

## 博士論文

## 「大大蔵省」の研究 —井上馨と明治国家建設—

東北大学大学院文学研究科歴史科学専攻

小幡圭祐

## 目次

## 序章

第一部 「大大蔵省」の制度 ..... 1

第一章 「大大蔵省」の前提—井上馨の「大大蔵省」論— ..... 24

第二章 「大大蔵省」の成立と展開—「大大蔵省」の政策過程と太政官制潤飾— ..... 25

付章 明治四年の制度取調—渋沢栄一の「内閣」構想と「大大蔵省」 ..... 48

第三章 「大大蔵省」の解体—内務省建省と「大大蔵省」 ..... 80

第二部 「大大蔵省」の政策 ..... 111

第四章 井上馨の富国構想と「大大蔵省」勧農政策 ..... 140

第五章 「大大蔵省」勧農政策の展開過程 ..... 141

第六章 大隈重信と「大大蔵省」勧農政策 ..... 160

第七章 井上馨の地方構想と「大大蔵省」対地方政策 ..... 186

終章 ..... 215

初出一覧 ..... 241

## 博士論文の主旨

本論文は、明治四年（一八七二）七月の廃藩置県後、井上馨の主張により、民政権を掌握していた民部省を併合し（民藏再合併）、明治六年（一八七三）五月の太政官制改革（太政官制潤飾）と同年十一月の内務省建省によつて権限分割がなされるまで、民政から財政に亘る絶大な権限を握つた大蔵省、所謂「大大蔵省」が明治維新、特に明治国家の建設に果たした役割を考察するものである。序章では、「大大蔵省」と明治国家、ならびに「大大蔵省」の制度・政策を巡る研究史を振り返ることで本論文の位置付けを示した。第一部では「大大蔵省」の制度、第二部では「大大蔵省」の政策の諸相を扱つた。第一章で明らかにした井上の「大大蔵省」構想を基に、第二章以下で構想の実現過程Ⅱ「大大蔵省」の制度・政策の実相の解明を試みている。終章では、本論文を総括し、「大大蔵省」のその後の明治国家における歴史的意義について展望した。

## 博士論文の要約

### 序章

本章は、「大大蔵省」と明治国家、ならびに「大大蔵省」の制度・政策を巡る研究史を振り返ることで問題点を抽出し、本論文の取り組むべき課題を示した。

明治維新の中心課題である統一国家＝明治国家の建設過程を戦後実証的に明らかにしようとしたのが原口清氏であった。原口氏は、廃藩置県によって成立した国家権力を、西郷隆盛・木戸孝允・大隈重信ら「有司」が実質的な国策決定権者として政府（太政官正院）を独占するという「有司專制」政府であつたと規定し、更に明治六年の征韓論政変を機に内務省を基盤として主導権を得た大久保利通によつて「大久保政権」として確立したとする。また、高橋秀直氏が原口説を再構成し、廃藩置県によつて主導権を得た「木戸派」（木戸・大隈・伊藤博文・井上馨）が廃藩後の政府＝「廃藩政府」の主導権を確立し、近代化路線を定置したが、近代化の主導権争いの過程で「木戸派」は崩壊し、これに取つて代わつた大久保の主導権確立により「大久保政権」が誕生し近代化政策を推進したとした。

しかし、高橋氏の指摘する「木戸派」は、「大大蔵省」の設置を企図する井上と、それに反対する木戸・伊藤博文・井上馨という意見対立を孕んでおり、結果として井上の主張通り「大大蔵省」が設置されたことが関口榮一氏の研究でも明らかにされている。更に「廃藩政府」による近代化政策も木戸ではなく井上によつて推進されていた点がその後の研究で明らかになつた。これらのこととは、明治国家の建設過程において、井上による「大大蔵省」の設置が果たした役割を制度・政策両面から明らかにすることが最大の課題であることを示している。「大大蔵省」については、制度史的には、基本的事項は明らかにされているものの、具体的な運用の実態については未解明である。政治史の分野では、「大大蔵省」が集権化過程における「問題的存在」と位置付けられた故に「大大蔵省」そのものの検討が蔑ろにされたままの状態である。行政史においても日本官僚制の形成における「大大蔵省」の役割は論じられてこなかつた。次に政策史的には、財政史の分野でもっぱら大蔵省を財政官庁と認識し、財政制度の確立や緊縮財政を第一とする一方、経済史においては、経済政策、特に多大な支出を要する「殖産興業」政策には消極的態度をとつてきたとされていて、但し、近年緊縮財政を標榜しながらも経済政策を推進していくことが解明されつつある。

