

太政官文書にみる天皇万機親裁の成立

— 統帥権独立制度成立の理由をめぐって —

永井 和

序章 問題の所在

第一章 「諸官進退」について

第二章 第一期の決裁文書式と武官人事

第三章 第二期の決裁文書式と武官人事

第四章 第三期の決裁文書式

第五章 第四期の決裁文書式と帷幄上奏人事

終章 天皇の万機親裁と多元的輔弼制の制度的確立

献辞 この拙い研究を、近代の天皇及び天皇制研究の先達であり、三十年前に近現代日本史研究の手ほどきを受けてくださった、飛鳥井雅道、井上清両先生の霊前に捧げたい。

序章 問題の所在

第一節 参謀本部設置の理由をめぐる研究史——戦前編

周知のごとく、日本におけるいわゆる統帥権独立制度のはじまりは、一八七八年一二月に参謀本部条例が制定され、太政大臣を経由せずに天皇に裁可を求める権限（＝帷幄上奏権）が参謀本部長に付与されたことをもって、その嚆矢とする。これ以降の議論のために、現在知られている史料をもとに参謀本部創設の過程をここで整理しておく、おおよそ次のようであった。まず、一八七八（明治一一）年一〇月八日付で西郷従道陸軍卿が上申書を太政大臣に提出し、陸軍省の定額金を増加し、参謀局を「皇張」⁽¹⁾することを求めた。陸軍卿の上申を承けた太政官内閣は、大蔵省に予算増額の可否を諮問し、予備金から二五万円支出可能の見込みを得たので、一月六日に陸軍省に対して予算増額を内示するとともに、「参謀局皇張」の着手を命じた。⁽²⁾その後一二月四日に山県有朋陸軍卿から提出された「本省ト本部ト権限ノ大略」と「陸軍参謀本部条例」が閣議で議決され、⁽³⁾明治天皇の裁可を得た上で、一二月五日に参謀本部を置く旨の太政官達第五〇号が布達され、あわせて参謀本部条例が制定されたのであった。さらに、一二月七日に参謀本部に参謀本部長と同次長を置くことが裁可されたが、⁽⁴⁾同日発令されたのは、参謀本部次長（大山巖）と本部長事務取扱ともいべき参謀本部御用掛（鳥尾小弥太）の人事だけであり、ようやく一二月二四日になって参議山県有朋の参謀本部長兼任と同西郷従道の陸軍卿兼任が定まったのであった。⁽⁵⁾

さて、統帥権独立制度の起点を参謀本部条例の制定に求める説については、今後どれほど研究が進んだとしても、これが否定ないし修正を迫られるような日が来るとは、まず考えられない。しかしながら同時に、この鉄壁のごとき定説には、そ

れが確實であればあるほど、必然的に次のような疑問を感じずにはおかないという、ある種の弱点ともいうべきものがたえずつきまとうてきた。それは、「なぜ、ほかならぬ明治十一年（一八七八年）に統帥権の独立が制度化されたのか。当時の日本陸軍は全部あわせても四万人程度の規模にすぎず、ヨーロッパの諸陸軍国とは比べものにならぬ軍備小国であった。にもかかわらず、わざわざ統帥権の独立を実現させたのは、いったいいかなる理由によるのか」、という疑問である。

この時点で参謀本部が設置された理由としては、次の二点をあげるのが戦前からの定説であり、戦後も有力な通説として支持されてきた。その第一は西南戦争の教訓であり、第二にはドイツ主義の移入である。中野登英雄⁽⁶⁾、松下芳男⁽⁷⁾、山崎丹照⁽⁸⁾、戦前の有名な研究はいずれもこの説を採用しており、戦後における明治軍制史の教科書ともいべき松下芳男『明治軍制史論』（一九五六年）も、戦前の自説をそのまま踏襲している⁽⁹⁾。もちろんこの説も、もとをただせば『公爵桂太郎伝』（二九一七年）の記述に由来するのであり⁽¹⁰⁾、参謀本部の創設をもつて、ドイツから帰国したばかりの桂太郎の献策に基づくものと断定している同伝記の記述、および桂太郎の自伝に依拠して同伝記が「西南戦役の経験に依り、参謀事務の不完全を論ずるもの漸く多く、其の結果として、遂に参謀本部設置説となれり」としたのにしたがっているにすぎない。私には、参謀本部の設置を桂の献策に帰す『公爵桂太郎伝』の史料解釈は、何ごとも桂の功績に帰さんとするあまり、「桂太郎自伝」を曲解していると思えないのだが、先行研究はいずれも、何らの疑問ももたずに、それをそのまま受け入れたのであった。そして、この桂献策説は現在にいたるまで定説として受け容れられてきた。

たしかに西南戦争は一八七七年であり、公使館付武官としてドイツで軍事行政の研究に従事した桂太郎が帰国したのは、一八七八年七月だから、両者をうけて一八七八年末に参謀本部が設置されたとすれば、時間的前後関係としては無理のない解釈に思える。しかしながらよく吟味してみると、戦前からのこの定説は、先ほどの疑問に対して必ずしも十分説得的な説明を与えているとはいえない。

たしかに、西南戦争の経験から参謀事務を強化する必要性が痛感され、参謀局拡充の要求が参謀本部の設置となって実現したとの説明そのものは、十分首肯できる。前記一八七八年一〇月八日付の西郷陸軍卿上申書においても、「今ノ参謀局ハ明治十一年度ノ参謀局タルニ足ラス、日本帝国ノ参謀局ニ足ラサルナリ。然レハ則チ之ヲ為シコト如何。其条例ヲ改正シ其ノ定額金ヲ増加シ、以テ之ヲ皇張スルニ在ルノミ」と、参謀局の拡張と制度改編を理由に予算増額が求められており、それを史料的に裏付けている。しかし、企画・作戦・情報の軍事専門機関である参謀局の組織的な拡充の必要性は、いかにそれが納得のいくものであつたとしても、ただそれだけでは参謀本部長が天皇の統帥権行使の輔弼者として太政大臣と拮抗する存在とならなければならぬ理由とはなりえない。理屈の上では、統帥権の独立がなくとも、参謀局の拡張による軍令機関の充実が可能なることを思えば、参謀組織の充実と統帥権の独立とは必ずしもイコールとはならないからである。

問題の陸軍卿上申は、陸軍の事項（事務）を「政令」（＝軍政）と「軍令」に大別し、それぞれが互いに並立すべきであると主張しており、日本もヨーロッパの陸軍国にならつて、軍政担当の陸軍省に相拮抗しうる強力な参謀局をつくり、軍令専門機関たらしむべきであると論じているので、軍政と軍令の両組織が並立する軍事二元体制を作ることが拡充の目的であつたのはまちがいない。しかしながら、ひとくちに軍事二元組織と言っても、すでに戦前中野登美雄が指摘しているように、一八七八年の参謀本部条例によって登場したのは、軍政長官である陸軍卿と肩をならべる軍令専門機関としての参謀本部長ではなくて、「天皇に直屬し軍令に関する天皇輔佐の最高機関」として「独り陸軍卿に対して独立するの地位を有するのみならず、太政大臣に対してもまた、独立し、（中略）陸軍卿の上に立つ機関となるに至つた」参謀本部長だつたことを忘れてはならない。⁽¹²⁾ 当時の陸軍卿は他の省卿と同様、直接に天皇に上奏する権限を有しておらず、天皇輔弼の任はひとり太政大臣（と内閣）が負つていたから、軍令権行使に関してもつぱら天皇を輔弼する参謀本部長なる存在は、陸軍卿と相對するのではなくて、その上の太政大臣と相拮抗するものにはかならないのである。

つまり、「参謀局皇張」を求める陸軍卿上申で言及されている参謀局長と、実際に制度として誕生した参謀本部長との間には大きな径庭があると言わざるをえない。なぜなら、陸軍卿上申は陸軍卿と並立する参謀局長を求めてはいても、太政大臣に拮抗する参謀本部長なるものは明示的には求めていないからである。定説の「西南戦争の教訓」なる理由づけでは、この懸隔を埋めるに十分とはいえない。そこには、参謀局の拡充・整備がなぜ統帥権の独立を必須のものとしたのか、両者をつなぐ説明が欠けているのである。⁽¹³⁾

同様のことが、第二点目の「ドイツ主義の移入」にもあてはまる。これは、当時の陸軍首脳が明治初年以來採用してきたフランス主義を放棄して、陸軍兵制全般をプロシア主義に転換することを目的に、まずその第一着手としてドイツ兵制の根幹とも言うべき統帥権独立制度を移植したのだという解釈なり説明であるが、その根拠にされているのが、ひとつには参謀本部設置がもつぱら陸軍ドイツ主義の旗手ともいべき桂太郎の建議によったとする『公爵桂太郎伝』の記述（桂献策説）であることはすでに述べた。さらに、結果として実現された制度がドイツのそれと共通する「軍事二元組織」（＝統帥権独立制度）であったことも、この主張を支える大きな理由となっている。

しかし、『公爵桂太郎伝』の史料解釈に無理があるのは明らかであり、同伝記に引用されている「桂太郎自伝」の記述からだけでも、参謀本部の設置が桂の献策によるものでないことがわかるのだが、さらに「桂太郎自伝」そのものが記すところを虚心坦懐に読めば、ドイツから帰国した桂が当面めざしていたのが、軍令組織の拡充（＝参謀本部の設置）ではなくて、軍事行政すなわち陸軍省組織の改善にあったこと、それゆえ参謀本部設置論を唱えたのは桂ではなく、彼とは別の人々であったこと、さらに参謀本部設置が決まってからそのドイツ仕込みの知識を見込まれて、桂が参謀本部の組織づくりに協力したというのが、実相であったと結論せざるをえないのである。長文になるが、左に「桂太郎自伝」の該当部分を掲げておく。傍線部に注目されたい。

此の事あるに際し、軍事の改良を以て急務とし、中に就て西南の役に参謀事務の不完全なりし為め、大に陸軍に不利なりし故に、参謀事務を改良せざるべからずとの論起れり。然れども其論者と雖も、参謀事務とは如何なるものなりやは、未だ其脳裡に明々白々にはあらざりしならん。兎に角参謀事務の不完全といふ点より、参謀本部を置かざるべからずといふこと、なれり。此参謀本部設置を唱和したる人々と、我が参謀本部を置くといふ論とは、大いに径庭ありしもの、如し。然れども陸軍の一大改革を為すべき機運の来たりしには相違無かりしなり。

此に依て従来参謀局は陸軍省に隷属せしが、此年の十二月に、参謀本部は天皇の直轄たらざるべからずとし、純然たる軍事を陸軍省と引分け、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う自然の空気が起りしなり。然れども未だ如何なる方法、如何なる組織といふ研究をなして此の論を立てたるにはあらず、而して愈々参謀本部を置き、軍事命令は天皇直轄と為さざるべからずといふ事となり、其年の十二月を以て参謀本部を置くに決し、我は参謀本部の方に従事すること、なり、如何にして参謀本部を組織すべきやの諮問をうけたり。本来我が計画は軍事行政を整頓し、その残余の事務が即ち純然たる参謀本部の事務なりと推考せしに、この全体の意嚮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、最初参謀本部御用掛を命ぜられ、同本部の組織に参与し(以下略)⁽¹⁴⁾

右引用を読めばわかるように、参謀本部設置は自分の献策によるなどは、桂は自伝に一言も記していない。一八七四年に参謀事務が陸軍省の内局から分離させられ、外局である参謀局が設置された件については、はっきりと「我が建議に依て行はれたるなり」と記している人物である。参謀本部設置が眞実桂の献策によるのであれば、当然そのことを「自伝」に書いたはずだが、そのような箇所は見い出せない。それどころか逆に、傍線部のように一八七八年の参謀本部設置論と自分

の考えとの間には大きな開きがあったと記されている。また、当時の参謀本部設置論者について、彼らは設置すべしとは言
うが、そのじつ参謀事務とは何かがわかっていなかった、統帥権の独立を強く求めていたが、ではいかなる組織にすればい
いのか、その具体案となると心許ないかぎりであったと、やや冷評的に記されている。そのいっぽうで当の桂自身について
は、そのような一知半解の参謀本部設置論者から参謀本部の組織案について諮問をうけた、と自慢げに述べていることを思
えば、桂の言う「参謀本部設置を唱和したる人々」の中にご本人が含まれていたとは考えられない。

一八七四年の参謀局の設置が桂の建議によることは、本人がその自伝で認めているところだが、一回目のドイツ留学を終
えて同年に帰国したばかりの桂は、軍令業務を「行政と分離せざるべからざる」と考えて、この建議をなしたのであった。⁽¹⁶⁾
しかし、この時設置された参謀局は陸軍省の外局であり、参謀局長は陸軍卿の隷下におかれていた。太政大臣と肩をならべ
る存在などではなかったのである。このことは、この時点での桂が、軍政と軍令の分離の必要性を痛感してはいても、それ
には「統帥権の独立」が必須だとは考えていなかったことを意味する。つまり、ドイツ帰りの桂は最初から「統帥権独立論
者」だったのではなかった。もしも一八七八年の参謀本部設置の建議が桂の献策によるのであるのなら、桂は第二回目の
ドイツ留学中（一八七五―七八年）に考え方を変えたことになる。しかし、彼の第二回目の滞独中にドイツの兵制とくに参
謀本部の権限にべつだん大きな変化は生じていない。第一回目のドイツ留学時と同じ制度のままであった。かりに「統帥権
の独立」に関して桂の認識に途中で大きな変化が生じたとしても、それをもたらしした要因をドイツ側に求めることはできな
い。それよりも、前後二回の留学中にまったく同じ制度を目にしながら、いざそれを日本に移植するにあたって、そのとつ
た態度がわずか四年の間に百八十度転換したという話のほうが信じられない。

このように、本人の回想を信じるかぎりでは、桂は参謀本部設置の建議者などではなく、参謀本部設置が決まってから法
制上の助言と献策をおこなった協力者にすぎぬと言わざるをえない。⁽¹⁷⁾ であるならば、これによって「ドイツ主義の移入論」

の一角は大きく崩れることになる。なぜなら、ドイツ帰りの桂がドイツ主義への転換をはかつて、参謀本部の独立を献策したのではなく、統帥権の独立を主張する論者にドイツ仕込みの知識を提供したのだとすれば、因果関係は逆でなければならぬからである。ドイツ主義を移入するために統帥権独立制度を移植したのではなく、統帥権独立を制度化するためにドイツ主義を模倣したと解するのが正しい。まず何よりも統帥権独立こそが「はじめにありき」であった。ドイツ主義の移入、それ自体目的だったのではなく、別の目的を実現するための手段にすぎなかったのだとすれば、それをもって参謀本部設置の理由とはなしえないのは明らかであろう。

「ドイツ主義の移入論」の抱える弱点はこれにとどまらない。次にあげるべきは、陸軍兵制のドイツ主義への転換点を一八七八年末にしたのでは早すぎるという問題である。参謀本部設置の目的がドイツ主義の移入にあったのであれば、それを手始めに次々とドイツ兵制の移植が続かなければならないが、現実はそうでなかった。周知のように、ドイツ兵制の本格的導入は一八八四年二月出発の大山巖を長とする欧州兵制視察団の帰国後のことであり、桂太郎の陸軍省総務局長、川上操六の参謀本部次長就任（一八八五年五月）が実現して以降のことに属する。それ以前には、統帥権独立制度を別にすれば、大きな転換は生じていない。⁽¹⁸⁾「ドイツ主義の移入論」は、この空白期間が何故に生じるのかうまく説明できない。

さらに、ひとくちに「ドイツ主義の移入」と言っても、詳細に検討すると、一八七八年末成立の段階では日本の統帥権独立制度とドイツ・プロイセンのそれとはかなり異なっており、単純に「ドイツ主義の移入」ではすまされない面を有していた。まず第一に、プロイセンの統帥権独立制度の中核的組織である「軍事内局」(Militärkabinett)に該当する組織が日本には移植されなかった。⁽¹⁹⁾これは重大な相違点である。当時の日本陸軍首脳がドイツの軍事内局について知悉していたことは、陸軍省と参謀本部から一八七九年五月に提出された建議から明らかであるが、⁽²⁰⁾彼らは侍従武官の新設は求めたが、軍事内局の設置そのものは太政官内閣に求めなかった。日清戦争中をのぞき、平時の制度として軍事内局が機能することは一度も

なかったのである。これは同じ統帥権独立制度とは言っても、君主の統帥権行使のあり方が日本とドイツでは大きく異なり、日本の統帥権独立制度がドイツの制度のたんなる模倣でないことを裏書きするものである。

第二には、参謀本部長（ドイツでは参謀総長）の帷幄上奏権をめぐる相違点があげられる。ドイツでは参謀総長が陸軍大臣の補助機関から脱して、軍令に関して独立の国王補佐機関となったのは、モルトケ時代の一八六六年になってからである。モルトケは国王の特別の信任によって、一八六四年以降は陸軍大臣を経由せずに直接国王に上奏する権限を有していたが、それはあくまでもモルトケに対する国王の個人的な信任に由来するものにすぎず、参謀総長が陸軍大臣を経由しないでこなう国王への上奏もモルトケの個人的特権として認められたにとどまった。ドイツで参謀総長の国王に対する直接上奏権すなわち帷幄上奏権が明文をもって法制化されたのは、日本より遅れること四年半、一八八三年五月になってからのことであった。この一八八三年の制度改定により参謀総長ははじめて公式に国王との関係において陸軍大臣と対等の地位を確保したのである。⁽²¹⁾つまり、日本の統帥権独立制度は、ドイツのそれとは異なっており、参謀本部長の帷幄上奏権を制度的核心とするかたちで成立したのだが、こと参謀本部長の帷幄上奏権に関するかぎり、法制的にはむしろ日本のほうがドイツよりも先行しており、ドイツにおいてすらいまだ法制化されていなかったものを先取りして実現させていたのであった。「逆転現象」がそこに見られるのである。念のために言っておけば、桂のドイツ留学期間は参謀総長の帷幄上奏権がモルトケの個人的特権であった時期に重なっており、彼が学んだドイツ兵制の諸規則中には参謀総長の帷幄上奏権を明文的に認める法令は存在していなかったと思われる。

前節末尾で述べた日独間の「逆転現象」に早くから注目して、参謀本部設置の理由に関する通説に鋭い疑問を投げかけたのは、藤田嗣雄であった。藤田は、その『明治憲法論』（一九四八年）において「わが国においては兵政分離は明治一一年（一八七八年）に創められ、ドイツに先行したことが注目に値する。これは何にもとづくものであろうか」⁽²²⁾との問いを發しているが、これは考えれば当然の疑問と言わねばなるまい。ヨーロッパ第一の陸軍大国であるドイツに比して、圧倒的な軍備小国である日本がなにゆえに、そのドイツですらまだ明文化するにいたっていない参謀本部長の帷幄上奏権を認めただけであろうか。誰しも疑問に思わざるをえない。そして、問いがひとたびこのように変形されれば、もはや「ドイツ主義の移入論」では満足のいく解答とはなりえないのも、また明らかであろう。

この疑問を提出した藤田は、それまでの定説はたんに参謀本部設置の「軍事的理由」をあげているにすぎないと考え、それだけではなぜ日本の制度化がドイツよりも先行したのか、その理由を説明できず、別に「政治的理由」が考えられなければならぬとした。⁽²³⁾ 藤田が行き着いた仮説的結論は概要次のようなものである。

参謀本部の独立——統帥権の独立は明治一四年の国会開設の決定と同一の政治的理念にもとづいてなされたものであり、まず第一に国会開設運動及び政党の樹立に対して、絶対制的勢力であり且つ当時未だ強大でなかった軍隊を防衛せんとするとともに、第二には、明治初年以来政治的指導者としての地位にあつた藩閥の人々によつて、次々とひき起こされ、明治一〇年の西南の乱において頂点に達した政治的闘争への軍隊の隔離をなすべく、軍隊の非政治化及び中立化がなされたものと解すべきであらう。ここに統帥権は当時存在してはいなかった議会に対してではなく、政治の中心で

あつた太政官に対して独立せしめられた⁽²⁴⁾。

すなわち、統帥権独立制度が一八七八年末に成立した理由を日本国内の政治的動向に求め、西南戦争を頂点とする士族反乱と竹橋騒動にみられる軍隊の反乱、さらに国会開設を求める自由民権運動の高まりに直面した明治政府と陸軍の首脳が、軍隊の隔離と反乱防止のためにその非政治化・中立化をはかろうとしたからであると、そう推論したのであつた⁽²⁵⁾。もちろん西南戦争は一八七七年、竹橋事件と愛国社再興はともに一八七八年だから、前後関係のつじつまはあう。ただし、藤田自身が認めざるをえなかつたように、この「政治的理由」説の弱点は肝心の陸軍の文書とくに参謀本部設置の理由を述べたとされる一〇月八日付陸軍卿上申には「単に軍事的理由をのみかかげて、その政治的理由には言及していない⁽²⁶⁾」点にあつた。つまり、直接的な史料の裏付けを欠いているのである。さらに当時の政治状況からすれば、反政府的な勢力の影響が軍隊に浸透するのを恐れて、政府と軍首脳が防止措置を講じようとしたとの説明はよく納得されるが（たとえば「軍人訓戒」、しかしその防止措置がなにゆえに「統帥権の太政官からの独立」でなければならかつたのかという点については、藤田説はほとんど説明を欠いている。そのままでは軍隊の非政治化・中立化と統帥権の独立（＝文民優位の否定）とをただちにイコールで結ぶことはできない。そのことは『軍隊と自由』の著者である藤田にはよくわかつていたはずだが、右の「政治的理由」説では両者は媒介なしに直結されている。もし、両者がイコールで結べるのならば、「軍人訓戒」を頒布して軍人の政治的活動を禁じた山県有朋が、参謀本部長就任後も参議として太政官内閣にとどまり続けたことはまったくの背理となり、説明できないはずだ。

右の藤田説（＝「政治的理由」論）を継承し、より精緻に論を展開したのが梅溪昇である。その集大成ともいべきものが『軍人勅諭成立史』（二〇〇〇年）であるが、梅溪は、一〇月八日付陸軍卿上申は桂太郎の建議によるものとする通説を

いちおう踏襲しつつも、「桂太郎自伝」の記すところと通説との食い違いに気づき、そこから「参謀本部の設置は軍事的理由もさることながら、多分に山県・桂らの政治的理由にもとづく決定であったと判断すべきではなからうか」と、通説に疑問を投げかけた。さらに進んで、統帥権の独立は士族反乱の発生を防止し、自由民権運動の軍隊への浸透を断ち切るために、「軍隊の非政治化を達成すべく、軍部自身の手で——ヨーロッパにおけるごとく絶対制に対抗する民主主義勢力の手によるのとは質的に異り——兵権を政権（太政官）から分離して天皇に直屬せしめ、天皇の命令に絶対服従する軍隊、したがってまた政府——天皇の政府——の命令に服従する軍隊をつくり上げ、それによって政権を強化せんとする陸軍卿山県有朋の政治思想（略）にもとづいてなされたものと見ることができ⁽²⁷⁾」と、藤田説とほぼ同様の考えを提示している。

とはいえ、梅溪はたんに藤田説を祖述するにとどまっているのではない。一八七八年の参謀本部の設立により兵権（軍隊）の政権（政府⇨太政官）からの独立が実現し、日本においても近代的な兵政分離が成立したが、それはヨーロッパとは逆に、天皇が軍隊の統帥権を直接掌握し、親裁する制度がつくられることによってはじめて可能であったとするとともに、梅溪の議論の核心がある。⁽²⁸⁾ 参謀本部設置の理由を論ずる議論に、「統帥権独立制度とは天皇による統帥権親裁制度にほかならない」との、考えてみればしごく当たり前のことでありながら、定説では忘れられていた観のある事実をあらためて再投入したのである。それによって梅溪は、先ほど私が指摘した藤田説の弱点を克服するひとつの方向性、すなわち「軍隊の非政治化」と「統帥権の独立」とをつなぐ媒介項が何であったのかを提示しようとしたのだといえる。軍隊を天皇直率とする（⇨統帥権親裁⇨統帥権の独立）ことで、軍隊の忠誠と服従の対象を天皇だけに限定し、それによって軍隊を天皇の政府の完全なコントロール下におくことができる（⇨軍隊の非政治化・反政府的影響力の排除）とする認識の存在。これが「軍人訓戒」と「参謀本部創設」とをつなぐ論理回路にほかならぬと論じたのである。⁽²⁹⁾

長々と、参謀本部の設置理由についての研究史をふりかえってきたが、ようやくここに来て、問題の所在が明らかになっ

た。梅溪と同じく、私も統帥権独立制度とは天皇の軍隊直率、統帥権親裁制度であるがゆえに、まずそれを議論の中心におくべきだと考える。つまり、「なぜ参謀本部の設置は一八七八年末だったのか」という冒頭に掲げた問いは、正しくは「なぜ一八七八年末に天皇の統帥権親裁がはじまったのか」と、問い直さなければならないと考えるのである。問題の核心は、「桂太郎自伝」に「参謀本部は天皇の直轄たらざるべからずとし、純然たる軍事を陸軍省と引分け、軍命令は直轄となり、軍事行政は政府の範囲に属すべし」という自然の空気が起りしなり」とある「自然の空気」がなぜ一八七八年に生じたのかを考察する点にある。この問いに答えることができれば、「なぜ日本においては、ドイツに先行するかたちで参謀本部長の帷幄上奏が制度化されたのか」との、藤田の疑問にも自ずから答えが出るはずである。

もちろん、この新たな問いは、すでに梅溪によって定立ずみだと言えなくもない。梅溪は、「天皇の統帥権親裁ないし軍紀の確立を内容とする兵政分離主義の思潮が早くから台頭し」ていたにもかかわらず、「明治十年に至るまで軍人勅諭的なものを成立せしめようとする動きは具体化しなかった」と、理念（軍隊の天皇直率）とその現実的制度化との間に時間的なズレがあったことを指摘したうえで、「しかるに明治十年の西南戦争後、政治的・社会的情勢は急展開し、別に新たに重要な歴史的機因が加わることによつて、以前からの歴史的課題ないし可能性がようやく解決・現実化し、明治十一年（一八七八）に「統帥権の独立」・「軍人訓戒」の頒布を見、「軍人勅諭」の先駆的形態が現出するに至った」と記している³⁰。この議論は「なぜ一八七八年末に天皇の統帥権親裁がはじまったのか」と問うのと本質的に同じものだといえる。この問いに対して、藤田説を継承する梅溪自身は、右の引用からもわかるように、その提唱にかかる参謀本部設置の「政治的理由」論を援用し、解答を与えようとしたのだが（右引用の「新たに重要な歴史的機因」が意味するのはこの「政治的理由」にほかならない）、それとはまったくちがった方向から問題を考えてみたいというのが、本稿における私の立場である。

私の議論はきわめて単純であり、わかりやすい。なぜなら、統帥権独立制度とは天皇の統帥権親裁制度にほかならぬのだ

から、なぜそれが一八七八年末にはじまったのかを解明するためには、まずその前に天皇の親裁そのものがそもそもいつからはじまったのかを明らかにしておかねばならない、そう考える場所から出発するからである。本稿はその調査の結果報告にほかならない。結論を先回りして言えば、明治天皇が日常的に「万機を親裁」するようになったのは、たかだか西南戦争後のことにすぎない。慶応四年一月九日に王政復古の大号令が出され、さらに慶応四年閏四月二二日には万機親裁の布告により「万機之政務被為聞食候」と宣言された。このように、天皇の万機親裁がタテマエとしては明治政府の誕生とともに定立されていたことは周知の事実である。しかし、国立公文書館に所蔵されている太政官の決裁文書を詳細に検討してみればわかるのだが、天皇の万機親裁がはじまり、定着するのは一八七七年九月以降のことに属する。それまでは制度のタテマエと実体との間に大きなギャップが存在して⁽³¹⁾おり、そのギャップが解消されるのは西南戦争後数年の時期であって、ここではじめて明治天皇は近代の天皇となり、近代天皇制もそれにふさわしい実質をもつようになるのである。⁽³²⁾そのことを実証するのが本稿の目的にほかならない。

天皇の統帥権親裁の前提となる天皇の万機親裁そのものが定着したのが一八七七年九月以降のことだとすれば、そのひとつのバリエーションともいえるべき統帥権の独立を求める声が一八七八年末に起こったとしても、少しも不思議ではない。それこそ「自然の空気」にちがいないと言えよう。これが、冒頭の問いに対する私の解答である。

第一章 「諸官進退」について

天皇の万機親裁がはじまったのはいつであり、いつからそれが恒常化したのか、それを調べるのに私がとった方法は、国立公文書館に所蔵されている太政官の決裁文書を調査することであった。実際に利用したのは「諸官進退」という名がつけられた公文書群であり、簿冊数にして全部で八三冊（マイクロフィルムで一二リール）からなる。そのうち最初の七四冊が「諸官進退」で、残り九冊には表紙に「進退録」の題名が付されている。これらの文書は太政官文書の中心をなす「公文録」には収録されておらず、太政官の記録部局によって別扱いとされていた。

「諸官進退」は簿冊の表紙がにぶい青色をしており、太政官文書の研究者として知られる中野目徹によって「青表紙文書」と命名された、一連の太政官文書群の一部をなすものである（こげ茶色の表紙の「公文録」とは区別が明瞭である）。中野目によれば、これら「青表紙文書」は明治四年から明治一二年にかけて、内史および太政官書記官によって編纂・保管された、元来は一体をなす文書群だったのであり、「当該期の天皇が有した政治機能と直結する太政官の機務に関わる文書群」であるという。⁽³³⁾

「諸官進退」七四冊は、明治四（一八七二）年八月から明治一二（一八七九）年一二月末までの、官吏の任免、叙位、叙勲等の裁可書、除服出仕、出張命令、辞表などを年月日順に編集したものである。文武を問わず、奏任官以上のすべての官吏（太政官正院ないし内閣直属の判任官を含む）の人事案件に関する原議書類、具体的には諸院省使府県等の上申書、太政官正院・内閣の閣議書、天皇への奏請・裁可書等からなる一連の書類が人事案件ごとにまとめて綴られている。そのため、これを追っていけば、当該時期の太政官の決裁手続きと天皇親裁のプロセスが、時期による変遷の姿をも含めて、まさに手

に取るようにわかるのである。

とくに、一八七三年五月の皇居炎上でその大半が焼失したとされる太政官正院の決裁文書が原本のまま多数含まれていることは、「諸官進退」の史料的価値をきわめて高いものになっている。なぜなら、「公文録」に収録の太政官決裁文書は、一八七三年五月までの分は写本であり、決裁のプロセスを正確に教えてくれる原議書類をほとんど含んでいないからである。それを補ってくれるのが「諸官進退」であり、中野目徹が調査・分析した「官符原案」(これも「青表紙文書」に属する)なのである。⁽³⁴⁾ 両者はともに、太政官制期における国家意思決定過程を知るための基本・重要史料と位置づけられる。いっぽう、「進退録」九冊は一八七九年六月から一八八〇年二月までの官吏人事の記録であるが、こちらは発令・下付された辞令書の写本を綴ったものであって、人事案件の決裁手続きを知る手立てとなる原議書を含んでいない。そのため、本稿の調査の目的からすれば、利用価値はほとんどないと言ってよい。

一八八〇年一月以降については、官吏の人事関係原議書も各年毎の「公文録」中の「官吏進退」の部門に編綴されるようになり、太政官制が廃止される一八八五年末まで続くが、この文書の記録分類の変化は、中野目が正しく指摘しているように、明治一二年から一三年がひとつの節目をなす時期であったことを示唆するものといえよう。⁽³⁵⁾ そのあと、すなわち内閣制に移行してからは、当然ながら太政官文書ではなく、内閣文書の官吏任免書類となるが、官吏任免関係の内閣文書は通常の文書とはちがって、「公文類聚」には収録されず、独立の簿冊群を構成していた。一八八六年から一八九二年までは「官吏進退」と呼ばれ、一八九三年から一九四五年までは「任免」と、簿冊の名称が変化する。⁽³⁶⁾

なお、これからわかるように、国立公文書館には明治四年以前の官吏任免関係公文書の原議書が欠けている。人事関連だけでなく、太政官文書全体にわたり原本がないと言われている。一応、これは一八七三年の皇居炎上が原因とされるが、しかし明治四年七月から明治六年までの分は「諸官進退」の中に原議書が多数残っているので、皇居炎上による焼失だけでは

説明がつかないようにも思われる。

私が網羅的に調査したのは明治四（一八七二）年七月から一八七九年末までの「諸官進退」と一八八〇年の「公文録・官吏進退」である。その過程で、人事案件の決裁文書の書式が時期によって大きく段階変化している事実気がついた。太政官文書の様式とくにその中心となる天皇の裁可書（これは同時に大臣・参議の奏請書でもある）と内閣の議決書の書式が定まるのは、実は一八七九年以降のことであつて、それが確定するまでに大きく分けて四段階の様式変化を経てきたのである。とくに、天皇が決裁文書に裁可印を恒常的に押すようになるのは、一八七七年すなわち明治一〇年九月以降であることを見いだした時は、大きな驚きであつた。なぜなら、文書学的見地からすれば、太政官内閣の決定に天皇が親裁を下すようになるのは一八七七年以降のことであつて、それ以前にはなかつたと結論せざるをえないからである。「天皇の万機親裁」は、理念としては明治維新とほぼ同時に成立した。しかし、それが現実に制度化され、固定化するのには、明治維新から一〇年を経ることであつた。この事實は、近代天皇制とその「輔弼親裁構造」の成立を考察する上で、決定的に重要であると私は考える。

