

明治太政官制下における法制・行政・記録

湯川文彦

―「法制局文書」の検討から―

はじめに

本稿の主旨は、国立公文書館所蔵の総理府移管文書中「第十類 単行書」に含まれる「法制局文書」について、史料学的手法を用いることでその史料性格を明らかにし、本文書を明治太政官制期における法制部局の性格分析に活用することにある。

当該期の法制部局は、明治六年に正院内史に置かれた法制課に始まり、以後、法制局、法制部を経て、参事院に至る。一方、記録部局は、正院外史に置かれた記録課に始まり、以後、第三科、記録掛、記録部と改称され、再び記録課の名称を与えられた。また、両部局を管理する総務部局であった内外史は、大少史を経て、太政官書記官となり、明治十二年の改革で内閣書記官が置かれ、翌十三年に内閣書記官に統一された。一見して明らか通り、法制・記録・総務の各部局は、太政官制の大小幾多の改編により、その所属や職制をめまぐるしく変容

させてきた。内閣制度の誕生は、こうした状況に落ち着きを与えたが、太政官制期に作成・保存されてきた文書は、前述の改編過程における法制・記録・総務の運営実態を背負い、一括しがたい多様性を内包している。そのため、一口に「法制局文書」といつても、この文書の均質性は前提されないことに留意する必要があるだろう。

「法制局文書」は前記「第十類 単行書」に分類される全一三五冊に及ぶ簿冊群であるが、その分量に比し、同文書の編纂・保存に関する情報はほとんど皆無である。「法制局文書」という名称そのものも便宜上付された仮称にすぎない。そのためか、明治太政官制期の法制部局に関する研究においても、同文書が活用されたことは管見の限りない。しかし、同文書の内容は、当該分野の研究に極めて有用と考えられる。詳しくは後述するが、同文書は法制課・法制局・法制部に至る一連の法制部局の部局内史料であり、同文書を活用すれば、法制部局内部の運営実態にも迫ることができる。故に、本稿ではまず先行研究の整理から研究史上の課題を明確にしたうえで、第一章で、冒頭に

掲げた通り、「法制局文書」の作成・保存過程について検討し、なお、第二章で前章の成果を踏まえて同文書を法制部局の研究に活用することとする。

先行研究の整理

本稿に関わる先行研究は、大きく分けて、記録部局に関するものと、法制部局に関するものがあるが、そのいずれも参事院に関心が集まっている。まず、前者については、中野目徹が『近代史科学の射程』⁽¹⁾において、明治太政官制期の文書処理過程と文書保存に関して、国立公文書館所蔵の公文類を文書学的観点から分析し、かかる分野の研究に確かな足跡を刻んだ。本稿も同書から多くの示唆を受けている。参事院関係文書を検討した第一部第二章において、中野目は、第一に「法制局文書」同様「第十類 単行書」に分類されている「参事院文書」をはじめ、散逸した史料も含めた参事院関係文書総体の再構築を行い、第二に同文書を用いて明治十五年の「郵便条例」を例にとって、参事院時代における決裁過程を明らかにしている。

後者については、やはり研究者の関心が特に参事院に集中してきたため、それに付随する形で法制課／法制部までの法制部局が取り扱われてきた。参事院は、太政官制の終着点にして、極めて強大な権限を集中させた機関であり、「権力＝官僚制の核心的位置を占めた」⁽²⁾（山中永之佑）、あるいは「立法権と行政権の帰一を制度的に表現した要石」⁽³⁾（山室信一）と、高く評価されてきた。かかる参事院の特異性を強調する研究動向に対して、笠原英彦は、法制局以来の法制官僚であった大森鐘一の理念と、「公文録」にみえる参事院の地方長官―県

会間の調停権の運用事例とを結びつけ、法制局／参事院までの法制部局の連続性を強調した。すなわち、参事院には法制局以来の伝統として、「法的整合性の追求による行政の一元化」や「法的安定性の維持による行政の円滑化」⁽⁴⁾を求める方向性が継承されていると評価したのである。対して、山中は自身の提起した統制機構としての参事院評価と笠原の見解とを合わせて、笠原が強調した法制部局の「公平性、中立性は、近代国家存立の正当性を根拠づけるものにほかならない」として、参事院が「公正な法的な取り扱い」をすることと統制機構として機能することは矛盾しないとの見解を示した。これらは総じて法理に基づく行政の安定化の側面に触れたものであるといえよう。

対して、西川誠は参事院の機能不全を強調する立場から、「公文録」および尾崎三良、大森鐘一、井上毅などの法制部局員の関係史料を用いながら、参事院が一方で太政官制下の「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、他方でより独立性の高い法案作成・法制統一機関として「肥大化」したために、「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」として、これがちに内閣制導入の際に参事院が廃止され、内閣法制局へと移行する原因であったと説明した。⁽⁵⁾

西川の研究は、官制分析、政治的文脈、事例検証を総合した、参事院研究の到達点を示すものだが、行政の便益を保ちながら法制部局として一段独立性を高めたために参事院が機能不全に陥ったとする見解と、笠原が強調した参事院に流れる法理に基づく行政の安定化という見解は、行政・法制の関係について対極的イメージを並立させる状況となった。これは山中がいうように相矛盾せず参事院を強固たらしめたものだったのか、それとも西川がいうように相矛盾するが故に参

事院の機能不全を招くものだったのか。

本稿は参事院以前の法制部局を対象とするため、直接的な意見提起をするものではないが、かかる問題は参事院以前の法制部局にも通底する問題と考えられるため、「法制局文書」を活用することで、この問題にも応えていきたい。

以上のように、法制・記録部局に関する研究は、近年進展を見せているものの、まだ緒に就いたばかりであり、両部局を同時に視野に入れた研究は稀である。また、研究対象が明治太政官制の最末期における参事院に集中しているために、それ以前の時期については、文書保存に関しても法制部局の性格に関しても依然として不明瞭な点が多い。参事院以前の法制部局が法制と行政の狭間で如何に運営され、どのように文書を遺したのか、そしてその文書が如何にして記録部局に引き取られたのか。一連の過程を「法制局文書」からたどることとしたい。

第一章「法制局文書」の性格―記録文書保存をめぐる―

本章では「法制局文書」の作成・保存過程に焦点を絞り、同文書中に遺された手がかりを辿る。具体的には、簿冊編纂の際に付される目の次の罫紙、および簿冊の保存部局を示す蔵書印に着目し、前者は作成、後者は保存の部局を判定するのに用いる。以下、第一項で法制部局の変遷を整理したうえで、第二項で作成部局、第三項で保存部局について検討していきたい。

第一項 明治太政官制下の法制部局の概要

当該時期の法制部局の変遷は、表一の通りである。法制課が明治七年二月一二日に左院へと移管されたのは、左院が当時議政機関として法制全般に関渉していたことに由来する。明治八年四月一四日には左院廃止に伴い、再び正院内史所管の一課となった。しかし、同年七月三日には法制課を廃し法制局が新置され、ここに法制局はその役割を行政全般に拡大することとなった。明治八年九月二二日、諸課局廃止に合わせて職制章程が定められ、翌年の六月一〇日には、長官の多忙を理由に、常務を総括する主事が設置された。明治十年十月一三日には、法制局の発議に基づき、諸法令の解釈説明は法制局の職責となった。その後、明治十三年三月三日には、太政官六部制以降に伴い法制局が廃止され、新たに法制部が設置された。しかし、この法制部も約一年半の短命を以て廃止され、翌十四年十月二二日には参事院が設置、明治十八年十二月二二日に内閣制移行に伴って廃止されるまで太政官内閣を支えた。

この一連の過程で、法制部局の機能に関して重要な事項は、①明治八年七月三日の法制局設置および明治十年十月一三日の法令解釈・説明権の付与による所管事務の拡大、②明治十三年三月三日の六部制への移行、明治十四年十月二二日の参事院設置に伴う大幅な機構改編である。これらは「法制局文書」の構成にも大いに関わる。また、部局の改編時期は、それまで部局内で作成されてきた簿冊群が記録部局へ移管される機会でもある。

表1 法制部局の改編過程

年月日	事項
M6 / 5 / 2	正院内史所管、法制課設置
M7 / 2 / 12	法制課、左院へ移管
M8 / 4 / 14	左右院廃止に伴い、法制課、再び正院内史へ移管
M8 / 7 / 3	法制課を廃し、法制局設置
M8 / 9 / 22	法制局、職制章程制定
M9 / 6 / 10	法制局、主事設置
M10 / 1 / 18	法制局、主事・法制官・書記を廃し、書記官・属を置く
M10 / 10 / 13	太政官第七十五号布告を以て、法制局、諸法令の解釈・説明を担う
M13 / 3 / 3	太政官六部制移行に伴い、法制局廃止、法制部設置
M14 / 10 / 21	法制部廃止、参事院設置
M18 / 12 / 22	内閣制移行に伴い、参事院廃止
M18 / 12 / 23	内閣法制局官制制定

第二項 「法制局文書」の構成と作成部局の検討
— 目次野紙を手がかりに —

「法制局文書」は、以下の四種に大別できる。

① 決裁録（儀制・行政・民法・刑法・兵制）…決裁済文書の集成。す

べて写し。

② 考按簿（行政・民法・刑法・説明）…起案に用いられた法制部局内文書の集成。原文書。

③ 説明録（行政・民法・刑法）…法解釈に関する法制部局内文書の集成。原文書。

④ 参照簿：何らかの事情で未決・廃案となった事項に関する法制部局内文書の集成。原文書。

この構成からわかる情報を以下三点に分けて整理する。

第一に、四種間の関係についてみる。「考按簿」（部局内の審理）↓「決裁録」（正院の決裁）は連続するものであり、「説明考按簿」↓「説明録」もまた同様の関係にある。廃案のもののうち、直後に再案、修正案が出されて決裁を完了した事項の文書は「考按簿」に綴じられるため、「参照簿」には遺った未決・廃案事項の文書が纏められる。したがって、中途に終わった事項も含めて、法制部局内の起案から決裁までの過程を再構成できるのが、本文書の特徴である。

