慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	草創期元老院議官考 : 意見書を通じて
Sub Title	A study on the members of Genroin in the early days
Author	久保田, 哲(Kubota, Satoshi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2010
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.83, No.8 (2010. 8) ,p.49- 77
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20100828-0049

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.

草創期元老院議官考

——意見書を通じて——

久保田　哲

一　はじめに
二　議官任命
三　元老院意見書
　(一)　近代化
　(二)　公議輿論
四　おわりに

一　はじめに

元老院は、明治八（一八七五）年四月十四日の「漸次立憲政体樹立の詔」により設立された機関である。同年十一月二十五日に改定された元老院職制章程によると、[1]元老院の機能は、「新法制定旧法改正ヲ議定スル」こと（第一条）、「新法ヲ制定シ若シクハ旧法ヲ廃止改正スヘキノ意見書ヲ上奏スルコト」（第七条）、「立法ニ関スル建

白書ヲ受」納すること（第十一条）とされた。ただし、第一の機能については、「議案本院ノ議定ニ係ハル者ト検視ヲ経ル者トノ類別アリ而シテ其別ハ内閣ニ於テ之ヲ定」めるとされ（第五条）、さらに「急施ヲ要スルノ事件元老院ノ検視ヲ経ルニ暇アラサル者ハ内閣ヨリ便宜布告ノ後ニ検視ニ付スルコト」（第六条）という検視制度も存在していたのである。

かかる元老院を従来の通説的な見解により評すれば、元老院は明治八年「十一月二十五日の改正章程によって新らたに検視制度が設けられ元老院の議法権は大きく制限され[2]」ており、「検視制度のあるためにその議法権は極めて弱く、全く諮問機関にすぎない状態にあった[3]」ということになるであろう。

このような先行研究による評価により、元老院の低い評価は自明化するに至り、元老院議官たちが如何なる考案をもって元老院の役割を認識し、行動していたのか、元老院会議が実際にどのように機能していたのかという点については、これまでの元老院研究の中でほとんど顧みられてこなかった[4]。しかしながら、明治九年に元老院に対して国憲起草の詔勅が下されたことや、行政命令的なものを例外としながらもほとんどの太政官布告が元老院会議を経ていたこと、閉院に至る中で元老院議官の多くが貴族院議員に就任しており、元老院から貴族院へ人的なつながりが担保された[5]という点、さらに「貴族院が比較的順調に滑り出すことができた背景には、議事に通じるかれらの存在を無視することはできない。その意味で、元老院は貴族院を形成する有力な水脈のひとつといってよい[6]」という内藤一成氏の指摘等に鑑みるに、これらの問題を検討することは、近代日本の政治史上、有益であると言えよう。

したがって、本稿は、元老院の設立過程を振り返った上で、実際に選任された議官たちが元老院というもの、元老院議官であるということを如何に捉え、如何なる理念・思想のもとに、如何なる活動をしたのかといういわば元老院議官の「実像」を詳らかにしていくことを目的とする。

そのための手段として、本稿では元老院の意見書を中心に用いる。先に挙げた元老院の機能のうち一点目の議案審議と三点目の建白書受納に関しては、元老院は受け身として存在しているが、二点目の意見書については、元老院職制章程第七条が「其批可スル者ハ内閣ニ於テ案ヲ成スノ後再ヒ本院ニ下シテ議定若クハ検視セシム」と続いているように、主導権があくまで「内閣」の側にあったとはいえ、元老院が主体的に役割を果たせる機能であった。「内閣」が「立案」しない内容を意見書として元老院議官が起草したということは、そこから元老院議官の独自性や主体的意思を窺い知ることができ、換言すれば、彼らの有していた理念や思想、問題関心が垣間見られるのである。さらに、かかる機能は元老院の前身と言える左院には設けられていなかったものであり、また明治憲法第四十条にある帝国議会における建言制度の前史と捉えることもできよう。しかしながら、元老院の意見書に着目した研究は、わずかに拙稿「明治憲法と元老院」(7)、同「元老院の終焉」(8)を見るばかりで、従来看過されていた。そこで、本稿では意見書およびその元老院会議を詳細に追っていくことで、草創期元老院議官の実像に迫ることとしたい。

なお、主たる対象期間は、元老院が創設した明治八年から明治九年とした。これは、西南戦争が起こった関係で明治十年の元老院では、意見書提出数だけでなく、元老院会議の開催数自体が減少していること、さらに明治十一年には草創期元老院において幹事の役にあり中心的な役割を果たした陸奥宗光が立志社の政府転覆の策謀に与したとして逮捕され、元老院からいなくなることが理由である。

二　議官任命

明治六年政変による西郷隆盛の下野、台湾出兵を起因とする木戸孝允の下野により弱体化した明治政府の基盤

を立て直すため、大久保利通や伊藤博文が木戸の政府復帰を企図した交渉を行い始めたのが明治七（一八七四）年十二月のことである。翌年二月十一日、政府改革を条件に木戸および板垣退助の政府復帰が決定した。かくして、四月十四日、元老院・大審院の創設と地方官会議の開催が謳われた「漸次立憲政体樹立の詔」が出された。いわゆる大阪会議がこれである。

それでは、木戸はどのような考えのもとで政府復帰を決めたのであろうか。木戸は、廃藩置県以降、新政府の正当性を担保するものとして憲法の制定を考えており、「各国の根本とする処の律法且政府の組み建等を詮議せんと欲」すると述べることから分かるように、岩倉使節団の副使となった際も憲法調査を自己の最優先課題として捉えていた。[9] 帰朝後、政府に提出した、憲法制定に関する建言書においては、「文明ノ国ニ在テハ、君主アリト雖ドモ其制ヲ擅ニセズ、闔国ノ人民一致協合其意ヲ致シ、以テ国務ヲ条例シ、其裁判ヲ課シテ一局ニ委托シ、此ヲ目シテ政府ト名ケ、有司ヲシテ其事ニ当ラシムルヲ以テ、有司タル者モ亦一致協合ノ民意ヲ保シ、重ク其身ヲ責メテ国務ニ従事シ、非常ノ変ニ際スト雖ドモ、民意ノ許ス所ニ非ザレバ其措置ヲ縦ニスルヲ得ズ」と、行政府と立法府の区別、「民意」の重視を力説している。[10] 明治七年になると木戸は、「政令百端朝出暮改」という表現をする民撰議院設立建白書を批判しながらも、「天下之輿論」をとるとの主張を「公論」を重視する姿勢と高く評価している。[11] つまり、木戸の国家構想と板垣のそれは、緩急の差こそあれ、目指すべき方向性は一致しており、両者が提携する下地は十分あった。そして、木戸が大久保に対し、「平生余之定律之主意民会等ヲ起シ徐々国会之基ヲ開カントスル意見ヲ陳述」したところ、「大久保モ同意」した。[12] 元老院の創設には、かかる背景があったのである。なお、元老院は左大臣の議長兼任が考えられていたため、当初、各省の上位に位置づけられていた。これは、元老院を天皇直轄の機構として太政官以外の新たな国家意思決定のプロセスとして木戸らが考慮した結果であろう。元老院が余りに大きな権限を持つことへの警戒から、勅語によってこれは棚上げされたが、太政官

外の機構という元老院の位置付けは、閉院を迎えるまで一貫していた。[13]

さて、元老院議官の人選については、明治八年三月後半より議論がされていた。三条実美、木戸孝允、大久保利通、板垣退助がその中心人物であった。木戸が推薦した佐佐木高行、松岡時敏の任命に対して板垣が反対したため、任命は二回に分けて行われることとなった。このように、議官の任命は困難を極めたが、最も議論となったのは、陸奥宗光の任命を巡ってである。岩倉具視や島津久光は陸奥の任命に反対した。地方官会議の開催もあり、さらに元老院議官に進歩的な人員が多くなることにより立法権の強化を企図した民選議院が設立し、天皇制や華族制の否定につながることを不安視していたのである。[14] 土方久元は、陸奥の人選について佐佐木高行に次のように語った。[15]

