

参事院の創設

—明治一四年政変後の太政官における公文書処理—

西 川 誠

はじめに

明治一四（一八八一）年一〇月二一日太政官に参事院が設置された。

参事院に関する研究は少なく研究者の関心は低い¹が、参事院を取り上げた研究はその重要性を高く評価している。この関心の低さと評価の高さの対比に見るように、参事院の評価は大きく分裂している。

参事院の重要性を高く謳ったのは山中永之佑氏である。山中氏は、参事院に対して、「自由民権運動を中核とする反政府人民闘争に対抗する諸立法」諸政策を立案する機関²として設置され、権力諸機関に対する「統制」・「調整」を行う「権力」官僚制の核心³であるとの大きな評価を与えた⁴。しかし山中氏の研究は章程の分析に止まっており、「権力」官僚制の核心⁵であった実態についての言及がない。山中氏の関心が法構造である以上実態の欠如によって批判することは当を得たものではないか、法構造の分析の結果とはいえ参事院の中からさらに権力核と

して制度取調局を設けると連なる結論では、明治一八（一八八四）年内閣制度創設の際になぜ両者が廃止されるのか説明が導き出せないのではないか。また中野目徹氏は、参事院において上申された法律案がいかにか審査されるかの実態的検討を通して、参事院が「法律規則の草定審査機関」であるとともに、「内閣」機能の代行機関⁶、すなわち、厳密に言えば「各省府等の〈総合調整〉を行ったことを強調したまでのこと」と留保しながらも「〈事実上の内閣〉の機能を果す機関を志向⁷」したと評価している⁸。中野目氏によって参事院の審査の実態が明らかにされたのであるが、その上申文書の審査のあり方は、筆者が左院における公文書処理で提示した審査と異なりがあるのかという疑問が生じる⁹。つまり、太政官における公文書の処理の継続性が検討されていないのであり、ために参事院の評価が大きくなっていると考えるのである¹⁰。

明治一八年まで、太政官が政府の最高政策決定機構であった（太政官とは、広義では中央統治機構全体を指し、狭義には中央統治機構から諸省を除いた部分を指すが、本稿では狭義に用いる）。明治六年には、実質

的には大臣を含む、参議の合議体である内閣が規定され、各省上申案件の調整・統合を行う。内閣の調整機能・統合機能を高めるために補助部局を改変するのは妥当な解決方法である。実際太政官期において、太政官所属部局は改変を加えられつつ内閣の機能を補助した。参事院も上申文書を処理しており、所属部局として内閣の政策決定をどのように補助したかという検討が必要であろう。⁽⁵⁾

本稿は、明治一四年政変後に設けられ内閣制度導入によって廃止された参事院が、内閣補助部局としていかなる機能を果たしたかという点を検討することを課題とする。それは、太政官期における内閣とそれを補助した太政官所属部局の機能解明の一端ともなろう。⁽⁶⁾

第一節 明治一四年政変における太政官改革構想の浮上

明治一三(一八八〇)年以来の財政問題は大臣・参議層の対立を複雑化させ、明治一四年三月に提出された参議大隈重信の憲法案は七月になって参議伊藤博文と大隈の憲法構想の差異を表面化させた。そうした中で起こった開拓使官有物払下げ問題のため、薩摩長州出身の参議層に大隈陰謀説が流布し、九月初頭、参議層は大隈追放とプロイセン型憲法制定を合意するに至った。明治一四年政変である。こうして憲法制定・国会開設を数年後としていかなる準備を為すべきかが課題となったが、あわせて内閣組織をどうするか、内閣の補助部局はいかなるものが必要か

という問題も提起されるに至る。政変計画の進行していた九月一四日、伊藤は太政官大書記官井上毅に書簡を送り、次のように述べた。⁽⁷⁾

此外内閣組織ノ儀ニ付〔中略〕、直ニ参議之名称ヲ被廢、各省ノ卿ヲ以テ内閣ヲ組織スルコトニ取極置度、且内閣之下ニ所謂参事院ナル者ヲ設ケ、今ノ各部ヲ廢シ、其事務ハ悉皆参事院ニ引継、以前ノ左院ノ様ナル者ニ復スル見込ナリ

そして「仏国参事院ノ組織章程様ノもの御処持」ならば「借覽」したいと結んでいる。

参議を廃止し各省卿で内閣を組織し、内閣の下に参事院を設け「今ノ各部」つまり太政官六部の職掌を継続させ左院のような仕事をさせた、フランスの参事院の資料があれば送ってほしいと述べているのである。

伊藤のいう太政官六部とはどのような機構であろうか。その理解のために、太政官における決裁のあり方と太政官所属部局の変遷について、若干説明を加える。

太政官制において、各省の章程には、太政官に上申して指令を受ける案件(これを上款という)と実行を委ねられている案件(下款)が列挙されている。上下款の範囲の広狭については、いかようにも論ぜられるが、現在我々が国立公文書館において明治一八年以前の案件について「伺」の多様さを実見できるのは、上款の範囲に依拠している。さて明治六年の太政官潤飾の際、正院章程に専掌事務が設けられ各省上款のう

ちの二一項目が指定されて、決定権が太政官にあることが改めて明言された（六年五月二日太政官達無考）。というのは、六年の改革が、太政官に内閣を設け、その統合・決定能力を高めるためのものであったからである。そして内閣における決定の実質化には、少なくとも従来の指令との整合性・継続性を担う部局が必要となる。かくして太政官に法制・財務の二課が設けられ、征韓論政変以後左院がその機能を担う。これらの部局に特徴的なのは、現代の内閣補佐機構が一般に持つ⁽⁸⁾、総合調整の機能が希薄な点である。各省からの何に対して、左院の審査に基づいて「難聞届」という指令が出されることも多々あり、左院の審査ですら内部の異なった意見がそのまま内閣に上げられている例もある。かつて筆者は、注（3）の拙稿で、調整・統合機能が弱く、上申文書を既存の法令や従来指令との整合性を中心に審査しつつ、独自の意見も提出するこれらの部局を「勘査部局」と呼んだ⁽⁹⁾。

こうした審査機能は、左院廃止後も太政官所属部局が、その規模を縮小しつつ担当していた。明治一〇年の太政官改革以後は、法案の作成・法に関する伺の審査など法制に関することは明治八年に設けられた法制局が、財政に関することは財政削減を果たすために新たに設けられた調査局が、そしてそれ以外のことは太政官の本局が担当した（明治一〇年一月太政官達一〇号）⁽¹⁰⁾。

明治一一年になって大久保利通が殺害され、政局は不安定さを増す。そうしたなかで政局の不安定さを、内閣のあり方、内閣を支える太政官

所属部局のあり方を改変することで、内閣の統合・調整能力を補おうという思考が出現する。明治一二年二月に提起された右大臣岩倉具視の、明治天皇の詔勅の発出をめざす「閣議案」である。この詔勅は、勤儉の沙汰書として三月に出されるものだが、原案の「閣議案」では、内閣の存在形態、調査局・法制局の拡張と内閣書記官の新設といった所属部局の改革も含んでいた⁽¹¹⁾。結局この改革案はほとんど実行できず、勤儉の御沙汰のみが発出された。太政官所属部局関係では、内閣書記官が設置されたのみであった。

明治一三年春、今度は長州出身の参議が、参議と省卿の分離を唱える。周知のように、大蔵卿大隈重信が専管する大蔵省に介入するため、大隈を参議として他の参議と共に大蔵省の上に据えようとする改革である。この改革案が、薩摩出身参議黒田清隆の反対があったにもかかわらず二月二十八日に実行された（太政官達無考）理由としては、既に一二年に「閣議案」に見るように内閣のあり方が問題とされており、またそれゆえに岩倉の賛意を得られたことが大きいと考える。この改革では、参議と省卿の分離と共に、法制局・調査局を廃止し、法制・会計・軍事・内務・司法・外務の六部を置き（三月三日太政官達第二〇号）、参議は各部に二〜三名ずつ割り当てられた（したがって各参議は一〜二部を担当する）。従来の太政官所属部局の書記官は、各部に分配されている。

このように参議省卿分離に伴って導入されたのが太政官六部制であった。つぎに太政官六部の機能はどのようなものであったか検討する。

まず各部の職掌であるが、六部分掌事務（三月一八日太政官達第二〇号）では、法制部は、法律条例諸規則の起草・改案、職制章程の監査、法律の説明を所掌し、会計部は「歳出入ノ予算決算並ニ租税金穀出納及ヒ貨幣国債其他財政ニ関スル事務執行ノ方法ヲ査理シ主務官庁ノ事績ヲ監視スルノ所トス」となっている。つまり会計部は、大蔵省の事務を「査理」し「監視」するのである。同様に軍事部は陸海軍省、内務部は内務・工部・文部省、司法部は司法省、外務部は外務省の事務を「査理」し「監視」する。さらに四月三〇日の六部庶務内規では次のように定められている。内閣で法律条例諸規則を創設廃改する場合は、法制部が審査し、他の部が行う場合も法制部と合議する（第二条）。内閣の命令訓条の審査は主管の部が行う（第三条）。上稟文書は主管の部で審査する（第四条）。他部と関係あるものは合議し合意が得られない場合は各々上奏する（第五条）。主管の事務につき照会・喚問しうる（第六条）。

