

文書から見た幕末明治初期の政治

——明治文書学への試論——

大久保利謙

はじめに

「古文書学は史学の右の腕」といわれたほど、歴史学の研究に文書学が必要視されていた。⁽¹⁾ そういう観点から明治の史学者達は古文書の組織的研究に力を注いで日本古文書学を建設してきた。坪井九馬三、重野安繹、久米邦武、星野恒、黒板勝美等の諸先輩がまず創設者であり、これをついで伊木寿一、勝鑑月溪、相田二郎の諸氏が一応形態を整えた。⁽²⁾ ところで、これらの日本古文書学の対象は、はじめは令制の公式様文書が主で、その後公家様文書、中期の武家様文書の研究となり、方法としては様式論が中心であった。古代、中世史の研究が、或る種の堅実性を持っているのは、このような文書研究、即ち史料学的な基礎工作があるからであった。凡そ歴史の研究には、新鮮卓抜な問題意識の解明を募づけるものとして、かかる基礎的研究の蓄積がやはり非常に必要だということを痛感せしめる。

近世以降の文書に就いては、従来の古文書学はほとんど手を触れていなかったというのが実状であろう。近世は社会の変化によって文書の様式も一変してしかも極めて多様となり、とくに商業文書、農村文書などに新しい領域が出現してきているから、これらは新しい処理方法によって研究されなければならない。最近には近世の文書、史料の調査、整理が活発に行われ、基礎研究が進んでいるから、やがて近世文書の系統的研究も具体的な形で報告される日が近いと期待する次第である。

幕末期以降の近代史研究の領域についても、ほぼ同様のことがいえると思われるが、とくに近代史の研究はそれ以前の時代の研究に比べて若いから、史料の蒐集、整理、さらに文書学的研究もまだ創業時代の有様である。

そういった実情について、くわしく述べる紙面もないから省略に附するが、ともかくわが近代史研究を堅実たらしめるためには、今後史料学的な基礎工作を確立せしめることが重要な問

題の一つではなからうかと考えている。

本文はそういった問題意識のもとに筆をとるのであるが、筆者は多年明治史料の一端に近接しつつも、肝心の問題解明に就いてはまだ十分に答案を書くだけの用意のないことを絶えず遺憾に思っている。そこで、そのわずか一端に手を着けるという意味で、以下思いつくまま若干の考察を披瀝して識者の批判を乞いたいと思う次第である。

さて一口に近代文書、乃至は近代史料——文書と史料の概念は同じでないが、ここでは広い意味で文書という名称を用いる。——といっても極めて多種多様で新聞雑誌、広告類なども含まれるし、また明治以降の文書史料でも初期と中期以降とはその様式、性格にはかなり異なるものがある。したがってまず分類や時代区分の問題がでてくるわけであるが、その詳細な点はまだ触れない。ここでは主として公文書、とくに政治史料にぞくする官庁文書に就いて述べることにする。また時期も幕末・明治初期に限定しておく。

一

黒板博士の古文書学は、文書の様式論が中心をなしている。⁽³⁾この様式は文書の形式であり、令制の公式様の如きは厳密な制度によるものであるが、文書は同時に働きを持つものである。ところがこの働き、即ち文書の効力は政治、社会の変遷によって次第に変わってくる。さらに様式も変遷する。この変遷によって古い様式は次第に形式化し、形式化すれば実際の効力は減退

する。そこで古文書学では様式論と平行して効力論が重要であるというのが黒板博士の主張である。⁽⁴⁾こうした効力論もたしかに古文書を利用するうえに必要なことであるが、さらに文書なるもの、とくに政治関係の文書は、その時代の政治の性格を受けてやはりその時代に相応する特性を持っている。また経済史料や文化史料にしても、やはり時代に対応する性格を持つ。こうした文書の時代的性質の解明も、また文書学的研究において重要な課題ではなからうかと考えている。

そして、またこの文書、史料の性格を通して、逆にその時代の政治、さらに経済や文化現象の特性を見ることが出来る。要するに、過ぎ去った歴史を解明するには何としても文書史料によらざるを得ないのであるから、その手がかりとなる文書の様式や性格の持つ意義を明確に把握しておく必要は、改めていうまでもないことなのである。そこで以下少しく、幕末・明治初期の官庁文書の様式、性格に就いて考察して、当時の政治の推移との関連を明らかにしてみたいと思う。

さて官庁文書といったが、これは勿論政治関係の文書である。官庁文書といえば、官庁が発する文書で、それにも上級官庁から下級官庁に向けたものと、官庁から一般国民に向けて発するものがある。後者は法令、告示の類である。これらはひっきりめて上から下に対するいわゆる下達文書である。これと平行して官庁間の横の文書もある。さらに政治文書として重要なものは下から上への文書である。かくて、上・下と横という相関関係となるが、令制の公式令によると天皇のものが詔と勅である

り、官庁関係文書が符——上級官庁から下級官庁へ、移——官庁間の文書、牒——直接関係のない所へ出す文書、解——下から上への文書等の諸様式となっており、古文書学ではこれらを

(一)上達文書、(二)下達文書、(三)諸司相互文書とも呼んでいる。官庁文書は(一)、(二)が主であるが、政治文書とすると建議書類の(三)を加えなければならない。本論は政治史料の考察を目的とするから(一)と(三)とを主とするが(二)にも触れる必要があるのである。但し本論ではこの種のものには及び得なかった。

官庁文書のうち、とくに(一)は上から下への命令である。しかしこの上から下への命令にも様々な種類がある。そしてこれが多様な時代によって異なる。かくて古代官庁文書、中世官庁文書、近世官庁文書、近代官庁文書という時代別が生ずるのである。しかしおしなべて、官の文書は何らかの形の命令であり、それは究極において国家権力の発現の具である。ただ各時代の政治の性格によってそれが発効する様式を異にするのみである。大きく区別すれば、上から下へと一方的に発効する場合と、近代立憲制に於けることく、議會を通じ、国民参政のもとに成立するものがある。さらに社会主義国家の法となるとまたその性格が異なるのである。

封建的分権国家では各領主が領内で独自の法権を持った多元的法体系であったが、絶対王制となると、これが絶対王権によって統一され、さらに近代国家へとますます統一化に向っていることはいうまでもない。わが幕末・明治初期は、法制的に於

いてもかかる近代的統一への過渡期であって、法体系も絶対主義への変貌が最もいちぢるしくみられる時期である。

近世幕藩制の法は、大観すると達、触の形をとっている。⁽⁶⁾触れとは本来口達であるが、これを文書としたものが御触書である。いづれにしても上から下へ一方的に達し、また触れ知らしめるという性質のものである。とくに刑罰法規は原則として内容が知らしめず、威嚇主義の立前から法規の秘密主義をとった。ただし実際には次第に公然の秘密となったが、原則としてはあくまで秘密主義で、そこにいわゆる知らしむべからず依らしむべしの政治の本質が窺われるのである。この封建社会独特の法体系、乃至その様式が、ほとんどそのまま明治初期の法令へと引継がれ、これが明治初期の法令の特色となった。御沙汰書、布告、布達の種類はその名称の示すように上からの一方的発令で、そこに明治初期の政治の過渡期的性格も見出されるのである。それゆえ明治初期の官庁文書を研究するには、予め少なくとも幕末期の政治文書を調査する必要があるのである。

二

幕末の政治文書といえば、まず勅幕、諸藩その他民間等にわけてみる必要がある。が、いさうと、朝幕ともに旧来の形式が崩れている。これは一種の末期の現象ではあるが、むしろ転換期の現象であって、伝統の様式よりも、実用の尊重から必要に応じたものが現われたものと解すべきであろう。たとえば朝廷側から天皇の權威が現実政治の上に大きく浮かび上った結果、

天皇が発した「勅詔」、「勅答」の類が重要な政治文書として現実政治を動かすに至っている。

幕末の文書の分類法に就いては、往年文部省維新史料編纂事務局に於いて内規として立案したものがある。発表されたものではないが、筆者は当時同局在勤の藤井貞文教授の好意によって一覽し参考することを得た。幕末文書の分類、名称は「大日本維新史料」その他の史料集が参考となる。なおこの時期の文書に就いては、藤井教授の教えにおうところが多かった。

