

論 説

明治太政官制成立過程に関する研究 2

田 村 安 興

目次

序

1. 幕末期朝廷と上奏事項
2. 明治太政官制の画期
以上第99号 以下本号
3. 官僚制の成立
 - (1) 親政の復活と官吏登用
 - (2) 『太政官沿革志』にみる親政内容
 - (3) 職制表からみる官僚制の画期
 - (4) 官吏公撰と保守派
 - (5) 参議・省卿・内閣議官兼任体制
 - (6) 官吏採用数の推移
4. 武官の独立
 - (1) 軍制揺籃期の直属軍
 - (2) 軍制の議論とその決着
 - (3) 太政官官等表に表れた武官の独立
 - (4) 武官と文官の対立と妥協

小括

3. 官僚制の成立

(1) 親政の復活と官吏登用

明治初年の太政官制は、日本の政治風土に適應すべく近代官僚制が移植されたものであり、独創的、かつよく整備された組織である。官僚制度成立期にお

ける担い手は旧下級藩士出身の高官であった。日本政府の官吏制度は彼らの主導によって、天皇親裁の国体精神と枠組みを母体にし、幕末西南雄藩の官僚組織を加えて¹、近代官僚制度へと改編された。

従来、日本の官僚制度史を説明するに際して、屢々マックス・ウエーバーの官僚論を援用する研究者が多く²、日本の官僚制の起源も、英米型ではなくドイツ型に類似されると言われてきた。そして日本の官僚制度の特質を、君主への絶対的忠誠、官吏身分の特権化、資格任用制度等に見いだして、「絶対主義的」なる一言で説明されてきた。しかし、明治の官僚制度は、プロイセン型軍制や法制度が移入されるはるか以前から形成されてきた。明治初年の官僚制度、すなわち太政官制は、日本の伝統的な官吏制度を編成替えしたものであった。官吏制度を企画実施した主な主流派官吏は、文官では大久保利通、伊藤博文、井上毅らであり武官では大村益次郎、山縣有朋、桂太郎らの面々であった。

日本の官僚制度の基底と言うべきものは、古代からの律令制度の枠組みと、幕末西南雄藩における富国強兵型官僚制度であったが³、東洋における官僚制の系譜から日本の官僚制が論じられることは少なかった。明治太政官制は、疑いもなく二千年以上にわたる大陸の影響によって形成された日本的政体を基礎にして、その上に西欧の官僚制が移植されたものであり、明治初年の政体書体制がその揺籃であった。しかし、政体書体制は十分に日本の伝統的政体と官吏風土を考慮せずしてアメリカ的政体を移入したため、わずか2年余りを経て軌道修正された。

明治維新後の新政府を主導した旧藩の下級官僚は、天皇親裁の下における近

¹ 明治3年、谷干城は板垣退助に次の様な書簡を送った。「兵費緊縮兵隊減少の主旨並に板垣に贈るの書」「開成館を拡張して政府商法を盛し煉化石造の病院設立し洋医を聘し洋人を聘し学校を起し…鉄橋を架する議」谷は藩兵を削減し、県政を民政中心に移行させるべく提言した。島内登志衛編『谷干城遺稿上』靖獻社、明治45年4月325頁

² 辻清明『日本官僚制の研究』東京大学出版会1969年5月10日 伊藤大一『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会1980年10月30日

³ 武官組織の典型は長州藩奇兵隊組織であり、文官組織の典型は土佐藩の開成館組織である。奇兵隊は国民皆兵の範とされ、徴兵制のモデルであった。土佐藩は藩組織を開成館に編成替する事によって、短期で藩財政黒字化を達成した。土佐開成館は富国強兵の統治組織の一つの実験であった。

代的な官僚組織を作り上げた。その意味で明治維新は、官僚による官僚のための革命であったと言えよう。

下級官僚は天皇親裁を支える太政官制だじょうかんせいと称する国家統治機構を作り上げた。ただしそれは明治以前の太政官制だじょうかんせいとは異なるべきものであった⁴。彼らが目指したものは、天皇親政という古代の国体に復し、天皇親政の復活・回帰であり、同時に近代的な官吏制度の中で伝統的な国体を包摂する事にあった。

幕藩体制下の日本は、すでに高度に整備された分権の官僚国家であり、世界でも類例がないほど官僚制度がよく整備された国であった。明治初年における官僚の指導者達は、旧藩における優秀な官吏達であり、官僚制度をよく熟知していた。また、彼らは国学、漢学徒であると同時に、幕末維新时期に西洋への留学経験がある者が多く、古代と近代を折衷した国体を構築することには、彼らはさほどの困難性はなかったはずである。

親政とは君主自らが政務と軍務を宸裁する事であり、親政、親裁、宸裁いずれも同義である。そもそも維新期のスローガンであった親裁とは、武家に奪われ形骸化した朝廷の復権を意味し、尊王攘夷派にとっては千年来の懸案事項であった。この時、天皇の側近が、天皇をして言わしめた親裁、親政の意味は、それまで幕府に委譲していた兵馬の権の奪還と、朝廷における拱関権力を排除する意味が込められていた。

幕末期、倒幕派は攘夷親征の詔勅を朝廷に出させることによって、倒幕運動に弾みがついた。天皇は慶喜を親征により征討することで維新が実現したのであり、親征後の親裁は必然的な帰結であった。

親征とは、君主自ら軍を率いて征討、“親カラ征ク”ことであるが、実際に天皇が自ら兵を率いて出陣するわけではない。満14歳で踐祚した幼少の睦仁天皇は、慶喜征討の詔を出しただけであるが、それでもあくまで親征であった⁵。

明治以降の天皇は、主宰する御前会議において開戦を決定するだけではなく、

⁴ 明治以前における太政官は通例だじょうかんだじょうかんと訓じ、明治以降の太政官だじょうかんだじょうかんと区別される。

⁵ この時元服前の天皇は詔の冒頭で「朕幼弱を以て猝に大統を紹ぎ」と述べ、本来は親征であるが、征討を委任した理由を自ら“幼弱”と述べた。

戦時には逐次戦況報告を奏聞し、軍を統帥する大元帥であった。

明治初年において親裁が意味した事は、太政官に天皇が毎日のように臨御し、政務を総攬することと理解されていた。ただし、天皇が太政官へ常に臨御し、かつ太政官のすべての会議を御前会議で行うことは、太政官業務が肥大化するにつれて、凡そ現実的でないことは明らかであった。そこで明治10年、上奏、裁可すべきことと、奏聞だけの事項、奏聞さえもしない事項に公文式を変更した。それ自体が親裁の発展形式であり、決して建前だけの親裁としたのではなかった。

親裁揺籃期において官僚体制は実際には如何なる経過で成立したのか⁶。

明治18年、太政官は太政官制から内閣制に移行する時、自らの組織を総括する意味を込めて『太政官沿革志』なる文書を、初代内閣総理大臣、宮内卿を兼務する伊藤博文の名前で提出した。従来、太政官職制の画期をこの『太政官沿革志』に依拠してきた。同『沿革志』に副題「三職制沿革」⁷と「親政体制」なる文書がある。ただし、その職制沿革と親政体制の変化は修史官によって装飾が施されており、必ずしも実像と一致している訳ではない。

『太政官沿革志八』には、明治元年の三職制制定、政体書発布以来、太政官職制は九変したと記されている。旧太政官から新太政官の成立期から廃止まで、実際は職制七変というべきであるが、『太政官沿革志』には太政官職制九変としている。井上毅は明治14年、「維新以来、内閣職制之更正已ニ七八度ニ及候、皆左遷右移ニ過ギズ」⁸とこれを断じたが、太政官職制の変化の裏側には重大な権力闘争の過程が隠されていた。表1に形式上の「職制九変」を示した。

「太政官職制沿革原文」と、それを加筆した「太政官三職職制沿革原書文」⁹は当時の官僚の視点から整理された、太政官職制の沿革を記した文書である。職制の画期は、実質的に太政官の実権の所在からみた画期ではなく、あくまで

⁶ 佐々木克氏は、明治維新时期の官僚を、朝臣－維新官僚－明治官僚への移行途上とし、廃藩置県までを維新官僚と定義した。また彼らの性格を断絶、飛躍ではなく、移行であるが、維新官僚としたことは特殊な規定ではないと述べた。佐々木克『志士と官僚－明治を創業した人びと』講談社2001年1月106～107頁

⁷ 『太政官沿革志八－三職制沿革』『太政官沿革志－親政体制』国立公文書館蔵 明治18年

⁸ 井上毅「内閣職制意見」『井上毅伝』史料篇一所収

⁹ 伊東巳代治文書「太政官三職職制沿革原書文」明治17・18年作成 制度取調局

表1 職制九変（『太政官沿革志』の区分による）

（職制画期）	（年 / 月）	（各職制事項）
三職制制定	明治元年正月	天皇は政務と軍務を委任 総裁 議定 参与設置 大総督設置
職制第一変	明治元年閏4月	天皇親裁 輔相 - 2人 議定が兼務, 天皇を輔す 議定 参与
職制第二変	明治2年7月	神祇官が最上位 左大臣1人 右大臣1人 大納言3人 参議 - 3人
職制第三変	明治4年7月	太政大臣 - 天皇ヲ輔翼 神祇省に降格その後式部省に
職制第四変	明治6年5月	太政大臣1人 輔弼 左右大臣 太政大臣代理
職制第五変	明治6年10月	参議・各省卿兼務 参議・内閣議官に実権集中
職制第六変	明治8年4月	太政大臣1人 左右大臣各1人
職制第七変	明治13年2月	参議・省卿兼任を止める
職制第八変	明治14年10月	参議・省卿兼任を復活 省卿は内閣に列し大臣と省卿が内閣を構成
職制第九変	明治18年12月	省卿を大臣とする内閣制度とし, 太政大臣, 左右大臣, 参議, 省卿を廃止 内閣職権によって内閣総理大臣の権限を明確化した, 憲法と内閣官制では内閣総理大臣の権限は弱められた。

職制上からみた画期であり、同文書からは権力闘争の内幕は見えてこない。同文書には、太政官成立以前の三職制時代の数ヶ月の親政体制について記されていないが、修史官が編纂した三職制表には、民政は総裁に、軍政は大総督に委任していたことが示されている。従って親政の体制が明確になったのは三職制制定時ではなく、太政官制施行以降であったといえる。

『太政官沿革志』には太政官制の揺籃期について次のように記されている。

明治元年正月、三職制総裁の職務は「万機統へ一切ノ事務ヲ裁決ス」とある。総裁には皇族が任ぜられた。三職制の時期において、万機を裁決する者は天皇ではなく総裁であった。この政体は旧撰閣時代と同じである。総裁以下の職務について、議定が、「宮公卿諸侯任之」、事務各課を「分督シ議事ヲ定決ス」とされた。議定には皇族、公卿、諸侯が任ぜられ、「事務各課ヲ分督¹⁰シ議事ヲ

¹⁰ 神祇事務総督、内閣事務総督、外国事務総督、海陸軍務総督、会計事務総督、刑法事務総督、制度寮総督、参与ハ事務ヲ参議シ各課を分務ス、とある。参与が分務する事務

定決ス」とされた。参与は公卿と徴士からなり、「事務ヲ参議シ各課ヲ分務ス」とされた。

総裁、議定に任じられた皇族、公卿、諸侯は実務経験や海外留学や海外視察経験にも乏しく、実質的に事務局を差配し各課、掛を取り仕切ったのは徴士である旧士族であった。彼らは、総裁、議定の承認を受けて、維新の功臣や有能の人材を大量に登用した。

明治元年2月10日、貢士ノ制が定められ藩士出身の徴士・貢士¹¹が採用された。徴士となる功臣から抜擢された高官は各省人事を司り、藩主－藩士の関係は徴士－貢士の関係と変わった。徴士には定員がなく、「諸藩及都鄙有才の者撰挙抜擢参与職に任ず、撰挙の法公議を執り抜擢せらる」というあいまいな定義であった。彼らは各課、各掛の事務に配置され、在職4年だが8年まで延長できる、とされた。彼らから新設の省の卿、輔が排出し、以後次第に太政官の実権を掌握する。

下級官僚は、参議、各省高官の派閥官僚に包摂された。廃藩置県後の太政官制改正によって、正院が強化され、正院事務局を取り仕切る事務方トップ内閣議官の権限が絶大になった。参議は省卿を兼務し、内閣議官は省組織の再編の権限まで獲得する。事務方のトップは、上奏ができる立場を獲得するに至り、発言権は大臣と対等にまで上昇した。彼らが国家予算、省庁の予算権、人事権を掌握する様になると、旧藩藩士の派閥の権益は省益となった。徴士、貢士、等級による官僚区分は明治2年徴士制度が廃止され、親任官、勅任官（一等官、二等官）、奏任官（三等官以下）に編成替えされる¹²。

掛は、内国事務掛、外国事務掛、海陸軍務掛、会計事務掛、刑事事務掛、制度寮掛である。

¹¹ 貢士は大藩（40万石以上）3名、中藩（10～39万石）2名、小藩（1～9万石）1名の定員が設けられた。貢士は優秀と評価されれば徴士に昇格できる。貢士の語の起源は中国の科挙である。明・清代の科挙において合格した者を貢士と称した。周では諸侯が天子に推薦した官吏を指した。『明治史要』には「戊辰二月 徴士ハ定員ナシ諸藩ノ士及都雑有オノ者公儀ニ執リ抜擢セラル則徴士ト命ズ」とある。

¹² 文官任用制度は親任官、勅任官（一等官、二等官）、奏任官（三等官～九等官）、判任官に区分される。奏任官以上が高等官である。武官は官と職が分かれており、親任官は陸海軍大将のみであり、親補職を親任官に準ずる階級とした。文官の勅任官以上が第二次大戦後の指定職にあたる。後述するように、武官任用制度は文官に先んじて定まった。

三職制以来、万機親裁の事務は、すでに新しい官僚層によって担われた。以下の人事と職務が『太政官沿革志』による職制第一変である。

明治元年、太政官制の職制第一変では、総裁を廃し輔相二人を設置した。三條実美、岩倉具視という2人の実力者は公家に配慮したものであったが、同時に彼らの背後にいる旧藩士出身の官僚派の力によるものであった。

『太政官沿革志』職制第一変の人事決定がなされる前夜、大久保利通は覚え書き文書を岩倉具視に提出した。明治元年閏4月「岩倉具視公に呈せし覚書」では「三條公ノ東行已ニ決セルヲ以テ関東ニ於ケル措置ニ付キ条項ヲ列挙シ意見ヲ具陳 一、米穀並金之事 一、御人撰之事 但於彼地精撰 閏四月十三日」¹³とある。発表された人事と大久保利通の人事案との相違は山内容堂、大村益次郎、大久保利通だけであった。

新参議が軸となって構築した官僚制の確立は官吏公撰から版籍奉還までの間になされた。その間、新太政官制が宣言されてから3年余りの時間を要した。この間は、新官僚達にとって第2の明治維新というべき旧権力との権力闘争の期間であった。新たな官僚層が旧権力から主導権を確立した時期は、職制九変の時期区分を踏まえると、太政官制二変から三変までの時期である。

太政大臣は強い権限を有なさい存在であり、輔弼の象徴としての太政大臣の位置は摂関時代から変わることがなかった。維新以後、実務官僚のトップとなる有力参議は旧有力藩士であった。旧藩政時代において各藩の有力藩士は、決して一匹狼ではなく、大部分が藩内グループのリーダーであった。明治以降下級藩士は、各省のトップとして門下の下級藩士を採用した。幕末以降の人脈は、藩主－藩士－門下藩士の関係は、有力公卿（大臣）－旧藩士（参議）－門下旧藩士へと変わった。彼らの藩主への忠義心は幕末においてすでに希薄であり、朝臣へと豹変した。彼らは尊王攘夷派の国学徒であった。旧有力藩士は、維新後、大臣

武官の親任官、親補職と文官のそれとは必ずしも同格ではなく、以後の官制において、武官の職制が有意であった。

¹³ 大久保利通の人事案は、上等中等 三條実美、岩倉具視 上等 中山忠能、正親町三條実愛、徳大寺実則、中御門経之、松平慶永、鍋島直正、蜂須賀茂韻、山内容堂（以上諸侯公卿）中等 万里小路中納言、宇和島少将 上等 木戸、後藤、廣澤、横井、副島、三岡 中等 大村益次郎、以上藩士、大久保利通自らに対しては記入無し。

となる有力公卿の後ろ盾を利用しつつ、議定-参議-下級官吏という関係を構築し、次第に各省卿として大臣と同格以上となり、やがて参議は自らが大臣になった。

新太政官制の発足と相前後して、明治天皇は大阪に続いて¹⁴、2度に渡って東京に行幸し、2度目の行幸後以降、東京城を皇居と定めた。明治元年7月18日東京奠都ノ詔を発した。東京奠都によって江戸が東京とされ東西両京となった¹⁵。これは、1868(明治元)年に宣布された。同詔は天皇が政務にあたることを述べた。これ以降、江戸は今後東京と称し、その地に自らが臨んで統治すること、京都との二都制とし、これが東京奠都の端緒となった。

