

論文概要書

# 内大臣の研究

— 明治憲法体制と「常侍輔弼」 —

松田好史

本論は、内大臣による「常侍輔弼」のあり方の変遷をたどり、その変化が天皇・元老・内閣のあり方及び内大臣就任者自体の変化とどのように関連しているのか、またその変化が輔弼諸機関間の調整にどのような影響を及ぼしたのかを検討し、明治憲法体制下における国家意思の形成と、その中での宮中の役割を考察するものである。

明治二二年（一八八九）の大日本帝国憲法及び皇室典範の制定により、坂本一登氏のいうところの「宮中の制度化」は一応の画期を見たが、この体制は内閣・陸海軍・枢密院・議会等の諸機関がそれぞれ独立して天皇を輔弼・輔翼する分立的なものであり、各機関間の調整は、名目上万機を総攬するとされた天皇と、維新の功臣であり藩閥の実力者でもある元老達との属人的な政治力に依存していた。

しかし、明治憲法制定時に青年期から壮年期にさしかかり、徐々に君主として円熟味を加えつつあった明治天皇も、また手分けして諸輔弼機関を把握し、天皇を輔佐して明治政府を仕切っていた元老達も、共に寿命は有限であることはいうまでもない。時期によっては病弱あるいは若年で、調整能力を十分に有しない天皇が出現することは当然に予見されたことであるし、維新の功績に正統性の根拠を有する元老は再生産困難な存在である。従って、彼等の老衰に伴ってこれを補完する必要があるのは必然であり、その意味で明治憲法体制は変質が不可避である体制として、静態的ではなく動態的にとらえられるべきものであるといえる。

天皇及び元老が担っていた総合調整機能は、府中においては政党内閣によって補完されたが、宮中においては大正期以降、内大臣が首相奏薦・天皇への助言といった「常侍輔弼」——これは官制に具体的な内容の規定がなく、在職者の方針や周囲の状況によって相当に幅のある解釈が可能である——によってこれを補完した。

内大臣は、

- (一) 天皇を「常侍輔弼」する役割を有し、
- (二) 国務・宮務双方で元老と役割が混淆している

という二点で、宮中・府中関係において天皇・元老と絡まり合う重要な位置にあつた。従って、各時代における内大臣の位置や役割、及びその変遷並びに原因を明らかにすることで、明治憲法体制の「動態」をより明確に描き出すことが出来るであろうし、天皇や元老を理解する上でも、内大臣について把握しておくことが必要と考えられるのである。

従来の内大臣に関する研究は、牧野伸顕就任以降の昭和期に集中する傾向にあつた。それは、元老の衰退に伴い、内大臣が大正末期から政治上の存在感を増していったことから

して自然なことではあるのではあるが、その反面において、(一) 牧野就任以前における内大臣のあり方についての検討が不十分であることが指摘出来るほか、(二) 内大臣が官制によって規定された制度上の存在であることや、(三) 内大臣たる人物の行動が理念・政治的資源・外部状況に規定されていることについても十全には注意が払われてこなかった憾みがある。

(一) について、大正期の内大臣についての研究が進展しなかった理由としては、「常侍輔弼」を受ける大正天皇が早期に政治的主体たり得なくなったこと、大正前・中期の宮中は元老山県有朋の支配が貫徹された領域として把握されていたため、内部構造への関心が高まらなかったこと、また昭和期に比し、内大臣に関する軸になる史料が乏しかったこと等の影響かと思われる。しかし、これによって、西園寺を除く元老が退場した途端にその機能の受け皿として内大臣が登場し、若い昭和天皇を輔弼する、という描かれ方がなされるようになっており、何故内大臣が元老の機能の受け皿たり得たのか、という点が十分に説明されていない。また、内大臣研究の対象時期の始点が牧野の就任時となっている結果、牧野の「常侍輔弼」を基準とし、それが変形していくという理解がなされがちになっているが、実態としては寧ろ牧野時代の方が特殊な形態であり、より長い射程での研究によって、各内大臣の相対的位置が再検討されなければならない。

(二) については、元々属人的に有している権威と権力を、相互承認によって、あるいは勅語によって確認される元老（彼等はある意味では「超実定法的存在」である）と異なり、内大臣は官制によって規定された「常侍輔弼」を職掌とする官職であり、その政治行動は単なる政治行動ではなく「常侍輔弼」の運用でもある点、また内大臣たる人物が元老級の実力者から高級官僚出身者へと変化していく中で、内大臣の行動が属人的な政治活動（と区別出来ない状態）から職務的な行動へと「制度化」していったことが従来の研究では看過されがちであったが、この変化が「常侍輔弼」のあり方に大きく影響しており、ひいては宮中・府中関係にも影響を及ぼしているのであって、この点に着目した研究がなされる必要がある。