陸奥宗光相成候テハ、監部ノ筋悪説相聞へ候事故、御登用不可ナルベシト、屡条倉両公並板垣ヘモ申述ベタルニ、条岩両公ハ殊ノ外御配慮ノ光景也、板垣曰フ、実ハ此度井上御登用出来ザル迚、木戸ハ引入ルトカ申居候場合、木戸ノ頻ニ申立候陸奥モ御登用無之時ハ、弥々木戸モ不平ニテ引入カモ知レズ、其レ故致方ナシト云ヘリ、木戸云フ、陸奥ノ悪風説有之迚、御登用無之時ハ、後藤モ同断、大隈モ同断ニ付キ、サノミ陸奥計ノ差置ト申訳ニモ有マジトノ事ノ由

木戸は、井上馨と陸奥宗光の両名の議官任命を強く望んでいた。木戸が井上の任命を推したのは、大阪会議の周旋という井上の功績を考えれば、自然な流れである。しかしながら、井上は当時、尾去沢銅山事件の影響で政府復帰の見通しは厳しく、実現はならなかった。[16]

それでは、陸奥を推した理由は何なのだろうか。先述のように、木戸は大阪会議に立憲政治樹立という大きな目的を掲げており、それが具現化したのが大審院であり、地方官会議であり、元老院であった。その元老院を構成する議官の任命に当たっては、理念を共有できる者を送り込もうと考えるのが普通であろう。そうであれば、多くの反対を押し切る形となりながらも木戸が陸奥を推したのは、陸奥に自身の理念を託せると考えたと言って

も差し支えない。事実、陸奥は木戸に近い人物であり、明治七年に陸奥が下野した折、「誠に秀才之人物を失ひ候儀残念」[17]と、他の適当な地位に採用したいという伊藤博文の要望を受けた木戸は、司法省に登用することを大久保に申し込んでいる[18]。また、佐佐木による「陸奥宗光ノ如キ小人ヲ愛スルノ害アリ」との木戸評もある[19]。明治八年五月二十九日、元老院は職制章程の増補更生を議決するなどして、権限拡張を政府に要求しており、その中心が陸奥だったとされる。木戸は一連の元老院の動向を批判し、「其元因は陸奥張本に而社中を動かし板垣などへも張合置候事と相見へ申候処其事不被行已上は自然元老院連も辞職板垣なども辞職候歟」とまで言っている[20]。しかしながら、六月十日、木戸が陸奥と小室信夫を呼び出して説得したところ、「余の主意を了解せり」という感触を木戸は得た[21]。さらに、十月二十七日、参議各省卿分離問題をきっかけに板垣が辞職することとなったが、これを理由に政府を去った元老院議官は一人もいない。副議長留任、幹事就任という懐柔策により後藤・陸奥が元老院権限強化に軟化したという一面もあるだろうが、板垣よりも木戸に近かったことを裏付けているとも言えるのではないか。陸奥をはじめ、草創期の元老院議官には、木戸の理念・思想に関して、賛同する者が多かったと考えられるのである。

かくして、四月二十五日、後藤象二郎、勝安芳、由利公正、福岡孝弟、山口尚芳、吉井友実、陸奥宗光、鳥尾小弥太、三浦梧楼、津田出、河野敏鎌、松岡時敏、加藤弘之の十三名が元老院議官に任命された。この任命に対して岩倉と島津は最後まで納得しなかったようで、佐佐木は、「元老院議官人選ハ、専ラ木戸・板垣両人且伊藤ナリト云ヘリ、左右大臣ハ不承知ニテ、検印ヲ御断相成、太政大臣殿其他大久保・木戸・板垣等ノ検印」のみであったと、土方久元からその様子を聞いている[22]。なお、翌々日の二十七日には、互選により後藤の副議長就任が決まった[23]。

以降、第二回任命に向けての議論が進められていった。加藤弘之は、共に明六社を結成した津田真道、西周、

西村茂樹を元老院議官に加えてもらいたい旨を木戸に伝えている。[24]「皇族、華族も新任候はゝ可然板垣見込に有之候…大学者を新任候はゝ、余程注意不致候而は却て政府之煩を生し候弊害は無之哉と懸念仕候」[25]という、加藤の要請を受けたであろう議論等を踏まえ、七月二日、新たに有栖川宮熾仁親王、柳原前光、佐野常民、黒田清綱、長谷信篤、大給恒、壬生基修、秋月種樹、佐佐木高行、斉藤利行の十名が元老院議官に追加されたのである。第二回任命に加藤の推薦した三名の名を見ることはできないが、津田真道が明治九年四月八日に元老院議官に就任しているのは加藤の働きかけの結果であろうか。[26]

なお、本稿で扱う期間の元老院議官は**表1**のとおりである。[27]

表からも分かるように、草創期の元老院議官は、多様な出自の中でも、土佐出身者が多いことから、元老院を民権派のガス抜き機関として捉えることも可能かもしれない。しかしながら、元老院議官退任後、自由党副総理を務めた中島信行は、政府内が征韓派と非征韓派に二分され、西郷隆盛や板垣退助が下野するに至った明治六年政変について、「到底外国政府の信義を失シ益恥辱を醸シ申可ハ必然」と嘆いていた。[28]そして、「今日之政府ハ何処迄も維持不仕候而者将来我国の西班牙（スペイン――筆者注）之轍ヲ踏」むであろうと憂慮し、更に、政府を維持することが出来ない場合は、「独立之権理ハ難相立」とまで言っている。中島は政府を見限り下野するのではなく、「苦を忍ビ辱を堪へ将来興隆之目的を決シ是非死を以」て、政府を建て直すことを志したのである。[29]確かに中島自身、神奈川県令時代、地方官会議において公選制による地方民会を主張していることから、民権派としての下地が窺える。[30]しかしながら、明治九年九月八日に国憲取調委員となり、国憲編纂の会議に臨む中島は、岩倉具視から「中島意外固守論」との見方をされているのである。[31]

一方、同じく土佐出身者であるが、民権派との関係がよくなかったとされる佐佐木高行は、明治六年政変以降、「殊ニ吾県ニテハ板垣・後藤両人引入ルヨリ兵隊モ引入ル事ニテ、何モ蚊モ騒ギ立チテ、吾県人ハ孰レモ方向ヲ

表 1

氏名	就任日	退任日	出身	前職	後職
後藤象二郎	M8.4.25	M9.3.28	土佐	(左院事務総裁)	—
勝安芳	8.4.25	即日辞職	幕臣	参議兼海軍卿	—
由利公正	8.4.25	9.12.18	福井	(東京府知事)	—
福岡孝弟	8.4.25	8.5.19	土佐	(左院一等議官)	—
山口尚芳	8.4.25	14.5.28	佐賀	外務少輔	会計検査院長
吉井友実	8.4.25	10.8.29	薩摩	(宮内少輔)	一等侍補
陸奥宗光	8.4.25	11.6.10	紀州	(大蔵省三等出仕)	—
鳥尾小弥太	8.4.25	9.1.8	長州	陸軍参謀局	陸軍中将兼陸軍大輔
三浦梧楼	8.4.25	9.6.7	長州	陸軍少将	—
津田出	8.4.25	23.10.20	紀州	陸軍少将	貴族院議員
河野敏鎌	8.4.25	13.2.28	土佐	権大判事	文部卿
松岡時敏	8.4.25	10.11.6	土佐	(左院三等出仕)	死去
加藤弘之	8.4.25	8.11.28	出石	三等侍講	—
有栖川宮熾仁親王	8.7.2	13.2.28	皇族	(博覧会御用掛)	左大臣
柳原前光	8.7.2	13.3.8	公家	特命全権公使	特命全権公使
佐野常民	8.7.2	13.2.28	佐賀	弁理公使	大蔵卿
黒田清綱	8.7.2	23.10.20	薩摩	教部少輔	貴族院議員
長谷信篤	8.7.2	10.1.15	公家	京都府知事	—
大給恒	8.7.2	23.10.20	龍岡	五等出仕	貴族院議員
壬生基修	8.7.2	10.1.15	公家	(山形県権令)	麝香間祇候
秋月種樹	8.7.2	14.5.26	高鍋	(少議官)	—
佐佐木高行	8.7.2	14.10.21	土佐	(左院副議長)	参議兼工部卿
斉藤利行	8.7.2	14.5.26	土佐	宮内庁出仕	死去
福羽美静	8.7.22	14.10.21	津和野	二等侍講	参事院議官
井上馨	8.12.27	11.7.29	長州	(博覧会御用掛)	参議兼工部卿
中島信行	9.3.28	13.10.5	土佐	神奈川県令	—
楠田英世	9.4.8	17.4.30	佐賀	三等判事	非職
細川潤次郎	9.4.8	14.7.27	土佐	一等法制官	司法大輔
津田真道	9.4.8	23.10.20	津山	陸軍省四等出仕	衆議院議員
水本成美	9.4.8	14.10.31	薩摩	四等判事	参事院議官
神田孝平	9.9.3	10.2.6	幕臣	兵庫県令	文部少輔

