

317.2

Y495n

(3)



* 0007437000 *

0007437-000

317.2-Y495n-(3)

内閣制度の研究

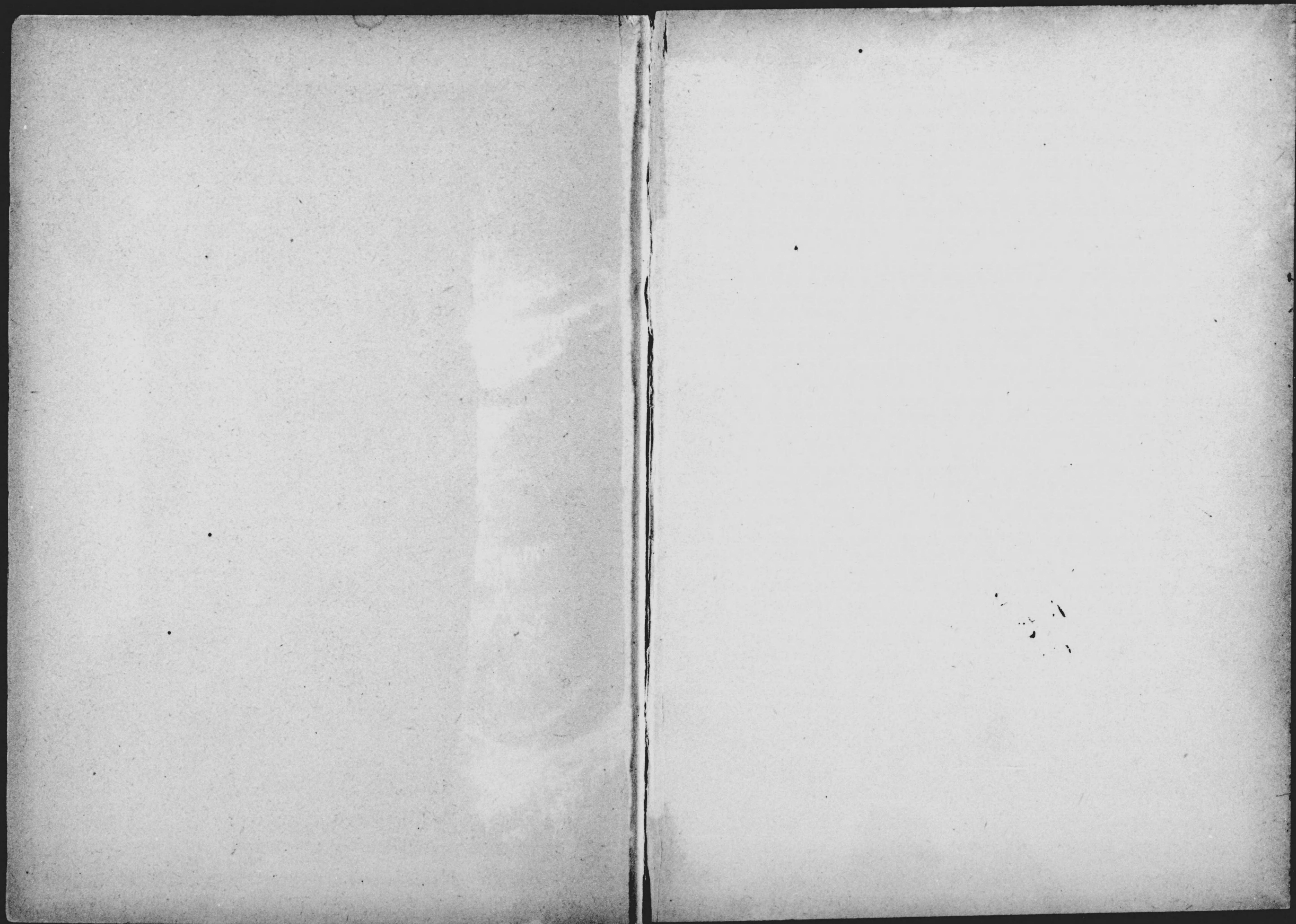
山崎丹照・著

高山書院

3版

1943

ABH

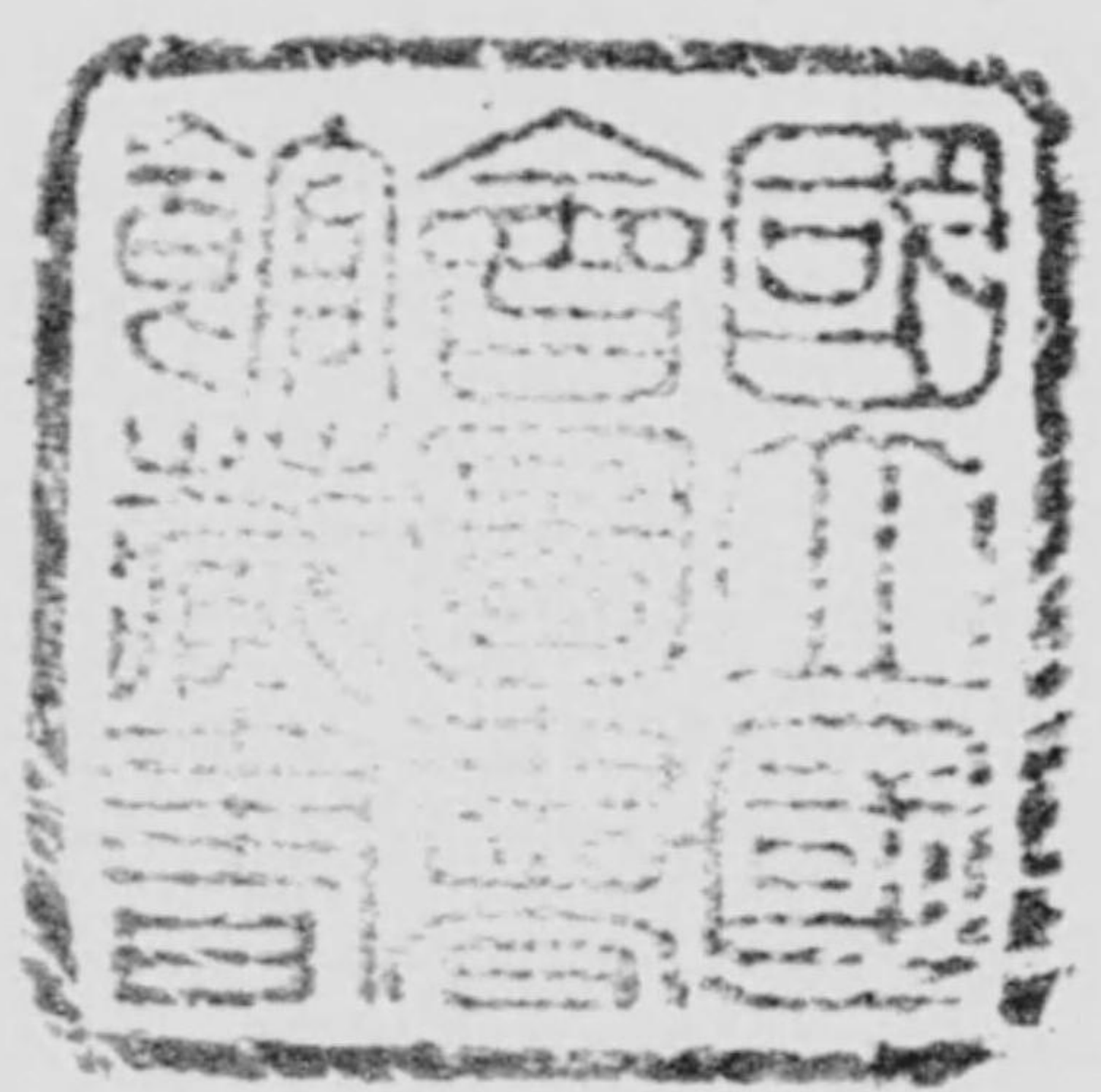


山崎丹照著

内閣制度の研究

高山書院刊行

317.2495m(3)



230933

序

大東亞共榮圈の建設は、皇國日本に課せられたる聖なる任務である。而して此の聖業完遂の爲めには、先づ我が國に於ける政治・經濟・文化其の他諸般の國內體制の刷新整備を圖らなければならぬ。中に就きても現在其の最も急務とせらるゝものは、政治體制の刷新整備である。

内閣制度の刷新の如きも、結局其の根本に於ては其の所謂政治新體制の一環として、其れとの關聯に於て攻究さるべき問題である。惟ふに内閣制度刷新の要の叫ばれてより茲に年あり、而も今尙其の實現を見ざる所以のものも、要するにそれが政治新體制の確立に負ふ所多きものあるが故である。併しながら内閣制度はまた之とは獨立して、所謂官界新體制の一翼として、其の行政機構的部面に於ける刷新をも迫られてゐるものがある。蓋し内閣制度の導入を見てより茲に五十有餘年、我が國力は御稜威の下比類なき發展を遂げて、今や正に大東亞の盟主たるに至つた。然るに之が政治運營の中樞機關たる我が内閣の制度機構は、依然として半世紀前の古色蒼然たるものである。それが今ある

序

一

種の清算を迫られてゐることは、正に其の所と謂はなければならぬ。

併しながら、新たなる内閣の制度機構と謂つても、それは何も天から降つて來るものでもなければ、また地から湧いて來るものでもない。それは唯古い内閣の制度機構の胎内から生れて來るものである。従つて新たなる内閣の制度機構の如何なるものであるかを知る爲めには、先づ何よりも歴史の事實を検討し、之を反省することが必要である。凡そ一切の社會現象は、必然なるが故に發生し、合理なるが故に存續する。即ち必然性を有つて發生したものであつても、それが合理性を失へば、遂に消滅せざるを得ないのである。而して此の社會現象の必然性と合理性とを、最も雄辯に説明するものは歴史である。歴史を措いてする社會現象の研究は、常に其の當を得ざるものたることを疑はない。

本書は主として此の意圖の下に、内閣の制度機構の研究を試みんとするものである。唯出來上つたものを讀み返してみると、それは單なる歴史的事實の羅列に終始するか、或ひはまた現行法制の文字的註釋に止まつて、まことに物足りないものである。併しながら賢明なる讀者は、此の無味乾燥なる歴史的事實の羅列及び法文の文字的註釋の中か

ら、明日の内閣の制度機構の如何なるものなるかを、完全に讀み取らるゝであらう。此の如き意味に於ては、本書の如きも亦、幾分其の貧しき存在を主張し得るものであらうか。唯著者の杜撰粗漏なる、本書に記載せられたる事實の内容に付ても、或ひは必ずしも其の誤謬なきを保し難い。讀者幸ひに寛容の心を以て、何分の叱正を賜らんことを。尙ことわる迄もないことではあるが、本書はどこ迄も著者一箇の未熟なる私見を述べたものに過ぎない。従つてそれは全く官邊の意嚮解釋等とは無關係のものである。此の點念の爲め、讀者の御諒解を得ておく次第である。

昭和十七年四月

井頭池畔の茅屋にて

著者

目次

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷……………一

 第一節 王政復古と新政府の中央行政機構……………一

 第二節 太政官制度の變遷……………二

 一 明治元年閏四月の政體書……………二

 二 明治二年七月の職員令……………二〇

 三 明治四年七月の太政官職制……………三〇

 四 明治六年五月の太政官職制の改正……………三六

 五 明治八年四月の太政官職制の改正……………四九

 六 明治十三年二月の太政官機構の改正……………五三

 七 明治十四年十月の太政官機構の改正……………六八

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後……………七六

- 一 明治十八年内閣制度創設の経緯……………二七
- 二 新制度の下に於ける内閣の機能……………二七
- 三 明治二十二年の内閣官制……………二〇八
- 四 近時内閣制度に見らるゝ質的變化……………二四

第二章 現行官制の下に於ける内閣の組織と機能

- 第一節 内閣の組織……………一七
- 一 内閣總理大臣……………一七
- 二 各省大臣……………一七
- 三 内閣官制第十條の規定に依る國務大臣……………一九
- 第二節 内閣の機能……………二〇
- 一 輔弼の爲めの協議體としての機能……………二〇
- 二 行政機關としての機能……………二〇

第三章 内閣と統帥權

二三

- 第一節 統帥部の獨立……………二三
- 一 明治維新以後に於ける統帥部獨立の歴史的經過……………二五
- 二 統帥機關としての陸海軍大臣……………二四〇

- 第二節 統帥權の範圍……………二四三
- 一 統帥と軍政……………二四三
- 二 軍令と勅令……………二四六

- 第三節 陸海軍大臣の武官制……………二五三
- 第四節 内閣と大本營の關係……………二六七

第四章 内閣の進退……………二七

- 第一節 内閣存立の政治的基礎……………二七
- 一 政黨……………二七
- 二 政治新體制下に於ける國民組織……………二八
- 第二節 内閣の首班奏薦の方式……………二九
- 一元老……………二九

二 内大臣……………三二五

第三節 内閣の退陣……………三二六

一 内閣内の不統一……………三二七

二 議會の反對……………三三五

三 軍部の反對……………三四〇

四 樞密院の反對……………三四五

五 内閣總理大臣の死亡又は病氣……………三四七

六 内閣の更迭に依り庶政の刷新を圖らんとするもの……………三四八

七 各種事件の突發に因る引責辭職……………三五六

第五章 所謂内閣政治力強化の問題……………三五九

第一節 所謂強力政治の具現と内閣制度の刷新……………三五九

一 所謂強力政治具現の要諦……………三五九

二 現行内閣制度の病弊……………三六四

第二節 内閣總理大臣の権限強化……………三七二

一 法制的手段に依る内閣總理大臣の権限強化……………三七七

二 内閣總理大臣の下に於ける幕僚的機構の整備充實……………三九二

第二節 少数閣僚制……………三九四

一 省の廢合又は閣僚の兼務制に依る閣僚數の減少……………三九四

二 第一次世界大戰に於ける英佛の戦時内閣……………三九七

三 我が國に於ける所謂五相會議等に就て……………四〇四

四 國務大臣と行政長官との分離……………四一五

附錄 歴代内閣一覽表……………卷末

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷

第一節 王政復古と新政府の中央行政機構



慶應三年十月十四日、將軍徳川慶喜は左の奏問書を上つて政權を奉還した。

臣慶喜謹而皇國時運之沿革ヲ考候ニ昔 王綱紐ヲ解キ相家權ヲ執リ保平之亂政權武門ニ移テヨリ
祖宗ニ至リ更ニ 寵眷ヲ蒙リ二百餘年子孫相承臣其職ヲ奉スト雖モ政刑當ヲ失フコト不少今日之
形勢ニ至候モ畢竟薄徳之所致不堪慚懼候況ヤ當今外國之交際日ニ盛ナルニヨリ愈 朝權一途ニ出
不申候而ハ綱紀難立候間從來之舊習ヲ改メ政權ヲ 朝廷ニ奉歸廣ク天下之公議ヲ盡シ 聖斷ヲ仰
キ同心協力共ニ 皇國ヲ保護仕候得ハ必ス海外萬國ト可並立候臣慶喜國家ニ所盡是ニ不過ト奉存
候乍去猶見込之儀モ有之候得ハ可申問旨諸侯へ相達置候依之此段謹而奏聞仕候以上

惟ふに徳川幕府の末期に於ては、幕府を始め各藩共に財政的の窮乏甚だしきものあり、其の封建體
制はもはや存續し得ない状態にあつた。一面また藩士の窮乏、農民の窮迫は、絶えざる不満と疑惑と
を現存秩序に抱かしむるに至り、何等かの改革による政治體制の一新は、廣く天下の不平不満層の間

に早くから待望されてゐた所である。所謂尊王攘夷論は、かゝる客觀的情勢の下に、從來見られなかつた政治性を帯びて社會の前面に現はれるに至り、遂に王政復古の實を結ぶに至つたのである。

朝廷に於ては、右の徳川慶喜の大政返上の請ひは早速聽届けられた。併しながら事匆忙の際として、其の後の施政の方針に就ては、未だ必ずしも確たるものが定まつてはゐなかつた。而して輔佐中川宮朝彦親王・攝政二條齊敬等を首めとして、朝臣の多くは公武合體の説を抱き、政權は寧ろ長く幕府に委ねんとの意見であつた。そこでまづ全國の諸侯を召集して大會議を開き、國論を一定して然る後大改革を行はんと意圖の下に、勅して十萬石以上の諸侯を京師に召さるゝことになつた。従つて其の後同月二十四日、慶喜が征夷大將軍の職を辭せんことを奏請した際に於ても、何れ前記諸侯の上京を待つて之を決せんとして、勅許せられなかつた。併しながら當時召しを受けた諸侯中、徳川氏譜代のものの中には、徳川家の政權返上はもと／＼將軍の意思にあらず、唯西國二三の諸侯が政權を奪はんとて此に至らしめたものであるとして、徳川家の爲めに挽回を謀らんとするものさへあつた。かくして關東・東北の諸藩は概ね朝廷の召しに應せず、已むを得ずんば官位を奉還せんことを期するといふ有様であつた。而も京師には會津、桑名の兵最も多く、大阪には亦徳川家の麾下多數ありて之に相應するありかくして朝廷は所期の改革を行ふに由なく、慶喜が政權返上の奏問書を上つた十月十四日以後五十餘日の間は、殆ど無政府の状態であつた。

これより先き岩倉具視は、岩倉村の幽居中に在つて討幕の密勅を奏請し、種々畫策する所があつた。十一月八日愈々其の歸京を宥されたので、彼は長州・藝州二藩の兵の上京を待つて、改革を一舉に斷行せんとした。而して同月末に至り藝州兵も入京し、長州兵も亦攝津の西宮に上陸したので、彼は愈々機を熟したるを認め、越前侯松平慶永、尾張侯徳川慶勝と謀り、中山忠能、正親町三條實愛の二卿をして、維新の大號令を天下に宣布するの密旨を請はしめた。かくして十二月九日、朝廷は有栖川宮熾仁親王、山階宮晃親王、仁和寺宮嘉彰親王等の諸親王、徳川慶勝、松平慶永、山内豊信、島津茂久、淺野茂勳等の諸侯及び其の藩の家臣を召し、左の如き諭告を發せられた。

徳川内府従前御委任大政返上將軍職辭退之兩條今般斷然被 聞食候抑癸丑以來未曾有之國難 先帝頻年被惱 宸襟候御次第衆庶之所知候依之被決 叡慮 王政復古國威挽回ノ御基被爲立候間自今攝關幕府等廢絶即今先假ニ總裁議定參與之三職被置萬機可被爲 行諸事 神武創業之始ニ原キ緝紳武辨堂上地下之無別至當之公議ヲ竭シ天下ト休戚ヲ同ク可被遊 叡慮ニ付各勉勵奮來驕惰之汚習ヲ洗ヒ盡忠報國之誠ヲ以テ可致奉公候事

かくして此の王政復古の大號令渙發と共に從來の統治方式に係る一切の政府機關は廢止せられ、新たに總裁・議定・參與の三職が置かれることになつたのである。而して總裁には有栖川帥宮、議定には仁和寺宮、山階宮、中山前大納言、正親町三條前大納言、中御門中納言、尾張大納言、越前宰相、

安藝少將、土佐前少將、薩摩少將、參與には大原宰相、萬里小路右大辨宰相、長谷三位、岩倉前中將、橋本少將、更に尾張藩・越前藩・安藝藩・土佐藩・薩摩藩の五藩からそれ〴〵三人宛の參與が任命された。併しながら此の時は取敢へず右三職の任命があつたのみで、其の職制の細部に至つては何等規定せらるゝ所がなかつた。唯此の大號令の中の一項目に、「太政官始追々可被爲興候間其旨可心得居候事」といふのがあるので、太政官制度の設置は此の時既に約束せられてゐたものと見るこゝが出来

越えて慶應四年（明治元年）正月十三日、九條道孝の邸に太政官代が置かれ、此所で萬機を總判せしめらるゝことになつた。次で十七日、前記三職の事務の分課が左の如く規定された。蓋し明治新政府最初の中央官制と見るべきものである。

總裁 宮 萬機ヲ總裁シ一切ノ事務ヲ決ス
議定 宮 公卿 諸侯

事務各課ヲ分督シ議事ヲ定決ス

内國事務總督 京畿庶務及諸國水陸運輸驛路關市都城港口鎮臺市尹ノ事ヲ督ス
外國事務總督 外地交際條約貿易拓地育民ノ事ヲ督ス
海陸軍務總督 海軍陸軍練兵守衛緩急軍務ノ事ヲ督ス

會計事務總督 戶口賦役金穀用度貢獻營繕秩祿倉庫ノ事ヲ督ス

刑法事務總督 監察彈糾捕亡斷獄諸刑律ノ事ヲ督ス

制度寮總督 官職制度名分儀制撰敍考課諸規則ノ事ヲ督ス

參與 事務ヲ參議シ各課ヲ分務ス

内國事務掛 外國事務掛 海陸軍務掛 會計事務掛 刑法事務掛 制度寮掛

右の職制は、明治新政府が職制を頒けた最初のものであつて、現在の制度と比較すれば、總裁はさしずめ内閣總理大臣とも謂ふべきものであらうか。併しながらそれはまた天皇輔弼の責に任ずる唯一の存在であるといふ意味に於ては、尙それ以上の重要なものである。又議定は立法機關であると同時に、各省長官といふ所である。尙茲に注意しなければならないことは、海陸軍務總督は軍政の長官であると共に、また軍令機關でもあるといふことである。而して海陸軍務總督は、天皇に直隸するものではなく、それは寧ろ總裁に直隸するものである、従つて總裁は當時、軍政・軍令の兩者を通じて専ら天皇輔弼の責に任じたものである。

尙右の三職分課の職制の制定に伴ひ、同日附を以て左の如き人事が發令された。

總裁 有栖川帥宮
副總裁 兼外國事務總督 三條前中納言

副總裁 兼海陸軍務
會計事務總督 岩倉前中將

神祇事務總督 有栖川中務卿宮 中山大納言 白川三位
 同掛 六人部雅樂 樹下石見守 谷森内舍人
 内國事務總督 正親町三條前大納言 徳大寺中納言 越前大藏
 大輔 土佐前少將
 同掛 辻將曹 大久保市藏 田宮如雲 廣澤兵助
 神山左多衛 中根雪江
 外國事務總督 山階宮 三條前中納言 東久世少將 宇和島少
 將
 同掛 後藤象次郎 岩下左次右衛門

海陸軍務總督 仁和寺宮 岩倉前中將 薩摩少將
 同掛 廣澤兵助 西郷吉之助
 會計事務總督 中御門中納言 岩倉前中將 安藝少將 西四辻
 大夫
 同掛 三岡八郎 小原仁兵衛
 刑法律務總督 長谷三位 細川右京大夫
 同掛 十時攝津 津田山三郎
 制度寮總督 萬里小路右大辨宰相
 同掛 福岡藤次 田中邦之助 三岡八郎

右の人選中、特に注意を要するものは參與である。即ち總裁及び議定は、宮・公卿・諸侯と其の任
 せらるゝ者の身分關係の範圍が、判然と限定されてゐる。之に反して參與に付ては、諸藩士其の他都
 鄙有才の者から撰擧拔擢せられた所謂徴士から之に任せらるゝこととなつてゐる。而して又別に貢士
 の制があつて、其の人の才能如何によつては、或ひはそれを徴士に撰擧せられることになつてゐる。
 此等は所謂身分制を撤去して人材登庸の制を樹立せんとする努力の現はれで、頗る注目に價ひするも
 のである。今當時の徴士及び貢士の制を摘記してみると次の如きものである。

徴士 無定員

諸藩士及ヒ都鄙有才ノ者撰擧拔擢參與職ニ任ス下ノ議事所ニ在リ則議事官タリ又分課ニ因テ其課

ノ掛トナル者其事ヲ專務ス

撰擧ノ法公議ヲ執リ拔擢セラル則徴士ト命ス在職四年ニシテ退ク廣ク賢才ニ讓ルヲ要トス若其人
 當器尙退クヘカラサル者ハ又四年ヲ延ヘ在職八年トス衆議ニ執ルヘシ
 貢士 大藩三員 中藩二員
 小藩一員

諸藩士其主ノ撰ニ任セ下ノ議事所ヘ差出者ヲ貢士トス則議事ニ與リ輿論公議ヲ執ルヲ旨トス貢士
 定員有テ年限ナシ其主ノ進退スル所ニ任ス其人ノ才能ニ因テ徴士ニ撰擧スヘシ

併しながら右の正月十七日制定の官制は、其の後僅か半月にして、翌二月三日には早くも若干の改
 正が加へられた。即ち從來の事務分課の七つであつたものが、改めて八局となり、新たに總裁局が設
 けられて其の首位に置かれることとなつた。併しながら其の八局の職員が、何れも議定・參與の兩職
 より兼ねるものであることは、依然として故のまゝである。尙總裁・議定の兩職の任命範圍は、依然
 として舊と同じであるが、參與職の任命が徴士からのみでなく新たに公卿・諸侯よりも之に任じ得る
 こととなつた點が注目される。今此の時の改正の全文を挙げると次の如きものである。

三

總裁職 宮任之副總裁 萬機ヲ總ヘ一切ノ事務ヲ裁決ス
 公卿諸侯任之
 議定職 宮公卿諸侯任之 事務各課ヲ分督シ議事ヲ定決ス

參與職 公卿諸侯 事務ヲ參議シ各課ヲ分務ス

八局

總裁局

第一節 王政復古と新政府の中央行政機構

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷

神祇事務局 神祇祭祀部神戶ノ事ヲ督ス

内國事務局 京畿庶務及諸國水陸運輸驛路關市都城港口鎮臺

市尹ノ事ヲ督ス

外國事務局 外國交際條約貿易拓地育民ノ事ヲ督ス

軍防事務局 海軍陸軍練兵守衛緩急軍務ノ事ヲ督ス

會計事務局 戶口賦稅金穀用度貢獻管轄秩祿倉庫及商法ノ事

ヲ督ス

刑法事務局 監察彈劾捕亡斷獄諸刑律ノ事ヲ督ス

制度事務局 官職制度名分儀制撰考課諸規則ノ事ヲ督ス

徴士員士

徴士 無定員 諸藩士及都鄙有才ノ者公儀ニ執リ拔擢セラル

則徴士ト命ス參與職各局ノ判事ニ任ス又其一官ヲ命シテ參

與職ニ任セサル者アリ在職四年ニシテ退ク廣ク賢才ニ讓ル

ヲ要トス若其人當器尙退クヘカラサル者ハ又四年ヲ延テ八

年トス衆議ニ執ルヘシ

貢士 大藩四十萬石以上三員中藩十萬石以上三十九萬

石ニ至ル二員小藩一萬石以上九萬石ニ至ル一員 諸藩

士其主ノ撰ニ任セ下ノ議事所ヘ差出ス者ヲ貢士トス則議事

官タリ輿論公儀ヲ執ルヲ旨トス貢士定員アツテ年限ナシ其

主ノ進退スル所ニ任ス又其才能ニ因テ徴士ニ撰擧スヘシ

尙之に伴ふ人事は次の如くである。

總裁 有栖川帥宮

副總裁 三條大納言

同 岩倉右兵衛督

同 中山前大納言

同 正親町三條前大納言

顧問 參與 當分外國事務掛兼 小松帶刀

同 同 後藤象次郎

同 同 木戸準一郎

同 同 東園中將

同 同 坊城侍從

同 同 松尾但馬

同 同 松尾伯耆

同 同 十時攝津

同 同 神山佐多衛

同 同 毛受鹿之助

同 同 田中國之輔

同 同 生形三郎

同 同 菱田文藏

同 同 白川三位

神祇事務 議定

督 同

同 同 王松操

同 同 山中靜逸

外國事務 議定

督 同 山階宮

同 同 宇和島少將

同 同 東久世前少將

同 同 肥前侍從

同 同 岩下左次右衛門

同 同 町田民部

同 同 伊藤俊助

同 同 五代才助

同 同 寺島陶藏

同 同 井關齋右衛門

同 同 井上聞多

軍防事務 議定

督 同 仁和寺宮

同 同 烏丸侍從

同 同 吉田遠江

同 同 吉井幸輔

同 同

同 同

内國事務

督 議定 德大寺大納言

同 同 越前宰相

同 同 岩倉侍從

同 同 秋月右京亮

同 同 中川對馬

同 同 辻將曹

同 同 廣澤兵助

同 同 大久保一藏

同 同 中根雪江

同 同 青山小三郎

同 同 土肥謙藏

同 同 五辻大夫

同 同

同 同

同 同

同 同

同 同

同 同

第一節 王政復古と新政府の中央行政機構

規律次第ニ相立候譯ニテ更ニ前後異趣ニ無之候間内外百官此旨ヲ奉體シ確定守持根據スル所有テ
疑惑スルナク各其職掌ヲ盡シ萬民保全之道開成永續センヲ要スルナリ

慶應四年戊辰閏四月

太 政 官

- 一大ニ斯國是ヲ定メ制度規律ヲ建ツルハ 御誓文ヲ以テ目的トス
- 一廣ク會議ヲ興シ萬機公論ニ決スヘシ
- 一上下心ヲ一ニシテ盛ニ經綸ヲ行フヘシ
- 一官武一途庶民ニ至ルマテ各其志ヲ遂ケ人心ヲシテ倦マサラシメンコトヲ要ス
- 一舊來ノ陋習ヲ破リ天地ノ公道ニ基ク可シ
- 一智識ヲ世界ニ求メ大ニ 皇基ヲ振基スベシ
- 右 御誓文ノ條件相行ハレ不悖ヲ以テ旨趣トセリ
- 一天下ノ權力總テコレヲ太政官ニ歸ス則チ政令ニ途ニ出ルノ患無カラシム太政官ノ權力ヲ分ツテ立法行司法ノ三權トス則偏重ノ患無ラシムルナリ
- 一立法官ハ行法官ヲ兼ヌルヲ得ス行法官ハ立法官ヲ兼ヌルヲ得ス但シ臨時都府巡察ト外國應接トノ如キ獨立法官得管之
- 一親王公卿諸侯ニ非ルヨリハ其一等官ニ昇ルヲ得サル者ハ親敬

- 大臣ノ所以ナリ藩士庶人ト雖トモ微士ノ法ヲ設ケ猶其二等官ニ至ルヲ得ル者ハ貴賢ノ所以ナリ
- 一各府各藩各縣皆貢士ヲ出シ議員トス議事ノ制ヲ立ツルハ輿論公儀ヲ執ル所以ナリ
- 一官等ノ制ヲ立ツルハ各其職任ノ重キヲ知リ敢テ自ラ輕ンセシメサル所以ナリ
- 一僕從ノ儀親王公卿諸侯ハ帶刀六人小者三人其以下ハ帶刀二人小者一人蓋シ尊長ノ風ヲ除テ上下隔絶ノ弊ナカラシムル所以ナリ
- 一在官人私ニ自家ニ於テ他人ト政事ヲ議スル勿レ若シ抱議面謁ヲ乞者アラハ之ヲ宮中ニ出シ公論ヲ經ヘシ
- 一諸官四年ヲ以テ交代ス公選入札ノ法ヲ用フヘシ但今後初度交代ノ時其一部ノ半ヲ殘シ二年ヲ延シテ交代ス斷續宜シキヲ得セシムルナリ若其人衆望ノ所屬アツテ難去者ハ猶數年ヲ延ササルヲ得ス
- 一諸侯以下農工商各貢獻ノ制ヲ立ツルハ政府ノ費ヲ補ヒ兵備ヲ

嚴ニシ民安ヲ保ツ所以ナリ故ニ位官ノ者亦其秩祿官給三十分ノ一ヲ貢スヘシ

一各府各藩各縣其政令ヲ施ス亦 御誓文ヲ體スヘシ唯其一方ノ制法ヲ以テ他方ヲ概スル勿レ私ニ爵位ヲ與フ勿レ私ニ通寶ヲ鑄ル勿レ私ニ外國人ヲ雇フ勿レ隣藩或ハ外國ト盟約ヲ立ツル勿レ是小權ヲ以テ大權ヲ犯シ政體ヲ紊ルヘカラサル所以ナリ

一官職 太政官分爲七官

議政官 分上下二局管

上局

議定 以親王諸王公卿諸侯 掌創立政體造作法制決定機務

參與 以公卿諸侯大 掌同議定

史官四人 以大夫士庶人充 掌勘署文案受事上抄及造日誌

筆生 下局

議長二人 兼之 辨事

議員 貢士

議員承上局命所議條件如左

租稅之章程 驛遞之章程 造貨幣 定權量與外國結新

約 内外通商章程 拓疆 官戰講和 水陸捕拿 招兵

第二節 太政官制度の變遷

聚糧 定兵賦 築城砦或武庫於藩地 彼藩與此藩爭訟 右一官執立法之權

行政官

輔相二人 兼之 掌輔佐 天皇奏官議事督國內事務總則

宮中庶務

辨事十人 以公卿諸侯大夫士庶 人充之權辨事亦倣之 掌受付内外庶事糾判宮中

庶務

權辨事 掌同本官 餘權官 准此

史官六人 掌勘 詔奏勘署文案檢出稽失

筆生

右一官執行法之權

神祇官

知官事一人 以親王諸王公卿諸侯 充之餘知官事倣之 掌總判神祇祭祀部神

戶

副知官事一人 以公卿諸侯大夫士庶 人充之餘副知官事倣之 掌同知官事 餘副

事准

判官事二人 以公卿諸侯大夫士庶 人充之餘判官事倣之 掌糾判官事 餘判官

權判官事

會計官 管七司 以公卿諸侯大夫士庶 人充之餘會計官倣之 掌記 筆生

知官事一人 掌總判田宅租稅賦役用度金穀貢獻秩祿倉庫營

續運輸驛遞工作稅銀

副知官事一人 判官事二人 權判官事 書記 筆生
軍務官 管二局四司曰海軍局曰陸軍局曰築
造司曰兵器司曰馬政司
知官事一人 掌總判海陸軍鄉兵招募守衛軍備
副知官事一人 判官事四人 權判官事 書記 筆生
外國官
知官事一人 掌總判外國交際監督貿易開拓疆土

