

# 「政體書」体制時代における神田孝平の地方制度論\*

南 森 茂 太

## Abstract

KANDA Takahira (1830-98) served as *Hyogo Kenrei* (governor of Hyogo Prefecture) from 1871 to 1876. During his tenure, he worked on establishing local councils and developing the prefecture's infrastructure. These achievements were highly appreciated, and he at the time, was considered one of the most famous governors.

However, previous studies do not mentioned KANDA's idea of a local government system before he took the office at governor. To fill in the missing pieces of historical of studies, this paper consider '*KANDA Takahira Kengen*' (Opinion on Local-Government-System Reform) and clarifies his ideas about local government reform and his influence in founding the *MINBU-KAN* during the Early Meiji Era.

**Keywords:** KANDA Takahira, local government system, *MINBU-KAN*

## 1. はじめに

明治4年11月20日(1871年12月31日)に、摂津国のうち八部郡、兔原郡、武庫郡、川邊郡、有馬郡を管轄する「第2次兵庫県」が誕生する。同日、兵庫県令に任命された神田孝平は、明治9(1876)年9月3日までの在任期間中、現存する「人民」が政治・経済の担い手になることができるという自ら

---

\* 本研究は、JSPS 科研費18K12752の助成を受けたものである。

の考え<sup>1</sup>を反映した県政を展開する。具体的には、「人民」の代表により構成される議決機関としての「民會」の開設<sup>2</sup>、「人民」主導による水路・道路などのインフラ整備などを挙げるができる<sup>3</sup>。また、議決機関としての「民會」を普及させようとする神田は、他の地方長官が参照できるように自らの施政を新聞・雑誌にしばしば公表する。このことは彼の考え普及するのみならず、彼の知名度をも高め、明治8（1875）年に、開催された地方官會議の幹事選では、ただ一人過半数の票を獲得して幹事長に選出されるのであった<sup>4</sup>。

県令としての神田は、「全國中三縣令ノ一人デアルト言ハレタ程ニ令名ノアツタ人」（加藤1910, 6）, 「良二千石ヲ以テ稱セラル、」（神田乃武1910 b, 18）, と古くより高く評価されている。とはいうものの、県令就任前の彼が地方制度についてどのような考えを有していたかについて、これまでの研究は言及しようとさえしてはいない<sup>5</sup>。このような研究史の空白を埋めるべく、本稿では、『岩倉具視関係文書：岩倉公旧蹟保存会对岳文庫所蔵（以下、『岩倉関係文書』と略記）』に収録される「神田孝平建言：附批藤森脩蔵ナリ（以下、「神田建言」と略記）」を検討し<sup>6</sup>、「神田建言」が提出された「政體書」体制時代にあつて、神田が地方制度についてどのような考えを有して

1 神田孝平の「人民」への評価については南森（2016a）を参照のこと。

2 神田孝平による兵庫県下での「民會」の開設については南森（2012）を参照のこと。

3 神田県令時代の兵庫県におけるインフラ整備については南森（2017）を参照のこと。

4 神田孝平のメディア戦略と地方官會議における動向については南森（2016b）を参照のこと。

5 筆者も上述した論文で兵庫県令時代の神田孝平について検討してきたものの、これらにおいて県令就任前の彼の地方制度論に触れることはできてはいない。

6 「神田建言」は神田孝平の著作を集めた、土居光華（1879）、神田乃武（1910a）、大久保利謙（1967）、本庄栄治郎（1973）には未収録である。筆者を含めてこれまでの神田研究は上述の著作集に多くを依拠しており、そのために未収録の「神田建言」を検討することすらなかったともいえる。

いたのか、さらにはこの「神田建言」が当時の政府の地方制度整備にどのような影響を与えたのかを明らかにしていく。

本稿は具体的には次のことを検討する。第2節では、王政復古から鎮将府が廃止されるまでの時期を対象として、政府、および東日本に設けられていた臨時の統治機関がどのように地方制度を整備していったのかを概観する。第3節では、「政體書」では十分に明らかにされていなかった中央官庁による地方行政の監督という問題を、廣澤眞臣や神田がどのように解決しようとしていたのかを把握する。続く4節では、当時の政治情勢の分析に加えて、「神田建言」が提出された背景を明らかにする。そして、むすびとなる5節では、「神田建言」が地方行政の監督官庁である民部官創設に与えた影響、さらにはこの建言での主張は後の彼の地方制度論にどのように継承されたのかを明確にする。

## 2. 「政體書」体制時代における地方制度の変遷

慶應3年12月9日(1868年1月3日)、朝廷は「王政復古」を宣言し、総裁・議定・参与からなる三職の人事を公表する(「第13:慶應3年12月9日」)。だが、ここで誕生した新政権は国と地方の双方に統治機構を持っておらず、政府としての体裁を整えることはできてはいない。新政権がこれを整えはじめたのは鳥羽・伏見の戦いに勝利した後のことで、慶應4年1月17日(1868年2月10日)には、国に神祇事務課、内国事務課、外国事務課、海陸軍務課、会計事務課、刑事事務課、制度寮を創設し(「第36:慶應4年1月17日」)、1月21日(2月14日)には、大和、大阪、兵庫に地方統治機構である「鎮臺」を設ける(「第46, 47, 48:慶應4年1月21日」)。また新政府はこのときに中央官庁による地方行政の監督についても定め、内国事務科が「京畿庶務」、および「諸國」の「水陸運輸」,「驛路」,「關市」,「都城」,「港口」,「鎮臺」,「市尹」を監督する(「第36:慶應4年1月17日」),と定めた。

これらは国と地方とに新設された統治機構ではあったが、暫定的なものにすぎず、新政府は直後より双方の機構名を改めるのみならず、新機構の設置をも実施していく。地方統治機構については、1月27日(2月20日)に、「大阪鎮臺」を「大阪裁判所」(「第59：慶應4年1月27日」)、2月2日(2月24日)に、「兵庫鎮臺」を「兵庫裁判所」と改称し(「第71：慶應4年2月2日」)、これ以降は直轄地の統治機構の名称を「裁判所」としている<sup>7</sup>。また中央官庁については、2月3日(2月25日)に、最高意思決定機関として総裁局を新設し、既設の6課1寮の名称を「局」に統一するという改称を実施した(「第73：慶應4年2月3日」)。

だが、この体制もまた短期間のうちに終焉を迎える。「御誓文」の一条に「廣ク會議ヲ興シ萬機公論ニ決スヘシ」(「第156：慶應4年3月14日」)とあることを受け、新政府は閏4月21日(6月8日)に「政體書」を制定し、これに基づく国と地方との機構改革を実施したからである。すなわち、国の統治機構としては、太政官のもとに「立法」を担当する議政官、「行法」を担当する行政官、神祇官、会計官、軍務官、外国官、「司法」を担当する刑法官を置き、地方については、直轄地の統治機構名を「裁判所」から府・県に改め、大名領の名称を「藩」と定め、府・県の長官である知府事と知県事の職掌を明らかにする(「第331：慶應4年閏4月21日」)。他方で、内国事務局の後身にあたる官庁は設けられず、そのために同局がこれまで担ってきた地方行政の監督という役割を「政體書」体制のもとでは会計官が実質的に引き継ぐこととなった<sup>8</sup>。

7 ただし、「大和鎮臺」は「裁判所」に改称されることなく、慶應4年2月1日(1868年2月23日)に廃止され、新たに「鎮撫總督」が派遣されている(「第68：慶應4年2月1日」)。

8 会計官の前身である会計事務局は、「戸口」、「賦税」、「金穀」、「用度」、「貢獻」、「營繕」、「秩禄」、「倉庫」、「商法」の監督を管掌としていたが(「第73：慶應4年2月3日」)、会計官時代になるとこれらの他に内国事務局の担当であった「運輸」と「驛通」の監督が加わった(「第331：慶應4年閏4月21日」)。

以上のような国と地方との機構整備は京都を舞台に展開していたが、東日本ではこれとは異なった機構整備が進展する。慶應4年4月11日（1868年5月3日）に、東征軍が江戸城に入ったことにより、新政府は東日本での「政體書」体制の早期実現を目指し、閏4月10日（5月31日）に、輔相の三條實美を関東監察使に任じて江戸へと派遣する<sup>9</sup>。だが、江戸城は東征軍に明け渡されたものの、東日本各地には新政府への恭順を拒む勢力が多く残っており、そればかりか東征軍は江戸さえも完全に掌握できてはいない。このような状況を問題視した北島千太郎（後の秀朝）や江藤新平は、東日本での「政體書」体制の早期実現は困難と考え、太政官とは別の統治機構の創設を構想しはじめた。

北島や江藤の構想は江戸に京都の太政官とは異なる広域統治機構を設けるというものである。例えば、北島は慶應4年閏4月22日（1868年6月12日）付で寺倉具視へと送った建議書で、「太政官假ニ江城ニ御設有之度候事」（北島[1868]1906, 431）、と述べる。また江藤は三條宛の建議書で、当面は「民心安堵ヲ目的」とした「姑息法」が必要で、しばらくのあいだ三條が江戸城で「府内」、「府外」、「八州」の「御政治」を統括すべきである（江藤[1868]1901, 38-40）、と主張する。これらのうち三條は江藤の建議を採用し、5月8日（6月27日）に、東征大総督の有栖川宮熾仁親王に、江戸鎮台府の設置とその人事の構想を明らかにしている<sup>10</sup>。そして、5月19日（7月8日）に、大総督府は江戸鎮台府を新設すること、寺社・町・勘定の三奉行を寺社・市政・民政の三裁判所に改組・改称することを公表した（「第402：慶應4年5月19日」）。