この奠都は、復古主義者にとって、神武天皇が橿原奠都の詔にも比肩した意義を持つと、感動を以て迎えられたと『天皇紀』には記されている。天皇の詔の祭文は浪々と天神地神皇神に誓い、千年来の伝統的な宮中祭祀が、御簾裏における天皇神祇であった。但し、天皇は古代の天皇親裁時代においても神事は司るが、政務、軍務を全面的に取り仕切る存在ではなかった。日本の天皇は唐、隋を模した律令時代からの公式令に則り、政務の大部分を委任して、事案によっては最終決済する、それが維新前の天皇の現実の姿であった。しかし、明治維新は天皇親征によって幕府を倒幕し、その結果、親政(親裁)でなければならなかった。親政とは神武以前の神話時代に遡らねばならない。ここに現実政治における親政の困難さと、親政理念と建前の狭間で太政官制時代の官僚は行き詰まる事となった。

万機親裁の宣言は、天皇の一存や数名の側近によるものではなく、官軍方の主要な勢力による衆議によって決定された事が明らかになっている。明治天皇が政務に携わって最初に出した詔書が東京奠都の詔であった。佐々木克氏は平成22年夏、東京奠都の詔の草案と、新政府閣僚に同案への意見を求める回覧文書を発表した。この文書は、詔が位階を超えた新政府首脳の衆議によるもので

¹⁴ 維新直後大久保利通は、大阪行幸を行ない、大阪に滞在することを提言した。

¹⁵ 東京奠都ノ詔 明治元年7月18日「朕今萬機ヲ親裁シ億兆ヲ綏撫ス 江戸ハ東國第一ノ大鎮四方輻湊ノ地 宜シク親臨以テ其政ヲ視ルヘシ」

あることを示すものであった¹⁶。東京奠都の詔¹⁷の草案と、新政府閣僚に同案への意見を求める回覧文書がそれである。この時の衆議は、公家や藩主から選ばれた議定だけでなく、参与である後藤象次郎、福岡孝梯、廣澤兵助、木戸準一郎、横井少南、岩下佐次衛門、大木民兵の花押があった。岩倉具視の名で回覧したことから起案者は大久保利通であろう。この時期岩倉具視の側には常に大久保利通がいた。以上の藩士出身者から、回覧文書には議定である公家諸侯宛に出された。奠都の起案には、公家や藩主から選ばれた議定だけでなく、下級武士が深く関与した。岩倉具視の名で回覧されただけに、岩倉具視の背後にいた大久保利通が起草したものではないだろうか。これ以降、大久保利通が岩倉具視を表に立てて新政府の中の権力闘争に勝利していく。

新官僚制に向けた権力闘争は、岩倉具視が東京で執務をしたことによって始まる。明治2年5月15日岩倉具視は議定となり、これより東京で実務する。この時は同時に天皇親政が東京で本格化した時期と重なる。東京奠都は旧勢力や宮中女官を排除する意味もあった。

岩倉具視が上京する前からすでに岩倉具視系列の門下閥が確立されており、その派閥を運用した人物は大久保利通、木戸孝允であった。従って官僚の多くは大久保閥、木戸閥といって過言ではない派閥が形成されていた。大久保利通はこの時期の人材登用に関して、「一応本藩エ御懸合」¹⁸一応本藩に掛け合ってから決定すべしという、大久保利通の意見書が意味するものは、藩主推薦のほすの貢士も結局、大久保利通等の一本釣りであったことを意味している。

¹⁶ 原文書は広島県廿日市海の見える杜美術館所蔵岩倉具視関係文書から平成22年(2010年)に発見された。同美術館は岩倉具視関係文書を約1,700点所蔵している。連名の旧藩士は後藤象次郎、福岡孝梯、廣澤兵助、木戸準一郎、横井少南、岩下佐次衛門、大木民兵の面々である。大久保利通の名がないことは起案者が岩倉具視の背後にいた大久保利通であることが推察される。花押が明示され、岩倉具視の名で出された回覧文書には中山一位殿、徳大寺殿、中御門殿、土佐中納言殿、越前中納言殿、宇和島宰相殿とある。

¹⁷ 詔は明治元年7月17日(西暦1868年9月3日)に宣布。天皇が政務にあたることを述べると同時に、江戸は今後東京と称し、その地に自らが臨んで統治する。京都との二都制とし、東京遷都の端緒となった。

¹⁸ 「諸藩士徴士雇士等被召出之儀 其度々必一応本藩エ御懸合之被仰付候儀 既議事御決定ニハ候得共 御規則被立議行」『岩倉具視公の議案に対する意見書』明治2年正月24日『大久保利通文書3』48頁

岩倉具視の背後で官僚の登用を進言したのは大久保利通であり、三條実美の背後で活動したのは木戸孝允であった。彼らは幕末から公卿と強いパイプを保持していた。

大久保利通は、官吏を改選することが急務であり、「朝官其人ヲ改選スルヲ以テ最急務ト為スト乃チ大久保利通ト相謀リ曰ク丁卯戊辰ノ改革ハ事草創ニ属シ人材登庸其精覈ヲ尽サス賢愚相札殺雜シ施政ノ機関左支右吾スルヲ以テ政務稽滯ノ弊ナキ能ハス故ヲ以テ屢黜陟ヲ行ヒ其弊ヲ矯正セント欲スト雖」¹⁹ という意見書を岩倉具視に送った。また、大久保利通は岩倉具視を通じて門下の官僚勢力を拡大していたことが次の文書からも明らかである。「具視既ニ東京ニ至ル會テ門下ヨリ出ツル所ノ在官諸氏ニ曉諭スル所アリ…余ト其心ヲ同フシ其力ヲ合セテ共ニ報效ヲ図ランコトヲ望ム」²⁰ とある。

大久保利通は岩倉具視に対して次のように人事問題を提言する。1. 明治元年9月 岩倉具視公の諮問に対する答申書において、東京旧幕吏を一掃しなければいけない²¹。2. 「東京府会計局ニオヒテハ旧貫に仍テ其マ、幕吏を用ヒ」²² ていたが旧幕吏が去ったので新たに二名の幹部を雇用する。3. 刑法官を設置にあたり諸藩士を雇用する。4. 刑法官に江藤新平らを登用する。5. 会計官を東京府との人事交流 6. 外交官の雇用 7. 岩倉具視公への上書 総裁局顧問木戸孝允を重用センコトヲ進言²³ 8. 人材登用の意見「人材撰挙之儀ハ政之大根軸…公卿若手三、四名諸藩より七、八名極御精撰」²⁴ 9. 軍務官副知事以下の任命は伸張に慎重に「精撰之上被仰付候」²⁵

この時、大久保利通等薩摩派は木戸派との協調をはかっていた。そして、明治2年、大久保利通は旧権力の一層を官吏公選、即ち投票に基づいて行うことを提言、実施させた。

¹⁹ 『岩倉公実記中』725頁 明治2年5月15日

²⁰ 『岩倉公実記中』711～713頁 明治2年4月

²¹ 『大久保利通文書二』415頁～417 昭和58年復刻 東大出版会

²² 同上書 416頁

²³ 同上書 明治元年3月29日

²⁴ 同上書「岩倉具視公への書簡」明治元年12月25日

²⁵ 同上書「軍務官の人撰に関する意見書」

太政官制二変から三変までの時期において、藩士出身の新官僚層が旧権力の大部分を太政官の主要部局から排除し、太政官の主導権を確立した。明治2年の夏まで、彼ら新官僚層は手分けして全国諸藩を廻り、版籍奉還を旧諸侯に行わせるべく説得した。これ以降、官吏公撰とその後の権力闘争の過程で岩倉具視、三條実美を除く旧権力の大半を新政府の主要機構、すなわち予算権を差配出来る組織から一掃した。大臣も次第に事実上の閑職となった。

太政官制三変以後において権力を掌握した新官僚層は大臣と同様の、あるいはそれ以上の発言権を歳出、歳入に関して有するようになった。天皇は「内閣に於ける参議の権力強大にして、実に参議兼大臣の観」があると語った²⁶。

人事採用問題は優れた人物を採用するという建前と同時に薩長土肥、旧藩派閥ごとの権力闘争でもあった。旧藩士出身の高官は、旧公家、旧藩主の力をバックにして、彼らの派閥を形成していった。大臣²⁷は、官僚派閥の中心としての権威と権限を持たず、天皇のみがそれら官僚の派閥横断的な権威を持った権力であった。天皇親裁はその限りで彼らにとっても必要であった。

軍を含む機務事項については、天皇に直接上奏しても可とされる記述が明治2年の同職制にあるが、太政官と軍との関係は記されていない。また、天皇による太政官臨御が日常的に行われた時期は天皇が政務、軍務に勤勉である時期に限られたことも太政官の記録には記されていない。『明治天皇紀』に部分的に記録されている天皇の生活の実像は、飲酒や乗馬に興じて勤務怠慢である時が多く、病氣と称して職場放棄した時期もあった。太政官に臨御する万機親裁の天皇の存在は政務の障害となり、文字通りの親政は天皇自らの手で放棄された。そのことは次項以下において明らかにする。

²⁶ 『明治天皇紀』には、天皇は太政大臣、左右大臣に次のように言っていると伝えられている。この言葉は侍補らによる親政運動の中で、大臣を鼓舞し、参議の力を弱めようとした時に述べたと思われる。「従来内閣に於ける参議の権力強大にして、実に参議兼大臣の観ありき、自今以後大臣たる者力めて参議を統御すべしと宣したまへり」明治13年2月『明治天皇紀第五卷』28頁

²⁷ 内閣職権による旧内閣制度の総理大臣は国务大臣の長とされ、憲法体制の総理大臣より権限が明確であった。ただし、どちらも内閣総理大臣は内閣の首班であり、軍隊組織の末端の長なる位置づけと同様の名称が用いられ、今日まで変わらない。これは天皇の目線による呼称であり、天皇にとって内閣総理大臣は末端組織の長に過ぎない。

(2) 『太政官沿革志』にみる親政内容

新政府は、天皇の元服を待って改元したが、その後の天皇は必ずしも高官の意のままには振る舞った訳ではなかった。天皇が成人する過程は、政府内の抗争の過程であり、天皇親政の位置づけをめぐる太政官が混迷した過程であった。

内閣制度と憲法体制は、親裁を憲政の中に位置づけることで、高官の権力闘争に一応の決着をつけることになったが、太政官制時代はその準備過程であった。

太政官が自ら編纂した「太政官沿革志－親政体制」²⁸なる文書において、太政官規則の変化から観た親政体制が記されている。親政体制の変遷は、井上毅に言わせれば右遷左移にすぎないとされたが、後世のわれわれがそれを検討すると、高官の権力闘争の過程と親裁の位置づけを垣間見ることができる。

太政官の各時期別に天皇親裁の記述に従って、以下にそれを現代語に直して要説した。また、天皇親裁組織図と年齢、太政官臨御を図1に示した。

- ①明治元年2月 天皇の元服後三職制が制定された。政務は総裁に、軍務を大総督に委任する政体であった。総裁は「宮之ニ任ス」職務は「万機ヲ総裁シ一切ノ事務ヲ決ス」という、旧摂関家と変らぬ位置づけがなされた。摂関家は排除されたが、委任した総裁、大総督は実権があるとは思えない有栖川宮熾仁親王であった。この時期の天皇親裁の実態は無責任体制であった。

「明治元年2月3日 天皇は初めて太政官代に臨み群臣と会い、親政と大総督を置くことを議した²⁹。」

- ②明治元年4月 政体書が出され、太政官制度が発足した。同年10月、東京行幸後万機親政詔をだし、天皇は毎日太政官に臨御し政務を総攬し、高官も毎日天皇に候した。六官知事以上の高官が出席する御前会議を時宜に応じて開催し、名実ともに天皇親政が実現した。天皇は戊辰戦争の賞罰やその後の高官暗殺事件の処分に関しても自ら裁決を下した。

²⁸ 『太政官沿革志－親政体制』国立公文書館所蔵版『明治天皇紀』にも同文書は部分的に引用されている。

²⁹ 同上書8頁以降を現代語に要約

「明治元年4月22日 この日から毎日学問所³⁰に行き、政を聞き、輔相から奏聞する。明治元年10月15日 東京城での親政の始めである。太政官臨御の時間を改め午前10時において出御し「万機親裁」する。東京行幸が始まった10月13日をもって親政の令を公布した。奠都を以て親政に還る始まりとする。明治2年正月16日 輔相、議定、参与を御前に集め、親政式を定めた。太政官規則第7項に「御学問所出御万機被聞食候ニ付輔相議(定)参(与)御前へ参上」すべきとした。明治2年4月23日達 3月28日東京へ再行幸したのでこの制を定めた。学問所出御の時刻を改めた。学問所に辰の刻(御前8時ごろ)に出御し、秉燭(灯がともるころ)に入御する。輔相、議定、参与は毎日御前に候し、議定、参与、六官知事等は時々御前において会議を開くことと定めた。議定、参与、六官知事、副知事は時折御前で評議すること。輔相、議定、参与が日々参内する場合は、宮中の内廷知事に届け出ること³¹。」

- ③明治2年7月 この前後において、藩士出身の参議と旧勢力との太政官をめぐる攻防があったが、天皇親裁に関しては、御前会議の制度化、議事次第が整備された。機務事項については天皇への正規の上奏順序と異なり、直接に上奏する特例が設けられた。これは後に統帥権独立に繋がる。

「明治2年7月13日 文書の宸断³²を請う時刻を1時より3時までと定めた。明治2年8月7日 初めて御前会議の議事の制を定めた。日々10時より12時まで小御所に出御し、大臣、納言、参議が座り、万機を宸断する。省卿といえども列席が必要な場合は許可を得ること。また重要な事項がある場合は、待詔院学士や卿以下の者も列席してもよい。ただし、議事中に三職の輩はみだりに立ち上がり、陛下に面会してはならない。明治2年11月22日 太政官規則を改定し、御前議事を改め政庁議事とした。日々10時より12時まで小御所に出御する。10時より12時まで政庁議事顧問の書類を届け出、弁官が見込書を付けて、各課の印を押して持参すること。ただし、機務事項については別段のこと³³、とされた。即ち軍事を含む重要な機密事項は天皇の下に独立される事が定められた。出御中は三職から議事の事件を奏聞し、宸断を経て弁官に下し施行すること³⁴。」

- ④明治4年7月 太政官制が改定され、太政大臣、納言の輔弼責任が明確になっ

³⁰ 太政官代が設置される

³¹ 前掲書15頁以降を現代語に要約

³² 天子の裁断

³³ 機務事項は軍事を含む重要事項

³⁴ 前掲書25頁以降を現代語に要約

た。太政官に正院が設けられ、正院議官である参議が各省卿も兼務し、強力な権限を持つ、官僚トップとなった。天皇は省卿に政務を委任した。太政官の政務が多様化して組織が拡大し、天皇は総ての太政官業務への臨御は事実上不可能となった。

「明治4年7月29日 太政官制が改定され、正院事務賞程に天皇親政の順序が初めて定められた。即ち、天皇臨御して万機総判する、大臣、納言これを輔弼し、参議これに参与して庶政を奨督する。また各省卿に委任状を渡して卿の職によって天皇の政を分課する「宰臣」として行政の責任を委任した。左右院に議政を委任した。上奏の手続きは従来と変わらない。」

- ⑤明治6年5月 天皇21歳 太政官職制が改定され内閣議官が設けられた。太政官のあらゆる事項は内閣議官の議を経る事とされ、上奏の順序、省の統廃合の権限まで有するようになる³⁵。正院と正院の実務のトップである省卿・内閣議官を兼務する参議の権限がさらに大きくなった。この直後、皇居が火災になり、内閣と仮皇居が設置された赤坂離宮が離れたため、天皇が太政官に出御する回数は毎月4と9がつく日に限られた。それまでは太政官に毎日出御が原則であったが、多い月でも6回であり、暑い季節は出御しなかった。天皇と高官が面会するためには、天皇が内閣に行幸するか、高官がそろって赤坂離宮に参詣する方法がとられた。天皇の行幸は警備上の問題を抱え、省卿と兼務している参議がそろって参詣するためには調整が困難となる。明治6年までと比較すると、高官と天皇の関係が疎遠となったことが、参議分裂、士族反乱に繋がったといわれるようになった。

「明治6年5月2日 太政官職制章程、正院事務章程において立法は正院の特権であり、内閣議官の議事によって奏書に允裁の印を受ける。その他総て允裁を乞う奏書は写しをつくり、本帖は内閣議官が連印して太政大臣が印をして允裁を受ける。この親裁の制度は以後、議会開設の準備によって親政の制度が一変した。また、この後、宮城が火災となり、皇居が赤坂離宮に移された。宮城と太政官が全く場所を異にしたので、毎日正院議官が天皇とお目見えすることができなくなった。臨御の便が悪くなったためである。以後参議を

