

# 明治後期における枢密院の役割意識 — 自律と転換 —

鴨志田 純 花

## はじめに

本稿の目的は、戦前に重要な国務を審議していた枢密院が、明治後期に役割意識を形成していく過程を、枢密顧問官の視点から明らかにすることである。

天皇の諮詢機関として一八八八年に創設された枢密院は、大正初期の余剰金支出問題<sup>1</sup>や昭和初期の台湾銀行救済問題<sup>2</sup>、軍縮条約締結時<sup>3</sup>などの各政治問題にみられるように、大正期以降に政治的に活性化<sup>4</sup>した。先行研究でも、こうした個別研究が積み重ねられてきた。このような枢密院の政治焦点化の原因を考察したのが、萩原淳「昭和初期の枢密院運用と政党内閣」<sup>4</sup>である。萩原氏は、緊急勅令<sup>5</sup>について、厳密な解釈を求める枢密院と、目前の政治課題解決を優先する政府との隔たりを示した。「憲法の番人」を自負する枢密院にとって、憲法解釈は譲れぬ争点であり、この傾向は明治期にも現れている。

しかし、本稿で扱う明治後期には、枢密院での目立った紛糾はほぼなく、衆議院や新聞雑誌が枢密院に注目することも少なかった。そのため、当該期の枢密院に焦点を当てた研究も少ない。その中で、望月雅士「枢密院と政治」<sup>6</sup>は、創設当初から昭和初期までの枢密院を通史的に考察し、枢密院が政治焦点化する過程を追った<sup>6</sup>。これによると、大正以降の政府との衝突は、歴史的に形成された枢密院内の「死物化」への反発も一因であった。同氏は新書『枢密院』でも、創設時の伊藤の構想段階から廃止までの同院を追い、それまで過度に党派的な解釈がされていた枢密院の行動論を内部資料から分析し、特に伊東巳代治を中心に「憲法の番人」としての自覚が形成される過程を示した<sup>7</sup>。

キーワード… 枢密院、明治後期、憲法政治、憲法解釈、政党

\* 令和五年度生 比較社会文化学専

望月氏が指摘するように、初期議会期に、顧問官の死去・辞任、閣僚との往復人事により、政府との対立要素が人的に解消し、顧問官は「閑職」化した<sup>8</sup>。この事実には、かえって顧問官に役割意識の再考を促すことになる。

とくに伊藤の死後、金子堅太郎や伊東らは、憲法の守護者という意識のもと、枢密院の「脱死物化」への意欲をみせた。そして枢密院会議で、政府の案に不裁可を奏請する可能性を明言した<sup>9</sup>。明治後半の会議では、顧問官の自主的な発言はほぼなく、これは当時の異例として特筆に値する。本稿も、明治後期を枢密院の転換期と位置づける。当該期に、ほぼゼロに近かった枢密院本会議での顧問官の発言頻度が再び増加した。また、当該期の顧問官人事には、政党勢力と対抗する官僚系の有力者である山県有朋系の登用が目立ち、政治上の権力構造が枢密院にも現れてきていた<sup>10</sup>。よって、先行研究は同時期の政治史における明快な図式、いわゆる「伊藤系」「山県系」という権力集団の枠組みを同院に適用し、政府との関係性から映し出される、外から見た枢密院像に近い見方を採っている。

本稿では、内閣や政党側から見た政治史や、藩閥の枠組みが適用された同院像を同院内部の視角から補う意味でも、枢密顧問官本人による「枢密院観」に軸足を置く。これを示す具体的な動きに、1 枢密院会議内での顧問官の発言と、2 顧問官のメディア発信がある。顧問官たちが、それまでの枢密院運用に対する問題意識を言語化していくのが、一九〇〇年前後である。日露戦争前後に伊藤や山県が枢密院会議を欠席し、院外で重要事項が決定されるようになると、顧問官らは、枢密院の運用実態に疑問を呈し、「枢密院」としての役割意識を互いに再確認し、意見を枢密院会議やメディアに表明するようになった。

なぜ当該期に顧問官の態度が、政府追従から自律的に、そしてメディア発信を厭わぬ方向へ変化したのか。人事異動も一因である<sup>11</sup>。明治後半までの枢密院は、構成員の変化から、1. 草創期、2. 一九〇〇年まで（内閣との人事的接近）、3. 一九〇〇年以降（後進世代の登用）、の三期に大きく分けられるだろう。それぞれの期間をみると<sup>12</sup>、草創期は元勳かつ若い者が多く、後に閣僚となる者も多い。「2」の顧問官は内閣への転出と元内閣員の任用が目立つ。「3」には各分野で経験を積んだ元閣僚・官僚と、年俸支給の手段として形式的に任命された年配者として任命が二極化している。後者の存在は、枢密院形骸化に対する前者の危機意識に拍車をかけたことだろう。若い官僚経験者たちは、専門性を備えた法政官僚や

学者であり、官僚時代の取材でメディアとの繋がりも得ていた。加えて、顧問官として以上に、就任前の肩書きイメージ（元農商務相、元内務官僚など）のために取材に応じやすく、時局問題への意見を新聞雑誌にも提供した。つまり、彼らは施政に関与せぬ「秘密顧問官」と、内閣に助言しうる経歴を持つ元専門家という二面性を内包していた。

検討にあたって留意したいのが、「施政不関与」をめぐる解釈である。秘密院官制で同院は「施政に干与することなし」と規定され<sup>13</sup>、憲法制定後の秘密院は、政府の法案をほぼそのまま通過させていた<sup>14</sup>。顧問官は、「施政不関与」をいかに解釈し、自らの専門性に基づいた政治意見の公表との整合性を担保したのか。後述するように顧問官は、自らが内閣への助言やメディアへの意見発信を行うことを、必ずしもタブー視していなかった。その根拠には、「個人」としての行動なら施政不関与の原則に抵触しないという考えと、国家問題に関する助言が秘密院の本分であり、顧問官の意見提供はなんら問題ではないという考えがある。当該期は、前者から後者に比重が移行していく時期だった。

本稿では、以上の視角に基づき、秘密顧問官による役割認識、藩閥を超えた共通意識を明らかにし、一連の議論を俯瞰的に考察する。具体的には、議事録に加え、新聞雑誌<sup>15</sup>等の記述を検討する。これにより、後続時代の、唐突にすら見える政治的行動も、秘密院改革という、同院に内在する大きな流れから導出されるだろう。後続時代の秘密院の積極的な政治行動は、会議内やメディアでの意見発信によって醸成され、草創期の顧問官から断続的に引き継がれ明治後期に結実した、同院の意識変化に基づいていると捉えられる。

## 第一節 秘密院と「施政」との関係

当該期に秘密院内の紛糾が抑えられた一因として、議長意向が挙げられる。伊藤・山県両議長は、秘密院会議とメディア、双方での顧問官の活動を抑制する方向にはたらいだ。強い指導力をもった、内閣経験者の議長が内閣側の立場をとったことで、同院はいわば「死物化」の状態に至ったといえる<sup>16</sup>。一九〇五年の、日露講和条約の審議が一例である。伊藤によると、伊東や青木顧問官が本会議で難題を持ち出したが、伊藤議長の裁断で可決されたという<sup>17</sup>。

また、大正政変の際、桂太郎首相に助力を求められた山県議長は、秘密院議長の政変介入は不適当だとしてこれを断った。「秘密院議長の職は天子の諮問に奉答すべきものにして」、政変から離れるべきという理由からである。ただし、元老としてなら助力可能だと答えた。つまり、山県個人の介入は否定されていない<sup>18</sup>。これは、秘密院に関する山県の明瞭な分界認識を表している<sup>19</sup>。

この認識は、一九一一年に生じた国定教科書の南朝正統問題の際も表れている。新聞に論説を上げようとした加藤弘之顧問官に対し、山県は「秘密顧問官として公然社会に向て議論するは不可然」<sup>20</sup>と掲載に否定的だった。加藤個人の問題ではなく、「秘密顧問官として」の意見発信を問題としている。

