に伴う予算措置は具体的に示されていない。別紙の㊨「商船管掌」は、商船を管掌する方法として三つの方法を提示するもので、そのための資金として最大で 50 万円以上、最小でも 2 万円の費用を要するものとされている。⁽³¹⁾

別紙の性格を考えるうえで、別紙と共に確認しておくべきは、「本省事業」に遅れること 3 日後の 5 月 27 日に内務省から太政官正院に提出された「⁽³²⁾当省定額金之儀ニ付伺」である。これには「明治八年本省并各寮定額金取調牒」と本省・各寮の取調書が添付されている。前者は本省と、勸業寮を除く各寮の「定額」（予算の全体）を示すもので、内訳は「常費」（定額常費）金 74 万円余・洋銀 2 万 5000 ドル余、「国費」（額外常費）金 69 万円余・洋銀 250 ドル、「臨時国費」（臨時費）1 万 7000 円余である。後者は、本省・警保寮・戸籍寮・駅通寮・土木寮・地理寮の予算の取調書であり、勸業

(30) 「明治八年前途費用見込書 勸業寮」,「大久保利通文書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵, 247)。

(31) 勝田は、この財源として先述の勸業資本金を予定しているとするが(勝田, 注 2 前掲書 pp.166～168), 勸業資本金は「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」など勸業寮自身が担当する事務の財源であって、駅通寮が担当する「商船管掌」とは関係がない。

(32) 「公文録・明治八年・第二百二十六卷・明治八年六月・内務省伺二」(国立公文書館所蔵, 公 01508100)。

寮の取調書はこの中には存在していない。また、このうち地理寮の取調書（「明治八年定額金取調書 地理寮」）をみると、明治8年度経費として金28万円余・洋銀1万ドル余が記されているが、このほかに「山林支局御設立御上申ノ内ニ編算有之分」金19万円余、「量地課全国大三角法其外施業全国卒業迄ノ見込高正院伺済ノ分」として金128万円余との記載があり、前記経費からは除かれている。新規事業に関する予算が経費から除外されることが知られよう。警保寮の取調書（「明治八年寮中常費増加見込書 警保寮」）は「警察事務追々拡張」のために従前から措置されている「定額」（月給・旅費）の増額は企図されているものの、制度整備に伴う新規の予算措置については記述が存在しない。駅通寮の取調書（「明治八年中駅通寮仮定額増加凡積壱ヶ年仮定額総計取調書 駅通寮」）には、「全臨時之御入費有之候節は其時々伺候様可致と存候」と、地理寮と同様に新規事業にかかる経費は計上されていない。すなわち、「当省定額金之儀ニ付伺」は、新規事業の経費を除いた内務省予算について、その決裁を仰ぐものであったといえる。

以上の検討を踏まえると、「本省事業」の立案過程は次のような経過を辿ったことが想定できよう。内務省は当初、「本省事業」と「本

省定額ノ目的書」を太政官正院に上呈し、内務省の明治8年度予算を決定しようとしていた。しかし、前項（1）でみた通り、5月18日達によって1か月以内に大蔵省への予算書送付を行う必要が生まれた。内務省が明治8年度予算において新規事業の財源を確実に盛り込むためには、大蔵省による明治8年度予算の編成前に太政官へその趣旨を伺う必要が生じたのである。そこで、「本省定額ノ目的書」のうち、まず新規事業に関しては「本省事業」の別紙に盛り込み5月24日に提出し、それ以外の定例の予算については27日に伺った、ということではないのであろうか（ちなみに後者については、あらかじめ正院の許可を必要とするものではないので、6月15日に「伺之趣、本年七月ヨリ明年六月迄経費之儀ハ、五月十八日達之通可相心得事」と指令されている）。「本省事業」によると、別紙の経費は「通常及臨時国費ノ外ニ於テ更ニ其費額ヲ要セサルヲ得ス」と、基本的には5月18日達のいうところの額外常費・臨時費の別途支給を想定しているが、勸業寮の新規事業は定額常費にも新たな財源を求めるものであったため、勸業寮の定額金取調書＝「明治八年定額金見込書 勸業寮」のみ例外的に前者に付すべきと判断されたのであろう。⁽³³⁾ ちなみに、㊦で新規事業が掲げられているにもかかわらず、その予算措置が「本

（33） この点、國雄行は、勸業寮とその他の寮の予算案が5月24日と5月27日に別々に申請された理由を「勸業寮予算は他寮とは比較にならないほど突出しており、それ相当の説明が必要とされたから」と指摘し、その「説明」が「本省事業」であるとする（國、注5 前掲論文、p.44）。國の指摘は「本省事業」の趣旨としては妥当であると考えるが、予算案（定額金見込書）を分割した直接的な理由は額の問題ではなく、各寮の予算案のうち勸業寮のみが定額常費にも新規事業を盛り込んだという、予算編成上の問題であると考ええる。