「諸官進退」の説明を終わるにあたって、なぜこの公文書に着目したのか、その理由を記しておく。一九九三年に刊行した拙著『近代日本の軍部と政治』（思文閣出版）の第二部で、内閣制度が成立した直後の時期の帷幄上奏法令について分析したことがある。その時、帷幄上奏制度については、その制度を法制的に規定した法令類や議会での答弁書を眺めているだけでは駄目で、個々の帷幄上奏の実例を調査してはじめてその実態に迫ることができるとの確信を抱いたのだが、同時にその制度が成立した時点にまで遡って調査する必要を痛感させられた。一九九六年頃から少しづつ調べはじめたが、その際に最初の手がかりとなつたのが、曾禰荒助が執筆したと思われる「陸軍軍政上ニ於テ内閣ヲ經ス直チニ裁可ヲ經テ施行スルモノ」と題する覚え書きであつた。³⁷この曾禰の覚え書には帷幄上奏の対象となる事項が四つ掲げられ、それぞれについてそ

の初例がいつ実施されたのか、年月日が記入されている。その中で最も早く実施されたとされているのが「陸軍佐尉官職課命免」であり、参謀本部が設置された直後の一八七八年二月二四日より実施と記されている。つまり曾禰メモは、帷幄上奏が最初におこなわれたのは「将校人事」の分野であると主張しているのである。このことは、帷幄上奏制度を研究するにあたって、人事の分野がゆるがせにできないものであることを示唆するとともに、帷幄上奏制度の起源を問うならば、まず何よりも先にこの将校人事をとりあげなければいけないことを意味する。そこで、一九九六年頃から将校の人事について調査を開始したわけだが、調査先として最初に国立公文書館を選び、そこに所蔵されている官吏の任免書類から着手したために、「諸官進退」なる公文書群に遭遇する結果となったのである。

最後に、簡単に「職課命免」について説明しておく。「職課命免」とは、特定の職務、部署、役職に就くこと及び離れることを命じるの意であって、補職・免職、命課・免課のことである。これに対して特定の階級につくことは「任官」と呼ばれる。進級の際に任官の辞令たとえば「任陸軍大佐」の辞令をもらうのであって、特定のポストたとえば歩兵第一連隊長に就任することが「任官」なのではない。こちらは補職（・命課）であり、その辞令は「補歩兵第一連隊長」または「歩兵第一連隊長被仰付」である。なお、軍人の場合、「免官」は将校の身分を失うことを意味し、文官の「免官」とはややニュアンスを異にする。同じ陸軍大佐でも、陸軍省軍務局軍事課長になると、第一六師団司令部附となつて京都の私立大学に配属されるのでは、陸軍内で發揮しうる権力の大きさは天と地ほどにちがう。軍人にとっては任官も重要だが、補職はさらに重要といえるであろう。なお、曾禰メモにあるように「職課命免」が帷幄上奏事項とされているのは、将校を特定の部署につけるのは、その者に対して軍事上の任務を課することにほかならないので、軍令の一種であつて、それゆえ統帥権の作用に属するとの論理によるのである。「人事は統帥の根幹」というのもほぼ同様の認識を表明したものと見える。

第二章 第一期の決裁文書式と武官人事

第一節 決裁文書式

「諸官進退」に収められている人事決裁書類の様式変化は、次の四つの時期に段階区分できる。

第一期 一八七一（明治四）年八月から一八七三（明治六）年五月まで

第二期 一八七三年五月から一八七七（明治一〇）年八月末まで

第三期 一八七七年九月から一八七九（明治一二）年四月まで

第四期 一八七九年四月以降

以下順を追って、各時期の決裁文書式がどのようなものであったのか、具体的に検証していきたいが、じつは、太政官制時代の決裁書類の様式とその変化については、田口慶吉⁽³⁸⁾と中野目徹⁽³⁹⁾の二人による先行研究がすでに公表されており、文書様式に関する右のような時期区分も、つとにこの両研究により指摘済みである。すなわち右の四期区分そのものは現在の定説をそのまま追認したにすぎないことをあらかじめ断っておきたい。

第一期は明治四年夏の太政官制改革から明治六年五月の太政官制改革（潤飾）までの約二年間である。この時期の官吏任免の決裁文書は、各省卿（一般に院省使府等の長官）から出された、人事案件の承認を求める正院宛の上申書の欄外に検印または裁印が押されることで決裁を受けたものと、史官が起案した任免辞令案に検印または裁印が押されて、決裁されたものとの、二種類に分かれる。以後、前者を便宜的にAタイプ（省卿上申書型）、後者をBタイプ（太政官御沙汰書型）と呼ぶことにする。いずれにも、検印ないし裁印の押された野紙の一行目またはその欄外に文書の処理に携わった史官の朱印が

押印されている。

Aタイプの上申書は、それぞれの役所名（省名）の入った罫紙が用いられ、宛先は「太政官御中」であったり、「史官御中」であったりするが、次第に「正院御中」に統一される。いっぽうBタイプはすべて太政官の罫紙に記されている。このような決裁文書の様式は文武官の人事いずれにも共通であり、また人事関係だけに限られるものでもなかった。この時期の太政官文書すべてに共通する文書決裁の様式である。なお、任免の手続きも文武官共通であり、武官だけに限られる特殊な手続きなどは見いだせない。

○Aタイプ（上申書型）の例を次に掲げる（写真1、但し後半は省略されている）。

検

海軍 ⑨〔久元〕

兵学権頭中牟田武臣

被任海軍大佐兼兵学権頭

海軍

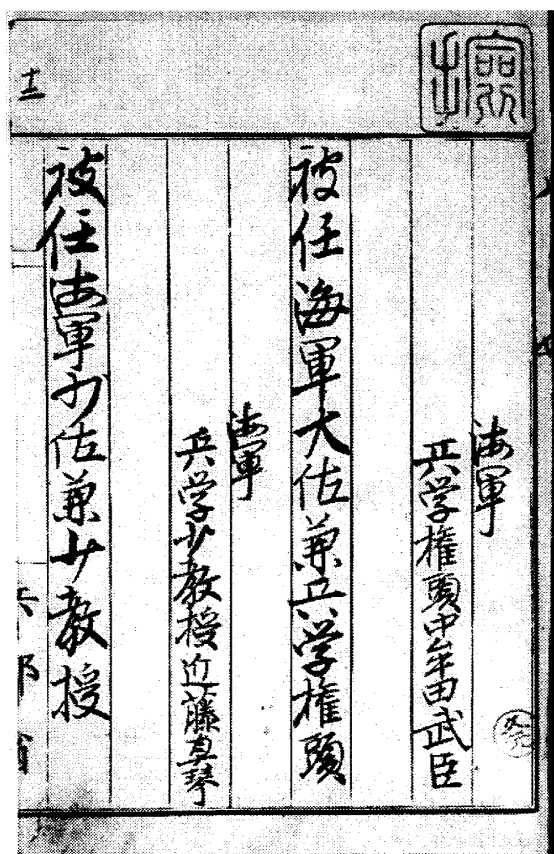
兵学少教授近藤真琴

被任海軍少佐兼少教授

海軍

兵学大助教田中義廉

写真1 第一期のAタイプ例



兵学大助教本山漸

被任海軍少佐兼大助教

辛未八月⁽⁴⁰⁾

○Bタイプ（太政官御沙汰書型）の例（写真2）

裁

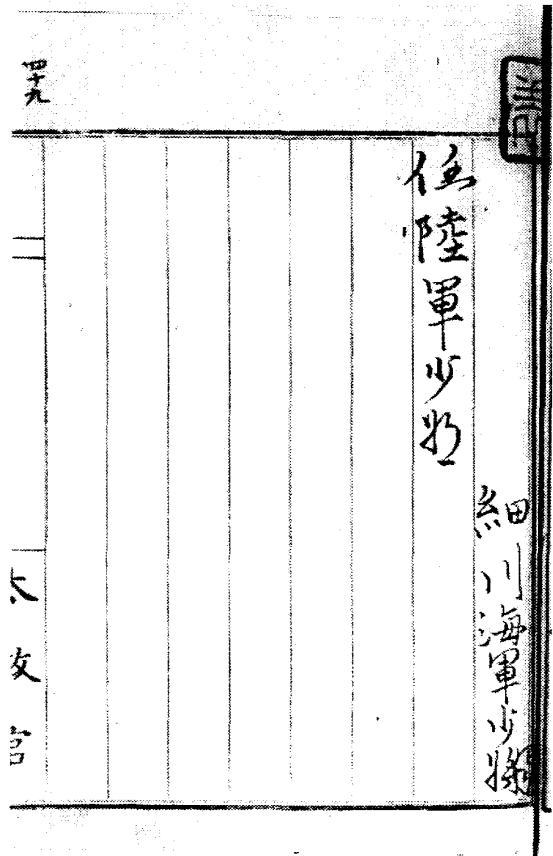
印
〔久元〕

細川海軍少将

任陸軍少将

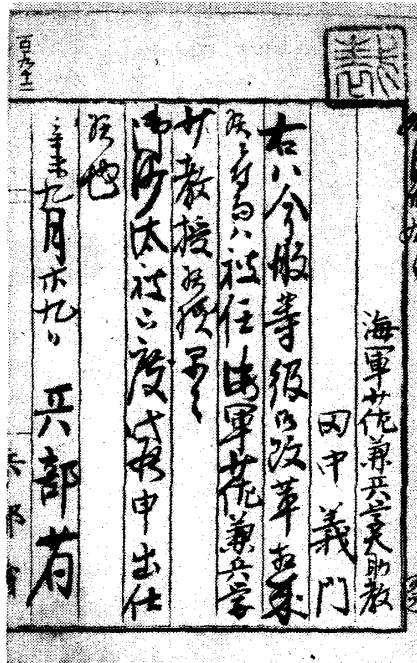
（日付欠）⁽⁴¹⁾

写真2 第一期のBタイプ例



右の両例からわかるように、決裁印には最初検字印が用いられており、一時期両者が混在するが、明治四年八月二〇日以降はおおむね裁字印に統一される。「諸官進退」に編録された文書中、写真1の史料が検字印による決裁を受けた武官人事の初例であり、明治四年八月四日の日付をもつ。いっぽう、裁字印による決裁の初例は、右写真2で紹介した細川海軍少将を陸軍少将に任ずる件であるがこれには日付が欠けている。日付を有するものでこの形式の押印のある兵部省人事の初例は武官ではなくて文官のそれであり、明治四年八月二〇日付、正院宛の首山猪一郎の奏任出仕被免等の上申書であった。なお、この首山の件は、上申者名が山県兵部大輔となっている初例でもある。資料2は裁印が判然としないので、Aタイプのもの

写真3 第一期の裁字印文書



だが、別の例を添えておいた(写真3)。これは明治四年九月二十九日付の海軍少佐兼兵学大助教田中義門を海軍少佐兼兵学少教授に任ずる人事である。

次に考えるべき問題は、この時期の決裁文書に押印されている決裁印(検字印・裁字印)はいったい誰が押したのか、あるいはより正確に言えば、誰の決裁印なのかである。

これが明治四年七月二十九日の制定と推測する「正院処務順序」に含まれる次のような正院の文書決裁手続き規定にもとづいて、⁽⁴²⁾ 検字印は太政官三職(太政大臣・右大臣・参議)の決裁印であると判断した。

凡ソ左院ノ法案及各省府県ヨリ上奏スル一切文書ハ外史之ヲ受ケ其部類ヲ區別シ番号月日件銘ヲ簿記シ副本ヲ以テ三職ニ呈ス

三職決裁了リ検印ヲ附シ外史ニ附ス

外史之ヲ受ケ本紙二批文ヲ記シ捺印シ且ツ其ノ由ヲ簿記シテ後之ヲ其ノ主任ノ官ニ達ス副紙ハ編次シテ之ヲ存ス⁽⁴³⁾

「三職決裁了り検印ヲ附シ外史ニ附ス」とあるので、検字印は太政官三職の決裁を示すものと解したのである。これは妥当な解釈と言えよう。さらに裁字印については、一八七三年五月二日付「太政官職制並正院事務章程」の太政大臣の職掌規定に「諸上書ヲ奏聞シテ制可ノ裁印ヲ鈐ス⁽⁴⁴⁾」とあるのを根拠に、太政大臣によって押印されたものであると判断したので

あった。このように、田口説は検字印、裁字印ともに太政官正院（＝三職）あるいは太政大臣の決裁印であるとする。ただし、あとで述べるように、一八七三年五月二日以降は、太政官正院の文書決裁の書式そのものが変化するのであり、その結果として裁字印そのものが使用されなくなる。そうすると、田口が一八七三年五月二日付の「太政官職制並正院事務章程」の規定をもって、それ以前の時期の裁字印の性格を論じる根拠としているのは、やや無理がある言わざるをえない。

検字印、裁字印を太政大臣もしくは太政官正院の決裁印と解する、言い換えれば、天皇の決裁印とはみなさない田口に対して、中野目は両印ともに「天皇の裁可印」だと解釈する。もつとも、その中野目も「天皇自ら押したもののか、あるいは裁可を得たあと太政大臣なりが押したもののか、実際の文書からでは判然としない」と述べ⁽⁴⁵⁾、「正院処務順序」の記述からすれば、実際に押印したのは内史ではないかと推測している。しかし、実際の押印者が誰であれ、両印が天皇の裁可印であるとする点で、中野目は田口とは解釈を異にしている。中野目が検字印、裁字印を天皇の裁可印とみなす論拠は、『官符原案』辛未三秋第一に収録されている最初の太政官決裁文書、「太政官職制並事務章程」（明治四年八月）の押印様式である。この文書では罫紙一丁目右上欄外に検字印が押され、右下欄外にそれぞれ「実美」「隆盛」「正形」「孝允」「重信」の印影をもつ丸印が押されている⁽⁴⁶⁾。下部の丸印はその時点での三職（太政大臣・四参議）の印であるから、上部の検字印は三職以外の者すなわち天皇の印であると、そう判断したのであろう。しかし、この文書に見られる押印様式は、じつは「官符原案」に収録されている太政官文書の中では、唯一この文書のみに限られ、他には見られない。他はすべて検字印ないし裁字印のみが決裁印として押されているにすぎない。三職の個人印は加判されていないのである。この時期の「諸官進退」の人事決裁文書についてもまったく同様である。つまり、中野目はきわめて例外的な押印様式の文書例から、一般的な結論を引き出したのであった。

両印の性格を太政大臣の決裁印とみるか、それとも天皇の裁可印と解するかにより、天皇と太政大臣ないし三職が国家意

思決定過程において果たしていた役割と相互関係について、評価は自ずから変わらざるをえない。前者であれば、太政官の意思決定において天皇が親裁を行った形跡を文書の上に見いだすことはできないとの結論になる。「諸官進退」に収録されている官吏の人事や「官符原案」に収録されている太政官布告や太政官達の制定において、天皇の文書による裁可行為は必須のものとはされておらず、文書行政上、天皇の決裁が不可欠であるとの認識が未だ成立していなかったのだと言わざるをえない。太政官正院の決裁をもって国家意思は基本的に確定するのであり、天皇の裁可を仰ぐ上奏がかりに行われたとしても、それは文書によるものではなく、かつまたその裁可行為が太政官の決裁文書には記録としては残されなかったわけである。すなわち、国家意思の決定過程において、天皇の親裁は不可欠の項としては定立されておらず、天皇の万機親裁は未だ成立していなかったことになる。別言すれば、王政復古によって閑白は廃止されたが、依然として太政大臣が閑白的機能を果たし続けていたのだということになる。

いっぽう、これを天皇の裁可印と解釈すれば、太政官正院に提出された重要案件のほぼすべてが天皇のもとに文書で提出され、その裁可を受けたのちに発令・実施されていたことが文書学的に実証されることになる。すでに一八七一年の時点で、まぎれもない天皇の万機親裁が現実に行われていたと断定してよいわけである。

私自身の考えは田口説と同じであり、これを天皇の裁可印とみる中野目説には同意できない。その理由は、次の三点にまとめられる。

(1) 田口論文ではふれられていないが、明治四年年七月の「正院処務順序」なる文書には、じつは二種類の異本が存在する。田口が依拠したのは「官符原案」所収の原議書にもとづいているのだが、『法規分類大全』に含まれる明治四年八月日欠の日付をもつ「正院処務順序」では、先に引用した「三職決裁了り検印ヲ附シ外史ニ附ス」の部分が「三職決裁了り裁印ヲ押シ外史ニ附ス」となっている。⁽⁴⁷⁾ すなわちはじめ「検印」とあったのが、のちに「裁印」に変更されているのである。

このことは、太政官三職の決裁後に押印される印が、「官符原案」所収の「正院処務順序」の原本が作成された七月の段階では検字印であったが、明治四年八月には裁字印に変更された可能性を示唆する。この解釈が正しければ、検字印も裁字印も、どちらも太政大臣ないし太政官三職の決裁印だと断定してかまわないであろう。七月までは検字印が使用され、八月からはそれが裁字印に変更されたと考えればよいのである。実際にも、「諸官進退」の決裁文書では、その頃（正確には明治四年八月二〇日前後）から両印の交代がみられることは、すでに紹介したとおりである。

なぜ検字印が裁字印に変更されたのか、その疑問は残るが、関連する史料があるので、紹介しておく。それは、『法規分類大全』第一編政体門三に収録されている日付不明の文書である。文中に「是迄太政官へ差出候公文書類御下知振重事ハ御検印自余ハ附紙ヲ以テ継目ニ弁官ノ印ヲ押シ御達シ相成候」や「既ニ正院ノ章程モ被為立候上ハ」とあるので、弁官が廃され（明治四年七月一四日）、正院事務章程が布告された（同年七月二九日）直後のものではないかと推測される。

是迄太政官へ差出候公文書類、御下知振重事ハ御検印、自余ハ附紙ヲ以テ継目ニ弁官ノ印ヲ押シ御達シ相成候処、既ニ正院ノ章程モ被為立候上ハ、宸断制可ヲ乞候分、正院決裁ノ分トモ両款ノ區別判然致シ不申候テハ權威ノ際限、御処置ノ体裁モ宜シカルマシク候ニ付

宸断制可ノ御印

可ノ字可然哉寸法御評議

正院決裁ノ印

此文字御評議ノ事⁽⁴⁸⁾

『法規分類大全』の編纂者は、なぜかこの史料を、明治三年八月日欠の日付をもつ外務省上申「外交書法」の末尾に、あたかもその一部をなすかのようにして収録しているのだが、内容から判断すると、両者はまったく別のものである。右引用に、「是迄太政官へ差出候公文書類御下知振重事ハ御検印（略）ヲ押シ御達シ相成候」とあることから、明治四年七月の太政官制改革以前には、太政官の重要案件は公文書に検印を押すことで決裁がなされていたこと、つまり「諸官進退」などの太政官文書にみられる検字印は、ここで言及されている「御検印」の流れをくむものであり、それゆえ太政官の決裁印であったとほぼ断定してよいことが、まず納得されよう。さらにこの改革にあたって、「宸断制可ヲ乞候分正院決裁ノ分トモ両款ノ區別判然致シ不申候テハ權威ノ際限御処置ノ体裁モ宜シカルマシク候」と、天皇の決裁と太政官正院の決裁とを判然區別することが急務であるとの認識が一部にあり、このような意見書が出されたらしいこと、またその見地から、従来の検印をやめて、天皇裁可印と正院決裁印とを新たに創るべきであると主張されていることがわかる。しかも、この天皇の裁可印の文字としては（「裁」ではなく、「可」が適当だとされていたのであつた。この文書から、太政官三職の決裁印とはつきり區別される「天皇の裁可印」なるものが、明治四年の夏の時点ではそもそも存在すらしていなかったことが判明する。この文書は誰が書いたものか不明である。だが、もしもこの時、この上申どおりに天皇の裁可印と並んで正院決裁印も作成され、その文字が「裁」であれば、「諸官進退」や「官符原案」の太政官文書の欄外に附された裁字印が正院の決裁印であるとする田口説の正しいことが裏づけられるのだが、残念ながらこの史料からはそこまではわからない。しかし少なくとも明治四年の太政官制改革以前には、天皇の裁可印なるものが存在しておらず、太政官の決裁は三職 \parallel 正院がおこなっていたことが、この史料によって裏付けられることは確かである。

右の事実および先にあげた「正院処務順序」の二つのテキスト「三職決裁了り検印ヲ附シ外史ニ附ス」と「三職決裁了り裁印ヲ押シ外史ニ附ス」の示すところにしたがえば、検字印も裁字印も三職の決裁後に押印されるのであるから、正院の決

裁を示すと解するのが自然であろう。

(2) 同じ「正院処務順序」に「薦拳黜陟ノ伺書正院決裁ノ後内史之ヲ受ケ、月日ヲ記シ、事故アル者ハ之ヲ注シ編次シテ後據ニ備フ」とあつて、⁽⁴⁹⁾「諸官進退」に編録されている任免書類は、正院の決裁後に内史に下付され、太政官に記録として残された各省庁長官からの伺書の副本にほかならないことがわかる。先に紹介した例(写真1、2)から明らかのように、その人事案件が「正院の決裁」を受けたことを示す表徴は、この両印以外には文書上には何も存在していない。このことから、検字印、裁字印はやはり正院の決裁印とみるのが妥当であろう。もし、これが正院の決裁印でないならば、決裁文書のどこにも正院の決裁を示す表徴が存在しないことになり、そのほうが不可解である。

(3) また、仮に検字印、裁字印が天皇の決裁印であるとすれば、太政官三職の決裁印のないままに天皇が親裁を行ったことになるが、それは、太政大臣は「天皇ヲ輔翼シ庶政ヲ総判シ祭祀外交宣戰講和立約ノ權陸海軍ノ事ヲ統知ス」と定められた太政官職制の規定や「凡ソ立法施政司法ノ事務ハ其章程ニ照シテ左右院ヨリ之ヲ上達セシメ本院之ヲ裁制ス」とある正院事務章程の条項からして、⁽⁵⁰⁾とうていありえないことのように思われる。

以上三点より、問題の検字印、裁字印が天皇の裁可印ではなくて、太政官正院の決裁印と解釈すべきであると私は考えるが、そのことは天皇の裁可行為がまったくおこなわれずに、つねに太政官三職だけで国家意思の決定がなされていたということをおこなわれ、言い換えれば、天皇の裁可を求める上奏が太政大臣によって口頭でなされたり、天皇臨御のもとで御前評議がおこなわれ、そこで三職の議決と天皇の承認が同時になされる可能性までが否定されたわけではないからである。太政大臣の口頭による奏聞を受けて、これも口頭で与えられる天皇の裁可や御前評議での同時承認のケースについては別途慎重な検討を要するが、それらが行われていたのはまちがいない事実である。しかし、太政官正院が決裁を下した重要案件すべてについて

必ず奏聞・裁可が行われていたとは想定しにくい。そうであれば、やはり「万機親裁」とは言い難いであろう。先ほど太政大臣は関白的存在ではなかったかと述べたように、天皇の裁可行為が文書決裁によらずに、そのような形態にとどまっていたということは、天皇が国家意思の決定過程において近代的な意味での国家意思の最終的確定者として独立した主体に未だなりえていないことを意味する。この時点では天皇と太政官正院（正しくは太政大臣と言うべきだが）とは不可分の一体であり、太政官正院の意思決定がただちに天皇の意思でもあったと解するのが、より実情に即しているといえるかもしれない。

ただし、右に紹介した天皇の裁可印と正院の決裁印を判然区別すべしとの意見書が示すように、このような太政大臣と天皇との一体不可分性は天皇の万機親裁のたてまえにそぐわないとする認識がすでに一方に成立しており、そのような現状を改めて、天皇の親裁を名実ともに確立すべしとの主張が打ち出されていたのもまた事実であった。しかし、「諸官進退」や「官符原案」に収められている決裁文書の示すところでは、そのような要求は表明されただけで、実現されないままに終わった。現実には天皇の文書決裁はおこなわれず、明治四年八月の太政官制改革のあとも、「天皇の万機親裁」が内実化されない状態が継続したのであった。

第二節 武官人事

まず、初歩的なことだが、官吏の人事に関する太政官の権限から整理しておく。

明治四年七月二八日付「太政官職制並事務章程」の「正院事務章程」によれば、正院は「天皇臨御シテ万機ヲ総判シ大臣納言之ヲ輔弼シ参議之ニ参与シテ庶政ヲ奨督スル所」であり、「勅任官ノ進退ハ 宸断ニ出ルト雖モ三職之ヲ輔賛スルヲ得」とあり、文武をとわず、勅任官人事は太政官三職の輔弼をうけて天皇が親裁すると定められている。同時に出された達(51)「諸省卿開拓使長官ノ責任」には、「卿部属ノ官員ヲ選任黜陟スル。勅任官ハ上裁ニ出ルト雖モ、官其人ヲ得ルハ政事ノ大典

ナルニ由テ内旨ヲ卿ニ諭シ、卿奉諾シテ然ル後之ヲ任ス⁽⁵²⁾とあり、各省所属の勅任官の場合は、省卿の内諾を確かめて任ぜられるとされている。

奏任官及び判任官については、正院事務章程では「本院中奏任官ノ薦挙免黜ヲ司ル。判任官ノ進退ハ其所轄ノ挙薦免黜ノ具状ヲ得テ之ヲ命ス」とだけあって、正院所属の官員についての規定しかないが、前記諸省卿への達には「其奏任官ハ奏聞ノ上之ヲ任シ、判任官ノ補闕ハ先ツ任メ月末ニ開申スヘシ。判任ト雖モ員ヲ増シ新官ヲ置ト並ニ徒以上ノ罪ヲ犯ス者トハ亦奏請上旨ヲ取ルヘシ」とあるので、奏任官の進退は所属長官（省卿）から具状を添えて奏聞し、天皇の承認を受けて任命するとの定めであった。もちろん、その奏聞は太政官三職を経由してなされるのである。判任官については定員内では卿の権限で任免してかまわないことになっていた。

つまり、法令の規定によれば、勅任官の人事は天皇・三職の権限に属し、奏任官は省卿が太政官正院に上申して天皇の承認を得て行い、判任官は省卿の専決に委ねられていたとまとめられよう。

ここで注意しておかねばならぬのは、明治四年七月末での勅任官は一等官から三等官までを指し、「天皇ヲ輔翼スルノ重官」である三職は、等外として一等官よりさらに上におかれていたことである⁽⁵³⁾。明治五年一月の官等表改正で等外はなくなり大臣・参議も一等官になった⁽⁵⁴⁾。のちの親任官にあたる一等官は、大臣・参議のほか各省卿、左院議長、宣教長官、開拓長官であった。また、奏任官は四等官から七等官までの四階級に分かれていた。

武官は元帥が一等官で、大将が二等官であった。少将は四等官なので、本来ならば奏任官のはずだが、明治五年一月二〇日以降は、特例として武官については四等官以上が勅任とされた。なお、奏任官は七等官までなので、この規定によれば大尉（八等官）、中尉、少尉は奏任ではなく、判任官である。また後に各部の将校相当官として武官扱いされる会計監督部や軍医寮の官員も、この時点ではまだ文官であった。

右のような法令の規定をもとにすると、人事権の所在により官吏人事の種類は次のように三区に分ける。

省卿専決人事…省卿の権限で命免される人事。判任官の任免がこれに該当する。

省卿上申人事…省卿が人事案をそえて正院に上申し、正院がそれらを決裁する人事。奏任官の任免がこれに該当。

正院専決人事…省卿の上申なしに正院決裁のみで決定しうる人事。勅任官の任免。

これを「諸官進退」に収められている人事文書の決裁例と照らし合わせてみると、第一期においては次のような対応関係がなりたっていることが判明する。

省卿専決人事…正院所属の判任官をのぞき、原則として「諸官進退」にはこの種の人事の決裁書類は含まれない。

省卿上申人事…省卿上申書（前掲Aタイプ）の欄外に正院の決裁印と思われる検字印・裁字印が押される。

正院専決人事…史官が起案した太政官御沙汰書（前掲Bタイプ）の案文欄外に同じ検字印・裁字印が押される。

一八七三（明治六）年五月までは奏任官は佐官のみであり、尉官は判任官であつたので、第一期には尉官の人事書類は「諸官進退」には原則として含まれない。

兵部職員令（明治四年七月）の官等によれば、卿、大輔、少輔、秘史局長（少輔兼任）、参謀局長（大輔兼任）までが勅任官（三等以上）であり、軍務局、砲兵局、築造局、造兵局、水路局、会計局の局長は四等奏任官（うち、軍務、砲兵、築造、造船局長は少将が兼任）であつた。外局の長官である兵学頭、軍医頭も四等官であり、陸軍の歩兵、砲兵、騎兵検閲使は二等官（但し少将以上の就任可）、鎮台の帥は三等官（中將但し少将以上なら就任可）、同大弍が五等官の大佐（中佐以上なら可）、海軍提督は三等官（少将以上も可）であつた。明治五年二月に陸軍省と海軍省に分離したが、右の官職及びその等級に大きな変化はない。この時点での鎮台は東京鎮台、大阪鎮台、鎮西鎮台、東北鎮台の四つである。近衛都督、副都督が明治五年三月に設置され、近衛都督は中將または少将とされた。つまり、兵部省ないし陸軍省・海軍省の官制からすれ

ば、省内の勅任官は三等までの卿、大輔、少輔のみであり、大輔が兼任する参謀局長、少輔兼任の秘史局長も勅任ポストといえる。それ以外の局長ポストや外局の長官は四等官であるので、文官職としては奏任官であるが、もしこれに武官が任じられれば、四等官は少将なので勅任官扱いとなる。武官職で勅任相当は、陸軍検閲使、近衛都督、同副都督、鎮台の帥、海軍提督のみであった。

次に、「諸官進退」に含まれる実際の人事例から、すでに述べたこと以外の、この時期の特色をいくつか紹介する。

(1) 実際に発令されたにもかかわらず、人事決裁書類が見当たらない例が少なからず見うけられる。とくに第一期初期の陸軍少将任命は書類がまったく含まれない。具体的には、明治四年七月から九月にかけての一連の陸軍少将任命(西郷従道、鳥尾小弥太、桐野利秋、山田顕義、大山巖、井田讓、さらに翌年一月の四條隆謨)や、同時期の鎮台司令長官(鎮西・桐野、東京・三浦、大坂・四條)、がそうである。

(2) 勅任ポストの任免については、省卿上申によるものと正院専決の両方がみられる。⁽⁵⁵⁾

【省卿上申人事(Aタイプ)】

決裁年月日	受命者	同官職	受命内容	上申者	備考
明治四年八月七日	細川護久	従四位	任海軍少将	兵部省	この時点では奏任人事
同 一月	中牟田武臣	海軍大佐兼兵学権頭	任海軍少将兼兵学頭	山県兵部大輔	右同
同 一二月三日	西郷従道	陸軍少将	任兵部少輔	山県兵部大輔	
同 一二月一二日	三浦一貫	陸軍大佐兼少丞	任陸軍少将	山県兵部大輔	この時点では奏任人事
明治五年七月二五日	伊東祐磨	海軍大佐	任海軍少将	海軍省	
明治六年一月三一日	曾我祐準	陸軍大佐兼兵学頭	任陸軍少将	山県陸軍大輔	

【正院専決人事（Bタイプ）】

決裁年月日	受命者	同官職	受命内容	備考
明治四年月日欠	細川護久	海軍少将	任陸軍少将	この時点では奏任人事
明治五年二月二七日	山県有朋	従四位	任陸軍大輔	
同右	西郷従道	正五位	任陸軍少輔	
同右	川村純義	正五位	任海軍少輔	
同年三月九日	山県有朋	陸軍大輔	兼任陸軍中将	
同右	山県有朋	陸軍大輔	近衛都督被仰付	
同右	西郷従道	陸軍少輔	兼任陸軍少将	
同右	西郷従道	陸軍少輔	近衛副都督被仰付	
同年七月日欠	西郷隆盛	参議	兼任元帥近衛都督	
同右	山県有朋	陸軍中将	免近衛都督	
同年八月日欠	西郷隆盛	参議兼陸軍元帥	任陸軍元帥兼参議	
同年八月九日	西郷従道	陸軍少将	近衛副都督被免	
同年年九月二日	篠原国幹	陸軍大佐	任陸軍少将（近衛局出仕）	
同右	野津鎮雄	陸軍大佐	任陸軍少将（陸軍省築造局長）	
同右	谷干城	陸軍大佐	任陸軍少将（近衛局分課）	
明治六年四月	山県有朋	陸軍中将	陸軍卿御用掛被仰付、陸軍卿代理	

