

自由民権運動の胎動

Quickening of the people's right movement

松岡 僖一

要 旨

一九世紀後半、突如パワーポリティクスの支配する国際政治社会の中に投げ出された日本は、それに対応できない幕府をたおし、明治政府（権力）を樹立した。新政府は、国家機構の近代化とそれを支える国民の創出を急いだ。

対人民策と権力者間の調整のためまず神政的専制として出発した新政府が、速やかに啓蒙的専制に変身し立憲政体の樹立をめざすのは、かかる課題からして当然であった。そして自由民権運動は、かかる新政府、ことに啓蒙的専制の新政府の内に胎動し、権力闘争を直接の契機とする政変（いわゆる征韓論争による政府分裂）により、右の課題を政府外に持ち出し、人民の名において右の課題の確認を政府に要請したとき出発した。すなわち、自由民権運動は、政府権力を母体とした啓蒙的専制の申し子として出発したのである。

はじめに

自由民権運動の本質を立憲政体樹立運動と捉えることに異論はないであろう。しかし立憲政体樹立の動きがすべて自由民権運動であったわけではない。立憲政体樹立への動きは明治政権誕生の時から政府の内外を問わない課題であり、その動きはいわゆる都市知識人の西洋文化の受容とその紹介活動の内にまずもって示されるが、なんといっても挙げるべきは政府の動きであろう。

政変により新たな権力を樹立しようとする者にとって、最初の基本的課題が常にそうであるように、明治新政府のそれは、対外的に独立し、対内的に安定した強力な中央集権的統一権力を創出することであった。黒船騒ぎ以来の西洋の衝撃にも、打ち続く農民一揆が示す蓄積された国内矛盾にも、有効な対策を立て得ないまでに衰弱した幕藩体制への反撃として登場した新政府にすれば、その課題は切実であった。

西洋の衝撃は、すでに西洋列強が帝国主義段階に突入しようとしていることの現れに外ならなかったし、一揆を中心とした国内矛盾の激化は、幕藩体制下において一定程度発達した商品交換経済が幕藩体制を桎梏とするに至ったことの現れに外ならなかった。すなわち新政府は、東漸する帝国主義に対応し、かつ、発達した商品交換経済とそれに見合わない国家機構が醸成する国内矛盾を解決する任務を負っていた。

右の課題は、政府をして国家機構の近代化を促し、それを支える国民の創出を急がせた。この動きこそ、立憲政体樹立にむけての動きに外な

らなかつた。そして自由民権運動は、政府のこの動きの中に胎胚する。その意味で初期自由民権運動の性格は、政府の立憲政体樹立にむけての動きの質に刻印されることになる。

一 政府内における立憲主義

1

一般に体制危機の克服、あるいは、新権力の創出のために、当該権力は、一方で挙国的な意思と利害を体现しようとし、他方で権力意思形成過程の合理化を追求する。日本の討幕維新の变革時も、その例外をなさない。

幕藩体制の危機克服に供された公議公論主義に、尊皇論を結合してそのイデオロギーとした明治新政府にとって、天皇こそは、そして天皇の政府こそは、挙国的な意思と利害を体现すべきものであった。討幕運動に忙しかったところの大久保利通が一八六五年一月一日（慶応元年九月二三日）付で、西郷吉之助にあてた書簡に、「至当之筋を得、天下万民御尤と奉存候てこそ勅命と可申候得ば、非議の勅命は勅命に有らず候故、不可奉所以に御座候」①と記したのは、その端的な例証といえよう。そして、討幕後の新政府の課題もまた「至当之筋を得、天下万民御尤と奉存候」ような権力意思をいかにして形成するかにあったのは当然であった。この摸索過程こそ、新政府による立憲政体樹立にむけての動きであった。そしてこの過程は、「至当之筋を得」とは何か、「天下万民御尤」と考えているか否かを誰が、いかなる基準で判断するのかをめぐる

対立抗争の過程でもあった。

新政府の立憲政体樹立への動きは、まず議会開設への動きとして始まった。これは、形式的には「五ヶ条誓文」に「広く会議を興し万機公論に決すべし」と示された公議公論主義の実行であるとともに、新政府が討幕藩藩連合として成立したため、政治的絶対者がいないことよって生じる権力闘争を止揚するためであった。

一八六九年三月七日（明治二年一月二五日）付で、岩倉具視が三条実美に提出した建議書の一項目「議事院ノ事」は、「議事院ヲ設置スルハ欧米各国ノ風ヲ模擬スルカ如シト雖決シテ然ラス」とわざわざ断り書きを付しながら、その理由をつぎのように指摘した。

「臣子ノ分トシテ之ヲ言フニ憚ルト雖、主上天資聡明英智ニ涉ラセラルルモ、猶御若年ニ在ラセラレ、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、其帰着スル所ヲ宸断ヲ以テ之ヲ定メ給フモノニシテ、実ニ公明正大ノ御聖業ナリ。是故ニ、将来ニ於テモ議事院ヲ設置シ、施政ノ法度ハ衆議ニ付シタル上廟議一決シ、宸裁ヲ経テ施行セハ、縦令異論百出スルモ容易ニ之ヲ変更スルコトヲ得ス、此ノ如クナレハ、朝権自ラ重ク、億兆之ヲ信シ、朝令暮改ノ誹謗ハ自然ニ弭止スヘシ」②

すなわち議会は、「衆議」（何が「衆議」かは別にして）を尽くして、「天下ノ公論」を形成し、「縦令異論百出スルモ容易ニ之ヲ変更スルコトヲ得」ない権力意思を形成する場であった。

①『大久保利通文書』第一卷 三二〇頁

②『岩倉公実記』中巻 六八七―八頁

2

他方、成立直後から矢継ぎ早に断行しなければならなかった新政府は、諸改革の基本的枠組を必要とした。「五ヶ条誓文」は、諸改革の基本的枠組としては簡単に過ぎた。試行錯誤を繰り返しながら進められる諸改革は、政令百端・朝令暮改の状態とならざるを得ず、その状態に権力闘争が絡み、事態を一層複雑にした。諸改革の基本的枠組を確定し、その枠組の中に政府有司たちの政治行動を類型化して、政治責任を明確にする必要があった。すなわち、憲法の制定が必要であった。

憲法制定の必要を早くから唱えていたのは、諸改革の中心的存在であった江藤新平であった。薩長藩閥に属さぬかれは、制度改革をとおして自らの位置を確定しようとしていた。かれの制度改革への性急さは、つぎのような国際政治社会に関する現状認識に由来した。そしてこの認識は、程度の差はあれ西洋の衝撃を討幕維新運動の理由の一半とした政府有司たちの共有する認識でもあった。

江藤は、七一年四月二四日（明治四年三月五日）付で岩倉に提出した「対外策」①において以下のように主張した。国際政治社会の現状は、パワーポリティクスである。その中心は、プロシヤ、ロシア、イギリス、フランス、アメリカの五国であり、日本にとって直接の脅威となるのはロシアである。日本とロシアの関係において問題となるのは清国であり、「不得之者は危く、苟も之を得れば亜細亜の形勢を占領する」ことがで

きる。日本は清国をとることによってのみ西洋列強と並肩することができるであろうと。

江藤は、清国侵略に必要な軍備の拡充に五年という期間を設定した。

そして勿論、この五年間は国内改革、とりわけ法典編纂を終了させる期間でもあった。かれにとって、法と兵とは近代国家の両輪であった。七三(明治六)年一月、かれは司法卿を辞任するにあたり、「国中人民を以て一大軍隊と見做し国法を以て大將軍の号令とし、明將の大軍を御する如く、法令嚴肅、委細行届しむる」②必要を説き、さらに同年五月の「興国策」において、「兵と法とは竝立の要務」③と指摘したのであった。

江藤は、七〇年十一月十九日(明治三年一〇月二六日)、三条に提出した「国政改革案」④において、「一 国法御會議の事、一 上議院を興す、議員は華族を以てす、一 集議院は下議院興るまでは下院の代りに置き、下院興りたる後廢すること」を示し、その第一項目についてあらためて「国法會議の議案」を提出した。そこにおいてかれは、「国法」
 ② 憲法を確定する必要をつぎのように説いた。

「謹而考量仕候處、国法の箇条未だ確定無之、是迄は時々触來る所の一事づつ御施行有之候様相窺、左候ては、此後、前令後令矛盾の患も相見え、一体各国とも政府と政府との交際は公法(國際公法……松岡)を以て相整へ、政府と其國民との交際は国法(憲法……松岡)を以て相整へ、民と民との交際は民法を以て相整へ候次第、各国の通義の相成居、其総て国家富強盛衰の根元も専ら国法民法施行の嚴否に關係致し候趣、其