本論文は、これまでの研究では等閑視されてきた井上自身の構想を検討することで、「大大蔵省」の制度と政策に通底する思想を炙り出し、これに制度・政策の解明を加えることで、「大大蔵省」が明治国家建設に果たした役割を明らかにすることを課題とする。

## 第一部 「大大蔵省」の制度

本部は、「大大蔵省」の制度的考察である。「大大蔵省」の設置を企図した井上馨の構想から筆を起こし、また「大大蔵省」が成立し、太政官制潤飾と内務省設置により解体されるまでの一連の制度の形成・運用の過程を扱う。言うなれば第一章が「大大蔵省」の「起」、第二章が「承」と「転」、第三章が「結」という構成である。また、第二章の「転」の意味については、井上の構想や「大大蔵省」の制度だけでは論じきれない性格を持つため、その理解を深めるために付章を用意した。

### 第一章 「大大蔵省」の前提—井上馨の「大大蔵省」論—

本章は、「大大蔵省」の前提として、井上馨の「大大蔵省」論の形成過程を論じるものである。これまで井上の「大大蔵省主義」＝大蔵省に民部省を合併するという権限強化の志向性は、民政を重視するか、もしくは財政を重視するかの二項対立の中で論じられてきたが、井上の構想の内実や変遷まで論及する研究は僅かであった。本章では、まず、幕末における彼の経験から、「大大蔵省」論の基となつた民政財政合一論の要素である民政観・財政観を明らかにした。更に、彼が明治政府に出仕してから廢藩置県に至るまでの民政財政合一論の推移から「大大蔵省」論の形成過程を明らかにした。

井上は、幕末期の密航留学経験と彼の出身藩である長州藩の撫育制度をもとに民政観（富國化の推進）・財政観（「量入為出」と「特別会計」思想）を形成し、更に、「会計之元は民政に有之」という民政財政合一論により、トップダウン式・政策的統一性を重視した民政・財政を志向した。民政より財政を重視する、あるいは財政より民政を重視するというのではなく、民政・財政の両立という点が井上の核心であった。更に、井上の民政財政合一論は、地方行政の行き詰まりを端緒とする民藏分離と政体改革における中央政府の混迷を目の当たりとすることで、ち国家の中枢にある「大大蔵省」が「法則」総体を制御するという、『法治國家』構想として昇華することとなつた。井上の『法治國家』構想は、藩や政府要路個人の意見に左右されたり、あるいは政府の権威を落とす「空令」が濫発されたりする現状を改革するために打ち出された概念であり、その実現には「法則」を立案しそれそれを敢然と実行する強大かつ強固な主体が必要であつたのである。その主体が井上にとっての「大大蔵省」であつた。また、政府に大限を戴き、井上が吉田や渋沢と共に「大大蔵省」の舵取りをするという人的構成も、廢藩前の段階で井上が構想していたことは重要である。

## 第二章 「大大蔵省」の成立と展開—「大大蔵省」の政策過程と太政官制潤飾—

本章は「大大蔵省」の成立と展開を論じる。まず、井上の「大大蔵省」論を基礎として、井上の腹心である渋沢栄一によつて整備された「大大蔵省」の成立過程を扱い、更に成立了「大大蔵省」の運営方針と運営実態について検討した。本章で特に注目するのは、広範な権限を握つた「大大蔵省」の政策立案・意思決定過程の実相である。これに加えて、先行研究では「井上派大蔵省」の「崩壊」、あるいは「明治六年五月の政変」と位置付けられている明治六年五月の太政官制潤飾を、渋沢の制度改革案と實際に行われた改革の実際から、「大大蔵省」にとつては「崩壊」ではなくむしろ「展開」と位置付けられることを明らかにした。

