

日米修好通商条約締結問題と天皇

吉田, 昌彦

<https://doi.org/10.15017/1559861>

出版情報：九州文化史研究所紀要. 40, pp.117-139, 1996-03-31. 九州大学大学院比較社会文化研究科九州文化史資料室

バージョン：

権利関係：



日米修好通商条約締結問題と天皇

吉 田 昌 彦

一、はじめに

先に、弘化・嘉永年間および安政一・二年の中央政局を分析し、対外問題に関連して、「王霸論」的秩序に即した統治システムが政治的に実体化し始めていたことを指摘したことがある。

因に、「王霸論」的秩序とは、天皇・將軍・大名関係に関して、幕府の圧倒的な軍事力を基礎とした統一的な封建的土地所有体系では律し得ない部分を説明するもので、その具体的内容は、天皇を「王」、將軍を「霸者」、大名を「諸侯」とし、天皇は本来的に全国統治権を有するとともに將軍・大名を「王臣」として臣属させる一方、將軍は、天皇より全国統治権を委任された存在であり、將軍・大名間には上司・部下としての指揮・受命関係が存在するというものである。

この「王霸論」的秩序は、松平定信などに見られる尊王思想の高揚により政治論として初めて実体化してきたわけではない。

何故ならば、聚楽第行幸や將軍上洛に見られるように武家政権の頂点が天皇に臣事し大名も「王臣」として行動するなど、近世国家確立期において看取されるからである。

このような事実は、幕藩制国家における公儀権力の成立の在り方に規定されている。すなわち、個別領主権力が公儀権力となる第一の要件は、他の個別領主を圧倒し全国統治権を確立するに足る軍事的強大性を獲得することであり、第二の要件は、第一による軍事的勝利とともに求められる正統性概念を、自己を天皇權威の下に定置することにより得ることであつたのである。第二の要件の具体的内容が「王霸論的秩序」であり、天皇による將軍宣下、武家官位の天皇による叙任、天皇・將軍間の君臣儀礼、天皇・大名間の君臣儀礼などに即して国家システムの一部を形成しているのである。

また、この近世国家の成立の在り方は、強大な軍事力を抱えていたとしても、その正統性が確立していない時点では、公儀権力は、なお、正統性の源泉である天皇——朝廷の地位や主体性に一定の配慮を与え一定度の政治的行動も容認せざるを得ないことを意味している。それは、三代將軍徳川家光まで上洛を繰り返していることや大坂冬の陣で朝廷が停戦に動いていることでも明らかである。しかし、このことは、逆に、公儀権力の正統性が確立していくなかで、將軍が天皇より正統性を確保するための最低限の制度や天皇と密接な関連を有する国家的祭祀機能などを残置させるのみで、天皇制が「王権」として個別的具体的場面で政治的に機能することを封殺していくことを意味している。現に、江戸幕府開設後、家康は、武家官位を公家当官外に置き幕府の吹拳に限るとしていることや前公儀権力豊臣氏滅亡後に禁中並公家諸法度を制定し朝廷の政治的関与を禁止し、征夷大將軍就任の際、四代家綱以降は、上京せずに江戸城で勅書を拝受するに止めているのである。

このような公儀権力の在り方の結果、より強大な敵対勢力が出現したり自己の権力基盤の脆弱化が鮮明にならなにかぎりは、征夷大將軍の正統性の「淵源」である天皇を頂点とする秩序は、徳川権力の擁護に働くだけで朝廷自体の政治的な上昇に資することはなかった。

事実、先に挙げた寛政期、老中松平定信は、大名も公家も天皇より「官位」を貰うことを根拠として同じ「王臣」

であるとしてたり朝廷の外交問題への関与を当然とするなど、「王霸論的秩序観」に即した考えを持ちながらも、同観を現実政治に適用したのは「尊号一件」にかかわる幕府の公家処罰を正当化する際であり、その内容は、「王臣」たる大名を処罰する幕府が「王臣」の公家を処罰することは当然であるというものである。

そして、幕権が比較的安定していた寛政期と異なり、欧米列強の圧倒的な軍事力を前に幕府の軍事的脆弱性が顕然化するペリー来航前後、「王霸論」的秩序に即した統治システムは政治的に実体化してくるのである。

すなわち、弘化年間の「海防警戒の勅諭」、ペリー来航前後の幕府よりの対外関係に関する報告、それに対する叡慮の幕府への伝達などを通じて、以下のような国家機能の分掌が姿を見せ始めている。

すなわち、朝廷は、幕府よりの情勢報告・政策判断の具申を受け独自の判断を行って、国家祭祀という、自己が負担する国家機能の遂行に反映させるほかに、上部機関として、幕府の政策の可否を判断し、幕府以下の「武門」が実践すべき政策の大枠を幕府に指示する「最高政策決定機関」という機能を果たしたのであり、ペリー来航前後という、幕末政治過程の比較的早い時期に、朝廷のかゝる国家的位置づけが制度的論理としては成立し、政治システムとして機能しだしていたといえるであろう。

そして、天皇が「王」として全国統治権を有するという「王霸論」的秩序に即した統治システムの原則と、最強最大の個別領主が全国統治権を独占しているという軍事力を基本とする統治システムの実態を合理化する「大政委任」——「大政不関与」原則も、朝廷—幕府の両者で中央統一権力を形成し藩がその命令を遵奉するという朝幕藩システムが現実の政治過程において機能し出すと、「大政委任」——「大政関与」原則へと変貌を遂げ出す。その際、過渡段階ゆえの問題が生起してくる。その一は、政策の最終決定前に幕府が朝廷に「奏上」し、その意向を確認した上で政策決定を行うか、それとも政策決定後の事後報告で済ませるかという問題であり、その二は、阿部政権の対大名諮問に見られるように政策決定に一定度の比重を占め出した大名を幕府の政策決定プロセスのみに参画