では右の職掌はどのように運用されていたのであろうか。国立公文書館所蔵「公文録」の明治一四年一月の内務省を上申文書の検討すると、次のことが判明する。(1)法制に関する上申案件は、法制部と内務部の合議となっている。(2)財政支出に関する件は、会計部と内務部の合議になっている。(3)行政に関する件は、内務部で審査。(4)軽微で内閣でなく大臣が決裁しうるものは、内閣書記官のみが審査する場合と、内務部が審査している例がある。

つまり法制局の機能は法制部へ、調査局の機能は会計部へ移っ

る。また部に対応する省の伺・上申はそれぞれの部局で検討されている。旧来であれば調査局・法制局が審査していた上申文書も、対応する部も検討している。各省の上申案件は、対応する部で必ず検討されているのである。したがって全参議が全案件を検討するより、丁寧に審査されることとなったのであり、参議は担当する省の決定を再検討していると考えられる。しかも一二月に各省章程が改正される。上申事項が整理されたのだが、各省とも「新ニ事ヲ創メ又ハ旧規ヲ變更スル事」が上申事項に付け加えられ（二月二日太政官達六〇号）、各省の新規政策に対する内閣の文書決裁による統制が強まっている。太政官六部制の導入とは、参議による上申案件の精査によって参議が構成する内閣の調整・統合機能を高めようとした改革であった。

しかし、伊藤は僅か一年で六部を廃止し、太政官を改編しようとして述べている。その欠点はいかなるものであったのか。

明治一四年夏大蔵卿佐野常民は次の建言を行った。⁽¹³⁾

現在の課題は種々あるが、内閣の制度を改変することが最も緊急である。「頃者諸省ノ職制ヲ改定セシヨリ已来、内閣ノ裁可ヲ要スル条項更ニ細小ニ涉リ」「大臣参議ハ簿書ノ煩擾ニ苦ミ、諸省ハ常務ノ沮滯ヲ患ヘ」「世人ヲシテ諸省ノ上更ニ諸省ヲ置クノ思アラシム」。そこで「内閣ヲシテ実ニ人事ノミヲ裁定スルト、諸省ノ績ヲ考フルトノ地タラシメ、六部ヲ廃シテ法制院ヲ置キ、統計院及会計検査院ト併立」させるべきである。諸卿を内閣に加えれば六部は必要ない。「法令ハ全国ノ規矩庶民

ノ模範」であるから「其利害得失ヲ照査論議」しなければならず、太政官中に「法令ノ起草、調査及説明」を主とする「法制院」を設ける必要がある。「法制院アリテ法令ノ廃立ヲ重シ、統計院アリテ庶政ノ張弛ヲ察シ、又会計検査院ヲ置テ出納ノ当否ヲ検ス、内閣此三者ヲ以テ諸省ヲ鑑察考課シ、諸省全ク所管ノ事務ヲ負担シテ其責ニ当ラハ、綱紀井然」、「諸般ノ改革ヲ挙行スルヲ得ヘシ」。

同様の意見を内務卿松方正義も伊藤に書通している。⁽¹⁴⁾つまり参議と省卿を分離し、各省への参議の介入のために上申事項を拡大した状況では、二重に省を設けたようなもので、各省が決定しうる事項は減少し、その一方決定を上げられた内閣の文書量は増大し、太政官制の弊である文書の集積を増加させただけで、機能不全に陥ったと、省卿クラスは認識している。そして参議省卿分離で目指された内閣による諸省の統合は、法制・統計・会計検査という補助部局を設置することで可能であると、唱えているのである。

伊藤も、こうした欠点を認識したと考えられる。重要な決定を内閣に上げるといふ太政官型決定機構を追求し、参議が精査する六部制を導入したのは、大隈の大蔵省専管への介入という側面があり、財政政策の転換と大隈追放によりその目的は達成される、それならば、佐野や松方が指摘する二重決定という弊害を除去したほうがよいと考えたのである。そこで、前掲の伊藤の井上毅宛書簡では、参議を廃止し、省卿で内閣を構成すると述べているのである。しかし、それでも一三年改革以前

の上申文書を審査する補助部局は必要であった。そこで明治六年太政官潤飾後に各省の上申文書を検討し内閣に参考意見を提出していた「左院」に類似した「参事院」の設置を考慮したのである。

明治一四年政変に際して、政策決定機構の整備と補助部局の形態も、短期的な問題として登場したのである。

第二節 参事院章程の作成と井上毅構想

伊藤の構想を具体化したのは、第一節で掲げた書簡を受け取った井上毅であった。明治一四（一八八一）年九月二日、井上は伊藤に「内閣職制意見」⁽¹⁵⁾を送り、次のように述べた。

「従前各省ヨリ太政大臣へ当テ伺書ヲ以テ指令ヲ取候者即チ大宝制之精神ニヨリ諸省ハ大〔太〕政官之分司タル政体之遺物歟ト存候。諸省卿即チ内閣タル之新制ヲ被用候上ハ太政官ナル一箇ノ最上等官府アルニアラズ」。「大臣ハ指令ニアラスシテ即チ他ノ内閣員ト同シク是ニ可否ノ画押アルニ止マルベシ。此ノ如クナラザレバ以テ諸省卿ノ責任ヲ重クスルニ足ラザラン歟。参議院ハ内閣ノ顧問院ニシテ大臣ノ為ニ指令案ヲ作ルノ所ニアラザルベシ。旧左院并ニ六部書記官ハ即チ指令案ノ製造所」である。

同じ時期に書かれたと推定される伊藤宛書簡では、井上毅は次のように述べている。⁽¹⁶⁾

「従前諸省之割拠たるは特に太政官なる最上等府ありて、是を限制又は平均したるに、今内閣即諸省卿之制を転用する時は、勿ち一の関の木を欠き一弊従生」の可能性がある。「それ故各国にては彼の参議院を置」くが、それは即ち「現今我が太政大臣局の場所」に該当する。参議院もこのような機関とするならば「仏国拿破倫之所力に倣ひ、太政大臣自ら参議院長」となり、「内閣と参議院と平衡之権力と相成可申候歟」。

この二つの史料からまとめれば、井上毅の考えは次のようなものであった。維新政府以来の太政官制は「大宝令」の遺制というべきもので、各省卿は太政大臣に伺を以て行政案件の許可を乞う制度となつてゐる。参議を廃止し省卿で内閣を組織するならば、太政官という最高官府は消滅し、大臣も他の内閣員とともに可否を論ずることとなるが、それが各省卿の責任を重くすることとなる。参議院は、左院や六部のような伺に対する指令の製造所ではなく、太政大臣がその長を兼ね、決定の顧問たる機関であるべきである。

伊藤は、内閣に再び一三年以前と同じ質・量の上申を予想し、左院に比定される機関の設置を企画した。ところが井上毅は、伊藤の「参事院」構想に、参議の廃止・省卿による内閣組織はとりもなおさず伺・指令という太政官型決定機構の改変と同義であると意義付けし、フランスを例にして伊藤構想と異なる「参議院」設置を献策したのであった。では井上毅はどのような内閣の位置づけと太政官上申文書の処理、参議院を構想していたのであろうか。

井上は、既に明治八年頃作成の「法制定規案」の中で次のように指摘している。⁽¹⁷⁾

「按ニ今行政部ノ紀律漫然未タ備ハラザルガ如シ。諸省長官往々其ノ権内ノ事ヲ以テ推譲シテ裁ヲ大〔太〕政大臣ニ乞ヒ、内閣ノ文書雲聚雨散シテ軽重並ヒ投ツ。機務ノ地変シテ簿書ノ府トナル。」ではどのようにすればよいか。(一)「諸省卿ノ責任ヲ定ム。蓋シ立憲政体ノ目数条ニシテ執政ノ責任ヲ大ナリトス。国君ハ不動不拔ノ地ニ居リ代テ其ノ責ニ任スル者諸執政是ナリ」。「故ニ諸省卿ノ責任立タザル時ハ則チ第一専制ノ風除カズシテ立憲ノ名以テ実ヲ望ムベカラズ、第二推諉ノ旧弊改マラズシテ事務挙ラズ、第三内閣ト諸省トノ問文書繁多ニシテ簡肅ノ体制立チ難シ」。(二)法制の種別をたて軽重を設けるべきである。欧州諸国の例に習い「凡ソ法ト云者ハ必ス立法官ノ議ヲ経タル者ニ限」り、「其ノ不備不明ハ条例布達以テ之ヲ補充疎通」させる。「此ノ事実ニ諸卿ノ責任法ト相依ル者ナリ」。(三)「法章ヲ申明スルノ章程ヲ定ム。従前所謂伺ナル者大抵布告ノ疑義ヲ質ス者ニ過ギズ」。そこで疑義を太政大臣に伺うことを禁じ、法制局に照会することとすればよい。

