

明治維新と天皇親政（3） — 明治太政官制と「公議」 —

勝田 政治

キーワード… 明治維新／天皇親政／公議／明治太政官政

はじめに

近年の明治維新史研究では、「公議」が重要視されている。「公議」を重視する代表的論者の三谷博氏は、最近の著作『維新史再考』（NHK出版、二〇一七年）で次のように述べている。

・（幕末）政治課題を集約する象徴は、「公議」「公論」、および「王政」であった。幕末十年の政治動乱はこの二点を軸に展開……「公議」「公論」という語をキーワードとして重視する（四～五頁）

・ 王政復古を実現した時、新政府の指導者（は）……全国政権を天皇の下に統一し、「公議」を体現しうる国制を設けようとする点で、大まかな合意はあった……議政官下局…公議所……新政府は、その寄合い所帯という性質上、政府の内部でも、諸藩との関係でも、決定を「公議」・「公論」に拠るほかはなかった（三〇六・

三一四・三一六頁）

幕末維新の政治課題は、「公議」と「王政」（天皇親政）の二点であった。明治新政府はとくに「公議」を体現する

「国制」の創出を図って、議政官下局や公議所を創設した。政策決定は「公議」に依拠せざるを得なかった、という主張である。しかし、一般書ということから、「公議」の内実や「国制」の具体的な内容までは論じていない。

また、最新の明治維新論である北岡伸一『明治維新の意味』（新潮社、二〇二〇年）は、次のように主張している。

明治維新のキーワードは公議輿論だった……（公議輿論が）明治維新となり、五箇条の御誓文となり、憲法制定、議会開設となり、政党政治の発展となった。明治維新はたしかに民主化であった（三二八頁）

明治維新による立憲国家の成立をもたらしたのは「公議輿論」である、と「王政」には触れずに「公議」を特記している。

筆者は、拙稿^[1]で論じたように明治維新における「公議」と「王政」は並列関係ではなく、「公議」は「王政」に従属するものであり、「王政」という天皇親政が優位を占めていたと理解している。なお、筆者は天皇親政とは、「天皇が国家意思の最高・最終的決定権を掌握するという政治理念」と捉えている（前掲拙稿）。

本稿はこうした観点から、王政復古で誕生した明治新政府は、「公議」をどのように位置づけ、どのように制度化しようとしたのか、ということを官制（太政官制）のなかで検討することを課題とする。具体的には天皇親政のもとでの「公議」機関の変遷、および「公議」の内実を究明する。

「公議」の制度化については、主に公議所や集議院を対象として、稲田正次氏の古典的研究後、近年では山崎有恒・寺島宏貴・奥田晴樹・湯川文彦氏らの研究が挙げられる。公議所と集議院は、山崎氏が議員の思想や活動まで踏み込んで詳細に分析し、寺島氏は旧幕府の公議所との関連で論じ、天皇親政下の「公議」機関としての位置を明らかにしている。しかし、両氏とも公議所・集議院に求められた「公議」の内実と「公議」機関の廃止との関連に

ついでには、不鮮明と言わざるを得ない。

奥田氏と湯川氏は、「公議」機関を議事機関としてとらえ、公議所・集議院以外の議事機関も対象としている。とくに、奥田氏の著書は一般書ではあるが、議事機関に関する最も詳細な記述となっている。しかし、議事機関を奥田氏は「政治制度」としての実現、湯川氏は立法の「現実適合性付与」という観点からそれぞれとらえており、天皇親政との関連性は希薄と思われる。

こうした研究状況を踏まえて、対象時期は王政復古の慶応三（一八六七）年から太政官制の最後の改定となった明治八（一八七五）年までとする。そして、「公議」という文言が官制（職制・事務章程）において、どのように使用され、制度化されていたのかを明らかにし、天皇親政を理念とする明治政府における「公議」の意味を考察する。

一 太政官代三職制と「公議」

1 公議政体論

幕末における諸政治勢力の最大公約数的な政体構想が公議政体論であり、その構想は慶応三年七月の薩土盟約に示されていることは、現在定説となっている。そこで、周知のことではあるがこの薩土盟約を素材として、公議政体論のなかで「公議」がどのように位置づけられているのかを確認する。

薩土盟約³は、前文で「王政復古」による「政権一君二帰ス」ことを「大条理」とし、「制度一新、政権朝二帰シ、諸侯会議、人民共和」（傍線は引用者・勝田で以下同じ）をめざすものであると言う。そして、具体的な構想を次

の二項目で提示する。

①「天下之大政ヲ議定スル全権ハ朝廷ニ在リ、我皇国ノ制度・法則、一切ノ万機京師之議事堂ヨリ出ヲ要ス」、
②「議事院上下ヲ分チ、議事官ハ上公卿ヨリ下陪臣庶民ニ至マテ、正義純粹ノ者ヲ選舉シ、尚且諸侯モ自ラ其職掌ニ因テ上院ノ任ニ充ツ」。すなわち、「大政」を「議定」する「全権」を有するのが朝廷である。朝廷内に議事堂（院）を設け、「制度・法制」を「議定」する。議事堂は上下二院制とし、上院は公卿と諸侯、下院は「陪臣庶民」から「議事官」を「選舉」する、という「公議」政治の採用である。公卿や「庶民」をも含む、諸侯会議より広範な「公議」機関としての議事院構想である。

土佐藩と薩摩藩で議事院創設の合意はなつたものの、議事院（とくに上院）の内実（構成）までも一致してゐたわけではない。土佐藩の議事院構想について福岡孝弟は、慶応三年一月九日の越前江戸藩邸で次のように述べている。「今後の見込は、何れに議事院を開らき、上院下院を分ち、上は摂政公初内府公主宰に而、明侯御加り、下は諸藩士より草莽輩迄も出役に相成⁴」。上院は「摂政」（二条斉敬）と「内府」（徳川慶喜）が主宰し、諸侯のうち「明侯」が参加するというように、上院には摂政や徳川慶喜を含むものとしてゐる（この構想は慶喜の同意を得てゐる）。

これに対し薩摩藩では、大久保利通が議事院について一二月五日付の蓑田伝兵衛宛書簡で、次のように述べてゐる。「太政官ヲ設ケ、三職被置総督議定参与、人材御登庸賢侯有志公卿官武無差別、所謂衆議粹出、議事院ノ法ニ倣而、参与ノ職ニハ堂上地下之差別なく、陪臣草莽トいえとも人傑を以御拔擢⁵」。「総督」・「議定」（有志公卿と賢明諸侯）・「参与」（身分にかかわらない「人傑」）の三職を設け、三職会議は「議事院ノ法」に倣つて「衆議」を「粹出」するものとしてゐる。

「王政復古クーデターで設置される三職のなかで「議定」と「参与」は、議事院の議官（「議定」が上院、「参与」が下院）に想定されている。そして、一二月八日の大久保・西郷隆盛・岩下方平連名の岩倉具視宛「王政復古に関する建言書」で、「太政官代三職之公論ヲ以、大政を議せられ候」と述べているように、三職会議を「太政官代（議事院）」と称している。⁷ 上院は公卿と諸侯としており、徳川慶喜の無条件参加は認めておらず、また、撰閣制の廃止を意図しており、当然上院への撰政登用は否定する。慶喜の処遇をめぐっては今後、登用（土佐藩や越前藩など）か排除（薩摩藩）かで激しい対立が生じることとなる。

また、議事院設立の方式についても土佐藩と薩摩藩は異なっていた。福岡は、「有名諸侯」の「会同」で決議し、「簾前」の「誓約」で確定する。確定事項を他の諸侯に「垂問」し、欠席諸侯には朝廷より「通達」し、「違背者」は「追討」する（前掲の福岡発言）と言う。後藤象二郎も一月二五日に松平慶永に次のように述べている。

上京諸侯を被召、意見御尋に相成、其御答之御次第、御簾前之御誓ひに相成候は、夫に而大本相定可申候、夫より議事院等之事に相成、種々条目に至り、公議可相立儀と被存候⁸

土佐藩は、上京諸侯の会議で議事院設立を決議し、天皇の面前で「誓約」して確定する、という方式である。一方、薩摩藩は諸侯会議には諮らずに、クーデター参加者に議事院設立を直前に示して、クーデター方式で「叡慮」として発令することであった。

このように、公議政体論では、「公議」政治を体現するものとして、上下二院制の議事院が構想されたが、上院と下院の権限については、明確な規定はなされていない。そして、議事院の議官として、上院は「有志」公卿と諸侯（「明侯」・「賢侯」）、下院は公家・藩士から「草莽」も想定されていた。公議政体論とは、藩体制を前提とする政体構想であったのである。

2 王政復古クーデターと「公議」

慶応三年二月九日、薩摩藩と岩倉具視の主導で薩摩・土佐・安芸・越前・尾張五藩の軍事力を動員して、クーデターが実行された。「王政復古」が宣言され、幕府や摂関制を廃絶し「仮ニ総裁、議定、参与」の「三職」を置いて、「万機」を行うがその際は「至当ノ公議ヲ竭」せ、というのが「叡念」である、という「王政復古の大号令」が朝廷内（宮・堂上宛）に発令された。

ここに、仮の「公議」機関として、議事院としての三職会議（三職制）が創設された。しかし、三職のそれぞれの職掌、二院制として構想された三職会議（議事院）の上・下院の権限や議事規則などは明文化されていない。クーデター直後の三職会議の様子を見ていこう。

二月九日に最初の議事院（三職会議）として開かれた、小御所会議（徳川慶喜の辞官納地問題が議題）の内容を大久保利通は次のように記している。

小御所御評議、越公容堂公大論公卿を挫き傍若無人なり、岩倉公堂々論破不堪感伏、君公御議論、容堂公云々御異論、不得止予席を進ミ云々及豪論候、後藤中を取而論⁹

発言者は議定の松平慶永（越公）・山内豊信（容堂公）・島津茂久（君公）、および参与の岩倉具視・大久保利通（予）・後藤象二郎である。議定と参与が同じ議場で議論しているのである。上院（議定の諸侯）と下院（参与の公家・藩士）の区別はなされていない。