させるか、それとも朝廷の意志決定にもコミットさせるかという問題である。

本稿においては、かゝる諸点を踏まえつつ、「王霸論」的秩序に即した統治システムが、軍事力を基幹とするの統治システムと絡み合いながら安政年間の内外情勢の推移のなかで如何に展開していったかを考えていくこととしたい。

なお、次節では、先に挙げた第一の問題について考えていくこととする。

二、政策決定過程と朝廷の関与

朝廷―幕府の両者で中央統一権力を形成し藩がその命令を遵奉するという朝幕藩システムが、現実の政治過程において機能し出すと、「大政委任」―「大政不関与」原則から「大政委任」―「大政関与」原則への過渡段階ゆえの問題が生起してくる。その一は、政策の最終決定前に幕府が朝廷に「奏上」し、その意向を確認した上で政策決定を行うか、それとも政策決定後の事後報告で済ませるかという問題であり、その二は、阿部政権の対大名諮問に見られるように政策決定に一定度の比重を占め出した大名を幕府の政策決定プロセスのみに参画させるか、それとも朝廷の意志決定にもコミットさせるかという問題である。

まず、第一の問題について述べる。

安政四年一〇月、アメリカ公使ハリスが江戸城に登城し日米修好通商条約締結交渉が開始され本格的開国が不可避になったのであるが、その登城前の七月二十七日、老中首坐堀田正睦は、幕閣の顧問格とも言うべき溜間詰大名との会談において、ハリス登城について「京都へハとくに被仰上ニ相成、御返答参り候御事哉」という溜間詰大名という質問に対して、「近日いづれ可申上積」と答えている。さらに決定・公布後の事後報告では「追而御察当扨無之御事ニ哉」という溜間詰大名の再質問に対して、堀田正睦は「一昧すへて之事江戸へ御任せニ相成候事故、何も

子細無之候^②」は応じている。

この応答は、「幕閣独裁」の根幹を担っていた上層家門・譜代大名もが外交案件に関して、幕府政策の正式公布の前に朝廷に奏上し、その承認を得ることを求めたものであり、「大政委任」^①「大政不関与」の原則から廃棄と「大政委任」^①「大政関与」の原則への変更を当然視していたことを示している。そして、溜間詰大名が当然視する事前奏上は、外交案件に関して朝廷が実質的に審議決定する余地を与えるもので朝議如何によつては幕府の政治的決定を左右することが可能であり、幕府の政策決定権を実質的にも棄損しかねないものであったといえよう。

「王霸論」的秩序観に即したかたちで、朝廷を「最高政策決定機関」、幕府を「立案・予備審議・予備決定機関」「執行・中間指揮伝達機関」とするという国家システムが形成されていつているなか、溜間詰大名の懸念は、まさに、この新しいシステムに即したものであったといえよう。

これに対して、堀田の「一躰すへて之事江戸へ御任せニ相成候事故」という言明は、あたかも従来の「大政委任」^①「大政不関与」原理を指しているかのような印象を与えるが、奏上を予定していること自体、新たな「大政委任」^①「大政関与」原理であることは間違いないであろう。また、前に引用したように、堀田正睦が、自己の開国方針について「此機会に乗じ、此御国を以て、一世界の大盟主と被仰候様精忠を抽候ば、即ち国祖天神への御忠節、天朝御尊崇の随一、御祖宗三百年の御恩沢を報奉る」ことにあたるとしており、「尚此上の取扱ひ、国体に拘わざるやう頼み思召す」との和親条約締結承認の際の勅旨に見られる孝明天皇の意志に堀田政権の開国方針が抵触するものでない^③と理解できるものであり、堀田の事後報告方針は、堀田の立場に立てば、天皇が基本方針を示した上で具体的措置を幕府に委ねるといふ「大政委任」^①「大政関与」の範囲内にあったと理解できよう。

ただし、注意しなければならないのは、堀田の言う事後報告が、文字通り、自政策の決定・公布後に自政策を朝廷が追認することを求めるもので、朝廷の「最高政策決定権」を形式的なものに止め幕府の政策決定権を実質的に

維持しようとするものであったことが事実であった以上、溜間詰大名と堀田ら幕閣との間で、幕府の決定前に朝廷に奏上すべきかが問題になったことの核心は、従来の「大政委任」Ⅱ「大政不関与」原理を「大政委任」Ⅱ「大政関与」原理に変更する際において、天皇の實質的な「大政関与」の幅を幕府政策を正当化するだけの全ったくの形式的なものに止めるか、それとも朝廷の政策決定への影響力を一定程度認めるという程度まで広げるか、という点であったといえよう。

では、「幕閣独裁」により中央政局より排除されていた親藩・外様大名はどうであったのであろうか。彼らも朝廷への奏上を自明のこととして、その政治的意見を展開している。また、その主張する奏上も「事後報告」ではなく、朝廷の「最高政策決定権」を實質的に發揮し得る「事前報告」をすべきであるとしている。

例えば、非開国系一橋派大名である鳥取藩主池田慶徳は「大政被為執行候とは乍申、至重之事件、具ニ天朝江被奏候儀と存奉候、万一左も無御坐候而は、甚以御不筋と奉存候（中略）征夷之御職業被欠候節も大小名自国江引取候も難計奉存候」と幕府に建言し、開国系一橋派大名の徳島藩主蜂須賀齊裕は「交易并ミニストル都下住居之義等（略）近来外国之事情ヲ始墨吏（ハリス）申立之趣等、巨細ニ禁裡江被仰上ニ而快然と御許容有之候方、尤御良策と奉存候」という上書を幕府に提出している。本格的開国に否定的であった前者は、「至重之事件」に関しては「奏上」すべきであるとの特例を従来の「大政委任」Ⅱ「大政不関与」の原則に設けるべきであるとし、朝廷による開国否定により本格的開国の進行阻止を図ろうとしたものである。また、開国に肯定的な後者は、幕府の正式決定前に外交案件の詳細を「奏上」し朝議の本格的貿易などに関する許可を得て反対派を封殺することにより円滑な本格的開国を推進しようとしたものといえよう。が、両者とも天皇による「最高政策決定権」の行使・幕府による「勅諭遵奉」に依拠しようとしていたことは共通しており、「王霸論」的秩序に即して「大政委任」Ⅱ「大政関与」原則を国家システムとして機能させようとしていたものと考えられよう。