太政官への上申文書の集中による混乱を指摘した上で、各省卿が責任を持つこと、議会の審議を経た法令規則を法として、法制・条例・布達に分類し省卿の責任に対応させること、太政官への「伺」の多数は法の解釈・運用への疑問であり、そうした「伺」は法制局が担当することを解決策とする構想である。

今一つ史料を掲げる。明治一〇年二月一四日に太政官の本局の提議によつて決定された「公文類別ノ義上申」である。⁽¹⁸⁾

現在の内閣は「文案堆積シテ而シテ輕重別ナクンハ或ハ煩碎錯雜ノ弊アラシク恐ル。」抑も現在の政府が出す文書は「布告達書布達指令」であるが往々にして混乱がある。また元老院に下議するものも不統一である。太政官の指令は「大抵法律ノ疑義ヲ指示スル等瑣末ノ微事」「却ツテ諸省ノ責任ヲ輕クスルニ足ルナリ。」そこで欧州では、「法律」は「人民ニ行フ者」「必ス立法官ノ議ヲ經テ大政府ヨリ頒布」するとし、「行政規則」は「法ノ目ヲ疎通」するもので「立法官ノ議ヲ經ス」「大政府ヨリ布告シ或ハ諸省使府県ヨリ布達」するとし、「訓条」は「官省ノ職制」等で「公布セズ」、「批文」は前三者への「疑義」の「指令訓示」であると、分類している。このように分類を正すのは「文書上」だけでなく「体制其宜キヲ得ントスルニアリ」。そもそも四者は重要性が異なり、法律行政規則の公布には「諸省卿ノ之レニ關係アル者必ラス其下ニ署名シテ以テ責任ヲ明ニスベシ」、「法律ノ元老院ヲ經ル者ハ」「其公布ノ式ヲ異ニシテ以テ体制ヲ嚴ニスベシ」。しかしこれらの改革は困難であり、「諸文書ヲ類別スルヲ以テ初步一着トスルノ所以ナリ」。

この文書の論旨は先の井上毅の文書に類似しており、彼の強い関与の下に立案したと考えていいであらう。⁽¹⁹⁾二つの史料で問われているのは、太政官において処理すべき案件は何かということであり、元老院で討議されるべき案件を法として定義することで法規を分類し、諸省卿の責任

を重くし公布文書に署名させ、法令運用については各省卿の責任において行い疑義は法制局が担うという構想を、内閣が「簿書ノ府」となった現状に対する解決策としてしているのである。当面の課題は、補助部局における文書の分類という瑣細なことではあるが、提議した太政官書記官層には、内閣の在りようと補助部局の職務、更には憲法構想にまで連関する問題意識があったのである。

ではここで各省の疑義に答えるとしている法制局については、井上毅はどのように考えていたか。井上は、第一節で述べた明治一二年の「閣議案」作成の際、岩倉に次の法制局改革案を提出している。⁽²⁰⁾

「従前之法制局ハ、一ツノ性質ヲ混ス、即チ一ツハ内閣ノ書記官」「一ツハ法律規則ヲ取扱フ、法律規則ノ為ニハ、可成衆議ヲ要シ、秘書ヲ取扱フ為ニハ衆議ヲ要セズ」。したがって現行のままか「仏国ノ参議院ニ倣ヒ、専ラ法制ノ府トシ、政府顧問ノ地トスルカ」という問題が生ずる。二つの事務所管は「今日不規則ノ物議アル所以」である。そこで「仏国ノ顧問議事ノ府トシテ、衆賢才ノ人ヲ集メタル、参議院ニ倣」う改革が必要である。

この後具体的な改正案を挙げているが、閣議と法制局の関係については、二つの項目が注目される。一つめは、以下の通りである。

一局議ノ権限、及内閣トノ關係ヲ定ム、

従前ハ、書記官局タルノ故ヲ以テ内閣ノ意ヲ承クルヲ本分トス、然ルニ局議往々閣意ト抵触ス、今仏国参議院ノ制ニ倣フト

キハ局議ヲ以テ上申シ、内閣ノ取捨ニ拘ラザルベシ、

いま一つの項目は、局議が長官によって決定されないことである。

先の構想とあわせれば、井上毅は、現行の法制局を、内閣の上申文書を取り扱う部局と、法律を理論的に追求する独立性の高い機関としての法制局とに、職掌の違いから分離すること、前者に関しては各省の上申文書の削減を、後者に関してはフランス参事院に倣った拡充を考えていたのである。後者の法制局拡充論は、山室信一氏が指摘するように、西欧学を学び西欧法を導入することで国家諸制度の整備を図ることに熱心であった新進官僚即ち法制官僚には、自らの権限を拡大することとなり、望ましいことであった。⁽²¹⁾ さらに井上毅の場合、後者は、本節の二通目に掲げた書簡では省卿に責任をゆだねた場合に「関の木」となる機関であった。つまり法案作成機関であるとともに、法令審査を通じて内閣と各省との調整・統合を図る機関と捉えていたのである。

大臣・参議の合議体である内閣を補助するためには、どのような機関が必要であるかという問題意識が、法制官僚を中心に、太政官書記官層に共有されたのであった。そして井上毅は、内閣と各省との伺・指令關係を改革し、法制局を拡大する構想を抱いた。こうした構想を井上毅は伊藤の構想の具体化の際に盛り込もうとしたのである。

では、この井上毅の構想はどれほど重視されたであろうか。周知のように、井上毅は、大臣の連帯責任は議院内閣制につながると危惧し、プロシア型の内閣制度の特色である大臣の単独責任制が議院内閣制を防御

するという理論的枠組みを形成し、大隈や交詢社系の憲法構想を批判していた。⁽²²⁾ 井上が草案を作成した、岩倉の「憲法中綱領之議上奏案」でも、

「主管之事務ニ付各自之責ニ帰シ連帯責任ノ法ニ依ラサル事」とある。⁽²³⁾

大臣単独責任制の点で憲法構想と連関していること、伊藤が準拠しようとしたフランスを例としていること、法制審査局の必要性は省卿層でも認識されていたことから、伊藤も井上の構想を重視せざるを得なかったと考える。また憲法作成が政治日程に登場する点でも、内閣付属の法案作成機関を整備する必要があったと考える。

こうして、参議院章程が、「顧問院」の性格を合わせて、井上と内務部小書記官大森鍾一との間で、フランス参事院を範として作成された。⁽²⁵⁾

明治八年から一二年まで用いられた法制局章程に比べて、より広範な権限を持ち、多数の人員を要する構想であった。ただし伊藤も、太政大臣の「顧問」という語には違和感があったようであり、最終段階で削除された。とはいえ、主な章程は井上毅・大森鍾一案が生かされて実行されたのである(章程については後述)。

ところで、参事院設置後、大森は、「参事院ヲ置ク」⁽²⁶⁾ という文書を作成している。正式な決定文書ではなく、それゆえこれをもって実際の参事院の説明には当てられないが、大森達の構想は窺える。この中で大森は、法を議するものは「衆ヲ尚」⁽²⁷⁾ だが、法を行うものも「衆説ヲ取りテ其完全周密ナルヲ期セザル可カラズ。是ヲ以テ一行政官アレハ必ス一顧問会ナカル可カラズ」と述べ、法制の審議・運用のための水平的な議論

を行つ機関としての参事院の必要性を挙げる。また元老院との関係について、元老院への内閣委員としての出席などの権限は、国会設置後には元老院議員と異なり議員の「法理ニ疎ナルノ弊ナキト能ハズ」ため、政府が法理を講究して議定に付さざるをえないので、必要と説明している。赤木氏が指摘するように、⁽²⁷⁾ 議会開設に向けて法制局が必要とされたのと同様、参事院も議会对策上も必要と説明されている。明治一四年政変後、元老院権限の拡張が政府内部で検討されており、元老院対策の点でも、井上たちの構想が重要視されたと考えられる。

ところで、伊藤・井上毅によって章程が作成されていた頃、全く別の「参議院」構想があった。それは、佐々木高行グループを中心とする中正党によるものであった。

佐々木グループは天皇親政を理念に、反薩長閥を政治的意図として活動したグループである。それ故に、薩摩長州参議の政治力をいかに削ぐかに腐心していた。一四年政変の元凶が黒田・大隈の両参議であったことは、参議職の改革を唱えるのに絶好の機会であった。佐々木グループの具体案は九月二七日にグループに近い鍋島直彬に示したものが⁽²⁸⁾あるが、その核心は佐々木が「参議院モ仏国流故ニ立法官トスレ共、英国ノ顧問ト夫是斟酌シテ、何分共、行政官ヲ監督スル官無之テハ実ニ不都合也」と述べているように、⁽²⁹⁾ 参議の決定を監督する機関の設置であった。一〇月二日、大隈免官。しかし組織改革は発令されず、佐々木は辞職を口にし、内閣に圧力を加えた。このころには、伊藤の参議院を作る構