副知官事一人 判官事六人 書記 筆生

右四官分執行法之權

刑法官 管三司曰監察司曰

鞫獄司曰捕亡司

知官事一人 掌總判執法守律監察糾彈捕亡斷獄

副知官事一人 判官事四人 權判官事 書記 筆生

右一官執司法之權

即ち之を見ると、議政官なるものは、後年の内閣・樞密院・議會の三者を合體したやうな奇妙な組織である。そしてそれは當時國務國策の立案決定に當つたもので、自ら他の諸官省に對して上級官省たるの實を有してゐたものゝ如くである。行政乃至外國の五官は行政機關であるが、其の中行政官は大政を總括する最高官廳で、輔相二人を以て其の長官となし、それは天皇を輔弼し國家の政務を總判するものとしてゐる。神祇・會計・軍務・外國の四官は、知官事を以て其の長とし、それらの事務を分掌するものとしてゐる。刑法官は司法ならびに檢察機關で同じく知官事を其の長としてゐる。而して右の議政・行政・神祇・會計・軍務・外國・刑法の七官を總括して、之を太政官と謂ふのである。尙此の時始めて 天皇御學問所に臨御萬機を親裁したまふの命あり、蓋し總裁職を廢する所以である。尙又當時未だ内廷の職が存せず、従つて輔相が宮中の庶務をも總判するの制を採つてゐるので

ある。

かくの如く太政官制度は三權分立主義に基いて、一先づ其の形式は整備された。併しながら當時明治新政府成立勿々の際に於て、統一を要すべき國務國策の推進力が、議政官と行政官の二箇に分裂してゐるといふことは、其の政治機能を發揮する上に於て頗る不利不便の多かつたことは否めない。さてこそ議政官たる議定の中二人が、行政官の長官にして天皇輔弼の責任を有する輔相を兼任することゝを認めることに依つて、其の統一を確保せんとしてゐるのである。之に關して陸實が「元年閏四月の政體書に議政官（立法權）行政官（行政權）刑法官（司法權）の三部に分ち、互に相侵犯するを得ざらしめ、以て權力の放恣を禦ぎたりし。吾輩前章に於て此の權力分立制の美なるを賞讃したりしが、吾輩の稱賛は只其の外面上の美なるに在りて、其の内面の細目に立入るときは少しも稱賛するに足るなし。政體書に『太政官の權力を分ツテ立法行法司法三權トス、即チ偏重ノ患ナカラシム』とあるは頗る見るべきものあれども、其方法たる『官職制』の細目に入れば、立法官たる上局議定は行政官たる輔相を兼ね、行政官たる辦事は立法官たる下局議長を兼ね、斯る細目に至り其の目的と方法との相反する何ぞ其れ甚しきや。故に吾輩の稱賛は唯其外面に止まれり。……夫れ立法行政司法の三權を分ちて三官職に配するは其主意甚だ善し。然れども唯官職を分つのみにして同一人に兼任せしめるときは固より其效あるなし。元年の『政體書』は唯其の外面の美なるのみにして、内面は毫も權力放恣の

弊を防ぐに足らざりし。」(「近時政論考」附録「近時憲法考」第五章)と酷評を下してゐるのは、まことに一理あることながら蓋し當時としては止むを得ざるに出でたものと考へられる。併しながらその如き議定・輔相の人的結合のみを以てしては、結局政治機能の統一確保は期することが出来なかつたものと見へ、同年九月十九日の御沙汰書で以て、議定・參與の兩職は假に行政官に入つて機務を商議することに改められた。其の御沙汰書の全文は次の如きものであるが、よく其の這般の事情を明らかにしてゐるものがある。

議政行政之分別ヲ以テ議事ノ制可被爲立筈之處自然實情ニ於テ議政亦行政之事ト相成立法官行政官ヲ相兼候様成行遂ニ議事之制難相立候然ニ今後天下衆庶ト共ニ衆庶之政ヲ爲シ且會計之事ニ於テモ愈議事之制ヨリ生シ候様無之テハ難被相行實ニ 皇國御基本モ此事之成否ニ關係致候依テ當時實狀ニ隨テ姑ク議政官ヲ被廢議參兩職并史官共其儘ヲ以テ行政官ニ入り輔相之次ニ列シ職務如舊決定機務ヲ旨トシ可相勤候且別ニ議事之制取調候一局ヲ開キ大ニ右制御興立可有之様被 仰出候事

但姑ク議政官ヲ被廢候得共即時政體書御變革ニハ不相成候間本文之次第官中ノミ相心得天下一體之儀ハ追々議事之制相立候上被 仰出候事

右の御沙汰書を見ると、議政官を廢するといふのは全く臨時的措置で、それは政體書其のものゝ變革ではない、従つてそれは「官中」のみ相心得べきことゝされてゐる。併しながら翌明治二年五月十三日には、右の議政官は制度的にも全く廢止されてしまつた。之に關し陸實は前掲書の中に於て、「議政官を廢して議定參與を行政官に移し、夫の上下二局を以て行政官の下に服從せしめたり。蓋し當時の朝議を見るに議政官が行政官の權を干犯するを以て之を廢止すと云へり。之を三權分立制の第一墮落とす。：是に於て立法權の機關たる者其の姿を失ふに至れり。」と慨歎してゐる。併しながら當時の客觀的情勢に鑑みれば、中央政府としては一日も早く確固たる中央集權制の實を擧ぐるといふことに腐心したものであらうし、そして其の爲めには行政官中心で國政を處理して行かなければならぬ實際上の要求があつたのに依るものであらう。

尙右の議政官制度を廢止した明治二年五月十三日の詔書には、併せて官吏公選に付ての具體的實施の次第が載せられてある。これは我が國に於ける官吏制度の歴史に於て、其の公選を實施した唯一無二の例であり、官吏制度の史的研究上頗る興味深いものであるから、左に其の全文を掲げる。

詔書

朕惟ニ治亂安危ノ本ハ任用其人ヲ得ト不得トニアリ故ニ今敬テ 列祖ノ靈ニ告テ公選ノ法ヲ設ケ更ニ輔相議定參與ヲ登庸ス 神靈降鑑過ナカラシコトヲ期ス汝衆ソレ斯意ヲ奉セヨ

明治二年五月十三日

去歲閏月政體御造立相成候處時勢之變遷ニ隨ヒ適宜之政體大ニ御確定可有之候得共千古未曾有御改革之儀ニ付一時ニ被施行候テハ却而其宜ヲ失ヒ候儀モ可有之依而即今至急御改正無之候テハ不相濟廉々別紙之通御改刪被 仰付候事

(別紙)

輔相 議定 六官知事 内廷職知事

右四職公卿諸侯ノ中ヨリ撰舉スヘシ

但三等官以上總會同入札ノ法ヲ用ユ

參與 副知事

右二職貴賤ニ拘ハラス撰舉スヘシ

但同斷

輔相一人 議定四人 參與六人

右今日入札撰舉被 仰付候事

六官知事六人 内廷職知事一人 六官副知事六人

右明十四日入札撰舉被 仰付候事

公撰次第

時刻各以序次著座 但正服之事

次辨官事讀 詔書

次辨官事置入札箱於案上 但史官著坐其側

次各記可舉之人名而納箱

次出御

次參與持出箱於 御座前而披之檢其數 史官記之

次 入御

次輔相 宣下

次議定參與入札了辨官事於輔相座前被之檢其數 史官記之

右の官吏公選の實施は、固より明治新政府が門閥戸位を排除して、實力ある人物を撰拔せんとする努力の現はれであることは謂ふ迄もない。併しながら「それは決して政治的權力への參加のために、被治者大衆自身がその代表者を選出するといふ近代デモクラシー本來の歴史的意味における投票代表でなかつたことは言をまたない。それは、ひとしく、當時の諸藩對立鬭争の渦中に立ちつゝ、一方公卿勢力をも無視し得ず、これら諸勢力の壓迫を徹底的に克服し得ず、而も他方、封建的な身分的特權

政治關與の不合理に惱みつゝあつた新政府が、かゝる政權内部の紛糾混亂を整理して、一般被治者に對してはその外觀によつても、より良き統治効果をあぐることを期しつゝ、さらに、諸外國に對し、強力な統一的にして強力なる施政に出で得るために、避けることの出来なかつた臨時的過渡方策であつたことを忘れてはならない。」（鈴木安藏「日本憲法史概説」二〇頁―二二頁）のである。

二 明治二年七月の職員令

明治二年七月八日職員令が發布せられ、従前の政體書に依る中央行政機構はまた根本的に改められた。これは従前の政體書に盛られた内容が頗る急進的なものであつたのに對し、復古主義の色彩が頗る濃厚なもので、其の官位職制は主として大寶令の古制に倣つたものである。職員令の全文は次の如きものである。

職員令

神祇官

伯 一人

掌相祭典知諸陵。監宣教。管祝部神戶。總判官事。

大副 一人 少副 一人

掌同伯。

大祐 一人 權大祐

少祐 一人 權少祐

掌判官事。

大史 權大史 少史 權少史

掌受事上抄。勘署文案。檢出稽失。

史生

掌繕寫公文。餘史生准此。

官掌

掌通候人。達書疏。檢使部。

使部

太政官

左大臣 一人

右大臣 一人

掌輔佐 天皇。總理大政。總判官事。

大納言 三人

掌參預大政。獻替可否。敷奏官旨。

參議 三人

掌同大納言。

大辨 三人 中辨 五人

少辨 六人

掌受付内外庶務。

大史 權大史

掌勘 詔奏。造日誌。勘署文案。檢出稽失。

少史 權少史

掌受事記錄。

主記

第二節 太政官制度の變遷

掌同餘史生。

官掌

使部

民部省

卿 一人

掌總判戶籍。租稅。驛遞。鑛山。濟貧。養老等事。

大輔 一人 少輔 一人

掌同卿。餘五省准此。

大丞 二人 權大丞

少丞 三人 權少丞

掌判官事。餘五省准此。

大錄 權大錄 少錄 權少錄

掌勘署文案。檢出稽失。餘五省准此。

史生

省掌

使部

大藏省

卿 一人

掌總判金穀出納。秩祿。造幣。營繕。用度等事。

大輔 一人 少輔 一人

大丞 二人 權大丞

少丞 三人 權少丞

大錄 權大錄 少錄 權少錄

史生

省掌

使部

兵部省

卿 一人

掌總判海陸軍。卿兵。招募。守衛軍備兵學校等事。

大輔 一人 少輔 一人

大丞 二人 權大丞

少丞 三人 權少丞

大錄 權大錄 少錄 權少錄

史生

省掌

使部

刑部省

卿 一人

掌鞫獄定刑名決疑獄。

大輔 一人 少輔 一人

大丞 二人 權大丞

少丞 三人 權少丞

大錄 權大錄 少錄 權少錄

大判事 二人 中判事 三人

少判事 四人

掌案覆鞫狀。斷定刑名。及判諸爭訟。

大解部 中解部 少解部

掌問窮爭訟。

逮部長 同助長 逮部

掌捕亡

史生

省掌

使部

宮内省

卿 一人

掌總判宮内庶務。管近臣女官等。

大輔 一人 少輔 一人

大丞 二人 權大丞

少丞 三人 權少丞

大錄 權大錄 少錄 權少錄

侍從

掌常侍規諫。拾遺補闕。

大典醫 中典醫 少典醫

掌供奉診候醫藥。

史生

省掌

使部

外務省

卿 一人

掌總判外國交際。監督貿易。

大輔 一人 少輔 一人

大丞 二人 權大丞

小丞 三人 權少丞

大錄 權大錄 少錄 權少錄

大譯官 中譯官 少譯官

掌翻譯外國交通辭令文書。

大譯官。掌外客入朝。參侍譯語。

史生

省掌

使部

景

頭 一人 權頭

助 權助

允 權允

大屬 權大屬 少屬 權少屬

使部

司

正 一人 權正

大佑 權大佑 少佑 權少佑

大令史 少令史

使部

待詔院

集議院

長官 一人

掌納議事。總判院務。

次官 一人

掌同長官。他次官准之。

判官 權判官

掌糾判院務。

大主典 權大主典

少主典 權少主典

史生

院掌

使部

大學校

別當 一人

掌監督大學校及開成醫學二校病院。監修國史。總判府藩縣學政。

大監 一人 少監 一人

掌同別當。

大丞 三人 權大丞

少丞 三人 權少丞

掌札判校事。

大主簿 三人 少主簿 九人

掌同餘大少錄大少主典。

大博士 八人 中博士 十人

少博士

掌教試生徒。修撰國史。翻譯洋書。知病院治療。

大助教 中助教 少助教

掌同博士。

大寮長 中寮長 少寮長

掌監督學寮生徒。

大得業生 中得業生 少得業生

掌授句讀。翻譯。治療等事。

史生

掌繕寫公文。騰錄書史。

大寫字生 中寫字生 少寫字生

掌同史生

校掌

使部

彈正臺

尹 一人

掌執法守律。糾彈内外非違。

大弼 一人 少弼 一人

掌同尹。

大忠 三人 權大忠

少忠 三人 權少忠

掌巡察宮中府中。糾彈非違。

大疏 少疏

掌同餘大少錄。大少主典。

大巡察 少巡察 巡察屬

掌巡察府藩縣。糾彈非違。

史生

臺掌

使部

皇太皇太后宮職

大夫 一人

掌吐納啓令。

亮 一人

大進 一人 權大進

少進 二人 權少進

大屬 權大屬 少屬 權少屬

史生

職掌

使部

皇后宮職

春宮坊

傅 一人

掌輔佐 東宮。

學士 一人

官員同皇太
皇后宮職

掌執經奉說。

大夫 一人

掌吐納啓令。總判坊事。

亮 一人

大進 一人 權大進

少進 二人 權少進

大屬 權大屬 少屬 權少屬

史生

坊掌

使部

留守居

長官 一人

掌留守庶務。

次官 一人

判官 權判官

大主典 權大主典

少主典 權少主典

史生

宣敎使

掌宣布大敎。

開拓使

長官 一人

掌總判諸地開拓

次官 一人

判官 權判官

大主典 權大主典

少主典 權少主典

史生

按察使 官員同

開拓使 掌按察府藩縣政績

維新以來の官制に據ると、太政官といふのは中央の諸官廳を總括する名稱であつて、従つて行政官も亦其の一部であつた。然るに今回の改正に依り、行政官が直ちに太政官と改められ、それが政府の中樞機關となつたのである。尤も神祇官が太政官の上に位せしめられてゐるが、それは大寶令の古制に従ひ祭政一致主義を狙つたもので、太政官が實際政治の中心を爲してゐることには毫も變りはない。而して太政官には左右大臣各一人が置かれ（太政大臣なるものは置かれてゐない、それは大寶令の制度に於ても太政大臣は常置の官ではなかつたからである）、天皇を輔佐し大政を統理するものとなつてゐる。そしてその太政官の下に民部省以下大藏、兵部、刑部、宮内、外務の六省が置かれ、それが各々其の部の事務を分掌することになつてゐるのである。即ち今次の官制改正に依り、太政官を首とする純然たる集權的行政機構が樹立されたのである。従つてさきに政體書に於て華々しく宣言された三權分立主義の理念は、今や殆ど完全に抹殺され、議政官は集議院となつて僅かに其の片影をとゞめるのみに至つたのである。而も此の集議院たるや、それは單なる行政權の諮問機關たるに過ぎない。

いものであつて、固より立法機關たるの實質を備へたものではない。かゝる變化は、維新勿々諸務叢雜朝令暮改の一例と見るべきものであるが、それはまた新政府が次第に其の中央集權を確立し、より強大な、より統一的なものに自己を轉化せんとする努力の現はれである。

併しながら今次の此の改革も、其の實行の當初に於ては必ずしも所期の効果を擧げ得なかつた。否政府部内に於ては此の爲め却つて種々の異論を生じ、諸官互ひに軋轢して殆んど收拾すべからざるものがあつた。吉井友實の當時の日記に「七月十二日、此時分、岩倉・徳大寺等出仕無之、混雜無極形勢也」とある。また以て當時の状態を想ひ見るべきものがある。それは一體何に原因するものであらうか。他なし、今次の機構改正に依り、天下の輿望を擔ふべき實力の士が、政府の要路を去つたからである。具體的に謂ふならば、大久保利通や木戸孝允の如き實力派が臺閣を去つて、待詔院出仕といふやうな閑職に付いたが爲めである。制度は人に依つて生きる、如何程立派な制度を造つてみても、其の人を得なければ何にもならないのである。當時右大臣の職にあつた三條實美は、此の形勢を見て大いに憂慮し、七月十七日の夜大久保利通を訪ふて、木戸孝允と共に再び參議に任せんことを懇請した。此の時木戸は疾病の故を以て固辭して請けず、大久保も亦初めは辭退して請けなかつたが、政府再三の懇請に依り遂に承諾、同月二十三日廣澤と共に再び參議に任せられた。此の時大久保は既往に顧み動もすれば政府の基礎の動搖するのを憂へて、左の如き意見書を認めて之を三條・岩倉の二

氏に提出した。(大久保利通公傳參照)當時の混沌たる政情を偲び、今日の所謂非常時局と想ひ合せ、寔に興味の深いものがある。

定大目的 皇國前途之事、今日廟謨大決、確立不羈之體裁を立んことを要す、即今宇内各國の交際上に於て、至重至難誠に言ふべからず、誰か之を慨歎切齒せざらんや、舊幕府名分大義を誤り、國體を失するにより、人心離叛不可救の形勢となり、畢竟萬民塗炭の苦を濟ひ、皇國泰山の安に置き、神威を宇内に輝され度叡慮を以、不被爲得止干戈を用ひ、王政一新の大業を起されしなり、然るに、従前政府の目的曖昧として何くに在るを知らず、小規則に拘泥し、寛にあらざ嚴にあらざ、疑團を抱へ手を下し、其體立つこと能はず、仰願くば、爾後確實寛大の本を居へ、泰然として恐怖する所なく、決然として狐疑するところなく、全國を我が方寸の内に容れ、英豪を手足の如く使令し、既往を論せず、親疎を撰ばず、賢は賢に任じ、能は能に任じ、公平正大の御旨一貫し、寸毫動揺す可らざらんことを欲す。

政出一本 廟謨前條の如く一定之上は、要路在職の者、各私見を去り、一意に是を奉ずべし、廟謨一定事を施すに至りては、異議四方に起り、天下是を非なりと言といへ雖、屹然として顧るべからず、假初にも表裏輕薄、事を他に讓るの弊を去り、戮力同心、罪を已に任ずるを以て、至要とすべし。

機事要密 言路洞開は明政の本にして、要路の人、最心を用ふべきこと肝要なり、然と雖も、従前卑きを以て、高を凌ぐの大弊ありて、一介の野士といへ雖、叨に尊顯に出入し、機事を與り聞き、甚きに至つては、是か爲に廟謨動くに至る。如此にして何を以て廟堂の重を示し、規則を行はることを得んや、實に歎息するに餘りあり、自今斷然として改之、政府要路の外、公事を談ずるを嚴禁せんことを欲す。

右三ヶ條、政府大體の本を決定なくんば、今日奉務の目的を立ること能はず。

右大久保利通の意見書は、當時政弊の急所を衝いたもので、三條・岩倉等の首腦も之に依つて大い

に悟る所があつた。かくして八月五日、右大久保の意見書に關して朝議が開かれ、其の提議は略採用せられた。かくして八月十日、聖上太政官に親臨したまひ、大臣・納言・參議等互ひに盟約し左の如き申合せを爲した。

皇國前途の事、今日廟謨を大定し、確乎不拔之體裁を立てんことを要す、抑舊幕府、名分大義を誤り、私に外國條約を結び、大に國體を損し、天下人心離叛し、殆ど救ふ可からざるの形勢に陥り、遂に天運循環し、王政復古、百度一新の機會に立至る、此機會に於て、名分を正し、國體を維持し、政令一途、天下萬民をして、其惠澤を被らしめ、全國一和の基本を立て、皇威を海外に輝さしめんと欲し、不得已干戈を以て、不逞を討せり、今や天下平定し、國家の基礎を確立するの時に方り、聖旨を奉體し、新政の實績を擧ぐるの大目的を一定せざる可からず、宜く斷然と心志を堅固にして、狐疑狼顧すること無く、全國を方寸の中に容れ、天下の英豪を綜攬し、區々たる小節に拘はらず、公明正大、活眼を以て宇宙の間に注意し、全國之力を盡せて、皇威を宣揚し、國權を擴張するを以て、已が務めとし、各奮發盡瘁して、其成功を奏せんことを努むべきなり。

明治二年八月十日

實美 具視 實則 利通 眞臣 種臣

同時にまた次の如き誓約四ヶ條が爲つた。

一、従前政府専ら公平を旨とし、萬機内外の別なく施行之處、却て輕易に涉り、自然と廟謨未發前に漏洩し、世人之物議を引起し候次第、實に朝權の輕重に關係す、三職之輩、殊に誠慎すべき事に候、依之、向後各自相誓ひ、機密之件は勿論、縱令宸斷を経て發表すべき事たりとも、未發前には同列の外、家人は勿論、父子の間と雖、決して漏洩致間敷事。

一、萬機宸斷を経て施行すべきは勿論たりと雖、公論に決するの御誓文に基き、大事件は三職熟議し、諸省卿、輔辦官、又は待詔院集議院へ其事柄に依り諮問を経たる後、上奏宸裁を仰く可き事。

一、大小の事件、三職の輩、邂逅には異論相容れざるの筋之れ有る可きも、忌憚なく心腹を吐露し、反覆討論して之を決定す可し、縱令自己の論行はれずとも、他の衆論に従ひ、一定決行するに至りたるときは、異論四方に起り、天下の人皆之を是非すること有るも、難を他に譲りて、之を避くるが如き輕薄の醜態を爲す可からず、斷然として動かす、確乎として懼れず、同心戮力、其實に任ずるを以て專要とすべき事。

一、三職の輩は、毎月三四度、或は五六度、各自の宅に相往來集會し、情を通じ、親を結び、一點の隔心なく相交りて、奉公の便を計る可き事。

右之通約束相立、各自遵守す可き者也。

明治二年八月十日

實美 具視 實則 利通 眞臣 種臣

右の申合せ、特に誓約四ヶ條の内容を讀むと、當時臺閣諸公の心組みが髣髴として窺はれ、今日内閣實際の運営と考へ合せてまことに感慨深きものがある。何れにしても古今を問はず、非常時局に於ける國政の運用は、其の制度機構もさることながら、根本はどこ迄も人の問題に歸することが痛感されるのである。

三 明治四年七月の太政官職制

明治四年七月十四日、かの廢藩置縣の大英斷が敢行されたが、其の直後即ち七月二十九日には太政官職制が發布されて、我が中央行政機構の上にはまた一〇大改革が齎らされた。後世、所謂太政官時代

として、我が行政機構史上一時期を劃した太政官制度が、名實共に備つたのは實にこの時からである。

今次の改革の重點は二つあるが、其の第一は左右大臣及び大納言を廢し、始めて太政大臣を置いたことである。太政大臣が専ら天皇を輔翼し庶政を總判するの任に當ることは、實に此の時に始まつたものであつて、それは明治十八年十二月の内閣制度の樹立まで繼續したものである。其の第二は、太政官を分つて正院・左院及び右院の三としたことである。此の中正院は從來の太政官に相當するもので、太政大臣納言及び參議等を以て構成せられ、庶政の中樞的最高機關である。左院は後の元老院に相當するもので、専ら立法の事を審議し、議長の外一等議員二等議員三等議員を以て構成せられる。右院は各省の長官次官を以て組織せられ、行政實際の利害を審議する所であつて、謂はゞ各省の連絡機關とも見るべきものである。尙太政官の下に各省を置き卿一人を以て長官とすることは、概ね従前と變りはない。尙右の太政官職制は、太政官達第三百八十六號を以て發布されたものであるが其の全文は次の如きものである。

太政官職制

天皇親臨

正院

太政大臣 一員

天皇ヲ輔翼シ庶政ヲ總判シ祭祀外交宣戰講和立約ノ權海陸軍ノ事ヲ紓知ス

納言

戰掌大臣ニ亞ク大臣闕席ノトキハ其事ヲ代理スルヲ得ル

參議

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷

大政ニ參與シ官事ヲ議判シ大臣納言ヲ補佐シ庶政ヲ贊成スルヲ掌ル

樞密大史 二員

樞密ノ文案ヲ勘シ位記官記ヲ掌ル

樞密權大史 二員

職掌大史ニ亞ク

樞密少史 三員

樞密ノ文案ヲ草シ位記官記ヲ造リ並ニ記録ヲ掌ル

樞密權少史 三員

職掌少史ニ亞ク

大史 三員

文書記録傳達受付ヲ掌ル

權大史 三員

職掌大史ニ亞ク

少史 五員

文書記録ヲ掌ル

權少史 十員

職掌少史ニ亞ク

大主記 權大主記 少主記 權少主記 十五員

監部課

史官主記ヨリ之ヲ兼任ス他官省其外ヨリ臨時選任スルコトアルヘシ故ニ定員ナシ

式部局 長 助

内外ノ儀式及圖書ヲ掌ル

大式部 少式部

舍人局 長 助

分番宿直ヲ知り書疏請謁ヲ申達スルヲ掌ル

大舍人 小舍人

雅樂局 長 助

雅樂ノ事ヲ掌ル

大伶人 少伶人

左院

議長 參議ヨリ兼任シ又ハ

議事ヲ判スルヲ掌ル

一等議員 二等議員 三等議員

諸立法ノ事ヲ議スルヲ掌ル

書記

文書ヲ檢シ議案ヲ草スル事ヲ掌ル

右院

諸省長官 次官

當務ノ法案ヲ草シ諸省ノ議事ヲ審調スルヲ掌ル

書記 各本官ノ秘録任之

文案ヲ檢シ法案ヲ草スルヲ掌ル

正院事務章程

正院ハ 天皇臨御シテ萬機ヲ總判シ大臣納言之ヲ輔弼シ參議之ニ參與シテ庶政ヲ獎督スル所ナリ

太政大臣ハ一員ヲ限リ納言參議ハ定員ナシ三職ノ等級ハ官ヲ以

順次トシ同官ハ位ヲ以テ次トシ同位ハ叙爵ノ先後ヲ以テトス

勅任官ノ進退ハ 宸斷ニ出ルト雖モ三職之ヲ補替スルヲ得ル

本院中奏任官ノ薦舉免黜ヲ司ル判任官ノ進退ハ其所轄ノ薦舉免

黜ノ具狀ヲ得テ之ヲ命ス

凡立法施政司法ノ事務ハ其章程ニ照シテ左右院ヨリ之ヲ上達セ

シメ本院之ヲ裁制ス

左院ヨリ上ル奏事行政實際ニ係ル者ハ右院ニ下シテ利害ヲ案セ

シメ其可否ヲ審判シ之ヲ可トセハ其奏書ニ鈐印シ制可ヲ得レハ

其證印ヲ押シ然ル後主任ニ付シテ之ヲ處分セシム

左院ヨリ上ル奏事行政院ノ利害ヲ案セシムルニ及ハサル者ハ右

院ニ下サス直ニ其可否ヲ審判シ前條ノ例ニ從テ之ヲ處置ス

右院ヨリ上ル奏事議員ノ公論ヲ採ルヘキ者ハ左院ニ下シテ當否

ヲ議セシメ其可否ヲ審判シ前條ノ例ニ從テ之ヲ處置ス

第二節 太政官制度の變遷

左右兩院ノ奏事取捨ノ便宜施行ノ緩急ハ本院ノ特權タリ

左院議事ノ章程及ヒ其開閉或ハ諸官省等ヲ廢立分合スルモ本院

ノ特權タリ

凡全國一般ニ布告スル制度條例ニ係ル事件及ヒ 勅旨特例等ノ

事件ハ太政官ヨリ之ヲ發令ス全國一般ニ布告スル事件ト雖モ制

度條例ニ係ラサル告諭ノ如キハ其主任ノ官省ヨリ直ニ布達セシ

ム

勅書ニ加名鈐印スルハ太政大臣ノ任タルヘシ

勅書令條及差除黜陟ノ記録及ヒ樞密ノ文書ヲ檢シ法案ヲ草スル

ハ樞密史官ニ付シテ司掌セシム

既發ノ命令恒例典則トナルヘキモノ及ヒ一時處分ノ令ト雖モ後

覽照考ニ供スヘキモノハ之ヲ史官ニ命シテ類別編輯セシム式部

監部舍人雅樂ノ事務ヲ管理ス

此章程更ニ増補更生スヘキ事アラハ商議ヲ盡シ上裁ヲ經テ定ム

ヘシ

右院事務章程

右院ハ各省ノ長官當務ノ法ヲ案シ及行政實際ノ利害ヲ審議スル

所ナリ各省長官次官之ニ任ス

等級ハ官ヲ以テ順次トシ同官ハ位ヲ以テ次トシ同位ハ敘爵ノ前

後ヲ以テ次トス

凡當務ノ法案其主任ノ長官之ヲ草シテ同官ノ商議ニ付スヘシ
其奏案ヲ草スル制度條例ニ係ル事件ニテ其區分ハ各省事務ノ章
程ニ照準スヘシ

各省事務章程掲載セサルノ事件ハ其主任ノ長官其奏案ヲ録シテ
同官ノ商議ニ付スヘシ

同官商議シテ異論アレハ其異論ノ所以ヲ書シ其奏書ニ付シテ正
院ニ上達シ決裁ヲ乞ヘシ

正院ヨリ下問スル事件ハ其主任ノ長官可否ヲ草案シ商議ニ付シ
同官中異論アレハ其異論ノ所以ヲ書シ奏書ニ付シテ正院ニ上報
スヘシ

各省當務ノ事件決裁ヲ乞ヒ奏可トセハ其主任ノ長官之ヲ受ケ其
省ニ於テ速ニ之ヲ施行ス

太政官ヨリ各省ニ下シテ施行セシムル事件其主任ノ長官之ヲ受
ケ其利害ヲ審考シテ之ヲ不可トスル時ハ同官ニ商議シテ之ヲ覆
奏シ又ハ三職ノ許可アレハ正院ニ出席シテ可否ヲ審辯スルヲ得
ル然レトモ其事ヲ行フト否サルトハ決シテ之ヲ論スルヲ得ス

凡議事ハ皆機密ニ涉ル故ニ議中ニ係ル事及正院ニ上達シテ未タ
決裁アラサルモノハ各自ノ意見ト雖モ他ニ泄スヲ禁ス

議案及ヒ一切ノ公文書類ハ各長官付屬ノ録ニ命シテ繕寫編輯セ
シム

アラハ詳明ニ之ヲ日記ニ書載ス課中秘書ヲ職スル諸筐箱ハ各員
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監守
シ他見聞ヲ禁ス若機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證アレハ縱令一時ノ過失ニ出ルト雖モ本員
免職ノ罰ヲ受ケヘシ機密史官ハ唯三職ノ命令ニ從ヒ文書上ニ就
テ可否ヲ檢案スル事ナルトモ自己ノ意ヲ以テ其事ヲ論スルヲ禁
ス

機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盡シ決裁ヲ經テ定ム
ヘシ

左院事務章程

左院ハ議員諸立法ノ事ヲ議スル所ナリ

議長ハ一人ヲ限リ參議之ヲ兼任シ又ハ一等議員ヨリ之ニ任ス
議員ハ第一第二第三ヲ以テ其等級ヲ定人員ニ定限アル事ナシ

新ニ制度條例ヲ創立シ或ハ從來ノ成規定則ヲ増損更革シ及未タ
例規ナキ事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盡シテ之ヲ判決シ鈐印ノ後正院ニ上達ス

凡議事ハ衆論一決ノ説ヲ採ルヲ本旨トス故ニ議長議員ノ論説ヲ
審議シ同論多キヲ以其議ヲ判決ス若シ同論ノモノ彼此同人數タ

此章程更ニ増補更生スヘキ事アラハ商議ヲ盡シ上裁ヲ經テ定ム
ヘシ

機密史官事務章程

機密史官ハ正院ノ秘書記ニシテ三職ノ命ニ從ヒ機密ノ文案ヲ草
シ及ヒ奏書法案ヲ檢査補正スル所ナリ

大史二員權大史二員少史三員權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例格ヲ引テ之
ヲ證シ或ハ内外ノ條規ヲ閱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當ナラストシテ別ニ之ヲ草案ス
ヘキノ命アレハ其命ニ從テ作爲シ之ヲ命シタル本員ニ呈ス

