

明治初年における行政・立法分離問題 — 法令案審査制度の形成過程を中心に —

水野京子

はじめに

本稿は、明治初年の行政、立法をめぐる状況を理解するための一助として、法令案の審査や作成にあたった各機関の変遷について、職掌や審査方法を中心に分析し、太政官制における法令案審査制度^①の形成過程を明らかにするものである。

明治初年の法令案審査は、太政官期特有の立法方式である「伺・指令構造」の中で創始された。伺・指令構造とは、太政官内外の下部機関からの「伺」に対して太政官の上部機関がその回答として「指令」を発し、これを受けて各機関が太政官の決定として運用するというものであった。^② 法令案審査制度は、こうした伺・指令構造に基づき諸省等から太政官への願伺の受付、^③ 勘査および記録といった太政官を補助する業務として出発し、各省からの議案の審査を通して、議案の統合と過去に出された指令との調整をはかる役割を果たしていた。^④ そして、このような職務を担った機関は、官制のめまぐるしい変遷に伴い、史官・弁事・弁官・内史などと次々に組織や機構を変化させながらも、法令案の勘査・作成能力を徐々に高めつつ、最終的には、明治

一八年に内閣制導入とともに設置された内閣法制局に到達したのであった。

従来、法令案審査制度に関しては、主として三つの方面から論じられてきた。第一は、「内閣法制局百年史」をはじめとした、内閣法制局の前史として沿革を記したものである。^④ これらは、明治六年五月の正院内史官の設置を出发点としており、それ以前の太政官組織との連続性に対する認識が希薄であった。

第二は、太政官制をめぐる議論の中で、内閣機能の問題として弁事や内史を取り上げ、その役割を分析したものである。^⑤ これらは豊富な研究蓄積を有するものの、その多くは政治史的観点から太政官制や各事象の解明を試みたものであり、制度や機構そのものに着目し、これを一貫した視点から捉えようとするものではなかった。

第三は、近代史料論による分析で、太政官期に文書処理を職掌とした部局の機能を探る過程で法令案審査を取り上げたものである。^⑥ こうした研究は、近年、中野目徹、西川誠両氏らによって精力的に行われており、詳細な史料分析によって、太政官組織の構造や運営の実態、意志決定システムの解明を試みたことにより、文書処理過程の中に政治的、制度的変化の様相を具体的に浮かび上がらせることに成功した。しかしながら、こうした研究は史料の

形態や残存状況による制約が大きい上に、基本的には文書処理機能に表れる現象を当該期の政治史研究の成果に当てはめる形で意味付けを行っていることから、結果的に導き出される太政官像もまた、従来の研究の枠組みを越えにくいものとなっている。

よって、本稿で着目する法令案審査のように、組織や名称を次々に変えながらも太政官の補助機関としては連続性を持ち、継続的に発展した制度を正しく捉えるためには、関係法令や規則の検討を通じて各段階の機能や権限の解明をはかることが不可欠の作業となる。

本稿はこうした認識に立ち、冒頭に掲げた課題の達成を目指すものであるが、その際、着目するのは、法令案審査制度の展開が、太政官の権限強化のための官制改革と密接不可分の関係にあったという事実である。太政官が諸省を統轄し、国政の最高意志決定機関としての地位を確立していくためには議決機能の強化が必要であり、そのための担保とされたのが、法令案審査機能であった。よって、本稿では、法令案審査制度の形成過程を一連の太政官制改革の動きと一体として捉えていく。このことは結果として、必ずしも合理的理由を見出しにくい明治初年の機構変遷に統一的視座を提供することを可能としよう。

以上に基づき、本稿では、法令案審査制度の形成過程を解明するための第一歩として、明治初年より明治八年の正院法制局設置までの展開を明らかにしたい。

一 政体書と議政官史官

明治元年閏四月二日、新たな政治体制の創出を必要としていた明治政府は、自らが五箇条の御誓文で示した政治方針を体现するものとして政体書⁽⁷⁾を公布した。政体書は、「太政官ノ権力ヲ分ツテ立法行司法ノ三權トス」と、三權分立の思想を取り入れており、行政官、議政官、刑法官といった組織が設置された。このうち議政官の職掌は、「掌創立政体造作法制決定機務」とされ、「創立政体」「決定機務」と共に「造作法制」があげられていた。

ここで明治初年の法をめぐる状況について確認しておく。この当時、中央政府には、議政・行政・神祇・会計・軍務・外国・刑法の七官が置かれ、一方、地方には、府藩県が割拠していた。政府の統制は弱く、事実上行政処理権限の多くが諸官に移譲されていた。このため諸官は、府藩県や下部機関等から出された願伺に対して独自に指令を下しており、さらには全国的な法令伝達制度が成立していない中では、太政官内でも各官が下した指令の共有が十分になされていない状態であった⁽⁸⁾。要するに、政府内における法令の把握は不完全であり、政体書によって示された「造作法制」を行うに際しては、法令の記録、管理に関する体制の確立が急務とされ、法令案審査制度はまずこの部門から出発することになった。

太政官において最初にこうした役割に従事することになったのは議政官に置かれた史官であった。史官はいわゆる書記官であり、その職掌は「勘署文案受事上抄及造日誌⁽⁹⁾」と、文案の勘査や日誌の作成等を行うものとされたが、議政官史官は、太政官における庶務業務の一環として各官からの願伺の処理

にも携わっていた。その意味で議政官吏官こそは法令案審査機関の萌芽であったといえる。

しかしながら議政官吏官は、明治元年九月、議政官の廃止により、議定、参与とともに、行政官へと編入された。⁽¹⁰⁾「自然実状ニ於テ議政亦行政之事ト相成立法行政官ヲ相兼候補成行遂ニ議事之制難相立候」とあるように、現実には、未だ議政と行政の分離は不可能であり、議政官吏官が行なっていた法令の記録、管理といった業務もまた行政官へと引き継がれた。これにより法令案審査機能は、本来、立法に属するものと認識されつつも、基本的にはこれを離れ、行政や太政官に属する立場から行使されるものとして、具体的には、太政官における議案処理や法令の職掌と関連しつつ主に太政官内で書記官的業務を行った機関の職掌として展開されたのであった。

二 弁事・弁官の設置

議政官の行政官への編入を受けて、願伺の処理機能は、史官から行政官内の事務処理機関であった弁事に引き継がれた。弁事は、「掌受付内外庶事糾判官中事務」を職掌としていたが、明治元年一〇月二十九日、「以後五官并府県ヨリ相伺候諸事件必其引受之弁事へ可差出」とされ、唯一の願伺の受付窓口となった。⁽¹¹⁾これにより、願伺の受付と処理の伝達に関する機能は、弁事に集中され、法令の一元的な管理が目指されたのであった。

弁事は、さらに法令案の勘査機能においても充実がはかられた。太政官における願伺の処理制度を定めた明治二年一月の「議行両官規則」では「諸願伺等紙面其分課弁事見込相付参与へ出シ参与商量シ議事へ出シ議定談判シ補