³⁵ 前掲書28頁

はじめ三職が離宮に参詣する。明治6年5月8日離宮に朝八時に参詣した。5月17日、19日、明治7年1月12日には天皇が太政官代に行幸した。以後日時を逐次記入していない。明治7年5月15日 天皇は太政官代に臨御する日時を定めた。今後4のつく日と9のつく日に午前9時30分に門を出て太政官代に出御する事になった。1ヶ月に6回となる。以後明治8年に至るまでこの様に太政官に臨御した。ただし暑い時は取りやめた。また明治9年3月27日になり、4、9の日が日曜日の時は臨幸を取りやめるよう、宮内省から稟議書の申し出があった³⁶。」

- ⑥明治8年4月 元老院が立法を担うものとして正院から独立し、内閣議官が廃止された。しかし、参議と省卿は引き続き兼務し、参議が引き続き政務の実権を掌握する。天皇による太政官臨御は週1回金曜日だけになった。

「明治8年4月14日 元老院大審院が設置され、内閣議官の制度が廃止となり、立法は元老院で定め、正院は庶務を差配し、参議が連印、大臣が印をして天皇に允裁の印を受けた。正院職制章程が改正され第一条に「正院は天皇陛下が万機を総裁し、太政大臣が輔弼し、左右大臣、参議は議判参与して庶政を統理する」とされた。第二条立法は元老院会議に議し、行政と区別した。奏書は写しをつくり、本帖は参議連印し大臣鈴印して允裁を受ける。明治9年7月31日 これ以降、4、9の日の正院臨幸を取りやめ、毎週金曜日とする。午前9時30分御出門する³⁷。」

- ⑦明治10年8月 天皇は25歳 伊藤博文の上奏によって、天皇が臨御、万機親裁しないことが政府分裂の要因であるとされ、赤坂離宮に太政官を移転した。西南戦争中には天皇は病氣をおして京都、大阪で指揮をとった。東京に帰り、天皇が毎日太政官に臨御し万機総攬するので、公文式上奏案を決定した。内閣で緊要な事項は必ず御前会議で行うように定められた。また、侍補と侍従武官が設置されて天皇側近が強化され、宮内卿人事にも高官（大久保利通／任用直前に暗殺・伊藤博文）が就任した。天皇への教育と、高官との陪食、晚餐が制度化した。

「明治10年9月7日 大臣参議連名で上奏する。公文上奏式草案を提出する。その理由は以下の事情による。明治10年8月15日 伊藤博文の奏議によって太政官を皇居に移し、天

³⁶ 前掲書34頁

³⁷ 前掲書38頁

皇は日々臨御万機総攬して親裁の実を挙げ、文書を批判、閲覽する事になったものである。天皇は毎朝10時、暑いときは9時に内閣に臨御し、大臣、参議は天皇臨御の前に参朝する。内閣の枢機の会議は必ず天皇が臨御の時に行う³⁸。参議は専任の省務のために、午前11時、暑いときは10時に天皇の御前から退く。大臣は特に輔翼の任のために午後2時に退く。重要事項について親裁を仰ぐものは裁可する場合は可の印を押す。不可の場合は大臣参議に伝える。聞印を親鈴する場合、御覽に供する場合は覽印を押す。明治10年12月28日 大臣が太政官に不在の場合は参議が天皇の下に参上すること。また大天皇が内閣に出御の節は参議は用事がなくとも天皇の下に天気窺いに参上すること。3日ごと10時半から12時までのあいだに参議は申し合わせ1名ずつ主務の事件について奏聞すること。毎週金曜日には大臣と参議の半数、宮内卿輔のうち1名、当番侍補の1名は陪食、晚餐に召されること。明治12年4月7日 御前議事の制を戻した。内閣に親臨し又は宮中にて大臣、参議を召して議事し裁可した事項は、大臣は退いた後案を作らせる。このことは常には行われず中止された³⁹。」

- ⑧明治13年3月 内閣日則を定めた。毎日内閣へ臨御し内閣において鈴印していたが、後に内閣では奏聞のみ行い、宮中において鈴印するようになり、天皇の政務は時々参議を呼び陪食を命ずるにとどまった。陪食、晚餐には高官とともに武官を招聘するようになった。

「明治13年3月17日 内閣日則を定めた。午前10時臨御する。同時に大臣、参議列席し、内閣書記官は上奏の書類を朗読する。大臣は要務を奏聞する。参議は主務事項場合上奏理由を説明する。当日出席の省卿は担任の事件を上陳する。正午に諸省卿は退出する。昼食のため入御。午後1時臨御。参議は臨御中でも用務の各部に出席して良い。土曜日は回覧書類の中で機密事項に関わる事項以外、新聞翻訳、公使館月次報告は書記官が朗読し、大臣、参議はこれに検印する。附則 毎日午前10時より内閣へ臨御し午後2時に入御。内閣において検印すること、ただし御熟慮の書類はこの限りではない。毎週、月、水、金曜日は大臣、参議は日本料理、折り弁当の陪食を仰せつけられる。土曜日の陪食は従来通り大臣1名と参議3、4名であるが、この度、諸省卿、輔2、3人、元老院議官以上、陸海軍武官の重要な者を加えた。この時参議、省卿が分任し、参議は六部の主管となった。天皇が

³⁸ 前掲書39頁

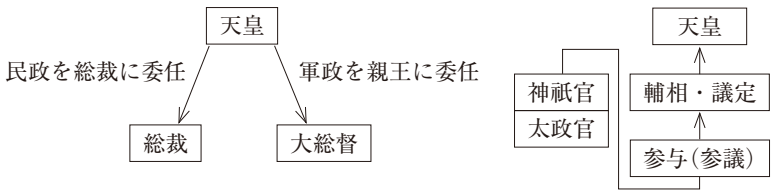
³⁹ 前掲書47頁

政を聴くことは必ず内閣において行い、宮中では印を押すこと、時々参議を呼び陪食を命ずるにとどまった。この後内閣の日常的な業務は変更がなかった⁴⁰。」

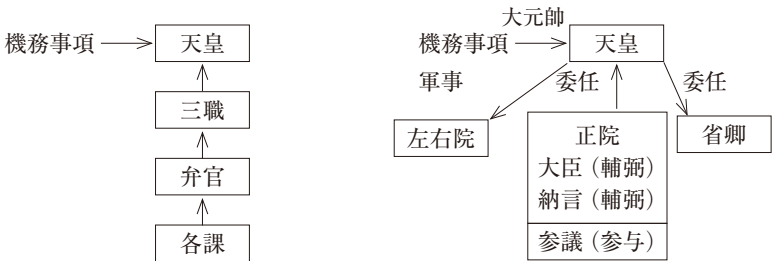
以上の太政官修史官の記録に基づき各期の親政組織図を図1①～⑦に示した。

図1 天皇親政図（『太政官沿革志－親政体制』・『官等表』などの記述にもとづき作成）

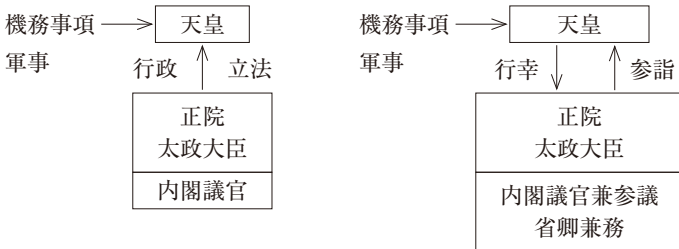
① 明治元年正月 三職制(天皇16歳元服：千年ぶりに太政官出御) ② 明治2年4月/7月



③ 明治2年11月(天皇17歳：太政官に毎日出御) ④ 明治4年7月(天皇19歳：毎日出御)

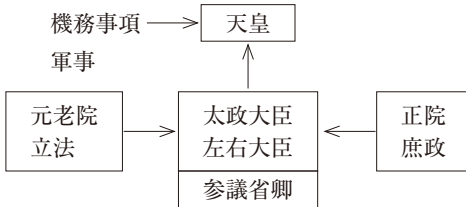


⑤ 明治6年5月(天皇21歳：皇居火災まで毎日出御) 明治6年7月以降(毎月4.9の日/月5～6回出御)

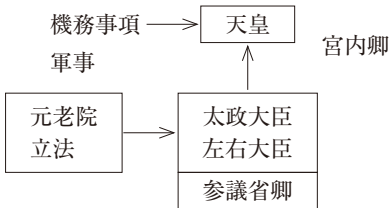


⁴⁰ 前掲書48頁以降『太政官沿革志－親政体制』にはこのように記されているが、後述の様に明治16年以降、太政官の日常業務は天皇自身によって放棄された。

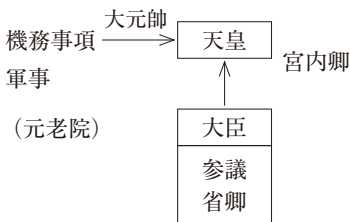
- ⑥ 明治8年4月（天皇23歳：太政官出御は毎月4.9の日/月5～6回，明治9年8月以降は金曜日のみ出御）



- ⑦ 明治10年8月太政官が皇居に移転（天皇25歳：毎日出御原則，公文式上奏式）



- ⑧ 明治13年3月以降（天皇28歳：毎日出御が原則）



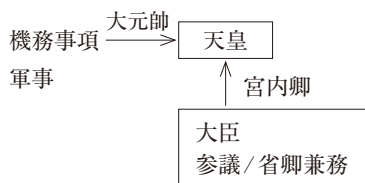
『太政官沿革志』には、天皇臨裁が天皇によって放棄された事項は記されておらず、また天皇臨御と天皇親政がやや誇張して記されている可能性があることは否めない。

天皇臨裁は皇居火災後極端に減少した。太政官は旧教部省庁舎に太政官代が設置され皇居は赤坂離宮に移された。太政官に出御するために天皇は逐次行幸する必要があった。明治10年8月、太政官は天皇が居住する赤坂仮皇居内に移転し、明治11年6月太政官庁舎が仮皇居内に新築された。以後、明治22年1月

まで太政官庁舎、内閣庁舎として使用された。参議が分裂した要因が、火災による太政官と宮城の移転により、天皇臨御が少なくなったとされたこと自体、天皇臨御の重要性を参議は強く認識していたといえよう。天皇臨御が天皇の職務放棄によって途絶えたことを契機にして内閣制度に移行する。天皇と内閣総理大臣、伊藤博文との関係は、機務六条による契約関係となる。このことは決して天皇親裁の終焉ではなく、天皇親裁と官僚との現実的な妥協の過程であり、天皇親裁の新たな段階への発展であったと言える。機務六条を結んだ天皇は、以後国事行為にむしろ能動的となった。

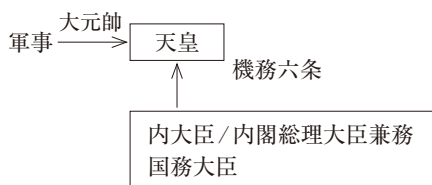
『太政官沿革志』には記されていない、明治14年以降の親政体制を図1⑨～⑫に示そう。明治18年以降、機務六条によって、天皇は政を拒絶できないこと、また総理大臣の要請が有る場合だけ閣議に出御する事等を総理大臣と契約した。明治22年以降の憲法体制において、天皇は重大事項がある場合にのみ御前会議を開催することになり、太政官制時代初期のように、太政官に毎日天皇が臨御することを原則とした天皇親政時代は終焉した。ただし御前会議が最高の意志決定機関であったことは変わらず、以後も天皇親裁は貫かれていた。

⑨ 明治14年以降（天皇29歳：毎日出御原則）

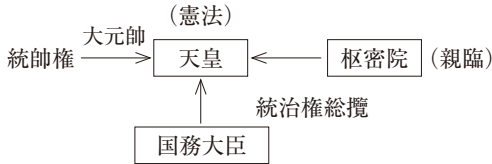


⑩ 明治16年以降（天皇は太政官に臨御せず、病気を理由にして宮内卿にも会わない）

⑪ 明治18年以降（天皇33歳：総理大臣の要請がなければ閣議に出御しない）



- ⑫ 明治22年以降（天皇37歳以後：開戦など重大事項時のみ御前会議を開催，枢密院，大本営に出御）



(3) 職制表からみる官僚制の画期

職制表は官制の変化を表すだけでなく，官僚の位置づけの変遷も端的に表現する。

職制表からみる官僚制の画期は，1. 旧藩士出身の高官，徴士が旧公卿，旧藩士出身の守旧派，復古派から太政官の実権を奪う，明治2年～4年までの時期が一つの画期である。守旧派の勢力は後述するように，その後天皇側近となって明治10年代に復活する。2. 第二の画期は，陸海軍武官の職制が太政官官制から独立する明治5年から6年が第二の画期である。陸海軍の武官は太政官官制の中で独立する。即ち軍事内局となるが，陸海軍文官は武官を統御する事務局を担う。従って専門職であり，初期の鎮台を含む，武官の現場を熟知することが緊要である。陸海軍文官（内局）と武官は人事交流があったが，太政官の他省と陸海軍文官の人事交流がないことは当然であった。問題は太政官が陸海軍文官を統御できず，陸軍が独立する事であり，後述するように井上毅はそのことを最も危惧した。

明治元年三職制制定後，2月20日，8局職員職制表が示された。同表では，参与が総裁局，神祇事務局，内国事務局，外国事務局，軍防事務局，会計事務局，刑法事務局，制度事務局を分任した。

明治元年4月21日の官制表は局が官となり，太政官七官には1等官から9等官までの階級ができた。旧公卿，藩主，徴士の身分差が階級によって編成替えされた事が，新政府において官僚派が台頭する契機となった。実務能力を有した徴士と貢士は旧権力から太政官の実権を掌握するに至った。

明治元年12月，政体書体制によって，地方体制が府，県，藩に区分された。

全国を9府、20県、273藩に分け、旧藩士、徴士が知事となった。旧藩主が中小県知事にとどまったのに対して、伊藤博文が兵庫県知事、大木喬任が東京府知事、後藤象次郎が大坂府知事に就任するなど、旧藩士出身の徴士は旧藩主以上の地位に就いた。かつての下級藩士が同格になることに対して旧藩主は快く思う筈はなかった。新政府における徴士の進出は、旧公卿、有力藩主からの反発を招いた。

明治2年7月8日の官制表にはその対立が反映されている。正従1位は空位、正従2位に神祇官伯と左右大臣のみとなり、従8位までの階級となった。そして神祇官伯が最上位となり、太政官左右大臣の上位に位置づけられた。同年の改正では明治2年3月に設置された待詔局が待詔院とされ、有力参議が同学士に任命され、参議を免職となった。待詔局は建言を受理、処理する太政官の機関であったが、待詔院へ配属された大久保利通は天皇から辞令を涙して受け取ったと日記に記している。待詔院は中国官制を模し、詔勅を作成する役割をもった役所であり、階級も正従2位と大臣なみに高位であったが、この人事は有力徴士を排除することを意図していた。後述するように守旧派の意図は藩士出身の反発を招き、翌月8月20日に改正され、太政官左右大臣は、従1位、正2位となり、神祇官伯は従2位に格下げされた⁴¹。また待詔院に配置となった徴士は、参議に再任用され、待詔院はその後廃止されその事務は集議院に合併された。明治2年の顛末は、守旧派と官僚派の対立が深刻な事態になる以前に回避され、その結果は官僚派の勝利によって決着したことを意味している。

表2に示した官制表における職員階級の変化で、最も重要な変化は武官が文官と分けられたことである⁴²。軍に関する官制は明治5年正月20日、太政官官制表までは文官と同一の官制表に記されていた。同官制表は1等から15等まで

⁴¹ 神祇官の職制は格下げとなり神祇官も教部省となったが、祭政一致は推進され全国の神々の統一が推進された。明治5年正月20日 官制表に神官を入れた。1等を神宮祭主とし、15等まで全国の神々を統括する神祇官とした。

⁴² 寺村安道氏は「明治職制官沿革表」によると大元帥・元帥の発祥は明治4年8月であるとし、明治国家の基本制度が、軍令と軍政を分離した統帥権の独立であったと述べていることは正鶴を得ている。「明治国家の政軍関係—政治的理念と政軍関係—」『政策科学10-1』2002年10月

