Title	大久保利通の内務・工部省合併論に関する一考察
Sub Title	A study on Okubo Toshimichi's merger plan between the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Public Works
Author	柏原, 宏紀(Kashihara, Hiroki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2021
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.94, No.11 (2021. 11) ,p.105- 135
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20211128-0105

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.

大久保利通の内務・工部省合併論に関する一考察

柏原宏紀

- 一. はしがき
- 二. 内工合併案の背景
- 三. 大久保利通内務卿の内工合併案
- 四. 伊藤博文大輔降格案
- 五. むすび

一. はしがき

明治九年一二月二六日、大久保利通参議兼内務卿は伊藤博文参議兼工部卿に対して、内務省と工部省の合併（以下、内工合併）を提起した。^② 周知の通り、秋月の乱、萩の乱など、不平士族の反乱が続発する中で、地租改正反対一揆も立て続けに起こるようになったため、その対応策として政府内で地租軽減が議論されるに至っていた。そして、地租軽減は歳入減少に直結するから、それに応じた歳出削減も不可避であり、その具体策も検討される

必要があった。大久保の周辺では、政府組織を人的にも機構面でも縮小するような諸改革案が練られていたの⁽³⁾あり、内工合併はその柱の一つであると共に、本論でも述べる通り、大久保が最も重視し、かつ積極的に推進しようとしたものであった。

もとより内工合併案は、今日で言う行政改革の側面が強く、また提案者が政府の実力者の一人である大久保であったことから、その政治指導力が反映されるという点で、政治的な色彩の濃いものであった。絶大な政治力を持って新政府を牽引したとされることの多い大久保の政治指導の実相を浮き彫りにする一素材にもなり得るものである。また、合併対象となる両省トップの大久保と伊藤は、従来強固な信頼で結びついた関係として捉えられる傾向にあるから、その実態を窺うこともできるだろう。⁽⁵⁾

その上、内務・工部両省がいわゆる殖産興業政策を分担していたことからすれば、この合併案は政府の経済政策を大きく変化させる可能性を多分に含んだものでもあった。殖産興業の展開をめぐっては、かつての日本経済史研究において、この時期を「内務省段階」と位置付けていたこともあったが、両者の関係についての実態解明は必ずしも十分に蓄積されているわけではない。⁽⁷⁾近年、筆者は工部省がこの時期においても、伊藤工部卿の主導によって、潤沢に予算を確保し政策を展開して、必ずしも内務省に抑止されてはいなかったことを明らかにした⁽⁸⁾が、そのことを考慮すれば、内工合併はその内容によっては、両者の関係をめぐる画期になり得るものであったのであり、合併案の内実を明らかにすることは不可欠であろう。

このように内工合併を考察することには、政治史・経済史両面で少なからぬ意義を見出すことができよう。それ故に、この内工合併については、これまで安藤哲氏、勝田政治氏、山崎有恒氏、國雄行氏らが研究を重ねて実態解明も進んできたのであった。⁽⁹⁾しかし、内工合併案の具体的内容まで記した史料は現在も発見されておらず、この合併自体に直接言及した史料も極めて少ないことから、想定された合併形態、合併後のトップ人事、大久保

の意図という重要な論点についても、これらの研究の中で見解が分かれたり、未解明のままとなったりしている。この三論点についてはそれぞれ本論で整理し検討を加えるが、ここでは、なぜこの合併が頓挫したのかという、この問題を考える上で重要な部分もまた、未だ解明されていないことを指摘しておく。

勿論、以上のような課題を本論文だけで全て考察することは到底できない。そこで、本論文は、今後合併頓挫の理由を本格的に検討していく前提として、まずは明治九年末に議論された内工合併案がどのようなものであったのかについて、その具体的な内容をできる限り説明することを目指す。もとより、本論文もまた先行研究と同様に史料的制約から逃れることができないが、主として既存の史料を詳細に分析したり再解釈したりすることで、内工合併案の内実にも少しでも迫ろうとするものである。

二．内工合併案の背景

明治九年末に提起された内工合併案の内容について検討する前提として、まずは合併案が提起された背景や理由を確認しておこう。

合併対象の工部省は、明治三年閏一〇月の設立以来、山尾庸三らが中心となって鉄道、電信、造船などの西洋型先端事業を着実に推進し、留守政府下において東京・横浜間で鉄道を開業させ、東京・長崎間などで電信線を架設していた。勿論、これらの事業を進めるために、高給の御雇外国人を招聘し、高額の機械や資材を海外から輸入するなど、多額の費用を要した。明治六年初頭には大蔵省が各省予算を削減する中で工部省予算も大幅に減額しようとしたのに対して、工部大輔まで昇進していた山尾を先頭に工部省は強硬に反発し、最終的に何とか定額外で予算を確保するに至っていた¹⁰。また同年五月の太政官制潤飾後には財政面を考慮して、正院は工部省の新

規事業に関わる何を否決したり先延ばししたりして、事業スピードを抑制する傾向にあったが、工部省は一部で正院指令を無視して、事業を推進することもあった。このように留守政府期まで時に極めて強硬な姿勢も見せながら、管轄事業の円滑な推進に邁進してきたのであった。⁽¹¹⁾

一方、同年九月に岩倉使節団が正式に帰朝し、翌月に征韓論政変によって政府中枢メンバーが半数近く入れ替わった後、一月には内務省が設立され、翌年一月頃から本格的に始動した。岩倉使節団副使として一年以上にわたり外遊をしてきた大久保利通参議が主導して設立し、初代内務卿（参議兼内務卿）に就いたのであった。同省は警察、地方、土木、駅通などと共に勸業部門を統轄し、「民力養成」を理念とした政策展開を目指したとされる。⁽¹²⁾ 工業振興については、重化学工業に関わる部分を工部省、軽工業に関わる部分を内務省が担当する形で、当面の棲み分けはなされていたものの、⁽¹³⁾ 早速に内務省内では、工部省事業を民業の発展に直結しない表面的な「開化」として問題視する意見が見られるようになった。⁽¹⁴⁾ しかも、明治七年以降、佐賀の乱、台湾出兵とそれら端を発する日清関係の悪化と開戦の危機などによって、多額の支出を要したことで、大蔵省が各省予算を極力抑制する方針を採ったために、設立間もない内務省はその影響を強く受け、思うような政策展開を可能にするレベルの予算額をなかなか確保することができなかった。八年五月になって、同省はいよいよ本格始動すべく三五〇万円近くの前算を要求したものの（以下、内務省予算に警察費は含まない）、この段階に至っても実際にはまだ十分な増額が認められず、二三〇万円に決していた。⁽¹⁵⁾

これに対して、工部省では征韓論政変直後に伊藤博文が参議兼工部卿に就き、次席の山尾と協力しながら、相変わらず積極的に事業を推進した。伊藤自身が政策に関する知識を有し、かつ同省の技術官僚と同じように事業の着実な展開に熱心であり、時に内務省や大蔵省の方針に反して、例外的な措置を政府に認めさせるような荒業もやってのけたほか、いざというときのために工部省内での決定だけで事業間での予算流用を可能とするような

条文を、明治八年一月制定の事務章程に盛り込んで制度化していた。このような伊藤の手腕もあって、工部省は、例えば七年五月に阪神間で鉄道を開業させ、九年九月には京阪間でも仮開業に至らせ（一〇年二月に正式開業）、電信線も七年一〇月に東京・青森間で架設し（開拓使担当の北海道線とも海底ケーブルで接続）、九年一〇月には福島・山形間も開通させたほか、既設の東京・長崎間からも八年三月に熊本線、九年一二月に岡山から香川方面への海底線を支線として架設した。加えて、七年六月に長崎造船所で立神ドック建設を開始し（竣工は二年五月）、八年五月には深川セメント工場を創設するなど、部門間で差はあるものの着実に事業を推進していった。⁽¹⁷⁾