相へ出ス補相決ヲ宸断ニ取り然後弁事へ可付事」と、諸官等からの願伺は、弁事→参与→議定→補相→弁事といった順序を経て処理され、弁事から参与へ上申する際には、願伺の内容に関する担当弁事の「見込」が付けられることとされた。⁽¹²⁾

しかし、明治二年四月六日には、民部官設置をうけて、「従来諸願伺等総テ弁事へ差出来候処向後六官ニ関係致シ候事件ハ其官々へ向ケ可差出候事」と達せられ、願伺は諸官によって受け付けられることになった。そして、その処理に関しても「尋常普通ノ事件ハ其官ノ見込ヲ以取捌キ他官他方ニ関係ノ儀ハ其向へ商量可致候重大ノ事件及ヒ其官ニ於テ難決儀ハ輔相へ可」と、各官および輔相との間で調整や連携をはかることとされた。一方弁事は、諸官が「府藩県へ布告致し候分ハ弁事へ差出可申事」と、太政官からの指令を記録し把握する役割を担うこととされた。この改正により弁事の法令案審査機能は、諸省による指令の共有と調整をはかるだけに縮小されたのであった。こうして一旦は弁事から分離された願伺の受付・勘査機能であったが、わずか三カ月後の明治二年七月八日の職員令公布による官制改革によって、弁事に代わって新設された弁官の職掌の一つとして位置付けられることとなった。職員令により、左右大臣、大納言、参議、大少弁、大史などの太政官と神祇官、民部・大藏・兵部・刑部・宮内・外務の六省、侍詔局、集議院、大学校、按察使、彈正台、留守官などが設置されたが、こうした官制改革は、各官の権限が強く、統一、集権的な体制を築けなかった従来の状況を克服し、三職が弁官を通じて諸省を統括する体制を制度化したものだ。⁽¹⁶⁾これをうけて弁官には、願伺の受付において、「事柄ニ依リ格別ノ事」を除き「自今諸願伺出ノ事件総テ弁官ヲ経スシテ議事ニ出スヘカラス候事」と、民部省設

置以前の弁事と同じような役割が与えられ、さらに「諸省卿ト雖トモ御用之儀ハ弁官ヲ以テ一応伺ヒノ上許可ヲ得テ入コトヲ得ヘシ」⁽¹⁸⁾と、諸省卿から太政官への議案を含む「御用之儀」一切の取り次ぎや取り纏めを行う機能が付与された。

このような弁事・弁官の職掌や顧問の処理体制からは、従来の記録、管理にとどまらない顧問の集約と指令の調整という積極的な機能を見出すことができる。明治初年の各機関が分立した状況を経て政府機構が徐々に整備されるようになる、太政官を中心とした統一的、集権的な統治体制を確立するために、諸省との間で議案の集約や処理の調整等をはかる必要性が増加した。こうした中で弁事・弁官は、太政官全体の意志の調整と共有のための媒介者としての役割を担うことになったといえ、法令案審査機関としては史官以来の記録、管理業務に加えて、顧問に関わる一連の処理機能が高められたのであった。

三 太政官三院制の成立と内外史官の設置

明治二年七月の官制改革は、太政官による集権的な統治体制を目指したものであったが、まもなく機能不全に陥った。新体制の蹉跌は、明治三年の民蔵分離問題によってよく知られるが、要するに、依然、太政官三職が各省の実務との間で乖離し、諸省を統制しきれないという構造的欠陥を露呈したのであった。⁽¹⁹⁾ こうした問題を克服するためには、各省の統廃合を含めた所管事務の再編が急務とされるとともに、従来の弁官では果たせなかつた太政官三職と諸省との意志疎通をはかるための存在が必要となった。

このような問題は、最終的には木戸孝允による「立法・行政に関する建言書」を基底に、明治四年七月二十九日に正院、左院、右院からなる太政官三院制を設けるという官制改革を行うことで解決がはかられた。⁽²⁰⁾ この建言書は、「大納言参議を一体と為し之を帝室の枢密官とし以て立法を司しめ行政と両立して政治をなすの議」⁽²¹⁾ が正式な名称であり、この中で木戸は、大納言、参議を「政府の立法官にして天子の枢密官」と位置付け、「行政は立法の法令に基づきて事務を施行し其法令に著明ならざる条は決を立法官に取りて其令を遵法す」る体制、すなわち太政官を立法機関として位置付け、執行機関である行政を法令をもって統御する体制の確立を主張したのであった。さらに木戸は同じ建言書の中で、参議の立法官化を完全にするため、「国律公法に通曉せる者を撰みて第一等書記に任す」など、法律に精通した書記官を中心とした「参議附属の官員」を補佐機関として設置するとした。

実際の太政官三院制では、正院は、「天皇臨御シテ万機ヲ総判シ、大臣納言之ヲ輔弼シ、参議之ニ参与シテ庶政ヲ奨督スル所」とされ、「議員諸立法ノ事ヲ議スル所」とされた左院、「各省ノ長官当務ノ法ヲ案ジ、及行政實際ノ利害ヲ審議スル所」とされた右院に優越し、行政、立法、司法の三権の最終決定権を持つ議決機関と位置付けられた。⁽²²⁾ その上で正院は「凡ソ全国一般ニ布告スル制度条例ニ係ル事件及勅旨特例等ノ事ノ事件ハ太政官ヨリ之ヲ発令ス」⁽²³⁾と、法令の発令権を独占的に握る機関として各省を統轄することとなった。

そして、このような正院の議決機能を補佐するために、これまでの弁官に代わって新たに設定されたのが枢密史官と内外史官であった。このうち、まず枢密史官から述べることにしたい。枢密史官は、「機密ノ文案」に関する、