9 三條實美には「億兆人心安堵候様取計可致總テ御委任候」（大塚1927, 21）、と極めて強大な権限が与えられた。

10 三條實美は有栖川宮熾仁親王に江戸鎮台府の人事構想について、親王を長官、池田章政と長岡護美を次官とし、大監察1名と監察2名から構成される監察使を設置し、その他の役職に就任する徴士は調整中である（有栖川宮[1868]1935, 71-72）、と語った。

他方、京都を預かるもう一人の輔相である岩倉具視は、東日本でも「政體書」に基づく機構整備が進んでいると考えたのか<sup>11</sup>、5月12日（7月1日）に、木村三郎（後の重任）、船越洋之助（後の衛）、河田左久馬（後の景與）、土方大一郎（後の久元）、清岡岱作（後の公張）を「徴士江戸府判事」に任じたと公表する（「第387：慶應4年5月12日」）。だが、この直後に岩倉のもとには太政官とは別の統治機構設置に向けた取り組みが伝えられる<sup>12</sup>。この動きを岩倉は「太政官同様にては今後如何と之議論も有之」と一度は牽制するも（岩倉 [1868a] 1930a, 514）、後には三條の説得を受け入れ<sup>13</sup>、「江戸鎮台の設置を追認」（星原2006, 211）する。そして、6月28日（8月16日）より駿河、甲斐、伊豆、相模、武蔵、安房、上総、下総、常陸、上野、下野、陸奥、出羽は「鎮臺支配」となり（「第514：慶應4年6月28日」）、江戸鎮台府は広域統治機構としての地位を徐々に確立していった。

その後、7月17日（9月3日）に、江戸を東京へと改称するとの「詔書」が発せられると（第557：慶應4年7月17日）、新政府はこれに対応して江戸鎮台府を廃止し、代わって鎮将府を設ける。同時に東京在勤者の職制改革も実施し、「東國事務ヲ總裁」する鎮将をトップに置き、その下に「議政官之體ニ法」って「立法之權ヲ執」る議定と参与、「行政官ノ體ニ法」って「行

11 慶應4年5月4日（1868年6月23日）付の書翰で三條實美は岩倉具視に対し、「軍防局」からは烏丸光徳と長岡護美を、「諸局」からは大久保利通、木戸孝允、後藤象二郎、小松帯刀、廣澤眞臣の中から2名を、これ以外の官吏は横井小楠と三岡八郎以外であれば誰でも良いので、早急に江戸へと派遣して欲しいと要望するも（三條 [1868a] 1930, 504）、江戸鎮台府設置には言及することはなかった。

12 慶應4年5月9日（6月28日）付の書翰で三條實美は岩倉具視に、「鎮臺并諸役」の設置を速やかに許可して欲しい（三條 [1868b] 1906, 474）、と要望した。

13 三條實美は慶應4年5月30日（1868年7月19日）付の岩倉具視・中山忠能宛書翰で江戸鎮台府の設置理由を、「関東之弥平定迄」の「姑息法」による「療治」（三條 1868c）、と説明する。岩倉はこれに納得したのか、「姑息御施行之事、實に穩当」（岩倉 [1868b] 1930b, 24）、と態度を軟化している。

法之權ヲ執」る判事<sup>14</sup>と弁事を配する（「第558：慶應4年7月17日」）、という「政體書」に準じた体制を導入する。また、7月19日（9月5日）には、「駿河以東十三ヶ國」の「諸藩」に1名から2名までの「公務人」を東京に常駐させることを命じている（「第567：慶應4年7月19日」）。その後も鎮将府は立法機関である議政局、行政機関である行政局、会計局、評定所、軍務局の設置、地方統治機構のうち県を会計局、東京府を鎮将府の管下に置く<sup>15</sup>、という機構整備を進める。その結果、鎮将府は「東国の太政官」（内藤2019, 137）、というべき存在となった。

広域統治機構としての地位を確立したようにみえた鎮将府ではあったが、それでもなお機構整備には大きな問題が残っている。議政局、行政局、軍務局の職制は「政體書」体制に依拠して整備が進められるてはいるものの、会計局では一部、評定所では大部分の職制が、「政體書」体制に依拠することなく、幕府の機構を引き継いでいたからである<sup>16</sup>。また、会計局と評定所の

14 判事は諸侯、軍務、社寺、刑法、會計にかんする事務を分担する（「第558：慶應4年7月17日」）、とも定められる。

15 鎮将府の内局整備の端緒は、慶應4年8月8日（1868年9月23日）の民政裁判所の会計局への改組・改称である（「第614：慶應4年8月8日」）。その他の内局の改組・改称時期は不明ではあるが、須原屋茂兵衛（1868）によれば、鎮将府は議政局、評定所、会計局、軍務局という内局を持っていたことが確認できる（須原屋1868, 1-2丁）。

16 会計局には知事（長官）、判事（次官）が配され、内局に貨幣司が設けられ、また地方統治機構である県には知県事（長官）と判県事（次官）が置かれており（須原屋1868, 1丁）、これらは「政體書」に依拠した職制である。他方で、同局には與頭、與頭次席記録頭取、御勘定、支配勘定が配されており（同上、1丁）、これらは勘定奉行から引き継がれた職制である。また評定所では、宮繕司のみが「政體書」に依拠した職制で、評定所という名称そのもの、評定所留役、留役御勘定、書物方御勘定、論所地改、御藏奉行、御藏奉行手代組頭、御金掛御勘定、御金蔵同心元締役、御作事役、御材木方、御材木改方、寄場元締役、御馬方、野馬頭（同上、1-2丁）、という職制はすべて幕府時代のものを引き継いでいる。また、須原屋茂兵衛（1868）に記載されていないが、大久保利通は「會計官ニ刑法アル」（大久保利通 [1868a] 1927, 416）、「會計局斷獄ヲ以テ鎮将府刑政局トシ」（大久保利通

職員の大部分を旧幕臣が占めていることも問題視される<sup>17</sup>。加えて、「東国の太政官」を永續させることは、「政令二途ニ出ルノ患無カラシム」ため「天下ノ權力總テコレヲ太政官ニ歸ス」（「第331：慶應4年閏4月21日」）、と宣言した「政體書」の施政方針に反することになる。そのため、鎮将府の廃止が検討されることになる<sup>18</sup>。結局、明治元年10月13日（1868年11月26日）に、天皇が東京へと到着し、同月17日に、「皇國一體東西同視」との「詔書」を発したことで（「第852：明治元年10月17日」）、翌18日（12月1日）に、鎮将府は廃止された（「第860：明治元年10月18日」）。

鎮将府の廃止によりその事務は行政官が取り扱うことになり（「太政類典：第1編15巻」）、会計局は会計官出張所に、評定所は刑法官へと引き渡され（「第861：明治元年10月18日」）、さらには「五官出張所」を東京に設けることも決定する（「第864：明治元年10月19日」）。とはいえ、「皇國一體東西同視」という「詔書」は、その後も必ずしも遵守されてはいない。というのは、京都の太政官が管轄する地域と東京に設けられた「出張所」が管轄する地域とでは、地方行政の監督官庁が異なるようになったからである。すなわち、京都の太政官管轄地域では「政體書」に基づいて会計官を監督官庁としていたが<sup>19</sup>、東京の「出張所」が管轄する「駿州以東十三州」では明治元年12月25

---

[1868b] 1927, 423) と述べていることから、会計局には江戸時代の勘定奉行と同様に司法にかんする職制が残存していたと考えることができる。なお、江戸時代の幕府勘定奉行については藤田覚（2018）を参照のこと。

- 17 例えば、大久保利通は「市政ノ裁斷、勘定役、組頭等」として登用されている「舊幕吏」を「一掃」すべきである（大久保利通 [1868a] 1927, 416）、と述べている。
- 18 例えば、大久保利通は岩倉具視に宛てた意見書で、鎮将府に「刑法官」を新設すること、鎮将府の「會計官」の人事を一新すべきであると論じるも、鎮将府を廃止した場合は、いずれの案件も太政官の刑法官や会計官の出張所を東京に置くことで解決できる（大久保利通 [1868a] 1927, 416-18）、と言う。
- 19 「政體書」では会計官が地方行政の監督官庁であることを明記してはいないものの、例えば、明治2年1月18日（1869年2月28日）に新政府が議定、参与、弁事、権弁事の担当を明らかにした「議參辨官分課」を公表したときには、2人の議定、7人の参与、5人の権弁事を「會計官」、「府縣」、「寺院」の担当者として挙げており



日（1869年2月6日）に会計官が取り扱っていた「府縣之儀」を行政官が取り扱うと通達し（「第1150：明治元年12月25日」）、地方行政の監督官庁が会計官から行政官出張所へと変わった。