その裏付けとなる同省予算額（年間）は、明治七年以降、概ね五〇〇万円前後で推移し、陸軍省に次ぐ規模を維持し続けていた。⁽¹⁸⁾ 予算は、最終的に正院内閣で各省トップを兼ねる参議が大臣の下で審議して決定していたことから、ここでも伊藤の手腕が発揮されたと言えるだろう。そして、前述のように明治七年一月の始動以来、なかなか思うような予算確保ができなかった内務省とは対照的であった。この間、既述の通り内憂外患によって大蔵省が各省予算を抑制する傾向にあったことに加えて、大蔵省が太政官スタッフにあたる財務課と競合し、かつ大隈重信参議兼大蔵卿が島津久光左大臣から弾劾を受けるなど、大蔵省とそのトップの制度的・政治的不安定が継続したため、予算編成自体が現状維持の色彩を強く帯びたことも、工部省と内務省の予算確保をめぐる対照的な状況を当面継続させる要因となったのである。⁽¹⁹⁾

明治九年七月から翌年六月までの明治九年度予算編成において、大久保内務卿が予算増を強硬に主張すること⁽²⁰⁾で、ようやく内務省は約三七〇万円の予算を確保するに至ったが、それでも四九〇万円の工部省予算には届かないものであった。⁽²²⁾ 両省間で棲み分けがなされた上に、実際にはそれぞれが事業を展開し、かつ九年五月段階では内務省も政策の本格な進展に向けて予算を獲得できたとはいえ、財政をめぐる制約の中で、一方が多額を確保し

続け、もう一方が額を抑制されている、上述のこれまでの状況は、両者の間に潜在的な競合関係を意識させるに十分であつたし、少なくとも内務省はその意識を否応なく強めることになつただろう。

もともと内務省は前述の通り、設立から間もなくして工部省の推進するような西洋を模倣した大規模事業を表面的開化として批判していたのであつたが、これ自体は政策理念上の懸隔を示す側面が強かつたろう。そのことは、明治七年段階で、内務省幹部が大久保に建白書を提出した際には、勸業部門の予算が少くないことを批判して増額を要求したり、省内の組織整備を論じたりしているものの、まだその中で工部省廃止や内務省への吸収について具体的に言及されていないことから明らかである。⁽²⁴⁾

しかし、これ以降も内務省内では工部省の進めるような事業を批判的に捉える傾向が続いており、自省事業の積極的推進を政府に迫るだけに止まらず、管見の限りでは明治八年九月になつて工部省廃止が言及されるようになる。同月に千坂高雅内務省七等出仕が大久保に提出した意見書で、工部省の廃止と、同省事業を内務省下の關係寮へ移管することが打ち出された。さらに翌年三月には松田道之内務大丞が内務省組織改革に関わる意見書で大久保に上申し、⁽²⁶⁾その中でも工部省廃止に言及されている。既に勝田氏や國氏によって紹介されてきた史料であり、⁽²⁷⁾次章で見る通り、大久保内務省が自省路線で勸業政策を統合しようとしたとの文脈で把握される傾向にあるが、本論文では、上述の財政的競合の側面からこれらを位置付けてみよう。

まず、内務官僚による両建議は、実際の文面を見る限り、工業振興やインフラ整備を内務省下で再編するといふ文脈で工部省廃止に言及しているわけではない。いずれも基本的に「冗務」を省略して「事務簡明」にして、「冗費」を削減する（「費用減少」）方策として打ち出されているのである。政策論の側面も背後に潜んでいたかもしれないが、より意識されているのは、財政をめぐる競合関係であろう。これらの建議の提出時期は、内務省事務を本格的に展開すべく要求した予算があまり認められない形で決定を見た八年八月末から、大久保の強い意向

でようやく必要な予算を確保する見通しとなった九年五月までの間にちようど入っているのである。工部省廃止論の背後に、財政的側面が強固に存在していたことを象徴的に示していよう。確かに、そもそも工部省の事業推進自体が、内務省の勸業政策実施の障害になるといわけではなく、⁽²⁸⁾例えば鉄道を建設したり電信を架設したりすることで、軽工業の模範事業や勸農事業などが進めにくくなるような関係ではないので、政策遂行上両省が直接的に抵触するとまでは言えまい。むしろ貴重な財源を工部省が大量に消費することで内務省に予算が回らず事業が進まないという間接的な影響の方が大きかったのである。

しかも、内務官僚の主張するほどに強硬ではないにせよ、工部省事業を抑制しようという方向性自体は、大蔵省幹部も共有していた。明治八年以降、輸入超過が続き正貨が流出する中で、大蔵省は輸入品の制限と共に、その輸入品を多額多量に用いる、鉄道建設などを始めとする工部省事業を縮減することを省の建議として強く打ち出していたのである。⁽²⁹⁾政策理念において大蔵省は内務省を援護する立場であり、結果として工部省も、八年九月には鉄道建設の新規着手を当面見合わせることを余儀なくされたが、⁽³⁰⁾大隈大蔵卿の政治的危機もあって予算編成が現状維持志向となっていたことにも助けられ、結局、工部省予算がこの段階でその額自体を大きく減らすようなことにはなっていない。⁽³¹⁾それどころか、実際には前述の工部省事務章程における省内事業間の予算流用が制度として認められ、しかも凍結された京都・大津間の鉄道建設に対して、現に少額ながら予算が流用され、建設再開に備えて必要な対応策が進められていた。⁽³²⁾確かに伊藤は九年五月の段階で大久保に対して内務省予算の増額に賛意を示し、「内治之振興は急之急と奉存候」と述べたが、⁽³³⁾伊藤における「内治」は工部省事業が中核を占めていたのである。

もとより、内務・工部両省の不安定な関係が、財政制約下での予算獲得をめぐる競争に由来するのならば、両省が一応の水準の予算を獲得できていれば、問題は顕在化することはない。現に内務省は明治九年五月段階でそ

れを一応達成していたのであった。しかし、財政規模を縮小することにつながる地租軽減をめぐる議論は、この問題を再び顕在化させるきつかけとなり得た。当然に歳出削減のための改革案の柱として、大久保内務卿は内工合併を提案したのであり、その背後にはこれまでの内務省における予算制約と、工部省廃止論が存在していたのである。これまでの展開よりすれば、内務官僚の強い意向を受けて大久保が動かざるを得なくなったようにも見えるが、実際のところは、後述の通り大久保自身の強い意向でこの提案がなされていたのである。不平士族の反乱と地租改正反対一揆の続発という国家的危機を前に、地租軽減とそのためへの歳出削減が強く求められるような状況は、公明正大を重んじ自身や自らが率いる組織の利益を前面に出して主張することをあまり好まない大久保に対して、⁽³⁴⁾内工合併を強硬に提案しやすくしたとも言えるだろう。

三. 大久保利通内務卿の内工合併案

それでは、大久保の提起した内工合併案は具体的にどのような内容であったのか。冒頭でも言及した通り、このときの内工合併案に直接言及した史料は少なく、その中身を具体的に記した文書は現在まで確認されていない。従って、いずれの研究も内工合併の具体的な形態や内実については、内務省による工部省吸収ということ以外にはほとんど言及がなされていない。また、この合併案をめぐる大久保の意図について、安藤、勝田、國各氏は、合併を通じて内務省路線で勸業政策を統一しようとしたと指摘するのに対して、山崎氏は大久保が殖産興業の再編まで言及せずに、後述する人事のみにこだわったとする。⁽³⁵⁾本論文も史料の制約状況は全く同様であるが、以下断片的な史料から改めて推測を試みてみる。

まず、地租軽減の実現に向けて、歳出削減をすべく政府組織改革が検討された際に、大久保周辺によってその

方向性と主要項目がまとめられたと思しき史料の中に、明確な一項目が見出せる。すなわち、後に「行政改革建言書」と名付けられた意見書（以下便宜上、「行政改革建言書」とする）において、主要改革項目を列挙した「大綱」の中で、「政体ノ組立ヲ簡ニスル事」「輔丞ヲ書記官トナス事」「奏任官ヲ減」などに続いて、「内務省工部省ヲ合併スル事」が明記されているのである。⁽³⁶⁾なお、管見の限り、国立公文書館にこの改革に関する建議書は見当たらず、この史料も実際に太政官に提出されたものではなかったのだろうが、「大綱」以外の文章部分の内容からしても政府組織改革に関する大久保内務省の意見をまとめたものであることは間違いないだろう。⁽³⁷⁾