(三) について、各内大臣の有していた理念、即ち天皇の政治関与の度合いや「常侍輔弼」のあり方に関する「べき論」については研究が進んでいるが、各内大臣の行動と、彼等が有していた人脈や地位―「内大臣であること」自体も重要な政治的資源である―、また「常侍輔弼」と府中の意思決定のあり方について、より総合的に検討されるべきであるといえる。

そこで本論では、

- (一) 内大臣の設置から廃止までを通時的に検討することでその役割の変化を把握し、個々の内大臣を全体の流れの中に位置付ける
- (二) 特に、内大臣の世代交代に伴って「常侍輔弼」がどのように「制度化」され、運用されたかという点、及び府中における政治運営の「制度化」との相互関係にも注目する
- (三) 個々の内大臣について、彼等の「常侍輔弼」に、彼等の有する政治的資源―天皇との関係を含めた各種の人脈や「元老」等の資格、経歴から来る専門知識等―や外的要因がどのように影響しているかに注目する

という点に特に留意して、内大臣による「常侍輔弼」を検討し、その変化を追うことで宮中・府中関係のあり方、更には国家意思決定のあり方の変遷を再検討した。

史料面では、徳大寺実則・平田東助・牧野伸顕・斎藤実・湯浅倉平・木戸幸一の各内大臣や松本剛吉・倉富勇三郎・河井弥八・岡部長景・奈良武次・原田熊雄・細川護貞・高松宮宣仁親王等といった刊行・未刊行の宮中関係者の日記及び関係文書を基軸とし、「入江貫一関係文書」のように、従来から存在は知られていたが内大臣研究には余り利用されていなかった史料を積極的に用いた。また、未公開文書として「岩倉具定関係文書」「大久保利武関係文書」をも使用し、それぞれ明治後期の宮中・府中関係、及び昭和初年の牧野内大臣の周辺状況の解明に新知見を加えることに務めた。

本論では内大臣を、その「常侍輔弼」の内容から「代行型」と「側近型」の二つの類型に分類している。

「代行型」は天皇または摂政宮に代って、諸輔弼機関間、若しくは諸政治勢力間の調停・調整を行うタイプの内大臣で、初代内大臣の三条実美や桂太郎・大山巖・松方正義といった元老たる内大臣、また元老に次ぐ実力者である平田東助がこれに該当する。

他方、「側近型」は君側に奉仕し、天皇の御下問に応じ相談相手となることで、聖意の形成に参画するタイプの内大臣であり、牧野伸顕から斎藤実・湯浅倉平を経て木戸幸一まで、昭和期に在任した各内大臣はこちらに分類される。明治後期における徳大寺実則もこちらに近いが、彼の政治への関与は情報伝達のようなより軽度のもものが中心である。

次に、「常侍輔弼」の形式について、内大臣と他の天皇側近との関係に着目して、「側近集団型輔弼方式」と「内大臣単独輔弼方式」に分類した。

「側近集団型輔弼方式」は、内大臣が宮内大臣や侍従長、更には宮内次官・侍従次長や

内大臣秘書官長といった、他の天皇側近の参画を得、彼等と連絡を取り、また協議を行いつつ天皇を輔弼する方式で、第四章でとりあげる牧野伸顕がその典型である。

「内大臣単独輔弼方式」は「側近集団型」とは逆に、内大臣が「常侍輔弼」に当って他の側近を排除し、単独で輔弼を行うもので、官制に基づいて内大臣・宮相・侍従長の役割分担が明確化されることが特徴である。第六章で扱う木戸幸一が典型である。

なお、「代行型・側近型」と「側近集団型・単独型」は座標軸を構成する二つの対立軸ではなく、「側近型」内大臣が「常侍輔弼」をなす際の形式を、「側近集団型」と「単独型」の二類型に区分したものである。

更に先取りしてしまえば、輔弼の内容面では侍従長としての色彩が強い徳大寺を除き、大正期の「代行型」から昭和期の「側近型」へという変遷が指摘出来、形式面では流動的な大正期から昭和零年代の「側近集団型」、更に十年代の「単独型」へという流れが看取出来る。