上国法は所謂國人と交りて信に止るの規則にして、則又民法の根本に相
 当り候故、既に民法會議も箇条により国法御確定無之では纏り兼候事も
 有之」

① 野半介『江藤南白』下卷 大正三年 二八九—二九八頁

② 同 下卷 一二頁

③ 同 下卷 一三四頁

④ 同 下卷 三四五頁

3

そしてまた、新政府の立憲政体樹立への動きは、幕末に旧政府が西洋列強との間に締結した不平等条約を改正するため、日本の政治制度を近代化(西洋化)させる必要にも負うていた。岩倉使節団の欧米派遣も、まさにこの点に起因した。

七一年一〇月二八日、三条実美は岩倉に、使節派遣の基本的意図を、「東洋一種ノ国体政俗」を脱皮して「列国ト並肩スルノ基礎」を確立する準備のためである、と以下のように明示した。国家間では平等でなければならぬにもかかわらず、日本は不平等条約によって西洋列強との間に對等な權利を失った。維新後、新政府は諸外国に対し、すでに失ってしまった權利の回復を目指して對等な外交關係の樹立を希望した。しかし諸外国は、日本を「猶東洋一種ノ国体政俗」と考え、日本の希望に肯じない。「故ニ痛ク其然ル所以ヲ反顧シ、分裂セシ国体ヲ一ニシ、渙散セシ国權ヲ復シ、制度法律駁雜ナル弊ヲ改メ、専ラ專斷拘束ノ余習ヲ

除キ、寛縦簡易ノ政治ニ帰セシメ、勉テ民権ヲ復スルコトニ従事シ、漸ク政令一途ノ法律同撤ニ至リ、正ニ列国ト並肩スルノ基礎ヲ立ントス」①と。

以上のように立憲政体樹立は、新政府成立時点から、新政府存立にかかわる課題であった。そしてそうであるがゆえに、誰が権力を手中におさめようと、その手順、その内容はともかく、立憲政体を樹立しなければならぬという課題から自由ではなかった。そして注意しておかねばならないのは、その立憲政体樹立の目的が、中央集権的権力の近代化にあり、いささかも人民の解放と関係がなかったことである。すなわち、「天下ノ公論」の形成に人民の意思は関係なかったのである。尽くすべき「衆議」は、為政者間のそれであった。

①『岩倉公実記』中巻 九一九頁

二 留守政府による改革

1

新政府の成立以降、最大の課題であった廢藩置県を遂行して三ヶ月ほど後の七一年一月二〇日（明治四年一〇月八日）、岩倉使節団は欧米に向けて出発した。この時期、政府の有司の過半が大挙して欧米視察に出かけた理由は、立憲政体を樹立する準備のためであった。それゆえ使節団は、留守中に留守政府がそのヘゲモニーを握ってしまうことを恐れた。使節団は、出発に先立ち留守政府に十二項目にわたる約束をさせ、その第六項目に「内地ノ事務ハ、大使帰国ノ上、大ニ改正スルノ目的ナ

レハ、其間可成丈新規ノ改正ヲ要ス可ラス、万已ムヲ得スシテ改正スル事アラハ、派出ノ大使ニ照会スヘシ」①と規定し、留守政府の手足を縛ることを忘れなかった。しかし一般論としても、この約束は、廢藩置県後の流動化している政治状況に対応しなければならぬ留守政府にとって無理な注文であった。

留守政府は、使節団の欧米視察の一年半ほどの間に国内改革をつぎつぎと断行した。留守政府の大目付役として大久保などから期待されていた大隈重信でさえ、当時の改革を誇らしく、つぎのように述べたのである。

「明治四年に岩倉大使一行が欧米視察に出かけた留守に、留守番を謂付かったわが輩は、最早彼等の帰るを待つまでもなく、世界の文明はその空気に触れて大凡そ知れ切っていたものだから、何構ふ事はない、先廻をしてドンドン改革を断行してしまえというので、片端から手を着けた。……木戸、大久保が岩倉公を奉じて帰って来る頃迄に最早改革すべき重要なものは大部分改革し終った」②

七二年五月（明治五年四月）、左院儀制課長宮島誠一郎が、左院議長後藤象二郎に提出した「立国憲議」③は、ほぼ留守政府の承認を得たもので、それゆえ留守政府の諸改革への基本姿勢を端的に示すものであった。

「立国憲議」は、まず諸改革の基本的枠組としての「国憲」＝憲法の制定が「急務」であることを説き、ついで「皇国古來固有ノ国体」は「君主独裁」であるにもかかわらず、「無知蒙昧ノ人民」が「自主自由

ヲ名トシテ徒ラニ自己ノ権利ヲ誇張」し、はなはだしいのは「共和政治」を唱えるに至っている。はやく「至当ノ国憲」を制定し、「皇国固有ノ君権如何」を人民に示さなければならぬ。しかしながら、「古来固有ノ君主独裁」をもって国憲を定めるときは、「人民ヲ抑遏シ、開化ノ進歩ヲ妨クルノ弊害」がある。それゆえ「君民同治ノ法」をとってこれを定めるのが最も良いが、人民の政治的成熟度が低いので「君主独裁ノ体へ君民定律ノ中ヲ取テ国憲ヲ定メ」るべきであると指摘した。

さらに「立国憲議」は、そのプロセスについて、「其憲法ヲ定ルハ左院之ヲ論定シテ之ヲ正院ニ致シ、右院及ヒ諸省ノ長官同一スルニ至テ裁決ヲ至尊ニ仰キ、以テ之ヲ天下ニ布告」となるべきだという。そしてさらに指摘する。「左院ハ国議院ノ如ク、正院ハ元老院ノ如ク、右院（諸省長次官ノ会議所）ト府県トノ官員ヲ以テ姑ク民選議院ト見做スヘキナリ、然シテ此国憲ニ準拠シテ政務ヲ施行シ、漸々開化ノ進歩ヲ待テ真ノ民選議院ヲ設クルナリ」。すなわち、「国憲」は天皇ノ政府によつて制定され、官吏による議会が民選議院と見なされるのであった。

当面、人民の政治的成熟度の低さを理由に、官吏による議会を「民選議院」と見なすにせよ、ともかくも「民選議院」の設立を予定し、それによつてのみ将来「至当ノ国憲」即ち「君民同治ノ法」が可能となるという認識を示したところに、留守政府の改革者としての自負があった。そしてこの自負こそが、政変後に下野したかれらが自由民権運動を開始する基礎であった。

ともあれ「立国憲議」は君権を強調し過ぎたため、江藤より「所謂国

憲ナル者、仏蘭西ノ五法ノ如ク広く人民ニ関涉セシモノニシテ、其性質帝王自家ノ憲法ニ非ズ」④として拒まれた。

①『岩倉公実記』中巻 九四九頁

②『大隈侯八十五年史』第一巻 大正一五年 四三七―八頁

③④『国憲編纂起源』『明治文化全集』第一巻 三四六頁

2

民選議院設立への動きは、「議事院」として設けられながら、その実体をもたぬ左院において急であった。七二年六月二四日（明治五年五月一九日）、左院は正院に「下議院ヲ設クルノ議」を提出した。

「人民天賦ノ靈智ハ初ヨリ上下ノ別ナケレ、国内ハ政治ノ国内ノ衆智ヲ合セスンハアル可ラス、方今廢藩置県ノ大变革アリテヨリ始ト一周年ヲ経ルト雖モ、各県ノ治未タ一定セス、是蓋シ御誓文ノ意ニ基キ上下同治ノ制立サル由テナリ。上下同治ノ制立テ始テ、人民各自己ノ分限ニ応シ其責ニ任スヘシ。故ニ上下同治ノ制立サル時ハ、全国錢貨出納ノ本ヲ審定スル能ハス、全国法律ノ基ヲ立ル能ハス。何ヲ以テカ各県一定ノ治ヲ為サンヤ。西洋強盛ノ諸国ハ施政官ノ他ニ必ス上下議院ヲ置クモノハ是レカ為メナリ。皇国モ亦之ニ倣ヒ、議事院ヲ設ケ既ニ左院アレトモ、所謂仏国々議院ニ似テ、未タ其精ニ至ラスシテ、広ク下ノ衆議ヲ採ルニ由ナシ。因テ速ニ下議院御取建相成、全国ノ代議士ヲ集メ、人民ニ代テ事ヲ議セシメ、上下同治ノ政ヲ施シ候ハゞ、全国ノ基礎確定シテ、先般御変改ノ実効屹度相顯ハレ可申、是今日ノ急務ト奉存候」①

