

制定法に於ける事務配分単位の変容とその意義（二・完） ——所謂「分担管理原則」の影響——

松戸 浩

- 一 序
- 二 行政官庁法・国家行政組織法の制定過程に於ける事務配分規定形式変容の経緯
- 三 分担管理原則との関係
- 四 行政官庁理論との関係（以上、三一巻一号）
- 五 各省大臣を中心とした事務配分の成立の経緯
- 六 結び（以上、本号）

五 各省大臣を中心とした事務配分の成立の経緯

国家行政組織法の制定迄各省官制では各省大臣を中心とした事務配分が行なわれてきたが、当初からそうであったのではない。以下では先ず、一八六九年に最初に設置された六省の一で且つ一八八六年の各省官制制定迄存続した省である大蔵省を例に採り、各省官制に於ける事務配分モデルが成立する迄の経緯をみることに^①より、かかるモデルが採用された論拠を明らかにすることに努めるものとす^②。

一 (1) 大蔵省が置かれることとなつたのは一八六九年の職員令によるが、職員令の大蔵省該当部分は次のようなものであつた^③。

○大蔵省

卿 一人

掌総判金穀出納。秩祿。造幣。管繕。用度等事。

大輔

一人

小輔

一人(以下、省略)³⁾

右のように職員令は、各省を構成する職員の官職を列挙すると共に、卿の掌る事務を列挙するという形態を取っている(尚省によっては、卿以外の職の掌る事務も併せて挙げられているものもある)。これが各省への事務配分を定める最初の規定である。一見するとこれは、卿を事務配分の名宛としている点に於て、各省大臣に対する事務配分を定める後の各省官制一条の規定形式と共通しそれ故後者の淵源であるかのようにもみえるが、その後の推移は必ずしもそうではないことを示している。

(2) 即ち、その後一八七一年に定められた大蔵省職制事務章程(太政官達)は、職制と事務章程との二本立てという以後暫く続く官制モデルの(大蔵省での)先駆けとなると共に、同省の事務を網羅したものであり——職員令後本職制事務章程迄は部分的な事務配分がアドホックになされていた——、また最終的な各省官制に直接続く形での包括的な事務配分規定であるという点で注目されるものであるが、これは次のようなものであった。

大蔵省職制

卿

本省及各寮司一切ノ事務ヲ総判シ其諸官員ヲ統率スルヲ掌ル(以下、省略)

附属書記

一員

常ニ卿ノ左右ニ侍シ其指令ニ従テ一切ノ文書草案記録及往答書牘等ノ事ヲ掌ル(以下、省略)

六課ヲ分テ省中書記其他ノ事務ニ処ス庶務ノ順序ハ都テ太少丞ノ指令ニ従フ

伝票課 三頁

金穀ノ出納ニ属スル一切伝票ノ事ヲ掌ル

往復課〔以下、省略〕

大蔵省事務章程

大蔵ハ理財會計一切ノ庶務ヲ統理シ全国人民ノ身分地方ノ警選駅通郵便等ノ事ヲ総管ス其事務ノ綱領ヲ掲ル左ノ如シ

第一条 全国地方石高并地理ノ事〔以下、省略〕^①

以上のように一八七一年大蔵省職制事務章程は各官職毎の定員・事務を定める職制と省で処理されるべき事務を列挙する（と共にその処理手続を定めた）事務章程との二部構成を取っているが、本稿との関係では、職制では卿が「本省及各寮司一切ノ事務ヲ総判」するものと規定されているように、卿によって「総判」される事務が本省等のものとされている点、事務章程では事務を「統理」する主体が大蔵（省）とされている点が注目されるものである。

(3) その後この職制事務章程は省の事務内容に関して幾度か部分的な改正を被るが、一八七五年の改正（明八太政官達二二七号）は構成の変更も伴う全面的なものであった。即ち、

大蔵省職制並事務章程

大蔵省ハ全国ノ理財ヲ掌ル所其事務ヲ支分シテ八寮ト為ス

租税寮〔以下、省略〕

職制

卿 一人

本省及各寮ノ諸官員ヲ統率シ歳入出ヲ統轄シ大小ノ財務ヲ総理スルヲ掌ル〔以下、省略〕
事務章程

省中ノ事務大分シテ上下ノ二款ト為ス其上款ハ卿ノ意見ヲ具シ上奏裁可ヲ經テ然ル後施行ス其下款ハ卿ノ意見ヲ以テ専行スルヲ得上
下二款ノ事務ニ於テハ卿皆其責ニ任ス

上款

第一条 歳入ヲ予算シテ公費ノ年額ヲ定ムル事〔以下、省略〕

右の職制事務章程では事務の分掌主体が省であることが明文化されると共に、事務章程の冒頭では事務が省に所在するものとされており、前の職制事務章程とは表現が異なるものの、事務が省のものとされている点では変わりはない。

なお寮に係る事務配分規定は本職制事務章程で初めて設けられたものではなく、従前は職制事務章程とは別の太政官達等で定められていたものである。寮は一八七七年の太政官達三号で廃され局に改められると共に、従来の本省を本局としている（明一〇大蔵省達乙四号）。

(4) 職制事務章程は一八八〇年にも全面的な改正を被るが（明一三太政官達六〇号）、右の傾向は依然として維持されている。

大蔵省職制並事務章程

大蔵省ハ全国財政ニ関スル事務ヲ管理スルノ所ニシテ左ノ諸局各其主務ヲ幹理ス

書記局〔以下、省略〕

職制

卿

一部下ノ官員ヲ統率シテ主管百般ノ事務ヲ総理ス〔以下、省略〕
 事務章程

主管ノ事務左ニ記列スル者ハ卿其意見ヲ申奏シ裁可ヲ經テ然ル後施行ス其他ハ卿之ヲ專行スルコトヲ得

但其施行ニ付テハ卿皆其責ニ任ス

第一条 主管ノ事務ニ付部下ノ官吏ヲ外国ニ派遣スル事〔以下、省略〕

右の職制事務章程の冒頭では、省がその事務を管理する所として位置づけられている。後の各省別の官制では各省大臣が事務を管理する旨の規定が置かれており(一条)、また前にみたように、各省別の官制では省は各省大臣が事務を管理する場として位置づけられていた。本職制事務章程はこの内後者の規定ぶりの先駆けであるともみることができる。しかしここでは、事務管理の主体が省とされている点に於て、後の各省別の官制とは基本的に異なるものであり、寧ろ従前の職制事務章程の系列に属するものである。それ故本職制事務章程は、従前の職制事務章程から各省別の官制への移行過程にある規定形式を持つものといふことができる。

なお局レベルの事務配分は別途大蔵省達によつて行なわれていたが、例えば一八七九年には既に、本局を改めて設置された書記局・議案局の両者の事務配分を定める規定に於て、右に述べたところと同様の構造が取られている。⁽⁵⁾

(5) 大蔵省職制事務章程は以上のような改正を経てきたが、一八八一年に、それ迄各省毎に定められていた省卿等の権限を統一的に規律すること等を目的として制定された諸省事務章程通則(明一四太政官達九四号)により各省別の職制事務章程は廃されることになる。この諸省事務章程通則はその内容上は後の各省官制通則の前身といえるものであり、これにより規定を欠くことになつた各省毎の事務配分に就いては別途、従前の通りとするという太政官達

(九五号) が発せられることにより措置されている。

諸省事務章程通則の内、本稿との関係で問題とされるべき条項は次の二つである。

第一条 各省卿ハ各省ノ行政事務ヲ総理ス

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省以上ニ関涉スルモノハ関涉ノ

省卿均シク之ニ連署シ其責ニ任スヘシ

このように一条では、「各省ノ行政事務ヲ総理」する主体が各省卿とされている。これ迄みたように、従来の大蔵省職制事務章程では、省を主辞とする事務配分がなされてきた。かかる主辞の変更が諸省事務章程通則に於ける大きな変化である。他方で、各省卿によつて総理される「行政事務」は従前通り「各省ノ」ものとされている。また第四条は、ここで初めて明定された各省卿による副署を定める規定であるが、後にみるように、副署は本稿との関係で少なからぬ意義を持つものである。

