講演

「伊藤博文のリーダーシップ ～明治のひとづくり・くにづくり～」（要約）

京都大学 名誉教授
伊藤 之雄

JIAMでは、京都大学公共政策大学院と連携し、自治体職員や公共政策に関連・関心のある方々を対象に、毎年セミナーを実施し、要約を機関誌に掲載しています。過去には、「東日本大震災と今後の大災害への対応」「地方自治体をめぐる憲法問題」「地域経済と地域金融」などをセミナーのテーマとして取り上げました。

第10回目となる平成30年度は、明治維新から150年の節目にあたり、「歴史の中のひとづくり、くにづくり、まちづくり」と題して、現代の日本の基礎を形作った明治期をふりかえり、現代に活かされるひとづくり、くにづくり、まちづくりについて、お二人の講師の方々からお話しいただきました。

なぜ伊藤博文なのか

明治維新のリーダーというと、吉田松陰や西郷隆盛、大久保利通、木戸孝允、岩倉具視などが挙げられる。しかし彼らが長生きしたとしても明治国家の大きな枠組みをつくることは難しかったと思う。彼らは海外渡航経験が不足し、語学力に欠けていた。幕末の時点で既に中堅もしくはもっと上の世代となっていて、新たに語学を学ぶ余裕がなかったのだ。

伊藤博文は維新のリーダーの中でいちばん下の世代である。英国密航に加え、維新後、大蔵官僚時代には米国財務調査にも携わった。密航時点ではたいした英語力ではなかったが、帰国後も英語の勉強を続け、大蔵官僚時代には既に英語を自由に使いこなせるようになっていた。

伊藤よりも上の世代のリーダーたちは、海外への渡航経験や語学の知識がなかったため、今後の見通しについては、ぼんやりと天皇中心の中央集権的な国家観や廃藩置県の必要性ぐらいは分かっていたが、具体的な国家構想ということになると、語学力に加え、政治・行政手腕もある伊藤しか描けなかった。

日常業務をそれなりに処理していくのは、ある程度頭の回る人間ならできる。しかし、幕末・維新のような大きな体制転換にあたっては、日常業務を処理するだけのリーダーシップでは難しい。現在の日本には少子高齢化や安全保障といった問題が山積しており、日常業務を上手く処理するだけのリーダーでは行き詰まる。私はこうした問題に対して抜本的な方向性を示し、解決に向けて引っ張っていく人が出てきてほしいと思っている。そのための参考になればとも思って、明治のリーダーたちを研究している。

伊藤博文の生涯

伊藤博文は1841（天保12）年10月16日（太陽暦）、現在の山口県光市で生まれた。父・林十蔵は没落した農民であったが、萩で足軽の養子となった。1878（明治11）年５月、大久保利通暗殺後に、伊藤は36歳にして参議兼内務卿となった。事実上の日本のトップである。1885（明治18）年には伊藤が中心となって近代的な内閣制度をつくって初代総理大臣に就任し、以降計４回、約７年半にわたって総理大臣を務めている。伊藤の成し遂げた最大のことは、1889（明治22）年の大日本帝国憲法制定と、日清戦争直前の1894（明治27）年に実現した条約改正である。これにより、領事

裁判権を撤廃し、関税自主権をかなりの部分獲得できた。

1900（明治33）年、伊藤は旧自由党系を母体に立憲政友会をつくった。自由民権運動以来、政党ができていたが、政策立案能力がなかったためである。日露戦争後、日本にとって安全保障上重要な韓国を保護国とし、初代韓国統監として乗り込んだ。しかし、その統治は成功せず、1909（明治42）年10月26日、68歳のとき、安重根に暗殺された。明治天皇からの信頼が篤かった伊藤は国葬となった。

伊藤の人柄

まず、伊藤の人柄について見ていこう。

吉田松陰は16歳の伊藤を「なかなか周旋家になりさふな」「才劣り学穉きも、質直にして華なし、僕頗る之れを愛す」と書いている。才能や学問はまだ十分ではないが人付き合いが上手く、性格は非常に素直で、そんな伊藤のことが好きだという意味だ。「才劣り学穉き」というのは、松下村塾には伊藤より年長の秀才がたくさんいたので仕方ない。高校１年生でいくら秀才でも、京大の秀才と比べたら、当然のこと才劣り学穉きというわけだ。