井上の「大大蔵省」論を背景として成立した「大大蔵省」は、伊藤博文の機構案をもとに渋沢が制度設計を担当した。政策立案については、大蔵省長官の直属の部局として諸務局を設置した。諸務局は、省首脳の主導による新規制度の立案を支える傍ら、大蔵省各寮司の利害を調整する役割を担つた。また、意思決定については意思決定手続きを明文化した大蔵省処務準序を制定した。処務準序によつて、意思決定に期限が設けられ、また「カガミ」（回議書）への捺印を義務化することによつて、事務の迅速性と実質性を担保した。渋沢は「大大蔵省」の事務の停滞状況を打破するため、最高意思決定機構である太政官正院の改革へと乗り出す。渋沢は、大蔵省事務の「上操」、具体的には大蔵省諸務局を制度的にも人的にも正院へ移植するという手法をもつて、事務の円滑化・迅速化を企図したのである。結果、明治六年五月に太政官制潤飾が実施され、諸務局官僚が正院へと異動し、正院の政策立案・意思決定に大蔵省のノウハウを注入することに成功したのであつた。井上自身は太政官制潤飾を「大大蔵省」の「崩壊」と理解したが、「大大蔵省」の制度は渋沢の策謀によつて政府に「展開」したのであつた。

### 付章 明治四年の制度取調—渋沢栄一の「内閣」構想と「大大蔵省」—

本章は、第一章と第二章の間の時期、地方制度改革としての廃藩置県とほぼ同時に展開された、中央制度改革としての太政官三院制の形成過程を論じるものである。第二章で明らかにした、明治六年五月の太政官制潤飾は、大蔵省の「法則」を太政官に移植すると言ふ、"法治國家"構想の「展開」という性格を持つものであつたが、更に井上の構想には存在しない「内閣」を設置するという改革でもあつた。本章は、この「内閣」設置の理解を深めるため、その前提としての渋沢栄一の「内閣」構想を検討するものである。

太政官三院制が形成された明治四年の制度取調は、どのように現行の太政官制を改変すれば政府の強化をなしえるかが最大の目的であったが、その方法を巡っては各人の思惑は様々であった。木戸孝允は国家意思決定における参議の発言権強化を重視し、大久保利通は中務省設置による天皇親裁体制の確立を第一とした。渋沢栄一は参議の合議体としての「内閣」の設置とそれを担保する立案機構の強化を画策し、江藤新平は政府の過度の強化を防ぐための議政機構の確立に腐心した。制度取調自体は制度取調会議という合議体として行われ、木戸の構想に裏打ちされた渋沢の「内閣」構想の産物であり、実際の制度形成に重要な影響を与えたものの、制度取調によつて生まれた太政官三院制は、四人の制度改革の指向性が統一性の無いものであつたがゆえに、強力な「内閣」が存在せず、政府の弱体化・行政の独走をもたらすという皮肉な結果となつたのであつた。井上にとって廃藩置県は「大大蔵省」成立の「階梯」であつたが、渋沢栄一にとって太政官三院制を産んだ明治四年の制度取調は、彼の「内閣」構想の「挫折」でもあつた。明治六年に太政官制潤飾において太政官正院に「大大蔵省」の制度移入がなされたのと同時に、「内閣」が創設された背景には、明治四年制度取調における渋沢の「挫折」が影響していた。即ち、太政官制潤飾は井上にとって「大大蔵省」の「崩壊」であつた（渋沢の計画によつて「崩壊」ではなく「展開」と位置付けられたのであるが）と同時に、渋沢にとって「宿望」の成就を意味していたのである。

### 第三章 「大大蔵省」の解体—内務省建省と「大大蔵省」—

本章は、「大大蔵省」の解体として、明治六年十一月に設置された内務省の建省過程を論じる。これまで内務省の建省については、「新設」された省として「大大蔵省」とは別個にその建省過程が論じられることが多かつたが、本章ではこれを「大大蔵省」の「分省」としての性格を重視し、これまであまり重要視されてこなかつた、分割される「大大蔵省」と内務省建省の関係、ならびに「大大蔵省」を主導する大隈重信参議兼大蔵卿の動向を重視して検討を進めた。