右の人事例から、勅任官＝将官の人事についても省卿が上申権をもっていたことがわかる。問題は、同じ勅任人事であるのに、Aタイプ（省卿上申人事）とBタイプ（正院専決人事）ではどこに違いがあるのかだが、実例から帰納すれば、一等官である元帥と陸軍省、海軍省の長官・次官（卿代理、大輔、少輔）、近衛都督・同副都督の任免は正院の専決であったこと、政治的理由による天下り人事（西郷隆盛の近衛都督、篠原、野津、谷の陸軍少将任官は一八七三年の近衛兵の山県排斥をめぐる陸軍紛議の産物であろう）が、特別の場合には行われる余地があった、との結論になるだろう。なお、右の人事例のリストからわかるように、山県と西郷従道の近衛都督・同副都督は任命の辞令が「被仰付」となっている。これは、近衛都督・同副都督が「官」ではなくて、「職」であること、すなわち両者の人事が「任免」ではなくて、「職課命免」であることを意味する。

さて、その職課命免であるが、職課命免に関する法令規定ははっきりしたものがない。ただ次の史料から、兵部省内の諸局分課は卿に委任されており、かつ陸軍将官、佐官および兵部省の大、少丞が兵学寮やその他の寮司の官員を兼任する場合は本来は正院に上申しなければならぬが、便宜的措置として当面は卿委任で決行し、正院に事後報告するだけでよいとされてきたことがわかる。

本省官員寮司兼勤不及奏請申渡ノ儀伺

省内諸局へ諸官員分課申渡候義ハ兼テ御委任相成居候へ共、陸軍将佐官及ヒ大小丞等ヨリ兵学寮其他寮司官員兼勤為致候儀ハ、時々奏請ノ上宣下相成候例ニ御座候処、省屬寮司ノ儀ハ多分本省及ヒ陸軍官員中ヨリ兼勤為致候規則ニ付、右等ノ進退夫々宣下相成候様ニテハ百般差支不少候間、本官相当ノ法ヲ以テ寮司兼勤ノ儀ハ省内同様銘々分課申渡、追テ御届ケ及候様此度此段相伺候

辛未十二月十二日

兵部省

正院御中

〔傍線部朱書〕事務多端ノ折柄ニ付当分之中伺之通⁽⁵⁶⁾

任官、免官には正院への上申とその決裁を要したが、陸軍省、海軍省内での命課は卿輔の権限で発令され、その後で太政官へ報告のための届書（分課届）が出されていたようである。実際、「諸官進退」中には、近衛都督と副都督を例外として職課命免の決裁書類は含まれていない。事後に省卿から正院に出された報告書・届書が残されているのみである。それも「諸官進退」に含まれるのは、明治五年八月三日から九月五日までの分にしかすぎない。陸軍省・海軍省からの届書しか残っていないが、「公文録」には「諸官進退」よりも多くの報告が見うけられる。省卿権限で発令された命課の中には、明治四年一二月二四日付の東京鎮台、大阪鎮台、東北鎮台、鎮西鎮台の各長官心得（三浦陸軍少将、四條陸軍少将、三好重臣陸軍大佐、井田陸軍少将⁽⁵⁷⁾）や明治五年九月の篠原国幹陸軍少将の近衛局分課、野津鎮雄陸軍少将の築造局分課⁽⁵⁸⁾などの将官人事のほか、各鎮台の大弐、少弐、鎮台分営地方司令官、近衛や鎮台の大隊長や近衛局への配属、さらに陸軍省会計監督長、兵学頭、兵学助、築造局、砲兵局、軍務局その他への分課などの奏任官人事が含まれている。

この時期には、右に引用した陸軍省の申請が認められていたためであろうが、部内のほとんどのポストへの任免が職課扱いとなり、将官についても省卿の権限で命免がなされていたものと思われる。それを裏付けてくれるのが、「陸軍省日誌」の人事欄の記述の方法である。明治五年二月から刊行された「陸軍省日誌」には発令された陸軍の人事辞令が掲載されている。辞令掲載欄は、「御沙汰書写」欄と「達書写」欄の二つに分かれており、その名称から前者は正院決裁人事（決裁書類が「諸官進退」に含まれる）であり、後者は省卿専決人事と結論してまちがいない。なぜならこの第一期の「御沙汰書写」

欄に掲載されているのは、陸軍大輔、陸軍少輔、陸軍大丞、陸軍少丞、陸軍兵学大教授など勅任、奏任の文官職の任免や陸軍中將、陸軍少將、陸軍佐官の任免、さらに近衛都督、同副都督の命免であることから、そう判断できる。いっぽう「達書写」欄に掲載されている人事事項は、陸軍尉官の任免、奏任文官や出仕の職課命免、判任文官の任免などの省卿専決人事である。そのほかにも各鎮台司令長官以下の部隊長・司令部要員の職課命免、近衛の隊長や陸軍省内の分課（局長人事）などが同じ「達書写」の欄に掲載されている。先述のように「諸官進退」には将官の人事であっても、鎮台司令長官の命免の書類は含まれていない。このことから将校の職課命免が省卿の専決でおこなわれていたと推測されるのである。

以上から、第一期の武官人事については次のようにまとめることができるであろう。

勅任官の任免については、正院専決と省卿上申の両方がおこなわれていたが、元帥や陸軍中將、省卿・輔などの最高首脳人事は正院の専決であった。このことは人事面でも軍の統帥について太政官正院が大きな権限を有していたことを意味する。奏任官（佐官）の任免は、すべて省卿上申によっており、省卿の推薦を正院が承認することで人事がおこなわれた。判任官の任免は省卿へ委任されており、正院の介入の余地はなかった。当然のことだが、法令上の規定と現実との間に大きな齟齬は生じていない。

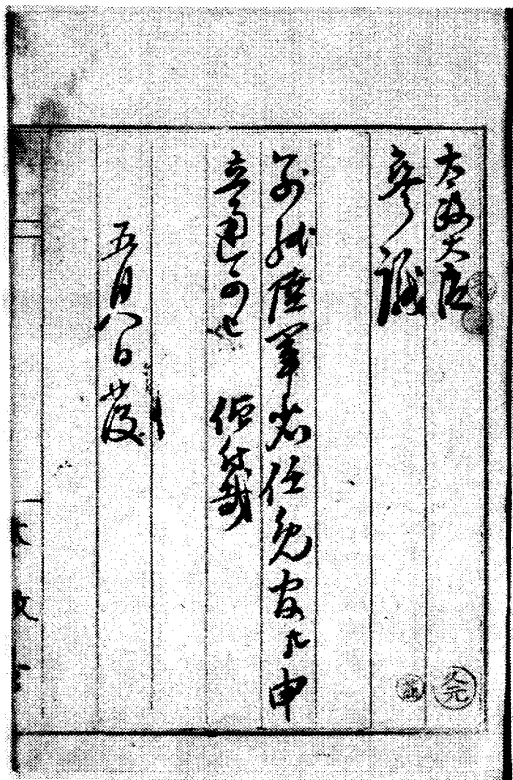
次に、勅任官の職課命免は、近衛都督・副都督が正院専決であった以外は、省卿の専決により行われた。奏任官の職課命免は局長以下省内の分課は省卿が専決し、鎮台の司令や参謀なども同じであった。さらに判任官の職課命免も省卿の専決なしし部内の各部署の長官に委任されていた。このことは、軍の統帥権が正院から任命される省卿によって掌握されていたことを示すものである。少なくとも武官人事の面に限れば、第一期においては天皇の軍隊親率・統帥権親裁など、どこにも存在しないことがこれでわかるであろう。

第三章 第二期の決裁文書式と武官人事

第一節 決裁文書式

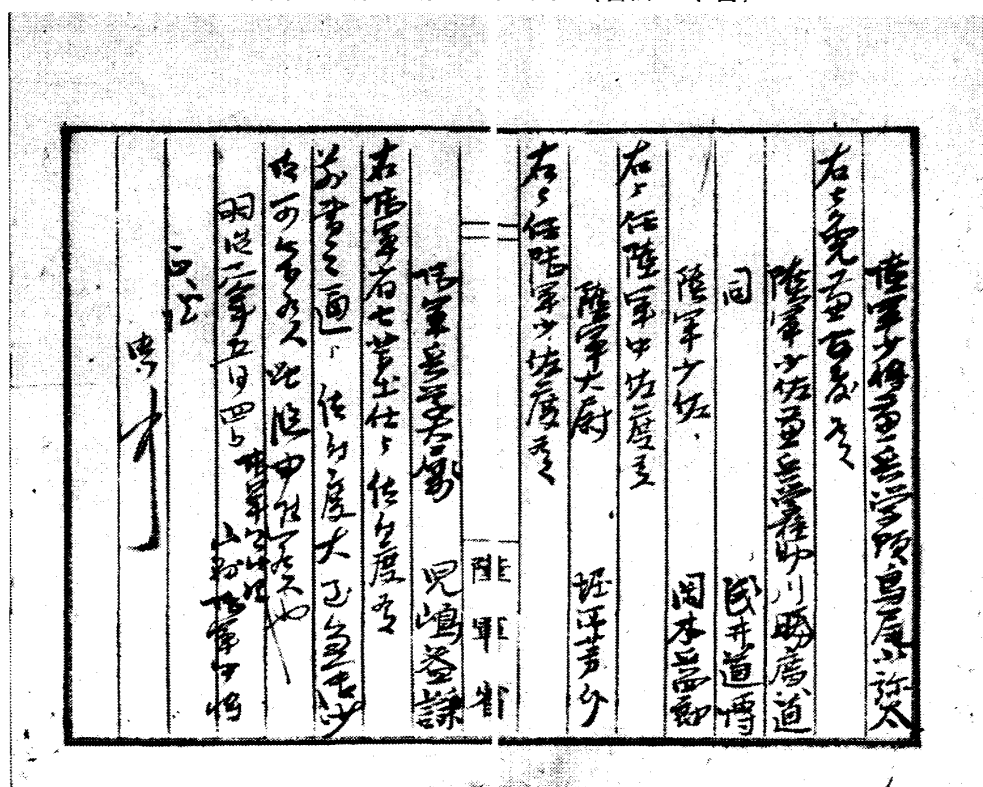
第二期に入って、太政官正院の決裁文書の様式は一変する。それまでは、省卿上申書または史官起草の御沙汰書案の欄外に裁字印が押印され、決裁が下されてきたのだが、一八七三年五月以降は大臣・参議の個人印を有する内閣の議決書（以下閣議書と略す）が正院の決裁を表現する文書として加わったのである。⁵⁹第一期のAタイプは、第二期には大臣・参議押印の閣議書と省卿上申書の二種類の書類から構成されるようになり、Bタイプは、大臣・参議押印の閣議書そのものに史官が起草した辞令案を記入し、それに大臣・参議が押印して、決裁する書式に変化するのである。

写真4 第二期のAタイプ（閣議書）



新しいAタイプの最初の武官人事は一八七三年五月四日上申（山県陸軍卿発正院宛）の、陸軍少将兼兵学頭鳥尾小弥太の免兼官他数件で、五月八日に発令されている。写真4がこの案件の閣議書である。写真ではわかりにくい「太政大臣」と墨書されている下の部分に三条太政大臣と大隈参議の押印が認められる。写真にその例を示した閣議書はごく初期のもので、後のものに比べると、まだ書式が整備されていないが、罫紙の頭に「太政大臣」「参議」と墨書され、ここに大臣、参議が捺印または花押をおこなう。下方にあるのは文書を処理した史官の認印である（久元の印形は、土方久元大内史、杉浦は杉浦讓権大内史である）。文

写真5 第二期のAタイプ（省卿上申書）



面は「別紙陸軍省任免官者申立通可被 仰付哉」と読める。

この人事案件の本体ともいふべき省卿上申書が次の写真5である。陸軍省の罫紙が使われ、文面は次のとおりである。

○第二期のAタイプ（省卿上申書）の例（写真5）

陸軍少将兼兵学頭 鳥尾小弥太

右被免兼官度候

陸軍少佐兼兵学権助 川勝廣道

同 浅井道博

陸軍少佐 岡本兵四郎

右被任陸軍中佐度候

陸軍大尉 堀江芳介

右被任陸軍少佐度候

陸軍兵学大属 児島益謙

右陸軍省七等出仕被 仰付度候

前書之通 被仰付度大至急御沙汰可被下候 此段申進候也

明治六年五月四日 陸軍卿代理 山県陸軍中将

正院

御中⁽⁶⁰⁾

鳥尾の分だけが勅任人事であり、それ以外は奏任官である。ただし、児島は文官で、あとは武官。また、七等出仕は定員外の嘱託であるため、辞令には「被仰付」が用いられる。

右の実例からわかるように、大臣・参議の押印がある閣議書が登場したために、裁印が用いられなくなったと考えられる。これによっても第一期の裁印が正院の決裁印であることが納得されるであろう。

いっぽう、Bタイプの初例は、一八七三年五月八日議決、五月一〇日発令の、参議西郷隆盛の「任陸軍大将兼参議」（写真6）であり、こちらは三条太政大臣と五参議（大隈、板垣、後藤、江藤、大木）の印がはつきりと認められる。筆頭参議西郷の押印がないのは彼自身の人事だからであろう。右大臣の岩倉と参議の木戸の印がないのは岩倉遣欧使節団で旅行中だからである。

○第二期のBタイプ（閣議書）の例（写真6）

太政大臣 印「実美」

五月八日

参議 印「大隈、板垣、後藤、江藤、大木」 土方大内史 印「土方」

杉浦権大内史 印「杉浦」

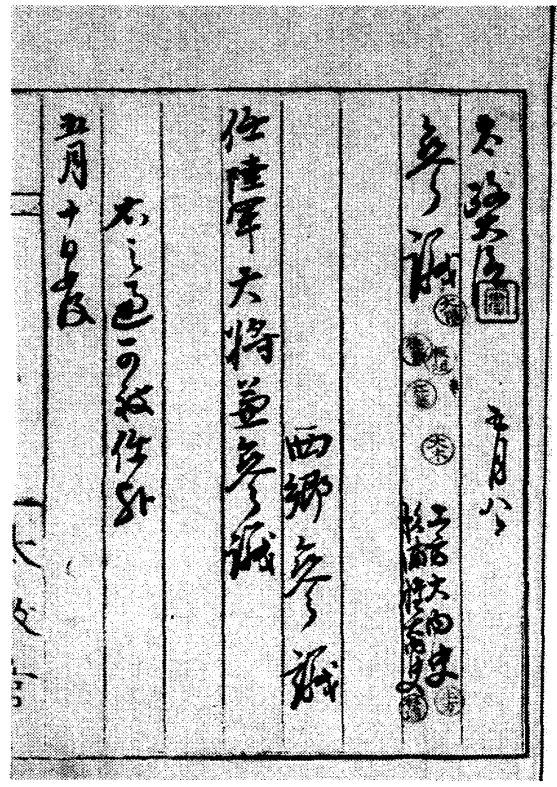
西郷参議

任陸軍大将兼参議

右之通可被任哉

五月十日発

写真6 第二期のBタイプ（閣議書）



この様式変化が一八七三年五月二日の太政官制潤飾を反映したものであることは容易に推測される。改定された「正院事

務章程」によれば、⁽⁶¹⁾「正院ハ天皇陛下臨御シテ万機ヲ総判シ、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」とされ、大臣の輔弼権とともに参議（内閣議官）の議判権が明確にされた。官吏の任免についても同様で、「凡勅任官ノ薦挙免黜ハ宸断ニ出ルト雖モ必内閣議官ニ諮リ、太政大臣輔賛シテ進退ス。凡奏任官ノ進退ハ其所轄ノ奏聞ニヨルト雖モ、必内閣議官ニ諮リ太政大臣之ヲ処置ス」と、必ず参議の議判を要することになったのである。また、太政大臣の権限に「天皇陛下ヲ輔弼シ万機ヲ統理スル事ヲ掌リ諸上書ヲ奏聞シテ制可ノ裁印ヲ鈐ス」とあり、天皇へ裁可を求める上奏を行う権限（奏請権）と天皇に代わって決裁の印を押す権限が明記された。つまり、勅任官や奏任官の任免に関する奏聞はすべて太政大臣を経由して行われるのである。

もう少し、文書の処理法に関する規定を細かくみておこう。「正院事務章程」は上奏書の取扱と内閣の議決及び天皇の裁可の手続きを次のように定めている。

凡允裁ヲ乞フ奏書ハ内閣議官議判ノ上内史其部類ヲ分チ、之ヲ本帖及ヒ副本ニ写シ、本帖ニハ議官之二連印シ、内史之ニ記名シ、之ヲ太政大臣ニ出ス。太政大臣之ニ鈐印シ 御批允裁ヲ受ケ之ヲ外史ニ付シテ奉行セシム

但内閣ノ議決スレハ即日本文ノ手續ヲナシ、 御批允裁ヲ経レハ翌日之ヲ頒布スルヲ恒例トス⁽⁶²⁾

先ほど紹介した人事例の閣議書（写真4、写真6）は、参議の議判、内史の記名、太政大臣の鈐印をすべてそなえており、天皇の御批允裁を示す表徴がない点を除くと、この「正院事務章程」に定める手順にそって処理されていることがわかる。また、この事例や他の奏任官任免の事例から、同じく「正院事務章程」が定める官吏任免手続き、すなわち「凡勅任官ノ薦挙免黜ハ宸断ニ出ルト雖モ必内閣議官ニ諮リ、太政大臣輔賛シテ進退ス。凡奏任官ノ進退ハ其所轄ノ奏聞ニヨルト雖モ、

必内閣議官ニ諮リ太政大臣之ヲ処置ス」にしたがって発令されていたことが確認できる。

しかし、先に引用した「正院事務章程」の規定が意味しているのは、参議の議判↓大臣の決裁・奏請↓天皇の御批允裁のプロセスを経て、国家意思を決定せよということであるから、この時の太政官制潤飾の狙いがまさに「諸官進退」において見られるような現実におこなわれていたのとは逆のところにあつたこと、すなわちそれまで文書決裁の過程において一体・未分化であつた天皇の裁可と正院⇨太政官三職の決裁とを分離させ、天皇の裁可行為を文書決裁システムのプロセスの最後に独立の項として組み込むところにあつたことを、この「正院事務章程」の規定は示しているのである。言うなれば、この時の太政官制改革は天皇親裁を文書上において現実化する企図を有していたと評価できるし、そうすべきなのである。内閣参議の検印欄を設けた閣議書は、じつはそれが天皇の裁可によって決了させられることを想定して作られたのではないかと推測される。おそらく当初の計画では、天皇の「御批允裁」が目に見えるかたちで、何らかの記号・表象として表現される予定であつたと思われる。なぜなら、『法規分類大全』に収録されている「太政官職制」と（御批允裁のことを定めた）「正院事務章程」の末尾には、まさに次のような天皇の「御批」そのものとそれを受けたことを示す奉勅布告文がみられるからである。

御批 六年五月二日

右職制事務章程

上裁欽定スル所ナリ 能ク之ヲ守リ其程限ヲ愆ルコト勿レ

奉勅

太政大臣三条実美⁽⁶³⁾

さらに、「官符原案」中に「御批国法允裁」と題する、左記のような天皇の「御批」の雛形が含まれていることも強力な傍証となりえよう。

〔罫紙欄外に「五月七日允裁」と墨書、その下に「三条」と「大隈」の押印あり〕

御批録〔朱で抹消〕国法

第一号

陸海軍官等改定頒布〔朱で抹消〕 布告番号

明治六年五月六日 議定

同年 五月八日 奉行

年号月日

連名

印

御批⁽⁶⁴⁾

この「御批国法」は、天皇の内部的裁可行為としての「御批」の書式を定めたものなのか、あるいはのちに公文式において定式化される法律・勅令の上諭に近い「布告文」の様式を定めたものなのか、今ひとつ曖昧であるが、もし前者であれば、天皇の允裁・御批がなされるたびに、このような御批録が大臣・参議の閣議書に付加されたと考えられる。後者であれば制度・条例・章程・規則などが公布されるたびに、このような形式の布告文をつけることが想定されていたのであろう。この場合、天皇の「御批」とはのちの上諭の御名・御璽に相当することになる。

なお、欄外に「五月七日允裁」を受けたとあるのは、「陸海軍官等改正」なる法令を天皇が裁可したことを意味するので

はなくて、このような様式で法令・規則に天皇が「御批」を行うことについて裁可を受けたと解釈すべきであろう。なぜなら、たしかに一八七三年五月八日付で陸海軍武官官等表の改定が布告されてはいるが（太政官達第一五四号）、法令の改定に必須である法案文も省卿の上申書も、この「御批国法允裁」なる文書には添付されていないからである。右の官等表の改定を求めた一八七三年四月二〇日付勝海軍大輔の三条太政大臣宛上申書とそれに添付された法令案文は「官符原案」ではなくて、一般の「公文録」の方に収められており、この「官符原案」の「御批国法允裁」にはそのようなものは添付されていない。陸海軍官等表は「御批」の雛形を示すために採られた法令の実例にすぎないのである。念のため付け加えておくと、「公文録」に残された陸海軍武官官等表改定の一件書類からは、制定にあたって天皇の御批のあつた形跡はうかがえない。さらに、「正院事務章程」と同時に定められた「議案上申下達ノ順序」には左のように記されている。

制度条例章程規則等凡ソ一般ニ可布告即チ 御批允裁ヲ可受者、並ニ奏任以上ノ進退、断刑伺臨時一万円以上ノ出納ハ総議員ノ検印済ニ無之テハ奉行不相成候事

御批允裁ヲ不受太政大臣ノ検印済ニテ布達指令可致分、則請願、伺、届等ノ指令及官省府県へ諸達類、臨時一万円以下ノ出納ハ議官四員以上ノ検印アレハ太政大臣ノ検印ヲ受け奉行不苦候事⁽⁶⁶⁾

つまり、請願・伺・届等への指令や官省府県への達類、一万円以下の臨時の支出は「御批允裁」すなわち天皇の裁可を要さずに、内閣議官の議決と太政大臣の決裁だけで施行可能であつたが、一般に布告すべき制度・条例・章程・規則の制定や奏任官以上の人事、死刑の判決確定、一万円以上の臨時の支出などの案件は、大臣・参議の議決の上に、さらに天皇の裁可（御批允裁）を要するとされていたのである。

以上のことから、一八七三年五月の太政官制潤飾は、かつて明治四年七、八月の太政官制改革の時点ではまだ一部の要求にとどまっていた「天皇の万機親裁」を実現し、その制度化をめざす意図を内包していたと結論してかまわないだろう。言い換えれば、この時点で「天皇の裁可」と「太政官正院」大臣・参議の決裁」との分離がいったんは制度化されようとしたのであった。

この太政官制潤飾の意図、すなわち太政官の処理する重要案件につき、大臣・参議の議決の後にさらに天皇が「御批允裁」を行うことを制度化し、それによって「天皇の万機親裁」の内実化をはかろうとする試みは、しかしながら実際には日の目をみないままに終わってしまった。なぜなら、すでに紹介したように、「諸官進退」に収められた人事決裁書類には天皇の「御批允裁」を示す標徴はどこにも見あたらないからである。いや、たんに人事案件だけでなく、この第二期の太政官の決裁文書全体にわたって（次項でとりあげる一部の例外を除いて）、天皇の「御批允裁」を見いだすことはできない。「諸官進退」や「官符原案」、さらには「公文録」に収録されている原議書類が示すところは、重要な法令の制定や行政上の決定・処分、詔書・国書の発出、勅奏任官の人事などにおいて、大臣・参議の議決を示す閣議書はあっても、天皇の裁可を示す書類は存在しないという厳然たる事実である。文書学的見地からすれば、第一期同様、第二期においてもまだ「天皇の万機親裁」は実現されていないと言わざるをえない。それをめざす意図は確かに存在し、それを具体化するために内規すら定められたのだが、にもかかわらず、実行に移されないうちに終わってしまったのである。天皇の万機親裁の試みは今回も挫折したのであった。

なぜ挫折に終わったのか。これははなはだ興味深い問題である。その一因に、太政官制改革直後の皇城炎上によって天皇の住居（赤坂離宮）と太政官役所（元教部省跡）との距離が大きくなったことがあげられるのはまちがいないとしても、それだけでは説明できない。少なくとも正院側は内規まで定めていたのであるから、「御批允裁」が制度化されずに終わった

のは、正院ではなくて天皇の側に原因があったのではないかと推測される。天皇の肖像写真ひとつをとってもわかるように、近代的な君主観からすればしごく当然のことと思われる行為（＝決裁文書を裁可する）であつても、前近代的な伝統的・神聖天皇観（祭祀王的天皇観）にてらせば、天皇たるべき人がなすべき事柄ではないと、忌避された可能性は十分考えられよう。そのような観念が見えざる圧力となつて、天皇およびその周辺に働いたのかもしれない。いずれにせよ、この問題が伝統的天皇観と近代的天皇観との距離と、そこから生じる対立とに無関係だとは思えない。さらには、明治天皇その人の自然年齢や成熟度、君主としての資質、性格、政務に対する姿勢などにも関連し、はば広く検討しなければ、容易に答えが出そうにもない問題ではある。

もつとも、ここで言う「天皇の万機親裁の挫折」とは、あくまでも文書決裁システムの中に天皇の裁可が独立した項として組み込まれるにはいたらなかったことをさすのであつて、前述したように、明治天皇が現実に裁可をまったく下していなかったわけではない。中野目によつて指摘されているように、⁽⁶⁷⁾正院の決裁文書についても大臣・参議の閣議書の欄外に「奏了」と書かれたり、「御覧済」の印が押されている例が少なからずあり、決裁印を押さなかったとはいえ、天皇が太政官の議決の一部を承知していたのはまちがいない。さらに、明治天皇が太政大臣や右大臣の口頭による奏聞に対して自己の政治意思を表明していたことも、明治六年政変の実例からして明らかである。岩倉太政大臣代理が、朝鮮への大使派遣の閣議決定をそのまま実行すべきとする閣議上奏と、自分個人の大使派遣反対の上奏とを並立させておこない、その取捨選択を天皇に委ねた時、明治天皇は岩倉の上奏を是とする裁定を下し、内閣の内部対立に決着をつけたのである。このように、明治天皇は重要な政治的意思決定を自己の裁量によつて現実に処理していた。しかし、それは例外的な事件であつて、日常的な太政官の意思決定に常に関与していたわけではない。

個別的な重要政治課題の処理にあつたての天皇の能動性発揮（天皇の親政）と日常的な国家意思決定のプロセスにおける

最終意思確定者としての権限行使（天皇の親裁）とは、相互に関連はあるが、いちおう別個の問題である。⁽⁶⁸⁾言うまでもなく、本稿が分析の対象としているのは後者である。一八七三年の太政官制改革は後者の意味での「天皇の万機親裁」を制度化せんとする企図を内包していたのだが、なぜか定かでない理由により、その企図は挫折に終わったのであった。

第二節 天皇による文書決裁の実例 — 断刑伺

前項で述べたことに矛盾するようだが、ある特定の事柄に関しては天皇による書類決裁が実際に行われていた。そのような文書がはじめて登場するのがこの時期の第二の特徴である。その特定の事項とは、司法省や陸軍省・海軍省管下の裁判所が下した死刑判決を確定させる行為である。各裁判所が死刑判決を定めると（擬律）、それぞれの省から太政官正院に対して「断刑伺」が出され、天皇がそれに承認ないし裁可を与えてはじめて、死刑の判決が確定したのであった。形式的とはいえ、天皇が司法権を行使していたのである。

「公文録」には司法省が正院に出した断刑伺が多数含まれているが、それを見ると、一八七四年二月五日に断刑伺の書式が改定され、それ以前と以後では手続きにちがいのあったことがわかる。書式改定前の断刑伺は、司法省から正院に出された断刑伺書とそれに添付されている裁判所の上申（判決文とその理由書）とからなり、いずれの断刑伺書にもその欄外または冒頭に「裁」の字が朱書されている。この「裁」が下されることにより、判決が確定するのである。たとえば、一八七三年五月七日付の北山磯吉他一五名の断刑伺では、司法省から提出された断刑伺書（その結文は「右之通断刑奉伺候事」の欄外に「五月十九日 裁」と朱書されている。⁽⁶⁹⁾「太政類典」にみられる明治五年九月の司法省への達によると、この断刑伺書に「裁印直押ニテ相達」する様式は、明治五年九月から採用されたもので、それまでは断刑伺書にたんに附紙して指令していたようである。⁽⁷⁰⁾私が見たかぎりでは、「公文録」の一八七三年中の断刑伺はすべてこの「裁印直押」とされる書式にし

たがっている。そしてこのような「断刑伺書」だけを見ていたのでは、この「裁」は正院の決裁にすぎず、天皇は関与してはいないように思えるのだが、別の史料によって、断刑伺の場合は正院からさらに天皇に奏聞され、その裁可を得たあとに「裁」が下されていたことが判明するのである。左に掲げるのが、その史料である。

別紙陸軍省伺武庫権中令史松屋義忠処刑之義

御允裁相成度此旨被遂奏聞候也

明治六年十二月廿四日

右大臣岩倉具視

徳大寺宮内卿殿^ひ

これは、大阪の武庫から銃剣を盗み、横流しをした容疑等で陸軍裁判所から死刑判決を受けた松屋権中令史の断刑伺に含まれている奏聞依頼状である。一連の文書の流れは次のようであった。まず、一八七三年一月二十二日付で山県陸軍卿から陸軍裁判所の判決どおりに処分したいとの断刑伺書が岩倉右大臣に差し出された。これには、一月二十日付の陸軍裁判所の判決書と松屋の口供書が添付されている。陸軍卿の断刑伺書を受理した大外史中村弘毅は判決が死刑であるので、岩倉右大臣に「処刑ノ義奏聞ニ可及此段奉伺候」と指示を仰ぎ、右大臣の「例之通取斗可有之事」との指示を受けて、右引用の右大臣名による奏聞依頼状を徳大寺宮内卿に送付したのであった。この奏聞に対する天皇の返答は、左に掲げる同年一月二十五日付の岩倉右大臣宛徳大寺宮内卿の返書によって伝えられた。

別紙陸軍省伺武庫権中令史松屋義忠処刑之義遂奏聞候処伺之通

御允裁被仰出候 仍而別紙返進此段申進候也

明治六年十二月廿五日

宮内卿徳大寺実則

右大臣岩倉具視殿⁽²⁾

この徳大寺宮内卿を通じて伝えられた天皇の意向（「伺之通御允裁」）をふまえて、一二月二日付の陸軍卿伺書に「裁」字と日付（明治六年十二月廿五日）が朱書され（正院の史官がそれを行つたと思われる）、松屋の断刑伺に対する正院の処理は決了する。この朱書指令付き断刑伺書が陸軍卿に差し戻され、それにより刑が確定、執行されたのである。この断刑伺は、天皇が正院の奏聞に対して裁可を下したことが文書で確認できる数少ないもののひとつだが、この史料から、この時期には死刑の判決確定にあたって、天皇に断刑伺が奏聞され、その裁可を得る必要のあつたことが判明する。もつとも、先に紹介した「議案上申下達ノ順序」によれば、断刑伺は「総議員ノ検印済ニ無之テハ奉行不相成候事」のはずだが、一連の書類中には大臣・参議押印の閣議書は見当たらない。はなはだ不可解と言わざるをえないが、しかし、この奏聞依頼状とその返書が語っているのは、右大臣の奏聞を受けた天皇が松屋の死刑判決に裁可を与えた、まぎれもない事実である。

ただし、天皇の裁可を仰ぐにあたり、奏請書が右大臣から直接天皇に出されるのではなくて、徳大寺宮内卿宛の奏聞依頼の形式をとっていた点、また、天皇の裁可も直接右大臣に与えられるのではなくて、徳大寺宮内卿から右大臣への返書によって間接的に示されたにすぎない点、この二点において、書式改定後の断刑伺や一八七九年四月以降に登場する大臣奏請書とは大きく異なっている。さらにこの例では、宮内卿が大臣の奏聞を執奏し、天皇の意志を宣下する役割を担っていたことがわかるが、これもまた後年の宮内大臣の職掌とは異なる。

この松屋の断刑伺のケースから読みとれる手続きを模式化すれば、死刑の確定までに、裁判所の判決（擬律）↓司法省

(陸軍省) 断刑伺 (正院宛) ↓大臣奏聞 (宮内卿宛) ↓宮内卿執奏 ↓天皇の裁可 ↓宮内卿伝宣 (大臣宛) ↓正院決裁 (「裁」の指令) ↓司法省 (陸軍省) ↓裁判所という経緯をたどったものと考えられる。もともと前述のように、管見のかぎりでは通常の司法省の断刑伺に大臣の奏聞依頼状や宮内卿の返書を含んだものは発見できなかった。いまのところ松屋の断刑伺がそのプロセスを示す唯一の例にすぎない。しかし、この例をもってはなはだ特殊な例外と見なすのはやはり不自然である。あとで説明する書式改定後の事情を考慮すれば、なぜかよくわからぬ理由によって現在は奏聞依頼状や宮内卿の返書が失われてしまっているが、他の断刑伺についても松屋のケースと同様の手順がふまれたと考えるのが正しいと思われる。

一八七四年二月に右のような断刑伺の手続きが変更される。変更後の書式を示す例として一八七四年二月の「青木吉五郎始断刑伺」をあげるが、これには左のような一連の文書が含まれている。⁽⁷³⁾