### 3. 「政體書」体制時代の地方制度改革案

#### 3.1 廣澤眞臣の地方制度改革案

「政體書」を制定したことで、新政府は国の統治機構整備を大きく進める。他方、地方制度については、①府・藩・県という名称、②「御誓文」を遵守すべきという施政方針、③授爵、通貨の私铸、隣藩や諸外国との盟約締結という禁止事項、④知府事と知県事という直轄地長官の役職名、⑤判府事と判県事という直轄地次官の役職名、⑥知府事と知県事の職掌<sup>20</sup>、⑦府県の長官と次官の配置人数<sup>21</sup>（「第331：慶應4年閏4月21日」）、を決定するとどまった。それゆえに、府県の統治機構をどのように整備するのか、府県の管

---

（「第55（達）：明治2年1月18日」）、当時においては会計官が実質的な地方行政の監督官庁と捉えられていた、と考えることができる。

20 知府事と知県事の職掌は「繁育人民」、「富殖生産」、「敦教化」、「收租税」、「督賦役」、「知賞刑」、「監府兵」（知県事は「制郷兵」と定められた（「第331：慶應4年閏4月21日」）。

21 府には1名の府知事と2名の判府事を置くことが明記されるも、他方で県の知県事と判県事の定員は明記されていない（「第331：慶應4年閏4月21日」）。ただし、府においてもこの定員が厳守されていたとは言い難く、明治元（1868）年11月の時点で判府事の配置人数2名であったのは京都府、東京府、箱館府のみで、それ以外の府では、長崎府と新潟府が4名、大阪府が3名、伊勢度會府と奈良府が1名、神奈川府が0名であった（御用御書物書1868、23-27）。また定員が明記されなかった県では知県事と判県事の配置人数はさらに多様で、久美浜県、堺県、日田県が知県事1名、判県事1名、兵庫県と倉敷県が知県事1名、判県事2名、大津県、伊那県、高山県が知県事1名、判県事3名、笠松県と三河県が知県事1名、判県事4名、柏崎県は知県事1名、判県事7名、佐渡県は知県事0名、判県事1名が配された（同上、27-31）。

下にどのような行政区画を設けるのか、どの中央官庁が地方行政のどの部分を監督するか、などは未整備であった。

これらの課題解決を主導することとなったのが廣澤眞臣である。彼は慶應4年5月23日(1868年7月12日)に岩倉具視<sup>22</sup>から「民政屹度相擧」げること口達され、京都府御用掛に就任する(廣澤 [1868a] 1931, 98)。廣澤はこの直後より府政改革に取り組み、5月25日(7月14日)には、「民政下手要旨書」と題する改革案を知府事や判事へと提出する(廣澤 [1868b] 1931, 99)。この建議書で彼は、①「下情」を「審察」する、②「鰥寡孤独廢疾等」や「天災其他非常饑餓」による「窮民」を救助する、③各人が職を得て「家業勉勵」できるようにする、④「山川海野」の「損益利害」を明らかにして「全地富穰」を達成する、という4つの役割を担う「民政方」の創設を提言する(廣澤1868c)。また、「其府縣官途之人」と「其萬民」とは「俱ニ政務すると心得」、「大に言路を開き、衆議を盡」さなければならず、そのためには「年寄はしめ壹兩人」を「議ニ加」えるべきであるとも言い(同上)、議事機関の新設も構想する。さらには行政区画整備にも言及し、最小の行政区画である「五人組」の設置を主張する(同上)。そしてこのような体制のもとで、戸籍の編製、市中取締、木戸の再建、法の厳守、窮民の救助、奇特者の表彰(同上)、といった具体的な政策を執り行っていくべきであると論じた。

京都府は廣澤の改革案を即座に採用し、5月中に議事機関創設に向けた動

22 廣澤眞臣は「備忘録」に「輔相卿」とのみ記載し(廣澤 [1868a] 1931, 98)、具体名は明らかにしてはいない。当時の輔相は三條實美と岩倉具視の2名で、廣澤に「口達」した「輔相卿」を京都市(1975)は岩倉とし、佐々木克(1979)、松尾正人(1981)は三條としている。だが、慶應4年閏4月11日(1868年6月1日)に、三條は関東監察使に任じられたために京都を離れており(宮内省1901, 1)、この5月23日(7月12日)には江戸に滞在している。そのため、京都にいた廣澤に三條が「口達」することは不可能であり、ここで言う「輔相卿」は岩倉を指すものと考えることができる。

きを開始し、「各町」で「三名宛」の「議事者」を決めるべきことを「管内市郡」に通達する（「京都府史料：39冊」）。また7月には府と市街地の行政区画再編，行政区画ごとの機構改革を実施する。具体的には，府下を市街地，郡村部，伏見役所支配地とに分ち，それぞれを管轄する市政局，郡政局，伏見役所を設け，市政局には聴訟方，断獄方，庶務方，社寺方，会計方，捕亡方を，郡政局に租税方，庶務方，宮繕方，駅通方を，伏見役所に庶務方，下調方という部署を設置する<sup>23</sup>（「第610：慶應4年8月5日」）。さらに，市街地については「上大組」，「下大組」とに分ち，「大組」には15から30までの「町」を管轄する「小組」を，「小組」には「町」を，「町」には「五人組」を置き，それぞれに管轄責任者である大年寄，中年寄，年寄，五人頭を配する（同上）。これらのうち郡役所に設けた宮繕方は経済の振興<sup>24</sup>を，「小組」と「五人組」とが府民生活の改善<sup>25</sup>を担うこととなった。

廣澤の構想<sup>26</sup>に基づく京都府政改革を政府は全国のモデルケースと位置づけ，「京都府職制」，「仕法書」，「告諭」を地方行政にかんする「永世一定之御規則」を設けるたたき台として府藩県へと提示する（「第610：慶應4年8月5日」）。その後，政府による地方制度を統一しようとする取り組みは本格

---

23 聴訟方，断獄方，社寺方，会計方，捕亡方は市政局のみに設けるため，郡村部にかんする事務も取り扱い，宮繕方，駅通方は郡政局のみに設けるため，市街地にかんする事務も取り扱う（「第610：慶應4年8月5日」）。また，伏見役所では「聴訟断獄租税等ノ分課」の職務を庶務方と下調方が兼務する（同上）。

24 宮繕方の職務には「堤防橋梁道路ノ修繕」や「水利開墾總テ山野河海ノ事」などを掌ることが挙げられる（「第610：慶應4年8月5日」）。

25 「小組」の職務として京都府は，大年寄や町役人と協力して「窮民救助」をおこなうこと，「善行奇特人」の表彰，「放蕩無頼者」の更生，組内からの「諸願事」，「訴訟」，「難澁ノ筋申出」の上達などを挙げる（「第610：慶應4年8月5日」）。また「五人組」については，組内での窮民の扶助，「善悪」の「勸戒」，および「善者悪人」の「五人頭」への届け出などをおこなうとする（同上）。

26 廣澤眞臣による京都府政改革案は，「出身藩の治政の体験を基礎として，実験ずみの諸制度を京都府政へ適用応用したもので，それ自体としては独創的なものではなかった」（佐々木1979，123），と指摘される。

化していくが、そこで実施された諸改革には廣澤の構想の影響を垣間見ることが出来る。例えば、10月28日(12月11日)の「藩治職制」では、藩に「議事ノ制」を創設すべきことを通達している(「第902:明治元年10月28日」)。また、明治2年2月5日(1869年3月17日)の「府県施政順序」で府県へと指示された早急に取り組むべき課題には、「議事ノ法」の創設、戸籍の編纂と五人組制度の確立、「窮民」の救助、「富國ノ道ヲ開」くことを挙げた(「第117:明治2年2月5日」)。

廣澤は京都府で一連の改革が成し遂げられたことで、府県レベルでの地方制度改革のモデルを提示するという課題が達成できたと考えたのか、新たな課題解決へと取り組む。それは「政體書」では細部まで明らかにできてはいなかったどの中央官庁が地方行政のどの部分を監督していくかという問題であり、廣澤はこの解決策を「規則」(慶應4[1868]年)と題する建議書にまとめる。このなかで廣澤は府県の役割を、「政體書」を遵守し、「舊弊」の「一洗」と「人民繁育」とに専務することと述べ、具体的には「萬民」の保全と「生産」の「富殖」を担うこと(廣澤1868d)、と位置づける。そのうえで、府県が租税の減免、新たに開墾された土地の「石盛」、「千金余」の費用を必要とする「廳舎食庫堤防橋梁道路ノ修繕」や「水利開墾等」、「驛遞夫役助郷」の「割増賃銭等」を実施しようとする場合は会計官に、「出格ノ大賞」を与えようとする場合は行政官に、「流死ノ大刑」に処そうとする場合は刑法官に伺いを提出し、採決を経なければならない(同上)、と中央官庁による地方行政の管轄を明らかにし、また中央による地方の監督強化についても論じる。さらに、廣澤は当時採用されていた「置米金<sup>27</sup>」制度の廃止にも言及し、府県は徴収したすべての租税を会計官へと収納し、その後に会計官より「部内取費ノ金穀」を受け取る(同上)、との改革案を提示した。