(6) 以上は太政官制の下での動向であつたが、一八八五年二月の内閣制度創設の後翌年二月には、公文式に続く勅令として「各省官制」(明一九勅二号)が制定されている。これは後の各省官制通則と各省別の官制を一体化した内容となつているが、通則中本稿との関係で問題とされるべき条項は次の通りである。

第二条 各省大臣ハ其主任ノ事務及今後法律勅令ニ依リ主任ニ属スル事務ニ付其責ニ任スヘシ

主任ノ事務兩省以上ニ関涉スルトキハ関涉ノ各省大臣ノ間ニ協議ヲ経テ其主任ヲ定メ上奏スヘシ若シ各省大臣ノ間協議決定セザルト

キハ之ヲ閣議ニ提出スヘシ

第四条 凡ソ法律勅令ノ各省大臣主任ノ事務ニ関スルモノハ各省大臣内閣總理大臣ト均シク之ニ副署ス若シ兩省以上ニ関涉スルモノアルトキハ内閣總理大臣及関涉ノ各省大臣均シク之ニ連署スヘシ

第三十一条 各省ニ大臣官房ヲ置ク大臣官房ハ機密文書ヲ掌リ大臣次官ノ官印及省印ヲ管守ス

また、大蔵省に関する部分に就いては次の通りである。

大蔵省

第一条 大蔵大臣ハ歳入歳出租税国債貨幣及ヒ銀行ニ関スル事務ヲ管理シ地方ノ財務ヲ監督ス

第三条 大蔵省総務局ニ書記官五人ヲ置キ通則ニ掲クルモノ、外伝票課監督課備荒儲蓄課及整理課ヲ置キ其事務ヲ分掌セシム

第四条 伝票課ハ左ノ規程ニ依リ国庫金ノ支出伝票ノ事ヲ掌ル

一、(以下、省略)

以上のように、ここに至って、省を事務の管理主体とする規定や各省大臣が省の事務を管理するとする規定は姿を消している(尤も九条や三〇条等には「省務」の語がある)。代わりに、各省大臣が責任を負うべき「主任ノ事務」が規定の中心に置かれている。その後各省官制は一八九〇年に全改されると共に各省官制通則と各省別の官制とに分離されるが、その際には、帝国憲法五五条二項に國務大臣による副署規定が設けられまた内閣職権に代わって制定された内閣官制(明二二勅一三五)に於て「各省專任ノ行政事務ニ属スル」勅令に就いては主任の各省大臣のみが副署することに改められていたこととの関係で総則四条が全く別の内容に改められたものの、先の点での変更はみられず、また各省大臣が事務を管理するものとする規定は各省別の官制の一条に引き継がれ、第二次大戦後の各省設置法の制定迄存続することになる。

一八九〇年の各省官制全改に伴う本稿の観点からの大きな変化は、局レベルの事務配分に見られる。先ず、各省官制通則の大臣官房に係る規定は次のように改められた。

第二十条 各省ニ大臣官房ヲ置ク

大臣官房ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

一 機密文書ニ関スルコト (以下、省略)

先にみたように、改正前の通則では先にみたように大臣官房を主辞とした事務配分がなされていたのに対し、改正後は大臣官房を事務の掌られる場とする規定に改められている。同様のことは、各省官制にもみられる。例えば大蔵省官制に就いては、局への事務配分に就いて、先にみた規定形式が改められ、「〇〇局ニ於テハ、〇〇ノ事務ヲ掌ル」と局を事務の掌られる場とする、各省設置法の制定迄続く先にみた規定形式が採用されている。尤もこの点他の省では、一八八六年の各省官制時点で既に (総務局を除き) 局を事務の掌られる場とする規定形式が採用されていたものもあり、また課に就いては大蔵省を除く全ての省でこれと同様の規定形式が採用されていたところである。最終的に官制のレベルでは、局への事務配分に就いても、前に述べたような行政官庁理論と背反しないような規定形式が取られたことになる。

以上のように、戦前の官制を支配していた各省大臣を主辞とする事務配分形式が完成したのは一八八六年の各省官制に於てであり、これが局レベルに於ける事務配分規定に於ても徹底されたのが一八九〇年の各省官制改正であった。そして各省官制以前には、省を主辞とする・或いは事務を省のものとする規定形式が存在していた。その転機となったのが一八八一年の諸省事務章程通則制定から八六年の各省官制制定の間にあること、それ以前にも各省卿を規定の中心に置く方向での改正が進行していたことが以上のことから明らかになったといえる。問題は、かかる転機乃至方向性をもたらしたものが何であるか、ということであろう。以下では、この点に就いて検討することとする。

二 (1) 右の八六年各省官制の立案は八五年一二月末の内閣制度創設の後に設けられた臨時官制審査委員^⑨によってなされている。その委員長は井上毅であり、委員は伊東巳代治、金子堅太郎 (以上、内閣総理大臣秘書官)、荒川邦

蔵、曾根荒介、山脇玄(以上、法制局参事官)であつた。ここでは各省別の官制が分担して起案されると共に成案に就いては英訳の上法律顧問H・ロエスラーの意見を徴していたことが窺えるものの、先にみた行政官庁法・国家行政組織法や九〇年の各省官制改正時と異なり、草案の加除修正による生成過程を辿ることは困難である。また具体的な起草内容を示唆する史料も今迄のところ、同時期に作成された公文式と比べても極めて乏しく、例えば右のようにその存在が推定される各省官制に対するロエスラー意見書も、公文式に対するものと異なり公開文書中には見出せない。

一八六六年各省官制の制定に当たりその基本方針とされたものと考えられるものとしては、井上毅遺文書「梧陰文庫」中に各省官制に関する意見案(B—六八六、六八七)がある。これには日付がないが、八五年一月二六日付の「各省事務整理綱領」が引き合いに出されていることやその内容から、同日以降各省官制起案の比較的早い時期迄に作成されたことが窺える。ここでは各省官制中「各省二通スル規則」と「各省特二掲クヘキ者」とに振り分けるべき事項や「各省二委任スヘキ者」が列挙されている。「各省二通スル規則」には「長官并次官ノ権限」等が挙げられ、「各省特二掲クヘキ者」には「各省ノ職務」「各省ノ局名」等が挙げられている。先にみたように各省官制はこの振分に從つて通則・各省部分が編成されており、本意見案が各省官制起案に際しての基本方針となつたことが十分に窺えるものの、この意見案には、各省官制に於て従前の省の事務が主任の事務に変更されたことに関する言及はみられない。

このように各省官制の立案過程のみからは、各省大臣を主辞とする事務配分形式が採用された経緯を知ることが困難である。他方で右のように各省官制の立案に関わつた当事者は明らかであるところ、彼らの遺文書の中には各省官制制定の方向性を示唆するものが存在しており、そこから立案に当たり留意された事項を推察することは可能である。

(2) 前にみたように、事務配分に於て各省卿が従来の各省に代わり主辞とされたのは一八八一年の諸省事務章程通

則に於てであつた。この諸省事務章程通則に就いても各省官制と同様にその起草過程は明らかではないが、制定の経緯を示すものとして、法規分類大全中に山縣有朋参議の建議がある。そこでは、所掌の細目を定めなければ責任の帰するところも明らかにならないところ、従来各省の分掌はその大要のみが定められており規程に不備があること、従来各省分掌の変更は一々各省章程の改正で対応していたことにより朝令暮改の弊に陥つていたのを改め、通則を定めると共に各省分掌は当面は従前の例によることとしつつ他日「綱領細目具備スルノ規程」が確定した際にはこれを総則の後に接続すること、これにより各省分掌の限界が明らかになり責任の帰するところも詳細に定まることが主張されてお¹⁷⁾り、前述のように諸省事務章程通則制定の際に各省の分掌範囲が従前の通りとされたことはこれに倣つたものと考えられると共¹⁸⁾に、諸省事務章程通則の制定趣旨が責任の明確化にあることを示している。