立案、勘査、記録を主な職掌としており、「枢密史官事務章程」⁽²⁴⁾には以下の
ように記されていた。

枢密史官ハ正院ノ秘書記ニシテ三職ノ命ニ從ヒ枢密ノ文案ヲ草シ及ヒ奏
書法案ヲ検査補正スル所ナリ

大史二員権大史二員少史三員権少史三員ヲ以テ限トス

凡諸法案奏書等三職ヨリ其要旨ヲ指令スレハ或ハ格別ヲ引テ之ヲ証シ或
ハ内外ノ条規ヲ閲査シテ之ヲ照シ以テ其事ノ審判ヲ便ニス

三職モシ其諸奏書法案ノ要旨妥当ナラストシテ別ニ之ヲ草案ニスヘキノ
命アレハ其命ニ從テ作為シ之ヲ本員ニ呈ス

三職又其諸奏書法案ヲ否トシテ其否トスル要旨ヲ略記スヘキ命アレハ明
ニ其主旨ヲ注シテ之ヲ命セシ本員ニ呈ス

諸奏書法案等制可ノ後之ヲ主任ニ付セシモノハ順次之ヲ編輯シテ後証ニ
供シ其否トシテ返却セシモノト雖モ亦其次第ヲ簿記シ他ノ考案ニ便ス

若シ其諸奏書法案等三職ノ特命ナキモノアレハ其処分ヲ請問シテ之ヲ沈
滞セシメサルヲ要ス

三職ノ命ニヨリ官員進退黜陟ノ書ヲ掌ル、毎日其司掌セシ事務及ヒ諸奏
書法案等ノ受付又ハ三職ヨリ他ノ各官省等へ往復ノ書翰アラハ詳明ニ之

ヲ日記ニ書載ス、課中秘書ヲ蔵スル諸筐箱ハ各員之ヲ分持シ諸法案文書
等既判未判ノ事務ヲ論セス、堅ク之ヲ堅守シ他見聞ヲ禁ス、若枢密ノ

事件他ニ漏泄スルコトアリテ推究ノ後此職ヨリ泄出セシ証アレハ縱令一
時ノ過失ニ出ルト雖モ本員免職ノ罰ヲ受クヘシ、枢密史官ハ唯三職ノ命

令ニ從ヒ文書上ニ就テ可否ヲ検査スル事アルトモ自己ノ意ヲ以テ其事ヲ
論スルヲ禁ス

枢密史官ハ自己ノ意ヲ以テ立法施政ノ各省ニ通シテ事ヲ諮詢スルヲ許サ
ス

此章程更ニ増補更正スルコトアラハ商議ヲ尽シ決裁ヲ經テ定ムヘシ
右のように、枢密史官は、「正院ノ秘書記」として、文案、草案や奏書の

作成や、検査、補正、記録、その他事務処理を行う機関と位置付けられてい
た。枢密史官は特に、「審判ヲ便ニス」るために法案や奏書の調査を行うよ
うに規定されたほか、正院の会議において、諸省から出された法案等が「妥
当ナラス」とされた場合「三職ノ命」を受けて「草案」を「作為」すると定
められていた。要するに枢密史官は、議決機関である正院に直屬し法令の作
成機能に重きを置いた秘書官であった。

ところで、こうした枢密史官は、前述の木戸の建言書と関連して作成され
たと考えられる、制度取調御用掛渋沢栄一による官制草案（以下、渋沢案と
略す）中に示された「内閣枢密官」構想に、その根源を見出すことができる。⁽²⁶⁾
渋沢案の特徴は、大納言、参議により構成される「内閣枢密官」を設け、⁽²⁷⁾実
質的には彼らが政治を主導していく体制を企画していたことであつた。⁽²⁸⁾ 渋沢

案では、この諸上申文書の審議、議決権を持つ「内閣枢密官」を支えるべく、
「諸官省各局各地方政治ノ実蹟ヲ探討検査シ、之ヲ詳記シテ密ニ枢密官ニ上
達スル」監部局、「行政議政等ヨリ上達スル諸立法施政ノ草案法案等ヲ檢閲
シテ之カ註誤ヲ補正シ、或ハ内外ノ規例ニ考覈シテ其議判ノ便ニ供シ、或ハ
枢密官ノ命ニヨリテ諸法案ヲ作為シ、又ハ文書ヲ繕綴スル」秘書局と、「国
内一切ノ公告布令及宣旨指令等ノ事ヲ掌リ、兼テ文書ヲ点檢シテ之ヲ記録編
輯」する書史局の、三つの付屬機関が補佐局として置かれることになってい
た。渋沢案は、「内閣枢密官」に上申文書の議決権を与え、これにより正院

の最終意志決定機関としての地位を確保することを謳ったものであったが、さらにいえば、渋沢の本心は「内閣枢密官」の補佐機関である三局に事務処理上の権限を集中させることであつたと思われる。

結局渋沢案は、「内閣枢密官」やこれを補佐する三局の権限が強すぎたことが忌避されたらしく、肝心の「内閣枢密官」をはじめ構想の多くは採用されなかつたが、⁽²⁹⁾実際の枢密史官と渋沢案の秘書局の職掌を照合すると多くの共通点が見られ、前者が後者をかなり反映したものであつたことがわかる。

結果的には「三職の命」を受けるといふかなり限定された形にはなつたものの、枢密史官に付与された議案審査のための調査と文書の作成機能は、議決機関としての正院の権能を補強するための積極的な役割が期待されたものとなつていた。しかしながら、枢密史官は、明治四年八月一〇日、設置されてからわずか二週間足らずで機構変革により消滅し、その実体はほとんど持ち得なかつた。⁽³⁰⁾消滅の理由については判然としないが、「内閣枢密官」と比べれば換骨奪胎された存在だつたとはいえ、枢密史官は依然強すぎる権限を持つており、このことが忌避されたためと考えられる。

枢密史官が消滅した結果、正院において実際に法令案審査にあつたのは内外史官であつた。内外史官は、諸省からの議案の受付、勘査を行うとされ、太政官内の文書の起草、勘査、官記・位記の作成、「薦挙黜免」の伺書の管理を主な職掌とする内史と、左院の法案、各省府県の上奏の受付・処理・管理、布令の領行、伺・願・届書の記録、管理を職掌とする外史とに分かれていた。また、八月になると「凡ソ文書ノ草案ヲ作為シ若クハ勘査ヲ要スル者ハ三職之ヲ内史ニ命ス」⁽³¹⁾と、正院の議決内容に関しての文案の起草や勘査を行う職掌が内史に追加された。このように内外史官は、枢密史官には及ばな

いが、願伺の受付と記録・管理を主とした弁官とくらべ、法令の作成・勘査に関する機能が強化された。また内外史官により、法案の作成↓議案の審議↓法令の発令といった手続は全て正院内で完結することが可能になり、これによつて正院が太政官の議決機関として諸省を統御する体制が整つたのであつた。

四 太政官潤飾と法令案審査制度の成立

明治四年七月の太政官三院制もまた実際に始まってみると太政官の優位を保証するものとはならず、明治五年には大蔵省と他省との予算紛議をはじめとした太政官と諸省との権限問題が勃発した。⁽³²⁾正院の諸省への優越性は充分ではなく、また内外史官の法令案審査機能も、正院を議決機関として確立させるには不充分であつた。このため、政府内では「天下の政柄を総括して之を太政官に帰す、則法制教令途を一にし威柄権力共に合するを要する」⁽³³⁾として強力な太政官制の創出を目指した渋沢案が再度注目され、さらなる太政官強化策が検討されることになつた。

その結果、明治六年五月二日、議決機能の再強化とさらなる権限の集中によつて、正院を太政官の中核機関として位置付けることを目的とした官制改革、いわゆる太政官潤飾が行われた。「太政官正院事務章程」に「正院ハ天皇陛下臨御シテ万機ヲ総判シ太政大臣左右大臣之ヲ輔弼シ參議之ヲ議判シテ庶政ヲ奨督スル処ナリ」(傍点筆者、以下も同じ)と規定されたように、この太政官潤飾によつて、正院の議決機関としての性格が明確に打ち出された。⁽³⁴⁾さらに正院には、「諸制度諸法律及諸規則ヲ草案シ之ヲ議決スル事」等、二