三職又其諸奏書法案ヲ否トスル要旨ヲ略記スヘキノ命アレハ明ニ
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
テ後證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處分ヲ諮問シ
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

ラハ議長ノ可トスル所ヲ以テ之ヲ決ス議員五分以上ノ闕席アル時
ハ議事ヲ爲スヲ得ス議事ニ當リテ若シ施政ノ官員ニ諮詢スヘキ
コトアラハ正院ニ乞ヒ其命令ヲ以テ其人ヲ出席セシメ之ニ推問ス
ルヲ得ル

議事ノ章程及ヒ本院ノ開閉ハ皆太政官ノ特裁ニ從フヘシ

議員ノ撰舉免黜ハ正院ノ審判ニアルヘシ

議員ハ唯衆議ニ由テ事ノ可否ヲ決シ或ハ之ヲ論定スルノ權アル
モノトス

議長ハ其院中決議ノ事ニ就テハ正院ノ許可アレハ其席ニ出テ可
否ヲ審辯スルヲ得ル然レトモ其事ヲ行フト否サルトハ決テ之ヲ論
スルヲ得ス

凡議事ハ皆機密ニ涉ル故ニ議中ニ係ル事及正院ニ上達シテ未タ
決裁アラサルモノハ各自ノ意見ト雖モ他ニ泄スヲ禁ス

議案及ヒ一切ノ公文書類ハ書記ニ付シテ繕寫編輯セシム

史官 員

議案及ヒ一切ノ文書ヲ繕寫シ之ヲ編輯ス

此章程更ニ増補更生スヘキ事アラハ商議ヲ盡シ上裁ヲ經テ定ム
ヘシ

監部事務章程

監部ハ正院耳目ノ官ニシテ諸官省各局各地方官員奉職ノ怠惰處

務ノ奸詐ヲ行走探索スル職ナリ

課中ノ官員ハ史官主記ヨリ之ヲ兼ネ或ハ正院ノ命ニヨリテ他ノ官其外ヨリ臨時之ヲ撰任シ其事ヲ限り司掌セシム故ニ人員ノ制限アル事ナシ

監部ノ行走探索ハ都テ三職ノ命令ニ從テ派出スル事トス

凡各官省各地方ニ行走シテ諸官員ノ怠惰奸詐ヲ探索シ其實況ヲ得レハ之ヲ詳記固緘シ其命シタル本官ニ呈ス

凡探索書ハ之ヲ他人ニ泄ス事ヲ禁ス若其事ノ泄洩スル事アリテ推窮ノ後其探索セシ者ヨリ泄出スル證アレハ一時ノ過失ニ出ルト云モ免官ノ罰ヲ受ク細作ノ探索書ハ詐偽ナキヲ證スルタメ探索セシ者自ら調印シテ呈スヘシ

尙同日附太政官達第三百八十七號を以て、神祇・大藏・工部・兵部・司法・宮内・外務・文部・開拓使等の長官に對し、各省卿の職責に關し左の如く達せられた。

一卿ハ 天皇庶政ヲ課分シ百揆ヲ統御セシムル爲ニ其委任ヲ受ル宰臣ニシテ總テ部事ノ熙マラサルヲ以テ已レ其實ニ任シ縱ヒ失錯アルモ已レ其譴ヲ受テ聖明ノ果トナス可ラサル事
但卿ヲ缺クトキハ輔其實ニ任スヘキ事
一卿ハ專ラ其部事ヲ總判スル全權ヲ有ス敢テ他部ノ權ヲ干犯スル事ヲ許サス若シ事他部ニ涉ル者ハ小事ト雖モ必ス商議量定

黜罰ニ至テハ司法ノ典ニ備ハル爰ニ復タ論セス

一其省ニテ事例舉行ノ權ハ章程中既ニ任セラレシ者ハ一體ニ判行シ奏聞ニ及ハス附過シテ季末ニ錄上開申スヘシ章程中任セ

尙太政官と各省との關係については、上記太政官職制に於ては何等規定される所がなかつたが、翌八月十日太政官達第四百號を以て發布せられた「官制等級」の改定に於て左の如く規定された。

一太政官是ヲ本官トシ諸省是ヲ分官トス寮司ハ官省ノ支官タリ寮三等司二等官省寮司ヲ論セス各務分課スル所アル者はヲ局ト名ツク局ノ大小ハ各其官省ノ適宜ニ任ス

即ちこれに依つて、天皇を輔翼する大臣參議と各省長官とが制度上區別せられると共に、其の上下の關係が明定せられた譯である。尙前掲太政官職制には、三職の一として納言なる官名が擧げられてゐるが、右八月十日の太政官達第四百號を見ると、三職は太政大臣左右大臣參議となり、納言の官は廢せられ其の代りに左右大臣なる官名が擧げられてゐる。これで見ると結局納言なる官は任ずるに及ばずして廢せられてしまつたものと見へる。尙此の八月十日の太政官達第四百號に於ては、左右大臣に付ては別に職掌の定めらるゝものがない。併しながら其の後明治六年五月の太政官職制の改正に於て、左右大臣の職掌は太政大臣に亞ぎ、大臣缺席の時は其の事務を代理するを得とあるにより、其の職掌の納言と同一なるを知ることが出来る。

探索書ノ趣旨ニ據リ諸官員ノ奸詐ヲ發見シ司法省ニ於テ其罪ヲ窮治スルカ又ハ之ヲ糾問スルニ當リモシ其實證ナクシテ其罪ニ伏セシム可キ事ナケレハ之ヲ探索セシ者ノ妄中ト造意トヲ推窮シテ其官ヲ免シ又ハ當罪ニ處ス

監部ノ官員ハ唯諸官省及各地方官員ノ奉職處務上ノ作惡ヲ探索スル事ニ注意スルヲ要トス

監部ノ官員ハ其探索ノ次第ニヨリテ人ノ良否ヲ陳シテ黜陟ノ事ヲ上言スルヲ禁ス

式部局 舍人局 雅樂局

右三局及史官ノ事務章程ハ職制ニ從テ實際ニ就テ便宜商定スヘシ

ヲ要スヘキ事

一卿部屬ノ官員ヲ選任黜陟スル勅任官ハ 上裁ニ出ルト雖モ官其人ヲ得ルハ政事ノ大典ナルニ由テ 内旨ヲ卿ニ諭シ卿率諾シテ然ル後之ヲ任ス其委任官ハ奏聞之上之ヲ任シ判任官ノ補闕ハ先ツ任シ月末ニ開申スヘシ判任ト雖モ員ヲ増シ新官ヲ置クト並ニ徒以上ノ罪ヲ犯ス者トハ亦奏請 上旨ヲ取ルヘシ其

ラレサル者及ヒ新創ノ事例ハ細事ト雖モ必ス奏請スヘシ其更革他部ト相渉サル者ハ亦附過開申スルノ例タルヘキ事

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長官ノ上タリ故ニ等ヲ設ケス

四 明治六年五月の太政官職制の改正

明治六年五月二日、太政官無號達を以て太政官職制の改正が行はれた。其の改正の第一點は、太政官——正院の權限を大いに擴張したこと、従つて各省の權限を縮少したことである。

改正の第二點は、正院機構の改正である。従前の太政官職制に於ては、「太政大臣、左右大臣、參議ノ三職ハ天皇ヲ輔翼スルノ重官」であつたが、今回の改正に於て、太政大臣及び左右大臣のみ天皇輔弼の責に任じ、參議は内閣——此の時始めて内閣なる文字を使用した——の議官として諸機務議判の事を掌ることとなつたのである。即ち從來天皇輔弼の責任の所在と、國務國策の決定の手續とが不明瞭であつたのが、これで修訂されたわけである。併しながらは政治の實力者たる參議に特任して組織せしめられる内閣の權限と、それによる天皇輔弼の大臣の責任とは一致せしめられなかつた。此の點は、後に明治十八年の内閣制度の成立を俟つて、始めて實現せられたところである。

改正の第三點は、右院に關するものである。右院の職務權限は改正職制に於ても依然として舊の如くであるが、其の常設機關たることを廢し、勅令に依つて臨時に開くべきものとなしたものである。蓋し各省が太政官の分官たる他位に在りながら、右院がなほ正院と離れた獨自の地位を保たなければならぬ理由は殆ど無いからである。

尙右五月二日達の全文は次の通りである。

別紙之通被 仰出候ニ付テハ最前御渡相成候各省事務章程中此權限ニ牴觸矛盾スル者ハ被廢止候條此旨可相心得事

(別紙)

勅旨

明治四年辛未七月制定スル所官省ノ位置職員ノ權限各其序ヲ得ルト雖モ當今ノ時勢現務上ニ於テ或ハ其弊ナキ能ハス故ニ太政官ノ職制章程ヲ潤飾ス百官其レ之ヲ奉承セヨ

明治六年五月二日

太政官職制

天皇陛下親臨

正院

太政大臣 一員

天皇陛下ヲ輔弼シ萬機ヲ統理スル事ヲ掌ル

諸上書ヲ奏聞シテ制可ノ裁印ヲ鈐ス

左右大臣

職掌太政大臣ニ亞ク太政大臣缺席ノ時ハ其事務ヲ代理スルヲ得

ル

參議

内閣ノ議官ニシテ諸機務議判ノ事ヲ掌ル

以上三職トス

大内史

諸機務ノ文書法案ヲ勘査シ國史ヲ修メ官記位記等ノ事ヲ掌ル

權大内史

職掌大内史ニ同シ

少内史

機務ノ文案ヲ草シ官記位記ヲ造リ記録ノ事ヲ掌ル

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷

權少内史

職掌少内史ニ同シ

大外史

文書記録傳達受付官中用度等ノ事ヲ掌ル

權大外史

職掌大外史ニ同シ

少外史

文書法案記録等ノ事ヲ掌ル

權少外史

職掌少外史ニ同シ

大主記

權大主記

中主記

權中主記

少主記

權少主記

各課ヲ分テ官中書記計算其他ノ事務ヲ處ス

内史所管七課一局ヲ置キ各其事務ヲ處ス其課長局長ハ奏任以

上ノ官之ヲ專任又ハ兼任ス

履歷課

監部課

財務課

法制課

庶務課

歴史課

地誌課

翻譯局

外史所管二課二局ヲ置キ各其事務ヲ處ス其課長局長ハ奏任以

上ノ官之ヲ專任又ハ兼任ス

記録課

用度課

印書局

博覽會事務局

式部寮

頭

寮中諸官員ノ首長ニシテ式禮祭祀一切ノ事務ヲ管理スル事ヲ

掌ル

寮中諸官員ノ職務ヲ指令シ各課ノ事ヲ統督ス

寮中諸般ノ事務章程成規ニ照シテ之ヲ踐行整理シ三職ニ對シ

其擔保ノ實ニ任ス

大神部
大舍人番長

大伶人

少屬

中神部

大舍人

中伶人

權少屬

少神部

權大舍人

少伶人

各課ヲ分テ寮中諸般ノ事務ヲ處ス

左院
職制章程追テ定ムヘシ

右院
各省長官次官

各當務實際ノ可否ヲ議スルヲ掌ル

勅命ヲ以テ臨時之ヲ開ク

太政官

正院事務章程

掌管ノ事務ニ於テハ三職ニ對シ其當否ヲ辨明スルヲ得ル各課

ヲ廢立シ及寮中ノ諸規則ヲ更正スル等ノ事アレハ正院ノ決裁

ヲ乞テ處置ス

寮中諸官員ノ能否勤惰ヲ監視シテ之ヲ進退黜陟スルト其員ヲ

増減スル等ハ審接具狀シテ正院ノ決裁ヲ乞フ

權頭

職掌頭ニ同シ

助

寮中各課ノ長トナリ其事務ヲ擔當スル事ヲ掌ル

各掌管ノ事務ヲ整理スルニ於テ頭權頭ニ對シテ其實ニ任ス

權助

職掌助ニ同シ

大掌典

祭事神饌ヲ掌ル

大屬

中掌典

權大屬

少掌典

中屬

權中屬

第二節 太政官制度の變遷

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷

正院ハ 天皇陛下臨御シテ萬機ヲ總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獎督スル所ナリ

太政大臣左右大臣ハ各一員ヲ限リ參議ハ定員ナシ
凡ソ立法ノ事務ハ本院ノ特權ニシテ總テ内閣議官ノ議判ニヨリテ其得失緩急ヲ審案シ行政實際ニ附スヘキモノハ奏書ニ允裁ノ鈐印ヲナシ然ル後主任ニ下達シテ之ヲ處分セシム

凡ソ允裁ヲ乞フ奏書ハ内閣議官議判ノ上内史其部類ヲ分チ之ヲ本帖及副本ニ寫シ本帖ニハ議官之ニ連印シ内史之ニ記名シ之ヲ太政大臣ニ出ス太政大臣之ニ鈐印シテ御批允裁ヲ受ケ之ヲ外史ニ付シテ奉行セシム

但内閣ノ議決スレハ即日本文ノ手續ヲナシ御批允裁ヲ經レハ翌日之ヲ頒布スルヲ恒例トス

凡ソ帝國一般ニ布告スル制度條例及勅旨特例ノ事件ハ太政大臣ノ名ヲ以テ本院ヨリ之ヲ發令ス

諸省使寮司局ヲ廢立分合シ行政事務取捨ノ便宜ヲ謀リ緩急ヲ判スルハ皆本院ノ特權タリ

勅書奏書ニ加名鈐印スルハ太政大臣ノ任タルヘシ

凡ソ勅任官ノ薦舉免黜ハ 宸斷ニ出ルト雖モ必ス内閣議官ニ諮リ太政大臣之ヲ補贊シテ進退ス

凡ソ奏任官ノ進退ハ其所轄ノ奏聞ニヨルト雖モ必ス内閣議官ニ

諮リ太政大臣之ヲ處置ス

本院中判任官ノ進退ハ其所轄ノ具狀ヲ得内史ヲシテ之ヲ處置セシム

凡ソ裁判上重大ノ訟獄アレハ内閣議官其事ヲ審議シ或ハ臨時裁判所ニ出席シテ之ヲ監視スル事アルヘシ

議政行政ニ屬スル諸文書法案又ハ勅書令條差除黜陟ノ記録等ハ内史ニ付シテ司掌セシム

恒例ノ公文既發ノ命令通常ノ達書等ハ外史ニ付シテ司掌セシム
内外史所屬ノ各局課式部寮等ノ事務ハ各其主任ヲシテ之ヲ管理セシム

本院中專掌スル事務ノ條左ノ如シ

第一款 帝國經理事業ノ緩急ヲ考勘シ之カ目的ヲ定ムル事

第二款 諸制度諸法律及諸規則ヲ草案シ之ヲ議決スル事

第三款 賞罰ノ事

第四款 歳入ノ事

既定ノ諸租稅ヲ増減變更スル事

新ニ諸租稅ヲ興ス事

第五款 歳出ノ事

諸官省各局各地方官公費ノ額ヲ定ムル事

諸官錄及旅費其他雜費ノ制限ヲ定ムル事

第十七款 鑛業兵營及提督府等ヲ變更スル事

第十八款 城壘武庫等ヲ築造スル事

第十九款 裁判所ノ權限ヲ定ムル事

第二十款 各國條約ノ事

第二十一款 官員ヲ増減スル事

内閣ハ 天皇陛下參議ニ特任シテ諸立法ノ事及行政事務ノ當否ヲ議判セシメ凡百施政ノ機軸タル所タリ

内閣ノ職員ハ各地方監察按撫布政等ノ故ヲ以テ特命派出シ各部ヲ巡回スル事アルヘシ

凡ソ行政實際ニ涉ル事項ハ必ス其便否得失ヲ主任ノ長官ヲ呼ビ之ニ諮問シテ後太政大臣ニ出スヘシ

當否不參ノ者アレハ回議ヲ其邸ニ送リ其所見ヲ取ルヘシ

御批

右職制事務章程

上裁欽定スル所ナリ能ク之ヲ守リ其程限ヲ愆ル勿レ

明治六年五月二日 奉勅 太政大臣三條實美

尙左院職制及び事務章程は、翌六月二十四日太政官達を以て左の如く定められた。

左院職制

議長

第二節 太政官制度の變遷

會議ヲ提掌シ國憲民法ヲ編纂スル事ヲ總裁シ或ハ命ニ應シテ法案ヲ草ス

諸建白ノ可否ヲ審辨シテ上呈スルヲ掌ル
各省ノ卿ハ議事ニ出席スルノ職權アリ

副議長

議長闕席スレハ其事務ヲ代理ス

一等議員 二等議員 三等議員 四等議員 五等議員
右ヲ常在官トス

常在議員之外地方奏任以上ノ官之ニ兼任シ又各省奏任以上ノ官
之ニ兼任シ總テ議事ヲ掌リ常任議員ハ兼テ編纂及ヒ法案ヲ草ス
ル事ヲ掌ル人民建白書ニ附議スルヲ掌ル

一等書記官 二等書記官 三等書記官

文案記録會計ノ事ヲ掌リ及建白書ヲ勘査シ或ハ編纂ノ事ニ兼任
ス

一等書記生 二等書記生 三等書記生 四等書記生 五等書
記生

書記官ニ分屬シテ文案記録會計等之事ヲ掌ル

一等筆生 二等筆生 三等筆生

淨寫記録計算之事ヲ掌ル

さきにも述べたるが如く今回太政官職制改正の主要點は、正院の權限——實質的には内閣の權限の
強化である。即ち上記正院事務章程の内容にも明らかなるが如く、それは如何にして各省に對す

左院事務章程

一本院之事務ハ會議及國憲民法ノ編纂或ハ命ニ應シテ法案ヲ草
スル事ヲ掌ル所ナリ

一凡制度條例ヲ創立シ或ハ成規定則ヲ増損更革スル事總テ議決
之上正院ニ上達スヘシ

一議長院中決議ノ事ニ付正院ニ出テ可否ヲ審辨スルヲ得ルト雖
トモ之ヲ行フト否トハ固ヨリ論スルヲ得ス

一凡事ヲ議スル時ハ衆論ノ協同スル所ニ從ヒ其說ノ多キヲ取ル
ヘシ其說ノ多少相伴シキ者ハ議長之ヲ決スヘシ

一議院勅諭轉任セシムル事正院ノ審辨ニアリト雖トモ亦本院ノ
具案ヲ徵スヘシ

一議事ニ當リ行政ノ官員ニ諮詢スヘキ事アル時ハ正院ニ乞ヒ其
人ヲ出席セシムル事ヲ得ヘシ

一議事章程及本院ノ開閉ハ總裁ニ依リ定ムヘシ

一此ノ章程更ニ増補改正スヘキ事アレハ尙衆議ヲ盡シ上裁ヲ經
テ定ムヘシ

る太政官の統制力を維持強化すべきかに付て周到な注意が拂はれてゐる。特に正院の專掌事務條款が
可成り詳細に規定され、後には、各省の專決事項として委任せられたもの迄が數多網羅されてゐるの
が目につく。而してこれは一にかくの如き改正を不可避とした當時の客觀的情勢に因るものである。
當時各省の事務は時勢の要求に従つて次第に増大して行く傾向にあつたが、同時にまた各省の側に於
ても競つて其の權限を擴張しようとしたものである。而して何といつても諸事皆創業の際に屬するこ
ととして、各省の權限の分界といふものも必ずしも總て明確といふを得ず、自然各省の事務は其の省の
長官の才幹器量の如何に依つて、伸縮を免れ得ないといふ状態であつた。中に就きて大藏省は、其
の財政權を掌握してゐる關係上、當初より勢威まことに隆々たるものがあつた。更に明治四年七月の
機構改正で民部省が廢せられ、新たに其の事務をも編入せらるゝに及んで、其の所管事務は愈々擴張
せられ、勢威斷然他省を壓するものあるに至つた。即ち其の所管事項を見ると、大藏省 管十一寮一
司曰造幣曰租稅^{以上一} 曰戶籍曰營繕曰紙幣曰出納曰統計曰檢査^{以上二} 曰記録曰驛遞曰勸農^{以上三} 曰正
算^{以上一} (明治四年八月十九日太政官達第四百二十三號大藏省職制事務章程)とあり、恰も現在の大藏・内務・農林・
逓信及び會計檢査院其の他の事務を一括した有様となつてゐる。而も其の省の職員には當時の人材を
網羅してゐたので、其の勢力は頗る強大となり、往々内閣の議を待たないで其の省務を專決するの風
があり、爲めに他省との間に摩擦を生ずることが一再ではなかつた。そこで之が匡正の一方策とし

てこゝに内閣の強化が企圖された譯である。當時正院には、岩倉具視が全權大使として歐米視察の途に上つた後を承けて、三條太政大臣及び西郷・大隈・板垣等の諸參議が在るに過ぎなかつた。そこで政府は職制章程の改正に先立つて、先づ其の參議陣容を整備強化せんとし、四月十九日當時の左院議長後藤象次郎、文部卿兼教部卿大木喬任、司法卿江藤新平の三人を新たに參議に任ずるところがあつた。そして其の後五月二日上述の太政官職制の改正が斷行されたのであるが、其の結果内閣は名實共に其の面目を一新した譯である。併しながら之に依つて内閣と大藏省の間は愈々意思の疏通を缺くに至り、遂に後藤・江藤の二參議の如きは大藏省の事務を調査せんことを主張するに至つた。於是時の大藏大輔井上馨は大いに之を憤慨し、大藏省三等出仕澁澤榮一と共に、財政に關し一編の建議書を上つて五月七日其の職を辭した。當時此の建議書が一度世に傳はるや、朝野共に政府の財政に危懼の念を懷き議論大いに沸騰するものあるに至つた。そこで政府は急遽參議大隈重信をして大藏省事務總裁と爲し財政に關する調査を爲さしめ、其の歳入出見込會計表を公布して以て漸く天下の人心を安堵せしめることを得たのである。之を要するに今回の太政官職制の改正の主眼は、内閣の各省に對する統制力を強化せんとするに在つたのである。此の改正の直後、即ち五月十八日、大藏省の會議に參集した地方長官に對して爲された三條太政大臣の演説の中に「今般太政官職制並事務章程潤飾ノ上御發令相成、右御趣意ノ綱領ハ既ニ勅旨ニテ略承知モ可有之候得共、辛未七月制定ノ官省位置職員權限各

其度ヲ得ト雖モ、實地現務上ニ於テ各省委任ノ權限ヲ充擴シ、各自其規模ノ皇張ヲ期望スルヨリ其末弊或ハ彼此權力相軋スルノ勢ヲ生シ動モスレハ理論ニ空馳シテ實際ノ事業緩急前後其適度ヲ失ヒ一致平均ノ準備ヲ得ス故ニ太政官ノ職制章程ヲ潤飾シ各省ノ權力ヲ平準シ國勢民力ヲ審ニシテ經理事業ノ緩急ヲ定メ歳入歳出ヲ量テ百般政務ヲ議行セシメ以テ前件ノ弊ヲ釐正セントノ旨趣ニテ云云」といふ言葉があるが、蓋しよく事の真相を傳えたものである。

併しながら時の政府は、まだこの位の改組ではどうにもならない程の實際上の重大案件に逢着してゐた。それは外でもない、征韓論の一件である。征韓論は、まことに明治の初期に現出した政治上の一大悲劇である。世に征韓論の是非曲直を論ずる者は多い、將來も亦長く史家の研究題目として残るであらう。併しながら吾人は今此に征韓論に付て、其の經緯を深く論ずるの要はない。唯其の年十月二十四日、聖上には岩倉具視の奏狀を嘉納あらせられ、所謂征韓論は破れ去つたことを指摘するに止める。其の結果西郷隆盛以下征韓論者たる參議は、一齊に其の職を去り、爲めに閣員の大更迭が行はれた。(註)

(註)

十月二十四日

依願免兼官

第二節 太政官制度の變遷

陸軍大將兼參議

西郷

陸盛

四七

依願近衛都督府 免候事

十月二十五日

兼任大藏卿

兼任司法卿

任參議兼工部卿

任參議兼海軍卿

陸軍大將 西郷 隆盛

參議正四位 大隈 重信

參議正四位 大木 喬任

工部大輔從四位 伊藤 博文

海軍大輔從四位 勝安 芳

參議 副島 種臣

同 後藤 象二郎

同 板垣 退助

同 江藤 新平

同

正四位 副島 種臣

正四位 後藤 象二郎

依願免本官

依願外務省事務總裁被免候事

依願左院事務總裁被免候事

十月二十八日

任參議兼外務卿

特命全權公使正四位 寺島 宗則

右はいはゞ内閣の一更迭に過ぎない。併しながら之をさきの太政官職制の改正と關聯せしめて考察するならば、それがより鞏固なる内閣結成の爲めの努力なることに氣が付くであらう。由來參議と各省卿とは相分離した官であつた。即ち參議は太政官に在つて國務の籌畫に參し、各省卿は之に基いて

實際の行政を行ふといふ仕組みであつたのである。併しながら此の組織は動もすれば計畫官廳たる太政官と、實施官廳たる各省との關係を疎遠にし、太政官はともすれば宙に浮くの弊を免れることが出来なかつた。そこで太政官の權限を擴張して、其の各省に對する睨みを十分にするといふことが、這般の太政官職制改正の重要點であることはさきに述べた通りである。而して今回の新閣員の任命は、もとより其の線に沿ふて爲されたものであることは間違ひないが、更に内閣と各省の間の關係をしつくりさせ、國策の推進に遺憾ならしめんが爲め、參議の本官を以て各省卿を兼ねしむるの方策がとられたのである。之は征韓論に起因する内閣分裂の後を承けて、内外多事の際新内閣が、其の國政運用に誤りなからんことを期した必死の努力の現はれなのである。

五 明治八年四月の太政官職制の改正

明治八年四月十四日、太政官布告第五十八號を以て、立憲政體に關する左の如き詔書が下され、之に關して國民の嚮ふ所が明らかにされた。

朕即位ノ初首トシテ群臣ヲ會シ五事ヲ以テ神明ニ誓ヒ國是ヲ定メ萬民保全ノ道ヲ求ム幸ニ祖宗ノ靈ト群臣ノカトニ頼リ以テ今日ノ小康ヲ得タリ願ニ中興日淺ク内治ノ事當ニ振作更張スヘキ者少シト

セス朕今誓文ノ意ヲ擴充シ茲ニ元老院ヲ設ケ以テ立法ノ源ヲ廣メ大審院ヲ置キ以テ審判ノ權ヲ鞏クシ又地方官ヲ召集シ以テ民情ヲ通シ公益ヲ圖リ漸次ニ國家立憲ノ政體ヲ立テ汝衆庶ト俱ニ其慶ニ賴ント欲ス汝衆庶或ハ舊ニ泥ミ故ニ慣ル、ト莫ク又或ハ進ムニ輕ク爲スニ急ナルト莫ク其レ能朕カ旨ヲ體シテ翼賛スル所アレ

次で同日附太政官布告第五十九號を以て太政官職制中大改正が行はれ、左右兩院が廢せられて新たに元老院及び大審院が置かれることになつた。蓋し元老院は立法權の機關であり、大審院は司法權最高の機關である。かくして我が國に於ける三權分立の體裁は此の時略々備はつた譯であるが、それは即ち來るべき立憲政體への準備工作である。尙かくして従前の太政官機構中、左右兩院は廢せられたのであるが、殘存の正院に付ても亦ある程度の改正が行はれ、同日附太政官達を以て左の如く規定せられた。

正院職制

太政大臣 一員

天皇陛下ヲ輔弼シ立法行政ノ可否ヲ獻替スル事ヲ掌ル

左右大臣 各一員 兼任 元老院 大審院 長官

諸機務ヲ談判スル事ヲ掌ル太政大臣事故アル時ハ其代理タルヲ得

參議 無定員

諸機務ニ參與スル事ヲ掌ル

内史 大内史 權大内史

少内史 權少内史

詔語制勅官記位記等ヲ掌リ機務ノ文案ヲ草シ國史ヲ纂修シ及ヒ各課局ヲ分ケ諸務ヲ幹理ス

外史 大外史 權大外史

少外史 權少外史

文書記録受付傳達官中用等度ノ事ヲ掌リ及ヒ各課目ヲ分チ

諸務ヲ幹理ス

主記 大主記 權大主記

少主記 權少主記

中主記 權中主記

各課局ニ屬シ書記計算等ノ事ヲ掌ル

舍人 大舍人 權大舍人

官中分番宿衛雜使ヲ掌ル

正院章程

第一條 正院ハ天皇陛下萬機ヲ總裁シ太政大臣之ヲ輔弼シ左右

大臣參議之ニ議判參與シテ庶政ヲ統理スル所ナリ

第二條 立法行政ノ事務ヲ區別シ立法ニ關スル者ハ之ヲ元老院

ノ會議ニ附スヘシ

第三條 凡ソ允裁ヲ乞フ奏書ハ之ヲ本帖副本ノ二通ニ寫シ本帖

ニハ參議連印大臣鈐印シテ御批允裁ヲ受クヘシ

第四條 凡ソ制度條例及ヒ勅旨特例ノ事件ハ太政大臣ノ奉勅ヲ

以テ發スヘシ

第五條 凡ソ奏任官以上ノ進退黜陟ハ其具狀ヲ勘シ其履歷ヲ審

尚大審院職制及び大審院章程は、翌五月二十四日太政官布告第九十一號を以て公布せられたが、其

の全文は左の如きものである。

大審院職制

第二節 太政官制度の變遷

長 一人 一等判事ヲ以テ之ニ充ツ

ニシテ後チ上奏制可ヲ乞フヘシ

第六條 内外史所屬ノ判任官進退ハ大内史之ヲ處置スヘシ

内史所屬課局

内務課

外務課

財務課

法制課

履歷課

兵務課

翻譯局

修史局

外史所屬課局

記録課

政表課

用度課

印書局

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷

- 第一 本院判事ノ長トシ各課長ヲ命シ事務ヲ分付シ隨時各庭ニ臨ミ重要事件ヲ聽理シ及ヒ司法卿ト往復スル事ヲ掌ル
- 第二 合員會議ノ議長トシ判事審論ニ岐ニ分ル、モノハ多數ニ決シ兩議平分スルモノハ自ラ之ヲ決スル事ヲ掌ル
- 判事
 - 第一 民事刑事ノ上告ヲ判理シ裁判ノ不法ナル者ヲ破毀シ及ヒ國事犯内外交渉ノ事件重大ナルモノ並ニ判事ノ犯罪ヲ審判スルヲ掌ル
 - 第二 死罪ノ案ヲ審閱スル事ヲ掌ル
 - 第三 法律ノ疑條ヲ辨明スル事ヲ掌ル
- 屬
 - 事ヲ判事ニ受ケ上抄シ及簿書ヲ掌ル

大審院章程

- 第一條 大審院ハ民事刑事ノ上告ヲ受ケ上等裁判所以下ノ審判ノ不法ナル者ヲ破毀シ全國法憲ノ統一ヲ主持スルノ所トス
- 第二條 審判ノ不法ナル者ヲ破毀スルノ後它ノ裁判所ニ移シ之ヲ審判セシム又便宜ニ大審院自ラ之ヲ審判スル事ヲ得
- 第三條 已ニ它ノ裁判所ニ移シ之ヲ審判セシムルノ後其裁判所亦大審院ノ旨ニ循ハサル時ハ大審院更ニ自ラ之ヲ審判ス此時ハ本院判事合員會議シ判決スヘシ

尙元老院職制及び元老院章程は、ずつと遅れて其の年十一月廿五日に到り、太政官達第二百十七號を以て漸く其の制定を見た。其の全文は次の如きものである、

元老院職制

- 議長 一員 特選ヲ以テ之ニ任ス
- 議場ニ臨ミ議事ヲ整頓シ本院ノ章程ヲ遵守シ并ニ條令規則ヲ執行シ判任以下ノ進退ヲ管ス
- 副議長 一員 特選ヲ以テ之ニ任ス
- 議長缺員又ハ事故アリテ缺席スルトキハ其事務ヲ代理ス
- 幹事 二員
- 議員中ヨリ特選ヲ以テ之ニ任ス院中ノ庶務會計等ヲ幹理ス
- 議員 本院ノ章程ニ從ヒ諸議案ヲ議スルヲ掌ル
- 以上勅任官
- 大書記官 議長ノ命ヲ受ケ議場ニ出場中ノ議式ヲ演ヘ議案ヲ讀ミ議事ヲ記シ上奏文案ヲ作ルヲ掌ル
- 權大書記官 議長或ハ議員ニ屬シテ其課務ヲ分任ス
- 少書記官

第二節 太政官制度の變遷

第四條 陸海軍裁判所ノ裁判權限ヲ超ユル者ハ其ノ裁判ヲ破毀シ之ヲ當然ノ裁判所ニ付ス

- 第五條 各判事ノ犯罪其ノ違警犯ヲ除クノ外大審院之ヲ審判ス
- 第六條 國事犯ノ重大ナル者及内外交渉民刑事事件ノ重大ナル者ヲ審判ス
- 第七條 各上等裁判所ヨリ送呈スル所ノ死罪案ヲ審閱シ批可シテ送還ス其否トスルモノハ合員會議シ更ニ律ヲ擬シ還付ス
- 第八條 大審院ノ審判ハ判事五人以上廷ニ列ス五人廷ニ列セザレハ審判スル事ヲ得ス
- 第九條 法律疑條アレハ大審院之ヲ辨明ス
- 第十條 法律闕失アル者ハ補正ノ意見ヲ具ヘ司法卿ヲ經由シテ上奏スル事ヲ得
- 第十一條 大審院判決録ヲ編纂シ上告ヲ破毀シ疑條ヲ辨明シタル者ハ逐項記載シ其議決ノ原由ヲ叙録シ之ヲ司法省江送致シ刊行セシム
- 第十二條 課ヲ設ケ務メテ分ツ事左ノ如シ
 - 第一 民事課
 - 第二 刑事課