失ヒタル勢ナル時、高行ハ確乎トシテ動カズ、弥進シデ政府ヲ輔ケ、天下ヲ維持スルコトヲ誓」っている。[32] このように、民権派、保守派と評される両者であるが、当時としては政府維持という大同団結はできていたように思われる。[33] そして、先述のとおり、木戸の構想と近似する要素を元老院議官が有していたことは、想像に難くない。それでは、その近似する要素とは何か。それは、立法府が「公論」を担うということである。

実際に元老院会議が開催されるのは明治九年以降であるが、明治八年の元老院では、五月二十三日に「地方官会議ノ決議書ハ必ス先ツ本院ノ議ニ付シ然後允裁ヲ請フノ上奏」[34]が、同三十一日に「議官ヲ増スノ上奏」[35]がそれぞれ出されている。地方官会議に対して立法府としての元老院の優位を主張する前者について、尾佐竹猛氏は元老院が「気焔を吐いて居る」[36]と評しており、「本院議員ノ数現今僅ニ十一名ニ過キス…公論ヲ取ルノ数ニ非サルナリ…本院ハ…立法ノ衙門ナリ而シテ何ヲ以公論ヲ取リ又何ヲ以立法ノ源ヲ広メン」という後者について、井田進也氏は「ラフェリエール『欧米各国憲法集』に依拠して」[37]いるとして、その先進性を指摘している。この意見書からはまた、元老院が立法府であるがゆえに、公論を担っているという議官たちの意識を垣間見ることができる。そのために数が必要なのであり、数は正当性の担保につながるものであったと解釈できよう。事実、摂関期、太政官における公卿十六名の会議を天皇が裁可していたことからも分かるように、合議制は日本における正当な決定方式であった。そして、幕末の「公論」、「公議輿論」等の主張も、合議に与かる範囲を拡大しようとするものであるため、強い正当性を有した。[38] 元老院議官の数の要求は、彼らの考える「公論」に合議が含意されていたためであり、それは元老院が立法府として正当性を担保する機関であることの必要条件であったのである。

議官たちはさらに、「公法或ハ私法内ノ講義ヲナシ其他同氏ニ尋問アル所ノ特別事件上話頭之ヲ説明シ之ヲ記載シ或ハ之ヲ纂輯スルノ任タル可シ」[39]と、ボアソナードを元老院に招聘している。正式な招聘以前から、元老院ではボアソナードによる刑法講義が毎週行われていた。明治九年七月四日には、講義に陸奥宗光、河野敏鎌、柳

原前光、斉藤利行、細川潤次郎、中島信行などが参加しており、午後九時過ぎまで行われ、以降も講義は継続された。[40] また、元老院権少書記官時代の中江兆民について、「其頃の元老院はなかなか進歩したものだつた、ルソーものなども元老が僕らに翻訳させ、元老院蔵版の名を以て出版したものだつたと語つた。なんでも元老院出仕時代の居士は、後の如き粗豪磊落でなく、寧ろ甚だ謹厚の人であつたといふことだ」と評されるなど、出版活動も盛んであった。[41] 一連の活動は、議官たちが「公論」を担うべく、学識を得ようとしていたと捉えることができよう。

「公論」、「公議輿論」といった言葉は幕末以降流行したが、それは徳川による政治体制下において政策決定・実施機関への介入を排他的に占領する門閥・世襲といった習慣への挑戦と捉えられたため、幕末の志士には魅力的に映ったからであった。[42] 元老院議官の掲げる「公論」はこうした歴史的流れの中に位置づけられるのであり、つまりは政策決定や意思決定における相応しい人間の参加という原理と解釈できよう。それが具体化したのが学識や正当性の担保といったものだったのである。

三　元老院意見書

さて、冒頭に述べたように、意見書からは元老院議官の有していた独自性や問題関心、理念を看取することができる。以下、明治九（一八七六）年に提出された二十の意見書（**表2**参照）のうち、前章で述べた就任後の元老院議官たちの動向を踏まえた上で、彼らの思想が特に顕在化していると考えられるものについて検討する。

表2

号数	意見書名	起草者	賛同者	第一読会
号外無号	丁年議案ノ意見書	陸奥宗光	大給恒	M9.1.14
号外無号	鶴ヶ岡県森藤右衛門建白ノ儀	河野敏鎌	不明	不明
号外無号	新聞紙条例追加	佐野常民	陸奥宗光	9.2.27
号外第四号	改定律例第三百十八条改正	陸奥宗光	河野敏鎌・中島信行・佐佐木高行	9.4.13
号外第五号	刑事控訴ヲ聴(ママ)ルスノ件	河野敏鎌	中島信行・水本成美	9.5.29
号外第六号	監守常人二盗ノ死刑ヲ止ムルノ件	中島信行	河野敏鎌・柳原前光	9.6.7
号外第七号	罪犯告発条例刑事証人条例及ヒ偽証律ヲ設ルノ件	陸奥宗光	秋月種樹・河野敏鎌ら５名	9.6.12
号外第八号	布令廻達ヲ廃シ掲示規則ヲ設クルノ件	津田出	中島信行・河野敏鎌	不明
号外第九号	死刑ヲ絞首ニ止ムルノ件	松岡時敏	不明	不明
号外第十号	廃戸婚律ノ件	陸奥宗光	不明	不明
号外第十一号	有妻更娶律条ヲ設クルノ件	細川潤次郎	陸奥宗光・水本成美	9.7.6
号外第十二号	金禄証書売買ヲ禁スルノ件	柳原前光	陸奥宗光・大給恒・秋月種樹	9.8.1
号外第十三号	不応為律ヲ廃スルノ件	細川潤次郎	中島信行	9.7.6
号外第十四号	将屍図頼律ヲ廃スルノ件	細川潤次郎	陸奥宗光	9.7.6
号外第十五号	再犯加等罪例条例	河野敏鎌	細川潤次郎・水本成美	9.9.13
号外第十六号	改定律例二百四十九条一項改正ノ件	河野敏鎌	中島信行・佐佐木高行ら４名	9.9.27
号外第十七号	鴉片烟条例ヲ設クルノ件	河野敏鎌	細川潤次郎・水本成美・津田出	9.9.27
号外第十八号	保釈法ヲ設ルノ件	河野敏鎌	中島信行・佐佐木高行ら４名	9.10.5
号外第十九号	夜無故入人家律等改正ノ件	河野敏鎌	陸奥宗光・水本成美	9.10.25
号外第二十号	読会規則ヲ廃シ議案取扱手続ヲ設クルノ件	細川潤次郎	河野敏鎌・陸奥宗光・大給恒	9.10.25

(一) 近代化

まず、陸奥宗光の起草により、明治九年四月十三日元老院会議に付された号外第四号意見書「改定律例第三百十八条改正」について見ていきたい。陸奥はこの意見書の中で、次のように述べている。「法律ハ政治ノ張弛ト国運ノ泰否トニ依リ以テ之ヲ斟酌更張」するものである。明治八年七月十五日、内閣は拷問廃止に関する議案を本院に送付したが、拷問は長年用いられてきたため、すぐに廃止できるものではない。アメリカの憲法では、「何等ノ罪ニ於テモ自己ニ害スルノ証拠ヲ為スコトヲ強ユ可カラス」とあり、自白ではなく証拠に基づき断罪している。そのため、まずは改定律例三百十八条を「凡罪ヲ断スルハ賍証ニ依ル若シ未タ断決セスシテ死亡スル者ハ其罪ヲ論セス」と修正し、機が熟すのを待って拷問廃止の「大令ヲ下」すのがよいだろう。(43)