一項目にも及ぶ専管業務が付与された。そして、内外史官⁽³⁵⁾においても正院の権限集中と議決機能強化を補佐すべく、職掌の整備拡充などがはかられた。

「内史官事務章程」⁽³⁶⁾によれば、内史は、参議、太政大臣の議決が円滑に行われるために、「詔勅国書委任状」および「諸布告文規則案及各章程等」の勘査にあたることとされ、その際「専任ノ分課ニ於テ按定検査セシモノハ尚其文意字義ヲ覆按検討ス」と、詳細な審査が想定されていた。そのため、内史官には、内史本課・履歴課・監部課・財務課・法制課・庶務課・歴史課・地誌課・翻訳局の八課一局が設置された。⁽³⁷⁾

議案審査との関係では「内史官事務章程」ならびに「正院事務規定」によれば、正院へ上申された議案は、内史によって受け付けられた後、内閣議官（参議）↓太政大臣↓天皇の順で審議されることになっており、内閣議官会議には、内史による議案や勘査結果が付けられることとされた。この議案の勘査結果は、次のような手続を経て作成された。

まず、内史によって受け付けられた議案は、「財務ニ渉ルハ財務課、法制ニ渉ルハ法制課ニ回送シテ勘査ス」というふう⁽³⁸⁾に内容に応じて関係する各課に送られ、勘査された。この時、議案の内容が多岐にわたる場合には、「諸公文書ヲ勘査スルニ其事務ノ重ニ関スル課ニテ主査シ、其事ノ波及スルモノヲ履歴ニ供スル事ト心得ヘシ」と、「其事務ノ重ニ関スル課」が主に勘査し、その後関係する他課との間で最終的な意見の調整がはかられた。なおこの時の勘査履歴は、記録され、内閣議官会議への添付文書とされた。また議案の内容が「新ニ規則ヲ立テ又ハ旧規ヲ改正スル」場合は、内史がその「要旨ヲ記シテ議案ニ供」し、内閣議官会議に提出した。このほか集議院より上申される建白書についても内史の勘査を経ることとされた。

内史にはさらに、この時から「機密ノ文案ヲ草シ位記官記ヲ造り記録ノ事ヲ掌ル」⁽³⁹⁾と、正院内における機密文書の起草が職掌として明記されたが、こうした機能からは、明治四年の太政官改革で設置されながら直後に消滅した枢密史官との共通性を見出すことができる。これは、再び太政官の権限強化を目指すにあたり、かつて正院の法令の作成・勘査機能の強化を目的として構想された洪沢案の内閣枢密官附属秘書局や枢密史官が改めて評価、参照された結果と考えられる。⁽⁴⁰⁾

内史がそれ以前の法令案審査機関と比較して格段に整備された存在であったことは、内閣議官会議の審議手順からも見ることができ、内閣議官会議における審議手続方法である「議案上申下達ノ順序」⁽⁴¹⁾によれば、諸省より上申された「諸公文書類」は外史により受け付けられた後、内史各課↓内史「受付掛」↓内閣議官↓太政大臣↓天皇の順で審議、処理されたが、内容の軽重によって、三種類の審議過程が設定されていた。

第一は「制度条例等一般ニ布告トナルヘキモノ」である。これらは一般に達せられる制度条例などの法令の他「奏任以上ノ進退断刑伺臨時一万円以上ノ出納」に関する議案であり、必ず天皇の「御批允裁」および「総議員ノ検印」をもって決議された。

第二は「成規定例トナスヘキモノ」である。これらは「諸願伺届等ノ指令及官省府県へ諸達類臨時一万円以下ノ出納」に関する議案であり、「各課長案ヲ具シ相伺議官決裁ノ上指令相成候分」と「御允裁ヲ不受太政大臣ノ検印濟ニテ布達指令可致分」とがあった。これらは、「(内閣)議官四員以上ノ検印」をもって決議されると定められており、基本的に内閣議官全員の回覧の上で行われることとなっていた。さらに「議官欠席アル時ハ其邸ニ送ルヲ例

トス瑣末ノ件ハ欠員アルトモ四員以上ノ検印アレハ太政大臣ニ出スコトモアルヘシ」と、「瑣末ノ件」については、内閣議官の過半数にあたる「四員以上」の検印を得れば太政大臣の決裁を受けることとしていた。

第三は「各省使府県等正院ノ名ヲ以テ一時照会推問及官中一時諸達尋常瑣末ノ件」である。これらについては、「議官一員ノ検印ヲ以テ処置セシムヘキ」と、諸省の一次的な問い合わせや太政官での日常的な事務などについては、内閣議官一名の裁可で決裁できるとされた。

またこの他には、内閣議官の会議で決裁されるべき議案でも「同様ノ事件」が先例にある場合は、「右成規定例ニ照準シ指令致シ可然事ニ付右様ノ分外史ヨリ各課長へ送致次第指令案相附更ニ議官ノ検印ヲ受クルニ及ハス直ニ外史へ相達奉行セシムヘシ」と、内閣議官会議を経ずに内外史官内で処理されることになっていた。

加えて内史には、勘査機能の他に、「各課受付証印シテ之ヲ受ケ議案ヲ草シテ番号年月ヲ記シ」と、議案の作成に関わる機能も付与されていた。こうした一連の議案処理に関する内史の権限からすれば、勘査段階で内閣議官会議における議案処理の大体の筋道が決定されていたといえ、太政官の議案処理決議における内史の影響力の大きさを窺うことができる。⁽⁴²⁾

ここまでは主として内史について説明してきたが、次に外史についても一言しておく。外史は、内閣議官会議の議決の処理を行うとされていた。⁽⁴³⁾ 大外史は「詔勅国書委任状諸布告指令等ノ伝達」などを専任とし、内閣議官の議決結果は外史から諸省や府県等に伝達された。また外史は、諸届の受付、記録および「恒例」の諸事について諸省府県への指令の伝達などを行うとされ、正院の日常的な庶務全般を担当していた。このような職掌からは、外史が正

院の発令機関としての機能を実質的に担っていたことを見ることが出来る。

このように内外史官の機能を見ると、内史が正院の文書の起草、議案勘査に特化した分、外史は、史官以来の流れを汲む、議案の受付、法令の記録、管理などの書記官的業務を引き継ぐことになったといえる。藤田正氏はこうした内外史官の職掌の違い以外にも、両者が担当した職務の重要度の差から「法令上は、大内史は国家意志決定に関わる正院および内閣の諸権限を調整・制御することが可能となり、大外史はもっぱらその受付・伝達を担当しつつ、職務は『恒例』『通常』の範囲に限定された」と述べている。また人事や機構的な面からも、太政官潤飾後に内史が外史にくらべ広範な権限を与えられたとし、実際に内史法制課、財務課が正院の決定に強い影響を与えていたことを指摘している。⁽⁴⁴⁾ このような内外史官の権限の違いと、内史の実体からは、正院において、内史を議案の勘査や文書案の作成を行い内閣議官会議を補佐する存在として位置付け、外史をその他一般庶務、法令の伝達を扱う機関として設定していたと考えることができる。