そこでまず天皇発の文書に就いて述べると、伝統的な詔、宣命の類があるが、これは改元その他の儀式的な場合に発せられるので、政治文書として重要なのはむしろ「勅」である。しかしこの勅にしても令制のごとき詔に対する勅ではなく、「天皇から出た」命令という意味のものと解さなくてはならない。しかもこの勅の類がはなはだ頻繁に発せられ、勅、乃至勅の名において政治が動かされていた。勅が幕令を圧倒したのである。ここに幕末政治の大きな特色が見出される。

「勅」とはかかる概括的な名称であるが、前掲維新史料編纂事務局の分類によると、勅書、勅詔、勅旨、内勅、勅答、誅辞等となる。このほか宸翰がある。宸翰は天皇の自筆文書のこと、本来は誰かに宛てた書翰であるが、今日ではひろく天皇の筆蹟の称となっている。

「勅書」とは宸翰のことであるが、幕末の場合は、政治的なものを勅書と呼ぶようである。文部省維新史料編纂会の「維新史」

では、安政五年八月五日関白九条尚忠に与えたものを勅書と称している(但し「維新史料綱要」は宸翰と称す)。要するに勅書と宸翰とは同一物であるが、政治文書的なものを勅書と呼ぶのも一つの方法であろう。この関白宛の勅書について、同月八日附で水戸藩の京都留守居・鶴飼吉左衛門を武家伝奏万里小路通房の里邸に召して署名ないわゆる「戊午の密勅」を授けた。密勅とは正規の手続を経ず発したから、かくいうのであるが、この密勅を「勅詔」とも呼んでいる。「勅詔」とは本来「天皇の御詔」という意味であるが、これが今日では文書の名称のごとなった。これは勅書のごとく直接の親書でなく、その結果に「……早々可致商議、勅詔之事」とあるごとく勅詔の趣きを伝達するという間接伝達の形式である。

勅旨は勅詔とほぼ同じで天皇の意志を伝達したものの、勅答は天皇の答書、誅辞は天皇の弔辞で儀式的なものである。

「勅詔」とは本来はその内容の称呼で、幕末政界では前掲の水戸藩へのものを「勅詔」と呼んでいるが、これも慣用に過ぎない。或は「戊午の密勅」と呼ぶ。藤井教授の教示によると水戸の徳川家に残っているその現物には、包紙に「勅詔書」とあったそうである。「孝明天皇紀」は「別紙御趣意書」とし、「岩倉公実記」は「旨旨」と呼び、その称呼はまちまちである。

このほか政治文書として重要なものは「御沙汰書」である。これは本来天皇の御沙汰である。これは結末に「……可有旨・旨・御沙汰候事」また「……可有言上、被仰出候事」と書く。

天皇の意志を側近が伝達する点で勅詔と御沙汰書とは同様のもののであるが、前者は天皇の意志を直接伝達する天皇個人的の文書で、後者は天皇の大権のもとに宮廷官庁が発する官庁文書であると解される。しかし実際には、かかる明瞭な区別があったのではなく、両者の限界はしかく明瞭でないといった方が妥当かもしれない。しかし、幕末当時でも、或る程度両者は区別されていた証拠もある。長州藩が藩論を尊攘主義に転換して開国論者の長井雅楽を処罰し、文久二年八月二日藩が議奏中山忠能に提出した六条の質疑書の中に「戊午以来天下紛乱之甚は、乍恐勅詔並御沙汰書事不₍₈₎被₍₉₎行候故之事に付、唯今紛乱御取治めの道は右勅詔並御沙汰書を御取出し云々」と二種に書き分けているがごときがそれである。

この勅詔とは「戊午之密勅」を指し、御沙汰書とは、やはりこの質疑書の中に「同年三月二十六日関老へ御渡相成候御沙汰書」とあるから、この日に武家伝奏広橋光成等が上京中の老中堀田正睦に伝えたものを指すのであろう。⁽¹⁰⁾以上列挙した勅書、勅詔以下は、令制の「詔勅」とは異なった幕末期独特の政治文書で、平安初期に発生した旨旨の系統である。旨旨は勅旨を蔵人の職事が承けて発する文書であるから、勅詔、御沙汰書とはほぼ同様の部類である。また公家文書では、家司が主人の旨を承けて発する御教書がそれに当る。

然らばこの種の勅書、勅詔は何時から発生したかということが同題となるが、これは勿論幕末以降のことで、朝廷が現実政治に進出した後のことである。しかし制度的に決定したもので

ないから何年と明白に規定することは出来ない。朝廷が対外問題に就いて最初の発言をしたのは弘化三年八月二十九日の御沙汰書であるから、これを以て幕末の御沙汰書(対幕府)の最初とすることができようであろう。しかし当時はまだ勅詔、御沙汰書の政治力は儀礼的で、まださして実力を持つものではなかった。これが現実の政局上に特殊の実力を発揮するに至ったのは何といっても安政五年以降のことであろう。幕府側の条約調印に対する勅許の要請を拒否した三月二十日の御沙汰書と、八月八日附の勅詔(戊午の密勅)とは、幕府政權に対する甚大な牽制となり、その後の政局の動向に大きな影響を及ぼした。しかもこれらは、或は密勅と呼ばれるごとく、表面的には非公式の文書であったが、実際の効力は大きかったのである。

ほかに朝廷諸官から出る文書もあった。これらも複雑な形はなく、一様に達、達書、通達等と呼ばれている。つまり通達文書の意味であって、口で述べるものは口達という。たとえば、議奏達、武家伝奏達、番頭達、国事掛達の類である。特殊なものには「内密御達書」などと呼ぶものもある。⁽¹²⁾

また武家伝奏の達書には「……被仰出候事」とあり、御沙汰書の一つで、ただそれを武家伝奏が所司代へ通達するから武家伝奏の達書と呼ぶのである。⁽¹³⁾

以上は政治文書として基本的なものであるが、それに準ずるものもかなりある。参考としてその名称のみを挙げると儀式的なものに宣命があり、その他位記、敍位等の辞令書がある。それからやはり朝廷側のものとしては臣下から天皇に提出するも

の、上表、案問書、勅問に対する奉答書等がある。これらには提出する方が官職氏名を書く、たとえば「將軍家茂奉答」と書くのである。このほか諮問案、建議書、建白書、意見書、上申書、届書、伺書、請書、嘆願書、申請書等の各種のものがある。

これらは各種の文書をその性質によって名称を附し分類したのであるが、分類法に就いてもなお研究すべき点がある。これらが何等かの形で一定した名称で整理されれば研究上に一層便利なことになると思われる。

このほか史料としては書翰がある。政治的内容のものは政治史料として重要なことはいふまでもないが、これらは純然たる公文書ともいえず、さりとて純然たる私文書の範圍外でもある。要するに個々の内容によって判定するほかない。つぎに武家側の文書に就いても述べる必要があるが紙面の都合もあり、且つ明治初期の官庁文書は、幕府側の文書より朝廷側のものとの関連が深いから、ここでは省略に附しておくが、幕府諸役から出るものも一括してやはり述と呼んでいた。

三

幕末文書に就いては以上で筆をおき、明治初期の政治文書に移りたい。さて官庁文書、即ち明治新政府の文書であるが、創立当初は幕末の朝廷文書の引きつづきである。クーデターによる咄嗟の成立であったから、三職制を制定しても官庁機構などはまだ殆んど整っていなかった。そこで辞令その他の発令は従

来通りである。辞令はすべて「議定職被仰下候事」「参与職被仰下候事」等で、三岡八郎(由利公正)の例をあげると「此度為御主参与職被仰下候事、但任満歸藩之儀ニ而者候得共、期限之處、尙御取調追々御治定之上御沙汰之事」とあって、御沙汰書の形式で発せられている。ただ有栖川宮熾仁親王の總裁職任命の辞令のみは例外として公式令式の古風なものとなっている。このほかの諸祭令もだいたい御沙汰書式のもので出ており、諸藩に対するものはこれが「何々藩へ」と、各藩名宛で出されている。