第二に、四種における取扱領域の区分をみる。「参照簿」に区分はないが、①～③までの各簿冊では行政・民法・刑法の三区区分が基本である。それ以外に儀制と兵制があるが、「儀制決裁録」は、第七卷（明治九年四～六月分）で途絶え、「兵制決裁録」は第一卷（明治八年十～十二月）のみである。このうち、「儀制決裁録」は「行政決裁録」に連続するものであることが確認できる。すなわち、「儀制決裁録」は明治六年～明治九年六月分までであり、続く明治九年七～十月分からは新たに「行政決裁録一」が纏められており、同簿冊の目次冒頭には「儀制雑法」とあることに明らかである。

第三に、「説明録」が作成された事情に触れる。「説明録」の最初は、

明治十一年分になるが、これは明治十年十月一三日の法令解釈・説明権の付与に対応するものと考えられる。行政・民法の説明録では開始の日付が明治十年十月、刑法についても同十一月となっており、それ以前のものはない。これとセットとなる「説明考按簿」も行政・民法・刑法とも明治十年十月を以て始点としており、すべてが一致することもこれを裏付ける。

以上、「法制局文書」の構成上の諸点をみてきた。では次に「法制局文書」はどの部局が作成したものなのかについて検討していこう。これにはまず、「決裁録」がすべて写しであるのに対し、それ以外はすべて原文書であるという点について着目する。なぜ「決裁録」のみが写しなのか。総務部局の処務規程をみれば、「諸公文類允裁ヲ経テ奉行セシモノ直ニ記録課ヘ付シ謄写編纂セシムベシ」(外史官事務章程)、「総テ施行ノ後ハ本副本ヲ記録課ニ送付シテ謄写編纂スベシ」(外史章程第二条)とあるように、決裁施行済みの文書は、すべて総務部局から記録部局へ回送されるため、「決裁録」を作成するためには、記録部局に法制部局員が出向いて謄写するか、記録部局員が作成するほかない。ではどちらの局員によるものなのか。

同文書所収の簿冊構成(副本による重複は除いた)は、表二の通りである。先述の通り、作成部局の判定にあたっては目次野紙に着目する。目次野紙を見れば、大半は「太政官」野紙だが、一部「左院」および「法制局」の野紙が使われていることがわかる。「左院」野紙が用いられているということは、この簿冊群の編纂は後年ではなく、左院が存在していた明治八年四月頃にはすでに行われていたことになる。また、「法制局」野紙に関しては、のちの内閣法制局の可能性が考えられるため一考を要するが、明治十三年頃に編纂が完了すると考えら

れる簿冊(「行政決裁録五」)以降は「太政官」野紙が用いられていることから、太政官法制局が存在していた時期の簿冊のみが内閣法制局野紙で後年に編纂された可能性は低い。ゆえに、この編纂自体は、当時の法制部局が行ってきたと考えられる。

第三項「法制局文書」の保存について―蔵書印を手がかりに―

では次に、簿冊群はいつの段階で記録部局に移管されたのだろうか。判定に用いるのは蔵書印である。蔵書印はその簿冊の所管を端的に示す。「法制局文書」の簿冊では、大半は「太政官記録印」と「内閣記録之印」が揃って捺される一方、「左院蔵書」「法制局図書印」「法制部」などの法制部局の印が捺され、いずれも「消印」が上書きされて抹消措置がとられている。このことから、もともとこれらの簿冊は法制部局内の蔵書であったが、のちに記録部局に引き取られたことがわかる。再び表二をみれば、「法制局図書印」が明治十二年以降の簿冊に全く捺されていないのが見て取れる。法制局は明治十三年三月まで存在していたため、明治十二年分の簿冊において目次に「法制局」野紙が用いられながら、「法制局図書印」が捺されなかったのはどういう事情によると考えられるだろうか。これを換言すれば、明治十二年分の簿冊は法制局が編纂したもの、編纂が完了した段階ではすでに法制局の所蔵する図書ではなくなっていた、ということになる。

ここで注目すべきは、「太政官記録印」である。この印を創り、使用していたのは太政官書記官であり、印の作成には明治十二年の改革に伴う総務部局の改編、すなわち内閣書記官の設置が関係していると考えられる。内閣書記官は、明治十四年に内閣書記官局と称され、以降内閣制下でも存続する、決裁・記録に関する百般の文書処理を総理

表2 「法制局文書」簿冊分類表

簿冊名	目次紙	担当部局	期 間	「法制局図 書印」	「法制部」	「太政官記 録印」	「内閣記録 之印」	文書の性質	備 考
参照書類(法制課)	×	法制課	明治6年	○	○	○	○	原文書	
参照書類(法制局)	×	法制課	明治6年	○	○	○	○	原文書	
民法決裁録一	太政官	法制課	明治6年1月~12月	○	—	○	○	写し	
刑法決裁録一	太政官	法制課	明治6年5月~12月	○	—	○	○	写し	「左院蔵書」印ア
儀制決裁録一	太政官	法制課	明治6年5月~7年2月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録二	太政官	法制課	明治7年1月~7月	○	—	○	○	写し	
刑法決裁録二	左院	法制課	明治7年1月~7月	○	—	○	○	写し	
儀制決裁録二	左院	法制課	明治7年2月~7月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録三	左院	法制課	明治7年8月~9月	○	—	○	○	写し	
刑法決裁録三	左院	法制課	明治7年8月~12月	○	—	○	○	写し	
儀制決裁録三	左院	法制課	明治7年8月~12月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録四	左院	法制課	明治7年10~12月	○	—	○	○	写し	
刑法決裁録四	左院	法制課・法制局	明治8年1月~9月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録五	太政官	法制課・法制局	明治8年1月~4月	○	—	○	○	写し	
儀制決裁録四	太政官	法制課・法制局	明治8年1月~9月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録六	太政官	法制課・法制局	明治8年5月~11月	○	—	○	○	写し	
儀制決裁録五	太政官	法制課・法制局	明治8年6月~12月	○	—	○	○	写し	
刑法決裁録五	太政官	法制課・法制局	明治8年6月~12月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録七	太政官	法制局	明治8年8月~11月	○	—	○	○	写し	
兵制決裁録一	太政官	法制局	明治8年10月~12月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録八	太政官	法制局	明治8年12月	○	—	○	○	写し	
参照簿(法制局)	×	法制局	明治9年~10年	○	○	○	○	原文書	
儀制決裁録六	太政官	法制局	明治9年1月~3月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録九	太政官	法制局	明治9年1月~2月	○	—	○	○	写し	
刑法決裁録六	太政官	法制局	明治9年1月~12月	○	—	○	○	写し	
民法決裁録十	太政官	法制局	明治9年3月~6月	○	—	○	○	写し	
儀制決裁録七	太政官	法制局	明治9年4月~6月	○	—	○	○	写し	
民法考按簿	太政官	法制局	明治9年6月~12月	(判定不能)	—	○	○	原文書	表紙大破損

行政決裁録一	太政官	法制局	明治9年7月~10月	○	—	○	○	○	写し	
民法決裁録十一	太政官	法制局	明治9年7月~12月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録二	太政官	法制局	明治9年10月~12月	○	—	○	○	○	写し	
民法説明録二	太政官	法制局	明治10年~11年	○	—	○	○	○	原文書	々
行政考按簿(乾)	太政官	法制局	明治10年	○	—	○	○	○	原文書	
行政考按簿(坤)	太政官	法制局	明治10年	○	—	○	○	○	原文書	
民法考按簿	太政官	法制局	明治10年	○	—	○	○	○	原文書	
刑法考按簿	太政官	法制局	明治10年	○	—	○	○	○	原文書	
説明考按簿上(民法)	×	法制局	明治10年~11年	○	—	○	○	○	原文書	
説明考按簿中(刑法)	×	法制局	明治10年~11年	○	—	○	○	○	原文書	
説明考按簿下(行政)	×	法制局	明治10年~11年	○	—	○	○	○	原文書	
行政決裁録三	太政官	法制局	明治10年1月~2月	○	—	○	○	○	写し	
刑法決裁録七	太政官	法制局	明治10年1月~12月	○	—	○	○	○	写し	
民法決裁録十二	太政官	法制局	明治10年1月~6月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録四	太政官	法制局	明治10年3月~5月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録五	太政官	法制局	明治10年6月~8月	○	—	○	○	○	写し	
民法決裁録十三	太政官	法制局	明治10年7月~12月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録六	太政官	法制局	明治10年9月~12月	○	—	○	○	○	写し	
行政考按簿上	太政官	法制局	明治11年	○	—	○	○	○	原文書	
行政考按簿中	太政官	法制局	明治11年7月~12月	○	—	○	○	○	原文書	
行政考按簿下	太政官	法制局	明治11年	○	—	○	○	○	原文書	
民法考按簿	太政官	法制局	明治11年	○	—	○	○	○	原文書	
参照簿	×	法制局	明治11年	○	○	○	○	○	原文書	
行政決裁録七	太政官	法制局	明治11年1月~2月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録八	太政官	法制局	明治11年3月~4月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録九	太政官	法制局	明治11年5月~6月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録十	太政官	法制局	明治11年7月~8月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録十一	太政官	法制局	明治11年9月~10月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録十二	太政官	法制局	明治11年11月~12月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録十三	太政官	法制局	明治11年1月~12月	○	—	○	○	○	写し	
行政決裁録十四	太政官	法制局	明治11年1月~12月	○	—	○	○	○	写し	
刑法決裁録八	太政官	法制局	明治11年1月~12月	○	—	○	○	○	写し	