27 「置米金」制度のもとでは、府県は「徴収セル租税米金」から、定められた「府縣ノ諸費」に当たる部分を控除し、残額を会計官へと上納し、この「諸費」を会計官からの許可なしで「直ニ使用」することができる(明治財政史編纂會1904, 530)。

「規則」における廣澤の改革案は、地方行政の大部分を会計官に監督させようとする構想で、「政體書」で明文化されていなかった同官の役割を明らかにしようとする試みである。だが、この後に彼の考えは大きく変化する。というのは、明治2年2月13日（1869年3月15日）の岩倉宛書翰で廣澤は、府県の「私權」を奪うことはしないものの、「大事件」はすべて行政官が裁決すると言い（廣澤 [1869a] 1930, 222）、地方行政の監督官庁を行政官へと変じたからである。彼による具体的な改革案は、「租税収納方其他歳入」は府県が会計官に「上納」する、府県の「賞費引當之額」、<sup>(ママ)</sup>「臨時大金之費用」は行政官から許可を得て受け取る（同上）、というものであった。

### 3.2 神田孝平の地方制度改革案

中央官庁による地方行政の監督が明文化されていないことを問題視したのは廣澤眞臣のみではない。当時、議事体裁取調掛であった神田孝平もまたこの問題の解決策をまとめた建議書を提出している。後に『岩倉関係文書』に収録された「神田建言」には、提出者の氏名、タイトル、提出年月日が書かれていない。だが、整理の際に貼られたと思われる付箋には「神田孝平建言：附批藤森脩蔵ナリ」とある。また、これを収録したマイクロ資料の目録はそのタイトルを、「建白書 神田孝平 明治二年カ 府藩県統治政策を軸にした政体書体制改革案（附）批評 藤村<sup>(ママ)</sup> 28 修蔵（六）の改革案に対して」

28 小西四郎、他（1992）は「建言」に付されている「批評」の執筆者を「藤村修蔵」とするが、正しくは藤森脩蔵である。藤森脩蔵の父は「詩文の作家であり、実用学を提唱」し、「江戸の藤森塾」で「多くの人材を育」てた藤森弘庵で（上野1998, 1）、脩蔵はその長男として文政5（1822）年に生まれる（同上, 303）。脩蔵は慶應4年8月27日（1868年10月12日）に鎮将府附として「新政府」へと出仕し、明治2年1月17日（1869年2月27日）より刑法官監察司権判事、3月19日（4月30日）より同判事に就任し、5月29日（7月8日）には監察司の廃止に「免役」となるも、8月2日（9月7日）には登米県少参事として復職している（「修史官員轉免履歴」）。その後、明治3年3月1日（1870年3月1日）に「依願免役」となり一旦は官職から離れるも、明治9（1876）年10月26日に正院修史局御用として復帰、修史局が修

としている（小西，他1992，41）。このような資料整理の成果よりこの建議書は神田が執筆・提出したものと断定できる。

小西四郎，他（1992）は「神田建言」の提出時期を「明治二年カ」とするも（同上，41），この理由を明らかにしてはいない。だが，次の5点から考えれば，この推定は誤りではないと考えることができる。第1に，「神田建言」で言及される軍務官，刑法官，会計官，行政官は慶應4年閏4月21日（1868年6月11日）から明治2年7月8日（1869年8月15日）まで設置されている。第2に，神田は地方制度について論じているにもかかわらず，明治2年4月8日（1869年5月19日）創設の民部官が登場しない。第3に，神田が新政府に登用されたのは慶應4年6月18日（1868年8月6日）である。第4に，藤森脩蔵による「批評<sup>29</sup>」には「昨春御一新之初」（藤森 [1869] 1992）との記述があり，藤森がこれを執筆した時期を明治2年と断定できる。以上の判然たる証拠から，「神田建言」は慶應4年6月18日から明治2年4月8日までの期間に提出された，と絞り込むことができる。これらの他に，神田は「神田建言」で行政官が地方行政の監督官庁であることを問題視するが，同官が東日本に限ってではあるが，この役割を担うことになったのは明治元年12月25日（1869年2月6日）のことである。このことを加味すれば，その提出時期を明治元年の可能性も残した「明治二年カ」とした推定は誤りではないと言えることができる。

「神田建言」の冒頭で神田は中央官庁による地方行政の監督のありかたについて次のように指摘する。「海内之地」はすべて「府藩縣」に属している。

---

史課と改組してからは，一等繕写として明治10（1877）年1月27日から明治14（1881）年7月18日まで勤務している（同上）。

29 藤森脩蔵は執筆理由を明らかにしてはいないが，彼が明治2年1月17日（1869年2月27日）から5月29日（7月8日）まで勤務していた刑法官監察司は，「諸官府縣」の「見廻り」を任務とし，これを遂行するために「御用書類」を「檢閲」することが可能である（「第141：明治2年2月9日」）。そのため，藤森は職務により「神田建言」を目にし，これに対する「批評」を書いたと考えることができる。

現在では行政官が「一局」で「府藩縣」を「統括」しているため、行政官のみで「海内之地」を「悉ク統括」しているように見える（神田 [1869] 1992）、と。この結果、行政官のみが「権」を重くし、他の官庁の「権」は軽くなっている（同上）、と捉える神田はこのことがもたらす弊害を次のように論じる。「刑法之権」が刑法官に、「財賦之権」が会計官に、「兵馬之権」が軍務官に帰さなくなれば、行政官のみが「紛擾雑踏」をひどくし、これにより「疎漏ノ失」が生じる可能性がある。このような事態に陥れば、太政官は「大政ヲ掌」ることができなくなり、すでにこの前兆がある。また、「府藩縣」は「兵務」、「刑務」、「稅務」を管掌する「小政府」であり、行政官のみでの「府藩縣」の「統括」は同官のみでの「兵刑稅ノ事ヲ併セテ統括」と同じで、「御政体ノ條例ニ反」し、「安永之道」でもない（同上）。

問題点を以上のように整理した神田は解決策を提示しようとする。ただし、当時は版籍奉還についての議論ははじまっているものの、大名領は藩という行政単位として、大名はこの行政単位の長官である藩主として存続している。そのため、府県と同様に藩も中央官庁の監督下に置こうとすれば、藩解体の第一歩と捉えられ、新たな騒乱の火種となる可能性もある。このことに配慮してか、神田は藩については「府縣トハ其實大ニ相異ナル者」と位置づけ、「藩ヲ治ムルノ法ハ可成丈簡易ヲ是トス」と述べるにとどまる（同上）。他方で、「府縣ハ之ニ反ス」と言い、「改正ノ法」を詳論するのであった（同上）。

神田がまず解決しようとしたのは知府事、知県事の広範な職掌である。「政體書」は両者を府県おける「繁育人民」、「富殖生産」、「敦教化」という民政、「收租稅」、「督賦役」という財務、「知賞刑」という司法、「監府兵」、「制郷兵」という軍務の統括責任者と位置づける（「第331：慶應4年閏4月21日」）。これを神田は「一官署」による「管内ノ庶務ヲ掌ラシムル法」と位置づけており（神田 [1869] 1992）、行政官が「一局」で府県を「統括」する根源になっていると捉える。そのため彼は、「兵事ヲ掌」る軍務官の出張所、「刑法

ヲ掌」る刑法官の出張所,「税務ヲ掌」る会計官の出張所,「右三事外ノ庶務ヲ掌」る行政官の出張所を「一府一縣」ごとに設け,「四官署」が「管内ノ庶務」を管掌すべきである(同上),との解決策を提示した。

ここで神田が言う「府縣」における「兵刑税ヲ除クノ外」の「庶務」とは,「民會」の「監督」,「上令」の「宣布」,「下情」の「上達」,「道路橋梁」の「修築」,「運遭水利」事業,「学校」事業,「戸口」調査,「社寺」の監督などである(同上)。これらに加えて神田は会計官が管掌していた「營繕」と「驛通」も,行政官の出張所が管轄したほうが「便利」であろう(同上),と論じる。そのうえで,これらを管轄する中央官庁の名称について,「行政官ノ名号ヲ止メ國內事務ト称セン方穩當ナルヘシ」(同上),と述べた。

中央官庁による地方行政の監督のみならず,神田は知府事や知県事の人事も問題視する。この時期の政府は知府事に「地方鎮撫のために,高貴な身分の者を任命」(大霞会1971,24)する傾向があり,明治2(1869)年2月の時点では,京都府には長谷信篤,渡会府には橋本實梁,長崎府には澤宣嘉,越後府には壬生基修,奈良府には園池公静,甲斐府には滋野井公壽を配している(御用御書物所1869,33-38)。また,東日本統治の拠点である東京府には大木民平,外交問題を取り扱うことのある大阪府には後藤象二郎,神奈川県には寺島宗則,兵庫県には伊藤博文といった実力派官僚を知府事や知県事として配置している(同上,39-46)。彼らのうち橋本を除く全員が従五位下以上を叙任しており,橋本は官位を叙任されていないものの,従四位下の官位に相当する左近衛中將に任じられている。この官位は会計官,軍務官,刑法官の判事クラスと同等で,内局の責任者の知司事を上回る<sup>30</sup>。府県は太政官の「手足」,太政官は府県の「頭」と位置づけられるべきで,この「尊卑輕重」が確立していれば必ず国は治まる(神田[1869]1992),と考える