この「大綱」の項目から読み取れるのは、形の上では内務省と工部省の対等に近い合併が予定されていたことである。実はこの「大綱」中には「教部省ヲ廃シ局トナス事」との項目もあり、教部省は廃止の上で内務省内の一局に格下げされることが打ち出されていた。省レベルの組織が内務省に統合されるという同じ文脈で、このように表現が使い分けられている以上、工部省は廃止されずに、内務工部省として合併することが予定されていたことになる。既に、明治二年八月に民部省と大蔵省（民蔵合併）、⁽³⁸⁾同五年一〇月に文部省と教部省がそれぞれ双方廃止とせずに幹部が兼務することで合併した事例もあることから、⁽³⁹⁾内務省・工部省でも同様の合併が想定されていた可能性が高いのではないか。もともと、合併が実現しない中でも、明治一〇年一月一七日に「各省御改革」の一環として内務省所管の工業を工部省に移管したことからすれば、⁽⁴⁰⁾業務内容に応じたもう一段踏み込んだ組織再編も一定程度想定されていたようにも見える。管理部門の統合だけでなく、前島密駅通頭はかつて電信を駅通寮管轄にすることを主張し、⁽⁴¹⁾営繕も土木寮下にあった経緯もあるから、⁽⁴²⁾事業担当部局も多少の統廃合はあり得たかもしれない。

一方で、先述した内務官僚は二人とも工部省廃止を主張していたのであった。千坂高雅は「廃立ノ義ニ到テハ未タ軽口々々シク論セス」としながらも、文部省や教部省の廃止と内務省の寮への格下げと並んで、「工部省ヲ

廢シ鉦山製作寮ハ我カ勸業ヘ合セ鐵道電信ハ我カ駅通ヘ合併シ工學寮灯明台ノ如キハ亦本省ノ一寮一課ト為テ可ナリ」と具体的に記していた。⁽⁴³⁾ 松田道之も「非常ノ英断ヲ以テ工部文部教部ノ各省ヲ廢シ該省事務ノ廢絶シカタキモノハ皆ナ内務省ニ附属セシメ」などと積極的な提案をしていた。⁽⁴⁴⁾ その点からすると、明治九年一二月段階における形式的には対等の内務・工部省の合併案は、内務省内の議論からは後退していたことになる。いくら非常事態への対応とは言え、さすがに政治家大久保は、工部省事業を積極的に進める伊藤や工部官僚を前にして、廃止までは提案できなかったであろう。内務省の勸業方針は省内ではまとまったとしても、政府全体として通用するかは未知数であったし、少なくとも摩擦は予想されたから、これらを考慮したのではないか。その際、伊藤工部卿が岩倉具視右大臣と連携しながら、設立準備の進む華族銀行（明治一〇年五月に第一五国立銀行として開業）からの出資によって、次なる京都・大津間の鐵道建設に道筋をつけようとしていたことは、⁽⁴⁵⁾ 結果的に岩倉をして鐵道建設事業に深く関らしめることで工部省側に引き込み、大久保を牽制することにもつながっていたのかもしれない。いずれにしても、このような政治状況も踏まえた、合併形態の方針決定は内務官僚主導でできるものではなく、明治九年一二月の内工合併案はその内容面についても大久保主導であったことが浮かび上がろう。

次に、政府改革案に言及したほかの史料としては、当時法制局の幹部官僚であった井上毅に関係する意見書案もある。⁽⁴⁶⁾ 上記の「行政改革建言書」だけでは、ほぼ内務省内の議論のみで準備がなされていた可能性も否定し得ないが、これにより、内務省を越えて、一部の法制局官僚も直接に関わり、内工合併を含む政府改革案がもう少し広い範囲で準備されていたことが明らかになる。この史料を初めて使用した大庭邦彦氏は、大久保に意見書草案の執筆を依頼された伊藤が、井上に作成させた原案がこの史料であって、それを伊藤が修正したものが「大綱」であったと推測している。⁽⁴⁷⁾ 確かに「大綱」とこの改革案に強い関係性があることは項目内容の一致からも明らかである。しかし、その順序や井上案の位置づけについては、後述の通り、「大綱」の具体化作業の一環であ

る可能性も残されており、やはり今後さらなる史料学的検討が必要である。

この井上意見書では一部の改革項目が簡条書きにされており、中にはさらなる説明が加えられている項目もある。その簡条書きの中に「一 大少丞ヲ廢シテ書記官ト為シ其人員ヲ限ル事」などと並んで、「一 工部省ヲ内務省ニ合スル事」という項目が確認できるのである。「大綱」とは少し表現が異なり、内務省が主、工部省が従のようにも見えるが、同じくこの意見書には「一 教部省ヲ廢シ内務省中社寺局ヲ置ク事」との項目も含まれていることから、工部省を廃止して内務省下に入れることまでは想定されていなかったことがこの史料からも明らかとなる。

以上から、明治九年一二月下旬における大久保の内工合併案が、両省を廃止せずに対等で合併する形式であったことが明確になった。それでは、大久保は、この合併案の内容について具体的にどのよう⁽⁴⁸⁾に考えていたのだろうか。以下、引き続き考察を加えていく。

まず、この点を考える上で手がかりとなるのが一二月二六日付伊藤宛大久保書簡である。先行研究でもしばしば用いられてきた周知の史料であるが、改めて本論文でも検討する。この書簡で大久保は「内務省工部省合併之事御内話申上候通是非相行申度」と切り出している。やはり内務省と工部省の合併であって、工部省を廃止して内務省下に入れると表現していないことに注意すべきであろう。これまで見てきた内工合併を一項目として盛り込む当該期の意見書類とも整合的であり、またこれを是非行いたいと率直に述べるところからは、当時においてこの合併が大久保主導で提起され推進された、という既述の推論が間違いないものであることが確認できる。さらにこの書簡で大久保は、内工合併を「変革之最眼目」とし、「此機会を以政府上之病根を一掃せしめ度と之熱心より反覆熟図決着之事」とさえ言及して、並々ならぬ熱意を示していた。

これに対して、伊藤は翌日付で大久保に返信している。同じく先行研究でよく取り上げられる史料であるが、

大久保案に直接的に言及した数少ない史料でもあり、この書簡を詳細に分析することで、もう少し大久保案の内容に迫れる部分もあるので、以下に関係箇所を引用する。⁽⁴⁹⁾

…合併等ハ勿論御同意ニ御座候へ共御盛意之在ル所ニ至テハ必竟成否如何ニ可有之ト頼リニ煩念罷在候、且将来ノ成蹟ハ予図セサルヲ得サル事ニ付キ反覆熟考仕候処、一利一害容易ニ判定モ難仕候ヘドモ小生身上進退之事ハ如何様共政府之命ニ遵従可仕、殊ニ閣下之知遇ヲ空シクセサル事ヲ只管希望仕候…

まず、大久保が提案する合併案には「勿論御同意」と表明している。先述の通り、形式的には対等合併だったことも、伊藤が一応の同意を示せた理由であろう。しかし、「御盛意」と表現される、大久保の強く目指すものが本当に成功するのか否かについては、非常に思い悩むところである、とも述べる。少なくとも、表向きは対等な合併自体には伊藤は同意している以上、この「御盛意」は合併からもう一段踏み込んだ中身であったということであり、まさに大久保の合併案の狙いであったと見られるが、その内容まで具体的に記されてはいない。

しかし、これまでの考察からすれば、当然にそれは歳出削減を念頭に置いて両省の事業を当面縮小し、予算をできる限り減らすことであったことは、想像に難くない。⁽⁵⁰⁾確かに同日に三条実美太政大臣に提出された、大久保利通周辺で作成された地租軽減建議でも、⁽⁵¹⁾地租軽減による収入減への対応策として「政府非常の英断」により、「官院省等の定額を減省し無用の官庁を廃し即ち歳出を減省するの外他事なきなり」としていた。⁽⁵²⁾また、大久保が内務・工部両省の形式的には対等の合併を持ち出したこととも整合的であろう。伊藤は、この大久保の「御盛意」に対して、一時的な社会的反発から両省事業を必要以上に縮小するのが本当に日本のためになるのか、また「将来ノ成蹟」、すなわち長期的に日本の発展を考えたときにも弊害があるのではないか、などと考えた、と解釈することもできそうである。