いずれも、結果的には秘密院が個々の事件に対し沈黙を続けたことになるが、これらは伊藤・山県両者の意見しか反映していない。後者の例では、加藤は顧問官の身分でありながら新聞を通して世論に訴えかけようとしている。

しかしながら顧問官たちも、同院の政治不関与性を前提にはしていた。一九〇一年、貴族院議員から内閣に関する意見を求められた伊東顧問官は、「政府の一員」ゆえに政治を語るのは「身分の許さざる所」と答え<sup>21</sup>、別の談話でも、同院に入ったのは「政界に隔離するか為」と述べた。しかし、実際には山県内閣の法案通過に意識的に尽力した<sup>22</sup>。矛盾するような言動だが、彼が問題としたのは、政府との調和ではなく衝突だったといえる。この点で、伊東の考えは山県に近いが、伊東は内閣の相談にも応じた<sup>23</sup>。これも山県同様、閣僚経験者という個人と、秘密顧問官という肩書の分離を意味するだろう。次第に院内で同院形骸化が問題となると、こうした有識者としての自負は、職責への意識と結びつき、「顧問官」としての行動に転換を齎したのではないかと考えられる<sup>24</sup>。

考察の前提として、秘密院の施政不関与性に関する言説を取り上げる。同院の政治行動が議論される際によく引用されるのが、秘密院官制の「施政に関与すべからず」との記載である。この「施政」の領分は、大きく二つに分けられるだろう。一つは政党・議会の領域、もう一つは内閣の領分である。この二点から、秘密院に向けられた批判・期待の内容を確認する。

### (一) 政党・議会の「施政」と秘密院

まず、政党・議会の領域との抵触から考える。政党は利益誘導と結びつく極め



て「政治的」な存在とされ、枢密院がこれに関わることは特に警戒された。

一九〇〇年十月、政友会総務委員の西園寺公望が枢密院議長となった際も、枢密院内で、「政党中の人を以て枢府の一員而も議長に任ぜられたるは将来悪例を貽す」という声があり、彼の臨時首相兼任も、貴族院議員の首相兼任さえ異議があるのに枢密院議長の兼任は以ての外だ、と批判された。この非難の根拠には、「宮中府中の別」を明らかにすべきという意識が働いていた<sup>26</sup>。

伊藤博文率いる政友会も、顧問官の政党観を大きく変化させられず、忌避の対象となった。野村靖顧問官などは「我邦の政党なるものは実に卑陋の域に在り」と不信感を募らせ、政友会総務委員の都筑馨六に「断然政党を脱」することを勧めた<sup>27</sup>。九鬼顧問官のように、総裁一任制に基づいた期待を寄せる者もあり、金子や伊東も政友会創設に関わっていたが、総裁一任制が実質的に持続不可能になった<sup>28</sup>こともあり、ほとんどの顧問官は、政党への警戒を続けた。

政党への批判的言説は、新聞を通じて、匿名ながら世間に公表されることもあった。一九〇五年の読売新聞は、「政党排すべし」と題した「某枢密顧問」の談話を掲載した。談話者は、政友会と進歩党が主義主張なく政府に追従することを非難し、「現内閣も流石山県系のズル者の集団にして」在野党への政権譲渡を仄めかしている、と述べて政府にも矛先を向けた。政権に目がくらみ政府に盲従するような政党は排斥すべき、との意見で談話は結ばれる<sup>29</sup>。

この「某枢密顧問」は、政府・政党双方に対し、超然として批判を展開している。どの機関にも偏さない「枢密院」的な言説と評価できるだろう。

政党と政府、双方への警戒と不満が、こうした取材に依じて発信された。枢密院の、同院と政党との分離という主張は、このような現政党への否定的評価から導かれていた。その危機感も、枢密院の改革意識を後押ししたといえる。

## (二) 内閣の「施政」と枢密院

次に、内閣の領域との抵触という意味での「施政」関与について検討する。

一九一一年、読売新聞は、西園寺内閣を助ける一策として桂太郎が枢密院議長になろうとしている説を報じた。「一個の桂公たるよりも枢府に在て廟堂の枢機に相呼応するの便宜」を思ったためだろう、と記者は推測した。枢密院を親内閣的に操縦することで妥協の約も十分果たされるという<sup>31</sup>。

このような説は、枢密院が運用次第で政策実行の有力な助けになるという、院外の認識を表している。ここから、同院議長は顧問官をある程度統御できるといふ印象が読み取れる。伊藤や山県のもとで統御される枢密院像に近い。

しかし、政局への深入りは、非難の対象ともなりうる。朝日新聞社説は、枢密院議長の山県を「政局に干渉すべき者に非ず」と断じた。記事は、「枢密院議長の職責は、至尊の顧問機関にして、政局に干渉すべき者に非ず」<sup>32</sup>と、山県に「立憲的」な行動を望んだ。この場合の「立憲的」は、政治活動を府中（内閣・議會）内に留めるといふ意味だろう。前述の如く山県は、枢密院議長と元老とを区別したが、外から見れば同一人物に変わりなく、非難のもととなった。

天皇の諮問機関という性格は、内閣・議會から超然・中立たるべきという評価を引き出した。その前提から逸脱する行動は院内外の非難を招くことになる<sup>33</sup>。よって政治的行動と、枢密院としての存在意義に折り合いをつけるには、両者に関する意識的な説明付けが必要となる。これは三節以降で詳述する。

## 第二節 枢密院への期待と政治活動の容認

一方で、内閣と枢密院を近づけて円滑な政策遂行を図る意見もあった。

そうした主張は、初期議會の頃から唱えられた。一八九〇年の東京朝日新聞社説（二月十七日朝刊一面）が一例であり、その大要は、以下の通りである。

「専制時代」であれば、枢密院が専制内閣を監督することは都合よく思えるが、「立憲政体」に於る内閣の場合は不適当だ。「枢密院なる實際的無責任者が責任ある内閣を箝制」するからである。顧問官は「老成政治家」で構成され、「民望の向背、国会の勝敗」では更迭されない。一方、内閣は時に「若手の新物所謂後進政治家」を含み、更迭されうる。「第二流の政治家」で組織された内閣は、枢密院の「第一流の政治家」に箝制されやすい。もし内閣の勢力も強ければ、両者衝突の恐れもある。「民望と最も直接の關係なき枢密院の勢力を以て民望と最も直接の關係ある内閣を箝制し」、「無責任なる枢密院の意見を以て責任最も直接親切なる内閣の意見を左右」することは「平民主義」において看過できない。

このように、記事は「平民主義」の観点から、「民望」と關係のない枢密院が内閣を抑えることを懼れた。よって、顧問官が元勳クラスの重鎮であることに、

かえって危惧を示す。つまり、内閣に反対できる威厳を持ちつつも更迭がなく、責任を取る必要がない枢密院の特性が問題視されている。

続けて記事は、伊藤前枢密院議長と、大木枢密院議長が内閣に列した事例<sup>34</sup>を、「無責任にして実際に遠ざかり易き枢密院の弊を予防する」手段と評価した。同院に、内閣の事情を理解した責任ある行動を求められるからである。

記者はこの前段で、枢密院が政府の条約改正を論難し、世間の尊敬を博したことに触れている。政府案に反対する世間は枢密院の言動を是とした。これを進めて同院を政府の監督者に位置づける意見もあったという<sup>35</sup>。しかし記者は、「近眼なる世人は条約事件の現象を以て偏に枢密院の有益なるを妄信し深く将来を考ふるの遠慮なし」<sup>36</sup>と警鐘を鳴らす。「世人」に批判が向けられるほど、当時の世論が、枢密院を高評価していたことが窺える。政府に直接意見できる、世論の代弁者として、枢密院が歓迎されたのである<sup>37</sup>。