明治初期の公文書に就いて、本論文では主として「法規分類大全」政体門・四、「布告式」、同三、「詔勅式」、同官職門、一等によった。その他「法令全書」、「復古記」等を参照した。本論文に使用の史料はほとんど右の数冊から引用したから出典、頁数等は一々註記せず、特別なものに限った。

まず十二月九日のいわゆる「王政復古の大号令」であるが、これも文書様式からいうとやはり御沙汰書形式である。「復古記」にこの文書が掲げられているが、これは「宮堂上へ諭告」となっている。この文書は様式上からいうと前後の二つに分ち得るので、前部は「徳川内府、従前御委任太政返上云々」から最後に近い「一日早ク御還京被為度、近日御迎公卿被差立候事」まで、後部は僅か十四の「右之通御確定、以二紙被仰出候事」である。即ち前部がこの文書の主体——勅諭或は勅旨——で、後部は前部の主体が仰出されたというのである。よって様式上ではこの勅諭を宮堂上へ伝達した(諭告した)御沙汰書と

解されるのである。

この宣言は宮堂上向けと同時に後宮にも布告され、越えて同月十四日には、ほぼ同文のものが「六十余州大小藩ハ申ニ不及、陪從重卒之末ニ至迄」として一般に公布されたが、この国書公示のものも、宮堂上向けと同様に、やはり御沙汰書の形式である。

この「大号令」は、「復古記」は前述のごとく「宮堂上へ諭告」とし、「太政類典」は布告とし、「法規分類大全」官職門は達として、諸書の名称必ずしも一致していない。これは當時の法令の名称が一定していない証候であるが、「法規分類大全」の政体門三、「詔勅式」六頁には、この文書に就いて「案スルニ是レヨリ先、慶応三年十月九日、大政復古ノ大号令アリ、元年正月七日慶喜征討ノ大号令アリト雖モ、皆所謂御沙汰書ノ体ニシテ詔勅ノ例格ニ非ラス、今上陛下ノ詔書ヲ降ス、蓋シ是(元来二月二八日親征の詔)ヲ以テ始ト為ス」とあり、御沙汰書の体と解してゐるのは妥当である。

四

明治初期の官庁文書、就中、官の発する法令の公布様式の変遷について、曾て小早川欣吾教授が三期にわけた。⁽¹⁵⁾その大要を紹介すると、第一期は明治のはじめから十四年十一月「勅省事務章程」の公布まで、第二期はそれから十九年二月の「公文式」の公布まで、第三期はその後というのである。これは法制史に於ける立法制度の変遷という観点からの時期区分である。ただ、

第三期は公文式の公布を目標とするか、或は少し遅らして明治憲法による議會立法の確立の時点とするのがより妥当かという疑点もあるが、まず妥当な見方であろう。

右のような時期区分を参照し、本論に於いては、まず議會立法以前を明治初期として取扱ふこととする。そこでこの明治初期の官庁文書であるが、これとても様々なものがある。ここでそれ等を概括的に述べる余裕はないから、主として官が発する法令を中心とする。法令は前述のごとく國家權力発現の具であり、それによってその時代の政治の様相がよく窺われるからである。

さて、王政復古の政変による新政府成立当初の法令様式が、ほとんど幕末の朝廷文書の様式の踏襲であつたことはすでに指摘しておいた。これは草創期の臨機の措置であつたが、これが少々形態を整えるに至つたのは何時頃のことであるか、これはハッキリとはいえないが、まず翌元年閏四月の「政体書」制定以降のこととしてよからう。凡そ法令様式の整備は、官庁機構の体制如何によるものであるから、「布告」、「布達」の形式が整うのもやはり政体書による行政機構の整備以降としなければならぬ。この問題は後に説明することとして、まず明治初年の詔勅のことを述べておこう。

「詔勅」は天皇から発せられるもので、古く令制の公式令によって設定されたものである。これが令制の解体するに伴つて宣旨様式に代り、詔勅等の公式様の文書は儀式的、形式的なものとなり、中世以降詔は改元の場合等の儀式文書としてのみ発

せられるに過ぎなかった。幕末となると、朝廷側の政治的進出に伴って、「勅諭」が政治力を持つようになり、それが様々な形で発せられたが、明治政府が成立すると、天皇親政の建前から古い詔勅の形式が復活されている。

明治政府の詔勅は原則的にはその公式令の規定を踏襲したもので、その様式の大綱に就いては「詔勅式」の巻頭に記述してある。今これによって大要を述べると、維新後は天皇から発せられる公式の文書を総称して「詔勅」という。「詔」は大事を宣布するもの、「勅」は小事を伝えるものとする。この区別は公式令通りであるが、公布の手続に至っては公式令のような繁雑なものではない。

「詔」として最初に出たのは元年二月二十八日の「親征ノ詔」である。それ以前に「王政復古の大号令」、「慶喜追討令」があるが、これは何れも御沙汰書で、正式の詔はこの「親征ノ詔」を以て嚆矢とする。その後、詔として発せられたものは五カ条の誓文をはじめとして、改元、公議所開設、大教宣布、改暦、徴兵、太政官職制改正（六年五月）、地租改正、立憲政体樹立、地方官會議開閉等の重大事項の宣布の場合に発せられている。詔には太政官の布告を副へるものがあり、副えないものもある。また詔の対象は、たとえば地方官會議の場合は議員相手であるが、一般に公布するものもあり、その場合には衆庶、有衆、等の文字を挿入して国民向けの意味を文面に現わすこととなっている。

五カ条の誓文は「法規分類大全」（政体門三、詔勅式）で

は「国是ヲ定ムル詔」或は「群臣ヘ詔」となっている。この詔の内容は最初が天神地祇に誓約した誓文五カ条で、これに「我國未曾ノ変革ヲ為ントシ、朕躬ヲ以テ衆ニ先ンジ天地神明ニ誓ヒ、大ニ斯国是ヲ定メ万民保全ノ道ヲ立ントス、衆亦此旨趣ニ基キ協力セヨ」という勅語を添え、両者を併せたものが「国是ヲ定ムル詔」となっているのである。この詔にはさらに「勅意宏遠、誠ニ以テ感銘ニ不堪云々」の公卿諸侯の奉答書を添え、各自がこれに署名した。これが誓文の原本で、今日京都の東山文庫に保存されている。またこのとき「朕幼弱ヲ以テ粹ニ大統ヲ紹ギ云々」の宸翰がでた。これには「右御宸翰之通り広ク天下億兆蒼生ヲ云々」と総裁の副署を添えて公にされた。

つぎに「勅」であるが、これには勅書、勅旨、勅諭、勅語、御沙汰書、官命等がある（「詔勅式」による）。詔は重大事項の宣布で、勅は小事となっているが、軍人勅諭、教育勅語のごとき重大な事項も勅の形式をとっているから、必ずしも大事、小事と区別は為し難い。しかしがいて勅の部類に属するものは、一般向けよりも或る個人に対して下す場合のものが多し。

「勅書」は勅の基本となるもので、たんに「勅」ともいう。賞賜、奨励、発遣（明治十五年三月、伊藤博文の欧州派遣の勅書のごときもの）、褒貶、慰問、式辞等に就いて個人に向けて出されるのである。「勅旨」は天皇の命令を発するもので、その様式ははじめに勅旨の文字を掲げ、そのつぎに命令事項を列序し、結末に「右勅旨件々宣シテ遵奉シテ愆ルコト勿ルヘシ」の文句

を添え、太政大臣が「奉勅」として署名する。その実例は明治四年十一月四日、岩倉全權大使に派遣の趣旨を伝えたもので、これには諸外国に交渉すべき項目を掲げ、最後に太政大臣三条実美の署名があり、「条約改正ニ付、目的トシタル件々實際ニ履行スヘキ順序」という「別勅旨」が添えてある。

この奉勅署名は、後の副署に当る。厳密な副署制は明治十九年二月の公式式で定められた。詔勅に天皇が親署するのはこの公式式以後のこと、この天皇の親署に、責任をとるため副えて大臣が署名するから副署というのである。