民法決裁録十四	太政官	法制局		明治11年1月~12月	○	—	○	○	○	写し	
行政説明録一	法制局	法制局		明治10年~11年	○	—	○	○	○	原文書	目次表題は「質問 弁明簿」
行政説明録二	法制局	法制局		明治10年~11年	○	—	○	○	○	原文書	々
刑法説明録一	法制局	法制局		明治10年~11年	○	—	○	○	○	原文書	々
行政説明録三	法制局	法制局		明治11年	○	—	○	○	○	原文書	大略の目次表題で は「行政質問録」、 細では「質問弁明 簿」
民法説明録一	法制局	法制局		明治10年~11年	○	—	○	○	○	原文書	
民法説明録三	法制局	法制局		明治12年	×	○	○	○	○	原文書	
刑法説明録二	法制局	法制局		明治12年	×	○	○	○	○	原文書	
行政説明録四	法制局	法制局・法制部		明治12年	×	—	○	○	○	原文書	
参照簿	×	法制局・法制部		明治12年	×	○	○	○	○	原文書	
民法決裁録十五	法制局	法制局		明治12年1月~12月	×	—	○	○	○	写し	
※行政決裁録十四	法制局	法制局		明治12年1月~3月	×	—	○	○	○	写し	元のタイトルでは 「十五」だったが、 後に「十四」に加 筆修正すべて、 後には「十四」に 加筆修正すべて で、以後 修正されている
行政決裁録十五	法制局	法制局		明治12年4月~6月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録十六	法制局	法制局		明治12年7月~9月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録十七	法制局	法制局		明治12年10月~12月	×	—	○	○	○	写し	
行政説明録五	太政官	法制局・法制部		明治11年~12年	×	○	○	○	○	原文書	
行政説明録六	太政官	法制局・法制部		明治12年~13年11月	×	—	○	○	×	原文書	
行政考按簿	太政官	法制局・法制部		明治12年	×	—	○	○	○	原文書	
民法考按簿	太政官	法制局・法制部		明治12年	×	—	○	○	○	原文書	
刑法考按簿	太政官	法制局・法制部		明治12年	×	—	○	○	○	原文書	
民法説明録四	太政官	法制局・法制部		明治13年	×	—	○	○	○	原文書	
参照簿	太政官	法制部		明治13年	×	○	○	○	○	原文書	
刑法説明録三	太政官	法制部		明治13年	×	—	○	○	○	原文書	
行政決裁録十八上	太政官	法制部		明治13年1月~3月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録十八下	太政官	法制部		明治13年1月~3月	×	—	○	○	○	写し	
刑法決裁録九上	太政官	法制部		明治13年1月~4月	×	—	○	○	○	写し	

刑法決裁録九下	太政官	法制部	明治13年1月～4月	×	—	○	○	○	写し	
刑法決裁録十	太政官	法制部	明治13年3月～12月	×	—	○	○	○	写し	
行政説明録八	太政官	法制部	明治13年8月～12月	×	—	○	×	×	原文書	
行政説明録九	太政官	法制部	明治13年4月～12月	×	—	○	○	○	原文書	
行政質問弁明録(十)	太政官	法制部	明治13年～14年	×	—	○	○	○	原文書	ネット目録には番号がないが、原典には番号アリ。以下同様
行政決裁録十九	太政官	法制部	明治13年3月～5月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録二十	太政官	法制部	明治13年6月～8月	×	—	○	○	○	写し	
行政質問弁明録(十一)	太政官	法制部	明治13年6月～14年5月	×	—	○	○	○	原文書	
行政決裁録三十一	太政官	法制部	明治13年8月～9月	×	—	○	○	○	原文書	
行政決裁録三十二	太政官	法制部	明治13年10月～11月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録三十三	太政官	法制部	明治13年12月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録三十四	太政官	法制部	明治13年12月	×	—	○	○	○	写し	
刑法決裁録十一	太政官	法制部	明治14年	×	—	○	○	○	写し	
行政考按簿	太政官	法制部	明治14年	×	—	○	○	○	原文書	
行政質問弁明録(十二)	太政官	法制部	明治14年	×	—	○	○	○	原文書	
質問弁明簿(十三)	太政官	法制部	明治14年	×	—	○	○	○	原文書	
民法考按簿	太政官	法制部	明治14年	×	—	○	○	○	原文書	
民法決裁録十八	太政官	法制部	明治14年1月～10月	×	—	○	○	○	写し	
刑法考按簿	太政官	法制部	明治14年	×	—	○	○	○	原文書	
民法説明録五	太政官	法制部	明治14年	×	—	○	○	○	原文書	
行政決裁録二十五	太政官	法制部	明治14年1月～2月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録二十六	太政官	法制部	明治14年3月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録二十七	太政官	法制部	明治14年4月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録二十八	太政官	法制部	明治14年5月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録二十九	太政官	法制部	明治14年6月～8月	×	—	○	○	○	写し	
行政決裁録三十	太政官	法制部	明治14年8月～9月	×	—	○	○	○	写し	
刑法説明録四	太政官	法制部	明治14年	×	○	×	○	○	原文書	「法制部」印、篆書体のものに

*1 国立公文書館所蔵「法制局文書」による。但し、副本による重複は除いた。
 *2 連続する簿冊中、名称変更があったものについてネット目録上では一部脱落が見られたため、() を付して補った。

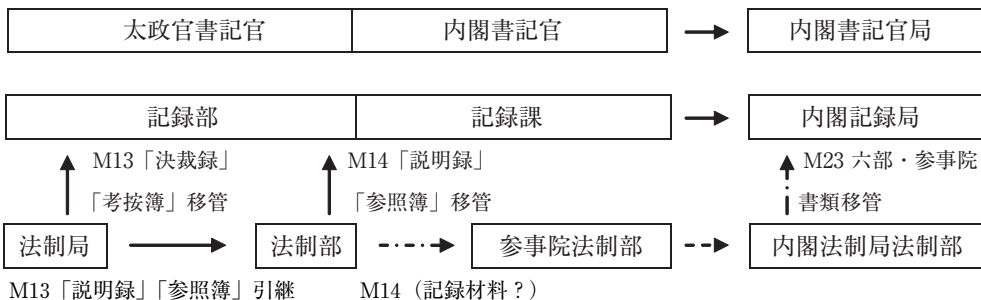
する局として知られる。ただ、明治十二年三月一〇日にこれが新置されてから翌十三年三月二五日に至るまでの約一年間、それ以前から存在していた太政官書記官が、太政官書記官局と呼ばれてなお存続しており、この太政官書記官局に記録部局が属していたことはあまり知られていない。太政官書記官局所管の「記録部」は、明治十二年に「太政官記録印」を新刻して、これを所管の「公文類」に捺すこととした⁶。したがって「太政官記録印」が捺された文書は太政官制期の記録部局が所蔵した「公文類」の範囲を示していると考えられる。「法制局文書」では、(一冊を除き)⁷すべての簿冊に「太政官記録印」が捺されている以上、同文書は、少なくとも太政官制期に記録部局に移管されていたことになる。

では、太政官制期のいつの段階での移管だろうか。そこで先の「法制局図書印」および「法制部」印が参考になる。移管経緯の整理は図一に挙げた通りで、以下の検討と併せて参照されたい。「法制局図書印」が捺されなくなるのは明治十二年分からであり、「法制部」印が認められるのは「説明録」「参照簿」のみである。このことから、明治十一年まではすべての簿冊が「法制局図書」であったが、明治十三年頃にはこのうち「決裁録」「考按簿」が「太政官記録」として記録部局に移管された一方、法制局に残された「説明録」「参照簿」が法制部へと引き継がれ、それも六部制廃止のときに記録部局へと引き取られ「太政官記録」に編入されたものと考えられる。最初の移管については、明治十二年分の簿冊編纂が完了する時期は、法制局廃止の時期と一致する。おそらくは、簿冊編纂が完了する際にすでに法制局がなくなっていたために、「法制局図書印」が捺されなかったのではないか。ともかく、この都合二度の移管手続きを通じて言えるのは、

法制局廃止当初は、記録部局にとつて、法制局の手になる文書のすべてが「公文類」ではなく、それゆえに記録部局に全面移管されなかったということである。内史所管の記録課(太政官書記官局所管の記録部までは、あくまで「公文類」が記録編纂の前提であり、「公文類」として認識されなかった文書群(ここでは法解釈の記録や未決・廃案簿)は、一旦記録部局ではなく法制部局に留め置かれたのである。

しかし、それではなぜ法制部廃止の際には、それまで公文外文書と認識されていた簿冊までもが記録部局に移管されたのか。これには、記録部局側の記録文書に対する認識の変化が影響していると考えられる。以下、記録部局の処務規程並びに同部局が一貫して主管してきた「公文録」「太政類典」などの編纂例則を手がかりに、法制局廃止時と法制部廃止時における、記録部局の文書認識の変化に

図1 「法制局文書」の移管過程



ついで触れておきたい。

記録部局の変遷は、次の通りである。すなわち、明治五年十月二日に正院外史所管の記録課が置かれた後、第三科（同八年九月二二日）、記録掛（同十年一月二九日）を経て、明治十二年三月二〇日に太政官書記官所管の記録部、翌十三年三月一八日には記録課に改称され、内閣書記官局に移管された。これらは太政官制の改編過程において、特に総務部局の改編に連動してなされた改革である。度重なる改革は、一貫して記録部局の中心的事業であった「公文録」「太政類典」などの編纂にも影響を及ぼした。以下、その過程を追っておこう。

そもそも太政官制潤色が行われた明治六年の記録課章程によれば、同課は、公文の編纂を通じて「行政ノ際典例依拠スベキ皆信憑照準ヲ取り、誤謬ナカラシムルヲ以テ要トス」と定められており、あくまで法令体系を整頓しその情報を各行政担当部局に提供するために、公文編纂と文書保存が求められる状況だった。当時の記録課は公文科・類典科・雑科の三分科をもっており、名称通り公文科は「公文録」、類典科は「太政類典」の編纂をそれぞれ主管し、それ以外の庶務を雑科が負った。同年の「編纂処務順序」によれば、「公文録」は「凡該序一奏議アル事ニ其関涉ノ書類ヲ併セ、次ヲ逐テ発端ヨリ結局ニ至ル之ヲ一件トナス」（傍点は筆者）とあり、「太政類典」は諸公文および編纂物から「典例条規ヲ採リ、部門ヲ分ツテ類纂」し「政務ノ枢要ト命令ノ原由トヲ審密詳明ニス」ることを本旨とされていた。したがって、ここで対象とされる公文は、外史を通じて記録課に回送された文書中、法定された事項に関する文書であった。これを当時の総務部局である外史の事務章程にみれば、「諸公文類允裁ヲ経テ奉行セシモノ、直ニ記録課ニ付シ、謄写編輯セシムベシ」（傍点は筆者）であり、や