このことは、中根雪江「丁卯日記」でも確認できる。同日記は発言者について次のように記す。「中山殿より……叡旨之趣御発言……土佐侯大声を発して……公も又諄々として……弁論し給ひ……大久保一蔵席を進んで申渡し……岩倉卿……論弁を極められ……尾侯……答へらる、薩侯……答へられ……藝公……象次郎……論じて止まず¹⁰」。

議定は慶永・豊信・茂久のほか中山忠能・徳川慶勝（「尾侯」）・浅野茂勲（「藝侯」）が挙げられ、参与（岩倉・大久保・後藤）と同席している。

一二月一三日の議事院（三職会議で議題は「王政復古の号令」の修正問題）も「丁卯日記」は、「宮家」と「武家」の議定・参与はそれぞれに「議論」し、まとまったならば「官武一席」に評議していたと記している。⁽¹⁾ 「宮家」と「武家」は別個に「議論」したが、最終的には議定と参与は同席しており、上下院の区別はなされていない。

こうした状況において、議定の山内豊信は一二月二日に「議事ノ体」の開始（諸侯会議の開催）と三職会議の規則制定の建議（福岡孝弟の起草）を行う。建議は次のように言う。

僅二三四藩ト謀リ……朝廷大変革御基本被為建……新二三職被立置、官武一途議事ノ意ヲ興シ候儀幾乎御創業ノ功ニ齊シク、実ニ御盛拳不過之ト奉存候……然ルニ……聊更始一新ノ意ヲ闕キ、此儘ヲ以日ヲ重子候テハ……注目偏ナルヘカラス、早ク議事ノ体ヲ起シ、召ノ諸侯大ナル者ヲ會シ、其末タ來會セサル者ハ急ニ之ヲ召シ、且三職評議ノ規則ヲ建テ……朝廷之意、実ニ公明正大ニシテ偏固ナラサル所以ヲ顯ハスヘシ⁽²⁾。三職を設置したことは「官武一途」で「議事ノ意」を興すことに「幾乎」（いくらか）「功」があったが、「僅二三四藩」で「建」てたことは、「一新ノ意」を欠いて「偏」っている。そこで、「公明正大」であることを「顯ハス」ために、「議事ノ体」（諸侯会議）を開催するとともに、三職会議の「規則」を定めるべきである。

山内豊信は、「三四藩」（実際は五藩）による議事院設立は偏ったものであると批判し、「公明正大」を表すために諸侯会議の早期開催を要求している。土佐藩は前述のように、上京諸侯の会議での議事院創設を唱えており、諸侯会議を議事院の上に置く最高会議と位置づけていた。諸侯招集令は一二月一八日、「御下問之義被為在候ニ付、

迅速上京可有之¹³」と出されている。そして、小御所會議（議事院）が議定と参与の同席で行われたことから、上下院の区別などを明確とする「規則」の制定を求めたのである。

この山内建議を受けるかたちで、一月一日に土佐藩参与の後藤象二郎と福岡孝弟が「三職評議ノ規則」に関する建議¹⁴を提出している。同建議は冒頭で次のように言う。

今般、大変革ヲ以、更始一新ノ御制度被為建候ニ付、三職被立置、太政官議事所御設ケニ相成、天下ノ公議ヲ執リ、御政務被遊候御旨趣ニ候ヘハ……仮ニ御規則相立、上ノ議事所、下ノ議事所御取分ケニテ、官武一途、公平簡易ヲ旨トシテ、御大政相始リ候様可被仰付ト奉存候、右ニ付、三職分課ノ次第ヨリ、諸藩士被召出ノ次第相立不申テハ紛雜可仕候……公議ヲ執ルヲ主トシ、被召出候者ハ貢士ト被命

三職を設けて「議事所」を開設したことは、「天下ノ公儀」を採って「政務」を執行するという「旨趣」であり（「王政復古の号令」で表明された趣旨）、「議事所」は上・下の二院制とする。そして、「公議ヲ執ル」ことを「主」とする貢士を設ける。このように「公議」採用が「議事所」と貢士であるとし、次いで検討を要する事項として、「大政改革」・「議事所規則」・「三職差等分課」・「徴士貢士差別」・「諸侯会同盟約」など一六項目を列記しているが、具体的な提議は「議事所規則」のみである。

「議事所規則」では、上・下「議事所」の構成員と権限を次のように規定している。「上ノ議事所」は、総裁（親王）・議定（公卿・諸侯）・上の参与（公卿）で構成され、天皇は臨時の出席となる。「下ノ議事所」は徴士・貢士（諸藩士）と下の参与となっている。そして、議事の進め方については、まず、「上ノ議事所」から「下ノ議事所」に議案を下問し、「下ノ議事所」はそれを審議し、「上ノ議事所」に「建議」する。次いで、「建議」を受けた「上ノ議事所」では、議定が「覆議」（くりかえし評議する）して総裁が「断」ずる。

このように、国家意思決定権は「上ノ議事所」が掌握し（最終決定者は総裁であり、天皇は臨席のみとなっており、未だ天皇親政理念は表明されていない）、「下ノ議事所」は「建議」機関とされている。なお、これまで議事院としてきたが、これからは建議に用いられている議事所と表記する。

この後藤・福岡建議が出された同じ一五日、「參與之儀、自今堂上向、上ノ參與ト称シ、諸藩士、下ノ參與ト称候事¹⁵」、と参与の上下の区別がなされている。上下の参与が設けられたことは、議事所も上下二院制となったと考えられる。では、いつから実質的な二院制となったのであろうか。一月一八日、王政復古を外国に通告する布告文を議題とする議事所（三職会議）が開かれた。大久保利通の日記や「丁卯日記」に拠れば、上下二院制のもとで行われたのかは不明である。

二院制が確認できるのが、一月二三日の三職会議（議題は徳川慶喜の辞官納地問題）である。大久保はこの会議について、「是迄於小御所御評議之節ハ、下參與一同列席ニ而候處、此御評議より越土公より言上之旨有之、列席無之候事¹⁶」、と下の参与が議定らと「列席」できなくなった、と蓑田伝兵衛（藩庁）に報告している。「丁卯日記」も「徳川領地の返上論は」上院に盛ん……（返上を）非とするの議、下院に専ら也¹⁷」、と上下の二院制で行われた様子を記している。そして、翌日には上院の議定（公卿の中御門・正親町三条・長谷・万里小路）の「返上論」に対し、下院の下の参与（安芸・越前・尾張藩士）が三職会議とは別に個別に「百方手を尽し」強硬に反対を申し入れている¹⁸。論戦の結果、「議定職中ニおひて中山卿始メ動き候而、勢不得止¹⁹」、と「返上」の文字は削除される。

三職会議（議事所）の最終決定権は上院（上の議事所）の議定が掌握し、下院（下の議事所）は上院の下問に應じる機関である、という後藤・福岡建議の主張通りに運営されているようである。下院への下問については、翌慶

応四（一八六八）年一月二日の三職会議でも行われている。中根雪江『戊辰日記』は、同会議で会津・桑名藩上京問題と王政復古外国通告問題の二議案を、「下院へ御下け衆議之處」²⁰と記している。

「公議」政治を体现するものとして、薩土盟約の議事院（上下二院制）は、王政復古クーデターで三職制（議事院・太政官代）として創出された。議事院は当初未分化であったが、慶応三年二月末には、上下議事所として動き出したのである。そして、「公議」とは、「官武一途」というように、公家（「官」）と諸藩（「武」）の意思を意味していた。ところで、二月末までに就任した参与は、『幕末明治 重職補任』に拠れば三二名に達している。その内訳は、公家九名、藩主一名、藩士二一名である。²¹前述のように大久保利通は「参与ノ職ニハ陪臣草莽トいえとも人傑を以御拔擢」と言っていたが、「草莽」からの登用はみられなかった。

3 三職七科・三職八局と「公議」

議事所（太政官代）として、三職会議が動き始めた慶応四年一月三日、山内豊信は徳川慶喜も加えて「朝廷ノ御規則」を制定することが、「今日ノ急務」であるという建議を行った。²²議事所規則をはじめとする「朝廷ノ規則」は未整備であったのである。この山内建議の同日、鳥羽・伏見の戦いが始まり、翌四日には嘉彰親王（仁和寺宮）を征討大將軍に任ずる勅命が出された。そして、七日には議定・参与と在京の諸侯が小御所に招集され、徳川慶喜追討令が「勸慮」として発令された。一日には諸侯に対し次のような沙汰書が出されている。

兼テ被召設候儀ハ、全公平ノ衆議ヲ可被為採思召之所、豈図ランヤ突然干戈ニ至リ、終ニ大令被發候通ニ付、
各国力相応人数引纏、速ニ上京可有之御沙汰候事²³

前年一二月一八日の諸侯招集令（前述）は「公平ノ衆議」を採るためであった。しかし、「突然」の戦乱（「干戈」）

によって慶喜追討令が出されたので、軍隊（人数）を引き連れて上京せよ、という率兵上京の命令である。鳥羽・伏見の戦いは、諸侯を「公平ノ衆議」を採る最高会議の構成員から、軍事力を提供する存在に変えたのである。「公議」採用のための諸侯会議は中断され、以後開催されることはなかった。

諸侯会議が中断されるなか、一月一七日に三職の職掌などを定めた「三職分課」⁽²⁾（三職七科制）が制定されている。前述の後藤・福岡建議の具体化であった。まず、三職の職掌と分課は次のように定められた・

総裁は「万機ヲ総裁シ、一切ノ事務ヲ決ス」、議定は「事務各課ヲ分督シ、議事ヲ定決ス」、参与は「事務ヲ参議シ、各課ヲ分務ス」である。分課では、神祇・内国・外国・海陸・会計・刑法・制度の七課（科）となっている。後藤・福岡建議は、軍務・用度、外国、制度の四課を挙げたので、神祇・内国・刑法の三課が追加されている。