「勅諭」は、論とあるごとく天皇が諭政を発する場合のもので、重要なものに国会開期を公示した勅諭、陸海軍人への勅諭がある。前者は、明治八年の立憲樹立の詔を受けたもので、本来は詔を以て発せらるべき重大な事項であるが、何故とくに勅諭として発したのであろうか。これは一見奇異に感ぜられるがそこにはやはりその意味があったのである。これはその結末の文句に示されるように民権派の運動を戒飭するのが主眼で、国会開設期日の公示はむしろ従なのである。欽定憲法の制定は極度に秘密とされ、一切は政府内部の岩倉一派の密謀であったから、この勅諭中にも憲法制定には片鱗だにも言及してはいない。しかし一応何れ国会を開くことだけは示さなければ民権派の国会開設請願の運動を押えきれないと見たからその期日を公示したので、それはいわば明示であった。故に詔とせず勅諭としたのである。そこで最後にはとくに「故サラニ躁急ヲ争ヒ、事変ヲ煽シ、国安ヲ害スル者アラバ処スルニ国典ヲ以テスヘシ」

と厳しい戒飭の言葉を以て結んだ。ここに岩倉等の政府要人の意向がよく窺われるのである。

陸海軍人に対するものが勅諭形式をとったのは説明するまでもない。以上の勅書、勅旨、勅諭の三種はいずれも文書を以て発せられたものであるが、「勅語」は語とある通り本来勅旨の口達で、文字となったものはこの口達を文字にしたものである。それゆえ式典の際などに天皇が口で述べられたのが原形である。勅語のうちに特殊なものは教育勅語であるが、これは特別で、その性質上勅諭的であるが勅語として発した。しかし制定当時の扱いが勅諭的である。以上が勅の部類に属するもので、このほかそれと同種のものに宣命（明治六年四月その名称を御祭文と改正）、御告文等があり、また外交関係のものには国書、御委任状がある。それから前掲の御沙汰書がある。これに就ては「詔勅式」に「凡ソ太政官若クハ大臣ノ聖意ヲ伝達スル者之ヲ御沙汰書ト称ス。褒賞、黜罰、贈賜、弔祭、慰諭、奨励等一切此体ヲ用フ。中興ノ初（維新の初め）、復古、征討ノ大号令ト称スル者亦此体ナリ。詔勅布告ノ外ニ在リテ、其用最広シ、直チニ其事ヲ敍スルアリ、或ハ詔勅官記位等ニ副フルアリ、皆大臣奉勅ノ例無シ」とある。前述のごとく、幕末から明治初年まではこの形式によって法令が出された。つまり天皇の命という極めて素朴な形で法令が出ていたのである。これが「政体書」以後は、詔勅を除いて、一般法令はすべて政府の布告、布達という純官庁文書に変わった。これは行政機構の整備によるもので、政治の近代化の第一歩であったといえよう。

以上のごとく明治政府によって詔勅が復活され、政治文書として重要なものとなった。しかし起草、公布の手続は令制とは全く変り、官制上では、史官、大少史がこれに当る。明治四年七月以降は正院処務順序、正院事務章程に手続の細則がある。つきにその文体であるが、これも国文漢文並用となったが、国文が多く、明治十二年内閣書記官設置以後は漢文体は用いないこととなった。それから勅書の場合に太政大臣が「加名蜂印」する。これは明治四年七月「勅書ニ加名蜂印スルハ太政大臣ノ任タルヘシ」と、正院事務章程にはじめて規定された。これは大副署の制で、勅書の末に「奉勅 太政大臣署名」を附する。⁽¹⁸⁾これは廃藩後の太政官が三院制となり、正院が後の内閣に当る最高官庁となったので、「凡帝国一般ニ布告スル制度条例及ヒ勅旨特例ノ事件ハ太政大臣ノ名ヲ以テ本院ヨリ之ヲ發令ス」となった結果、勅はすべて太政官を經由することとなったからである。詔も古式では太政官から宣布されるので、明治の場合でも、改元の場合は古式に則っている。しかしそのほかの明治の詔一般には「奉勅」の形をとらない。

五

以上は天皇が発する文書であるが、一般の法令に就いて見るに、これも維新当初は御沙汰書の形式をとったことは前に述べた通りである。これが純官庁の文書へと移ってゆく過程を見ると、官制上に史官が設けられるのは明治元年二月であり、ついで四月二十一日の「政体書」では議政官と行政官に史官が置

かれ、議政官の史官は「掌下勅ノ署名案、受事上抄及造日記と、行政官の史官「掌下勅ノ詔案、勅署文案、檢出稽大」とある。尤もこの職制は令制の「職員令」の規定の引写しであるが、ともかく議政、行政両官に法令起草の専官が置かれたのである。「政体書」は周知のごとく、議政、行政、行政、行政の三権分立制を採用して、行政専門の官庁が出来た。立法機関に擬した議政官が設けられたが、これは間もなく行政官に併せられた。当時の実情は立法と行政との分立は困難というよりむしろ行政の妨げであったので立法府を行政官に併せ、専ら行政権の強化を図る方向をとったのである。つまり最初に標榜された公議政体の構想が次第に有司専制の型態に転化してゆくのであるが、そうした傾向はすでに政体書の三権分立の形式が崩されてゆく過程に見られる。議政官の制度を見ると上局の議定は行政官の輔相の兼任であり、下局の議長は弁事の兼官であるから、制度上行政官と独立していない。陸羯南がこの三権分立制の不徹底を指摘して「元年の政体書は唯外面の美なるのみにして、内面は毫も權力放恣の弊を防ぐに足らざりし」と評しているのはこの点を突いたのである。⁽¹⁹⁾

このような行政権の強化は法令公布の制度にもよく現われている。この年八月七日、弁事達で

總テ御沙汰之類重キ御達之儀官々ニテ取扱候テハ御政体ニ相背キ候ニ付、以後当官ニ於テ一途ニ取扱可申様被仰出候間此段可被相心得候事

と達せられ、神祇、會計、軍務、外国、刑法五官の法令をすべ

一、大總督府領將府ヨリ御達文例大略左ノ通り

御沙汰候事	大總督府
月日	参謀

領將府ハ弁事

重立候事件ハ

申達候事	大總督府
月日	押印

領將府此ニ同シ

て行政官取扱とした。ついで同月十三日には行政官布告を以て諸法令の文例を規定して

- 一、被仰出、被仰下、被仰付、御沙汰等ノ文字ハ行政官ノ外不用相用事
但大總督府領將府ハ格別ニ付御沙汰ノ文字相用候儀不苦、被仰出、被仰下、被仰付等ノ文字ハ不相用成候事
- 一、五官府県ニ於テ被仰出、被仰下、被仰付、御沙汰候ト相認程ノ儀、併ニ重立候御布告等ノ儀ハ行政官ハ差出、議政官決議ノ上行政官ヨリ御達相成候事
- 一、御達書ニハ總テ行政官ト相認候事
尤重立候事件ニハ抑印
- 一、五官府県ヨリ達書ニハ其官其府其県ト相記シ候事
- 一、五官府県トモ御布告ハ類其配下ヘ相達候文例左ノ通り

月日	行政官
右之通被	
仰出候間相達候事	
月日	行政官

府県此ニ同シ

一、行政官ノ外被仰出、被仰下、被付等ノ換字、申付申達等ノ語ヲ相用候事

但行政官ヨリ御達相成候旨趣ヲ伝へ候文中ニハ被仰出被仰下被付御沙汰等ノ文字相用候儀第一難形文例に準候事

右ノ通御規則御取極被仰出候事

右の発令は行政官の重視と、法令の様式を確定したものと重要であるが、ここに、布告と達、達書の名称がはじめて法規の上に出てくるのも注目すべきである。これから、法令は布告と達、布達の様式をとるようになって、従来の御沙汰書というような素朴な様式が「布告」と「布達」、「達」という純然たる官庁文書の形式となるのである。

「達」という名称は、明治以前江戸時代に幕府その他で一般にひろく用いられた。上から下へ通達するという意味で、この由来の名称がそのまま明治政府へ引つがれた。しかし、「布告」の方は明治以前には用いられておらず、どうも明治以降に新しく案出されたものである。⁽²⁰⁾「布告」の出典は漢書の高帝紀の「布告天下、使明知朕意」また史記匈奴伝に「朕已許之、其布告天下、使明知之」であり。今の公式令にある「公文」というのがほぼそれに該当するとしてよからう。王政復古後では、慶応三年十二月十四日の参府口達中に「別紙御布告ニ相成候御趣意ハ云々」とあるのが早い、これは公布したという動詞で文書の名称ではない。ついで翌明治元年正月十日に慶喜追討令(御沙汰書形式)と同時に「農商布告」を発した。これは慶喜の納官納地の拒絶を責めて謀