表2 明治初期における職制の画期

明治元年	八局職制表 太政官七官制
明治元年12月	政体書体制, 地方体制が府, 県, 藩に区分 旧藩士, 徴士の進出
明治2年7月	大久保の提言が通り高官の互選による幹部選出選挙が実施される。選挙結果と異なる人事が発表され旧勢力保守派が重臣に任用される。神祇官伯が最上位となり詔局が待詔院とされ, 有力参議が閑職(待詔院学士)に任命される。参議の系列の官吏が太政官に一齐に反旗-太政官は機能停止となる。
同年8月20日	神祇官伯は従2位に格下 待詔院に配置となった徴士は, 参議に再任用される。待詔院は廃止され一件落着する。以後守旧派の影響力は低下する。
明治4年7月	太政官正院体制確立 神祇官が教部省となる 守旧派の低迷を象徴する。内閣議官・省卿を兼務する参議の実権が確立する。
明治5年10月	海軍省職制が独立
明治6年3月	陸軍省職員表
明治6年5月	陸海軍武官官等表 文官と武官の峻別 軍職制の独立

の階級があり, 兵部卿が, 他省の卿と同一の1等官, 陸海軍大将が2等官, 以下軍曹13等まで, 軍官制は他省と同一の官制表にあり, 文官と武官の区別はなかった。

明治5年10月の海軍省官制表において, 文官と武官が区別された。大元帥の階級が設けられ, 空欄であったが, 天皇を指す事は明らかであった。1等官が元帥, 卿であり, 2等官が大将, 大輔, 以下15等までの等級表の中で海軍武官は文官と区分された。鎮台を含む陸軍の職員表ができたのは翌6年である。明治3月24日の陸軍省職員表が陸軍職制表の嚆矢である。同年5月8日陸海軍武官官等表となり, 大将1等官, 中将2等官, 少将3等官から15等官まで陸海軍職制が統一された。ただし本省の文官は陸海軍とも武官とは別の官制表であった。本省の卿は1等官, 大輔2等官であった。文官の官制表の中でも陸海軍は他の太政官文官の官制とは区分された。

(4) 官吏公撰と保守派

官吏公撰を実施するという名目は, 慶応4年戊辰閏4月の政体書中に記載されていたからであった。政体書には, 一, 天下の権力, 総てこれを太政官に帰す,

則政令二途出るの患無らしむ。太政官の権力を分つて立法、行法、司法の三権とす、則偏重の患無らしむるなり。一、官に在る人、私に自家に於て他人と政事を議する勿れ。若し抱議面謁を乞ふ者あらば、之を官中に出し公論を経べし。(中略)一、諸官四年を以て交代す公撰入札の法を用うへし。但し今後初度交代の時、其の一部の半を残し二年を延して交代す。断続宜しきを得せしむるなり。若し其の人衆望の所属あって去り難き、猶数年を延さざるを得ず。一、官職、太政官分ちて七官と為す(議政官、行政官、神祇官、会計官、軍務官、外国官、刑法官)地方官分ちて三官と為す(府、藩、県)、とある。

明治2年正月、政府の体裁に関する建言書を提出したのは大久保利通であった⁴³。

1869年(明治2)5月13日 天皇の詔が出され、官吏の選挙が実施された。三等官以上の官吏による公撰であり、職種別人数は輔相1名、議定4名、参与6名、神祇、民部、会計、軍務、外国、刑法の六官知事・副知事と内廷職知事である。輔相、議定、各官および内廷職知事の被選人は公卿、諸侯に限られた。

5月15日選挙が実施され、輔相に三條実美が、議定には岩倉具視・鍋島直大・徳大寺実則の3名が選出された。

この時の選挙の様様を『岩倉公実記』には次のように記されている。「国は一定万機施設ノ方法勅問ノ事 四月二十日小御所二等官以上ヲ召シ 親臨汝百官群ヲ朝会シ大ニ施設スルノ方ヲ諮詢ス」⁴⁴ 大村益次郎は選挙が慣例となれば、

⁴³ 岩倉具視公ヨリノ諮問ニ答申「政府の政府タル実行挙り候へハ人材撰挙ノ法立スンハアルヘカラス其法立候へハ妄二人ヲ用ヒ進退須臾與ニ変スルノ憂ナキ所以ナリ」『大久保利通文書三』10頁

⁴⁴ 『岩倉公実記中』719頁 明治2年4月『明治天皇紀』には次のように記されている。

明治2年4月22日宮公卿四位以上の諸侯に勅問し三條実美が詔書を奉読

同23日大広間に四等官五等官を召し 24日諸侯 25日府県知事

同26日下太夫 27日上士 六等官以下は知官事より詔書奉読

明治2年5月 三職公選投票ノ事 五月十三日上朝堂ニ出御アラセラレ三職公選投票ヲ行シメ給フ詔書ニ曰ク 朕惟フニ治乱安危ノ本ハ任用其人ヲ得ト不得トニアリ故ニ今敬テ列祖ノ靈ニ告テ公選ノ法ヲ設ケ更ニ輔相議定参与ヲ登庸ス神靈降る鑑過ナカランコトヲ期ス汝衆ソレ斯意ヲ奉セヨ 上局 議長 副議長 議員 行政官 輔相一人 議定四人 参与六人 弁事 右四職公卿諸侯ノ中ヨリ撰挙スヘシ 輔相 議定 六官知事 内廷職知事 但三等官以上総会同入札ノ法ヲ用ユ 参与 副知事 右二職貴賤ニ拘ハラズ撰挙スヘシ 但同断

共和政治を唱える者がでないとも限らない、とこれに強く反対した。⁴⁵ 岩倉具視はそれは理があるとして、官吏公選はこの回限りとなった。

重臣ではないが、大村益次郎の発言が重きをなしたことにはそれなりの理由があった。大村益次郎は大久保利通や木戸孝允と同格かそれ以上の存在と見なされており、彼らや公卿に直言できる人物であった。大村益次郎の発言が何故容易に受け入れられ、官吏公撰が一回限りとなったのか、それには以下のことが考えられる。1. 官吏公撰は官吏共和制に繋がるという主張の合理性が認識されたことに加えて、2. 意向投票によって上級官吏の派閥分布がはっきりし、権力闘争が決着したと見なされたこと、3. 大村益次郎は官位は低いが軍務を指揮する重要な役職である実力者として一目置かれ、また軍整備について、旧藩との関連を排除する先進的な見解を表明していたこと 4. 大村益次郎の出自は長州閥ではあるが、軍政の見解、経歴と識見から派閥公平性をもっていると見なされていたこと、以上の理由によるものであろう。

議定で当選しなかった者は旧公卿、旧藩主の面々であった⁴⁶。参与には旧藩

右今日入札撰挙被仰附候事 輔相一人 議定四人 参与六人 右明一四日入札撰挙被仰附候事 六官知事 内廷職知事 六官副知事 同一五日 軍務官副知事

⁴⁵ 『明治天皇紀第二巻』726頁

⁴⁶ この時、選出された人事は以下の通りであった。史官により記録された当選者と票数は以下に記す。輔相 三條実美 議定 権大納言岩倉具視48 権中納言鍋島直正29 権大納言徳大寺実則 参与 大久保利通49 木戸準一郎42 副島二郎31 東久世通礼28 後藤象次郎23 板垣退助21 この票数によっても薩長系の高官が大きな派閥を形成していた事が解る。それは同時に薩長の、中でも大久保利通、木戸孝允によって推薦され、任用された徴士、貢士の数が、肥前、土佐より多かった事が明らかである。この時期から明確となる高官の派閥勢力分布が以後、太政官制の権力闘争に大きな影響を及ぼした。公選によって選出された人事一覧は以下の通りであった。()は旧職である 輔相 三條実美(議定) 議定 岩倉具視(議定) 鍋島直正(議定) 徳大寺実則(議定) 参与 大久保利通一蔵(参与) 木戸準一郎(参与) 副島二郎(参与) 後藤象次郎(参与) 板垣退助(参与) 免職となった議定と(新職) 中山忠能(神祇官知事) 正親町三條実愛(刑法官知事) 中御門経之 鷹司輔熙 大原重徳(上局議長) 山内豊信(学校知事) 松平慶永(民部官知事)・伊達宗城(外国官知事) 蜂須賀茂頼 池田慶徳 浅野長勲 毛利広封 徳川慶勝免職となった参与と(新職) 萬里小路博房(会計官知事) 廣澤兵助(民部官副知事) 大隈八太郎(会計官副知事) 阿野公誠(上局副議長) 大木民平 澤寛嘉 細川護久 鍋島直大 小松帯刀 神山佐多衛 岩下佐次右衛門 三岡八郎 新任嘉彰親王(軍務官知事) 大村益次郎(軍務官副知事) 寺島陶藏(外国官副知事) 佐々木三四郎(刑法官副知事)

士有力者が選任された。旧参与で落選者の中には後に台頭する有力者も含まれていた。官吏公選とその結果における落選自体、旧藩主、公卿達には耐え難い屈辱であった。天皇は、前議定で免官したものを小御所に招いて慰労した⁴⁷。

官吏公撰が実施された直後、明治2年6月17日（1869年7月25日）、版籍奉還が行われた⁴⁸。これは藩士出身の参与等が手分けをして全国の旧藩主を説得した成果であった。

版籍奉還の実施と時期を同じくして、木戸孝允を中心とする長州派は、大久保利通を中心とする薩摩派と協調して政権を掌握することを約した。木戸孝允は「吾長藩ヲシテ薩藩ト同ク其魁首タラシメンコトヲ願フ因テ大久保利通ト之ヲ協商シ其経画略ホ定マル」⁴⁹と述べた。彼らの中には藩主、公卿の存在はなく、天皇の下での薩長官僚派閥が政権を掌握することを宣言した。権力を得た旧藩士は、天皇の詔勅を輔相、議定を通じて自由に差配できた。彼らの意識の中にはすでに旧藩主の存在はなく、旧藩主は実権がない閑職におかれた⁵⁰。また旧藩主も低い身分の藩士と肩を並べて実務を執る事は不本意であった。旧権力を華族とした上で、政治の実権を奪う事は、中国歴代朝廷がとって来た常套手段を見習ったものであった。

維新官僚は数年で藩士－朝臣－維新官吏へと彼らの身分が変化するが、彼らの派閥意識には藩主の存在は薄くなり、すでに旧藩ごとの官僚派閥争いに变化していた。これは明治初年以降、徐々に変化、拡大したのではなく、旧藩士時代においても形成されていた藩内グループが、他藩出身者を包摂して発展した新政府の官僚グループであった。以後、高官の派閥争いは、政策論争を含み、

⁴⁷ 同17日天皇は前議定徳川慶勝、浅野長勲、細川護久に出仕の際慰労の言葉をかけた。『明治天皇紀第二卷』明治2年5月118頁

⁴⁸ 版籍奉還の奏請「長薩肥土四版籍奉還ノ事」伊藤博文は「猶土地兵馬之権ヲ還スコトヲ為サス……天下ノ大政ヲシテ一齊ニ帰セシメント欲シ土地兵馬ノ権ヲ併セテ奉還セシコトヲ請フ」『岩倉公実記中』670頁

⁴⁹ 『岩倉公実記中』678頁

⁵⁰ 谷干城は明治3年、山内容堂と土佐の関係を次の様に評した。「知事公は只虚名のみなり、容堂公は実際少しも政治には御容喙なしと雖、東京より発する所の事は容堂公に何を経たるものなれば、土佐にては不得已何事も遵奉す殆ど両政府あり両知事あるか如し」前掲『谷干城遺稿上』318頁

新政府内の政権の抗争となる。

しかし、官吏公撰は、単に意向投票の扱いがなされ、その直後の太政官職制人事にはその結果が反映されなかった。

官吏公撰が実施された2ヶ月後、太政官職制変更と人事（第二変）（明治2年7月 左大臣1人 右大臣1人 大納言3人 参議3人）が行われた。民部以下の六省を管轄する官庁として太政官が置かれた。しかし、神祇官が太政官よりも上位に置かれた。太政官より神祇官が上位におかれた時期は、大宝律令以前、神話時代の『日本書紀』神代紀まで遡る。実に神武天皇の即位以前である。

明治2年7月の改変では、従来の百官・受領は全廃され、新たに2官6省、待詔院、集議院、宣教使が設置され、政体書体制は変更された。右大臣に三條、大納言に岩倉具視と徳大寺実則、主要官職を皇族と公家が独占し、参議に前原一誠・副島種臣、民部卿に前福井藩主松平慶永が武士階層から選ばれただけであった。木戸孝允・大久保利通・板垣退助らは、散官と見なされた新設の待詔院学士に任命された。明らかに保守復古派の巻き返しであった。公撰結果を無視した人事を遂行した勢力は、三條実美らが天皇の父親中山忠能らとともに策した人事であった。岩倉具視系の人物を排除し、反近代化、復古主義路線の改革であった。

明治2年7月1日 人事に先だって大久保利通は岩倉具視に次のような書簡を送った。「今朝差出候人撰一紙草々輔相工御廻し被下両公限りニ而明日ハ御裁決被為遊候」⁵¹とあり、これに対して、同日、岩倉具視より大久保利通への書簡では「今朝ハ御苦勞ニ存候人撰一紙極ん々足下ヨリ輔相小生限り被差出候義ニ申成シ輔相へ廻シ申シ候尤小生出会迄ハ徳卿始へモ沙汰無之様ト申置候違約候得共実ハ今日人撰被申談候而モ如何ト右取計仕候」⁵²とある。

天皇の名において保守派が断行した制度改革と人事は、人事権を掌握していなかった旧藩士出身の官僚にとっても従うべきものであった。天皇は大久保利通に対して「小御所出御於 御前拝領被 今度散官ニ被仰付候へ共尚前途御大

⁵¹ 『大久保利通日記二』209頁 明治2年7月1日「岩倉具視公への書簡」

⁵² 同上書

事ニ付尚更努力イタシ候儀云々 待詔院学士 宣下之一通」⁵³ 太刀と書き付けを賜った、恐縮し感涙したと大久保は自ら語っている。

大久保利通、木戸孝允ら官吏に影響力を持った有力者が閑職に転じたことは、薩長出身の官吏達に一齐に流言が飛び交い、政府が瓦解する事態となった。岩倉具視より三條への書簡では「両氏閑職に被任候以来世論紛々議官解体之姿を相現し実以恐入候畢竟復古之功臣一層御優遇被遊候」⁵⁴ 大久保利通の日記には、木戸一派も不平だが大久保利通が説諭したと記されている。「十六日今朝副島子入来 切ニ忠告承候 最木戸之一派大ニ不平云々之趣承り候得共 不可動を以説諭」⁵⁵

右大臣三條実美は、官吏の激しい批判によって人事を撤回し、大久保利通、木戸孝允を訪問し、参議に任ずると懇願したが一度は固辞した⁵⁶。しかし、その後大久保利通、木戸孝允らは参議に就任した。この時以来、三條系列の官吏は、岩倉具視系列の地位が磐石となっていることを認識し、彼らに政府の実権を委ねられるところとなった。

明治2年5月、官吏公撰制の実施から、同7月における職制第二変による守旧派による太政官支配の復活とその崩壊、参議官僚制の成立、廃藩置県の政変終焉。その直後岩倉具視使節団が訪欧するが、海外視察が終わるまで、主要な体制、人事の変更をしない旨の約束をした。しかし、留守政府による使節団帰国直前に決定した、征韓論の方針は、四藩参議支配体制の崩壊、征韓論派の追放、士族反乱に繋がった。

明治2年に実施された官吏公撰は、太政官において旧藩士が新たな官僚として確立する端緒であったが、守旧派の工作によって木戸孝允・大久保利通・板垣退助らは閑職であった待詔院学士に任命された。

⁵³ 同上書50頁

⁵⁴ 『大久保利通文書三』225頁

⁵⁵ 『大久保利通日記二』52頁 明治2年7月16日、7月20日 参議推薦の内示を辞する。三條実美より「重々御沙汰」54頁 「御断申上候」21日 参議要請22日板垣参議受けた。23日大久保利通への参議宣下 8月14日待詔院を集議院合併

⁵⁶ 岩倉具視は大久保利通、木戸孝允を参議に推薦、奏上した。22日大久保利通は参議に木戸は病気を理由に一度はこれを固辞した。

佐々木高行は7月8日の守旧派による官制改革と人選に関わっていたと見られる。『佐々木高行日記』では次のように記されている。7月8日 従四位に高行任じられる 刑部大輔 同日 従一位 三條実美 明治2年7月8日「此日人撰名附徳大寺卿へ差し出、尚又條岩両公へも申上置候事」⁵⁷

佐々木高行は天皇の側近として後に侍補となり朝廷で要職を務める。佐々木は明治10年代、中正党の朝廷における中心として動き、同じ板垣退助、後藤象次郎らとは一線を画していた。その国学徒としての学識は他の土佐派の中でも秀でていた。7月8日の官制改革、すなわち神祇官を太政官の上位に据えるような復古的制度と人事は、佐々木高行が徳大寺実則らを通じて天皇に上奏し、裁可された可能性がある。