本論では、内大臣の設置から廃止までを、時系列に沿って検討した。

第一章では、内閣制度の創設に伴う内大臣の設置から、明治期一杯の内大臣と「常侍輔弼」の状況について検討した。最初に論文全体の前提として、内大臣の法的地位とその変遷を検討した上で、三条実美・徳大寺実則両内大臣を中心とした明治天皇の側近の状況を確認し、明治期の天皇側近間における役割分担は余り固定的なものではなく、各人の得意・不得意や藩閥政治家との個人的関係によって流動的に運用されていたことを明らかにした。また、明治四〇年の公式令制定によって、内大臣と宮内大臣が相互の任免を輔弼することとなったが、これが宮中の独立性を人事面で担保することを目的としたものであることを指摘した。

第二章では、大正天皇の即位に伴う桂太郎の内大臣就任から、大正十一年（一九二二）の松方正義内大臣の退任までを扱った。政治的経験の乏しい大正天皇を輔佐する必要から元老が内大臣を兼ねるようになり、徳大寺の侍従長同様のあり方から「代行型」へと「常侍輔弼」のあり方が変化していく過程を明らかにした。また、内大臣の地位にある元老の政治活動は元老の資格によるものか、内大臣としての「常侍輔弼」か、それとも純然たる属人的な政治活動かという切り分けは不可能であるが、区分が出来ないだけに、元老と内大臣の役割の混交が生じ、内大臣の関与し得る範囲がなしくず的に拡大したことを指摘し、併せて内大臣と他の天皇側近との関係はそれぞれの地位にある人物同士の関係によって区々であり、後年牧野内大臣が構築したような「側近集団型輔弼方式」が必ずしも標準

的なものではなかったことを明らかにした。

第三章では、元老の退潮を受けて就任した平田東助内大臣時代を扱い、元老ではない長老政治家の平田が、元老に代る存在として内大臣に就任し、元老兼任の内大臣と同様に、自己の人脈を源泉とする属人的な政治力を駆使して「代行型」の輔弼を行っていたことを明らかにした。また、平田が摂政宮に対して徳育の要素が強い御進講を行っていたことを指摘した上で、平田の退任時に生じた内大臣廃官問題との関係についても論じ、平田の内大臣廃止・侍補設置論が彼の御進講の延長線上にあること、及び後任内大臣候補に東郷平八郎が挙げたのは、平田の君徳輔導重視を踏まえた対案であったことを明らかにした。

第四章では、牧野伸顕内大臣時代を扱い、牧野が当初は府中に対して直接的な介入を試みたものの、政党内閣という「制度化」された府中への影響力行使の限界と、昭和天皇の即位による大権総攬者の出現とによって、天皇の相談相手として聖意の形成に参画する「側近型」の輔弼へと転じていったことを明らかにした。また、従来「宮中側近」または「牧野グループ」と称されている集団は「山県系」のように牧野の子飼いを集めて形成されたものではなかったことを指摘した上で、出仕する頻度が低い牧野が「側近型」の輔弼をする際の連絡上の必要が、宮中での意思決定に他の側近が介在する契機となったこと、即ち内大臣の機能上の側近化が、宮中への常時出仕という空間的・物理的な側近化に先行したことが「側近集団型輔弼方式」の形成要因であったことを明らかにした。

第五章では、斎藤実・湯浅倉平内大臣の時代を扱った。斎藤内大臣時代も「側近集団型輔弼方式」が継続していたことを確認した上で、湯浅内大臣の就任後に同方式が崩壊し、木戸幸一内大臣時代にかけて「内大臣単独輔弼方式」へと移行、定着していく過程を明らかにし、その原因が内大臣が常時出仕するようになったことと、天皇及び湯浅・木戸が側近の役割分担の厳格化を志向していたことにあることを指摘した。

第六章では、木戸幸一内大臣時代を扱い、木戸が首相奏薦・宮中府中関係・側近間の関係の全てにおいて、職務の切り分けと制度的運用を志向し、「常侍輔弼」の制度化を図ったことを明らかにした。また、木戸による「側近型」の「常侍輔弼」の特徴として、政界各方面から天皇へもたらされる情報の選別や天皇周辺からの情報漏洩の防止といった、「情報管理者」的なあり方を指摘するとともに、それが天皇との密着によって可能となっていたことを明らかにした。