この諸省事務章程通則は前述のように従来各省別に定められていた各省卿等の権限を統一的に規定するものであるが、その中では、各省卿による副署もその四条で初めて規定されている。この副署の意義に就いては同条の文言に従い、大臣の執行責任を明らかにしたものと一般に説かれて¹⁹⁾いるが、副署の意義が如何なるものであるかに就いて当時の立案担当者も関心を持っていたことは、外国人答議に大臣副署に係る節が複数みられることから察することができる。その第一のものはロエスレル氏答議中のもので、これには日付がないが、この節を含める「ロスエル氏答議第壹號」が一八八一、八二の両年の答議を収めていることから、本節も諸省事務章程通則の制定前後になされたものと推測される。同所ではバイエルン・プロイセン等の主任の大臣による副署規定を挙げつつ、規則の発令の有する「効力」として「副署、二由テ有効トナル」と共に「其署名セシ大臣ハ、責任ヲ有スル」(傍点原文) ことが指摘され、後者には「普国ニ於テハ大臣ハ唯国主ニ対シテノミ責任ヲ有スルヲ以テナリ」と補足されている。¹⁹⁾ またルードルフ答議中でも、副署と大臣の責任との関係に就いての言及がなされている。^{20) 21)} 而して右のように大臣責任と密接な関係を持

つ副署の意義は、後の公文式⁽²³⁾や帝国憲法五五条の立案⁽²³⁾の際にも意識されるところとなる。⁽²³⁾

各省卿による副署はこれ迄も諸省事務章程通則の特徴の一として挙げられてきたところであるが、ここでは、この副署制が、各省卿を事務分掌の主辞としたことと併せて導入されたことが注目される。そして右のように副署が大臣の執行責任と密接に係するものとされ且つ立案担当者もこれを意識していたと考えられること、諸省事務章程通則の制定趣旨が責任の明確化にあったことは、副署制の導入と各省卿を事務分掌の主辞とすることとが偶然同時になされたのではなく意識的になされたものであることを窺わせるものである。

(3) そこで問題となるのは、各省卿を各省の行政事務の責任主体としたことの経緯である。諸省事務章程通則制定の前月の一八八一年一〇月には、参議省卿兼任制の復活が行われている。参議と省卿とを分離するか兼任させるかはそれ迄政府部内で盛んに論ぜられた問題であつたが、この兼任制の復活は、政府部内で省卿の責任を重くする方向での意見が複数表明される中でのものであつた。従来は最高機関として太政官が置かれその下に各省が置かれると共に、各省の長たる省卿は太政官に隸しその指示を受けて省務を遂行するものとされ、また太政大臣、左右大臣及び参議の下にあり天皇を輔弼する地位にはないものとされていた。⁽²⁵⁾かかる体制の下では省卿は省務の処理の際に一々太政官の指揮を仰ぐ煩雑があること、実際の省務の担当と天皇に対する輔弼との関係が不明確となることは既に指摘されているところである。⁽²⁷⁾これに対し例えば井上毅は——諸省事務章程通則の制定や参議省卿兼任制の復活の前に——次のように述べ、参議省卿兼任制より更に進んで、太政官制に代わる制度の導入を唱えている。

〔従前各省ヨリ大(ママ)政大臣へ當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太政官ノ分司タル政体之遺物歟ト存候
今度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ス故ニ以後太政官指令之制ハ被廢可然歟而シテ諸
省卿其主任ノ事務内閣ノ會議ヲ經ベク又 皇上陛下之制可ヲ得ベキモノ又元老院之會議參議院之議可ヲ經ベキモノト思惟スル時ハ自ら

署名セル文書ヲ懷キ内閣ニ提出スルニ過キザルベシ〔中略〕右ノ文書ニ対シ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畫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ノ〔中略〕

右等ノ変遷ニ付テハ可成今度各省卿ノ責任ヲ明ニ被成度奉存候因而前昨日ノ高論ニ從ヒ左ニ試草仕候

内閣

一内閣ハ大政大臣左右大臣各省卿參議院長ヲ以テ組織ス〔以下省略〕

一各省卿ハ其主任ノ事件ニ係ル詔勅政令ニ付 旨ヲ奉シ署名スヘシ其両省以上ニ係属スルノ事件ハ両省以上主任ノ卿同ク 旨ヲ奉シ

連署スベシ

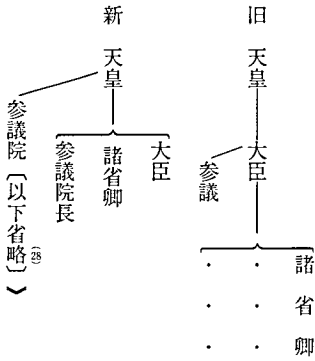
一責任之條 ?〔以下省略〕

右等明早朝拜趨之上委細相伺申度奉存候頓首

九月二十一日

毅

伊藤參議殿



大臣責任の問題とこれに伴う署名制の導入はこれ以前にも幾度か述べられており、井上がかねてから主張するものであった。九月二一日付の本意見ではこれが一層具体化され、各省卿を太政官の下に置く制を改め各省卿の責任を明確化・強化すると共に署名制への言及もなされているが、かかる見解は一人井上のみが有していたものではなく、本意見の七日前の九月一日四日には、伊藤博文から井上宛に、参議を廢し各省卿を以て内閣を組織することを提案すると共に内閣の構成員に就いて尋ねる書簡が出されている。⁽³⁰⁾

三　ところで帝国憲法下の諸論者は一般に、輔弼を行なう國務大臣の地位と行政事務を担任する各省大臣の地位とを区別すると共に、⁽³¹⁾そこでは副署は「國務大臣が大権ヲ輔弼スルノ任ニ在ル結果トシテ」のものとされ、⁽³²⁾また副署を要求する「國務に関する詔勅」は「國務大臣が輔弼の責に任ずる事務に付いての」ものを指すとされていた。⁽³³⁾更には國務大臣の「行政官庁としての職務は専ら官制及びその他の法令に依つて定まるもので、直接に憲法の関する所ではない」⁽³⁴⁾「各省大臣ハ國務大臣ト異ナリ帝國憲法ニ依テ設ケラレタルモノニ非スシテ官制ニ依テ設ケラレタルモノナリ」⁽³⁵⁾とも述べられていた。このことから、これ迄みてきた大臣責任と副署との関係は輔弼を行なう國務大臣としての地位に係るものであつて、本稿で検討している行政事務の配分先に係る問題を副署と絡めて論ずることは不適切であり、またこれ迄みてきた大臣責任の問題も右の地位に係るものではないか——従つて行政事務の配分の問題とは別のものではないか——という疑問も予想される。⁽³⁶⁾しかし、帝國憲法や諸官制の制定後の両者に関する学説上の理論構成と、両者の制定時の立案者の意識とは——特に学説が制定過程を踏まえた分析を怠つている場合には——別異に成り立ちうるものである。右のように輔弼を行なう國務大臣の地位と行政事務を担任する各省大臣の地位との区別が支配的であつた戦前期にあつて、既に鈴木安藏博士は内閣職権や帝國憲法の制定過程を踏まえて、当時一般的であるとされた國務大臣と行政大臣との区別に疑義を呈すると共に、輔弼と省務——行政事務——の執行との関係に就いても注意を喚起

していた。⁽³⁷⁾そこで以下では、大臣責任の明確化乃至強化と行政事務との関係を検討することとする。

(1) 先にみたように諸省事務章程通則の制定と参議省卿兼任制の復活により、各省卿の責任の明確化・強化とこれに伴う副署制の導入が図られたが、これは伊藤や井上の構想とはなお懸隔のあるものであった。⁽³⁸⁾最終的に太政官制の廃止と内閣制度の創設は一八八五年末の太政官達六九号と内閣職權の制定によつて実現するが、その経緯を示すものとして屢々引用されている三條太政大臣の奏議——これは井上の起草による——は、「太政官ヲ以テ諸省ノ冠首トシ諸省ヲ以テ隸屬ノ文官トス此レヨリノ後諸省ハ専ラ指令ヲ太政官ニ仰キ太政官ハ此ヲ下シテ施行セシメ凡ソ文書ノ上奏スル者ハ皆太政官ニ經由」する従来の太政官制には「各省長官ノ責任ヲ輕クシ徒ニ曠滯ノ弊」があるとして、太政官諸職を廢し「宰臣會議御前ニ事ヲ奏スルノ所」たる内閣を設け「諸宰臣入テハ大政ニ參シ出テハ各部ノ職ニ就」くべきと述べ、⁽³⁹⁾当時認識されていた太政官制の問題点を示すと共に、これを克服する為に内閣の構成員たる地位と行政各部の職とが一体化されるべきことを提案している。新たに創設された内閣制度と太政官制との相違に就いてはこれ迄も屢々指摘されてきたところであるが、⁽⁴⁰⁾本稿との関係では、内閣制度の下では各省大臣が最高行政機関とされると共に、夫々直接に単独の輔弼責任を負うものとされたことが注目される。井上が大臣の連帶責任制を否定し単独輔弼責任制を主張したこと自体は広く知られているが、例えば一八八五年二月一日付の伊藤宛井上書簡では次のように述べられている。