同年六月二七日（明治五年五月二二日）、正院より左院に「府県代人ヲ以テ議員ニ充テ集院ヲ興シ候儀御治定相成候条、右規則取調可申出候事」②と達せられた。そして宮島によれば、「板垣参議、小官ニ囑シテ、頼ニ後藤議長ニ取調書進達ヲ督促セシム」③とある。

左院は、同年九月（明治五年八月）、正院に「国会議院手続取調」④を提出した。それによれば、同年一〇月中までに各府県の官員を東京に集会して、「議院ヲ立ル所以ノ方法処置ヲ評議セシメ」、翌年より開院規則どおりに開院する手順となっている。さらに被選挙人については、「一、第一農工商ノ財産アリテ文字通シ、事務ノ論モ相応出来スル者、一、第二右ノ見込ノ者ナキ時ハ寧口財産ニ乏シクトモ文字ニ通シ、事務ノ論相応ニ出来スル者、但シ議員ハ来酉年ノ春ヨリ三府七十二県ニ一人宛ヲ出スヘシ」と記され、選挙人について、「一、府県下農工商ノ中財産アリテ事務ヲモ可ナリ心得シ者百人或ハ二百人ヲ寄セ仮ニ選挙組ト称ス、一、右選挙組ニテ議員一人ヲ挙ルニ、前ニ掲クル二条ノ見込ヲ以テ入札シ、其札類ノ多キモノヲ以テ定ムヘシ、但シ財産ノ数並ニ選挙組人数多少ハ府県ノ適度ヲ以テ定ムヘシ」と記された。まさに民選議院の設立が日程にのぼったのである。

さらに同年中に、松岡時敏によって「民選議院仮規則」⑤が起草された。その第四十四章は、「法律ハ全国ニ施行遵守セシムル者ナレハ、全国ノ民ト與ニ之ヲ議シ、全国ノ民ト與ニ之ヲ造リ、全国ノ民ト與ニ之ヲ奉スヘシ、然レトモ全国ノ民盡ク相会集スルニ由ナケレハ、其代議士ヲ集メテ之ヲ商議シ、以テ布告シ、全国ノ民ト與ニ守ルヘキノ法律ト為ス、

此議員ノ全国法律ヲ総議スル所以ナリ」と記された。そして被選挙権は、満二十五才以上の「若干ノ直税ヲ納ムル者」に与えられ、選挙権は、「本田新田ヲ論ゼス自分所持ノ田ヨリ粗米貳拾万石以上ヲ毎年納メシ者、町屋式ノ税五石以上ヲ納メ或ハ店ノ売物迄ヲ等計シ本銀千円以上ヲ仕入タル者」に与えられることになっている。かなり厳しい制限選挙制である。そのうえ、第四十一章には「議員ハ政事ヲ議スルノ権アリテ政事ヲ行フノ権ナシ、ソノ集議ニ決セシ事タリトモ之ヲ行フト行ハサルト、又ソノ之ヲ前後ニシ之カ緩急ニスルトハ全ク施政官ノ任ニシテ、議員ヨリ論スルヲ得ヘカラス」と記されたのである。すなわち、民選議院は民意調達機関に過ぎず、その決議はいささかも政府を拘束しなかつたのである。

右の左院案は、権力闘争の絡んだ各省のセクショナリズムの壁の前で流産となつた。

①『江藤南白』下巻 三七一一二頁

②③『国憲編纂起源』前掲書 三四六頁

④ 同 三四六―七頁

⑤ 稲田正次『明治憲法成立史』上巻 一一四頁

3

他方、大蔵省は、七三（明治六）年四月八日、地租改正を円滑に行うことを主目的として、地方官会議を開催しようとした。

会議に先立って分布された「議事章程」①の第一章は、会議の議件は

大蔵省関係に限り、他省の事務には干渉しないことを明記しながらも、「尤出費等ニ付キ干涉スルハ此ノ限ニアラス」と規定された。そして第十八章は「議員ノ議場ニ於テ議スルノ際ニ当リテ、各寮ノ事務官員ニ非ス、又府県知事参事モ地方ノ官員ニアラス、唯一般地方ノ事務ヲ議定スルノ立法官ニシテ、一般ノ議員ト見做スヘシ、故ニ一寮ニ関シ、或ハ一県ノミノ事ヲ主張スルコトアルヘカラス」と規定された。すなわち、地方官会議はたんなる事務官会議ではなかったのである。そしてそれゆえ、ただでさえ権限の強い大蔵省が「出費」に関して他省への干渉も辞さない立法的機能をもつ地方官会議をその下に置くことに、他省からの批判が集中し、この「章程」は正院によって破棄され、会議は自然消滅した。

そこで、前年より正院より「府県代人ヲ以テ議員ニ充テ集議」するこの許可を得ていた左院は、大蔵省による地方官会議が自然消滅するに従い帰郷しようとしている地方官を左院の下で再構成しようとし、板垣を動かし、西郷の賛成をも得た。そして左院は、「大会議則」②を正院に提出した。そこには、つぎのように記された。

「維新以来庶政漸ク緒ニ就キ、綱紀稍々挙カルト雖トモ、藩屏ノ余習、東西風気尚モ未一ナラス、政績亦均シカラス、故ニ全国人民ノ代議人ヲシテ各其思フ所ヲ盡サシメ、公議輿論ヲ採リ、以テ律法ヲ定メ、政化ヲ一ニシ、上下壅閉塞ノ弊ヲ去リ、民情暢達ノ路ヲ開キ、全国ノ人民ヲシテ天下ノ重キ、各之ヲ担当スヘキヲ知ラシメント欲ス、然リト雖トモ其挙重大、卒然之ヲ行フ、或ハ支吾ノ患ヲ生セン、故ニ先ツ地方及各省ノ奏任官ヲ召集シ、左院ニ於テ衆議ヲ盡シ、以テ将来治安ノ基礎ヲ建ント

欲ス、各員上聖旨ヲ奉戴シ、下一般ノ人民ニ代リ、協同一和公論精議シテ、抱負ヲ盡サンコトヲ要ス」

そして「議則」の第二則は、「地方及各省ノ議官ハ、各其担任ノ事務アリト雖トモ、本院ニ入テ議事ニ列スレハ則一般ノ立法官トス、故ニ心ヲ公平ニ置キ、議ヲ正確ニ覓メ、四隅一治ノ化育ヲ期シテ、苟モ恩光偏照ノ憂ナカランコトヲ思フヘキナリ」と規定された。地方官会議は、まさに民選議院の代替物に位置したのである。

ところが右の地方官会議構想も、同年夏頃からの、いわゆる征韓論争とそれにつづく一〇月の政変によって実現しなかった。

周知のように、政変後、下野した板垣たちが「民選議院設立建白書」を提出して自由民権運動が始まるのであるが、以上検討した過程こそがその基礎をなす。かれらは、すでにきわめて具体的に民選議院を構想した。その民選議院の基本的性格を一言をもってするなら、円滑な上意下達のための民意調達機関であった。その構想には、人民の政治的解放への視点、あるいは人民の権利としての参政権への視点は存在しない。それゆえにこそ、民選議院は、人民の政治的成熟度の低さを理由に、地方官会議でも代替しうるものであった。

①『明治文化全集』第一卷 一三三―一四三頁

②『国憲編纂起源』前掲書 三五一頁

三 留守政府と使節団の関係

1

ところで、政変の直接的契機となつたのは、周知のごとく征韓論争であった。しかし政変の基礎をなしたのは、使節団の留守政府による改革へのいらだちであった。たとえば木戸は、留守政府による諸改革を「骨髄より進歩」したものでなく、「皮膚上之事」①にすぎないと断じ、使節団出発の際に留守政府とかわした約束が「灰に相成」②つたと怒り、留守政府の諸改革を支える知識人たちを「小学者之ほら吹も国家を害し候事不少候」③と批判した。そしてこの木戸のいらだちは、単にかれ個人のいらだちでなく使節団のいらだちを代表していた。