(ア) 明治七年二月二五日付の断刑伺の進達書 (司法大丞 ↓ 正院史官)

(イ) 明治七年二月二五日付の断刑伺書本体、判決を受けた被告の本籍、氏名、年齢、罪名、判決の一覧が記されている。司法卿名で発出されているが、宛名はない。宛名がないのは、天皇に宛てたものだからである。結文は「右之通断刑奉伺候也」であり、最末尾に正院の批文 (「伺之通明治七年三月二日」朱書) が附されている。

(ウ) 明治七年二月二八日付の太政大臣奏請書 (写真7)

【裁】 [欄外に裁字印]

別紙司法卿上請東京裁判所扱青木吉五郎始十六名断刑ノ儀奉仰

御允裁候

明治七年二月廿八日

太政大臣三條実美

(エ) 明治七年二月二七日付の太政大臣決裁書

〔欄外〕 廿八日宮内省へ移ス 同三月二日制可

〔欄外〕

廿八日 印〔中村〕

七年二月二七日 検

印〔横田〕

大臣 実美〔花押〕

外史 印〔中村〕〔作間〕

別紙司法省上請東京裁判所扱青木吉五郎始十六名断刑ノ儀 御

奏聞ノ上

御允裁被仰出候ハ、左案ノ通御指令可相成哉奉伺候也

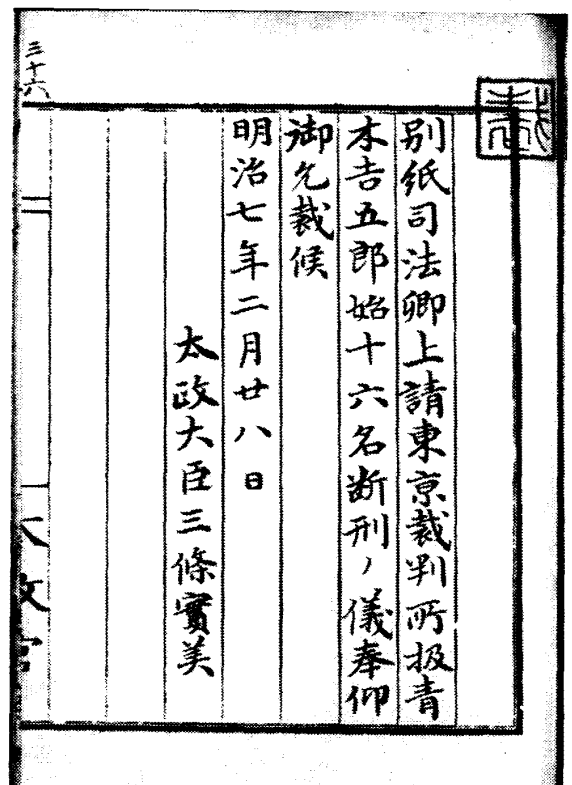
御指令案

伺之通 〔朱書〕

明治七年三月二日 〔朱書〕

文書の時間的な流れは、まず(ア)の進達書によつて、断刑伺(イ)が司法省から正院に上請された。正院では史官(中村弘毅)がまず司法省の伺に対する指令案(エ)を作成して太政大臣に示し、太政大臣の承認を受けたあと、(ウ)の奏請書を作成し、宮内省に送付して天皇の允裁を仰いだ。三月二日に天皇が裁可を下し〔三月二日制可〕、奏請書(ウ)にその

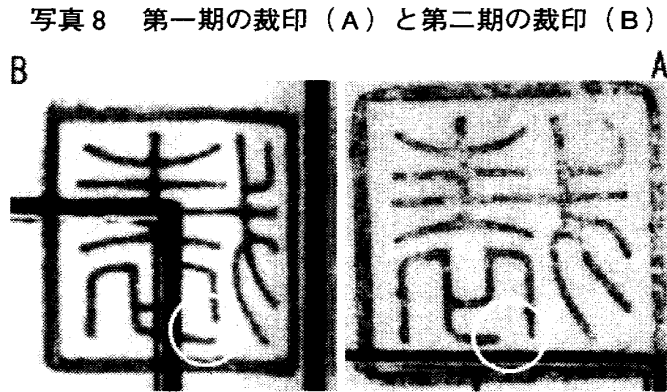
写真7 天皇裁可書の初例(断刑伺)



徴である「裁」字印を押印のうえ、それを正院に下付した。天皇の裁可を確認した史官は（イ）の断刑伺書の末尾に指令案どおりの批文（「伺之通」）を朱書して司法省に戻したのであった。

先ほどあげた松屋の断刑伺とのちがいは、天皇への奏請が徳大寺宮内卿への奏聞依頼状によるのではなくて、太政大臣から直接天皇宛になされている点である。それゆえ天皇の裁可の宣下も、裁可済み奏請書の下付というかたちをとる。太政大臣の（天皇宛の）奏請書に押されているのであるから、この裁字印はまぎれもない天皇の裁可印である。写真7の文書は「公文録」にある天皇決裁文書の初出例として記念すべきものといえよう。

ところで、右の太政大臣奏請書に押された裁字印と第一期の裁字印とは、字は同じだが、別印である。なぜならこの二つはまず大きさが異なっているうえ、「裁」の字形および外周の枠の形が微妙に相違しているからである。写真8のAは写真



3の「裁」字を拡大したものであり、Bは写真7の「裁」である。○で示した部分が大きく違っているのがわかると思う。また外枠の左上角がAでは丸みがあるが、Bは角張っている。さらに「官符原案」や「諸官進退」に残されている印影の寸法を測ってみると、第一期の裁字印（A）は三二ミリメートル角であるが、右の断刑伺の奏請書（「公文録」に編綴）の裁字印はそれより一回り小さい。もともと、「公文録」は重要文化財に指定されたために、Bの印影の寸法を直接測定することはできなかったが、第三期のごく初期に天皇の裁可印として使用された裁字印と字形がまったく同じであることから、一八七七年の「諸官進退」に収録されているそちらの裁字印の印影を測定してみた（後出）。一八七七年の「諸官進退」中の裁字印は縦二六ミリ、横二七ミリであり、第一期の裁字印（A）とは明らかに大きさがちがう。両者は別印なのである。この縦二六ミリ、横二七ミリという寸法は、「太政類典」の「天皇御

璽の印影を彫刻す」に掲げられている天皇印（裁可印）六種中の裁字印の大きさ、方八分七厘とほぼ同じであることから、断刑伺の奏請書に押された裁字印は天皇の決裁印と断定できる。逆に言えば、大きさも字形も異なり、かつまた奏請書ではなくて、省卿の上申書や史官の起案文書に押印されている第一期の裁字印は、字は同じでも天皇印ではなかったということである。

この断刑伺の奏請・裁可書の書式を定めたのが、一八七四年二月四日の宮内省への達「断刑伺書ニ御裁印押捺雛形ヲ定ム」であつた。⁽⁷⁵⁾この達は「自今大臣ヨリ諸伺書ハ別紙雛形ノ処へ御裁印相成度此段申進候也」と、天皇が押印すべき奏請書の雛形を左のように定めている。

〔裁〕〔墨書〕

別紙司法省上申某裁判所扱某已下幾人断刑伺

御允裁奉仰候也

月 日

太政大臣

写真7の奏請書が、右の雛形にもとづき作成されたものであることは、一目瞭然であろう。これ以降、断刑伺には必ず右の雛形にのっとりた奏請書が含まれ、それには天皇の裁可印が必ず押印されるようになる。死刑の判決確定は天皇の親裁事項であり、天皇は大臣からの文書による奏請をまつて、それを親裁したのであつた。なお、同じ「公文録」の「断刑伺並華族家督奏聞文例案」⁽⁷⁶⁾に掲げられている奏請書の雛形の適用例としては、断刑伺の外には華族の「隱居家督願」があげられているにすぎない。このことは、この時点で実際に文書による奏請と裁可がはじまったとは言っても、それは死刑の判決確

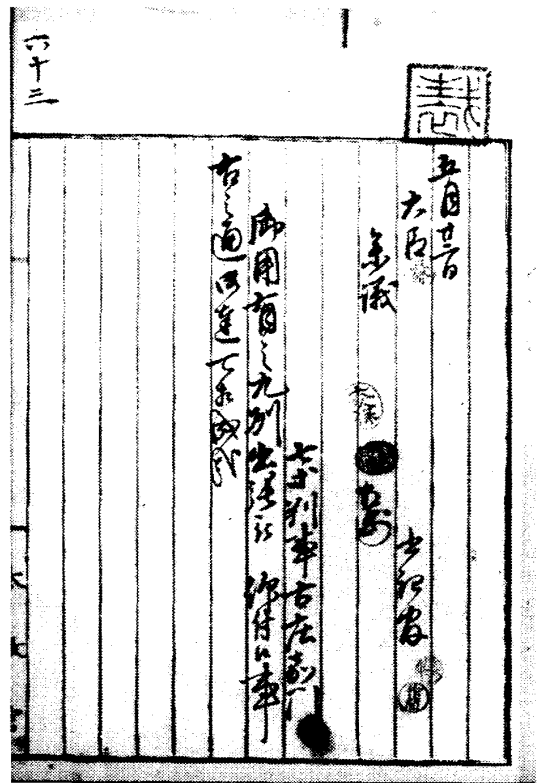
定と華族の家督の承認の二つに限られており、それ以外の事柄については従前のまま、文書による奏請・裁可は行われなかったことを示唆する。ちなみに、断刑伺は一八七五年になると消滅する。これは大審院が設置され、天皇の保有していた司法権が裁判所に委任されるようになったためである。つまり、断刑伺に対する天皇の文書決裁は一年ほどで、自然消滅をむかえたのであった。

第二期には、このように限定的な分野においてはあつたが、天皇の文書決裁がはじめられた。しかし、同時にまたこの事實は、通常の太政官の決裁文書が天皇の決裁を受けていないことを裏から証明するものでもある。なぜなら、膨大な太政官文書群において、断刑伺の裁可に使用された天皇印（写真8Bの裁字印）の押印あるものは、ごく限られた範囲にすぎないからである。私が調査したこの時期の「諸官進退」には一例もみつからなかった。また、中野目によれば、太政官の重要決定を集めた「官符原案」にもそのような文書はないとされる。この点は私自身も実際に「官符原案」にあたってみて確認した。また、田口慶吉の研究においても、第二期の天皇決裁文書については何らの言及もなされていない。たしかに天皇の文書決裁ははじまったのだが、それはまだまだ「万機親裁」とはとても呼べない限定されたものであった。

第三節 西南戦争中の天皇親裁

このように限定的なかたちではじまった天皇の文書決裁は、西南戦争中にその範囲が拡大し、より一般的な事項にまで及ぶようになる。私が調べた範囲では、天皇の裁可印が通常の太政官決裁文書に登場するようになるのは、西南戦争中に明治天皇が京都に滞在していた時からである。それらの裁可文書は「行在所公文録」と題する簿冊群に収録されており、通常の「公文録」には含まれていない。「行在所公文録」は一八七七年一月二三日に明治天皇が東京を出発してから、七月二十八日に京都を離れるまで京都の行在所太政官において取り扱われた公文書（と西南戦争関係の公文書）を編綴したもので、この中

写真9 天皇裁可閣議書の初例



さらに、印の大きさと裁の字形が断刑伺の天皇裁可印（写真7）とぴったり重なる。つまり、同じ裁字ではあっても、第一期の裁字印とは異なる印なのである。

写真9は、閣議書に天皇の裁可印が押されている点で、それまでの閣議書の範疇にはおさまらない。もちろん、第一期の裁字印のある太政官決裁文書とも異なる。また、断刑伺では太政大臣の奏請書に天皇の裁可印が押されていたが、ここでは閣議書に直接押印されている。それに対して、第一期の裁字印は省卿上申書や太政官御沙汰書案に直接押印されていたのであった。この二点から、同じ裁字印だが、第一期のそれが太政官正院の決定を示す大臣決裁印であるに対して、こちらは明らかに天皇の裁可印と断定することができる。この文書の登場によってようやく、太政官正院の決裁に天皇が御批允裁を加えると定めている一八七三年五月の太政官制潤飾が想定していた状態がはじめて実現したといえよう。なぜ、この時に突然天皇の文書親裁がはじまったのか、それは非常に興味深い問題であるが、同時にすでに述べたように、この時までなぜそれができなかつたのか、そちらの方も視野に入れて検討しなければならぬだろう。

に、写真9のような天皇の裁可文書が含まれているのである。

写真9は一八七七年五月二三日付「古庄判事九州出張の御達」であるが、おそらく天皇の裁可印をもつ閣議書の初例とみなしてよい。司法省七等判事古庄嘉門に対する九州出張命令の閣議決書の欄外に裁字印が捺印されている。すでに閣議書には大臣（三条）・参議（大久保、伊藤、大木）の署判があり、第二期の太政官決裁文書の通例であれば、太政官内閣の決裁はそれだけで結了するわけだから、この裁字印は大臣・参議のものではありえない。

明治天皇の京都到着は一月二八日、行幸の目的は孝明天皇の十年忌の墓参と京都・神戸間の鉄道開業式に出席することであつた。二月一日に神武天皇陵参拝を了え、二月二日に還幸の予定であつたのが、西南戦争が勃発したために出発が延期され、二月一九日には西郷隆盛等に対する暴徒征討令が発せられるとともに、有栖川宮熾仁親王が大総督、陸軍卿山県と海軍大輔川村純義が征討参軍に任じられた。また、同日征討関係の事務はすべて行在所において処理し、平定まで天皇は京都に留まることが定められ、小御所に太政官代が開設された。三月初めから四月中旬までは内閣出張所を大坂に置き、木戸（内閣顧問、京都滞在中に死亡）、大久保、伊藤が大坂で陸海軍事務局と連絡をとりつつ戦争指導にあたり、天皇と三条は京都に居たが、京都と大坂に分かれては内閣の統一がとれないとして、四月二〇日以降は内閣は京都で執務することになった。⁽⁷⁸⁾戦争の遂行に直接関係しない一般政務は東京の留守太政官（岩倉右大臣、大隈、寺島参議）に委任されていたので、京都太政官はもっぱら西南戦争にかかわる政務・軍務の処理を担当した。西南戦争の最高戦争指導部は天皇の滞在する京都に置かれていたのである。

飛鳥井雅道は、京都滞在中の明治天皇が二、三月頃にかけてある種の執務拒否をしていたのではないかと推測している。⁽⁷⁹⁾『明治天皇紀』に、京都市幸以来明治天皇は日夜常御殿に籠もり、拝謁者を引見する時以外は御学問所に出御せず、毎朝三条太政大臣から西南戦争の戦況報告を受け取るのみであり、三条、木戸、徳大寺宮内卿、東久世通禧侍従長が再三諫奏してもなかなか御学問所に出御しなかつたが、ようやく三月二二日になって隔日御学問所に出御するようになったとあるので、⁽⁸⁰⁾明治天皇は西郷に個人的なシンパシーを感じていたと解した飛鳥井は、これを意図的な政務拒否と結論したのであつた。『明治天皇紀』の記述を信じれば、明治天皇の御学問所への隔日出御が定例化し、さらに内閣が京都に常駐するようになったからしばらくして、五月下旬頃から閣議書に天皇が裁可印を押し始めたことになる。御学問所に出御した天皇は、同じ御所内にある太政官代から呈上されてくる内閣文書を決裁していたのであろう。飛鳥井の推測が正しいとすれば、二ヶ月後の

明治天皇は人がかわったように、政務に身を入れ出したことになる。それどころか、それまでおこなわなかった文書親裁をはじめたのである。京都行在所では、天皇の住居（御常御殿）と執務所（御学問所）が内閣（小御所）ときわめて近接しており、東京のようにはいかなかったうえ、西南戦争という重大な危機に直面して、政務に精励せざるをえなくなったのであろうか。なお留意すべき点は、「行在所公文録」に収められた五月末以降の閣議書のすべてに天皇の決裁印が押されているわけではないということである。理由はわからないが、裁印のあるものと、ないものとが混ざっている。また、たんに天皇が書類を見たということを示すだけの「御覧」印が押されているものも含まれている。

東京の留守太政官の決定は京都に定期的に送られたが、それは事後報告を受けたにすぎない。⁽⁸¹⁾ 東京を出発するにあたり、明治天皇は岩倉右大臣に政務を委任しており、大事は奏聞して裁を請へ、緊急の案件でその暇のない時は便宜処決して報告せよと指示した。⁽⁸²⁾ それにしたがって、岩倉は定期的に人事案件等を取りまとめて三条太政大臣に送付し、三条から天皇に奏聞された。それらの人事書類に天皇に報告されたことを示す「奏了」の字が記されたり、「御覧」印が捺されたりしていることからそう推測できる。とはいえ、すべて発令済の事後報告であって、天皇はそれに対しては決裁をしていない。「公文録」や「諸官進退」に残されている留守太政官の決裁文書にはそれまでと同様、天皇の裁可印は押されていないのである。また、有栖川宮征討大総督にも陸海軍一切の軍事権、将官以下の人事権と賞罰権が委任されていたので、征討大総督は自己の権限内で武官人事を発令できた。大総督からは随時事後報告がなされていたが、⁽⁸³⁾ 「行在所公文録」にはそれらが「総督府通牒任官届」としてまとめられている。征討大総督有栖川宮の名で三条太政大臣に宛てて「右之通被任候間此段及御通知候也」と発令結果だけが事後報告されており、その中にも天皇への奏上を示す「奏了」がついているものがみられる。

このように、明治天皇が日常的に太政官の内閣文書に決裁を下すようになったのは西南戦争の戦争指導においてであった。明治天皇は京都の最高戦争指導部の中にあつて本格的な親裁（軍務親裁）を開始したのである。天皇の万機親裁の萌芽が西

南戦争の戦争指導の中から生じたことは、一年半後に統帥権独立制度が誕生することを思うと、きわめて暗示的である。もつとも、京都において天皇の親裁を補佐したのは、三条太政大臣、木戸内閣顧問、大久保参議、伊藤参議等の文官の内閣員であり、帷幄に奉仕する軍人ではなかった。大坂および京都にあつて陸軍事務を統括していた西郷陸軍大輔が軍務について天皇に直接奏上することなど、もちろんありえなかつた。それらの上奏はすべて太政大臣と内閣を通じて行われたのである。しかし、京都で日々「親裁する天皇」を目の当たりにみた彼ら内閣員は、当然のごとく、東京に帰つてもそれを継続させようと考えたにちがいない。かくして文書式は第三期に移行することになるのである。

第四節 第二期の武官人事

まず、この時期の武官人事権の法制を概観しておく。一八七三年五月の「正院事務章程」によれば、官吏の任免については、「凡勅任官ノ薦挙免黜ハ宸断ニ出ルト雖モ必内閣議官ニ諮リ、太政大臣輔賛シテ進退ス。凡奏任官ノ進退ハ其所轄ノ奏聞ニヨルト雖モ、必内閣議官ニ諮リ太政大臣之ヲ処置ス」とあり、⁽⁸⁴⁾同時に定められた「議案上申下達ノ順序」にも「奏任以上ノ進退ハ総議員ノ検印済ニ無之テハ奉行不相成候事」とある。⁽⁸⁵⁾つまり、奏任以上の官吏の進退はすべて太政官に提出して内閣参議の議判を要することになった。

大審院と元老院の設置にともない、正院職制事務章程は一八七五年にもう一度改定されるが、官吏の人事については「凡奏任官以上ノ進退黜陟ハ其具状ヲ勘シ、其履歴ヲ審ニシテ後上奏制可ヲ乞フヘシ」と改められた。⁽⁸⁶⁾所属の勅任官についても原則として省卿から正院に上申されるようになったと解してよいであろう。この太政官制の改革にともない、各省の職制章程も変更を要することとなり、一八七五年一月二五日に陸軍省職制及事務章程が、翌七六年八月三一日に海軍省職制及事務章程が制定された。⁽⁸⁸⁾武官の人事に関するかぎり、どちらの規定もまったく同一である。すなわち、陸海軍ともに

「文武官奏任以上ノ進退ハ太政官ニ於テ命スト雖モ、其勤怠ヲ監察シ能否ヲ甄別シ進級条例ニ照シ黜陟ヲ具状スルハ卿ノ任トス」とされ、また「奏任官以上任免ノ事」「将官ニ職課ヲ命スル事」さらに「官員及生徒ヲ海外へ派遣スル事」は、すべて太政官を経由して奏請し、制可を得たうえで施行することと定められている。いっぽう、「奏任官ニ職課ヲ命シ、判任官以下任免ノ事」と「奏任官以下ノ官員ヲ各地方へ派出スル事」は、陸軍卿・海軍卿の委任権限の範囲で決断施行することが許されていた。

陸軍に関していえば、すでに一八七五年一〇月二三日の「陸軍武官命課規則」第八条に「凡ソ将官及ヒ同等官ニ職務ヲ命スルハ、陸軍卿ヨリ上奏シ正院ニ於テ之ヲ命シ、上長官士官准士官ハ陸軍省ニ於テ之ヲ命シ、下士ハ其所管長官ヨリ之ヲ命スルヲ正例トス」とあるように⁽⁸⁹⁾、将官の職課命免は正院の権限、佐尉官のそれは卿の権限に属すと定められていた。なお、陸軍省と海軍省の違いをあげると、前者では卿、大小輔、各局長は将官を以て充て、課長も将校とすると、省内ポストの武官制が明記されているのに対して、後者ではそのような規定がない点であろう。

陸海軍武官の人事に関する法制上の規定は、将官と佐尉官（いずれも相当官を含む）の任免については、陸軍卿・海軍卿から正院に上申し、大臣・参議の議決のあと、天皇の裁可を受けて確定し、太政官から発令する手順を踏み、職課命免に関しては、将官の場合は上記任免と同じ手続きで発令されるが、佐尉官については陸軍卿・海軍卿かぎりで命課ができることと定められる。勅奏任武官の任免と将官への職課命免はいずれも太政官正院を経由して天皇に上奏されるのであり、この制度のもとでは帷幄上奏によって武官の人事が処理されることはない。

次に、一八七三年五月に陸海軍ともに尉官までが奏任官とされたので⁽⁹⁰⁾、少尉以上の任免書類が「諸官進退」に登場してくるようになる。これは、武官扱いとなった各部・各科の将校相当官についても同様である。陸軍では一八七三年五月八日の「陸海軍武官等表改定」⁽⁹¹⁾で会計監督部、軍医部、馬医部の官員も武官となり、海軍では同年八月八日の「海軍武官表

改定⁽⁹²⁾」で主計、秘書、軍医が武官となり、さらに同年一月月二七日太政官達第三四九号⁽⁹³⁾で陸海軍の中少尉相当官も奏任扱いとなった。

さらに、一八七四年に「陸軍武官進級条例」が定められ、少尉から大佐までの進級⁽⁹⁴⁾に任官は、省内で作成される進級名簿に記載された順序にしたがってなされること、進級名簿は陸軍卿より正院に奏上し、欠員が生じた場合は天皇親から名簿の順序にしたがって人選し、その可否を陸軍卿に下問し、(陸軍卿の上申を経て)太政官から発令されると定められ、次いで七六年の進級条例の改定により、将校の進級名簿は毎年検閲が終了した後、卿から奏上されることとなった⁽⁹⁵⁾。ただし、少将以上の将官の任免は「上裁ニ出ルトイヘトモ先ツ内旨ヲ陸軍卿ニ諭シ然ル後之ニ任ス」とされた。しかし、陸軍省職制及事務章程の規定に照らしてあわせてみると、実際には欠員が生じた場合には、陸軍卿から進級名簿の順にしたがって、進級の上申が太政官になされたようであり、天皇が親から人選し、それを卿に諮問したりすることはなかったと考えられる。なお、一八七四年一〇月からは「陸軍武官進級条例」にしたがい、奏任官の任官人事は省卿の上申にあたって各個人の履歴書ではなく、陸軍省が作成した「士官名簿」(進級名簿)が添付されるようになる。

いっぽう、奏任官の職課命免は少数の例外をのぞき、第一期と同様正院に上申されることはなく、この時期には届を正院に出すこともなくなった。少なくとも「諸官進退」にはその種の届書はみあたらない。以上をまとめると、次のようになる。

○文書の様式と法制(第二期)

省卿専決人事…太政官文書にはこの種の人事書類は含まれない。判任官の任免・職課命免、奏任官の職課命免。

省卿上申人事…省卿上申書+大臣参議押判閣議書。勅奏任官の任免と勅任官の職課命免。

正院専決人事…内閣書記官が起案した原案付きの大臣参議押判閣議書。一部の勅任官の任免と職課命免。

(勅任官は将官及び同相当官、奏任官は佐尉官及び同相当官を意味する)。

「諸官進退」に収められた人事決裁書類は、だいたい右の区分にしたがって人事が行われていたことを示すが、ごく少数の例外も見うけられる。つまり、省卿の上申によらない正院専決の奏任人事例がみられるのである。ただし、その受命内容からすると、陸軍省や海軍省には属さない臨時的な職務を将校に課すケースであり、もともとが省卿人事権には属さないものといえる。

【第二期における正院専決の奏任武官人事】

決裁年月日	受命者	同官職	受命内容
一八七四年二月	福嶋允成		任陸軍少佐
一八七四年二月二三日	林清康	海軍大佐	九州出張
一八七四年三月	赤松則良	海軍少丞	台湾生蕃処置取調被仰付
一八七四年四月五日	林清康	海軍大佐	台湾蕃地処分御用取扱被仰付
同右	川田景福	海軍主計大監	台湾蕃地処分御用取扱被仰付
一八七四年四月一五日	林清康	海軍大佐	長崎台湾蕃地事務支局へ出張

福嶋少佐は四月七日付で廈門在勤領事の兼勤を命ぜられているので、征台の役との関連人事とみなされる。林大佐の九州出張は佐賀の役のためである。あとは征台の役関連だから、これらの例外的人事はすべて戦時または海外出兵に関わる命課という点で共通している。この点は、ほぼ同時に発令された次の正院専決の将官人事を見れば、さらにいつそうはつきりする。

【第二期における正院専決勅任武官人事（佐賀の乱・台湾出兵時）】

決裁年月日	受命者	同官職	受命内容
一八七四年二月	山田顕義	陸軍少将兼二等特命全權公使	免兼官・九州出張

一八七四年二月二三日	東伏見嘉彰親王	陸軍少尉	免本官・征討総督被仰付
一八七四年二月二三日	山県有朋	陸軍中将	征討参軍被仰付*
右同	伊東祐磨	海軍少将	征討参軍被仰付*
一八七四年二月	東伏見嘉彰親王	征討総督	三月一日進発
一八七四年三月	西郷従道	陸軍大輔	台湾生蕃処置取調御委任
一八七四年三月	東伏見嘉彰親王	征討総督	征討総督被免・賊徒処罰御委任
一八七四年三月	山県有朋	陸軍中将	征討参軍被免
右同	伊東祐磨	海軍少将	征討参軍被免
一八七四年三月	東伏見嘉彰親王		佐賀県出張兵士・軍艦引揚指揮
一八七四年三月三〇日	西郷従道	陸軍大輔	台湾蕃地事務都督被仰付
一八七四年四月	赤松則良	海軍大丞	任海軍少将兼海軍大丞
一八七四年四月四日	西郷従道	陸軍少将兼陸軍大輔	任陸軍中将兼陸軍大輔・台湾蕃地事務都督被仰付
一八七四年四月五日	谷干城	陸軍少将	台湾蕃地事務参軍被仰付
右同	赤松則良	海軍少将	台湾蕃地事務参軍被仰付
右同	津田出	陸軍大輔	陸軍卿代理被仰付
右同	西郷従道	台湾蕃地事務都督	陸海軍務等全権委任*
右同	谷干城・赤松則良	台湾蕃地事務参軍	参軍ヲ命ス*

これらは、すべて佐賀の役と征台の役に際して発令された派遣軍司令官とその高級幕僚人事及びそれに連動する陸軍省、

海軍省の中央人事である。先にあげた奏任官人事もそれに付随するものにすぎない。これら内戦・海外派兵時の高級司令部人事やそれに対する任務および権限付与が、省卿の上申によらず、もっぱら太政官正院の専決によつてなされていたことは、戦時・出兵時の最高軍令権の所在が陸軍省・海軍省ではなくて、太政官正院にあったことを如実に物語るものである。右表で*印を付したのは、発令にあたって天皇の親署と御璽押印さらに太政大臣の副署のある勅書が与えられた例である。これは天皇の軍令権の発動といえるが、その場合でも正院決裁のあと太政大臣の奉勅伝宣の形式とつており、このような状態ではそもそも統帥権の独立などありえない。

この時期の勅任官の人事発令は省卿上申タイプと正院専決タイプの双方にまたがっており、内戦や海外への派兵時の高級司令部人事が後者に属することは今見たとおりだが、これ以外にも次のような人事が正院の専決によつて行われていた。

【第二期における正院専決の勅任武官人事（つづき）】

決裁年月日	受命者	同官職	受命内容
一八七三年五月八日	西郷隆盛	参議	任陸軍大将兼参議
一八七三年月日欠	山県有朋	陸軍中将	任陸軍卿
一八七三年六月二七日	西郷従道	陸軍少将兼陸軍少輔	任陸軍大輔
一八七三年一〇月	西郷隆盛	陸軍大将兼参議	依願免兼官・近衛都督被免
一八七三年十一月二四日	山田顕義	陸軍少将	兼任二等特命全権公使
一八七四年一月	榎本武揚	开拓使中判官	任海軍中将
一八七四年一月	榎本武揚	海軍中将	兼任一等全権公使
一八七四年二月七日	山県有朋	陸軍中将兼陸軍卿	依願免兼官・近衛都督被仰付

一八七四年四月	川村純義	海軍少輔	任海軍大輔
一八七四年六月二〇日	黒田清隆	開拓次官	任陸軍中将兼開拓次官・北海道屯田憲兵事務総理被仰付
一八七四年七月	山県有朋	陸軍中将	任陸軍卿
一八七四年七月七日	津田出	陸軍少将兼陸軍大輔	免兼官・兼任陸軍會計監督長
一八七四年五月一三日	川村純義	海軍大輔	辞表却下
一八七四年八月一日	山県有朋	陸軍中将兼陸軍卿	兼任参議兼陸軍卿
右同	黒田清隆	陸軍中将兼開拓次官	兼任参議兼開拓長官
一八七四年八月三日	川村純義	海軍少輔	任海軍中将兼海軍大輔
一八七四年八月一二日	三浦梧楼	陸軍少将	任陸軍省第三局長並造兵司御用兼勤
一八七四年九月七日	東伏見嘉彰親王		任陸軍少将
一八七四年一〇月四日	津田出	陸軍少将	陸軍省第一局長被免
一八七四年一〇月一九日	川村純義	海軍大輔	九州長崎出張
一八七四年一月一四日	大山巖		任陸軍少将兼陸軍少輔・陸軍省第一局長
一八七四年一月一五日	黒田清隆	陸軍中将兼参議開拓長官	辞表(参議)却下
一八七四年一月一九日	井田讓	陸軍少将	陸軍省第一局長被免
一八七四年一月二九日	山県有朋	陸軍中将	演習師団指揮長官被仰付
一八七五年五月八日	山県有朋	陸軍中将兼陸軍卿	辞表(陸軍卿)却下
一八七五年五月二〇日	西郷従道	陸軍中将兼陸軍大輔	免兼官・米國博覧會事務副總裁被仰付

一八七五年五月八日	山県有朋	参議	辞表（参議）却下
一八七五年一二月五日	黒田清隆	陸軍中将兼参議	特命全權弁理大臣として朝鮮国差遣
一八七六年三月七日	中牟田倉之助	海軍少将	朝鮮国から帰朝命令
一八七六年三月二九日	山県有朋	陸軍卿	免参謀局長
右同	鳥尾小弥太	陸軍中将兼陸軍大輔	免兼任・参謀局長被仰付
一八七六年五月一二日	華頂博経親王		任海軍少将
一八七六年一〇月二九日	大山巖	陸軍少将兼陸軍少輔	熊本鎮台司令長官兼務
右同	三浦梧楼	陸軍少将	山口県出張
一八七七年三月一六日	東伏見嘉彰親王	陸軍少将	東京鎮台司令長官兼務被仰付
右同	曾我祐準	陸軍少将	神戸差遣
一八七七年三月一九日	曾我祐準	陸軍少将	免兼勤東京鎮台司令長官

以上のリストから、正院の天下り人事は次のように類別できよう。

- (1) 勅任武官の勅任文官任免。とくに参議、省卿、公使への任命、免官（太政官政府の最高級人事）。
- (2) 勅任文官の将官任免。とくに陸軍大将、陸軍中将、海軍中将への任官（陸海軍の最高級人事）。
- (3) 皇族の将官任命、命課。
- (4) 陸軍省、海軍省の卿・大輔の任免とそれに付随する省内高級人事（参謀局長、第一局長、第三局長、会計監督長）。ただし、この高級人事にはたぶんに政治的な人事の色彩が強い。
- (5) 近衛都督の命免。