しかし前述のごとく記者はこれと反対の立場をとり、さらに、「『枢密院議長は内閣に列す』との成規は無けれど『各省大臣の外特旨に依り国務大臣として内閣員に列せしめらるゝことあるべし』とは内閣官制の明示する所」と指摘し、「之を一の習慣法として凡そ枢密院議長たるものは何人とも雖も必ず内閣に列せしむること」を提案した。枢密院官制は同院の施政関与を禁じているが、「左りとして全く政治部内の実際に遠ざかるも弊害を生ずる所以にして折角の諮詢府も其議着実ならず言ふ可くして行はれざる書生論若くは破壊的の議論に陥る」。そのため、枢密院議長を内閣に列し、政治の実態を把握させるのがよい<sup>38</sup>、との意見で記事は結ばれている。

枢密院が具体的な重要問題を審議する機関である以上、判断材料を入手する必要がある。そして、枢密院がむやみに内閣を牽制することは、政界の混乱に繋がる。それゆえ当記事は、内閣と枢密院を近づける策を提案した。

これは枢密院の責任を巡る議論として、大正期にも繰り返された<sup>39</sup>。枢密院議長と閣員の兼任は突飛な案にも見えるが、実際の枢密院運用は、むしろこれに近かったといえる。政府に理解のある元内閣員の伊藤や山県がこの職につき、基本的には政府の立場を代弁していたからである。これは、議長を通じた一種の枢密院統制といえるだろう。

そして、政府に近い枢密院議長が実質的に同院から隠居し、その統制が曖昧に

なった時期<sup>40</sup>と、枢密顧問官が政府に意見を具申するようになった時期が重なっていることは、偶然ではなく、自然な帰趨だといえる。

### 第三節 政府への問題提起

続いて、政府寄りの枢密院運営に対する、顧問官の問題意識を取り上げる。顧問官は、世間で枢密院が死物化扱いされていることを認識していた<sup>41</sup>。その認識が、議長らの抑えが弱まった状況<sup>42</sup>と呼応し、改革意識に繋がった<sup>43</sup>。

当該期の枢密院は、議長と議長以外で分離したような観を呈している。日露戦争時にも、副議長以下の一致によって意見書が上奏された。この意見書で重要な点は、顧問官が、枢密院の存在意義を院内で共有し、再確認した点である。

日露開戦前後という緊急時には、元老たちが枢密院外で実質的決定を行い、山県顧問官や伊藤議長は枢密院会議を欠席していた。これに反発し、一九〇四年二月、東久世副議長以下十五名の顧問官は、重要事項が事前に諮詢されない現状を遺憾とする旨を上奏した。顧問官たちは、同院への諮詢事項にあたる重要な条約等<sup>44</sup>を諮らないのは「憲法の趣旨に違ひ為政の慎重を加ふる所以に非ず」、と政府を非難した。そして「憲法上国務大臣と共に陛下最高輔翼の機関」であると自覚する枢密院は、この「悪例」を残さぬよう政府に警告した<sup>45</sup>。これは、政府と一体化している伊藤議長への、副議長以下による非難ともとれる。

枢密顧問官は個々の独立性が強いが、輔弼の責が十分果たせないと認識した場合、右記のような一致した行動を取ることがあった。国政の根本問題こそ諮詢されるべきという考えは、すべての顧問官に共通していた<sup>46</sup>。

同じく、権限が軽視されたとして問題となったのが、一九一一年九月の「京城専修学校長等特別任用に関する件」<sup>47</sup>である。枢密院の権限や国家の根本問題が関わると、顧問官は審議を延期してでも解決しようとした。

末松謙澄顧問官は、議題に関連して朝鮮教育の大体方針を述べるよう、政府に要請し、九鬼と加藤もこれに賛成した。顧問官たちは、法案を更に大きな枠で捉え、国家の「根本問題」を重要視した。

次に彼らは、同院の「権限問題」に言及した。朝鮮教育令が同院に諮られなかったことを問題視したのである。この「権限問題」に関連して、同時期の枢密院で



重要なものが「不裁可権」問題である。これに関しては、望月氏の前掲論文に詳述されているため、必要上の言及にとどめる。

権限再考のきっかけが、「両院ノ議ヲ經タル衆議院議員選挙法中改正法律案」<sup>48</sup>の審議だった。この法律案は、本会議において、主に金子顧問官から審議延期が主張され、委員会を経ることになった<sup>49</sup>。委員会は纏まったが、本会議の報告で芳川委員長は、たとえ貴衆両院の議決を経て、「場合に依りては御不裁可権を行はるることを奏請するの必要あることあるへし」<sup>50</sup>と声明した。

当発言は、枢密院本会議で、委員会の総意として報告されたことに意義があるだろう。これは、純粹な政策主義の表明であり、それまでの政府寄りの枢密院運営に対する否定と評価できる。こうした流れが、前述の本会議での積極的な発言につながった。

#### 第四節 「個人」としての顧問官―鳥尾小弥太を例に―

このように、顧問官の間で枢密院の存在意義が共有されていった。当時、山県議長はほぼ会議を欠席し、実質的な議長職は、東久世や芳川に移っていた。東久世副議長は金子顧問官らと元老院以来の親交があり<sup>51</sup>、意思疎通を図りやすかったといえる。芳川らは、前述のように枢密院の脱死物化に意欲的で、顧問官の大勢と呼応した。こうして、世論から「殆んど内閣の顧使に供せらる」<sup>52</sup>と称された状況を脱し、同院を政府から独立した、意義ある場所にしようと試みた。当該期に、政府案への反対や延期論が目立つのは、院外の策謀というよりも、議長を離れた顧問官の自負によるところが大きいだろう。

こうした動きへの結節点として、鳥尾小弥太顧問官<sup>53</sup>の言動が挙げられる。鳥尾は枢密院草創期に伊藤博文によっていわば懐柔策として顧問官に任命されたが、任命直後も条約反対運動に積極的に参加していた<sup>54</sup>。「3」の時期の顧問官の問題提起は、「1」時代の活発な枢密院への回帰ともとれる。

鳥尾は、新聞雑誌上と枢密院本会議、双方での意見発信を明瞭に行った。彼の行動は、議案を大局的観点から吟味し、ときに政府に反対するという点で、後進世代による枢密院解釈の系譜上にあるだろう。以下、一例を取り上げる。

一八九八年、朝日新聞は、隈板内閣の外交を憂えた「某枢密顧問官」による談

話を掲載した。談話者は隈板内閣を、内政上も「世人が厭ふたる藩閥内閣と相距る遠からず」と評価し、「総選挙に関する緊急勅令の枢密院に諮詢されし時は余は斯の如き勅令の不必要なるを論じたるも他は大抵黙々の先生達のみにて彼が如き爪楊枝にて重箱の隅をせ、るが如き法令も破竹の勢を以て通過されたり」と語った。そして、「余等同志は一日大隈板垣両伯を訪ひ友義上より親しく忠告を試みんと相談を為し居る」という<sup>55</sup>。

この談話者は鳥尾であり、右記の「緊急勅令」は、七月十八日に議された「衆議院議員選挙取締ニ関スル罰則ノ件」を指すのだろう<sup>56</sup>。その本会議で鳥尾は、罰則の実質的效果を疑問視し、「人民の国家に対する觀念の赴く所」の觀察を望んだ。また、「枢密院に在る者は憲法御制定の当時親しく御諮詢に接し叡慮のある所并に我等の奉答する所をも知れり」という言葉から、枢密院として憲法制定時の意図を引き継ぐという意思が読み取れる。

鳥尾は、枢密院が憲法制定の際から憲法・付属法の諮詢に当たってきたことに言及し、「当初の目的を維持し常に其結果如何を觀察」すべきだと注意した。加えて、法案が「憲法政治」実現に機能するか否かを考慮して可否を決すべき、と主張した。そして、本案が「果して立憲政治の実績を奏するを得るや大に疑」があることを理由に反対した<sup>57</sup>。