次に、政策決定に一定度の比重を占め出した大名を幕府の政策決定プロセスのみに参画させるか、それとも朝廷の意志決定にもコミットさせるかという第二の問題について、次節で述べることとする。

三、政策決定過程と大名

安政四年一〇月、アメリカ公使ハリスの江戸城登城後、本格的開国が不可避になったことに伴ない、同年一二月四日頃、幕府評定所一座・海防掛勘定奉行・勘定吟味役は老中宛上申書のなかで、「御国内不服之ものも出来」することが予想されるために「御三家方初諸大名えも御尋之上、御治定有之候方ニ可有之、尤右御治定之趣被為達観聞候方と奉存候」と具申し、大名への諮問↓幕議の決定↓奏上という順で手続きを進めることを具申し⁶ている。

この順次は、先述した溜問詰大名との会谈のときの堀田の方針と同じであるが、同一〇日の海防掛勘定奉行・勘定吟味役は老中宛上申書⁷では、大名諮問を条約調印決定前にするかあとにするかを「人心の向背ニも関係」する「不容易儀」と位置づけ、決定前の諮問が必要であるとする理由として次のようなことをあげている。

①外国艦隊が大挙「渡来強願」した時に条約調印を拒絶した場合は戦争になり「万民之生命」に係わることになる以上、この件について諸大名に諮問しても大名サイドから「強而異存申立」ることもないであろうし、諸大名に「一応御尋」ねして「衆心一致」したうえで条約調印した方が「御国内之治り方」が良いと判断されること。

②「唐土郡県之制度とは、聊相違」し個別封建領主の集合体という幕藩制の基本的性格のため、非常時の場合、「諸大名は国家之藩屏ニ何而、事有之候而も、御遣ひ無之候ては不相成」とあるように個別封建領主に対する役動員なしでは対処できない国家システムになっているが、「万一不服を唱候儀有之候而は、一旦緩急之節ニ臨ミ、依違觀望仕様之儀無之とも難申上」い事態の出来を否定出来ない。

③条約調印の後に大名に諮問したら、現実的配慮せず幕府の処置を勝手に批判したり色々な意見を上申してくる者

も出てきて「御説得」は「御手数」となる結果となりかねず、それよりは、本格的開港を止む得ないとする事情と事前諮問という形で配慮を示す幕府の姿勢により、例え「戦争等之論」を言う者があっても「衆議ニ寄被決候間、聊御懸念之筋も有之間敷」と判断されること。

すなわち、②における「観望」大名出現への危惧は、幕府の軍役徴収権が諸藩に対して貫徹し得ないことを示しており、徳川権力が、確立期において、その軍事的最強性ゆえに獲得した公儀性や大名に対する指揮統率権が動揺し、それらが国家システムとして機能し出さなくなっていることを幕府自身が認めていたことを表明したものでいえよう。また、①において、諸大名に「一応御尋」ねして「衆心一致」したうえで条約調印した方が「御国内之治り方」が良いと幕府官僚が表明していることは、確立期において徳川権力が、その軍事的最強性ゆえに獲得し維持して来た公儀性に基づいた幕府の政策決定に諸大名を従わせることができなくなってきたことを示しており、幕府の全国統治機能、公儀性が低下しつつあったことを幕府自身、認識していたことを表しているものといえよう。ゆえに、幕府が本来、その強大性を背景として幕威を貫徹することにより確保してきた「御国内之治り方」の良さを諸大名への「一応御尋」ね・「衆心一致」により囿ろうとしていることや、「衆議ニ寄被決」というかたちで「戦争等之論」を封殺しようとしていることは、①の諸大名に諮問しても大名サイドから「強而異存申立」ることもないであろうとの予測と相俟って、幕府の中央統一権力としての全国統治権の弱体化・「公儀性」の低下を大名の「衆心一致」で補おうとしたものといえよう。

同時に、③にあるように基本的な外交政策に関する幕府決定を「衆議ニ寄被決候」というかたちをとろうとしていることが、幕府の政策決定過程のなかに大名の「衆議」を組み込み幕府政策の正当性の基礎にしようとしたものである以上、軍事的強大性を梃子として親藩・外様大名を中央統一政権から排除し自己のみを公儀としていた原理とは異なる原理が幕府の政策決定過程のなかに登場したものでいえよう。その新たな原理とは、「諸大名は国家之藩

屏二何而、事有之候而も、御遣ひ無之候ては不相成」とか「衆心一致」という言葉に示されるような対外危機に對する「民族」的結集、特に全封建領主結集の必然性であり、ここでの「衆心一致」が「公議」尊重への前段を成すものであったと考えられるのである。

では、朝廷の政策決定と大名の「衆議」との関係は、どのようなようになっていたのであろうか。

日米修好通商条約締結勅許獲得のために老中堀田正睦が上京して来るとの報に接して、安政五年正月一七日の関白・内覧九条尚忠に宛てた書翰において、「二六日孝明天皇は、条約調印問題を「天下之一大事」として「三公兩役（議奏武家伝奏）」の「幕府の処置につきて、若し国内不服の者を生ぜば、ゆゆしき大事なり」と憂慮の念を表明し、同二六日の同人宛書翰においては「老中上京の上如何やう申すとも、開港開市の事は固く許容すまじく、畿内、近国は尚更なり」と述べ、断固たる条約反対の決意を披瀝している。その際、朝廷の意志を統一決定すべく、正月一四日に議奏・武家伝奏のほかにも、左右及び内大臣、撰家などの勅問の人々に、同二五日に大納言・中納言・参議などにその外交意見を上申させている。