以上、本節では明治六年太政官潤飾における正院内外史官について、主に法令案審査に関わる視点から検討した。明治六年の太政官潤飾は、不徹底に終わった明治四年の官制改革に対する反省のもとに再度太政官の権限強化を試みたものだった。この改革において、内外史官もまた、正院の議決機能を支えるべく強調された。すなわち「凡ソ立法ノ事務ハ本院ノ特権⁽⁴⁵⁾」とする正院においては、これを補佐する法令案審査機関の存在は必須であり、法令の作成・勘査機能の充実は太政官強化の必要条件であった。それゆえ内史に付された法令案審査機能は、従来からの議案勘査、処理中心から法案の起草を前提とした制度へと昇華し、主に庶務業務を担当することとなる外史との間

で職掌の再編がはかられたのであった。その上で内史は、内閣議官會議に直屬し、太政官の議決機能を支える法令案審査機関として位置付けられたのであった。

五 法令案審査機能と太政官制

法令案の審査制度は、明治六年太政官潤飾による官制改革をもって、手続の形としてはほぼ確定をみた。以後、明治八年九月に事務章程が定められるまでは、基本的には、議案を内史が受け付け、勘査を行い、法令案等を作成し、内閣議官會議に上申するという形式は変わらなかった。しかし、明治六年一〇月の政変をうけて翌年二月に再び官制改革が行われることとなり、太政官潤飾で一旦は正院に集められた権限が再び諸省に還付されることが決まると、正院内で法令案審査を行っていた内史と、「諸立法ノ事ヲ議スル」⁽⁴⁶⁾機関として法案の起草を行っていた左院との間に権限問題が注目を集めることとなった⁽⁴⁷⁾。

左院は、立法機関とされていたが、その実体は議決権を有さない正院の立法諮問機関であり、明治四年七月の設置以来、「左院事務章程」の「新ニ制度条例ヲ創立シ或ハ従来ノ成規定則ヲ増損更革シ及未タ例規ナキコトヲ考定スル等正院ノ下議ト本院ノ建議トヲ論セス、都テ議長議員ノ衆論ヲ尽シテ之ヲ判決シ鈴印ノ後正院ニ上達ス」⁽⁴⁸⁾を根拠に、正院の諮問を受けての法令案の調査や起草を主な職掌の一つとしていた。また、明治五年五月以降左院は国憲編纂および国会議院規則の作成を命じられていたが、その課程で作成された「政体分界図表」⁽⁴⁹⁾（左院議官松岡時敏起草）では、左院は、議会の権限で

ある「議法」と區別して、「天皇ヨリ正院ヲシテ全国ニ公布」する「法度」の審査、作成を行う「制法」機関と位置付けられていた。「政体分界図表」に記された「制法」は、本稿でいう法令案審査と機能的に重なる部分が多く、左院が自らを「制法」機関と定義していたことは、権限問題が左院の立法機関としての核心に関わるものであったことを示している。

こうした中、内外史官の法令案審査機能の拡大は、左院が持っていた法令案の起草、調査の権限を徐々に侵食し、太政官潤飾後には「本院ノ事務ハ會議及ビ国憲民法ノ編纂或ハ命ニ応シテ法奏ヲ草スルコトヲ掌ル所ナリ」⁽⁵⁰⁾とする左院の権限と完全に抵触することとなった。最早、法令案の処理は左院を介することなく正院内で一切を完結することが可能となったのである。このような法令案審査機構をめぐる正院と左院の関係については、左院議官宮島誠一郎が、議會設立を目的とした建言書である「左院改定之義」の中で次の様に述べている。宮島は「本院是迄ハ正院ノ推問ニ依テ決議之権有之、議事上ニ聊其不足ヲ補ヒ有用ノ御場所ニ有之候」とこれまでの左院の活動を自負し、潤飾によってこうした役割が損なわれたとしながらも、「儼然タル立法官ニ相準」するためには「新ニ正院中へ内閣議院御設立ニ相成万機判決被仰付候得共、至干此正院ハ始テ屹立致シ」と改革を行うことの意義を認めていた。その上で宮島は、権限を弱め「無用ノ姿」になった左院の活路を議會に見出しているが、⁽⁵¹⁾宮島が指摘した正院と左院の相関を、正院の議決機能を補佐する内外史官と左院との関係に置き換えてみれば、肯定されるべき正院の権限強化は、内外史官の機能の拡充を伴い、結果的に「制法」機関としての左院の弱体化を引き起こしたとも考えられる。

その後、明治七年二月には、明治六年の政局を受けて、これまでとは逆に

正院の権限を各省に分与する形で官制改革が行われた。その際、左院が権限回復のために望んだのは、正院内史法制課・財務課の左院への移管による法令審査機能の独占であった。⁽⁵²⁾ 左院は、両課をこの機会に取り込むことで、法令に関する自らの機能の強化をはかり、権限の拡大を目論んだのである。

こうした事態を正院の側から見れば、内部機関である内史の権限削減ということで正院の弱体化とも捉えられるが、左院の実態が正院の諮問機関の域を出ないことからすれば、本質的には権限の縮小には結びつくものではなかった。確かに、官制改革によって左院の議案審査能力などは強化された。だが実際には、「是迄ノ左院ヲ太政官中ニ御繰込ニ相成リ、又々以前ノ如ク正院ノ顧問ニ備ラレ⁽⁵³⁾」というように、正院の補佐機能としての役割が増したに過ぎず、左院の所期の目標である自立的な機関としての権限強化は果たされなかったといつてよい。

その後、不平士族の反乱や台湾出兵による政府内の混乱など明治七年には不安定な政局が続いたことから、政府内では改めて太政官に権限を集中させることで立て直しをはかろうとする機運が高まった。こうした中で行われたのが明治八年の官制改革であった。この改革は、同年二月の大阪会議の合意により、木戸孝允、板垣退助の参議への復帰、その後両名および大久保利通、伊藤博文による政体取調などを経て、四月一四日漸次立憲政体樹立の詔が布告され、元老院、大審院の設置、地方官会議の開催、参議と各省卿の分離などの政体改革が行われたことで知られている。この改革の土台となったのが、明治八年三月、政体取調御用掛木戸、板垣、大久保、伊藤により起草された「政体取調案」⁽⁵⁴⁾であった。よって以下に、法令審査制度の問題に引き付けながら「政体取調案」を検討する。

「政体取調案」では、「天皇陛下（親臨）万機ヲ総裁シ、太政大臣之ヲ輔弼シ、参議之ヲ議判シテ、庶政ヲ奨督スル所」（内閣章程第一条）である内閣が、議長、副議長、議官および書記官、書記生からなる「議法官」である元老院と、各省長官による「諸行政ノ事ヲ協同會議スル」（行政院職制）行政院と、大審院を統轄する構成となっていた。