權少書記官

- 掌權大書記官ニ同シ
- 以上奏任官
- 大書記生 各課ニ屬シ書記計算等ノ事ヲ掌ル
- 權大書記生
- 中書記生
- 權中書記生
- 少書記生
- 權少書記生
- 掌大書記生ニ同
- 以上判任官
- 元老院章程
 - 第一條 元老院ハ議法官ニシテ凡ソ新法制定舊法改正ヲ議定スル所ナリ
 - 第二條 議員ハ特選ヲ以テ任ス
 - 第三條 議員ニ勅任セラル、者ハ第一華族第二勅奏官ニ昇リシ

者第三國ニ功勞アリシ者第四政治法律ノ學識ヲ有スル者トス

第四條 議案ハ勅命ヲ以テ内閣ヨリ交附ス

第五條 議案本院ノ議定ニ係ル者ト檢視ヲ經ル者トノ類別アリ而シテ其別ハ内閣ニ於テ之ヲ定ム

第六條 急施ヲ要スルノ事件元老院ノ檢視ヲ經ルニ暇アラサル者ハ内閣ヨリ便宜布告シ後ニ檢視ニ付スル事ヲ得

第七條 元老院ハ新法ヲ制定シ若シクハ舊法ヲ廢止改正スヘキノ意見書ヲ上奏スル事ヲ得其批可スル者ハ内閣ニ於テ案ヲ成スノ後再ヒ本院ニ下シ議定若クハ檢視セシム

第八條 參議省使長官及法制官ハ其主任ノ專案ニ就キ内閣ノ委員トシ元老院ニ至リ議案ノ理趣ヲ辨明ス

第九條 大臣參議省使長官ハ元老院ニ出頭シ意見ヲ陳フル事ヲ得

但シ決議ノ員數ニ入ラス

第十條 元老院ハ大臣參議省使長官ノ出頭ヲ求ムル事ヲ得

第十一條 元老院ハ立法ニ關スル建白書ヲ受ク

第十二條 元老院ノ開閉ハ詔命ヲ以テス

右太政官職制の改正——元老院及び大審院の設置は、全く大久保・木戸・伊藤・板垣等四巨頭の、所謂大阪會議の協定に其の基礎を置いたものである。所謂大阪會議の協定なるものは、木戸の立憲主義に對する大久保の讓歩と板垣の妥協との上に成立したものであるが、伊藤博文秘録に依れば其の経緯は次の如きものである。

明治七年に征臺事件が起つた時、木戸公は參議兼文部卿を辭して、宮内省出仕になつたが、幾もなく暇を乞うて長州に歸つた。それは五月二十七日の事であつた。所が征臺の舉は、贊成者の人々が豫想したよりも事局困難となつて、支那との間に少からぬ葛藤を生じ、一着を誤れば、忽ち開戦にも至るべき狀況となつて了つた。愈よ開戦となれば、勿論舉國一致の必要があるので、當時廟堂で

は、木戸、大西郷、板垣等に、至急上京を命ずべしとの議もあつた。又平和になつても、内治上大改革の必要があり、それには木戸公の上京は絶対必要である。

それやこれやの爲めに、伊藤公は、大久保公が未だ北京で頻りに折衝して居らるゝ最中に、内命を奉じて長州に下つた。

此時伊藤公は、明治天皇の内勅と、三條公の書翰とを携へられたが、内勅の要旨は、目下支那との談判も困難で國家危急の場合であるから、速に疾を力めて歸京せよとの御意味に拜せられた。當時大久保公が支那に行かれたのは政府が既に開戦の決意をしての事だと云ふ風説が専らであつたので、公は此間の事情に就ても大に辯解せられたのであつた。所が木戸公は未だ容易に腰を上げなかつた。

十一月末に大久保公が支那から歸つて、伊藤公に向つて、是非木戸公を上京させたいと切言せられた。そこで伊藤公は、木戸、大久保兩公を大阪で會合させることに、決心して、書翰を認めて、之を山田某に携へさせ、遙に長州の木戸公の許に遣つた。

之より先、井上侯は既に大阪に在つて、矢張り木戸公に上京を懇めて居た。勿論これは伊藤公と内々相談を遂げての事であつた。而して木戸公一人を懇めて上京させるよりも、板垣伯も一緒に懇めて木戸公と握手せしめたならば、時局に利する所少からざるべしとの見込で、其邊の意味で暗に幹

旋して居たのであつた。

それで木戸公も愈よ決心して上阪する事となつた。當時の井上侯の心事は、後年侯の直話に依ると「伊藤とも相談してどうにか木戸を説いて上京させようとした。然し木戸にも主張のある事故、何か一改革の企でもなければ、容易に承知せぬであらう。それには豫て木戸は漸進立憲の論を持して居られた。一方板垣は民選議院建白者の一人であり、小室や古澤なども其の同志であつた。而して板垣等は、其頃民間で、立憲速成を期する政黨でも組織しようとする状況もあつたが、當時に於て、早く既に其の舉に出るのは、政局の爲めにも、彼等自身の爲めにも、決して利益であるまいと考へられた。然し時勢は最早次第に立憲體確立に向つて、着々地歩を占めねばならぬ際であり、木戸と板垣とは、此點に就て、意見の一致すべき理由もあつたので、二人をして隔意なく意見を交換せしめ、之れに依つて板垣の速成論を緩和し、其上で政府とも調和せしめ、相携へて時局の發展を期せしめたならば、國家大局の上から非常な利益であらうと考へたのであつた」と云ふにあつたのである。

井上侯が木戸板垣の接近を計られたのは、元來兩者の間は極めて親密な間柄であつたのと、一方小室古澤並びに同じく民選議院建白者の一人である岡本健三郎など、舊交があつて、従つて板垣とも凡ての點で相遠からざる理由があつたから、兩者の意見は必ず合致する、左すれば政治運行の上か

ら見ても、將又民心緩和の上から見ても、國家最良の策だと考へられたからであつた。(伊藤博文秘

録二四—二六頁)

かくして所謂大阪會議は開かれたのであるが、此の時大久保・木戸・伊藤・板垣四雄は種々協議の結果、左の如き決議を爲した。

- 第一 政府二三者の專權に流るゝを防止せんが爲めに、立法事業を鄭重にし、且つ他日國會を開く準備として元老院を設くる事
- 第二 裁判の基礎を鞏固にせんが爲めに、大審院を設くる事
- 第三 上下の民情を通じ、漸次立憲の礎を定めんが爲めに、地方官會議を起す事
- 第四 聖上親裁の體裁を鞏くし、且つ行政の混淆を避けんが爲めに、内閣と各省を分離する事。而して諸元勳は内閣に在つて輔弼に任じ、第二流の人物を擧げて行政諸般の責任に當らしむる事

(自由黨史上 一八五—一八六頁)

かくして明治八年三月十二日、木戸・板垣の二人は愈々參議に就任した。次で其の月十七日、大久保・木戸・伊藤・板垣の四名は政體取調掛を命ぜられた。其の後右の四名は屢々相集つて審議を進める所があつたが、三月二十八日愈々其の成案を得るに至り、左の上奏を爲した。

方今各國ノ政體ハ所謂、君主、君民、人民ノ三治ヲ折衷シ、以テ國俗時勢ニ適スルモノヲ採ル。

宜シク正院右左院ヲ太政官ニ置クヘシ、天皇正院ニ御シテ萬機ヲ統へ、三大臣之ヲ輔弼シ、右院ハ太政大臣之カ長ト爲リ、左右大臣參議諸長官ト庶政ヲ議制シ、左院ハ則チ左右大臣參議一名、之カ長ト爲リ、議員ヲ選任シテ諸法制ノ事ヲ掌ラシム、夫レ立法行政司法ノ三權並立シテ偏重ナキハ、歐洲ノ良制ニシテ、我政體モ亦當ニ之ヲ以テ準ト爲スヘシ、然レトモ、今盡ク之ニ倣ハント欲ス、未タ行否如何ヲ審ニセス、宜シク權ニ上下兩院ヲ設ケ、貴族、勤勞、及學徳アルモノヲ選ビ、上院議員ニ充テ立法院ニ擬シ、下院ハ則チ地方官會議ト爲シ以テ民選議院ノ端ヲ啓クヘシ、かくして四月十四日、前掲所謂立憲詔勅の渙發となり、左右兩院が廢せられて元老院大審院が設置せらるゝに至つた次第である。

併しながらこゝに注意すべきは、さきに所謂大阪會議に於て決定を見た政綱中の第四點——即ち參議と各省長官の分離問題が、今回の太政官職制の改正に於ては何等具體化されてゐない點である。右の内閣參議と各省長官との分離問題は、かの大阪會議以來、四參議の間に於ては既に決定した事項であり、今回の改正に於ても既に之を具體化せんとする運びに至つてゐたのである。然るに將に發令せられんとするに臨み、政府要路の間に反對を稱ふる者あり、即ち行政各部の權限未だ劃然たらざるに、今俄かに之を行はゞ却つて政務の澁滯を招くの怖れあり、先づ行政各部の事務章程を調査完成し、然る後分離のこゝを行ふべしとて、遂に延期となつた次第である。

然るに其の後參議板垣退助は、屢々上述の分離問題の斷行を三條に迫つて止まなかつた。ところが當時我が國はまた朝鮮との間に新たな國際問題を生じ、世論紛々たる有様であつた。於是、政府要路の間に於ては、今や國內の人心危懼を抱くこと甚だしきとき、敢て分離問題を斷行することは、愈々國內の紛紜を重ねるに至るであらう、のみならず分離を爲すことに依つて却つて内閣と各省との間に聯絡を失ひ、國策の遂行に關して機宜の措置を誤るの虞れがある、依つて今暫く此の問題を延期し、朝鮮事件の解決後に於て之を執行するを可とすべしとの論が有力となつた。併しながら板垣は飽く迄分離斷行を主張して止まなかつたので、遂に之を朝議に依つて決することになつた。かくして十月八日、右に關する朝議が開かれたが、其の結果分離問題は一應朝鮮問題の解決迄之を延期すべしといふことに決した。そこで三條・岩倉の二相は、十二日此の旨を聖上に奏上する所があつた。然るに板垣も亦別に意見書を上つて其の事情を奏陳したので、三條は更にまた上書して聖斷を仰いだ。其の結果聖上には、三條等の説を採用あらせられ、分離の儀は朝鮮問題解決の後に於て、其の可否を決定し給ふことになつた。然るに當時左大臣島津久光は、かねて自己の意見の時の政府に納れられざることに不満の念を抱いてゐたが、たま／＼板垣が部内の大勢に抗して分離論を強硬に主張するところあるや、島津久光また大いに其の説に賛して聲援之れ努めた。かくして十月十九日、島津久光は分離問題に關して遂に左の如き上書を爲し、三條太政大臣の免職方を奏陳するに至つた。

左大臣從二位島津久光誠恐誠惶謹テ上言ス夫レ政事ノ要タルヤ廟議一和シテ萬民ヲ保安スルニアリ然ルニ太政大臣三條實美百官統轄ノ術ニ乏ク事務ヲ行フ忽卒遲緩ニ流レ黜陟ノ典情實纏綿愛憎ニ出テ不信ヲ海内ニ示シ苛令重斂人心疑懼怨懟ヲ抱キ已ニ瓦解ノ形ヲ生ス且參議ノ輩ハ各省ノ長官ヲ兼任シ皆自ラ恣ニシテ無用ノ冗費ヲ厭ハス不急ノ土木ヲ起シテ國家ノ衰頹ヲ顧ミス人民保護ノ實ナク外交モ亦其宜ヲ失ヒ金貨濫出遂ニ輕侮ノ勢ヲ致シ皇國已ニ不測ノ禍ニ陷ントス故ニ大ニ英斷ノ政ヲ行ヒ億兆ノ耳目ヲ一新セサレハ皇運ヲ挽回スル能ハサルハ有識ノ士ノ知ル所ナリ然ルヲ實美一毫モ顧念セス因循姑息非ヲ遂クルコト益確ク愈外國ノ鼻息ヲ仰カントスルカ如シ長大息ノ極ト云フヘシ今般板垣退助ノ建言其當ヲ得タリト云フヘシ然ルヲ實美事ヲ左右ニ託シ遷延已ニ數月ノ久ヲ經テ遂ニ朝鮮ノ事起ルヲ幸トシテ陛下ノ聰明ヲ眩惑シ奉リ之ヲ拒ムニ至ル夫レ朝鮮ノ事タルヤ廟議一和セサレハ舉措必ス當ヲ失フ可シ今政府責任ノ大臣無ク只參議ニ依頼シ參議ハ黨援相結ヒ紛紜錯雜何ヲ以テ外征ニ違アラシヤ早ク其兼任ヲ罷メ其人員ヲ減シ廟議一致政體粲然タラシメ而後外征ノ事ヲ議スヘキナリ夫レ實美己ノ責任ヲ忘レ何ヲ以テ萬機ヲ掌ルコトヲ得ンヤ唯實美ノミナラス各省院使寮府縣ノ長官等モ皆責任ナシ若シ事故アレハ罪ノ歸スル所ナク皆非ヲ天皇陛下ニ歸シ奉ル不臣ノ至ト云フヘシ夫如斯ナレハ蒼生何ヲ以テ安堵シ國基何ヲ以テ鞏固ナランヤ實ニ慨嘆ノ極ナリ伏シテ惟レハ天下ハ天祖ノ天下ニシテ陛下ハ天祖ニ代ラセ給ヒテ萬民ヲ統御

シ給フノ御大任ナレハ速ニ其根源ノ宿弊ヲ一洗シ給ヒ上ハ天祖ノ神慮ヲ安ンセラレ下ハ億兆ヲ撫育シ給ヒ寶祚ヲ不朽ニ傳ヘ給フコソ御孝道ノ第一ト申奉ルヘケレ臣去年以來重職ヲ辱シ黽勉從事シテ洪恩ノ萬一ヲ報シ奉ラント欲シ實美ト議スルコトアリト雖モ曖昧模糊未タ一事ノ行ハル、アラス嗚呼太政大臣トシテ如此ナルトキハ國家衰運ノ然ラシムル所ト雖モ亦臣カ不肖ニシテ是ヲ調和スル能ハサルノ致ス所ナラン然リト雖モ陛下今日臣カ言ヲ用キテ實美ヲ黜ケ給ハスンハ皇國ハ終ニ西洋各國ノ奴隸タランコト鏡ヲ懸テ見ルカ如シ實ニ危急存亡ノ秋ナリ臣空ク大臣ノ職ヲ穢シ傍觀坐視スルニ忍ヒス因テ先ニ一封ノ書ヲ奉リ愚衷ヲ陳述ス今ニ至ルマテ可否ノ勅諭ヲ拜承セス然ルニ再ヒ忌諱ヲ憚ラス謹怒ヲ恐レス國家ノ爲ニ鄙言ヲ吐露ス陛下若シ臣カ言ヲ疑ヒ給ヒ速ニ勅諭ヲ定メ給ハスンハ臣退テ可否ノ勅裁ヲ待奉ランノミ臣恐悚ノ至ニ堪ヘス伏テ斧鉞ノ罪ヲ待ツ臣久光誠恐誠惶頓首敬白

明治八年十月十九日

左大臣從二位 臣島津久光 上拜

參議各省長官分離の問題は、かくして政府部内にも深刻なる溝渠を生せしめた。併しながら此の件に關しては、廟議は既に決した所である。越えて十月二十七日、島津久光及び板垣退助兩名の辭表は遂に處理せられ、本問題に付ては一應現狀維持といふことに決つたのである。

降つて明治十一年十二月、我が太政官制度は軍事の點に關し、空前の大改正が爲された。それは軍令機關たる參謀本部の獨立である。

明治維新以來我が太政官制度の上に屢々改正のあつたことは、上述の通りである。併しながら「正院ハ天皇陛下萬機ヲ總裁シ太政大臣之ヲ輔弼シ左右大臣參議之ニ議制參與シテ庶務ヲ統理スル所ナリ」(正院事務章程第一條)といふ太政官集權主義の原則は、終始一貫して毫も動搖する所がなかつたのである。従つて太政官に於て、天皇陛下萬機を總裁し、太政大臣之を輔弼し、左右大臣參議之に議制參與して庶務を統理するものなる以上、重要な軍事に關する事項は——その軍政事項、軍令事項を舉げて——太政官に於て統理されるのであつて、太政官に獨立する軍事機關はなかつた。故に軍事機關としては、陸海軍共陸海軍卿を最高機關とし、軍務は其の下に於て統一されてゐたのである。

然るに今回參謀本部が設置されて、右の明治維新以來の鐵則が破れたのである。即ち參謀本部は陸軍省より獨立し、本部長は天皇の「帷幕ノ機務ニ參畫スルヲ司トル」軍令最高の輔佐機關となつたのである。即ち參謀本部長は軍令に關する天皇の幕僚長として「軍中ノ機務、戰略上ノ動靜、進軍、駐軍轉軍ノ令、行軍路程ノ規、運輸ノ方法、軍隊ノ發着等、其軍令ニ關スル者」を管知し、之を「參畫シ、親裁ノ後直ニ之ヲ陸軍卿ニ下シテ施行セシム」るものであり、又「戰時ニ在テハ凡テ軍令ニ關スルモノ、親裁ノ後直ニ之ヲ監軍部長、若クハ特命司令將官ニ下ス」ものである。従つて參謀本部長

は軍令に關する天皇輔佐の最高機關たるを以て、軍政に於ける陸軍卿といふよりも寧ろ其の上の太政大臣に相對立するものである。といふのは太政官制度の下に於ては陸軍卿は直接天皇を輔弼するの權限を有せず、輔弼の責は専ら太政官の三職、就中太政大臣にあつたからである。換言すれば參謀本部長の權限は、從來の陸軍卿及び太政大臣の權限より軍令に關する部分を獨立せしめたものと云ふことが出来る。従つて參謀本部長の地位は、ある意味に於て陸軍卿に優越するものとなつたのである。

本問題に付ては、後に内閣と統帥權の章に於て詳論を試みるつもりであるが、後年我が國の實際政治の運営に對し至大の影響を與へた所謂統帥權獨立の問題は、實に此の時に發芽したものであることを牢記しなければならないのである。

六 明治十二年二月の太政官機構の改正

明治十三年二月十八日、各參議の省卿兼任が解かれ、所謂分離問題の解決が實現された。右分離問題は、さきに明治八年所謂大阪會議に於ても決定せられ、其の後また左大臣島津久光・參議板垣退助等に依つて、強硬に其の實現方を唱へられたことは前述の通りである。即ち其の分離問題が、五年後の今日漸く其の實現を見た譯である。一體此の分離問題の發生した所以のものは、さきの所謂大阪會議の決議の第四項即ち「聖上親裁の體裁を鞏くし、且つ行政の混淆を避けんが爲めに内閣と各省を分

離する事と謂ふに基づくのであるが、尙又實際問題として、其の後内閣實際の運営に徴するに、參議の各省長官は種々の點に於て面白からぬ結果を生せしめるものがあつた。といふのは、參議が各省の卿を兼ねてゐる關係上、諸參議が太政官に於て政務を議するに際して、他の省務に就いて云爲することは、恰も他の擔任領域に容喙するが如き嫌ひあり、従つて多くは互ひに相憚つて言を爲さざるの傾向があつた。そこで閣議は、國家凡百の政務を決すべき最も重要なものでありながら、其の實際はいつも長官會議の如き状態となり、甚だ低調なものとなるのを免れなかつた。乃ち分離問題の斷行が實現さるゝに至つた所以である。尤も此の分離問題に關し、大隈侯八十五年史は矢野文雄の言として、「明治十三年の春に行はれた參議と各省卿との分離は、政治的に種々の問題があつたやうに思ふ。當時の明治政府は群雄割據の有様であつた。薩・長・土・肥の政治家等は各省に割據して、各々其の勢力を張つてゐたが、其の中で特に權勢を振つたのはひとり大隈侯であつた。それは侯が長い間大藏省の實權を握つて來たによる。即ち其の實權が大隈侯にある以上、侯の承諾を得ないと各省は何事も出來ぬ有様だつた。此の傾向は大久保の歿後一層著しくなつた。それで薩長政治家は各省の長官を參議として、それを太政官に集めるならば、割據の弊を除き、併せて君の權力を殺ぐことが出來ると考へた」と載せてゐる。恐らく實際問題としては、かゝる意味に於ての含みをも持つてゐたものであらう。そはともかくとして分離は實現され、其の人事は左の如く發令された。

二月二十八日

- 免兼官
- 兼任元老院議長
- 免兼文部卿
- 免兼内務卿
- 免兼陸軍卿
- 免兼海軍卿
- 免兼工部卿
- 兼任陸軍卿
- 兼任海軍卿
- 任工部卿
- 任文部卿
- 任大藏卿
- 任内務卿
- 三月十二日
- 任司法卿

參議兼大藏卿	大隈重信
參議兼司法卿	大木喬任
參議兼文部卿	寺島宗則
法制局長官	伊藤博文
參議兼内務卿	西郷從道
陸軍中將兼參議	川村純義
海軍中將兼參議	山田顯義
陸軍中將兼參議	山田顯義
工部大輔兼參議	大木喬任
陸軍中將兼參議	山田顯義
海軍中將兼參議	山田顯義
大警視廳長	山田顯義
陸軍中將兼參議	山田顯義
海軍中將兼參議	山田顯義
工部大輔兼參議	山田顯義
大藏大輔兼地租改正局長	山田顯義
三等出仕	山田顯義
文部大輔兼參議	山田顯義

ともかくかくして參議と各省卿とは分離せられた。併しながら今次の異動に於ても、井上馨のみは依然として參議と外務卿の兩者を兼ねてゐる。これは當時井上の著手してゐた條約改正の仕事がまだ

其の中道にあつた關係上、今遽かに擔當者を更迭して談判を新たにすることは、締盟各國に對しても不信を招き國際的に不利益を結果することを慮かつたからである。尙又山縣が參議を以て參謀本部長を兼ね黒田が參議を以て開拓使長官を兼ね、大木が參議を以て元老院議長を兼ねた如きも、亦齊しく例外に屬するものと考ふべきである。

かくして參議と各省卿とは、原則として分離せられ、參議は内閣に在つて專念國務の議判に當ることになつた。併しながらかくして參議と卿とが分離せられた結果、内閣が宙に浮いて其の各省との有機的連繫が害なはれる虞れがあるので、其の弊を矯めんが爲め三月三日太政官に法制・會計・軍事・内務・司法・外務の六部が置かれ、各參議がそれら事務を分掌することになつた。尙右六部の事務分掌は、三月十八日太政官達第二十號を以て次の如くに定められた。

法制部

法制部ハ法律條例諸規則ヲ起草シ又ハ之ヲ改案シ及ヒ職制章程ヲ監査シ法律ヲ説明スルノ所トス

會計部

會計部ハ歳入出入ノ豫算決算並ニ租税金穀出納及ヒ貨幣國債其他財政ニ關スル事務執行ノ方法ヲ査理シ其主務官廳ノ事務ヲ監視スルノ所トス

軍事部

軍事部ハ陸海軍務ニ關スル事務執行ノ方法ヲ査理シ其主務官廳ノ事務ヲ監視スルノ所トス

内務部

内務部ハ地理警察運輸通信教育賑恤社寺勸業殖産工事等ニ關スル事務執行ノ方法ヲ査理シ其主務官廳ノ事務ヲ監視スルノ所トス

司法部

司法部ハ恩赦及ヒ行政裁判其他司法ニ關スル事務執行ノ方法ヲ査理シ其主務官廳ノ事務ヲ監視スルノ所トス

外務部

外務部ハ外國交際ニ關スル事務執行ノ方法ヲ査理シ其主務官廳ノ事務ヲ監視スルノ所トス

法制部	大田木	顯喬	義任
會計部	大寺	限島	重宗
	伊藤	博宗	文則
軍事部	山西	村郷	純從
	河村	義道	朋

内務部	伊藤	黑田	西郷
	博文	清隆	從道
司法部	大寺	山田	顯宗
	伊藤	博宗	文則
外務部	大井	河村	義道
	限上	純從	義

尤も右の參議と各省卿との分離は、其の當初より必ずしも所期の効果を擧げ得なかつたものゝ如く、佐々木高行の當時の日記にも、「抑今般内閣ノ改革ハ伊藤參議ノ發議ニテ、今日内閣ニテ集權不可然、且薩長二藩ノミニテ不公平ヲ天下ニ示ス憂アレバ、參議ヲ減少シテ諸省卿ニ分ツベシトノ事ナルニ、其實際施行ニ當ツテ異論紛々トシテ纏リ兼ネタルナリ。其ノ譯ハ井上ハ外務卿兼勤ニ非ズシテハ不都合也、黒田ハ開拓使兼勤然ルベシ、山縣モ同斷ト申スナリ。誰モ參議ヲ免ジ諸省卿ニテハ不都合ナリト申ス事ニテ、遂ニ情實論ニ歸シ、諸省ノ卿モ司法卿ハ大木ノ撰ニテ田中トシ、大藏卿ハ大隈ノ撰ニテ佐野ト申ス事ニ相成、最初ハ權力ヲ分チ又費用モ省ク見込ナレ共、兎角情實ヨリ埒モナキ改革

ニナリ、内閣中ニテモ不平アル位ナレバ、其他ハ申ス迄モナク一同不平ノ改革ナリト、其職務ノ人ヨリモ屢聞キタリ。」と見えてゐる。此等當時の實情に就て之を明確にすることは困難であるが、此の佐々木の日記などが、結局其の實情に近いものではないかと思はれる。それかあらぬか、この參議と各省卿との分離は、其の實施後一年半餘にして止み、即ち翌明治十四年十月にはまたもとの參議の各省卿兼任に復した。併しながらもかく、參議と各省長官との分離が、たとへ一年半餘の短期間とは云へ實現されたといふことは、我が内閣制度の研究の上に多大の示唆を與ふるものである。

七 明治十四年十月の太政官機構の改正

明治十四年十月十二日、筆頭參議大隈重信は其の職を免せられて野に下り、次で閣員の太更迭が行はれた。

右の所謂明治十四年の政變は、我が憲政準備期に於ける一の特筆すべき事件であつた。嚮に明治八年四月立憲政體に關する詔書が下され、國民の嚮ふべき所が明らかにされたことは前述の通りである。併しながら其の後有力なる大臣・參議の間に於て、立憲政體樹立の態様に關し種々意見の異なるものあり、且つ又國內も所謂私黨の爭亂に紛糾して、國憲制定、國會開設に關する具體的方針はなかくに立たなかつた。併しながら西南の亂後漸く國會開設の方針も熟し來り、残るところは多く其の

遲速の論議のみとなつた。而して之に就て諸參議の多くは保守的條件付の意見を開陳したが、獨り大隈參議のみは急進的意見を具陳奏上した。於是、閣内の不統一を暴露したが、結局急進論者たる大隈參議が閣外に逐はるゝことになつたのである。これ明治十四年十月政變の真相である。かくして右政變と同時に、立憲政體に關する左の如き大詔が渙發せられた。

朕祖宗二千五百有餘年ノ鴻緒ヲ嗣キ、中古紐ヲ解クノ乾綱ヲ振張シ、大政ノ統一ヲ總攬シ、又夙ニ立憲ノ政體ヲ建テ後世子孫繼クヘキノ業ヲ爲サンコトヲ期ス、嚮ニ明治八年ニ元老院ヲ設ケ、十一年ニ府縣會ヲ開カシム、此レ皆漸次基ヲ創メ、序ニ循テ歩ヲ進ムルノ道ニ由ルニ非サルハ莫シ、爾有衆、亦朕カ心ヲ諒トセン

願ミルニ、立國ノ體、國各宜キヲ殊ニス、非常ノ事業、實ニ輕舉ニ便ナラス、我祖我宗、照臨シテ上ニ在リ、遺烈ヲ揚ケ、洪模ヲ弘メ、古今ヲ變通シ、斷シテ之ヲ行フ、責朕カ躬ニ在リ、將ニ明治二十三年ヲ期シ、議員ヲ召シ、國會ヲ開キ、以テ朕カ初志ヲ成サントス、今在廷臣僚ニ命シ、假スニ時日ヲ以テシ、經畫ノ責ニ當ラシム、其組織權限ニ至テハ、朕親ラ衷ヲ裁シ、時ニ及テ公布スル所アラントス

朕惟フニ、人心進ムニ偏シテ、時會速ナルヲ競フ、浮言相動カシ、竟ニ大計ヲ遺ル、是レ宜シク今ニ及テ、謨訓ヲ明徴シ、以テ朝野臣民ニ公示スヘシ、若シ仍ホ故サラニ躁急ヲ爭ヒ、事變ヲ煽シ、

國安ヲ害スル者アラハ、處スルニ國典ヲ以テスヘシ、特ニ茲ニ言明シ、爾有衆ニ諭ス奉勅

明治十四年十月十二日

右大詔の渙發に依つて、單に國會開設の期が明示せられたのみならず、當時政黨及び民間に行はれた憲法民約論が排除せられ、欽定憲法の方針が明示せられたのである。

かくして政府は大隈參議辭任の後を承けて、其の部内の統制力を強化する爲め、先づ太政官中に參事院を設けると共に、左の如き廣汎なる人事異動を行つた。

十月二十日

依願免本官

農商務卿 河野敏謙

十月二十一日

免兼官

參議兼元老院議長 大木喬任

兼任司法卿

參議 大木喬任

任元老院議長

參議 寺島宗則

兼任參事院議長

參議 伊藤博文

兼任農商務卿

陸軍中將兼參議議長 西郷從道

兼任内務卿

陸軍中將兼參議議長 山田顯義

任參議兼大藏卿

内務卿 松方正義

任元老院副議長

大藏卿 佐野常民

兼任參議

陸軍中將兼陸軍卿議長 大山巖

兼任參議

海軍中將兼海軍卿議長 川村純義

任參議兼文部卿

文部卿 福岡孝弟

任參事院議長

工部卿 山尾庸三

任參事院副議長

司法卿 田中不二麿

任參議兼工部卿

元老院副議長 佐々木高行

茲に注意すべきは、昨十三年二月實現を見た參議と各省長官の分離が、僅々一年半後の今日また破毀されてもとの兼任制に復したることである。それは時勢の進歩と共に行政事務の益々多端となり、従つて其の實權を有する各省の地位の愈々前面に押し出されると共に、之と内閣との關係がともすれば明確を缺くものがあるがためと思はれる。要するに今回の此の復活は、行政は果して政治から分離し得るものであるか、政治的責任から切り離された行政の存在は、果して國家として望ましい形態であるか否か等の點に付き、深い省察の機を與へるものである。

尙今回の太政官機構の改革に於て、最も注目を要するものは、參事院の設置である。參事院は佛國の Conseil d'Etat の制に倣つたものと言はれるものであるが、其の權限の廣汎なること、其の職務の重大なること、怖らく我が國に於ける内閣の下部機構としては他に比類なきものである。尙參事院職制及び參事院章程の全文は次の如きものである。

參事院職制

- 議長 一人 相等 一等
- 副議長 一人 同 同
- 議員 無定員 同 一等ヨリ 三等ニ至ル
- 議官補 無定員 同 四時ヨリ 七等ニ至ル
- 員外議官補 無定員

各省書記官ノ中ヲ以テ兼テ之ニ充ツ相當本官ニ依ル

書記官 無定員

議官補ノ中ヲ以テ兼テ之ニ充ツ相當本官ニ依ル

書記生 無定員 相當 八等ヨリ 十七等ニ至ル

參事院章程

第一條 參事院ハ太政官ニ屬シ内閣ノ命ニ依リ法律規則ノ草定 審査ニ參預スルノ所トス

第二條 參事院ノ職員ハ議長一人副議長一人議官及議官補員外

議官補トス

第三條 議官ノ中議長ノ命ヲ以テ部長六人ヲ置キ各部ノ事務ヲ 提理ス

第四條 議官補ハ各部ニ分屬シ議案ヲ造リ及會議ニ列シ本案ノ 趣旨ヲ辨明ス

第五條 員外議官補ハ諸省書記官ノ中ヲ以テ之ニ充ツ本職主任 ノ件ニ限リ臨時議事ニ列席ス

第六條 書記官ハ議官補ノ中ヲ以テ之ニ充テ議長内局ノ事務ヲ 幹

第七條 參事院ノ事務左ノ如シ

第一 本院ノ發議ヲ以テシ又ハ内閣ノ命ニ因リ法律規則案ヲ 起草シ理由ヲ具ヘテ内閣ニ上申ス

第二 各省ヨリ上稟スル所ノ法律規則案ヲ審査シ意見ヲ具ヘ 或ハ修正ヲ加ヘ内閣ニ上申ス

第三 元老院ニ於テ議決スル所ノ法案ヲ審査シ時宜ニ依リ意 見書ヲ具ヘテ内閣ノ命ヲ請ヒ元老院ノ再議ヲ求ムルコトヲ 得或ハ内閣ノ命ニ依リ本院ノ委員ヲ差シ元老院ト叶議スル コトヲ得