しかしながら諸改革の具体的内容は、必ずしも使節団のいらだちの直接的要因とはいえない。なぜなら、三大改革といわれる学制・徴兵制・地租改正でさえ、かれらが日本にいれば実行したにちがいない改革であったからである。また、留守政府が予定した民選議院も、諸政策遂行のために人民に協力を要請する諮問機関にすぎず、ために人民の政治的成熟度の低さを理由に地方官会議で代替しうると考えられる程度のものであった。かかる会議なら、政変後実権をにぎることになる大久保や木戸にも必要であった。事実、七四（明治七）年五月、あらためて左院主張の地方官会議を開催するべく地方官会議規則ともいべき「議院憲法」が發布され、その際つぎのような詔勅あつたのである。

「朕踐祚ノ初、神明ニ誓ヒシ旨意ニ基キ、漸次ニ之ヲ拡充シ、全国人

民ノ代議人ヲ召集シ、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、全国人民ヲシテ、各其業ニ安シシ、以テ国家ノ重ヲ担任スヘキノ義務アルヲ知ラシメンコトヲ期望ス、故ニ先ツ地方ノ長官ヲ召集シ、人民ニ代テ協同公議セシム、乃チ議院憲法ヲ頒布ス、各員其レ之ヲ遵守セヨ」④

勿論、この詔勅は、前年の「大会議則」の趣旨を踏襲するものであった。大久保たちも留守政府の政策を継続する以外になつたのである。なおこの会議は、七月に参議伊藤博文がその議長に任命され、九月に開催されるはずであつたが、征台論が起こり開催されず、十一月に伊藤は議長を免ぜられるに至る。

①『木戸孝允文書』第四卷 四二四—四五頁

② 同 第五卷 一一—二頁

③ 同 一八—二〇頁

④『法規分類大全』第一卷 二二—二三頁

2

では使節団は何にいらだつたのか。まず木戸および大久保の欧州政体取調の総括を見ておきたい。七三（明治六）年七月二三日、帰国した木戸はただちに「憲法制定の建言書」①を提出し、その採決を要請した。

それは、使節団の留守政府へのいらだちを最も雄弁に語るものであつた。「今や邦人の外貌漸々都風に化し、往々朴野の旧習を變ずと雖とも、

其心情豈一朝にして文化に明なる事を得んや、政府能く勉めて生民を教

育し、徐るやかに全国の大成を期するに如かず……万一徐かに大成を期する事能はずして一、二の賢明独り其身の利達を負んて民意の向背を察せず、只管功名を企望し、要路の一局に拠りて威権を偏持し、而して万緒國務の多き毎事之を文明の各国に擬せんと欲し、軽躁之を施行するに至らば、国歩の運厄以て累卵の危きを招くべきなり」

留守政府にたいする右のごときいらだちを基礎にし、そのいらだちの原因、すなわち政府有司の政治行動を抑制するもの不在への嘆きこそが、この「建言書」を急いで提出した理由であった。

木戸は、欧米諸国の沿革調査から国家の「廢興存亡する所以」を学んだとして、「各国ノ事蹟大小異同の差ありと雖とも、其廢興存亡する所以の者、一尺に政規典則の隆替得失如何を顧みるのみ」と記した。これにとって「政規典則」は、まずもって「一主能く無数の小主を統へて全国を総轄」する用具、すなわち権力内部の必要事に属した。かれの見聞するところによれば、「文明の国」においては、政府有司は民意の従って國務を処理しているだけでなく、「人民猶其超制を戒め、議事毎に検査して有司の随意を抑制」していた。しかし、「一国尚不化に属し文明未た洽ねからざれば、暫く君主の英断を以て一致協合せる民意を迎合代りて國務を条列し、其裁判を課して有司に付託し、以て人民を文明の域に導かざるを得」ない。すなわち、「一国尚不化に属」している場合、政府有司の権限を強化せざるを得ないがゆえに、その「随意を抑制」する「政規典則」が不可欠なのであった。「政規は、一国の是とする所によりて之を確定し、百官有司の随意に憶断するを禁し、万機の事

務総て其規に則りて処置する事を期するに在り」。「五ヶ条誓文」もその例外ではなかった。ただ今日、「五ヶ条誓文」は、政務を処置するには簡単に過ぎた。それゆえ、かれの認識によれば「今日の急務」は、「大令を布き誓文に加条し典則を建て」ることであった。

そして木戸は、同年九月、自らの憲法制定意見をつぎのように特色づけた。

「君民同治の憲法に至ては、人民の協議に有らざれば同治の憲法と認めざるは固よりなり。今我天皇陛下奨精整治、而て維新の日尚未た浅く、智識進昇して人民の会議を設るに至るは自ら多少の歳月を費さざるを得ず、故に今日に於ては政府の有司万機を論議し、天皇陛下下に独裁せらるるは固より言を待たざるなり、而て自ら偏重偏輕の患有りて現に紛擾を生し、必竟人民の不幸に関するもの少からず、依て天皇陛下の英断を以て民意を迎へ、國務を条例し、其裁判を課し、以て有司の随意を抑制し、一国の公事に供するに至らば、今日に於ては独裁の憲法と雖とも他日人民の協議起るに至り同治憲法の根種となり、大に人民幸福の基となる必せり」②

①『木戸孝允文書』第八巻 一一八—一二七頁

② 同 一二七—八頁

3

大久保利通は、木戸より二ヶ月早い同年五月二六日に帰国していたが、留守政府にかれの入り込む余地はなく沈黙していた。政変後かれは、

「立憲政体に関する意見書」①を提出し、かれの欧米における政体取調を総括した。

かれの取調によれば、理論上、「民主ノ政」が「天理ノ本然ヲ完具スル者」であったが、「此制体ハ創立ノ国、新徒ノ民ニ施行スヘクシテ、旧習ニ馴致シ宿弊ニ固着スルノ国民ニ於テハ適用」すべきではなかった。すなわち、理論上はともかく、実際上は「民主ノ政」は必ずしも「至良ノ政体」でなかった。かれによれば政体は、「大凡土地風俗人情時勢ニ随テ自然ニ之レヲ成立スル者」であつて、「今ヨリ之レヲ構成スヘキモノ」でも「敢テ古ニ拠リテ之レヲ墨守」するべきでもなかった。

日本の現状は、「其政ハ依然タル旧套ニ因襲シ、君主擅制ノ体」であるが、「此体ヤ今日宜シク之レヲ適用」すべきものである。ただ今や日本は、「土地ハ万国通航ノ要衝ヲ占メ、風俗ハ進取競奔ノ気態ヲ存シ、人情既ニ欧米ノ余風ヲ慕ヒ、時勢半ハ開化ノ地位ニ臨ム」段階となつてゐるゆえ、「将来以テ之レヲ固守」すべきではない。将来は、「我国ノ土地風俗人情時勢」にしたがい、「定律国法」¹「君民共治」の政体をたてるべきである。「定律国法」²「君民共治」の政体は、「上下各其公權通義ヲ保全暢達センカ為メ、君民共議以テ確乎不拔ノ国權ヲ制定シ万機決ヲ之レニ取ル」ことによつてのみ可能である。

かくしてかれは結論した。「今日ノ要務、先ツ我カ国体ヲ議スルヨリ大且ツ急ナルハナシ、苟シクモ之レヲ議スルニ序アリ、妄リニ欧州各国君民共治ノ制ニ擬ス可カラス、我カ国自カラ皇統一系ノ法典アリ、亦タ人民開明ノ程度アリ、宜シク其得失利弊ヲ審按酌慮シテ以テ法憲典章ヲ

立定スヘシ」

立憲政体樹立に関し、木戸と大久保の認識に大差はない。両者とも人民の政治的成熟度の低さを理由にして、いましばらく有司専制を続ける必要性を強調した。そして木戸は、それゆえに有司の恣意的権力行使を抑制する憲法の制定を急務とした。大久保も有司の恣意的権力行使を抑制する必要性を認めた。しかしかれは、憲法制定によつてではなく、太政官職制の改革をとおしてそれを可能にしようとした。かれは、右の「意見書」にあわせて「太政官職制案」を示したのである。

①『大久保利通文書』第五卷 一八一—二〇三頁

4

木戸・大久保の認識と宮島が「立国憲議」で示した認識に大差はない。木戸の政規法典にたいする見解と江藤のそれとも大差はない。すなわち、使節団と留守政府の間に、立憲政体の樹立を必要とすること、そしてその内容に関する認識において大差を認めがたい。

では使節団は留守政府の何にいらだったのか。それは第一に、留守政府が国内改革のヘゲモニーを握つてしまうことに対するいらだちであつた。そもそもかれら使節団の出發は、諸改革のモデルとなるべき国家制度を見いだすことを目的としていた。しかるにいまや、自分たちの手の届かない所で自分たちの調査と関係なく、諸改革が推し進められていた。この状態の放置は、かれらが権力闘争に敗れることを意味した。