内務省の建省過程において最も影響力を行使したのは、参議兼内務卿の大久保利通であつた。しかし、建省過程の全過程において発言権を誇示したかといえばそうではなかつたのである。伊藤博文参議兼工部卿は政治力では大久保に劣りながらも、政体取調として自身の基盤である工部省の利益にかなう制度案の立案に努め、また制度案の具体化を行つた正院制度局においても発言権を行使した。制度局に所属する伊地知正治左院副議長もま

た、内務省事務章程に持論である「教育所」（貧院）「農学校」（農業学校）の事務を挿入することに成功している。大隈も自省の管轄であった商務行政を死守することができなかつたことには不満であったが、閣外・制度局外においては「大大蔵省」の権限をフル活用して大蔵省が内務行政へ介入する素地を獲得することができた。大久保・伊藤・伊地知・大隈がそれぞれの立場を利用して自身の意図をできるだけ実現できるように努め、大なり小なり結実したというのが、建省過程の特質であったといえる。また、内務省の設立を「大大蔵省」の「分省」として見た場合、「分省」がもたらした効果として、「大大蔵省」のもつ豊富なノウハウの継受があつた点を指摘できる。結果として、太政官制潤飾の時と同様に内務省へ「大大蔵省」の人事・制度が流入し、内務省の政策過程に「大大蔵省」で実践されていた「量入為出」方針や意思決定方式が導入されたのである。換言すれば、井上の「法治国家」構想が、図らずも井上不在の「大大蔵省」によつて実践されると言う状況が産まれたのであつた。

## 第二部 「大大蔵省」の政策

本部は、第一部で明らかにした「大大蔵省」が、どのような構想をもとに政策を実行していたかを具体的な政策（勧農政策・対地方政策）を軸に明らかにするものである。第四章から第六章までが勧農政策、第七章が対地方政策に特化したものとなつてゐる。但し、勧農政策と対地方政策は相互に密接に関わるものであつたから、第四章・第六章では対地方政策についても関説している。

### 第四章 井上馨の富国構想と「大大蔵省」勧農政策

本章は、井上馨の富国構想と「大大蔵省」の施政方針を論じる。井上が「大大蔵省」の設置を企図したのは、言うまでもなく大蔵省の下で財政のみならず民政を実施するためであつたが、先行研究では財政的視点のみが重視され、民政的視点が蔑ろにされる嫌いがあつた。本章では、井上の富国構想と、井上が主導した「大大蔵省」の施政方針を検討することで、民政の中でも勧農政策と対地方政策を重視していくことを明らかにし、更に勧農政策遂行のための機構・財源整備を国家財政的視野から検討する。

井上が企図していた民政觀（富国化）は、若山儀一租税助の建議に着想を得て富国構想に発展し、「大大蔵省」の施政方針に投影されることとなつた。「大大蔵省」は、第一に勧農政策と地租改正を着実に実行し、その上で農工商業奨励策の目玉である地租輕減を実現

するという「國家ヲ富スノ術」＝富国政策を施政方針として採用し、当初一般財政による勧農政策を企図していたが、緊縮財政に転換すると、勧農寮を廃止した上で、一般財政から荒蕪地・官林・牧牛馬・蚕種原紙の販売代金を原資とする勧業資本金に財源を転換し、同時に、勧農寮廃止を契機として地方への勧農権限・財源の委譲が暫定的になされていたことを明らかにした。勧業資本金は言わば井上の民政觀と財政觀（「特別会計」思想）の表現と言ふことができるのである。

## 第五章 「大大藏省」勧農政策の展開過程

本章は、「大大藏省」の勧農政策の実施過程を論じる。先行研究では、「大大藏省」期の勧農政策については、当初実行されたものの、緊縮財政の強化に伴い放棄されたとの見解が一般的であった。本章では、「大大藏省」が勧農政策実施にあたって重視していた基調を抽出した上で、模範試験場と東北開発の動向から、緊縮財政期においても一貫して勧農政策は実行されていたことを明らかにする。