想は内閣でも合意が得られつつあった。そして伊藤は岩倉に、佐々木グループの土方久元と吉井友実の参議院への登用を訴えており、⁽³⁰⁾ 佐々木に「言責官ハ参議院ニモ自ラ其意ヲ含メリ」と話している。⁽³¹⁾ こうして参議院には、佐々木グループの要求する性質も政治的妥協としては組み込まざるを得なくなった。佐々木グループは明治天皇の信頼が厚く、参議層も妥協せざるを得なかったのである。

こうした折衝が行われているとき、新しい内閣の構成で、参議層の議論が紛糾した。山県有朋が内閣に参謀長が列することに反対したために、参議を構成員とする内閣の存続論が出たのである。結局寺島宗則の「内閣を参議兼諸省卿にして矢張参事院を置候事」との意見で決着す⁽³²⁾る。山県が内閣に統帥部が入ることを拒んだために、参謀長を参議兼官として参議を構成員とする内閣が残されたのであろう。そして参議院の名称も参事院へと変化した。

一〇月二日漸く新内閣の布陣が発表された。伊藤は参事院議長に就任した。少し遅れて、中正党から、安場保和と中村弘毅が参事院議員に任命され、井上毅も議員となったのである。⁽³³⁾

第三節 参事院の機能 1—参事院への文書の流れ

各省上申文書の審査機関の復活・憲法作成に伴う法案作成機構の設立を考えた伊藤、独立性の高い法案作成・法制統一機関を設置し内閣と各

省の伺・指令構造の变革を考慮した井上毅、内閣の決定の監督を目指した佐々木の三つの構想を基に成立した参事院は、いかなるものであったのか。従来の補助部局とは異質のものであったのか。

まず、参事院の章程を略述する（一〇月二二日太政官達第八九号）。参事院は太政官に属し内閣の命により法律の立案・審査に当たる（第一条）。各省より「主任ノ件ニ限り」議事に参加する員外議官補が任命される（第五条）。法令規則に関して、内閣の下命に答えるだけでなく参事院の発議権が認められている（第七条第一）。各省上申の法令規則の審査（第七条第二）、元老院議決法案の審査（同第三）の権限を持つ。院省使府県の上稟文書が下付されれば意見を上申し（同第四）、各省年報を審査しうる（同第五）。行政裁判及び地方官と県会との法律上又は権限上の争いの裁定を管轄する（第八条第一）。省使長府県の法の疑義を説明する（同第二）。議官は「のち議官補も」内閣の命により内閣委員として元老院で法案を弁明する（第一〇条）。参事院の構成としては、内閣を内局と外務・内務・軍事・財務・司法・法制の各部に分ける（第一条）。法案審査は総会議・部会議を用い、可否同数の場合のみ長が裁決する（第一二・一七条）。

職制（太政官達第八九号）は議長・副議長が各一名で一等官相当、議官は無定員で一等から三等官相当、その下に議官補と員外議官補（とも無定員）が設けられている。法制局より増員され官等も格段に高い（法制局長官は明治一一年まで三等相当、伊藤は特任）。

旧来の法制局との差は、参事院では、法を発議しうること、元老院議決法案を審査すること、県令と県会との裁定が認められていること（但しこの制度は明治一四年に設けられ、太政官六部が担っており、その継続である）、会議制が尊重されていること、員外議官補という各省との兼官者が章程で規定されていること（明治九年に兼任法制官が設けられてはいた）である。法制局と同じ法令審査・解釈機関でありながら、「顧問院」たるべくかなり権限が強化されている。参事院の発議権もその現れである。また井上毅ら法制官僚の要求通り、総会議での議長権限が制限され、行政機関としては異例な「衆議」の尊重が見られる。章程や職制を検討すれば、山崎丹照氏や山中永之佑氏が「権力」官僚制の核心」と断を下したのも宜なるところである。

では参事院は従来の審査部局とどのように異なった活動を行ったのであろうか。

まず、井上毅の構想が太政官全体の再編とも関連していたことに鑑み、太政官に関する官制改革を確認する。

一〇月二五日太政官中に第一局と第二局が設けられ、それぞれ「外務財務農商工務」、「内務教育軍事司法」に「関スル公文ヲ査理ス」と規定されている。参事院への高い評価に比べ、この両局は「連絡調整」と軽い評価が与えられている。

さらに十一月一日、各省の旧章程を廃止し、各省事務章程通則が制定された（太政官達第九四号）。「各省卿ハ各省ノ行政事務ヲ総理ス」（第

一条)とされ、法律規則の制定改廃は省卿が作成上奏(第三条)、法律規則布達には省卿が副書し「責ニ任スヘ」きこと(第四条)が、規定された。同時に分掌事務は適宜に任せる案が上程されていた。つまり、各省の章程を廃止し、内閣には原則として法を上申するという井上毅の改革案が実現しようとしていたのである。ところが、山県が反対案を提出した。各省の分掌は大要でいいというが「抑モ所掌ヲ画定シテ責任ヲ分担セシメントス、固ヨリ其分界明瞭ナラサルヘカラス」、そこで「各省分掌ハ従前ノ慣行ニ従フヘキ旨ヲ令」するのがよいと、建議したのである。³⁷⁾この意見が閣議を通り、一月一日「管掌事務ノ区分ハ従前執行スル所ニ依ルヘシ」(第九号達)と達せられた。確かに、二月三日第一〇一号達で、「法律規則ハ布告ヲ以テ発行シ従前諸省限り布達セル条規ノ類ハ自今総テ太政官ヨリ布達ヲ以テ発行」と達せられ、各省事務章程通則の副書規定とともに、井上毅の参議省卿責任制構想の一部は実現した。しかし、太政官における伺・指令の構造を変えることはできなかったのである。

次に、変更されなかった伺・指令の構造つまり太政官型決定機構の実態はどのようなものか検討する。従来の太政官所属部局との違いがあるのであるか。制度改革が落ちついたと考えられる明治一五年一月の内務省の「公文録」を検討すると、次のことが判明する。

(1)内務省の上申文書中(勿論既に述べたように内務省から太政官に上申する文書の質は一三年以前と変化しておらず量も減ることはない)、

法に関するものは参事院が審査し、さらに第二局が「査理」し、内閣書記官局が閣議文書を付ける。普通は、第二局は「参事院意見ノ通御指令可然哉仰高裁候也」との文言を付ける(但し軽微な法文上の変更などを、第二局が行っている例が他の「公文録」中に見ることができ)。つまり法令制定の可否、現行法との整合性といった法制局が従来担当した審査は参事院に移っており、参事院が審査機能を引き継いでいる。(2)

法以外の伺(職制以外の官吏に関すること、法令解釈を伴わない行政案件など)に関しては、章程上内務省を管轄する第二局が審査している。これらの審査も、閣議に上程され、さらに裁可に至るものもある。第二局担当の文書量は参事院と同程度である。(3)財政に関する審査は第一局

・第二局が審査し、支出のみに関する伺は第一局が審査を行っている。大蔵省担当ということから従来の調査局の職掌を引き継いでいる。³⁸⁾

以上の観察から、井上毅の憲法を射程に入れた太政官制度改革構想は、各省事務章程導入に失敗した時点で統一性を喪失し、太政官型決定の変更には失敗したことが、確認できる。参事院も、伺・指令の体制に変更が及ばない以上、法に関する行政上の伺を担当したのであり、内閣に上申された法・法の運用に関して整合性・継続性を審査するという、法制局の機能を継承したのであった。法に対する疑義への回答という点からも法制局との継続的性格が見とれる。³⁹⁾また、行政の継続性・整合性の保持という調整機能は、独り参事院が担ったのではなく、上申文書の審査機関としては第一局・第二局と並列する側面もあったのである。

つまり参事院は、上申文書の流れと審査の方式では、太政官下部機構からの継続性が強いことしか判明しない。では審査の内容で異なりがあるものであろうか。継続性・整合性の保持以外の調整を行ったのであろうか。章程に見られる強大な補助部局として内閣を補佐したのであろうか。

第四節 参事院の機能2—参事院内部の文書の流れ

各省から上申された法案は、中野目氏が前掲論文で次の経路を解明されている。

農商務省↓内閣書記官局↓太政官一局（整流器の役割）↓内閣書記官局↓参事院〔庶務課↓内務部部会議↓総会議〕↓内閣回議↓元老院↓内閣↓参事院↓内閣・上奏

中野目氏は参事院の内部の流れは推定の域に留めている。そこで、ともに記述量が少ないのであるが、「宮島誠一郎日記」・「尾崎三良日記」⁽⁴⁾で、内部の流れの推定を試みよう。ただし前者は後半期のものであり、後述のように若干の問題がある。なお、宮島は明治一七年一二月より参事院議官補で財務部所属、尾崎は一四年一二月より参事院議官補で内務部に所属した。まず「宮島誠一郎日記」を素材に、審議経過の分かるものを二つ例示する。