右のような内大臣及び「常侍輔弼」の変遷を踏まえて、内大臣そのものの変化、天皇・元老・内閣及び他の天皇側近との関係について整理しておこう。

三條実美は格下の元老と同程度の属人的政治力を有し、天皇の御下問を受けるほか、藩閥の混乱時に首相を兼任する等府中の事項にも適宜関与した。

徳大寺実則は天皇と元老や閣僚等との間の連絡役を主たる任務としており、後年の侍従長程度の軽度の政治関与に留まったが、これは明治天皇が円熟期に入っていたこと、複数の元老が天皇への助言や政府全体の調整を行っており、徳大寺が出る幕は無かつたためであった。また、岩倉宮相とは相互補完関係にあった。

桂太郎は、元老の資格を有する有力政治家で、常時出仕して宮中・府中双方に対する影響力を発揮した。これは、政治的経験の乏しい大正天皇を輔弼する必要があつたこと、元老級政治家の中では最も若く「常侍」することが可能であつたことが背景にある。しかし、桂はその影響力を行使して第二次西園寺内閣を倒し府中に転出したため、内大臣としての活動は短期間で終つた。

大山巖・松方正義は共に元老であり、宮中のことは勿論、政変時等を中心に府中の案件にも関与した。大正天皇の体調悪化に伴い、国家の重臣の輔佐で「君側に重みを増す」必要があつたこともあり、桂に引続き元老自ら「常侍輔弼」を行つたものである。大山は他の元老と共に第二次大隈内閣と対峙し、松方は原首相と協調して宮中某重大事件や東宮外遊、摂政問題に対処した。後者は宮中問題及び宮中・府中にまたがる案件が中心である。松方は牧野宮相を自己の協力者としており、宮中問題のみならず首相奏薦にも関与させた。

平田東助は元老に次ぐクラスの有効政治家であり、摂政宮（及び元老）の代行者として諸輔弼機関間を調整した。摂政宮は政務の練習段階にあつたこと、西園寺が自身の府中への影響力行使に慎重であり、他の元老は死去したこと、府中の側では平田の人脈を活かしやすい官僚系の中間内閣が続いたことが背景にある。平田と他の天皇側近との関係は比較的希薄であつた。

牧野伸顕は平田同様元老の次の世代の有効政治家であつたが、府中への直接的な影響力の行使は早々に止め、天皇への助言を中心とした「側近型」の輔弼を行うようになる。これは、宮中には意欲的な君主である昭和天皇が出現したこと、及び府中では政党内閣が出現し、元老程大きくない牧野の属人的な政治力では影響を及ぼしにくい、自己完結的な意思決定がなされるようになったことによる。また、牧野は別荘にいたることが多かつたため、遠隔地にて天皇の相談相手となるための補助システムとしての「側近集団型輔弼方式」が形成された。元首相で海軍の長老である齋藤実は牧野に似た輔弼を行つたが、牧野より出仕の頻度は増大し、より側近化が進行した。

高文官僚出身の湯浅倉平は宮中に常時詰めて随時天皇の御下問に与るようになった反面、府中に対して自力で介入するだけの力はなく、「側近型」の輔弼が定着した。また、内大臣が常時出仕していること、及び天皇や湯浅の意向等から、側近間で官制に忠実な役割分担がなされるようになった。

木戸幸一は湯浅時代より一層「側近型」の輔弼を徹底させ、天皇と密着して常に意思疎通を図る（その際、木戸が内大臣秘書官長時代に培った情報収集・管理能力が活用された）と共に、側近間の役割分担も引続き維持し、「内大臣単独輔弼方式」を定着させた。府中に対しては当局者を重視する方針をとっており、天皇にも御下問による当局者との対話を推奨した。尚、元老西園寺は湯浅時代の後半から首相奏薦にも消極的になり、木戸内大臣時代の初期にかけてはほぼ影響力を消失するに至った。

以上から、内大臣を視座の中心におくことで、

- (一) 大正天皇の即位に伴い元老による「代行型内大臣」が登場し、昭和天皇の即位後「側近型内大臣」に移行、昭和天皇の政治的成長と内大臣の高文官僚への世代交代に伴い側近化が進んだ。
- (二) 元老との関係では、元老の兼任によって首相奏薦及び輔弼機関・政治勢力間の調整機能が「常侍輔弼」の内容となりかかったものの、後者は有力政治家の牝底並びに府中との関係の変化により定着せず、府中における調整に委ねられた。その後元老の退潮により、首相奏薦と宮中の監督は内大臣の役割として定着した。
- (三) 府中との関係は、明治期には徳大寺自身が政治家としては軽量であったため連絡役が中心であった。大正期に元老が内大臣を兼ねるようになると、元老の属人的な政治活動と内大臣の職務的な行動とが混淆し、中間内閣期を中心に内大臣が天皇を代行して諸輔弼機関間の調整に当る事例が出てくる。しかし、自己完結的な意思決定が可能な政党内閣が成立すると内大臣の介入の余地は小さくなり、内大臣から天皇へ助言し、天皇から注意を与えるという形での関与に変化する。政党内閣制の崩壊後は再び中間内閣が組織されるようになるが、今度は内大臣の方が属人的政治力の小さい官僚出身者となっていたため、内大臣が直接的な影響力を回復するには至らなかった。
- (四) 他の天皇側近との関係は、明治期〜大正前半期については内大臣と宮相の個人的関係によって区々であったが、松方内大臣が牧野宮相を協力者としたのを嚆