はり決裁施行済み事項の「公文類」が記録課に回送される手はずになつていた。

次に、明治十二年の内閣書記官設置とそれに伴う改革では、同官設置直後の三月二四日に総務部局の太政官書記官二名（少書記官の谷森眞男、牟田口元学）から所管二部^①記録部・用度部の分掌規程について改正案が稟申され、五月一六日には「記録部処務概則」が定められた。^②これは、処務概則と称されながら、実際には編纂例則の寄せ集めであり、両則の混同がみられるが、混同されるほどに当時の記録部の管掌事務が各公文の編纂事業で占められていたことが窺われる。同概則によれば、「公文録」「太政類典」において無駄を省く方向性が示される一方で、「布令便覧編纂例則」において「現ニ行レタルモノ、ミヲ以テ原因或ハ沿革ヲ瞭然精査シ難シ。故ニ別ニ布告等廃止ニ属セシモノヲ集メテ廃止布令便覧ト」し、「現行ト參互対照」する方針が示された。法令の改廃が積み重ねられたために、その年の決裁施行済み公文の編纂だけでは行政の便益を図れなくなり、ここに法令沿革を整頓する必要が生じてきたのである。

この問題は、太政官六部制期には一層深刻となる。当該期の明治十四年十月七日には、記録課の発案により、処務規程の改革意見が出され、十一月九日にはこの通り施行となつた。^③従前の「記録部処務概則」との主な相違点を挙げれば、次の二点である。

① 記録課の目的を明示：「概則」が編纂例則の束であったために欠落していた部分を明示。すなわち「記録課ハ公文ヲ編次シ、類便覧ヲ編纂シ、及び官中一切ノ書籍ヲ管守シテ其出納ヲ取扱フ所トス」。

② 分任規程を編纂事業別から職掌別に改定：従来「公文録」「太

政類典」の編纂に付属する形で編纂例則と同一視されてきた
任規程を、編纂掛・謄写掛・庶務掛に再編し、公文編纂事業を
含む日常業務の規定を明確にし、各掛間の往復手続きをも示し
た。特に庶務掛は「公文及び雑籍ノ収蔵出納等、及び課中ノ雜
務ヲ取扱フ」とされ、収蔵出納の書籍に四分類が定められた。

第一 編纂掛ニ於テ編製シタル公文録、太政類典、布令便覽
等

第二 太政官中各局部ニ於テ使用スル一切ノ書籍

第三 内務省ヨリ上呈スル新刻納本

第四 内記課庶務課等ヨリ回付セラレタル一切ノ公文雜件、

編纂掛ノ書類ニ入ラザル分

先に見たように、従来の記録部局は、施行済み事項の「公文類」の
記録編纂・保存を主管としてきたが、この新生記録課は主管範囲が明
らかに拡大している。もちろん、背景には六部制移行とその廃止に
伴って非現用化した文書の処遇問題、および従来の公文編纂方針で対
応しきれない法令沿革の整頓に関連して記録部局内で事務の改革意見
が生じていたことが影響している。もはや記録部局は現行公文の編纂
事業のみの部局ではなくなりつつあったといえよう。記録課所管の文
書は「官中一切ノ書籍」にまで及び、庶務掛の項に挙げられた四分類
中、第二ノ四分類は新たに設けられたものである。これは後の十三分
類の原点と考えられるもので、そのうち第二ノ四分類は、それぞれ文
書の作成元による分類である。これに沿えば「法制局文書」は第二分
類に相当し、太政官制期に移管された法制部局の文書は、この第二分
類に置かれ、「太政官記録印」を付されたものと考えられる。

このように、法制部局が編纂した簿冊群の記録部局への移管は、都

合二度の手續きにかかり、そこに太政官における記録文書の範囲の変
化が見られた。すなわち、第一の移管では法制局廃止時に施行済み事
項に関連する「公文類」として「決裁録」「考按簿」が、第二の移管
では、法制部廃止時に「使用スル一切ノ書籍」が対象となった。「法
制局文書」はこの都合二度の移管によって太政官制期に記録部局が受
け取った簿冊群を合わせたものといえよう。

第四項 もうひとつの「法制局文書」

前項まで「法制局文書」の作成・保存に関して検討してきた。ただ、
同文書が太政官制期に移管されたものであるとすれば、内閣制期に
入ってから移管された文書群についても触れておく必要があるだろう。
このもうひとつの「法制局文書」は、記録材料に含まれる全八冊の文
書¹⁰であり、これらには総称がない。簿冊数が少ないため、手がかりも
限られるが、可能な範囲でここに一考を付しておきたい。

第一に、目次野紙をみれば、どの簿冊にも整頓された目次がなく、
「決裁録」の項目順に対応して纏められた「法制局文書」中の「考按
簿」とは対照的である。第二に、蔵書印をみれば、各法制部局の印や
「太政官記録印」は捺されず、「内閣記録之印」のみが捺されている。
したがって、簿冊に編纂された時期は不明だが、記録部局への移管は
内閣制期になされたものと考えられる。いずれも「法制局文書」に含
まれない簿冊であるため、「法制局文書」を補充するものといえる。

第五項 「法制局文書」に映る部局環境の明暗

明治十四年十二月一日、小野正弘は記録課改革意見として「記録課
ノ処務ニ関スル建議案」を草した¹¹。本建議案は、同年十月の参事院設

置という「官制更革ノ事アルニ際シ」て記録課の抱える問題の解決策を提起せんとしたものである。小野は、他の行政官が「其専任スル所ノ一事ニ止マリ、其他之ニ関セル類例、及び其詳細ノ事由等ハ尽ク之ヲ知悉スルニ違アラズ」、「固ヨリ平居諸公文ヲ通覽セザル」立場であるのに対して、記録課員は「之ニ異ニシテ、其平生ノ職務、全ク此等ノ外ニ出デズ」であり、法令沿革を預かる存在であることを強調している。さらに、同案には同年十月に小野が「課員ニ示」したという「記録課ノ性質及ビ効用」と題された書類が添付されている。そのなかで、小野は度重なる記録部局の改編に触れて「然レドモ此數回ノ沿革ハ、皆太政官職制ノ變更ニ伴フ者ニシテ、一モ記録整理ノ目的ヨリ出デタル者アルニ非ズ」と評し、「官制更革ノ目的ハ専ラ全官改良ノ一辺ニ注シ、記録ノ便否ヲ顧ミラレザルハ、固ヨリ其所ニシテ唯々記録上ニ取リテノ不幸ト謂フ可キノミ」と慨嘆している。小野はそれゆゑに記録本位の改革が必要であるとして、次のように説く。すなわち、記録課改革の主旨は、前述の官制改編と「屢々管理者ノ交換アルガ為メ、整理ノ目的亦一様ナラズ」の状況ゆゑに記録事務が迷動してきたことを反省して、「古今ノ沿革ヲ徴シ以テ施政ノ参考ニ供スル」という本来の目的を達するため「一定ノ記録法」を定めることである。彼のこの目的に対する意識の強さは次の記述にも明らかである。

我国ノ如キ、事ニ当リ物ニ接シ、随テ法ヲ制シ、又随テ之ヲ改ムル等、文書ノ極メテ繁多ナル政府ニ於テハ、苟モ記録ノ整理、其法ヲ得ルニ非ザルヨリハ、官吏照準ニ迷ヒ、人民信憑ニ苦ムノ弊得テ免カル可カラズ。又況ヤ大政一新ノ後、日タル猶淺ク、未ダ一定ノ記録法アルニ及バズシテ、而モ百般ノ法令規則ハ、加除改正、存廢常ナラズ、矛盾牴觸、輒モスレバ則チ之有リ。此ニ由リ

テ之ヲ觀レバ、記録整理ノ行政ニ要スル、又決シテ少々ノ關係ニ非ザルナリ。

小野が嘆く記録部局の人事上の不安定性は、次章冒頭で検討するよ
うに、法制部局におけるその安定性とは対照的である。官制上の改編
過程についても、記録部局が翻弄されたのに対し、法制部局はむしろ
積極的に統合強化が図られてきた点でやはり好対照である。記録部局
員は、まず自らの目的をただし、法令沿革の整頓を含む記録法の確立
を目指したのであり、その具体化が明治十四年十一月の処務規程で
あったといえよう。「法制局文書」の第二次の移管手続きは、こうし
た記録部局員の自己改革の姿勢を映して興味深い。

第二章 「法制局文書」にみる法制部局

—行政と法制をめぐって—

以下は「法制局文書」中、特に行政に関わる簿冊群に即して、法制
部局員の行政認識について考察していきたい。以下、第一項で法制部
局員の人事変遷をおさえたうえで、第二項で彼らの法制認識、第三項
で行政認識について検討する。

第一項 法制部局員の人事変遷—法制局と参事院に関して—

周知の通り、太政官制期は部局の改廢が頻繁に行われたため、それ
に伴って人事異動も頻繁に繰り返された。これは法制部局に關しても
例外ではない。そのため、彼ら部局員たちの意見をみる際に、彼らが
どの程度の期間法制部局員に在任していたのかをまずおさえておく必
要があるだろう。

表3 法制部局における人事変遷(長官・書記官)

	明治8年10月	明治10年2月	明治10年9月	明治11年3月	明治11年9月	明治12年4月	明治12年11月	明治13年4月	他省兼任書記官
伊藤 博文	長官	長官	長官	長官	長官	長官			
井上 馨					参議	長官			
寺島 宗則							長官		
河野 敏謙				副長官	副長官				
細川潤次郎	一等法制官								
井上 毅	二等法制官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	内閣大書記官		大書記官	
金井 之恭		内閣少書記官	内閣少書記官	内閣少書記官	内閣少書記官	内閣少書記官	内閣権大書記官	大書記官	● 内閣権大書記官
尾崎 三良	二等法制官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官		
松田 道之		大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官		● 内務省大書記官/地租改正事務局四等出仕
吉原 重俊		大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官		● 大蔵省大書記官/地租改正事務局四等出仕
小澤 武雄		大書記官	大書記官	大書記官	大書記官				● 陸軍大佐
原田 一造		大書記官	大書記官	大書記官					● 陸軍大佐
林 清廉		大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官		● 海軍大佐
九鬼 隆一		大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官		● 文部省大書記官
鶴田 皓		大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官	大書記官		● 司法省大書記官
渡邊 洪基									
古澤 滋	二等法制官		権大書記官	権大書記官	権大書記官	権大書記官	権大書記官		
小森澤長政		権大書記官	権大書記官	権大書記官	権大書記官	権大書記官	権大書記官		● 海軍中秘史/海軍省大書記官
牟田口通照		権大書記官	権大書記官	権大書記官	権大書記官	権大書記官	権大書記官		● 司法省権大書記官
大野 誠					権大書記官	権大書記官	(司)権大書記官		
辻 新次									● 文部省権大書記官
建野 郷三						権大書記官	権大書記官		● 宮内省権大書記官
櫻井 能監	三等法制官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官		● 内務省少書記官/外務省権大書記官
村田 保	三等法制官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	権大書記官	
渡 正元		少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	権大書記官(法・軍兼務)	