「万機ヲ総裁シ、一切ノ事務ヲ決ス」とされた総裁ではあるが、政務を分担する各課（七科）の議決権は、「議事ヲ定決スル」とされた議定にある。これは、十二月の三職会議（議事所）で見たように、「上ノ議事所」の議定が会議の決定権を掌握していたことの明文化である。「三職分課」は総じてすでに開かれ、議定が決定権を握っていた三職会議に基づいて、作成されたものと考えられる。総裁の名目的規定や天皇に関する規定が全くないことも、このことに関連するであろう。

しかしながら、「三職分課」で新たに登場した規定も存在する。副総裁と徴士・貢士である。副総裁は、各課の人員を示す達のなかで、総裁（熾仁親王）の次に記されている。したがって、職掌は明記されずに議定三条実美（外国事務総督兼任）と同岩倉具視（海陸・会計事務総督兼任）の名前が挙げられているのみである。副総裁の設置経緯を示す史料は見当たらず、その意図は不明と言わざるを得ない。総裁の熾仁親王が東征大総督に兼任で就任

するのは、後述のように二月九日である。九日以後の副総裁設置ならば、総裁の出陣による京都不在に対応する措置であろうが。

また、一月二五日に木戸孝允が同月二七日に大久保利通が、それぞれ「総裁局顧問」に任じられている⁽²⁵⁾。「総裁局」は、その後の二月三日の三職八局制（後述）で設置される部局であるが、すでに登場しているのである。「総裁局」は三職八局制以前に設けられていたのか否か不明である。

次に、徴士・貢士に移ろう。両者とも名称のみならば、すでに後藤・福岡建議で「下ノ議事所」の構成員として掲げられていたが、「三職分課」で詳細にその規定がなされている。徴士は諸藩士や「都鄙有才」から「選挙拔擢」し、参与に任じて「下ノ議事所」の「議事官」、もしくは各課の掛とする。「選挙ノ法」は「公議」によって「拔擢」するものとする。「公議」と言っても政府内の「公議」ではない。これに対し貢士は次のような規定になっている。

諸藩士、其主ノ選ニ任セ、下ノ議事所へ差出者ヲ貢士トス、則議事ニ興リ、輿論公議ヲ執ルヲ旨トス

貢士は「輿論公議ヲ執ルヲ旨」として、諸藩から選出し（四〇万石以上の大藩は三名、一〇〜三九万石の中藩は二名、一〜九万石の小藩は一名）、徴士とともに「下ノ議事所」の「議事官」するものである、すなわち。「公議」採用として位置づけられたのが貢士であり、その「公議」として想定されていたのは各藩の意思であった。戊辰戦争の勃発により、前述のように「公平ノ衆議」を採るための諸侯招集が断念された状況下、各藩の意思を集約する必要から貢士が制度化されたのである。政府はこれまで上下の議事所を一体として、公武の「公議」機関として位置づけてきた。ここに貢士と徴士を「議事官」とする下の議事所を、「公議」機関として特化し、藩の意思を「公議」としたのである。それは、公家が「公議」から除かれたことを意味するであろう。

上の議事所が下の議事所に下問して裁決するという、慶応三年一二月の後藤・福岡建議はここに基本的に実現し、「公議」に基づく議事制度がスタートする。一月二八日に東征が決定された経緯について、中根雪江『戊辰日記』⁽²⁶⁾は次のように記している。

此日(二七日)於官代……下參與不殘御呼出に而、岩倉殿被申聞候……関東御征伐之大兵を被挙候御決評なり……右に付熟考之上見込通りも有之候は、明朝申達様御演達有之(一一九頁)

廿八日今日於官代関東御征伐御決定之議事有之、下參與之面々意見御尋に付出席之上、座中中根雪江より及御答候……御征伐当然之御儀たるへき……衆議大同小異に而遂に御決評と相成(一二三頁)

一月二七日、副総裁岩倉具視が「官代」(議事所)に下参与を呼び出し、「関東征伐」(東征)の「見込」提出を求めた。翌二八日に「官代」で東征の「議事」を開き、下参与の意見が「大同小異」であることから東征を「決評」しているのである。下の議事所の「公議」を聴取し、上の議事所での決定である。

そして、二月三日に「親征」の令が発せられる。この経緯について中根雪江『戊辰日記』(一五〇頁)は次のように記す。

主上今日巳刻太政官代へ行幸被為在、御親征之儀被仰出之、御垂簾に而群議被為聴、下參與之向へも御下問有之、何も奉畏候段御請申上候

天皇が「太政官代」(上の議事所)へ「行幸」(臨席)し、「親征」についての「群議」を聞き、下参与へも下問した承を得て、「親征」の令を発している。後藤・福岡建議で天皇の上の議事所への出席は「臨時」とされていた。天皇は一二月九日の第一回小御所会議に出席したが、その後の議事所への出席は確認されない。「臨時」の出席の最初の事例である。

天皇親臨のもとで「親征」が発令された二月三日、三職七科制から三職八局制に改編²⁷されている。総裁局の新設である。前述のように「総裁局」という名称は、木戸を「総裁局顧問」に任じた一月二五日にすでに現れていたが、官制上に初めて明記された。総裁局は、総裁・副総裁・輔弼・顧問・弁事・史官で構成されているが、職掌は記されていない。「万機ヲ総へ、一切ノ事務ヲ裁決ス」という総裁と同じ権限を持つ副総裁をトップとしていることから、八局のなかでは最も中核を占める局であった。前述のように、その局の顧問に木戸と大久保が就任していたのである（二月二二日には大久保に代わって小松帯刀が、新たに後藤象二郎が就いている）。

総裁の有栖川宮熾仁親王が、二月九日に東征大総督となって二月一五日に出陣する。以後の実権は副総裁の三条・岩倉が握ることになる。また、輔弼には中山忠能と正親町三条実愛が就いている。岩倉・中山・正親町三条・大久保・後藤という、王政復古クーデターを執行した人物が、政府の中枢を担う体制となったのである。

三職八局制は、このように総裁局の新設をもたらしたのであるが、「公議」の観点からも無視できない重要な改編であった。それは、三職七科制で「公議」機関として特化された下の議事所の改編である。下の議事所の「議事官」であった、徴士・貢士のうち貢士の規定は、ほぼ同文（「下ノ議事所へ差出す者ヲ貢士トス、則議事官タリ輿論公議ヲ執ルヲ旨トス」）であるが、徴士は次のように改定されている。

諸藩士及都鄙有オノ者、公議ニ執リ拔擢セラル則徴士ト命ス、參與職各局ノ判事ニ任ス、又其一官ヲ命シテ參與職ニ任セラル者アリ

徴士は、「參與職各局ノ判事ニ任ス」と これまでの下の議事所「議事官ニ在リ」という語句が削除されている。すなわち、下の議事所から徴士が外され、「議事官」は貢士のみとなったのである。換言するならば、「公議」機関である下の議事所で、貢士だけを「輿論公議ヲ執ル」官員とする制度となったのである。

この改編を経た二月一〇日、次のような貢士選出方法の達が出された。

一大藩 三員 一中藩 二員 一小藩 一員

右ハ、今般王政御一新被為仰出、輿論公議ヲ執リ候御趣意ヲ以、各藩ヨリ貢士トシテ、太政官へ指出候様被仰付候條、其御趣意ニ相基キ、国々国論ニモ可相代者、人選有之、指出候様御沙汰候事²⁸

王政復古による「輿論公議ヲ執」る「趣意」のもと、各藩から貢士を差し出すという「趣意」に基づき、今後は各藩とも「国論」（藩論）を代表する「者」を貢士として人選するようにせよ。「輿論公議」を各藩の意思とし、その「公議」を具現化するものとして貢士を位置づけたのである。したがって、三月二九日には次のような達が出されている。

各藩ヨリ貢士指出候御趣意ハ、先達テ御沙汰之通候處、主人議定或ハ參與等被仰付置候藩々ハ、勤役中其儀ニ不及候、尤在勤中タリトモ、貢士指出度輩は、勝手次第ニ相心得候儀被仰出候事²⁹

藩主が議定もしくは参与である藩は、必ずしも貢士を選出する必要はないと言ふ。貢士は、あくまでも藩論（「公議輿論」）を採るための官員とされたのである。前述のように一月一日に「公平ノ衆議」を採るための諸侯会議は中断されていた。諸侯に代わるものとして貢士が位置づけられたのである。

このように、貢士が藩論（「公議輿論」）代表者となる一方、徴士については次の達しが二月一日に出されている。

自各藩、徴士被仰付候者ハ、奉命即日ヨリ朝臣ト相心得、勿論旧藩ニ全ク関係混合無之御趣意ニ候間、此旨厚相心得可申事³⁰

徴士は「奉名」した即日から「朝臣」であり、「旧藩」には「全ク関係混合」がないものとする「趣意」を心得よ。

徴士は「公議輿論」である藩論から切り離されたのである。

二 政体書と「公議」

1 五か条の誓文と宸翰

王政復古の大号令では天皇の名が見えず、最初の官制である「三職分課」やその改編である三職八局制においても天皇は明文化されていない。王政復古とは、天皇親政の登場であると筆者はとらえており、拙稿⁽²⁾で王政復古と天皇親政の関係を考察した。明治天皇が即位したのは満一四歳であり、王政復古の時点では元服前であった。元服は慶応四年一月一五日であり、「三職分課」の二日前であった。この元服前後からようやく、天皇親政に関わる文言が現れてくる。最初の例が慶応四年一月一〇日の王政復古を外国に通告する「国書」である。ここで、「天皇」は「内外政事」を「親裁」すると表現され、この「国書」は一月一五日に六カ国（仏・英・伊・米・李・蘭）に手交された。そして、国内に向けて最初に天皇親政の理念が示されたのは、二月二八日に天皇が在京都の諸侯を学問所に招集して発した、次の詔書である。

朕夙ニ天位ヲ紹キ、今日天下一新ノ運ニ膺リ、文武一途公儀ヲ親裁ス、国威之立不立蒼生之安不安ハ、朕力天職ヲ盡不盡ニ有レバ、日夜不安寢食甚心志ヲ勞ス、朕不肖ト雖モ列聖之餘業、先帝之遺意ヲ継述シ、内ハ列藩萬姓ヲ撫安シ、外ハ国威ヲ海外ニ輝サン事ヲ欲ス⁽³⁾（後略）

