5　明治維新における「公議」と「指導」

：横井小楠と大久保利通

三　谷　　博

明治維新は近代日本の出発点をなした変革であり、世界の近代革命の上で最も成功したものの一つであった。その政治指導者たちのなかから、二人を選びだして、維新とその政治指導の特徴を考えたい。

1．明治維新とは何か

日本の明治維新は、その規模の大きさに比べて、語られることの乏しい革命である。維新は日本近代化の意識的努力の起点となった。そのきっかけは19世紀の地球を席捲した「西洋の衝撃」にあった。政治体制が実権を失っていた神聖王権を中心に再組織された。対外政策が「鎖国」から対外膨張へ180度転換した。このような知識は常識であろうが、この政治変革が、世界の近代諸革命の中でどんな特徴を持っていたのかは、意外に知られていない。

明治維新は大規模な革命であった。それは政治体制の変革に留まらず、社会関係の基本構造にも及んだ。維新前の政治体制は、国家アイデンティティの象徴たる「禁裏」と政権の所在たる「公儀」との二つの中心の周りに、大小二百数十の大名が連合した、連邦国家であった。それぞれの大名は身分的に組織された官僚制国家であって、「公儀」から領内統治をほぼ全面的に委任されていたが、全国的な政策決定権は「公儀」、すなわち徳川将軍とその選任する小規模の大名数名、および大名より小規模の将軍直臣からなる組織に独占されていた。維新の政治は、まず大規模な大名たちの全国政治への発言権、「公議」要求から始まり、王政復古を機会に朝廷が地域と身分を超えて人材を集中した「公議」の場に改組された後、中央政府が大名を解体して全国の直接統治を始めるという過程をたどった。その後、政策決定者を民間から選挙せよという運動が起こり、官僚政府がそれを受け入れて立憲君主政が成立したのは、周知のとおりである。ペリーの来航から明治憲法体制の成立までを通観すれば、維新における政体変革は、王政復古や中央集権化に尽きるものではなく、むしろ「公議」の制度化が、一貫した主題であったことが分かるであろう。

維新の変革は、このように、政体面だけでも大規模であった。しかし、明治政府の改革は社会組織の根本まで及んだ。廃藩置県の翌年、四民平等を宣言し、続いて武士の身分的俸給の廃止まで行ったのである。十分な軍事力と権威を欠く政府があえて従来の統治身分を廃止しようと企てたのは驚くべきことであるが、この時、同時に社会の最底辺にあった非差別身分を廃止した事実も、無視すべきではない。そこに看取されるのは、近世までの身分的な差別と特権の体系を個人の権利における平等と自由競争の体系に置き換え、「華族」を除くすべての国民をそこに放出しようとするという理念である。この極めて「近代的」な変革に、なぜ明治政府が踏み込んだのか。また、西南内乱をはじめ若干の抵抗はあったものの、なぜ旧武士たちは特権の剥奪を受け入れたのか。これは、極めて興味深い課題といわねばならない。

他方、大規模な革命は、しばしば大量の犠牲・流血を伴う。この点、維新はどうだったであろうか。維新の過程で確実に政治的原因によって死亡したと認められる人数は、王政復古直後の戊申内乱で約8,200人、その10年後の西南内乱で約11,500人、その他小規模な戦闘や刑死によるものが約2,500人、合わせて約22,200人である。実際の数字は多くみても３万人以内に収

まるのではないかと思われる。これに対し、人口が日本の約80％（2700万人）であったフランスの大革命では、内乱で約60万人、処刑で約５万人、対外戦争で40万人（ナポレオン戦争まで入れると140万人）、合計100万人を超える死者が出た。流血の規模が一桁上回ったのである。ロシアや中国の革命の場合は、２桁違うのではないだろうか。

このように、明治維新は、大規模な革命でありながら、かなり犠牲者が少ないという特徴も持っていた。近代の革命史の中に維新が登場しない一因は、そこにあるのかもしれない。しかし、革命に大規模な流血は必然ではなく、望ましいことでもない。維新における犠牲者の少なさは、むしろ特筆すべきこととして研究の必要を訴えていると言うべきである。