静岡 健介	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	陸軍中佐／海軍省六等出仕
田口 惠	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	● 陸軍中佐／海軍省六等出仕 少警視
佐和 正																
山崎 直胤	四等法制官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	● 大蔵省少書記官
股野 琢	四等法制官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	少書記官	
桂 太郎																● 陸軍少佐
馬屋原 彰																
小野 粹		少書記官	少書記官													● 司法省少書記官
馬場 素彦																
名村 泰蔵																● 司法省少書記官
黒川誠一郎																● 司法省少書記官
杉山 孝敏																● 司法省少書記官
横田 香苗		内閣少書記官							内閣少書記官							
末松 謙澄		権少書記官	権少書記官						権少書記官							
岩倉 具経																● 大蔵省権少書記官
周布 公平																
今村 和郎																● 司法省権少書記官
光田 三郎																
平田 東助																● 大蔵省権少書記官
井上 義行																● 陸軍参兵大尉兼陸軍省裁判所権評事
磯部 四郎																
長森 敬斐																
清浦 奎吾																● 司法省権少書記官
山脇 玄																● 司法省権少書記官
片岡 忠教																
木村 正幹																● 司法省権少書記官

* 1 『職員録』より作成。法制部局外に在職の期間については網掛けで表示し、在職期間中はその当該の職名を記した。●は軍事部を指す。
* 2 明治十三年四月における（ ）内は、六部制の各部を略記したもので、(会)は会計部、(司)は司法部、(軍)は軍事部を指す。

表4 六部制一参事院の人事

職名	明治十四年二月	六部分掌	その他兼職	明治十四年十二月	参事院分掌	その他兼職	新任議官の前職
参議	大隈 重信		元老院議長	×		司法卿	
	大木 喬任			同前			
	寺島 宗則			×			
	山県 有朋		陸軍中将／参議本部長／賞勳局議定官	同前		同前	
	伊藤 博文			同前	議長		
	黒田 清隆		陸軍中将／開拓使長官	同前		同前	
	西郷 従道		陸軍中将／賞勳局議定官	同前		同前／農商務卿	
	川村 純義		海軍中将／賞勳局議定官	同前		同前／海軍卿	
	井上 馨		外務卿	同前		同前	
	山田 顕義		陸軍中将／賞勳局議定官	同前		同前／内務卿	
※			(参議)	松方 正義		大藏卿	
※			(参議)	大山 巖		陸軍卿／陸軍中将／賞勳局議定官	
※			(参議)	福岡 孝弟		文部卿	
※			(参議)	佐々木高行		工部卿	
内閣書記官長	(欠)			(欠)			
内閣大書記官	作間 一介			同前			
内閣権大書記官	金井 之恭			内閣大書記官			
	谷森 眞男			内閣大書記官			
内閣少書記官	(欠)		(内閣少書記官)	藤井 希璞			
内閣権少書記官	男谷 忠友				議官補 六等官相当		
※			(内閣権少書記官)	小野 正弘			
※			(内閣権少書記官)	岡 守節			
※			(第二局少書記官)	中條 政恒			
※			(第二局権少書記官)	青木 貞三			
大政官大書記官	渡辺 洪基	司法部	外務大書記官		議官 三等官相当		
	井上 毅	法制部					

	安藤 就高	会計部	会計検査院幹事／大蔵大書記官／地租改正事務局四等出仕	会計検査院副長			
	浅井 道博	軍事部	陸軍歩兵大佐	第一局大書記官			
	山崎 直胤	会計部					
	渡 正元	法制部／軍事部		統計院大書記官	議官補 四等官相当		
大政官権大書記官	杉 亨二	会計部		内閣大書記官／第一局大書記官			
	大野 誠	司法部					
	井上 廉	会計部	会計検査院二等検査官	第二局大書記官			
	股野 琢	法制部					
	村田 保	法制部	外務省権大書記官		議官補 四等官相当		
	平井 希昌	外務部	賞勲局主事				
	桂 太郎	軍事部	陸軍歩兵中佐				
	矢野 文雄	会計部	会計検査院二等検査官				
	名村 泰藏	法制部		司法省権大書記官	員外議官補		
	中島 盛有	会計部	大蔵省権大書記官		議官補 五等官相当		
	馬屋原 彰	司法部					
大政官少書記官	横田 香苗	法制部	賞勲局一等秘書官		議官補 六等官相当		
	田口 憲	法制部	海軍省六等出仕		議官補 五等官相当		
	周布 公平	法制部					
	南郷 茂光	軍事部	海軍省六等出仕	会計検査院二等検査官			
	濱 弘一	会計部	陸軍省六等出仕	陸軍省六等出仕			
	秋月新太郎	軍事部					
	杉山 孝敏	法制部					
	長森 敬斐	法制部			議官補 六等官相当		
	多田 好問	司法部		第二局少書記官			
	平田 東助	会計部	大蔵少書記官				
	佐和 正	法制部	警視庁 二等警視				
	磯部 四郎	法制部		司法省少書記官	員外議官補		
	清浦 奎吾	法制部			議官補 六等官相当		
	木村 正粹	法制部					

大政官権少書記官	伊東巳代治	内務部			議官補 ／書記官	五等官相当		
	日下 義雄	外務部(分課未定)		第二局(分課未定)				
	井上 義行	法制部		※陸軍歩兵大尉 ／陸軍省裁判所権評 事				
	落合 濟三	内務部	陸軍歩兵大尉／陸軍 省裁判所権評事	内閣少書記官				
	渡邊 鼎	会計部	会計検査院四等検査 官	会計検査院三等檢 査官				
	山脇 文	法制部			議官補 ／書記官	六等官相当		
	大森 鐘一	内務部			議官補 ／書記官	六等官相当		
	廣瀬 進一	司法部			議官補	七等官相当		
	片岡 忠教	法制部		第一局権少書記官 ※大政官少書記 官兼農務省少書 記官				
	高田 善一	(不詳)	陸軍歩兵大尉		議官補	七等官相当	同前	
※			(参事院副議長)	田中不二麿	副議長			
※			(参事院議員)	山尾 庸三	議官	一等官相当		工部卿
※			(参事院議員)	福羽 美静	議官	一等官相当		
※			(参事院議員)	山口 尚房	議官	一等官相当		元老院幹事
※			(参事院議員)	鶴田 皓	議官	二等官相当		司法省検事／元 老院議員
※			(参事院議員)	水本 成美	議官	二等官相当		
※			(参事院議員)	安場 保和	議官	二等官相当		元老院議員
※			(参事院議員)	渡辺 昇	議官	二等官相当		元老院議員
※			(参事院議員)	中村 弘毅	議官	三等官相当		
※			(参事院議員)	田中 光顕	議官	三等官相当	陸軍少将	
※			(参事院議員)	尾崎 三良	議官補	四等官相当		外務省一等書記 官(露国在勤)
※			(参事院議員)	西園寺公望	議官補	四等官相当		
※			(参事院議員)	本尾敬三郎	議官補	六等官相当		外務省権少書記 官
※			(参事院議員)	曾禰 荒助	議官補	六等官相当		

※				(参事院議員)	岩倉 具定	議官補	六等官相当		
※				(参事院議員)	木下 周一	議官補	七等官相当		
※				(参事院議員)	荒川 邦藏	議官補	七等官相当		
※				(参事院議員)	岸本 辰雄	議官補	七等官相当		
※				(参事院議員)	猪子 清	議官補	七等官相当		
※				(参事院議員)	黒田 綱彦	議官補	七等官相当		
※				(参事院議員)	廣橋 賢光	議官補	七等官相当		
※				(員外議官補)	辻 新次	員外議官補		文部省大書記官	
※				(員外議官補)	浜尾 新	員外議官補		文部省大書記官	
※				(員外議官補)	宮本 小一	員外議官補		外務省大書記官	
※				(員外議官補)	河島 醇	員外議官補		大蔵省大書記官 外務省大書記官	
※				(員外議官補)	岩崎小二郎	員外議官補		大蔵省大書記官	
※				(員外議官補)	吉田 正春	員外議官補		外務省少書記官	
※				(員外議官補)	加藤 濟	員外議官補		大蔵省少書記官	
※				(員外議官補)	三好 退藏	員外議官補		司法省大書記官	
※				(員外議官補)	鎌田 景明	員外議官補		司法省大書記官	
※				(員外議官補)	今村 和郎	員外議官補		内務省大書記官	
※				(員外議官補)	白根 尊一	員外議官補		内務省大書記官	
※				(員外議官補)	塚原 周造	員外議官補		農商務省大書記官	
※				(員外議官補)	鈴木 利亨	員外議官補		農商務省少書記官	

*1 『職員録』より作成。六部制期の在任者には左端に官職名を付し、参事院における新任者については左端に※印を付して、氏名の前項に()を以て官職名を付した。

かかる人事変遷については表三「長官・書記官」に示した通りである。これをみれば、法制局が比較的長期に存続したこともあってか、その間の書記官・属は法制局に留まった者が多かったことがわかる。ここで書記官(法制官)と属の職掌について触れておこう。まず、法制官は「法制ノ起草修正ニ分任」(明治九年「法制局職制」)し、合議を行う小会議において議員となり(同八年十月一八日「局中小会議略則」第四条)、なお長官が主催する総会議においても議員となる