第四 院省使廳府縣ヨリ上稟シタル諸般ノ文書ヲ内閣ヨリ下 付スルトキハ意見ヲ具ヘテ上申ス

第五 各省ノ年報及諸般ノ報告ヲ勸査ス

第八條 前條ノ外參事院ハ仍ホ左ノ二件ノ事務ヲ行フ

第一 行政官ト司法官トノ際ノ權限ノ争若クハ地方議會ト地 方官トノ間ニ起ル所ノ法律上又ハ權限ノ争ヲ審理ス

第二 法律規則ノ疑義ニ付省使廳府縣ノ質問ニ答ヘ説明ヲ與 フ

第九條 時宜ニ依リ特旨ヲ以テ議官ヲ内閣ニ召シ各別ニ意見ヲ 上陳セシムルコトアルヘシ

第十條 議官ハ内閣ノ命ニ因リ内閣委員トナリテ元老院ニ出頭 シ議案ヲ辨明スルコトアルヘシ

第十一條 本院中左ノ事務ヲ分掌スル爲メニ内局及六部ヲ置ク

内局 院中ノ庶務及圖書ノ事

外務部 外交ノ事

内務部 内治觀業工業教育ノ事

第二節 太政官制度の變遷

第二節 太政官制度の變遷

軍事部 陸海軍ノ事

財務部 歳出歳入及國債貨幣租稅ノ事

司法部 恩赦特典及裁判ノ章程權限并行政裁判ノ事

法制部 民法訴訟法商法刑法治罪法ノ事

第十二條 本院ノ議事ハ分テ部會議總會議ノ二類トス部會議ハ 一部ノ議官議官補會議シ若シ兩部以上關係アル議案ニ就イテ 兩部以上ノ議官議官補聯合會議スル者トス總會議ハ六部ノ 議官議官補共同會議スル者トス

第十三條 法律及外國條約案ニ係リ又ハ第八條第二項ノ件ニ係 ル者ハ總會議ヲ用フヘシ其他議長ニ於テ重要事件ト思惟スル 者ハ總テ之ニ準スヘシ

第十四條 部會議ノ成案ニ就キ議長ニ於テ異見アルトキハ更ニ 總會議ニ付スヘシ

第十五條 總會議ニ於テ議長事故アリテ闕席スルトキハ副議長 上席スヘシ議長副議長共ニ事故アリテ闕席スルトキハ議長ノ 撰ヲ以テ假ニ上席人ヲ定ムヘシ

第十六條 部會議ニ於テ部長事故アリテ闕席スルトキハ該部長 ノ撰ヲ以テ假ニ上席人ヲ定ムヘシ

第十七條 凡ソ會議ニ上席スル者ハ議事可否共ニ多數ヲ得サル 時ニ當リ判決ノ權ヲ有ス

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷

第十八條 内閣員ハ臨時ニ總會議又ハ部會議ニ臨席シ意見ヲ述
フルコトヲ得

第十九條 議案ノ總會議ヲ經タルモノハ議長ノ名ヲ以テ内閣ニ
上申スヘシ其總會議ニ付セサル者ハ部議ヲ經ルノ後内局ニ送

リ議長之ヲ審署シ其名ヲ以テ内閣ニ上申スヘシ
第二十條 凡ソ文案稽失スル者アレハ内局ニ於テハ書記官各部
ニ於テハ部長其實ニ任スヘシ

七四

即ち右に於ても明らかなるが如く、參事院は、「本院ノ發議ヲ以テシ又ハ内閣ノ命ニ依リ法律規則案
ヲ起草シ、理由ヲ具ヘテ内閣ニ上申ス」ところの内閣の企畫機關たるのみならず、「各省ヨリ上稟ス
ル所ノ法律規則案ヲ審案シ、意見ヲ具ヘ或ハ修正ヲ加ヘ内閣ニ上申ス」ところの各省に對する政策
統合機關でもあつた。同時にまた「元老院ニ於テ議決スル所ノ法案ヲ審査シ、時宜ニ依リ意見書ヲ具
ヘテ内閣ノ命ヲ請ヒ元老院ノ再議ヲ求ムルコトヲ得。或ハ内閣ノ命ニ依リ本院ノ委員ヲ差シ元老院ト
叶議スルコトヲ得」として、當時の立法機關たる元老院に對する統制連絡機關でもあり、他面また行
政官と司法官との權限争ひや、地方官と地方議會との法律上又は權限の争ひを審理する機關でもあつ
た。まことに廣汎なる權限を有つたものである。これは今回の改正に依り參議の各省卿兼任の制が復
活せられた關係上、内閣の議がまたもとの各省長官會議の如く低調なるものとならんことを防止する
爲め、各省に對する強力なる企畫統制機關を造り、以て内閣に筋金を入れんとしたものである。これ
は主として伊藤參議の主張になるものと傳へられてゐるが、彼は參事院の爲るや直ちに其の議長に任
ぜられた。そして其の輩下には多くの人材を集め、參事院をして名實ともに國策の統合推進の中心機

關たらしめんことを期した。尙また參事院の設置は、さきに大詔に依りて明示された憲法制定の準備
工作として、之が取調べを爲すことも亦其の含みとしてあつたやうである。

尙今次の内閣に於て、初めて諸省事務章程通則が制定され、十一月十日太政官達第九十四號を以て
左の如く達せられた。これは現今の所謂各省官制通則の濫觴を爲したもので、主として各省卿すなは
ち行政長官の職務權限を規定したものである。

諸省事務章程通則

第一條 各省卿ハ各省ノ行政事務ヲ總理ス

第二條 各省卿ハ該省所部ノ官屬ヲ統率シ及ヒ監督シ委任官ノ
進退ヲ具狀シ其八等官以下ハ之ヲ判任ス

第三條 各省卿ハ主管ノ事務ニ付法律規則ヲ制定シ又ハ之ヲ廢
止改正スルヲ要スルコトアルトキハ案ヲ具ヘテ上奏シ裁ヲ請
フヘシ

第四條 凡法律規則布達ノ其主管ニ屬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關涉スルモノハ關
涉ノ省卿均シク之ニ連署シ其實ニ任スヘシ

第五條 各省卿ハ所部ノ官屬ニ指令又ハ訓條ヲ下付スルコトヲ
得

第六條 各省卿ハ主管ノ事務ニ付地方官ヲ監督スヘシ若シ地方

第二節 太政官制度の變遷

官ノ處分法律規則ヲ犯シ若クハ權限ヲ侵スモノアレハ取消ス
コトヲ得

第七條 各省卿ハ主管ノ事務ニ付毎年一月前年ノ功程ヲ具ヘ報
告書ヲ奏上ス

第八條 府縣并所部官屬ノ報告各省卿處分ニ屬スルモノ其事務
重大ナルハ仍ホ處分シテ後ニ奏上スヘシ

第九條 各省ノ事務臨時ニ定額豫算外ノ費用ヲ要スルトキハ上
奏シテ裁ヲ請フヘシ

第十條 各省卿事故アルトキハ臨時命ヲ受ケテ他ノ省卿其代理
ニ任スヘシ

第十一條 各省輔官ハ卿ノ職ヲ輔ケ卿ノ命ヲ以テ各省内部ノ事
務ヲ代理スルコトヲ得

七五

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

一 明治十八年内閣制度創設の経緯

明治十八年十二月、新たに内閣制度が創設せられ、太政官制度に代つて國政の中樞機關として國民の前に登場して來た。即ち在來の太政大臣・左右大臣・參議及び各省卿の職制はこゝに廢せられ、新たに内閣總理大臣及び宮内・外務・内務・大藏・陸軍・海軍・司法・文部・農商務・遞信の諸大臣が置かれることになつたのである。そして内閣總理大臣及び宮内大臣を除く他の各省大臣を以て内閣が組織され、宮内大臣は内閣の外に立つて専ら宮中の事務を處理することとなり、國務と宮廷事務とが制度上峻別されることになつた。同時に、これまでなほ殘存してゐた封建的身分關係の舊習が一掃され、輕格出身の伊藤博文が内閣總理大臣に任せられたのを始めとして、實力本位・人材本位の内閣が樹立されたのである。かくして所謂公卿政治は其の終焉を告げたのである。

然らばこの内閣制度樹立の理由並びに其の経緯は、如何なるものであつたであらうか。一言にして云ふならば、舊來の太政官制度なるものが、最早や近代的國家として發展し來つた我が國當時の國政運用に適合しないものがあつたばかりでなく、それはまた憲法政治導入後に於ける我が國の中央行政

組織としては、全く用をなさざるものがあるが爲めであつた。何となれば太政官制度の下に於ては、太政大臣及び左右大臣のみが直接天皇輔弼の責に任ずるものであつた。そして各省は太政官隸屬の分官たるに過ぎず、從つて其の所管事務に就ては一々指令を太政官に仰ぎ、其の認可を得て後始めて施行し得るものであり、また文書の上奏は悉く太政官を経由しなければならなかつた。かくして太政官のみ徒らに過大の権限を有し、實質的の國務遂行機關たる各省は、宛も手足を縛せられてゐるが如き有様であつた。これでは複雑極まりなき近代國家の庶政を處理するには、まことに不便此の上もなき組織と云はなければならぬ。而も太政官制度の下に於ける國政運用の中樞機關は、此の官制上の形式とは相反して、それは參議であつた。當時門閥を重視する傳統が強く、三條・岩倉等の公卿出身者か又は島津久光の如き舊大藩々主等が太政大臣及び左右大臣に任せられてゐた。併しながら實際はこれらの下に活動した大久保、木戸、大隈、伊藤等の諸雄が眞の實權を握り、大臣といつても所詮それは虚位を有するに過ぎざる觀があつた。而も其の參議は、直接天皇輔弼の責を有しないのである。凡そ立憲政治は責任政治である。近く立憲政治が導入せられんとするとき、これに適はしき内閣制度が樹立さるべきことは、まさに當然の勢であつたといはなければならぬのである。

まことに内閣制度の樹立は、當時歐米先進諸國の政治組織に則つて我が政治組織の基礎を定めたもので、それは我が國立憲政治の前途に向つて一の光明を放つたものである。而して其の多くの功は、

一に伊藤博文の籌策に出でたものである。伊藤は初め明治十五年三月、憲法調査の爲め歐洲に派遣せられたが、翌十六年八月歸朝した。そして其の翌明治十七年三月、宮中に制度取調局が設置せらるゝや、彼は直ちに其の長官となり、憲法制度實施の準備に専念したのである。而して憲法を制定し、國會を開發するには、其の前に先づ行政組織を改革して責任内閣を設けなければならぬといふことを痛感した。そこで伊藤は制度取調局に於て其の改革案を鋭意考究したのであつたが、明治十八年に入つて漸く其の成案を得たのである。此の間の事情に付ては、故金子堅太郎伯が「余の知れる伊藤公」なる講演に於て次の如くに語つてゐる。

先づ第一に今日御話致したいのは、明治十八年に太政官を廢して内閣制度を置かれたといふ、之れは日本開闢以來の大問題である。御承知の通り隋唐の制に倣つて一官八省を置かれて、朝廷の政治を爲された。それで王政維新になつても、其一官八省に則つて太政官を置き、各省を置かれた。それで十八年までは、其制度に依て王政維新以來天皇親裁の政治を遊ばされた官制であつたが、偕十六年に伊藤公が獨逸から歸られて、是非共憲法を作らなければならぬと云ふ事になり、其の憲法の起草を吾々どもが致しました。所が從來の一官八省の制では逆もこの議會制度には適合せぬ。然らば歐羅巴、亞米利加あたりの立憲國の政治の組織に倣ふの外はないと云ふことに、伊藤公が決められて、隋唐の制を採用されて以來、朝廷の貴重なる官制であつたけれども、どう

しても之を改革せなければならぬので、それには伊藤公は餘程苦心されました。先づ第一には太政大臣は三條實美公であつて、維新の大元勳、其人の官を廢するのであるから、今から見れば容易いやうであるけれども、當時にあつてはなか／＼大問題であつた。又果して明治天皇が御裁可になるかどうかも分らない。併し憲法政治を行ふには、どうしても歐羅巴の憲法政治の内閣組織にしなければならぬ。天皇輔弼の大宰相たる總理大臣が、この第一の責任者である。其下に各省の大臣があつて、それが内閣として、さうして國政を上下兩院に議するので、どうしても是は官制を改革せんければならぬため、遂に太政官を廢して、内閣制度に改められた。之が十八年の冬でございます。この官制が十八年の十二月二十三日に發布された。それは十月頃から一方では憲法を作り、又一方では今の總理大臣の官舎、あれが當時伊藤參議の官舎であつた、太政官が四時に退けて井上毅と伊東巳代治と私とが、その伊藤參議の官邸に行つて、それから二階で、四人寄つて、太政官及各省を廢して、内閣制度にするため、その官制から手續の總てを立案した。先づ内閣各省、それから地方廳、郡役所と、全體を總て憲法的組織にせんければならぬといふので、今から言へば大した事はないやうであります。なか／＼それは面倒な事でありました。それは總て他人に相談する事は出来ぬ、假令内務省の人でも、大藏省の人でも相談することは出来ぬ、全くの四人きりで四時退けてから、或時には夜の十二時までもかゝつた。それが殆んど毎晩のこ

とである。さうして若し之を人が知つたならば大變で、それは屹度蜂の巢を突つたやうに反對論が起るに違ひない。そこで、我々は、之は秘密の中の最秘密としてやつたので、幸ひ誰も知らなかつた。斯うして愈々出来上つて、暮の十月二十三日に發表になつたのである。

かくして内閣制度は創設されたのであるが、さて何人が内閣總理大臣の重任を帯びて、この新しい立憲的内閣制度運用の衝に當るかといふことになる、問題は必ずしも容易ではなかつた。當時までは何といつても位階門閥が重要視された時代であつて、三條實美は引き続き太政大臣の地位にあつた。而も今回の内閣制度を實施するときは、結局三條の臺閣上に於ける地位にも變化を來すことにならざるを得ない。然るに其の三條は依然として健在であり、且つ又一般にも「太政攝關の職は、中世以來政事の變遷種々多様なりしと雖も、常に春日明神の子孫にあらざれば之に近づく能はず」との觀念に支配されてゐた時代である。その三條に辭職を求め、自ら太政大臣に當るべき總理の地位に就くといふことは、何人も憚らざるを得ない所であつたことは容易に想像出来る所である。かくして總理問題は頗るデリケートな問題であつたが、結局迂餘曲折の結果、それは伊藤に落着くことになつた。此の間の事情に付ても亦故金子伯は、次の如くに語つてゐる。

さて内閣制度の官制はすつかり出来上りました時、こゝに難關題が起りました。それは三條公の進退でありました。何分維新第一の元勳で、多年の太政大臣であります。此の人の進退に付ては

極めて困難な事である。併し新たに出来る總理大臣は、將來議會が開かれれば議場に出席して議員を相手に討論しなければならぬ。其の激務には三條さんは如何であるかと云ふ説があつた。ところが三條さんには注意する人がありましたが、あのやうな公正な賢明な人でしたから、内閣制度が創設せらるれば、私は其の任には適しない。それに付ては私が奏議を陛下に上らうと云ふので、早速井上毅を呼んで旨を告げて奏議起草させられた。井上は其の草稿を以て伊藤さんの所に來り、實は三條さんに頼まれて之を書きましたと云ふて見せました。我々も一讀しましたが實に堂々たるものでありました。之れなら三條公の精神も立派に立ちますと云ふので、遂に上奏されることになりました。さて三條公は退かれたが、誰を總理にするかと云ふ問題が起りました。伊藤さんは例の如く仲々引受けない。いや黒田がよからう誰がよからうなどとて、種々辭退されましたが、とう／＼引受けることになりました。此時若し三條公が自ら進んで辭退せられなると困難なことになりましたらう。併し三條公が衷心から隱退せられたのは、誠忠無二の精神から出た事と、一は二十三年には國會が開かるゝといふことがあつたからであります。然るに三條公を其儘にすることは出来ない。まさか宮内卿にもされない、そこで新に内大臣といふ官を設け公を之に任じ、御璽國璽を尙藏し、常侍輔弼すといふことになり、其の下に祕書官長を置くことになりました。

かやうな経過を経て、愈々太政官制度は廢止せらるゝことになり、三條太政大臣の辭職及び奏議となつたのである。其の奏議は、寔によく這般の消息を傳ふるのみならず、太政官制度の歴史的経過と、その今日に至つて必要を生じた改正の意義並びに其の要領をよく盡したものである。其の全文は次の如きものである。

太政大臣奏議

臣躬臺鼎ノ重キヲ荷ヒ日夕憂懼以テ報效ヲ圖ル嚮キニ親シク
陛下内閣ヲ改制スルノ旨ヲ承ク幸ニ微衷ヲ披キテ以テ
聖徳ヲ仰クノ機ヲ得タリ竊ニ思フ今日ノ事前途猶遠シ立憲ノ基ヲ建テ以テ中興ノ業ヲ終ヘントセハ區々前轍ニ因習スルノ能ク成
スヘキ所ニ非サルナリ維新ノ初
陛下幼冲臣寵撰ヲ叨リニシ大政ヲ董督ス實ニ已ムコトヲ得サルニ出ツ蓋大寶ノ令唐ノ尙書省ニ倣ヒ太政官ヲ以テ八省ヲ統ヘ八省
ヘ左右辨ニ分屬シ官符ヲ得テ施行ス明治二年職員令ヲ定メ六省ヲ置クニ當テ仍大寶ノ制ニ依リ太政官ヲ以テ諸省ノ冠首トシ諸省
ヲ以テ隸屬ノ分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批ヲ下シテ施行セシメ凡ソ文書ノ上奏スル者ハ皆太
政官ニ經由シ往復ノ間省ノ寮ニ於ケルニ均シ此レ蓋一時ノ權宜ニシテ獨 親政統一ノ體ヲ得サルノミナラス亦各省長官ノ責任ヲ
輕クシ徒ニ曠滯ノ弊ヲ爲ス者ナリ方ニ今
陛下聖徳日ニ躋リ大政ヲ綜攬シ事ヲ内閣ニ視諸宰臣ヲ引見シ文武ノ務親シク奏議ヲ聽キ玉フ而シテ中外ノ事盤錯多端官制宜シク
更張スヘク財政宜シク節度ニ就カシムヘク要務ノ經畫措施スヘキ者一ニシテ足ラス此レ宜シク時宜ヲ斟酌シ古今ヲ變通シ太政官
諸省ニ冠首タルノ制ヲ改メ併セテ太政官諸職ヲ廢シ内閣ヲ以テ宰臣會議
御前ニ事ヲ奏スルノ所トシ萬機ノ政專ラ簡捷敏活ヲ主トシ諸宰臣入テハ大政ニ參シ出テハ各部ノ職ニ就キ均シク

陛下ノ手足耳目タリ而シテ其中一人ヲ撰ヒ専ラ中外ノ職務ニ當リ旨ヲ承ケテ宣奉シ以テ全局ノ平衡ヲ保持シ以テ各部ノ統一ヲ得
セシムヘシ此レ乃

祖宗簡實ノ政親裁ノ體制ニシテ立憲ノ義亦是ニ外ナラス此ノ如クニシテ綱紀振張シ各部宰臣均シク其實ニ任シ用ヲ節シ實ヲ務メ
以テ立國ノ目的ヲ達スルコトヲ得ハ天下ト之ヲ公ニスヘク宇内各邦ト之ヲ競フヘク 陛下中興ノ大業始メテ成緒ヲ終ヘ微臣犬馬
ノ勞與カリテ餘榮アラン若シ其人ニ至テハ 陛下ノ聖鑑ニ由リ大局ニ明達シ時務ニ精練ナル者ヲ得テ以テ之ニ任スヘシ而シテ中
外多端ノ機務ニ當ルカ如キハ實ニ臣力堪フル所ニ非サルナリ伏テ願クハ 陛下臣力誠ヲ察シ今ノ時ニ及テ内閣ノ組織ヲ改メ併セ
テ臣力職ヲ解キ臣ヲシテ獎勵養襄ノ微忠ニ負カサランメハ獨臣力幸ノミニ非サルナリ言非常ナルカ如クニシテ實ニ時宜ノ已ムコ
トヲ得サルニ出ツ惟ク

陛下之ヲ斷シ玉ヘ謹奏

明治十八年十二月

太政大臣公儀 三 條 實 美

右の三條公の奏議は、よく舊太政官制度の缺陷と新内閣制度の長所とを述べてゐる。而して新内閣制度は「諸宰臣入テハ大政ニ參シ出テハ各部ノ職ニ就ク」所の所謂國務大臣各省長官制が其の骨子を爲すことを述べ、それが即ち「祖宗簡實ノ政親裁ノ體制ニシテ立憲ノ義亦是ニ外ナラス」と斷じてゐることは、特に興味多きものがある。

かくして太政官制度は廢止せられ、新内閣制度が之に代つて登場することになつたのであるが、それは十二月二十二日太政官達第六十九號を以て左の如く達せられた。

今般太政大臣左右大臣參議各省卿ノ職制ヲ廢シ更ニ内閣總理大臣及宮内外務内務大藏陸軍海軍司

法文部農商務遞信ノ諸大臣ヲ置ク

内閣總理大臣及外務内務大藏陸軍海軍司法文部農商務遞信ノ諸大臣ヲ以テ内閣ヲ組織ス

明治十八年十二月二十二日

太政大臣公爵 三條 實美

かくして内閣の組織が明確に規定されると共に、宮内省は内閣から分離せられ、所謂宮中府中の別が明らかにせられた。之と同時に宮中には、常侍輔弼の職として内大臣が置かれることになり、太政官達第六十八號を以て左の如くに達せられた。

内大臣 一人

一御璽國璽ヲ尙藏ス

二常侍輔弼シ及宮中顧問官ノ議事ヲ總提ス

宮中顧問官 十五人以内 一 等官ヨリ
三 等官ニ至ル

帝室ノ典範儀式ニ係ル事件ニ付諮詢ニ奉對シ意見ヲ具上ス

内大臣祕書官 一人又ハ二人 奏任

内大臣ニ專屬ス

尙又之と同時に、新内閣機構の運営に關する準則として「内閣職權」が制定された。これは主として新内閣制度の下に於ける内閣總理大臣の職責を定めたものであるが、後に明治二十二年十二月現行

内閣官制が制定せられるまで、内閣制度草創期に於ける事實上の内閣官制として行はれたもので、寔に意義深きものである。其の内容は次の如きものである。

内閣職權ヲ定ムルコト左ノ如シ

明治十八年十二月二十二日

奉勅

太政大臣 公爵 三條 實美

第一條 内閣總理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承テ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ

統督ス

第二條 内閣總理大臣ハ行政各部ノ成績ヲ考ヘ其説明ヲ求メ及ヒ之ヲ檢明スルコトヲ得

第三條 内閣總理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各部ノ處分又ハ命令ヲ停止セシメ親裁ヲ待ツコト

ヲ得

第四條 内閣總理大臣ハ各科法律起案委員ヲ監督ス

第五條 凡ソ法律命令ニハ内閣總理大臣之ニ副署シ其各省主任ノ事務ニ屬スルモノハ内閣總理大臣

及主任大臣之ニ副署スヘシ

第六條 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付時々狀況ヲ内閣總理大臣ニ報告スヘシ但事ノ軍機ニ係リ參謀

本部長ヨリ直ニ上奏スルモノト雖トモ陸軍大臣ハ其事件ヲ内閣總理大臣ニ報告スヘシ

第七條 各大臣事故アルトキハ臨時命ヲ承テ他ノ大臣其事務ヲ管理スルコトアルヘシ
 尙これと同時に舊太政官制度の下に於て、其の企畫機關將た統制機關として、また憲法制定準備機關として至大の働きを爲し來つた參事院及び制度取調局は、何れも廢止せらるゝに至つた。そして内閣總理大臣の管轄の下に新たに法制局が置かれることになつた。蓋し内閣が各省に對する統制力を發揮するが爲めには、何れの場合に於ても此の種の總理直屬の閣内行政機構を有することを必要とするからである。尙此の時制定を見た法制局官制は次の如きものであつた。

法制局官制

- 第一條 法制局ニ左ノ職員ヲ置ク
 長官 一人 勅任
 參事官 二十人 奏任
 書記官 二人 奏任
 屬 判任
- 第二條 法制局ハ内閣總理大臣ノ管轄ニ屬ス
- 第三條 法制局ニ左ノ諸部ヲ設ク
 行政部
 外交内務勸業教育軍制財務遞信ニ關スル法律命令ノ起草審查ヲ掌ル

法制部
 民法訴訟法商法刑法治罪法及之ニ關スル命令ノ起草審查ヲ掌ル
 司法部
 恩赦特典及諸裁判所ノ官制及行政裁判ヲ掌ル

- 第四條 長官ハ命ヲ内閣總理大臣ニ承ケ參事官ヲ統督ス
- 第五條 各部ニ參事官ノ中一人ヲ以テ部長ヲ置ク
- 第六條 部長ハ長官ノ指揮ヲ承ケ各部主任ノ事務ヲ掌理ス
- 第七條 參事官ハ各部ニ分屬シ法律命令ノ起草審查ヲ掌ル
- 第八條 部長及參事官ハ内閣總理大臣ノ命ニ依リ内閣委員トナリテ元老院ニ出頭シ下附ノ議案ヲ辨明ス

第九條 書記官ハ長官ニ屬シ文書ヲ掌ル

二 新制度の下に於ける内閣の機能

かくして内閣制度は樹立せられ、其の初代の内閣總理大臣としては前參議伊藤博文が之に任命せられた。而して其の閣僚は主として薩長出身者を以て固められ、公卿出身者は一人も之を見ることが出來なかつた。「内閣中既に公卿の隻影を見ず、春日の神威今日地に陥つ」とは、蓋し當時世人の僞はらざる氣持であつたのである。

尙新内閣制度の樹立に關し、十二月二十三日左の如き詔勅が拜せられた。

朕惟フニ經國ノ要ハ官其制ヲ定メテ機關各其所ヲ得ルニ在リ内閣ハ萬機親裁專ラ統一簡捷ヲ要スヘシ今其組織ヲ改メ諸大臣ヲシテ各其重責ニ當ラシメ統フルニ内閣總理大臣ヲ以テシ以テ從前各省太政官ニ隸屬シ上申下行經由繁複ナルノ弊ヲ免レシム乃各部ニ至テハ官守ヲ明カニシ以テ濫弊ヲ除キ選敍ヲ精クシ以テ才能ヲ待チ繁文ヲ省キ以テ淹滯ヲ通シ冗費ヲ節シ以テ急要ヲ舉ケ規律ヲ嚴ニシ以テ官紀ヲ嚴ニシ徐ロニ以テ施政ノ整理ヲ圖ラントス是レ朕カ諸大臣ニ望ム所ナリ中興ノ政一タヒハ進ミ一タヒハ退クヘカラス華ヲ去リ實ヲ務メ綱舉リ目張リ永遠繼クヘカラス諸臣其レ各朕カ意ヲ體シテ奉行スル所アレ

明治十八年十二月二十三日

奉 勅

内閣總理大臣伯爵 伊 藤 博文

寔に右詔勅中の「内閣ハ萬機親裁專ラ統一簡捷ヲ要スヘシ今其組織ヲ改メ諸大臣ヲシテ各其重責ニ當ラシメ統フルニ内閣總理大臣ヲ以テシ以テ從前各省太政官ニ隸屬シ上申下行經由繁複ナルノ弊ヲ免レシム」の御言葉こそ、畏こけれども今次樹立された新内閣制度の眞髓である。

かくして爲つた新内閣制度は、我が國中央行政機構として其の後如何なる機能を果したであらうか。新内閣制度の下に於ては、太政官制度の下に於けるものと異り、各省大臣即國務大臣の原則をとつてゐる。即ち三條前太政大臣の奏議にあるが如く、「諸宰臣入テハ大政ニ參シ出テハ各部ノ職ニ就クことになつてゐる。これによつて「從前各省太政官ニ隸屬シ上申下行經由繁複ナルノ弊ヲ免レシ」めたことは言を俟たない。そしてまたこれによつて、從來「各省長官ノ責任ヲ輕クシ徒ニ曠滯ノ弊ヲ爲ス者」の多かつたのを改めることの出來たことは勿論である。

尙注意すべきことは、今次樹立された内閣制度の下に於ても、軍令機關は依然として内閣の外にある一事である。王政復古以來明治十一年迄は、軍統帥に關する事項も擧げて太政官機構中に於て賄はれてゐたが、同年參謀本部の獨立に依り所謂統帥機關は太政官の外に在ることになつたことは、さきに述べた通りである。其の後參謀本部は太政官に對し獨立の地位を保有して來たのであるが、今次の

内閣制度創設に際しても、依然として此の態度を踏襲したのである。即ち「内閣職權」第六條但書は「事ノ軍機ニ係リ參謀本部長ヨリ直ニ上奏スルモノト雖トモ陸軍大臣ハ其事件ヲ内閣總理大臣ニ報告スヘシ」として、參謀本部長の天皇直隸の統帥機關たることを認めてゐる。

かくして所謂責任内閣制度は樹立されたのであるが、それは我が國の中央行政機構が近く實施を見るべき憲法政治の導入に對應して整備されたもので、我が憲政史上將たまた行政機構史上まことに意義深きものである。我が國が眞に近代的國家として其の巨歩を踏み出したのは、方に此の時に始まるとも言ひ得るのである。

かくの如く新内閣制度の樹立は、確かに明治日本に於ける憲政・行政史上劃期的の盛事であつた。而して其の後それが十分に其の機能を發揮して、日本の憲政に對し至大の寄與を爲し來つたことは、固より多言を要しないところである。唯吾人は、今回樹立された新内閣制度なるものが、其の近代的内閣制度たるの本質上其の當然の歸結として、内閣の各省に對する統制力の弱化したるものあることに注意しなければならぬ。惟ふに内閣なるものは、其の制度の本質上、各省の政務政策の統合機關たるの機能を果さなければならぬ。而して新制度の下に於ては此の爲め、三條太政大臣の奏議にもあるが如く、諸大臣の中より「一人ヲ撰ヒ專ラ中外ノ職務ニ當リ旨ヲ承ケテ宣奉シ以テ全局ノ平衡ヲ保チ以テ各部ノ統一ヲ得セシム」ることとしてゐる。併し乍ら此の新制度の下に於ける内閣の統制的

機能なるものは、國務大臣が同時に各省大臣たるの特質と必ずしも容易に兩立するものではない。前の太政官制度の下に於ては、各省長官は其の參議が之を兼任せる場合たると否とを問はず、それは要するに太政官の下級官廳であつた。即ち直接に天皇輔弼の責に任ずるものは、太政大臣及び左右大臣のみであつて、各省長官は全く其の指揮監督の下に行政事務を管理するの職責を有するものに過ぎなかつた。従つて制度の上に於ては、太政官の各省に對する統制力は極めて強大なものがあつた。然るに今次の新内閣制度の下に於ては、各省の行政長官が同時に天皇輔弼の大任を有する國務大臣たることの認められた關係上、行政各省の地位は著しく向上したことになる。従つて新制度の下に於ては、各省が國家公益の名の下に競つて其の各箇の政策事務の擴張を圖らんとする傾向に向ふことは、蓋し容易に想像さるゝところである。而してこの傾向は既に太政官時代に於ても顯著となれる所のものであつて、寧ろそれが底流となつて新内閣制度の樹立が齎されたものとも云ふことが出来るのである。そはともかくとして、それは何れにしても内閣の統制的機能を困難ならしめるものであつた。然るにも拘らず新内閣制度創設と共に發布せられた「内閣職權」なるものは、さきに掲げたるが如く内閣總理大臣の各省大臣に對する統制權を極めて強大なるものとしてゐる。即ち内閣總理大臣は「各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督」するの權限を持つてゐる。又内閣總理大臣は「行政各部ノ政績ヲ考ヘ其説明ヲ求メ及之ヲ檢明スルコトヲ得」るし、「須要ト

認ムルトキハ行政各部ノ處分又ハ命令ヲ停止セシメ親裁ヲ待ツコトヲ得」る。また「各省大臣ハ其主任ノ時務ニ付時々狀況ヲ内閣總理大臣ニ報告」しなければならぬことになつてをり、その他内閣總理大臣は「各科法律起草委員會ヲ監督ス」ることゝなつてゐる。即ちこれを見れば新内閣制度の下に於ける内閣總理大臣の地位は、恰も舊太政官制度の時代に於ける太政大臣の地位にも相拮抗するものである。併しながらこれは全く時代の客觀的趨勢を顧みないものであつた。何となれば舊太政官制度の下に於ても、行政各省の地位は次第に向上し、各省は國家公益の名の下に競つて其の自由なる進展を希求し、遂に其の思想が底流となつて内閣制度が生れたことは上述の通りである。即ちかくして各省の自由なる發展を希求する聲は、いはゞ國家の制度として公けに認められて來た譯である。而してそれは當時社會の客觀的趨勢が、先づ各省の自由なる發展を要求する資本制度と自由主義とにあつた關係上、當然の經路を辿つたものと云へるのである。然るにも拘らず「内閣職權」が、内閣總理大臣に過大の權限を附與したことは、各省の分立向上を要求する時代の底流たる社會經濟情勢と全く背致するものであつた。従つてそれは到底永續性を有するものではあり得なかつた。宜なる哉、この内閣職權は數年にして内部から破綻し、其の結果内閣總理大臣の各省統制權は極端に制限せられ、單なる内閣議長たるの地位に墮してしまつたのである。尤もこの「内閣職權」のもろくも潰え去つた原因としては、それが時代の客觀的趨勢に相背馳するものであつたことを主因とすることは勿論であるが、