鳥尾の行動には、前述した芳川や金子らの積極的な姿勢と類似するものがある。しかしこの時点の枢密院では、「黙々の先生達」<sup>58</sup>が多数派だった。首相への忠告も、院の総意ではなく、一部の顧問官が非公式に行動したに過ぎない。枢密院の意識改革について、院全体の機は熟していなかったといえよう。

しかしながら、鳥尾と近い意見を持つ顧問官による談話も、同年十月に「某枢密顧問の談片」として掲載された。談話者は、「枢密院中隠然一勢力を有する某老顧問官」だという。彼は「伊藤松方大隈板垣等は皆維新前後に於て余と共に国事に奔走したる親友」と語っており、いわゆる維新の元勳である。彼は隈板内閣の内治外交が「案外拙陋」で、党首が政黨員を統御できていないことを憂い、「此間も或る外交事件に付余は一個の官人として大隈に注意を促した」。枢密院総意ではなく「一個」としての忠告なら妨げないという考えだろう。また、「鳥尾が王道弁論とか云ふ論説を或る雑誌に掲げたるものを或る新聞に転載せしめたり」<sup>59</sup>とて鳥尾を懲戒処分に付せしめんと議を閣僚中に為すものあり」と述べ、「枢

密顧問の職に在れば政治上の事は論議せられぬと云ふ事は誰れが規定せしか密顧問は苟も国家の元老として 陛下の信任を辱うせる者何んぞ彼等一流が彼是云ふことを得るものならんや」と反論した。彼は顧問官を「国家の元老」とし、監督の範囲に「政治的」内容も含むとした。顧問官の資格で政治を語るとは、職責に応じる正当な行動だとの解釈である。

鳥尾顧問官自身は、当問題に関して、右記とは少々異なる理由から反駁した。つまり、「王道弁論と密顧問官と何等の関係がある密顧問たる者は政党政派に関係するの不可なる事は予之を知る然れども個人の意見を發表する事能はずと云ふが如き制限何くにかある」という。さらに鳥尾は、今の国政は傍観に堪えず、「国家の爲め微力を尽さん決心」だと語った<sup>61</sup>。鳥尾は一九〇一年にも、個人で桂首相を訪れて会談している<sup>62</sup>。鳥尾の認識では、顧問官の資格と政派との関係は両立できないが、「顧問官」という肩書のみに行動を縛られることもない。個人として政府に助言を行うことや、公に意見表明をすることは、必ずしも同院の職責と抵触しないという解釈である。

この他にも、「某密顧問」談として、意見や政府要人との会話、密院会議の様子が提供された<sup>63</sup>。それは顧問官の政治への関心の高さを示している。同時に、密院会議という閉鎖的な空間に留まらず、世論に情報を提供するという顧問官たちの開かれた姿勢を意味するだろう。

また、一八九九年の朝日新聞は、死去した勝海舟について記事を掲げ、前年十一月の、憲政党内閣が分裂した翌日に勝が密院議長へ提出した意見書を載せた<sup>64</sup>。記事曰く、勝顧問官も、「国家大事ある毎に或は封事を上り或は意見書を当路者に与へた」。政府への助言者という意識は、この頃から断続的に継承されたといえる。ただ、政府を直接抑えられる元勳世代と異なり、後続世代の行動は、メディアを通じた発信や、会議内の発言、上奏の試みとして現れた。

## 第五節 密顧問官としてのメディア発信

これを受けて、先述した第「3」期の顧問官による、新聞雑誌への意見提供の例を検討する。鳥尾や勝の世代と比較して分かる変化は、顧問官として名を出すことに抵抗が少ない点と、目線が政府よりも読者に向いている点である。

一九〇九年の読売新聞朝刊二面（十一月二十四日記事）には、地租軽減に関する清浦奎吾顧問官の意見が掲載された。これは、

「現今社会の与論は余程地租軽減に傾き居るが如くなるも予は到底地租を軽減するの余裕無きものと確信す左れど余輩とて絶対に軽減不賛成を主張するにあらず只だ政府の財政基礎を実行するこそ最も策の得たる方法なりと思考す：政府の立場としては如何なる要求あるも本議院に於て軽減を承諾するが如き事無るべし云々」

というものであり、議会に関する清浦の個人的な観測が表れている。

その内容は政治談話だが、政府の監督者である顧問官が世論に意見提供をすることは、鳥尾ら同様、顧問官の信念に反しなかったといえる。ただし、「密顧問官」の肩書きで、さらに名を出して発信している点が注目される。

菊池大麓顧問官も、一九一三年四月、朝日新聞に対し、文部省が設置しようとした教育調査機関に関する希望を、名を出してかなり具体的に話している<sup>65</sup>。

前述の加藤顧問官は、顧問官就任前から大衆雑誌『太陽』に論説を寄せていた縁もあり、就任後も、米国の排日問題に関する私見<sup>66</sup>等を掲載した。

都筑馨六顧問官も同年、「自分は目下密院顧問官の地位にあるを以て其懐抱せる意見を遠慮なく披瀝することは甚だ穩当にあらざれば大要を述べし」と前置きしつつも、米国の排日問題に関する所見を新聞に提供した<sup>67</sup>。

このように、密院が軽々しく意見を披瀝することは憚られるとの前提はありつつ、専門家として、世論からの需要も認識していた。同院は当該期に、国家の重鎮として世論に意見を提供する役割<sup>68</sup>を意識し始めたのではないか。新聞側も、専門家の価値を持つ顧問官を、紙面の華として利用したのだろう<sup>69</sup>。

顧問官は、天皇の相談役という性格上、本来、それに値する知識・技量という個人的資格が重視される。政治的経験や知識に覚えのある顧問官は、「老朽」や「死物化」と評価された密院を改善し、本来の意義の復活を試みた。顧問官ゆえに世論に口を閉ざすのではなく、顧問官に任命されるほどの「個人」の資格を活用するという意識から、新聞雑誌への提言に至ったといえる<sup>70</sup>。

当該期には、名を出した顧問官の意見発信が増えたことで、情報の出所、個人の顔が明らかになり、読者が密院からの情報を受け取る機会が増えた。取材を通して、読者が密院の構成員個々を認識し始めた時期と考えられる。



## 第六節 国家問題に対する顧問官の行動

次に、こうして活性化を始めた枢密院内での、具体的行動の一例をみる。

国家の重要問題について監督の責を果たそうとする彼らの関心は、国家の礎である教育行政にも向かった。一九一二年の新聞も彼らの熱心を取り上げ、「同院中の新智識を以て目せらる、某々顧問官等は本邦現下の教育状態を以て国家百年の大計を根柢より破壊せんとする危機にありとなし同院顧問官挙つて歩調を一にし学制改革の決行教育方法の革新等に関し一大活動をなさんとて既に裏面の活動を開始」した、と報じた。その意見構成に助力したのはハーバード大学総長のエリオット博士で、博士は「某顧問官の請に応じ密に本邦教育の欠点を遺憾なく説述せし由にて其意見は秘密書として全顧問官に配布せられ意外に多数の賛成を得」た<sup>71</sup>という<sup>72</sup>。

顧問官には経歴も人脈も豊かな者が多く、問題研究の際にそれだけ有力な情報・指導を得られた。大学に縁のある金子などの存在も実現の要因であろう。

教育行政への関心は、前年の「中学教育令」案の審議にも表れている。この様子は先行研究で詳述されているため<sup>73</sup>深く立ち入らないが、審査委員会に、委員外の顧問官も傍聴者として参加した点から、その関心の高さが窺える<sup>74</sup>。

こうした個人の専門分野は勿論のことながら、とくに「国体」が問題となると、顧問官は連携して沈黙を破ろうとした。

金子顧問官によると、一九一〇年の幸徳事件の際、「枢密顧問官中に於ては、幸徳等の大逆罪の陰謀あることを警視総監及び内相にて之を知らざるは其職責を怠りたるものとなし、内閣を攻撃するもの多々ありたり」<sup>75</sup>という。「国体」を脅かす政府の失敗に対しては、枢密院は「攻撃」に出るべきで、沈黙は職責に反すると思われるのだろう<sup>76</sup>。この時点では、前述の如く、政府追従の枢密院運用への反省が院内で共有されていた。