元老院は「新法ヲ設立シ、旧法ノ改正ヲ議定スル」（元老院章程第一条）とされ、立法機関として想定されていたが、「新法ノ設立旧法ノ改正ニ拘ラス議案ハ総テ天皇陛下ヨリ附与セラルヘシ」（元老院章程第八条）と、議案起草権には制限が設けられていた。また、「凡ソ新法ヲ設立シ旧制ヲ改正スル等ノコトハ、其主任ノ長官ヨリ之本院ニ出シ協同商議シテ、其議案ヲ草シテ内閣ニ上申スヘシ」（行政院章程第二条）と行政院においても議案の起草が認められていたが、これも行政に関わる範囲内のことに限定されており、「行政事務取捨ノ便宜ヲ諮リ緩急ヲ判スルハ皆内閣ノ専掌」（内閣章程第五条）と、全ての決定権は内閣が有することとなっていた。そして内閣には、議案の起草および「其件ノ元老會議ニ付スヘキ者ト内閣ノ決議ヲ乞フヘキ者ト恒例成規ニ照拠シテ施行スヘキ者トヲ區別シ會議ニ付スヘキ者決裁ヲ乞ウヘキ者ヲ内閣ニ上申」（内史章程第四条）するための補佐機関として内史が予定されていたのだった。

このように「政体取調案」においては、内閣が議決権を独占する最高決定機関に据えられ、立法、行政、司法の三権を元老院、行政院、大審院によって分離し、また行政は単なる執行機関に置くというものであった。法案の作成手続は、「立法ニ関スル者ハ之ヲ元老院ノ會議ニ付シ、行政ニ関スル者ハ之ヲ行政院ニ付ス」（内閣章程第二条）に従い、議案は内史から元老院、行

政院に下され、両院で調査、審議、議案の作成が行われ、これが内史を経て内閣に上申され、最終的に議決されるとした。このように内史が法令案審査機関として果たす役割は極めて大きいものだった。

以上「政体取調案」について見てきたが、実際に行われた明治八年四月の太政官制改革においては、左院、右院が廃止され、「立法機関」とされる元老院、「司法機関」とされる大審院が太政官から分離の上で設置された。⁵⁵ 正院は「天皇陛下万機ヲ総裁シ太政大臣之ヲ輔弼シ左右大臣参議之ニ議判参与シテ庶判ヲ統理スル所ナリ」(正院章程第一条)とされ、「立法行政ノ可否ヲ獻替スル」(正院職制・太政大臣)として立法、行政の権限を握った。⁵⁶ 元老院は正院の諮問機関的な存在として置かれたのに対し、「政体取調案」にて構想されていた「行政院」は設置されず、行政における議決権と事務との分離は行われなかった。そして、法令案の審査については、「諸行政官ノ上申書類外史ヨリ送致セハ内史本課之ヲ主任ノ各課ニ付シ各課其件ノ元老院ノ會議ニ付スヘキ者ト内閣ノ決裁ヲ乞フヘキ者ト恒例成規ニ照拠シテ施行スヘキ者トノ三件ニ区別シ、各其考按ヲ付シテ之ヲ本課ニ送致シ、會議ニ付スヘキ者決裁ヲ乞フヘキ者ハ本課ヨリ之ヲ内閣ニ上申スヘシ」(内史章程第四条)と、内外史官が、法令案の取り纏め、勘査、起草を行うものとされた。そして、勘査においては、内史より「新法ヲ設立シ旧制ヲ改正スル事」は元老院へ、「恒例成規ニ照シテ擬似難決ノ事」「新規ノ事ト雖トモ一般ノ法制ニ関セサル事」は内閣會議へ上申されると規定された。

このように、明治八年の太政官制により、法令案審査機能は再び正院内史の職掌とされた。立法機関として新法の設立などに関わるとされた元老院が、実際は「自ら擅ニ法ヲ立ルコトヲ禁スル」⁵⁸として、議決権を持たない単なる

諮問機関にとどまっていた以上、唯一の議決機関である正院に直結した法令案審査機関であった内史こそが、法制面から正院の政策決定を補佐する重要な役割を果たすこととなった。

さらに、元老院の開院を二日後に控えた明治八年七月三日には、正院内史法制課は「内閣ニ密邇シテ文案ヲ勘査シ法制ヲ評量スル」として正院に直屬して法令案審査機関である正院法制局に刷新された。⁵⁹ 法制局は「正院ノ下命ヲ受ケ法制ヲ起草修正スルノ所トス」と、法令の起草を主務とした専門機関であった。⁶¹ その構成は、伊藤博文を長官として、法制官一〇名(一等一四等法制官)、書記一〇名(一等一八等書記)、御用掛と写字生二〇名からなっていた。法制局は、「元老院及ヒ省使ヨリ正院ニ獻議スル所ノ起案ハ正院ヨリ本局ニ下シテ議ヲ取り其修正ヲ要スル者ハ修正案ヲ草セシム」(法制局章程第二条)と、元老院や諸省の法令案の修正を行う権限をもっており、議案の修正の過程では、元老院に向いて弁明を行い、また「省使府県主任ノ官員」に議案についての照会、喚問を行うことになっていた。一方、諸省からの議案の受付はこれまで通り外史が担当した。このように、法制局は、内史の機能のうち、法令案の勘査、起草といった職掌だけを独立させ、専門化した機関であった。法令の作成・勘査機能を専門化して直屬させることで、正院(内閣)の議決機関としての権限を補強するという法制局の設置は、法令案審査制度の形成における一つの到達点を表していた。

おわりに

法令案審査制度は、当初太政官による法令の把握を目的として、各官から

の願伺の記録、管理に重きを置いて始められた。これらは議政官吏官を嚆矢として、太政官における書記官的機関の職掌の一つとして展開され、その後弁事、弁官へと役割が引き継がれる中で、願伺の受付と取り纏め、処理の伝達を通して次第に太政官と諸省との意志統一と調整をはかる機能に重点が置かれるようになった。こうした中で、法令案の起草能力は勘査機能の一環から徐々に拡大されたが、明治四年の官制改革により設置された内外史官は、正院の議決機関化を受け、これを補佐するための強力な法令案の勘査、作成機能が与えられていたという点で画期的であった。そしてこれ以後、法令案審査制度は、正院の議決機能の強化による太政官権力の確立のために、法令案の作成、勘査機能の充実を深める形で発展し、明治六年の太政官潤飾をもって、制度的にはほぼ成立をみたのであった。しかし、こうした内外史官の強化は、かねてより太政官の諮問を受けて法令の調査や起草にあたってきた左院の権限と抵触するところとなり、明治七年二月には、内史の法制・財務両課は左院へ移管されたのだった。しかしながら、さらなる太政官強化の必要性から明治八年四月に官制改革が行われると、法令案審査機能は再び正院内史の職掌へと復帰した。そして、この官制改革により、正院が議決機関である「内閣」として位置付けられる中で、法令案審査機能もさらに強化され、同年七月の元老院開設時には、法令の勘査、作成を職掌とした正院内史法制課を独立、昇格させた法令案審査を専管業務とする正院法制局の発足をみたのであった。