以下では、明治維新における政治体制の変革に焦点を絞り、その変革と政治指導の特徴を二人の政治家を通じて、観察したい。まず取り上げるのは、幕末、特に1860年代の初期において、政治の場に「公議」論を導入・定着することに貢献した横井小楠。次いで、そのような場で薩摩藩を最大限に活用して王政復古を実現し、さらに明治政府の初期10年において中心的な役割を果たし続けた大久保利通である。「冷たく」、理念に関心を持たない「力の政治家」と目された大久保と、高邁な思想家と考えられてきた横井とは、一見、何の接点もないようであるが、維新は両者が相互補完的な役割を果たして初めて実現したこと、しかち両者には共通点もすなくないことを指摘するのが、本稿の目的である。

2．横井小楠：「公議」「講習」「名君」

まず、経歴と時代背景を概観しておこう。横井小楠（1809～1869）は、熊本藩の中級武士の生まれである。次男であったから役職につく必要がなく、もっぱら藩校で儒学を学び、学者として生きる道を選んだ。アメリカ使節ペリーが訪れた５年後、修好通商条約と将軍継嗣の問題が複合して幕末の政治的動乱が始まった1858年、松平慶永の賓師として福井藩に招かれた。福井藩は、徳川三家に次ぐ家格を持つ親藩であるが、慶永は水戸や薩摩と提携して一橋慶喜を将軍継嗣に推載しようとする運動の中心に立っていた。一橋推載をきっかけに幕府を親藩・国持の大大名を中心に再組織し、日本全国の人材をそこに集中しようとするのがその目標であった。「公議」や「天下の公論」という言葉は、この運動が幕府によって阻まれ、さらに慶永らや朝廷の公家が強制隠居という弾圧を受けたとき、幕府の専制に抗議するものとして使われ始めたものである。

小楠は元来、福井藩が新たに設けた藩校を監督するため、熊本藩から貸し出されたのであるが、この安政５年の政変によって福井藩自体が存亡の危機に立たされたため、予定より重要な役割を乗たすことになった。それは、まず藩内の団結を維持して水戸で生したような党争を抑制することであり、また将来の復権に備えて、藩と日本の長期方針を定めることであった。有名な『国是三論』はこのような状況で口述筆記されたちのである。

福井藩は1862年、中央政界に復帰した。安政５年政変によって成立した幕府の専制体制は、大老井伊直弼の暗殺を機に権威を失い、さらに将軍と天皇の妹との政略結婚は朝廷や尊攘の志士たちを宥和する効果を持たなかった。それを見た長州・薩摩などの大大名は、政界亀裂の修

復、とくに「朝廷」＝「公」と「幕府」＝「武」の和解周旋を名目に公然と中央政局に介入し始めた。朝廷に開国の受容を勧める長州の周旋は挫折したが、薩摩は幕府側の改革を唱えて朝廷の支持を得、若干の軍事力を背景に幕府に圧力を加えて、一橋や慶永ら、安政5年に失脚した人々を幕府の中枢に送り込んだのである。

小楠はこの状況の急変にあたり、江戸に呼び出されて、直接政界工作を担当することになった。政権の座についた慶永は、安政5年体制を清算し、「公議」体制を実現する目標を立て、そのために参勤交代の緩和によって大名の負担を軽減し、かつ将軍が上洛し、天皇への謝罪と主な大名の会議によって「国是」を定立することを提議した。しかし、政権の独占を続け、同し財源を大規磯な海軍の建設に使うことを計画していた幕府有司はこれに抵抗を続けた。小楠の弁舌はこの膠着状態を打開するために決定的な役割を果たしたのである。1863年春、将軍が上洛したとき、幕臣だけでなく、一橋や慶永、そして国持の土佐藩主も幕府代表として従い、一時は島津久光も京都に顔を出したのであった。

しかし、この時、小楠は慶永の側にいなかった。前年末、江戸で刺客に襲われたとき、抵抗せずに逃亡したことが、武士にあるまじき振る舞いとして批判され、福井で謹慎生活を送らざるをえなかったためである。小楠の無類の説得力は将軍上洛という政界再編の決定的機会に使われなかった。幕府の代表者たちは、前年後半から朝廷を支配するようになった攘夷主義者たちに翻弄され、慶永は朝廷の上層部にことの重大さを訴えるため、無断で京都を立ち去った。その後、幕府が攘夷戦争令の布告に追い込まれたのは、周知の通りである。長州藩は関門海峡で西洋船を砲撃し、さらに全国を攘夷戦争体制に引きずり込むため天皇の「親征」を要求し始めた。彼等の中には、これを機に倒幕戦争を起こすことを夢見るものも少なくなかった。