〔望ムラクハ独逸流之憲法上、合議責任之特例ヲ除ク外、各自責任之意味最モ明白ニ相見え候様有之度事ニ存候、既ニ交詢社之私擬憲法ニハ、内閣ハ連帶シテ其實ニ任スベシと、明文ニ掲ケ候モ有之候、さてハ各相均シク、皆内閣大臣として、諸省之事務ハ其分課兼任たる様之組織を示し候ハ、即ち連帶責任之議論ニ向テ、此上なき論拠を与へ、勢力を増加するハ、予想すべき哉ニ存候、(以下省略)⁽⁴²⁾〕

(傍点松戸)

ここでは連帯責任に対する否定的評価がなされつつ、大臣の「各自責任」の内容として、「諸省之事務」を「分課兼任」することが示され、これを踏まえた組織立案がなされるべきことが提案されている。これは、井上にあつては大臣の個別責任に行政事務たる省務を担任することも含意されていたことを示しており、先にみた後の学説が大臣の輔弼責任と行政事務の担任とを区別していることとは懸隔がある。またこれより前にも井上は一八八一年六月の岩倉具視宛「意見第二」ではより直截に、連帯責任を取るならば「一省長官ノ職務失錯」あると他の各省長官も全て退職せざるを得なくなると述べつつ、「若シ一執政ノ過失必ス衆執政ノ責ニ帰セシメバ凡行政ノ事務ハ各部ノ分任專掌アルニ拘ラス必ス予メ衆執政ノ公議ヲ経セシメザルベカラズ而シテ各自分担ノ責任ヲ輕クスルニ至ラントス」(傍点松戸)と述べている。

(2) このように行政事務たる省務乃至主管事務を大臣の個別責任の対象とする考は、内閣職権の制定に続いてなされた帝国憲法の起草過程でも現われている。一連の起草過程の最初をなすものとされる井上起草の草案——これは一八八七年二月迄に作成されたものとされる——中の関係する条項には、夫々次の説明が付されている。これらは最初の草案ということもあり加筆修正甚だしいので、ここでは加筆修正後のものを示すこととする。

第 條 内閣員ハ各省大臣(及參事院議長)ヲ以テ組織ス(以下省略)

へ(説明) 各省大臣ハ入テ内閣ニ參贊シ出テ各部ノ事務ニ當リ 天皇枢機ノ顧問トシテ兼テ又分任ノ責ヲ負ヒ国ノ重要機關タル者ナリ

続けて上古以来の沿革を述べ維新後太政官制での省卿の位置づけに就いて言及した上で、次のように述べている。

へ十八年十二月二十三日ノ詔命ニ至リ実ニ大ニ内閣ノ組織ヲ改メ諸大臣ヲシテ全ク隸屬ノ位地ヲ免レ天皇ニ奉対シ各々其責ニ當ラシメ

統フルニ内閣総理大臣ヲ以テシ一ハ以テ各大臣ノ職權ヲ重クシ担任スル所ヲ知ラシメ(以下、省略)

第 條 内閣総理大臣及各省大臣ハ職務ニ就キ各々其責ニ任ス

《各省大臣ニ至テハ其主任ノ事務ニ就キ格別ニ其責ニ任スル者ニシテ固ヨリ連帯ノ責アルニ非ス蓋総理大臣及各省大臣ハ均シク 天皇ノ撰任シ玉フ所ニシテ各自ノ進退ハ一ニ 勅旨ニ由リ首相既ニ各相ヲ左右スルコト能ハス各省亦首相ニ繫属スルコトヲ得ザレハナリ彼ノ内閣ヲ以テ専ラ團結ノ一体トシ大臣ハ一個ノ資格ヲ以テ参政スルニ非サルモノトシ法律上連帯ノ責任ヲ負ハシムルカ如キハ固ヨリ我カ国体ノ宜キニ非ス》

統けて連帯責任の弊として、政党勢力によって《国ノ大権》が左右されることになる⁽⁴⁵⁾と説くと共に、《国ノ大事ハ各部ノ専任スル所ニ非ス而テ謀猷措畫必内閣ニ依ル、此レ乃各省大臣協同翼賛均シク其力ヲ陳ハ其責ヲ負》うもの⁽⁴⁶⁾これは《固ヨリ大臣ノ本分ニシテ更ニ法章ノ掲載ニ假ラサル》ものであり、フランス《千八百七十五年憲法第六條云各大臣ハ一般ノ政務ニ付テハ共同シテ責ニ任シ各自ノ主務ニ付テハ各々其責ニ任スト此レ其義取ルヘシト雖、其立言亦深刻ニ過キ渾全ノ意ヲ失フ者ナリ》として、政務責任と主務責任との區別は、取⁽⁴⁶⁾えて、明文化しないと述べている。

以上のようにここでは内閣制度創設の趣旨や連帯責任を取らないことの理由が改めて示されると共に、両条に定める各省大臣の責任が「各部ノ事務」に対する「分任ノ責」乃至「主任ノ事務」に対する責任を含むものであることが明言されている。この両条の内前者は一八八七年五月以降に作成された「甲案試草正文」上で削除され「内閣ハ政務ヲ分担スル各大臣ヲ以テ組織ス」に代えられるもの⁽⁴⁷⁾の、これも改変の後、井上意見⁽⁴⁸⁾を契機として、八八年一月二七日付の「第五章行政部説明」(梧陰文庫A一六五)以降削除されるが、同条の説明は後の帝国憲法五五一条一項(一八八九年一月の枢密院再審会議の前は五六一条一項または五七一条一項)「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」の説明に組み入れられている。また後者は同項の原形となると共に、その説明も同項の説明の原形となっている。そして枢

密院に於ける憲法草案審議に於て同項の参考資料として提出されると共に、憲法義解での説明文となつてゐる。⁽⁴⁹⁾ この一連の過程で憲法の条項説明には少なからぬ修正が加えられているが、同項の説明は——成立以降条文に変更が加えられなかつたこともあり——他の条項のものと比較してその大旨が比較的維持されていること、また紙幅の関係から、本稿では修正の経緯を追うことはせず、ここでは憲法義解中の説明をみる。同書は一般に流布しているもので、先の井上草案上の説明との相違点を中心に述べることにする。

(3) 帝国憲法五五条一項が「国務各大臣ハ」とされたことに伴い、憲法義解説明冒頭は「国務各大臣は入て内閣に参賛し、出て各部の事務に当り、大政の責に任ずる者なり」と改められている。当初案の「各省大臣」は代えられた「大政の責に任ずる」が加わつており、行政各部の事務を担当するとの位置づけは後景に退いてはいるが、なお維持されている。

続く上古以来の沿革、維新後太政官制での省卿の位置づけ、内閣制度創設の趣旨に関する説明は、一部に修正が加えられつつもその大旨は同じである。これに続いて大臣責任の性質が論じられているが、表現が改められたフランス憲法の援用は削除されつつも、「各省大臣に至ては、其の主任の事務に就き格別に其の責に任ずる者にして、連帯の責任あるに非ず」の箇所は維持されている。

また同条を含む第四章全体の説明では、従来(但し先の井上説明にはない)「国務大臣ハ輔弼ノ任ニ居リ詔命ヲ宣奉シ及各省ノ長官トシテ各部ノ政務ヲ施行ス」とされていたところ、憲法義解刊行本の前段階で「及各省ノ長官トシテ各部ノ」が削除されている。⁽⁵⁰⁾