もつとも、表面的には以上の解釈となるにしても、これまでの内務省幹部の意向も踏まえると、伊藤は大久保の提案の真意を深読みした可能性も当然にある。この場合、伊藤の読み取った真意は、先行研究の指摘するような、いわゆる殖産興業の内務省路線での再編という本格的なものか、これまで予算を多く使用してきた工部省事業の当面の重点的抑制という程度のものか、この両者の範囲の中に落ち着くものであろう。そして、「将来ノ成蹟」を「予図」するとは、国家の発展における各事業成果の意味を予め考えるということになり、工部省事業の推進と抑止のいずれが国家の発展に意味があるのか、或いは内務省事業優先と工部省事業優先のいずれの方がよいかを繰り返して「熟考」したということになる。

現実にはこの段階で大久保がどのレベルを考えていたのかは判然としないし、大久保がどこまで伊藤に話したかも明確でないが、実のところ伊藤に深読みをさせる情報がなかったわけでもない。本論文ではそれが合併後のトップ人事に関する大久保の提案であったと考えるものであるが、この論点は次章で検討する。ここでは、伊藤が深読みする可能性が十分にあったこと、さらにはいずれの可能性であっても、工部省事業の進展に間違いなく相当な制限がかけられようとしていたことを確認しておく。

一方、以前に明らかにした通り、⁽⁵³⁾当の伊藤工部卿は明治九年二月二十六日付で、財源未定のまま京都・大津間の鉄道建設を再開する何を太政官に提出し、その後大臣参議が可・否欄にそれぞれ捺印する形で決裁が行われ、否の欄に誰も捺印せず、可の欄に岩倉右大臣らが捺印して、結局伊藤の何はそのまま決定を見ていた。その背後には、⁽⁵⁴⁾鉄道建設費用を前述の華族銀行から借り入れる方向で話がまとまりつつあることも関係していたのであった。このように、伊藤は工部省事業を、大久保らが求めるような形で積極的に抑制しようという意図はなかった。⁽⁵⁵⁾だからこそ、上記大久保への返信で、結局工部省事業を前進させるか否か、いずれにも利益と弊害があるために簡単には判断がつかないとしたのであり、場合によって「閣下（大久保利通―筆者註）之知遇ヲ空シク」する可

能性もある消極的な意見を回答したと言えよう。

もつとも、この段階で伊藤は合併そのものには言質を与えたので、進め方次第で合併自体は実現し得ることもなった。大久保からすれば、取りあえず合併を進め、その先の旧工部省のコントロールは次の段階の議論とすることも可能となった、ということもできる。そのコントロールの手段たり得るものが、合併後の幹部人事であったのである。

四、伊藤博文大輔降格案

前章で見てきたように、大久保は内工合併を改革の最重要項目に位置付け、形式上は内務・工部両省を対等に合併させようとしていたが、合併の重要性を力説した前述の十二月二十六日付伊藤宛書簡では、続けて大久保は「人配之事」についても強い主張を展開していた。すなわち、「到底此点ニおひて六か舗是か究らされハ法も難致与申場合も事実上ニおひて起り可申与存候」とし、合併の成否を決するのが合併後の幹部人事であるとの認識を示して、「因而小子至願之通御決心被下候様千祈仕候」と自身の考える人事案で決定できるように伊藤を説得していたのである。この書簡には大久保の具体的な内容については言及がないが、先行研究では、やはり前述の十二月二十七日付大久保宛伊藤書簡の内容も踏まえながら、この人事案について検討が重ねられてきており、現在まで大きく二つの見解が示されている。

一つは、内工合併後の卿には工部卿の伊藤博文を就任させるというものであり、安藤哲氏が主張し、勝田政治氏も同じ見解をとっている。⁵⁶⁾ 両氏ともに、特に根拠が示されているわけではないが、確かに上述の十二月二十六日付伊藤宛大久保書簡を収録する『大久保利通文書』七の同書簡に関する解説では「二省ヲ合併シテ一省ト為シ伊

藤ヲシテ長官タラシメントセルナリ」とされている。⁽⁵⁷⁾ もう一つは、合併後の卿に内務卿の大久保が就き、伊藤は合併後の大輔に降格させるというものであり、山崎有恒氏が主張する見解であり、大久保の伊藤宛書簡での丁寧な説得姿勢に加え、このあと大久保が内務卿に固執して木戸が批判したことを根拠に挙げる。⁽⁵⁸⁾

大久保自身が、合併の成否はこの人事にかかっていると言う以上、この人事は大久保の合併案の肝というべきものであり、本論文でも改めて考察する。そこで、まずは上述の二七日付大久保宛伊藤書簡の内容を今一度検討してみよう。前章で見たように、この書簡で伊藤は、その関係を悪化させたくない大久保の方針に対して事実上の反論を展開していたのであったが、彼をそのように追い込んだのは、この人事を基礎にした内工合併案であり、その意味でも、この部分こそ大久保の内工合併案の核心であった。それが何であるのか、換言すれば大久保が工部省の事業をどのように扱おうとしていたのかについて、以下で見ていく。

先に引用したように、一二月二七日付大久保宛書簡で伊藤が人事について言及したのは「小生身上進退之事ハ如何様共政府之命ニ遵従可仕」という一節のみであり、やはり具体的な大久保の提案内容は言及されない。しかし、表現に手がかりがある。それは「進退」という言葉である。大久保の提案を受けて、伊藤は自分の身の上に関わる「進退」はどのようなふうとも政府の決定に従うと述べたことからすれば、大久保の案は伊藤の「進退」に直接関わるものであったのは間違いない。「進退」はそのときに就いている職を去るか去らないかを示すものに他ならないから、参議兼工部卿から退くか否かが焦点となっていたことが窺えるのである。伊藤が参議兼工部卿から参議兼内務工部卿に転じるのならば、「進退」とは言わないだろう（「進退」を字義通りに捉えたとしても「進」と「退」では表し難い）。⁽⁶⁰⁾むしろ、参議兼工部卿から去ることに直結する、合併後の内務工部大輔に転じるか否かが伊藤に突き付けられていたと解するのが自然であり、それこそが大久保の人事提案だったのである。先行研究との関係で言えば、山崎氏の見解を支持するものである。

さらに、上記書簡から約二週間後の一〇年一月九日付岩倉宛三条実美書簡⁽⁶¹⁾で、この幹部人事について次のような見通しも述べられている。

：木戸一条昨日之都合にてハ再勤之義ハ所詮六ヶ數事と存候、然ル上ハ大久保ニも断然一身担当、木戸進退ニハ不
 闕様決心有之度、就而者内務卿之処ハ其俣ニテ、伊藤ヲ以テ大輔兼勤工部合併可然候半歟、今般減税之御仁政も出
 候上ハ、其実功ヲ見ルハ将来内務地方之政事ニ有之、此際内務省ニハ伊藤被仰付候事甚可然存候：

初めてこの書簡を研究で用いた國氏が指摘するように、このときまでは木戸孝允内閣顧問の参議復帰問題と内
 工合併後の人事が連動していたが、その復帰が結局難しいこの段階において、三条らは木戸復帰問題と切り離し
 て、内工合併と幹部人事を進めようとしていたのである。そして「内務卿之処ハ其俣ニテ、伊藤ヲ以テ大輔兼勤
 工部合併可然候半歟」との一節からは、大久保が内務卿に留まり、伊藤に内務大輔を兼務させて、内務省と工部
 省を合併することを三条が提案していたことが読み取れる。確かに、伊藤の内務大輔兼任は議論されているので
 ある。その上で問題となるのはその先の解釈である。この人事についてこれ以上は記されておらず、國氏は、大
 久保が内務卿だけを継続し、伊藤工部卿が内務大輔を兼務することが想定されていたと解釈する⁽⁶⁴⁾。それも文面だ
 けを見れば不可能ではないが、伊藤に工部卿と内務大輔という類例のない兼務をさせる新提案なら、そのことを
 丁寧に説明する必要があるし、内務・工部卿が併存し続けるならば、工部卿が内務大輔を兼務しても「合併」と
 は言わないだろう。三条は「合併同様」ではなく「合併」と述べているのである。