30 御用御書物所(1869)によれば,会計官判事では池邊藤左衛門,江藤新平,島義勇,長谷川仁右衛門が,軍務官判事では中根善次郎,香川敬三,森有禮,河田景與,刑法官判事では中島錫胤,佐々木高行が五位に叙任している。



神田は高官を地方長官に任じることを「尊卑輕重」を逆転させると捉える。それゆえに、現在の「府縣ノ有司」の「格式」は「尊重ニ過」ぎ、「各局知官事」が「統御」することが困難である（同上）、とも指摘した。

#### 4 「神田建言」の意義

神田がその権限を問題視する行政官は、「政體書」制定により設けられ、長官である2名の輔相は「行法官」に属する吏員ではあるが、「立法官」の構成員である議定を兼任することを許され<sup>31</sup>、天皇の補佐、議事の奏宣、国内事務の監督、宮中庶務の総判を管掌する（「第331：慶應4年閏4月21日」）。このように設立当初より大きな権限を有していた行政官は、明治元年9月19日（1868年11月3日）に、議政官の一時的廃止、これに伴う議政官所属の議定、参与、史官の移籍という改革で（「第760：明治元年9月19日」）、その権限をより強化する。また、東京の行政官出張所は、鎮将府事務の継承（「太政類典：第1編第15巻」）、旧幕臣とその知行地の監督（「第871, 872, 873：明治元年10月19日」）、昌平校や開成所の監督（「太政類典：第1編第15巻」）、府県の監督（「第1150：明治元年12月25日」）、とその職掌を拡大している。これらのことに注目するのであれば、上述した神田の指摘は的を得たものと理解することができる。

だが、行政官が議政官を併合した際に、政府は「別ニ議事之制取調候一局」を設け、議事制度の「御興立」を目指す（「第760：明治元年9月19日」）、とも通達しており、この併合はあくまでも過渡的な措置にすぎない。また、行政官出張所は東日本では地方行政の監督官庁となっはいるものの、それ以外の地域では「政體書」体制での慣習に基づいて会計官が地方行政の監督をつづけている。さらに、昌平校や開成所は一時的に行政官出張所の管下とな

31 「政體書」は原則として「立法官」の構成員が「行法官」の吏員を兼任することを禁止している（「第331：慶應4年閏4月21日」）。

るも、それは教育行政を管掌する官庁が存在しなかったことに起因しており、監督官庁である「學校」が設置されると、昌平校や開成所は即座に「學校」の管下となっている。つまり、行政官の権限は必ずしも強化されているとは言い難い部分もあり、これらを強調するのであれば、「神田建言」は焦点のずれた提言と捉えることもできる。

以上のように「神田建言」は「両義性」を有するかのようにも見えるが、神田がここで主張しようとしたのは、現状の問題の改善策ではなく、将来起こりうるであろう問題の予防策である。このような彼の意図は、当時の政局を整理することによってより明瞭になる。明治元年9月19日（1868年11月3日）、政府は「議事之制取調候一局」を設けるとの通達したことに伴い、同日に山内豊信（容堂）を議事体裁取調所（以下、取調所と略記）の総裁に任じ、「廣ク万国ノ制度ヲ相考ヘ時理的當ノ議事興立可致」ことを通達する（『太政類典：第1編第30巻』）。同時に秋月種樹、福岡孝弟、大木民平（後の喬任）、鮫島誠蔵（後の尚信）、森金之丞（後の有禮）、そして神田が取調御用掛に任じられ、この時点で山内が東京在勤であったために<sup>32</sup>、御用掛たちは東京へと赴くべきことも指示された<sup>33</sup>。

取調所は、慶應4年8月1日（1868年9月16日）に、議政官下局として機能していた貢士対策所が廃止されたことを問題視する同局の議長経験者である秋月や大木が中心となり、政府に設置を要求した機関である<sup>34</sup>。政府が彼

32 山内豊信は慶應4年8月28日（1868年10月13日）に「東京行幸供奉」ことを命じられるとともに、「海路先著候様」との指示を受けている（大塚1928, 352）。

33 議事体裁取調所設置時点で京都在勤の福岡孝弟と大阪在勤の神田孝平は、明治元年9月21日（1868年11月5日）に「東下」が命じられる。また、大木民平はこれよりも前に「御東行供奉」ことが命じられ（大塚1927, 84）、秋月種樹は明治元（1868）年10月に「御東行」の「御先導」を命じられたと言われている（武藤・安田1954, 156）。なお、鮫島誠蔵と森金之丞はすでに東京在勤であったため（太政官1930, 37）、他の4人のような指示を受けてはおらず、また福岡は病氣療養中であったために「東下」できず、議事体裁取調所の活動に加わることができなかった（大塚1927, 160）

34 議事体裁取調所設立の経緯については山崎有恒（1993）を参照のこと。

らの要求を認めたのは「御誓文」の「廣ク會議ヲ興シ萬機公論ニ決スヘシ」という条文の具現化を重要な課題と捉えていたからに他ならない。それゆえに、この機関には政府高官の中でも発言力のある官僚と欧米の諸知識や諸事情に通じた官僚が集中的に配属される。例えば、総裁に任じられた山内は大政奉還実現の立役者の一人であり、新政権においても要職を歴任している<sup>35</sup>。また取調御用掛の福岡は「政體書」の起草者の一人で、秋月と大木は議政官下局議長の経験者である。さらに神田は当時の政府では数少ない開成所出身者で、森と鮫島はそれよりも希少な欧米留学経験者であった。

その後も取調所は洋学修得者を中心に取調御用掛を増強<sup>36</sup>していく。そのため、取調所は政策決定に携わることのできる議定である山内をトップとし、洋学者たちが山内の政策ブレーンとなる、「取調所グループ」というひとつの政治勢力へと変化していく。この「取調所グループ」が「議事院」の再設置への準備を順調に進めた結果、政府は明治元年12月6日（1869年1月18日）には、新たな「議事院」である公議所を「東京舊姫路藩邸」に置き、これを「來春」より「開議」する（「第1035：明治元年12月6日」）、また12月10日（1月22日）には、「公議所開議之期日」を「來巳年二月十五日」と

35 山内豊信は新政府より「議定、学校知事（最初の文部大臣）、上局議長（貴族院議長）などに任」じられるも、それは「飾り棚」であり、彼にとっては「光榮よりはむしろ不満の種」で、そのため「世に背く遊びの世界に身をいれた」（大久保利謙 [1978] 1989, 177）、と評されることがある。しかし、取調所における山内の勤務態度について森有禮は、「彌御勉勵」（森 [1869b] 1972, 728）、と述べており、「政體書」体制時代には政府首脳の一人名として精力的に活動していたと捉えることができる。

36 明治元年10月30日（1868年12月13日）には、開成所出身の加藤弘之（「勅奏任官履歴原書：転免病死ノ部」）、11月4日（12月17日）には、開成所出身の鈴木唯一と黒澤孫四郎（河津祐之）、11月12日（12月25日）には、土佐藩出身の洋学者である細川潤次郎、12月10日（1869年1月22日）には、「政體書」のもう一人の起草者である副島二郎（種臣）、明治2年1月18日（1869年2月28日）には、蕃書調所出身者でオランダへの留学経験を有する津田眞一郎（眞道）を取調御用掛に加えた（「太政類典：第1編第30巻」）。

する（「第1063：明治元年12月10日」）、と通達することが可能になる。さらに、「取調所グループ」は公議所を運営していくために必要な規則の作成についても12月12日（1月24日）までには終了し、これを『公議所法則案』として刊行し、公議人たちへと配布するのであった（議事體裁調局1869, 14）。

「議事院」設置は「御誓文」の具現化である。そのため、政府は議政官廃止後であってもこの設置に向けた通達を出しており、岩倉はこの政策を否定することはできない。だが、彼の「政敵<sup>37</sup>」である山内がトップに座る「取調所グループ」がこれを主導することには不満を抱く。そのために、取調所が開局されているにもかかわらず、明治元年10月21日（1868年12月4日）には、「朝議」のために提出した書類で、「議事院取調之事」という項を設けて、「五箇條御誓文」を根拠として、同制度についての「取調」を命じるべきである（岩倉 [1868c] 1906, 601）、と述べる。また、公議所開局が決まった後の明治2年1月16日（1869年2月26日）には、政府に揺さぶりをかけようとしてか、病気を理由に議定と輔相の辞職願を提出する（岩倉 [1869a] 1906, 660）。政府はこの願いのすべてを認めず<sup>38</sup>、1月25日（3月7日）に