このように憲法義解では、(国務)大臣の各省大臣としての位置づけは井上草案上の説明に比べその比重を下げつつも、五五条の説明ではなお維持されている。また枢密院での五五条一項の審議に於てはより明瞭に伊藤により、連

帯責任と各個責任の別と共に「行政ノ事務ハ各個責任タルヘキモノタリ」と述べられている。⁽⁵²⁾

(4) 帝国憲法五五条が「各省大臣」に代えて「國務大臣」の語を採用する等の修正を受けつつ成立したにも拘らず同条が國務大臣による行政各部の事務の担当を含蓄するものとされてきたことを示すものとして、右の憲法制定過程の他に、内閣官制の制定過程が挙げられる。これは帝国憲法の制定を受けてのものであり、周知のように従前の内閣職権に於ける内閣総理大臣の権限を縮小するものであったが、その一環として「各省専任ノ行政事務ニ属スル」勅令に就いては内閣総理大臣と主任の各省大臣共に副署をすることから後者のみが副署をすることに改められている（内閣職権五条、内閣官制四条参照）。このことに就いて内閣官制の制定を求める奏議は曰く、

（憲法ノ主義ニ拠ルニ：國務大臣ハ各々其職務ノ責ニ任スヘシ今總理大臣ハ各大臣ヲ統督シ法律勅令一切ノ文書必主任大臣ト俱ニ副署シ其権力廣大ニ過ルノ嫌ナキコト能ハス宜ク内閣ノ官制ヲ改メ各省大臣ヲシテ各々其主任事務ニ就テハ専ラ副署ノ任ニ当ラシメ以テ愈々憲法ノ主義ヲ通スヘキナリ）

國務大臣乃至各省大臣が主任の事務に責任を負いまたこれに就いての副署の任に当たるところ、内閣総理大臣がこれに副署を通じて関わることは「憲法ノ主義」から好ましくないというのであるが、ここでは國務大臣乃至各省大臣が主任の事務に責任を負うことは憲法（五五条）の主義であると理解されている。「憲法ノ主義」に沿うということが「各省専任ノ行政事務ニ属スル」勅令に就いては専ら主任の大臣の副署と改めることの趣旨であるというのであれば、各省の行政事務に対する大臣の責任も憲法（五五条）に含蓄されたものとみられていたということになろう。

またこの奏議では、副署が大臣責任の表われであるという前述の理解が改めて示されている。そしてこの大臣責任は、右のように各省の行政事務に対するものでもあった訳であり、前述の、副署が行政事務と関わりを持つものではないとする後の学説上の理解が取られていないことは明白である。

なお同様に帝国憲法の制定を受けて公文式が改正されることになった際にも、プロイセンは「各部ノ事務ヲ各大臣ニ分任」するところ、「我が憲法ハ現ニ普国ノ分任法ニ依レル者ノ如シ。果シテ然ラバ現行ノ公文式ハ之ヲ改メラレ、総理大臣ハ大事ニノミ副署セラレ、小事ハ各省大臣ニノミ副署セラルベキカ。」と述べられており、各大臣が各部の事務を分任するという憲法上の原則が副署のあり方と関係することが立案関係者によって意識されていることが示されている。

四 以上のように内閣制度の創設並びに帝国憲法の起草に当たっては、大臣責任の問題は各大臣の主任の事務乃至行政各部の事務に対する責任をも含めて考察されており、後の学説が一般に述べるような、帝国憲法五五条上の國務大臣の地位は行政事務を分担する各省大臣の地位とは別のものであるという理解は取られていない——それ故前述の鈴木博士の指摘が適切であることが改めて確認される——。そして右の内容を持った大臣責任は、連帯責任を排斥し大臣の個別責任を取るべきことを論ずる過程で述べられている。個別責任制の下では各大臣の責任の範囲が明確であることが前提となること、立案関係者によつてその意向が繰り返し明言されてきたことはこれまでにみた通りである。この意向が反映されたのが、各省大臣を主辞とする各省官制の規定ぶりであるといえる。

これは時期的な経緯からも明らかとなる。各省大臣を主辞とした事務分掌が確立したのは諸省事務章程通則であった。尤も同通則の制定の際には各省(卿)への事務配分は従前の通りとされたので、その後具体的な事務配分を定める規定として初めて制定されたのは各省官制であるが、そこでは各省大臣を主辞とする事務配分——且つ当該事務を省のものとしな——が行なわれていた。そして以後はこの形式が一貫して継続することとなる。他方で諸省事務章程通則の制定前は、省を主辞とする事務配分規定(事務章程)が制定されるなど事務配分の形式は一定していなかった。井上らによる個別責任制の導入の主張が積極化し具体案の提示に至るのが諸省事務章程通則制定の直前

であったことも、これと平仄の合うものである。

これに対し作用法上の行政官庁概念は、制定法上は右のような経緯と必ずしも対応していない。これを具体的な行政官庁を明示する法令を中心⁽⁵⁵⁾に年別にみると、一八七六年には既に省卿に對外的権限を与える立法がみられた。同年の米商会所条例(明九太政官布告一〇五号)一条は、内務卿が米商会所の創立免許を与えることを定めている。しかしその後かかる立法形式が一貫した訳ではなく、例えば翌年の売薬規則(明一〇太政官布告七号)は内務省が売薬等の免許鑑札を交付することと定めており、その他、許認可の主体は明示されていないもののその願出先に係る規定から省が許認可の主体とみられる法令は少なくない。他方で一八七八年の株式取引所条例(明治一一太政官布告八号)一条は、株式取引所の創立免許を付与する権限を大藏卿に与えている。

省卿に對外的権限を与える法令が増加していくのは一八八二年からで、同年には内務卿に医業の停止・禁止権限を与える明治一五年太政官布告三九号、農商務卿に米商会所・株式取引所またはそれらの仲介人の営業の停止・禁止権限を与える同四六号がみられ、一八八四年には株式取引所に於ける金銀貨幣の取引規程に対する認許権限を農商務卿に与える明治一六年太政官布告二七号、内務卿に医師開業免状の交付権限を与える同三五号がみられる。他方で翌年の西洋形船舶検査規則(明一七太政官布告三〇号)七条は、農商務省が船舶の検査證書を交付するものとしており、省に権限を与える法令は依然として存在している。従つて作用法上の行政官庁概念に就いては、確かに一八八一年の諸省事務章程通則の制定以降各省卿(各省大臣)をその内容とするものが増加しており、同通則がそのきっかけであったと推測できるようにもみえるが、右のように省卿に對外的権限を与える法令はそれ以前にも存在し、他方で省に對外的権限を与える法令が同通則以後にも存在していることから、官制上の事務配分のような対応関係があるとは言⁽⁵⁶⁾い難い。かかる経緯はまた、伝統的行政官庁概念を作用法上の権限分配の次元と組織法上の事務配分の次元とで通底

したものととして扱うことの問題性を改めて示すものともいえよう。

(1) 大蔵省と同様に最初に創設された省で各省官制の制定迄存続した省としては他に宮内、外務の両省があるが、これらは所掌事務乃至組織編成の点で特殊性を持つことから、本稿では大蔵省に係る事務配分規定の推移を検討対象とする。

なお後述するように太政官制から内閣制に至る迄の省レベルでの事務配分規定作成の到達点となると共に以後戦前期官制の出発点となったのは一八九〇年の改正各省官制であるが、その立案に当たった井上毅がモデルとしていたのは内務(省)職制案であった(参照、御厨貫「明治国家形成と地方経営」八〇頁以下、一二五頁。また井上自身がこれを明言している箇所として、同所にも挙げられている「明治一六冬 官制意見」(井上毅傳記編纂委員會編「井上毅傳 史料篇第一」三七〇頁以下)。内務省の設置は一八七三年一月であるところ、本稿では太政官制の当初から改正各省官制に至る迄の各省事務配分規定の推移を検討対象とする為、右の事情を留保しつつ、大蔵省に係る事務配分規定を取り上げることとする。