絹布・醬油・菓子税。明治一八年二月二五日「議長〔福岡孝弟〕より呼懸ありて至急を要する新税を絹布、醬油、菓子に賦するの大蔵省より

上申の原案を下附せらる。仍而調査委員を組立つ。午後於別室一読会評。右者朝鮮事件以来大入費之為なり」。

「梧陰文庫」「大森鍾一関係文書」に総会議案がかなりの数存在するが、主査一名あるいは五〜七名の調査委員が原案を検討し、総会議案を作成している。主査の場合は法の一部の改正など軽微なものが多くほとんど訂正がない。この日記の記述と合わせれば、各省からの上申文書が参事院各部に下付されると、簡単な検討ののち変更の可能性のある重要な案件の場合は調査委員が、軽微な場合は主査が調査しその後部会議が開かれると考えられる。

日記に戻る。三月二日絹布税則の調査委員会。出席者は宍戸磯〔議官、財務部〕・尾崎三良〔議官、内務部〕・岩崎小二郎〔議官補、所属不明〕・神鞭知常〔員外議官補、大蔵省〕・周布公平・金子堅太郎（ともに議官補、所属不明）など。翌三日に醬油税、四日に菓子税の調査委員会。六日大蔵省より主任官が到来し、相談する。三月一六日になり内閣より次の下命が入る。「絹布は小売人より印税を貼用せしめ、機台はやめ、醬油は造石税一円に減し候方下命有之、仍而又委員をして修正せしむ。山尾〔庸三〕副議長より口達、午後「福岡、山尾も臨席修正有之、浦〔春暉、員外議官補〕、加藤〔済、員外議官補〕大蔵省より出頭、浦は絹布税法別案を工夫す」。今一度調査委員会が組織されたと考える。一七日総会議。「再議可決仍而副長より委員を命ず。午後委員会有り。今日日は松方大蔵卿も出席に相成処委員取調に而延引」。一九日醬油菓子税

総会議。その後も絹布税については大蔵省との協議が続けられ、四月一日になり「総会議。絹布税則原案可決。然るに一人の動議より遂に賛成者相増し全部附託修正委員を置候事に決し七名の委員を投票いたし候事。此日議場の形勢誠に妙なり。」五月五日六日と絹布税総会議が開かれ第一二条修正委員付託。以下記述はない。

「宮島誠一郎日記」のなかで、この例は、法案の作成理由も述べられ、緊急性もわかる記述となっている。さて、経過を述べれば、大蔵省上申の下付を受けて、調査委員会が編成される。財務部・内務部より選抜されているが、財政・内政案件のためであろう。また大蔵省と兼官の員外議官補も任命されている。さらに大蔵省の主任官員と協議・調整が行われ、総会議提出案が決定、総会議が開催される。「尾崎三良日記」では、三月一二日に菓子税総会議があり、これは早々に決定したらしい。以後審議が長引く間に、絹布税・醬油税は内閣より原案が変更して下付され、再度調査委員会。おそらくは異例と思われる調査委員会への議長・副議長の出席があり、総会議案作成。総会議で宮島は可決されるであろうと推測するが、一人の動議より会議の方向が変わり修正に決定、修正委員会が組織されることになった。宮島は「誠に妙」と観測している。なお菓子税・醬油税は公布されたが、絹布税は公布に至っていない。兌換銀行条例但書追加。宮島は一八年四月二四日主査を命じられ、二七日宮島の主査で総会議。「総会議規則」⁽⁴²⁾によれば、総会議に原案が付される場合には、主査員が説明することとなっている。宮島は、「始而

布告に相成るへき法案に参す」と喜んでゐる。さらに五月五日番外議官として元老院に出席し内閣委員を務めている。

次に『尾崎三良日記』を素材に、区町村費急納処分。町村会不開催の場合も、公売条例を内務卿の職権で適用とする内容である。一七年一月二七日総会議、修正委員に付託。二八〇三〇日総会議、再度修正委員に付託することとなる。三一〇日尾崎は松方大蔵卿と会談し、「甚苛酷ニ失スル」と申し入れている。結局公売条例適用見送りの参事院の審査が出され、閣議決定となっている。⁽⁴³⁾

以上の例から、参事院内部の文書の流れをまとめよう。参事院に内閣より下付された法案は、各部において主査が調査するか、重要と判断される場合は員外議官補を含めた調査委員が調査する。員外議官補が入ることで提出省との「調整」が行われることとなり、場合によっては提出省の官員が協議に来る。部会議終了後総会議が開かれるが、会議では部会議原案が必ずしも尊重されるわけではなく、実質的審査が行われ、「誠に妙」というように、会議の流れで否決されることもあった。再調査の場合は、総会議で修正委員が選ばれる。こうした経路を、中野目氏の経路に付け加えることができるであろう。

右の経路を通る間に、主務省が提出した法案は、部会議と総会議の二つの会議を経て審査されることとなる。各部においては主務省との調整が行われるが、総会議で否決される場合もある。井上毅の、法の妥当性は「衆議」によって追求されるべきであるという原則は、章程通り忠実

に守られている。そして参事院議員達が、法の理念あるいは法の継続性・整合性を保つと考える修正が為されたのである。

一般に内閣の補助部局で「調整」を考えた場合、内閣の施策との整合性、内閣と各省との調整、各省間の調整、法の整合性の追求が、想定される。参事院では、継続性・整合性の保持が、衆議という実質的討議によって担われている。各省と法制の継続性・整合性維持機関である参事院との調整は、員外議官補の存在で担保されている。しかし参事院の実質的討議のために、主務省との水平的調整が現実しない場合もあった。提出省からすれば、対応する部会議と総会議の二重の審査、調整を受けの必要性が生じている。内閣の意向も、貫徹しない場合がある。つまり、参事院では、法制官僚による法の討議は行われたが、自由な討議とそれを保証する独立性のために、内閣の命の下に各省の施策を調整する能力を高く評価し得ないのではないか。

では参事院の主務省に対する反対意見は、その取捨は内閣に任されているとはいえ、どの程度重いものなのか。

明治一六年福島事件の高等法院開廷が近づいた一月一六日、司法省は、軽微な事件の場合は通常裁判所における予審・公判を上申した。それに対し参事院は、福島事件直後の改正は政治的にも不可、後に同様な場合が問題化したときに改正と審査した。一方一七日参事院議長代理松方正義は、参事院において否決したが司法省原案の方が妥当であるとの意見を閣議に提出する。この両者が閣議に回議されたのであるが、松方

の意見に参議の賛意が寄せられ二月一九日裁可されている。ところがこの実行は、一二月に改正を至急乞うという司法卿からの再上申によって、漸く布告に至っているのである。⁽⁴⁴⁾このことから、絹布税などと同様、議長⁽⁴⁵⁾の指揮権は章税通り無じることが確認できる。また布告がのびたことで、結果的に参事院の審査が通ることとなり、法制機関としての専門性が重んじられていたといえるのではないか。第六節で触れる参事院章程の改定後の市区改正入府税問題では、内務大蔵両省が推進していたにもかかわらず、参事院で議官補の動議から廃案の審査がなされる。⁽⁴⁶⁾議長福岡孝弟がなした⁽⁴⁷⁾のは、各部長を呼んで、「再議ニ付候旨内談有之」だけであった。⁽⁴⁸⁾結局この問題は参事院が廃止されるまで結論は出なかつた。

こうした点から、井上の参事院を顧問院とする機関構想と政治的妥協の為に、参事院に独立性が与えられ、議員にかなり高位の官員が任命されたことにより、参事院の意見を覆すにはかなりの政治的コストを必要としたと考える。審査意見は内閣でもかなり尊重されているのである。

では法令審査による内閣の各省への調整・統合が果たされているといえるであろうか。先に述べたように、独立性故に各省との水平的調整は機能不全を起す事例がある。しかしそれは内閣として垂直的調整による統合とも考えられる。内閣の意見と参事院の意見の相違も、あるいは内閣の議論を西欧法への通暁制によって参事院がリードした結果によるものとも考えられる。そうであるならば、参事院が、権力の核心として行政をリードする機関となろう。しかしながら、検討した例では、内閣

の統合機能の代替や権力の核心とは異なる可能性の方が大きいと思われる。そこで参事院の今一つの機能である法案作成権を次節で検討する。この検討で、内閣の議論をリードし、各省への垂直的統合を果たしたか否か、より明瞭になるであろう。

第五節 参事院の機能3—草案の作成

参事院は、法案作成権を持ち、補助部局として企画・立案機能を行使し得た。ところが、「公文録」を見る限り、参事院の起案によって成立した案件は四〇件弱と少なく、重要なものは少ない。参事院は法案作成機能をいかに行使しようとしたのであろうか。実際には決裁にまでは至らなかったが、参事院が立案を試みた例が存在する。そのうち二例挙げ、て検討したい。