16年後、木戸孝允は、征韓論政変で西郷隆盛らが下野したことで参議の補充を考えていた岩倉具視に対して、「剛凌強直」と伊藤を推薦している。強く厳しく正直という意味だ。伊藤は幕末以降のいろいろな経験の中で「剛凌強直」な性格を形成した。交渉が得意で、真面目で責任感があり、意志が強くて楽天的でもある。また、家庭教師として伊藤家に住み込んでいた津田梅子によると、伊藤は身分にかかわらず「訴える力のある人間」を評価し、女性にも人気があったそうだ。

伊藤の失敗を恐れない楽天的な性格は、楠木正成が好きだということにも現れていると思う。1864（元治元）年には高杉晋作の求めに応じ、すぐに功山寺挙兵に参加を決めている。1889（明治22）年には、大隈重信外相による条約破棄をちらつかせながらの条約改正交渉を中止させた。列強との軋轢が生じ戦争となることを危惧したためだが、このことが原因となって黒田内閣が倒れ、薩摩系の恨みを買うこととなった。そのため、伊藤は第一議会の首相になる機会を失った。自分が首相となるよりも外交関係を重要視した決断であった。1892（明治25）年には、品川弥二郎内相による選挙干渉を批判し、枢密院議長を辞任した。これは松方内閣が倒れる原因となり、松方ら薩摩系はもちろん、品川ら長州官僚も伊藤から離れていった。

あえて不利でもやるべきことはやるという伊藤の行動を、明治天皇は高く評価し信頼を高めた。

西欧への関心と英語力・実務能力の向上

なぜ伊藤は大きなビジョンを持つことができたのか、そしてどのように行動したのだろうか。

伊藤は早くから英学修行に関心を持った。オランダ語でもフランス語でもなく英学である。そのため1863（文久３）年には英国に密航。滞在は実質半年ほどであったが、日常会話には不自由しない程度の英語力を身につけると同時に、英国の圧倒的な国力を知った。

帰国後も明治維新までの４年間に英語力と国際的な知識を向上させていく。馬関戦争では高杉晋作のもとで交渉役として通訳も務めた。西欧人に対しても物怖じしない性格であり、英国のパークス公使やアーネスト・サトウらとも親しく交わることで耳学問をし、列強の動向や国の仕組みについて学んだ。また、幕府との戦いに備えて武器を買い付けに行った長崎では、医学生の芳川顕正から英語の講読を習った。維新後も実務上英語を読み、実力をさらに向上させた。

1868（慶応４）年の神戸事件では、非常に険悪な環境の中でいち早く伊藤がパークスに会って事態を収拾した。その後、30歳の若さで兵庫県知事に任命されるが、これは通常の行政業務だけでなく、外国との交渉役を担う

ポストでもあり、組織のトップとして一人で決断する機会が多くあった。こうした経験が、伊藤の能力をさらに伸ばしたと考えられる。

「憲法政治」の定着

伊藤の事績で最も重要なことは、大日本帝国憲法の制定である。伊藤は幕末、アメリカ合衆国の独立革命やナショナリズムを評価しており、日本にはびこる藩意識の超越を志向し、非常に早期に廃藩置県を提言した。これにより兵庫県知事を辞職に追い込まれたが、木戸孝允らの急進改革グループに所属していたこともあり、すぐに大蔵官僚として復活する。

1870（明治３）年には、大蔵省の調査で渡米、さらに翌年から岩倉使節団としてアメリカからヨーロッパを視察し、西欧と日本とのレベルの違いを思い知ることとなった。そうした現実を前に、感情的になる木戸を見限った伊藤は、大久保に期待するようになるが、それでも木戸が胃病で亡くなるまで思いやりを見せた。

1881年、立憲制の導入を巡って明治十四年の政変が起きた。このとき、大隈重信や福沢諭吉など在野の民権派は、イギリス風の憲法制定により国会開設を２年後と主張した。一方、岩倉具視や井上毅らはドイツ風の憲法を構想した。

こうした中で、それほど簡単に憲法制定と国会開設はできないと考えていたのは伊藤のみだった。伊藤は、たとえ憲法を制定しても、それを支える国民の意識が成熟していなければうまく運用することができない。だから、憲法制定と国会開設の前に、官僚制や教育制度、地方制度といった諸々の改革を優先すべきという考えであった。

また、伊藤が最も頭を悩ませたのは天皇の役割だった。当時の日本は、建前としては天皇中心であるが、実際は藩閥官僚が中心で、天皇には表の政治の実権がほとんどなかった。イギリスの議会中心政治を見習おうにも議会もないし、政党内閣などできない。かといってドイツの皇帝中心政治のようにした場合、天皇が一つひとつ判断できるのかという問題がある。伊藤はどちらも現実的ではないと考えた。そのため、民権派と組んだ大隈を追放し、９年後となる1890年の国会開設を約束した。