天皇が「公儀ヲ親裁ス」という文言が、在京諸侯に示されたのである。ここでは、「公議」ではなく「公儀」となっている。しかし、後述の宸翰には「公義」と記されていることから、「公儀」や「公義」も「公議」と同じ意

味で使用されているとみなされる。なお、『戊辰日記』(二二四頁)所収の「詔書」では、この箇所は「親裁を以万機を断決す」となっている。総裁の職掌である「万機ヲ総へ、一切ノ事務ヲ採決ス」という、最終決定権は天皇に所属するという天皇親政の表明である。この表明後の三月九日、天皇は「太政官代」(上の議事所)に出席し、三職に蝦夷地問題を下問している。

こうした経緯を経た三月一四日、「広ク会議ヲ興シ、万機公論ニ決スヘシ」を第一条とする五か条の誓文とその趣意を説く宸翰が出される。誓文は、天皇が公卿と諸侯を率いて「天地神明」に誓い、公卿らに誓約を求めている。「万機公論ニ決スベシ」とあっても、前述のようにその二週間ほど前に「公儀(議)ヲ親裁ス」という表明がなされていた。

宸翰でも、「朝政一新……古列祖の盡させ給ひし蹤を履み治蹟を勤めてこそ、始て天職を奉して億兆の君たる所に背かざるべし、往昔列祖万機を親らし……私見を去り公義を採り、朕が業を助て神州を保全し、列聖の神靈を慰し奉らしめ」と述べられている。「古列祖」が「万機」を「親ら」行ったことを「履み」、「治蹟」を「勤める」とが天皇の「天職」であり、「私見を去り公義を採」ることとすると言う。

誓文と宸翰の両者からは、天皇が「公論」・「公義(公議)」を採って、「万機」を親裁するという、天皇親政理念が指摘できる。後年ではあるが、誓文にも関係した福岡孝弟は「誓文ノ大精神ハ……天皇御親政ノ下ニ於テ公議興論ヲ採納シ、天下ノ政治ヲ運用スルニアル」と述懐している。

誓文・宸翰が出された後の閏四月四日、誓文に「基」づいて天皇が「親裁」を行うという、次の「書附」が行幸先の大坂で公卿・諸侯に対して出された。

御誠誓ニ被為基、已後屢浪華ニ行幸、官代ヲモ被為置、万機御親裁、内外之大勢御統被為遊候叡慮之旨、被仰

出候ニ付、上下厚ク奉体シ、各々其分ヲ可盡御沙汰候事³⁶

2 政体書と貢士

五か条の誓文を「目的」として、閏四月二日に「政体」³⁷が制定される（布告文中では「政体」と記されているが、ここでは通称となっている政体書という名称を使用する）。

まず、「天下ノ権力、総テコレヲ太政官ニ帰ス」、とこれまでの「太政官代」から「太政官」と表記している。これは、「太政官代」が議事所であったことから、政府の官職全体を示す呼称として「太政官」を用いたことを意味する。次いで、「太政官ノ権力ヲ分ツテ立法、行法、司法ノ三権トス」、と三権分立制を取り入れて太政官を七官に分ける。「立法」権の議政官、「行法」権の行政官・神祇官・會計官・軍務官・外国官、「司法」権の行法官である。七官のなかで三職八局制と同じ名称は、神祇・外国・會計・刑法の四官であり、軍務は軍防の改称であるので、七官のなかで五官は継承となる。新設は、議政官と行政官であり、この二官が最も重要な位置を占める官職となり、総裁局と内国局は姿を消している。

議政官は上・下の二局制をとり。上局は「政体」・「法制」などを決議し、下局は上局の「命」（下問）を受け、「租税」や「駅通」の章程など一二項目の「条件」を「議」（審議）して上局に上申する。上局は従前の上の議事所、下局は下の議事所を引き継ぐものとなっている。上局には議定と参与、下局には弁事二名を議長とし、貢士を議員としている。

行政官は、新設の輔相（二名の議定が就任）と弁事（八局制の総裁局に設けられていた官員で一〇名）などで構成されている。輔相の職掌は。天皇を「輔佐」して、議政官の「議事」を天皇に「奏宣」（申し上げる）し、国内

事務を「督」(統率)し、宮中を「総判」する。この職掌から見ると、行政官は消滅した総裁局と内国局の後継として設けられたのであろう。

このように政体書によつて、三職のなかでは総裁が廃止されている。これは、天皇が「万機」親裁するという天皇親政理念が表明されると、これまで「万機ヲ総へ一切ノ事務ヲ採決」するとされた総裁の必要性が無くなったことによる。行政官に「万機親裁」する天皇を「輔佐」する輔相を設けた所以である。

存置された議定と参与は、両職とも議政官上局に所属する立法官となった。しかし、議定のうち二名は、前述のように輔相として行政官にも所属する。また、行政官の弁事は一〇名のなかで二名が議政官下局の議長となつている。三権分立制を導入し、立法官と行法官の兼任を禁じているが、立法・行政の完全分立とはなっていない。後述するように立法・行政の混合により、議政官は廃止されることになる。

それでは、政体書によつて「公議」はどのように位置づけられたのであろうか。政体書で「(議政官下局の)議員トス、議事ノ制ヲ立ツルハ、輿論公議ヲ執ル所以ナリ」、とされたのが貢士である。貢士規定の相違は、七科制以来各藩からの選出であつたものが、府・藩・県より選出することになつたことである。府藩県三治体制に基づき、藩のみならず府県にも「輿論公議」の対象を拡大したのである。

政体書での「公議」機関は、議政官下局(八局制の下の議事所の後身)となり、その議員である貢士が「輿論公議ヲ執ル」官員とされたのである。そして、天皇親政のもと国家意思決定プロセスは、議政官の議事(議政官下局の「公議」による審議を経て上局が決定)↓行政官の輔相↓輔相の奏宣↓天皇の裁決と定められた。政体書と同日(閏四月二二日)、「毎辰刻御学問所へ出御、万機之政務被為聞食候間、輔相ヨリ遂奏聞候様仰付候」と、「万機」の政務は輔相の「奏聞」により天皇が親裁する、という布告が出される。

議政官下局の議員となった貢士に対して早速閏四月二十九日、軍制・理財・東征の三項目について各自の「見込」を提出せよ、という「下問」がなされている。⁽³⁹⁾そして、五月二十四日に貢士は「貢士対策所」に建議せよ、という「貢士対策規則」⁽⁴⁰⁾が制定される。「対策」とは建議を意味している。同規則によれば、貢士は政体書で定められた「租税」の章程など一二項目の「条件」について、毎月五・一五・二五日に「建築」を「対策所」に持参することとされた。そして、建議にあたっては、「誇大空想之論」に涉ることなく、「時宜之適用」を主として「著実施行」できることが求められている。

下局議員としての定期的な貢士活動のスタートである。「復古記」六(二二頁)に拠れば六月五日に「租税」の章程、一五日に「駄通」の章程、二五日に「衣服」、七月五日に「造貨幣」、二五日に「定権量」の建議がなされているようである。しかし、定期的な「対策」も八月一日に「議事之体裁」の改正によって廃止される。以後は、上局からの「臨時」の「下問」に対する建議となる。

この間の五月二十七日、諸藩の「留守居役」を廃し、新たに「公務人」を設置して貢士が担当する、という達が出されている。⁽⁴¹⁾このねらいは、貢士を「国論(藩論)の代表を「職分」とする「公務人」として、「朝命ヲ奉シ、其藩論ヲ振起」させ、「朝廷之御趣意、諸藩之情実脈絡貫通」させるとあるように、朝廷(政府)と各藩の意思疎通を図ることにあった。

五か条誓文で掲げられた「広く會議ヲ興シ、万機公論ニ決スヘシ」という項目の内実は、政体書による官制においては、次のようにとらえられる。「万機」は、議政官上下局という「會議」で、上局の下問を受けた「公論」(輿論公議)を担う下局の貢士の議を経て、上局が決定し、最終的には天皇によって「断決」される、という天皇親政に基づく「万機」決定方式である。まさしく、「公儀(議)ヲ親裁」するものであり、「公議」とは具体的に

は「藩論」を意味していたのである。

三 公議所と「公議」

1 議政官の廃止

八月二〇日、「公務人」は「公議人」と改称される。そこでは、「公議人」は「議員ニシテ、朝命ヲ奉承シ、藩情ヲ達スルヲ旨」とするとある。これまでの「議員」は貢士であった。それが「公議人」となったのである。貢士の名称の実質的廃止となろう。議政官下局の議員は、貢士から公議人となったのである。

各藩に公議人の選出が求められていた九月一九日、議政官が廃止される（議政官の行政官への合併）。通達文は次のように言う。

議政、行政之分別ヲ以テ議事ノ制可被為立筈之處、自然実情ニ於テ議政亦行政之事ト相成、立法官、行政官ヲ相兼候様成行、遂ニ議事之制難相立候……姑ク議政官ヲ被廢、議、参両職並ニ史官共、其儘ヲ以テ行政官ニ入り……別ニ議事之制取調候一局ヲ開キ、大ニ右制御興立可有之様被仰出候事⁴²

「議政」と「行政」の独立により「議事ノ制」を立てようとしたが、「実情」は両者が混合し、「議事之制」を立てることが困難となったことから「姑ク」議政官を廃止する。議政官上局の議定・参与・史官を行政官に移すとあるが、議政官下局の貢士については措置が記されていない。貢士の後身である公議人は存置されたが、その所属先が削減したのである。