明治九年四月十三日、同意見書の第一読会が開かれると、陸奥は、「抑法律ハ国運ノ進歩ト一致改良スヘキ者ナリ今ヤ彼西邦文明ノ制ニ資リテ百度皆改進スルノ日独リ此蕃野ノ遺制ヲシテ存セシム可ラザルナリ」と意見書提出の理由を説明した。これを受け、河野敏鎌が「拷訊ヲ廃スルハ独リ内国ニ於テ許多ノ弊害ヲ除去スルノミナラス之レヲ存スルハ外国ニ対シテ我名誉ヲ汚セハナリ故ニ之レヲ廃ス可キノ方法アラハ之レヲ廃スルノ一日モ早カランヲ望ム」として意見書に賛同したのに続き、中島信行、佐佐木高行も続いたため、同意見書は四月二十一日、第二読会に付され、さらには四月二十五日の第三読会において、全会一致で可決されるに至り(44)、最終的には太政官布告第八十六号として公布された。

なお、その他にも元老院議官たちは、日本の近代化を目指して行くことに対し、非常に前向きな発言を多く残している。秋月種樹は、拷問廃止までこぎ着けられれば、「欧米各国ノ人民モ亦甘ンシテ我法律ノ下ニ服従セン豈愉快ナラスヤ」と対外的視点から論じている。津田真道も秋月と同様に、「外国交際ニ於テ平行ノ権ヲ得ス彼レ我レヲ目シテ野蕃ト云ヒ我レ彼レノ人民ヲ法ニ服セシムル能ハズ故ニ条約改正ノ妨碍」となっているため、口

供結案が採用されれば条約改正に向けて大きな一歩になると指摘している。[45] さらに、中島信行は、次のように述べている。[46]

仏国ニ於テハ路易十四世ノ時拷問廃止ノ議起リ路易十六世ノ時初メテ実ニ之レヲ廃セリ此間経過スル殆ント一百年今我国ノ勢ヲ察スルニ其十分ノ一ニモ至ラスシテ全廃スルヲ得ヘシ然ハ豈唯我国人民ノ幸福ノミナランヤ以テ万国ニ誇ルニ足レリ既ニ此事ヲ行ハ、我国法律ノ進歩モ亦随テ速カナラン喜悦ニ堪ヘザルナリ依テ爰ニ賛成ノ意ヲ表シ併テ喜悦ノ情ヲ陳ス

すなわち、フランスでは、ルイ十四世の治世に拷問廃止の論議が始まり、約百年後のルイ十六世の治世で、ようやく廃止が実現した。その一方で日本は、フランスの十分の一もかからない。このことは、「我国人民ノ幸福」であり、また「万国ニ誇ルニ足」るものでもあり、「喜悦ニ堪ヘ」ないと言うのである。

このように、法制度の近代化を目指す中島の意見書によって会議が開かれたのが、号外第六号意見書「監守常人二盗ノ死刑ヲ止ムルノ件」である。「監守常人二盗」について、「持兇器強盗ハ財物ノ得非ヲ問ハス」死刑に処していた現行法に対して、中島は、終身刑に改正すべきだと主張した。[47] フランス刑法と比べて、「我カ刑律ノ該犯ニ於ケル甚タ重キニ過ク故ニ之ヲ改正シテ可ナリ」というのが、その改正理由であった。[48] 字句の問題等で若干の修正が加えられたものの、意見書の主旨は維持された形で、太政官布告第百一号として公布されるに至った。[49]

本意見書の議論の中で陸奥は、「凡立法官ノ最モ注意スヘキハ罰則ノ度ヲシテ其罪ノ度ニ適セシムルニ在リ若シ其罰其罪ニ超ルトキハ刑憲却テ国安ヲ害スルニ至ル」というボアソナードの言葉を引用し、これこそが「刑典ノ精神ヲ得テ其蘊奥ヲ講究スル者ト云フヘシ」と主張している。[50] 元老院議官たちは、自らを「立法官」として捉えていた。また、先にボアソナードによる刑法講義を元老院議官たちが受けていたことを紹介したが、ここでの議論は、それが結実したものと指摘できるであろう。

次に、陸奥起草による号外第七号意見書「罪犯告発条例刑事証人条例及ヒ偽証律ヲ設ルノ件」に着目したい。これは、先に紹介した号外第四号意見書が明治九年六月十日、太政官布告第八十六号として布告されたことにより、自白から証拠に基づく裁判へ変容するに伴い、諸制度の改良も必要であるという問題意識から、「全国人民」に「一国ノ公害ヲ防御スルカ為ニ」、犯罪の情報を知ればそれを告発する義務を設ける制度（罪犯告発条例）、刑事に証人と看做された場合は、速やかにそれに従わせる制度（刑事証人条例）、その際に偽証を禁ずる制度（偽証律）の確立を求めるものである。[51]

陸奥は、こうした制度は未だ日本に馴染みの少ないものであるが、「法律以テ其進歩ヲ促」したいとしている。水本成美もまた、「今此条例ヲ設クレハ此慣習ヲ一変シ各告発ノ義務ヲ負担スルニ至ル」と、陸奥と同趣旨の発言をしている。[52] さらに、河野敏鎌も、「国民ノ気習ヲ視ルニ多クハ舊幕ノ末弊ニ浸染シ」ているため、「知識ノ進歩モ亦未タ遽ニ期スヘカラス然ハ則法律以テ之ヲ為サシメサルヲ得ス」と指摘している。「国民ノ気習」とは、換言すれば、「国民」の意識ということになろう。元老院議官が近代化させようとしたのは、法制度ばかりではなく「国民」の意識レベルも見据えていた。また、陸奥は、本意見書の起草にあたって、フランスの治罪法第二十九条と三十条を参考にし、「其意ニ倣ハント」したことを告白している。[53] これもまた、ボアソナードの影響により、元老院議官が欧米の法に関して造詣が深いという一面を垣間見させるものである。

次に、中島の起草による号外第八号意見書「布令廻達ヲ廃シ掲示規則ヲ設クルノ件」を見てみよう。これは、官令を如何に周知させるかということについて、各地方庁並びに区役所の入り口といった数か所に官令の掲示場を設置し、分量の多い規則条例については、地方庁並びに区役所等に備え置いて、適宜閲覧や写すことが可能なようにしたいと主張した意見書である。[54]

この意見書の元老院会議は、内容の賛否ではなく、元老院が担当すべきものであるのかという点で議論が繰り

広げられた。第二読会の冒頭で津田出は、本案の趣旨は大変素晴らしいものであるが、これは「行政ノ事」であり、「行政規則ノ都合ハ立法権外ノモノナレハ本席ニ議定シテ法律トナス可キ者ニ非ス」。よって、本案を退けるべきであると主張している。中島は、津田に対して、「抑立法行政ノ区分未タ確定セサレハ此等ノコトヲ行政トモ謂フヲ得可ク又国法トモ謂」えるのであり、自分は「上下遵奉スル法ナレハ之ヲ立法ノ部ニ属ストシ此ノ如ク起草セシナリ」と意見書起草の理由を述べた。その上で、本意見書の内容に反対されて廃案となるのは仕方ないが、この内容が「本院権外ノ事ナリト決定スレハ弥々権外ノコトニ定リ後来此類ノモノハ復タ本院ニテ議スルヲ得可カラサルニ至ル」。よって「本日ハ只一議案ノ取捨ニ拘ハラス本院権限ノ区画ヲ定ムル時ニ当レハ各議官ニ於テモ充分熟考アリテ討論アランコトヲ希望ス」としている。法の徹底方法に対して元老院が関与したいという考えを中島は有していることが看取できるのである。本意見書に賛同した河野敏鎌は、元老院に下付される「議案ト雖トモ議定ト検視ノ分界十分ナラサルモノアリ」と、未だに立法行政の区別が判然としていない状況を指摘した上で、「本院ノ章程ニ新法ヲ制定スル所トアルニ於テヲヤ人民ト約束スル方法ヲ此席ニ提出シ之ヲ議定スルハ固ヨリ不可ナルコトナシ」と主張した。さらに細川潤次郎は、「抑布告トナル者ハ概シテ之ヲ言ヘハ法トナル者」であり、「法ハ人々ノ遵守スル所タリ」との見解を示し、簡易な方法を設けて、人民に法令順守の徹底を図りたいという本意見書の主旨に鑑みるに、元老院で扱うべき内容だと指摘する。[55] かかる議論を経て、元老院で扱うべきと議決されると、様々な修正を受けながらも、本来の主旨は維持されたまま可決されるに至るのである。