しかし本当に実行できるのか、「剛凌強直」なはずの伊藤ですら神経症を患った。伊藤は憲法の骨格を掴むため、1882（明治15）年から翌年にかけて憲法調査として欧州に渡航した。ドイツ・オーストリアに滞在し、ウィーン大学のシュタイン教授から学び、イギリスにも２カ月滞在した。資料はないが、君主の役割に興味を持っていた伊藤であるから、イギリスではウォルター・バジョットの著作「The English Constitution」（『イギリス憲法論』）を読んでいる可能性がある。

伊藤が欧州で学んだ憲法は、主権は国家にあるとし、君主権を制限する最先端の君主機関説だった。これは、君主権、立法権、行政権の緊張関係が必要で、歴史は変化し議会の権限が強くなり、日本固有の歴史を反映したものである、という考え方である。ただ伊藤は、保守派の攻撃を避けるために、公的には「天皇は大権を委任する」と発言していた。表向きは天皇主権説を採っているように見せて、その実、伊藤が考えた憲法の体系は、君主機関説であった。その構想としては、君主（天皇）は公平にふるまい、日常は政治関与を抑制し、政治が混乱した際は調停的に介入するというものである。

この考え方が、後に明治憲法として結実する。例えば、法律・予算は帝国議会の協賛が必要である（37条・64条）、帝国議会は毎年召集しなければならない（41条）、国務大臣は天皇を輔弼する（55条）といった項目に現れている。

明治天皇は明治十四年の政変前、東北・北海道巡行のとき既に、内閣の中で伊藤のみが信用できると語っている。1884（明治17）年から翌年にかけて、明治天皇は政務拒否行動に出ている。伊藤のことは信頼しているが、

いつまで実権のない形式的存在と扱われるのかという思いからだ。

そこで伊藤は、天皇に憲法の骨格を理解してもらうために、明治天皇の侍従で馬が専門である藤波言忠を欧州に派遣し、シュタインのもとで憲法を学ばせた。藤波の帰国後、天皇は藤波から君主機関説の大枠を学んだ。憲法を理解した天皇の伊藤への信頼は深まった。

1889（明治22）年制定の明治憲法は、天皇が骨格を理解し承認したという意味で、まさに欽定憲法である。帝国議会開設からその初期においては、たびたび憲法停止の危機があったが、憲法を守り通すという信念を持った伊藤の尽力と天皇の調停により事態をおさめることができた。仮に伊藤が憲法制定直後に死去していたなら、憲法停止になった可能性もある。

伊藤は国会開設後、立憲政友会の創立などを通じ、当初のドイツモデルから徐々に議会の権限の強いイギリスモデルへと変えていった。ドイツでさえ、1860年代には一時憲法停止状態に陥ったが、日本は日露戦争に勝利し、憲法運用にも成功したので、西欧諸国の間で、伊藤や日本に対する評価が高まった。

ところで、明治憲法でいちばんの問題は、総理大臣が全てを束ねる形になっていないことだった。しかし明治憲法の制定段階では、激しい薩長対立や統帥権問題などから妥協するしかない面もあった。

伊藤は明治憲法の改正を模索したが、困難だった。天皇の発議により、貴族院・衆議院それぞれの出席議員の３分の２以上が賛成すれば改正できることとなっていたが、一方で伊藤が示した君主機関説的な運用では、天皇は専制的に動くことはないから、元老の助言が必要となる。当時の元老・山県有朋は改正に反対であったため、改正は叶わなかった。

そこで伊藤は、全ての勅令に首相の副署が必要となる公式令を制定することによって首相権限の強化を狙ったが、山県と陸軍の反発により、軍に関するものだけは例外となった。このため、肝心の軍のコントロールが弱い形となってしまい、伊藤の目指した形にはならなかった。

国際化への挑戦から国際平和思想へ

伊藤といえども、幕末の頃には未熟な列強観・外交観を持っていた。２度目の長州征伐の前には、英国の軍艦に下関を守ってもらおうと考えて木戸に進言するが、却下された。そんなことをすれば日本の利権をイギリスに奪われかねない。さらに岩倉使節団の時点でも、不平等条約の改正がすぐにできると楽観的に考えていた。米外交官のリップサービスを真に受け、米国の助言を得ようなどと甘く考えていたのである。しかし使節団の視察が進行するにつれ、西欧の厳しい態度から条約改正は当分無理だと理解するようになった。その後、西欧に憲法調査に出かけ、その副産物として、西欧は決して一枚岩ではないから、日本が近代化して粘り強く交渉すれば、条約改正も不可能ではないという外交観を身につけた。