また、第三次桂内閣に対する、宮中・府中の別を乱すという批判は、顧問官の内でも生じており、具体的行動に移そうという試みも生じた。

その際、高島鞆之助顧問官は、同じく顧問官の金子を訪れた。高島は、「桂か宮中の重職を奉しなから政治運動をなし再び内閣を組織したるは、宮中府中の区

別を紊乱したるもの」とし、「我々二人にて拝謁を乞ひ桂の不心得を直奏せん」と、天皇への直訴を提案した<sup>77</sup>。

金子はこれに対し、以下のように答えた。「桂の挙動に付ては同感なり。併し桂は大命を奉して内閣を組織したるものなれば其不当を直奏することは少しく穩当を欠くものなれば、是は暫らく見合せ機会を見て桂を詰責せん」。つまり、大命を下した天皇に直接非難をすることは現実的でない。高島は、「然らば其時期を待つて御同様協力して其事に当たらん」と約して辞去した<sup>78</sup>。

高島が金子を訪れたのは、院内での積極的な発言や、不裁可権への言及から、金子が輔弼の責を果たすことに意欲的だと見られたからかもしれない。また、鳥尾らの例と異なり、意見表明の相手が首相でなく、天皇となっている<sup>79</sup>。桂内閣は間もなく倒れ、上奏には至らなかったが、顧問官同士で内閣への不信任が共有されて上奏に向かう、というプロセスを示す好例である。

### おわりに

このように、当該期の枢密院では、政府系の議長の統制が弱まったこともあり、顧問官の議論が促進され、政府から独立した「枢密院」としての振る舞いが再考された。そして、院内の意識改革や、メディアに向けての情報提供が試みられた。以前と異なるのは、個人の範囲を超え、院内で「枢密院」としての存在意義が共有された点である。当人にとって、顧問官としての意見発信はタブーではなく、国家への純粋な危機意識が表れた行動だった。前世代と比べて取材への抵抗が薄く、所見を提供する場として名を出して新聞雑誌に応じた。

しかし、重要問題に際しては、枢密院の政治活動を忌避する山県などがしばしば顧問官を抑え、具体的行動に至る前に問題が一段落したため、明治期の枢密院が表立って政治問題に関係することはなかった。逆に言えば、その要因が無くなったとき、枢密院は解釈次第で政治問題に介入することができる。兆候は当該期に現れていた。それが後に政府との衝突となって発現したといえる。

当該期に、枢密院の自律性と監督意識が再確認され、同院は純粋な政策主義を採るようになった。自らの「憲法政治」観や大局観に従って行動するという枢密院の独立性が、院内の明確な共通認識となったのである。こうした前提、行動根

抛の整備があつてはじめて、枢密院は、顧問官の専門性を十分に引き出すことができる。当該期に同院は、個々の専門性を生かした政治的行動を実現する素地を獲得したといえる。

# 【註】

1 その一例が、第二次大隈内閣による、蚕糸業を救済するための緊急財政処分案（これは緊急勅令と異なり、臨時議會招集が不可能な場合の処置）である。山県議長はこのとき政府案を支持したが、厳密な適用条件を重視する顧問官らは、責任支出の可能性に言及しつつこれを却下した（国分航士「大正初期の『剰余金支出』問題：第二次大隈内閣期を中心として」〔史林〕九八巻三号、二〇一五年、五〇一―五三三頁）。

2 この問題に関する先行研究の一例として宮地英敏・西尾典子氏の「昭和金融恐慌と緊急勅令」〔経済学研究〕八六巻二―三号、九州大学経済学会、二〇一九年、七三―九八頁）がある。両氏は、台湾銀行救済問題に対する枢密院の行動について、顧問官個人の性格を考慮しながら、経済的観点を導入して考察した。伊東巳代治顧問官による発言は、大蔵省出身の荒井賢太郎顧問官の意見を反映していたという。また、倉富議長が若槻首相に対してモラトリアムの緊急勅令を出すことを提案したが、この提案も縁戚関係にあった荒井の意見が受け入れられたものと考察している。台湾銀行救済緊急勅令案を否決した要因には、内閣の党派性とは別に、その経済効果が薄いという具体的な理由が大きく作用していた。これは、明治後半に枢密顧問官の間で共有されていた、政府への追従に対する反省や、政府の監督者としての自負から導かれる一つの帰結といえるだろう。

3 ロンドン海軍軍縮条約をめぐる枢密院の動きに対するメディアの反応を扱ったのが、玉井研究会「統帥権干犯問題と日本のマスメディア」（慶応義塾大学法学部『近代日本政治資料七』一九九九年、二七九―二九五頁）である。多くのメディアは、枢密院への政府の対応を尤もなものとして、同院批判を展開していた。最初から枢密院の行動を肯定したのは『日本及日本人』ぐらいのものであった。完全に政府を支持していたとは言えずとも、ほとんどの新聞は枢密院批判という点で一致していた。当事件は、枢密院への批判的言説が異なる新聞雑誌上で同時に展開されたという意味で、世論の枢密院認識に大きな影響を与えたといえる。

4 萩原淳「昭和初期の枢密院運用と政党内閣：憲法解釈をめぐる先例と顧問官統制を中心に」〔年報政治学〕六八巻二号、二七〇―二九四頁、二〇一七年）

5 緊急勅令の実例に関して、増田知子氏の「近代日本政治における緊急勅令の概要」〔『名古屋大学学政論集』二七三号、二〇一七年、一―三五頁）が詳しい。

6 望月雅士「枢密院と政治」（由井正臣編『枢密院の研究』所収、吉川弘文館、二〇〇三年）

7 望月雅士「枢密院 近代日本の『奥の院』」講談社現代新書、二〇二二年

8 前掲「枢密院と政治」一八一―一九頁

9 同右。

10 山県系の政治戦略から見た枢密院の位置付けについては、高橋秀直氏の「山県閥貴族院支配の構造」〔史学雑誌〕九四巻第二号、一九八五年、一六二―一九八頁）が詳しい。山県は貴族院に重点を置いており、山県系貴族院議員の枢密院登用には、その人物の貴族院からの排除という性格もあった。

11 望月氏の前掲論文も、日露戦争を境に枢密院が活発となった理由として、比較的若く、政治的野心のある「第二世代」が顧問官に登用されたことを指摘した。（前掲「枢密院と政治」、二六頁）

12 JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A0302333800（公文別録・親任官任免・明治二十二年（昭和二十二年・第一巻・明治二十二年～明治三十一年（国立公文書館）） JACARRef.A0302333800（同右第二巻・明治三十二年～明治四十二年）。顧問官辞任後に閣僚となった者は、「1」は一七人中六人、「2」が三〇人中一〇人、「3」は三〇人中三人。「3」に転任が少なく、実質的な終身官が増えたことは、当人の「枢密院」所属の自覚を強め、枢密院内で何ができるか、という問題意識の形成や、顧問官としての活発な言動を引き起こす背景になったと考えられる。また、顧問官任命時（再任は再カウントせず、初任時を適用）の平均年齢（小数点以下四捨五入）は、「1」が五四歳、「2」が五二歳、「3」が六二歳。「3」では四五十代の閣僚経験者のほか、年配者が俸給を得る手段として任命されたため、平均年齢も他期間と比べて高い。また、「2」と比べて宮中関係者の任命が増え、人事的に、同院は「府中」の色彩が薄れ、政治上の観点からいえば「閑職」の傾向が強まった。この要素も、意欲的な顧問官の反動力として作用したことだろう。