こうした法令案審査制度の形成過程に対し、最も強い影響を及ぼしたのが同時期の太政官の動向であった。法令案審査機関の、太政官に直属し正院の補佐機関として果たした役割を鑑みたとき、一連の過程こそは、まさに太政

官が置かれた折々の状況を把握し、太政官制の確立へ向け繰り返された官制改革の意義を理解するための有力な指標となり得るものだった。こうした視座から明治初年の太政官制の展開を通観したとき、太政官が、各官の上部に位置してはいたが調整能力以上の権能を持っていなかった初期の状態から、正院の「立法官」化を目指した明治四年の官制改革を期に、議決機関化の道を歩みはじめ、その後の官制改革もこうした文脈のもとに行われたという流れをはじめて見渡すことができる。さらには、政治的要因による断絶性が強調され、朝令暮改的に捉えられることの多い当該期の太政官機構の変遷の背後に、立憲制の確立を希求する一貫した意志の存在を確かめられるのである。さらに、法令案審査制度の成立は、立憲制確立における重要な克服課題の一つとされる行政と立法の分離に対し、解決への道を開くこととなった。直接の契機となったのは、明治七年の官制改革で内史の法令案審査機能が左院の制法部門に吸収されたことであった。これにより、正院の議決機能をめぐる内外史官と左院の権限問題はひとまず解決がはかられ、左院は権限を強化された。しかし、一方では、法令案審査機能の主目的が正院の補佐にあることから、この部門での強化は、左院の補助機関化を誘起し、その結果、左院は、本来太政官内で独立した存在であるはずの自己の位置付けをめぐって深刻な矛盾を抱えることとなった。さらに、左院の撞着は、その後、太政官が正院の議決機能の再強化と、三権の確立とを同時に目指さなくてはならなくなったとき、そのいずれの実現に対しても障碍となった。問題解決のためには、左院内で渾然となっていた法令案審査機能と議事機能を分離するほかに、よって明治八年の官制改革において左院は解体されたのだった。こうして立法内部における機能分化がはかられたことで、正院強化のもとでの元老

院の独立、すなわち太政官における立法の行政からの分離が実行可能となった。そして、ここにおいて、立憲制の基礎はようやく確立することとなり、明治国家は近代国家体制樹立のための新たな階梯へと歩を進めたのであった。

註

- (1) 本稿でいう法令案審査とは、太政官制下で主に正院内史等が掌っていた、願伺の処理や法令案の作成など法制に関わる職務の総称である。
- (2) 明治初期の「伺・指令構造」に関しては、堀内節「身分法」(東洋書館、一九五〇年)二九―三二頁、山主政幸「日本社会と家族法―戸籍法をとおして―」(日本評論新社、一九五八年)一一―一五頁を参照した。
- (3) 西川誠氏は、こうした機関を「内閣の調整機能・統合機能をたかめるために」設置された「内閣補助部局」と規定している(西川誠「参事院の創設―明治十四年政変後の太政官における公文書処理―」〔書陵部紀要〕第四八号、一九九六年)。
- (4) 「法制局及び六部参事院沿革」(国立公文書館蔵「単行書・太政官沿革志一九二二A-034-01・#01426100」)、内閣法制局百年史編纂委員会編「内閣法制局百年史」(大蔵省印刷局、一九八五年)などがあげられる。このほか笠原英彦氏は「内閣法制局前史小考―法制官僚と行政立法―」(法学研究)第七一卷第一号、一九九八年)の中で、「法制局成立への道程」として、明治初年の政治状況の中から法令案の審査について触れているが、法令案審査機関については明治五年の内外史からはじめられており、また叙述の中心も明治一四年の参事院以降に置かれている。
- (5) 太政官制の研究は膨大であり、全てをあげることはできないが、機構的側面に着目した近年の研究としては、赤木須留喜「『官制』の形成」(日本評論社、一九九一年)、中川壽之「太政官内閣創設に関する一考察」(明治維新史学会編「幕藩権力と明治維新」〔吉川弘文館、一九九二年〕所収)、藤田正「留守政府

における太政官三院制の変質過程」(中央史学)第七号、一九八四年)、志賀尚司「明治初年における『議政』『行政』分離問題」(明治維新史学会編「明治維新の政治と権力」〔吉川弘文館、一九九二年〕所収)などがあげられる。

- (6) 中野目徹「近代史料学の射程―明治太政官文書研究序説」(弘文堂、二〇〇〇年)、西川誠「左院における公文書処理―左院の機能に関する一考察―」(日本歴史)第五二八号、一九九二年)。
- (7) 明治元年閏四月二二日第三三一「政体ヲ定ム」(法令全書)、以下、本稿において出典を掲げなかった法令は全て「法令全書」を典拠とする。第一節における法令の引用は全て政体書からである。
- (8) 岡田昭夫「明治法令伝達考(一)―(四)―」(東京医科大学紀要)第二五―二八号、一九九九年)。
- (9) 史官は、議政官に四人、行政官に六人が置かれ、行政官の史官は「掌勘詔奏勘署文案検出稽失」を職掌としており、「詔奏」の文案勘査に主眼が置かれていた。
- (10) 明治元年九月一九日行政官第七六〇「姑ク議政官ヲ廢シ議参両職以下ヲ行政官ニ併セ議事ノ体裁取調局ニ設ク」。
- (11) 明治元年一〇月二九日第九一一「弁事分課ヲ定ム」。
- (12) 明治二年正月一八日第五四(達)「議行両官規則」。
- (13) 明治二年四月八日行政官第三四六(布)「民部官ヲ置キ神祇官以下六官ニ定メ従来弁事へ差出ノ願伺等六官ニ進致セシム」。
- (14) 明治二年八月七日「弁官吏官外務順序雑録」(国立公文書館蔵「単行書・太政官沿革志」二二A-034-01・#01419100)。本史料は明治二年八月七日「太政官規則」中の弁官の庶務業務に関して、法令の沿革も含め解説したものである。
- (15) 前掲明治二年八月七日「弁官吏官外務順序雑録」。
- (16) 明治二年七月八日第六二二「職員令並官位相当表」、松尾正人「廃藩置県の研究」(吉川弘文館、二〇〇二年)一〇二―一〇三頁。