佐々木高行は、日記で次のように薩長土肥の人物像を書いている。「一、三條公ヲ右大臣ニ、岩倉具視・徳大寺二公ヲ大納言ニ、九条公ノ彈正尹故ノ如ク、副島種臣 前原一誠ヲ参議ニ、木戸孝允・大久保利通 後藤 板垣参与ヲ免ス、木戸 大久保利通 板垣ヲ待詔院学士トシ、後藤東京ニ留任…先般参与、各長官次官ヲ投票ニテ任ゼラレタレ共、是レモ畢竟事情不得止ヨリ、衆望ノ帰スル所ニ依リ進退スベシト…木戸大久保利通板垣、待詔院学士は頗る有名無実トテ直チニ異論起キタル、近日又變動アルベシ」⁵⁸ 佐々木高行は続いて、木戸は薩摩が狡猾だと不平を言う、伊藤、井上、大隈は西洋主義を主張し、木戸を立てる。大隈は木戸の書記だ。我が藩、後藤、板垣も木戸方であり、薩摩、大久保利通を嫌う。薩摩は岩公に依り、副島は薩に依る。岩倉具視も大久保利通も学問はない。聖上未だ若年。官制改革にて、三條は役配できるが「実権は動かカスベカラズ」返って陰に権力濫用の恐れあり、木戸は不平ばかり言う、三條、岩倉具視ご苦心、真に忠臣は三條、岩倉具視、大久保利通だ。他は未だ自分には見あたらないと嘆息してこの政変のあった日の日記を結んでいる。

明治2年7月8日の太政官制以降、参議を承諾した大久保利通を含めた6名

⁵⁷ 『保古飛呂比四』佐々木高行日記 明治2年7月8日

⁵⁸ 佐々木は「岩公、三條公は初め夫々役配できるが、実権は動かせる事はできない」と同日記でも述べている。同上書

により、大臣、納言、参議の盟約4箇条を申し合わせた⁵⁹。6名とは三條実美、岩倉具視、徳大寺実則、大久保利通、副島種臣、広沢種臣である。大臣、納言、参議は今後、1. 太政官庁に親臨し政府の運営を万機公平に、2. 三職で機密を保持すること、3. 三職で熟慮し合意して上奏親裁を仰ぐこと、4. 三職は毎月3、4回から5、6回は各自の自宅を往来し会議を開き親交を深める、以上の4箇条を申し合わせた。

すでにこの時、太政官における大臣、納言、参議、即ち公卿と旧藩士の地位は同格となり、各省の実務を担った参議は政権を実質的に掌握したと見なされる。

以上のように、明治2年は、明治官僚制にとって大きな転換期であった。まず、1. 旧藩士は自らが推薦した官吏を採用して官僚組織をつくり、彼らの支持によって太政官上級官吏の選挙を行った結果、旧藩士出身の官僚の地位が不動のものとなった。2. 彼らは版籍奉還を工作し、公卿、旧藩主を太政官の中枢から放逐した。3. 選挙直後における復古的制度改革と有力藩士の放逐は、官吏が反発し、太政官が空中分解したため、旧藩士を参議に任用して混乱は集結した。4. 明治2年における太政官の混迷は、旧藩士がすでに太政官の中枢を掌握していた事を意味する。

この時期の旧藩士の派閥は大久保利通派、木戸孝允派、保守派に大きく大別できる。中でも薩摩、長州の派閥は互いに抗争、野合、或いは対保守派への連携を行った。肥前の大隈は木戸派であり、土佐派は独自色をもった少数派であった。保守派の中で、佐々木高行らは土佐出身であるが、以後保守派として朝廷、太政官で独自の道を歩んだ。

(5) 参議・省卿・内閣議官兼任体制

太政官職制の変化で最も重要な変化は明治4年の職制変化である。太政官正院に太政官の権力が集中し、有力元藩士が参議として正院の実権を有するようになった。参議は官制を組織し、自ら省卿と正院議官として太政官の実権を全面的に掌握した。木戸孝允が主張したと言われる薩長土肥による参議内閣制は

⁵⁹ 『明治天皇紀第二卷』774頁 明治2年8月10日

明治4年7月から征韓論争による政府分裂までで終了したが、名実ともに参議が各政務の実権を有するようになった。旧藩士は王政復古後における政務において、有力者の事務局の役割を担っており、版籍奉還の実施において全国の諸侯を説得したのは彼らであった。版籍奉還後において彼らは政務の事務局から表舞台上に登場する。

明治4年7月29日太政官達によって、太政官職制が改正された。太政官はこの職制改革を職制第三変とした。明治4年廃藩置県後における太政官制は、官僚支配体制が確立したとみなす事ができる。その理由は正院の設置とその位置づけにある。

正院は1871年(明治4年)の太政官職制の最高機関となった。太政官を正院、左院、右院の三つに分け、正院は左右両院の上とされた。正院は太政大臣、納言、参議で構成される。正院は官僚組織のトップに立つ強大な権限を持ち、その組織を差配する者は正院の事務局を司る参議以下の高官であった。太政官正院が実質的に諸省の統廃合、人事などの専決する権限を持つということが謳われた。天皇が親臨する場所は正院であり、太政大臣は「天皇ヲ輔翼シ、庶政ヲ総判シ、祭祀、外交、宣戦講和立約ノ権、海陸軍ノ事ヲ統知ス」とされた。同年の太政官制、正院事務章程を以下に要約しよう。「勅任官ノ進退ハ宸断ニ出ルト雖モ三職之ヲ補賛スルヲ得ル…左右両院ノ奏事取捨ノ便宜施行ノ緩急ハ本院ノ特権タリ…左院議事ノ章程及ヒ其開閉或ハ諸官省等ヲ廢立分合スルモ本院ノ特権タリ」諸省の統廃合、設置まで正院の特権であることを明確にした。また「内閣ハ天皇陛下参議ニ特任シテ諸立法ノ事及行政事務ノ當否ヲ議判セシメ凡百施政ノ機軸タル所タリ」と定められた。また、本院(太政官正院)の専掌スル事務「帝国經理 諸制度法律 賞罰 歳入-租税・新税 歳出-官省地方官公費額 官禄 秩禄 臨時費 非常軍事費 貨幣製造 金券発行 内外国際 度量衡 府県境界 港湾管理 通信道路運輸 地方警察 鉄道電信燈台 兵制改革 兵員増減 鎮台兵營設置 城堡武器庫設置 裁判所権限決定 各国条約 官員増減」と定めた。

明治6年5月2日の太政官職制では、正院の事務局に権限があることが明確にされた。太政大臣の職務は「天皇陛下ヲ輔弼シ万機ヲ統理スルコトヲ掌ル、

諸上書ヲ奏聞シテ制可ノ裁印ヲ鈴ス」太政大臣は輔弼であり、左右大臣は「職掌太政大臣ニ垂ク太政大臣欠席ノ時ハ其事務ヲ代理スルヲ得」参議「内閣ノ議官ニシテ諸機務議判ノ事ヲ掌ル」とされた。

官制上初めて内閣という呼称が用いられたのは、1873(明治6)年の太政官職制の改正である。中でも正院参議を兼務する内閣議官は正院すべての事務、立法を司り、勅任官の人事はまず内閣議官に諮るとされた。以下、内閣議官の位置づけに関する太政官職制四変の条項を示した。

太政官正院の参議の職責として「内閣ノ議官ニシテ諸機務議判ノ事ヲ掌ル」と定められ、同時に改正された「正院事務章程」において、「正院ハ天皇陛下臨御シテ萬機ヲ総判シ太政大臣左右大臣之ヲ輔弼シ参議之ヲ議判シテ庶政ヲ奨督スル所ナリ…凡ソ立法ノ事務ハ本院ノ特權ニシテ総テ内閣議官ノ議判ニシテ其得失緩急ヲ審按シ行政實際ニ付スヘキモノハ奏書ニ乞 宸裁ノ鈴印ヲナシ然ル後主任ニ下達シテ之ヲ処分セシム」奏書への加名鈴印は太政大臣ノ任「凡ソ勅任官ノ薦挙免黙黙ハ宸断ニヨリテモ内閣議官ニ諮リ太政大臣之ヲ輔賛シテ進退ス凡ソ勅任官ノ進退ハ其ノ所轄ノ奏聞ニヨルト雖モ必ズ内閣議官ニ諮リ太政大臣之ヲ輔賛シテ進退ス」⁶⁰

以上のように、明治6年の職制第四変では、大臣と参議によって太政官内閣が組織され、省長官と参議を兼務した。さらに有力者を内閣顧問とすることで、内閣の運営から排除し、内閣議官として官僚トップが内閣の実権を有する事となった。ただし、軍政だけは文官である内閣議官の介入は行われなかった。軍政の上奏は山縣有朋を中心とする軍人に限られており、太政官文官による軍政への介入は実質的に行われなかった。

正院、内閣議官専決体制によって政府官吏は漸増する。

井上毅は情実人事、冗官拡大を批判し、官吏を改革する提言を正院の岩倉具視に提出した。井上は、維新後10年近くなるが人民は王が何たるかを知らない。法律が出るたびに旧藩主が出した法令だと思っている。「朝廷ハ怨望ノ標的タルニ過ギズ」朝廷は人民にとって、怨みや希望の標的とされる。3,5年にして民

⁶⁰ 明治6年太政官正院事務章程には、正院事務について、歳入 歳出 賞罰 外国債 貨幣 鑄造 府県 駅通 鉄道電信 兵制 兵員 鎮台 裁判 条約 官吏増減が職務範囲であるとした。

乱大いに起こらざるを望む、と述べたがそれは現実のものとなった。

井上は、5項目の官吏改革案を提言した。1. 官吏に紀律無し 2. 選挙に法なし一県数百人 推薦 試用 試験に分けて官吏を採用すべし 3. 官制冗濫 顔色を窺い 事務滞る 任官の半数を削減 冗官の弊害 4. 民政脩らず 5. 文法太繁、各省争って新法をつくっているにすぎない⁶¹、と述べた。

明治9年、井上毅は「官吏改革意見案」として、大要以下のような2つの官制改革意見⁶²を提出した。1. 教部省廃止 内務省中社寺局を置く 2. 工部省を内務省に統合 3. 各局には局長を一人置き、局中奏人以上の人数を限ること 局長は四等以下七等以上 奏人の数は一人か二人、やむを得ない場合でなければ三人以上を置かない 4. 官員の進級を厳密に

また、井上毅は「明治九年進大久保利通参議省冗官議」において、1. 日本の官制は大宝律令に依っている。二大臣、左右大臣、大少次官、トップをおいても権力の長がない。権力が両立している。2. 省を分けて業務を分担することが必要である。府県職員は不十分であるが官吏が増加し千人以上になり、欧米と比較して不要な官制が多い、と指摘した。

この時井上毅は司法省7等出仕の下級官吏であったが、このような提言を高く評価され、後に法制局長官となり、憲法案作成の中心となる。このような井上毅の意見であるが、以下に示す、統計からみると、江戸時代の武士階級や明治10年以降における官吏と比較すると、この時期の官吏が「冗官拡大」「組織肥大化」という井上毅の主張は必ずしも正鵠を得ていない。

太政官正院は太政官職制改革によって太政官の最高機関となり、なかでも正院議官の権限は強まった。輔弼の責任も明確にされたが、正院における大臣の政治責任は弱く、内閣議官が実質的に輔弼の役割を担った。明治10年に正院が、明治13年に参議省卿兼任体制は廃止される。

明治14年以降の職制の変化は井上毅から伊藤博文への建議が強く反映している。明治14年10月の職制第八変において参議・省卿兼任が復活し、省卿は内閣

⁶¹ 井上毅「官吏改革意見案」明治7年4月 岩倉具視に提出『井上毅伝史料篇第1』昭和41年11月4日

⁶² 「官制改革意見案」明治9年『井上毅伝史料篇第1』昭和41年93頁

に列し大臣と省卿が内閣を構成するようになる。その結果、大臣と参議・省卿が同じ内閣の構成員となった事は、その後の内閣制度への移行期となった。井上毅は、政府の権力を有する省卿・参議が大臣と同格となるとともに、元老院議長、参議院長、参謀本部長という重要な高官を内閣に列すという提言を行った。ところが参謀本部長は官吏であり、これを内閣に列することには官吏が政務に関わることに問題があることに井上は気づき、後日この提案を自ら取り下げる意見を伊藤博文に提出した。以上のように、明治10年代、伊藤博文のブレンとなった井上毅は、太政官制への改革提案を行った。

井上毅は明治14年までの太政官制を「大宝之精神ニヨリ諸省ハ太政官ノ分司タル政体之遺物」⁶³とし、これ以降を「諸省卿ノ責任ヲ重クスル」⁶⁴ものであるが、職制変化の結果省卿の力が大臣と同格になったわけではなく、実質的に省卿が大臣の政治力を凌いでおり、現状に適合させた職制改革であった。

(6) 官吏採用数の推移

井上毅らの文官は、冗官拡大による財政と国政への影響を危惧した。また民権派は「有司専制」として「我今日ノ政府ハ抑モ何等ノ政府ゾ、夫レ勢偏重ナレバ則チ其ノ平ヲ失シ、権偏ナレバ則チ其ノ公ヲ失スル」⁶⁵と述べ、高等官が薩長土肥に偏重していることを批判した。民権派による「有司専制」、井上毅による「冗官拡大」という評価は妥当であろうか。

廃藩置県以降の府県採用者、警察官、徴兵による陸軍の採用が増加しているが、図2に示すように、国地方を合計した公務員は明治7年においても約2万人にすぎない。しかも廃藩置県以降、府県の官吏の増加は中央政府を上回る水準である。藩政期における武士が数十万人は下らないと考えられることから、明治初年においては非常に小さな政府で富国強兵を推進しようとしたことになる。

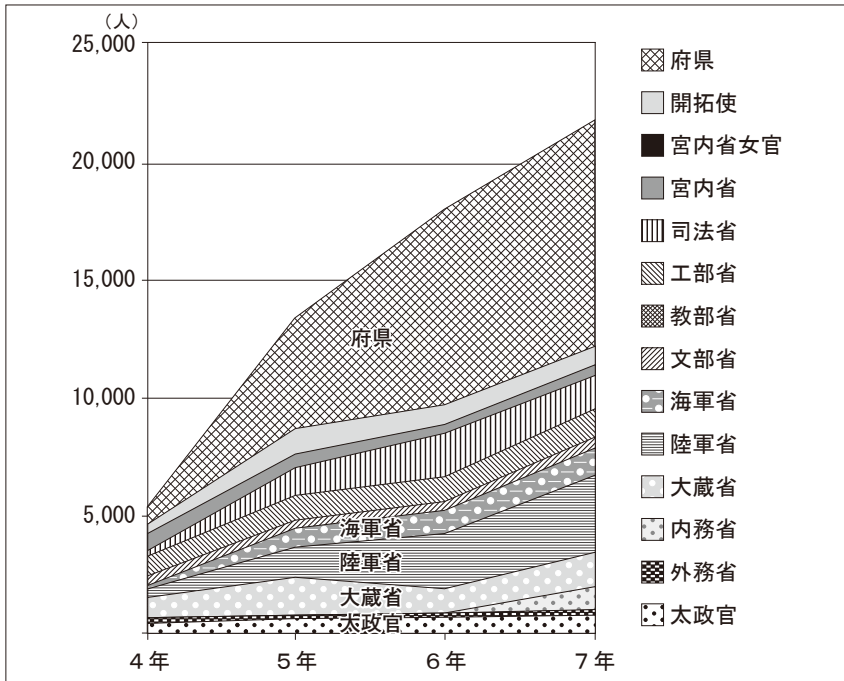
井上等による冗官という批判にも拘わらず、実際の官吏総数はさほど多くなかった。井上毅の官吏改革意見書は太政官高官一般に関する提言であり、各省、

⁶³ 井上毅「内閣職制意見」『井上毅伝』史料篇1所収

⁶⁴ 井上毅同上書

⁶⁵ 岡本健三郎他「民撰議院弁」明治7年『明治文化全集1』憲政篇所収

図2 明治初期における官吏採用実績(人)



太政官修史局「官吏使庁府官員表」より作成：但し警視庁を除く

軍、地方府県の官吏を意味しているわけではないであろう。軍、地方官吏、警察を加えてもこの時期の政府組織は小さな政府であったと言える。高等官である勅任官だけを見ると、徴兵令施行後において軍だけが突出して増大している。軍高官の増加はそのまま各省の力関係を規定する。軍勅任官の激増は、以後、武官優位の親裁体制への移行に強く影響を与えたことは間違いない。

民権派の主張に沿った官吏数の推移史料を表2・図3・図4において示した。岡本健三郎ら民権派の「有司専制」の批判は、薩長土肥に偏重した高官採用に向けられた。全国の人口比では少ないこれらの県が数多くの高等官を排出している、というものである。