るごと、太政官から法令を出す場合は月番の三藩を呼び出して御達書一通を渡すこと、これを月番の三藩から各藩の触頭へ通達するという仕組で、毎月末に翌月の当番藩を定める、以上のことが太政官から達せられた。この制度は明治四年の廢藩まで行われた。

六

その後、明治六年には高札を徹廃して、法令の公布法として揭示法を実施したが、それは後に述べることにして、「布告」と「布達」の別を説明すると、布告と布達及び達とは最初から区別して用いられているので、布告とは官(太政官)からひろく国民一般に公布するもので、布達、達は太政官から諸官府県等の下級官庁へ通達するものである。明治六年七月十八日太政官布告を以てこれを明確とし、各庁及び官員限りの達書はその結文を「……候条此旨相達、或は可相心得候事」とし、全国へ布告の法令の結文は「……候条此旨布告候事」として両者の書式を区別した。さらに華土族或は社寺への結文は「……候条此旨社寺へ布告候事」とした。これは太政官の場合である。ところが大蔵省から各省ともにこの原則に則り、同じ文例とする方が宣しかるべしと上申があり、これは「上申之通」となった。

このように中央の法令の公布の限界に就てハッキリ規定されると、この布告以前の諸法令の取扱方について疑義が生じ、和歌山県から修史館へ質疑が出た。従来は府県へとある分は府県庁限りとし、かかる斷りのない分は官民一般公示のもの

叛明白とし、旧幕領を接收することを一般に声明したものである。松平春嶽の「戊辰日記」も「亦昨日御宗家君臣解官、三条并荒神口大橋之高札場に御罪状を揭示せられ其他農商布告外国諭告等云々」⁽²¹⁾とあるが、これも同じ用例と解される。

ついで四月十七日、触頭に關して発したものに「太政官ヨリ被仰出候給テ御布告書類御達之規則云々」とある。これは「御布告書類」という一括名称で、御達しとなった規則という用法であるが、政体書以降官庁機構が整備すると官庁文書が「布告」「布達」の形式となり、それが官庁文書のハッキリした様式となったと考えてよからう。

「法令全書」収録のものは「太政官日誌」等によつて仰(被仰出)、布(御布告)、沙(御沙汰)、達(御達)と標出してあるが、第一巻巻頭の「編纂例」には「明治元年ヨリ六年ニ至ル間、法令ノ名称一定セスト雖モ姑ク太政官日誌等ノ記スル所ニ從ヒ云々」と断つてある。

廢藩以前は政府領の府県と残存諸藩領との府藩県三治制であった。残された諸藩は版籍奉還以前は藩としての独立性がまだ保持されていたから、中央政府の法令は直接でなく間接通達の形式をとっている。そこで諸藩に対する伝達に就いては別に手続を定め、明治元年二月八日、諸藩に管長、所謂触頭を置いて中央政府からの命令伝達を管掌せしめた。「復古記」同日の条に二十四藩の触頭の人名が掲げられている。ついで同年四月十七日にはその手続の細則を定めて、太政官から出される御布告書類御達は右二十四藩中が申合せて三藩づつ、順番で毎月当番を勤め

と見做してきていたがそれによかつたのか、裁判所と本県の係争問題があるので、何分この点を明確にして欲しいというのである。これに対して法制局は「維新後ノ諸藩ハ其事柄ノ何タルヲ問ハズ便宜ノ地ヲ撰ミ一般ニ揭示致候成規ニ付、府県限リト官民一般ヘ示スモノトノ差別ハ固ヨリ相定難キ筋ニ付」と甚だ曖昧な回答をしている。そこで和歌山県はこの回答に満足せず、さらに明治六年第三十五号の旧藩々實屬高人員綴云々の府県への達書は管民一般へ告示すべき筋であったのか、今通つて該達書の旨趣を玩味すると、これはただ府県庁で取調へて上司へ開申すべきもので、即ち各庁限りと思われ、管民一般へ告示を要すべきものとは思われない。その点はすでに時日がたつて「事朦朧ニ属シ亮得シ難」いが、事務上今でも関渉する点もあるから何分至急回答して欲しいと改めて上申した。法制局はこれに対して「六年第六十八号布告以前ニ係ル諸達書ハ當時地方官ヨリ告示シタルト否トノ實際ニ遡リ差別スルノ外無之」と依然曖昧な回答をしている。これで見ると布告と布達とは大体の区別があり乍ら各地方官庁の受取り方は漠然としていたものらしい。やはり岩手県の伺には、この公布の区別に就いて「本年第二百五十七号府県宛御布告官材伐木御差止ノ如キ、不得止事情有之の取下ケ云々ト有之、右ヲ其儘布達及候テハ下方取迷、直ニ大蔵省へ可伺出事ノ様心得達致候者有之モ難計候間、此類ハ都テ前件ノ通御趣意書書被布告仕候方可然奉存候」とある。これに対し「伺之通御趣意ヲ酌ミ注解候儀ハ不苦候事」と指令が出た。この様

に各府県から様々な疑義が出たことと思われるが、今は手許の史料にあるものに止める。

明治六年十一月二十二日には、布告違書の印刷の場合に、永久遵守すべきものは輪廓を付し、一時心得べきものには輪廓無しとした。これが輪廓付御布告文又は違と呼ばれるものである。これより先き布告、布達には番号を付したが明治七年から布告、布達の番号を別々にした。

このように法令の伝達方法に就いて改正を加えてきているが、明治六年二月には、僻土人民の目に慣れない文字には仮名を付けて読易からしむべしとし、さらに同八年二月四日には「諸布達ノ儀ハ事理辨知シ易キヲ旨トシ、可成丈平易ノ文字相用候様注意可致此旨相違候事」と達した。この達は明治七年十二月に内務省電信寮七等出仕原田隆造の建言を左院から上申し、正院が採用したものである。原田の上申は「法規分類大全」(政体門四、布告式)に掲げてある。かなり長文であるが、その要旨は、要するに布告布達の文が漢字が多く、印刷も字が細かくて一般民衆が親しみにくい。「今ノ人民ハ誠ニ大病後ノ如ク、然リ務メテ温養補益ノ劑ヲ与ヘザレハ固有ノ元氣豈復シ易カラシヤ。蓋シ十年一昔ノ諺ニテ、人民ノ知識開明ニ趣クハ概ネ順度アルベシ。其布告文ヲ解説スルハ皆當時ノ漢學者流ニテ三五千五百万人中実ニ僅々ノミ、現ニ見ル能ク洋書ヲ解スル者憲法類篇ヲ読ムアタハス、竊ニ聞、地方ノ下等官吏ニ布告全書ヲ解キ得ザル者アリト」とあるのは多少の誇張あったとしても当時の一般地方民の知識の程度が推測され、政府もこの建言を採る」と

して採用したのである。

かく法令の徹底に就ては政府も意を注いでいるが、その趣旨から明治十年一月十五日には、やむを得ざるものとはいえ、往々瑣末な必要から布告布達類の字句改正、或は追加を行うのは人民の信用にも関するから、以後は制定には慎重を期し、とくに不得已もののはかはなるべく改変すべからずとした。ついで同月十九日には、布告と布達の区別を嚴重にし「官庁、廢置及ヒ法律ノ部分ニ属スルモノ、又ハ諸規則等ノ人民ニ直接ナル者ノ類」は布告となし、「職制章程等行政規則ノ部分ニ属シ人民ニ不直接ナル者」は達とするとある。従来服制又は官制中軽いのまで告布としてきたが、自今人民に直接なもののみ布告となし、その他重大なものを除き布告とするに及ばないとした。布告を要するものはその時々議定し、又同種類のもので逐次発令のものはなるべく数を合せて一号とし、精々布告、達の数を減少すべしと通牒した。