(1) 請願規則

明治一五(一八八二)年、建白が増加し、酒屋会議(五月一〇日)の建白提出も近づいている状況の中、伊藤渡欧後議長となった山県有朋の支持の下、五月参事院で請願規則の原案がまとめられる。⁽⁴⁸⁾五月二十二日山県は、井上毅起草の建議を、参議の名で閣議に提出し、三〇日規制案を付した建議が閣議に回議された。そこで参事院に調査が命じられ、七月七日訂正案が上申され閣議に回議、修正の上裁可。一八日元老院へ送付、三〇日修正。三十一日参事院審査を経て一日閣議、三日裁可となった。⁽⁴⁹⁾

さて山県建議が内閣に提出されて以後原案が参事院から上申されるまでに、期限付きの案件であるのに、一ヶ月近い時間がかかっている。公布はさらに一二月一二日まで延期されている。

この理由は、次の井上毅宛の山田顕義書簡に現れている。⁽⁵⁰⁾

請願規則云々承知仕候、然此事向後最も切要之件と存候間、酒屋會議之願ニ合と否ニ拘らず考究致置ものと存候、

おそらく井上が山田に速やかな閣議決定を要請したのに対する返答である。山田は、酒屋會議対策としての立案であるにもかかわらず、緊急性よりも今後の対策を重視している。自由民権運動対策上の法案でもあり、重視するのは勿論であるが、それよりも、山田は、主管する内務行政への介入を懸念していたと考えられる。六月二日、山田は井上毅に、検討のために「請願規則活板刷之分、御手元ニ有之候ハ、一本此者へ御渡可被成下候」と書き送っている。⁽⁵¹⁾すなわち山県が参事院での草案作成を下に参議個人として建議を閣議に提出したとき、当然の事ながら内務省はその原案を入手していなかったためであり、その後になって内務省との調整が員外議官補など行われ、立案が長引いたと考えられる。参事院が起草権を行使しようとした場合、意図的ではないにしても、内務省の職掌に介入した事になったのである。

(2) 明治一五年一二月府県会規則改正

この改正の経緯については、参事院議官補、内務部所屬の大森鍾一の「覚書」がある⁽⁵²⁾ので、それに基づいて述べる。

大森は八月京阪地方巡回後山県議長に意見を述べ、府県会並地方税規則改正案(甲号)を作成。一方安場保和(内務部議員)も、巡察使復命後議長に意見を述べたことから、大森と安場の間で改正案を作成することとなったが意見がまとまらず、安場個人の案として改正案(乙号)を作成した。⁽⁵³⁾この折山田内務卿は北海道巡視中であつたが帰京後丙案を⁽⁵⁴⁾申。これが一月二一日のことであらう。そして地方官の諮問に付された。一方参事院では、山尾庸三、安場、水本成美、村上義雄、大森らが調査委員となり、丁号を作成した。これに対し、山田が反対したため、井上毅は戊号を作成する。此の井上案によつて「外務卿及議長ノ意見稍動キ議長ヨリ山田公ニ内話モアリ先ツ委員ノ決ニ任セテ總會議ニ付スルコトニ成レリ、但委員發議一条ノ改正〔地方議事に議定権を与える〕ハ到底行ハレサルニ付見合スヘシトノ事ニテ之ヲ削ル」。

「覚書」の甲案・乙案を、内務省は内務卿の北海道巡視中に受け取り、驚愕した。庶務局長白根専一は山県に次のように書き送った。⁽⁵⁵⁾

「専一窃ニ謂ラク、行政ノ要ハ眼ヲ天下ノ全局ニ注キ耳ヲ上下彼我ノ間ニ傾クルニ在リ。而シテ章条ノ一端ヲ更メ目前ノ片埃ヲ掃フニ在ラサルナリ」。そのため「地方行政法」を設けるべきである。「今唯甲乙規則中ニ就キ僅ニ数条ヲ改正スルヲ以テ足レリトスルモノノ如キハ専一ノ大ニ疑ヲ存スル所」である。「如斯姑息ノ改正ヲ為サンヨリハ寧ロ現行ノ章条ヲ維持シ」。「泰然事ニ從ヒ当局者各当サニ尽スヘキノ任ヲ尽スニ如カス」。

かなり長文の書簡を要約したのであるが、内容は体系的な法作成までの改正案の凍結と、当局者に任すことの主張である。そしてこの後丙号が内務省から出されていることを考えれば、内務省が改正を準備していない時点で改正案が参事院から出されたために、まず凍結を唱へ時間稼ぎを図るとともに介入を嫌つたのであらう。

結局内務省は丙号を上申し、それを基に検討が始まるのだが、参事院の調査委員とは折り合わず、外務卿井上馨と山県の介入で、調査委員会が若干譲歩した案が總會議に付されることとなった。また参事院の県会への議決権付与を主張する態度を、おそらくはさして、「其他少し宛(県会へ)牽制を加へ候処、随分参事院、元老院等不相替自由論多く、且行政事務に迂なるより議論百出」と、井上馨は在欧の伊藤に報告している。⁽⁵⁶⁾内閣の意見とも異なつていたのである。

わずか二例であるが、次のことが推定できる。参事院には法案發議権が付与されており、調整・統一性の保持を主とする内閣所属部局に比べ、権限は大きかった。それゆえ、明治一四年から一五年という府県会活動が盛んな時代に、内務行政に積極的に関与しようとした。府県会規則の場合、安場は地方巡察使後に立案しており、緊急の課題に参事院議員が関与するのは当然と考えていたであらう。しかし、主管行政をもたない法案作成機関が独自に立案活動を行ったことで、対立が生じたのである。さらに参事院は總會議部會議とも多数決制をとつたために、主務省から

員外議官補が任命されているにもかかわらず調整がうまく行えず、府県会規則では参議二人の介入でようやく調整が終了したのであった。

参事院は企画・立案を職掌としている。明治一四年政変後の国会開設準備のために、俊才の法制官僚を集め立案作業を行う意図もあったであろう。しかしその立案作業はいずれも実現するに至らなかった。⁽⁵⁷⁾伊藤は渡欧し、山県が議長に就任する。参事院は個別的に企画立案を行うようになる。それは実現するものもあったが、内務行政では、内務省との対抗を生み出したのであった。そして内閣にも、参事院は「不相替自由論多く、且行政事務に迂」と判断されたのであった。

第六節 参事院章程の改正

明治一六(一八八三)年八月四日、伊藤博文は帰朝した。伊藤の眼には参事院が有用には映らなかった。これほどの強力な補助部局が立憲制に必要かも疑わしかった(参事院はフランスにはあるが、イギリス・ドイツにはない)。そこで伊藤は、参事院議長に復帰せず、二月二日、非薩長参議の福岡孝弟に議長職を押しつけた。内務行政に関心を深めていた山県は内務卿に移った。

ついで伊藤は、三月一七日制度取調局を設置し、参事院から官等の低い洋行経験者を中心とする法制官僚を集め、兼官とした。一八日取調局は内閣に上申し、決裁を受け参事院との関係を次のように整序した。⁽⁵⁸⁾

一、凡ソ法律ノ新創又ハ改正、各省ヨリ案ヲ具ヘ上申スルモノハ、主管参議〔内閣の庶務一般の責任者〕検印シテ制度取調局ノ審案ニ付シ、参事院ノ議決ヲ経、内閣回議ノ上御覽ヲ請ヒ、裁可シテ後元老院ノ議決ニ付シ、更ニ内閣ノ回議ヲ経上奏批行ス。

参事院に回す前に、法案の制定・改正についてはまず制度取調局が審査を行うのであり、法体系の整合性の保持機能のうち中心部分は制度取調局が担うこととなった。したがって参事院は、制度取調局が方針を可とした上でより精査を行うという機能を持つことになった。

さらに四月二二日には、参事院章程が改正され、発議権も削除されている(太政官達第三四号)。また各省が参事院に送り込む員外議官補の数が⁽⁵⁹⁾増え、主任以外にも議長の命によって総会議に参加しうることで内規が改正された。⁽⁶⁰⁾その後も絹布税のように参事院における調整が失敗する例も出てくるが、参事院の独立性が骨抜きにされていくのである。

こうして、井上毅ら法制官僚の熱意の元に、各省上申法案を検討する機関として、内閣補助部局としては独立性を高くして形成された参事院は、独立性故に、成功することなく終わったのであった。

おわりに

参事院は、伊藤の太政官型決定機構中の上申文書審査部局兼法案作成部局としての構想に、井上毅が独立性の高い法案作成・法制統一機関と

いう構想を挿入して、設置された。西欧法の受容による国家建設を目指していた法制官僚の、自らの立案を実現しうる機関設置願望が実現したのである。佐々木グループの存在も、彼らの構想実現には有利に働いた。成立した章程を見る限り、参事院は立案権限をも持つ強大な機関と見える。