小楠はこの一触即発の危機を座視しなかった。福井藩は京都の攘夷主義者を押さえるため、加賀・薩摩や熊本に使者を派遣して同時に上洛することを計画したが、小楠は事態の切迫を考えて福井藩単独で率兵上洛しようと提案したのである。福井の軍事力はさほどでなく、先の無断退京で慶永は朝廷から譴棄されていたから、尋常の手段で攘夷戦争を思い止まらせるわけにはゆかなかった。そこで彼が提案したのは、幕府から全国的な決定権を剥奪し、朝廷に新政権を組織することであった。具体的には、条約問題につき西洋の外交代表を朝廷に招いた上で「公論」を定め、それを機に有志大名と全国からの徴士による政府を組織し、「政出朝廷、日本国中共和一致の御政事と相成」というものである。その背後にあった認識は、尊攘派の強さは幕府に対する不信感によって増幅されている、全国的攘夷戦争への突入回避の活路は、部分的にせよ幕府から政権を剥奪するほかにない、というものであった。尊攘派のように倒幕それ自体が目的ではなかったが、事実上の王政復古を提唱したのである。

小楠の提案は福井藩の重役の賛同を得、実行寸前の態勢までいった。しかし、京都の情勢視察から帰った重役はこれに反対し、慶永も幕府の権威に正面から挑戦するこの案を退けた。そのため、小楠は福井藩を去らざるを得なくなったのである。同年秋、京都では、薩摩藩士が内乱の勃発を恐れた朝廷上層部と幕府の代表会津藩とを結び付けてクーデタを決行し、尊攘派を朝廷から追放した。そして、薩摩藩は福井藩など安政5年の同志と連絡を取り、同時に上京して、朝廷の攘夷論緩和と先に「公議」体制の樹立とを画策し始めた。小楠の構想とほぼ同し企

てが、別の筋書きによって追求され始めたのである。この企ては翌年春、将軍の再度上洛によって実現一歩手前まで到達した。幕府はこれを天皇の攘夷願望に訴えて切り抜け、「公議」と有志大名抜きの公武和解に成功した。その後の幕末史は、尊攘派の巻き返し工作と有志大名の絶えざる「公議」要求、および幕府の集権化政策の交錯の中で進行した。大久保利通が実に全国的な政治家として登場したのは、この局面であった。

熊本へ帰った小楠は、晴耕雨読に日を送った。たまに福井の門弟や幕府内部の「公議」派勝海舟らと書信を交わし、同藩の人士、例えば後に明治憲法の起草にあたった井上毅やかつての学友で明治天皇の侍読となった元田永孚らの訪問を受けて、珠玉の対話記録を残したが、政治活動には一切手を染めなかった。しかしながら、明治政府が成立し、全国から徴士を集めたとき、彼は大久保と同じ参与として召し出されたのである。「広く会議を興し、万機公論に決すべし」から始まる「五ケ条の御誓文」の起草者の一人が彼の福井の門弟であっことからすれば、当然であったといってよいであろう。しかし、彼は病体でほとんど政務に関与できなかった。そして、翌年、攘夷派によってキリスト教徒と誤解され、暗殺されて生涯を終わったのである。

小楠は、活動期間の短かさにもかかわらず、「公議」という維新を貫く理念を体現・実行した政治家として、極めて重要な役割を果たした。以下では、彼の遺した著作や対話記録をもとに、その背後にあった政治観、政体や指導にかかわる思想を掘り下げてみよう。

小楠の理想とした政治体制は、一人の名君のもに臣下が結集し、「講習」を通じて「公論」を見出し、実行してゆく体制であった。儒学から出発した彼は、君主制を前提にものを考えた。晩年にワシントンを賞揚したが、それは「国を賢に譲」った彼の行為が小楠が理想の君主として思い描いていた尭舜の範型に合致するからであった。現実の日本では禅譲はありえなかったから、その思想は君主をより君主らしくすること、君主の役割を十二分に果たせるようにすることに集中された。世襲君主制の下では、熊本藩で経験したように、君主が理想的指導者であることは稀であり、指導者にふさわしい資質はかえって家臣の側に存在する。したがって、理想の政治を実現するには、凡庸な世襲君主と家臣の才能をいかに結合するかが鍵となる。彼が見出したその答は、君主と家臣が一堂に会した　「講習」の場を建立し、絶えざる相互批判を通して「公論」を探求してゆくことであった。