13 「枢密院官制及事務規程・御署名原本」明治二十一年・勅令第二十二号、御00203100、国立公文書館デジタルアーカイブ。枢密院官制第八条に「枢密院は行政及立法の事に関し天皇の至高の顧問たりと雖も施政に干与することなし」とある。史料を引用する際、カタカナは適宜平仮名に、旧字体は新字体に改めた。「…」は引用者による中略。以下同様。

14 「枢密院會議事録」東京大学出版会、一九八四年。とくに西園寺が議長となった一九〇〇年以降、形式的な會議が目立つ。元勲の後進世代に議長が任されるほど、枢密院が安定していたことが察せられる。

15 枢密院の議事は非公開とされていたが、その大まかな内容が新聞紙上に表れることもあった。また、顧問官の個人的な意見が、多くは名を伏せられながらも、新聞雑誌上に掲載された。内閣とは異なる立場の、しかし説得力と地位のある著名な人物から意見を得たい新聞雑誌側と、問題意識を民衆に共有しようという顧問官の狙いが一致したのだろう。

16 枢密院創設後まもない一八八九年、枢密院内で条約改正交渉への反対運動が高まっていた。しかし、条約改正に関する枢密院本會議の開催を、内閣・枢密院の分裂を憂慮した伊藤博文が阻止している（前掲「枢密院と政治」一三―一五頁）。

17 「原敬日記二」（福村出版、二〇〇二年）一九〇五年十月十日記事。偶然同車した原に向けての



伊藤の談話。伊藤議長本人による、議長が枢密顧問官を案通過の方向性で統率するという自負が察せられる。

18 「山県有朋大正政変覚書」(尚友倶楽部『山県有朋関係文書一』山川出版社、二〇〇五年、三九六頁)

19 一八九〇年に枢密院官制を改正し、枢密院の他動的な性格を法的に明記したのも山県である。その改正で、「会議を開き意見を上奏し勅裁を請ふへし」の文言は「諮詢を待て会議を開き意見を上奏す」と変更され、枢密院の自動的な権能が制限された(前掲『枢密院と政治』一七―一八頁)。

20 一九一一年二月十九日山県宛加藤弘之書簡(尚友倶楽部『山県有朋関係文書二』山川出版社、二〇〇六年)

21 『近代末刊史料叢書三 伊東巳代治日記・記録 翠雨荘日記一』(ゆまに書房、一九九九年)一九〇一年三月十二日記事。

22 同右、四月二七日記事。岩倉具定公爵に対する伊東の談話。

23 『翠雨荘日記三』(ゆまに書房、一九九九年)一九〇一年の記事。とくに桂内閣時、同年九月十二日記事で伊東自身が「頃日府下の各新聞紙余と桂首相との關係を説き余を目するに現内閣の顧問を以てす」と記したように、伊東は、予算や具体的な議案の草稿など、たびたび内閣から具体的な相談を受けている。枢密顧問官を理由に政治的発言を断っていた前例(前述)からみるに、本人からすると、これは顧問官としてではなく、前職が閣僚で、事情に明るいという「個人」の資格での対応だろう。

24 この時期に現れた、院内会議での積極的活動と、メディアへの発信という二つの動きは、主体や狙いが完全に一致しているとは限らない。前者は政府への主張、後者は世論への主張という側面が強く、大正期以降の動きに繋がってくるのは前者だといえる。本稿では院内の意識変化を示す例として両者を扱ったが、それらが政治史上でどう作用したかについては別稿を期す。

25 「西園寺侯の枢府議長問題」読売新聞朝刊一面、一九〇〇年十月二十九日

26 「枢府議長の臨時首相兼摂に就て」読売新聞朝刊一面、同年十月三十日。西園寺は翌月に政友会脱会届を提出している。また、十一月十三日付の山県有朋宛清浦奎吾書簡中にも「西園寺が政友会委員として枢密院議長たる事は随分議論有之、併し西園寺は脱会したりと弁解致居候。そこは曖昧也」との記載がある。(尚友倶楽部『山県有朋関係文書二』山川出版社、二〇〇五年)

27 『都筑馨六伝』(馨光伝、一九二六年)所収、一九〇一年九月十八日都筑宛野村書簡。

28 九鬼は、政友会を「洵に政党の模範たり」と評し、政友会が慎重に「糸乱れず」憲政の美を発揮することを期待した。そして末松謙澄内相に対し、この期待を政友会の友人たちに伝えてくれと頼んでいる(一九〇一年三月十二日付、末松宛九鬼書簡(『末松子爵家所蔵文書』ゆまに書房、二〇〇三年))。九鬼も伊藤に近いいため、伊藤に依拠した期待といえる。

29 党内の総務委員を選定する際にも、伊藤一己の意思では決定できないほどであった(前掲『翠雨荘日記』一九〇一年九月十六日記事。伊藤は、田健治郎を総務委員に加えることを伊東巳代治

に内諾したものの、その後、党内の反発を懼れて取りやめた)。

30 読売新聞朝刊二面、一九〇五年六月二十七日

31 「桂公と枢府議長」読売新聞朝刊二面、一九一一年八月二四日

32 社説「非立憲的行動」東京朝日新聞朝刊三面、一九一二年十二月四日

33 やがて政党と内閣の距離が近づくと、双方の「施政」領域抵触を根拠にした批判が合流し、大きな一つの枢密院批判となる。その流れが後統時代を引き継がれたといえる。

34 一八九九年十二月二十四日に枢密院議長の大木喬任が、「特に内閣に列せられ」ている(「枢密院議長伯爵大木喬任特ニ内閣ニ列セラル」JACARRef.A1511166800<sup>30</sup> 公文類聚・第十三編・明治二十二年・第二巻・官職一・職制章程(国立公文書館))。また、一九四〇年に内閣が調査した「特に内閣に列せられたる先例」によると、一八八八年四月三十日、首相だった伊藤は枢密院議長に任せられると同時に「卿の請願を容れ重任を解き特に命じて内閣に列せし」められた(「特に内閣に列せられたる先例(昭和一五・一・三〇調)」JACARRef.A1560296600<sup>31</sup>、無任所大臣、臨時兼任、臨時代理及び事務管理(国立公文書館))。八八年には、内閣官制制定前ゆえに、官制中の「特に内閣に列せしむ」規定はなかったが、逆に、伊藤への特旨が先例となつて、官制(八九年十二月、勅令第一三五五号)に第十条「各省大臣の外特旨に依り國務大臣として内閣に列せしめらるることあるへし」が明文化されたとも解釈できるだろう。右の内閣調べによると、大正までに「特に内閣に列せられたる」事例は、伊藤、大木、黒田、西園寺で、いずれも枢密院議長である。その後は昭和期に阿部信行、近衛文麿、星野直樹が「特に國務大臣として内閣員に列」した。少なくとも昭和初期までは、第十条は枢密院議長への適用のみで、他には行使されなかったといえる。

35 社説「枢密院論」東京朝日新聞朝刊一面、一九九〇年一月十五日

36 社説「枢密院論(続)」東京朝日新聞朝刊一面、一九九〇年一月十六日

37 日露講和条約への反対運動が起こった際も、類似の現象が生じている。一九〇五年九月六日に日比谷公園で開かれた国民大会では、二ヶ条の決議案が朗読された。そのうちの二ヶ条は「枢密顧問官に対する決議案」であり、内容は「今日の事復言ふに忍びざるなり吾人は枢密顧問官諸氏が最後の断を以て日露和約批准の拒絶を奏上し国家を一大危急より救ひ出さんことを熱望す」というものだった(同日記事「国民大会(公憤爆発)」(全都騒擾)東京朝日新聞朝刊二面)。国家的な大決定を食い止める最後の砦として、枢密院が頼られたことがわかる。