筆者は、「工部合併」との表現から、大久保は内務卿に留まると共に工部卿を兼務することも含意されていた
 と見る。「其俣」は、あくまでこのときまで予定されていた大久保の他官職への異動はしないことを示す表現に
 過ぎず、参議兼内務卿という官職だけを「其俣」継続することを示す表現ではない、と解釈するものである。ま⁽⁶⁵⁾

た伊藤についても、大輔に降格の上、内務・工部大輔を兼務することが想定されていたと読む。もし、工部卿のまま内務大輔を兼務させるなら、三条は当該箇所を「工部卿ヲ以テ内務大輔兼勤」と書いたと考えるからである。換言すれば、直前で「内務卿之処ハ其俣」とわざわざ官職名で三条が記したのは、もし「内務卿」の部分で「大久保」と書けば、「其俣」にする対象が内務卿なのか、直前まで検討されていた他官職への異動方針なのか不明瞭になるからであり、逆に、続く部分で取って「工部卿」とせず「伊藤」としたのは、工部卿と内務大輔を兼務させるとの誤解を生まないようにするためであると解釈するものである。わざわざ三条が「内務卿」と「伊藤」とずらして書いた意味を考慮した結果である。

勿論、このような解釈は、政府中枢で初めて三条が本格的かつ主体的に伊藤大輔降格と内工合併を提案したことを意味するものではない。後述するように太政官三院制下で前例のない卿から大輔への降格人事は、政府内での摩擦を伴う可能性があり、実行には相当なエネルギーを要するものであるから、政府中枢の円滑な統轄を大きな使命とする太政大臣の三条が自ら提案する理由はない。むしろ、三条は工部省や工部卿に対して積極的に発言しにくい状況にあったのである。⁽⁶⁶⁾ そのことを念頭に置けば、伊藤降格案が既に内定しており、木戸復帰問題の登場によって一旦凍結されかけたものの、その復帰が前進しなかったために、元通りに降格案が再浮上したと解する方が、関係者をめぐる当時の政治状況なども、またこの件に関わる中枢政治家たちの当該期の史料内容とも、⁽⁶⁷⁾ 整合的であると言えよう。すなわちこの書簡もまた、大久保の提案内容が合併後の自身の卿就任と伊藤の大輔降格であったことを裏書きするものと位置付けられる。⁽⁶⁸⁾ なお、もし大久保の提案が合併後における伊藤の卿就任案であったとすると、上記の三条書簡が書かれるまでの間に、大久保以外の誰かが伊藤の降格を強力に推し進めて内定に持ち込んだことになるが、当事者二人を差し置いてそのようなことを進め得る人物は想定し得ないし、そのような史料も現状全く確認できないのである。

それでは、大久保はなぜ伊藤の合併後の大輔就任を強く主張したのであるうか。また、なぜ伊藤の人事を内工合併の成否を左右するものとして重視したのであるうか。重ねて検討しておこう。

まず注意すべきは、大久保が合併後の卿に就任することが即座に伊藤の大輔降格を意味するものではなかった点である。確かに大久保は参議省卿兼任制を持論とし、自ら進んで無任所参議になることはなかったし、政策的にも省の規模からしても内務工部省以外に彼が卿に転任できる省は見当たらなかった。⁽⁷⁰⁾しかし、明治八年以来、法制局長官を兼務して多方面の政策に通じる伊藤ならば、例えば当時空席であった文部卿への転任は可能であったろう。しかも、先述の千坂や松田の建議では、教部省と並んで文部省も廃止、格下げが主張されていたが、明治九年一二月末の政府改革案など、地租軽減をめぐる政府改革の議論の中では同省廃止は案に盛り込まれていなかったのであった。⁽⁷¹⁾にもかかわらず、大久保が伊藤の大輔降格を提案していた以上、ここに大久保の強い意思が働いていたことは想像に難くない。しかも太政官三院制発足後、参議兼務の卿を大輔に降格させた事例はなく、その後もそのような事例は存在しないことを踏まえれば、大久保の提案は異例であった。逆に言えばそこまでしても実現しなかった人事提案であった。

この人事にこだわった大久保の狙いについては、内務省路線で内工合併を断行しつつ、合併後に省内融和を図ることであるとの推論が既になされているが、より踏み込んで言えば、伊藤を通じて確実に工部省事業をコントロールすることにあつたのではないか。すなわち、大久保は自らの力で合併後の工部省を統制する知識も自信も欠いており、⁽⁷⁴⁾自分の下に工部省事業に通じる伊藤を配し、「閣下之知遇ヲ空シクセサル」⁽⁷⁵⁾ようにさせることでしか工部省事業を確実に抑え得ないと考えていた、と解釈するものである。たとえ短期的な事業抑制という緩やかな方針であったとしても、伊藤抜きで工部省技術官僚の不満を解消するのは至難の業であり、まして内務省路線での勸業方針の貫徹、それに伴う工部省事業のさらなる縮小などは省内の激しい摩擦を惹起しかねず、伊藤無

しでは相当に難しいということを、この段階で大久保は認識していたのだろう。裏を返せば、伊藤がいれば一段厳しい工部省の事業抑制を大久保から実行させられることにもなりかねず、伊藤の大輔降格に連動して、省設立段階から技術官僚路線を主導してきた山尾庸三工部大輔の転任さえ容易に想定され、工部省からすれば、大久保によるこの人事・合併案は大きな打撃を与えるものにもなり得た。

そして、これを察知（或いは深読み）したからこそ、伊藤は先に見たように批判しにくい大久保に対して、控えめながら反論をしたのだろう。何より、このような反論は、方向性の違う両者が合併後の省に長官、次官として同居することが想定されてこそ出てくるものでもあった。伊藤が長官に就くのなら、勿論大久保が内閣に残っているので決裁段階で容喙することはあっても、相当程度伊藤の思い通りに対処できるから、わざわざ大久保にここまで言う必要はないし、伊藤が他卿へ転任するならば、もはや大久保の力量で合併後の省を切り盛りしていくので、半ばあきらめざるを得ない。両者の長次官としての同居、すなわち伊藤大輔降格を想定して初めて、伊藤が工部省事業の位置付け、或いは内務省事業との関係についてあらかじめ明確しておく必要性を痛感し、大久保に訴えたという展開が説得的に理解できると言えよう。いずれにしても、このように大久保の内工合併案は、表面的には内務・工部省の対等な合併を装いながらも、幹部人事を通じた内務省路線の推進を織り込んでい、と少なくとも伊藤に警戒させるものであったことは間違いないようである。勿論、このことは大久保が内務省路線での殖産興業政策の再編を考えていたことに直結するものではなく、特に既述した彼の政治的姿勢を考慮すれば、むしろそのような見方には留保が必要であることもここで確認しておく。

以上のような伊藤の大輔降格案に関しては、もう一つ考慮しなければならないことがある。それは政府改革に関して大久保周辺の意見をまとめた「行政改革建言書」の大綱にある「輔丞ヲ書記官トナス事」との項目との関係である。この一項目は大少輔と大少丞を廃止して、書記官に格下げまたは変更することを意味し、歳出削減の

文脈で言えば、高給の勅任官の官職数自体を減じて人件費を削減するという方策である。伊藤を合併後の卿に就任させる説をとれば何らの矛盾も生じないが、既に述べた通り、その可能性はほぼないのであった。大久保案の柱が伊藤の大輔降格であったと考えると、一方で大輔を廃止することを提案し、もう一方では伊藤を他ならぬ大輔に格下げすることを提起していることになり、二つの方策が矛盾するという問題が生じるのである。両者の関係をどのように読み解けばよいのだろうか。

結論から述べれば、伊藤降格案は、政府中枢の政治家たる参議を務める伊藤をめぐる人事であることから、あくまで大久保自身の考えによるもので、伊藤に打ち明けるまでそれ以外の誰にも知らされず、伊藤との相談後に急遽大久保により提起されたものであると見ざるを得ない。結果として大久保の下で内務省幹部が作成に関わったと思しき「行政改革建言書」では、それに応じた修正がなされなかったということになる。