彼のこうした思想は、ペリー以前、福井藩から招聘の打診があった頃記録された『学校問答書』や、後の『国是三論」中の「士道」論に一貫している。前者において彼は、当時の日本でしばしば唱えられていた「人材」養成のための学校という考えを批判した。「学政一致」の理念に導かれた学校による有用な「人材」の養成と枢要な地位への挙用という政策は、激しい競争と対立、枝葉へのこだわりを生み、かえって政治を麻痺させるというのである。党争に明け暮れた水戸藩の惨憺たる内情が念頭にあったのはいうまでもない。彼は学校も人材登用も重要な課題と考えていた。一時幕政に参与した徳川斉昭に幕臣以外からの人材登用を期待し、自身は熊本でなく、福井で活躍の場を見出したように、身分を超えた人材登用は持論であった。しかし、彼は独自の思索と水戸の悪例に照らして、それよりも、学校を身分を離れたコミュニケーションによって徳義と知識を切磋琢磨する場とすることを、根本課題としたのである。

小楠の理想の政治体制は、「学政一致」の体制であった。彼は政府と学校とを機能をことに

しつつ連動すべき組織と考えた。政府は決定と行政を行う組織であるが、世襲身分にしたがって官吏を配置するゆえに機能上の限界がある。身分の軽視は水戸のような政府の崩壊をもたらす。小楠の学校は両者の欠陥を補う。少年のみでなく、政府と同じメンバーが身分を離れて率直な相互批判と切磋琢磨を行う場として設けられ、それによって政府の硬直性を和らげ、統合と機能の向上とを二つながら可能にするのである。そこで重視されるのは、身分を超えた率直なコミュニケーションと、君主の役割であった。

小楠の学校では、君主・重役・平の役人、また現役の官吏・老人・少年が、入り交じってて「講習」を行う。身分に伴う作法は守るが、言論は対等である。小楠は、これを堯舜三代における真の学校のあり方の再現として正統化したが、中国の新儒学における「講習」思想がその背後にあったのは、言うまでもない。しかし、彼の「講習」にはそれ以上の意味がある。まず、ある場を結界し、そこに集った人を対等な存在としようという提案は、「茶の湯」をはじめ、近世日本の社会結合の基本原理にかなうものであって、受け入れられやすい考えであった。次に、彼はこれを学問のみならず、政治一般の基本原理とした。

「講習」は「天下の公理」を発見するために行うのであるが、その場には予め用意された真理はない。「公論」はすぐれた指導者の下でコミュニケーションを交わすうちに発見され、参加者の心底に行き渡るのである。小楠の政治活動にこの考えが貫かれているのは先に見た通りである。そこからは変革に対する柔軟性が生まれる。単なる機会主義でなく、誠実さと説得力をもって、変革に伴う様々な障害や矛盾撞着を乗り越えることが可能となるのである。ペリー来航時に著した対外論や『国是三論』における「富国」論もその良い例である。そこでは、世間常識の二分法対立が冒頭で一蹴され、思いもよらない観点が提示されて、広大な新世界が開示される。小楠の臨席する場での説得力は文書におけるそれより数倍したことであろう。

小楠の学校は、しかし、学者が主宰するものではない。その主役は「人君」である。君主は政府の主宰者であるとともに、学校における最高の師でもあらねばならない。それぞれの機能発揮と統合は君主一身の心にかかっているからである。もとより、生まれながらにこのような資質を備えた君主は存在しない。したがって、小楠の「名君」は、一人で全権を掌握し、決定を独裁する哲人王ではなく、決定と講学、すなわち公共的コミュニケーションの場を設定し、円滑に機能せる監督なのである。世襲の重役もこのような役割を負う点で君主に準ずる存在として期待されていた。いずれも、自らの賢明を頼りに我意をはってはならず、自ら語るよりは、下位者の発言に耳を傾け、徳義を率先垂範して、秩序を象徴的に体現すべきものと想定されていたのである。小楠が福井に招かれたとき、見出したのは、このような理想像に近い君主であった。彼は松平慶永が幕府から強制的に隠居させられたとき、持論に沿って藩の統合を維持することに全力を傾けた。対立が生じかねない慶永と新藩主の関係、慶永側近の重役と福井の重役の関係を、「講習」を通して慶永への忠誠という一線でまとめ、将来の復権に備える体制を構築することに成功したのである。後に袂を分かつことにはなったが、慶永が小楠の期待に応えるよう誠実に努力したのは、周知の通りである。