行政官が立法官を吸収合併するものであり、三権分立制の放擲である。通達文は「即時政体書変革ニハ不相成

候」と述べているが、明らかに政体書の「変革」であった（その後、翌二年四月一二日に議政官は復活するが、一カ月後の五月一三日に再び廃止される）。

政体書体制での議事制度樹立が困難となったのである。「議事之制」を興すために別に「議事之制取調候一局」を設け、改めて議事制度樹立に向けての模索が始まる。「議事体裁取調方総裁」に山内豊信、「取調御用」に秋月種樹・福岡孝弟・大木喬任・鮫島尚信・森有礼・神田孝平（福岡は九月二七日に依願免職）が任命されている。

この二日後の九月二一日、行政官から改めて「議事之制」を「興立」することになったので、諸藩に「藩論」を一定して「公議振興」の尽力を要請する達⁴³が出される。ここでは、冒頭に「議事院之儀ハ、広ク會議ヲ興シ、万機公論ニ決スルノ御旨趣ニシテ、最重大之挙ニ有之」と掲げられている。そして、これまで公議人を置いて「対策」（建議）を試みたが、「空文」に流れる「弊風」が生じたとする。今後は「国家実用之輿論公議」を興す必要がある。「藩論」が未定であると、公議人が「徒ニ空論浮議ニ涉リ、一己ノ私見ヲ以テ衆説ニ雷同致ス」ことを理由として、「藩論」の一定を求めている。

「公論」とは、「私見」による「空理空論」の「衆説」ではなく、「国家実用」の「輿論公議」であるとし、一〇月二三日には、各藩公議人に「下問」に対しては「至正公平」の「定論」で奉答するよう要請する。そこにも、「議事之儀ハ……藩論ヲ一定シ大ニ国家実用ノ公議ヲ御興立被為有度思食⁴⁴」であると述べられている。

2 公議所の設立

十一月一九日、議政官廃止通達（九月一九日）で触れられた「議事之制取調候一局」が、「議事体裁取調所」として設立され、議政官廃止により所属先がなくなっていた公議人を管轄することにした⁴⁵。各藩公議人に対しては、

一二月六日に次の達が出される。

万民ヲ保全シ永世不朽之皇基ヲ確定スルハ、固ヨリ万機公論ニ出ルニ在テ、御誓文之大本ニ候、依テ当夏議政行政ノ御制度相立、各府藩県ヨリ徴貢士之法御設相成候儀、即御政体之通りニ候、然處春來兵禍引続候ヨリ御誓文之御趣意或ハ未タ周達セサルモ有之候處、当今追々四方鎮定……広ク會議ヲ興シ万機公論ニ決スヘシトノ御趣意ヲ以、今般……東京旧姫路邸ヲ以、当分公議所ト御定相成、來春ヨリ開議致シ候様被仰出候間、各彼我之私見ヲ去リ公明正大之国典確立之處ニ熟議ヲ遂ケ、御誓文之御趣意致貫徹候様御沙汰候事⁶⁶

「万機公論ニ出ル」という五か条の誓文の「大本」に基づき、政体書で「議政行政ノ制度」により徴士・貢士が設けられたが、「兵禍」(戊辰戦争)により誓文の「趣意」は「周達」できなかつた。ようやく「四方鎮定」(九月二二日会津藩、二三日米沢藩、二五日盛岡藩降伏)したことから、誓文の「趣意」によって來春、東京の旧姫路藩邸に「公議所」を開設することになった。「私見」を去って「公明正大之国典」を確立するため「熟議」するようになる。

政体書による「公議」機関(議事制度)の樹立が困難となり、改めて「議事体裁取調所」によって創設されたのが「公議所」である。それは、「私見」ではない「公明正大」の「国典」を確立するため「熟議」する機関とされたのである。

二月一〇日、公議所を翌年(明治二年)二月一五日に開設し、公議人は執政(藩主を補佐する藩政全般の責任者)・参政(執政に次ぐ藩政実務の責任者)のうちから一名とする、という布告が出される。これまでの「公議」機関の公議人は、貢士に見られるように藩から選出するものであり、藩の主体性を重視して職務指定などはなかった。それに対し、「私見」をとらないとみなされた藩政責任者による、「公明正大」な「国典」を議論する「公議」

機関として、公議所は創設されたのである。

明治二（一八六九）年二月二十五日（一三日に開設予定日の延期が通達されていた）、次の公議所開設の詔書が出された（実際の議事開始は三月七日からとなる）。

朕將ニ東臨公卿群牧ヲ会合シ博ク衆議ヲ諮詢シ、国家治安ノ大基ヲ建ントス……公議所……速ニ開局シ……人情時勢ノ宜ニ適シ、先後緩急ノ分ヲ審ニシ順次ニ細議シ、以テ聞セヨ、朕親シク之ヲ裁決セシ⁴⁷

広く「衆議」を「諮詢」して、国家治安の「大基」を立てるために公議所を開き、「細議」したことを天皇が「裁決」すると言う。公議所は「諮詢」（諮問）機関として、三職七科・八局制での下の議事所、政体書での議政官下局の後身として設立されたものである。

議員となる公議人は、藩政の責任者であり藩論を代表する執政・参政から選出される。これは、政府と藩の意思疎通を図り。府藩県三治体制を徹底させる意図であった。ここでも、「公議」はあくまで藩論を意味していたのである。

公議所開設前の一月一八日の「議行両官規則」⁴⁸（前述のように議政官と行政官は合併されていたので「議行両官」となる）に付された「議事座式」の「御学問所へ出御、萬機被聞食候ニ付、輔相議參御前へ参上可請宸断事」、開設後の四月二〇日の「諸官規則」⁴⁹には「従前ノ規則ヲ改正シ又ハ新ニ法制ヲ造為スル等、重大之事件ハ其官ニ於テ決議ノ上、更ニ輔相ニ達シ天裁ヲ受ヘシ」と規定されている。輔相の輔弼による天皇の最高・最終的決定、という天皇親政が制度化され、「公議」機関である公議所にあっても、諮問機関として国政そのものに直接関与することはできなかつた。

天皇親政のもとでの「公議」（議事院）の位置について、岩倉具視は一月二五日の輔相三条実美宛意見書で次の

ように主張している、周知の意見書ではあるが掲げておこう。

一 議事院ノ事

(前略) 皇国ニ於テ公論ヲ採ルハ既ニ神代ニ昉マレリ……速ニ議事院ヲ設置スヘシ。抑大政維新ノ鴻業ハ……天下ノ公論ニ由テ成就ス……主上天資聰明英智ノ涉ラセラルルモ、猶御幼年ニ在ラセラレ御親ラ中興ヲ謀ラセ給ヒシト云ニ非ス。天下ノ公論ヲ聞食サセラレテ、其帰著スル所ヲ宸断ヲ以テ之ヲ定メ給フモノニシテ、実ニ公明正大ノ御盛業ナリ。是故ニ將來ニ於テモ議事院ヲ設置シ、施政ノ法度ハ衆議ニ附シタル上、廟議一決シ、宸裁ヲ經テ施行セバ、縦令異論百出スルモ容易ニ之ヲ変更スルコトヲ得ズ、此ノ如クナレバ、朝權自ラ重ク億兆之ヲ信シ、朝令暮改ノ誹謗ハ自然ニ弭止スヘシ、然ラザレバ……人心ノ乖離スルコト益ス甚シカラン、議事院ヲ設置スルハ五箇條御誓文ノ御趣意ヲ拡充スルニ存ルナリ⁽⁵⁰⁾

施政の「法度」は「衆議」に付し、「廟議」で決議し「宸裁」で最終的に決定して「施行」すれば、「億兆」(国民)はそれらを信じて、「朝令暮改」という批判は出なくなる。公議所は「衆議」に付す議事院として、「朝權」(朝廷) 天皇の権威)を重くするために設立されたのである。公議所は、下問のほか議員や議員外からの議案について、三月七日から六月七日まで計一八回の会議を開いている。⁽⁵¹⁾

なお、公議所が会議を開いた五日後の三月一二日、建白を取り扱う官庁として待詔局が設置されている。その設置布告には「言路」を「洞開」して「上下一致」するため、有志は「草莽卑賤」に至るまで「建言」するようにとある。⁽⁵²⁾

四 太政官制と「公議」

1 職員令と集議院

議政官の廃止、再設置、再廃止というように、ほころびを見せ始めた政体書に替わって、七月八日に制定されたのが職員令である（八月二〇日に改定される）。同令の草案を示した六月二三日の下問書に、「旧名ノ名ニ拠テ更始ノ実ヲ取り斟酌潤飾」、とあるように「旧名」（律令制）に拠って太政官が設けられた。政体書の太政官は政府官職の総称であったが、ここでの太政官は古代と同様に配下に諸省を置く最高官である。明治太政官制の出発である。

太政官には、天皇を「輔佐」し、大政を「紗理」（統轄）して官事を「総判」する左大臣と右大臣、大政に「参預」し可否を「献替」（善をすすめ悪をやめさせる）して官旨に「敷奏」（意見を述べる）する大納言と参議が置かれる。そして、太政官のもとに執行機関である、民部・大蔵・兵部・刑部・宮内・外務の六省が置かれる。政体書での三権分立の試みは、議政官の廃止に見られるようにすでに崩れ去っており、三権は太政官に一元化されたのである。

この太政官制のもとで国家意思は、八月七日の「太政官規則」に「小御所出御、大臣納言参議列坐、議事万機宸断之事」とあるように、天皇臨席のもと左右大臣・大納言・参議が「議事」し、「宸断」で決定するとされた。天皇親政による意思決定である。そして、八月一〇日の三職（左右大臣・大納言・参議）の「誓約書」は次のように記している。

万機宸断を以て施行すべきハ勿論たりと雖も、公論に決するの御誓文ニ基き、大事件は三職熟議し、諸省卿輔

弁官亦ハ待詔院集議院へ其事柄ニ依リ諮問を経たる後、上奏宸裁を仰く可き事⁽⁵⁶⁾

天皇親政のもと「万機宸断」であるが、「公論に決する」という五か条の誓文に基づき、天皇の独断で「施行」するのではなく、三職が「熟議」し、諸省や「待詔院」および「集議院」に「諮問」した後、上奏して「宸裁」を仰ぐ、という「誓約」である。