もちろん、両者の対立は国家構想の相異を内包していなかつたわけ

はない。しかしこのことは、ただちに両者が国家構想の相異を軸に対立していたことを示すものではない。少なくとも留守政府は、明確な国家構想をもつ余裕がなく諸改革を推し進めていた。あるいはそのことこそが、使節団をいらだたせた最大の原因かもしれない。使節団によれば、諸改革は明確な国家構想に基づいてなされるべきであった。かれらは、西洋諸国を実際に見聞してきた自負に満ちていた。

第二にそれは、急激な改革が引き起こした藩閥間の摩擦と、それにもなう権力内部の不調和音へのいらだちであった。ことに改革が藩閥単位の既得権を否定したことへの不満は鬱積していた。そうした改革の典型的な例の一つとして、江藤が中心となって進めていた司法制度の改革があった。

江藤は、七二年五月三十一日、左院副議長兼教部省御用掛から司法卿に転任した。翌六月二五日、「司法省伺」と司法省の職制の仮規則五カ条を発表、さらに九月五日、司法省職制二十二章を発表、同月七日には神奈川・埼玉・入間の三場に府県裁判所を設置した（以降三府十二県）。そしてかれは、府県裁判所を設置するかたわら、司法省のもとに警察制度を整備建設、証書人（後の公証人）、代書人と代言人（後の司法書士と弁護士）制度を公布、監獄規則の改正と矢継ぎ早に改革を推し進めた。この一連の改革は、権力を背景に利権を争う薩長閥を脅かした。尾去沢事件（井上馨が秋田県の尾去沢銅山を不法に豪商村井茂衛ら強奪したと訴えられた事件）、山城屋和助事件（兵部省御用達商人であった山城屋和助が兵部省の金を融資されたのち事業に失敗し自殺した事件）に対す

る江藤の追及は、それを如実に示した。そして両事件は、いわゆる征韓論争の火種の一つとなり、江藤が佐賀の乱後に極刑に処せられる原因の一つともなったのである。薩長閥の江藤へのにくしみがいかに強かったかを示している。

しかしながらわれわれは、ここでも江藤の矢継ぎ早の司法制度の改革自体が使節団をいらだたせたのではないことを確認しておきたい。江藤が司法制度改革に余念のなかったころ、アメリカで条約改正の談判を開始していた使節団は、アメリカの国務卿フィッシュから、治外法権の撤廃の前提として、日本の裁判制度の整備を迫られていた。七二年三月一八日の余談においてフィッシュは「第二条ハコンシユル裁判ノ事ニ候、此儀ハ於当方モ廃止ノ儀切望スル所ニ候得共、前日申述候通り、是非先ツ満足スヘキ地方ノ裁判所御取建有之度候」と要望、これに対し使節団は、「未タ全ク整備不致候、乍併不遠内ニ出来候様希望罷在候」①と答えたのであった。

留守政府の改革は、使節団が留守政府を構成していても、おそらくなさねばならなかった改革であった。そして当時の状況は、廢藩置県を終わっているとはいえ、あらゆる改革は政治的不安定の要因となり、最終的には有司政府を二分する政変を引き起こす、そんな流動的状況であった。

①『日本外交文書』第五卷 一五四—五頁

四 民選議院設立建白

1

一八七三（明治六）年一〇月の政変により下野した板垣退助・副島種臣・後藤象二郎・江藤新平たちは、在朝時代に進めていた立憲政体樹立という課題を再確認し、それを政府に突き付けることによって行動を開始しようとした。

かれらは、まず「同志集会の場」①として幸福安全社というクラブを結成、加盟するもの多数になるに及んで愛国公党を結成した。その綱領ともいうべき「愛国公党本誓」②は、その冒頭に「天の斯民を生ずるや、之に付与するに一定動かすべからざるの通義権利を以てす、之の通義権利なるものは、天の均しく以て人民に賜ふ所の者にして、人力を以て移奪するを得ざる者なり」と記され、以下のように宣言された。人民はかかる天賦人權をもつにもかかわらず、日本においては「数百年封建武断の制、其民を奴隷にせしむる余弊」によりそれを保全することができない。この「余弊」を改めなければ、「我国威の揚り我国人の富む」を望むべくもない。したがってわれわれは、「愛君愛国一片至誠の上より発憤し来りて、斯の人民の通義権利を主張保全せん」とするものであると。

「人民の通義権利を主張保全」することが、「愛君愛国」への「至誠」を尽すことだというのである。この「本誓」は、明治三年一二月、板垣が中心となっておしすすめた土佐藩制改革の際に出された「諭告」③を下敷きにしたものであった。「諭告」は、その冒頭に「夫れ人間は天地

間活動の最も貴重なるものにして、特に靈妙の天性を具備し、知識技能を兼有し、所謂万物の靈と称するは固より士農工商の隔てもなく、貴賤上下の階級に由るにあらざるなり」と記され、以下のように宣言されている。「其の靈妙の性に基き、更に知識技能を長進し報国の誠心を尽くさんとするは、凡そ人たるものの天地間に逃れざる大義」であるにもかかわらず、「中古封建制度の弊」によって「国家の興亡安危」は士族の責めにのみ帰し、平民のあずかり知らぬことになっていると。かくして「諭告」は結論する。「皇国をして万国に對抗し、富強の大業を興さんには、全国億兆をして各自に報国の責を懐かしめ、人民平均の制度を創立するに如くはなし」。

そして右の「諭告」は、『自由党史』によれば、板垣が東山道先鋒総監府の参謀として会津攻略の際、「夫の会津が天下の雄藩を以て称せらるるに拘らず、其亡ぶるに方って国に殉ずる者、僅かに五千の士族に過ぎずして、農工商の庶民は皆な荷担して逃避せし状を目撃」し、つぎのような感想をもったことに起因する、といわれている。

「今や封建の勢既に蹙り、時局これより一新するに際す。此時に方り、我帝国にして苟くも東海の表に屹立し、富国強兵の計を為さんと欲せば、須らく上下一和、衆庶と苦楽を同ふし、闔国一致、以て経綸の事に従はざる可からず、蓋し国家は国民各個の力を集めて之が基礎と為すべく、単り一階級の力に依頼して、以て足れりとすべからず。故に今より後ち断然階級の制を解き、士族の権利を専らにするを止めて、四民齋しく俱に護国の務に任じ、互に喜戚憂樂を俱にするの端を啓かざる可からず、

と。」④

会津攻略の際の板垣の感想、土佐藩制改革の際の「諭吉」、「愛国公党本誓」を貫くものは、国家の独立↓愛国心をもつ人民（国民）の成立が必要↓人民平均の制度を樹立する必要↓人民平均の根柢としての天賦人權論の提起という図式である。すべては国民国家の成立、より直截的には富国強兵のための権力底辺の拡大に収斂する。留守政府の立憲政体樹立への動きもその例外をなさなかった。「全国ノ人民ヲシテ天下ノ重キ、各之ヲ担当スヘキヲ知ラシメント欲ス」、これである。ここでの天賦人權論は、被支配階級を所与の政治社会から解放する思想ではなかった。人民が天賦人權を回復することは、人民が所与のものとして存在する政治社会（明治国家）の全体利益に寄与する資格・能力を回復することを意味した。

それにしても「本誓」の主張は奇妙であった。「数百年封建武断の制、其民を奴隷にせしむる余弊」を維持してきたのは、かれらを含めた士族ではなかったか。この奇妙さこそ後に検討する士族民権家のもつ矛盾の本質であった。かれらは「余弊」の被害者としてでないのはもちろん、加害者としての自覚もなく、ひたすら政治社会の全体利益にたいする責任を自覚したものとして、すなわち「愛君愛国一片至誠」から人民の天賦人權を主張していた。かれらによれば、かれら自身はまずもってアンシャン・レジュール（幕藩体制）を打倒した改革者であり、明治国家はその成果として存在しているものであった。かれらにとって明治国家は疑うべくもない存在であった。

①②『自由党史』上巻 八七頁

③④ 同 二九—三〇頁

2

翌七四（明治七）年一月一七日、板垣退助・後藤象二郎・江藤新平・副島種臣・古沢滋・岡本建三郎・小室信夫・由利公正の八名は、連署して左院に「民選議院設立建白書」①を提出した。