横井小楠は、その言説と政治活動を通して、幕末の日本に、想の君主の主宰する「公議」という枠組を導入した。次に取り上げる大久保利通は、、この枠組に沿いつつ異体的に政治勢力

を組織し、倒幕を通して「王政・公議」体制を生み出し、育てることになった。

3．大久保利通

大久保利通（1830〜78）は、言うまでもなく、初期の明治政府における最大の政治指導者である。薩摩蒲の下級武士の家に生まれた彼が、政治に関係するようになったのは、父が幕末の名君の一人、島津斉彬を藩主に擁立しようとする運動に荷担して遠島に処せられたことに始まる。彼は世間の冷視と苦しい生計の中で、堅忍不抜の性を養い、同じグループに属した年長の友人西郷隆盛らとの結束を高めた。次いで、藩主となった斉彬は彼らを復権させ、さらに西郷を抜擢して、1857年には松平慶永と結んで始めた将軍継嗣擁立運動のもっとも機微に属する仕事を彼に託した。大久保は、西郷を首領とする下級武士青年グループ、精忠組のサブ・リーダーとなった。

将軍継嗣運動の失敗と斉彬の死は、西郷の自殺未遂と遠島をもたらしたが、大久保はこれを機に目覚ましい組織能力を発揮した。精忠組は幕府の圧政を覆すため、水戸の有志と連絡を取り、江戸に出奔して井伊大老を暗殺することを計画した。大久保は、しかし、他方で事実上の次代の藩主となるはずの島津久光に接近し、暴発の抑制の代償として、将来藩を挙げて全国政治に乗り出す旨の公約を取り付け、精忠組と彼自身の認知をも得た。急進主義のエネルギーと日本第二の大藩の組織を結合することに成功したのである。この時、彼は、中下級武士のみの水平的団結を避け、藩主レヴェル、重役レヴェルの中に同志を獲得し、彼らを名目上の指導者の地位に立てる方針をとった。身分的に構成された大組織をそのまま急進的政治運動に引き込むには、垂直前統合は最も有効な方策であり、水平的な身分間対立によって失敗した水戸と際だった対照をなすものであった。久光はかつて斉彬のライヴァルであり、いわば父の政敵であったが、大久保は大事の前に私怨を完璧に押さえ込んだのである。

薩摩藩が中央政界に乗り出した後、大久保は幕府・朝廷・他大名との交渉を担当する外交宮として経験を積み、側役に取り立てられて藩の中枢に位置することにもなったが、彼が個人として中央政界で重きをなすようになったのは、1864年の公議政体樹立運動が失敗した後のことであった。幕府に対して執拗に「公議」の要求と策略を仕掛けながら、他方では一旦は戦火を交えた長州との和解と連合を進め、また朝廷から疎外されていた公家岩倉具視と提携するなどの策を、着々と展開したのである。名声の点では政界に復帰した西郷の陰に隠れていたものの、彼は新しい政界配置を造り出す主役となり、薩摩の内部では彼の意見は最終判断の拠り所とされるようになった。1868年の王政復古クーデタの首謀者は大久保と岩倉であって、両者は明治政府の直接の生みの親となった。その地位は、クーデタの成果が最終的に確保された鳥羽伏見の戦いの際、前線視察に出た大久保を岩倉がすぐ呼び戻そうとした書翰に如実に示されている。

明浩新政府において、大久保は岩倉や長州の木戸孝允、そして横井らと並んで、参与の役職についた。決定中枢の議定•参与は、全国からの「徴士」を標榜したためもあって、すぐ水増しされたが、実際の最終決定は薩長の代表者と岩倉、および尊攘運動で名高い公家、三条實美らの間で行われた。戊辰内乱が終結した翌年５月、明治政府は在官者の間での投票を通じて在