もともと大久保は輔廃止論者である。征韓論政変後に伊藤に対して輔廃止を提言し、内務省では明治六年一月の創設以来、八年三月二三日に林友幸を少輔に昇任させるまで輔を置かなかつたのであった。それに対して、先の内務省幹部二名の建議には輔廃止論の言及がない。千坂は、問題ある輔は降格にするべきだとは言及するが、輔自体の廃止には踏み込んでいないし、松田は輔存続を前提とした議論を展開し、工部省以下三省の廃止という大胆な提言までしているが輔廃止には触れていない。従って、「行政改革建言書」の項目は大久保の持論が反映された結果と見て間違いないだろう。

もともと、当時の政府を取り巻く状況を踏まえたとき、大久保の中では、内工合併の方が優先順位が高く、輔廃止を棚上げにしても、合併後に伊藤を自身の配下に組み入れることをより重視していたために、輔廃止が後景に退いたのではないか。もとより、伊藤がこれに応じるかは当初の段階では必ずしも明確でなかったため、大久保は輔廃止の項目も当面存続させておいたのだろう。伊藤が輔降格に応じない場合には、大久保は輔を廃止す

る案を内閣の審議で押し通す、二段構えで臨もうとしていたと推定するものである。そのような中で、伊藤がその内容はともかくとして、表向き合併自体には賛成し、自身の「進退」も政府の決定に従う姿勢を示したことで、いよいよ大久保は輔廃止を引き下げたのだろう。このような土壇場で内務省サイドの建言書の重要方針を修正できるのは、大久保以外には考えられまい。そして、もともと輔廃止論者の大久保が輔廃止の撤回について何ら不満も漏らした形跡が確認できないという状況は、このような経緯で大輔少輔が温存されたと解釈することによってこそ、整合的に理解できるものである。

その上で、史料が残っておらず推測材料もないためにより解明が難しいのが、大久保がこの伊藤降格案をいつ考え出したのかという点である。一つの可能性としては、大久保が内務省側で政府改革案を議論する際には伏せておいただけで、当初から伊藤降格を考え実現するタイミングを探りながら、それができない場合に備えて輔廃止を盛り込んでおいた、と見ることもできる。もう一つには、当初輔廃止が先行して「行政改革建言書」が作成され、その後になって、伊藤降格論が大久保の中で急浮上したことも想定し得る。後者ならば、前述の華族銀行の動向も関係したと推測される。同銀行については、少なくとも明治一〇年一月には京都・大津間と思しき鉄道建設に多額の融資をすることが計画されていたのであり、それを見越したように、大久保の伊藤降格提案とほぼ時を同じくして、伊藤は京都・大津間の鉄道新規建設を政府に伺い出たのであった。或いは、大久保はこのような状況を直前に察知して、自身の手で同省事業を抑制することの困難に気付き、伊藤を自身の下でコントロールして工部省の活動を封じ込めるしか、歳出削減（或いは殖産興業の再編）をする上で、実際に有効な策はないと思いついたのかもしれないが、結局はいずれも推測の域を出ないものである。

なお、「行政改革建言書」と密接な関係がある、先述した井上毅の草案には、「一 大少丞ヲ廃シテ書記官ト為シ其人員ヲ限ル事」との一項目があり、「大綱」と比べると「輔」廃止についての言及が削除されている。先述

の通り、従来、井上草案が先に作成されて、それをもとに「行政改革建言書」が作成されたと考えられてきたが、以上の展開を見ると、その順序が逆であった可能性も考え得るだろう。伊藤が自身の大輔降格も含めた大久保の内工合併案を聞いた後に、行政改革に関する文書の調査を進めたことは明らかであるが、その際、伊藤自身が局長を兼務する法制局幹部の井上毅に対して、大久保による降格提案も念頭に置き、輔廃止を盛り込まない形で、具体的な取り調べを命じた結果として、井上案に輔廃止の言及がない、と見ることもできるのである。実際の二月三日の大臣・参議による評議における文書も見出せない⁽⁸¹⁾ので、どのような文言で最終提案されたのかは不明であるが、伊藤が合併と自身の降格を政府の決定に委ねる意思を示していた以上、大久保としては、その前提整備としてこの段階で輔廃止を撤回して提案した可能性も十分にある。いずれにせよ、その後伊藤の輔降格が進展を見ない中で、結局、輔は明治一八年まで残り続けることになっていくのである。

五. むすび

以上、明治九年一二月後半における大久保利通の内工合併案について検討してきた。本論文の結論は、次の三点に集約されよう。第一に、内憂外患などによって、内務省は思うような政策展開を実施し得る予算をなかなか獲得できず、逆に多額の予算を確保し続けた工部省と予算をめぐって潜在的に競合関係に陥り、その中で内務省内では幹部官僚たちが工部省廃止を含めた改革案を大久保に提出するような状況になっていた。第二に、そのような内務省内の動向も受けつつ、地租軽減を断行するための歳出削減に向けて大久保らがまとめた政府改革案の柱に内工合併は入れられたが、工部省廃止ではなく、あくまで形式的には両省の対等合併が予定され、基本的に民蔵合併のような幹部の兼任による合併が想定されていた。第三に、大久保の内工合併案には、合併後の卿に自

身が留まり、伊藤を大輔に降格させる幹部人事案も含まれた。その含意については、大久保が伊藤を使うことで合併後の工部省事業を実質的に抑制していこうとしていた可能性が高かったのであった。

そして、上記の第二と第三は、大久保自身による発案であり、彼が中心となってその実現に向けて動いていたことも相当程度明確にすることができた。注目すべきは、大久保が自身の権力を背景にして、内務省幹部官僚が主張するような工部省廃止による内務省への吸収合併を強行しようとはせず、少なくとも形の上では対等合併を提案したことであろう。伊藤も含めた工部省サイドの強硬な反発により、かえって合併が進展を見ないことを危惧したのであるが、極めて現実的な政治手法をとっていたこと、自身の権力を抑制的にしか行使しようとしなかったこと、など大久保の政治姿勢の一端が明らかとなった。また、伊藤は大久保の合併方針に全面的に協力したわけでは決してなく、大久保が伊藤の降格を事前に丁寧の説得していることも含め、両者は無条件に強固な信頼関係にあったというよりは、両者の間には両省の政策方針の差も反映した微妙な緊張関係が存在していたのであった。これらは「大久保政権」として把握されがちな政権の別の一面を垣間見せるものとなる。

一方で、内工合併案は、それまでの内務省と工部省のあり様を大きく変化させ、両者の関係を転換させる可能性さえ高いものであった。大久保の意向がどこまでであったかは明らかにし得ないものの、最低でも内務省と並んで工部省の事業推進が大きく抑制されることになり、場合によっては大久保が伊藤を活用しながら工部省を完全にコントロールして、工部省事業がさらに縮小され、或いは内務省路線でいわゆる殖産興業が再編されてしまうという、工部省にとって最も厳しい展開さえ想定し得るものであった。従って、合併の実現は殖産興業政策の大きな転換点となって、伊藤にとっては自身の降格と自身の進めてきた政策の後退という最悪の結果を招く可能性があった。しかも、明治一〇年一月九日頃には、伊藤の大輔降格と内工合併が政府内での決定寸前まで至ったのであり、伊藤工部省からすれば、この最大の危機をいかに乗り越えるかが最大の課題となったのである。

以上のように、先行研究の成果を基礎にして、本論文でさらなる考察を加えることにより、大久保の合併案の内実は概ね明らかになった。今後はこれを踏まえつつ、なぜ内工合併が頓挫したのかを検討しなければならない。決定寸前まで至りながら、実際には合併も降格もいずれも回避することができたのであり、その過程や要因を考察することは、上述したような政治的、経済史的観点からしても非常に重要性を帯びよう。その際、大久保と殖産興業の進め方をめぐって距離があり、大久保の提案内容に控えめながらも抵抗を示した伊藤の動向は極めて重要となることは言うまでもない。また、一〇年一月九日付岩倉宛三条書簡で言及された木戸復帰問題も、内工合併の行方を大きく左右する要因だったことが明らかであり、木戸、伊藤がいずれも長州出身の政治家であったことも踏まえれば、ここに何らかの関係性があったことも想定し得るだろう。これらの点も含め、内工合併頓挫の理由については、次なる課題として今後検討していく予定である。

(1) 本論文における人事については、宮内公文書館所蔵「任解日録」、国立公文書館所蔵「官員録」、「諸官進退」などを参照。

(2) 明治九年十二月二六日付伊藤宛大久保書簡(伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』三、塙書房、一九七六年、二五三頁)。