「国民」の意識を近代化させようとした元老院議官にとって、法の周知徹底を図ることが極めて重要であったことは論を俟たない。また、意見書に賛同した議官だけでなく、反対した津田出も「立法」を司る機関として元老院を捉えていたのであり、「立法」機関として元老院が存在していることを前提にしていた。さらに、元老院議官が少なくとも草創期においては、「行政」に対して自らの権限を確保し続けようという意識を有していたこ

とも指摘できよう。「立法」に携わることを期待され設けられた左院が、とりわけ明治六年の太政官制潤飾以降、立法事務が正院の特権となり、形骸化していったことを間近で見ていた彼らにとって、かかる意識は、自らの存在意義の維持にもつながるものであったのだろう。

以上、四つの意見書を検討してきたが、まず、元老院議官たちは条約改正という当時の日本の最重要課題を解決するためにも近代化を望んでいたことが分かる。そして、元老院議官たちが望んだ近代化とは、制度のみではなく、「国民ノ気習」もその対象としていたのであり、こうした一つの「政策」を具体化した「法律」を周知徹底させていくことによって実現させようと目論んでいたのである。換言すれば、議官たちは、「法律」によって開明化を推し進める役割を元老院に期待したのである。これらは、自由民権運動のような急進的なものというよりも、国際的見地や「国民」の進歩といった観点から政治に関与しようとするものであり、その意味では、木戸が標榜した理念に近似する要素もあった。

(二) 公議輿論

次に扱いたいのが柳原前光起草による号外第十二号意見書「金禄証書売買ヲ禁スルノ件」である。明治九年八月五日の太政官布告第百八号として公布された金禄公債証書発行条例をもって達成された秩禄処分であるが、これに付随して国立銀行条例改正など、いくつかの追加措置が施行されている。[56] そのうちの一つとして、指令があるまで金禄公債証書の名義変更や質入れ、売買契約を凍結したことが挙げられるが、その元となったのが本意見書である。

意見書の起草者である柳原前光は、本日、元老院の検視に付された金禄公債証書発行条例は、検視条例に抵触する点がなく可決されたが、それに伴い保護策を講じたいと主張した。禄の与奪の権利は、政府にあるとはいえ、

「直情ニ之ヲ論スレハ与ヘサルモ不可ナキ」ことであるが、これを奪う場合は、「自治自立スルコト能ハサル」ので、やむを得ず相応の財を保障している。家禄奉還の令が下って以降、奉還する者が陸続しているが、資本の大体は「豪戸奸商ニ」奪われてしまい、未だに「自治ノ策」を見出せない者が多い。自業自得とは言え、ある程度の保護策を設けなければ自治自立の道が途絶えてしまう。その売買抵当を禁じなければ、華士族はすぐにこれを売り、価格は徐々に低下してしまい、財産を守れなくなる。よって、新たに「此公債証書ハ迫テ政府ノ命令ニ及フ迄売買且抵当ニ用ユルコトヲ得ス」という条文を設け、売買抵当の禁止を謳えば、元本の損失を予防できるのではないか。[57]

第一読会では、陸奥宗光、大給恒、秋月種樹の賛同があり、第二読会に付されることが決定したため散会するはずであったが、本意見書を喫緊の課題だとして、続けて第二読会・第三読会を開催してもらいたいという柳原の要望が通ることとなった。第二読会において大給は、「今日ノ情実ヲ以テ人民ノ自主自由ヲ得ラル、様ニスル」ためには肝要であると賛成意見を述べ、意見書の文言については再考の余地があるが、本案の実現は焦眉の急であるため、会議が延びることを恐れてあえて発言はしないと断言した。続いて陸奥は、「政府ナル者ハ国家ヲ維持セサルヲ得」ないのだから、「士族ナル者ハ自治スル能ハス給助扶持ヲ貰ヒ生活スル一方ヨリ論スレハ極愚ナルモノナリ又書モ読ミ武モ講シ英気ヲ養フ一方ヨリ論スレハ決シテ愚ニ非ス」として、次のように主張した。人というものは、「窮スレハ乱スト」言われる。彼らから家禄を取り上げれば、不平を漏らして一揆等が起こり「国安ヲ害スル」場合もある。かといって、永久的な扶持を与えるのはよくない。よって、金禄証書の議論が政府に起こったのだと考える。これはすなわち、明治九年現在の政府にとって適切な法だと言える。現在の政府は力によって治められるほどのものではなく、また、威によって支配することもあってはならない。政府もこのように国家の安定を考えて、かかる法案を作ったのだろう。さらに、以前も大分では一揆が、佐賀では士族の騒動

があったように、「士族ノ処置ハ余程注意」しなくてはならない。そのため、やむを得ず扶持を与え、これを保護するのである。繰り返すが、これは「国家ヲ維持スル」ためなのだ。[58]

こうした意見に対し、当然ながら反論もあった。福羽美静は、日本の歴史を、皇族という例外は存在するものの、「国ノ開クルハ人才ヲ登庸セラル、ニ在テ家柄ヲ貴フニ在ラス」と指摘し、さらに幕末を考えても、「薩長土三藩ノ者尊王攘夷ト唱ヘ東西ニ奔走シ或ハ家ヲ捨国ヲ出テ力ヲ国事ニ尽」した。「彼ノ謹直ナル者ハ此等ノ者ノ為スコトヲ指テアブナシト」した。しかしながら、「皇運ヲ挽回シ今日ノ王政ヲナシタルハ」誰かと言えば、危険視されていた連中である。彼らの尽力がなければ、「謹直ノ者ニテハ為スヘキコトニ非ス」。[59] このように考えれば、売買を自由にして、才のある者は成功すべきであるし、失敗する者は仕方ないのではないかと主張した。

こうした反論に対して柳原は、「華士族ハ今日全国中ニ在テ学問モアリ才能モアリ」、徐々に禄を奪って産業に従事させたいと論じた。その上で、産業に従事しなくても、証書を持っていれば、資本を失わなくて済むのであり、福羽の言うように家筋を守り人材登用を妨げるために本意見書を提出したのではなく、華士族の保護が目的であると述べた。また、佐野常民は、禄制廃止の必要性を認めた上で、「行政上ニ於テ緩急ヲ謀リ之ヲ処分スルハ又政府ノ義務ナリ」として、様々な職業に就いて生計を立てる者も存在するが、商人や職人であった者と争うことは非常に困難であると、華士族擁護の立場を表明した。[60]

以上の議論を経て、本意見書は原案通り可決された。なお、大蔵省もこの提案に同意したが、明治十一年に公債証書の下付が開始されると、直ちに凍結は撤廃され、華士族保護が貫かれることはなかった。[61]

本意見書からは、元老院議官が華士族の利益を背負っていたという一面を窺い知ることができよう。国家の維持を掲げていたことに着目すれば、彼らの掲げる「公論」に公益という意味合いが内包されていたことが指摘できる。また、責任ある意見としての「公議輿論」を形成するためには、号外第七号意見書の元老院会議に関して

検討したように、「国民」へ義務を負担させることも重要であり、「国民」的規模での教化が求められる。そのために道徳心を持ち、長く国事に携わってきた士族を保護し、民衆教化のための模範や教導者となってもらいたいと考えていたのではなかろうか。[62] つまり、法制度を近代化し、「国民」の政治的成長を促すことによって、立憲政体の基礎条件を作り出すためには、「国民」に範を示す華士族の保護が肝要だったのである。