(同九年「法制局総会議規則」第一条)。属については処務規程がみられないが、各「考案簿」にみれば、属は起案文書の右下の欄に印を捺し、時にこれに「起草」の文字を添えていることから、属は法制官の命を受けて起草者を務めていたものと考えられる。起草された文書には、「主査」として一名の法制官が就き、やはり印を捺す。この文書が法制官各員に「回覧」され、「可」ないし「否」の欄に印が捺される。その後、「小会議」「総会議」を開いた場合には、該当の欄に印が

捺されることもある。この段階ですでに修正ないし再案を要する場合には、本案は一旦廃案となり後案を待つことになる。一連の合議が終了すると、案文は長官に提出され、案件によっては賞勲・調査両局との合議を経る。最後に、長官が承認の印を捺せば、本案は正院へ上申されることとなる（不在時には副長官が代行し、あるいは両官連印の場合もある）。したがって、法制部局としての一貫した志向性をみるといった場合には、まず法制局において人事面の安定があったことがまず前提となるだろう。対して、法制部時代には従前の合議制を基調とする鑑は用いられず、主管参議への上申書に代えられた。すなわち、すべての法制を書記官全員の合議で決定する仕組みは、各部の分掌に区分される仕組みに再編されたものといえる。

さらに、表四をみれば、参事院人事もある程度この六部の書記官から宛てられていることがわかる。法制部時代の書記官のなかには、従前の職掌に対応して会計検査官や各省の書記官に移った者もあったが、参事院に参画している者も多い。ただし、議官での任命を受けたのは井上毅のみで、それ以外の者は議官補での任命であった。これは、議官補が「各部二分属シ、議案ヲ造リ、及会議ニ列シ本案ノ趣旨ヲ弁明ス」る職とされ（明治十四年十月二日、「参事院章程」第四条）、六部制時代の書記官の職掌をそのまま引き継いだことによるものと考えられる。これに対して議官は各部の「部長」として「各部ノ事務ヲ提理ス」る職（同第三条）であり、かつて法制局で主事を務めた経験もある井上毅を除いては、すべて元老院ないし各省から選出されているのも自然なことといえよう。

最後に、西川前掲論文において参事院の特徴に挙げられた員外議官補についてみておこう。員外議官補は、参事院の審理と各省の意見と

の調整を図る存在として注目されたが、この仕組みが法定されたのは参事院章程を以て初とするが、西川が補足したように実態においてはすでに法制局時代から他省兼任の書記官が配置されており、むしろ法制局時代に始まる仕組みである。表三右端にあげたのは、法制局法制部に至るまでの他省兼任書記官のリストである。六部制移行によって分掌が狭くなると、法制部に属する兼任書記官は司法省との兼任が増え、かつての内務・大蔵省兼任書記官などは法制部を離れた。六部制で分掌ごとの所属に分かれる点を除けば、法制局法制部に至るまで、一貫して他省兼任書記官の仕組みが存続しており、これが参事院時代には法定されたとみるべきだろう。他省兼任書記官については第二章においてさらに検討するため、後述に譲る。

第二項 法制部局員の法制認識——法解釈権をめぐる——

法制局が長期に亘って在任する局員によって支えられてきたことは前項で述べた。では、法制局員の法制認識とはどのようなものだったのか。この点について「法制局文書」中（および記録材料中）の「考按簿」「参照簿」を手がかりに検討していきたい。検討案件に関しては、法制局員が並々ならぬ意欲を見せた法令解釈権に関する事項を取り上げることとする。

すでに述べた通り、明治十年十月一三日の第七十五号達により法令解釈権は法制局に付されることとなったが、本件が最初に法制局内で起案された際の考案が「参照簿」に綴じられている⁽¹²⁾。本案には、各員の意見が付箋の形で付けられているが、その中に事情を説明したものである。それによれば、「本案ノ主議ハ年来希望スル所ナリシト雖モ、今日迄之ヲ主張スルノ論考ナカリシニ、幸ヒ尾崎大書記官ノ起草ニ係

ルヲ以テ、今度ハ必ズ実施スルノ幸福ヲ得ルハ、蓋シ疑ヲ容レザルナリ」とあり、本案起草者が尾崎三良であり、局内でも大いに期待を寄せられた案であつたことが窺われる。さらに、本文は次のように続く（傍点は原文）。

抑現今法制局ハ唯大政府ノ都合ニヨリテ其法律若クハ条例ノ一部ヲ起草スル所ニシテ、法律若クハ条例ハ必ズ法制局ノ起草ニ係ルニアラズ。其体裁、彼ノ仏國參議院若クハ明治七年ノ左院ノ制ト全ク異ナリ、故ニ法案ノ本局（書記官本局ヲ云フ）若クハ財務局（調査局ト改名セリ）等ニ於テ起草スル者ニシテ法制局ノ與知セザル者尠カラズ。

当時、法案の起草は、法制局とならんで賞勲局及び調査局が担当しており、本局名義での起草も可能であつた。法制局が与り知らない法案が決裁されれば、当然、法制局起草にかかる諸法令との整合性が問題となるが、当時、それに適当な説明を与える権限が法制局にはなかつた。そこで本案に期待がかつたのである。実際に正院へ上げられた鑑には若干行政規則に関する追加事項があつたが、結局、尾崎案はそのまま採用され、正院でも裁可された。これに伴い、法令解釈権は法制局に一括されたかに見えたが、実際にはそう動かなかつたようである。明治十一年三月七日、法制局は法令解釈に關して改めて起草し、書記官六名、正副長官の賛成を以て部局内で可決となつた。⁽¹³⁾

法律ノ正シキ説明ハ、其重キ事法律ニ次ギ、仍ホ法律ノ域内ニ在ル者トス。故ニ法律ヲ説明スルハ殆ンド立法ト同ジ。蓋シ法律ノ人民ヲシテ必ズ之レニ遵ハシムルノ力ヲ有セズト雖ドモ、然ニ其實際ニ動クニ至リテハ、其効未ダ嘗テ法律ト相同ジカラズンバアラズ。是レ其当サニ鄭重ニセザル可ラザル所以ナリ。

内務省司法省ノ如キ「各省其關係ノ事ニ付」、往々裁判官地方官ニ對シ其法律上之伺ニ指令ス。蓋シ維新ノ後日尚淺ク是等ノ事猶未ダ悉ク整頓ニ歸セズ、流レテ今日ニ至ル。是レ宜シク改メザル可ラズ。況ンヤ明治十年第七十五号達ヲ以テ当局ヲシテ特ニ法律説明ノ処ヲラシメシヤ。若シ従前ノ弊因リ而改メザレバ、則我政府中法律説明之処主「數」アリ、主「數」処之説明或ハ其相矛盾セザルヲ保タズ「免レズ」。恐クハ竟ニ其指令ヲ稟クル者ヲシテ茫乎トシテ其適從スル所口ヲ知ラザラシムル者アルニ至ラン。是レ豈ニ殆ント政府申ヲ其法ヲ侮ル者ナラズヤ。因テ此際改「更」メテ左ノ通り御達相成度、「此段」上申仕候也。

御達案

各省

各通

内務省

司法省

明治十年第七十五号公達之趣モ有之、法律之疑問ハ都テ法制局ニ於テ説明可致答之所「二付」、府県及裁判所ニ於テ小往々旧慣ニ依リ其省々伺出候向モ有之候趣ニ付、今般各裁判所及府県へ「更ニ」別紙之通相達候条、今後右様之事件伺出候節ハ、直ニ法制局へ質問可為致、此旨更ニ相達候事。

大審院

各通

各裁判所

府県

明治十年第七十五号公達ニ依リ、法律ノ説明ハ法制局ノ專任タルベキ義ニ付、今後法律ノ疑問ハ民刑ヲ論ゼズ直ニ法制局へ質問可致、此旨更ニ相達候事。

これによれば、本案がもともとは内務・司法両省に向けて作成され

ていたものであることがわかる。明治十年十月に法制局の権限に属したはずの法令解釈は、なおも行政・司法を預かる両省のもとにおいて「旧慣」によって処理される部分があった。主査の書記官・古澤滋はかかる状況に対し「是レ豈ニ殆ンド政府自ら其法ヲ侮ル者ナラズヤ」と、極めて厳しい言葉で更正を求めていた。そこまで法令解釈に拘る理由は、法令解釈を「其重キ事法律ニ次ギ、仍ホ法律ノ域内ニ在ル者トス。故ニ法律ヲ説明スルハ殆ンド立法ト同ジ」と法制に属する極めて重要な権限と見ていたからであり、實際施行上に至っては「法律ト相同ジカラズンバアラス」と現状にあつてはなお重要であるとの見解によつてゐる。その後本案は、内務・司法両省を名指しする箇所が「各省」に代えられ、それに付随していた批判的の字句が削除されることから、書記官ないし正副長官の手で改められたものと考えられる。法制局員たちは、法解釈権を法制局に一極集中させることで、各省勝手の法解釈によつて生ずる矛盾を解消しようと考えており、正院に上げる前に穏当な内容に改められたものの、その対象として行政・司法権にそれぞれ広い主管領域をもつ内務・司法両省が意識されていたことが窺われる。

「旧慣」に基づく多元的法解釈とその矛盾は、法制局員にとつて是正すべき喫緊の課題であつたことは間違いない。では、法制局員たちが認識していた各省と法制局との間で生ずるはずの「相矛盾」する意見とは、どのようなものだったのだろうか。

第三項 法制局員の行政認識—内務省と法制局—

行政に関わる事項は、内務省の主管範囲のみならず、実際には財

務・外交・軍事・儀制など多岐に亘るが、ここでは特に法制局とのやりとりが多かつた内務省にかかる事項を検討し、内務省と法制局の意見の相違がどのように生じていたのかを検討していくこととする。その際に見るべきは、法制局時代に内務省および法制局が中心となつて立案したいいわゆる地方三新法の実施である。三新法は明治十一年七月二二日に布告された郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則（太政官布告第十七、十八、十九号）の三法の総称である。三新法体制は、法制上、従前の大区小区制期における地方制度から多くの点で変更を求める統一法規で、それらを一手に引き受けるのは地方庁以下の各地方行政機関であつたが、そこで生ずる実際上の諸問題は、再び主管省である内務省と、法令の解釈権を持つ法制局に跳ね返ってくることになる。したがつて、ここでは三新法体制移行によつて生じた実際上の諸問題、就中、府県会規則に関する問題に焦点をあて、そこに生じた内務省と法制局の意見を対照させていくこととする。検討に用いる簿冊は、「考按簿」「参照簿」および「説明録」である。