そして、幕府の条約奏請に對して、同年二月二三日、天皇が大名の所存を直接、把握すべく、次のような勅答を武家伝奏は堀田に伝えている。

今度之一条不容易奉神宮始御代々變革被為對候テモ可有如何哉深被惱懣慮候。至此期候テハ人心之居合、国家之重事ニ候間三家以下諸大名之赤心被聞食度思召候。今一応下台命各所存為書取入觀覽候様宜取計旨関白殿太閤殿被命候事。

すなわち、天皇は、本格的開国という対外関係の基本的變更を前にして「人心之折合」という国内分裂を懸念して「三家以下諸大名之赤心」を聴取して政策決定を行いたいとしている。その際、大名への諮問は天皇が將軍に命じ、將軍が天皇の命を大名に伝宣し、大名も將軍を経て天皇に、その意見を提出するという「王霸論」的秩序に沿っ

た指揮命令系統で行われており、意見奏上ということであっても、「最高君主」としての天皇の政治的命令が、これまでの天皇↓將軍↓大名↓將軍で止まっていたのが、將軍↓天皇という部分が新たに延び、天皇↓將軍↓大名↓將軍↓天皇というルートが完全になったという点で、「王霸論」的秩序の政治的実体化という点で大きな前進といえよう。

また、幕府の政策原案を朝廷が差し戻し、大名などの意見を天皇自身が踏まえて独自の政治的判断を行い幕府に下命し、幕府が、安政五年四月二五日に勅命¹²によるものを明示した上で再諮問したことは、政策の大枠を指示しつつも幕府の外交運営を承認した安政一年閏七月一三日の沙汰書の段階をはるかに越え、天皇を「最高政策決定機関」とし將軍を「政策予備審議・立案機関」「執行・中間伝達機関」とする国家システムがより鮮明に機能し始めたといえ、特に、天皇が諸大名の意見を検討したうえで最終決定をしようとしていたことは、幕府が重視し掌中のものにしようとしていた「衆議」を幕府から分離し、それを抛り所にして「最高君主」としての政治決定を行おうとしていたことを示している。つまり、「王霸論」的秩序観において、本来、全国統治権を有し將軍のみならず大名をも自己の家臣としているという図式が、天皇の政策決定過程において天皇が將軍のみならず大名の意見具申をも待って政策決定を行うというかたちで実体化したと判断できるよう。それは、明らかに、幕議を「衆議」というかたちで政策決定して正当化し朝廷に上奏しようとしていた幕府の意図と矛盾するものといえよう。

以上のような朝廷の指向は、自己の政治意見を「朝議」化することにより幕府に吞ませようとしていた非開国系大名などの諸大名と利害が一致するものであり、かつ、朝廷と異なり軍事力など権力としての実体を持っている雄藩に依拠することにより朝廷が政治的上昇をとげていったという面も否定できないのである。

事実、一橋派大名グループは、自分達が擁立しようとしていた一橋慶喜を特定する「英明・年長・人望」という文辞をいれた將軍後継に関する勅の降下を画策¹³しているのである。そして、このような問題について、朝廷が公然、

介入することが現実の問題になってきていたことは、天皇の「最高君主」化が本格的なものになりつつあることを示すとともに、その軍事的強大性ゆえに私権力が公儀権力に転化して成立した徳川將軍が、階級的・「民族」的責務を達成できるかという公的部分のみで律せられていたことを表している。そして、この傾向は、將軍に「尊王」や「征夷」などの一定の公的「責務」を課していた「王霸論」的秩序観の実体化と軌を一にするものであったといえよう。

四、南紀派と「王霸論」的秩序

日米修好通商条約締結問題や將軍継嗣問題が紛糾していた安政五年四月頃の段階で、一橋派や鎖攘派に対抗して「京都手入れ」を行っていた井伊直弼の腹心長野主膳は、直弼に対して、条約の締結を主張するとともに、次のような意見具申を行っている。

- ①開国により、「君臣上下之差別」が「甚軽粗」であり「大臣といへとも一僕にて歩行」するような欧米の「風俗」が日本に浸透することを危惧し、「御法令」も順守されなくなる可能性がある。
- ②「不容易御時節」であるために修好通商条約締結などの外交政策に関して諸大名に説明するとともに、その意見を問うている以上、「諸侯之評議一定ニ」なつたならば開国などの「国家之安危ヲ天下と共に御極被遊」ることとなり、今後の外交政策の展開とその結果について現將軍の「責任」であるとはされないようになる。
- ③「諸侯」の意見と幕府の考えが不一致の場合、諸大名などにより幕府の「御法令」が「陵夷」されるような事態を予防するために幕府の政策を「表立皇朝へ奏し勅命之通公ニ被出」ることにより、幕府の政策に「違存可申入」の出現を防止し「行末命令之嚴成重之根元」になるとしている。

④今後、貿易開始などの事態になつた場合、「勅命も時ニより人心一決之基本と不相成様ニ而は、却て万人之疑惑

ヲ生し可申大切之事」である。

⑤「勅命ヲ奉して万人疑惑無之様一決之上は治乱両道共天下と共に相極候はゞ、敢えて、攘夷戦争に忌避したりする必要もなく、本格的貿易といった「小事」を心配する必要もない。