ところで、木戸孝允は、金禄公債証書発行条例の公布を受けて、「不日華士族の制度御決定可有之の大意にても示告あらんことを希望論窮し又三条邸にも至り同主意の義を陳述し置けり」[63]と華士族保護の姿勢を明確にしている。元老院議官の華士族保護という考案は、木戸のそれと軌を一にするものであった。

次に扱うのは、号外第十三号意見書「不応為律ヲ廃スルノ件」である。これは、法令に該当しない軽犯罪を司法官の裁量に委ねて処分を下す不応為律の廃止を目指すものである。第一読会では、その起草者である細川潤次郎が不応為律の廃止について、人民においても賛同する声が多く、「殆ント輿論ノ帰スル所ト言フモ可ナリ」と指摘する。よって、「尚法律ニ掲クルハ不都合ナリ」と、その根拠を「輿論」に求めているのである。[64] さらに第二読会では、欧米における法律がしっかりと明記して用いられるものであること、日本には民選議院が存在しないため、布告することが人民と約束したことになること等を考慮すると、不応為律のような「不明ノ文」を掲げて金科玉条のようにすることは、恥ずべきことであり、「余輩立法ノ責ニ任シテハ」、一刻も早く改正したいと熱弁をふるった。[65]

同様の意見は他の議官からもなされた。水本成美は、自身が大審院にいた際に不応為律廃止を訴えていたが実現しなかったため、今元老院にあって細川の意見書が提出されたことは喜悦に堪えないことであり、また不応為律の廃止は「裁判官ノ擬律一層進歩ス」ることにもつながると賛同の意を表した。津田真道は、「不応為律ノ如キハ文明国ノ律ニナシ必竟不分明ノ律ト」見做し、これを廃止することで「僅カノコトナカラ文明律ニ移ル初歩

ニテ至極結構ナリトス」と発言した。[66] 津田はさらに第三読会において、「武門ノ政」から「公明正大ノ政ヲナス」時代になったのだから、不応為律のような曖昧模糊とした法は廃止すべきであるとまで述べた。[67] 津田が言う「公明正大ノ政」とは、細川の言う「輿論」を重視した政治と符合すると言えよう。かくして、会議の結果、若干の修正が加えられたが、元老院として不応為律廃止を議決したのである。

続いて考察するのは、河野敏鎌・細川潤次郎の両名の起草による号外第二十号意見書「読会規則ヲ廃シ議案取扱手続ヲ設クルノ件」である。現行の読会規則では、修正意見は一度に出され、同時に多数決をしなければならなかったため、決議にあたって「往々錯雑ヲ生スル」現状を踏まえ、欧米の議事法に倣い公平な議決ができるよう議案取扱手続を設けたいというのがこの意見書の趣旨である。[68]

これに賛同した陸奥は、議官にはあらゆる議事に対して公平かつ正確な議論が求められるとその理由を説明した上で、公平の心をもってしても、混乱があったために内閣委員より、「此ノ如キ不整理ノ決議ニ於テハ之ヲ復命スル能ハス」とされた原因を読会規則の不完全さに求めている。[69] 大義として掲げる公平さと「行政」に対して権限を保持し続けたいという現実的な要求という両面を垣間見ることができよう。

なお、陸奥はさらに、「本邦ノ議員ニハ未タ党派ヲ見」ないと、元老院議官の実像について興味深い発言をしている。[70] この意見書をめぐっては、「政令ノ基礎未タ確定セサル間ニシテ大ニ之ヲ改正スルハ其益ナク却テ朝令暮改ノ謗リヲ来スヲ恐ル」として、佐野常民や山口尚芳等から反対意見が出されており、当然ながらその他の元老院会議でも激しい議論の応酬があった。[71] しかしながら、草創期の元老院において中心的な役割を果たした陸奥が元老院議官に党派性を見ないと指摘しているということは、一定程度の説得力を持っていると言っても差し支えないだろう。意見書反対派の急先鋒であった佐野は、元老院議官が「僅々廿三名ニ過キサルニアラス」とは言え、「此廿三名ハ即チ我同胞三千五百万人ノ為メニ其利害休戚ヲ計画スルモノ」であり、審議や討論は「天下ノ

為メニ益スル」ものであるべきと指摘し、[72]「心衷ヲ吐露シテ遺スコトナキヲ要トス」る会議を行っていけば、[73]「公議輿論ハ遂ニ其一ニ帰ス是レ天真ノ妙法ニシテ亦議院ノ本色ト云ヘシ」という考えを有している。[74] つまり、元老院会議と公議輿論を結び付けており、積極的にそれを担う者であろうとしていた点は、多くの元老院議官に共通していたと考えられる。そして、こうした点が陸奥に「本邦ノ議員ニハ未タ党派ヲ見」ないと発言させたのであろう。

以上、三つの意見書を検討してきたが、「公議輿論」を形成し、民衆教化にもつなげるために華士族の保護を主張していたことが看取できる。そして、元老院議官たちはその「公議輿論」を大義として「立法」に携わっており、それは共通点として各議官の底流に存在していた。つまり、元老院が太政官制のもとに組み入れられなかったこともあり、政治的に独立した立場から国家の利益を目指した「公議輿論」を掲示する場として元老院を考慮したのである。[75]

四　おわりに

以上のように、元老院の設立に向けた木戸の理念や設立直後の元老院議官の活動を検討し、次いで、元老院議官の主張について意見書を通じて概観した。

元老院が創設された明治八（一八七五）年、議官たちは、公論を担うために合議を求め、学識を求め、研鑽活動に励んできた。それが結実したのが明治九年の意見書であった。土佐出身、華族など、議官たちの出自は様々であり、意見書の賛否についても都度議論を繰り広げた。しかしながら、その多様性の一方で、彼らの思想の底流には、「法律」を近代化することによって、「国民」的規模で開明化させる機関として元老院を機能させようと

する期待、「行政」の側に対して「立法」の立場にある自らの存在感を示そうとした自負、「公議輿論」を担保する場として元老院を位置づけるという理念が存在していた。そしてかかる意識は、元老院の創設に大いに関わり、議官の人選にあたってもイニシアチブを握っていた木戸孝允が抱いた国家構想に通ずるものであったのである。

ただし、元老院で可決された十五の意見書のうち、布告されたのは、号外無号「丁年議案ノ意見書」（太政官布告第四十二・四十三・四十四号）、号外第四号「改定律例第三百十八条改正」（太政官布告第八十六号）、号外第六号「監守常人二盗ノ死刑ヲ止ムルノ件」（太政官布告第百一号）、号外第十二号「金禄証書売買ヲ禁スルノ件」（太政官布告第百八号）、号外第十五号「再犯加等罪例条例」（太政官布告第百二十六号）、号外第十八号「保釈法ヲ設ルノ件」（明治十年太政官布告第十七号）の六つのみであり、その他は、刑法の全面的な「改正相成ルヘキ儀ニ付御参考ノ為メ御留置相成可」とされるなど、未公布に終わった[76]。単行での法の改正は混乱するとして刑法編纂まで待とうとする太政官の立場は、殖産興業を優先する大久保利通の意向が反映された結果と看取することも可能であろう[77]。一方で、新律綱領や改定律例が時代に沿わないため文明国として相応しいように積極的な法改正を主張した元老院の立場は、立憲制導入という木戸の意向に符合する。元老院は太政官制の外にあって、「法律」の制定や華士族等に範を示させることにより「国民」が「公議輿論」を形成できるよう教化し、その上で公論を担うという独自の機関であろうとしていたのであり、ここに草創期元老院議官の有した理念・思想を見ることができるのである。

それでは、かかる元老院を政府主流派は、どのように捉えていたのであろうか。大久保利通が「天下ノ名望」という「輿論の支持」がある木戸と常に提携しようとする姿勢を見せていたことは、既に指摘されている[78]。これは、明治政府にとって、常に公論を担保する必要があったことを意味する。公論を掲示しようとする元老院議官の政治意識に鑑みるに、政府は「法律」を元老院会議に付すことによって、オーソライズできたのではないか。

つまり、元老院を形式的であるか否かは別にして、公論を担保する機関として位置付けていたのではないか。かかる点については、紙幅の都合により、別稿にて詳細に検討したい。