「建白書」は、その冒頭に「臣等伏して方今政權の帰する所を察するに、上帝室にあらず、下人民にあらず、而も独り有司に帰す」と記され、有司専制の実情を「政令百端、朝出暮改、政刑情実に成り、賞罰愛憎に出づ、言路壅蔽、困苦告るなし」と指摘した。そして「建白書」によれば、有司専制を続けるならば「国家土崩」になり、それを救うには「天下の公議を張る」以外になく、「天下の公議を張る」には民選議院を設立する以外にないのであった。

板垣たちの有司専制批判は、以下の二点を指摘することにあつた。第一は、権力意思の形成および行使に関するルールの未確立による法的・政治的不安定さの指摘にあつた。「政令百端、朝出暮改、……」は有司専制の一般的状況であつたのみならず、板垣たちが下野するに至つた政変劇も、権力意思の形成・行使に関するルールの未確立に起因した。権力意思の形成・行使に関するルールとしての憲法の制定は急がれた。第二に、権力基盤の脆弱さの指摘にあつた。「則政府人民の間情実融通、而相共に合て一体となり、国家始めて以て強かるべし、政府始めて以て

強かるべきなり。」権力基盤の拡充のための民選議院の設立は急がれた。

板垣たちの右二点の指摘は、板垣たちが在任中にすすめてきた課題であつただけでなく、かれらの指摘をまつまでもなく、政府有司たちの等しく課題とするところであつた。ただ政府有司たちにすれば、当然のことながら、右二点がただちに有司専制批判に結びつかないはずであつた。たとえば、権力意思の形成・行使のルールの確立にもっとも熱心であつた木戸孝允は、今しばらく有司専制を続ける必要があると考えていた。それゆえにこそかれは、有司たちの恣意的な権力行使を抑制するための憲法（もちろん欽定憲法、君民共治の憲法の制定は先の課題）の制定を急務とした。そしてかれが今しばらく有司専制が必要であるとした理由は、人民の政治的成熟度の低さにあつた。すなわちかれは、他の有司もそうであつたが、民選議院設立反対論者ではなく、時期尚早論者であつた。もちろん、木戸たち有司にとつても、政権担当者として円滑に政局を運営するためには、早急に民意を調達する必要があるがあつた。それゆえ、かれらは政変後も地方官会議の開催を試みたのである。そして地方官会議こそは、板垣たちが在任中に民選議院に代替しうるものと位置付けただけのものであつた。

「建白書」は、さらに論じた。「我民不学無智」を理由として民選議院の設立を時期尚早とすることはできない。なぜなら「人間に智識なる者は、必ず之を用るに從て進む者」だからである。「政府の職」は「人民を進歩せしむる」ことにあり、それには民選議院を設立し、「我人民をして其敢為の氣を起し、天下を分任するの義務を弁和し、天下の事に

参与」させねばならないと。

民選議院がまさに民選であるべき理由が人民の政治参加による人民の自己教育にあるとすれば、それは地方官会議で代替しうるようなものではなかつた。そしてそれは、「建白書」中、唯一具体的に人権にふれた文言、「夫れ人民政府に対して租税を払うの義務ある者は、其政府の事を與知可否する権理を有す」の文言によって、さらに確実なものとなっている。しかしこの文言が板垣たちの主意でなかつたことは、この文言が「建白書」に占める位置が小さく、その前後に全く生かされていないことに示される。この文言は、「建白書」全体の中では唐突ですらある。かれらにとつても人民は、民選議院設立尚早論者と同様に「不学無智」であり、教育（啓蒙）の対象であつたのである。

①『自由党史』上巻 八九一九三頁

3

板垣たちの発想および意図を超えて自由民権運動の出発点となる右の「建白書」は、まさに板垣たちの発想・意図が政府有司のそれと同質のものであるゆえに、政府有司をいささかも脅かすものではなかつた。大久保は、同月二五日付の五代友厚への書簡に、「此建白の事はよほど失策に陥り、一人として甘心する者無之、何知らぬ者迄も誹笑し、外国人迄も種々異論有之由に聞へ候、大概是にて其浅深を謀られ我が為には幸に御座候」①と記しただけで、それを無視した。木戸は、「建白書」が提出された一七日の日記に「今日板垣退助と面談の約あり、十字過より

浜町の邸にて会話せり、同氏の心事を承知し、また余の意見を陳述す」

②と記し、翌一八日の条に「十二字後、小室信夫来訪、昨日板垣の談ぜし副島其外民選議院に付上書の談話を承知せり、云々の情実あり」③、そして二一日の条には「板垣退助、小室信夫談、彼等の頃日民選議院を建白せし一条に付又意見を陳述せり」④と記した。

建白後を心配しなければならなかったのは、建白者たちであった。かれらが木戸に吐露して共感を得ようとした「心事」とは、おそらく、建白提出は決して政府に敵対するものではないという弁明であった。そして木戸は、その弁明を承知しえた。

では、板垣たちの「心事」を承知した木戸は、「建白書」の内容にいかなる感想をもったのか。かれは、同月、長州出身の同志松本鼎にあてた書簡において、「建白書」の内容をつぎのように評した。

「此度旧参議連と一同、民選議院御開き天下之輿論御採用と申、建白へ連名に而差出申候。天下之輿論を取ると申事は兎角公論に御座候得共、建言中政令百端、朝出暮改、賞罰愛憎、言路壅蔽、困苦も告るなしと云々あり。弟も帰朝後も不快に而、当時之事も出勤不仕候に付、い細は存不申候得共、当時之政府連はむやみに仕事を不致、是迄之令して不被行事も如山実事は有之、是迄有司之考に而は令さへ出候へは事業は挙り候と相考へ、英雄之一生にも難出事業を、号令は月に二度も三度も出候有様故、自然朝出暮改等之事も不少勢、其は少しは気がつき居候ゆへ、当時之政府に相成候而よりは旧参議連之ときより朝出暮改も少く、政令も百端は不出、却而旧参議連之とき総而此弊多し、然るに今日如此尻口

不合事を申候は随分おかしき事に而、福沢等も折々来訪候處、此度之建言に而嘆息大笑、必竟列政府候様之人品に而如此事を世上海外之人に被知は可恥之至と申居候」⑤

木戸にすれば、「天下之輿論」をとることに「公論」であつて異論のないところであるが、板垣たちによる有司専制の実情指摘は「随分とおかしき事」であった。なぜなら、木戸たちは政権を担当してまだ数カ月しか経っておらず、この実情は板垣たちが政権を担当していたときこそ当てはまると思われたからである。おそらく、この「随分とおかしき事」という評価が、政府有司たちが「建白書」を無視した共通の思いであった。

木戸たち政府有司は、板垣たちに有司専制を批判する資格はないと考えることによって「建白書」を一笑に付した。たしかに板垣たちが木戸・大久保たちの有司政府を批判しているとすれば「随分とおかしき事」であった。しかしながら、板垣たちにとって有司専制批判は、在職中にすすめてきた立憲政体樹立目標の確認要請にあり、木戸・大久保たち政府有司を批判し敵対するつもりはなかった。かれらは、この目標に關して木戸・大久保たちも納得しうるはずであると考えていた。ところが、有司専制批判がまさに一般論であったがゆえに、そしてその説明に人民の政治教育、あるいは人民の権利が持ち出されたがゆえに、すなわち「建白書」の内容が権力闘争の枠を超えていたが故に、「建白書」は板垣たちの迷惑をこえて独り歩きすることになる。その意味において、木戸・大久保たち政府有司たちは、建白者と「建白書」のもたらす影響

を区別するべきであった。

- ①尾佐竹猛『明治大正政治史講話』一元社 昭和一八年 一五四頁
- ②『木戸孝允日記』第二卷 四八〇頁
- ③ 同 四八一頁
- ④ 同 四八二頁
- ⑤『木戸孝允文書』第五卷 二〇一—二二頁

五 第一次民選議院論争

1

「建白書」が「日新真事誌」に掲載されたとき、これに最初に反応を示したのは、当然のことながら、西洋に関する知識をもつ一群の都市知識人たちであった。そしてかれらの反応が、「建白書」を板垣たちの思惑を超えたところにまで一気に押しやることになる。

都市知識人たちの民選議院設立ということ自体への感想は、西周のつぎの表現に端的に示された。

「民選議院ノ論一タビ世ニ出テ、ヨリ、今日ニ至ルマテ未タ底止スル所ヲ知ラス。是以テ輿論ノ帰スル所アルヲ見ルニ足レリ。畢竟民選議院ハ欧州輓近国政ノ学ニ於テ経綸ノ大体、治術ノ根源タレハ、我カ邦ニ在テ之ヲ建立センコトハ孰レカ熱心之ヲ冀望セサル者アラム、是固ヨリ論ヲ待タス、況ヤ仮リニモ欧州ノ學術ニ従事シタル者ヲヤ、敢テ之ヲ拒絶スル者ナキ知ルヘシ」①