実際の官吏数はどうであったのか。民権派が冗官拡大と藩閥政府を批判した明治7年において官吏は20,000名を突破したが、このうち1・2等官にあたる

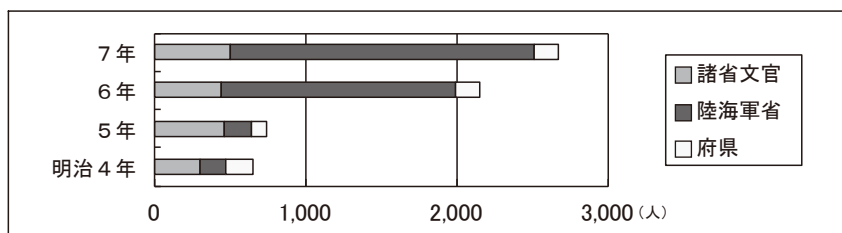
表2 明治初年における階級別総官吏数推移(人)

官吏階級	明治元年	2年	3年	4年	5年	6年	7年
勅任官	91	103	87	48	56	55	70
奏任官	182	270	357	608	691	2,096	2,605
判任官・等外	216	不明	不明	5,423	12,764	15,929	18,811
合計	489	373	444	6,079	13,511	18,080	21,486

省別高官	明治元年	2年	3年	4年	5年	6年	7年
諸省文官	273	373	444	308	463	441	507
陸海軍省				167	179	1,555	2,004
府県	0	0	0	181	105	155	164
合計	273	373	444	656	747	2,151	2,675

(勅任官・奏任官の省別合計)

図3 高官数の推移(勅任官と奏任官の合計・人)



太政官修史局「官吏使庁府官員表」(『明治史要』所収)より作成

勅任官⁶⁶は67名にすぎない。うち薩長土肥で44名であり、それは総勅任官の中で65.7パーセントを占めていた。また3等官以下の奏任官は2,126名であり、うち薩長土肥で800名、38.1パーセントであった。これは4県の人口比からみると突出しているとして民権派は批判した。確かに、各旧藩別勅任官と奏任官数

⁶⁶ 岡本健三郎らによる上記論稿によると、明治7年の勅任官数は67名であり、太政官発表の数字70名と若干の相違がある。高等官には親任官、勅任官、奏任官の区分があった。親任官は高等官の最高位である。親任官は天皇が直接任命し、内閣総理大臣、國務大臣、枢密院議長、陸軍大将、海軍大将などである。勅任官は、親任官に次ぐ高等官であり省次長、警視総監、各府県知事、武官の中将与少将などであり、現指定職に相当する。奏任官は、三等から八等の高等官である。内閣総理大臣が、天皇の裁可を経て任命される。武官では大佐から少尉が奏任官にあたる。高等官(勅任官・奏任官)以下の下級官吏身分は八等以下の判任官であった。判任官以下は等外職員であり、官吏集計数からは除外される。

表3-① 旧有力出身藩別勅任官と勅任官の構成比(明治7年)

	勅任官数(人)	%
薩 摩	18	26.9
長 州	12	17.9
土 佐	7	10.4
佐 賀	7	10.4
そ の 他	23	34.3
全 国	67	100.0

表3-② 旧有力出身藩別人口比と人口比に対応すると仮定した場合の勅任官数と過不足

	人口比(%)	人口比勅任官(%)	過不足(人)
薩 摩	1.8	1.2	16.8
長 州	2.6	1.7	10.3
土 佐	1.6	1.1	5.9
佐 賀	1.6	1.1	5.9
そ の 他	92.4	61.9	-38.9
全 国	100.0	67.0	0.0

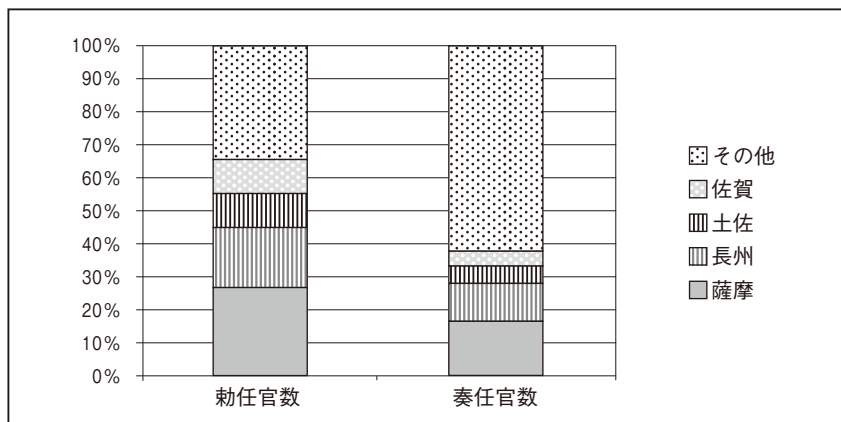
表3-③ 旧有力出身藩別奏任官と奏任官の構成比(明治7年)

	奏任官数(人)	%
薩 摩	345	16.2
長 州	247	11.6
土 佐	112	5.3
佐 賀	96	4.5
そ の 他	1,326	62.4
計	2,126	100.0

表3-④ 旧有力出身藩別人口比と人口比に対応すると仮定した場合の奏任官数と過不足

	人口比(%)	人口比奏任官(%)	過不足(人)
薩 摩	1.8	38.3	306.7
長 州	2.6	55.3	191.7
土 佐	1.6	34.0	78.0
佐 賀	1.6	34.0	62.0
そ の 他	92.4	1964.4	-638.4
全 国	100	2126.0	0.0

図4 出身藩別高官数：勅任官と奏任官合計（明治7年）（%）



前掲岡本健三郎他「民撰議院弁」より

を見ると、徴士で採用された勅任官は薩長土肥の割合が多いが、奏任官数は比較的全国に分散している。民権派の批判は勅任官に向けられており、奏任官以下の官吏にはこの批判は必ずしもあたらない。

4. 武官の独立

(1) 軍制揺籃期の直属軍

陸軍史に関する先行研究では、天皇直属軍隊の成立過程について以下のように理解されている⁶⁷。1. 戊辰戦争後大村益次郎らによって国民皆兵が提唱され、征討軍解体⁶⁸の後、東京、京都の守備隊を、暫定直属軍を藩兵、幕府歩兵によって編成しようとした。一方で伊藤博文らは薩長土征討軍による常備兵編成を主張した。2. 大村の案は大久保利通等の反対にあい、薩長土三藩兵を徴兵し皇居守備隊とする方針が決定した。3. 維新後府藩県は独自に多様な編成で個別

⁶⁷ 千田稔『維新政権の直属軍隊』昭和53年12月開明書院 247～253頁

⁶⁸ 太政官修史局による「戊辰己巳征討兵員並死傷者数」によれば、戊辰戦争時の官軍方戦死者3331人のうち死者は薩摩藩514人、長州藩427人、土佐藩106人でこの三藩だけで3割を占めた。賞典禄として薩長にはそれぞれ10万石、土佐には4万石が与えられ、その他の藩は3万石以下であった。

に軍事力を持つとしようとするが、それが削減、解体され警察に移行する。4. 明治3年から大村派は国民皆兵による兵卒取り立て構想を具体化させたが、欧州から帰国し軍務の実権を掌握した山縣有朋は時期尚早と考え、徴兵規則を試験的部分的に一度だけ試行し、明治4年廃藩置県を断行するために薩長土三藩親兵をも鎮台兵に取り立てた。5. 廃藩置県後、国民皆兵の徴兵令が実現し、これに反発した薩摩、土佐の近衛兵は征韓論争後政府から離反した。6. 薩長土西南雄藩の兵を中心とした直属軍隊の編成は、旧家臣団の解体にならず、秩禄処分と四民平等にも矛盾するものであった⁶⁹。

本稿の課題は軍制一般を論じるのではなく、軍制が一般行政からいかにして独立し、独自に官僚組織として確立した事を検討することである。軍官僚制は文官と関連しつつも、独自に整備された。その限りでは維新政権の軍組織は天皇の元で一般行政から独立した存在であった。君主制の下で、一般行政から軍政が独立する事は、日本が範とした歴代中国王朝も同様であった。

戊辰戦争は、徳川慶喜親征の詔を天皇が出したとされることによって決着がついた。維新の前提は天皇が軍の総帥として親征をすることによって実現し、従って維新後も天皇は軍のトップに君臨することは必然であった。

新政権の軍は、「文武ノ二権天皇ニ帰ス」⁷⁰として、政務とともに兵馬の権を武家から朝廷に返還するという大目的が維新であり、軍事の権限は武官とは別の権限下にあるという共通理解があった。明治初年、兵部省時代において、兵部卿は親王（小松宮彰仁親王、有栖川宮熾仁親王）をトップに据え、他省より一段高い位置付けがなされ、軍は政治とは独立した存在として人事上も位置づけられた。陸軍省が設置されると、復活した山縣有朋が大輔として陸軍の実権を掌握し、陸軍省成立とともに初代陸軍卿となった。しかし、太政官二変から三変までは、軍制に関して大久保利通・岩倉具視派の諸藩兵派と国民皆兵派は「大論議」をしたと大久保利通は日記で述べている。この時期においては、最も影響力がある文官である、大久保利通が軍制に関しても発言をしてきた。しかし、徴兵令が施行されるに及び、軍制は聖域化した。ただし、太政官職制は

⁶⁹ 千田稔前掲書 254頁

⁷⁰ 伊藤博文兵庫県知事建議「法規分類大全」第一編 明治元年

文官任用に関わる事項であり、武官の高官を如何に任用するかについては新政府内で意見が大きく分かれていた。軍内の高官は戊辰戦争の薩長土出身の武官であり、彼らによる維新の元勲の功勞者間によって高官が任用されていた事は文官と同様である。あくまで軍制論は高級武官以下の一般兵士の徴兵に関する議論である。

武官任用制度の枠組みが確立する時期は文官任用より10年以上先んじていた。このことが武官の高官に就いた旧藩士出身の軍高官の地位を不動のものとし、ひいては軍官僚の特権化、軍事費聖域化、統帥権独立を容易ならしめた要因であった。

明治元年2月、太政官制以前の三職体制において、最初に総裁局から兵事に関して以下の達がだされた。「総裁局達 兵制之儀 石高に応じ兵数を定め諸侯石高に従ひ兵士を出し交代を以て親兵を置き練習致し候様」⁷¹ 同年4月において在京諸侯の大藩は150人-200人、中藩100人-150人、小藩25-100の徴兵を新政府は諸藩に求めた。

明治2年、弾正台は、兵制、民政ともに天皇の大権を、皇太子、親王に委任するのはよいが、大臣であっても委任することは一時的にすべきであるとする親政の原則が建議された⁷²。

明治4年まで薩長土西南雄藩々兵を中心とした直属軍隊が編成されたが、国民皆兵の徴兵令が決定だされ、以後兵制が統一された。これは、結果として山縣有朋ら軍の予算執行権を握った軍政官僚に実権が独占された事を意味し、以後文官が軍制に介入できず、軍は聖域となる道が拓けた。

ただし、藩兵を解散し、しかる後に国民皆兵による徴兵を行うのではなく、薩長土西南雄藩の兵を中心とした軍中枢を確立した後に、国民皆兵による陸海軍を編成する道もあり得た筈である。軍成立過渡期における議論は、軍中枢を

⁷¹ 「法規分類大全」兵制門兵制 明治元年

⁷² 明治2年11月 弾正台建議 兵馬の権と政務の権限は臣下に委任すべきではないという次のような建議が弾正台からなされた。「兵政二権共主上自ラ御遊遊ハサレ候儀ハ申上ルマテモ無之之ヲ皇太子及諸親王ニ属セラレ候様有之候共決シテ之ヲ臣下ニ御委遊ハサレ間敷一時不得已ノコトキハ左右大臣ニ御委任被遊度事」 「法規分類大全」兵制門兵制 この時期の弾正台には海江田信義、古賀十郎が在職した。

如何なる勢力が掌握するか、の派閥抗争であった。結果的に軍官僚が、政務官僚の主張を退け、その結果軍は武官の聖域となった。

陸軍が太政官から独立した存在として明確になる時期は太政官三変と四変迄の時期、即ち兵部省から陸軍省が設置させた時期である。参議が各省卿を兼務するようになった第五変以降、各省も軍同様に省益を優先する存在となった。従って統帥権独立だけが特異な官僚組織ではなく、各省独立、これが揺籃期以降日本の官制の特質であった。

(2) 軍制の議論とその決着

明治初年には軍政に関して多くの提言があった。建軍過程における議論を要説しよう。

明治元年10月17日兵庫県知事であった伊藤博文は「北伐ノ兵ヲシテ改メテ朝廷ノ常備兵トシ総督軍監参謀以下皆至当ノ爵位ヲアタヘ之ニ兵士ヲ司サドラシメ」⁷³ 朝廷が兵を統御する策を建議した。

明治元年、海軍総督を設置する建議を行ったのは長岡謙吉であった。同年4月20日、兵部省は各藩へ以下の達を出した。「一、高1万石ニ付兵員十人当分之内三人京畿ニ常備九門 畿内要衝 一、高1万石ニ付兵員五十人在所に 一、高1万石ニ付金三百両兵員ノ給料トシテ」

木戸孝允は明治元年11月の日記⁷⁴の中で、兵制、歳出中の軍事費について三條実美と連絡しながら、大村益次郎と政策を練っていたことを綴っている。木戸、大村が一致した軍事費案は歳入の5分の3を陸海軍費とし、5分の1を政府一般経費、5分の1を万人のために使う、という案であった。さすがに明治初期にはこの歳出案は実現せず、明治3年兵部省の建白書は歳入の4分の1を軍事費定額とするが、征討費に多額拠出したので明治3年より7カ年は5分の1とするというものであった。明治20年代までの軍事費は、兵部省案の水準で推移してきた⁷⁵。ただし政府は西南戦争期の臨時軍事費と財政危機という想定

⁷³ 伊藤博文兵庫県知事建議『法規分類大全』

⁷⁴ 『木戸孝允日記1』明治元年11月6日

⁷⁵ 拙稿「富国強兵日本の来歴」『高知論叢』第90号

外の財政問題を抱えることとなる。明治初年から、軍官僚にとって統帥権独立は軍事費を維持し、聖域化することに主要な目的があった。

明治2年6月21日大久保利通は日記に次のように書いている。「無休日十字参 朝今日兵制一條ニ付大村被召 段々御評議有之 且長土薩三藩精兵被召候義大村益次郎及大論議」⁷⁶ 大村益次郎と大久保利通は23日には大村と吉井、24日には副島種臣と、25日には大村と大論議をしたと日記に記した。この時まで生前の大村益次郎は軍事専門家として際だった評価を得ていた。大村の軍政論は革新的ではあるが、戊辰戦争の功労者として、また際立った精鋭兵をもつ薩長土の親兵の多くが残っていた明治2年までは幅広い支持を得ていなかった⁷⁷。この時期においては軍務、軍制は文官の影響力を受けていたことになる。

大村益次郎は、戊辰戦争での功績により永世禄を賜り、新政府の幹部となり、明治2年軍務官副知事に就任し軍制改革の中心を担った。大村益次郎は軍務官副知事となり、「朝廷之兵制」なる意見書を輔相三條実美に提出した。ここで「皇国之兵制一般ナラザルハ、薩ノ名兵アリ土ノ名兵アリ長ノ名兵アリ、之ヲ廢スル能ハズ、然ルニ朝廷ハ兵ナシ」しかし「来吾年正月ヨリ陸兵ヲ募ル、三年ノ後陸軍常備軍常備兵之形相就ル、五年ノ後陸軍士官成ル 初テ兵制相整フ」⁷⁸と述べた。大村益次郎没後山縣有朋によってほぼそのビジョンに従って陸軍と教育、徴兵制度が整備されたが、大村生前の明治二年の「大論議」では、薩長土三藩を中心とした近衛兵とせず「藩兵を外にし農兵を募親兵とする」とした大村の意見は、大久保利通にとって「軍務官見込決而不安心ニ付有名之者被召」⁷⁹とされ、大村の意見は容れられなかった。以上のように、大村益次郎は藩兵に依拠せず政府直属軍の創設を図ろうとしたが、不平士族を多く抱える薩摩出身の大久保利通らは薩長土藩兵を主体にした中央軍隊を編成しようとして大村の主張は退けた。これに反発し一度は辞表を提出した大村であるが、軍

⁷⁶ 『大久保利通日記二』明治2年6月『日本史籍協会叢書27』所収 昭和2年4月刊46～47頁

⁷⁷ 戊辰戦争戦功賞典薩摩 長州の藩主に10万石 土佐4万石 米745,850石 金215,426両

⁷⁸ 大村益次郎「朝廷の兵制につき意見書」三條実美文書『日本近代思想体系4』岩波書店所収

⁷⁹ 『大久保利通日記二』同上書47頁

務官としての見識が抜群とされ兵部大輔として再び任用される。大村は軍務官として官位は低かったが大久保利通や岩倉具視に直言できる数少ない人物であった。大村は廃藩、廃刀令、徴兵令、鎮台・学校設置など、朝廷直属軍の構想を描いた。