(6) 内戦・海外派兵時の命課や任務付与。

(7) 卿・大輔など最高首脳への臨時の職務命課

すなわち、太政官正院は平時には陸軍省と海軍省のトップ人事を掌握し、かつ戦時・派兵時の高級司令部の人事権をしっかりと掌握していたのである。いっぽう、それ以外の勅奏任官の任免・職課命免については、法令の規定にもとづき省卿の上申によるものが定着化しつつあったといえよう。

なお、右のリストでは西南戦争中の人事発令が三例しかないが、これは「諸官進退」に含まれるのが東京の留守太政官が取り扱ったもののみに限られるからである。既述のごとく、当時天皇と三条太政大臣は京都に滞在しており、また政府軍の後方根拠地は大坂に置かれていた。陸海軍両省のトップである山県陸軍卿と川村海軍大輔はいずれも前線指揮官として従軍中であり、陸軍大輔の西郷陸軍中將は陸軍卿代理として京都で行在所陸軍事務を統括していた。東京にいたのは留守をあずかる井田陸軍卿代理と中牟田海軍卿代理のみであった。戦時中の軍人事はその多くが京都において発令されたので、必然的に「諸官進退」の文書量も少なくなった。それらは「諸官進退」ではなく、「行在所公文録」に含まれている。また、有栖川宮征討大総督に前線での人事権が委任されていたことも「諸官進退」中の任免書類が少なくなった一因である。征討大総督が行った人事の中には陸軍大佐高島鞆之助の「任陸軍少将」のような勅任人事も含まれていた。

残るは、第二期における省卿上申の将官人事（任免・職課命免）だが、「諸官進退」には全部で六七例の書類残されている。スペースの関係で、それら全部を掲示することはやめておくが、受命ポストによって分類すれば次のようになる。

【第二期における省卿上申タイプの勅任官人事】（ ）内は件数

○任免

陸軍省：陸軍少輔（2）、陸軍少将（3）、兵学頭（1）、軍医総監（1）

海軍省：海軍少輔（1）、海軍少将（1）、兵学頭（1）

辞表却下（陸軍少将2）

○職課命免

陸軍省：第一局長（3）、第四局長（1）、第六局長（1）、参謀局御用（3）、鎮台司令長官（12）、士官学校長（1）

戸山学校長（1）、検閲使（7）、野営演習・歩兵演習指揮長官（5）、陸軍始陸軍総指揮（2）、天長節諸兵指

揮長官（2）、士官学校生徒召募御用掛（1）、全権大使随員（1）、新撰旅団司令長官（1）

海軍省：海軍省副官（2）、医務局長（1）、海軍裁判所長（1）、中艦隊指揮官（1）、東部（西部）指揮官（3）、鎮

守府司令長官（1）、巡幸供奉軍艦指揮官（2）

○その他

国内出張（4）

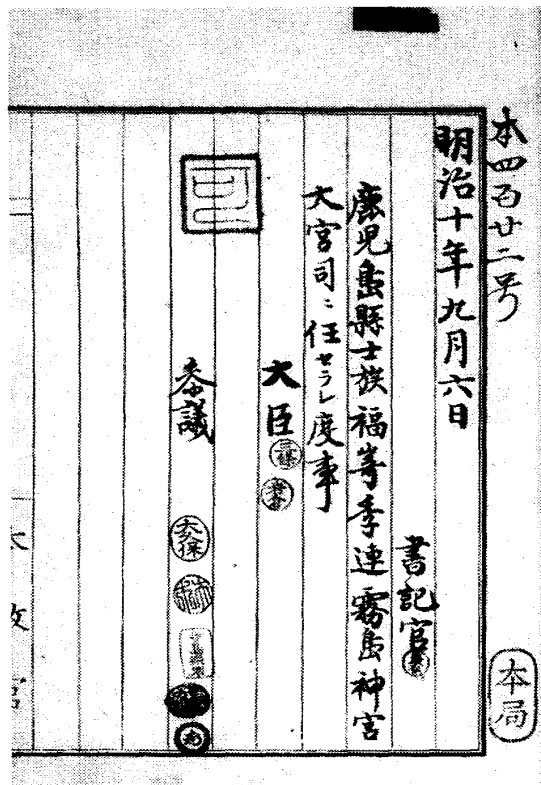
以上から、陸軍、海軍部内の将官ポストについては、法令の定めにしたがい、任免だけでなく、（少なくとも平時の）職課命免も省卿の上申を受けて太政官正院が議決し、発令されるようになったと理解してよいだろう。少将への進級、陸海軍省の少輔や局長、鎮台司令長官、艦隊指揮官、鎮守府長官、観兵式や野営演習などの臨時的な部隊指揮官、検閲使、士官学校長、戸山学校長などがそれにあたる。少なくとも平時においては、省卿や大輔などのトップ人事を除く、軍内の将官人事は省卿の上申を経て正院で決定されるようになったのである。

第四章 第三期の決裁文書式

第一節 決裁文書式

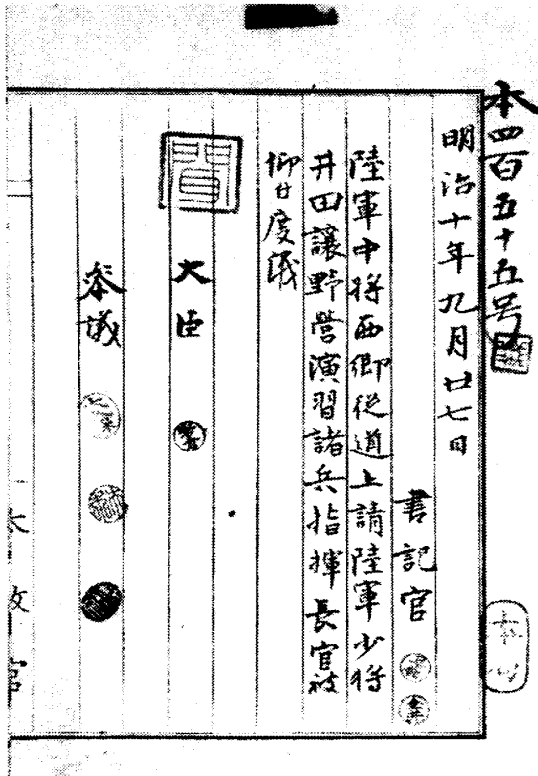
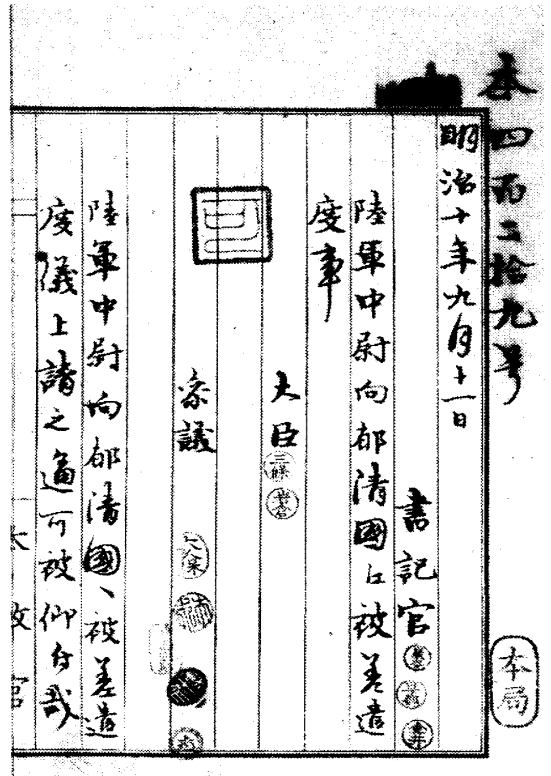
一八七七年九月初めに太政官の決裁文書の様式はもう一度大きく変化する。この時期には、大臣・参議が押印した閣議書に、さらに天皇が裁可印を加判して、決裁が行われるようになった。すなわち閣議書が天皇の裁可書を兼ねるようになったのである。あるいは、天皇が内閣員（大臣・参議）とともに、閣議の議決に加わるようになったと言うべきかもしれない。「諸官進退」からその実例をいくつか紹介する。

写真10は、新形式の最も早い例の一つである。明治一〇年九月六日決裁の、鹿児島県士族福崎季連霧島神宮に任



じる人事の決裁文書であり、様式としては第二期の大臣・参議押印閣議書が裁可書を兼ねるように変化したものと考えられる。相違点は、冒頭の日付と書記官の押印欄のあとに「何々セラレ度事」と結ばれる事書き（案件）が記され、そのうしろ、紙の中央部に、大臣、参議の検印と天皇の裁可印（可字印）を捺印する区画が設けられているところである。西南戦争中の天皇裁可閣議書では、裁可印は閣議書の欄外に押されていたのだが、第三期様式では天皇の裁可印が文書の中央上段に来るように書式が定められたのである。

写真11はこの様式による武官人事の初例であり、一八七七年九



り天皇が万機を親裁する体制が出現したのだと言えよう。

月一日付の陸軍中尉向郁を清国へ差遣するというものである。⁽⁹⁷⁾

写真10の例とは異なり、陸軍卿代理の上申書が別紙として添付されている(写真11では省略)。そのため、天皇の裁可印の左側から罫紙の次丁にかけて書記官による伺文と指令案が記されている。この例は第二期までのAタイプにあたるものである。このような下級将校の海外派遣命令までが、天皇の決裁を仰いでいるのだから、まさに「万機親裁」と言わねばなるまい。また、案件によつては可字印ではなく、聞字印が使われているものもある。写真12は、一八七七年九月二七日付陸軍少将井田讓に野營演習諸兵指揮長官を命ずる件である。⁽⁹⁸⁾将官への臨時の職課命免であるので、聞印が用いられたものと推測される。なお、写真12では省略したが、この人事も陸軍卿代理の上申によつて(省卿上申タイプ)。

以上の文書例からわかるように、第三期になると、太政官内閣の人事決裁文書のほぼすべてに天皇の裁可印(可印または聞印)が押されるようになった(人事決裁書類だけでなく、他の内閣文書も同様)。その点で、第一期、第二期とは決定的にちがうのである。第二期の末期に現れた天皇の文書決裁が恒常化し、文字通

この明治天皇の万機親裁は、すでに西南戦争中に京都在行在所で部

分的に行われていたものを、天皇が東京に帰ってからも維持し、継続させ、より整備したものと考えられる。京都行在所ではまだ大臣・参議の閣議書の欄外に天皇が裁印を捺すだけだったが、「万機親裁」のたてまえによりふさわしく、天皇が内閣の議決後に国家意思の最終確定者として裁可を下したことが一目瞭然な書式、すなわち閣議書が裁可書を兼ねる書式に進化したのである。維新後一〇年を経て、ついに明治初年以來のたてまえである「天皇の万機親裁」に応じた文書決裁様式が誕生するにいたった。近代天皇制の歴史において画期的な意味をもつ出来事と言わねばなるまい。

この新たな様式を法的に規定し、制度化したのは、一八七七年九月七日付で大臣・参議が連署上奏し、天皇の裁可を受けた「内閣参朝公文奏上程式」⁽⁹⁹⁾である。その一部を引用する。

一 毎朝第十時暑中ハ 内閣ニ 臨御大臣参議ハ 臨御ノ前参朝
第九時

一 内閣枢機ノ事務ニ係ル会議ヲ行フハ必ス 臨御ノ時ニ於テス

一 内閣ノ公文分テ二類トス

其一 親裁ヲ仰ク者

其二 奏事旨ヲ取ル者

一 凡ソ重大ノ事歟 親裁ヲ仰ク者ハ其裁可スルノ可印ヲ親鈐シ付下ス其可セサルハ 旨ヲ以テ大臣参議ニ下ス

一 凡ソ奏事 旨ヲ取ル者ハ其奏ニ依ルノ聞印ヲ 親鈐シ付下ス其奏ニ依ラサルハ 旨ヲ以テ大臣参議ニ下ス

一 凡ソ事変災異消息ノ類 御覽ニ供フルニ止マル者ハ 覽終テ覽印ヲ鈐ス

(中略)

一 凡ソ公文ノ裁若クハ聞ヲ請フ者ハ大臣参議案ヲ奉ケテ上進シ其大意ヲ奏陳ス其急速ヲ要スル者ハ併セテ其事由ヲ奏ス

一文書ノ繁簡ト事歟ノ緩急ニ從ヒ中ニ留メ 覽ヲ經次日若クハ後次日内閣ニ於テ 親ク大臣參議ニ付下ス其ノ中ニ留メテ久ク下サ、ルアレハ大臣參議便奏シテ 旨ヲ乞フ (略)

これは天皇の内閣臨御および天皇決裁文書の様式と決裁手続きを定めた内規である。天皇は毎日午前一〇時に内閣に臨御し、その臨席のもと重要案件を決定するとされ、さらに天皇が決裁すべき内閣の公文書を二種類にわけて、重大事は「可印ヲ親鈐」し、より軽事である「奏事旨ヲ取ル者」は、「聞印ヲ親鈐」して内閣に下付し、さらにただたんに御覽に供するのみで裁可を要しない案件は、「覽印」を捺して返却すると定められている。軽重いずれにしろ天皇の裁可・承認を仰ぐ公文書は、大臣・参議が上進して、説明を行い、天皇は次の日またはその次の日に裁可書類を内閣で大臣・参議に下げわたすのである。内閣の公文書の重要なものほぼすべてに天皇の裁可印が必要であるとの原則が、ここではじめて定立され、「万機を親裁する天皇」が出現することになった。注目すべきは、天皇の氣に入らぬ場合には、可印、聞印を押さずに、そのまま大臣・参議に案件を差し戻したり、決裁を下さず保留することもありうるとされている点であろう。

これからわかるように、この内規により、「(正院は) 天皇臨御シテ万機ヲ総判シ大臣納言之ヲ輔弼シ参議之二参与シテ庶政ヲ奨督スル所ナリ」(明治四年八月「太政官職制正院事務章程」)、「正院ハ天皇陛下臨御シテ万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」(明治六年五月「太政官職制太政官正院事務章程」)、「正院ハ天皇陛下万機ヲ総裁シ太政大臣之ヲ輔弼シ左右大臣参議之二議判参与シテ庶政ヲ統理スル所ナリ」(明治八年四月「正院職制事務章程」)と、法文には常に規定されていたけれども、実際には行われていなかったタテマエ、すなわち「内閣(正院)は天皇臨御して万機を親裁する所なり」という政治理念が、明治維新後十年余にしてようやく実現のはこびとなったのである。何度も繰り返すが、このことは逆に、それまでは「天皇の万機親裁」はタテマエだけで、現実には行われていなかった

ことを、裏書きするものと言えよう。

さて、この「内閣参朝公文奏上程式」により「日々内閣に親臨して万機を親裁する天皇」が出現したとするならば、この時点で太政官内閣の性格がそれまでとは大きく質的に変化したとしなければならぬだろう。これをもって近代天皇制の「輔弼親裁構造」の原型が成立したと解釈するのが、私の立場である。⁽¹⁰⁾しかしながら、法令上は太政官制の改定はなされず、表面的には内閣の組織や権限に大きな変更は生じていない。そのためあって、一八七七年に太政官制に本質的な変化が生じたと考える論者はいままでほとんどいなかった。これはやむをえないことである。なぜなら、ここで変化したのは、太政官内閣の権限や組織そのものではなくて、天皇と内閣（大臣・参議）との関係であり、もつと言えば、太政大臣の天皇輔弼の具体的形態だからである。それまでは天皇の裁可行為は主に大臣の口頭による奏聞を承認する形態をとっていた。そのため、天皇と太政大臣とは一体・不可分ともいうべき関係にあった。あるいは太政大臣は関白的存在であった。ところが天皇自らが連日内閣に親臨し、太政大臣とは別個に、独立して閣議書に押判するとなれば、両者の間に分節化が生じ、国家意思の最終的な確定主体としての天皇が太政大臣から分離し、意思決定プロセスの最終項となって自立することになる。しかしながらこの変化は、あくまでも天皇と内閣の関係の変化、太政大臣の天皇輔弼の具体的形態の変化にすぎないから、すでにタテマエとしては「天皇の内閣親臨・万機親裁」を法文に明記している太政官制そのものの改定を要しない。一般の人民の目にはふれない内規で事足りるのである。そのこともあって、右の「内閣参朝公文奏上程式」の存在そのものについては以前から知られていたにもかかわらず、それが何を意味するものであったのか、従来の太政官制の研究史ではほとんど議論されることがなかった。⁽¹⁰⁾

もちろん、今までも西南戦争後に天皇と内閣の関係が大きく変化したと論じる研究は少なからず存在している。変化が生じたこと自体はよく認識されていると言えるかもしれない。しかし、それらの研究が直接に考察の対象としてきたのは、

もっぱら侍補の「天皇親政運動」であつて、天皇の裁可行為や太政大臣の輔弼形態そのものではなかつた。よつて、この時点で「天皇の万機親裁」が本格的に開始されたとの認識は明確でなく、それと「天皇親政運動」とが結びつけられることもなかつた。「天皇親政運動」については優れた研究が多く出されており、本稿が新たに付け加えることなど何もない。しかし、「天皇親政運動」が右のような天皇と内閣の関係変容、太政大臣の輔弼形態の変化を前提にして、はじめて発生しえたものだという点だけはここで注意を喚起しておきたい。なぜなら、「天皇の内閣親臨・万機親裁」がたんなるタテマエに終わらずに、「日々内閣文書を決裁する天皇」として現実に機能していなければ、そもそも「天皇親政」などが政治課題として浮上することなどありえないからである。なぜ、侍補の「天皇親政運動」が西南戦争後から一八七九年秋にかけてという、特定の時期に巻きおこつたのか、そのことをよく考えてみる必要がある。

「天皇親政運動」の推進主体となつた侍補の設置そのものが、「内閣参朝公文奏上程式」の制定と密接な関係にあり、両者は同じひとつの動きの異なつた側面と解される。侍補の設置が、西南戦争中の天皇の京都滞在時から大久保利通や伊藤博文によつて計画されていたことはよく知られているが、侍補設置と相前後して太政官の仮皇居（赤坂御所）移転と仮内閣を天皇の御座所に設けることが決定された。⁽¹⁰²⁾ 天皇の常時内閣親臨を実現するための物理的な措置といえよう。そして、天皇に内閣の宮中移転を求めたのが、東京還幸直後に伊藤がおこなつた奏議であつた。その奏議で伊藤は明治天皇に勤儉節約と毎日の内閣臨御、さらに献替の批裁（＝文書決裁）を求め、太政官を宮中に移すことを提議したのである。⁽¹⁰³⁾

「内閣参朝公文奏上程式」は、この内閣の宮中移転を受けて、「天皇の万機親裁」の実をあげるためにはどうすればよいかとの天皇の諮問に答えた内閣の答申であり、大臣・参議から奏上されたものである。そのことは「内閣参朝公文奏上程式」の奏請文に「明治十年八月十五日太政官ヲ宮中に移サレ日々ニ臨御万機ヲ総攬シ親裁ノ実ヲ挙ケ且ツ文書ヲ批閲シ国事民情ヲ訪察シ以テ中興ノ治ヲ拡張シ玉ハントノ聖旨ヲ奉シ」⁽¹⁰⁴⁾とあることから明らかである。京都にあつて三条、大

久保とともに西南戦争の最高戦争指導に従事し、天皇が戦争指導の政務を日々親裁し、内閣文書に決裁を下す姿を身近に見ていたにちがいない伊藤（や大久保）が、その体制を東京に帰ってからでも維持したい、いや維持しなければならぬと考えるのは、ごく自然の流れだったと思われる。

さらに、「内閣に日々親臨し、万機を親裁する天皇」が現実機能するとなれば、その側近にあつて常時天皇を補佐して、正しく導く者（「常侍規諫闕ヲ補益スルヲ掌ルノ官」すなわち侍補）が不可欠であると認識されるのも、これまた当然のことである。そして、ひとたび天皇が実際に「万機」を親裁しはじめれば、天皇はたんなる神聖な捺印機関であつてはならず、内閣の政治にその個人的意思が正確に反映されて然るべきだとする考え方や、倫理的主体でもある天皇が万機を親裁するのであれば、内閣の政治も天皇の君徳を傷つけるものであつてはならない、閣臣もそれにふさわしい徳をそなえた立派な人物を選ぶべきだとする考え方、そして少しでも内閣の政治が天皇の名にふさわしい理想政治に近づくよう、侍補たる者はたえず政府を監視しなければならぬとする考え方、すなわち「天皇親政運動」を支える観念と心性が生じてくるのは、これまた防ぎようがないと言つてよい。

『明治天皇紀』によれば、七月末に京都から東京に戻つた明治天皇は、毎日三条、岩倉の両大臣に謁を賜い、親しく談話したとされている。また、太政官役所が仮皇居に移転後の八月二十八日には、毎日午前九時に御座所の仮内閣に出御し、大臣・参議・諸省長官を召して万機を総攬することが定められた¹⁰⁵。天皇の内閣日々臨御は九月一日からはじまるが、「官符原案」「諸官進退」にみられる天皇の親裁文書の決裁日付は、すべて九月二日以降である。この日から天皇は内閣に臨御し、文書決裁をはじめたのである。ただし九月一二日から一〇月二日までは持病の脚気のため、内閣臨御は中止されている¹⁰⁶。天皇の内閣日々臨御が決定された翌日（八月二十九日）に、宮内省の組織が変更され、侍補、侍講、侍従、侍医の四局が置かれた。一等侍補に徳大寺実則（宮内卿）、吉井友実（前宮内少輔、元老院議官）、土方久元（内閣大書記官）、二等侍補には

高崎正風、元田永孚、三等侍補に米田虎雄、鍋島直彬、山口正定が任命された。

興味深いのは、岩倉右大臣の奏請をいれて、一〇月一日から明治天皇がその進講を定期的に聞くようになったことである。岩倉は明治維新前よりの詔勅及び布達書の概要を摘録し、それを当番侍補に読ませて、その詳細について天皇にレクチュアしたのであった。⁽¹⁰⁷⁾『明治天皇紀』は、詔勅・布達はもとより天皇の聖旨に基づくものとはいえ、年を経るにつれて天皇の記憶もうすれたので、あらためてその源流にもどって解説したのだとしているが、考えればそれも奇妙な話である。ほんとうに維新以来の詔勅・布達類が天皇の「批裁」を受けて発令されたのであれば、いくら天皇が若年の時のことであつたとはいえ、あらためて岩倉から講義を受けることもないであろう。岩倉の進講は、明治天皇がそれまでは文書の「批裁」などしていなかったこと、この時から本格的に文書親裁を開始したことを示す傍証となろう。岩倉の進講は、一〇月二二、二二、二九日、十一月一九、二二、二八日、十二月四、一九、二〇日と続き、政務の余暇におこなわれたという。

ところで、東京還幸後の天皇決裁文書の書式を定めたのは、じつは「内閣参朝公文奏上程式」が最初ではなかった。『明治天皇紀』ではふれられていないが、その少し前に「願伺奏上書式」なるものが閣議決定されていたのである。「官符原案」には明治十年八月日欠の閣議書の写本が含まれているが、「自今日々太政官庁江 臨御被為在候二付テハ院省府県等願伺書類別紙ノ体裁ヲ以テ上奏仕可然哉」とあるように、これは天皇が内閣親臨、万機親裁を始めるにあたって、各省庁から内閣に提出する上申書・上奏書の書式を定めたものである。院省使府県からの願伺を一般のものと人事案件の二種類にわけ、前者に対しては(1)のような様式の奏上書を、後者に対しては(2)を用いると定めている。

(1) 一般的な願伺の奏上書・伺書

用紙鳥ノ子罫紙〔欄外に朱書〕

明治 年 月 日

某省伺某之事

〔裁〕 月 日 〔朱書〕 大臣○○○

御覽ヲ経ルノミノモノハ 参議○○○○○○○

覽ノ字ノ御印ヲ鈴ス ○

〔朱書〕 輔 ○○○○

書記官○○○○

別紙 議案ノ形 用紙美濃紙〔欄外朱書〕

明治 年 月 日

何局

何館

何寮

別紙云々

(2) 人事案件の奏上書

用紙烏ノ子罫紙〔欄外に朱書〕

明治 年 月 日

某官某人名昇任叙之事

某県人名新任之事

〔裁〕 月 日 〔朱書〕

大臣○○

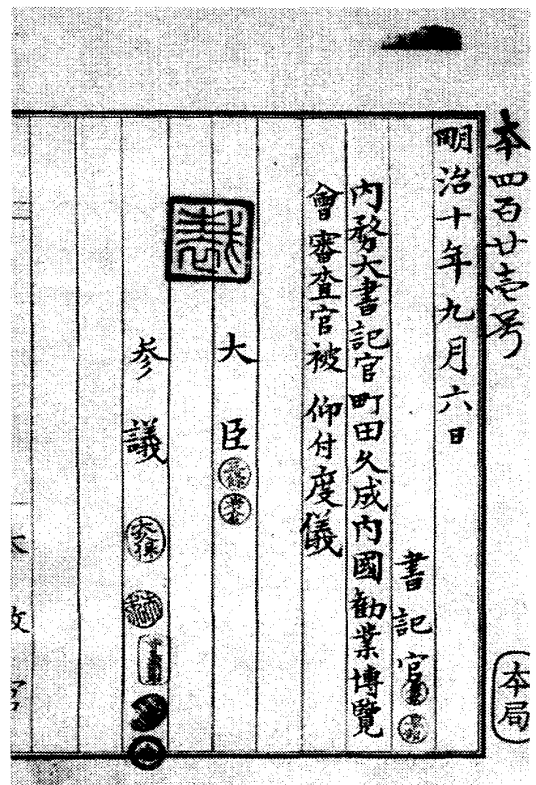
参議○○○○○○○○

某人名

右之者品行才幹云々被任某官度事⁽¹⁰⁸⁾

この「願伺奏上書式」は九月一日に太政大臣以下の決裁を受けており、九月三日から上記の奏上書式及議案書式にしたがつて文書を提出する旨の通達が出されたこともたしかなのだが、しかし実際に行われたのは右の規定を少し修正した様式であった。(1)の書式では、大臣・参議のみが押印し、輔の押印はなされなかつた。また書記官の捺印の場所もちがっている。さらに(1)(2)とも、実際に使用された天皇の裁可印は、この「願伺奏上書式」に定める裁字印ではなくて、写真10、11で確認できるように、可字印のほうであった。第三期に裁字印が天皇の裁可に使用された例はごく僅かにとどまる。「官符原

写真13 第三期の裁字印使用例



ている裁字印は、断刑伺や京都行在所で用いられていた裁字印と同じものである。字形からそう判断できる。

なぜ、裁字印ではなくて、可字印が使用されるようになったのか、理由はよくわからない。しかし、「官符原案」に含まれる「内閣参朝公文奏上程式」の原議書を調べてみると、もともとは「親裁ヲ仰ク者ハ其裁下スルノ裁印ヲ親鈐シ」とあったのを、「裁印」の「裁」の字に抹消貼紙をほどこし、「可」に修正されていることがわかる。⁽¹⁰⁾「願伺奏上書式」(九月一日付)の時点では裁字印が天皇の裁可印として用いられる予定だったのが、「内閣参朝公文奏上程式」(九月七日付)において可字印使用のことに変更されたのである。よって、天皇の裁可印を裁字印から可字印に変更した法的根拠は、「内閣参朝公文奏上程式」の制定そのものであると言えよう。

第二節 帷幄上奏書の登場

さて、第三期における武官人事の最大の特徴は、帷幄上奏による将校の職課命免がはじまったことである。「諸官進退

案」では、先に紹介した「内閣参朝公文奏上程式」の内閣奏請を

裁可した際に、裁字印が用いられているだけであり、「諸官進退」

でも数例にとどまる。その初例は明治一〇年九月六日付「内務大

書記官町田久成内閣勸業博覧會審査官被仰付度儀」である(写真

13)。しかし、次の明治一〇年九月六日付「鹿児島県士族福崎秀連

霧島神宮大宮司二任セラレ度事」(写真10)では裁字印ではなく、

可字印が使われている。これ以降は、一、二の例外を除き、もつ

ぱら可字印が使用される。上の町田久成の案件の決裁に用いられ

にみられるその初例は一八七八年二月二六日の日付をもつ左記の文書であった。もともと、「諸官進退」にあるのは帷幄上奏書の原本ではなく、その写本にすぎない。原本は、陸軍省へ下付されたようで、内閣文書を中心とする国立公文書館には所蔵されていない。

明治十一年十二月廿六日

将校職務命課件

可

陸軍卿西郷従道^印

参謀本部長山県有朋^印

右之通奉 仰允裁候也

陸軍少将野津道貫

右陸軍始諸兵隊指揮長官被仰付度

此件参謀本部伺^印

右引用からわかるように、帷幄上奏書は陸軍卿と参謀本部長の連署による上奏であり、参謀本部長から天皇に提出され、「此件参謀本部伺」、その裁可を受けた後に太政官^{II}内閣に下付された。これを受け取った内閣では人事発令の手続きをとり、野津少将に「陸軍始諸兵隊指揮長官被仰付」の辞令を陸軍卿を通じて伝達したのである。参謀本部条例と同時に制定さ

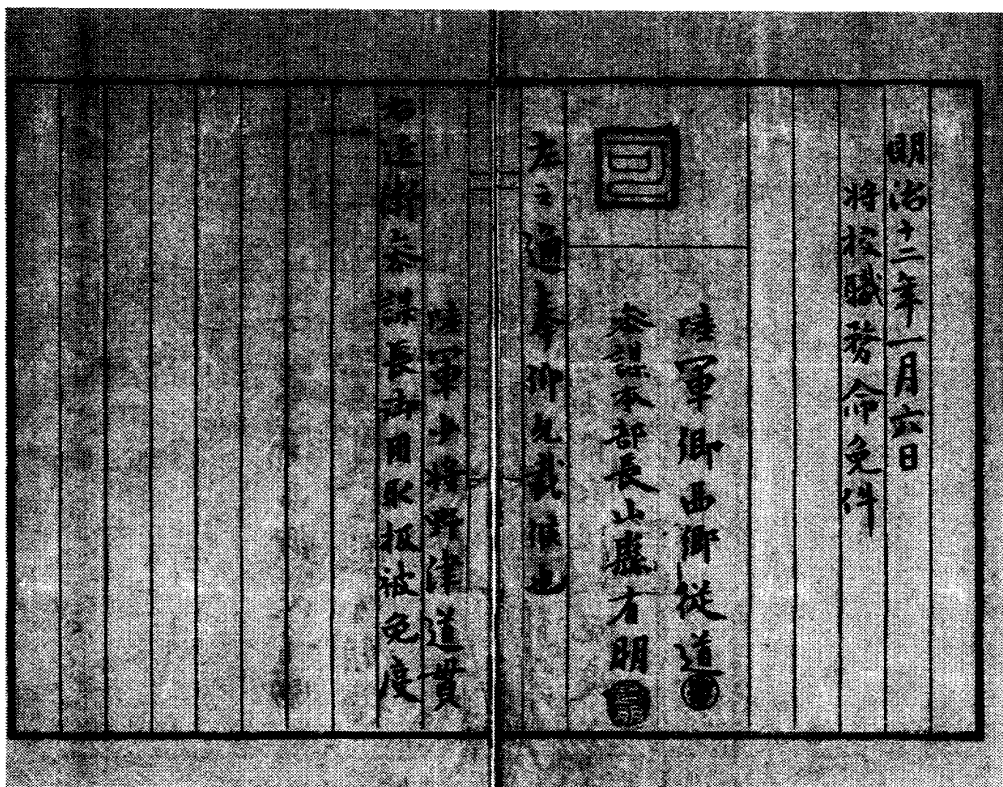
れた内規「本省ト本部ト権限ノ大略」の第二項に定める「将校ノ職務ヲ命シ或ハ之ヲ免スル等ノ事ニ於テハ陸軍卿本部長ニ移シテ上裁ヲ乞ハシム」⁽¹¹²⁾の意味する具体的な手続きとはこのようなものであった。

それまでは、陸軍始諸兵隊指揮長官の任命は、陸軍卿が太政大臣に上申し、内閣（大臣・参議）の回議を経て天皇に上奏され、その裁可を受けたあと、内閣に下付され、発令をみていた。裁可を仰ぐ上奏権の保持者は内閣（大臣・参議）であったが、これ以降は帷幄機関すなわち参謀本部長と陸軍卿に移行したのである。将官に職務を課す権限は内閣の手を離れ、天皇とその帷幄によつて内閣とは独立して決定されることになった。内閣の職務はただたんにそれを執行する（辞令の発行）だけになったのである。これが将校の人事面からみた統帥権独立のはじまりであり、天皇が統帥権を親裁するとは、まさにこのようなことを意味したのである。

一八七七年九月初めにはじめて登場した「内閣に親臨し、万機を親裁する」天皇は、その一年数ヶ月後には、太政大臣・内閣の輔弼を受けずに、もっぱら参謀本部長と陸軍卿の輔翼によつて陸軍を親率する大元帥に進化したのである。第三期には、天皇と太政大臣・内閣の関係が二度大きく変化する。一度目は一八七七年九月からはじまった「天皇の万機親裁」により、太政大臣との一体・不可分性が清算され、太政大臣の輔弼を受けつつも、国家意思確定の最終項として自らを自立させた。二度目は一八七八年末から帷幄上奏事項を親裁しはじめることで、太政大臣の輔弼によらずに、内閣とは独立して統帥権を行使しはじめたのである。