大蔵省勧農政策は、「士民」による会社のもとで行われる民営事業に依存しつつ、勧農寮（租税寮）はあくまで「保証」として官営事業や財政援助を実行するという民営主義を基調とした。その展開過程の初期には、陸奥国農会社や開農社に見るよう、官営事業を民営会社に委託することで勧農政策の一端を形成しようとする姿勢を見せた。だが、民営会社に官営事業を請け負わせることは現実的に困難であり、結果として民営会社の去就を府県に委ねて民営奨励を維持しつつ、大蔵省をして官営事業や財政援助に専念させることとなつたのである。また、東北開発と内藤新宿試験場を中心とした勧農政策が内務省設置以前に大蔵省の手によって実行されており、さらに大蔵省官僚の阿部潛が欧州回覧の経験をもとに詳細な農政意見を留守政府期の「大大藏省」に具陳していたのである。これらのこととは、内務省政策の原型とも言うべき諸条件が、大久保利通の登場を待たずして出揃いつつあつたことを示している。

## 第六章 大隈重信と「大大藏省」勧農政策

本章は、井上の辞職から内務省に農務が移管されるまで、大隈重信大蔵省事務総裁（大蔵卿）の下で展開された勧農政策の動向を明らかにするものである。先行研究では大隈も井上と同様に東北開発を実行したとされているが、その意図は具体的に論じられては来なかつた。本章では大隈重信の富国構想と勧農政策の関係を明らかにし、その上で勧農政策

の実施過程を内務省によって行われる勧業政策の前提として論じる。

大隈重信は、井上とは異なり、交通インフラの整備を第一義的課題として認識していた。ゆえに、勧業資本金の使途変更や東北開発を志向したのである。勧農政策は不要とは考へてはいないものの、いわば第二義的課題であった。一方の勧農政策の展開は、大隈によつて縮小されたかといえば、そうではなかつた。むしろ政策自体は順調に推移したのである。その要因は、①勧農政策の担い手であつた大蔵省租税寮、特に松方正義租税権頭が井上期の勧農構想を継承した、②広範かつ強大な権限を持つ租税寮に勧農政策が一任されていた、③勧農政策の特定財源である勧業資本金が有高を増大させ、それまで以上の支出を可能にした、④海外の視察・留学から帰国した大蔵省農政官僚が経験を發揮する素地があつた、⑤大隈が租税寮の勧農政策を是認した、などであろう。もつとも、六年五月から十二月の八か月弱という期間は、大隈の構想を具現化するためにはあまりにも短すぎたともいえる。また、井上期から大隈期にかけての大蔵省勧農政策は、様々な部面で内務省による勧農政策の特質を用意することとなつた。富国政策としての勧農政策の位置づけ、松方正義・岩山直樹ら農政官僚の形成、海外視察経験者を重視する姿勢、内藤新宿試験場と駒場野を中心とする機構整備、農業生制度を端緒とする農業教育の導入、地方の勧農政策権限・財源の形成、民営主義などである。一方で、直接内務省には引き継がれなかつたのは、三本木開墾による東北開発構想と勧業資本金である。以上のような諸要素の連続・非連続を基に、大久保利通による内務省勧農政策が展開されたのであつた。

## 第七章 井上馨の地方構想と「大大蔵省」対地方政策

本章は、「大大蔵省」の対地方政策の展開過程を論じる。これまでの研究では、対地方政策の実態については詳細な検討がなされてきたが、対地方政策の目的や地方制度の立案過程については詳しくは論じられて來なかつた。本章では、井上の廢藩前後の地方構想を確認した上で、「大大蔵省」から草創期内務省にかけて地方の枠組みを規定した「県治条例」の制改定過程から、「大大蔵省」の対地方政策の特質を、内務省の対地方政策の前提として論じる。

井上は、廢藩前、地方官を立法官とする議事院構想を持つていたが、それは藩の存在を前提とするものであつた。廢藩後、井上は大蔵省による立法、更には強大な権限を持つ「大大蔵省」の設置こそが対地方政策を円滑に行うことのできる唯一の方法と認識を変化させた。また、「大大蔵省」の対地方政策の核心は、「富國」化を実現するための租税改正、即