(2) 職員令は七月八日に制定されているが、以下に掲げるものは八月二十日改正後のものである。その経緯に就いては、稲田正次「明治憲法制定史上巻」六三頁以下。

(3) 法令全書(明治二年)二五二頁。

(4) 法規分類大全二二卷(官職門第一〇 官制 大蔵省第一)六二頁以下。

(5) 具体的には次の通りである。

書記局

一 御輔官房ノ事務ヲ辦理スル所ニシテ書記官若干名ヲ以テ局員トス(以下、省略)

議案局

一文案ヲ考定スル所ニシテ書記局員ノ内ヲ以テ局員トシ書記官若干名ヲ以テ専務ノ局員トス又各局課ノ員ニ命シテ兼務セシムルコトアリ(以下、省略)

(明治二二年二月一六日大蔵省達・法規分類大全二二卷(官職門第一〇 官制 大蔵省第一)一六四頁以下)

なお、各省官制制定前の大蔵省達による局レベルの事務配分規定の最終版である一八八六年一月一六日付の各局事務章程(前掲法

規分類大全一八九頁以下)では局を主辞とした事務配分規定が採用されているものの、これは直後に制定された、局レベルの事務配分をも規律する各省官制の制定により消滅したものとみられる。

(6) なお総務局に就いては本文でみた大蔵省三条の規定形式が維持されたものの、一八九一年の全改(明二四勅八九号)の際に、同局に関する規定は削除されている。しかしこれは大蔵省官制でのものであり、各省官制通則の総務局に関する規定は本文でみた大臣官房に係る規定と同様に、一八九〇年の時点で既に、総務局を事務の掌られる場とする規定に改められていた(二二条)。従って、一八九一年の大蔵省官制の総務局に係る事務配分規定の削除は、各省官制通則の改正後も各省官制レベルに於てなお残っていた事務配分に係る従前の規定形式の残滓が除去されたものとみることができよう。

(7) 具体的には外務省と農商務省である。この時点では局に就いては統一的な規定形式が採用されていた訳ではなく、陸軍省、通信省では本文で挙げた大蔵省タイプの規定がなされ、内務、司法、文部、海軍の各省では局を主辞とする規定が残されている。

このように省によって規程形式が異なっていたことの理由の一としては、各省官制が省毎に複数者に分担されて起案されたこと(註(10)参照)が考えられる。

(8) なお後に課への事務配分は各省分課規程でなされることになり、官制からは外されることになる(参照、各省官制通則二三、二四)条(明二三勅五〇号による改正当時のもの)。そのきっかけとなったのは、右の各省官制通則を定めるに当たり各省に対し、各局分課の定めは官制中に掲げることが要しないとした明治三十年二月二十五日付「各省大臣へ訓令」中の「各省官制改正標準」(法規分類大全第二編三卷(官職門第一 官職総)二頁以下)である。しかしこの各省分課規程では、課を主辞とした事務配分規定が採用されている。従ってこの段階では省・局レベルの事務配分を規律する官制と課レベルの分課規程との間で規定形式が異なっていることになるが、後に、各省分課規程でも課を事務を掌る場とする規定形式が採用され、かかる相違は解消されている。

(9) その辞令は八六年一月四日付であるが(法規分類大全一九卷(官職門第一七 官制 臨時官)四二九頁以下)、その設置時に就いては、大石「公文式の制定とその改正問題」(『日本憲法史の周辺』所収)八〇頁註九を参照。なお金子堅太郎「内閣制度創始当時の追懐」中央公論五七九号一二一頁には、金子が八五年末から臨時官制審査委員の活動に従事していた旨の記述がある。

(10) 井上毅の伊藤博文宛書簡には次の記述がみられる。

「昨日者尊命ニ従ひ、即ち大蔵省ハ金子ニ、内務・司法ハ山脇ニ、文部・農商務ハ荒川ニ分担倚頼いたし候、外務・駅通ハ、いまた今日迄呈出ニ成不申候、(以下省略)」(一八八六年一月一六日付、「井上毅傳 史料篇第四」九六頁)

各委員の各省別官制の立案に当たっては、各委員が一から起案したのではなく、各省大臣の提出案を叩き台としていたようである(一八八六年二月三日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡、伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書二』三六頁)。

また、伊東巳代治の伊藤博文宛書簡には次の記述もみられる。ここからは、伊東が各省官制起案の取り纏めに当たっていたことも窺える。

〔拜啓 農商務、通信兩省之分出来候に付一部差上候。明日大藏省之分浄写之上は不残皆済に御坐候。右三省之分は御垂論により各二十部宛弱蕪版摺立置申候。大藏省之分は逐一各課の処務規程を掲、結構周備數百ヶ条に相成、各省官制中最燦然可觀ものに御坐候。各省官制御通覽被遊候節、御照考之御便宜とも存候に付、一昨日御加筆之後に就修正を加候処を朱書に相認差上候。是は本日迄之會議に而相決候処を書加置候分に御坐候。明日よりは公文取扱の条項に涉り候へは會計之処迄不殘決議可致と存候。通則案英訳は今朝より取掛居候。是も至急整頓之上ロイスエル氏へ可差遣と存居候。〕(一八八六年一月二十七日付、前掲三五頁)

成案は井上委員長に提出され、臨時官制審査委員会開催の上で決定されている(参照、八六年二月三日付伊藤博文宛伊東書簡、前掲三六頁)。

(11) 例えば國學院大學蔵・井上毅遺文書(梧陰文庫)には後述するように担当者の各省官制起草に対する方針を示す史料は存在するものの、各省官制全体を網羅する形での草案は見当たらない。これに対し九〇年の改正に於ては、条項の変遷を跡付けうる史料が存在し、帝國憲法との整合性が主たる改正の動機であったことが窺える。この点の詳細に就いては、小嶋和司「明治二三年法律第八四号の制定をめぐる」(小嶋和司憲法論集一)所収)四〇八頁以下、大石・前掲一二四頁以下を参照。

(12) 註(10)に挙げた伊藤博文宛伊東巳代治書簡を参照。公文式の制定過程に就いては参照、大石・前掲論文。

(13) 「井上毅傳 史料篇第五」六九一頁。

(14) 法規分類大全一〇卷(官職門一 官職総)七五頁以下。

(15) 各省事務整理綱領が「本省又ハ局中ノ事務ヲ分テ課ヲ設クルハ各省ノ便宜ニ從フ」としていたのを受け、意見案では「分課」を「各省ニ委任スヘキ者」としていたが、他方で「局ノ職掌ヲ(各省官制二・松戸註)記載シ并二分課ノ事ハ各省ニ任ス」の箇所が削除されている。本文でみたように九〇年改正前の各省官制では課も各省官制の規律するところとされており(なお参照、註(8))、右の意見案の削除が反映されていることになる。

このことから、課レベルの規律を如何なる法形式であるかという問題が各省官制の制定時から九〇年改正迄の論点の一であったこと

とが窺える。

- (16) 例えば「梧陰文庫」には、「諸省事務章程通則」と題する史料が幾つか収められているもの (B—六三三、六三五)、これらは制定されたものと同文であり、推敲の書込はみられない。

- (17) 法規分類大全一〇卷 (官職門一 官職総) 六九頁以下。

- (18) なお本文で後に取り上げる井上毅の九月二一日付意見中にも、引用箇所とは別所に「諸省ハ旧内閣分離ノ章程ヲ解キ暫ク無章程ニシテ實際ニ試験スル方可然歟奉存候尤上欺下欺ヲ廢シ総而各省卿ニ委任被仰付其省ト省トノ間ニ分界権限ハ仍ホ旧章程ノ通可相心得旨御達有之可然歟奉存候？」との記述がある。

- (19) 國學院大学日本文化研究所編「近代日本法制史料集 四」二六頁以下。なお同所では、プロイセンで大臣副署が求められている理由として次のものが列挙されている。

(一) 是レ事理ニ於テ然ラサルヲ得サレハナリ。

(二) 千八百十七年十一月三日勅令ニテ、各大臣ハ其省ニ關係アル新法律新規則ノ草按ヲ起シ、内閣ノ議定ヲ經テ国王ニ具上スルノ制ヲ定メタレバナリ。

(三) 業已二千七百十九年ノ規則ニ依リ、總テ公布セントスル規則ハ、其關係アル省ノ大臣ノ署名ヲ要スル「ヲ定メタリ。是當時国王ノ署名ヲ公正ナラシメテ、其濫用ヲ防クノ趣旨ナリシナリ。