矢とし、牧野内大臣が宮相・侍従長等の協力を得て「側近集団型輔弼方式」を展開した。これは在京しないことが多い牧野が側近型の輔弼をする必要から生じたもので、斎藤内大臣時代までは踏襲されたが、昭和一〇年代に入って内大臣が「常時」出仕するようになると「内大臣単独輔弼方式」へと移行した。

と、明治憲法体制の中枢部分に位置する諸要素の変遷を整理することが可能となるのである。

また、右を踏まえた上で明治憲法体制全体の中に内大臣を位置付けるのならば、

- (一) 三条内大臣は藩閥政府の混乱時に元老達を調整し得る存在であったが、これは彼の属人的な要素が強く、「内大臣」の位置付けはまだ十分に明確化していなかった。徳大寺内大臣時代になると、藩閥政府を統轄する元老達と、その元老達を調停する明治天皇との連絡役に役割が縮小し、それがある程度定着した。
- (二) 桂内大臣の就任以降、首相奏薦への参画や御前会議への出席等、内大臣たる元老による元老としての政治活動を通じて、内大臣の活動の許容範囲が拡張され、元老が担っていた諸輔弼機関間の調整への関与が見られるようになった。また、枢相と共に統治権の総攬者たる天皇を輔佐し、「君側に重みを増す」重臣として重要視されるようになり、名実共に明治憲法体制の要として位置付けられるに至った。この状況は元老に次ぐ実力者たる平田東助の在任中も（大山・松方程ではないにせよ）概ね同様であった。
- (三) 牧野内大臣の就任と前後して政党内閣制が定着すると、国家意思決定、即ち諸輔弼機関の調整は主として内閣が担うこととなり、内大臣はその役割を元老と共同での首相の奏薦、及び裁可者たる天皇の助言者へと特化させていった。田中内閣期においては、天皇が内閣に対する意思表示を比較的頻繁に試みたため、意思表示自体を諫止した場合も含め、御下問への奉答を通じて聖意の形成に牧野が及ぼした影響は大きな意味を持った（その極大点が田中首相叱責事件である）。その後は天皇が府中への干渉に自制的になったので、牧野及び彼の補佐者達が活発に動いていた割には、内大臣の献策が国家意思に及ぼした影響は小さくなったように思われる。
- (四) 政党内閣の崩壊後も、内大臣による府中への直接の関与は再開されず、引続き天皇の助言者としての役割を担っていた。しかし、府中における人材の払底と、昭和天皇の政治的成長とに伴い、統治権の総攬者としての天皇の地位が内実を

伴って来るに従って、内大臣による「常侍輔弼」もその重要性を増していった。また、首相奏薦の主導権が元老から内大臣へ移ったことによつて、内大臣は首相の選定を通じて行政にある程度の方向付けをなし得る存在となった。天皇は個別の輔弼者に対しては再考を促すことがしばしばであったが、国家意思の最終決定局面たる御前会議において意思表示をすることは少かった。従つて、「常侍輔弼」が統一的な国家意思の決定に及ぼす影響は限定的であった。しかし、戦中における木戸内大臣は、外部から天皇への情報供給を管理することで、裁可者たる天皇と当局者との対話（御下問）や、当局者、特に内閣への天皇の支持不支持に影響を及ぼし得たのであつて、その意味でも、当該期の内大臣は、統治権の総攬者たる天皇と、国政運営の中心を担う内閣との関係を左右し得る重要な位置にあつたのである。また、昭和二〇年（一九四五）六月に最高戦争指導会議構成員の御前懇談会が開催される過程、及び同年八月の聖断による終戦の決定過程においては、天皇と意を通じた木戸の水面下での調整が大きな役割を果たしていた。

と纏めることが出来よう。