しかし、当初に太政官の伺・指令構造を改変できず、内閣への伺を審査するという、太政官時代を通有する太政官下部部局の職掌も担わざるを得なかった。そのあり方は、法律解釈の統一保持という、法制局と変わるものではない。一局・二局とは職掌の差しかない。内閣の調整機能の全てを代行したわけではなく、行政の統一性・継続性を担う補助部局の中で法制を分担したのであった。法案の上申に関しては、員外議官補の存在が各省との調整を行いやすくしたのであろう。

では立案機能はどうか。参事院が立案上申した法令は余り多くない。そして明治一五年参事院が積極的に関与しようとした内務行政では、内務省との対立を起こし、そして政府首脳には、内務省の失態というより参事院の独走と映ったのであった。立案活動を通じて行政の中心的存在であったとはいえないのである。

こうした調整の不成功は、各省から上申される法案の審査でも起っている。そもそも参事院の調整機能とは、内閣と各省の調整というよりも、法の継続性・整合性を維持する参事院と各省の調整であった。そして独立性・衆議の尊重というこれまでの太政官下部部局と異なる参事院

の審査の特質は、参事院と各省との対立する意見から成案を作り出すという水平的調整を困難にさせたのである。

つまり、参事院は、法体系の保持・法令解釈の統一を図ったという点で、肥大化した法制局と言っているであろう。そして独立性ゆえに法案作成・法令審査を通じた行政のリードが行えず、機能不全を起こしたのである。肥大化した一つの理由は法制官僚の熱意であった。尾崎三良は、この時代を「其職務は、日々各省より太政大臣へ稟議し来る事件にて、法律の創立、又改正に関するものは之を審査し」「其事件の実行せらるると否とは殆んど予等議官の権内にあり」と回想している。⁽⁶⁾参事院が立案した件数は少ないが、諸省から上申してくる法律案に対しては、自らの西欧法の知識を十全に活用し得た。参事院は法制官僚に活動の場を提供したのであった。その痕跡を我々は「公文録」で確認でき議論の多様さを知ることができる。しかし個々の議官・議官補たちの意見が争鳴し、内閣や省の側からは調整しづらい対象となったであろう。

明治一八年一二月内閣制度が導入され、各省章程の上款下款が廃止され、伺・指令の構造も変化した。内閣において首相の指揮権限を拡大し統合力を増大させたうえで、各省への委任事項が拡大される。そこで従来ほどの規模の指令の整合性を保障し行政の統一を図る部局は内閣には必要ではなくなった。六部制・参事院と続いた太政官型伺・指令の決定構造を補う試みは、強大な補助部局を生み出しただけで内閣の統合力を増さなかったという経験も、そうした判断を支えたであろう。参事院が

保持した各省の伺に対する指令案の作成機能も不要であった。他方省卿の責任が増せば井上毅の構想では「顧問院」たる参事院は必要となるが、既に対抗関係を生じてしまうという実例が出ている。諸省からの上申文書に対する法の整合性の統一、疑義の回答であれば、従来の法制局程度の人員で充分であった。こうして参事院は廃止されるに至ったのである。後統部局は法制局であった。

注

- (1) 『日本近代国家の形成と官僚制』（弘文堂、昭和四九年）二二一～二二三頁。続編が『日本近代国家と官僚制』（六）・（七）（『阪大法学』七一・七六号、昭和四四・四六年）。
- (2) 「参事院関係公文書の検討—参事院の組織と機能・序—」（『北の丸』一九号、昭和六二年）。
- (3) 「左院における公文書処理」（『日本歴史』第五二八号、平成四年）。
- (4) ほかに、山崎丹照『内閣制度の研究』（高山書店、昭和一七年）が、参事院の統合機関としての役割を評価しているが、企画院が創出された時代の投影であろう。明治一四年における大政官制度の改革については、中川寿之「大政官制改革に関する一考察」（『中央史学』一〇号、昭和六二年）がある。本稿第二節に関連する、井上毅の参事院設立に関する熱意については、山室信一「国家の制度化と法制官僚の政策嚮導」（『社会科学研究』三三巻二号、昭和五六年、のち『近代日本の知と政治』（木鐸社、昭和六〇年）に収録）がある。
- (5) 内閣と補助部局という問題に関しては、第一次臨時行政調査会での内閣の総合調整機能への注目から、赤木須留喜氏が、戦後の内閣と補助部局の関係について補助部局の企画・立案・調整の機能を中心に検討を行っており、内閣補助部局の機能の考察に参考になった（行政史研究会〈赤木・稲川昇次〉『政策決定機構と内閣補助部局』（行政管理問題研究会、昭和五八年））。さらに赤木氏は、『官制』の研究』（日本評論社、平成三年）で太政官期の補助部局の検

討を行い、法制局の創設が元老院設置対策であるという見解を述べられているが、上申文書処理の実態的な解明には至っていないと考える。ほかに本田雅俊「内閣官房の機能的変遷に関する一考察」（『法学政治論究』第二八号、平成八年）が、近代日本の内閣と補助部局の変遷を検討し、太政官期も概観している。内閣と補助部局の関係を現在の欧米諸国と日本において解明した研究としては片岡寛光『内閣機能と補佐機構』（成文堂、昭和五七年）があり、特に参事院の準拠機関であるフランス参事院について、参照させていただいた。

(6) したがって参事院の職掌の一つである県令と県会の法令解釈に基づく争議の裁定に関しては、法の運用の統一性維持の一面と考へ、裁定の内容までは検討しない。裁定については後藤靖「自由民権期の府県会闘争」（一）（『立命館経済学』一六巻五・六号、一七巻一号、ともに昭和四三年）がある。

太政官の公文書処理は、公文書の形態と関連があるが、本稿では触れ得ないので、田口慶吉「近代太政官文書の様式について」（『北の丸』第一九号、昭和六二年）を参照していただきたい。

(7) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝史料編』第六（国学院大学図書館、昭和五二年）三一七～三一八頁。以下『毅伝』と略記。本書簡は『毅伝』では差出人・宛所を欠き、台本を伊東伯爵家文書としている。春政公追頌会編『伊藤博文伝』中（昭和一五年、同舎）二二六～二二〇頁では、伊藤博文伊東巳代治書簡としている。『毅伝』の台本記載は明瞭さを欠くが、国立国会図書館憲政資料室所蔵「憲政史編纂会収集文書」中の六五五「伊東巳代治関係文書」の（一）「伊東巳代治宛伊藤博文」中に写があり、これが台本であろう。この文書は差出人宛所を欠いているが、伊藤自筆書簡であるとの注記と、『伊藤博文伝』は誤りとの深谷博治氏の注記がある。本書簡は内容的に、九月二日付伊藤博文宛井上毅書簡（伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』一（『塙書房、昭和四六年』三一九～三二〇頁、以下『伊藤文書』と略記）と対応し、井上書簡と判断する。

なお本稿では、史料の引用に際し、字体は通行のものに改め、合字は分解し、原文書や『毅伝』第一のように句読点のない史料については適宜付した。また

「」内は筆者注記である。

- (8) 片岡寛光『行政の構造』(早稲田大学出版会、平成四年)第四章3、4。
- (9) なお「勘査」という用語は、参事院が設置されていた時期では「審査」と同義で使われている。前掲拙稿では、「勘査」という用語が太政官潤飾後に用いられるので、特に左院のような審査を特徴づける用語として用いた。
- (10) 法令など号数のみ記し出典を明記しなかったものは『法令全書』に依る。法制局・調査局・本局の分担は、国立公文書館所蔵「公文録」の検討に依る。
- (11) 「勤儉勸諭並聖旨遵奉ニ関スル各省内論案及び閣議案」(早稲田大学図書館蔵「大隈文書」A五〇一)。この文書は他にも存在し、井上毅起草の草案も確認できる。「閣議案」と次に述べる一三年改革の政治対抗については、御厨貴「十四年政変と基本路線の確定」(井上光貞他編『日本歴史大系』4、近代1へ山川出版社、昭和六二年)五三五～五八二頁)参照。
- (12) 内閣官房編『内閣制度九十年資料集』(大蔵省印刷局、昭和五十年)五三～五四頁。
- (13) 「佐野常民建言」、日本大学大学史編纂室編『山田伯爵家文書』五(日本大学、平成四年)一〇～一四頁。
- (14) 明治一四年九月二三日付の書簡で、「内閣の各部に今般は見事に被廢度は各省を二重に置くの姿は夫は不面白」、「各省の権は俗吏の姿と相成」、「内閣は法制局、統計局外に検査院のみ断然被据置候様有之度」とのべている(『伊藤文書』七、九九～一〇〇頁)。
- (15) 『教伝』第一、二四三～二四五頁。本文書を年次を明治一八年と推定するものもあるが(稲田正次『明治憲法成立史』上巻へ有斐閣、昭和三五年)七三三～七三五頁、など)、内容から『教伝』の推定を採る。
- (16) 年月日欠書簡、『伊藤文書』一、三二六頁。
- (17) 『教伝』第一、六三～七〇頁。
- (18) 「公文類別ノ儀上申」(「公文録 明治十年二月寮局伺」24-10-公2009)。なお、この決定により上申文書の上欄に、法律、行政規則、訓条、批文、の印が押されることとなった。