職者を精選したが、これらの人々はその時、高得点を得て指導者としての地位を承認されている。この寡頭政治集団の中で、初期の大久保は、漸進的な欧化派に属した。木戸のもとに結集した肥前出身の大隈重信や長州の井上馨・伊藤博文らは、廃藩による集権化や財政制度の合理化、鉄道・山への投資など、西洋の制度を参照した急進的な改革を矢継ぎ早に推進しようと図ったが、大久保は、これを抑制する立場をとり続けた。王政復古の形で成立した明治政府の内外では、一時、欧化に敵対的なグループが勢力を得た。政府自身は独自の軍事力を持たなかったから、急進政策によって彼らの反抗を挑発することは避けねばならぬと考えたのである。

しかし、王政復古の3年半後、予想に反して廃藩が実現してしまったとき、大久保は斬進主義を改めねばならなくなった。反欧化派が反抗の機を失って凋落する一方、政府の主導権も木戸等の急進派が掌握した結果、漸進主義が意味を持たなくなったからである。この時、彼は、岩倉ら政府指導者とともに米欧を視察し、それによって指導力を回復しようと図った。有名な岩倉使節団である。しかし、この外遊は、彼の政治基盤をさらに危険にさらすこととなった。留守政府が、外遊組との誓約を破って、さらに急進的な改革を断行したからである。このとき、政府首脳として残留したのは、三条と西郷を除いては、肥前と土佐出身の参議たちであった。彼らは、王政復古クーデタ以来、行政府を支配する薩長の主導権を苦々しく思っており、「公議」制度化の一つとして設けられた議事機関を拠点として、そこに決定権を移そうと画策してきたが、大久保らの不在によって行政機関に移ると、大胆な改革を連発して大久保らの西洋視察の意味を失わせようと企てたのである。その中には、民選議院の導入に関する構想もあった。1873年、大久保や木戸が帰国したとき、明治政府の生みの親の居場所は無きに等しくなっていた。

このとき、大久保らが勢力回復の手掛りとしたのは、留守政府が征韓論にコミットしていたことである。大久保は長期的視点から国力増進の優先を主張して征韓派との二者択一の状況を造り出し、岩倉の協力を簿て、征韓派を政府から追放した。下野した征韓派が、民選議院の設立の主張や武力反乱に訴えて抵抗したのは、周知の通りである。明治政府は発足から6年後、分裂と孤立によって真の危機を迎えた。そのため、大久保は、米欧回覧時に考え始めていた、漸進的に議会制の導入を図る構想をしばらく棚上げし、反乱の鎮圧と政府に残留した外征派の慰撫に専念することになった。朝鮮より泥沼化の危険が少ないと見た台湾への出兵が後者の策であったが、予想以上に深刻な危機が中国との間に発生した。

征韓論政変後の明治政府は、通常、「大久保独裁」と「殖産興業」の二語で表現され、今日の世界にしばしば見られる「開発独裁」の典型と目されることが多い。この政府は、留守政府が様々の改革を一時に企てたのに対し、財政整理と産業育成に特に関心を注ぎ、大久保は自ら「殖産興業」を担当する内務卿の地位についた。また、1878年の死に至るまで、大久保は終始一貫して政府の柱石であり続けた。しかし、その事績を見ると、それを「独裁」呼ぶのは不適当なことが分かる。彼は、長期的な「公議」制度化への課題意識と目前の必要を考慮しつつ、必要な手を打っていたのである。

下野した征韓派が民選議院の設立を提唱する以前、大久保は伊藤博文に立憲政体の導入に関する調査を命じていた。翌年、大久保が提出した意見書は、立君独裁・君民共治・人民共治の

政体3種を挙げ、法に基づく君民共治を最も望ましい政体としている。民主の制は天下を私せぬもとして理想ではあるが新開の国以外では適用が難しく、逆に君主の制は恣意的な暴政や反乱による秩序崩壊に流れる危険がある。人口・面積がほぼ等しいイギリスのように君民共治の制をとり、「上君権を定め、下民権を限り、至公至正、君民得て私すべから」ざるようにすれば、統合を維持しつつ国民の能動性を全面的に引き出すことが可能となり、近代化が実現できるというのである。