こうした列強協調的な国際観は、基本的に明治天皇とも一致していた。ロシアが朝鮮に侵攻すると、日本にとって安全保障上の脅威となることや、できれば戦争は避けたいが、帝国主義の時代ゆえ、妥結できなければ戦うしかない、ただし日本が軍事力を背景に一時的に領土を拡張しても、列強が認めなければ保持することはできないといった考え方であった。日露戦争後には、日・露両国の将兵の犠牲を反省し、武装の平和ではなく真の平和をつくらねばならないと思うに至った。伊藤は、極東における真の平和とは、清国と韓国の秩序ある発展と憲法政治の普及であると考えていた。

日露戦争を経て、日本は韓国を保護国とする。統監として赴任した伊藤は、韓国の近代化はまず日本の利益であり、次いで韓国の利益になる、と正直に話した。しかし韓国人は、日本が自国の利益のみを求め、植民地化、併

合を狙っていると思い、反発を強めた。ハーグ密使事件、皇帝高宗の退位、義兵運動などが続き、統治はうまくいかない。伊藤は併合に同意し、統監も辞任した。

それでも、伊藤はもう一つの併合のあり方を考えていた。つまり、併合に時間をかけ、植民地となる朝鮮の近代化を行うこと。そして、朝鮮人による「責任内閣」をつくり、議会を開き地方自治を行い、憲法政治をスタートさせることである。文書には残されていないが、伊藤は最終的には朝鮮の独立をも考えていたのだろうとの話もある。

実際には伊藤と山県有朋の併合構想は対立し、伊藤が1909（明治42）年10月に暗殺されると、一挙に山県的な考え方による併合へと進んだ。これにより、「責任内閣」や朝鮮の議会はできずに、日本の軍人と官僚による総督府が支配する植民地となった。

後列中央が伊藤博文。前列左から２人目が梅子夫人、一番右が長女の末松生子。（春畝公追頌会編『伊藤博文伝』〈統正社、1940〉より転載）

京都の都市創造と伊藤博文

今日は最後に、伊藤博文と京都の関わりを話したい。

伊藤は参議兼工部卿として大隈重信参議兼大蔵卿とともに鉄道建設を促進する。1877（明治10）年、後の東海道本線の一部となる神戸～大津間が開通した。開通式と孝明天皇の十年祭には、久しぶりに明治天皇が京都を訪れた。その際、京都御所周辺の旧公家屋敷の荒廃を見たのをきっかけに、天皇は京都府に「大内保存」を命じ、御手許金を拠出した。こうして1880年代前半には京都御苑として一応完成した。このような明治天皇の思いを岩倉らが受けて、京都をきちんと保存し、日本の精神の中心にすべきだという京都保存の建白書を出した。伊藤も明治天皇の思いを受け入れ、即位の大礼を京都で行うことを皇室典範に明記した。