37 山内豊信と岩倉具視とは小御所会議で徳川慶喜の処遇を巡って対立したと伝えられる。例えば、大久保利通は自らの「日記」に、山内と松平慶永の発言に公卿たちが屈服しそうになったところ、岩倉が両者を論破したと記し（大久保利通 [1868a] 1927, 414）、岩倉の伝記である『岩倉公実記』は、一部の公卿が幼い天皇を擁し、権力を握ろうとしている、との山内の発言を岩倉が叱責し、山内はこれに「恐慄」し、「失言ノ罪ヲ謝」したと言う（多田1906, 158-59）。他方、中根雪江は自身の日記に大久保と同様に、多くの公卿たちが山内の発言に屈しそうになったと言うも、最初に反論をしたのは大久保で、岩倉はこれに追隨したにすぎず、その後、山内と慶永とは、慶喜に「姦」があるとの誤解を抱かせるために必要以上に反論しなかった（中根 [1868] 1966, 78）、と言う。これらの史料さらに検討していく必要があるが、山内はその後も要職に就任し、慶應4年6月3日（1868年7月22日）には岩倉よりも上位の従二位・権中納言に任じられているため、小御所会議をきっかけとして山内の地位は後退することはなかったと捉えることができよう。なお、小御所会議における山内と岩倉については高橋秀直（2007）を参照のこと。

38 明治2年1月17日（1869年2月27日）、政府は、岩倉具視の辞職願のうち、輔相

は、岩倉を懐柔しようとしてか、正二位へ昇叙、権大納言へ昇進させている（大塚1927, 31）。これにより勢いを得たのか、岩倉は同日に三條に建議書を提出し、その中ではこれまでの議事体裁取調所の取り組みを否定するかのごとく、「議事體裁取調ヲ命」じ、「規則案」を上申させ、速やかに「議事院」を設置すべきである（岩倉 [1869b] 1906, 685）、と主張した。

この建議は受け入れられることはなく、岩倉は「取調所グループ」が主導する公議所開局に向けた動きを止めることに失敗する。そこで岩倉は方針を転換し、「取調所グループ」に対抗できる官庁を創り上げようとする。そのために参照したのが彼のブレーン<sup>39</sup>である大久保からの意見書である。具体的には明治元（1868）年11月、および明治2（1869）年1月の意見書で、前者で大久保は、「屬吏凡千人餘」を擁する「會計官」は、「甚紛雜ヲ極」めて「基則」を立てることができていないが、その原因は「勘定奉行ヨリノ形行」が「其儘」であるからだと言い（大久保利通 [1868c] 1927, 476）、会計官が財務と地方行政の双方を管掌していることを問題視する<sup>40</sup>。また、後者では「即今ノ緊要ナルハ政府體裁ヲ得」ることであると断じ（大久保利通 [1869a] 1928, 8）、行政が強力なリーダーシップを構築できる政治体制の創設を主張した。

---

の辞任のみを認めている（大塚1927, 31）。

39 大久保利和、他（1927・1928）によれば、「王政復古」から「政體書」体制が終わるまでの期間（慶應3年12月9日 [1868年1月3日] -明治2年7月8日 [1869年8月15日]）にあって、大久保利通が執筆した書翰、意見書、建白書などは197通で、このうち65通は岩倉具視宛の書翰や意見書で、この他にも岩倉と三條實美に宛てた意見書が6通、岩倉から朝廷へと提出された大久保起草による建白書が1通ある。

40 大久保利通はこれよりも前にも、鎮将府の「會計官」<sup>(ママ)</sup>が「刑法」を管掌していることを、勘定奉行の職掌を「其儘」にしている（大久保利通 [1868a] 1927, 416）、と批判する。ただし、この彼の主張は即座に受け入れられ、鎮将府廃止後の明治元年10月19日（1868年12月2日）に刑法官出張所が東京城に設置されている。それゆえに、当時の会計官に残っていた「勘定奉行ノ形行」とは財務と地方行政との双方を管掌していたことと判断できる。

これらの意見書からヒントを得た岩倉は、地方行政の監督という職掌を加えることで行政官の権限を拡大し、「取調所グループ」により再整備されつつある議政官に対抗しようとした、と考えることができる。そして、地方行政の監督官庁の改革については、これまで地方制度整備に尽力してきた廣澤へと託す<sup>41</sup>。その結果、前述したように、「規則」では会計官を地方行政の監督官庁としていた廣澤は、岩倉宛書翰では行政官がこの役割を担うと論じるようになった。

「取調所グループ」の動きは成果として公表されるため、岩倉や大久保はその動向を容易に把握することができる。他方、岩倉や大久保の間で交わされる意見書は公表されるものではないため、この点では「取調所グループ」は非常に不利である。だが、岩倉と大久保とが緊密な関係であることは小御所会議に参加していた山内は十分に把握している。また、取調御用掛の一人である森は、同郷の出身ということもあってか大久保が「議事院」そのものに否定的で、むしろ行政が強力なリーダーシップを発揮できる政治体制を構築しようとしていたことを知っていたと思われる<sup>42</sup>。「取調所グループ」が

41 なお、大久保利通と廣澤眞臣との間で、当該時期にあっては、書翰や意見書のやりとりは確認できない。

42 森有禮は明治2年1月25日（1869年3月7日）に大久保利通と副島種臣に対しての書翰を執筆しているが、取調所についての記述がそれぞれにおいて大きく違う。大久保に対しては、会計官、刑法官、軍務官、学校に配属された取調御用掛は、今後、「其本官之基本相立候様」に取り組んでいくことになり、自身は軍務官判事に任じられたために、「軍務之大基本相立」ることを最優先し、「議事扱は先其次之事」と考えていると言う（森 [1869a] 1972, 73-74）。他方で、取調所の同僚である副島に対しては、公議所開局が決定したことで「十餘ヶ條」の議案が寄せられている、取調所に先日より加わった津田は毎日出府して職務に励んでいる、山内や秋月も熱心に取り組んでいると現状を報告したうえで、公議所は「今通にて押通候得は屹と頼母敷もの出来申敷と見留ニ御座候」と述べる（森 [1869b] 1972, 727-78）。当時の森は議会の早期開設を主張していたため、彼の真情が吐露されているのは副島宛書翰と考えられる。他方、大久保と自らとでは政治体制論が異なることを認識するも、森にとって大久保は郷里の先輩であり、書翰には森の大久保に対する遠慮が含まれていると推断できる。

このような情報を共有し、ここに東日本で行政官出張所が府県行政の監督官庁となったという事実をも付け加えれば、「取調所グループ」にとって、岩倉と大久保は自らたちが理想とする政策実現の大きな障壁となる。それゆえに、その一員であった神田は、地方団体としての府県の解体、単なる行政区域へと変じた府県への各官庁出張所の配置、これらの官庁のうち行政官の「國內事務」への改組・改称、という地方行政の監督官庁整備と行政官の権限縮小を同時に実現する構想を提示したと考えることができる。つまり、「神田建言」は岩倉と大久保の台頭を防ぐためのものであった。

## 5 むすび

明治2年4月8日(1869年5月19日)に、政府は太政官中に民部官を置くこと(「第346:明治2年4月8日」)、民部官は「府縣事務」の総判、「戸籍」、「驛遞」、「橋道」、「水利」、「開墾」、「物産」、「濟貧」、「養老」など監督を職掌とすることを通達する(「第348:明治2年4月8日」)。また、同日には内局として聴訟司、庶務司、駅通司、土木司、物産司を置くことを決定し、蜂須賀茂韶を民部官知事に(大塚1928, 416)、廣澤を副知事に(大塚1927, 47)、山中獻を民部官出仕に任じて(同上, 335)、その首脳人事についても明らかにした。

民部官の首脳には、岩倉の指令によりこれまで地方制度整備に尽力してきた廣澤、幕末期より岩倉と交流を続けてきた山中<sup>43</sup>が幹部職員として名を連ねている。このことに着目すれば岩倉は面目を保つことはできてはいる。しかしながら、創立当時の民部官は、廣澤が岩倉宛書翰で主張した、府県行政の細部にまで介入するという権限を有してはいない<sup>44</sup>。そしてなによりも地

43 山中獻は安政の大獄の後に「修学院村に隠れ住」んだことがきっかけとなり、岩倉具視との交流を開始している(日本歴史学会1981, 1041)。

44 府県が諸事業を実施する場合、中央官庁へと伺を提出し、裁可を経ることが原則

方行政の監督という職掌を行政官が手中におさめるという構想も実現してはいない。むしろ、民部官は地方行政のうち民政の監督を職掌とする官庁の新設であったということを考えれば、神田の構想した「国内事務」の実現に他ならない。つまり、民部官の創設は「取調所グループ」の主導により実現したもので<sup>45</sup>、中央官庁がどのように地方行政を監督していくかという案件についても、岩倉は山内の後塵を拝することになったのである。

だが、岩倉が東京に到着してから後、山内と岩倉の政府内における立場は逆転する。その契機は政府のトップである三條が明治2年3月7日（1869年4月18日）に開局した公議所の実態に不満を抱いたことにある。三條は5月1日（6月10日）の岩倉宛書翰で、今日の「議事院ノ體裁」は「洋風ニ泥」んでおり、「議官」の大半が「洋学者」で、これに対する「慷慨ノ士」はおらず、「有志ノ士」が憤怒し、「人心ヲ失スルノ一端」となるために、何としてでも「改正」しなければならない（三條1869）、と言う。特に三條が不信感を抱いたのは神田で、「板垣退助ヲ副議長ニ被仰付」と言い（同上）、副議長である神田の更迭を要望した。