法令の文を平易にしるとか、直接人民に関係しないものは布告とするな、とかいう考慮は、政府が当時の民度の実情を計って、法令の通達をなるべくそれに合わせるように配慮をしたもので、政府の善意であると解される。やたらに晦澁な法令を雨のごとく降らすことはたしかに人民にとって迷惑である。まして苛酷な圧政であれば尙更である。内容の如何を問わず、政府が平易と数量の制限を計ったのは善意であるが、その反面には封建的な愚民政策が依然としてなお濃厚に残されていることを察知せしめるのである。即ち法令の一般公布は人民に直接関係の

あるものに限り、然らざるものは達に止めて一般に布告しないやり方である。これも当時の通信制度の本発達からなるべく余計な手数を省略する必要からでもあったが、やはり人民に知らしめる限度を考えていたことが察知される。一方には法令を平易にしてその普及をはかるとともに、人民一般への公布には限度を考えたところに当時の政治の姿が窺われると思うのである。

七

以上は布告布達類の公布制度に関する考察であるが、この問題に就いてはなお述べべきことがある。それは高札撤廃とそれに代る布告の公布法である。高札は江戸時代から庶民に対する法令公布の方法として広く行われたものであったが、明治政府もこれを受けついで、明治元年三月十五日五種の高札を定めた。

これはかなり原始的な公布法である。その内容は前後して出た五ヶ条の誓文とかなり対照的であるから、誓文の開明性も額面通りには受取れないのである。高札中切支丹邪宗門の文句はたちまち外国側からはげしい抗議を受け、その文句を訂正したことは周知の通りである。しかし高札そのものは依然撤廃されず、漸く五年八月に至って漸次撤廃する方針となった。即ち大蔵省達で以後は破損しても修理を加えるに及ばないこととなった。

しかしこれは高札を自然消滅にまかしたので、まだ撤廃ではない。大蔵省の意向は、高札は畢竟幕府の旧制で今日では徒らに政治の文飾に過ぎないのみならず、従来は民費で建て、その費

用も、果凡そ四、五万円の失費となっている。民費という道理がないいうえ、格別民間の必要もないから取除くべしというのである。

ついで翌六年二月二十四日に至って太政官布告第六八号を以て「自今諸布告御発令毎ニ人民熟知ノ為メ凡三十日間便宜ノ地ニ於テ令ニ揭示候事」とし、従来の高札は「一般熟知ノ事ニ付」取除くべしとした。これで高札は正式に撤廃となったのである。これによって切支丹の禁制も漸く廃止され、キリスト教は黙認となった。これはキリスト教邪教視が諸外国から激しく非難されたからであるが、この頃には高札そのものがすでに時代と合わなくなっていた。しかしこの頃までそれが残されていたことは当時の庶民政策の実相を窺わしむるに足る。

高札に代った揭示法は、高札のごとく一定の文句でなく、次々と発令される太政官布告并に諸省布達類を掲出するので、ここにはじめて諸法令一般公示の制度が定まったのである。揭示の場所は各地の地方裁判所門前、戸長宅前、県庁門前等とする。実際には旧来の高札場をそのまま揭示場とするものもあった。

ところが或る県(水沢県)では、管内の人民頑愚で文運未だ一丁字を解せず布告の文を読み得ない者が少くないから揭示だけでは竟然なく、且一度誤読すれば偏僻の風習は容易に改まらないであろう。しかも昨今区戸長も事務繁劇で説諭も不行届ゆえ、各小学校、寺院に於て毎月三回乃至二回づつ、老若男女を集め、小学教師又は戸長をして布告類を読ませ、県掛官員も時々出張臨席して不審の所は説諭を加え御趣旨貫徹をはかることにした

と届け出てゐる。また、京都府では学制、徴兵令等の部厚なものが重うては揭示する場所が次第に手狭となるから、各戸毎に回覧し、重要なもののみ見計って揭示するとしたり、また毎月小学校で集會して区戸長が読み聞かせてその貫徹に務めているという例もある。ところが京都府の仕方によつては司法省から三十日間揭示法の趣旨に反するという反対が出たので、改めて如何に部厚な布告でもすべて揭示すべしと発令した。

揭示法は法令公布法として劃期的である。とくに三十日間揭示するとしたのは、三十日後は一般人民が法を知ったものとする。ことで、法の効力発生を時期を制度的に定めたことであつた。京都府の処置は善意ではあつたが、如何にも前近代的である。法令の公布はやはり法的でなければならぬ。こうした点から司法省が抗議したので、「禁令規制ヲ知フサルモノヲ三十日ヲ過クレバ既ニ御布告ヲ知ルモノト看做シ罪ヲ擬シ罰ヲ加フ、…凡ソ禁令規制御布告一ト度ヒ出デハ内外人民ノ字内ニアルモノヲシテ、一人モ知ラザル者ナカラシメテ、而シテ後ニ其令ヲ犯シ、制ニ戻ルヲ罰ス可シ。然ルニ官ソノ方法ヲ設ケズシテ直チニ貴タタルモノヲ罰スルハ、法官ノ忍ビザル所ナリ云々」と述べ、法令揭示の法的意味を明らかにすべしとした。この司法省の見解は近代的法治主義の立場から当然なことであつて、京都府の善意は、この法治主義を解しないので、封建的民政の考え方を脱却しないものである。太政官が京都府の右の伺を一旦「伺之通」と許可したのは失態で、司法省の横槍は当然の見解である。

は相成不申候という文句が出て、揭示まで八日間位余裕を要するという伺が出た。こうした不便は神奈川県のみになく各県同様であつたと思われる。これに対して太政官は、到着の上陸写或は活字摺立、并に管内一般配布の日限も三十日の内とすべしと指令している。

神奈川県内の中に布告類配布の状況を記して、布告類は「上本又ハ活字版ヲ以テ摺立テ、横浜市中ノ分揭示場ヘハ夫々張出、地主并家作人等ヘハ一枚ツツ配達致シ、管下村々ノ分ハ一箇村。三枚ツツニ員数取極置各區々長ヘ相達、區長ヨリ其番組限村々戸長ヘ相達、夫ヨリ戸長共ニ於テ不取致揭示場ヘ張出、尙村中廻達致候儀云々」とある。これでは随分手数もかかり、各県庁では応接に暇がなかつたろうと思われる。

なお、司法省は太政官布告第六八号で三十日間揭示となつたが、各府県の諸法令到着の日限が判明しない場合は裁判上往々差支を生ずるから、特別に、今後は、各地方官から各法令を管下に布達した日限を一カ月毎に報告すべしと各府県へ布達した。司法省は裁判関係から、各地で法令発効の日が異なることは、手続上はなほ面倒を生じたのであるが、このような面倒は他省にもあつたろう。ところが各府県へ布告類到着の日限が一定されたので、司法省は各地方官からの報告は不要となり、さきの通達は解除した。

以上述べたごとく、明治六年二月二十四日の太政官布告第六八号は、法令施行上劃期的で法治制度の大改革であつたが、な

太政官の方でも、この問題が了解されたく、同年六月十四日には太政官布告第二百十三号を以て、各府県へ、中央の諸布告が到達する日限を制度的に定め、さきの揭示法の趣旨を徹底せしめようとした。これは当時、鉄道その他の交通、通信、伝達の設備がまだよく整つていなかったもので、中央から發送する法令文書の各地到達の日限が、土地によつて甚しく異つたからである。斯様に到達すべき日限を定め、その上で「到達ノ上三十日間揭示シ、後ハ管下一般ニ之ヲ知り得タル事ト看做候條、此旨相達候事」と布告した。そしてこの布告の別紙として東京府以下宮崎県に至る各府県の「布達ノ日ヨリ到着ノ日割」と「里程」とを表示した。東京府は最も短く翌日、群馬県、静岡県、山梨県等が五日、三重県、長野県、福島県等が六日、京都府、大阪府等の関西、東北は山形県等が八日、それから遠方では長崎県、福岡県、山口県等が十四日、鹿児島県が十七日、宮崎県が最も多くて二十一日である。但二十四時間を以て一日とす。また途中河川の氾濫等の支障で延着の場合はその事由を届出るべしとある。右の布告に「到達ノ上三十日間揭示」し、その後は人民熟知とするから、諸法令は各地到着から三十日間後にその効力を発することになるのである。ところが到着の日からか、翌日からかということに疑義が生ずるし、また各県では、中央の布告を受領した後、伝写し、又活字で摺立て、地方の村々に配布するには相当の日限を要するわけである。神奈川県から、到着を三日としても、伝写の手間、また管下の村々には県庁から二十里内外の所もあるから、四日目から揭示