民選議院設立に反対する者はいない。問題は、板垣たち旧参議にかか

る建白をする資格があるのか、民選議院設立は時期尚早ではないのか、の二点であった。

板垣たち旧参議にかかると建白をする資格があるのか。西周は、「夫帝室漸尊榮ヲ失ヒ、政令百端、朝出暮改、政情実ニ成リ、賞罰愛憎ニ出ルノ数言、諸公職ヲ失スルノ後年間ニシテ、政府之ヲ改ルコト能ハサレハ即チ之ヲ謂フモ可ナリ、退ク数月ニシテ顧ミテ之ヲ以テ之ヲ政府ニ責ム、示自ラ其面ニ唾スルカ如キノミ」②と評した。あるいは森有礼は、「建白書」における有司専制批判にたいし、「先ツ仮ニ之ヲ実ト認メハ、則チ此形勢ヲ醸シ成シタルノ責ハ誰ニ帰ス可キヤ、単ニ之ヲ自今ノ在官者ニ帰シテ可ナランカ、抑モ建言諸名ノ君子、在官ノ時ト今日トニ比スレバ其差異果シテ如何ソヤ」③と皮肉った。かれらは、政治家の無責任な態度に我慢ならなかった。

板垣たちにかかる建白をする資格はないという点に、誰も依存なかった。そのうえで、建白者と「建白書」が切り離された。馬城台二郎（大井憲太郎）は、「余ハ副島氏其ノ外七氏ヘ左担スルニ非ズ、只ダ民選議院ノ六字ニ左担スルナリ」④と述べ、西村茂樹は、「頃者副島数氏民選議員ノ議ヲ見ルニ、其言病アルガ如シト雖モ、其主旨ニ至ツテハ敢ヘテ論難スベキコトナシ」⑤と述べた。そしてさらに細川流長は、旧参議を含めた政治家への不信を民選議院の設立が必要な理由とした。かれは、江藤新平が建白後日ならずして佐賀の乱（七四年二月）を引き起こしたことにつれ、「嗚呼、人ノ節操常ニ見ルヘカラス、議論信ズベカラズ、長官モ亦必ズ頼ムベカラザルヲ知ル、今ニシテ益々信ズ、人ヲ用フル公

選ニ如クハ無ク、法ヲ立ツル民選ニ如クハ無キヲ」⑥と述べたのである。

- ①『網羅議院ノ説』『西周全集』第二卷所収 宗高書房 昭和四六年
二四二頁

②『民選議院集説』『明治文化全集』第一卷所収 四一二頁

③ 同 四一〇頁

④ 同 三九四頁

⑤ 同 四一三頁

⑥ 同 四〇三頁

2

「建白書」が建白者から切り離された以上、民選議院の設立が時期尚早か否かの問題が残る。そして当時においては、この点こそが「建白書」をめぐる最大の問題であった。

時期尚早の代表者は加藤弘之であった。かれはすでに『鄰草』（一八六三）、『立教政体略』（一八六六）をあらわし、天賦人權論・立憲政体樹立を主張することにおいて日本の第一人者に数えられる啓蒙思想家の雄であった。そのかれが時期尚早論を唱えて譲らなかつた。

「吾邦開化未全ノ人民ヲ挙ゲテ天下ノ事ヲ共議セシメ、而シテ其ノ公議ヲ採ツテ天下ノ制度憲法ヲ創定セント欲ス、恐ラクハ木ニ縁リ魚ヲ求ムルノ類ノミ……吾邦人方今漸ク文化ニ向フト雖モ、農商ニ至リテハ多クハ猶依然タル昔時ノ農商ニシテ、無智不学自ラ甘シ、敢テ振起スルヲ求ムルニ至ラズ、唯ダ士族ニ至リテハ大ニ之レヲ憂フルガ如シト雖モ、

然ルモ稍事理ヲ解スル者ハ恐ラクハ僅々ノミ……然ルニ今是等ノ情実ヲ察セズ、一涯ニ民選議院ヲ設立スレバ、其ノ公議決定スル所ノ果実ハ恐ラクハ愚論取ルニ足ラザル者ノミナラン」①

かれは右のように時期尚早論を展開しながらも、「建白書」を「他日議院設立ノ萌芽」と意義づけた。そして政府に、「姑ラク特裁ノ政ヲ施サザルコトヲ得ズト雖モ、元來民ノ為ニ政府アリテ、政府ノ為メニ民アラザルノ真理ヲ忘失スルナク」、啓蒙的政策をすすめる必要を説き、かつ、「姑ラク府県ニテ士族并ビニ平民中等辺ヨリ選挙ヲ以テ、府県内ニ小議院ヲ設立シ、唯ダ其ノ府内ノ事ヲ商議セシムルノ挙アラバ如何」と提案した。

かれは、啓蒙家にふさわしく、「元來民ノ為ニ政府アリテ、政府ノ為メニ民アラザルノ真理」を確認したうえで、かれは文字どおり民選議院を「人民ヲ挙ゲテ天下ノ事ヲ共議セシメ」る場所という認識を示し、人民は未だ「無智不学」であるから、民選議院は「愚論」の府となるであろうと指摘した。かれは、啓蒙家として、その啓蒙内容と、かれの人民にたいする認識に忠実であった。

これに対し板垣たちは、「古沢滋をして其答書を裁せしめ、副島及び福岡孝弟更に之を潤飾し」、以下のように答えた。人民の「無智不学」は何に由来するか。「則開化猶浅き者は人民従順過甚なればなり。其従順の過甚なる者は従前の制度の過ち也。……是故に我一般人民の地位を進めんと欲す、則其従馴の過甚なる者を捨てて、其固有敢為の氣風を復せしむるに在り。而して為之の道唯彼の従前制度の過ちを撓め、其をし

て我人民の進歩に適當ならしむるにある而已」②。人民の「無智不学」は、人民を政治から疎外してきた制度に由来する、したがってその制度を改めること、すなわち民選議院を開設するならば、人民は政治に開化するはずであった。

板垣たちの認識によれば、民選議院はあくまで人民の政治的自己教育の場であった。この主張に従えば、すべての人民、ことに政治からもつとも疎外されていた人民、それゆえにもつとも政治的成熟度の低い人民にこそ政治は開かれるべきであった。はたしてかれらは、民選議院が「愚論」の府であつてはならないという加藤の指摘の前で、この主張を維持しえたか。

答書は、「夫れ今日斯議院を立るの意、蓋藩別議院を出すの制を收拾完備し、御警文の意味を拡張せんとする而已」と述べ、さらに「今夫れ斯議院を立るも、亦遽かに人民其名代人を選ぶの権利を一般にせんと云ふには非ず、士族及び豪家の農商等をして独り姑らく此の権利を保有し得せしめん而已、是の士族農商等は則ち前日彼の首唱の義士、維新の功臣を出せし者なり」と述べた。これは、かれらが政府有司と同一の地平に立ち、かつ民選議院は政府構成者と同質者を予定しているとの宣言にほかならない。かくして答書自体が矛盾を抱え込まねばならなかったのである。

そして古沢、小室、岡本は、板垣たちがなお言い尽くしていない（右答書のこと）として、さらに論じた。かれらの主張するところ、人民の権利を承認して、人民に「政権ヲ分有」させ、「公共ノ事務ニ干與」せ

しむるならば、人民はその「品位」において、遵法精神において、対外的独立の問題において、「自主自由不羈独立ノ人民」となるであろうということにであった。もちろんかれらによれば、この「自主自由不羈独立」の精神は、あくまで「愛君愛國」に収斂されなければならなかった。かれらは、民選議院は「我帝室万世ノ屏障砥柱」となるべきものであると主張し、つぎのように論じた。

「自主自由不羈独立」の精神において他藩より優れた薩長土人民が明治維新を遂行した。それゆえ新政府が薩長土に掌握されているとしても理由のないことではない。のみならず、新政府は「我国未曾有ノ良政府」でさえある。民選議院は、かかる政府に対立するものではなく、「議院即チ政府、政府即チ議院」となることを欲するものである。すなわち民選議院は、全国人民に旧三藩人民のごとき「自主自由不羈独立」を涵養せしめんとするものである。もちろん人民とは「我日本帝国人民ノ総称」であり、「政府ノ内外ニ在ルヲ以テ之レヲ區別」するものではない。議員に選ばれる者は、「所謂學識卓越ナル数十名ノ俊傑」と「姑ラク天下ノ事ヲ以テ自ラ任ゼザルヲ得ザルノ要路有司」たちである。したがって民選議員が「愚論ノ府」となることを恐れる者は、「我政府ハ愚論ノ政府ナリ」③と主張するに等しいと。