(1) 元老院職制章程は、明治八年四月二十五日に制定されたが、建白書の受納等を除いて、議案の審議や意見書の提出はなされずに十一月二十五日に改正された。そのため、ここでは改正された章程に基づいている。

(2) 稲田正次『明治憲法成立史』上巻（有斐閣、昭和三十五年）、三三七頁。

(3) 稲田・前掲『明治憲法成立史』上巻、三四〇頁。

(4) 例えば、尾佐竹猛「元老院の性格」（『明治文化の新研究』、亜細亜書房、昭和十九年）、柴田和夫「国立公文書館所蔵元老院関係資料について」（『北の丸』第六号、昭和五十一年三月）、大日方純夫・我部政男編『元老院日誌』第四巻「解説」（三一書房、昭和五十七年）、角田茂「元老院の成立――石川県区長総代（忠告社）建白と元老院の機構編制を中心に――」（『中央史学』第九号、昭和六十一年三月）、同「太政官制・内閣制下の元老院――職制と勅任官人事を中心に――」（明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』、吉川弘文館、平成四年）などの研究があるが、制度面から元老院を論じたものがほとんどである。

(5) 拙稿「元老院の終焉」（『法学政治学論究』第八〇号、平成二十一年三月）、三三二―四一頁。

(6) 内藤一成『貴族院』（同成社、平成二十年）、六頁。

(7) 拙稿「明治憲法と元老院」（『法学政治学論究』第七七号、平成二十年六月）。また、元老院の意見書のうち、公刊されている『元老院会議筆記』一―三十六巻（元老院会議筆記刊行会、昭和三十八―平成四年）に収録されていないものも数多く存在していることから、憲政史上特に重要と考える号外第四十二号意見書「元老院章程ニ関スル意見書」を拙稿「元老院に関する新資料（一）―（三）――号外第四十二号意見書「元老院章程ニ関スル意見書」――」（『武蔵野学院大学日本総合研究所研究紀要』第五―七輯、平成二十一―二十三年三月）に紹介しているので、参照されたい。

(8) 拙稿・前掲「元老院の終焉」。

(9) 『木戸孝允日記』第二巻（日本史籍協会、昭和八年）、一四二頁、明治五年一月二十二日条。稲田・前掲『明治憲

法成立史』上巻、一九五頁も参照のこと。

(10) 木戸公伝記編纂所編『松菊木戸公伝』下巻（明治書院、昭和二年）、一五六四―五頁。また、坂野潤治氏も『近代日本の国家構想』（岩波書店、平成八年、一六頁）において同じ史料を引用し、木戸孝允を「公議輿論」派として位置付けている。

(11) 明治七年一月付松本鼎宛木戸孝允書簡（『木戸孝允文書』五、日本史籍協会、昭和五年）。松尾正人『木戸孝允』（吉川弘文館、平成十九年、一七六頁）も参照のこと。

(12) 『木戸孝允日記』第三巻（日本史籍協会、昭和八年）、一五一頁、明治八年二月九日条。

(13) 角田・前掲「太政官制・内閣制下の元老院――職制と勅任官人事を中心に――」、一三二頁。

(14) 刑部芳則「廃藩置県後の島津久光と麝香間祇候」（『日本歴史』第七一八号、平成二十年三月）、六二―三頁。

(15) 『保古飛呂比　佐佐木高行日記』六（東京大学出版会、昭和五十年）、二四三頁。

(16) 坂野・前掲『近代日本の国家構想』、七二頁。

(17) 明治七年一月七日付伊藤博文宛木戸孝允書簡（『木戸孝允関係文書』第一巻、東京大学出版会、平成十七年）。

(18) 伊藤之雄『伊藤博文』（講談社、平成二十一年）、一一三頁。

(19) 『保古飛呂比　佐佐木高行日記』六、二五七頁、明治八年五月一日条。

(20) 明治八年六月五日付井上馨宛木戸孝允書簡（『木戸孝允文書』六、日本史籍協会、昭和五年）。

(21) 『木戸孝允日記』第三巻、一九四頁、明治八年六月十日条。

(22) 『保古飛呂比　佐佐木高行日記』六、二四九頁。

(23) 後藤象二郎が七票、津田出および加藤弘之がそれぞれ一票であった。『元老院日誌』第一巻（三一書房、昭和五十六年）、一〇六―七頁、明治八年四月二十七日条。

(24) 明治八年六月三日付木戸孝允宛加藤弘之書簡（『木戸孝允関係文書』第三巻、東京大学出版会、平成二十年）。

(25) 明治八年六月二十三日付木戸孝允宛三条実美書簡（『木戸孝允文書』、宮内庁書陵部蔵）。『木戸孝允関係文書』第四巻（東京大学出版会、平成二十一年）にも収録。

(26) また、児玉淳一郎は、「細川潤次郎事元老院の大書記官に御選挙相成候処、同人事は高名の大学者に付議官に御

進め相成、閣下の御相談相手に相成候様御下手有之候はゝ、閣下の如思元老院の事成就可仕候」（明治八年四月三十日付木戸孝允宛児玉淳一郎書簡、『木戸孝允関係文書』第四巻）と、細川潤次郎の元老院議官就任を薦めている。これがきっかけとなったのであろうか、細川も津田と同日に議官に就任している。

(27) この表は、「元老院職員官等沿革表」（「単行書」、国立公文書館蔵）、我部政男・広瀬順晧編『国立公文書館蔵勅奏任官履歴原書』上・下（柏書房、平成七年）をもとに作成した。前職にカッコのないものは、前職に続けて元老院議官に就任していることを表し、カッコのあるものは、前職を退いて元老院議官に就任するまでの間が一定期間空いているということを意味する。

(28) 明治六年十一月五日付陸奥宗光宛中島信行書簡（「陸奥宗光関係文書」、国立国会図書館憲政資料室蔵）。

(29) 同右。スペインでは、一八三三年より三次にわたりカルリスタ戦争が繰り広げられていた。これは王位継承をめぐって勃発したものであったが、経済苦境に加え、相次ぐ政変や改革の不徹底に失望した民衆を巻き込んでいき、民衆戦争の体を強めていった。絶対君主制の維持といった復古的な立場と自由主義を標榜する革新的な立場との争いとなり、ナポレオン戦争後のスペインの新しい時代の体制をめぐる戦争でもあり、一八七六年まで続いた。明治六年、すなわち一八七三年の書簡であることに鑑みるに、ここで中島が言う「西班牙之轍」とは、このカルリスタ戦争を指していると考えられる。

(30) 明治八年六月より、地方官会議が開催された。地方民会を公選制にするか、官選制にするかを扱った会議において、中島は、公選制を主張したのである。中島の健闘むなしく、三九対二一で官選制が可決された（我部政男・広瀬順晧・西川誠編『明治前期地方官会議史料集成』第一期・第五巻、柏書房、平成八年、九八―一五一頁）。

(31) 明治九年九月二十日付木戸孝允宛岩倉具視書簡（「木戸孝允文書」、宮内庁書陵部蔵）。『木戸孝允関係文書』第二巻（東京大学出版会、平成十九年）にも収録。

(32) 『保古飛呂比　佐佐木高行日記』六、二八二頁。

(33) ただし、両者のいう「政府」の意味合いには、違いがあったであろう。中島の「政府」は、あくまで「日本の政府」であり、佐佐木のそれは、「現在の政府」であったのではないか。かかる懸隔は、他の元老院議官にも存在していたと考えられる。明治十年になると、西郷隆盛らの動向など鹿児島の情勢について、「佐野常民・細川潤次郎ナド

ハ、未ダ叛跡無之中ハ致方ナシ、政府ニテ出兵ハ不可ナリト、高行等ハ速ニ出兵スベシ、最早叛跡判然ト云フ、議論紛紜」（『保古飛呂比　佐佐木高行日記』七、一二一―二頁）と出兵の是非が二分されていることから、議官たちの認識の違いが西南戦争のころより表面化してくると考えられる。