今一つはそれを實行に移すべき行政技術的な用意を缺いてゐた點を擧げなければならない。何となれば「内閣職權」は、單に文字の上から謂ふと内閣總理大臣に強大な權能を與へてはゐたものゝ、其の統制力を發揮する爲めの必須の要件たる總理直屬の閣内行政機構が充分に整備されてゐなかつた。即ち「内閣職權」に規定するが如き内閣總理大臣の強大なる統制權を發揮するが爲めには、總理直屬の閣内行政機構として、少くも前太政官時代の末期に於ける參事院の如きものを持つことが絶対に必要である。然るに新内閣制度の下に於ては、其の目的を有する閣内機構として見るべきものは、僅かに法制局の存在を擧げ得るに過ぎなかつた。これでは内閣總理大臣が其の統制的機能を充分に發揮し得なかつたことは、寧ろ當然のことと謂はなければならないのである。

そはともかくとして伊藤新總理は、新制度の下に於て、從來の所謂藩閥政治や公卿政治の弊害を根本的に掃蕩し、以て來るべき立憲政治に對應すべき行政機構の態勢を早急に整備せんとし、組閣後時を遷さず詔勅に基いて諸制度の改革に着手した。其の第一着手は所謂「官紀五章」の制定である。官紀五章とは、(一)官守を明かにする事、(二)選敍の事、(三)繁文を省く事、(四)冗費を節する事、(五)規律を嚴にする事の五章より爲るものである。それは主として各省の組織、人事及び財務に關する根本原則を明らかにしたものであるが、第一の官守を明らかにする事とは、官制を定めて各省各局課の組織權限を明らかにし、其の各機關の定員を定め、官吏の等級分類に就ての標準を守るべしとの

意味である。第二の選敍の事とは、専ら官吏の選任又は採用のことであつて、從來行はれた情實緣故制度を廢して、試験その他の方法による資格制度を採擇せんとするものである。第三の繁文を省く事とは、官僚主義の惡しき特徴と云はるゝ繁文褥禮を省いて事務の能率を擧げ、事務の簡捷を圖らんとするものである。第四の冗費を節することゝは、人件費其の他の行政費の合理化節約の必要と方法を主張したもので、閣議中心の豫算制度や會計検査制度による行政成績の評価作用を説いたものである。第五の規律を嚴にする事とは、官吏の服務規律に關する根本信條を示したものであつて、官吏の忠順義務と綱紀肅正に關する方針を明らかにしたものである。尙此の所謂「官紀五章」の全文は次の如きものである。

本月二十三日ノ 聖詔ヲ奉體シ左ニ各省事務ヲ整理スルノ綱領ヲ擧ケ以テ將來ノ標準ヲ示ス各省大臣此範圍内ニ於テ便宜斟酌シ案ヲ具ヘテ閣議ニ提出スヘシ

明治十八年十二月二十六日

内閣總理大臣伯爵 伊藤博文

各省大臣各位閣下

一、官守ヲ明ニスル事

我カ官制ハ草創ノ餘未タ限ルニ定員ノ制ヲ以テセス濫弊從テ生シ官愈々多クシテ務愈々重カルコトヲ免レス十年ニ一タヒ官制ヲ改

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

メ教部省ヲ廢シ内務省ニ併セ各省奏判官ヲ減シテ其過半數ヲ罷メタリ然ルニ當時定員ノ制ヲ設ケテ以テ將來ヲ防範セザリシニ因リ其後又更ニ漸クニ増員シテ從テ減シテ從テ加ハリ以テ其初メニ倍スルニ至レリ今ニ於テ各省大臣宜シク 詔意ヲ奉體シ左ノ節目ニ依リ各々省內局課ノ設置ヲ定メ官吏ノ員數ヲ限リ節減淘汰ノ意見ヲ具ヘテ閣議ニ付シ各省ヲシテ略均一ナラシメ成案トナシ然ル後上奏シテ裁ヲ請フヘシ

- 一 各省次官一人ニ限ル
- 一 各省書記官ハ其省ノ須要ニ從ヒ定員ヲ限ル
- 一 省中各局ニ屬セサルノ分課ハ其省書記官ノ內ヲ以テ課長ニ充ツ
- 一 省務ノ枝分シテ別ニ一部ヲ爲シ經常ニ繼續スヘキ者ヲ局トス局長一人又ハ局長局長次長ヲ置ク
- 一 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
- 一 局長及局長次長ハ奏任トス局中ノ課長ハ判任ヲ以テ之ニ充ツ
- 一 局ノ等級ヲ分テ一等局二等局トナスハ事務ノ繁簡輕重ニ從ヒ各省大臣ノ具狀スル所ニ依リ裁定ヲ經ヘシ
- 一 局課ノ設置一定ノ後省務ノ變更ニ依リ新ニ廢置ヲ要シ又ハ新ニ奏任官ノ定員ヲ増サント要スルトキハ理由ヲ具ヘテ閣議ノ後裁可ヲ請フヘシ
- 一 各省ノ須要スル所ニ從ヒ定員ヲ限リ參事官ヲ置キ審議立案ノ職ニ供フルコトヲ得
- 一 以上定員ノ外出仕又ハ御用掛ノ名義ヲ以テ補任スルコトヲ得ス
- 一 各省大臣ハ局課ノ規程ヲ定メ局長課長ヲシテ責任スル所ヲ知ラシムルヲ要ス
- 一 前項ノ規程ハ可成各省均一ヲ要スル爲ニ閣議ヲ經テ之ヲ定ムヘシ
- 一 八等官以下ハ各省ノ須要ニ從ヒ定額俸給項內ニ於テ各省大臣之ヲ判任スヘシ
- 一 各省大臣ハ臨時事務ノ爲ニ判任常員ノ外ニ定額內ニ於テ備員ヲ使用スルコトヲ得
- 一 學術專科ニ係ル官制及警視收稅典獄ノ類ハ別ニ定ムル所ニ依ル

一 特ニ一事件ヲ審査セシムル爲ニ委員ヲ設ケ又ハ臨時ノ事務ヲ擔當セシムル爲ニ掛ヲ設ケ省中定員ノ人ヲ使用スルハ各省大臣ノ權內トス

- 一 各省ニ試験ヲ經タル試補ヲ置キ省局ノ事務ヲ練習セシメ闕官アルヲ待チテ補任ス各省試補ノ數ハ閣議ノ定ムル所ニ依ル
- 一 試補ニ關スル規則ハ追テ裁定ヲ經公布スヘシ
- 一 官吏一省內ニ於テ二ツノ事務ヲ兼ネシムルコトヲ得ルモ二省ニ涉リテ兼ヌルコトヲ得ス若シ止ムヲ得サルノ要用ニ依リテ兼官セシムルモ兼官ハ一年ヲ過クルコトヲ得ス
- 一 他省ニ涉リテ兼官スルモノハ兼ヌル所ノ官俸三分ノ一ヲ増給スヘシ但武官ニシテ文官ニ任スルハ此例外タリ
- 一 以上ハ官制ノ綱領トス各省案成ルノ後裁可ヲ經一定公布スル所アルヘシ
- 一 奏任以上ハ官ニ職權アリテ各々機關ノ一部ニ當ル者ナリ屬官ハ使用ヲ受ル者ナリ從前官制ノ區別明ナラスシテ屬等外ノ年ヲ經タル者ハ進テ屬官ニ昇リ屬官ノ年資ヲ經タル者ハ進テ奏任ニ列ス是レ試験法ナキノ致ス所ニ由ル今既ニ試験法ヲ定ムルトキハ凡ソ奏任ノ官ハ必ス高等試験ヲ經ル者ニ限リ屬官ノ年勞ヲ積ム者ハ漸クニ其俸給ヲ増シ奏任初等官 即現七 等官 ト相匹等セシムルコトヲ得ヘシ其陞テ奏任トナスニ至テハ必異常功績アリテ大臣ヨリ狀ヲ具ヘ奏請シ又ハ高等試験ヲ經ル者ニ限ルヘシ此皆冗濫ヲ防クノ道ナリ
- 一 明治四年ニ官等ヲ定メテ以來俸給ヲシテ官等ト相配當セシメ以テ才ヲ使フノ道ヲ狹限シタリ今之ヲ改正シ凡ソ何ノ官ヲ論セス試験ニ由テ進ム者ハ各官繁簡ニ從ヒ各々數等俸ヲ定メ次第ニ陞テ増俸ヲ得セシムヘシ本項俸給ニ關スル規則ハ追テ閣議ノ後裁可ヲ經テ公布スル所アルヘシ

二、選叙ノ事

選叙ノ法未タ定マラスシテ人各々知ル所ヲ舉ク而シテ成學ノ士或ハ其進ム所ヲ失フ此レ皆制度ノ未タ備ラサル者ニシテ勢ノ免レサル所ナリ今官制ニタヒ定マリ官仕限アルニ及テ選叙ノ法仍ホ設ケサルトキハ情弊ノ至ル所其失ニ堪ヘス而シテ行政部局其人ヲ得ルニ由ナカラントス

選叙ノ法ヲ行フニハ事創始ニ屬スルヲ以テ其規則節目ノ詳ナルハ委員ヲシテ審査セシメ閣議ヲ經ルノ後成案トナシ裁可ヲ請フヘシ
今其大要ヲ擧ケテ以テ標準ヲ示ス

- 第一 仕進ハ試験ニ由ラシムル事
 - 第二 試験ニ學術試験ト普通試験ヲ分ツ事
 - 第三 學術試験ニ初等試験ト高等試験ヲ分ツ事
 - 第四 學術試験普通試験ノ外ニ專科試験ヲ設クル事 會計會吏ハ記簿法ヲ試験シ外務官吏ハ外國語ヲ試験シ其他技術ヲ試験スルノ類
 - 第五 試験人ハ定リタル試験科目ノ外ニ隨意ニ其學ヲ所ノ專門學ノ試験ヲ受クルコトヲ得セシメ試験委員ニ於テ他ノ科目ト斟酌シテ之ヲ採取シ其優等ナル者ハ別ニ優等證ヲ付シ以テオヲ試ミルニ遺漏ナカラシムル事
 - 第六 内閣中ニ試験委員ヲ設クル事
 - 第七 各省ニ許可ヲ得テ設クル專科試験法ハ試験委員ト各省大臣トノ間ニ協議制定セシムル事
 - 第八 試験ニ依リ進ムヘキ官吏ノ出身ハ年齢性行健全才能ノ四件ヲ合セテ共ニ試験委員ノ審査ヲ經然ル後選用スル事
 - 第九 學術試験合格者ハ一定ノ期限内試補トナシ事務ヲ見習シメ又ハ候補簿ニ登記スル事
 - 第十 現勤判任官ヨリ奏任ニ昇ル者ハ少クトモ初等學術試験ヲ經セシムル事
 - 第十一 判任ノ缺官又ハ需要アルトキハ普通試験ヲ行ヒ選用スル事
 - 第十二 現勤等外及雇ヨリ等内官又ハ本官ニ任スル者其判任官ハ皆普通試験ヲ經セシムル事 但特ニ一藝アル者ハ選用ヲ許ス
 - 第十三 現勤判任及准奏判任御用掛雇等外官ニシテ學術試験ヲ請フ者ハ其情願ニ任スル事
 - 第十四 試験委員ノ紀律ヲ嚴ニシ其公正ヲ保タシムル事
 - 第十五 地方ノ屬官ヲ試験スルハ別段ノ方法ニ依ル事
- 右ハ其要略ノ目的ヲ定ムル者ニシテ之ヲ實行スルニ至テハ更ニ委員ヲ命シ精確ノ審査ヲ經セシメントス

三、繁文ヲ省ク事

維新ノ後舊ヲ變シ新ニ就クノ際下司ノ上司ニ稟請シ命ヲ得テ始メテ施行スルヲ例トシ細大多端往復續ルカ如ク相因テ一ノ慣習ヲ成シ一令出ルコトニ疑問百出經伺ノ文簿積テ堆ヲ爲シ往々半年或ハ一年ニシテ始メテ定マル此レ從前各省及太政官ノ事務繁劇官吏冗多ナル所以ニシテ始メハ已ムヲ得サルノ勢ニ出テ終リニ因習ノ弊ニ堪ヘサル者ナリ文書繁多ノ弊ハ

- 第一 事務ヲ掩滯シテ疏通便捷ナラサランメ公私ノ障害タリ
 - 第二 官吏ヲ冗多ナラシム
 - 第三 一部ヲ擔任スルノ官僚ヲシテ文書ニ倚賴シテ責任ノ意ヲ輕カラシム
- 今此弊ヲ除カントセハ左ノ方法ニ依ルヘシ
- 第一 凡ソ布告ノ法律ハ疑問ナカラシムル爲ニ其説明ヲ要スル者ハ可成説明書ヲ附シ各官廳ニ達スル事
 - 第二 府縣長官及其他一局部ノ長タル者ハ法律命令ヲ施行スルニ付テ其明文アル者ニ付總伺シテ指令ヲ請フコトヲ經ヌ其明文ナキ者モ實際ノ事務ヲ延滯セサラシムル爲ニハ法律ノ精神ニ由リ處分施行スルヲ以テ當然トナス事
- 其他公文ノ停滯シテ或ハ歲月ヲ經過シ緩慢ニシテ敏活ナラサルハ施政ノ大弊ニシテ公私ノ病患此レヨリ大ナルハナシ今此ヲ救フノ要領ハ左ノ數點ニ外ナラサルヘシ
- 第一 文書受付往復ノ程限ヲ設ケ事ノ輕重緩急ニ從ヒ相當ノ期日ヲ定メ稽滯ヲ以テ過失トシ主任ノ官吏其實ニ任セシムル事
 - 第二 事務ノ各局課ニ關涉スル者ハ各局課ノ間或ハ會議法ヲ設ケ或ハ主任官互ニ面議ヲ行ヒ議決ノ即時ニ捺印シ從前ノ回覽法ニ換ヘ異議附箋ノ煩ヲ除ク事
 - 第三 文書ニ記録ノ要用ト不要トヲ分テ其不要ナル者ハ件銘日時ヲ日記ニ登錄スルニ止メ原文ノ謄寫ヲナサ、ル事
 - 第四 各局長ハ每週一次又ハ二次其局ノ文書往復ノ簿冊ヲ査閱シ稽滯ヲ檢明シ各省次官ハ毎月一次又ハ二次其省ノ文書往復ノ簿冊ヲ査閱シ稽滯ヲ檢明スルノ類ノ方法ヲ行フ事

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷

第五 各局長以下ハ大臣又ハ次官ノ命ナクシテ定期ノ外文書ヲ留置クノ權ナキ事

以上ハ其大概ヲ略説スルニ止マル者ニシテ其實施ノ順序節目ニ至テハ固ヨリ各省ノ便宜ニ屬シ各省大臣其規程ヲ設クルノ權内ニ在ル者タリ但タ此事各省ノ整理ニ關シ可成均一ヲ要スルヲ以テ茲ニ之ヲ提擧シテ以テ標準ヲ示ス

四、冗費ヲ節スル事

凡ソ行政官務整頓嚴確ナルノ國ハ其經費必節省ナラサルハナシ蓋富強ノ道ハ多費ニ在ラスシテ施ス所其實ヲ務メ緩急其要ヲ得テ以テ成効ヲ永久ニ期スルニ在リ維新以來歳出ノ歳ヲ逐テ増加スルハ内外政務ノ多端ナル實ニ已ムコトヲ得サルニ由ルト雖モ明治六年ノ會計表ニ據リ此レヲ昨十七年度ノ歳出ト比較スルニ幾ント四分ノ一ヲ増加シタリ又俸給一項ヲ以テ之ヲ言フニ明治六年ノ概數ニ據リ之ヲ十七年度ニ比較スルニ即チ十分ノ六ヲ増加シ又九年十年度ノ概數ニ據リ之ヲ十六七年度ニ比較スルニ即チ三分ノ一ヲ増加シタリ實務ノ舉カル所成果ノ得ル所未タ經費ノ遞増ト相比例スルニ至ラス今宜シク務メテ節減ヲ行ヒ各省ノ定額ハ内閣ニ於テ事物ノ緩急ヲ料リ之ヲ總判畫定シ越エハカラサルノ限ヲ爲シ各省大臣ハ全局ノ平衡ヲ顧ミ以テ各々其省ノ費用ヲ節省スヘシ

奏任以上ハ官ニ定員アリ判任以下ハ各省大臣定額俸給項内ニ於テ便宜ニ使用スルコトヲ得今變更ノ際一タヒ節減ヲ行ヒ更ニ永久ニ繼續シテ濫弊ヲ防制スル爲ニ各省院府縣廳ハ毎月官吏ノ員數并俸給ヲ統計シ翌月十日迄ニ之ヲ検査院ニ報告セシメ検査院ニ於テ其制ヲ踰エ限ニ過ル者ヲ檢出シタルトキハ内閣總理大臣ニ上申シテ處分ヲ請ハシムヘシ

検査院ハ單ニ會計出入ノ検査ニ止マルノミナラス需費ノ成績ニ就テ事業ノ得失ヲ察シ各廳内部ノ處務ニ注目シ務メテ儉省確實ノ方法ヲ計畫シテ内閣ニ提出シ以テ行政各部ノ注意ヲ促スコトヲ得セシムヘシ

五、規律ヲ嚴ニスル事

官吏ノ品格ハ實ニ政府ノ威信ニ係リ官吏ノ忠順慎密勤勉清廉ハ政務ノ得失ニ於テ密接ノ關聯ヲ相爲ス此レ宜シク其規律ヲ嚴ニシ秩

序ヲ正シクシ一ハ以テ官務ヲ整理シ一ハ以テ忠順廉潔ノ風ヲ維持セサルヘカラス九年ニ官吏懲戒例ヲ設ケテ而シテ監督審理ノ方法備ラス未タ具文ノ法タルコトヲ免レス將來懲戒裁判ヲ設ケ懲戒及罷免ノ規則ヲ定メ以テ官紀ヲ肅シ且以テ官吏ノ位置面目ヲ保護スルコト實ニ止ムヘカラサルノ必要タリ但タ此事他ノ官制ノ細目ト相關係スルヲ以テ現時未タ舉行シ易カラサル者アリ抑モ官吏ノ規律ヲ張リ其品格ヲ保ツハ以テ一日モ緩慢ニ付スヘカラス各省大臣ニ在リテ宜シク

詔意ヲ奉體シ各其權内ニ於テ振勵監督シ凡ソ官吏忠順誠實ノ大義ニ乖キ法律ヲ恪守セス機事ニ慎密ナラス務テ勤勉ナラサル者其情狀ニ從ヒ之ヲ告戒譴責シ或ハ之ヲ懲罰スヘク贈遺ノ禁ハ細大ニ及ホシ職務曠廢ノ戒メハ其有意無心ヲ問ハス老朽務メニ堪ヘサル者ハ其官ヲ退カシムヘク務メテ核實嚴明ニシテ効力アルコトヲ要スヘシ其規則ニ涉ル者ハ更ニ裁ヲ經テ制定スル所アルヘシ

越えて翌明治十九年二月二十四日には、勅令第一號を以て公文式（註）が發布された。これは主として法律命令の格式を制定したものであつたが、其の中にはまた内閣制度を自體に關する規定も見受けられる。例へば「法律勅令ハ内閣ニ於テ起草シ又ハ各省大臣案ヲ具ヘテ内閣ニ提出シ總テ内閣總理大臣ヨリ上奏裁可ヲ請フ」（公文式二條）と規定し、或ひはまた「各官廳一般ニ關スル規則ハ内閣總理大臣之ヲ定メ各廳處務細則ハ其主任大臣之ヲ定ム」と規定するが如き類である。

（註）公文式

第一 法律命令

第一條 法律勅令ハ上諭ヲ以テ之ヲ公布ス法律ノ元老院ノ議ヲ經ルヲ要スルモノハ舊ニ依ル

第二條 法律勅令ハ内閣ニ於テ起草シ又ハ各省大臣案ヲ具ヘテ

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

内閣ニ提出シ總テ内閣總理大臣ヨリ上奏裁可ヲ請フ

第三條 法律勅令ハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣之ニ副署シ年月日ヲ記入ス其各省主任ノ事務ニ屬スルモノハ内閣總理大臣及主任大臣之ニ副署ス

第四條 内閣總理大臣及各省大臣ハ法律勅令ノ範圍内ニ於テ其職權若クハ特別ノ委任ニ依リ法律勅令ヲ施行シ又ハ安寧秩序

ヲ保持スル爲メニ閣令又ハ省令ヲ發スルコトヲ得

第五條 閣令ハ内閣總理大臣之ヲ發シ省令ハ各省大臣之ヲ發ス

第六條 閣令ハ年月日ヲ記入シ内閣總理大臣之ニ署名ス

第七條 省令ハ年月日ヲ記入シ主任大臣之ニ署名ス

第八條 各官廳一般ニ關スル規則ハ内閣總理大臣之ヲ定メ各廳

處務細目ハ其主任大臣之ヲ定ム

第九條 内閣總理大臣及各省大臣ノ所轄官吏及其監督ニ屬スル

官吏ニ達スル訓令モ亦第六條第七條ノ例ニ依ル

第二布告

第十條 凡ソ法律命令ハ官報ヲ以テ布告シ官報各府縣廳到達日

數ノ後七日ヲ以テ施行ノ期限トナス但官報到達日數ハ明治十

六年五月二十六日第十四號布達ニ依ル

第十一條 天災時變ニ依リ官報到達日數内ニ到達セサルトキハ

其到達ノ翌日ヨリ起算ス

第十二條 北海道及沖繩縣ハ官報到達日數ヲ定メス現ニ道廳又

尙同日附勅令第二號を以て、各省官制通則（註）並びに各省官制が發布された。而して右通則中に於ても亦「各省大臣ハ閣議ノ後裁可ヲ經ルニ非サレハ局課ヲ廢置分合シ又ハ定限ノ外新ニ勅奏任官ヲ

ハ縣廳ニ到達シタル翌日ヨリ起算ス

島地ハ所轄郡役所ニ官報ノ到達シタル翌日ヨリ起算ス

第十三條 法律命令ノ發布ノ當日ヨリ施行セシムルコトヲ要シ

又ハ特ニ施行ノ日ヲ掲ケタルモノハ第十條第十一條第十二條

ノ例ニ依ラス

第三 印 璽

第十四條 國璽御璽ハ内大臣之ヲ尙藏ス

國璽御璽ハ親署ノ後内大臣之ヲ鈴ス

第十五條 法律勅令ハ親署ノ後御璽ヲ鈴ス

第十六條 國書條約批准外國派遣官吏委任狀在留各國領事證認

狀及三等以上勳章ノ勳記ハ親署ノ後國璽ヲ鈴ス

四等以下勳章ノ勳記ハ國璽ヲ鈴ス

第十七條 勅任官ノ任命ハ其辭令書ニ御璽ヲ鈴シ委任官ノ任命

ハ其奏薦書ニ御璽ヲ鈴ス

増加スルコトヲ得ス（十四條）との規定あり、尙また「各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付時々ノ狀況ヲ内閣總理大臣ニ報告スヘシ」（十八條）「各省大臣ハ每會計年度末ニ於テ前年ノ功程ヲ具ヘ内閣總理大臣ヲ經テ報告書ヲ上奏スヘシ」（十九條）「各省大臣ハ每會計年度末ニ於テ判任官以下使用ノ狀況ヲ具ヘ臨時事務ノ爲ニ使用シタル雇員ノ日數人員及金額ヲ細分統計シ内閣總理大臣ニ報告スヘシ」（二〇條）等の規定ありて、人事及び財務を通じての内閣總理大臣の統制權を規定してゐる。尙又右の通則は、各省官制と相俟つて、各省の機構其の他に付て明確な規定を爲したもので、それは前掲所謂「官紀五章」の第一、即ち官守を明かにすることを具體化したものである。

（註）各省官制通則、

第一條 此命令中各省トアルハ外務省内務省大藏省陸軍省海軍省司法省文部省農商務省逓信省ヲ合稱ス

此通則ニ依リ難キモノハ其省ノ部ニ就テ之ヲ定ム

第二條 各省大臣ハ其主任ノ事務及今後法律勅令ニ依リ主任ニ

屬スル事務ニ付其實ニ任スヘシ

主任ノ事務兩省以上ニ關涉スルトキハ關涉ノ各省大臣ノ間ニ

協議ヲ經テ其主任ヲ定メ上奏スヘシ若シ各省大臣ノ間協議決

定セサルトキハ之ヲ閣議ニ提出スヘシ

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

第三條 各省大臣事故アルトキハ臨時命ヲ承テ他ノ大臣其事務

ヲ代理スルコトアルヘシ

第四條 凡ソ法律勅令ノ各省大臣主任ノ事務ニ屬スルモノハ各

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關涉

スルモノアルトキハ内閣總理大臣及關涉ノ各省大臣均シク之

ニ連署スヘシ

第五條 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付法律勅令ノ制定廢止及改

正ヲ要スルコトアルトキハ案ヲ具ヘ閣議ニ提出スルコトヲ得

第六條 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付其職權若クハ特別ノ委任

ニ依リ法律勅令ノ範圍内ニ於テ法律勅令ヲ施行シ又ハ安寧秩

序ヲ保持スル爲ニ省令ヲ發スルコトヲ得

第七條 各省大臣ノ命令ニハ罰金二十五圓以下又ハ禁錮二十五日以内ノ罰則ヲ附スルコトヲ得

第八條 各省大臣ハ法律勅令ノ範圍内ニ於テ其省中各局課及其所轄官廳ノ職務細則ヲ定ムルコトヲ得

第九條 法律勅令ニ副署シ省務ヲ敷奏シ内閣ノ議ニ列シ及省令ヲ發スルコトヲ除クノ外各省大臣ハ其職務ヲ次官ニ代理セシメ又ハ其職務ノ一部ヲ次官ニ委任スルコトヲ得

第十條 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付警視總監北海道廳長官府知事縣令ニ指令又ハ訓令ヲ下スコトヲ得

第十一條 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付警視總監北海道廳長官府知事縣令ヲ監督スヘシ若シ警視總監北海道廳長官府知事縣令ノ處分又ハ指令ノ成規ニ違ヒ公益ヲ害シ又ハ權限ヲ犯スモノアリト認ムルトキハ其處分指令ヲ停止シ又ハ取消スコトヲ得

第十二條 各省大臣ハ所部ノ官吏ヲ統督シ奏任官以上ノ進退ハ内閣總理大臣ヲ經テ之ヲ上奏シ判任官以下ハ之ヲ專行ス

第十三條 各省大臣ハ内閣總理大臣ヲ經テ所部官吏ノ敘位敘勳及恩給ヲ上奏スヘシ

第十四條 各省大臣ハ閣議ノ後裁可ヲ經ルニ非サレハ局課ヲ配

置分合シ又ハ定限ノ外新ニ勅委任官ヲ増加スルコトヲ得ス

第十五條 各省大臣ハ豫算決定後臨時ニ増額又ハ別途支出ヲ請求スルコトヲ得ス但臨時ノ事變及他ノ成規ニ依リ止ムヲ得サルモノハ此限ニアラス

第十六條 各省大臣ハ俸給豫算額内ニ於テ其省限り定員ヲ設ケ判任官ヲ任用スルコトヲ得

第十七條 各省大臣ハ臨時ノ須要ニ依リ判任官定員ノ外ニ俸給豫算額内ニ於テ雇員ヲ使用スルコトヲ得

第十八條 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付時々ノ狀況ヲ内閣總理大臣ニ報告スヘシ

第十九條 各省大臣ハ每會計年度末ニ於テ前年ノ功程ヲ具ヘ内閣總理大臣ヲ經テ報告書ヲ上奏スヘシ

第二十條 各省大臣ハ每會計年度末ニ於テ判任官以下使用ノ狀況ヲ具ヘ臨時事務ノ爲ニ使用シタル雇員ノ日數人員及金額ヲ細分統計シ内閣總理大臣ニ報告スヘシ

第二十一條 各省大臣ハ一周年末ニ其省ノ豫算定額内ニ於テ奏任官以下特別ノ勤勞アル者ヲ賞與シ之ヲ官報ニ公録スルコトヲ得

第二十二條 各省大臣ハ所部ノ官吏ヲシテ他省ニ涉リ又ハ他省ヨリ兼官セシムルコトヲ得ス若シ止ムヲ得サル要用アルトキ

ハ之ヲ閣議ニ提出シテ裁可ヲ請フヘシ (以下略)

尙聖明治二十年七月二十三日、勅令第三十七號を以て文官試験試補及見習規則(註一)が公布せられた。これはまた前掲所謂「官紀五章」の第二、即ち選敘の事を具體化したものであつて、凡て官吏の任用は試験に依らしむることとし、其の間情實の働く餘地を無からしめたものである。本規則に依る文官試験施行の結果、官吏の非免職に遇ふもの其の數頗る多く、爲めに官廳の面目は殆ど一新するものがあつた。かくして從來藩閥の餘蔭に由り、情實を以て登庸せられたものは、漸次に淘汰せられて行つたのである。

尙又同年七月二十九日、勅令第三十九號を以て官吏服務紀律(註二)が公布された。これまた前掲所謂「官紀五章」の第五、即ち規律を嚴にする事を具體化したものに外ならず、それは官吏たるもの、鐵則として今日に於ても尙其のまゝの形に於て行はれてゐるところのものである。

(註一)

文官試験試補及見習規則

第一通 則

第一條 本令ニ於テ文官ト稱スルハ奏任判任ノ文官ヲ總稱シ試補ト稱スルハ勅令第十三號學位令ニ依リ法學博士文學博士ノ

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

學位ヲ受ケ又ハ法科大學文科大學及舊東京大學法學部文學部ヲ卒業シ又ハ高等試験ヲ經當選シテ高等官ノ實務ヲ練習スル者ヲ云ヒ見習トハ官立府縣立中學校又ハ之ト同等ナル官立府縣立學校及帝國大學ノ監督ヲ受クル私立法學校及司法省舊法學校ノ卒業證書ヲ有シ及普通試験ヲ經營選シテ判任官ノ實務ヲ練習スル者ヲ云フ本令ニ於テ司法官ト稱スルハ裁判官及檢

第一章 明治維新以後に於ける内閣制度の變遷
察官ヲ總稱ス

第二條 第三條第四條ニ掲クルモノヲ除クノ外本令ニ依リ定規ノ試験ヲ經當選シタル者ニアラサレバ試験及見習ニ任命スルコトヲ得ス又實務練習ヲ終リタル者ニアラサレハ本官ニ任スルコトヲ得ス

第三條 三年以上分科大学ノ教授ニ任シタル者ハ高等試験及實務練習ヲ要セス直ニ本官ニ任シテ法学博士文學博士ノ學位ヲ受ケタル者又ハ法科大学文科大學及舊東京大學法學部文學部ノ卒業生ハ高等試験ヲ要セス試験ニ任スルコトヲ得

司法官タルノ資格ヲ有スル者ニシテ他官ヨリ司法官ニ轉スルトキ又ハ司法官タルノ資格ヲ有シ三年以上代官タル者ハ實務練習ヲ要セス直ニ本官ニ任スルコトヲ得

第四條 官立府縣立中學校又ハ之ト同等ナル官立府縣立學校及帝國大學ノ監督ヲ受クル私立法學校及司法省舊法學校ノ卒業證書ヲ有スル者ハ普通試験ヲ要セス判任官見習ヲ命スルコトヲ得

第五條 試験ヲ分テ高等試験普通試験ノ二種トス

高等試験ハ試験ニ任用セラレンコトヲ望ム者ノ爲ニシ普通試験ハ判任官見習ニ任用セラレンコトヲ望ム者ノ爲ニス

第六條 試験ハ筆記口述ノ二様トス筆記試験ニ落第シタル者ハ

アルトキハ其練習ノ滿期ヲ待スシテ本官ニ任スルコトアルヘシ
五箇年以上委任官ヲ勤メタル者ニシテ高等試験ヲ經當選シタル者ハ事務練習ヲ要セス直ニ本官ニ任スルコトヲ得

第二 高等試験

第十六條 高等試験ハ各官廳ノ須要ニ從ヒ時々東京ニ於テ試験委員之ヲ行フ其期日及場所ハ官報ヲ以テ之ヲ公告ス

第十七條 高等試験ヲ受クルコトヲ得ル者左ノ如シ

- 一 丁年以上ノ男子
- 二 外國ニ於テ大學校又ハ之ト同等ナル學校ノ卒業證書ヲ有スル者
- シ又ハ三年以上其學科ヲ修學シタル旨ヲ證明スル證書ヲ有スル者

一 文部大臣ノ認可ヲ經タル學則ニ依リ法律學政治學又ハ理財學ヲ教授スル私立學校ノ卒業證書ヲ有スル者

一 高等中學校及東京商業學校ノ卒業證書ヲ有スル者

第十八條 試験願書ハ其時々官報ヲ以テ公告スル期日前ニ左ノ證書ヲ取添之ヲ試験委員長ニ差出スヘシ
一 出願者ノ履歷書

第三節 近代の内閣制度の樹立と其の後

口述試験ヲ受クルコトヲ得ス

第七條 試験ハ筆記口述ノ二様ニ就キ各科目ノ點數ヲ合算シタル一定ノ平均點數ヲ以テ合格ヲ定メ時々官廳ノ需要ニ應シ人員ヲ限リ内閣ニ於テ合格者中ヨリ選抜シテ當選者ヲ定ム但一科目ニ付一モ點數ナキ者ハ合格者トスルコトヲ得ス