建白者たちは、人民について語りながら、いささかも人民にむかつて語りはしなかった。かれらの主張は、権力基盤の拡大のために民選議院の設立を政府に提言（まさに建白）しているにすぎないのであり、建白直後の木戸への弁明を裏切るものではなかった。しかしそのことは、民

選議院の設立に賛成する者の期待を裏切るものであったといわねばならない。なぜなら民選議院は、時期尚早論者の加藤が指摘したごとく、文字どおり「人民ヲ挙ゲテ天下ノ事ヲ共議セシメ」る場であり、断じて政府と同質者のみで構成した「議院即チ政府、政府即チ議院」となるべきものではなかったのである。

①「民選議院集説」前掲 三六八—三七二頁

②『自由党史』上巻 一〇五頁

③「民選議院集説」前掲 三七五頁

3

加藤の時期尚早論への批判にもっとも急であったのは、大井憲太郎であった。かれと加藤の数回にわたる公開論争の末、加藤は沈黙を余儀なくされた。細川流長が、「馬城氏ノ論盡セリト云フベシ」①と評したのは当たっていた。大井は、加藤の民選議院は「愚論」の府になるとの指摘にたいし、「民選議院ヲ起サバ仮令其ノ論取ルニ足ラズト雖モ、士民ヲシテ親シク其ノ議ニ預ラシムルヲ以テ、士民安ンジテ其令ヲ信ジ、其ノ令ニ服ス可シ。士民其ノ令ニ服セバ、国以テ安シ。即チ所謂人民自ラ制定シテ自ラ守ル所以ナリ」②と主張した。すなわち民選議院は、人民の自己教育の場であるとともに、人民の自己統治の機関であった。人民の智慧は、民選議院の開設時期と関係なかった。

加藤の時期尚早論の批判に急であった大井は、建白者たちにも不満であった。かれは、板垣たちが期待した士族について、「世襲ノ士族ハ人

民ト相離居スルコト多年、全ク其ノ利害ヲ異ニシ曾テ人民ノ痛楚ヲ知ラズ、亦真ニ人民間ノ利害ニ疎ク、農ニ商ニ其ノ媒ルヤ于遠ナリ」と指摘した。また政府と議会の関係については、「抑行政権ヲシテ横恣ナラザラシムルハ立法権ヲ張ルニ在リ」と指摘した。当代きつての仏学者の一人としての面目躍如たる指摘であった。

民選議院設立賛成論者として建白者批判にさらに急であったのは「アメリカ在留書生ノ論」③であった。かれの視点は、「国トハ唯ダ人衆相合相護シテ以テ同立スル者ナレバ、如何様ノ政府ヲ設立スルモ人民ノ随意ニシテ、唯ダ約束ノ以テ之レヲ確定スル有ル耳」という社会契約論であった。

右の視点から板垣たちの「建白書」をみると、「其言フ所人民自主ノ権理ニ出デ、而シテ其為ル所恐ラクハ曾テ独裁政府ニ立テタル余習ヲ免レザルガ如」くであった。なぜなら、まず第一に「夫レ人民政府ニ対シ租税ヲ払フノ義務アル者ハ、則チ其政府ノ事ヲ與知可否スルノ権理ヲ有ス」という「建白書」の文言は、「実ニ天下ノ公論」であるにもかかわらず「建白書」に占める位置は小さい。それは、板垣たちがその真意を理解していないからではないか。第二に、もし本当に理解しているのなら、なぜ板垣たちは「人民ト同ジク謀リテ、而シテ後ニ之レヲ政府ニ嘆願」しなかったのか。板垣たちは「同邦人ヲ見テ以テ共ニ議スルニ足ラズ」と考えたのか、もしそうなら、その態度は「自ラ傲ルノ太甚」しきものであり、「同邦人ヲ見ルノ慙慙」なる態度といわねばならない。かれは結論した。

「故ニ先知ハ後知ヲ諭シ、之レヲ鼓シ、之レヲ舞シ、其通義権理ヲ知ラシメ、之レヲシテ自尊自重天下ト憂樂ヲ共ニスルノ氣象ヲ起サシメ、而シテ後ニ同心協力、有司ノ政權ヲ擅ニスルヲ責メハ、有司何ソゾ之レニ抵抗スルヲ得ベケンヤ、亦以テ同邦人タルノ友義ヲ盡セリト云ベシ」

かれは、先覚者（知識人）による後進の啓蒙の必要を唱えたが、民選議院を人民の政治教育の場ととらえようとしなかった。かれは、国家構成員である人民こそが主権者であり、「如何様ノ政府ヲ設立スルモ人民ノ随意」であると主張した。民選議院は、かかる人民の全体意思形成の場にほかならなかった。人民は国家構成員であることにおいて民選議院を設立し、それに参加する有資格者であった。人民の智慧は、民選議院設立の問題と直接の関係はなかった。そして知識人は、義務としてかかる人民の協力者として存在しなければならなかった。

①「民選議院集説」前出 四〇三頁

② 同 三八五頁

③ 同 四〇九頁

むすび

明治初期の政治過程は、種々の要素を絡ませながらも権力の近代化という意味での立憲政体樹立に向けての過程であった。それは第一に、討幕維新史の主役たちの間に、政治的絶対者が不在であったことによった。すなわち、新政府が討幕雄藩連合として成立する以外になかったことが、新政府内での権力闘争を激化させると同時に、その権力闘争が権力の法

的・政治的安定性を損なわせるゆえに、新政府はその存亡をかけて権力存在自体の近代化をうながさねばならなかったのである。すなわち、権力意思の形成とその行使に一定の秩序を与えること、これである。

第二に、討幕維新史が西洋の衝撃を直接の契機としたこと、すなわち、幕藩体制を桎梏と感じ、それを打倒する実力をもった階級の未成熟な段階での討幕維新であったことは、新政権の課題遂行を積極的に支える人民（＝国民）の不在を意味した。新政府は、早急に権力基盤を拡充する必要がある、あるいは、円滑な政治運営にも人民の支持（民意の調達）が必要であった。そしてこの必要を満たすには、新政府は早急に自らを近代化する必要があったのである。

そして第三は、いうまでもなく西欧列強の存在であった。一九世紀後半のパワーポリティクスを支配する国際政治社会の中で呼吸しなければならぬ明治国家の存在自体が、権力の近代化を促してやまなかった。というより、かかる意味における権力の近代化の必要性こそが、討幕維新史を必然ならしめたというべきかもしれない。

立憲政体樹立に向けての過程は矛盾に満ちた。権力の法的・政治的安定性の追及としての憲法の制定は、権力、ことに有司政府を拘束せずにはいけないはずであった。権力基盤の拡大・民意の調達は、有司政府が掌握する権力を、その一部とはいえ人民に解放することであり、民意は常に有司政府を支持するとは限らなかった。新政府の明治国家あるいは明治権力を強化するはずの権力の近代化への動きは、有司専制であることを否定していた。

権力闘争に敗れて下野した板垣たち旧参議は、民選議院設立という課題を権力外に持ち出し、あらためて政府にその課題の確認を要請した。

それはまぎれもなく、かれらが在朝時代にすすめていた権力基盤の拡大を意味した。その意味で、かれらの提出した「民選議院設立建白書」は、当時提出されていた多くの「建白書」の一つに過ぎなかった。しかしそれが「日新真事誌」に掲載されたとき、自由民権運動の始まりを告げる文書となった。

「日新真事誌」に掲載された「建白書」に直ちに反応したのは都市知識人たちであった。かれらは、「建白書」を建白者から分離した。かれらは、国民の意思こそ国家（権力）意思とならねばならないという認識を基礎とし、民選議院の設立は権力基盤の拡大のためではなく国民意思を確定する場として捉えた。かれらの批判は、有司政府に向けられただけでなく、板垣たちにも向けられていた。

かくして自由民権運動は、建白者たち（のちに士族民権家に支えられる）の運動と、都市知識人たちの運動が、互いに一線を画しながら開始されることになる。そしてその両者の運動を、いわゆる三大改革（学制・地租改正・徴兵制）に対しても、ことごとく一揆する国民の圧倒的多数を占める農民が見ていた。かれらが動き出さない限り、真の意味での自由民権運動は成立しない。