⑥「正名」は「古人」も重視していることなどで、このうえ、欧米列強との外交関係が継続している以上は「小事」についても気を遣うのも当然である。

この具申が、幕府の諸大名に対する強大性が動揺していることをふまえて行われている。すなわち、②において、井伊政権本来の志向は兎も角、堀田政権が敷いた対大名諮問・朝廷への勅許奏請という路線を踏襲するとともに、本格的開国の開始の責任を将軍が単独で負うことに躊躇し「諸侯之評議」により諸大名との共同責任のかたちをとろうとしていたことは、公儀権力として政策決定権を独裁的に行使することを幕府が憚る状態になっていたことを示している。また、③において、幕府の開国方針に不満な「諸侯」の幕令無視・違反を幕府の政策を「勅命」というかたちで「公布」することにより防止しようとしていることは、最早、諸大名に対する軍事的・政治的絶対性を喪失し、天皇権威に依拠しなければ、自己の中央統一政権としての政策を貫徹し得なくなっていることを表明しているものといえよう。以上の事實は、井伊政権も、幕府の低下した「公儀性」を大名による「諸侯之評議」と天皇権威により補完しようとしていたことを示している。換言すれば、「諸侯之評議」という手続きにより幕府の政策決定に関与する一方、「行末命令之敵成重之根元」「人心一決之基本」という効果を持つ「最高政策決定権」を天皇が行使し幕府の政策決定を擁護させようとしていたことは、中央統一政権の政策決定・政策遂行において、幕府のみならず天皇や大名が主要な位置を占め始めていたことを意味しており、軍事力に依拠し封建領主階級の頂点として全国統治権を掌握・行使した幕府Ⅱ「公儀」の独裁的機能が毀損され、新たに朝幕藩システムに対応した中央統一権力が構成され始め、その一部を天皇や大名が新たに構成し始め出したことが、ここでも確認できるので

ある。そして、このような政策決定過程が、天皇を「最高政策決定機関」、將軍を「政策予備審議・執行機関」、大名を「政策執行機関」とする「王霸論」的秩序観に即した国家システムが見いだされるとともに「公議」尊重という幕末政治過程の基本方向の萌芽を論理上においては看取できる¹⁵のである。

しかし、井伊政権にとって、以上のような「王霸論」的秩序に即した中央統一権力の再編成は不本意なものであり、その本来の志向は、軍事的強大性を背景に「公儀」として中央統一権力を独占するという、もうひとつの国家編成システムに依拠した旧来の「幕閣独裁」だったのである。何故ならば、新しい中央統一権力の構成要素のうち、井伊政権にとつて、極めて必須かつ最も重要だったのは「公議」尊重に直接つながる「諸侯之評議」ではなく幕政にイデオロギー的根拠を与える天皇であったからであり、幕府が、国内の諸勢力に対して、一応の強大性を回復して中央政局の主導権をそれなりに回復した時点において、阿部政権以来弛緩していた「幕閣独裁」に主として即した政治的規制を回復しようとしているからである。まず、新しい中央統一権力の構成要素のうち、井伊政権にとつて、極めて必須かつ最も重要だったのが「公議」尊重に直接つながる「諸侯之評議」ではなく幕政にイデオロギー的根拠を与える天皇であった点について述べよう。

すなわち、先に論じた上申書において、長野が「勅命ヲ奉し」ることを主張したのは、それが、幕府に対する「万人疑惑」を予防・解消し「人心一決」して幕府の主導下で「治乱両道」の決定に「天下」を動員する前提だったからであり、また、③に示されるように幕議に批判的な大名の幕府「御法令」「陵夷」を予防するために幕府の政策を「表立皇朝へ奏し勅命之通公ニ被出」という手続きを経ることにより、幕府政策にイデオロギー的絶対性を付与する目的を蔵していたからである。ゆえに、自己の政策に合致する勅詔を獲得すること、また、そのために政治機関としての朝廷を独占し、その政治的利用を可能にするかに極めて大きな意味があったといえよう。そして、このような自政策合理化に使用しようという評価のうらには、かつて、その強大性により中央統一権力を独裁的に

振っていた幕府当局者として本質的に朝廷の政治的上昇に対して否定的な姿勢が隠されていたのである。

すなわち、当時、政局の焦点となっていた將軍繼嗣問題と日米修好通商条約締結問題において、前者については、繼嗣を一橋慶喜に特定する「英明・年長・人望」の三要件を盛り込んだ勅諭の降下を阻むことに成功しているが、後者については、前述したように大名への再度の諮問を命じる勅諭が発せられ、条約勅諭獲得に失敗している。この失敗に関連して、大老に就任した直後の安政五年四月二五日の幕府宛上書案のなかで、井伊直弼は、「一旦勅命御座候義、強而彼是被仰進候而ハ、御尊敬之道ニもはずれ可申二付、今一応存意御尋」ねになることが必要だとし大名への再諮問を主張¹⁶しているが、その内実は、「何分今之人氣ヲ治メ候ニも、先表ヲ今之人氣ニ叶ひ候様ニ見せ置不申而仰之旨ニも随ひ兼候故、先人氣ヲ取被為置候事肝要之場ニ而候¹⁷」というように、「人氣」を沈静化し統制下に置くための表面上の「人氣」収攬策である。このため、上述の「王霸論」的秩序に基づいた対朝廷政策は井伊政権にとって極めて便宜的なものであり、本来的な政策ではなかったのである。

そして、このような政策志向の根底には、前の直弼の上書案や同月十三日付長野の上申書に見られる次のような判断が存在¹⁸していたのである。

①この勅答は「京都江伝手を求、種々及内奏候向も有之より、天朝ニ而も深く御案思（中略）被仰出」たものであり、一橋派大名グループらの「京都手入れ」により天皇が一橋派の大名らに政治的に同調した結果であること。

②「京都之御勢ひ強く候間、此上も（対外政策について朝廷に対して）他ヲ不顧強く被仰立候様ニと皆々（山内豊信らの諸大名が公卿に）申越候趣、左候上 此仮諸大名之赤心ヲ御尋ニ候はゞ、唯京都之人氣ヲ而已汲候様可相成、却而関東ニ背候端とも可相成候」という情勢認識に示されるような、朝廷の政治的上昇を踏まえた諸大名の「京都手入れ」が激化し朝廷・大名の結合の拡大する一方、大名の勅諭遵奉への傾斜により幕府が中央統一政権としての地位を喪失しかねないことを危惧されること。