第八條 條ノ選抜ニ當ラサル者ハ合格者ト雖モ再ヒ文官ノ任用ヲ望ムトキハ更ニ本令ニ依リ試験ヲ受クヘシ

第九條 試験ニ必要ノ參考書類及紙墨ハ試験室ニ備ヘ置キ受験人之ヲ携帶スルコトヲ許サス

第十條 試験當選者ノ姓名ハ官報ヲ以テ之ヲ公告ス

第十一條 第九條ヲ犯シ若クハ不正ノ方法ヲ以テ當選シ他日其事發覺シタルトキハ當選ノ效ナキモノトス

第十二條 第九條ヲ犯シタル者及第十一條ノ處分ヲ受ケ又ハ不正ノ方法ヲ以テ當選セント企テタル者ハ再ヒ試験ヲ受クルコトヲ得ス

第十三條 第十八條第二十三條第三十三條第三十六條ノ履歷書中事實ヲ隱匿シ又ハ之ヲ偽リタル者ハ試験ヲ受クルコトヲ得ス

第十四條 試験ニ關スル細則ハ閣令ヲ以テ之ヲ定ム

第十五條 本令施行ノ後五箇年間ハ事務練習中ト雖モ本官ノ缺

一 第十七條ニ掲クル卒業證書及修學證書ノ寫

一 身分職業年齢及兵役ニ關スル區戸長ノ證書

第十九條 高等試験ノ科目ハ試験ヲ行フ年毎ニ司法官又ハ行政官ノ別ニ依リ各官廳所掌ノ事務ヲ斟酌シテ文官試験局長官之ヲ選定シ試験ノ期日三箇月前ニ官報ヲ以テ之ヲ公告ス

第二十條 第三條第四條ノ資格ヲ具スル者ヲ除クノ外教官技術官其他特別ノ學術技藝ヲ要スルモノハ別段ノ試験法ヲ定ムルマテ各官廳ノ需要ニ從ヒ試験ヲ經スシテ之ヲ任用スルコトヲ得

第三 試 補

第二十一條 試補ハ所屬大臣ノ指命スル所ニ就キ定限ヨリ短カラサル期限間事務ヲ練習スヘシ

第二十二條 各官廳試補ノ定員ハ別ニ定ムル所ニ依ル

第二十三條 法学博士文學博士ノ學位ヲ受ケタル者又ハ法科大学文科大學及舊東京大學法學部文學部ノ卒業生ニシテ行政官又ハ司法官ノ試補トランコトヲ望ム者ハ左ノ書類ヲ取添高等試験期日三十日前ニ其旨ヲ文官試験局長官ニ出願スヘシ

- 一 出願者ノ履歷書
- 一 學位又ハ卒業證書ノ寫

一 身分年令

第二十四條 行政官ノ試補ハ便宜ニ從ヒ少クモ一箇年半ハ地方

官廳一箇年半ハ中央官廳ニ於テ其事務ヲ練習スヘシ

第二十五條 司法官ノ試補ハ便宜ニ從ヒ少クモ一箇年半ハ治安

裁判所一箇年半ハ始審裁判所ニ於テ其事務ヲ練習スヘシ

第二十六條 試補ハ所屬大臣ノ指命スル所ニ就キ事務ヲ練習ス

ルニ付テハ其主務長官ノ指揮監督ヲ受クヘシ

第二十七條 主務長官ハ事務練習ノ終ニ於テ試補練習ノ功程ヲ

所屬大臣ニ具狀シ其意見ヲ提出スヘシ

第二十八條 所屬大臣ハ練習期限中ト雖モ試補官吏ニ必要ナル

品位ヲ失ヒタルモノト認ムルトキハ試補ヲ免スヘシ

第二十九條 在職ノ判任官ニシテ高等試験ヲ經當選シタル者ハ

事務練習ヲ要セス缺員アル場合ニ於テハ直ニ本官ニ任スルコ

トヲ得

第三十條 試補ノ命ヲ承ケ所屬大臣ノ指命スル所ニ就キ事務ヲ

練習セサル者ハ試補ヲ免スヘシ

第四 普通試験

第三十一條 中央官廳ニ於テ要スル判任官ノ普通試験ハ各官廳

ノ普通試験委員之ヲ行フ其期日場所ハ時々其官廳ヨリ官報ヲ

以テ之ヲ公告ス

第三十二條 地方官廳ニ於テ要スル判任官ノ普通試験ハ各官廳

ノ需ニ應シ府縣ノ普通試験委員之ヲ行フ其期日場所ハ時々普

通試験委員長ヨリ新聞紙又ハ其他ノ法ヲ以テ之ヲ公告ス

第三十三條 試験願書ハ本人自ラ之ヲ認メ其時々公告スル期日

前ニ左ノ證書ヲ取添之ヲ普通試験委員長ニ差出スヘシ

一 出願者ノ履歷書

一 身分職業年齢及兵役ニ關スル區戸長ノ證書

第三十四條 普通試験ノ課目ハ各官廳所掌ノ事務ヲ斟酌シタ普

通試験委員之ヲ選定シ文官試験局長官ノ認可ヲ經テ試験ノ期

日一箇月前ニ官報又ハ其他ノ方法ヲ以テ之ヲ公告スヘシ

第五 判任官見習

第三十五條 各官廳ハ其需要ニ從ヒ官立府縣立中學校又ハ之ト

同等ナル官立府縣立學校及帝國大學ノ監督ヲ受クル私立法學

校又ハ司法部舊法學校ノ卒業證書ヲ有シ及普通試験ニ及第シ

タル者ニ判任官見習ヲ命スヘシ

判任官見習ヲ命セラレタル者ハ所屬長官ノ指命スル所ニ就キ

二箇年ヨリ短カラサル期限間事務ヲ練習シ判任官ノ缺員ヲ待

テ本官ニ任セラルヘシ

第三十六條 官立府縣立中學校又ハ之ト同等ナル官立府縣立學

校及帝國大學ノ監督ヲ受クル私立法學校又ハ司法部舊法學校

ノ卒業證書ヲ有シ判任官見習ヲ望ム者ハ普通試験

期日三十日前ニ左ノ書類ヲ添ヘ主務官廳ニ出願スヘシ

一 出願者ノ履歷書

一 卒業證書ノ寫

一 身分職業年齢及兵役ニ關スル區戸長ノ證書

第三十七條 所屬長官ハ判任官見習官吏ニ必要ナル品位ヲ失ヒ

タル者ト認ムルトキハ判任官見習ヲ免スルコトヲ得

第三十八條 本令施行ノ前二箇年以上各官廳ニ於テ雇員トナリ

タル者ニシテ事務ニ熟練シタル者ト本屬長官ニ於テ認ムルト

キハ試験ヲ要セス直ニ判任官ニ任スルコトヲ得

第三十九條 本令ハ明治二十一年一月ヨリ施行ス

(註II)

官吏服務紀律

第一條 凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ對シ忠順勤勉

ヲ主トシ法律命令ニ從ヒ各其職務ヲ盡スヘシ

第二條 官吏ハ其職務ニ付本屬長官ノ命令ヲ遵守スヘシ但其命

令ニ對シ意見ヲ述ルコトヲ得

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

第三條 官吏ハ職務ノ内外ヲ問ハス廉耻ヲ重シ貪汚ノ所爲アル

ヘカラス

官吏ハ職務ノ内外ヲ問ハス威權ヲ濫用セス謹慎懇切ナルコト

ヲ務ムヘシ

第四條 官吏ハ己ノ職務ニ關スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタ

ルトヲ問ハス官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ

於テモ亦同様トス

裁判所ノ召喚ニ依リ證人又ハ鑑定人ト爲リ職務上ノ機密ニ就

キ訊問ヲ受クルトキハ本屬長官ノ許可ヲ得タル件ニ限り供述

スルコトヲ得

第五條 官吏ハ私ニ職務上未竣ノ文書ヲ關係人ニ漏示スルコト

ヲ禁ス

第六條 官吏ハ本屬長官ノ許可ナクシテ擅ニ職務ヲ離レ及職務

上居住ノ地ヲ離ル、コトヲ得ス

第七條 官吏ハ本屬長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ營業會社ノ社

長又ハ役員トナルコトヲ得ス

第八條 官吏ハ本屬長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ其職務ニ關シ

慰勞又ハ謝儀又ハ何等ノ名義ヲ以テスルモ直接ト間接トヲ問

ハス總テ他人ノ贈遺ヲ受ルコトヲ得ス

官吏外國ノ君主又ハ政府ヨリ授與セントスル所ノ勳章榮賜條

給並贈遺ヲ受クルニハ天皇陛下ノ裁可ヲ要ス

第九條 左ニ掲ケタル者ト直接ニ關係ノ職務ニ居ルノ官吏ハ其

饗宴ヲ受クルコトヲ得ス

一 官廳ノ工事ヲ受負フ者

一 官廳ノ爲替方又ハ出納ヲ引受クル者

一 官廳ノ補助金ヲ受クル起業者

一 官廳ノ用品ヲ調達スル者

一 官廳ト諸般ノ契約ヲ結フ者

第十條 凡ソ上官タル者ハ職務ノ内外ヲ問ハス所屬官吏ヨリ贈

遺ヲ受クルコトヲ得ス

第十一條 官吏並ニ其家族ハ本屬長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ

直接ト間接トヲ問ハス商業ヲ營ムコトヲ得ス

第十二條 官吏ハ取引相場會社ノ社員タルコトヲ得ス及間接ニ

相場商業ニ關係スルコトヲ得ス

第十三條 官吏ハ本屬長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ本職ノ外ニ

給料ヲ得テ他ノ事務ヲ行フコトヲ得ス

第十四條 浪費シテ産ヲ破リ其分ニ應セサル負債ヲ爲ス者ハ過

失ノ一タルヘシ

第十五條 官吏ハ私立郵船會社又ハ私立鐵道會社ヨリ無賃乗船

無賃乗車ノ切符ヲ受クルコトヲ得ス

第十六條 凡ソ局長所長其他一部ノ長ハ各所屬官吏ヲ監督シ其

過失若シ懲戒處分ヲ行フノ區域ノ内ニ在ラサル者ハ之ヲ訓告

スルコトヲ務ムヘシ若シ懲戒處分ヲ要スト認ルトキハ事狀ヲ

具ヘテ之ヲ本屬長官ニ稟告スヘシ其情ヲ知り隠蔽シテ稟告セ

サル者亦過失タルコトヲ免レス

第十七條 本紀律ハ高等官判任官及俸給ヲ得テ公務ヲ奉スル者

ニ適用ス

三 明治二十二年の内閣官制

明治二十二年十二月二十四日、勅令第三百三十五號を以て内閣官制が公布せられた。さきに明治十八年十二月、新内閣制度の樹立を見たとき、實質的意味に於ける内閣官制としては所謂「内閣職權」な

るものが規定せられたのであるが、形式的意味に於ての内閣官制が定められたのは、之を以て嚆矢とする。今次制定された内閣官制は、さきに樹立された新内閣制度と其の根本觀念を異にするものではなく、全く其の延長に過ぎないものである。併しながら其の後内閣制度實際の運営に鑑み、又憲法實施の影響等の關係もあつて、内閣總理大臣の職權の點に付て重大な改正が爲されたものである。今其の當時の官制の全文を掲げると次の如きものである。

朕茲ニ内閣官制ヲ裁可ス

御名 御璽

明治二十二年十二月二十四日

内閣總理大臣公爵	三條實美
内務大臣	伯爵 山縣有朋
海軍大臣	伯爵 西郷從道
司法大臣	伯爵 山田顯義
大藏大臣	伯爵 松方正義
陸軍大臣	伯爵 大山巖
文部大臣	子爵 榎本武揚
逓信大臣	伯爵 後藤象二郎

勅令第三百三十五號

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

内閣官制

第一條 内閣ハ國務各大臣ヲ以テ組織ス

第二條 内閣總理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ官ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス

第三條 内閣總理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各部ノ處分又ハ命令ヲ中止セシメ勅裁ヲ待ツコトヲ得

第四條 凡ソ法律及一般ノ行政ニ係ル勅令ハ内閣總理大臣及主任大臣之ニ副署スヘシ勅令ノ各省專任ノ行政事務ニ屬スル者ハ主任ノ各省大臣之ニ副署スヘシ

第五條 左ノ各件ハ閣議ヲ經ヘシ

- 一 法律案及豫算決算案
- 二 外國條約及重要ナル國際條件

- 三 官制又ハ規則及法律施行ニ係ル勅令
 - 四 諸省ノ間主管權限ノ爭議
 - 五 天皇ヨリ下附セラレ又ハ帝國議會ヨリ送致スル人民ノ請願
 - 六 豫算外ノ支出
 - 七 勅任官及地方長官ノ任命及進退
- 其ノ他各省主任ノ事務ニ就キ高等行政ニ關係シ事體稍重キ者ハ總テ閣議ヲ經ヘシ
- 第六條** 主任大臣ハ其ノ所見ニ由リ何等ノ件ヲ問ハス内閣總理大臣ニ提出シ閣議ヲ求ムルコトヲ得

- 第七條 事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨ニ依リ之ヲ内閣ニ下付セラルルノ件ヲ除ク外陸軍大臣海軍大臣ヨリ内閣總理大臣ニ報告スヘシ
- 第八條 内閣總理大臣故障アルトキハ他ノ大臣臨時命ヲ承ケ其ノ事務ヲ代理スヘシ
- 第九條 各省大臣故障アルトキハ他ノ大臣臨時命ヲ承ケ其ノ事務ヲ管理スヘシ
- 第十條 各省大臣ノ外特旨ニ依リ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシメラル、コトアルヘシ

さきにも述べたるが如く明治十八年十二月の「内閣職權」に於ては、内閣總理大臣は「旨ヲ承ケテ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督」する權能を與へられてゐた。従つてこれが爲め内閣總理大臣に行政各部を監査する權能が與へられてをり、またこれと關聯して、各省大臣は其の主任の事務について時々狀況を内閣總理大臣に報告する義務を課せられてゐた。即ち「内閣職權」の下に於ける内閣制度は、所謂平等主義の内閣制度ではなく、多分に太政官的色彩の濃厚なるものであつた。然るに此の明治二十二年の内閣官制に於ては、内閣總理大臣はもはや從來の「内閣職權」の下に於けるが如く行政各部を統督し、その「成績ヲ考ヘ其ノ説明ヲ求メ及之ヲ檢明スル」の權能なく、單に「旨ヲ承ケテ

行政各部ノ統一ヲ保持」するの形式的首班となるに至つた。即ち今次の内閣官制は前の「内閣職權」に比して、内閣總理大臣の地位職權の點に關し、重大なる變革を見せてゐる。然らば此の變革は抑々何に基づくものであらうか。

明治十八年十二月、新内閣制度の樹立を見てより、所謂「内閣職權」に依つて内閣制度の運営されたのは、初代の伊藤内閣と二代の黒田内閣とであつた。而して黒田内閣は、伊藤總理が憲法制定準備に専念する爲め樞密院議長に轉じた後を承けて成立したものである。黒田内閣は、山縣、大隈、西郷、松方、大山、井上、山田、森、榎本、後藤の諸相を以て組織され、伊藤前總理も亦た樞密院議長を以て内閣に列したので、其の資望の點より論ずれば、前内閣よりも功臣を網羅したるの點に於て寧ろ數等勝れてゐた觀があつた。併しながら實際問題としては其の統御宜しきを得ざるが爲めに、所謂之を集めて裁する所なく之を合して和する所なく、遂に條約改正問題の爲めに内閣の分裂を招き、何等爲す所なくしてもろくも互解してしまつたのである。黒田内閣互解の後を承けて、取り敢へず内大臣三條實美が其の現職のまゝで内閣總理大臣を兼任したが、それは固より一時的の措置に過ぎないのであつた。而して當時其の後繼者として内閣を組織すべきものは、十目の視る所、十指の指す所山縣有朋を措いて他になく、當時山縣内閣の出現は必至の勢ひであつた。併しながら彼は嚮に黒田内閣の内務大臣として、其の閣内の不統一より互解の止むなきに至れる經路を、身を以て體驗してゐたの

で容易に動かなかつた。彼は黒田内閣が條約改正問題に逢着して閣僚の一致を得ず、所謂統一、内に破れ、機密、外に漏れ、紀綱弛緩の極、終に崩潰するに至つた経緯に思ひを致し、それは結局内閣制度自體に内在する制度的缺陷より來るものゝ多いことを覺つてゐたのである。かくして彼は銳意内閣制度の改革に關して考察を巡らした結果、遂に一の成案を得るに至つた。そこで彼は之に關し三條總理大臣に建言する所あり、遂に總理以下各閣僚の連署を以て内閣制度改革に關する左の奏議が爲さるゝに至つた。

臣等輔弼ノ要職ヲ辱ウシ立憲ノ盛時ニ臨ミ又タ内外多難ノ期ニ當リ責任ノ重キヲ顧ミ夙夜ニ電勉シ心ヲ竭シテ措畫シ以テ陛下優渥ノ聖旨ニ答ヘ臣民ノ輿望ニ副ハンコトヲ希フ謹テ惟フニ内閣ハ陛下信任ノ府ニシテ百揆ノ出ツル所ナリ内閣ニシテ組織鞏固ナラス方嚮統一ナラス責任明カナラス政機縝密ナラサルトキハ肺腑萎靡シテ經絡敗壞シ立憲ノ大事何ニ由テヤ舉カルコトヲ得ム惟フニ憲法ノ主義ニ據ルニ萬機ヲ主宰スルハ元首ノ大權ニシテ國務大臣ハ各々其ノ職務ノ責ニ任スヘシ今ヤ總理大臣ハ各大臣ヲ統督シ法律勅令一切ノ文書必ス主任大臣ト俱ニ副署シ其ノ權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其ノ主任事務ニ就テハ専ラ副署ノ任ニ當ラシメ以テ愈々憲法ノ主義ヲ通スヘキナリ其ノ制置ノ事項ハ之ヲ別紙ニ具ヘ謹テ聖裁ヲ仰ク

内閣ノ憲法上ノ義務ハ身ヲ以テ責ニ任スルニ在リ立憲ノ主義ニ依ルニ大臣ノ君主ニ於ケルハ其說ノ採用セラル、否トヲ問ハス君主ノ特別ノ特許ヲ得ルニ非サレハ議會及ヒ他ノ人民ニ向テ私ニ宣言スルコトヲ許サス一モ此禁ヲ犯スモノアルトキハ其身ハ法律上輔相ノ位置ヲ保ツヘカラサルノミナラス又德義ノ許サ、ル所ナリ内閣ノ組織ハ同心一致ヲ以テ根本トスヘク内閣ノ閣員ハ内部ニ多少議論ノ異同アルニ拘ラス其外ニ向テ宣布シ及ヒ施行スル政治上ノ方嚮ハ必ス歸一ノ點ニ傾注セサルヘカラス而シテ内閣ノ一致ヲ保タントセハ内閣ノ機密ヲ以テ最モ緊要トセサルヘカラス立憲國ノ政體ハ公明ヲ旨トシ議會ハ公開ヲ例トスルニ拘ラス内閣ノ會議ハ専ラ機密ヲ主トシ各員ノ意見ハ一モ外ニ漏洩シテ輿論ノ毀譽褒貶ノ種子トナルコトナシ内閣員ニシテ君主ニ對シテ其ノ重要ナル意見ヲ採用セラレヌ又ハ同僚ノ多數ト議論合ハサルヲ以テ辭職スト雖トモ然レトモ退罷ノ後猶在職ノ時ニ於ケル政務ノ事件ニ就テハ長ク機密ヲ守ルヲ以テ政治家ノ義務トナサ、ルヘカラス此ヲ内閣輔相ノ德義トス抑モ立憲德義ノ慣習ハ之ヲ初步ニ養ハサルヘカラス慣習一タヒ潰ユルトキハ百年ノ毒ヲ流スルニ至ラム今ノ時ニ當リ若シ立憲ノ要素タル所ノ内閣ノ德義ニシテ鞏固完全ナルコト能ハサラシメハ其ノ影響ハ議會及ヒ公衆ニ反映シ政治ノ中點ハ變シテ權變機智ノ爭鬪トナリ將來ニ因縁シテ療スヘカラサルノ疾病ヲ爲サムトス臣等此ニ見ルコトアリ深ク將來ニ反省シテ各々良心ニ誓ヒ以テ内閣ノ統一ヲ期セントス惟陛下此ヲ鑒シ給ヘ

恭テ惟フニ臣等駑鈍ヲ顧ミス大局ノ責ニ當レリ今ノ時ニ在テ和衷協同シテ私援ヲ絶チ公義ニ殉ヒ合セテ一體ヲナシ以テ憲法ノ精義ニ對フ聖明委托ノ重キニ負カサランコトヲ臣等カ伏シテ陛下ノ鑑照ヲ願フ所ナリ恭悚誠懼ノ至ニ勝ヘス謹テ奏ス

右上奏の理由とするところは、立憲政治は大臣の責任を明かにしなければならぬのに、内閣總理大臣の各省大臣に對する統制力大に過ぐる時は、各省大臣は國務大臣としての職責を果し得ぬと云ふのである。そして具體的にはそれは特に内閣官制第五條の、各省主任事務に關する法律勅令に就て、内閣總理大臣と主任大臣とが共同副書を爲すべきことになつてゐるのを難じてゐるのである。この憲法政治の要請たる大臣責任論は、之を反面から見れば、内閣は國務大臣を以て組織する合議制機關たるに過ぎず、各省事務に關する法律勅令は各省大臣たらしめよとの主張に外ならない。かくして内閣官制は其の主張によつて改正せられ、特に第一條に於ては明瞭に其の趣旨が謳はれて來たのみならず、閣議を経べき事項も列舉主義となつて、内閣と各省との關係に一定の限界が劃せられるに到つた次第である。

要するに今次内閣官制の改正に依り、従前内閣總理大臣の保有してゐた各省統制權は極度に制限され、内閣總理大臣は謂はゞ單なる内閣議長たるの地位に墮するに至つたのである。蓋しある意味に於ては内閣制度の質的改正であるときへも謂へるのである。而して内閣制度が此の如き脱皮を爲したる

所以のものも、それは要するに時代の力である。蓋し當時時代の客觀的趨勢は、さきにも説けるが如く、各省の分立向上を要求する資本主義と自由主義にあつたのである。然るに明治十八年の「内閣職權」は、此の時代の潮流に背致して、各省の立場を著しく拘束するものがあつた。其の爲め却つて内閣の不統一を來すこととなり、遂に其の制度は内部から改變を餘儀なくされるに至つたのである。尤も今次の内閣制度の改變は、それは憲法の實施に伴ふ必然の措置であると爲すものがある。否一般には寧ろ之を以て通説とするやうである。即ち憲法第五十五條の所謂閣僚平等主義の解釋に照應して内閣の構成を考ふるならば、どうしてもかうならざるを得ないと説くのである。今次の改正が、憲法の實施——其の第五十五條の規定に影響せられたであらうことは、固より之を否むものではない。併しながら私は其の根本を爲すものは、矢張り時代の力であると解するものである。

尙右の内閣官制の制定に伴ひ、同月二十八日勅令第三百三十九號を以て公文式が改正された。即ち從來公文式は其の第三條に於て、「法律勅令ハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣之ニ副署シ年月日ヲ記入ス其各省主任ノ事務ニ屬スルモノハ内閣總理大臣及主任大臣之ニ副署ス」となつてゐたのを、「法律及一般ノ行政ニ係ル勅令ハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ主任大臣ト俱ニ之ニ副署ス其各省専任ノ事務ニ屬スルモノハ主任大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス」と改められたのである。蓋し内閣官制の改正に伴ふ當然の改正である。

かくして我が國の内閣制度は茲に其の根基が定まり、其の後半世紀の長きに亙つてよく其の生命を持續し、以て今日に及んだのである。尤も此の間に於て、一度内閣官制の部分的改正が行はれた。これは明治四十一年一月、西園寺内閣のときに於て爲されたものである。而してそれはある種の重要な意味を含むものではあるが、固より制度の根本に觸れる底のものではない。尙此の時に於ける改正勅令の全文を掲げてみると、それは次の如きものである。

朕樞密顧問ノ諮詢ヲ經テ内閣官制中改正ノ件ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

明治四十年一月三十一日

- | | | |
|--------|------|-------|
| 内閣總理大臣 | 侯爵 | 西園寺公望 |
| 陸軍大臣 | | 寺内正毅 |
| 農商務大臣 | | 松岡康毅 |
| 海軍大臣 | | 齋藤實 |
| 大藏大臣 | 法學博士 | 阪谷芳郎 |
| 逓信大臣 | | 山縣伊三郎 |
| 司法大臣 | | 松田正久 |

勅令第七號

内閣官制中左ノ通改正ス

第四條 内閣總理大臣ハ其ノ職權又ハ特別ノ委任ニ依リ閣令ヲ發スルコトヲ得

第四條ノ二 内閣總理大臣ハ所管ノ事務ニ付警視總監、北海道廳長官及府縣知事ヲ指揮監督ス若シ其ノ命令又ハ處分ノ成規ニ違ヒ、公益ヲ害シ又ハ權限ヲ犯スモノアリト認ムルトキハ之ヲ停止シ又ハ取消スコトヲ得

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

右内閣官制の改正は、同日附勅令第六號を以て公布された公式令（註）の制定に照應するものである。即ち従前内閣官制第四條は「凡ソ法律及一般ノ行政ニ係ル勅令ハ内閣總理大臣及主任大臣之ニ副署スヘシ勅令ノ各省專任ノ行政事務ニ屬スル者ハ主任ノ各省大臣之ニ副署スヘシ」と規定してゐたが、今回の改正に依つてそれが削除され、新たに公式令に於て規定さるゝに至つたのである。即ち公

式令第六條及び第七條に於て、同様の趣旨の規定が置かるるに至つたのである。蓋し此の種の規定は、其の性質上之を内閣官制に置くよりも、寧ろ公式令に譲るのを妥當としたるに依るものであらう。尙茲に注意すべきは、今回の改正に於ては單に此の種の規定の所在が内閣官制から公式令に移されたといふことに止まらず、其の内容に於てもある種の重要な意味を含んでゐるといふことである。即ち従前の内閣官制第四條の規定はさきにも、述べたるが如く「勅令ノ各省專任ノ行政事務ニ屬スル者ハ主任ノ各省大臣之ニ副署ス、シ」として、勅令のあるものに就ては主任の各省大臣の副署のみを以て足ると爲し、内閣總理大臣の副署は之を排除してゐるのである。之は明治十八年の「内閣職權」が其の第五條に於て、「凡ソ法律命令ニハ内閣總理大臣之ニ副署シ其各省主任ノ事務ニ屬スルモノハ内閣總理大臣及主任大臣之ニ副署スヘシ」と規定してゐるのに對比して非常な差異であつたのである。而して此の差異は當時相當の理由があつて設けられたもので、明治二十二年の内閣官制定の理由の一半も亦茲に在つたことはさきに詳述したところである。然るにまた今回の改正に依り内閣總理大臣は一切の法律勅令に副署すべきものと定められた。即ち明治十八年の「内閣職權」の規定する所と同様の立場に還つたものである。蓋し内閣總理大臣の地位職任の重要性に鑑み、今回の此の改正は必然のものであつたのであらう。

尙今回の内閣官制の改正に於ては、右の内閣總理大臣の副署の點の外、二つの改正が盛られてゐる。其の一は内閣總理大臣の閣令制定權に關する規定であり、其の二は内閣總理大臣の地方長官等に對する指揮監督權に關する規定である。從來内閣總理大臣の閣令制定權は、公文式（明治十九年勅令第一號）に基いてゐた。却ち公式令は「内閣總理大臣ハ法律勅令ノ範圍内ニ於テ其職權若クハ特別ノ委任ニ依リ法律勅令ヲ施行シ又ハ安寧秩序ヲ保持スル爲メニ閣令ヲ發スルコトヲ得」（四條）「閣令ハ内閣總理大臣之ヲ發ス」（五條）と規定し、尙「閣令ハ年月日ヲ記入シ内閣總理大臣之ニ署名ス」（六條）と規定してゐるのである。然るに今回の改正に依つて、閣令制定權の根據は之を内閣官制に規定せられ、其の形式は之を公式令に規定せられたのである。蓋し妥當の措置である。尙又今回の改正に依り、内閣總理大臣は所管の事務に付き警視總監、北海道廳長官及び府縣知事を指揮監督し、若し其の命令又は處分が成規に違ひ、公益を害し又は權限を犯すものありと認むるときは、之を停止し又は取消すことを得しむることとした。此の種の規定は、其の各省大臣に關するものについては、既に各省官制通則に置かれてゐた。然るに内閣總理大臣に關する限りに於ては、何處にも此の種の見出されない。而も内閣總理大臣の所掌に屬する行政事務も逐年増加を來し、そして之に付て地方長官等を指揮監督するの要も生じて來たので、茲に改めて明文の規定を置いたものである。併しながら此等の改正規定は何れも其の内閣制度の本質に影響を與へる底のものでないことは多言を要しない所である。

(註)

朕樞密顧問ノ諮詢ヲ經テ公式令ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

明治四十年一月三十一日

内閣總理大臣	侯爵	西園寺公望
陸軍大臣		寺内正毅
農商務大臣		松岡康毅
海軍大臣		齋藤實
大藏大臣	法學博士	阪谷芳郎
逓信大臣		山縣伊三郎
司法大臣		松田正久
内務大臣		原敬
文部大臣		牧野伸顯
外務大臣	子爵	林董

勅令第六號

公式令

第一條 皇室ノ大事ヲ宣誥シ及大權ノ施行ニ關スル勅旨ヲ宣誥スルハ別段ノ形式ニ依ルモノヲ除クノ外詔書ヲ以テス
 詔書ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ其ノ皇室ノ大事ニ關スルモノニハ宮内大臣年月日ヲ記入シ内閣總理大臣ト俱ニ之ニ副署ス其ノ大權ノ

施行ニ關スルモノニハ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署シ又ハ他ノ國務各大臣ト俱ニ之ニ副署ス

第二條 文書ニ由リ發スル勅旨ニシテ宣誥セサルモノハ別段ノ形式ニ依ルモノヲ除クノ外勅書ヲ以テス

勅書ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ其ノ皇室ノ事務ニ關スルモノニハ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス其ノ國務大臣ノ職務ニ關スルモノニハ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス

第三條 帝國憲法ノ改正ハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス

前項ノ上諭ニハ樞密顧問ノ諮詢及帝國憲法第七十三條ニ依ル帝國議會ノ議決ヲ經タル旨ヲ記載シ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ他ノ國務各大臣ト俱ニ之ニ副署ス

第四條 皇室典範ノ改正ハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス

前項ノ上諭ニハ皇族會議及樞密顧問ノ諮詢ヲ經タル旨ヲ記載シ親署ノ後御璽ヲ鈐シ宮内大臣年月日ヲ記入シ國務各大臣ト俱ニ之ニ副署ス

第五條 皇室典範ニ基ツク諸規則、宮内官制其ノ他皇室ノ事務ニ關シ勅定ヲ經タル規程ニシテ發表ヲ要スルモノハ皇室令トシ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス

前項ノ上諭ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス國務大臣ノ職務ニ關聯スル皇室令ノ上諭ニハ内閣總理大臣又ハ内閣總理大臣及主任ノ國務大臣ト俱ニ之ニ副署ス

皇族會議及樞密顧問又ハ其ノ一方ノ諮詢ヲ經タル皇室令ノ上諭ニハ其ノ旨ヲ記載ス

第六條 法律ハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス

前項ノ上諭ニハ帝國議會ノ協賛ヲ經タル旨ヲ記載シ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署シ又ハ他ノ國務各大臣若ハ主任ノ國務大臣ト俱ニ之ニ副署ス

樞密顧問ノ諮詢ヲ經タル法律ノ上諭ニハ其ノ旨ヲ記載ス

第七條 勅令ハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

前項ノ上諭ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署シ又ハ他ノ國務各大臣若ハ主任ノ國務大臣ト俱ニ之ニ副署ス

樞密顧問ノ諮詢ヲ經タル勅令及貴族院ノ諮詢又ハ議決ヲ經タル勅令ノ上諭ニハ其ノ旨ヲ記載シ帝國憲法第八條第一項又ハ第七十條第一項ニ依リ發スル勅令ノ上諭ニハ其ノ旨ヲ記載ス

帝國議會ニ於テ帝國憲法第八條第一項ノ勅令ヲ承諾セサル場合ニ於テ其ノ效力ヲ失フコトヲ公布スル勅令ノ上諭ニハ同條第二項ニ依ル旨ヲ記載ス

第八條 國際條約ヲ發表スルトキハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス

前項ノ上諭ニハ樞密顧問ノ諮詢ヲ經タル旨ヲ記載シ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ主任ノ國務大臣ト俱ニ之ニ副署ス