明治十一年十一月二九日、内務省は右大臣岩倉具視に宛てて、府県会議員として戸長以外の准官等職（学区取締、郵便取扱など）にあつた者が選出できるよう計らう案を伺つた。その理由は次の通りである。

戸長ハ行政事務ニ従事スル者ナレバ、之ヲ議員タラシムルトキハ、事実ニ於其宜キヲ得ズ。然ルニ学区取締、郵便取扱役ノ如キ、同ク行政ニ関スルモノト雖モ、其主務トスル所戸長ト趣ヲ異ニシ、若シ之ヲシテ議員タラシムル事ヲ得ザラシメバ、僻陋ノ地ニ至テハ議員其人ヲ得ザルノ憂可有之、依テ戸長ハ議員タル事ヲ得ズ、学区取締郵便取扱役等ハ議員タル事ヲ得候様致度、左案ノ通至急御布告相成度、此段上申候也。

そして添付された御布告案は「准官吏中戸長ヲ除クノ外ハ、府県会議員ニ撰挙スルヲ得ベク、此旨布告候事」であつた。この案が出された背景には、そもそも准官吏に多く地方名望家が任命されてきたために、府県会規則において行政官と議員の兼職を否定した時点で人材不足の恐れが生じたため、戸長以外の准官吏の兼職を容認する救急策が必要となつたことがある。言い換えれば、府県会規則の精神に実情が追いつかないために、内務省が行政上の便宜を図ろうとしたものといえよう。しかし、本件に関する法制局の意見は、反対であつた。法制局内の原案は主査を古澤滋が務め、十二月一六日に作成、回覧に付され、結果、五名の書記官の賛成（反対者なし）を以て可決、副長官に提出され、同月一八日には正院へ上申された。その案は次の通りである。

（前略）准官吏ハ律例上官吏ト全視ス。則チ府県会規則中第十三条第四款ハ、固ヨリ之ヲ包含スル者トス。且ツ姑ラク内務省提出ノ旨ニ抛ルモ、各庁御用懸リハ決シテ其議員タルヲ許スベカラズ。各庁御用掛及ビ戸長、已ニ議員タル事ヲ得ズ。乃チ准官吏中唯学区取締、郵便取扱役ノ云々アル而已。准官吏中独リ此二官ノ為メニ特別ノ法ヲ立ル、未ダ其可ヲ見ズ。因而左ノ通り御指令相成可然哉、仰高裁候也。

御指令案

伺之趣、准官吏ハ総テ府県会規則第十三条第四款ニ包含セラレタルモノニ付、難聞届候事。

法制局員たちは、あくまで府県会規則の原則論に終始し、すでに准官等吏中議員資格を否定されていた御用掛を例にとり、同規則に対して例外規定の別法を設けることに何ら法理上の正当性がないと応えた

のである。ただし、法制局も徒らに法理を張り、内務省と対決姿勢を見せたわけではない。「考案簿」中の原案には主査の古澤の名で「松田内務書記官ト協議済」の付箋が貼られており、内務省兼任書記官である松田との協議によって、本案に内務省側の了解を取り付けていたことがわかる。

しかし、この一件を以て法制局員が法理の追求のみに拘っていたと考えるのは尚早である。ここに決着するまでの間に、法制局内でも府県会規則における議員資格の許容範囲をめぐる、松田を含む各員の意見が飛び交っていた。内務省側が出される少し前の明治十一年九月二日の山梨県伺に関して行われ、もちろんこれは法解釈の次元でなされたものである。山梨県に対して回答がなされるのが翌十二年一月九日のことで、その間に前件の内務省伺がありそちらの決裁が完了してから、それを踏まえた回答が行われた。さて本件に関する書類には、内務省兼任書記官の松田を含めた法制局員たちの意見が、多数の付箋を以て遺されている¹⁵。山梨県の伺は、三新法の各条について疑義をただすため、全六条目に分けて質問するものであつたが、法制局でもこの六条目に逐条の回答案を用意した。

先に山梨県伺の六条目の要旨を挙げれば次の通りである。

第一条 郡区役場の呼称は地方裁量に属するか、統一名称が指示されるのか。

第二条 数町村に戸長一名を設置、あるいは区長が区内町村の戸長を兼職する場合、県庁の見込みによるか、それとも人民の情願によるか。

第三条 府県会規則第十二条に関して、書記は議長長の任命にかか
るものか、それとも議長の見込みを以て県庁が任命するものか。

第四条 府県会規則第十三条第四款にいう官吏とは、等外四等以上を指すか、それとも准判任や准等外をも含むものか。

第五条 地方税支弁と町村協議支弁の事項の振り分けは県庁の見込みに属するか（議会議決の場合を除く）。

第六条 郡書記に対し官等とは別に一等書記などの呼称を与えても支障ないか。

第七条 戸長の給料は県庁の見込みに属するか（議会議決の場合を除く）。

第八条 戸長は従前の通り、准等外吏と認識して構わないか。

いずれも三新法施行上の問題で、特に第二、第五条は、県庁職権の範囲を問うものであり、先の府県会議員資格に関する事項も第四条に挙げられている。では、これに対する法制局各員の意見はどうだったか、原案および各員が貼った付箋を見ていこう。最初に、逐条の回答案が属官の廣瀬進一によって起草され、主査を古澤が務めた。回答案によれば、第一条は本年第十八号布告に基づき庁と称す、第二条は人民の情願による、第三条は議長の任命に属す、第四条は准官吏も官吏に包含する、第五条以下は何の通りであった。

しかし、この回答案には岩倉具経（権少書記官）の賛成印があるのみで、正副長官の印はない。結局本案は廃案となったが、これに代わる修正案が法制局員数名によって合作される。第一の付箋は、この修正案である。修正案に携わったメンバーは、井上毅（大書記官）、尾崎三良（大書記官）、松田道之（内務省兼務大書記官）、大野誠（権大書記官）、今村和郎（権少書記官）、周布公平（権少書記官）の六名で、おそらく修正原案を用意したのは、本文の修正事項に印のない周布と推測される。以下、各員の修正事項を挙げる。

第一条は井上毅（大書記官）の修正にかかり「内務省乙五十六号達ニ依ルベシ」とされ、大野誠（権大書記官）が賛同、尾崎三良（大書記官）は「内務省ノ達ヲ知ラズ」と素直に意見を述べている。

第二条は修正者の印がないものの、どちらでもよいとした修正案が抹消されている。

第三条は書記選任は議長の権限として、尾崎、大野、今村が認めている。

第五、六、七条については「御意見之通」として原案が支持されている。

第四条は、最も長文に及び、尾崎の印が付されている。全文を挙げれば次の通り。

追而御答議ニ及ブベシ。准官吏モ官吏ノ一部タル筈ナリ。然シナガラ学区取締、郵便取扱役モ撰挙ノ外ニ置クトキハ辺鄙ニハ殆ド撰ブベキノ人ナカラン。因之准官吏ハ官吏ニ同カラズト定メン歟。戸長ニシテ兼議員タルハ甚ダ不都合ナルベシ。此ノ紛雜ヲ引キ分ル為ニハ、回答指令ニテハ適當ナラズ。必ズ太政官ノ達ヲ要スベシ。就テハ法制局ヨリ達案ヲ以テ上奏スベシ。曰ク、

本年第十八号十三条、官吏ハ議員タル事ヲ得ズト雖モ、准官吏ハ戸長ヲ除ク外、議員タル事ヲ得ベシ。此旨相達候事。

この時点では、尾崎は人選の困難を察して准官吏中、学区取締や郵便取扱役の議員との兼職を認める意向を持っていたことがわかる。彼は、まず法理上の原則論から「准官吏モ官吏ノ一部タル筈」としながらも、施行上の便益を図るためには准官吏の議員兼職が要用と考えていた。しかし、そのために准官吏を官吏と異なると定めれば、すでに准官吏たる戸長が議員資格を否定されている府県会規則に反する規定

となつてしまふ。本件は府県会規則そのものに影響を与えかねない重要事項であるため、尾崎は「回答指令」ではなく、「太政官ノ達ヲ要ス」として自らその案文を提示したのである。この法理上では整合的な説明ができない行政上の便益は、尾崎をしてかかる案文を提起させたものといえ、本案には修正案作成者たちの賛同の印が捺されることから、順調にいけば、戸長を除く准官吏の議員兼職が認められるはずであった。もちろん、前件で見たとおり、この意見は内務省伺に接した際には真逆の意見にすり替わり、本件の山梨県伺に対する回答も、それに基ついて准官吏すべての議員兼職を否定するものとなつた。

なお、この修正案には松田道之の名で案文の上欄に「准奏判ノ御用掛リハ如何」との質問が書き込まれ、これに尾崎が「官吏ナリ」と返答している。これは前件の内務省伺に対する法制局原案においてあえて御用掛について断つたことに対応する。松田との協議は、すでにこの修正案作成時点で始まつていたといえよう。

さて、修正案には続きがある。この修正案中第四条に対して貼られた付箋が二葉あり、一方は賛成、他方は反対意見が綴られている。前者は印を欠くものの「別ニ達スル事ナラバ准官吏ノ議員タルヲ得ベキモノヲ悉ク掲グベシ」として、准官吏中議員兼職を認める範囲を列記、明定することを求めており、修正案を詰める内容であつた。対する後者は光田三郎（権少書記官）の意見で次の通りである。

官吏及び教導職ノ議員タル得ザル精神ハ、抑何ノ點ニアルヤ。事務多端ニシテ兼ヌ可カラザル為歟、又ハ偏ゼザルモ自カラ職務ニ對シテ公事ニ充分討論ヲ尽ス能ハザル者アルノ嫌アルガ為歟。思フニ右數ノ外ニ上可カラズ。果シテ然ラバ、官吏モ准官吏モ何ノ