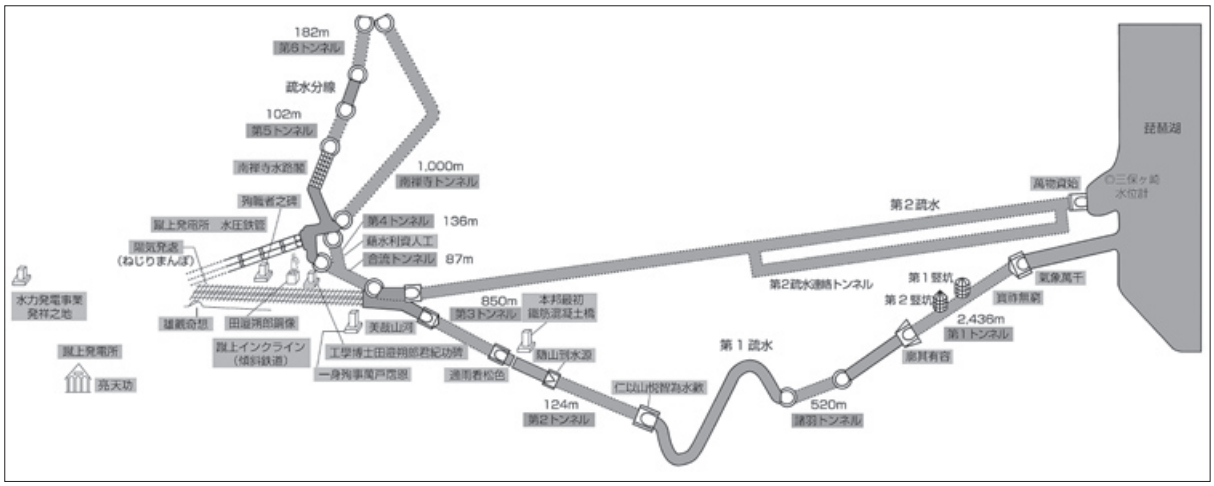
次に最初の琵琶湖疏水との関わりについて見る。

1881（明治14）年、北垣国道が京都府知事に就任し、琵琶湖疏水について伊藤参議や松方正義参議らの賛意を得た。北垣はもともと尊王攘夷派の志士であり京都への愛着もある。また、伊藤の親友で工部大書記官をしていた中井弘が滋賀県知事となる。本来、工部大書記官であれば、次の役職としては愛知県や京都府・大阪府など大きな県の知事がふさわしいが、琵琶湖疏水から水を引かれる側の滋賀県としては、水位が下がりいろいろな影響が予想されたため、その調整を期待したのだ。この人事は伊藤の意思としか思えない。

琵琶湖疏水は地元負担金と産業基立金、国庫助成合わせて総工費125万円をかけ、1890（明治23）年に完成した。北垣が主導し、京都の浜岡光哲ら有力者が協力した。大津側にある第１トンネル東口には「氣象萬千」という伊藤博文の筆による扁額が掲げられている。「千変万化する気象と風景はすばらしい」といった意味だ。少し大胆に解釈すると、「氣象」には政治も含まれているかもしれない。

第一疏水第１トンネル東口にある伊藤博文の筆による扁額（京都市上下水道局パンフレット『琵琶湖疏水』より転載）

この第一疏水によって水運・灌漑ができ、京都に電力と一部で電灯をもたらしたが、本格的な電力需要に耐えうるほどの余力はなかった。日本最初の市街電車である京都電車も火力発電所の電気で補っていたし、水量不足で上水道には使うことができなかった。



琵琶湖疏水（京都市上下水道局パンフレット『琵琶湖疏水』より転載）

日露戦争後にはもっと大きな第二疏水の開削、それに伴う上水道の建設、道路拡張・市営市街電鉄敷設という三大事業が始まる。これらの事業が京都の近代化を本格化させ、現代の京都の市街地の骨格をつくった。ただしこの頃、伊藤は韓国統治にかかりきりで、三大事業には関わっていない。

伊藤には、人を信じ、他人を思いやる心と誠意があった。しかし、例えば自らを可愛がってくれた木戸よりも最終的には大久保を信頼することからも分かるように、私的なものよりも公共的なものを重視する。得をしたいがために木戸から大久保に乗り換えたのではないし、むしろリスクがある。長州藩の中枢にいた木戸に取り立てられ、ブレーンとして活躍しながらも大久保側に立つ。最終的に人間を信じる気持ちがないと、なかなかできることではない。

また、知識・情報を学問的に裏付けて、合理的に価値を与えていく能力を身につけていた。性別、身分、出身地などにこだわらず、自立心を持って向上しようとする人間を評価した。さらに、現状の厳しさに絶望しない楽天的な性格と、綿密に準備し現実的な手法で問題を一歩一歩解決していく粘り強さを持っていた。

あわせて、大きな決断ができる精神力。公共的なものを重視して、失敗を恐れない強さも持っていた。伊藤のようなリーダーがいたからこそ、日本の形が出来上がっていったのではないだろうか。

今日お集まりいただいた中から伊藤のような人材が出たら幸いである。また、もし伊藤のような人が現れたら、その人を理解して少しでも協力してほしい。それだけでも世の中が随分変わるのではないかと思う。

講師略歴

伊藤 之雄（いとう・ゆきお）

1952年生まれ。京都大学大学院文学研究科博士課程単位取得満期退学、博士（文学）。1990～94年名古屋大学文学部助教授、1994～2018年３月31日京都大学大学院法学研究科教授（2011～14年公共政策大学院教授）。
主な著書に、『伊藤博文―近代日本を創った男』（講談社、2009年〔学術文庫版、2015年〕）、『山県有朋―愚直な権力者の生涯』（文春新書、2009年）、『昭和天皇伝』（文藝春秋、2011年〔文庫版、2014年〕）、『「大京都」の誕生―都市改造と公共性の時代 1895～1931年』（ミネルヴァ書房、2018年）、『元老―近代日本の真の指導者たち』（中公新書、2016年）など。