(四) 各大臣ハ其主任ノ政務ニ付、議院ニ向テ弁護ヲ為サ、ル可ラサルノ責アレハナリ。是レ議院ノ信任ヲ得タル人ヲ以テ内閣ヲ組織セス、從テ諸大臣ハ君主及議院ニ対シテ聯帶責任ヲ有スル「ナキ國ニ於テハ、殊ニ必要ナリトス。

- (20) 「ルードルフ氏答議」(「梧陰文庫 C—13」)。これは国立国会図書館憲政資料室蔵・伊東巳代治関係文書にも収められている (二二二) にもある。二二。翻刻として、「近代日本法制史料集 一三」一一〇頁以下。また、伊藤博文編「秘書類纂 法制關係資料 上卷」一二九頁以下にもある。

- (21) その他「ボワソナド氏答議三」(「梧陰文庫 C—28」)。翻刻として、「近代日本法制史料集 八」五七頁以下) にも、「國務卿副署件ニ関スル答議」「數省連署件ニ関スル答議」が収められており、大臣副署の件につき複数の外国人顧問に意見を徴していたことが窺える (日付は夫々「二月七日」「四月十九日」とあるのみで、年は不明である)。尤も右二答議ではロエスエル氏答議、ルードルフ氏答議と異なり副署の求められる所以に就いては触れられていない。

(22) 公文式の制定及びその改正は本稿——特に副署の意義の点で——とも密接な関係を持つものであるが、その経緯及び意義に就いては既に大石・前掲論文が詳細に論じているので、これに譲る。

(23) 伊藤博文「憲法義解」(右博文庫版) 八八頁以下では大臣の副署から生ずる効果として「一に、法律勅令及其の他国事に係る詔勅は大臣の副署に依りて始めて実施の力を得」「二に、大臣の副署は大臣担当の権と責任の義を表示する者なり」の夫々を挙げ論じているが、これは本文で挙げたロエスエル氏答議の説明と概ね一致する。

(24) 帝国憲法下に於ける学説上の副署を巡る議論に就いては、石村修「明治憲法における国務大臣の輔弼と副署」専修大学社会科学年報二三号一〇五頁以下、特に一二六頁以下に譲る。

同所で述べられているように、学説は本文でみたような副署と大臣責任とが結合するとの、立案関係者による理解を必ずしも取っている訳ではない。

(25) その経緯に就いては例えば、鈴木安蔵「太政官制と内閣制」七四頁以下、林茂・辻清明編「日本内閣史録一」(林執筆箇所) 一八頁以下、吉井蒼生夫「中央権力機構の形成」(福島正夫編「日本近代法体制の形成上巻」九二頁以下、一〇八頁以下)。

(26) 一太政官是ヲ本官トシ諸省是ヲ分官トス〔以下、省略〕

一〔省略〕

(27) 一太政大臣左右大臣參議ノ三職ハ 天皇ヲ輔翼スルノ重官ニシテ諸省长官ノ上タリ〔以下、省略〕(明四太政官達四〇〇号)

吉井・前掲七四頁、鈴木「法律史」四一頁以下、同「太政官制と内閣制」六一頁以下、七八頁以下、一三九頁。

(28) 「井上毅傳 史料篇第一」二四三頁以下。なお同書が翻刻したのは井上家文書Ⅱ一四〇四⑩である(國學院大學日本文化研究所編「悟陰文庫総目録」五〇二頁)。本稿では原史料たる同文書に依ったが、これはその体裁から、伊藤參議に提出したものの写しであると考えられる。

(29) 「憲法中綱領之議上奏案 明治十四年六月」と題される史料の中には、次の叙述がある。

「一 大臣執政ノ責任ハ根本ノ大政ニ係ル者ヲ除ク外、主管之事務ニ付各自之責任ニ帰シ連帶責任ノ法ニ依ラザル事

付法律命令ニ主管之執政署名之事」(前掲二三五頁。また、伊藤編「秘書類纂 憲法資料上巻」七一頁)

また同年七月に岩倉具視右大臣によつて提出された憲法意見書は井上毅の起草になるとされているが、そこでは「憲法中綱領之議上奏案」中の右の引用箇所が再掲されると共に、「大綱領」中には

〔一〕大臣ハ天皇ニ対シ重キ責任アル事

一法律命令ニ大臣署名ノ事

と記され、大臣責任と署名が改めてセットで言及されている(多田好問編『岩倉公実記下巻』七一五丁以下。なおこの影印として、梧陰文庫研究会編『梧陰文庫 影印』一六一頁以下)。

(30) 井上毅傳 史料篇第六「三二七頁以下。なお稲田正次博士によれば、この書簡は「未発」のものとしてされる(『明治憲法成立史の研究』一二七頁)。

(31) この点につき諸学説を詳細に分析するものとして、上田健介「内閣総理大臣の内閣運営上の権限について」奈良法学会雑誌一四巻一七五頁以下、特に八八頁以下。尤も、同所に於て「國務大臣の語と各省大臣の語とを互換的に使用して」おり「かかる言葉遣いは、國務大臣と各省大臣とを区別しない意識の表れであるように思われる」と指摘される美濃部達吉博士にあつても、國務大臣に行政官庁たることの職務を認めつつも、「行政各部ノ長官」乃至「各省ノ長官」たる「地位ニ於テノ國務大臣ハ大権ヲ輔弼スルニ非ズシテ、委任ノ範圍内ニ於テ自ラ国家ヲ代表シテ国家意思ヲ決定シ表示スルノ権能アル者ナリ」と述べ(『憲法撮要』(改訂五版)二九〇頁。同旨、『行政法撮要』(訂正五版)二八一頁、また「國務大臣ハ一面ニ於テ憲法上ノ輔弼ノ任務ヲ有スルト共ニ他ノ一面ニ於テハ別レテ行政各部ノ首長タルノ任務ヲ有ス。行政ノ一部ヲ担任シテ其ノ最高ノ官庁タルコトハ必スシモ國務大臣ノ地位ニ伴フヘキ必要ノ條件ニ非ラス」と述べられており(『大臣責任論』(『憲法及憲法史研究』二二六頁・傍点松戸)、輔弼を行なう國務大臣の地位と行政事務を担当する各省大臣の地位とを明確に区別している(更にこれを直裁に述べる箇所として、『逐條憲法精義』五〇七頁)。

(32) 美濃部「憲法撮要」(改訂五版)二二八六頁。

(33) 美濃部「逐條憲法精義」五一六頁。

(34) 同右五〇七頁。

(35) 佐々木惣一「日本憲法要論」三七二頁。

(36) 但し美濃部博士にあつては輔弼の職務と行政官庁としての職務を区別しつつも、「各省の官制に各省大臣が一定の主任事務を担任することを定めて居るのは決して行政官庁としての職務にのみ関する規定ではなく、同時に輔弼機関としての職務にも関するものである」と述べられ、各省官制での事務配分が輔弼の範囲をも劃するものとしており(『逐條憲法精義』五〇八頁、本文の疑問は提出されないものとみられる。しかし輔弼の職務と行政官庁としての職務を区別し憲法は行政官庁としての職務に関するものではないと

している為、以下本文で述べることは美濃部博士にも当てはまるものである。

(37) 鈴木「太政官制と内閣制」一四二頁、一四八頁以下。

(38) 伊藤や井上の提案が実現しなかつた経緯に就いては、稲田・前掲二二七頁以下。

(39) 井上による草稿として、梧陰文庫A一四六四、四六五、四六六。

(40) 法令全書(明治一八年上巻) 奏議一頁以下。

(41) 制度的観点からこの点に就いて検討したものと、清水澄「内閣制度に就いて」(美濃部還暦「公法学の諸問題第二巻」所収)二八六頁以下、辻清明「統治構造における割拠制の基因」(新版日本官僚制の研究)所収)六五頁以下、鈴木「太政官制と内閣制」一四一頁以下、山崎丹照「内閣論」七七頁以下、大河内繁男「日本の行政組織」(辻編「行政学講座二」所収)八四頁以下、許世楷「初代 第一次伊藤内閣」(林茂・辻編「日本内閣史録一」所収)七七頁以下、山中永之佑「内閣制度の形成と展開」年報行政研究二一・内閣制度の研究七一頁以下、内閣制度百年史編纂委員会編「内閣制度百年史上巻」三一頁以下。