大久保がこの意見書で提案した具体策は、当面、政府内に華族と特選議員および各省長官からなる議政院を設ける程度に過ぎなかった。しかし、彼は翌年には民間から議員を公選する方向に踏み込んで行った。征韓論政変後、大久保は鹿児島に帰国した西郷を抑えるため、反欧化の態度を鮮明にしていた島津久光をあえて右大臣の地位に据えていたが、清国との外交案件が解決すると、木戸の政府復帰によって薩長改革派の再結集を図った。木戸はこれに対し、征韓派の一翼であった板垣退助の復帰と立憲政体導入の公約とを要求し、その結果、　1875年春、将来立憲政を導入する旨の詔勅が発布され、大審院・元老院・地方官会議が設置されたのである。大審院は司法権を政府から分離する先蹤であり、元老院はのちの貴族院に相当する議会、地方官会議は将来、府県ごとに民間から議員を選挙する準備のため設けられたものであった。この決定は、政府の孤立と征韓派の反乱への恐れ、および木戸の理想主義から説明されることが多い。しかし、大久保はこの構想に原則の上では賛成であった。そして、この決断がいかに真剣なものであったかは、王政復古と征韓論政変と二度にわたって生死を共にしてきた岩倉具視の反対を無視したことに、よく示されている。岩倉は抗議のため辞意を表明して引きこもり、一時は島津久光と結んで決定権の下降を抑えることも考えたのであった。改革の時代にあって、大久保のごとき信念と忍耐、術策と信用を合わせ持つ指導者が居なかったならば、新政府は四分五裂の状態に陥り、「公議」の制度化は夢のまた夢となったに違いない。

1878年、大久保利通は旧征韓派の士族に暗殺された。前年、竹馬の友西郷が率いる鹿児島士族の反乱を鎮圧し、国会の開設に先立ってまず府県会を開くことを地方官会議で議している最中であった。暗殺当日の朝、彼はたまたま訪れた福島県令に次のように語っている。

皇政維新以来、已に十ヶ年の星霜を経たりと雖も、昨年に至る迄は兵馬騒擾、不肖利通、内務卿の地位を辱うすと雖も、未だ一も其の務を尽す能はず。加之、東西奔走・海外派出等にて職務の挙がらざるは恐縮に耐へずと雖も、時勢止むを得ざるなり。今や事漸く平らげり。故に、此際、勉めて維新の盛意を貫徹せんとす。これを貫徹せんには、三十年を期するの素志なり。仮に之を三分し、明治元年より十年に至るを一期とす。兵事多くして則創業時間なり。十一年より二十年に至るを第二期とす。第二期中は最も肝要なる時間にして、内地を整へ、民産を殖するは此時にあり。利通不肖と雖も、十分に内務の職を尽くさん事を決心せり。二十一年より三十年に至るを第三期とす。三期の守成は後進賢者の継承修飾するを待つものなり。利通の素志、如斯。

大久保は倒れて、明治政府の指導は第二期から大隈重信や伊藤博文らの「後進賢者」の手に移った。また、西南内乱の終結後には、大久保が全く予期していなかった民間の政治運動が澎湃としてわき起こり、その中で明治政府は再び分裂を経験した。しかし、大隈を追放した伊藤

らは、同時に期限を切って国会の開設を公約し、その期限が近づくと民権運動の指導者になった大隈や後藤象二郎たちをふたたび政府に迎えようとした。彼らは決して民間の政治運動を歓迎せず、憲法の制定に当たっても政党の政権掌握を妨害できるよう工夫した。また、国会の開会後、民党が多数を占めると、たびたび解散を行った。しかし、彼らは議会を原理的に排除したり、戒厳を布告して憲法を停止し、反対派を弾圧することはしなかった。むしろ逆に、政党の内部取り込みや懐柔を図り、ついには政党内閣の組織まで認めたのである。なぜ、そうしたのか。その一因が、近代西洋が生み出した理想の政治制度を実行し、日本が「文明」の国であることを証明し、「歴史への虚栄心」の満足と不平等条約の改正の条件をつくり出すことにあったのは、よく知られているが、それだけではない。その基底には、明治政府が「王政・公議」を標榜して創設されたという歴史的経緯、また立憲君主制がそれにもっともふさわしい政体であることが、近代化の実績に強い自負心をもつ官僚政治家たちにも認識されていたという事実が、あったのである。

伊藤博文は、晩年によく大久保の「公平さ」を思い返していた。大久保は、一見「冷たい」人物で、「力」の操作に畏けた政治家であった。しかし、その強さは「公議」を含む長期目標、そして自己の恣意の抑制にも向けられていた。大久保は、その資質と努力ゆえに、横井がその「天馬、空を行く」弁舌で啓示した道と、伊藤らの柔軟な妥協性とを橋渡しし、「公議」が立憲君主制として結実するために、決定的な役割を果たしたのである。