差アラン。同ジク議員タル得ザル勿論ナリ。故ニ、第四条准官吏モ包含セリ。

これは、尾崎があえて行政の便益を優先して棚上げにした法理上の問題を的確に突く意見といえる。行政事務の多端、兼職そのものが議政にすぐわないこと、そのどちらを理由としても、准官吏と官吏を区別する法理上の説明は着かないというのである。法制局内でも法理上の説明と行政上の便益をめぐって、意見が一致に至つていなかったものと考えられる。そして結局は、前件内務省伺の決裁が完了した後、本件の回答案は第四条以外は修正案を基に整頓されたが、第四条については「准官吏モ総テ包含ス」とされるに至つた。

このように、府県会規則をめぐる法制と行政の葛藤は、法制局員たちの意見を左右したが、結果的に法理を優先した点で、彼らは、やはり法理上の説明が付かない限り、行政上の便益を図ることはできなかったのである。

ただし、ここで強調したいのは、法制局員が法理を絶対視し、内務省が行政の便益にのみ拘つたわけではないということである。尾崎の第四条修正案に見られたように、法制局員も行政の便益を図る必要を認めており、その後法理上に立ち返つたように、彼らは法制と行政の間で揺れ動く存在であつた。したがって、当然、法制局員が行政上の便益を優先することも考えられるし、内務省官員においても彼らが法理上の説明を優先することも充分考えられる。最後に、やはり府県会規則関係の質問の事例を以て、この点に触れておきたい。

内務省兼任書記官の松田道之は、滋賀県権令を経て内務省入りし、自ら第二回地方官会議において三新法案の説明委員を務めた人物でもある。彼は、行政・法制の両面に携わつてきたことから、時に法制局

常任の局員たち以上に法制を擁護する。明治十一年九月一六日、内務省は法制局に質問し、府県会規則中の議員資格に関して、当選後に地租金額が資格条件額を下回った場合に、彼らを退任させるかどうかが焦点とされた。¹⁶⁾これに対し、担当の法制局員（起草は属官の河北秀之進、主査は少書記官の股野琢）は次のように起案趣旨を説明した。

其減額ノ多寡ニ依リ取捨スル如キ、論ヲ俟タズ。然レバ減額僅カ拾銭乃至式拾銭ノ少数ニ止マルモ、尽ク退任セシメザルヲ得ズ。今如此処分ヲナシ、實際ニ其利益アルヤ否ヤヲ考フルニ、恐ラクハ何等ノ利益ナクシテ、只々取扱上ノ煩雜ヲ来スルニ過ギザルノミ。

これに基づき、一旦退任する必要はないとの回答案が示されたが、趣旨説明及び回答案のほぼ全文を抹消したうえで、松田は付箋において次のように反論している。

撰挙後地租ノ金額成規高ヲ減ズレバ、直ニ退職セシメテ、更撰欠ヲ補フベシ。否ラザレバ、十八号「府県会規則のこと——引用者註」立案ノ原則ニ反ス。故ニ答弁案ニハ同意スルヲ得ザルナリ。

この意見に基づき、原案はもとの趣旨を反転させて、退任を義務づけるものに改められた。彼もまた、法制と行政との狭間にいた各省官員のひとりであるが、他省兼任書記官の仕組みは、内務省に限らず他の各省にもかかる法制と行政の揺らぎを広げていたのではないだろうか。今後、他省においても検討を要する。

おわりに

明治太政官制期の行政をめぐる記録・法制両部局の対応が「法制局

文書」には映し込まれている。以上、本稿では「法制局文書」を題材に、第一章において同文書の記録文書化の過程を追いそこに記録文書領域の変容を見、第二章において同文書を活用して法制・行政の間で揺れ動く法制部局員の法制・行政認識を検討した。先行研究との関わりから、本稿の検討結果を整理すれば、次の通りである。第一に、「法制局文書」の移管は、中野目が検討した参事院関係文書の場合とは異なり、明治太政官制期に都合二度の段階的移管を経て記録部局の記録文書化されていたと考えられる。第二に、局内の審理に即せば、法制部局員は法理上の説明と行政上の便益の狭間で揺れ動いており、必ずしも一貫して法理のみを前提していたわけではなかったことがわかる。第三に、西川が触れた兼任書記官の仕組みは、法制局の人事における安定性を前提に、内務省と法制局の間での意見の交換を恒常化した。兼任書記官は、内務省においても法制を重視する志向が働き、法制局員同様、行政と法制の間に揺れる存在であった。これは山中が指摘する参事院以外への法制官僚の広がりに対応するとともに、法制・行政間の不安定性を各省と法制局が共有する問題をも生じ、西川が参事院について指摘した機能不全の問題に通じるものと考えられる。彼ら記録・法制両部局員たちが明治太政官制期に模索し、実感した法制・行政認識が、参事院および内閣制移行にあたって、どのように動員されるのかについては、なお後稿を期すこととしたい。

註

(1) 中野目徹『近代史科学の射程』弘文堂、二〇〇〇年。

(2) 山中永之佑『日本近代国家の形成と官僚制』弘文堂、一九七四年、二二六頁。

- (3) 山室信一『近代日本の知と政治』木鐸社、一九八五年、三七頁。
- (4) 笠原英彦「内閣法制局前史小考―法制官僚と行政立法―」〔法学研究〕第七十一巻第一号、法学研究会、一九九八年。
- (5) 西川誠「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―」〔書陵部紀要〕第四八号、宮内庁書陵部、一九九六年。
- (6) 明治十二年五月一六日「記録部処務概則」によれば、第四席（同部内で公文類の保存・出納を担当）の規程において、「公文類ハ都テ太政官記録ノ印ヲ捺ス」という条目がはじめて掲げられた。「太政官記録印」はこの時に作成されたものと考えられる（国立公文書館所蔵総理府移管文書中「第十二類 諸帳簿」、「記録局諸則沿革録一」所収）。なお、これを裏付ける史料としては、同「第十類 単行書」に分類されている「印影留」が挙げられる。同簿冊中には、中央政府・地方庁で要に依りて作成された各種の印鑑届が綴じられており、「太政官記録印」については、「明治十二年五月」の日付が添えられている。
- (7) 全簿冊中「刑法説明録四」（明治十四年）だけは、「太政官記録印」がなく「法制部」印および「内閣記録之印」がみられる。この簿冊は、中野目が検討した明治二十三年内閣法制局からの移管に属するものの可能性があり、法制部が作成・保管したのち、内閣法制局等を介して内閣制期に記録部局へと移管され、遅れて「法制局文書」に加えられたものと推察される。
- (8) 明治十二年三月二四日「記録部事務分掌規程ヲ定ム」（記録局諸則沿革録一）第五項。
- (9) 明治十二年十一月九日「記録課処務規程ヲ改正ス」（同右、第

七項）。本規程が作成された経緯については、記録課起草の案文に次のように説明されている。

本課処務規程之儀ハ、十二年三月記録部改称ノ節改定相成候俟ニ候処、爾来増加或ハ変改之事項も有之、且該規程ハ編纂例則と混合相成居候間、旁今般更ニ改正ヲ加へ、処務規程と編纂例則と區別致シ、別冊之通章定致候間、御認許被成置度「事」、依而旧規程相添、此段開申候也。

記録課は、内閣書記官設置時期以来「記録部処務概則」を以て日々の事務にあたってきたが、それでは対応できないほど、取り扱うべき事項の「増加或ハ変改」が重なり、しかも現行の規程では「編纂例則と混合」の状態にあつて整頓されていないというのである。なお、本案提出後、施行までの経緯については、当時記録課において本規程案を手がけた小野正弘が次のように説明している。

本件開申ノ時ハ、寺島前参議主管ノ名アリシヲ以テ、其認許ヲ得ベキ旨ヲ書セシガ、内閣書記官回覧ノ際、同参議ハ転任シ、官中六部ハ廢セラレ、主管ノ名随テ消滅ス。是レ谷森書記官ノ末文ヲ朱抹サレタル所以ニシテ、且本件ノ如キ、所管分課ノ規程等ハ大臣参議ノ検印ヲ煩ハス者ニ非ザレバ、内閣書記官ノ検印ニテ足ル可キ旨ヲ以テ回付セラル。因テ此ニ其由ヲ記シ、本件改正ハ本日「明治十四年十一月九日―湯川註」ヨリ之ヲ行フ者トス。

本案の提出がちょうど六部制廃止の時期に重なったため、本案の決裁は通常のプロセスを踏んでいないことがわかる。本文にも「所管分課ノ規程等ハ大臣参議ノ検印ヲ煩ハス者ニ非」ずとある

ように、内閣書記官限りの決裁が可能な事項であるとの判断を受け、そのまま施行に至ったのである。

- (10) 当該の簿冊は「省使府県上申録」乾（明治六年二～七月）、坤（同五年十一月～六年五月）、「考案簿」（同七～十年）、「考案」（同十一年）、「考案」（同十三～十四年）、「考案書類四括」（同十四年）、「考案十三括」（同十三～十四年）である。
- (11) 明治十四年十二月一日、小野正弘「記録課ノ処務ニ関スル建議案」（「記録局諸則沿革録四」所収）。なお、本沿革録に付された付箋には、「本書処務ノ全体ニ関スル建議ナルヲ以テ、之ヲ編纂部ニ入ル、ハ妥当ナラザレドモ、亦タ之ヲ通則中ニ入ル、ヲ得ズ。故ニ姑ク茲ニ載ス」とある。
- (12) 「法制局文書」所収「参照簿」明治九～十年。
- (13) 「記録材料」所収「考案 法制局」明治十一年。
- (14) 明治十一年十一月一七日法制局上申「第十八号 准官吏タル者府県會議員ノ儀」（「法制局文書」所収「行政考案簿・下」明治十一年）。対応する「決裁録」は「行政決裁録十三」（明治十一年）に収められている。
- (15) 明治十一年九月二日山梨県発法制局宛質問（明治十二年一月九日回答）（「明治十二年」第壹号 本年第十七号郡区町村編制法第十九号府県會規則ノ儀」（「法制局文書」所収「行政説明録五」明治十一～十二年）。
- (16) 明治十一年九月二六日内務省発法制局宛質問（同月一八日回答）（「明治十一年」第五号 第十七号第十八号第十九号公布ノ儀」（同右）。