38 先述の通り、枢密院議長が「特に内閣に列せらる」事態は実際に現出した。大木議長らの後にも、黒田清隆や西園寺など、枢密院議長が「特に内閣に列」することは、珍しくなかったといえる。黒田は一八九六年八月(九月)と九七年四月に、首相臨時代理も兼ねた(JACARRef.A030235000<sup>32</sup> Ref.A0302350300<sup>33</sup> Ref.A0302352200<sup>34</sup> 公文別録・親任官任免・明治二十二年(昭和二十二年・第一巻・明治二十二年)明治三十一年(国立公文書館))。また、一九〇〇年、西園寺も枢密院議長を拝命するとともに「特に内閣に列せら」れ、首相臨時代理(十二月)となつてゐる(JACARRef.A0302361700<sup>35</sup> JACARRef.A0302361800(同右・第二巻・明治三十二年)

明治四十二年、国立公文書館）。西園寺は翌年にも臨時首相と臨時蔵相を兼任した（JACARRef: A0302332600（同右））。枢密院議長は、少なくとも当局者の間では、内閣との人的流動性、親和性があると解釈されたのだろう。その流れを絶ったのが、伊藤・山県が交互に議長を担った明治後半の体制だったと思われる。両者はすでに元老として安定しており、初期のように内閣を兼ねる必要性を覚えなかったのではないか。その上に大正政変が生じ、宮中府中の別が論じられるうちに枢密院も槍玉に上がり、余計に枢密院議長が「特に内閣に列」せられる事態も自然消滅していったのではと考えられる。

39 一九一三年に雑誌『太陽』（一九一三年八月一日、第十九巻第十一号）では「枢密院論」が特集された。その中で竹越与三郎は「首相をして枢相を兼ねしめよ」という論を寄せた。これは、山県が「大なる勢力を振ひ、動もすれば時の政府の肘を制」したり、顧問官が「或る政治家或る閥族の前に頭を屈し」たりしたゆえに「諸種の弊害が生じ」ていることを前提とした改革論である。それならば改善方法は特定の勢力と枢密院が結び付かぬようにすることかといえ、そうではなく、むしろ「時の内閣首相は同時に枢密院議長たるべし」という案であった。そうすれば枢密院は内閣の政策に裏書され、内閣以外の政治的勢力に屈従することがなく、政策の実行を阻害する「弊害」を除けるという。竹越は内閣が過ちを犯す可能性より、内閣外の人物の政治的策動によつて枢密院と内閣が対立することに警戒の目を向けている。

40 伊藤・山県議長は、枢密院で対立意見が続出すると、顧問官の発言を聞きながらも積極的に場を取り仕切ったり、上奏案を提示して結果的に政府に都合の良い結論に抑えたりする傾向があったが（前述の日露講和条約締結の際や、一九九三年十二月二十三日の「官紀振爾二関スル衆議院上奏ノ件」の枢密院会議における山県議長の振る舞いなどが一例（「枢密院会議筆記・一、官紀振爾二関スル衆議院上奏ノ件会議筆記・明治二十六年十二月二十三日」）枢D 00023100、国立公文書館）、芳川や蜂須賀など議長代理を務めた後進世代は、議事録を見るに機械的な進行が基本である。顧問官の発言内容が受け入れられ、発言を踏まえた審議延期や委員会の開会等に繋がりがやすくなったとも考えられる。実質的な議長職が後進世代に移り、議長個人の「元勳」という重い性格が外れたことで、当該期の議長（代理）は純粋な「枢密院議長」になったといえる。

41 一九一〇年六月十九日の枢密院本会議、芳川顧問官は「世間に於て御不裁可は実際には決して行はれざるものの如く曰ふものある」と言及した（「枢密院会議事録 第十二巻」東京大学出版会、一九八五年）。

42 一八九五年から一九〇〇年は黒田清隆、一九〇〇年から一九〇三年は西園寺公望が枢密院議長を務め、それから一九二二年まで伊藤と山県が交互に議長を務めた。明治後期に伊藤・山県らが議長を交代で務めた期間（一九〇三・一九一・一九二・七）の枢密院本会議への議長出席率（国立公文書館デジタルアーカイブの「枢密院関係文書・会議筆記・明治」参照。件名ことに数えた）は一パーセント（小数点以下四捨五入）で、ほぼ、副議長の東久世通禧や芳川顕正らが代理を務めた。

43 伊東顧問官は、前述のように度々枢密院の非政治性に言及しており、実際に、一九〇〇年前後にはこれを閑職とみなしていた。前掲『翠雨莊日記』の一九〇〇年五月八日記事では、朝比奈知泉の来訪を受け、枢密院出頭の予定を急に取りやめており、一九〇二年四月四日には、「枢府の自賛会」の呼びかけを受けるも、「盆栽の手下に忙しく辞して行か」なかった。伊東はのちに、不裁可権の行使に賛成しており、院内での発言も増えている。やがて大正・昭和期に枢密院の政治活動の焦点となる伊東個人による枢密院への態度の変化という点でも、当該期は同院の転換期といえる。

44 枢密院官制第一章第六条が定める枢密院の担当事項に、「列国交渉の条約及約束」がある。（「枢密院官制及事務規程中改正・御署名原本・明治二十三年・勅令第二百十六号」御00798100（国立公文書館））

45 末尾に、東久世、福岡、梅江田、河瀬、大鳥、九鬼、高崎、杉、蜂須賀、高島、伊東、野村、黒田、西、青木の署名。（「枢密院文書・議事・明治二十一年～明治四十五年（国立公文書館）」四十七条約諮詢二関シ上奏書奉呈ノ件」JACARRef:A06050087100）

46 政府の急な要請をそのまま受け入れる形で通過させる議案が続いたことも、枢密顧問官の不満を増大させた一因と思われる。例えば右記の上奏後でも、政府からの待遇はすぐに改善したとはいえず、一九〇五年七月五日の公債募集の件のように、開会中に追加で下付された議案を、その場に出席している顧問官のみに配布してすぐに議了することもあった。このように「緊急を要するに付直に出席員のみに配布し議了」され、十分な調査をする時間を与えられずに通過に至った案は少なくなかった。（「枢密院文書・件名簿（二）・明治三十五年一月～明治四十年十二月止」枢0002100、（国立公文書館））

47 「京城専修学校長等特別任用二関スル件」JACARRef:A0303584100、枢密院会議筆記・明治四十四年十月四日（国立公文書館）

48 この改正法律案は、一九一〇年四月、桂内閣によつて枢密院の議に付され、貴族院・衆議院両院を通過していた。刑の宣告を受けたものでも裁判が確定しない間は有罪か判明しないため、議員の選挙権・被選挙権を失うことはない、という内容である。（同左）

49 「両院ノ議ヲ経タル衆議院議員選挙法中改正法律案（延期）」JACARRef:A0303571600、枢密院会議筆記（国立公文書館）

50 「両院ノ議ヲ経タル衆議院議員選挙法中改正法律案」JACARRef:A0303577800、枢密院会議筆記・一、両院ノ議ヲ経タル衆議院議員選挙法中改正法律案・明治四十三年十月十九日（国立公文書館）