大村の死後、山田顕義らは「兵部省軍務ノ大綱」として太政官に提出した。山田顕義は、大阪に募親兵の中心を置こうとした。その理由は、薩摩、土佐の兵が太政官の運営に不満を持ち兵を率いて帰国したことにあり、西南雄藩の士族反乱をこの時期に予期していたことにある。版籍奉還時において皇居防衛軍は長州2大隊に過ぎなかった。諸藩は様々な国の兵制を模した士族兵であった。

明治3年8月、プロシア、フランスの兵制を学び帰朝した山縣有朋は、早速天皇にロシア情勢を上奏した。帰朝した月に山縣有朋は兵部少輔に任用された。西郷隆盛を軍政首班、山縣の部下兵部権大丞は西郷従道が任命されたが、西郷隆盛は上京しなかった。

明治3年9月25日には兵部省より各藩へ以下の達を出した。この達には山縣の主張が反映している。1万石につき仕官を除き兵員60人とした。続いて明治3年10月兵部省達「徴兵の儀」では、石高に応じ5人を大阪兵部省へ差し出すことを定めた。また徴兵規則を出し、徴兵の要件は20才から30才まで、5尺以上、一家の主人一子、老父母あるは選挙すべからず、というものであった。

明治3年12月、山縣有朋は、岩倉具視、大久保利通、川村純義とともに西郷隆盛が率いる薩摩軍の上京を促した。明治3年12月、西郷隆盛は「木戸孝允と協議の上、更に土藩にも勧め、薩長土三藩の兵を以て御親兵を組織す」と述べた。山縣はこれに対して「三藩より献兵して御親兵と為すときは最早何れも藩臣にあらざるに因り…御親兵の名ありて其の実なからん」⁸⁰と後年述懐している。西郷隆盛が薩摩軍を動かすにあたり、山縣に問い質したのは兵の費用を拠出するか否か、であった。山縣が説明すると西郷は首肯して土佐に赴き板垣退助と会談し、薩長土軍1万人の上京を約束した。以上のような山縣の談話は、この時期において、兵部省の予算を差配できた人物はすでに山縣有朋であった

⁸⁰ 山縣有朋談「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」国家学会『明治憲政経済史論』所収 大正8年4月15日 379～380頁

事を物語っている。

山縣有朋が帰朝してまもなく、兵部少輔に任用された明治3年8月から明治4年7月に廃藩置県が布かれるまでの間、薩長土三藩による近衛兵が設置されるとともに、東西両鎮台が設置された。同年8月各藩の藩兵を解除し、全国統一の兵制が敷かれ、諸藩の兵を集めて鎮台を東京、仙台、大阪、熊本などに増設した。この時に採用された兵は旧幕兵、十津川脱走兵、和歌山、大垣、名古屋、富山、大泉、新発田、伊万里その他の旧藩兵であり⁸¹、それらによって中央政府の兵を構成された。従って西郷隆盛と板垣退助が率いた薩摩、土佐の上京した近衛兵以外は、長州兵と山縣等によって招集された兵であり、しかも軍費、兵器装備は兵部省が管轄するところとなった。従って廃藩置県以降、近衛兵を含む中央政府の軍は完全に兵部省の管轄下に入ったと見なされる。従って軍官僚主導による中央政府軍組織の成立は明治4年の近衛兵と鎮台の設置時期、従って廃藩置県の時期と同じであるが、逆に廃藩置県の大改革は軍組織の成立を待って断行されたと言える。

明治4年(1871年)に徴兵規則の施行によって実行に移されるが、同規則も同年内には廃案となり、このときの徴兵は一度だけで終わった。

兵部省の軍財政は軍実務派官僚の手に掌握されていた。西郷隆盛、板垣退助が率いた薩土近衛兵の派兵軍事費は、山縣ら軍事費を差配できる官僚の手に掌握されており、近衛兵以外の鎮台兵は軍官僚が掌握していた。征韓論による政府参議分裂は、軍内における官僚派との力関係を転換しようとした元勳武闘派の反乱であったと見なすことができる。

明治3年までは大久保利通ら文官の発言力は軍政のあり方に強く影響を与えていた。武官の独立性が鮮明となるのは、山縣有朋が山城屋事件による影響力低下を克服し、軍主流派としての存在を揺るぎないものとなって以降である。軍高官は山県派と長州反主流派、薩摩派によって占められていた。閉鎖的な軍組織だけに、高官における藩閥支配の構造は文官のそれを上回るものであった。

西郷隆盛以外の高官は、軍政を総括する参議には加えられず、輔の官位が軍

⁸¹ 山縣有朋談 前掲書385頁

のトップであった。しかし、軍を掌握した者が新政府の政権を掌握する、と言っても過言ではないほど軍が決定的な力を持つことは事実であった。これ以降、軍は文官の介入を許さぬ存在となっていく。その契機は、軍制が薩長土の旧藩士から、兵部省、陸軍官僚によって掌握された明治4年から6年までの時期が過渡期である。すでに明治2年から機務事項は天皇に直接上奏する事になっていた。軍の要職は文官と違い専門職であり、高官人事は固定化された。

大村益次郎、山縣有朋等の徴兵、国民皆兵論は、従来軍組織の近代化、中央集権的兵制整備とされ、薩長土を中心とした国軍編成論を封建的・士族的兵制とされてきた。これは後に権力闘争に勝利した陸軍史の影響によるものである。徴兵論、国民皆兵論と旧士族登用論は対立しない論理である。薩長土軍の編成論批判は薩摩、土佐の旧士族軍を排除する目的があった。兵制論には大村益次郎、その後継者、山縣らと西郷派、板垣派の権力闘争であった。徴兵は旧士族登用と何ら矛盾しないはずである。士族を登用しただけでは必要な兵力が余りに不足している。薩長土軍すべて国軍に編成してもわずか1万人にすぎない。下級藩士出身でありながら軍内局の実権を掌握した山縣有朋らにとって、旧藩時代において自らと対等以上である藩士出身者を大量に軍に迎える事は避け、これを極力排除して農民兵を主体にした国民皆兵とする事は当然であった。国民皆兵軍は身分、階級、出身から自由な共同体でなければならなかった。ただし、旧士族と旧藩の紐帯は最早切れており、山縣有朋らは、廃藩置県との関係で軍制を考慮した訳ではなかった⁸²。軍事・軍制論のもう一つの側面は、軍事費を意のままに掌握した軍官僚派中の実務派が、元勳軍人や文官の高官に勝利した権力闘争であったことである。後に靖国軍神となった大村益次郎の遺影を借りた山縣閥の勝利は、同時に統帥権が独立する過程であった。

明治5年、兵部省は陸海軍二省となり、兵部省の主導権が山縣有朋に移った後、明治6年(1873年)に徴兵令が制定され、議論は決着した。山縣有朋は大村益次郎の後継者を以て自ら任じ、大村の後継者と称して山縣閥を形成した。明治8年、軍の全権を掌握した山縣有朋陸軍卿は軍制綱領を發布した。陸軍軍衙

⁸² この評価において千田稔『維新政権の直属軍隊』のとは見解を異にする。

は六管区鎮台となり、近衛兵は1鎮台と同格の1将官を配置して3,994名となった。

新政府における最初の分裂は軍の分裂を含んでいた。軍の分裂によって新政府軍はむしろ強固となった。明治6年、征韓論によって西郷派と土佐派が下野し、彼らに任用された軍閥も郷里に下野した。特に土佐派は近衛軍の主力であり、彼らとの内乱が明治政権の火種となった。軍は山縣有朋、西郷従道らによって掌握され、反主流派は中正党となって軍主流から離脱する。

従来、軍官僚の独立性は統帥権の独立＝参謀本部設置との関係で議論されることが多く、統帥権独立は参謀本部が設置された明治11年以降とされることが多かった。しかし、軍官僚の実質的な独立性はそれ以前に成立していた。軍は西南諸藩の軍から、天皇の軍として組織されていた。

軍制の独立は軍制確立過程における軍人事の専門職化、並びに武官任用制度と教育制度の独立過程と深く関連している。日本軍の武官独立の傾向を強くした事は、武官任用・教育制度が文官より早期に確立したと無縁ではない。軍組織の整備は官吏整備の確立より早期に整備された。日本の文官任用制度は明治26年(1893)に文官任用令が制定され、明治32年(1899)文官任用令の改正が行われ、官吏制度が確立された。高等文官試験制度によって、勅任官の多くを高等文官試験合格者が占めるようになり、官僚の政治利用が廃止され、出身を問わず高級官僚に登用されるようになった。それ以前は、明治19年(1886)に高等官官等俸給令、20年(1887)には文官試験試補及見習規則が制定された。

武官任用制度の成立は文官任用制度よりはるかに早く、文官の制度より、20年以上前に確立した。軍幹部任用制度と国民皆兵制度早期確立こそ、文官に対して武官が軍の統帥権確立を強く主張できた要因である。

士官学校制度の歴史をさかのぼると、明治元年に京都に設置された兵学校が起源である。後に兵学所と改称され大阪に移転して兵学寮となり、明治4年東京に移転した。明治6年徴兵令の施行で国民皆兵による天皇直属軍が編成されたことに続き、1874年(明治7年)に陸軍士官学校条例により、陸軍士官学校が開校された。当初の教育制度は大村益次郎が推奨したフランス式によって、フランス陸軍から招聘した教官が指導し、以後明治10年代に軍制はプロシア式に変更され、1887年(明治20年)にプロシア式の士官候補生制度になる。

日本軍が維新以後10年で朝鮮半島を開国させ、その10数年後に清国を凌駕するアジアの兵力を持ち得たのは、軍官僚組織を早期に整備したことが大きい。

一般論を言えば、軍令のみならず、軍政、軍制は軍事を専門とする官僚でなければそれを指導することは不可能である。軍務は専門性が強く、軍事専門家を系統的に教育しなければ、軍以外の文官からは軍指導者は育たない。平等な省卿が並立する体制の下で、軍が内閣から独立する事は必然であった。後述の様に桂太郎は参謀本部独立が「自然の空気」と述べたが、軍官僚が文官から独立することもまた自然の空気であったはずである。

その後参謀本部は天皇直属の軍令部として内閣、文官から独立するが、明治18年の「内閣職権」⁸³から憲法制定後の内閣制度にかけて、軍機・軍令に関する総理大臣の権限が変更された。軍機・軍令に関しては、内閣職権では、軍は上奏事項について内閣総理大臣に報告すべしとなっていたが、内閣官制では、天皇を経て総理大臣に下付するとなり、軍政への総理大臣の関与が有名無実となった。内閣官制には陸軍の主張が強く反映したものである。

憲法によって一般統治権と軍の統帥権が分離された。さらに内閣官制第7条により、軍の統帥権は内閣総理大臣の輔弼事項の例外とされた。

本来、国务大臣は憲法上、帝国議会に対してその責任を負うが、権力分立の外側にあった帷幄機関はその責任がなかった。また、帷幄上奏が認められていたのは、軍事のうちの軍機・軍令に関する問題のみであり、残る軍政に関しては陸軍大臣・海軍大臣が国务大臣の一員として内閣総理大臣を通じて上奏すべき問題とされていた。

これは後に、1907年(明治40年)勅令によって、副署規定を「公式令」に移し、

⁸³ 明治18年「内閣職権」第五條 凡ソ法律命令ニハ内閣總理大臣之ニ副署シ其各省主任ノ事務ニ屬スルモノハ内閣總理大臣及主任大臣之ニ副署スヘシ 第六條 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付時々状況ヲ内閣總理大臣ニ報告スヘシ 但事ノ軍機ニ係リ参謀本部長ヨリ直ニ上奏スルモノト雖モ陸軍大臣ハ其事件ヲ内閣總理大臣ニ報告スヘシ
明治22年「内閣官制」では 四條 凡ソ法律及一般ノ行政ニ係ル勅令ハ内閣總理大臣及主任大臣之ニ副署スヘシ 勅令ノ各省専任ノ行政事務ニ屬スル者ハ主任ノ各省大臣之ニ副署スヘシ 七條 事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨ニ依リ之ヲ内閣ニ下付セラルルノ件ヲ除ク外陸軍大臣海軍大臣ヨリ内閣總理大臣ニ報告スヘシ

各省大臣の単独副署が廃止され、全ての勅令に内閣総理大臣が副署することになった。これによって内閣総理大臣の職権は明示されたが、軍はその代わり、軍令第1号⁸⁴によって、軍令は総理大臣の管轄外であることを明確にした。

1907年(明治40年)9月12日制定の軍令第1号「軍令に関する件」は統帥権の独立を明確にした。更に元帥や軍事参議官にも帷幄上奏権を認めた。

これ以降、純粹たる帷幄機関の代表である参謀総長や軍令部総長のみならず、國務大臣である陸軍大臣・海軍大臣までもが、本来は内閣の管轄である軍政一般に関する問題までを統帥権の一部と位置づけて帷幄上奏を行った事や、両大臣が軍部大臣現役武官制によって現職の大将・中將に限定されていた事から、軍部が政府・議会を軽視する風潮を生み、結果的に軍部の暴走を招く一因となったといわれてきた。

その端緒はすでに記したように、太政官制初期から見られた。明治2年から機務事項は天皇直屬に上奏すべしとすることが慣例化しており、大元帥に直屬する軍組織にとって、軍制、軍政が一般政務から独立することは何ら問題とは感じていなかったはずである。憲法体制下においても、太政官制下における法令や慣例はそのまま有効であったからである。

(3) 太政官官等表に表れた武官の独立

軍官僚組織の独立は従来、統帥権独立と同義に理解された⁸⁵。統帥権は軍の指揮権であり、これは独立国であればいかなる国家でも不可欠な兵権である。日本語としての統帥権独立はさまざまに理解されてきた。軍令のみが軍政から独立することを指す場合、陸海軍省すべてが内閣から独立している場合、建前

⁸⁴「軍令に関する件」軍令ニシテ公示ヲ要スルモノニハ上諭ヲ附シ親鈴ノ後御璽ヲ鈐シ主任ノ陸軍大臣海軍大臣年月日ヲ記入シ之ニ副ス これこそ軍自身が、軍令が超政治的意味を有すると宣言し、政府がそれを承認したものであった。

⁸⁵ 統帥権独立は統帥権が政府の他の権力から独立していることを指す。大統領制は立法府と行政府が互いに牽制しあうが、軍令は大統領の下にあり、議会からは独立している。立法府と行政府が融合する議院内閣制の場合も統帥権は政府にある。立憲君主制の場合、元首である君主の下に統帥権はあるが、君主も憲法に規制を受けており、軍政、軍制は議会の承認を受ける。ただし、軍令は政府の指揮下にあるを常とする。

としてだけの天皇統帥であり、実態は軍官僚独裁であるとするものなどがある。そもそも統帥権独立は明治国家において如何に形成されたのか。

明治維新は天皇親裁の大原則の下で、君主は政府と一体でなければならなかった。君主が軍の大元帥であり、かつ軍を含む総ての統治権を総攬することが日本の国体である。統帥権独立は天皇親裁が実体的に運用されておれば、政府の他の機関から独立することは自然であった。

太政官制が成立される以前、総裁、議定、参与の三職、八局制がとられた事はすでに述べたところであるが、三職、八局制の元において、軍はどのように位置づけられていたのか。同年の職制表では、有栖川宮熾仁親王が総裁兼東征大総督であり、三條実美、岩倉具視が副総裁、輔弼が中山忠能、正親町三條実愛である。海軍総督に嘉言親王、大総督参謀に西郷隆盛など4名が名を連ねている。軍は軍事事務局として八局の一局にすぎない。大総督とは君主が軍令を委任した場合におかれる軍の総司令官である。大元帥の名称は天皇には未だ使用されていない。三職、八局制の政体は天皇親裁の形式ではなく、軍を総裁である大総督に、政は副総裁である議定に委任した体制であった。

太政官制が始まった元年閏4月の政体書体制において、軍は太政官7官の中の1つである、軍務官将官が太政官官制のなかで、一等陸海軍将から三等陸海軍将まで位置づけられた。同様に2年7月と同年8月の官制改革の中でも、兵部省は太政官の省の1つとして文官と同一の職制表にあった。

兵制の官等表に変化が表れるのは、廃藩置県後である。明治4年7月28日、兵部省官等表の中に、大元帥の表記がある。大元帥の下に元帥が1等官、大将が2等官、13等官の軍曹までの表記がある。兵部省は大元帥である天皇の元で、太政官官制表のなかでは独立している。明治5年の海軍省官制表にも大元帥の表示がある。