(19) この上申は元来明治九年一二月に法制局が提出し、太政官所屬部局で内閣全体の文書を扱う史官が反発し決定に至らなかったものである(早稲田大学所蔵「大隈文書」A四五九九「内閣文書区別ニ関スル上申書」)。当時井上は法制局主事であり、井上の意見を元に法制局案が作成されたと考えられる。そして一〇年一月の太政官制改革後改めて提出されたのであるが、太政官制改革により、法制局法制官尾崎三良は太政官大書記官と法制局を兼務することとなり、尾崎等が説得したのであろう。

(20) 年月日欠、岩倉宛井上毅書簡(『教伝』四卷、三三〇頁)。

(21) 法制局拡充構想については前掲山室論文を参照。法制官僚が法制局拡充を唱えた例を挙げれば、明治(一一)年八月七日付尾崎三良宛井上毅書簡には、井上と尾崎が法制局拡充を法制局長官伊藤博文に説き、実現は出来ないが増員を考慮することと井上馨がフランス参事院を準拠機関とする構想を持つことを、伊藤から回答されている(憲政資料室所蔵「尾崎三良関係文書」)。この拡充には法制局権大書記官古沢滋も積極的であった。また明治一二年には明治一一年三月に法制局大書記官となった渡辺洪基が伊藤の後任局長となった井上馨に拡充論の意見書を提出しようとしている(東京大学史料編纂所蔵「渡辺洪基史料」二一―一四)。このように法制官僚は活性化していたのである。

(22) 坂野潤治「明治立憲制の三つの選択」(『思想』七五〇号、昭和六一年)。

(23) 『岩倉公実記』下巻(岩倉公旧蹟保存会、昭和二年)七一九～七二二頁。井上の草案は、『教伝』第一、二三五～二三六頁。

(24) フランス参事院(コンセイユデタ)については、山中前掲書二四七頁、及び片岡「内閣機能と補佐機構」参照。山中氏は、1法制局と行政裁判所を兼ねた機関、2職権は法律の作成、公行政に関する命令の作成、とまとめている。

(25) 憲政資料室所蔵「大森鍾一関係文書」八に第一案、第二案が、国学院大学蔵「梧陰文庫」B一九六三に第三案がある。章程第一条は、第三案では「参議院ハ太政官ニ属シ内閣ノ顧問ニ応シ立法行政ノ事務ニ参預スルノ所ナリ」となっているが、実際の章程では「参事院ハ太政官ニ属シ内閣ノ命ニ依リ法律規則ノ草定審査ニ参預スルノ所トス」となっている。

- (26) 「大森鍾一関係文書」九一。
- (27) 赤木『官制』の研究』第二章三、参照。
- (28) 東京大学史料編纂所編『保古飛呂比 佐佐木高行日記』十(東京大学出版会、昭和三年)三九六～七頁。佐々木グループについては拙稿「明治一〇年代前半の佐々木高行グループ」(『日本歴史』第四八四号、昭和六三年)参照。
- (29) 『同右』四七二頁。
- (30) 明治一四年一〇月一五日付、岩倉宛伊藤書簡(日本史籍協会編『大隈重信関係文書』第四<日本史籍協会、昭和九年>三九三～五頁)。
- (31) 『保古飛呂比 佐佐木高行日記』十、四八九頁。
- (32) 明治一四年一〇月一五日付品川弥二郎宛井上馨書簡(尚友倶楽部品川弥二郎関係文書編纂委員会編『品川弥二郎関係文書』一<山川出版社、平成五年>四二七頁)。
- (33) 明治一五年五月の『官員録』では、議長・副議長・議員は次の通り。議員の所属部は推定、()内の数字は相当官。なおこれより下位の議員補に西欧法知識に豊富な法制官僚が任命されており、四・五等官相当まで掲げる。
- 議長 山県有朋(伊藤の渡欧によって就任)
副議長 田中不二麿
- 議員 司法部 鶴田皓(二) 中村弘毅(三)
外務部・軍事部 山口尚芳(一) 田中光顯(三)
内務部 福羽美静(一) 安場保和(二)
財務部 山尾庸三(一) 渡辺昇(二)
法制部 水本成美(二) 井上毅(三)
- 議員補 四等官相当 渡正元 村田保 尾崎三良 西園寺公望
五等官相当 馬屋原彰 周布公平 伊東巳代治 清浦圭吾 長森敬斐
- 構成員・履歴については、山中前掲書三三六～二四〇頁も参照されたい。
- (34) 法制局職制・法制局章程(明治八年九月)(内閣法制局百年史編纂委員会編『内閣法制局百年史』<内閣法制局、昭和六〇年>三三七～三三九頁)。
- (35) 『内閣制度九十年資料集』六一頁。

- (36) 山中前掲書、二七六頁。
- (37) 原案、山県意見などは、内閣記録局編『法規分類大全』第一編、官職門、一至六(内閣記録局、明治二年)六九～七〇頁。
- (38) 但し一五年一月の会計法改正で(太政官達第五号)、従来太政官に上申していた予算科目の変更・予算外支出は大蔵省を経由することとなり(第一六・一七条)、重要性は低下することとなる。
- (39) 中野目氏は前掲論文で、国立公文書館の「単行書」中の参事院の公文書を紹介しているが、その二分の一弱が法制の疑義に対する「説明録」である。
- (40) 宮島吉亮氏蔵。仮名は平仮名に統一した。
- (41) 伊藤隆・尾崎春盛編、中央公論社、平成三年。
- (42) 「諸例規程纂」(国立公文書館所蔵「単行書」2A-34・3-単1632)。
- (43) 「区町村費意納者処分ノ件」(公文録 明治十七年内務省十二月第二)2A-10(3712)。
- (44) 「高等法院管轄事件輕微ノ者ハ通常裁判所ニ於テ裁判ノ件」(公文録 明治十六年司法省十二月第一)2A-10(3369)。
- (45) 「宮島誠一郎日記」明治一八年七月二九日条。
- (46) 「同右」一〇月二八日条。
- (47) 入府税の対立内容については、御厨貴『首都計画の政治』(山川出版社、昭和五九年)一〇六～一五頁参照。御厨氏は実際に行政を担当している内・蔵両省の方が参事院より立案能力が高いと評されている。
- (48) 明治一五年五月二日付井上毅宛山県書簡(『毅伝』第五、二五二頁)。
- (49) 「請願規則制定ノ件」(公文録 明治十五年太政官十二月第一)2A-10(3219)。
- (50) 明治一五年五月二九日付書簡(『毅伝』第五、二七四頁)。
- (51) 同右、二七五頁。
- (52) 「大森鍾一関係文書」一六一七。
- (53) 巡察使の効果のわかる希有な例である。
- (54) 「府県会規則及地方税規則中追加改正并府県會議員聯合集會等ヲ許サザル

ノ件」(公文録 明治十五年内務省十二月第一「2A-10-公3368」。なおこの公文書中には参事院の審査文書が欠けているが、こうした対立のためであろう。

(55) 「大森鍾一関係文書」一六一三。

(56) 明治一五年二月九日付書簡(『伊藤文書』一、一八一〜一八二頁)。

(57) 第二節で述べた省卿責任制を定めた太政官制改革、元老院改革(検視廃止など権限強化)、爵位制、士族授産などを「梧桐文庫」「大森鍾一関係文書」等で確認できる。ところで、参事院設立は元老院対策の側面もあったのであり、元老院改革の失敗も、参事院の有用性を喧伝する機会を失ったことを意味する。尾崎三良は、元老院の弱体化のために、「政府委員たるものもさのみ重要視せられざること為れり」と回想している(『尾崎三良自叙略伝』中へ中央公論社中公文庫、昭和五年〈一一一〜一二頁)。

(58) 「制度取調局被置ニ付キ諸法按審閱順序ノ件」(公文録 明治十七年太政官四月第一「2A-10-公3370」)。

(59) 年・員外議官補数・参事院議官補の他省出仕御用掛数、の順で示せば、以下の通り(『官員録』による)。

一五年・二〇・二 一六年・二九・二 一七年・三〇・二

一八年・二七・一六

(60) 注(42)に同じ。

(61) 『尾崎三良自叙略伝』中、二五頁。

(付記) 宮島吉亮氏には、平成三年に「宮島誠一郎日記」を閲覧させていただいた。本稿が少しでも豊かになったのは、「宮島誠一郎日記」のおかげである。宮島氏及び紹介していただいた国学院大学助教授坂本一登氏には深く感謝申し上げる。