省事業」にも「当省定額金之儀ニ付伺」にもみられないのは、警察費が内務省の経費ではなく、府県の経費として措置されるからである⁽³⁴⁾。

つまり、「本省事業」は、もともと内務省予算の全体を説明する文書として作成される予定であったが、5月18日達によって、内務省の新規事業に対する予算の必要性を訴える文書へと、その趣旨を変化させたと考えられるのである。それゆえ、財源を要する新規事業に関する別紙を「本省事業」に付す必要性が生じたのであった。

(3)「別紙」の成立過程

以上の通り、四件の「別紙」は、明治8年度予算案作成に向けて内務省が準備したものであることは明らかであるが、ここで注意しておきたいのは、1と2で指摘した以下の諸点である。

第一に、別紙の㉔に相当する海運の件に関しては、「杉浦譲文書」に残る原案第二案において、「別紙」にふくまれず、「目的方法」への言及がないことから、「本省事業」に先立って提出されていた可能性があること。

第二に、別紙㉕に含まれる「海外直売ノ基業ヲ開クノ議」は、それ自体が独立した内務卿から太政大臣宛上申書の体裁をもち、しかし日付を欠いた状態で残されていること。

第三に、別紙㉖の行政警察に関する伺書も、

同様にそれ自体が独立した内務卿から太政大臣宛上申書の体裁をもち、上申書としての表題が空欄であるという形式で残されていること。

第一点の経過については、2で説明した「件名録」の記載から明らかとなったと思われる。すなわち、「商船管掌」は、「本省事業」の提出に先立つ5月18日に、独立した伺として提出されていたのであり、5月22日に内務省がこれを太政官から引き戻し、改めて「本省事業」の添付文書として提出されたものなのである。原案第二案において、海運に関する件の「目的方法」が言及されていないのは、「目的方法」がすでに提出されているからであることが確認できよう。

以上の「商船管掌」をめぐる経過は、第二、第三の点に関しても示唆を与える。すなわち、海外直売伺も行政警察伺も、当初内務省内では、「商船管掌」同様に独立した伺として提出される見込みで作成されたものであった（それも、日付・表題を記入すれば提出可能な段階であった）が、「本省事業」の提出に際してそれに組み込まれ、提出された可能性が高いのである。「公文録」上失われている山林局設置伺については判断を留保しなくてはならないが、「大久保利通文書」に残されたその原案は、やはり独立した伺の体裁をもっている。さらに、1で述べたように、「本省事業」の起草段階において既に「山林培養伐木及取締」の「規則」が準備され、また3の(2)で述べた、「山林

(34)「各地方警察費配賦ノ儀上申」,「公文録・明治八年・第四百七十七巻・明治八年十月・内務省伺一」(国立公文書館所蔵, 公 01531100)。警察費の要求自体は内務省よりなされ、内務省を通じて府県に交付されている。

支局御設立御上申」を用意していることがわかる地理寮の取調書（「明治八年定額金取調書地理寮」）の作成日が、「本省事業」の性格を変更させた5月18日達より前の明治8年5月9日であることを踏まえれば、「本省事業」とは別個に「山林支局御設立御上申」の提出を企図していたことが十分考えられるのである。

むすび

本稿の検討の結果を簡単に述べれば、「本省事業」に別紙として付された諸上申書は、「勸業寮定額金見込」以外は、本来それぞれ独立した上申書として作成されたものが、「本省事業」の立案過程で組み込まれたものであり、それらは、太政官においても、受付時こそ「本省事業」と一括されていたものの、実際の指令の過程においては別個に処理されていた、ということであった。「別紙」のこのような独

立性の高さが、「別紙」をめぐる先行研究の混乱の一因であったといえよう。

本稿の目的は、「本省事業」の別紙についての考証であり、「本省事業」が、明治期の経済政策史や政治史においてもつ意味は、別に考察されるべき課題である。しかし、「本省事業」別紙の上記のような経緯は、大久保利通内務卿のもとでの内務省とその政策について、いくらかの示唆を与えるものではあろう。すなわち、勸業寮、地理寮、警保寮、駅通寮のそれぞれにかかわる案件が、それぞれ独立した政策として提出される予定であったとするならば、大久保内務卿の政策上の主導性はどのように評価されるべきか、という点は、本稿の検討を踏まえたうえで再考を要するものであろうと考えられる。言葉を換えれば、従来自明のこととされてきた大久保の省内統制と政策への関与の実態の再検討が求められることとなる⁽³⁵⁾。さらなる研究の深化を期したい。

(35) この点にかかわるものとして、工部省の省内運営を事例として卿と輔の役割について論じる中で内務省にも言及した、柏原宏紀氏の研究があげられる。柏原宏紀「明治初年太政官制下の卿輔関係についての一考察——参議省卿兼任制導入後の工部省を中心に——」『年報政治学』2013-II, 2013年。