天皇の服装は古唐服から明治3年から洋装となる⁸⁶。翌明治4年の官制表で

⁸⁶ 明治4年9月4日侍従一同へ服制更正の勅諭「朕推ふに国俗なるもの、移換以て時の宜しきに随ひ、国体なる者不拔以て其の勢を制す。今衣冠の制中古唐制に模倣せしより流れて、軟弱の風をなす、朕甚だ之を慨く、夫れ神州の武を以て治むるや固より久し、天子親ら之が元帥と為り、衆庶以て其の風を仰ぐ」『歴朝詔勅録』下

は、陸海軍それぞれが大元帥の元で独立すると、天皇も軍服を着用するようになった。

明治4年以降、正院の事務局として内閣議官である参議が政務を掌握するが、すでにこの時期において、軍が正院とは一線を画して天皇の元で独立した存在となった。以後陸海軍官制表には、憲法制定時まで大元帥の表記はないが、天皇が大元帥である事は自明であった。

従来、統帥権独立の制度は、1878(明治11)年12月の参謀本部条例制定による参謀本部の設置を起点とする見解が多かった。

参謀本部設置は桂太郎が主導したといわれている。しかし、そうではなかった。自伝にはつぎのような記述がある。「此の年の十二月に、参謀本部は天皇の直轄たらざるべからずとし、純残たる軍事を陸軍省と引き分け、軍命令は直轄となり、軍事行政は政府の範囲に属すべしといふ自然の空気が起こりしなり」⁸⁷桂太郎は、第六局から参謀局に改編した事は桂の建議であるが、参謀本部として独立することは「自然の空気」であったと述べている。桂は続けて「本来参謀本部は軍事行政を整頓し、その残余を参謀本部の事務なりと推考せしに、この全体の意脚とは反対したれども、俗にいふ田を往くも畔を往くも同じ道理なりと決心し、最初参謀本部御用係を命ぜられ、同本部の組織に参与し、此時を以て陸軍少佐に進み、次で同本部管西局長に補せられたり」⁸⁸ことを目的に兵部省に陸軍参謀局が設けられた。明治6年参謀局が第六局に改称し、参謀局条例が制定された。これが軍令機関の嚆矢である。その時期は官等表において武官が独立し、かつ官等表の最上位に大元帥が設置された時期と符合する。明治4年から6年までの時期に統帥権が独立したとする事は桂の見解である。

(4) 武官と文官の対立と妥協

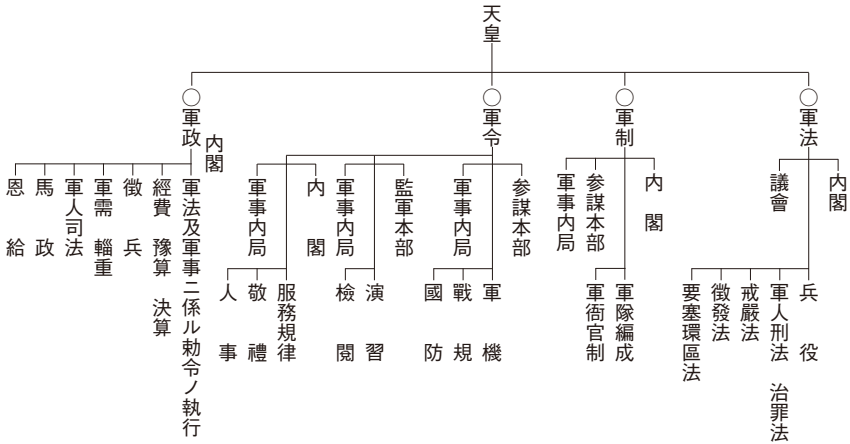
参謀本部が独立しても文官が兵権に全く関与せず軍が意のままに武力発動をしたわけではなかった。

壬午軍乱後軍は朝鮮との開戦を進言したが、文官が反対して朝鮮公館への襲

⁸⁷ 宇野俊一校注『桂太郎自伝』平凡社 平成5年4月9日 82頁

⁸⁸ 同上書95頁

図5 陸軍が文官に提出した軍機構図



前掲井上毅「陸軍提案案ニ付意見」より

撃という主権侵害に対して日本は無策であった。これを民権派が強く批判した。

明治15年8月16日「13日能久親王亦書を両大臣（三條，岩倉具視）に致して曰く，朝議若し開戦に決せば，予をして直に朝鮮に赴かしめ，万死を以て…清国との交戦の避くべからざるを述べ，戦備を整ふるの急務たるを説き，陸海軍両省に内命あらんことを請ふ…19日参議山縣有朋は書を実美に呈し，日清両国の現在及び将来を説き，清国と戦ふは今日を以て好機と為すことを論ず…唯陛下の之れを採択せらるゝをこう冀ふのみと」⁸⁹ 戦闘行動の発動に対して軍令は文官によって，この時期においては制御された。

文官と武官の軍制をめぐる対立は憲法制定時に表れた。

図5は陸軍が提出した軍の指揮命令系統である。軍が提出した軍政意見について，井上は軍機構図の中に「軍隊編成ハ独乙ニテハ法律ニ抛リ 壘国ニテハ軍令ノ一部トス 若シ壘国ニ抛レハ軍衛官制ハ別チテ軍政ノ一部トスヘシ」⁹⁰と注記したが，井上の見解は単に意見表明するにとどまった。

陸軍案では軍令は統帥事項であり，陸海軍大臣の副署も不要である。軍の

⁸⁹ 『明治天皇紀第五卷』767頁

⁹⁰ 井上毅「陸軍提案案ニ付意見」明治21年4月『井上毅伝史料篇第1』20頁

編成を意味する軍制は外国では法律を以って定めているが、これも陸軍案では、天皇大権事項である。ただし事項によっては内閣の議と枢密院顧問の諮詢がいらぬこともないと述べた。軍政、軍法は一般行政事務と同様である、と井上は論評している。しかし陸軍案の図では井上の評価とは別に矛盾したものとなっている。すなわち陸軍案では軍法は内閣と議会の職務事項になっているが、軍法も軍政であり、軍政は天皇直轄事項として内閣を経ない扱いとなっている。したがって、陸軍案は勅令は無論、勅令以外の軍法も軍から直接天皇に上奏し、裁可を受けた後、事後に内閣を経ると理解できる図になっている。軍政自体は軍内局の職務事項である。軍令を諸官部局は参謀本部における軍内局である。陸軍が示した図2は軍制を含めて軍内局が軍全体を取り仕切る組織図であった。陸軍は参謀本部、監軍部、陸軍省自体をも同一とみなし、一つの独立した機関とみなしていた。現実には常に法に先んじているのが通例であり、軍に関するあらゆる事項は、憲法制定期ではなく、参謀本部成立以前から慣例化していたと考えて差し支えない。

井上毅は、陸軍の見解を批判して、明治21年に、明治陸軍大臣は内閣の一員であるにも拘わらず軍衙とみなすと述べた。「軍事内局ノ権限張大ニシテ内閣と相朱頡頏スルノ日アルヲ見ン」⁹¹と将来を鋭く予見した。

内閣は君主の諮問機関にすぎず、政府は国家そのものである。従って議会や政党が政府に入り、軍の機密が民党に漏洩することを排除しなければならないとする勢力が、政府に力を持ち、これが主要な見解となった。議会開設以前において、軍令だけでなく、軍制、軍政は軍官僚以外の行政府から独立し、君主の下でのみ軍は統一された。そして、軍以外の行政府高官はこれに介入できない仕組みが憲法制定以前にできあがっていた。

そもそも議会と政府が融合した議院内閣制では軍の文民統制によって統帥権濫用を回避しなければならない。ところが明治の政体は君主が軍のトップである大元帥とし、かつ統治権を総攬する政体である。“憲法によって統治する”が、内閣において軍務大臣を統括すべき総理大臣の職務権限はあいまいで、軍への

⁹¹ 井上毅同上書

影響力はないに等しい。これが、統帥権濫用を招いたものである。軍令のみが君主の下に独立し、軍政、軍制は議會、文官の規制を受けるといふ、憲法制定以前における井上毅ら文官の理解は次第に消滅し、すべての軍関係の事項は文官から独立する、これが日本の統帥権独立であった。

軍令部、参謀本部は、軍令が、帷幄の中、有事軍事作戦上のことであり、陛下の大権にあるが軍隊や艦隊の編成権、すなわち軍制や軍政の権限が内閣にあるとする文官とすべて天皇大権として政府から独立しているとする考えが対立したままで、憲法制定以前において玉虫色の決着が図られた。

陸軍は、参謀本部だけではなく陸軍自体も閣議に拘束されないとする主張を展開する。文官はこれを批判するが、陸軍はあくまで軍全体を軍衛とみなし、文官から独立する主張を行った。表4に統帥に関する明治初年の事項を示した。

憲法草案作成の中心となった井上毅は、軍政に関しては陸軍の見解に従うだけであり、憲法の軍制、軍政に関する陸軍案に対して「陸軍提出案ニ付意見」として伊藤博文に意見を述べるに留まった。陸軍の軍制、軍政意見は、平時の兵額（軍事費）は軍制の一部でありもっぱら天皇大権に属し、また軍幹部官制も親裁に属し内閣閣議を経ず陸軍大臣の責任で勅令で宣布するとするものであった。また陸軍案では陸軍省自体を大元帥に直属し、参謀本部と同一とみなした。井上毅は、軍令は天皇大権に属するが軍制、軍政は國務事項であり、内閣閣議を経るべきであると述べた。また井上は陸軍大臣はあくまで一人の國務大臣であり、陸軍省の見解は陸軍大臣を軍衛とみなすものであるとしてこれを批判したがこの批判は軍に至らず、伊藤博文に意見表明するにとどまった。軍令についてのみこれを統帥事項として、陸軍の主張を容認した。陸軍の主張と文官を代表する井上毅の主張は対立したまま玉虫色の決着がなされ、以後帝国議會において軍事費聖域化をめぐる絶えず紛議となる。

以上のように、政府内における憲政に軍制を如何に位置づけるかについて文官と武官の間に意見の相違があったが、政府と議會の関係に関しても同様な混乱があった。

明治24年帝国議會の予算審議において、予算は天皇の裁可を受けて議會に提出しており、議會はこれを自由に討議できないという動議が官僚派から出され

表4 明治初期を中心にした統帥に関する主要事項

明治元年	三職制 職制上は天皇が大総督に統帥を委任 兵学校設立 士官学校の前身（京都から大阪、東京に移転、兵学寮）
明治2年	版籍奉還 兵部省将官が太政官制下官制下に入る 機務事項は天皇に直接 上奏可 大村益次郎は大久保利通らと直属軍隊をめぐって「大論議」
明治3年	薩長土三藩による近衛兵が設置、東西両鎮台が設置
明治4年	廃藩置県 職制に大元帥を表記 陸海軍武官の職制が文官と区分される 徴兵規則の施行 各府藩県1万石5人を徴兵 陸軍参謀局設置
明治5年	陸海軍二省設置
明治6年	徴兵令が制定 参謀局が第六局に改組
明治7年	陸軍士官学校開校
明治8年	軍制綱領を公布
明治9年	海軍兵学校開校
明治10年	西南戦争 参謀総長有栖川宮熾仁親王と内局の不統一 山縣参謀本部長就 任へ
明治11年	竹橋事件 陸軍は軍事費削減に危機感—参謀本部設置へ 参謀本部条例制 定 同年監軍本部設置 軍令が独立
明治15年	陸海軍は清国との交戦が好機と上奏 陸軍大学校開校
明治17年	国防会議設置
明治18年	国防会議を帷握の中 内閣職権には内閣総理大臣の副署が明記され軍令 に関する特記事項はない
明治21年	参軍制 参謀本部を一官衙
明治22年	内閣職制 軍令は内閣総理大臣の副署は不要 報告のみとなる
明治26年	戦時大本営条例
明治27年	大本営設置 日清戦後解散
明治37年	大本営設置 日露戦後解散
明治40年	軍令第一号「軍令ニ関スル件」内閣総理大臣は軍令から排除を明記

た。軍事費だけでなく一般予算も天皇大権に属するのであり、議会は審議することも違法だという主張があり、採決の結果、少数の差でこれは否決された。このように政府と議会、政府内の軍事費、軍政、軍制の取り扱いについて、基本的な理解と解釈の相違があった。衆議院で投票の結果、政府予算は天皇の名

で提出されるのであり、天皇大権に属しこれを議論することも違法とする者125票、予算を議論できるとする者141票であり、その差はわずか16票であった。衆議院議員でありながら自らが議会で予算を議論できないとする議員が約半数いたことは、いかに議会において憲法が理解されていなかったかを示している⁹²。天皇大権と議会の関与の問題は憲政の初期からあいまいな理解が行われていた。

以上のように、天皇大権と憲法第4条の矛盾は、議会開設当初から内在するものであり、かつ明治維新以降における日本の政体に固有の矛盾が内在したものであった。

小 括

近年、戦後生まれの研究者は、明治憲法下の天皇親裁は建前だけに過ぎず、実態は百官分任体制や多元的統治体制と定義するようになった。諸官に委任する分任体制が天皇親裁の実態であるとする見解である。他方、軍による統帥権濫用問題は昭和の一時期に表れただけの異胎、鬼子であり、日本人が愛すべき国体は明治前半期にあったという理解もある。

これらの見解は、明治以降の天皇の性格を、神祇を執り行う神官としての側面のみを強調し、政務・軍務の最終責任をとらない存在とする。従って、現実政治においては、君側の奸臣にあらゆる責任が帰属するとする史観とも相通するものがある。これらの天皇観は、天皇の政治責任を弁護する国体理解であり、天皇の存在を過少評価するものであった。それは果たして天皇親裁の実像であるのか。

本稿では限られた史料の中で、可能な限り天皇親裁の実像に迫ろうとした。天皇は明治太政官制時代においても、常に政務、軍務を総攬・統帥する存在であり続けた。親裁の形式には幾多の変遷があったが、決して建前だけの天皇親裁ではなかった。

⁹² 『衆議院議事録』明治24年67～69頁

軍にとって天皇は、太政官制下においても独立した存在としての大元帥であった。天皇が軍の大元帥であること自体、軍政の独立を意味するものであった。しかし、軍政に関して、軍外の部局が如何に関与するかについて文官から異議があったが、武官の見解を変えるに至らなかった。井上毅が危惧した様に、軍は軍全体を一つの軍衙と見なし、これを聖域として文官の関与を排除する事となったが、その事は憲法制定以前の日本においても、君主親裁を前提とした日本の国体として当然であった。

軍令のみならず陸海軍省全体が政府から独立し、天皇の下で統帥されるという軍の見解に根拠を与えたものは、行論のように一定の根拠があった。要説するとそれは以下の諸項である。

1. 明治2年の太政官職制以降、機務事項は直接天皇に上奏し、太政官を通さない慣例があった。
2. 武官登用制度はすでに維新直後から整備されていた。また武官任用試験制度は文官任用試験制度より10年以上早く成立していた。
3. 武官官吏等級表が文官官吏等級表から分かれて、明治5年から明治6年にかけて独自の等級表となった。
4. 武官の勅任官、奏任官の数が文官に比べて圧倒的に多く、予算額でも、幹部人員数でも貧弱な他省の関与を、軍は排除する力を有した。
5. 陸海軍(卿/大臣)の長は他の省(卿/大臣)と同格とは言えず、しかも、内閣総理大臣は國務大臣と同格であった。憲法制定以降の内閣官制において、軍令は内閣総理大臣の副署も不要となった。その結果、内閣の中で軍が聖域化、独立する事は必然的な帰結であった。
6. 軍高官は徴兵令制定以降、大量に動員される軍人の指導者であり、しかも命をかけて国家を護持する軍高官は戦争の度に称賛され、叙勲によって死しても名誉となった。彼らは、政争や汚職を行う文官高官とは比較にならない、大衆から支持される特殊公務員であった。
7. 天皇は陸軍の進言により、明治初年から、宮中内外において常に軍服を着用し、陸海軍武官官吏等級表最上位の大元帥であった。親王も大元帥に次ぐ地位を与えられた。従って、同じ親任官、勅任官と雖も文官と武

官とは格差があると見られていた。

8. 大元帥の階級は軍官等表において明治4年兵部省官等表と5年海軍省官等表に記されている。明治4年以降も大元帥は天皇の称号であった。

以上のように、天皇親裁の下で、軍高官は命を賭して国家を守る特殊公務員のトップとして、統帥権独立を主張するには十分な根拠と必然性があった。

また、統帥権独立はすでに太政官制の初期から内在するものであり、ある日突然統帥権濫用が始まったものではなかった。

ただし、憲法制定以降において、君主、政府、議会の役割が、有機的・統一的に理解されなかった事が、結果として統帥権濫用を招いた事は歴史的事実であり、そのことは文・武官僚制度そのものとは別の次元の問題であった。

日本の官僚制度成立後、文官はあくまで国家と元首のために、武官なみに“生命を賭す”ことが使命となった。そして“生命を賭す”という言葉だけが、官吏の模範的職務行為を意味する慣用語として後世まで残った。