(3) 明治九年十二月末頃に大久保利通の指示でまとめられた「行政改革建言書」中の「大綱」に具体案が示されている(『大久保利通文書』七、日本史籍協会、一九二八年、四四八頁)。なお、この建言書については本論で考察を加える。

(4) 大久保利通については、佐々木克『大久保利通と明治維新』(吉川弘文館、一九九八年)、勝田政治『政事家 大久保利通』(講談社、二〇〇三年)、笠原英彦『大久保利通』(吉川弘文館、二〇〇五年)、落合功『大久保利通』(日本経済評論社、二〇〇八年)など、これまでに多くの伝記的研究が刊行され、内工合併について言及する文献も複数あるものの、必ずしも正面から詳細に検討されているわけではない。

- (5) 大久保の強い指導力と共に、大久保と大隈重信大蔵卿、伊藤博文工部卿との協力関係を重視して、当時の政府指導部については「大久保政権」という用語で表されることも少なくない(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、二〇二二年)。最近では、瀧井一博氏が「大久保政権」の内実を再考し、新たな大久保の政治主導のあり様を提示している(瀧井一博「知識交換の明治―大久保政権再評価への試論」同編『明治』という遺産』ミネルヴァ書房、二〇二〇年)。
- (6) 例えば、石井寛治『日本経済史』(東京大学出版会、一九九一年)など。
- (7) 近年、内務省の勸農政策については研究が深まっている。最近のものとしては小幡圭祐「大久保利通と内務省勸農政策」(『日本史研究』七〇六号、二〇二二年)が挙げられる。
- (8) 拙稿「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」(明治維新史学会編『明治国家形成期の政と官』有志舎、二〇二〇年)。
- (9) 安藤哲「大久保利通と民業奨励」(御茶の水書房、一九九九年)、勝田政治『内務省と明治国家形成』(吉川弘文館、二〇〇二年)、山崎有恒「日本近代化手法をめぐる相克」(鈴木淳編『工部省とその時代』山川出版社、二〇〇二年)、國雄行『近代日本と農政』(岩田書院、二〇一八年)。
- (10) 明治六年初頭の予算紛議については、関口栄一「明治六年定額問題」(東北大学『法学』四四―四、一九八〇年)、高橋秀直「留守政府の政治過程」(神戸商科大学『人文論集』二九―一、一九九三年)、工部省の財源確保については神山恒雄「官営事業の財源確保」(前掲『工部省とその時代』)、同「井上財政から大隈財政への転換」(高村直助編『明治前期の日本経済』日本経済評論社、二〇〇四年)、参照。
- (11) 明治七年初頭までの工部省については、拙著『工部省の研究』(慶應義塾大学出版会、二〇〇九年)、参照。
- (12) 前掲『内務省と明治国家形成』、第Ⅱ部第一章。
- (13) 前掲『工部省の研究』、二〇五―二〇八頁。
- (14) 前掲『内務省と明治国家形成』、一五〇、一六二頁。
- (15) 拙稿「大隈重信の政治的危機と財政をめぐる競合」(『史学雑誌』一二四巻六号、二〇一五年)、六六頁、明治財政史編纂会編『明治財政史』三(丸善、一九〇四年)、二二八頁。前掲『内務省と明治国家形成』、第Ⅱ部第一、二章

も参照。

- (16) 前掲「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」、参照。
- (17) 事業の成果については、大蔵省編『工部省沿革報告』(大内兵衛・土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成』一七、改造社、一九三一年)、参照。
- (18) 前掲『明治財政史』三、一九八〜二二五頁、前掲「大隈重信の政治的危機と財政をめぐる競合」、五五〜六七頁。
- (19) 前掲「大隈重信の政治的危機と財政をめぐる競合」、参照。
- (20) 前掲『内務省と明治国家形成』、一九六頁。
- (21) 明治九年四月二六日に内務省は約一四三万円の予算増額を伺い、五月一〇日に費用区分を改めた上で、増額の理由を詳細に記して大蔵省へ提出するよう指令が下されていたが、明治九年度内務省予算は前年度に比べ約一四〇万円増加したから、この予算増額分がほぼ反映されたのである。(『本省経費増額伺二条』「明治九年五月内務省伺三二」国立公文書館所蔵「公文録」)。
- (22) 前掲『明治財政史』三、二二五頁。
- (23) 神山恒雄「殖産興業政策の展開」(大津透ほか編『岩波講座日本歴史一五 近現代二』岩波書店、二〇一四年)、一〇二〜一〇六頁。
- (24) 前掲『内務省と明治国家形成』、第Ⅱ部第一章、など。
- (25) 「管見」(国会図書館憲政資料室所蔵「大久保利通関係文書」三一〇)。千坂高雅は八年五月一八日に内務省七等出仕として内務省入りし、翌年二月二三日の内務権少丞に任じられた。
- (26) 「内務省各寮局課改革ノ方案」(前掲「大久保利通関係文書」二八七)。松田道之は明治八年三月二三日の内務大丞として内務省に入り、四月二日戸籍頭を兼務した。
- (27) 前掲『内務省と明治国家形成』、二二三、二二四頁、前掲『近代日本と農政』、一三八〜一四〇頁。
- (28) 勿論個別には、枕木の木材伐採を伴う鉄道建設が、内務省の山林行政と対立するようにはあった(前掲「日本近代化手法をめぐる相克」、一四九頁)。
- (29) 大隈大藏卿建議「収入支出ノ源流ヲ清マシ理財会計ノ根本ヲ立ツルノ議」(『建白書明治七年〜明治十年七』国立

公文書館所蔵「上書建白書」。

(30) 小風秀雅「明治前期における鉄道建設構想の展開」(山本弘文編『近代交通成立史の研究』法政大学出版局、一九九四年)、一八六頁。

(31) 前掲「大隈重信の政治的危機と財政をめぐる競合」、六六頁。

(32) 前掲「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」、五〇、五一頁。

(33) 明治九年五月大久保宛伊藤書簡(立教大学日本史研究室編『大久保利通関係文書』一、吉川弘文館、一九六五年、一三二頁)。

(34) 上述してきたこれまでの内務省予算の抑制措置にもなかなか反論せず、九年五月段階でも、評議の場で内務省予算増について強く主張する前に、伊藤に意見を問うている。本論文で言及していく通り、この後の大久保の行動も、基本的にこの方向に沿っている。このような政治的姿勢がいつからのものなのか、他の分野でも同様なのかなどは、今後の検討課題としたい。

(35) 前掲「大久保利通と民業奨励」、三四、三五頁、前掲「内務省と明治国家形成」、二一六頁、前掲「日本近代化手法をめぐる相克」、一四〇、一四一頁、前掲『近代日本と農政』、一五二頁。

(36) 前掲『大久保利通文書』七、四四八頁。

(37) 全体の論調としては、御雇外国人らによって進められてきた諸事業を批判的に捉えるもので、内務省によるこれまでの表面的開化批判と軌を一にする。また、この行政改革については、伊藤博文も取り調べを行い、大久保に「改革之目的書」を提出したとされ、この「行政改革建言書」がそれに当たるとされている(前掲『内務省と明治国家形成』、二四二頁)。しかし、このように表面的開化批判が展開されていることを念頭に置けば、工部省事業を積極的に推進してきた伊藤によって準備された書類と見ることは、再考を要するだろう。余程の反省と自己批判を込めたと解釈することも可能性としては考え得るが、後述の通り、実際には伊藤は表面的開化と批判されるような事業を継続しようとしていたのである。この意見書に関する史料の検討は今後の課題であろう。