(34) 「地方官会議ノ決議書ハ必ス先ツ本院ノ議ニ付シ然後允裁ヲ請フノ上奏」『元老院日誌』第一巻、一三八頁、明治八年五月二十三日条。

(35) 「議官ヲ増スノ上奏」『元老院日誌』第一巻、一五二―三頁、明治八年五月三十一日条。

(36) 尾佐竹・前掲「元老院の性格」、一三五頁。

(37) 井田・前掲『中江兆民のフランス』、二七六頁。

(38) 三谷博『明治維新とナショナリズム――幕末の外交と政治変動』（山川出版社、平成九年）、二五〇頁。三谷氏は続けて、「中世においては、寺社・武家・惣村など様々のレヴェルで「一揆」という水平的な社会結合が結ばれたが、その決定と行動も神前の合議に基づいて行われた。近世でも、通常の決定は合議をへて行われた。幕府における老中や芙蓉間有司の合議から村の寄り合いまで、それは共通している」（同書、二五〇―一頁）と、「公議」・「公論」という観点から、合議という手続きが正当性を有し、日本の伝統の中で受け入れやすい土壌が存在したことを指摘している。

(39) 「陸奥河野両幹事ト仏人ボアソナード氏トノ間ニ於テ締盟セル条約書」『元老院日誌』第一巻、四七六―七頁、明治九年十月五日条。

(40) 『熾仁親王日記』第二巻（高松宮家、昭和十年）、三五六頁、明治九年七月四日条。

(41) 「中江兆民居士」、『独立評論』再興第八号（大正二年九月）、『中江兆民全集』別巻（岩波書店、昭和五十八年）、五〇五頁。元老院は、明治十年の『仏国民撰議院規則』から明治二十三年の『議会典例』まで、多くの訳本を出版している。草創期の元老院には、柳原前光や細川潤次郎、加藤弘之、津田真道など、立法に関して高度な知識レベルにあった議官が存在していた一方で、書記官レベルに目を移しても、中江兆民の他に古沢滋や河津祐之、大井憲太郎等がおり、相当の知識レベルを有する人材が存在していたことが窺える。なお、元老院時代の中江兆民については、井田・前掲『中江兆民のフランス』に詳しい。

(42) 伊藤彌彦『維新と人心』(東京大学出版会、平成十一年)、四三―四頁。伊藤氏はさらに、「「公議輿論」と「人材登用」とは表裏をなし、親和性をもつ言説として人心を魅了したと考えられる」と述べている(同書、四四頁)。
(43) 『元老院会議筆記』第三巻(元老院会議筆記刊行会、昭和四十三年)、二九―三〇頁。
(44) 『元老院会議筆記』第三巻、三九頁。
(45) 『元老院会議筆記』第三巻、三七―八頁。
(46) 同右。
(47) 『元老院会議筆記』第三巻、五七頁。
(48) 『元老院会議筆記』第三巻、五九頁。
(49) 意見書のその後の流れについて触れておきたい。元老院会議で採用となった本意見書は、元老院職制章程第七条に則り、内閣に回されることとなった。なお、第三読会の翌日には、司法省からも同様の主旨の伺が提出されている(『法規分類大全　刑法門一』)。これらを受けた法制局が「別紙元老院上奏改定律例第三百十八条改正ノ儀審案候処至当ノ事ニ付御採用相成更ニ同院章程第七条ニ依リ議定ニ付セラレ可然哉仰高裁候尤司法省ヨリモ別紙ノ通上申候処粗々同一ノ意見ニ付併テ供高覧候也」という議案を作り(『法規分類大全　刑法門一』)、五月十三日、第二十一号議案「改定律例第三百十八条拷訊改正案」として元老院会議に付された。五月二十二日の第三読会において全会一致で可決され、六月十日に公布された(『元老院会議筆記』第一巻、元老院会議筆記刊行会、昭和四十年、二三七―四四頁)。
(50) 『元老院会議筆記』第三巻、七四頁。
(51) 『元老院会議筆記』第三巻、七九―八〇頁。
(52) 『元老院会議筆記』第三巻、八五―六頁。
(53) 『元老院会議筆記』第三巻、八九―九〇頁。
(54) 『元老院会議筆記』第三巻、一三三―四頁。
(55) 『元老院会議筆記』第三巻、一三五―七頁。
(56) 落合弘樹『明治国家と士族』(吉川弘文館、平成十三年)、六三―六頁。

(57) 『元老院会議筆記』第三巻、二〇三―四頁。
(58) 『元老院会議筆記』第三巻、二〇六―八頁。
(59) 『元老院会議筆記』第三巻、二〇七―八頁。
(60) 『元老院会議筆記』第三巻、二一〇頁。
(61) 落合・前掲『明治国家と士族』、六四頁。
(62) なお、福沢諭吉が『分権論』を著し、士族に相応しい働き場所として「分権した地方」を提唱したのも同時期である。福沢はまた、華族へもその名望や財力による教育、殖産興業への投資等に期待をよせていた。福沢の華族への考え方については、小川原正道「福沢諭吉の華族論」（寺崎修編『福沢諭吉の思想と近代化構想』、慶應義塾大学出版会、平成二十年）、同「福沢諭吉の華族批判――その思想的展開と華族門下生の反応について」（『法学研究』第八二巻第一〇号、平成二十一年十月）に詳しい。
(63) 『木戸孝允日記』第三巻、三九一―二頁、明治九年八月四日条。また、かかる点については、落合弘樹氏も元老院の議論を踏まえ、「金禄公債証書の所有権を政府側が制限して華士族の保護を図る方策は木戸も考案しており、公債証書を府県が保管し、資本家から担保を確保したうえで事業資金として貸し付け、その利子を華士族に配当させるというプランを用意していた」（落合弘樹『秩禄処分』、中公新書、平成十一年、一七三頁）と指摘している。
(64) 『元老院会議筆記』第三巻、一八九頁。
(65) 『元老院会議筆記』第三巻、二一八頁。
(66) 『元老院会議筆記』第三巻、二二一頁。
(67) 『元老院会議筆記』第三巻、二二五頁。
(68) 『元老院会議筆記』第三巻、三〇一頁。
(69) 『元老院会議筆記』第三巻、三〇三頁。
(70) 『元老院会議筆記』第三巻、三〇四頁。
(71) 『元老院会議筆記』第三巻、三〇二頁。
(72) 『元老院会議筆記』第三巻、三一〇頁。

(73) 『元老院会議筆記』第三巻、三三〇頁。

(74) 『元老院会議筆記』第三巻、三三三頁。

(75) 元老院が「公議輿論」を担保する要素として、建白書の受納も挙げられよう。事実、元老院では創設された明治八年四月から十二月に三百九十、翌九年に百三十八もの建白書を受け付けている（「建白書一覧表」、国立公文書館蔵）。元老院と建白書をめぐっては、柴田和夫「国立公文書館所蔵明治初期建白書について」（『北の丸』第二号、昭和四十九年三月）、角田・前掲「元老院の成立――石川県区長総代（忠告社）建白と元老院の機構編制を中心に――」、藤田正「元老院の権限問題――国家形成における地方と中央――」（杉山晴康編『裁判と法の歴史的展開』、敬文堂、平成四年）、笠原研究会「元老院にみる「立法」――「行政」関係――建白書と推問権をめぐって――」（『政治学研究』第四二号、平成二十二年三月）等の研究があるので、参照されたい。

(76) 「法制局文書」（「単行書・刑法決裁録六」、国立公文書館蔵）。

(77) 例えば大久保利通は、「立憲政体に関する意見書」において、「政体以テ民主ニ帰ス可キカ曰ク不可辛未ノ秋廃藩ノ令下リ天下漸ヤク郡県ニ帰シ政令一途ニ出ツルト雖トモ人民久シク封建ノ圧制ニ慣レ長ク偏僻ノ陋習以テ性ヲ成ス殆ント千年豈ニ風俗人情ノ以テ之レニ適用スルノ国ナランヤ」（『大久保利通文書』第五巻、日本史籍協会、昭和三年、一八五頁）と、日本の近代化を考えるに当たり、政治体制等の近代化は優先順位の低いものと位置付けている。

(78) 内山京子「木戸孝允と明治初期の新聞界」（『日本歴史』第七二七号、平成二十年十二月）、八七頁。