「諸官進退」に収められた帷幄上奏書の原本の初例は、翌一八七九年一月六日付の野津道貫陸軍少将の近衛参謀長を免ずる件である（写真14⁽¹¹³⁾）。この帷幄上奏人事の内閣側での処理を示す文書が、写真15の大臣決裁書である。一八七九年一月一日に帷幄上奏案件の執行手続きが決定されたが（「参謀本部長陸軍卿ヨリ直ニ上奏御裁可ノ後奉行手続」⁽¹⁴⁾）、それによれば、帷幄上奏案件は天皇の裁可後、太政大臣へ下付され、太政大臣が検印をおこなったあと内閣書記官に下して、執行手続きを

写真14 第三期の帷幄上奏書（原本）

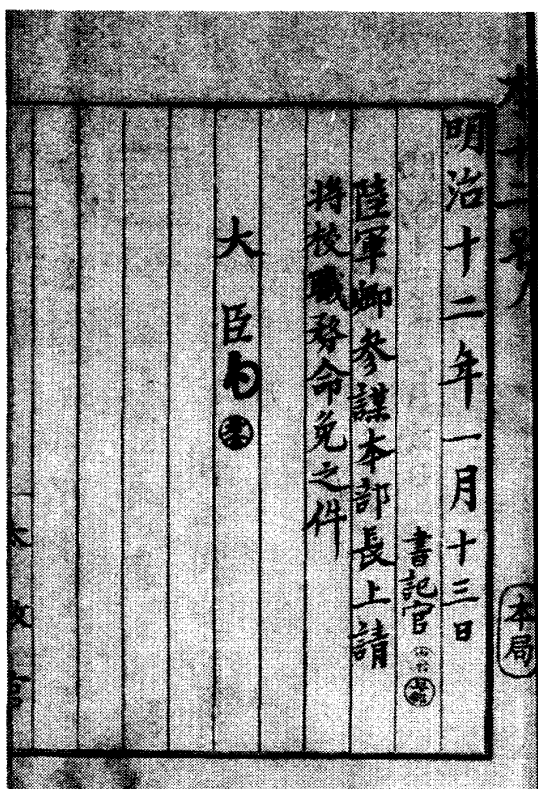


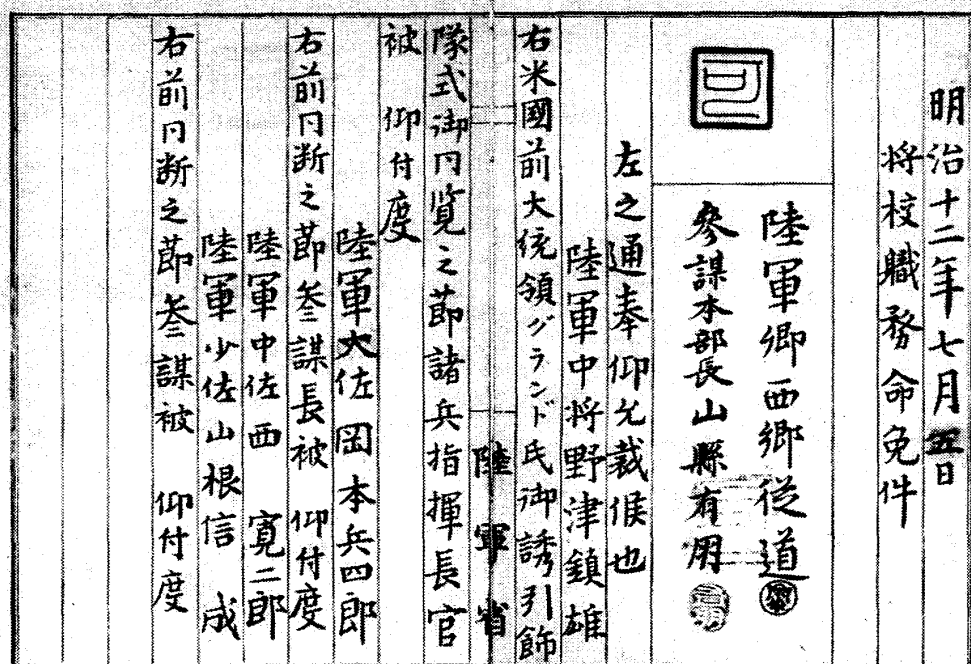
とり、執行後内閣書記官から参謀本部へ通牒することになっていない。⁽¹⁵⁾ また、この「奉行手続」に定めるところでは、内閣に下付された裁可原本（帷幄上奏書原本）は参謀本部へは返却されずに、内閣の記録文書庫に収納することになっていた。「諸官進退」に残され、現在も実際に手にとってみることで

できる帷幄上奏書は、そのような手続を経て残されたものである。

ただし、内閣に下付されるのは、将官の職課命免にかかわる人事だけであり、奏任官すなわち佐尉官の場合は内閣に下付されずに、そのまま陸軍省ないし参謀本部に返却され、陸軍省から発令された。これは第三章第四節で言及した「陸軍省職制事務章程」（一八七五年二月二五日）に定める区分、すなわち将官の職課

写真15 帷幄上奏事項の大臣決裁書



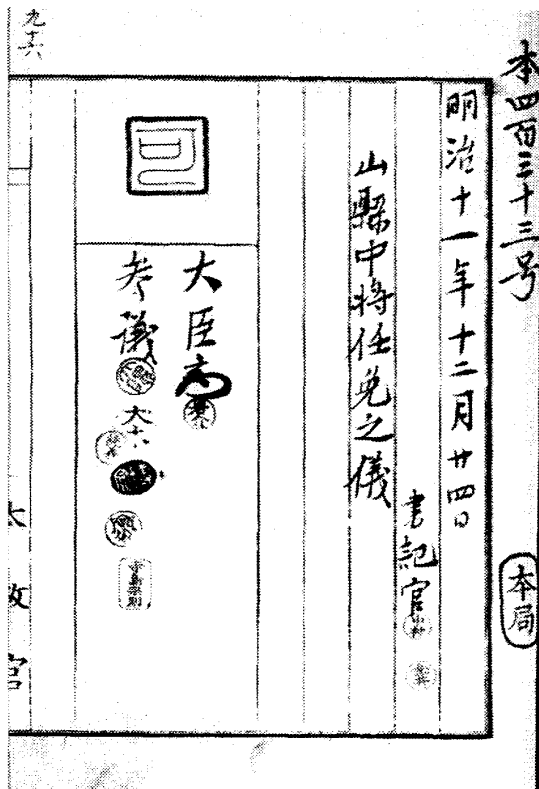


命免は卿上申人事、佐尉官のそれは卿専決人事なる区分が、統帥権の独立後も人事発令（＝辞令交付）についてはそのまま踏襲されたことに由来するのだと思われる。それゆえに、「諸官進退」には、上のような例外を除いて、佐尉官の職課命免の帷幄上奏書は一例も含まれていない。「諸官進退」の人事決裁書類だけでは、佐尉官の職課命免の実状をうかがい知ることができないのである⁽¹¹⁶⁾。

しかし、将官だけでなく、佐尉官についても帷幄上奏書によって職課命免が行われていたことは、一八七九年七月五日付の、野津鎮雄陸軍中将に米國大統領グラント氏御誘引飾隊式御同覽之節の諸兵指揮長官を命じるよう求めた帷幄上奏書に、野津の件とならんで岡本兵四郎陸軍大佐の同参謀長、西寛二郎陸軍中佐と山根信成陸軍少佐の同参謀の命課奏請も併記されていることから裏付けられる（写真16）。このグラントを迎える観兵式指揮官の帷幄上奏書には「将校職務命令之儀 勅任官ハ太政官ヨリ辞令御渡ニ相成、

奏任官ハ御渡無之筈ニ付、岡本大佐以下三名ハ辞令不相渡且御裁可ノ書面者本年一月十日奉行手續伺濟之通り官中秘庫ニ藏メ、太政官書記官ヨリ陸軍省へ通牒ス」という内容の内閣書記官のメモが添付されており、これから将官の職課命免の帷幄上奏書は内閣に保管されるが、佐尉官の職課命免に関する帷幄上奏書は一般には内閣に下付されなかつたことがわかる。

写真17 第三期後半の閣議書

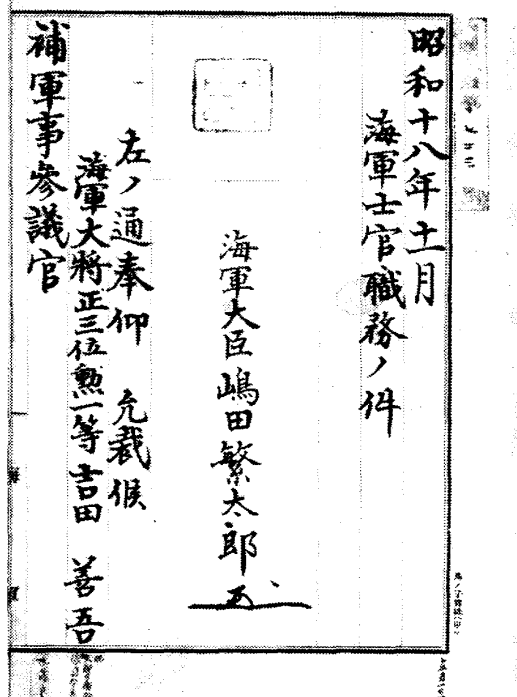


なお、このメモにある「本年一月十日奉行手続」とは、前述の「参謀本部長陸軍卿ヨリ直ニ上奏御裁可ノ後奉行手続」のことである。

ところで、写真14や写真16に掲げた帷幄上奏書の様式は、じつはその当時の内閣の閣議書（裁可書）の様式とほとんど同じものだったことを指摘しておきたい。第三期の閣議書は、初めのうちは写真10～12に示した様式であったが、一八七八年六月以降には写真17の形式に移行する。写真17は山県有朋の参謀本部長任命の閣議書（裁可書）である（辞令案部分は省略した⁽¹⁸⁾）。写真からわかるように、太政官野紙の中央左寄りに天皇の裁可印と大臣・参議の検印欄が大きくとられ、天皇の押印箇所と大臣・参議の押印箇所とが横罫線で区切られている。押印区画の位置がすこし違ってはいるが、写真14や16の帷幄上奏書の右側の部分と写真17とを比べれば、帷幄上奏書がこの第三期後半の内閣の閣議書（裁可書）の書式をほぼそのまま踏襲していることが納得されるであろう。異なるのは、大臣・参議の押印欄にあたる部分に署名、捺印しているのが参謀本部長と陸軍卿であるという点、さらに帷幄上奏書は末尾に「左之通奉仰允裁候也」とあるように、奏請書の形式をとっている点、それゆえに、もはや閣議・裁可書ではなくて、奏請・裁

可書と言うべきものに変化してしまっているという点であろう（この変化のもつ意味は大きい）。

内閣の奏請に対する天皇の裁可書様式は、次の第四期すなわち一八七九年四月以降にさらにもう一度大きく変化する。その結果、写真17のような第三期後半の書式の閣議・裁可書はもはや用いられなくなるのだが、帷幄上奏書だけはその影響をこうむらなかつた。旧い書式がそのまま引き続いて使用されたのである。昭和の太平



洋戦争期になっても大きな変更なしに維持されていることが、写真18からわかるであろう。これは一九四三年一月に裁可された海軍大將吉田善吾を軍事参議官に親補する帷幄上奏書である。⁽¹⁹⁾ 統帥権独立制度が成立してすぐあとの帷幄上奏書の様式(写真14、16)とそれから六四年後のそれとの間に、ほとんど大きな変化は見られない。驚くべきことではないだろうか。

このことは、いろいろな意味で示唆に富む。帷幄上奏書は文書の様式としては太政官の決裁文書(天皇裁可書)の第三期様式の一バリエーションがそのまま固定化されたものにすぎない。しかしこのことを逆に言えば、そのような様式の決裁文書(天皇裁可書)がすでに前提に存在していたからこそ、帷幄上奏書も成立可能だったということである。別の言い方をすれば、第三期になって内閣の議決と天皇の裁可とが分離し、天皇の親裁が国家意思確定の最後の項として自立したからこそ、太政大臣と内閣の上奏によらない奏請事項を天皇が独立に裁可することができるようになったのである。当然至極のことだが、統帥権独立が可能となるには、その前提として天皇の裁可行為が内閣の意思決定行為から分離・独立していなければならぬ。言い換えれば、「天皇の万機親裁」が先行的に確立されていなければ、統帥権の独立そのものがありえない。なぜなら、統帥権の独立とは天皇の統帥権親裁の一形態にほかならず、それが成り立つためには、まず「天皇の万機親裁」そのものが成立している必要があるからである。天皇の裁可が太政官Ⅱ内閣の決裁と分離せず、未分化である間は、国家意思の最高最終決定権は天皇と一体化した太政官Ⅱ内閣にあり、その状態のままでは軍部が太政官Ⅱ内閣の議決を仰がずに、太政官Ⅱ内閣に対して効力をもちうる決定をおこなうことは原理的に不可能である。繰り返して言えば、まず前提として「天皇の万機

親裁」が制度的に確立されていなければ、帷幄上奏も統帥権の独立も原理的に成立不可能だということである。

ここでようやく、最初の問題設定に立ち返る準備が整った。古くからある統帥権独立をめぐるひとつの問題、すなわち「なぜ、ほかならぬ一八七八年末という時期に参謀本部がつくられ、統帥権独立が導入されたのか」との問いに対して、新たな解を提示することが可能になった。私は、従来の通説で挙げられている「軍事的理由」や「政治的理由」を否定するものではないが、しかし最初に述べたように、いまだ軍事小国にすぎず、国際情勢・国内情勢のいずれからしても戦争の危機がせまっているとは思えない一八七八年末の日本で、当時のドイツでもまだ公式に認められるに至らなかった参謀本部長の帷幄上奏権がなぜ制度化されたのかという疑問を払拭するには、それらの理由づけでは、その直接性においてなお十全とは言い難いとの感じを以前から抱き続けてきた。今までの議論の流れから了解されるように、統帥権独立の直接の理由を考えるのではなくて、それを可能にした前提条件がいつ成立したのかに着目することで、なぜこの時期なのかという問いかけに対して、自然で納得のいく解答を与えることができる。これが本稿が採用した解法のコアなものである。

太政官の人事決裁文書の書式の変化を検討することで、統帥権独立の前提条件である「天皇の裁可行為の内閣決裁からの自立」つまり「天皇の万機親裁」そのものが、一八七七年九月になってはじめて実現したことを、本稿は実証した。それ以前には統帥権独立を可能にする前提条件そのものがなかったのである。どんなに遡っても、一八七七年九月以前には、参謀本部を設けて、参謀本部長に帷幄上奏権を与えることは原理的に不可能だった。つまり、統帥権独立制度にはそれが成立しうる絶対的な時間的上限が定まっていたのである。それ以前には、たとえ参謀本部ができたとしても、その長が帷幄上奏権をもつことなどありえない。逆に統帥権独立制度のほうで、一八七七年九月からはじまった「天皇の万機親裁」よって刺激を受けて、生まれたと考えるべきであろう。新たに出現した「万機を親裁する天皇」は、天皇側近にいる侍補の間に「天皇親政運動」を生み出したように、「天皇の軍隊」であることを自らの建軍理念としてきた軍部の間に、「天皇の軍隊親率」

を制度的に確立しようとする気運を生んだとしても、それは大いにありうることである。その関連を明示する史料は今のところ見つけていないが、そう考えて少しも不思議ではないし、そうでなければむしろおかしい。「桂太郎自伝」の「参謀本部は天皇の直轄たらざるべからずとし、(略)軍命令は直轄となり、軍事行政は政府の範圍に属すべしといふ自然の空氣が起こりしなり」は、「万機を親裁する天皇」の出現によつて加速された、天皇の統帥権親裁を求める軍部の気運を示すものと解せよう。

「万機を親裁する天皇」の出現は、それまでの「輔弼親裁構造」の在り方に大きな内在的变化を引き起こしたと考えられる。それは天皇周辺のさまざまな形態の「天皇親政運動」を加速させたことにより、統治構造の各方面に思わぬ亀裂を走らせることになった。新たに登場したこの「万機を親裁する天皇」を統治構造の中に安定的に組み込んで、新たな「輔弼親裁構造」をいかにして形成するかが、明治一〇年代後半の最重要政治課題のひとつとなり、それは一八八五年末の内閣制の成立を経て、一八八九年の明治憲法と皇室典範の制定にいたつていちおうの解決をみたのであった。参謀本部の設置と統帥権独立制度の導入は、このような政治状況への軍部とくに陸軍の反応の産物であり、その意味では陸軍の「天皇親政運動」であったと言えなくもない。だとすれば、侍補の「天皇親政運動」が一八七八年五月の大久保暗殺を機に一気に活性化し、一八七九年秋まで続いたように、参謀本部の設置が一八七八年末であるのは、十分納得のいく話と言えるであろう。

第三節 帷幄上奏人事の法的根拠(含む第四期)

すでに述べたように、一八七五年の陸軍省職制事務章程、一八七六年の海軍省職制事務章程によれば、陸海軍武官の人事は、将官と佐尉官の「任免」については陸軍卿ないし海軍卿から正院Ⅱ内閣に上申し、大臣・参議の議決のあと、天皇の裁可を受けて確定し、そのあと太政官から辞令を発令する手順を踏み、いっぽう「職課命免」に関しては、将官の場合は上記

任官と同じ手続きで発令されるが、佐尉官については陸軍卿・海軍卿かぎりで命課ができた。第三期に入って天皇の文書決裁がはじまると、正院Ⅱ内閣に上申され、議決される人事案件のすべてに天皇の裁可印が押されるようになった。つまり委任以上の武官の「任免」と将官の「職課命免」すべてについて天皇は書類に目をとおし、自ら決裁を下すようになったのである。もちろん、この変化それ自体は、直接には人事権に関する正院Ⅱ内閣と陸軍卿、海軍卿の権限に変更をもたらすものではないので、文書様式の変化は法令規定の改定を伴わなかった。

第三期において、人事権の権限区分に変更をもたらしたのは、文書様式の変化ではなくて、帷幄上奏による人事のはじまりであった。これは武官の人事権に大きな変更をもたらしたが、しかしその法制上の根拠となると、かなり曖昧である。参謀本部長に帷幄上奏権を与えた参謀本部条例には武官人事に関する規定は何も含まれていない。同条例が明示的に参謀本部長の帷幄上奏権の対象として認めているのは、軍令に関わる事柄、すなわち「軍中ノ機務、戦略上ノ動靜、進軍駐軍転軍ノ令、行軍路程ノ規、運輸ノ方法、軍隊ノ発差等」にすぎず、武官人事については何の定めもなかった。ただ、この条例と同じ時に内閣の承認を受けた「本省ト本部ト権限ノ大略」なる内規に「人員黜陟並ニ入費向ノ事ハ本省ノ主務タルヘシ（中略）然レトモ将校ノ職務ヲ命シ或ハ之ヲ免スル等ノ事ニ於テハ陸軍卿本部長ニ移シテ上裁ヲ乞ハシム」とあり、これを根拠にして将校の職課命免が参謀本部長を経由する帷幄上奏事項に移されたのであった。それまでは、将官であれば太政大臣を経由して上奏され、佐尉官は陸軍卿かぎりで決定・発令されていた。将校に対する職課命免が、これ以降はすべて参謀本部長を経由して上奏されることになったのであるから、これは重大な変更と言わざるをえない。

軍令について天皇を直接補佐するのが職務である参謀本部長に、このような人事に関する上奏権が認められたのは、最初に述べたように、国家の官吏として将校を任用するのは財政負担を伴うので内閣の管掌事項であるが、いったん採用された将校に対して特定の職務を課すのは、軍隊に任務を与えて命令を下すのと同じ統帥の作用であり、軍令に関わる事柄であ

ると解釈されていたからだと理解できるが、それまでは陸軍卿の権限に属していた佐尉官の職課命免までが天皇の裁可を必要とすることになったのだから、ここで天皇の武官人事権は大きく拡大したと言えよう。ともかく、統帥権独立制度の導入により、陸軍将校の「任免」は内閣上奏（行政事項）、「職課命免」は帷幄上奏（軍令事項）という、武官人事に関する大原則が定立されることになった。この原則的区分は陸軍が解体するまで、ずっと維持されることになる。

このような変化にに応じて、陸軍卿の人事権を定めた「陸軍省職制事務章程」も一八七九年一〇月に次のように改定された（時期としては第四期に入るが、行論の必要上ここで取り扱う）。まず、奏任官以上の任免と勅任官の職課命免に加えて、それまでは陸軍卿に委任されていた佐尉官の職課命免も上奏裁可を要する事項に昇格した。これが第一の変更点である。それにより陸軍卿の専決に残されたのは、会計・軍医・馬医各部の上長官士官と文官の奏任官の職課命免および判任官以下の任免に縮小した。

もともとこの時改定された「陸軍省職制事務章程」の法文上では、「奏任官以上任免ノ事」（第二章第九条）と「勅任官並ニ佐尉官ニ職課ヲ命スル事」（同第一〇条）はともに一括して、「上奏裁可ヲ経テ然ル後施行ス」る事項に分類されているにすぎず、法文そのものからはいずれが帷幄上奏事項であって、いずれが内閣上奏事項なのか、その区別がまったくつかない。⁽¹²¹⁾つまり、公布された法令のレベルでは将校の職課命免に関する帷幄上奏権なるものは明示的なたちでは規定されていないのである。しかし制度の実際において、「陸軍省職制事務章程」第二章に列挙されている上奏裁可を要する人事事項のうち、「奏任官以上の任免」「勅任文官と将官相当官（会計監督長、軍医総監）の職務命課」が内閣上奏により、「将官と佐尉官の職務命課」が帷幄上奏によるものであったことは、本論文の第五章第二節で紹介する「諸官進退」の人事決裁実例とくに帷幄上奏人事の実例から実証できる。

このように同じ武官人事でありながら、帷幄上奏と内閣上奏の二種類が存在し、しかも法令の文面からはその区別がつか

ない状態は、やはりおかしいと感じられたのであろう。「陸軍省職制事務章程」の当該条項は、翌一八八〇年二月二日の改定で、上奏裁可を必要とする人事事項として「帷幕ヲ經由シテ將校ニ職課ヲ命スル事」（第二章第六條）と「會計監督長軍医総監並勅任文官ニ職課ヲ命スル事」（同第七條⁽¹²⁾）の二つを併記する文面に改められた。これにより、前者が帷幕上奏事項であることが法文上においても明確になったわけである。公布法令レベルで帷幕上奏による人事を明示的に規定したはじめての条項である。

なお、同時に「奏任官以上ノ任免」が同令第二章に列挙されている上奏裁可を要する条項からはずされた。しかし、そのことは奏任官以上の任免が陸軍卿の専決事項となったことを意味しない。なぜなら、同じ「陸軍省職制事務章程」の第一章第八條に、「陸軍士官以上ノ進退ハ太政官ニ於テ之ヲ命スト雖モ其勤惰ヲ察シ能否ヲ別チ黜陟ヲ具状スルハ卿ノ任トス其文官奏任以上亦之ニ準ス」と、奏任以上の任免は省卿の具状を受けて太政官が行うと明記されているからである⁽¹³⁾。また判任官の任免も同じく第一章第九條に「文武判任官以下ハ其所管長官ノ具状ニ由テ卿之ヲ黜陟ス」とあるので、卿委任人事であることも変わらない。また法令の文面から見えなくなってしまうが、「會計軍医馬医部上長官士官並ニ文官奏任官ノ職課命免」も卿権限に属することに変わりはない。

つまり前述のように、一八七九年以降、陸軍の武官人事は奏任官以上の任免と會計監督長、軍医総監、勅任文官への職課命免が太政官内閣上奏、將校（將官・佐尉官）への職課命免が帷幕上奏と、二重化されるにいたったのである。もつとも、この新制度は陸軍だけに限られ、海軍には適用されなかった。周知のように、統帥権独立が海軍にも及ぶのは一八八六年の参謀本部条例改定と海軍条例制定によつてであり、本稿が取り扱う時期においては海軍の武官人事が帷幕上奏によつて裁可されることはなかった。

念のため、一八七六年の「海軍省職制事務章程」以降の法令の変化を確認しておこう。参謀本部長の権限は海軍軍令に及

ばなかったもので、陸軍の一八七九年一〇月改定に対応する法令改定は海軍では行われなかった。「海軍省職制事務章程」の改定は一八八〇年一二月二日付であり、新しい法文では「将官ニ職課ヲ命シ及ヒ局長官廨長ヲ命シ又ハ免スル」には、卿が意見を申奏し裁可を経て施行すると定められた。⁽¹²⁴⁾従前の規定では「将官ニ職課ヲ命スル事」のみが上奏裁可を要し、奏任官である「局長官廨長」については海軍卿の専決人事だったのだが、この時に「局長官廨長」の命免については同じく上奏裁可を要すものと変更されたのである。さらに翌一八八一年には、海軍省から再改正の意見が出され、「将官ニ職課ヲ命シ及ヒ局長官廨長艦船長ヲ命シ又ハ免スル」ともう一度改定された。すなわち艦船長の人事も天皇裁可事項とされたのである。⁽¹²⁵⁾

この変更が、将官佐尉官を問わず、将校の職課命免が天皇の裁可を受けることになった陸軍との権衡をとるための措置だったことは、この条項の改正を求めた海軍省の伺書に「陸軍将校帷幕ヲ經由スル分ハ陸軍卿ノ権外ニ有之候処、海軍ニ於テハ大小ノ艦長副長ト雖トモ海軍卿ノ権内ニ被附候儀、同ク武官ノ御取扱ニ於テ軽重有之其権衡如何可有之哉」⁽¹²⁶⁾とあること、またその改正意見を妥当と認めた内閣法制部の議案にも「艦船長ヲ命免スルハ海軍卿ノ権内ニ被附候へ共、更ニ陸軍将校ニ職課ヲ命スルト同権衡ト為シ、裁可ヲ経ヘキモノト被定然候」⁽¹²⁷⁾とあることから、明らかであろう。陸軍では参謀本部の設置以降、佐尉官のレベルまで天皇の裁可を受けて職務命課がなされるようになった。つまり、連隊長や大隊長であっても天皇の認証を経た上で命ぜられる（天皇直率）ようになったのだが、海軍では従前のまま海軍卿の専決で職務命課がなされていた。しかしそれでは権衡がとれないので、海軍でも艦長や船長については同等の措置をとること（つまり天皇の裁可人事とすること）が求められた結果、この改定となったのである。ただし、天皇の裁可を得るのに、陸軍は帷幄上奏によるのに対して、海軍は通常の太政官内閣上奏によっているところに大きなちがひがある。

参考のために、同じ頃の文政官庁の官吏任免権の法規定がどのようなものであったかを紹介しておく。たとえば、一八八一年四月に設置された農商務省の職制では、省卿は「部下ノ官員奏任以上ノ進退黜陟ヲ上請シ、其他ノ属官ハ之ヲ判任」す

ることができ、「省中各局長ノ任免ハ之ヲ上請シ、省中ノ官員ニ課長以下ノ課務ヲ命スルヲ得」とされていた。⁽¹²⁸⁾ 奏任官以上の任免に関しては、陸軍卿・海軍卿の権限は他の文政官庁の長官の権限と基本的に同一であることがこれでわかるが、職務命課についてはかなり異なり、農商務省では局長以上を除いて、奏任であつても官員への命課が卿に委任されていたのに対して、陸軍省では將校にかぎっては、天皇の命により職務が課されたのである。天皇直率の軍隊という觀念の現実的基盤のひとつがここにあつた。

その後、一八八一年十一月に「諸省事務章程通則」が制定され、従前の各省毎の事務章程は廃止された。「諸省事務章程通則」第二条は「各省卿ハ該省所部ノ官屬ヲ統率シ及ヒ監督シ奏任官ノ進退ヲ具狀シ八等官以下ハ之ヲ判任ス」と定めており、廃止された「陸軍省職制事務章程」第八条や「海軍省職制事務章程」第七条の規定を継承していた。しかし同時に、この措置によつて「帷幕ヲ經由シテ將校ニ職課ヲ命スル事」との「陸軍省職制事務章程」の条項が法文から消滅することになった。これは帷幄上奏人事による將校の職務命課を明示的に認める条項が陸軍の職制を定めた法令の表面から消えてしまったことを意味する。もちろん、それは將官佐尉官の職務命課が帷幄上奏によつて裁可されなくなったことを意味するのではない。その結果、前記の内規「本省ト本部ト權限ノ大略」のみが、武官の職課命免に関する帷幄上奏権の唯一の法的根拠として残つたのである。これ以降、太政官制が廃止される一八八五年末まで、公示された法令のレベルでは検討を要する変化はない。内閣制度に移行してからの問題は今後の課題とし、ここでひとまず打ち切ることにしたい。

最後に帷幄上奏人事がはじまつてから後の、第三期の人事権の所在と「諸官進退」の決裁文書の様式の関係についてまとめておく。

○文書の様式と法制（第三期、統帥権独立以後、武官のみにかぎる）

省卿委任人事…省卿の権限で命免される人事。太政官文書（「諸官進退」）にはこの種の人事書類は含まれない。

天皇決裁人事：天皇の裁可をへて命免される人事

内閣上奏人事：閣議決定後、内閣から奏請され、天皇が裁可。

省卿上申人事：省卿が人事案をそえて内閣に上申、閣議議決後、天皇が裁可。省卿上申書＋閣議書・裁可書

内閣専決人事：省卿の上申なしに内閣が議決、奏請する人事。閣議書・裁可書。

帷幄上奏人事：参謀本部長と陸軍卿が連署して上奏し、天皇が裁可する人事。帷幄上奏書＋大臣決裁書

○人事の種別

「任免」(陸海軍共通)

判任官：省卿委任、奏任武官：省卿上申、勅任武官：省卿上申／内閣専決

「職課命免」

【陸軍】判任官・奏任の将校相当官：省卿委任、勅任の将校相当官：省卿上申／内閣専決、奏任以上将校：帷幄上奏

【海軍】判任官・奏任の将校・将校相当官：省卿委任、将官・勅任将校相当官・局長・艦長：省卿上申／内閣専決

第五章 第四期の決裁文書式と帷幄上奏人事

第一節 決裁文書式

一八七九年四月七日に、「公文奏上程式」(一八七七年九月)をさらに詳細にした内閣の内規「御前議事式及公文上奏式施

行順序附公文回議手續」が制定される⁽¹³⁰⁾。この内規は、内閣から天皇に上奏し、その裁可を仰ぐべき公文をまず大きく「詔勅」と「奏事」にわけ、ついで「詔勅」について大臣・参議がその施行の裁可を請う際に用いるべき覆奏式を定めている。さらに「奏事」については事の軽重にしたがって三種類に区分し、それぞれにつき天皇の裁可を仰ぐ奏請書の書式を定めた。第一類の奏事は法律の制定・改正、官省院使の職制・章程の制定・改正、予算の出納、税率の変更、国債の発行と償却法、貨幣の鑄造・紙幣の増減、大きな工作、奏任（以上の）官位、特赦、国郡の経界変更など、内閣の議定を要する重要案件につき天皇の裁可を仰ぐ場合に用いられ、閣議議定後、次の書式にしたがって、奏請すべしとされている。

○第一類の奏事の奏請書式

某院省使或ハ卿長官上申某々ノ事

右謹テ裁可ヲ請フ

年月日

太政大臣〔氏名・官印〕

可

右大臣〔氏名・官印〕

参議〔氏名・官印〕

次に、「恒例アル者及ヒ小事ニシテ内閣ノ議定ヲ要セサル者」が第二類の奏事であり、これは次の書式にしたがって大臣から直ちに奏聞すべしとされた。

○第二類の奏事の奏請書式

某院省使若クハ某卿長官上申某々ノ事

右謹テ奏ス

年月日

太政大臣〔氏名・官印〕

右大臣〔氏名・官印〕

〔聞〕

最後に第三類奏事は、裁可を仰ぐのではなく、たんに天皇に報告するだけでよい事柄で、これに関しては内閣書記官より宮内卿を経由して上呈するとされた。その書式は、以下のものであった。

○第三類の奏事の奏請書式

某院省使若クハ某卿長官上申某々ノ事

右謹テ御覽ヲ仰ク

年月日

太政大臣〔氏名・官印〕

右大臣〔氏名・官印〕

〔覽〕

天皇に上奏し、裁可を仰ぐ事柄を三種類に分け、それぞれに可、聞、覽の天皇裁可印を対応させる点で、新しい「公文上

写真19 第四期第一類奏事の例-1- (奏請書)