お、揭示主義で、中央の法令が各地で発効の時点が異なるということは、統一政治の上で非常な支障であつた。その上、前述のごとき面倒な手続を要し、その負担も大きかつた。通信、交通制度の未発達という越え難い制約があつたといへば、その為め全国的な統一がとれず、したがって政治の速度がまだ極めて遅かつた。中央と地方、とくに各地方毎のかかる交流の速度の落差は、實際政治の運営の上に様々な影響を及ぼしていると見なければならぬ。それゆゑ、明治初期の政治を考察する上には、そういった法的交流の全国的な配置関係、交流の速度のバラエティを十分考慮する必要がある。政治の近代化の問題は、たんに政治意識だけの問題でなく、かかる政治なり法なりの交流の速度、またその体系の技術的な近代化が基礎的な条件となつてゐる。真に近代的な統一政治の実現にはかかる技術的な統一制度の実現を待たなければならぬのである。

政治の上でも速度満足を持つことは絶對的に有利である。当時の政府はこれを持ち、民間は持たなかつた。その間の落差がいちぢるしなかつたことは何としても政府の大きな強みであつた。明治初年に電信の敷設が行われると、民衆は切支丹の魔法などと反感を抱き、至る所で電信局を襲撃したりしてその架設を妨げた。これはその無知から來ていたとしても、彼等が如何に速度の感覚に乏しかつたかということを推察せしめる。

八

法令を一般に周知せしめる上に新聞雑誌の發達は大きな關係

がある。詳細は他に譲るとして簡単に述べると、まず遡って明治元年二月に、「太政官日誌」が発刊され、政府の法令を印刷して一般に頒布した。これは法令の一般公開で劃期的なこととしなければならぬ。以来日誌と称されるものが各官庁から相ついで出た。「近來太政官ニテ日誌ヲ出版シ、広ク天下ニ御布告被遊儀ハ、上下貴賤トナク御政道筋ヲ敬承セシメ一意ニ力嚮スル所ヲ知り、其条理上ヲ踐行セシメント御仁恵ニ被為在候ニ付、諸國裁判所、諸道鎮撫使諸藩留主居等へ御渡シニ相成事ニ候間、大切ニ取計ヒ避邑⁽²²⁾辺陬末々ニ至ル迄不洩様速ニ相達シ、右之御趣旨貫徹候様屹度可相心得候事」と指令した。

ついで新聞が発達すると、法令を掲げたことも注目すべきことであった。ブラック編纂の「日真新事誌」は太政官御用と銘を打ち、布告類を掲げている。しかしさきの「太政官日誌」にしても、また新聞の場合でもその普及の範囲、理解された程度となるとまだ極めて幼稚であった。これは新聞史の問題として大きな研究問題であり、諸法令の普及の問題とも関連してくるのである。明治六年の「愛知週報」に「弊境にては御布令を読み得る者十戸に一人なし。故に御布令は回達することなく、貼出すこと無く、各所の説教場にて教職之を読みかすことになり、近県にても布令は回達するは多けれども、不開化は伯仲にて、或は回状の空箱を伝達するあり、新聞紙と御布令と錯て回達するあり、其体猶疫神窮鬼を驅逐するが如し⁽²³⁾」という有様で、これによっても地方文化の有様が窺われる。

「太政官日誌」や新聞が布告類を掲げて、普及には役立った

宮崎県が二十一日から十一日となり、全般的に半減となっている。この日限改訂についても各県からやはり苦情が出てくる。

創刊当時の官報は政府の公報機関としても、その範囲は狭く一般的なものではなかった。ところが明治十八年十二月、内閣制度となるとこれが一新され、厳然たる政府の公報機関となった。即ち十二月二八日、布達第二三三号を以て、

布告布達ノ義自今官報ニ登載スルヲ以テ公式トシ別ニ配布セス

と定められ、布告以下一切の法令は官報を以て公布することが原則となった。同時に官報掲載がその公布となり、効力が発生するものとなった。この規定によって従来の揭示、配布のごとき不統一さは一掃されたのである。この改正に就いては、あらかじめ官報局の伺がある。それによると、明治十六年五月の太政官達で官省の達、告示は官報掲載が公式となったが、布告および太政官布達⁽²⁴⁾は暫く従前の領布法により、便宜上官報に掲載するに止まったが、これは統一した方が宜しい。各官庁各地方の郡区役所、戸長役場も官報を購入するのが段々多くなったゆえ、今後は布告布達も官報掲載によって知らしむ方が手数が減ずる。ことに布告布達を従前のごとく地方官庁を経ることなく、官報を以て直に郡区役所、戸長役場に配布すれば公衆も速にこれを知り得て、謄写等の手数が省かれる。このような上申の結果、右の布達となった。ここで官報の意義は革新されたのである。

としても、正規には布達の回達、或は揭示によって伝達された。しかしこれには様々な支障があるので、全国劃一的な法令公布の原則が出来なければならなかった。そこで明治十六年に至って官報発行のことが定まり、五月二二日、達第二三三号で「今般官報発行候ニ付、従前官省院庁ノ達并ニ告示ノ儀ハ官報ニ登載スルヲ以テ公式トシ、別ニ達書又ハ告示書ヲ発行スルニ不及候、但内達ノ類ハ従前ノ通相心得此旨相達候事」と太政官から各官庁へ達せられた。但し、この時の官報は各官庁の達類のみを掲げる官庁内部の傳達機関に過ぎなかったから一般向けの布告布達類は除外され、右の傳達について同月二六日には、布告の施行期日に就いて太政官布告第十七号を以て左の通り定めた。

布告布達ノ施行期限左ノ通り制定ス

第一条 布告布達ハ各府県庁到着日数ノ後七日ヲ以テ施行ノ期限トス但到着日数ハ布達ヲ以テ之ヲ定ム
天災時変ニ因リ到達日数内ニ到達セサルトキハ其到達ノ翌日より起算ス

兩館県神廻県札帳根室県ハ到達日数ヲ定メス現ニ県庁ニ到達シタル翌日より起算ス

第二条 布告布達ノ特ニ急施ヲ要シ即日ヨリ施行セシムル者及特ニ施行ノ日ヲ掲ゲタル者ハ総テ前条ノ例ニ在ラスこれには参事院の上申があるが、省略する。右の布告と同時に、布告布達の到達日数が改められた。これはさきの明治六年六月十四日の布告と比べると、かなり短縮されている。たとえば、八日を要した京都大阪は四日、最大日数を要した

九

さきに紹介した小早川教授の時期区分によると、明治十四年十一月十日の太政官達第九四号「諸省事務章程通則」以後を以て第二期としている。この改正はいわゆる明治十四年政変によって大隈参議の罷免とともに官制全般の大改正が行われ、内閣強化のため各省の行政事務の大刷新を行った際のものである。通則は十一カ条よりなり、第一条に「各省卿ハ各省ノ行政事務ヲ総理ス」とし、各省卿所管の法令制定に関する規定を改め、その責任を明らかにした。第四条に、

第四条 凡法律規則布達ノ其主管ノ事務ニ属スルモノハ各省卿之ニ副署シ其執行ノ責ニ任スヘシ若シ兩者以上に關涉スルモノハ關涉ノ省卿均シク之ニ連署シ其責ニ任スヘシ

これによって明治六年五月の太政官正院事務章程中の「凡帝國一般ニ布告スル云々」の条項は、翌十二月二日の第百一号達を以て改められた。

本年十一月第九十四号ヲ以テ諸省事務章程通則相達候ニ付テハ法律規則ハ布告ヲ以テ発行シ従前諸省限リ布達セル条規ノ類ハ總テ太政官ヨリ布達ヲ以テ発行候条此旨相達候事但太政官及ヒ諸省ヨリ一時公布スルニ止ルモノハ告示ヲ以テ発行シ諸省卿ヨリ府県長官ヘ達ノ儀ハ従前ノ通り