公議所の新旧スタッフが提出した議案が大多数の公議人からの反発で否決されたこともまた、取調所グループの政治的地位を後退させることになる。具体的には、議政官吏官として公議所に出仕していた小野清五郎が明治2年5月22日（1869年7月1日）に提出した「切腹禁止可然之論」と、公議所議長心得から制度取調御用掛に転じていた森が5月27日（7月6日）提出した

---

となったのは、明治2年7月27日（1869年9月3日）に「府縣奉職規則」が制定された後のことで、このときには民部官は民部省へとその名称を改めている。

45 廣澤眞臣は明治2（1869）年2月初旬より体調を崩しており、快方へと向かいつつある頃に東京再行に随行している（廣澤 [1869b] 1931, 165-188）。岩倉具視もまた3月初旬より病氣療養のために有馬温泉へと赴いており（多田1906, 702）、彼が東京へと到着したのは4月24日（6月4日）のことである（同上, 706）。つまり、民部官が創設された時期には、岩倉や廣澤は政府が実施する改革に影響力を行使しにくい状況にあった。



「官吏兵隊ノ外帶刀ヲ廢スルハ随意タルベキ」との議案である。これらのうち前者は5月27日に賛成3名、反対200名によって(公議所[1869a]1928, 107-8)、後者は6月2日(7月10日)に全員反対で否決されたのであった(同上[1869b]1928, 113)。

この事態<sup>46</sup>を三條、岩倉、大久保は好都合と捉え、6月4日(7月11日)までには公議所の廃止を内々に決定し<sup>47</sup>、7月8日(8月15日)には権限を大幅に縮小した集議院に改組、改称している。また、「神田建言」の影響によって創設された民部官は同日に民部省へと改称し、7月27日(9月3日)に通達した「民部省規則」により府県行政の監督についての権限を大きく強化している。さらには、同日の「府縣奉職規則」には「御誓文ノ旨ヲ奉體」すべきと述べられるも(「第675:明治2年7月27日」)、それ以前の「藩治職制」や「府縣施政順序」に明記されていた「議事ノ法」についての記述が消え去る<sup>48</sup>。つまり、「取調所グループ」が主導した諸改革の成果は、岩倉や大久保らにより消し去られたのであった。

山内はこの一連の「政変」により7月9日(8月16日)に政府を去り、神田は集議院下局次官という閑職へと追いやられるも、政府に残って自らの政策論を提言しつづける。では、後の彼による提言に「神田建言」はどの程度反映されたのであろうか。中央官庁の出張所を配置するという彼の主張のうち、「兵馬之権」を掌る機関については、明治4年4月23日(1871年6月10日)に「兵務ヲ總括シ全國ヲ保護」することを目的とした鎮台を「諸道」に

46 森有禮は明治2年6月20日(1869年7月28日)に「徴士並是迄ノ職務」を罷免され、「位記」も「返上」しているが(大塚1928, 47)、これは「官吏兵隊ノ外帶刀ヲ廢スルハ随意タルベキ」が全会一致で否決されたことによる「懲戒免官」であった(長谷川1993, 52)。

47 大久保利通は明治2年6月4日(1869年7月11日)に桂右衛門宛書翰で、公議所を「無用」とする論が多く、「今日之御國體」にも適しているとは言い難いので、「閉局」することを「内評」した(大久保利通[1869]1928, 197)、と述べている。

48 明治4年11月27日(1872年1月7日)の「縣治條例」では「御誓文」への言及すらも消滅する。

配置する（「太政官布告第200：明治4年4月23日」），と決定したことで実現したため，神田はこのことについて言及することはない。また，「税務ヲ掌」る会計官出張所を設置するという考えは，大蔵省の統括のもとで府県やその管下の行政機関がこれを請け負うという考えへと展開した<sup>49</sup>。

他方で，「刑法之権」を掌る刑法官出張所を設置するという考えは大きく変化する。明治6（1873）年5月に史官へと提出した「地方裁判所ノ儀ニ付建白」で神田は，「區」や府県が運営主体となる「區裁判所」，「府縣裁判所」の設置を提言しているからである<sup>50</sup>。また，「民會」の「監督」，「上令」の「宣布」，「下情」の「上達」，「道路橋梁」の「修築」，「運遭水利」事業，「学校」事業，「戸口」調査，「社寺」の監督，「營繕」，「驛通」を掌る行政官を改組・改称した「國內事務」の出張所を設けるという考えも大きく変わっている。兵庫県令としての彼は，「人民」の代表により構成される議決機関としての「民會」を開設し，この「民會」の決定に基づいてかつて自らが「國內事務」の出張所が管掌するとした諸事業をおこなう，という方針に転じたからである。つまり，「神田建言」では単なる行政区域へと府県を变じようとするも，兵庫県令としては府県を地方団体として確立しようとしたのであった。

49 神田孝平は「田税改革議」（明治3〔1870〕年）では，「府縣ノ下ニ郡司トカ郷役所トカ名ツケタル小役所ヲ置」く（神田〔1870〕1879，41），また「財政變革ノ説」（明治7〔1874〕年）では，「各戸」の税を「町村ニ聚」め，「各町村」の税を「府縣ニ聚」め，「各府縣」の「税」は「大蔵省ニ聚」める（神田1874，3丁），との改革案を提示した。

50 神田孝平は「區裁判所」と「府縣裁判所」について次のように説明する。前者は，人口2，3万からなる「區」に設置される「最下等裁判所」で，各1名の「法官」と「書記」，および「捕亡方」を置き，このうち「法官」は「區内會議ノ権」が選挙し，運営費用は「區費」と「裁判料」とで賄う。また，「府縣裁判所」は「三等裁判所」で，5名の「法官」，4，5名の「書記」，「檢事」は「正副」の2名を置き，「法官」「檢事」は「府縣會ノ権」で選挙し，運営費用は「府縣費用」と「裁判料」とで賄う（神田1873），と。

加えて、県令としての神田は、政府からの画一的な政策の押し付けにより、地方の財政負担が増えることが予測される時は、政策を管轄する省に反発することもある。そのため、彼自身が政府を「頭」とし、自らがその「手足」となっていたとは言い難いところもある。神田の考えがこのように変化したのは、政府が「御誓文」の掲げる立法機関の確立を忘却し、これとは異なる行政機関の強化に乗り出していたからである。つまり、県令時代の神田は政府を「頭」として不十分なものと捉えていたのであった。

### 参考文献一覧

#### 【法令など】

慶応3年

「第13：慶應3年12月9日」内閣官報局編『法令全書：慶應3年・明治元年』1887年。

慶應4年

「第36：慶應4年1月17日」同上書：15-17.

「第46：慶應4年1月21日」同上書：22.

「第47：慶應4年1月21日」同上.

「第48：慶應4年1月21日」同上.

「第59：慶應4年1月27日」同上書：24.

「第68：慶應4年2月1日」同上書：26.

「第71：慶應4年2月2日」同上書：26.

「第73：慶應4年2月3日」同上書：27-32.

「第156：慶應4年3月14日」同上書：63-64.

「第331：慶應4年閏4月21日」同上書：137-46.

「第387：慶應4年5月12日」同上書：160.

「第402：慶應4年5月19日」同上書：164-65.

「第514：慶應4年6月28日」同上書：205.

「第557：慶應4年7月17日」同上書：223.

「第558：慶應4年7月17日」同上書：223-24.

「第567：慶應4年7月19日」同上書：226.

「第610：慶應4年8月5日」同上書：243-51.

「第614：慶應4年8月8日」同上書：252.

「第760：明治元年9月19日」同上書：299.

- 「第852：明治元年10月17日」同上書：324-25.  
 「第860：明治元年10月18日」同上書：328.  
 「第861：明治元年10月18日」同上.  
 「第864：明治元年10月19日」同上書：329.  
 「第871：明治元年10月19日」同上書：330.  
 「第872：明治元年10月19日」同上.  
 「第873：明治元年10月19日」同上.  
 「第902：明治元年10月28日」同上書：337-38.  
 「第1063：明治元年12月12日」同上書：390.  
 「第1150：明治元年12月25日」同上書：427-28.

#### 明治2年

- 「第55（達）：明治2年1月18日」内閣官報局編『法令全書：明治二年』1887年：19-22.  
 「第117：明治2年2月5日」同上書：58-62.  
 「第141：明治2年2月9日」同上書：66.  
 「第348：明治2年4月8日」同上書：143.  
 「第675：明治2年7月27日」同上書：281-84.

#### 明治4年

- 「太政官布告第200：明治4年4月23日」内閣官報局編『法令全書：明治四年』1888年：158.

#### 【書写史料】

- 「京都府史料：39冊」（国立公文書館所蔵，〔請〕府県史料京都）.  
 「修史官員轉免履歴」（東京大学史料編纂所所蔵，〔請〕0170-21）.  
 「太政類典：第1編15卷」（国立公文書館所蔵，〔請〕太00015100）.  
 「太政類典：第1編30卷」（同上所蔵，〔請〕太00030100）.  
 「勅奏任官履歴原書：転免病死ノ部」（同上所蔵，〔請〕職00148100）.