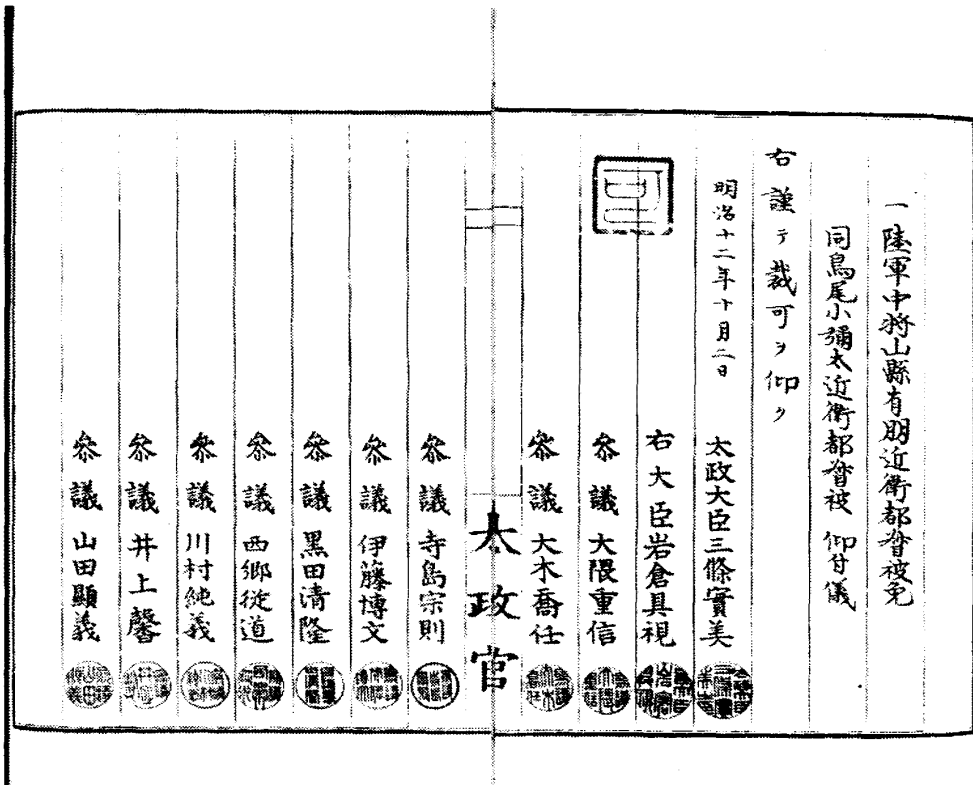
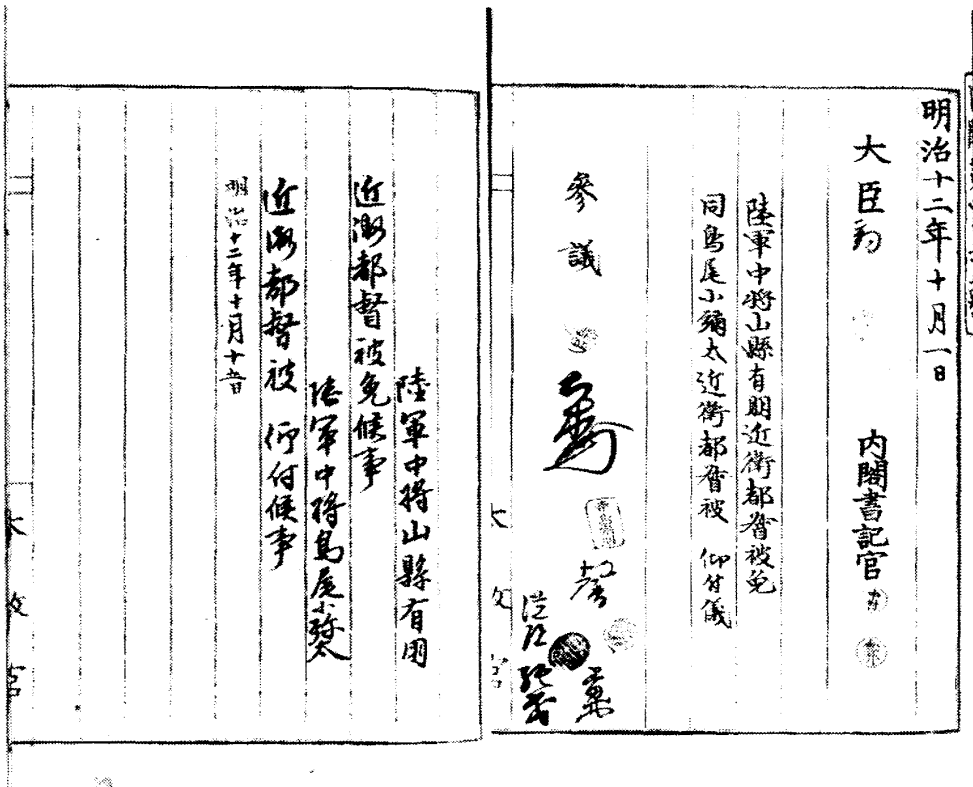


写真20 第四期第一類奏事の例-1- (閣議書と辞令案)



奏式」と一八七七年九月の「公文奏上程式」との間に、本質的な考え方の差異はない。ちがうのは、天皇が裁可印を押す書類がもはや内閣の閣議書ではなくて、大臣・三職連署の、あるいは大臣のみによる裁可奏請書だという点にある。第三期では閣議書Ⅱ裁可書であったものが、第四期には奏請書Ⅱ裁可書へと文書様式が転換したのである。第三期にはまだ一体であ

った内閣の閣議書と天皇の裁可書とが、第四期になってここではじめて実体として完全に分離するにいたった。そしてこれと連動しつつ、重要でない案件（聞印の適用案件）については、内閣（大臣・参議）の閣議議決を要さずに、大臣が単独で決裁して天皇に裁可を奏請し、天皇と大臣だけで処理されることになったのである。このような新しい文書式である奏請・裁可書の登場により、内閣議定の書式すなわち閣議書も第三期のままではもはや間に合わない。そこで「公文上奏式」に付随して、新しい閣議書の書式が別途定められた。それを規定したのが付けたり「公文回議手続」である。新しい書式の閣議書には大臣と参議のみが押印し、それゆえ閣議書の書式としては、第二期の様式に復帰したかのように見える。

○新しい閣議書式

大臣〔花押・捺印〕 書記官〔捺印〕

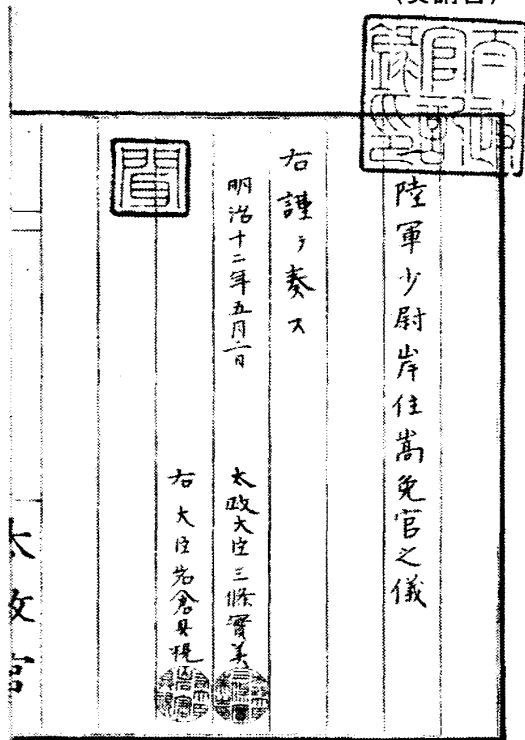
某院省使府県上申某ノ事 法制・調査・何々局勘査進呈ス

因リテ回議ニ供ス

参議〔花押・捺印〕

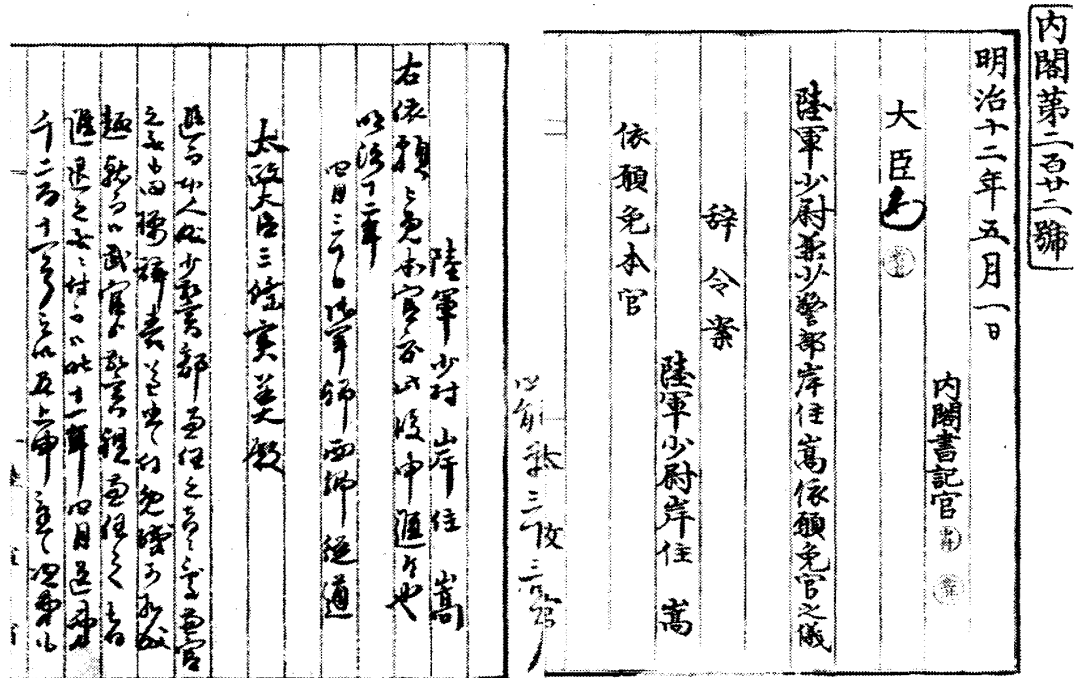
新しい様式による武官人事例の初例は一八七九年四月一日付けの「二等軍医正坂井直常依願免本官兼官専任等之事」⁽³¹⁾であったが、ここでは別の件を紹介する。まず第一類奏事の例（写真19と20）であるが、これは一八七九年一〇月二日奏請の「陸軍中将山県有朋近衛都督被免、同鳥尾小弥太近衛都督被 仰付儀」⁽³²⁾とある案件で、要するに近衛都督の交代人事である。近衛都督は「官」ではなくて「職」なので、本来ならばこのケースは将官の職課命免に該当し、帷幄上奏人事であるはずなのだが、この時期には近衛都督だけは別扱いであって、写真19と20が示すように、内閣上奏人事それも陸軍卿の上申

写真21 第四期第二類奏事の例-1-
(奏請書)



によらない内閣専決人事として処理されている。統帥権独立制度にもこういう例外があったのは、意外のことと言えよう。写真19が大臣・参議連署の奏請書であり、写真20右側が大臣・参議押印の閣議書である。写真20ではやや判読しがたいが、奏請書に連署している大臣・参議の全員が押印している。写真20の左側は閣議に提出された内閣書記官作成の辞令案である。もしこれが陸軍卿上申人事であれば、さらにこれに陸軍卿の上申書が加わり、省卿上申書+辞令案+閣議書+奏請・裁可書の四点セットとなるわけである。なお「公文奏上式」では、第一類奏事の奏請文は「右謹テ裁可ヲ請フ」と定められているが、写真19では「右謹テ裁可ヲ仰ク」が使用されている。実際にはこちらが使われることが多かった。天皇の裁可印は規定どおりに可字印が用いられている。武官に限らず、写真の例のような勅任官の内閣上奏人事はおおむね第一類奏事に分類されていたのである。

次に掲げるのは第二類奏事の例である。案件は、一八七九年五月二日奏請の「陸軍少尉岸住嵩免官之儀」¹³³であり、西南戦争に従軍して陸軍少尉に任官した岸少警部が一身上の都合で帰郷するので、本官を免じられたいというものである。写真21が奏請書で、こちらは両大臣のみの奏請であり、参議は連署していない。結文は規定どおり「右謹テ奏ス」が使用され、天皇の裁可印は聞印である。右上方に大きな角印が認められるが、これは「太政官記録局」の官印であり、原議に押されていた印ではない。写真22右側は、内閣書記官起案の辞令案を両大臣が決裁したもので、写真20右側の閣議書に相当する書類であるが、この件は大臣・参議の回議にはかけられなかったため、両大臣のみが押印し、参議の捺印がみられない。それゆえ閣議書というよりは大臣



決裁書と呼ぶのが妥当であろう。写真22の左側がこの人事に関する西郷陸軍卿の上申書で、太政大臣三条実美宛となっている。

この例からわかるように、「公文奏上式」以降しばらくの間は、奏任以上の官位は第一類奏事とするその規定にもかかわらず、奏任官の人事については(文武官ともに)、奏請書の署名者は大臣のみで、参議が署名・捺印することはなかった(例外がないわけではない)。つまり、奏任官の進退は、実際は第二類奏事に分類され、参議の議判を要さないものとなったのである。省卿からの上申を受けたあと、大臣が承認すれば直ちに奏請に移されたのであろう。奏任人事は、省卿上申→大臣決裁→奏請→天皇裁可で処理されたのであり、大臣・参議の閣議書のかわりに、大臣決裁書によって内閣の議決が示される。第二期と第三期には、奏任官の進退といえども、必ず大臣・参議の回議にかけられていたことを考えると、この時の改革で参議の議判権が大幅に縮小されたと解せよう。しかし見方を変えれば、奏任人事は閣議決定を要さずに、ほぼ省卿の上申によって定まるわけだから、省卿の人事権が実質的に強化

されたとも言える。この状態は翌一八八〇年二月末まで続き、いわゆる参議・省卿分離が行われるにおよんで見られなくなる。それ以後は第一類、第二類を問わず、すべての奏請書に大臣と並んで参議が連署するようになるのであり、奏任官の人

事案件も原則的に大臣・参議の閣議にかけられるようになるからである。

中野目がすでに指摘しているように、この新しい公文上奏式・回議書式は、一八七七年九月の改革の延長線上にあって、それをより整理したものであった。⁽¹³⁴⁾これにより、それまでは一枚の文書に一体となっていた内閣の議決書（閣議書）と天皇の裁可書とが実体としても明瞭に分離されたのである。第三期ではまだ、内閣が文書によって天皇の裁可を仰ぐという手順が国家意思決定過程の途中に介在していなかった。あくまでも文書形式上から見た上での話ではあるが、これは第三期においては天皇は形式的には内閣の議決とともに、自らもその一員として裁可をおこなったとみなされる。それが何を意味するかと言えば、天皇は万機親裁をはじめたが、なおも内閣の中に留まっていたということ（「内閣の中にある天皇」）である。逆に言えば、第三期の天皇裁可書の書式は「内閣（＝正院）は天皇日々臨御して万機を親裁する所なり」との統治理念にふさわしいものであった。

しかし、第四期になると、そのような裁可書式は否定される。もはや天皇は内閣の中にはいない。なぜなら、天皇は内閣の議決（これは大臣・参議のみでなされる）のあと、裁可を仰ぐ内閣の上奏をまっけて、それとは別に自らの裁可を下すからである。このことは、決裁文書様式の上では、天皇決裁と太政官（内閣）決裁が完全に分離し、天皇の太政官内閣からの独立が完全に達成されたことを意味する。西南戦争中の部分的な「天皇の万機親裁」からはじまった、天皇と太政官内閣あるいは天皇と太政大臣の一体性解体の動きは、ここでひとつの帰結に達したといえるかもしれない。内閣に親臨はするが、同時に内閣の外にある自立した主体として、国家意思の最終決定者・最高裁可者としてふるまう、「万機を親裁する天皇」が第四期に確立したのである。第四期に登場した、この新しい決裁文書式と裁可奏請の手続きこそが、「天皇の万機親裁」にふさわしい手続だと考えられていたことは、部分的には変化しつつも、ここで定められた書式の基本骨格が内閣制度への移行後も継承され、その後も延々と続いたという事実⁽¹³⁵⁾、言い換えれば、太政官の決裁文書の様式変化はこの第四期をもって

基本的に完了したとの事実から明らかだと思うが、「御前議事式及公文上奏式施行順序附公文回議手続」の制定にあたった当事者がいかなる構想のもとにそれを行ったのかを確認すれば、その点はさらに一層明確となる。

中野目の研究が明らかにしたところでは、「御前議事式及公文上奏式施行順序附公文回議手続」制定の背景には、「未完に終わった明治十二年の太政官制改革」⁽¹³⁶⁾についてのより包括的なプランが存在していた。この改革案は岩倉右大臣が中心になって計画を練り、閣議案が用意されるところまでいったのだが、何ゆえか閣議の一致が得られずに、結局実現にはいたらなかった。「御前議事式及公文上奏式施行順序附公文回議手続」は、用意された計画の中で個別に実施された項目のひとつだったのだが（逆に言えば、プライオリティが高くて、しかも内閣の一致が得やすい改革項目だったことを意味する）、岩倉が残した閣議案に掲げられている「時務三要件」（改革の目的）の第二がまさに「親裁ノ体制ヲ定メラル、事」であったことに注目すべきである。⁽¹³⁷⁾ すなわち「時務三要件」のひとつである「親裁ノ体制」を確立するためにとられた具体的な措置が「御前議事式及公文上奏式施行順序附公文回議手続」の制定だったのである。明治天皇も含めて当時の内閣メンバーは、この第四期に定立された天皇の裁可手順と、それを形のうえにあらわした文書様式こそが、「親裁ノ体制」にふさわしい国家意思決定手続にほかならぬと、そう認識していたわけである。岩倉の用意した「閣議案」が次のように述べているのは、その間の事情をよく物語るものといえよう。

数歳以来宮府一体親覽ノ政ヲ行ハル、モ、但ダ臣僚論奏ノ式、律令奉勅布告ノ法、仍ホ前日ノ旧ニ因リ未ダ改正完備ヲ經ズ。今宜シク朝制ヲ一変シテ明ラカニ親裁ノ実ヲ挙ゲ、凡ソ内外政務ノ重大ナル者ハ大臣參議ヲ召シテ御前ニ事ヲ議セシメ、然後ニ文案ニ御璽ヲ乞ヒ、其律法命令ヲ発スルハ、一体ニ詔勅ノ例ニ依リ、大宝公式令ニ倣ヒ大臣奉勅ノ文ヲ用ヒ、其他論奏奏事ノ式ヲ定メ、以テ体制ヲ嚴カニシ、朝野ヲシテ皇化ノ出ル所ヲ知り、聖徳ヲ仰望セシムベシ⁽¹³⁸⁾

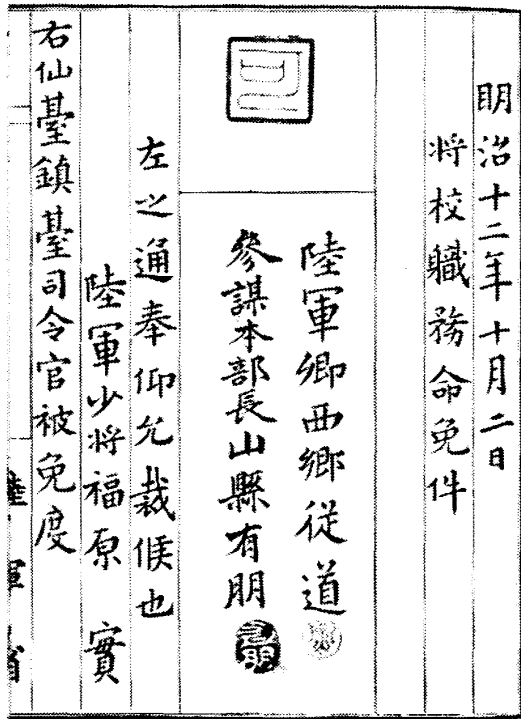
「数歳以来宮府一体親覽ノ政ヲ行ハル、」とは、具体的には一八七七年九月以降の「天皇の内閣親臨、万機親裁」を念頭においているのだと思われる。しかし、それにはまだまだ欠陥があり、十分に「親裁ノ実」があがっているとはいえない。とくに問題なのは、「臣僚論争ノ式」すなわち天皇の裁可を仰ぐ内閣の奏請式と、「律令奉勅布告ノ法」すなわち法令が天皇の裁可を受けて定められたことを示す公布式とが整っていないことで、このような状態のままでは名実ともにそなわった「親裁ノ体制」とはとても言えない。そこで「親裁ノ実ヲ挙ゲ」るために、新たに制度を一変して、御前議事式、律令の詔勅式にならった法令布告文式、論奏奏事の奏請式の三つを定めなければならない、このような主張がなされている。この「閣議案」の説明において「臣僚論争ノ式」が改正完備していないとされるのは、国家意思決定過程において天皇の裁可を奏請する手続きが内閣によってきちんと践まれていないことを指しているのだと思われる。引用史料は、「御前議事式及公文上奏式施行順序附公文回議手続」の制定が、「親裁ノ体制」をうち立て、「親裁ノ実ヲ挙ゲ」るためにとられた措置であったこと雄弁に物語っている。文書学的見地からすれば、この第四期様式とくに奏請裁可書の登場をもって、「天皇の万機親裁」が体制として確立したとみなしうるのである。

一八七九年の「万機親裁体制」の確立については、さらに次の二点を指摘しておきたい。まず第一に、この時に定立された「親裁体制」がその内実においては、天皇の「実質的親政」の可能性を慎重に封ずるようなものであったということ。そもそも、この一八七九年の太政官制改革の発端となったのは、前年の一二月に北陸東海両道の巡幸から東京に戻った明治天皇が、岩倉右大臣に対して「勤儉の聖旨」なるものを示したことであった。数回にわたる地方巡幸で各地の民情に直接ふれることのできた明治天皇は、政府の施策が必ずしも成果をあげていないと感じ、「勤儉」すなわち行政の簡素化と事業の整理・縮小さらには財政緊縮によって民衆負担を軽減すること、また他方で学校教育において和漢の学問や伝統的道德を尊重

することを、岩倉に求めたのである。安田浩も指摘するように、これは明治初年以來政府が進めてきた殖産興業政策、積極財政政策、欧化主義への政策的批判を含蓄するものと言わざるをえない。「万機親裁」をはじめた天皇が、さらに進んで政府の政策とは異なる政治意思、それも政府の政策に対して批判的な傾向を自らの判断で輔弼者である右大臣に提示したのである。このようなことは明治維新以來一度もなかったことで、まさに前代未聞の事態というほかない。天皇が自発的に、政府の意思とは異なる個人的政治意思を、しかもかなり積極的な姿勢で表明したのであるから、それが太政官内閣に与えたであろう衝撃の大きさは、想像を絶するものがあつたと思われる。かねてから「天皇親政運動」を進めてきた侍補たちはこの明治天皇の内諭を聞き、「天皇親政」実現の好機とみて、天皇の意思を政策に忠実に反映させるよう、三条と岩倉に強く迫つた。侍補の「天皇親政運動」はここにその頂点を迎えるのである。

三条や岩倉をはじめとする内閣メンバーにとつては、明治初年以來の懸案であり、その実現に向けて努力・邁進してきた「天皇の万機親裁」に十分応えうるだけの政治的成長ぶり、成熟ぶりを明治天皇が示したことは、一面において喜ぶべきことであり、「万機親裁体制」の前途は安泰であると大いに安心したことであろうと思われるが、その反面において、「万機親裁体制」なるものが、一個の政治的主体として自己を確立した明治天皇が個人的な「親政」に傾斜し、内閣とは異なる政治意思を発揮した場合には、きわめて危険なものになりかねないことを、身をもって感じたに相違ない。岩倉が準備した改革プランは、明治天皇の「勤儉の聖旨」の内諭とそれに続く「天皇親政運動」に応えるために作られたものであるが、それは「天皇親裁」の形式を整え、完備させることで天皇と侍補の要求を満たす一方で、天皇とその側近が独自の政治集団化する可能性を未然に防止する措置でもあつた。「天皇親裁体制」の形式を整備することで、「天皇親裁」が実質的「天皇親政」に転じることを阻止するという、二重の含意をもっていたのである。

「御前議事式及公文上奏式施行順序附公文回議手続」のいくつかの草案を詳細に比較検討した中野目は、制定案ができあ



がる過程で、侍補の意見をより反映していたと思われる部分が「大臣・参議の行動に掣肘を加えることのないように」修正されていき、最終的には「大臣・参議の勘査を経ない親裁は結局ありえないことになってしまふ」⁽¹⁴⁾制度案に仕上げられたと結論づけた。できあがった「御前議事式及公文上奏式」は、内閣の管掌事項に關しては大臣・参議の輔弼を受けないで天皇が国家の政治的意思を確定する道を慎重に排除していた。一八七九年に成立した「天皇親裁体制」はこのような二重の契機を内包していたのであり、一面において「天皇親政運動」の産物であると同時に、天皇が能動的君主として行動しうる余地を残そうとする「天皇親政運動」を、大臣・参議による排他的な輔弼にもとづく「受動的天皇親裁」の枠に封じ込めようとする試みでもあった。

第二に留意すべき点は、この一八七九年の公文上奏式の改定の及ぶ範囲が内閣からの奏請に限られ、帷幄上奏はそれに含まれていないという事実である。これ以降、内閣からの奏請はすべて新しい書式の奏請書が使用され、武官の任免に關する人事書類もその例外ではなかった。「諸官進退」や「公文録」を見れば、そのことは容易に確認できる。武官の任免については、陸軍卿ないし海軍卿の太政大臣宛の上申書、内閣（大臣・参議）

の回議書（閣議書）または大臣決裁書、内閣（大臣・参議）の奏請書の三点セットが標準的となるのである。しかし他方で、帷幄上奏書の書式はいかわらず第三期後半の様式を保持したままであった。写真23は、写真19の近衛都督の交代人事とほぼ同時期の帷幄上奏人事の上奏書である。案件は陸軍少将福原実の仙臺鎮台司令官を免ずるもので、⁽¹¹⁾奏請の日付は一八七九年一〇月二日。見ればわかるように、第三期の帷幄上奏書の書式と全く同じであ

り、公文上奏式の影響はみられない。第四期になると、上奏者の官職名や氏名を確認しなくとも、ただたんに奏請・裁可書の書式を一瞥するだけで、それが内閣上奏なのか、帷幄上奏なのか、ただちに識別できるようになる。両者は文書様式からして判然と区別されるようになったのである。いまや「万機を親裁する天皇」は、互いに独立な関係にある二つの輔弼機関から出された様式の異なる二種類の奏請書に、それぞれ別個に裁可を下す存在となった。一八七九年に成立した「万機親裁体制」は、その誕生の時から異なる二つの領域（国務と統帥）にまたがっており、多元的輔弼制をその特徴としていた。

第二節 帷幄上奏人事の実態（第三、第四期）

次に第三期末からはじまった帷幄上奏人事の実例を検討したいが、「諸官進退」にあらわれる将官人事に関していえば、第三期に属する帷幄上奏人事はわずか二例にすぎない。それが本格的に行われるのは第四期に入ってからのことであった。そこで、この節では第四期も含めて、統帥権独立制度が成立して直後数年間の帷幄上奏人事の実態を検証しておきたい。ただし、佐尉官の職課命免はすでに述べた理由により「諸官進退」からは実状を知るすべはないので、対象は将官人事だけに限られる。また、調査の対象期間も一八八〇年一二月までのわずか二年間にすぎない。以下は「諸官進退」から確認できる、一八七七年一二月から一八八〇年末までの陸軍将官の帷幄上奏人事の実例すべてである。

【第三、第四期における帷幄上奏人事（陸軍将官）】

上奏年月日	受命者・官職	命課職務	上奏者官職
一八七八年二月二六日	野津道貫陸軍少将	被仰付陸軍始諸兵隊指揮長官	陸軍卿・参謀本部長
一八七九年一月六日	野津道貫陸軍少将東京鎮台司令長官	被免近衛参謀長御用取扱	陸軍卿・参謀本部長
一八七九年七月五日	野津鎮雄陸軍中将	被仰付米国大統領グラント氏御誘引飾隊式諸兵指揮長官	陸軍卿・参謀本部長

一八七九年九月一九日	谷干城陸軍中將東部監軍部長	被仰付東部檢閱	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年九月一九日	野津鎮雄陸軍中將中部監軍部長	被仰付中部檢閱	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年九月一九日	三浦梧樓陸軍中將西部監軍部長	被仰付西部檢閱	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年九月二二日	野津道貫陸軍少將東京鎮台司令長官	被仰付東京鎮台司令官	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年九月二二日	福原実陸軍少將仙台鎮台司令長官	被仰付仙台鎮台司令官	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年九月二二日	四條隆謨陸軍少將名古屋鎮台司令長官	被仰付名古屋鎮台司令官	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年九月二二日	三好重臣陸軍少將大坂鎮台司令長官	被仰付大坂鎮台司令官	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年九月二二日	井田讓陸軍少將広島鎮台司令長官	被仰付広島鎮台司令官	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年九月二二日	曾我祐準陸軍少將熊本鎮台司令長官	被仰付熊本鎮台司令官	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年一〇月二日	福原実陸軍少將仙台鎮台司令官	被免	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年一〇月二日	小沢武雄陸軍少將陸軍省第一局長	被仰付陸軍省總務局長	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年一〇月	大山巖陸軍中將參謀本部次長	被仰付陸軍士官學校長	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年一〇月三〇日	野津道貫陸軍少將東京鎮台司令官	被仰付天長節飾隊式諸兵指揮官	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年一二月一日	鳥尾小弥太陸軍中將近衛都督	被仰付伊太利皇族御誘引引飾隊式御同覽之節諸兵指揮官	陸軍卿・參謀本部長
一八七九年一二月	三浦梧樓陸軍中將西部監軍部長	被仰付明治十三年陸軍始飾隊式諸兵指揮官	陸軍卿・參謀本部長
一八八〇年三月一日	井田讓陸軍少將広島鎮台司令官	被免	陸軍卿・參謀本部長
一八八〇年二月二七日	小沢武雄陸軍少將陸軍省總務局長	被免陸軍省法則掛主事御用取扱	陸軍卿・參謀本部長
一八八〇年四月二二日	谷干城陸軍中將東部監軍部長	被仰付陸軍士官學校長兼戸山學校長	陸軍卿・參謀本部長

- 一八八〇年四月二二日 三好重臣陸軍中將大坂鎮台司令官 被仰付東部監軍部長 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年四月二二日 曾我祐準陸軍中將熊本鎮台司令官 被仰付大坂鎮台司令官 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年四月二二日 高島鞆之助陸軍少將教導團長 被仰付熊本鎮台司令官 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年四月二二日 四條隆謨陸軍少將名古屋鎮台司令官 被仰付仙台鎮台司令官 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年四月二二日 揖斐章陸軍少將 被仰付名古屋鎮台司令官 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年四月二二日 黒川通軌陸軍少將 被仰付広島鎮台司令官 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年五月 野津鎮雄陸軍中將中部監軍部長 被仰付東部監軍部長三好重臣不在中同部長兼勤 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年五月二二日 野津鎮雄陸軍中將中部監軍部長 兼勤被仰付巡幸供奉中參謀本部御用掛 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年六月 野津鎮雄陸軍中將中部監軍部長 被免実地演習師團長 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年六月 野津鎮雄陸軍中將中部監軍部長 兼勤被免巡幸供奉中參謀本部御用掛 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年六月 三浦梧楼陸軍中將西部監軍部長 被仰付実地演習師團長 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年六月 三浦梧楼陸軍中將西部監軍部長 兼勤被仰付巡幸供奉中參謀本部御用掛 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年六月 三好重臣陸軍中將東部監軍部長 被仰付実地演習審判官 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年六月 野津通貫陸軍少將東京鎮台司令官 被仰付実地演習審判官 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年八月五日 三好重臣陸軍中將東部監軍部長 被仰付第二軍管内巡行 參謀本部長
- 一八八〇年八月九日 谷干城陸軍中將陸軍士官学校長 被仰付兼勤中部監軍部長 陸軍卿代理・參謀本部長
- 一八八〇年九月一四日 三浦梧楼陸軍中將西部監軍部長 被仰付東部檢閱使 陸軍卿・參謀本部長
- 一八八〇年九月一四日 三好重臣陸軍中將東部監軍部長 被仰付中部檢閱使 陸軍卿・參謀本部長

一八八〇年九月一四日 谷干城陸軍中將陸軍士官學校校長兼中部監軍部長 被仰付西部檢閱使 陸軍卿・參謀本部長

一八八〇年一〇月二八日 嘉彰親王陸軍中將近衛都督 被仰付天長節觀兵式諸兵指揮官 陸軍卿・參謀本部長

一八八〇年一二月 三好重臣陸軍中將東部監軍部長 被仰付明治十四年陸軍始觀兵式諸兵指揮官 陸軍卿・參謀本部長

右のリストからこの時期に帷幄上奏によって決定された将官人事の範囲は、監軍部長、鎮台司令官、陸軍省総務局長、士官學校長、戸山學校長などのほか、一時的職務として、恒例または臨時の觀兵式・閱兵式の指揮官、檢閱使、実地演習師團長、同審判官などであったことがわかる。あらためて言うまでもないが、これらはすべて「職課命免」に属する。

逆に内閣上奏の対象であったのは、任官・進級・免官・退職（いずれも奏任以上）、海外派遣・外国留学（いずれも奏任以上）、後備軍軀員（奏任のみ）、年齢満期罷役（奏任のみ）、勅任官の国内出張、近衛都督の命免（ただし内閣専決）、陸軍軍医本部長・会計局長・陸軍裁判長の「職課命免」であった。