井伊政権が「幕閣独裁」を回復しようとした最初の例は、同年七月八日の幕府官僚に対して、九月四日の大名に對して発せられた触れに見られる。

七月八日の触れは「異国船渡来に付ては、人耳を立候時節の処、国持衆を始め、御役人共へ懇意を結び、事實の儀承り度存意の者も有之哉に相聞へ、如何の儀に有之、全く徳川家御処置の御儀は、表方にて承知致間敷儀にて表立被行候上は格別、内輪の評議等、前以て相知候様にては、人心の障りに相成り候事故、以来大名と突合候儀は勿論、雖為御譜代大名御用筋堅く相漏し申間敷候事」というもので、このなかで、従来は「幕閣独裁」の廃棄の理由となった「異国船渡来」といった階級的・「民族」的危機を「全く徳川家御処置の御儀」と評し幕閣・幕府官僚以外の関与や情報への接近を禁じ、幕藩制本来の「幕閣独裁」下の政策審議・決定手続きに従って外交案件を処理することを命じているのである。そして、九月四日の大名への触れは、「近来国持並びに表方大名、老中へ用向有之節は、於殿中逢之事も有之候処、以来は先々之通り、大老老中等相談有之節は、宅へ相越被申聞候様可被致候」というもので、親藩外様大名の江戸城での政治的用談を禁じたもので、公然と「大政」に関与していたのを否定し従前の「幕閣独裁」下の幕閣役宅における自藩関連事項の陳情に限定したものと見えよう。以上のように、これら一連の幕達は、親藩・外様大名、さらには非役の譜代大名の幕政関与を禁じ、政策決定システムが「公議」による決定の方向へ動き始めていたのを封殺したのである。この一連の幕達、特に前者の発令の背景には以下のような経緯があったのである。

安政五年六月の日米修好通商条約の無断違勅調印を理由として、同二四日、一橋派親藩大名は不時登城をして井伊政権の責任を追究しようとした。その際、水戸前藩主徳川斉昭と名古屋藩主徳川慶恕は井伊直弼の弁明の前に敗退し、福井藩主松平慶永は老中久世広周を屈服させることに成功している。すなわち、無断違勅調印が勅答中の「国体」の棄損を避けるべしとの「叡慮」に沿ったものであると反駁する井伊直弼に対し、無断違勅調印を機械的

に責める徳川斉昭はなす術がなかったのであったのに比べ、無断違勅調印を犯した將軍家が將軍繼嗣を發表するという「慶事」を行うのは天皇への敬上に欠くので公布を延期すべきであるとする松平慶永の主張に対し、久世広周は同意せざるを得なかったのである。そして、主戦場ともいべき斉昭・直弼の対決が直弼の勝利に終わったことにより、不時登城は、南紀派の勝利したのである。上述の経緯において勝敗を分けたのは、天皇の権威を自分の論理のなかに組み込んで相手を説破できたかどうかにあったのであり、このとき、天皇権威を我が物にできた井伊政権は、その翌二五日に將軍繼嗣を徳川慶福に決定したことを公布して幕府内の地位を絶対的なものにしたのち、幕藩制秩序に従って、天皇権威の独占に失敗した徳川斉昭らを七月五日、処分し、一橋派大名に打撃を与えているのである。ゆえに、七月六日の將軍家定死亡にともなる幕府機密秘匿をも目的として、一連の勝利を背景にして、比較的コントロール可能であった幕府官僚に、この七月八日の幕達を出すことにより、幕府情報の流出を阻止するとともに幕府官僚と連携した一橋派大名の幕政への容喙を阻止し、九月の幕達で諸大名の中央政局よりの排除を明確にしたものといえよう。ただ、注意しなければならないのは、この幕達の背景をつくった井伊政権の勝利が、幕府の強大性を梃子にしたものではなく、天皇の権威の独占利用に成功したことにより齎されたものであった点である。つまり、「王霸論」的秩序における勝利により「幕閣独裁」に進むという幕藩制下の二つの統治システムの有機的連関を見いだされるのである。すなわち、徳川権力の本質である公儀としての中央統一権力の独占を弱体化した軍事力のみでは実現できなかったため、もう一つの統治原理である「王霸論」的秩序を利用しようとしたものといえよう。

井伊政権が志した「幕閣独裁」に即した政治的規制の回復の第二の例として、禁中並公家諸法度の厳格な適用の復活を志向したことがあげられる。

第一の例で述べたように、一橋派は、不時登城において天皇権威の掌握に失敗したことにより敗北したといえ、

井伊政権への反撃の足掛かりとして、再び、尊攘派と連動して天皇權威を自己の掌中に入れようとする。すなわち、南紀派により「陰謀方」の「元凶」と目されていた徳川斉昭は、幕府密偵の報告によれば、表面、謹慎しているものの、その実、朝廷との連絡を密にして反攻のチャンスを窺っているとされており、藩地にある島津斉彬は、率兵上京、「勅諭」による幕府大改造を企図していたと伝えられていた。しかも処分されたのが不時登城をおこなった親藩大名に限られ、島津斉彬・伊達宗城・山内豊信ら外様大名は健在であったこと、将軍家定が七月六日死亡した後継の家茂に将軍宣下が行われていないことと相俟って、なお、政局は流動的であった。このようななか、同年八月八日、水戸・長州・薩摩を中心とする尊攘派・一橋派藩士・浪士を主たる推進主体として水戸藩あてに「密勅」が降下されたのである。この「密勅」の具体的内容は、修好通商条約調印を、これまでの「大樹公毅慮伺之御趣意」にもとり「勅命」に背くものとして明確に否定するとともに「有司心得如何と御不審被思召候」と幕閣を非難し、さらに斉昭らの処分を「人心之帰向にも可相拘」ものと非難したうえで国事について大老老中のほか、御三家御三卿家門外様譜代大名による「一同群議評定」を命じているというものであり、条約調印の否定、井伊政権の責任追及、徳川斉昭らの処分解除、斉昭らの中央政局への復帰をも含んだ大幅な諸大名の政策決定過程への参加を求めたものといえよう。そして、この「密勅」が幕府を経由せず水戸藩に直接、降下し、しかも水戸藩からの列藩への廻達を命じているのである。同時に、公家の姻戚関係を通じて、名古屋・福井・金沢・鹿児島・熊本・福岡・広島・萩・鳥取・岡山・津・徳島・高知の国持大名十三藩に朝廷より伝達されている。そして、このような大名への密勅廻達の翌日になって、幕府の対して、禁裏附武士を通じて交付されている²²。