以上が改正の要点であるが、各省卿の副署制ができたことは注目すべきであり、また副署という名称もこのときに定まったの

である。政府はこの頃立憲制へと具体的な動きを見せているので、官制上でも大臣、卿の立法上に於ける責任制を明らかにしたのである。さらに布達のはかに「法律」、「規則」の名称が現われているのも注目すべきであるが、法律、規則、布達の意義区別等はまだ明らかにされていない。これに就ては参事院章程とも関連するのであるが、詳細は別論に譲っておく。さらに布告、布達の別が更新され、「告示」の称が現われた。

この明治十四年十一月、二月の改正は要するに立憲制実施の準備段階であり、その立案者は憲法起草の調査中の井上毅であった。これには西洋の官制が参酌され、詳細資料は欠くが、恐らく井上毅の文書中より見出されるであろう。

このような準備段階を経て法令公布制を更に更新したのが、明治十九年二月二十四日、勅令第一号を以て公布された「公文式」である。全十七条、第一法律命令、第二布告、第三印璽よりなる。公文は古くはクモンであったが、これはコウブンと読むのである。分つて法律、勅令、閣令、省令とする。ただし法律と勅令とは議會開始までは名称のみで何等法的な区別はなかった。法律勅令には天皇の親署、御璽と、大臣の副署があるものとした。それから内閣発のもの、各省発のもの、各官庁一般の規則に就いてそれぞれ原則、責任を定め、また布告に就いては法律命令(勅令閣令その他)はすべて官報を以て布告し、官報が各府県庁に到着日数(明治十六年五月の布達通り)の後七日を以て施行の期限とした。これによってまず(一)幕末以来の「勅令」は「勅令」として制定化された。つぎに(二)諸法令の発行期日は

註

- (1) 黒板勝美「東国史の研究」三九頁
- (2) 明治史学の古文書学は坪井九馬三によってまず西洋古文書学が紹介され、やがて日本の古文書研究となった。
坪井九馬三「史学研究法」明治三十六年
重野安綱「古文書学」明治三十八年「東京学上院雑誌」十七ノ七掲載
久米邦武「古文書学講義」明治三十年頃に東京専門学校
の歴史科講義録掲載
星野恒「古文書類纂」明治二十七年
黒板勝美、下村三四吉共編「敎古文書」明治二十九年
黒板勝美「日本古文書様式論」明治三十六年——黒板「虚心文集」第六所収
黒板勝美「古文書学概論」大正十、十一年度講義——黒板「虚心文集」第五所収。このほか「虚心文集」第五、第六には古文書関係の論文の収録あり。
伊木寿一「日本古文書学」昭和五年
勝峰月溪「古文書学概論」昭和五年
稲田二郎「日本の古文書」上、昭和二十四年、下、昭和二十九年
- (3) 黒板勝美「虚心文集」第五、一七四頁
- (4) 同「古文書の効力を論ず」——「虚心文集」第五参照
- (5) 星野恒の「古文書類纂」は唐の六典の分類によってこの方法をとった。

全圖劃一的に一定した。これらは劃期的なことである。

このとき旧来の布告、布達の名称は廃されることになった。勿論これによって一挙に政治が変わったわけではないが、しかしやはり劃期的で大勢の推移が窺われる。これも憲法実施の前提で、勅令、閣令等の名称、制度もこれによって定められたもので、やはり井上毅が与った。そしてやはり西洋の制度を範としたものと思われる。このような準備を経てやがて明治二十二年二月、明治憲法が公布され、法律、勅令以下の区別も実質的に具現されるに至った。とくに議會立法が「協賛」という形式で確立し、國民は法の制定に参加するに至って、立法制度の近代化が一応出来あがったのである。

本論は主として、上からの法令文書に就いて述べたが、明治初期の政治文書としては、下からの建白書、請願書等の意義を見落してはならない。建白は、集議院、左院に於いて、江戸時代以来の、いわゆる言路洞開の政策によって、その受付を行った。板垣退助等の民選議院設立の建白のこともこの窓口を通して左院に上達されたのである。⁽²⁵⁾この建白制度は封建政治以来、上からの專制緩和の方策として採用され、明治十年代の国会開設要求の運動に対しては元老院が一種の安全弁として受付けていた。しかも藩閥政府はこの建白、請願に手を焼いたのである。明治初期の政治文書の研究にはこの下からの——律令の公式令では「解」に当る——建白の考察が必要であるが、これは別論に譲ることとする。

- (6) 江戸時代の法令の公布法に就いては三浦開行の「歴代法制の公布と其公布法」(「法制史の研究」所収)を参照
- (7) 「九条尚忠文書」(尚忠公記)刊本第一、二七頁
- (8) 「世子奉勅東下記」(「史鑑雜誌」第四)九五頁、^訂防長回天史、卷二、三一九頁
- (9) 同上、九六頁
- (10) 「大日本維新史料」第三編の四、一七一頁
- (11) 「三条実万手録」刊本上、四五頁
- (12) 「中山忠能履歴史料」刊本第三、二六三頁
- (13) 同上刊本第三、二五九頁
- (14) 但し右の二史料は、この史料集の編者が附した名称である。
「復古記」刊本第一冊
- (15) 小早川欣吾「明治法制史論」公法之部、下、五七六頁以下、昭和十五年
- (16) 明治初期の詔勅に就いては、前掲「法規分類大全」政体門三、「詔勅式」が基本史料で本論は専らこれによった。
この書の巻首に詔勅の總説がある。これが明治の詔勅の特質や分類を要領よく書いてあるので、はなはだ参考となる。この部分の筆者が誰か分らなかったが、國立国会図書館憲政資料室所蔵の伊東巳代治旧蔵本(写し)に「詔勅考」一冊があり、内容は村岡良弼の「詔勅考」、無署名「詔勅考擬」と小野正弘の「維新以後詔勅之制」の三篇である。前二篇は天皇令の古制の解説で、最後の一篇は明治の詔勅制の説明で、まさしく前掲の「詔勅式」の總説の部分である。

る。文章に多少の出入があるが、同じものと認められる。

筆者小野正弘に就いては知らないが、恐らく当時内閣におつた調査マンであつたろう。このほか伊東の旧蔵本には「即璽考」と称する御璽、官印に関する調査もある。

(17) 詳しくは渡辺幾治郎「教育勅語渙発の由来」参照。それに引用された起草者井上毅の書翰には勅諭の文字を用いたとえば「今勅諭を發シテ教育ノ方嚮ヲ示サル、ハ云々」と書いてある。

(18) 「奉勅」については「法規分類大全」政体門三、「詔勅式」の総説参照

(19) 陸羯南「近時憲法考」(「羯南文録」)二二頁

(20) 「太政官日誌」を檢すると、「布告」の初出は明治元年四月四日「御布告之寫」とある文書である。「法令全書」もこれを布告としている。つぎが同月十二日の「御布告の寫」である。このほか「被 仰出書之寫」というのがある。「被仰出」「被仰下」は本来は天皇の「仰」であつたものがやがて官の仰となつて、次第に純官庁の法令文書へと移つていくのである。

(21) 「戊辰日記」刊本六三頁

(22) 尾佐竹猛「日誌ものの種類」、「官員録の研究」(ともに「明治文化叢説」所収)を参照

(23) 「太政官日誌」第九、明治元年四月五日附の「被仰出書」

(24) 山本文雄「日本新聞史」(昭和一三年版)四七頁による。

(25) 大久保利謙「明治憲法の出来るまで」三五頁参照

付記

以上は明治文書研究の一端で、制度史的側面を少しく考察したものであるが、準備不足でまことに意に満たない。政治文書の研究としては、文書を通して如何に政治が地方に浸透したかということを追求しなければならぬし、そのためにはひろく地方史料を採訪して検討しなければならぬが、筆者の不勉強でその点にはなほ物足りないものとなつた。そういう点でご叱正を得るならば仕合せである。本文の大意は去る十六日本年度の文部省史料館の近世史料取扱方講習会で明治史料に関して述べた草稿を補足して懇契まとめたものであることを附記しておく。

(十一月二十五日稿)