- (17) 明治二年七月一三日太政官第六四七「太政官規則」。
- (18) 明治二年八月七日第七一六「太政官規則」。
- (19) 松尾正人「維新官僚の形成と太政官制」(近代日本研究会編『年報近代日本研究八 官僚制の形成と展開』(山川出版社、一九八六年)一三三頁)、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(日本評論社、一九八一年)七四頁)。
- (20) 前掲松尾「廃藩置県の研究」三七八―三七九頁。
- (21) 木戸孝九「立法・行政に関する建言書」(日本史籍協会編『木戸孝九文書』八(東京大学出版会、一九八六年覆刻)五三―七一頁)。
- (22) 明治四年七月二九日太政官第三八五「太政官職制ヲ定ム」。
- (23) 明治四年七月二九日太政官第三八六「太政官職制並ニ事務章程」。
- (24) 前掲明治四年七月二九日太政官第三八六「太政官職制並ニ事務章程」。
- (25) 「枢密史官事務章程」(前掲「太政官職制並ニ事務章程」)。
- (26) 「官制」(渋沢史料館蔵「太政官関係、三官制」明治四年、以下渋沢「官制」と略記)。本史料に関しては、西川誠氏が「廃藩置県後の太政官制改革―渋沢栄一と江藤新平―」(鳥海靖他編『日本立憲政治の形成と変質』(吉川弘文館、二〇〇五年)所収、以下西川「廃藩置県後の太政官制改革」と略記)の中で分析しており、本稿もその成果に負うところが大きい。なお、本史料の原案では「内閣枢密官」とあるのを、校正段階で「内閣」が抹消されているが、本稿では議論をわかりやすくするために原案に拠った。
- (27) 「内閣」枢密官(に於て)之ヲ審議シ更ニ議政官ノ細議ヲ経テ其便否ヲ審判シテ始テ改定スルヲ得ス可シ(前掲渋沢「官制」)。
- (28) 前掲西川「廃藩置県後の太政官制改革」。
- (29) 西川氏は、前掲「廃藩置県後の太政官制改革」で、「内閣」に託された木戸や渋沢の構想が過激であったために、忌避されたのではないだろうか」と述べている。
- (30) 明治四年八月一〇日太政官第四〇〇「官制等級ヲ改定ス」。
- (31) 明治四年八月日欠「正院庶務順序」(内閣記録局編『法規分類大全』第一編、第一〇、官職門、一五六頁)。
- (32) 前掲藤田「留守政府における太政官三院制の変質過程」、前掲中川「太政官内閣創設に関する一考察」。
- (33) 前掲渋沢「官制」。
- (34) 明治六年五月二日太政官達「太政官職制並正院事務章程」。
- (35) 明治六年五月時点の内外史官の構成は以下の通りである。
大内史：土方久元、権大内史：杉浦讓・熊谷武五郎・小松彰・箕作麟祥、少内史：巖谷修・日下部東作・塚本明毅、大外史：中村弘毅、権大外史：武井守正、少外史：作間一介、権少外史：川北長顯・井上瑞枝・谷森真男・久米邦武・野口常共。
- (36) 明治六年五月日欠「内史官事務章程」(『法規分類大全』第一編、第一〇、官職門、一六九頁)。
- (37) 「内史官事務章程」には内史本課の記載はないが、太政官潤飾後の行政文書に記されているので、内史の分課とみなす。なお内史本課は、内史官全体に及ぶ調整を担当していた。また外史官に置かれた外史本課についても内史と同様である。これについては、藤田正「明治六年の太政官潤飾と内史官」(大瀨徹也編『国民国家の構図』(雄山閣出版、一九九九年所収)の註15を参照のこと)。
- (38) 前掲明治六年五月日欠「内史官事務章程」。
- (39) 前掲明治六年五月二日太政官達「太政官職制並正院事務章程」。
- (40) 前掲中川「太政官内閣創設に関する一考察」。
- (41) 明治六年五月一〇日「議案上申下達ノ順序」(国立公文書館蔵「単行書・太政官沿革志」三] 2A-034-01・#01420100)。
- (42) 前掲藤田「明治六年の太政官潤飾と内史官」。藤田氏は、内史官法制課、財務課の機能に対して「権力の分散化・空洞化が進む明治六年の留守政府において、突出した形態であるが、法制課・財務課が国の進路を主導する体制が存

在した」と評価している。筆者も内史の機能を評価する点には賛同するが、内史の役割は基本的には正院の議決機能の補佐であり、内史が影響力を強めたのも基本的にはこうした関係の範囲内のものであったといえ、法令案審査機関成
立へ向けた一階梯として捉えるべきであると考ええる。

(43) 外史官の構成は、外史本課、記録課、用度課、印書局、博覧会事務局であった(明治六年五月日欠「外史官事務章程」〔法規分類大全〕第一編、第一〇、官職門、一七二頁)。

(44) 前掲藤田「明治六年の太政官潤飾と内史官」。

(45) 前掲明治六年五月二日太政官達「太政官職制並正院事務章程」。

(46) 前掲明治四年七月二九日太政官第三八五「太政官職制ヲ定ム」。

(47) 前掲西川「左院における公文書処理」、松尾正人「明治初期太政官制度と左院」〔中央史学〕第四号、一九八一年)。

(48) 前掲明治四年七月二九日太政官第三八五「太政官職制ヲ定ム」。

(49) 「政体分界図表」(国立国会図書館憲政資料室蔵「松岡時敏文書」)「憲政史編纂会収集文書」一一一―一九)。

(50) 明治六年六月二四日「左院事務章程」。

(51) 宮島誠一郎「国会編纂起源」(明治文化研究会編「明治文化全集」第一卷・憲政編へ日本評論社、一九六七年)三五〇頁)。

(52) 「法制財務二課被廃左院へ合併相成法制課官員奏任五人判任二十六人御用掛二人財務課官員奏任四人判任三十六人御用掛一人左院へ転任相成ル」(国立公文書館蔵「日録 起明治七年季一月尽同年五月」明治七年二月二日条)。

明治六年の政変と同時進行で、左院は権限回復を目的とした改革案を作成しており、正院法制課・財務課の移管も左院の側からの提案であった(前掲西川「左院における公文書処理」)。

(53) 前掲「国会編纂起源」三五八頁)。

(54) 「政体取調案」(「政体取調書原案」、国立公文書館蔵「公文別録 四」)。「政体取調案」には、詔勅、内閣職制・章程、元老院職制・章程、行政院職

制・章程、大審院職制・章程、内史章程、外史章程が記されている。「政体取調案」と太政官正院制の成立過程については、角田茂「太政官正院制の成立―「政体取調」の問題を中心として―」(「史叢」第二一号、一九七七年)を参照のこと。

(55) 明治八年四月一四日太政官布告第五八号「立憲政体ノ詔書」。

(56) 「正院職制」「正院章程」(明治八年四月一四日太政官達「正院職制章程」)。

(57) 明治八年六月一〇日「内外史章程」〔法規分類大全〕第一編、第一〇、官職門、一七九頁)。

(58) 「元老院ヨリ板垣伊藤両参議へ照会」〔法規分類大全〕第一編、第一七官職門、三六一―三七頁)。

(59) 明治八年七月三日太政官番外達「正院中法制課ヲ廃シ法制局ヲ置ク」。

(60) 「法制局章程」〔法規分類大全〕第一編、第一〇、官職門、二六九頁)。

(61) 前掲明治八年七月三日太政官番外達「正院中法制課ヲ廃シ法制局ヲ置ク」。「但法制課事務内史本課へ合併候事」と、法令案審査以外の事務は内史本課に引き継がれた。