以上のような「密勅」の内容は、天皇が「最高君主」としての指揮命令権を行使して幕府政策に歯止めをかけ「衆議」の徹底を求めている点、従前の勅諭の延長線上にあるものであるが、幕府当局を明確に批判している点、大名にたいする幕府処分の解除を求めている点、天皇↓将軍↓大名という幕藩制的な階層秩序を無視し天皇↓

大名という直接ルートを政治的にも開いた点、明らかに従来の勅諭と異っており、次のような点において、「王霸論」的秩序観の実体化上の意義があったといえよう。

① 將軍の責務不履行をうけて天皇の最高君主としての政策決定権・指揮命令権の行使が、従前より明確かつ恣意的なものになっていくこと。

② 「王霸論」的秩序中の「諸侯」に対する將軍の「霸者」としての指揮命令権（幕府の「中間指揮命令・伝達機関」として）の比重が低下した反面、「王」たる天皇と大名との君臣関係の比重が増加し政治的な直接結合に至っていること。

特に、②の点は、幕藩制下、幕府が持っていた「公儀」として中央統一権力を独占していた状態ばかりか、阿部政権の有和政策により体制化され始めていた「王霸論」的秩序においても天皇と大名との中間に介入することにより、まがりなりにも保っていた幕府の中央統一政権としての地位をも維持できなくなる可能性が現実のものになってきたことを示している。事実、井伊政権は、「古例」のない「別勅」が謹慎中の斉昭ばかりか諸大名に「相達」すことは、將軍の「御威権ニツニ分れ候萌、不容易御義」とし「別勅等之義ハ急度御断ニ不相成てハ忽擾乱之基」とし、もし、さらに斉昭に勅諭が降下した場合は、家茂や直弼・老中たちも「廢」され「一時ニ水戸之天下ニ」なると危惧しているのである。²³ また、徳川斉昭も、安政六年の段階ではあるが、武力行使をも含む諸大名への密勅廻達計画を持っていたのである。また、京都においては内覧として朝廷の公的な政策決定の主導権を掌握し井伊政権に極めて協力的であった南紀派の関白九条尚忠が、「密勅」に副翰を独断に添付したことや七月二十一日付老中間部詮勝上奏書の秘匿の責任を追及されて内覧辞職を強いられており、井伊政権の対朝廷工作は崩壊する危機に直面していたのである。²⁴

このような情勢を受けて、井伊政権は、関白九条尚忠が内覧として独断で添付を命じた武家伝奏の副翰「此度

の勅諭は、書取にては角立つやうなれど、もと外々より口入などありての儀にてはなければ、悪しからず差含みあるべし」を根拠として「密勅」が真の叡慮に出たものではない「偽勅」であるとして水戸藩主徳川慶篤に廻達の中止を命じる一方、条約の勅許・徳川家茂への將軍宣下を獲得し天皇權威を取り戻すべく老中間部詮勝を上京させようとしたのである。このとき、「間部侯御上京の上、かの上書（無断違勅調印の事情などを釈明したもの）ハ外方之手へ不渡、殿下（関白九条尚忠）より御直ニ、御覽被下、直ニ勅裁相成候様之手立」が「大躰行届く」まで九条尚忠が関白・内覧の「御持こたへ」得るか「甚心配」になってきたという状態を打開し、徳川斉昭の処分解除を命じる勅諭を予防し円滑な將軍宣下を実現するためにも同職を保持できるかなど、井伊政権の対朝廷工作の崩壊が真劍に懸念されてお²⁶り、かかる事態を打開するために、井伊直弼は、京都所司代酒井忠義・伏見奉行禁裏取締兼帯本多正繩に至急上京し彼らに「京地荒切」にすることを命じたのである。すなわち、井伊政権は、「王霸論」的秩序に従い天皇權威を独占して幕府の中央統一政権としての正当性を確保しようとして、政治機関としての朝廷の動向を公的に掌握している内覧職を自派の九条尚忠が占めつづけさせるために警察力による反対派の朝廷内外からの排除を企図していたのである。そして、安政の大獄の着手により、間部詮勝は、將軍宣下を比較的容易に獲得するとともに反対派公家を朝廷要路から駆逐し九条尚忠の内覧への復帰を達成し、間部詮勝による日米修好通商条約の勅許や「密勅」の水戸藩よりの朝廷への返納を命じる勅諭の交付などの問題を処理し、「密勅」により、反対派に奪われていた天皇權威を奪回するとともに勅許を得ることにより自政権に天皇權威を掌握しようとしたのである。²⁸

そして、「王霸論」的秩序観に沿って自己のイデオロギー的正当性を確立した後、「幕閣独裁」に即して朝廷に対する政治的規制を確立しようとしているのである。

この点については、節を改めて述べることにしよう。

五、結びに代えて

井伊政権は、「王霸論」的秩序観に沿って自己のイデオロギー的正当性を確立した後、「幕閣独裁」に即して朝廷に対する政治的規制を確立しようとしているのであるが、具体的には「いよいよ関東之思召、主上え貫徹致し候得ば、条約一条も穩に相済み申すべく、其上にては御所向御政道猥ケ間敷事共は十七ヶ条之御法則を以御改正、弥以て公武御合体、皇女御申し下しと申す場合に至り申さずては後患計り難く、此儀は君上（井伊直弼）と殿下（九条尚忠）御在職にこれなくては相整い申さすとの御見込」みに従って今後の対朝廷政策を進めるべきことを構想している。