諮問機関として挙げられている、待詔院と集議院はともに職員令で設けられた官庁である。待詔院はそれまでの待詔局、集議院は公議所の改称である（七月八日に「公議所ヲ集議院ト改称可致」という達が出されている⁽⁵⁷⁾）。待詔院は建白取扱いが職掌であるので、「公議」機関という観点から公議所の後身である集議院をみていこう。

九月（日欠）、「集議院規則」⁽⁵⁸⁾が制定されている。冒頭に三月の公議所開設の詔書を掲げ、第一条は「集議院ハ広く衆議ヲ諮詢シ、国家治安ノ大基ヲ建タマフ御心ニ體シ奉リ、億兆心力ヲ盡スノ場所ナリ、故ニ議事ハ詔書ヲ遵奉シ太政官ト心志ヲ合シ、専ラ政治ノ根本ヲ旨トシ、普ク時務ニ涉リ皇国内氣脈睽離セサルヲ要ス」とある。この条文に公議所の継承と相違点が凝縮されている。すなわち、天皇が「衆議ヲ諮詢」して「国家治安ノ大基」を立てるための諮問機関である、という点は公議所と同じである。このように職員令での「公議」機関は、「衆議」を「諮詢」する集議院となったのである。

相違点は、議事は詔書を「遵奉」して太政官と「心志」を合わせ、国内の「氣脈」が「睽離」（^{けいり}相反し離れる）しないことが必要である、という箇所にある。すなわち、集議院は太政官との一体性が求められたのである。

太政官との一体性は、第二条で議案は「太政官ヨリ下スベシ」に現れている（集議院からの提案も認めているが、あくまで太政官の「公議」を経なければならぬとされている）。公議所では議員や議員以外からの議題提起も認められていたことに対し、集議院は太政官の「諮詢」機関としての強化であった。

議員は、府藩県三治体制の徹底意図から、府藩県政の責任者（大参事・権大参事）から選出する（第六条）。公議所と同様、藩と政府との意思疎通という意図である（府県は政府直轄地）。ここでも「衆議」の対象となっているのは、「藩論」に他ならなかった。なお、一〇月（日欠）に「集議院規則追加」³⁹が出され、建白受理機関として建白取扱規則が定められている。

集議院は、八月二十七日に最初の会議を開き、以後一二月二日まで断続的に開会されたが、一二月二十七日には「当分重大之議事無之ニ付閉院」するという達が出されている（「建言取扱之儀ハ可為是迄通事」と建白受理は継続としている）。大政官の「諮詢」機関であることから、開閉会の主導権は大政官にあったのである。

集議院での「衆議」（「公議」）と「藩論」の関係は、翌三（一八七〇）年三月一四日に出された「弁官口達」に次のように示されている。

昨年中差出シ候議員ノ内ニハ、藩政ニ預カラサルモノ……有之趣、右ハ藩論御採聴ノ御趣意貫徹イタサス不都合ノ事ニ候、此度議院御開キ相成候ニ付テハ、兼テ被仰出候通り藩政向キ篤ト相心得候モノヲ選挙シ、藩論洞徹実地適用ノ議事相立候様厚ク相心得可申候事⁴⁰

藩政に関与していない議員がいることは、「藩論」を「採聴」とするということ集議院の「趣意」が「貫徹」できず「不都合」である。今後は、藩政に精通している者を「選挙」して、「藩論洞徹」して「実地適用」の議事が立つように「心得」よ。集議院で求められた「衆議」とは、「藩論」であったのである。

集議院が再開したのは三年五月二八日であり、そこで下問（「諮詢」）されたのが「藩制」案であった。「藩制」は、府藩県三治体制の徹底のため、藩への統制強化による画一化を進め、中央集権化をめざすものである。集議院での議論は、七月一日まで一二回にわたって行われたが、その内容は拙著に譲る⁴⁰。集議院の議論を受けて一部修正

のうえ、「藩制」は九月一〇日に公布される。藩への統制を強める法案については、やはり「藩論」を「採聴」しなければならなかったのである。集議院が再開されたのは、「藩制」案の諮問のためであった。

「藩制」公布と同日の九月一〇日、集議院に対し「閉院被仰出候事」という達が出された。そして、議員に対しては同日に「今般藩制被仰出走候ニ付テ一同帰藩被仰付候事」という達が出されている。その後、集議院が再び開かれることはなかった。

集議院は、「藩論」という「公議」を「採聴」する諮問機関であった。太政官政府は、藩への統制強化をもくろむ「藩制」の実施には、「藩論」を「採聴」する必要がある。集議院の「閉院」は、「藩制」制定後は「藩論」という「公議」を考慮せずに政策を展開する、という太政官政府の方向を示すものであった。「藩制」制定後の明治三年一月末、大久保利通の主導により、諸藩のなかでもとくに薩長両藩に依拠し、広く「藩論」を「採聴」することなく、中央集権化を図る方針が決定される。⁽⁶⁴⁾

2 太政官三院制と「公議」

集議院を設けた職員令の太政官制を改編したのが、廃藩置県直後の明治四（一八七一）年七月二九日制定の「太政官職制」⁽⁶⁵⁾である。これにより、太政官に正院・左院・右院が設けられ、太政官三院制となった（太政官という名称は政体書と同様、再び政府の官職全体をさす呼称となる）。正院には、天皇を「輔翼」して庶政を「総判」する太政大臣、太政大臣に「亜ク」（次ぐ）納言（八月一〇日に左右大臣）、大政に「参与」する参議の三職が置かれた。左院は、「立法ノ事ヲ議スル」官庁として、議長と議員が置かれた。右院は、法案を起草し各省の議事を「審調」する官庁として、管下に神祇・大蔵・兵部・司法・文部・工部・宮内省が置かれ。各省長官・次官によって構

成された。

同日（七月二九日）の「正院事務章程」⁶⁶により、正院は「天皇臨御シテ万機ヲ総判」し、太政大臣・納言（左右大臣）の「輔弼」のもと、庶政を「奨督」するものとされた。具体的には、「立法施政司法」の三権の「事務」は、左・右院からの「上達」（上申）を受けて、正院が「裁判」というシステムである。太政官三院制といっても、正院が他の二院を凌駕して、中枢を占める体制である。

「万機ヲ総判」という天皇親政理念に基づく親裁については、正院が左・右院の「奏事」を「審判」して「可」とするならば「鈐印」して、「制可ヲ得レハ、其證印ヲ押シ……処分スヘシ」とされている。「制可」とは誰の「制可」なのであるか。それは正院に「臨御」する天皇以外には考えられない。その後の八月（日欠）の「正院庶務順序」で、左院の法案や各省府県の上奏文書は「三職（太政大臣・左右大臣・参議）ニ呈ス、三職決裁アリ裁印ヲ押シ外史ニ附ス、外史之ヲ受ケ本紙ニ批文ヲ記シ捺印シ」となっている。「批」（天子の決裁）とあることから、天皇の「制可」であることが明らかになる。

ここに見られる「批」は、その後の明治六（一八七三）年五月二日の太政官制「潤飾」による「正院事務章程」で、次のようにより明確に規定される。「凡允裁ヲ乞フ奏書ハ、内閣議官（参議）議判ノ上……連印シ……太政大臣ニ出ス、太政大臣之ニ鈐印シ、御批允裁ヲ受ケ……奉行セシム」⁶⁸。

この規定は、明治八（一八七五）年四月二日の太政官制改定による「正院章程」でも、「参議連印大臣鈐印シテ、御批允裁ヲ受クヘシ」と継承される。この八年改定が太政官制最後の改革となり、明治一八（一八八五）年の内閣制度導入となる。参議の「連印」↓太政大臣の「鈐印」↓天皇の「批裁」、これが太政官制における天皇親政による国家意思決定プロセスであった。

太政官三院制という新たな官制においては、これまで見られていた「公議」・「公論」・「輿論」・「衆議」などの文
言は、どのようなようになったのだろうか。それらが使われているのは、前掲四年七月二十九日の「正院事務章程」の次の
一か所のみである。

右院ヨリ上ル奏事、議員ノ公論ヲ採ルヘキ者ハ、左院ニ下シテ当否ヲ議セシメ其可否ヲ審判シ、前條ノ例ニ從
テ之ヲ処置ス⁽⁷⁾

正院への右院からの「奏事」(上申)について、正院が左院議員の「公論ヲ採ル」必要があると判断した案件は、
左院に「議セシメ」て「審判」する、というものである。すなわち、「公論」とは「立法ノ事ヲ議スル」左院議員
の意見となったのである。とともに、正院が「議員ノ公論ヲ採ル」必要がないと判断した案件は、左院には「下サ
ス」直ちに「審判」するとあるように、「議員ノ公論」に諮るか否かは正院の権限であった。

明治四年七月末の太政官制では、それまでの「藩論」という「公議」・「衆議」を「採ル」、という現実的基盤は
廢藩置県によって消滅していた。そこで、残されたのが新設左院の議員の「公論」であった(建白受理機関となっ
ていた集議院は、八月二〇日に左院の被官となる)。同日の「左院事務章程」⁽⁷⁾には「公論」ではなく、「議長議員ノ
衆論ヲ尽シ」とある。「公論」・「衆論」は、議長・議員の「公論」にしか過ぎないものである。

こうした左院議員の「公論」という文言も、前出六年五月の太政官制「潤飾」による「正院事務章程」からは姿
を消している。ここでは、「立法ノ事務」を正院の「特権」とし、「内閣議官」(参議)の「議判」で「処分」する
とある。左院の職掌であった「立法ノ事」を正院(参議)が掌握することによって、左院議員の「公論ヲ採ル」必
要はなくなったのである。左院はその後、明治七(一八七四)年二月二日の「左院事務章程」によって「正院ノ
輔佐トナリ其ノ垂問ノ事ヲ議スル所ナリ」⁽⁷⁾、と正院の諮問機関となっている。

明治四年七月の太政官三院制で「公議」・「公論」は、官制（職制・事務章程）からは姿を消して「公議」機関が消滅し、左院議員の「公論」・「衆論」という文言のみ残された。しかし、それも約二年後の六年五月には見られなくなっている。このように廃藩置県後の太政官三院制以降、「公議」機関は設けられなくなったのである。「藩論」を内実とする「公議」は、藩の廃止とともにその有効性が消滅したのであった。