(42) 「井上毅傳 史料篇第四」九三頁。

(43) 「井上毅傳 史料篇第一」二二九頁。また、伊藤編・前掲五三頁以下。

なお同所では連帯責任の場合と個別責任の場合とを区別する一八七五年フランス憲法の例が挙げられているが、これを含め同所で述べられる連帯責任排斥の理由は以後も維持されている。

また井上の起草になるものとされる翌月の岩倉憲法意見書でも、「大臣執政ノ責任ハ根本ノ大政ニ係ル者ヲ除ク外、主管之事務ニ付各自之責任ニ帰シ連帯責任ノ法ニ依ラザル事」と述べられている(「岩倉公実記下巻」七二〇丁。また七二五丁以下には本文に掲げた連帯責任を否定する井上「意見第二」と同文のものが収められている)。

(44) 梧陰文庫A一〇五。参照、小嶋「明治憲法起草過程の資料的研究」日本学士院紀要一五卷三号二七七頁。

(45) 参照、稲田「明治憲法成立史下巻」四三頁。

(46) なお本案には他に「第 條 内閣ハ天皇臨御シ各大臣ノ輔弼ニ依リ萬機ヲ総ルノ所ナリ」との条項もあるが、これに付された説明は本稿との関係では取り上げるべき内容を持たない。

(47) 伊藤編「憲法資料上巻」六五八頁。「省字ハ除ク」とのコメントが付されている。この修正は内閣構成員たる各大臣を専ら、政務を担当する者として規定することを意図したようにもみえるが、その後の帝国憲法の起草が必ずしもかかる意図に基づいてなされたも

のではないことは、後に本文でみる通りである。

(48) 夏島草案墨書六五条に対する修正意見(伊東文書〔九〕)。

(49) 枢密院に於ける帝国憲法五五条(審議時五六条)の審議に就いては、「枢密院會議事録」二九七頁以下。

(50) 伊藤「憲法義解」(岩波文庫版)八三頁以下。

(51) 伊東文書〔三九〕。

(52) 「枢密院會議事録」一三〇〇頁以下。

(53) 法規分類大全第二編三卷(官職門一 官制 内閣)四五頁以下。

(54) 「憲法発布二付キ他ノ法律規則ニ矛盾ヲ生ズル件々」(伊藤編「憲法資料下巻」所収)一六一頁。

(55) 尤も明治初期の法令は具体的な行政官庁を明示せずに「管轄庁」と表記するものや、本文で後述するように対外的権限の帰属主体を明示しないものも多い。

(56) 以上の叙述と異なる理解として、小林・前掲三九頁。

六 結 び

以上の検討から、各省官制に於ける各省大臣を名宛とする事務配分は、最終的には帝国憲法に採用されることとなる大臣個別責任原則を反映したものと思われる。この原則は上述のように立案関係者の理解では行政事務もその射程に含めるものとされていたところ、行政事務の配分を定める各省官制が同原則を反映することとなったのは自然なものとといえる。同原則は責任の範囲の明確化を要求するものであるが、従前の省に対する事務配分でも、省の長たる各省大臣の責任の範囲は劃されうる。しかし、各省大臣に対して事務配分を行なうという規定は、各大臣が個別に責任を負うという同原則をより直截に表現するものといえる。省への事務配分から各省大臣への事務配分への修正が図ら

れていくと共に、局課の事務配分規定もこれに対応したものとされていくという前款でみた関係規定の推移は、関係者がこの点につき意を凝らして立案を行なっていたことを推察させるものである。時を経て第二次大戦後の新行政官庁法の制定過程でも省への事務配分乃至省の事務の各省大臣への配分は排斥され各省大臣は自己の事務を分担管理するものとされたが、ここでも、前提条件は異なるものの立案関係者の同様の慎重な配慮が現われていることは興味深い。しかし学説は、かかる意を凝らした規定ぶりの意義を必ずしも反映していなかった。

右の仮定は、第四款で述べたような、行政活動の主辞としての作用法上の行政官庁が必ずしも各省大臣に限られていないことも整合的である。即ち、大臣個別責任原則に由来する大臣責任の明確化から各省大臣に対する事務配分の求められる組織法上の次元と異なり、行政活動の主辞は、各省大臣に限らず各省大臣の下にある行政機関であれば、同原則に背反するものではないからである。尤も先にみたように、各省大臣を組織法上の事務配分先とする原則の確立した諸省事務章程通則の制定後も、省を作用法上の行政活動の主辞とする立法がおみられたことからすると、抑々当時の立案関係者にあつては、大臣個別責任原則を作用法の次元に反映させることに就いての意識が必ずしも明確ではなかつたとも推測されうる。但し本稿では、従来一部の例外を除き学説上一体のものとして考えられてきた作用法上の行政官庁概念と組織法上のそれとが区別されるべきことと後者が制定法上導入されるに至った経緯を明らかにしたもの、前者の導入の経緯に就いては考察の対象外に留めている。

このように各省官制に於ける各省大臣への事務配分が帝国憲法の採用する原則と関係するのであれば、日本国憲法の制定により各省官制で取られていた事務配分がその前提を失うものであるかが問題となりうる。日本国憲法が連帯責任を採用する一方で、行政事務の次元では所謂分担管理原則の存在がなお主張されている。第四款迄にみたように、国家行政組織法の立案担当者は事務配分の名宛を従来の各省大臣から省に変更することは容認する一方で、(本来は

各大臣による) 行政事務の分担管理には強く固執していた。結局省の長が行政事務を分担管理するという形でこの点の調和は図られるが、ここでは内閣法三条(或いは憲法七四条)の想定する分担管理原則の修正がなされていたことは前にみた(第三款二)。仮に分担管理原則が憲法の要請するものであれば、国家行政組織法の規定は完全なものではないにせよ、憲法上の原則を踏まえているという点で帝国憲法時代の各省官制上の事務配分と同様の構造を持っているといえる。他方で同原則が内閣法によって創設されたものとみるのであれば、国家行政組織法や各省設置法の事務配分規定のあり方には、一定の多様性が許容されうるものといえよう。

(1) 学説上の官庁概念につき、省等の組織体から長官への推移を明らかにするものとして、稲葉「行政官庁法理論」(行政組織の法理論)所収)二〇八頁以下を参照。同所によれば、学説上各省大臣等の長官に着目した官庁概念が一般的となるのは明治四〇年代以降であるとされ、本文でみた官制上の各省大臣を主辞とした規定の採用時とはかなりの期間が空いていることになる。

また、諸立法の制定の経緯を知らない当時の学説は、各省官制通則乃至各省官制に於ける各省大臣を主辞とした事務配分につき、独自の理由づけをしていた。例えば、有賀長雄「国法学上巻」(一九〇三年)には次の叙述がある。

〔各省に一定の職権あり、又責任あり、然れども各省は意思なく大臣の意思を承けて動行するものなるか故に其の職権は各省大臣の職権とし、其の責任は各省大臣の責任として法文の上に顕はる〕(五三一頁)

これは主に各省官制通則上の各省大臣の権限に関する叙述であるが、ここでは各権限の主辞が省ではなく各省大臣とされている理由を意思の観点から説明している。しかし各省官制通則の前身の諸省事務章程通則の制定の趣旨は、本文でみたように各省卿の責任の明確化にあった。各省官制通則が大臣を権限の主辞とするのはこれを引き継いだものであり、有賀博士の述べられるような意思の観点によるものではない。

(2) 憲法を受けて制定された内閣法三条の想定する分担管理原則は組織体の存在を前提としていない(本誌前号一一八頁以下参照)。

(引用史料に於ける漢字は原則として新字を用いている)

本稿中本号掲載箇所は、平成一七・一八年科学研究費補助金（若手研究（B））「明治期行政法令制定過程に於ける行政法上の基礎概念の受容」による研究成果の一部である。