次に、リストからわかるのは、武官人事に関してはそもそも最初から參謀本部長とならんで陸軍卿も帷幄上奏権を行使していたという事実である。一八七八年一二月の「本省ト本部ト権限ノ大略」（「省部トモニ直隸タルニ相違ナシ」）然レトモ將校ノ職務ヲ命シ或ハ之ヲ免スル等ノ事ニ於テハ陸軍卿本部長ニ移シテ上裁ヲ乞ハシム）は、參謀本部長のみならず、陸軍卿にも帷幄上奏権を与えたのであった。陸軍卿は「陸軍所管ノ軍人軍属ヲ統率」（陸軍省職制・一八七五年）するのであるから一見このことは当然のように思えるが、しかし他の省卿には、内閣すなわち大臣・參議を経由しての上奏権しか認められていないのに比べると、陸軍卿は例外的に直接上奏権を行使しえるのであり、これは大きな特権と言わざるをえない。松下芳男は、右「権限ノ大略」が陸軍卿に天皇直隸の地位を認めたのは、事実上の「太政官官制の改正を意味」し、軍令事項のみならず軍政事項をも太政大臣・内閣の権限から分離させるものであったとして、「誤りの規定であると解さざるを得ない」と難じたが、まさにそのとおりである。しかし同時に、このことは次のような二重の意味をもっている点に留意しておくべきであろう。

ひとつには、陸軍卿に他の省卿がもたない特権＝直接上奏権を与え、そのことによって陸軍卿は太政官内閣に隷属する軍事行政長官であると同時に、その指揮下には置かれぬ帷幄機関でもあるとの、二重の性格を有するポストになったこと。松下も指摘するように、これによって元来は陸軍卿の所管であった軍政事項の一部が帷幄上奏の対象範囲に含められてしまひ、内閣の権限の及ばない軍令事項に転化してしまう結果がもたらされることになる。しかし他方で、陸軍將校の職課命免に関する帷幄上奏が参謀本部長の単独上奏ではなく、陸軍卿との連带上奏として行われたことは、それが完全な軍令事項とはみなされなかつた事実、言い換えれば、陸軍卿が有していた人事権の一部が完全に参謀本部長の権限に吸収されてしまつたのではないことを同時に意味している。やや誇張して言えば、参謀本部長の軍令補佐権はたえず陸軍卿との協議・連帯によつて掣肘ないし限界づけられていたのであり、しかも陸軍卿はその半面において内閣に隷属する存在でもあつたから、この連帯関係は、陸軍卿を通じて内閣が参謀本部長に対して統制を及ぼしうる可能性に余地を残したことを意味している。軍事行政長官としては内閣に隷属しながら、帷幄の一部をなす機関として内閣と独立して天皇に直接上奏ができるという、陸軍卿のもつこの二重性は、太政官制が廃止され、内閣制に移行したあとも、基本的にはそのまま継承された。内閣の一員にして同時に帷幄の機関でもあるとの二重性は、軍部大臣に軍部（統帥大権）と内閣（國務大権）の媒介者という、他の大臣にはない特別の地位を与えることになる。

最後に、陸軍將官に対する職課命免が参謀本部長と陸軍卿の連帯で帷幄上奏されたことは、陸軍將校の任免が陸軍卿上申の内閣上奏人事にとどまり続けたこととあいまって、なぜ日本ではドイツとはちがって、軍事内局が成立しなかつたのか、その理由の一端を物語ってくれる。なぜなら、日本では参謀本部長と陸軍卿の協議が軍事内局の人事機能とほぼ同等の役割をはたしていたのであり、それに代わる機関を必要とする状況ではなかつたからである。

なお、リストでは一八八〇年八月五日付の三好重臣東部監軍部長に第二軍管内巡行を命ずる件が、参謀本部長の単独上奏

となっている。これが、陸軍卿の不在による臨時的な措置なのか、それとも参謀本部長の人事権の拡大を意味するのか、それについては今後の検討課題としたい。

終章 天皇の万機親裁と多元的輔弼制の制度的確立

一八七九年の太政官制改革に伴う文書式の改定の適用範囲が内閣上奏に限定され、帷幄上奏には及ばなかった事實は、この改革そのものが、その適用されない天皇の裁可行為が別個に存在することを暗黙の前提においてなされたものであったことを裏から証明している。その意味で、つまり統帥権の独立を暗黙の前提としている点で、一八七九年の太政官制改革は、その発端ともいべき一八七七年のそれとは大きく異なっていたと言わざるをえない。

天皇はいまや文書様式からして明確に異なる二種類の奏請を受取り、そのいずれにも決裁を下す存在となった。この文書式の改定により、ただたんに「天皇の万機親裁」が確立され、定着したのではない。その「天皇の万機親裁」が内閣上奏と帷幄上奏の双方の領域にまたがってなされるものであること、言い換えれば、内閣と軍部の両方に屹立する天皇というものが、同時に確立されたのである。このことを軍制面から確認し、制度化したのが、その冒頭第一条で「帝国日本ノ陸軍ハ一二天皇陛下ニ直隸ス⁽¹⁴²⁾」と宣言した「陸軍職制」(一八七九年一〇月)であり、同時に改定された「陸軍省職制事務章程」であった。このように、内閣と陸軍の双方にわたる一連の制度改革により、内閣と軍部の双方に対して「親裁する天皇」なる存在が制度的に確立されたのである。近代天皇制の「輔弼親裁構造」の基本骨格が形成されたという意味で、一八七九年は画期的な年であった。

ただし、翌一八八〇年二月に太政官人事が大幅に更改される。いわゆる参議・省卿の分離である。前述のように、これ以

降は奏任官人事の閣議書にも必ず参議が押印し、奏請書も大臣・参議の連署によるものとなる。一八七九年に一度縮小された参議の議判権がもとに戻されたわけである。この参議・省卿分離は周知のように明治一四年政変まで継続する。坂本一登は、この改革（参議・省卿分離）をもって「参議の「大臣」化」と評価しているが、⁴³少なくとも天皇に対する奏請権の面からすれば、それは正しいといえよう。参議は内閣の議判権と天皇に対する奏請権を保持し、書面上の権限において、大臣とほぼ差異がなくなつたとみなせるからである。しかし、他方で行政長官兼任をやめたことで、参議の行政上の権限はかえって縮小したともいえよう。

さらに坂本によれば、この一八八〇年の内閣制度改革すなわち参議・省卿分離の発案・推進者は伊藤博文で、井上馨の賛同を得て、薩摩の黒田清隆を説得して実現したものである。坂本は、この改革をめざした伊藤の意図は、伊藤自身が抽象的にしか説明していないので、間接的に推測するしかないとしたうえで、その意図するところは「参議の「大臣化」」であつたとしている。その傍証として、一八八〇年三月一七日に「内閣日則」が定められ、原則として天皇臨御のもとに毎日内閣会議が開催され、参議も大臣とともに毎日出席することが義務づけられた事実をあげている。参議が内閣の正式メンバーとして制度的に認知されたことを示すものと解釈したのであるが、その解釈は一八七三年の太政官制潤飾が参議の議判権を大きく定めていたことを無視していると言わねばなるまい。

坂本の議論は、立憲制の創出を、「行政長官たる参議を中心とした「内閣」が正式な国家意志決定機関として確立し、それを中心に国家が安定的に運営されるシステム」の制度化の過程としてとらえるものである。そのリーダーシップをとったのが伊藤博文であった。その際に重要な要素として坂本があげるのが天皇Ⅱ「宮中」の制度化である。天皇Ⅱ「宮中」が内閣と独立した政治的主体として行動すれば、当然ながら内閣は国家の中心的意思決定機関たりえない。それゆえに、立憲制が確立されるためには「天皇と内閣の一体化」を制度化しなければならぬ。それが伊藤の担った課題であり、伊藤は内閣

制度と明治憲法の制定によってその課題を解決したと、坂本は言う^(四)。

「立憲制」なる言葉の定義として右の解釈が正しいかどうかは、ひとまずおくとしても、この議論は、一八七七年九月以前には天皇と太政大臣とが一体関係にあり、坂本が一体化すべきものと想定している天皇と内閣の分離そのものが、たかだか一八七七年九月以降に出現した現象にすぎないことを考慮にいれていない。坂本が想定している伊藤の課題Ⅱ「天皇Ⅱ」「宮中」の制度化」すなわち「天皇と内閣の一体化」とは、一八七七年九月以降の「天皇の万機親裁」によって、天皇が最終的な国家意思確定者として意思決定過程の独立項となったという事実（それ自体は大久保や伊藤が求め、実現させたものである）があつてこそ、はじめて課題化されるのであり、まさに「天皇の万機親裁」によって生み出されたものにほかならないのである。

「天皇の万機親裁」がひとたびはじまると、半ば必然的に、天皇の輔弼者間に輔弼権限をめぐる争いが引き起こされざるをえない。それはさまざまな形態の「天皇親政運動」の対立となつて現われた。坂本が分析している伊藤の「天皇と内閣の一体化」とは、内閣による天皇輔弼の独占の試みであり、親裁する独立項としての天皇と国政の実権を掌握する内閣とよつて構成される安定的な輔弼親裁構造を構築することをめざすものであつたと言ひ換えることができる。それは政治的には侍補の「天皇親政運動」や「君民同治」をめざす（そのかぎりでは、「天皇親政運動」ではありえないが）自由民権運動と競合関係にあり、それらを敗北に追いやることによつて達成されえたのである。

しかし他方で、伊藤による「天皇Ⅱ」「宮中」制度化」は、内閣による輔弼権限の完全な排他的独占を意味したのではなかつた。その点で一八七七年九月以前の太政官制とは決定的に異なつており、これをもつて「天皇と内閣の一体化」ととらえるのは本質的には誤りといわざるをえない。なぜなら、一八七七年九月の「天皇の万機親裁」開始にはじまり、参謀本部の設置を経て、内閣制への移行に終わる太政官制度の変容は、天皇大権を三つの領野（國務大権・統帥大権・皇室大権）に分

割し、それぞれに別個の輔弼者（内閣・統帥府・宮内省）を建てるところにその本質があり、一八七七年九月以前の太政官制（とそのもとでの天皇と太政大臣との一体性）とは根本的に異なるからである。

万機親裁の開始によって、国家意思形成過程の最終独立項としての天皇が登場した。これはそれ以前の太政官制の時代には存在しなかった、少なくとも恒常的なファクターとしては存在しなかった因子である。このような天皇の「活性化」は、必然的に一歩進んで「実質的親政」の制度化とそれを可能とする内廷政治機構（＝側近）を求め運動を生み出さざるをえない。侍補の「天皇親政運動」はそこにいたるかなり手前で挫折したが、これをもって内廷政治機構の制度化をめざす運動とした安田浩の解釈⁽¹⁴⁵⁾は本質をついている。その挫折の上に内閣制は築かれ、天皇はあくまでも輔弼者の輔弼を承けて万機を親裁する受動的親裁君主として国家意思形成過程の最終項に安定的に位置づけられた。しかし他方で、輔弼機関が多元的に構成されることにより、「天皇親政」は別の形で実現されたのだとも言える。なぜなら、同じ受動的親裁君主であっても、輔弼機関が一元的に構成されている場合（統帥権独立以前の太政官制はそれに該当する）と、多元的に構成されている場合とでは、君主権の「強さ」がちがっており、前者（一元制）に比べて後者（多元制）のほうが君主権は「強い」からである。このようにして一八七七年九月の万機親裁の開始から参謀本部の設置、侍補の親政運動とその挫折を経て、内閣制への移行に終わる数年間の間に、明治天皇ははじめて近代天皇となり、近代天皇制が確立したのであった。

- (1) 内閣記録局編『法規分類大全』第一編、兵制門二、陸海軍官制二、内閣記録局、一八九〇年、四二二頁。なお、陸軍卿の山県有朋は当時病氣療養中であり、一八七八年九月二日から十一月八日までの間は、参議兼文部卿西郷従道が臨時に陸軍卿を兼任していた（『陸軍省日誌』明治十一年第二八号、第三四号、朝倉治彦編『近代史史料 陸軍省日誌』第六卷、東京堂出版、一九八八年、七一、一二八頁）。この上申を山県陸軍卿のものとする文献もまま見られるが、それは誤りである。
- (2) 『法規分類大全』第一編、兵制門二、陸海軍官制二、四二二頁。
- (3) 『公文録』明治十一年十一月十二月 局伺一（国立公文書館所蔵公ノ二二四七）。この時の閣議書には、岩倉右大臣、大隈、大木、寺島、伊藤、山県、川村、西郷の各参議の押印が認められる。なお、参謀本部条例は公布されたが、同時に制定された「本省ト本部ノ権限ノ大略」は内規とされ、公表されなかった。さらに言えば、添付されている参謀本部条例の案文を見ると、陸軍省の最初の原案は「参謀本部条例」ではなく、「陸軍参謀本部条例」と題されており、しかも監軍本部の存在を前提とせずに起案されていたことがわかる。なぜなら、原案の第六条では、本部長が軍令を傳達する相手を「鎮台若クハ特命司令将官」となっているのを、朱字で「監軍本部長若シクハ特命司令将官」と訂正されているからである。
- (4) 右同。参謀本部長と次長を置く閣議決定は、岩倉右大臣と山県、伊藤、川村の三参議でなされている。すでに二月四日付で、山県陸軍卿から岩倉右大臣に宛てて、陸軍中将大山巖の陸軍省第一局長を罷めて、参謀本部次長に任じ、陸軍中将鳥尾小弥太を参謀本部御用掛に命じる人事案が上申されており、二月六日に閣議で議決、天皇の裁可を得ていた（『諸官進退』明治十一年自十月至十二月（国立公文書館所蔵 任/A六六））。なお、陸軍中将としては大山よりも鳥尾のほうが先任であるので、前参謀局長でもあった鳥尾の御用掛は参謀本部長事務取扱に就任したものとみるべきであろう。
- (5) 右同。なお、この山県参謀本部長、西郷陸軍卿の人事は、陸軍卿の上申によらずに内閣で議決され、天皇に上奏された「天下り人事」であった。
- (6) 中野登美雄『統帥権の独立』一九三六年、原書房復刻版、一九七三年、三八一頁。
- (7) 松下芳男『明治軍制史論集』育生社、一九三八年、六四頁。
- (8) 山崎丹照『内閣制度の研究』高山書院、一九四二年、二二二頁。
- (9) 松下芳男『明治軍制史論』下巻、有斐閣、一九五六年、三頁。
- (10) 徳富蘇峰編著『公爵桂太郎伝』乾巻、一九一七年、原書房復刻版、一九六七年、三七六頁。
- (11) 『法規分類大全』第一編、兵制門二、陸海軍官制二、四二二頁。なお、引用に際しては、適宜句読点を補い、漢字を通行の字体にあらためた。
- (12) 中野前掲書、三六三頁。
- (13) 松下芳男は前掲『明治軍制史論』で、一八七八年一〇月八日の陸軍卿上申を、陸軍省と同格の軍令専掌機関の創設を求めるもので、「軍事二元組織の確立という軍制大改革」をめざしていたとする一方、中野登美雄の解釈をそのまま踏襲して、「参謀本部長の地位は、陸軍卿に優越して太政大臣に併立することになるのである」としている

(松下右同書、八、一五頁)。この両方の解釈が、そのままでは互いに矛盾しあう(参謀本部長が陸軍卿と同格であれば、太政大臣よりも下位であり、いっぽう太政大臣と同格であれば、陸軍卿よりも上位の存在となる)ものであることに、松下(さらに中野も)は気づかなかつたようである。

(14) 桂太郎著、宇野俊一校注『桂太郎自伝』平凡社、東洋文庫、一九九三年、九四、九五頁。

(15) 右同書、八二頁。

(16) 右同。

(17) 大江志乃夫『日本の参謀本部』(中公新書、一八八五年)は、参謀本部の設置は桂の献策によるとする通説を継承しながらも、「桂太郎自伝」の記述がそれと矛盾することに、うすうす気がついていたように思われる。大江はそこで通説を全面的に再検討することはせず、「内戦むけの陸軍から外戦むけの陸軍改編」をめざす「山県の意志」なるものを持ち出してその矛盾を解決しようとした(同書三二頁)。もっともそれを裏つける根拠は示されていない(山県の軍備構想については、大澤博明『近代日本の東アジア政策と軍事』成文堂、二〇〇一年、を参照のこと)。大江『東アジア史としての日清戦争』立風書房、一九九八年では、参謀本部設置の時点で「陸軍は国外を戦場とすることを予定していなかった」とされている(八九頁)。これは参謀本部設置は外戦をめざす山県の意図に発するとの前説を隠微に修正したことを意味する。

(18) 陸軍兵制のドイツ主義への転換の時期については、藤原彰『日本軍事史』上巻、日本評論社、一九八七年、七五―七八頁。なお、藤原が陸軍内のプロシア主義とフランス主義との抗争とする月曜会をめ

ぐる紛糾を含めて、一八八〇年代の陸軍内の状況については、大澤前掲書が詳しい。

(19) プロイセンの軍事内局については、中野前掲書、二二二―二二九頁。

藤田嗣雄『欧米の軍制に関する研究』有斐閣出版サービス、一九九一年(原本は一九三七年)、五〇五―五二頁。なお、軍事内局の有無をめぐる日本とプロイセンとの統帥権独立制度の相違については、藤田嗣雄が早くから注目している(藤田『明治憲法論』朝倉書店、一九四八年、一〇七頁)。

(20) 「軍事ノ御統轄ノ儀ニ付上請」「三条家文書」四八―三(国立国会図書館憲政資料室所蔵)。陸軍の侍従武官設置要求については、大澤前掲書、一九二―一九六、二〇八―二一三頁。

(21) ドイツにおける参謀総長の直接上奏権については、中野前掲書、二二九頁。前掲藤田『欧米の軍制に関する研究』五二―五二―五二―五二―五二―五二頁。なお、同じ時に軍事内局もまた法制的に陸軍省から独立した。

(22) 前掲藤田『明治憲法論』七頁。

(23) 右同書、六四頁。

(24) 右同書、六七頁。この「政治的理由」についての考察は、藤田嗣雄『明治軍制』信山社、一九九二年(原本は一九六七年)第5章でも。ほぼそのまま繰り返されている(同書、八三頁)。ただし、『明治憲法論』にはあった、西南戦争後の侍補の「天皇親政運動」への言及が、『明治軍制』ではなくなっている。

(25) 参謀本部設置の理由として、「政治的理由」を重視する藤田説は戦後には広く支持され、現在の通説となっている。たとえば、前掲大江『日本の参謀本部』でも、そのような説明がなされている(同書、三三頁)。最新の概説である戸部良一『日本の近代9逆説の軍隊』中

史公論社、一九九八年も同じである(七五、七六頁)。

(26) 前掲藤田『明治憲法論』六六頁。同『明治軍制』八六頁。

(27) 梅溪昇『軍人勅諭成立史』青史出版株式会社、二〇〇〇年、一一一、一一二頁。

(28) この点については、梅溪昇『増補 明治前期政治史の研究』未来社、一九七三年においてすでにふれられている。

(29) 藤田説のもう一つの弱点である、陸軍卿上申はじめ諸史料には、参謀本部設置の「政治的理由」に明示的に言及しているものがないという点については、梅溪はそもそも『桂太郎自伝』や『陸軍省上申』が軍事的理由のみをあげて、「政治的理由」を書かないのは、史料の性質上当然のことであると、一蹴している(前掲梅溪『軍人勅諭成立史』一一四頁)。

(30) 梅溪右同書、九七頁。

(31) 神田文人「統帥権と天皇制」『横浜市立大学論叢』第三七巻、第二・三号、一九八六年が指摘しているように、王政復古の大号令から明治元年閏四月の政体書までは、法令規定の上でも天皇は万機を親裁する存在ではなかった。その間は、三職制の総裁が「万機ヲ総裁シ一切ノ事務ヲ決ス」とされていた。明治天皇は元服前であり、総裁は「摂政」のごときものであったと解される。政体書以降は、輔相ないし太政大臣が天皇の輔弼者と規定されるようになり、タテマエ上は天皇が万機親裁をする存在となるが、それが明示的に法文に現れるのは、明治四年夏の太政官制改革の時である。

(32) この点については、結論だけだが、すでに以下の拙論で指摘済みである。永井和「書評 安田浩著『天皇の政治史』」『日本史研究』四六三、二〇〇一年二月。

(33) 中野目徹『近代史科学の射程——明治太政官文書研究序説——』弘文堂、二〇〇〇年、九四頁。

(34) 中野目徹『明治十二年の太政官制改革』『日本歴史』五八六、一九九七年(中野目前掲書所収)。

(35) 太政官制の歴史における明治一二年改革の意味については、前掲中野目論文を参照されたい。

(36) 国立公文書館所蔵の官吏任免関係書類の種類と変遷については、菅谷信夫「任免書類について」『北の丸』五、一九七五年が詳しい。

(37) 小林竜夫編、伊東己代治『翠雨荘日記』原書房、一九六六年、八四八頁。このメモは曾禰荒助稿「兵制二係ハル条項」(伊東己代治関係文書)国立国会図書館憲政資料室所蔵)に含まれている。執筆時期は一八八七〜八八年頃と推定される。

(38) 田口慶吉「近代太政官文書の様式について」『北の丸』一九、一九八七年。

(39) 前掲中野目『明治十二年の太政官制改革』。

(40) 『諸官進退状』辛未三秋、第一、一二(国立公文書館所蔵 任/A 一)

(41) 右同、辛未三秋、第一、四九。

(42) 田口前掲論文、四二頁。

(43) 「正院処務順序」『官符原案』辛未三秋 第一、二二(国立公文書館所蔵 単/二二一)。

(44) 『公文録』明治六年五月、各課伺、公/七三三。

(45) 中野目前掲書、一〇九、一一〇頁。

(46) 『官符原案』辛未三秋、第一、一、単/二二一。中野目前掲書、二七三頁。

- (47) 「正院処務順序」『法規分類大全』第一篇、官職門一至六、一五六頁。
『法規分類大全』所収のものと同文の「正院処務順序」が『太政官沿革志』一二、「太政官書記官職制章程」(国立公文書館所蔵、単／一四一九)にも収録されている。
- (48) 『法規分類大全』第二編、政体門三、一四二頁。
- (49) 『官符原案』辛未三秋、第一、二二、単／二二一。『法規分類大全』第一篇、官職門一至六、一五七頁。
- (50) 『法規分類大全』第一篇、官職門一至六、一四五、一四八頁。
- (51) 右同書、一四七頁。
- (52) 右同書、一四九頁。
- (53) 明治四年八月十日「官制改定」『法規分類大全』第一編、官職門一至六、五〇頁。
- (54) 右同書、五五頁。
- (55) これ以降、本稿で提示される人事例は、とくに断らないかぎり、すべて「諸官進退」と「公文録 官吏進退」からとったものである。
- (56) 『公文録』辛未十二月、兵部省之部、公／五八八。
- (57) 右同。
- (58) 『諸官進退状』壬申九月、第十、任／A一〇。
- (59) 「閣議書」については、中野目前掲書、第十一章を参照されたい。
- (60) 『諸官進退状』癸酉五月全六月、任／A一四。
- (61) 『公文録』明治六年五月、各課伺、公／七三三。『法規分類大全』第一編、官職門一至六、一五九、一六二頁。
- (62) 『法規分類大全』第二編、官職門一至六、一六二頁。
- (63) 右同書、一六四頁。
- (64) 『官符原案』第六、自明治六年五月至同年十二月、単／二二六。
- (65) 『公文録』明治六年五月 海軍省伺録・達、公／七七〇。
- (66) 『公文録』課局之部全、明治六年、公／七三四。
- (67) 中野目前掲書、一一〇頁。
- (68) この点については、前掲永井書評を参照されたい。
- (69) 『公文録』明治六年五月、司法省伺、下、公／八九九。
- (70) 『太政類典』第二編、自明治四年八月至同十年十二月、第三四八卷、一四(国立公文書館所蔵、太／五八三)。
- (71) 『公文録』明治六年一二月、陸軍省伺、下、公／七六七。
- (72) 右同。
- (73) 『公文録』明治七年三月、司法省伺、二、公／一二二九。
- (74) 『太政類典』第一編、自慶応三年至明治四年七月、第四〇卷、一三、太／四〇。
- (75) 『公文録』明治七年二月、宮内省之部、全、一五、公／一二四九。
- (76) 『公文録』明治七年二月、各課局伺、公／一〇一六。
- (77) 『明治十年行在所公文録』一、本局之部、六三(国立公文書館所蔵、公／二二六〇)。
- (78) 『明治天皇紀』第四、吉川弘文館、一九七〇年、五〇、七九、八〇、九九頁。
- (79) 飛鳥井雅道『明治大帝』筑摩書房、一九八五年、五九頁。
- (80) 『明治天皇紀』第四、一三〇、一三二頁。
- (81) 『東京ヨリ官位記奏請』『明治十年行在所公文録』一、本局之部、二一、公／二二六〇。「表題」には「奏請」とあるが、実際には東京ですでに発令済みの人事案件の報告にすぎない。京都太政官の閣議書(三条、大久保、伊藤の花押と印有り)には「供高覧候也」と結文が記され、欄外に「御覧」の天皇印が押されている。

- (82) 『明治天皇紀』第四、一九頁。
- (83) 「総督府通牒任官届」『明治十年行在所公文録』一、本局之部、二二、公ノ二二六〇。
- (84) 『法規分類大全』第一編、官職門一至六、一六二頁。
- (85) 『公文録』課局之部全、明治六年、公ノ七三四。
- (86) 『法規分類大全』第一編、官職門一至六、一七四頁。
- (87) 『法規分類大全』第一編、兵制門一、二八〇、二八四、二八五頁。
- (88) 『法規分類大全』第一編、兵制門五、七、八、九頁。
- (89) 『法令全書』明治八年、一四三四頁。
- (90) 一八七三年五月二二日付太政官達第一五七号『法令全書』明治六年、二〇八頁。
- (91) 右同書、二〇〇頁。
- (92) 右同書、四四四頁。
- (93) 右同書、五五一頁。
- (94) 『法令全書』明治七年、一〇〇六頁。
- (95) 『法令全書』明治九年、九六一頁。
- (96) 『諸官進退』明治十年九月、任ノA六〇。
- (97) 右同。
- (98) 右同。
- (99) 『官符原案』明治十年自七月至十二月、第十三、単ノ二二三。『公文録』明治十年、官符原案抄録、公ノ二二七三。なお、『明治天皇紀』第四、二五一頁、田口前掲論文、四四、四五頁に引用あり。
- (100) 「輔弼親裁構造」なる用語については、家永三郎・永井和「輔弼」をめぐる論争」『立命館文学』五二二、一九九一年を参照されたい。
- (101) 神田文人は、太政官制の法文が天皇と内閣（大臣・参議）の権限をどのように規定しているのか、その変遷を分析し、その結果一八七五年改定の太政官職制をもって、天皇の統治権が確立されたとする（神田前掲論文、三九頁）。この分析そのものは妥当だが、同時に太政官官制の法文だけを材料とする研究の限界をも示すものと言えよう。
- (102) 『明治天皇紀』第四、二二三頁。笠原英彦『天皇親政』中公新書、一九九五年、一一二頁。
- (103) 『明治天皇紀』第四、一三三二頁。
- (104) 右同書、二五〇頁。
- (105) 右同書、二四四、二四五頁。
- (106) 右同書、二五七頁。
- (107) 右同書、二八四頁。
- (108) 『官符原案』明治十年自七月至十二月、第十三、単ノ二二三。田口前掲論文、四三、四四頁。
- (109) 『諸官進退』明治十年九月、任ノA六〇。
- (110) 「謹奏内閣参朝公文奏上程式草案之事」『官符原案』明治十年、第十三、単ノ二二三。
- (111) 『諸官進退』明治十一年自十月至十二月、任ノA六六。
- (112) 『公文録』明治十一年十一月十二月、局伺一、公ノ二二四七。『法規分類大全』第一編、兵制門二、陸海軍官制二、四二五頁。
- (113) 『諸官進退』明治十二年一月、任ノA六七。
- (114) 『公文録』明治十二年一月、各局、公ノ二四二三。
- (115) 『諸官進退』明治十二年一月、任ノA六七。
- (116) 佐尉官の職課命免に関する帷幄上奏の実態を知るには、陸軍省に下付ないし移牒された帷幄上奏書が不可欠の史料となるが、防衛研究

所図書室に所蔵されている旧陸軍関係公文書には、その種の史料は含まれていないようである。少尉や中尉クラスがポストを異動するたびに天皇に上奏して、その裁可を仰いでいたとは、にわかには信じがたい話だが、明治十年代前半だと、現役陸軍将校の数は二十千人から二千五百人程度であったので、あるいはそういうことも可能だったのかもしれない。しかし、軍隊の規模が大きくなれば、すべての佐尉官の職課命免を天皇が決裁するのは、その事務負担を考えると、現実問題としては不可能なように思われる。実際、ある時期以降は天皇の裁可を仰いだのは、特定の職課命免にかぎられていた。

山崎正男「陸軍軍制史梗概」石川準吉編『国家総動員史』資料編、

第九、国家総動員史刊行会、一九八〇年によれば、一九四五年七月に尉官の任官・進級決定権が天皇直隸の最高指揮官に委任されるまでは、「将校の任官、進級は全部上奏し、命課は次の区分によれり。すなはち将官は内奏及び上奏、佐官は団隊長（参謀長を含む）のみ上奏、その他の佐官及び尉官は上奏することなく陸軍大臣これを専行しありき。これを遠き過去にさかのぼるに、命課の上奏（内奏）は将校定員僅少なりし時期においては相当下級の将校も上奏ありしが如きも、定員の増加に伴ひ逐次上奏範囲を制限せられつつ今日に至れるがごとし」（同書、九六三頁）という。山崎は一九三二年から一九四一年にかけて陸軍省人事局補任課、軍務局軍事課、同兵務局兵備課に勤務した経験をもつ、旧陸軍の官制、兵役、人事のエキスパートであるので、その証言はたしかだと思われる。軍の規模が未だ小さかった頃は、かなり下級の将校まで職課命免に関して天皇に上奏することになっていたらしいが、その後軍の規模拡大にともない、将官の職課命免と団隊の指揮官および参謀長となる佐官につい

てのみ帷幄上奏され、その他の佐尉官については陸軍大臣の専決事項となったのである。団隊の指揮官とは連隊長以上をさすものと思われるが、この変化がいつごろ生じたのかは定かでない。なお、右の引用で「内奏」とあるのは、陸軍大臣が事前に口頭でおこなう、天皇の内意伺いであり、「上奏」とは文書を以て行う正式の人事決裁の奏請のことを意味する。

(117) 『諸官進退』明治十二年七月八月、任/A七二。

(118) 『諸官進退』明治十一年自十月至十二月、任/A六六。

(119) 『任免』昭和十八年十二月、卷二六四（国立公文書館所蔵、任/B三五七一）。

(120) 参謀本部長が将校の人事上奏権を有していた点で、成立当初の日本の統帥権独立制度はドイツのそれと、少なくとも同時代におけるドイツの参謀本部制度とは大きく異なっている。

(121) 『法規分類大全』第一編、兵制門一、陸海軍官制一、二九三頁。

(122) 右同書、二九五頁。

(123) 右同書、二九一頁。

(124) 『法規分類大全』第一編、兵制門五、陸海軍官制五、一三三頁。

(125) 右同。

(126) 右同書、一四頁。

(127) 右同書、一六頁。

(128) 『法令全書』明治十二年、一九三頁。

(129) 『法規分類大全』第一編、官職門一至六、六八頁。

(130) 『公文録』明治十二年、官符原案、全、公/二六一六。『法規分類大

全』政体門三、詔勅式、一三三、一三三頁。中野目前掲書、一一八、一一九頁。田口前掲論文、四七、四九頁。

- (131) 『諸官進退』明治十二年四月、任/A七〇。
- (132) 『諸官進退』明治十二年九月十月、任/A七三。
- (133) 『諸官進退』明治十二年五月六月、任/A七一。
- (134) 中野目前掲書、一一一頁。
- (135) 右同書、一一二、二七六頁。
- (136) 右同書、一一九頁。
- (137) 右同書、一二三頁。『明治天皇紀』第四、六二三頁。
- (138) 右同書、一二三頁。『明治天皇紀』第四、六二五頁。
- (139) 安田浩『天皇の政治史——睦仁・嘉仁・裕仁の時代——』青木書店、一九九八年、七八頁。
- (140) 中野目前掲書、一一八頁。
- (141) 『諸官進退』明治十二年九月、十月、任/A七三。
- (142) 『法規分類大全』第一編、兵制門一、陸海軍官制一、二八七頁。
- (143) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』吉川弘文館、一九九一年、一九頁。
- (144) 右同書、四一七頁。
- (145) 安田前掲書、七五頁。

〔付記〕本稿は、平成九、十一年度文部省科学研究費補助金（基盤研究（C）（2））研究成果報告『帷幄上奏制度の実態研究』（二〇〇〇年）を増補・改訂したものである。