新たな「公議」は、「人民」の「衆議」に求められことになる。国会開設の提起である。国会開設の動きは、左院のなかから登場する。²³四年一月五日、左院は自らの権限拡張を意図した「左院章程案」を正院に提出する。ここで、「州会郡会」という地方議会が推薦する議員による下院と、皇族・華族による上院の二院の開設を要求するが、正院で却下される。

翌五（一八七二）年五月一日、左院議長・副議長連名の「下議院ヲ設クルノ議」が正院に提出される。この建議は「御誓文ノ意ニ基キ上下同治ノ制」を立てるには、「下ノ衆議ヲ採」る必要がある、「全国ノ代議士」を集めた「下議院」を開設し、「人民ニ代テ事ヲ議セシメ」なければならぬと主張する。「下ノ衆議」を採るため、「人民」に代わって「代議士」が議する、「下議院」開設の要求である。

正院はこの建議を採択し、左院にその規則取調を命じた（当時の政府は西郷隆盛を筆頭とする、いわゆる留守政府である）。この命を受けて左院は、翌六年一―三月頃に「国会議院規則」を作成する。この規則の冒頭に掲げられた「総論」は、次のように主張している。

全国人民ノ多キ各思フ所アリ、之ヲ言ニ發スルヲ得サレハ則上下隔絶弊害随テ生ス、故ニ今一般人民ヲシテ各其思フ所ヲ盡サシメントス、是ヲ以テ全国人民ノ代議人ヲ招集シ、国家ノ利害ト生民ノ得失トヲ議セシメ、政府モ亦之ト協同シ、上下一致ノ政ヲ行ハンコトヲ欲ス、是国会議院ヲ設ル所以ナリ²⁴

全国「人民」の「思フ所」を尽くすため、「人民」の代議士を招集して「議セシメ」、政府もこれと「協同」して「上下一致」の政治を行うことが「国会議院」を設ける理由である。「公議」を全国「人民」の意思に拡大し、「議院全国ノ律法ヲ総議」(「国会議員規則」第一〇五条)するが、「律法ヲ制定スルノ権ハ天皇之ヲ有シ」(同第一〇六条)という、天皇親政下の民選議院創設を意図するものであった。しかし、正院がこの規則を採用することはなかった。太政官政府が国会開設を決定するのは、周知のように自由民権運動の圧力を受けた八年後の明治一四(一八八一)年である。そして、開設されるのはそれから九年後の二三(一八九〇)年である。

太政官政府が廢藩置県後、「人民ノ代議人」として位置づけたのは、地方官(府知事・県令)であった。明治七(一八七四)年五月二日、地方官会議を開催するにあたって、その規則である「議院憲法」を制定し、次の勅諭を府県に通達している。

朕踐祚ノ初神明ニ誓ヒシ旨意ニ基キ……全国人民ノ代議人ヲ招集シ、公議輿論ヲ以テ律法ヲ定メ、上下協和民情暢達ノ路ヲ開キ……地方ノ長官ヲ招集シ人民ニ代テ協同公議セシム、乃チ議院憲法ヲ頒示ス(後略)⁽²⁵⁾

五か条の誓文(「神明ニ誓ヒシ旨」)の「旨意」に基づき、「公議輿論」によって法律を定め、「民情暢達」の道を開くため、「人民ノ代議人」である地方官に「協同公議」させると言う。

法律を制定するといっても、「議院憲法」に拠れば「議院」は、天皇が「垂問」する「一切ノ議案」(議員發議の議案も天皇が採用を「裁ス」)の「可否ヲ決定」するが、「施行」は「朕自ラ之ヲ裁スヘシ」(第四・五条)とあるように、天尾親政下での「決定」であった。

「公議輿論」をもって「上下協和民情暢達」の道を開くため、地方官の意思を天皇が「垂問」という趣旨は、前述のように公議所や集議院にも見られたものであった。このように廢藩置県後、太政官政府の設けた「公議」機

関は諮問機関としての地方官会議であったが、官制に組み込むことはなかった。地方官会議は太政官制外に位置づけられ、年一回の開催が「議院憲法」第一条に明記された。

第一回の開催は七年六月二日に公布されたが、台湾出兵問題の紛糾により、八月一七日に延期となった。その後、翌八年一月の大阪会議によって、四月一四日に地方官会議の開催を含む漸次立憲政体樹立の詔が出され、六月二〇日によりやく開催された。以後、開かれたのは明治一一（一八七八）年と一三（一八八〇）年の二回のみである。

おわりに

幕末における「公議」論（公議政体論）の高揚のなか、明治維新政府は誕生した。そして、政府は「王政復古の大号令」で「至当ノ公議ヲ竭シ」、五か条の誓文で「広く会議ヲ興シ、万機公論ニ決スヘシ」、政体書で「議事ノ制ヲ立ツルハ、輿論公議ヲ執ル所以ナリ」と「公議」（「公論」）を高らかに掲げて出発した。本論ではこの「公議」が、どのような内実であり、どのように官制（職制・事務章程）に具現化されたのかを追究してきた。そこで得た結論をまとめておこう。

政府最初の官制として創設されたのが、慶応三年一二月の太政官代（議事院）三職制であり、「公議」政治を体現するものであった。そこでは、「官武一途」という、公家と諸藩の意思が「公議」とされ、幕末の公議政体論の実現であった。次いで、翌年一月から二月の三職七科・三職八局制において、太政官代は上下議事所となった。そして、上の議事所が決定権を掌握し、下の議事所が「公議」機関の諮問機関として位置づけられた。「公議」機関

の「議事官」として、各藩から貢士・徴士（八局制からは貢士のみ）が選出されたように、「公議」は公家と諸藩から公家が除外され、諸藩の意思を意味するものとなった。そして、二月二十八日に天皇親政理念（「公儀（議）ヲ親裁ス」）が初めて国内に表明される。

慶応四年閏四月二二日の政体書によって、最高機関として議政官上局が設けられ、「公議」機関は議政官下局（下の議事所の後身）となり、その議員である貢士が「輿論公議」を採る官員とされた。五か条の誓文の「広く会議ヲ興シ、万機公論ニ決スヘシ」の内実は、「万機」は議政官という「会議」で「公論（公議）」を担う貢士の議を経て決定し、最終的には天皇が「断決」する、という天皇親政による「万機」決定方式であった。

その後、貢士は公務人から公議人と改称され、議政官が廃止されると、明治二年二月二五日に議政官下局の後身として公議所が設立される。公議所は天皇が「衆議ヲ諮詢」するために設けられ、議事は天皇が裁決するという諮問機関である。議員の公議人は藩政の責任者（執政・参政）とされ、「公議」はより明瞭に藩の意思を意味するものとなった。

明治二年七月八日の職員令によって明治太政官制が登場する。天皇を「輔佐」する左右大臣と大政に「参与」する大納言と参議が「議事」し、「宸断」で決定するという天皇親政システムである。その際、「公論ニ決スヘシ」という誓文に基づき、諮問機関として設けられたのが、公議所を改称した集議院である。集議院は「太政官ト心志ヲ合シ」と、公議所よりも諮問機関としての性格が強められ、太政官政府との一体化が求められた。議員が公議所と同様に藩政責任者（大参事・権大参事）となっているように、ここでも「公議」は藩の意思であった。

集議院の事実上の閉鎖（官制上の閉鎖は左院への移管を経た明治六年六月二四日）は、藩の統制強化を意図した「藩制」が公布された明治三年九月一〇日である。太政官政府は「公議」という、藩の意思を諮問する必要から

「藩制」の審議を求めたが、「藩制」の制定とともに集議院の存在価値は消滅したのである。

維新政府は「官武一途」と言うように、「有志」公家と諸藩の連携で成立した。そして、天皇親政のもと藩体制を温存する府藩県三治体制の徹底によって、中央集権化を図ることを意図した⁽⁷⁾。そこでは、諸藩の力に依拠する必要が生じ、藩論を「公議」として藩に諮問する機関を設けた。

岩倉具視は前述のように、政令を「億兆」が信ずるためには「議事院」（公議所）の「衆議二附」することが必要であると主張した。大久保利通も集議院に臨席し、「全国之公論二而、キマリ付不申而ハ、十分之事ニハ至り申間舗候⁽⁸⁾」と述べた。いずれも藩の意思を無視し得ない、という状況での発言である。公議所や集議院は廃藩前において、藩の意思を諮る有効な「公議」機関（諮問機関）であった。「公議」＝藩の意思としたことから、廃藩置県によって「公議」機関が消滅することは必然であった。「公議」を重視した公議政体論は、あくまでも藩体制を前提とする政体論であったのである。

廃藩後の明治四年七月二九日の太政官三院制で、「公議」という文言は職制・事務章程からは姿を消した。以後「公議」は「人民」の意思に求められることになり、国会開設が政治課題として登場する。政府は時期尚早として国会開設には踏み切らず、「公議」を地方官（府知事・県令）の意思とみなし、諮問機関としての地方官会議を設けた。しかし、官制に組み込むことはなかった。

太政官三院制での天皇親政システムは、正院が左・右院の「奏事」を「審判」し、参議の「連印」↓太政大臣の「鈐印」↓天皇の「批裁」と制度化された。官制上の諮問機関としては、立法審議機関の左院とそれに続く元老院が設けられている。しかし、それらは「公議」機関と呼べるものではなかった。天皇親政下の太政官制において、常設の「公議」機関は廃藩置県後に姿を消したのである。反政府運動（自由民権運動や士族反乱）が、「天下の公

議」を無視する有司専制と批判した所以である。

本稿は、明治維新での「公議」の重要性を主張するには、「公議」機関についての具体的な検討が必要不可欠であろう、という問題意識から考察したものである。「公議」を重視する明治維新論は、廃藩後の政府内における「公議」比重の著しい低下を軽視し、廃藩前の「公議」機関から「公議」機関としての国会開設を論じる傾向があるのは否めない。