ここにおいて、天皇權威の独占を達成した後、「十七ヶ条之御法則」＝「禁中並公家諸法度」の非政治条項を朝廷に厳格に適用することを主張しているのである。また、あわせて、皇女の降下により天皇と將軍との姻族關係を強化し一体化することにより、幕府の「絶対性」を確保しようとしたのである。安政の大獄のなかで、朝廷の非政治化が強行されることは、明らかに、軍事的強大性により公儀としての中央統一権力の独占を図るといふ幕藩制下の統治システムに即して行われたものであり、將軍家の娘の入内と皇女の降嫁という差異はあるものの、軍事的強大性を顕示したなかで行われたという点においては元和堰武後の禁中並公家諸法度公布のミニ版ともいえよう。そこにおいて看取できる国家システムは、幕府の軍事的強大性を根幹とする原理と「王霸論」的秩序の両者であるが、「皇女御申し下しと申す場合に至り申さずては後患計り難く」というような天皇權威に切実に依拠しようとする認識が存在していること、桜田門外の変に象徴されるように国内の諸勢力に対する幕府の強大性も空洞化していることを考え併せると、この時点における「王霸論」的秩序への井伊政権の依存性は元和段階よりも、はるかに大きいものであったといえよう。

そして、この「見込み」は、安政の大獄により反対派公家については厳格に処罰したものの条約の勅許も獲得できず「暫時猶予」の勅諭に止まったことは、幕府権力の弱体化を前提として、この段階の政治過程が、「異国船渡来」を「全く徳川家御処置の御儀」とする七月八日の幕達の文辞に象徴されるような徳川権力が公儀として中央統一権力を独占するというシステムではなく「王霸論」的秩序をイデオロギー的核として動いていたことを示しているのである。このような基本軸は、幕権強化を目指した企画された和宮降嫁を朝廷の政治的上昇に利用しようとする発想を朝廷内部に生むこととなったのである。

註

- (1) 以上のことについては、拙稿「近世国家確立期における『王霸論的秩序観』と公儀権力」(藤野保先生還暦記念会『近世日本の政治と外交』 雄山閣 一九九三年一〇月)・『近世中後期の公議権力と『王霸論的秩序観』』(『歴史学・地理学年報』一六号、〈九州大学教養部〉一九九二年三月)・「幕末政治過程における『王霸論的秩序観』の実体化」(『歴史学・地理学年報』一八号、一九九四年三月)。また、寛政期については徳富猪一郎『近世日本国民史 松平定信時代』・藤田覚「寛政期の朝廷と幕府」(『歴史学研究』五九九号、一九八九年一〇月)を参照のこと。
- (2) 安政四年七月二十七日「井伊直弼宛松平頼胤書状」(『大日本維新史料 類纂之部 井伊家史料』 五 二四七～九頁)。
- (3) 註(1)参照。
- (4) 安政四年十一月二十日「幕府宛池田慶徳上書」(『昨夢紀事』第二 二二三～五頁)。
- (5) 安政四年十一月二十五日「幕府宛蜂須賀斉裕上書」(『大日本古文书 幕末外国関係文書』卷之十八 四三三頁)。
- (6) 『大日本古文书 幕末外国関係文書之一八』二五〇～一頁。
- (7) 同前書 三四四～七頁。
- (8) 『孝明天皇紀』第二 七二五～七頁。
- (9) 同前書 七三〇～一頁。
- (10) 同前書 七一七～二四・三二～四一頁。

- (11) 同前書 七七九頁。
- (12) 『大日本古文書 幕末外国関係文書之二十』 二二三～五頁。
- (13) 山口宗之氏『橋本左内』第六 二。
- (14) 『大日本維新史料 類纂之部 井伊家史料』 六 二二四～六頁。
- (15) 勅答に基づく再諮問に対する大名の答申で幕政に批判的なものが出てくるのを予防するため、井伊直弼は、自ら一橋派大名への説得に当たっている。五月二日、直弼は、松平慶永を説得しているが、そのなかで「公（松平慶永）ハ兼て天下の上を御心に懸られ御忠誠不淺よし承及候へハ、今後はよろつにつけて諮詢参らせ度こそ存候へ、種々思召込れたる事もこれある旨候へハ、夫等の事も承度て」とか、「今となりてハ第一に諸大名一致の建議を以て叡慮を安んし奉る外ハ無之候へハ、指向き諸大名居合の程を心痛に存候也。公には御交り広く諸侯の望をも得給ふからハ異議なからん様に御周旋あらまほしく存候得」と述べ、極めて協調的なトーンで説得を行っている。このなかで、雄藩大名の幕政への積極的関与や条約調印という幕府基本政策の勅許を大名の答申の如何に依存する姿勢を示している（『昨夢紀事』四 七～八頁）。
- (16) 『大日本維新史料 類纂之部 井伊家史料』 六 二二三頁。
なお、上述した意見具申③に見られる対朝廷政策については、小野正雄「開国」（『岩波講座日本歴史』近世5 一九七五年）、山口宗之『増補改訂幕末政治思想史研究』（ペリカン社 一九七八年）、拙稿「井伊直弼政権の対朝廷政策」（一九七五年 九州大学大学院年次レポート、未発表）。
- (17) 同前。
- (18) 同前書 一八一頁。
- (19) 『徳川十五代史』第六 三一五七頁。
- (20) 同前書 三一六四～五頁。
- (21) 『昨夢紀事』四 二五九～六五頁。
- (22) 『徳川慶喜公伝』1 一八六～八頁。
- (23) 同前書 二〇〇～七頁。
- (24) 『水戸藩史料』上巻 坤 四八九～五〇八頁。

- (25) 『徳川慶喜公伝』 1 二〇六頁。
- (26) 安政五年八月二十四日「宇津木景福宛長野義言書翰」(『大日本維新史料』 類纂之部 井伊家史料 九 七二頁)。
- (27) 安政五年八月五日「長野義言宛宇津木景福書翰」(『大日本維新史料』 類纂之部 井伊家史料』 八 一六〇～二頁)。
- (28) 『徳川慶喜公伝』 1 二二四～九頁。
- (29) 『公用方秘録』 安政五年十月二日条。