(38) 佐々木克「民・藏分離問題」についての「一考察」(『史苑』二九卷三三号、一九六九年)、三〇〜三三頁など、参照。

(39) 「文部教部両省合併御達」(「壬申十月〜十一月文部省伺」前掲「公文録」、人事は、宮内公文書館所蔵「任解日

録、参照。

- (40) 「内務省掌事務所ノ内工事ニ係ル事件ハ総テ工部省へ被付儀両省へ御達伺」(明治一〇年一月寮局伺二一)前掲「公文録」。
- (41) 明治四年二月八日付大隈重信宛前島密書簡(早稲田大学史資料センター編『大隈重信関係文書』九、みすず書房、二〇一三年)。
- (42) 大蔵省編『工部省沿革報告』(大内兵衛ほか編『明治前期財政経済史料集成』一七、改造社、一九三一年)。
- (43) 前掲「管見」。
- (44) 前掲「〔内務省各寮局課改革ノ方案〕」。
- (45) 鈴木淳『維新の構想と展開』(講談社、二〇〇二年)、一八一頁。このような構想が具体的にいつから始まったのか、現状では明らかにし得ないが、後述の通り、明治九年二月二十六日には、伊藤工部卿が財源未定としながら京都・大津間の鉄道建設再開を伺い出ており、この段階で、既に鉄道への資金投入について何らかの見通しを持ち得ていたと見てよいのではないか。
- (46) 「官制改革意見書」(井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝史料篇』第一、国学院大学図書館、一九六六年、九五～九八頁)。
- (47) 大庭邦彦「明治初年の国家機構改革と井上毅」(『専修人文論集』六〇、一九九七年)、三〇頁。
- (48) 前掲『伊藤博文関係文書』三、二五三頁。
- (49) 前掲『大久保利通関係文書』一、一四六頁。
- (50) 先行研究では、工部省の事業縮小を強調する傾向にあるが、実際は内務省事業も同様に抑制する方針であったのだろう。政府改革案は九年末に内閣で合意を見たが、伊藤は明治一〇年一月三日段階では大久保から内務省定額を三六〇万円から二五〇万円に減少することを伝えられており(一〇年一月三日付木戸宛伊藤書簡、木戸孝允関係文書研究会編『木戸孝允関係文書』一、東京大学出版会、二〇〇五年、三〇五頁)、合併提案段階では予算減が検討されていたのだろう。この時期、木戸が内務省抑制要求をしていたが、これへの速やかな対応という側面だけではなさそうである。なお、実際に明治一〇年七月からの各省予算は、一月一〇日に決定され、内務省は二五二万円であった

- (49) 「各庁本年七月以降一周歳経費御達伺」〔明治十年一月寮局伺二三〕前掲「公文録」。
- (50) 前掲『内務省と明治国家形成』、二〇九、二一〇頁。
- (51) 前掲『大久保利通文書』七、四四〇、四四一頁。
- (52) 前掲「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」、五一、五二頁。
- (53) 前掲「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」、五一、五二頁。
- (54) 明治一〇年一月二九日付伊藤宛岩倉書簡（前掲『伊藤博文関係文書』三、七五頁）。
- (55) このことから、註(37)で示した通り、工部省事業を批判的に捉える前述の「行政改革建言書」が伊藤によって起草された可能性は低い、と言えるのではないか。
- (56) 前掲『大久保利通と民業奨励』、三二頁、前掲『内務省と明治国家形成』、二一六頁。
- (57) 前掲『大久保利通文書』七、四三六頁。
- (58) 前掲『日本近代化手法をめぐる相克』、一四〇頁。
- (59) 明治一〇年一月三日付青木周蔵宛木戸書簡に「終に大久保に内務を退去可致まで発言いたし候」との一節もあり（妻木忠太編『木戸孝允文書』七、日本史籍協会、一九三二年、二五六頁）、確かに木戸は大久保が内務省からなかなか離れようとはしないと見ていた。
- (60) 後述の通り、大久保が参議兼内務工部卿に就き、伊藤が参議兼文部卿などに転出するような可能性も考えられなくはないが、やはり兼務が変わるだけであるので「進退」とは表現しづらい状況であろう。
- (61) 佐々木克・藤井讓治ほか編『岩倉具視関係史料』下（思文閣出版、二〇一二年）、二二六〇頁。
- (62) 前掲『近代日本と農政』、一四八―一四九頁。
- (63) 木戸参議復帰問題と内工合併をめぐる人事については、別稿で検討する。
- (64) 國民は、大久保が内務卿のまま伊藤工部卿に内務大輔を兼任させ、内工合併と「相応」にする案を三条が考えていた、とする（前掲『近代日本と農政』、一四八頁）。
- (65) 木戸と並んで卿を兼務しない参議に就くことなどが考えられていたが、詳細は別稿で検討する。
- (66) 明治九年に工部省は、三条家家令が三条家の資金で始めながら失敗したガラス工場を買収するなど、三条太政大臣に関わる事業失敗の「後処理」もしていた（鈴木淳「工部省の「一五年」」前掲『工部省とその時代』、一六、一七頁）。

(67) この段階で、急に三条などが伊藤降格を提案した場合、政府中枢間の書簡に何らかの言及があるはずであるが、当該期のそのような史料において、管見の限り伊藤降格に触れたものは、本論文で紹介したもの以外確認できない。これはむしろ明治九年末の段階で、既に政府中枢の間で、大久保の提案に基づく伊藤降格が既定路線となっていたことを意味しているのであろう。

(68) 三条が二様に解釈されかねない説明不足の書簡を、改革をめぐる正式決定の迫る重要局面で認めたこともまた、木戸復帰問題が本格的に検討される前の段階で、この件に関して大久保案で政府中枢に一定の合意があったことを示唆しよう。三条はこの合意を当然の前提として、略してこの書簡を書いたと見るものである。

(69) 原口清「明治初年の国家権力」(原秀三郎ほか編『大系日本国家史』四、東京大学出版会、一九七五年)、一〇四～一一一頁、笠原英彦『日本行政史序説』(菅書房、一九九八年)、五〇～六〇頁。八年一月一日付伊藤宛三条宛書簡で、「木戸は所労に而兼勤難相成は不得止候得共、何れも兼勤相成候方可然、参議本官計の人は新に出来不致方可然歟」との大久保の意見が紹介される(伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』五、塙書房、一九七七年、一三頁)。

(70) 新政府発足以来、大久保は基本的に具体的な政策を担当する官僚としての経験はほとんどなく、参与など政治家としての活躍が顕著であった。極めて短期間ながら彼が就任したのが内国事務局判事であり(修史局編『百官履歴』上、日本史籍協会、一九二八年、三七～四五頁)、その意味で民政担当の内務省トップは政策的に最も大久保に適合していた。

(71) 当初大久保らは、空席の文部卿を異動先として活用しようとしていた可能性もあろう。

(72) 前掲『百官履歴』上、参照。なお、職員令体制下では、卿に公家・諸侯が就き、事実上参議と大輔が同格であったために、参議が大輔に就く人事はあった。

(73) 前掲「日本近代化手法をめぐる相克」、一三九、一四〇頁。

(74) 大久保には工部省設置段階で山尾庸三に押し切られた苦い経験もあった(前掲『工部省の研究』、第二章)。そして、後に伊藤が自身の後任をめぐる、工部卿に相応の能力が必要であることを指摘したように(前掲「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」、四〇、四一頁)、工部省系を抑えるだけの西洋知識等を有していない大久保にとつ

て、彼単独で工部省まで指揮下に収めるには限界があった。

(75) 明治九年二月二七日付大久保宛伊藤書簡（前掲『大久保利通関係文書』一、一四六頁）。

(76) 工部省事業を縮小する方向で、かつ伊藤が大輔に降格する以上、それを只管実施してきた象徴的存在たる山尾工部大輔が省内に残留できる可能性は低かったように予想される。なお、創設以来の山尾の動向については前掲『工部省の研究』、参照。

(77) 拙稿「明治初年太政官制下の卿輔関係についての一考察」（『年報政治学』二〇一三年Ⅱ、二〇一三年）、二三六頁。

(78) 註(54)、参照。

(79) 註(47)、参照。

(80) 前述の明治九年二月二七日付大久保宛伊藤書簡には「改革之目的書明朝マテニハ大概出来可仕候ニ付携帯参謁可仕候」との一節が見られる（前掲『大久保利通関係文書』一、一四六頁）。

(81) 明治九年二月三一日付松田宛大久保書簡には「減租且改革ノ事件今朝於三条殿内閣一同ノ評議相成決定相成候」との一節がある（前掲『大久保利通文書』七、四五九頁）。

〔付記〕 本研究は、二〇二〇年度関西大学学術研究員研究費による成果の一部である。