#### 【公刊物】

- 有栖川宮熾仁. [1868] 1935. 「日記」（慶應4年5月8日），有栖川宮熾仁『熾仁親王日記』  
 卷一，高松宮家：71-72.  
 岩倉具視. [1868a] 1930a. 「岩倉具視書翰案：三條實美宛」（慶應4年5月13日），大塚武  
 松編『岩倉具視關係文書：第三』日本史籍協會：513-20.  
 ————. [1868b] 1930b. 「岩倉具視書翰案：三條實美宛」（慶應4年6月19日），大塚武  
 松編『岩倉具視關係文書：第四』日本史籍協會：21-25.  
 ————. [1869c] 1906. 「制度ニ關シ意見書」（明治元年10月21日），多田好問編『岩倉公

- 実記』下, 皇后宮職: 599-605.
- . [1869a] 1906. 「辞表: 辨事宛」(明治2年1月16日), 同上書: 659-60.
- . [1869b] 1906. 「意見書: 三條實美宛」(明治2年1月25日), 同上書: 682-86.
- 上野日出刀. 1998. 『梁川星巖・藤森弘庵: 叢書・日本の思想家』37, 明德出版社.
- 江藤新平. [1868] 1901. 「建議書: 三條實美宛」(慶應4年5月1日), 宮内省編『三條實美公年譜: 卷22』宮内省: 38-41丁.
- 大霞会. 1971. 『内務省史』第1巻, 大霞会.
- 大久保利謙. 1967. 『明治啓蒙思想集: 明治文學全集』3, 筑摩書房.
- . [1978] 1985. 『明治維新の人物像: 大久保利謙歴史著作集』8, 吉川弘文館: 168-78.
- 大久保利和・牧野伸顯・大久保利武. 1927. 『大久保利通文書』第2, 早川純三郎.
- . 1928. 『大久保利通文書』第3, 早川純三郎.
- 大久保利通. [1868a] 1927. 「岩倉公の諮問に對する答申書」大久保利和・牧野伸顯・大久保利武編, 前掲書: 415-22.
- . [1868b] 1927. 「鎮將府の改革に關する意見書」同上書: 422-25.
- . [1868c] 1927. 「岩倉公に呈せし書」同上書: 473-78.
- . [1869a] 1928. 「政府の體裁に關する建言書」大久保利和・牧野伸顯・大久保利武編, 前掲書: 8-15.
- . [1869b] 1928. 「桂右衛門への書翰」(明治2年6月4日), 同上書: 196-98.
- 大塚武松編. 1927. 『百官履歴』上巻, 日本史籍協會.
- . 1928. 『百官履歴』下巻, 日本史籍協會.
- 加藤弘之. 1910. 「小序」神田乃武編『神田孝平略傳』神田乃武: 小序1-7.
- 神田乃武. 1910a. 『淡崖遺稿』神田乃武.
- . 1910b. 『神田孝平略傳』神田乃武.
- 神田孝平. [1869] 1992. 「神田孝平建言: 附批藤森脩藏ナリ」小西四郎・佐々木克監修, 中川寿之, 藤田正編修『岩倉具視関係文書: 岩倉公旧蹟保存会对岳文庫所蔵』(マイクロ資料), 北泉社.
- . [1870] 1879. 「田税改革議」土居光華『經世餘論』正榮堂: 35-53.
- . 1873. 「地方裁判所之儀ニ付建白」(書写史料: 国立公文書館所蔵〔請〕建00016100).
- . 1874. 「財政變革ノ説」『明六雜誌』第17号, 明六社: 1-5丁.
- 議事体裁調局. 1869. 『公議所法則案』村上勘兵衛.
- 北島千太郎. [1868] 1906. 「意見書: 岩倉具視宛」(慶應4年4月22日), 多田好問編, 前掲書: 429-32.

- 京都市. 1975. 『京都の歴史』第8巻, 學藝書林.
- 宮内省. 1901. 『三條實美公年譜』宮内省.
- 公議所. [1869a] 1928. 『公議所日誌』第17, 吉野作造編『明治文化全集: 憲政篇』第4巻, 日本評論社: 107-13.
- . [1869b] 1928. 『公議所日誌』第18上, 同上書: 113-17.
- 小西四郎・佐々木克監修, 中川壽之・藤田正編修. 1992. 『岩倉具視関係文書: 岩倉公旧蹟保存会对岳文庫所蔵(目録)』, 北泉社.
- 御用御書物所. 1868. 『官員録改: 辰十一月』御用御書物所.
- . 1869. 『官員録改: 巳二月』御用御書物所.
- 佐々木克. 1979. 「維新政権の官僚と政治—広沢真臣について—」『人文学報』(京都大学) 47巻: 113-33.
- 三條實美. [1868a] 1930a. 「三條實美書翰: 岩倉具視宛」(慶應4年5月4日), 大塚武松編, 前掲書: 503-07.
- . [1868b] 1906. 「三條實美書翰: 岩倉具視宛」(慶應4年5月9日), 多田好問編, 前掲書: 472-74.
- . [1868c]. 「三條實美書翰: 岩倉具視, 中山忠能宛」(慶應4年5月30日), 『岩倉具視関係文書: 川崎本』(国立公文書館憲政資料室所蔵, マイクロ資料).
- . [1869]. 「三條實美書翰: 岩倉具視宛」(明治2年5月1日), 同上資料.
- 須原屋茂兵衛. 1868. 『東京官員録』須原屋茂兵衛.
- 高橋秀直. 2007. 『幕末維新の政治と天皇』吉川弘文館.
- 太政官. 1930. 『復古記』第8冊, 内外書籍株式会社.
- 多田好問. 1906. 『岩倉公実記』下, 皇后宮職.
- 土居光華. 1879. 『經世餘論』正榮堂.
- 内藤一成. 2019. 『三条實美—維新政権の「有徳の為政者」—』中央公論新社.
- 中根雪江. [1868] 1966. 「丁卯日記」(慶應3年12月9日条), 橋本博編『維新日誌』第7巻, 名著刊行会: 76-79.
- 日本歴史学会. 1981. 『明治維新人名辞典』吉川弘文館.
- 長谷川精一. 1993. 「森有礼の代議政体論について」『日本の教育史学』36: 52-65.
- 廣澤眞臣. [1868a] 1931. 「備忘録」(慶應4年5月23日), 大塚武松編『廣澤眞臣日記』日本史籍協會: 98.
- . [1868b] 1931. 同上(慶應4年5月25日), 同上書: 98-99.
- . 1868c. 「五月廿五日於京都府評議ヲ乞フ書面」『穴戸機関係文書』(国立国会図書館憲政資料室所蔵, マイクロ資料).
- . 1868d. 「規則」同上所収(同上所蔵).

- . [1869a] 1930. 「廣澤眞臣書翰：岩倉具視宛」（明治2年2月13日），大塚武松編『岩倉具視關係文書第四』日本史籍協會：221-23.
- . [1869b] 1931. 「日載，第3（明治紀元戊辰冬十二月改同二巳巳春三月廿八日迄）」大塚武松編，前掲書：147-88.
- 藤田覚. 2018. 『勘定奉行の江戸時代』筑摩書房.
- 藤森脩蔵. [1869] 1992. 「批評」小西四郎・佐々木克監修，中川寿之・藤田正編修，前掲マイクロ資料.
- 星原大輔. 2006. 「江藤新平の明治維新一「東京奠都の議」を中心に—」『ソシオサイエンス』（早稲田大学大学院社会科学研究所）12巻：202-17.
- 本庄栄治郎. 1973. 『神田孝平：研究と史料』清文堂.
- 松尾正人. 1981. 「明治初年の政情と地方支配—「民蔵分離」問題前後—」『土地制度史学』23(3)：42-57.
- 南森茂太. 2012. 「神田孝平の兵庫県政—「民會」の開設とその構想について—」、『経済学論究』（関西学院大学）65巻4号：145-74.
- . 2016a. 「神田孝平における「人民」」、『経済学史研究』57巻2号：46-67.
- . 2016b. 「木戸孝允と神田孝平における「官」と「民」—新聞とのかかわりと政治観とを中心に—」、『経済学論究』（関西学院大学）70巻1号：65-97.
- . 2017. 「「第二次兵庫県」における「地域」主導型のインフラ整備事業—武庫川開削・通船計画を事例として—」、『日本経済思想史研究』16号：23-42.
- 武藤麒一，安田尚義. 1954. 『秋月種茂と秋月種樹』宮崎銀行創立50周年記念.
- 明治財政資料史編纂会. 1904. 『明治財政史』第4巻，丸善株式會社.
- 森有禮. [1869a] 1972. 「大久保利通宛書翰」（明治2年1月25日），大久保利謙編『森有礼全集』第2巻：72-74.
- . [1869b] 1972. 「副島種臣宛書翰」（明治2年1月25日），同上書：727-28.
- 山崎有恒. 1993. 「「公議」抽出機構の形成と崩壊：公議所と集議院」伊藤隆編『日本近代史の再構築』山川出版社：49-76.