廃藩置県後、「公議」はそれまでの藩の意思から「人民」の意思に拡大され、「公議」伸長は民間における反政府運動のスローガンとなる。以後、「公議」は立憲制の問題となり、立憲制の内実をめぐる政府と民間（自由民権運動）の相克となっていく。⁷⁹⁾

註

(1) 拙稿「明治維新と天皇親政 (1) —研究の現状と課題—」(国士館大学文学部『国士館人文学』一一、二〇二二年) 同論文は、王政復古の意義としての天皇親政と「公議」に関する研究史の整理である。

(2) 稲田正次『明治憲法成立史』上巻(有斐閣、一九六〇年)、山崎有恒「公議」抽出機構の形成と崩壊(伊藤隆編『日本近代史の再構築』山川出版社、一九九三年。のち、松尾正人編『幕末維新論集6 維新政権の成立』吉川弘文館、二〇〇一年に所収)、同「明治初年の公議所・集議院」(鳥海靖他編『日本立憲政治の形成と変質』吉川弘文館、二〇〇五年)、同「公議所・集議院の設立と「公議」思想」(明治維新史学会編『講座 明治維新3 維新政権の創設』有志舎、二〇一一年)。寺島宏貴「公議」機関の閉鎖(『日本歴史』七八六、二〇一三年)。奥田晴樹「維新と開化」(吉川弘文館、二〇一六年)。湯川文彦『立法と事務の明治維新』(東京大学出版会、二〇一七年)。なお、「公議・公論」の制度化」という本稿と同じ視角の論文として、藤田正「明治初年の太政官制と「公議・公論」」(前掲『講座 明治維新3 維新政権の創設』)がある。しかし、この論文は「公議議事論」や「公議親裁論」という理念の指摘であり、具体的な「制度化」を論じているわけではない。

- (3) 黎明館編『鹿児島県史料 玉里島津家史料 五』(鹿児島県、一九九六年)、二二六～二二八頁。
- (4) 中根雪江「丁卯日記」(日本史籍協会編『再夢紀事・丁卯日記』東京大学出版会、一九八八年復刻版)、二二五頁。
- (5) 日本史籍協会編『大久保利通文書 二』(東京大学出版会、一九八三年復刻版)、五六頁。
- (6) 同右、七三頁。
- (7) 「太政官代」が議事院を意味していることを初めて指摘したのは、原口清「明治太政官制成立の政治的背景」(『名城商学』三七―三三、一九八七年。のち、『原口清著作集3 王政復古への道』岩田書院、二〇〇七年に所収)である。
- (8) 前掲「丁卯日記」、二四三頁。
- (9) 日本史籍協会編『大久保利通日記 一』(東京大学出版会、一九八三年復刻版)、四一四頁。
- (10) ・(11) 前掲「丁卯日記」、二六〇～二六一頁・二六七～二六八頁。
- (12) 東京大学史料編纂所編『復古記 一』(東京大学出版会、二〇〇七年復刻版)、二六四～二六五頁。
- (13) ・(14) ・(15) 同右、三四四頁・二八九～二九二頁・二八七頁。
- (16) 一二月二八日付養田伝兵衛宛大久保利通書簡(前掲『大久保利通文書』二、一三八頁)。
- (17) ・(18) 前掲「丁卯日記」、二八五頁・二八六～二八九頁。
- (19) (16) と同(一四〇頁)。
- (20) 日本史籍協会編『戊辰日記』(東京大学出版会、二〇一五年オンデマンド版)、七頁。
- (21) 日本史籍協会編『幕末明治 重職補任』(東京大学出版会、一九八〇年復刻版)、一一七～一二八頁。
- (22) ・(23) 前掲『復古記 一』、四〇九頁・五一九頁。
- (24) 内閣記録局編『法規分類大全10 官職門「1」』(原書房、一九七八年復刻版)、五～一〇頁。以下、同書は「法規」と略記する。前掲『復古記 一』、六〇七～六〇八頁。
- (25) 前掲『復古記 一』、七二三頁・七四三頁。
- (26) (20) と同。
- (27) 『法規10』、一〇～一五頁。
- (28) ・(29) 『法規19 官職門「10」』、二四九頁。

- (30) 前掲『復古記』二、三二二頁。
- (31) 拙稿「明治維新と天皇親政(2)——討幕の密勅と王政復古——」(『国史館史学』二六、二〇二二年)。以下の王政復古通告文については、同論文三一～三五頁を参照。
- (32) 『太政官日誌』第四 慶応四年戊辰三月(国立公文書館蔵)。石井良助編『太政官日誌』第一卷(東京堂出版、一九八〇年)一五頁。前掲『復古記』二(五五一頁)にも「太政官日誌」が収録されており、ここでは「公議」と記されているが、原本に依った。なお、前掲拙稿では国内向けの天皇親政理念の表明を、慶応四年閏四月四日の「書附」としたが、ここで訂正してきた。
- (33) 前掲『復古記』二、八三四～八三五頁。
- (34) 「公義」と「公議」・「公論」が同義語であることは、三宅紹宜『幕末維新の政治過程』(吉川弘文館、二〇二二年)が論じている(三五八頁)。
- (35) 福岡孝弟「五箇条御誓文ト政体書ノ由来ニ就イテ」(国家学会編『明治憲政経済史論』宗高書房、一九七四年影印版)、二〇頁。
- (36) 前掲『復古記』四、二〇一頁。
- (37) 『法規10』、一九～二七頁。前掲『復古記』四、六八二～六八七頁。
- (38) 前掲『復古記』四、六八〇頁。
- (39) ・(40) ・(41) 『法規19』、二五〇頁～二五二頁。
- (42) 『法規10』、二二四頁。前掲『復古記』八、三五頁。
- (43) ・(44) 『法規19』、二五六～二五七頁。
- (45) 『法規19』、二五七頁。前掲『復古記』八、三八頁。
- (46) ・(47) 『法規19』、二五八頁・二六五頁。
- (48) ・(49) 『法規10』、一一九頁・三〇頁。
- (50) 多田好問編『岩倉公美記』中巻(原書房、一九六八年復刻版)、六八七～六八八頁。
- (51) 公議所の議案と会議は、前掲稲田正次『明治憲法成立史』上巻、公議人の意識と行動は、前掲山崎有恒「公議所・集議院の設立と「公議」思想」をそれぞれ参照。公議所での版籍奉還に関わる、郡県・封建論の議論については、拙著『廃藩置県』(角川

ソフィア文庫、二〇一四年）七一〜八二頁を参照。

(52) 『法規19』、二八三頁。

(53) 細川家編纂所編『改訂肥後藩国事史料』第十卷（図書刊行会、一九七四年）、六三〜六九頁。八月二〇日の改定職員令は、『法規10』、三四〜四六頁。

(54) 『太政官日誌』明治己巳第六七号（国立公文書館蔵）。前景『太政官日誌』第三卷、三四八頁。

(55) 『法規10』、一三七頁。

(56) 前掲『大久保利通文書』三、二四七〜二四八頁。「誓約書」は、佐々木克他編『岩倉具視関係史料』下（思文閣出版、二〇一二年）の七四頁にも収録されている。字句に若干の相違があるが、趣旨は同じである。

(57) ・(58) ・(59) ・(60) ・(61) 『法規19』、二七四頁・二七六〜二七九頁・二八〇頁・二八一頁・二八二頁。

(62) 「藩制」の起案から集議院の審議を経て制定・公布される過程は、前掲拙著『廃藩置県』一〇九〜一一四頁を参照。

(63) 『法規19』、二八三頁。

(64) 前掲拙著『廃藩置県』、二二八〜三三二頁。

(65) ・(66) 『法規10』、一四五〜一四七頁・一四七〜一五〇頁。

(67) 『法規10』、一五六頁。なお、川越美穂「天皇親政」形式の確立と挫折（『史学雑誌』一一六〜二、二〇〇七年）は、この「正院庶務順序」の引用を「外史ニ附ス」で止め、それに続く「外史之ヲ受ケ本紙ニ批文ヲ記シ捺印シ」に触れずに、「決裁に天皇が関与するの可否か、全く読み取れない表現となった」（同論文、七頁）とし、「御批」が明記されるのは、明治六年五月の「潤飾」（後述）が初めてである（同、一〇頁）と論じている。しかし、明治四年八月の太政官三院制で、天皇が最終的「制可」者であることを示す「批」は登場していたのである。

(68) ・(69) ・(70) 『法規10』、一六二頁・一七八頁・一四八頁。

(71) ・(72) 『法規19』、二頁・一五頁。

(73) 左院の動きは、拙著『内務省と明治国家形成』（吉川弘文館、二〇〇二年）、五三〜五五頁を参照。

(74) 家永三郎他編『新編 明治前期の憲法構想』（福村出版、二〇〇五年）、一三五頁。

(75) 宮内庁編『明治天皇紀』三（吉川弘文館、一九六九年）、二五三頁。

- (76) 明治文化研究会編『明治文化全集』第一卷憲政編（日本評論社、一九五五年改訂版）、二四七～二四八頁。我部政男他編『明治前期 地方官会議史料集成』第二期第二卷（柏書房、一九九七年）二五～二七頁。
- (77) 府藩県三治体制から廃藩置県に至る過程は、前掲拙著『廃藩置県』を参照。
- (78) 明治二年九月二八日付小松帯刀・岩下方平宛大久保利通書簡（前掲『大久保利通文書』三、二八八頁）。
- (79) 立憲制をめぐる政府と自由民権運動の相克は、拙稿「立憲国家と明治維新」（明治維新史学会編『講座明治維新12 明治維新史研究の諸潮流』有志舎、二〇一八年）を参照。

【追記】

本稿校正中に伊故海貴則『明治維新と「公議」』（吉川弘文館、二〇二二年二月）が刊行された。同書は「公議」をタイトルに掲げ、中央政府ではなく地方（静岡県域）の議事機関の検討によって、「公議」の制度化を論じているが、論及できなかった。参照をお願いしたい。