51 「金子堅太郎自叙伝 第二集」（日本大学精神文化研究所、二〇〇四年）一九二二年一月四日記事

52 「枢密顧問と宮中顧問」東京朝日新聞朝刊二面、一八九九年十月十六日

53 戊辰戦争にも従軍した元勳世代。一八八八年～一八九〇年、一八九五年～一九〇五年に顧問官を務めた。

54 前掲「枢密院と政治」一二―一三頁



- 55 「某枢密顧問の内閣談」東京朝日新聞朝刊三面、一八九八年八月十九日。記事によると、この顧問官は「曾て東洋の某々国に公使となり善談の名ある」者だという。
- 56 談話に該当する会議で、案そのものに反対を主張した顧問官は鳥尾のみであるため、確定してよいと考えられる。本案は、選挙における収賄等の金銭問題を取り締まるために、選挙目前にして至急、院議にかけられた。内容に関する顧問官の質問が続く中、鳥尾は「金銭を散して投票を買ふか如き者百中の二三乃至十中の二三に止まるならば法律命令にて取締るも宜しきか今日の天下は滔々として皆然り」、「今日の有様にては憲法政治は実際に於て行はれず」と、本案の必要性に疑問を呈した。（衆議院議員選挙取締二閣スル罰則ノ件会議筆記）枢D0095100、枢密院会議筆記・一、衆議院議員選挙取締二閣スル罰則ノ件会議筆記・明治三十一年七月十八日（国立公文書館）
- 57 同右。彼の「憲法政治」解釈は、「天下公衆の觀念利害を集めて衆議院に現はすこと」との換言に表れている。
- 58 前述の「取締二閣スル罰則ノ件」の本会議に出席していた顧問官は、黒田議長、東久世副議長、福岡、佐々木、勝、尾崎、田中、仁禮、河瀬、中牟田、大島、鳥尾、九鬼、高崎、杉、蜂須賀である。（注五六に同じ）
- 59 東京日日新聞（一八九八年十月九日朝刊五面、十一日四面）の、「王道弁論 子爵鳥尾小弥太」の記事を指しているのだらう。これは二日に分けて、それぞれ半頁を使って掲載された。内容は限板内閣批判を含んでいる。政党という形式自体の否定ではないが、憲政党を「国家の主権を移動」させる政党だとして非難した。記者による記事末尾の説明によれば、「本編は鳥尾得庵將軍が在大阪友人某の来書に接し之れに答ふる所の文章にして已に將軍の機関たる大道叢書に掲載せり」。これを読み、「能く時弊に適中する」と感じた新聞社が、「將軍の許諾を得て紙上に登載」したという（同右十一日記事）。論説は、限板内閣に批判的だった同新聞のニーズに合致していたといえる。
- 60 「某枢密顧問の談片」東京朝日新聞朝刊一面、一八九八年十月十七日
- 61 「鳥尾子爵の決心」東京朝日新聞朝刊一面、一八九八年十月二十日
- 62 一九〇一年十月十二日東京日日新聞朝刊は、鳥尾が「昨日午後三時十五分桂首相を官邸に訪問せしも不在の爲め引取られしが途中にて同相に出会ひ直に其馬車に同乗して首相官邸に入り会談数刻に及ばれたり」と報じている。
- 63 「某枢密顧問の講和談」東京朝日新聞朝刊二面一九〇五年十月八日、同上十月四日二面「桂は黙つた」、一九一一年七月十七日朝刊四面「学制案は骨抜き 某枢密顧問官談」など
- 64 「勝伯最後の封事」東京朝日新聞朝刊七面、一八九九年二月一日
- 65 「教育調査機関に対する希望 菊池顧問官談」東京朝日新聞朝刊四面、一九一三年四月十一日。また、菊池は雑誌『太陽』（博文館）にも教育行政に関する私見をたびたび提供している。
- 66 「排日問題 法学博士文学博士男爵加藤弘之君談」『太陽』第十三卷一号、一九〇七年一月一日、六五―六七頁。ただ、加藤は右の肩書表記から、枢密顧問官よりも「法学博士」として取材を受けたと考えられる。
- 67 「排日と国民の覚悟 都筑顧問官談」東京朝日新聞朝刊三面、一九一三年四月十六日
- 68 専門家としての顧問官の意見発信は、政治分野に限られない。一例として、美術分野での有識者を自認する九鬼顧問官は、雑誌『太陽』（日本美術の将来 男爵九鬼隆一）（十巻第一号、一九〇四年、五四―五八頁）や、『美術新報』（日本美術談 九鬼隆一男談）上・中、第七巻第十号七七―七八頁、同第十一号、八五―八六頁、一九〇八年）などに、日本美術に関する所見、問題意識を提供している。
- 69 また、前述の限板内閣に批判的な「東京日日」が、鳥尾の王道弁論を掲載したように、新聞の立場と近い論説を用いて、ネームバリューのある人物に意見を代弁させる狙いもあるだろう。さらに、当該期は西園寺政友会内閣への貴族院議員の入閣や、親政友会的な貴族院内会派の登場があり、貴族院と衆議院の距離が近づいた時期でもあった。そこで、貴族院外に、より「中立」的な意見を求めた際に、枢密顧問官が適当だった、とも考えられる。
- 70 こうした顧問官のメディア発信が実際に世論へ与えた影響に関しては、さらなる検討を要する。ただ本稿では、枢密院内の視点から、顧問官による意識変化、つまり院外・世論へも意識が向いていく過程を示す例としてメディア発信を取り上げた。彼らにとって、次第に、枢密顧問官と民衆とは完全に断絶したものではなく、具体的な意見提供を通して情報のやり取りがされるものになっていくといえる。
- 71 「教育革新と枢府」東京朝日新聞朝刊四面、一九一二年十月二日
- 72 エリオットは同年六月に來日して金子と談話している。しかし配布された意見は、必ずしもエリオットの考えと同一とはいえない。これについて畑中理恵氏「エリオットの『日本教育意見書』をめぐる女子高等教育論争」（『高等教育研究第二集』一九九九年、二〇三―二二一頁）などが詳しい。
- 73 市川美佐子「一九一一年（明治四四）年高等学校令の成立過程…『中学教育令』案を中心として」（『日本の教育史学』二十巻、一九七七年、四―一九頁）
- 74 この案の概要は、以下の通りである。桂内閣の小松原文相は、中学校に実科を設け、ほぼ大学予備の性格だった高等中学校に高等普通教育を設けて、中学校四年・高等中学校三年の七年一貫教育を行うと同時に、年限短縮を意図した。この「中学教育令」案は一九一〇年十二月一日に諮詢されたが、四回の審査委員会が開かれたのち、一九一二年六月に「御沙汰ニヨリ返上」された。政府は中学校を分離した高等中学校だけについての勅令案「高等中学校令」案を作成し、再び枢密院の審議にかけ、賛成を得た（同右）。
- 75 「金子堅太郎自叙伝 第二集」一九一一年一月十八日記事。
- 76 当人にとっては政策に対する純粋な抗議であるが、こうした積極的姿勢が「政治的」と解釈され、世間から非難される一因となり、大正期以降の批判を引き起こしたといえる。また、この時期には、山県議長が本会議に出席している。韓国併合など重要問題の審議があったことも一因だろうが、

院内の反政府の空気を抑える狙いがあったとも考えられる。

77 しかし、コールグロウヴによれば、「多くの日本の法律家は、枢密院が合議体であることから、個別の顧問官は独自の意見を天皇に上奏する権限はない、という意見で一致している」という（一九三二年にアメリカのコールグロウヴ博士が「American Political Science Review」に発表した「The Japanese Privy Council」より）（松澤幸太郎「大日本帝国憲法下での枢密院と内閣―コールグロウヴ博士の考察―」『筑波法政』第五七巻、二〇一四年、七三―九七頁）。枢密院官制にも、顧問官個人が上奏することを想定するような規定はとくにない。同時に、上奏を制限する規定もなく、解釈によって顧問官の行動範囲は広がり得たといえる。

78 一九二二年八月十三日記事（『金子堅太郎自叙伝 第二集』）。

79 天皇への働きかけは、行動を「宮中」内に留めているともいえる。顧問官らが内閣への直接的な叱責ではなく上奏を選んだ背景に、当時の桂内閣に対して問われていた「宮中府中の別」という問題があったと考えられる。天皇に近い枢密院が、政変中の内閣と直接交渉すれば、桂内閣の二の舞になりかねないだろう。



# The Privy Council of Japan at the late Meiji period

KAMOSHIDA Sumika

## Abstract

In the late Meiji period, the Privy Council reaffirmed its role and strove to fulfill its task as the “supervisor of the government”.

It also became active in communicating its views to the people. It ceased to follow the government and tried to become an independent entity from all institutions. This period can be considered an important turning point for the Privy Council.

Keywords : the Privy Council, the late Meiji period, Constitutional politics, Constitutional interpretation,  
Political party