ち減租の達成による「民産」の増殖であった。つまり、大蔵省の諸政が地方において十全に実行されることが何よりも重要であり、その担い手として大蔵省の手足たる地方官を想定していた。よつて大蔵省による一元的な地方管轄権の掌握を目指す県治条例草案・改正案を作成し、大蔵省による立法の延長線上に大蔵省と地方官の議事体である地方官会同の開催を計画したのである。しかし、大蔵省による地方管轄権の一元化に歯止めをかけたのが、太政官正院であった。地方官人事権を巡る布政使問題の苦い経験から、正院は太政官の権限縮小を企図する大蔵省案に抜本的な修正を加え、大蔵省の意図とは異なる、「二元的構造」を持つ県治条例を成立させた。太政官正院にとつて二元的構造の放棄は政府の弱体化を招くものとして忌避すべきものと捉えられていた。結果として、二元的構造は形式的にはあるものの太政官期を通じて維持され、大蔵省の後継である内務省による地方管轄権一元化を阻む要因となつた。

## 終章

本章では、各章で明らかにした論点を総括し、「大大蔵省」が「廢藩政府」から「大久保政権」に至る過程において持つた意義を明らかにし、更に、「大大蔵省」が明治国家建設に果たした役割について、その見通しを提示した。

原口氏の「有司專制」や高橋氏の「木戸派」という人的な枠組みにより論じられてきた「廢藩政府」から「大久保政権」への過程を、異なる視点で理解することも可能となるであろう。「大蔵省」の登場は、「人治」から「法治」という統治形態の転換点と捉えることができよう。井上は、王政復古クーデターによつて曲がりなりにも成立した維新政府||「人治」の政権において、大久保や木戸ら藩閥による政府内の対立、それを搖るがす藩と直轄府県の発言力など、様々な政治主体の思惑の交錯によつて民藏合併・民藏分離などに代表される制度の不安定、政策の不統一を来たした状況を受けて、中央から地方の制度・政策の一定を目指す、新たな国家の枠組みを建設する主体として「大大蔵省」を位置付けた。それゆえに、太政官政府や他省、地方官を制御できる強力な権力と、様々な政策を統一的に打ち出すことのできる民政・財政に亘る広範な職掌を必要としたのである。この「大大蔵省」によつて産み出される制度・政策||「法則」によつて中央から地方に至るまでを一つの「器」とすることで本当の意味での統一国家||「法治国家」の建設をしようとしたのである。それを可能にしたのは、言わざもがな藩を解体し、地方を中央政府の一元的管理下におさめた廢藩置県という前提であつた。更に、「廢藩政府」以降の過程で、「大大蔵

省」による対地方政策の遂行、および大蔵官僚の地方出張・異動を契機として、「大大蔵省」の「法則」が地方へと浸透することで、「器」を一つにすると言う「法治国家」建設の企ては中央から地方にまで及ぶこととなつた。この一つの「器」を基礎にして「大久保政権」が成立するのである。「大久保政権」は征韓論政変や内務省の設置によって旗揚げしたようにも見えるが、実際は制度的にも政策的にも留守政府において「大大蔵省」によって整備された「法則」の上に成り立つてゐるのである。本論文の検討により、「大久保政権」は大久保利通と言う個性に支えられた“人治”||「有司專制」と理解する向きに対し、「大大蔵省」によつて用意された制度・政策を基盤とした“法治国家”という視点を提起できるのではないだろうか。「大大蔵省」によつて成立した“法治国家”||「大久保政権」が如何にして「法治國家」||明治立憲制・内閣制度による明治国家として確立するかが今後の検討すべき課題となろう。

## 初出一覧

	序 章 新稿
第一部	
第一章	新稿
第二章	原題「明治初年『大大蔵省』の政策立案・意思決定過程」（『史学雑誌』一二三一一二、二〇一四年一二月掲載予定）
付 章	新稿
第三章	新稿
第二部	
第四章	原題「明治初年井上馨と大蔵省勧農政策」（『日本歴史』七五三、二〇一一年）
第五章	原題「明治初年大蔵省勧農政策の展開過程」（『歴史』一一五、二〇一〇年）
第六章	原題「明治初年大隈重信と大蔵省勧農政策」（『歴史』一一八、二〇一二年）
第七章	新稿
終 章	新稿