第九條 豫算及豫算外國庫ノ負擔トナルヘキ契約ヲ爲スノ件ハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス

前項ノ上諭ニハ帝國議會ノ協賛ヲ經タル旨ヲ記載シ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ主任ノ國務大臣ト俱ニ之ニ副署ス

第十條 閣令ニハ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ニ署名ス

省令ニハ各省大臣年月日ヲ記入シ之ニ署名ス

宮内省令ニハ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ニ署名ス

第十一條 皇室令、勅令、閣令及省令ハ別段ノ施行時期アル場合ノ外公布ノ日ヨリ起算シ滿二十日ヲ經テ之ヲ施行ス

第十二條 前數條ノ公文ヲ公布スルハ官報ヲ以テス

第十三條 國書其ノ他外交上ノ親書、條約批准書、全權委任狀、外國派遣官吏委任狀、名譽領事委任狀及外國領事認可狀ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ主任ノ國務大臣之ニ副署ス外務大臣ニ授クル全權委任狀ニハ内閣總理大臣之ニ副署ス

第十四條 親任式ヲ以テ任スル官ノ官記ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス宮内官ニ於テハ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス

月日ヲ記入シ之ニ副署ス

内閣總理大臣ヲ任スルノ官記ニハ他ノ國務大臣又ハ内大臣、宮内大臣ヲ任スルノ官記ニハ内大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス

前二項ニ依ルモノノ外勅任官ノ官記ニハ御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス宮内官ニ付テハ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス

奏任官ノ官記ニハ内閣ノ印ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ヲ宣ス宮内官ニ付テハ宮内省ノ印ヲ鈐シ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ宣ス

第十五條 親任式ヲ以テ任シタル官ヲ免スルノ辭令書ニハ御璽ヲ鈐シ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス宮内官ニ付テハ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス

内閣總理大臣ヲ免スルノ辭令書ニハ他ノ國務大臣又ハ内大臣、宮内大臣ヲ免スルノ辭令書ニハ内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス前二項ニ依ルモノノ外勅任官ヲ免スルノ辭令書ニハ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス宮内官ニ付テハ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス

奏任官ヲ免スルノ辭令書ニハ内閣總理大臣年月日ヲ記入シ之ヲ宣ス宮内官ニ付テハ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ宣ス

第十六條 爵記ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス

第十七條 一位ノ位記ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス

二位以下四位以上ノ位記ニハ御璽ヲ鈐シ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス五位以下ノ位記ニハ宮内省ノ印ヲ鈐シ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ宣ス

第十八條 爵位ノ返上ヲ命シ又ハ允許スルノ辭令書ニハ宮内大臣年月日ヲ記入シ之ヲ奉ス

第十九條 勳三等功五級以上ノ勳記ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ勳四等功六級以下ノ勳記ニハ國璽ヲ鈐シ内閣總理大臣旨ヲ奉シ賞勳局總裁ヲシテ年月日ヲ記入シ之ニ署名セシム

勳記ニハ勳章ノ種別ニ從ヒ號數ヲ附シ簿冊ニ記入スル旨ヲ附記シ賞勳局ノ印ヲ鈐シ賞勳局書記官之ニ署名ス

第二十條 記章ノ證狀並外國勳章及記章ノ佩用免許ノ證狀ニハ内閣總理大臣旨ヲ奉シ賞勳局總裁ヲシテ年月日ヲ記入シ賞勳局ノ印ヲ鈐シ之ニ署名セシム

證狀ニハ其ノ種別ニ從ヒ號數ヲ附シ簿冊ニ記入スル旨ヲ附記シ賞勳局ノ印ヲ鈐シ賞勳局書記官之ニ署名ス

第二十一條 勳章及記章並外國勳章及記章ノ佩用免許ノ證狀ヲ擬奪スルノ辭令書ニハ内閣總理大臣旨ヲ奉シ賞勳局總裁ヲシテ年月日ヲ記入シ之ニ署名セシム

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

公文式ハ之ヲ廢止ス

四 近時内閣制度に見らるゝ質的變化

——内閣總理大臣の權限強化の傾向——

さきにも述べたるが如く、我が國現時の内閣官制は、殆ど明治二十二年制定當時其のまゝのものである。却ち約半世紀の永きに亘つて、よく其の生命を持續してゐるものである。併しながら制度は所詮時代の所産である。明治二十二年の内閣官制は、矢張り明治二十二年の内閣官制である。それはさきにも述べたるが如く、我が國が恰も資本主義・自由主義の勃興期に際して、各省の分立向上を要求すること大なるものゝあつた時代の要請に應へて生れたものである。然るに其の後半世紀、各方面に於ける資本主義・自由主義の不羈奔放なる發展は、漸く國家社會の正常なる發展に相背馳するもの多

きものあることが痛感さるゝに至つたのである。乃ちかくして其の好むと好まざるとに拘らず、社會の各面に於て國家的統制の力が強力に働かざるを得なくなつたのである。所謂資本主義自由主義の國家社會機構は、統制主義のそれに所を譲らざるを得ざるに至つたのである。統制主義の國家社會機構の下に於て、最も要望さるゝものは、強力なる政治の存在である。強力なる政治は、強力なる政治力を有する内閣に於て始めて達成し得る。近時特に内閣政治力の強化の喧傳さるゝ所以のものは、蓋し之に基づくものである。而して我が現行内閣制度は、内閣の機能をして現下時局の要請に應へしむべく若干の憾みなしとしないのである。

さきにも述べたるが如く我が國現時の内閣制度の下に於ては、内閣の首班たる總理大臣は少くとも法制的には無力の存在たるを免れない。即ち内閣總理大臣は内閣に於ける一個の形式的首班たるに過ぎず、國政の統一を保持するが爲めに閣僚を指揮命令する法的權能は何等與へられてゐない。従つて國政全般の綜合統一は、これをやゝもすれば相剋摩擦を來し易い各閣僚の有機的・自然的協力と一致に俟たなければならぬ事態に置かれてゐるのである。従つて現在の内閣制度の下に於ては、内閣總理大臣が奇蹟的に國家第一流の人物であるとか、或ひはまた特別の政治的才能に恵まれた人物である場合を別にしては、現在の政治的・經濟的其の他社會的實狀が國政に要求するやうな強力性高度能率性は、之を期待することが出來ないのである。即ち現代政治の客觀的要請と兩立することの出來ない

ある種のもを有つ現代内閣制度が、極めて高度の政治的並びに技術的能率を要求する政治的、社會的實在を前にして、それが組織的合理的な立法上の改革によつて現代化さるゝことを要求されるのは當然のことである。

現在の内閣制度が、其の組織制度の上に於て現時の政治的、社會的實在の要請に應へ得ないのは、其の原因は種々存する所であるが——そしてそれは後に詳論する所であるが——制度上に於ける内閣總理大臣の無力の點も亦其の一である。即ち我が國內閣制度の基本觀念たる閣僚平等性の徹底は、詮する所内閣總理大臣の無力化である。而して此の事實が如何に我が國の政治的能率を阻害し來つたかは、蓋し思ひ半ばに過ぐるものがある。従つて我が内閣制度に於ける此の病弊を匡求せんが爲め、内閣總理大臣の地位權限を強化せんとする努力は、可成り早くから現はれてゐた所である。而して其の方法としては第一に内閣總理大臣の幕僚機關として強力なる國策統合の補助官府を設け、之をして内閣の推進機關たらしめんとするものである。其の第二は、内閣總理大臣に法制上他の閣僚に對する事實上の指揮命令權を與へんとするものである。即ちかくして一面に於て内閣總理大臣の幕僚府を充實して、其の國政に對する企畫統一の調整力を強化し、他面國政に關する重要事項に關して閣僚を指揮し、以て内外兩面より統一鞏固なる國政の運営を圖らんとするものである。而して此の如きはある意味に於て、閣僚の平等性を金科玉條とする現行内閣制度の根本に觸れる問題である。此の意味に於て

我が國の内閣制度は、近時特に著しき質的變化を呈しつゝあるものと謂ふことが出来る。

果して然らば此の意味に於ける内閣制度の質的變化は、何時頃より動き初めたものであらうか。固より明治二十二年の内閣官制と雖も、内閣總理大臣の統制的機能を全然無視したものでないことは勿論である。即ち内閣總理大臣は各大臣の首班として機務を奏宣し、旨を承けて行政各部の統一を保持するの職權を有し、その他内閣官制に依つて諸多の職權を有する。又其の幕僚的行政組織としては法制局があつて、法律勅令面に於て各省の行政のコントロールを行ひ得るし、また内閣書記官の制度を設けて、微温的ながら各省に對し人事その他を通じて一種の統制的權限を行使し得るものとなつてゐた。併しながら時勢の進展に伴つて、各省の分立向上は愈々著しきものあり、漸次制度上に於ける内閣總理大臣の統制力の不足が痛感さるゝに至つた。於是、所謂時勢の要求に依り表面化し來つたものは、内閣總理大臣の幕僚的機關の充實と閣僚に對する指揮命令權の設定である。今左に簡單に之に關する推移を辿つてみたいと思ふ。

内閣制度創始の當初より存在した法制局等は之を別として、内閣總理大臣の國策的の幕僚機關として設けられた最初のもは、先づ國勢院であらうか。國勢院（註一）は内閣總理大臣の管理に屬し、主として行政各部統計の統一に關する事務並びに軍需工業動員法施行に關する事務を行ふ爲め、大正九年五月十五日勅令第三百三十九號を以て設けられたものである。時恰も世界大戰直後の時期に相當

し、幸に我が國は大戦に依る創痕ともいふべきものは別に受けなかつたが、しかし大戦の教訓に依り軍の需要に應ずる國內體制の整備強化の必要が臆げながら意識されたときである。而して之が爲め先づ要求さるゝものは、完全なる統計の整備であり、また軍需工業動員の圓滿なる遂行である。而して各種統計の事務と謂ひ、又軍需工業動員の事務と謂ひ、之を各省其の各々見る所に従つて其の恣意なる行動のまゝに任せて置いたのでは、固より其の効果を擧げることとは不可能である。乃ち内閣總理大臣に對してこれ等に關する統轄的權限が與へられ、其の幕僚的機關としてこゝに國勢院が生れたのである。而して其の年八月二十七日、勅令第三百四十二號を以て、軍需工業動員法施行に關する事項の統轄に付て、内閣總理大臣の職權に關する勅令(註二)が制定公布された。即ち内閣總理大臣は軍需工業動員法施行に關する事項の統轄に付き、必要な命令を發し、又は關係各廳に對し指揮命令を爲すことを得る旨を規定したものである。こゝに所謂關係各廳の中には、疑ひもなく各省大臣を含んでゐる。即ち内閣總理大臣は、假令軍需工業動員法の施行といふ特種の行政に關する事項に限られてゐるとはいへ、其の統轄に付て必要な命令を發し又は之を指揮命令することが出来ることとなつたのである。閣僚平等主義の原則の下に、法制上内閣總理大臣には簡單に内閣議長たるの立場をのみしか認められてゐない明治二十二年の内閣官制に對比して、これはまた驚くべき内容の變化と謂はざるを得ない。而もこの事實が政黨内閣の絶頂期と謂はれた原内閣の下に於て現はれたといふことに、私は絶大なる

興味を覺えるものである。即ち原内閣は、我が憲政史上政黨内閣として最も完成されたものと普通には諒解されてゐる所のものである。即ち政友會總裁として政友會の主宰者たる原敬が同時に内閣總理大臣として黨出身の閣僚を率ゐるものである。假令閣僚とはいへ其の關係は黨首對黨員若しくはそれに準ずるものである。之を驅使するに何の遠慮があらうかと思はれるのである。然るにも拘らず内閣總理大臣の指揮命令權を認むることに付て、こゝに敢て法制上の手段がとられたのである。即ち内閣に於ける内閣總理大臣の統制力強化の問題は、それが政黨内閣の絶頂期に於ても尙其の必要が痛感されたのである。即ち時勢の變轉は完全なる閣僚平等主義の内閣制度の存在を許さざるに至つたのである。

(註一)

朕樞密顧問ノ諮詢ヲ經テ國勢院官制ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

大正九年五月十五日

内閣總理大臣 原

敬

勅令第三百三十九號

國勢院官制

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

第一條 國勢院ハ内閣總理大臣ノ管理ニ屬シ左ニ掲クル事務ヲ掌ル

- 一 行政各部統計ノ統一ニ關スル事務
- 二 行政各部ニ專屬セサル統計ニ關スル事務
- 三 統計ニ關スル報告ノ刊行及内外統計表ノ交換ニ關スル事務
- 四 統計職員ノ養成並各官廳ノ統計主任者ノ招集及會議ニ關スル事務
- 五 軍需工業動員法施行ニ關スル事項ノ統轄ノ事務
- 六 前號ノ統轄ノ爲ニ必要ナル事項ノ執行ノ事務
- 七 軍需工業復員ニ關スル調査事務

第二條 國勢院ニ左ノ職員ヲ置ク

- 總裁 親任
- 部長 二人 勅任
- 書記官 專任四人 奏任
- 事務官 專任二人 奏任
- 統計官 專任二人 奏任
- 技師 專任五人 奏任

統計官補 專任二人 判任

屬 專任三十四人 判任

助手 專任十二人 判任

前項事務官ノ外内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ關係各廳高等官ノ中ヨリ内閣ニ於テ事務官ヲ命スルコトヲ得

第三條 國勢院ニ總裁官房及左ノ二部ヲ置ク

第一部

第二部

第一部ニ於テハ第一條第一號乃至第四號ニ掲クル事務ヲ掌ル

第二部ニ於テハ第一條第五號乃至第七號ニ掲クル事務ヲ掌ル

第四條 第二條職員ノ外院務ニ參與セシムル爲參與ヲ置ク

參與ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ陸軍省、海軍省、農商務省、遞信省其ノ他ノ關係各廳勅任官又ハ學識經驗アル者ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ス

參與ハ勅任官ノ待遇トス但シ本官ヲ有スル者ニ付テハ本官ノ受クル待遇ニ依ル

第五條 總裁ハ所屬職員ヲ統督シ院務ヲ總理シ判任官以下ノ進退ヲ專行ス

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

第六條 部長ハ總裁ノ命ヲ承ケ部務ヲ掌理ス

第七條 書記官及事務官ハ上官ノ命ヲ承ケ院務ヲ分掌ス

第八條 統計官ハ上官ノ命ヲ承ケ各種ノ統計ヲ掌ル

第九條 技師ハ上官ノ命ヲ承ケ技術ヲ掌ル

第十條 統計官補ハ上官ノ指揮ヲ承ケ統計ニ従事ス

第十一條 屬ハ上官ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス

第十二條 技手ハ上官ノ指揮ヲ承ケ技術ニ従事ス

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

軍需局官制ハ之ヲ廢止ス

(註1)

朕軍需工業動員法施行ニ關スル事項ノ統轄ニ付テノ内閣總理大臣ノ職權ノ件ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

大正九年八月二十七日

内閣總理大臣 原 敬

勅令第三百四十二號

内閣總理大臣ハ軍需工業動員法施行ニ關スル事項ノ統轄ニ付必要ナル命令ヲ發シ又ハ關係各廳ニ對シ指揮命令ヲ爲スコトヲ得

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

其の後昭和二年五月二十六日、勅令第三百三十九號を以て資源局官制(註)が制定公布された。資源局は内閣總理大臣の管理に屬し、(一)人的及び物的資源の統制運用計畫に關する事項の統轄の事務、(二)前號の計畫の設定及び遂行に必要な調査及び施設に關する事項の統轄の事務及び(三)前二號の爲めに必要な事項の執行の事務を掌るものである。所謂内閣總理大臣の幕僚的機關として、廣く國內に於ける人的及び物的資源の統制運用に關する事務を掌る重要部局である。それが内閣總理大臣の統制力強化に資することは、蓋し多言を要せずして明らかな所である。かゝる部局の誕生其のものが、時勢の力に依るものであることは勿論であるが、これを内閣總理大臣の管理に屬せしめ、之に依つて實質上其の地位權限を強化するところに内閣制度其のものゝ質的變化を見出すことが出来るのである。

(註)

朕資源局官制ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

昭和二年五月二十六日

内閣總理大臣 男爵 田中義一

勅令第三百三十九號

資源局官制

第一條 資源局ハ内閣總理大臣ノ管理ニ屬シ左ニ掲グル事務ヲ掌ル

一 人的及物的資源ノ統制運用計畫ニ關スル事項ノ統轄ノ事務

二 前號ノ計畫ノ設定及遂行ニ必要ナル調査及施設ニ關スル事項ノ統轄ノ事務

三 前二號ノ統轄ノ爲ニ必要ナル事項ノ執行ノ事務

第二條 資源局ニ左ノ職員ヲ置ク

長官	勅任
書記官	專任四人
事務官	二人

統計官 專任一人 奏任

技師 專任二人 奏任

屬 專任十二人 判任

統計官補 專任二人 判任

助手 專任四人 判任

前項ノ事務官ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ陸軍佐尉官同相當官又ハ海軍佐尉官ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ニ補ス

第一項ノ職員ノ外内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ關係各廳高等官ノ中ヨリ内閣ニ於テ事務官ヲ命ズルコトヲ得

第三條 資源局ニ局務ニ參與セシムル爲參與ヲ置ク

參與ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ關係各廳勅任官ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ

第四條 長官ハ内閣總理大臣ノ指揮監督ヲ承ケ局務ヲ統理シ所部ノ職員ヲ指揮監督シ判任官以下ノ進退ヲ專行ス

第五條 書記官及事務官ハ上官ノ命ヲ承ケ局務ヲ分掌ス

第六條 統計官ハ上官ノ命ヲ承ケ統計ヲ掌ル

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

- 第七條 技師ハ上官ノ命ヲ承ケ技術ヲ掌ル
- 第八條 屬ハ上官ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス
- 第九條 統計官補ハ上官ノ指揮ヲ承ケ統計ニ従事ス
- 第十條 技手ハ上官ノ指揮ヲ承ケ技術ニ従事ス
- 第十一條 現役ノ陸軍佐尉官同相當官又ハ海軍佐尉官ニシテ第二條第二項ノ規定ニ依リ事務官ニ補セラレタル者ハ陸軍又ハ海軍ノ定員外トシ在職者ニ關スル規定ヲ適用ス
- 第二條第二項ノ規定ニ依リ事務官ニ補セラレタル者ノ俸給其ノ他ノ諸給與ハ資源局費ヨリ之ヲ支辨ス

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

其の後昭和十年五月十日、勅令第百十八號及び第百十九號を以て、それハ内閣審議會官制(註一)及び内閣調査局官制(註二)が制定公布された。さきに昭和七年五月十五日、所謂五・一五事件に依つて政黨内閣は其の終焉を告げ、新たに舉國一致内閣が生れることになつた。而して其の舉國一致内閣の初代としては齋藤内閣の出現を見たのであるが、續いてまた同一體制の岡田内閣の出現を見た。所謂政黨内閣は、其の末期に於ては其の腐敗振りは可成り著しいものがあり、最早や國政の重きに任ず

るを得ざる有様であつた。併しながらともかく永年の傳統に培はれ、其の結束は可成り鞏固なものがあり、且つ又ともかく一定の主義政策を持つてゐたものである。然るに所謂舉國一致内閣に於ては、其の閣僚は各政治階層よりする寄り合ひ世帯で、其の結束はともすれば緩み勝ちである。従つて其の吳越同舟の間に伍して、内閣總理大臣の閣内統制力を發揮することは頗る困難たらざるを得ない。尙又其の主義政策に於ても、必ずしも平素より確固たるものを持ち合せてゐる譯でもなく、従つて其の政治は自然低調なるものたらざるを得ない。要するに政策の貧困と、内閣總理大臣の統制力の喪失、此の二つが我が國に於ける政黨内閣覆滅後の舉國一致内閣の共通の悩みであつた。我が國の内閣制度は、さなきだに其の本質に於て内部統制力弱化的の因となるものを持つてゐる。併しながらそれはとも角その當初に於ては、藩閥政治乃至は官僚政治の形態をとつたが爲め、内閣は比較的強固な結束力を保有することが出来た。次で政黨内閣の時代となるや、それは政黨の結束力に依つて、見るべき破綻を示さずに来た。然るに今舉國一致内閣が何等の準備をも有せずして、突如政界の表面にのし上つて來たのである。内閣制度に内在する病弊が一時に露呈して來たことは、正に其の所である。而も時恰も滿洲事變の進展と共に、時局は愈々緊迫の一路を辿りつゝある時であつた。従つて當時何にも増して強く要求されるものは、國內に於ける強き政治の存在であつた。而も其の政治の中樞府たる内閣は、政策の貧困と、そしてまたそれに依つて益々激化する、閣内結束力の稀薄化——内閣總理大臣の

統制力の弱化に悩んでゐたのである。まことに國家の不幸之より大なるはない。即ち期せずして擧げられた叫びは内閣政治力の強化であつた。而して内閣政治力の強化は、先づ其の根本に於て内閣總理大臣に強力なる政治力、閣内統制力を附與することが要求される。かくして内閣總理大臣に對する強力なる政治力の附與は、國家的要請となつて現はれたのである。而して其の具體的施策として現はれたものが、即ち内閣審議會官制(註一)と内閣調査局官制(註二)の二つである。私は内閣審議會官制と内閣調査局官制否其の後に設けられた一聯の機構の出現の意味をかく解するものである。そはともかくとして内閣審議會は内閣に隸し、其の諮問に應じて重要政策に付き調査審議する所とせられた。そして内閣調査局は其の下部的機構として、内閣總理大臣の管理に屬し、(一)重要政策に關する調査、(二)特に内閣總理大臣より命せられた重要政策の審査及び(三)内閣審議會の庶務を掌る所とせられたのである。

(註一)

朕内閣審議會官制ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

昭和十年五月十日

内閣總理大臣 岡田 啓介

勅令第百十八號

内閣審議會官制

第一條 内閣審議會ハ内閣ニ隸シ其ノ諮問ニ應ジテ重要政策ニ付調査審議ス

内閣審議會ハ重要政策ニ付内閣ニ建議スルコトヲ得

第二條 内閣審議會ハ會長一人、副會長一人及委員十五人以内ヲ以テ之ヲ組織ス

第三條 會長ハ内閣總理大臣ヲ以テ之ニ充ツ

副會長ハ國務大臣ノ中ヨリ之ヲ勅命ス

委員ハ練達堪能ノ者ノ中ヨリ簡拔シテ之ヲ勅命ス

第四條 會長ハ會務ヲ總理ス

副會長ハ會長ヲ輔佐シ會長事故アルトキハ其ノ職務ヲ代理ス

會長副會長共ニ事故アルトキハ内閣總理大臣ノ指名スル委員會長ノ職務ヲ代理ス

第五條 國務大臣ハ會議ニ出席シテ意見ヲ陳述スルコトヲ得

第六條 内閣審議會ノ議事ニ關スル規則ハ内閣總理大臣之ヲ定ム

第七條 内閣審議會ニ幹事ヲ置ク内閣書記官長、法制局長官及内閣調査局長官ヲ以テ之ニ充ツ

幹事ハ會長及副會長ノ指揮監督ヲ承ケ庶務ヲ整理ス

第八條 内閣審議會ノ庶務ハ内閣調査局之ヲ掌ル

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

(註二)

朕樞密顧問ノ諮詢ヲ經テ内閣調査局官制ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム
御名 御璽

昭和十年五月十日

内閣總理大臣 岡田 啓介

勅令第百十九號

内閣調査局官制

第一條 内閣調査局ハ内閣總理大臣ノ管理ニ屬シ左ノ事務ヲ掌ル

- 一 重要政策ニ關スル調査
- 二 特ニ内閣總理大臣ヨリ命ゼラレタル重要政策案ノ審査
- 三 内閣審議會ノ庶務

内閣調査局ハ關係各廳ニ對シ調査又ハ審査ニ付必要ナル資料ノ提出又ハ説明ヲ求ムルコトヲ得

第二條 内閣調査局ニ左ノ職員ヲ置ク

長官	勅任	内五人ヲ勅任ト爲スコトヲ得
調査官	專任十五人 奏任	
書記官	一人 奏任	奏任調査官ヲシテ之ヲ兼ネシム
事務官	專任 一人 奏任	
屬	專任二十人 判任	

第三條 内閣調査局ニ參與ヲ置キ局務ニ參與セシム

參與ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ關係各廳勅任官又ハ學識經驗アル者ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ス
參與ハ勅任官ノ待遇トス但シ本官ヲ有スル者ニ付テハ本官ノ受クル待遇トス

參與ノ任期ハ二年トス但シ特別ノ事由アル場合ニ於テハ任期中之ヲ解任スルヲ妨グズ

第四條 内閣調査局ニ常任委員ヲ置キ常時局務ニ參與セシム

常任委員ハ内閣書記官長及法制局長官ヲ以テ之ニ充ツ

第五條 内閣調査局ニ専門委員ヲ置キ専門ノ事項ヲ調査セシム

専門委員ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ關係各廳高等官又ハ學識經驗アル者ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ

命ス

- 専門委員ノ任期ハ二年トス但シ特別ノ事由アル場合ニ於テハ任期中之ヲ解任スルヲ妨ゲズ
- 第六條 長官ハ内閣總理大臣ノ指揮監督ヲ承ケ局務ヲ統理シ所部ノ職員ヲ指揮監督ス但シ第一條第一項第三號ノ事務ニ付テハ内閣審議會ノ會長及副會長ノ指揮監督ヲ承ク
- 第七條 奏任官ノ進退ハ長官之ヲ内閣總理大臣ニ具狀シ判任官以下ハ之ヲ專行ス
- 第八條 長官事故アルトキハ上席調査官其ノ職務ヲ代理ス
- 第九條 調査官ハ長官ノ命ヲ承ケ調査及審査ヲ掌ル
- 第十條 書記官及事務官ハ長官ノ命ヲ承ケ局中ノ事務ヲ掌ル
- 第十一條 屬ハ上官ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

次で昭和十二年五月十三日、勅令第九十二號を以て企畫廳官制（註）が制定公布された。企畫廳は内閣調査局の發展的解消に依つて出現したものである。即ちさきに述べた内閣審議會は、其の後幾許もなくして廢せられたが、内閣調査局の方は愈々其の存在の意義の重要性が認識せらるゝに至り、こゝに企畫廳として生れ變つて來た譯である。其の存在の理由は、さきに内閣審議會及び内閣調査局

の場合に於て述べた所の如く、一に内閣政治力の強化——内閣總理大臣の政治力の強化に在る。企畫廳は内閣調査局に比し、一段と内閣總理大臣の幕僚的機構としての性格を判然せしめ、（一）内閣總理大臣の命に依り重要政策及び其の統合調整に關し案を起草し理由を具へて上申すること、（二）各省大臣より閣議に提出する重要政策案を審査し意見を具へて内閣に上申すること、（三）重要政策及び其の統合調整に關し調査すること、（四）重要政策に關する豫算の統制に關し意見を具へて内閣に上申することを掌らしむることとした。

（註）

朕樞密顧問ノ諮詢ヲ經テ企畫廳官制ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

昭和十二年五月十三日

内閣總理大臣 林 銑十郎

勅令第九十二號

企畫廳官制

第一條 企畫廳ハ内閣總理大臣ノ管理ニ屬シ左ノ事務ヲ掌ル

- 一 内閣總理大臣ノ命ニ依り重要政策及其ノ統合調整ニ關シ案ヲ起草シ理由ヲ具ヘテ上申スルコト

- 二 各省大臣ヨリ閣議ニ提出スル重要政策案ヲ審査シ意見ヲ具ヘテ内閣ニ上申スルコト
 - 三 重要政策及其ノ統合調整ニ關シ調査スルコト
 - 四 重要政策ニ關スル豫算ノ統制ニ關シ意見ヲ具ヘテ内閣ニ上申スルコト
- 前項ノ事務ヲ行フニ付必要アルトキハ企畫廳ハ關係各廳ニ對シ資料ノ提出又ハ説明ヲ求ムルコトヲ得

第二條 企畫廳ニ左ノ職員ヲ置ク

總裁

次長 一人 勅任

秘書官 一人 奏任

調査官 專任二十人 奏任

内五人ヲ勅任ト爲スコトヲ得

書記官 專任一人 奏任

副調査官 專任十五人 奏任

理事官 專任二人 奏任

屬 專任四十人 判任

總裁ハ各省大臣ノ中ヨリ之ヲ勅命ス

秘書官ハ企畫廳高等官ノ中ヨリ之ヲ兼ネシム

第三條 前條ノ調査官ノ外内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ關係各廳高等官ノ中ヨリ内閣ニ於テ調査官ヲ命ズルコトヲ得

第四條 企畫廳ニ常任參與ヲ置キ常時廳務ニ參與セシム

常任參與ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ各廳勅任官ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ

第五條 企畫廳ニ參與ヲ置キ廳務ニ參與セシム

參與ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ學識經驗アル者ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ

參與ハ勅任官ノ待遇トス但シ本官ヲ有スル者ニ付テハ本官ノ受クル待遇トス

參與ノ任期ハ二年トス但シ特別ノ事由アル場合ニ於テハ任期中之ヲ解任スルヲ妨グズ

第六條 企畫廳ニ特別ノ事項ヲ調査セシムル爲委員ヲ置クコトヲ得

委員ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ學識經驗アル者ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ

委員ハ當該特別ノ事項ニ關スル調査終了シタルトキハ退任ス

第七條 總裁ハ廳務ヲ統理シ所部ノ職員ヲ指揮監督シ判任官ノ進退ヲ專行ス

第八條 次長ハ總裁ヲ佐ケ廳務ヲ掌理ス

第九條 秘書官ハ總裁ノ命ヲ承ケ機密ニ關スル事務ヲ掌ル

第三節 近代的内閣制度の樹立と其の後

第十條 調査官ハ上官ノ命ヲ承ケ調査、審査及立案ヲ掌ル

第十一條 書記官ハ上官ノ命ヲ承ケ事務ヲ掌ル

第十二條 副調査官ハ上官ノ命ヲ承ケ調査官ヲ助ケテ調査、審査及立案ヲ分掌ス

第十三條 理事官ハ上官ノ命ヲ承ケ事務ヲ掌ル

第十四條 屬ハ上官ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

内閣調査局官制ハ之ヲ廢止ス

續いて其の年十月二十三日、勅令第六百五號を以て企畫院官制(註)が制定公布された。これは既存の資源局を企畫廳に統合し、愈々國策統合機關たるの實體を強化鮮明ならしめたものである。これは其の年七月所謂支那事變が勃發して、時局は一段の重要性を加へ來り、各般の國內諸體制の整備が早急に要求せられ來ると共に、特に内閣の政治力強化が強ク國家的要請として現れ來つたが爲めである。かくして企畫院は名實共に國策統合の府として内閣政治力の強化——内閣總理大臣の比重強化に至大の働きを爲すに至つたのである。即ち企畫院は内閣總理大臣の管理に屬し、(一)平戰時に於ける綜合國力の擴充運用に關し、案を起草し理由を具へて内閣總理大臣に上申すること、(二)各省大臣より

閣議に提出する案件にして平戰時に於ける綜合國力の擴充運用に關し重要なるもの、大綱を審査し、意見を具へて内閣總理大臣を経て内閣に上申すること、(三)平戰時に於ける綜合國力の擴充運用に關する重要事項の豫算の統制に關し、意見を具へて内閣總理大臣を経て内閣に上申すること、(四)國家總動員計畫の設定及び遂行に關する各廳事務の調整統一を圖ること等を掌ることとなつた。即ち内閣總理大臣はこゝに企畫院を其の幕僚的機構として有することに依り、其の實質に於て各省の行政の主なるものを其の方向を左右し得るに至つたのである。

(註)

朕樞密顧問ノ諮詢ヲ經テ企畫院官制ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

昭和十二年十月二十三日

内閣總理大臣 公爵 近衛 文麿

勅令第六百五號

企畫院官制

第一條 企畫院ハ内閣總理大臣ノ管理ニ屬シ左ノ事務ヲ掌ル

一 平戰時ニ於ケル綜合國力ノ擴充運用ニ關シ案ヲ起草シ理由ヲ具ヘテ内閣總理大臣ニ上申スルコ

二 各省大臣ヨリ閣議ニ提出スル案件ニシテ平戰時ニ於ケル綜合國力ノ擴充運用ニ關シ重要ナルモノノ大綱ヲ審査シ意見ヲ具ヘテ内閣總理大臣ヲ經テ内閣ニ上申スルコト

三 平戰時ニ於ケル綜合國力ノ擴充運用ニ關スル重要事項ノ豫算ノ統制ニ關シ意見ヲ具ヘテ内閣總理大臣ヲ經テ内閣ニ上申スルコト

四 國家總動員計畫ノ設定及遂行ニ關スル各廳事務ノ調整統一ヲ圖ルコト

前項ノ事務ヲ行フニ付必要アルトキハ企畫院ハ關係各廳ニ對シ資料ノ提出又ハ説明ヲ求ムルコトヲ得

第二條 企畫院ニ左ノ職員ヲ置ク

總裁	親任
次長	一人 勅任
部長	六人 勅任
祕書官	專任一人 奏任
書記官	專任十七人 奏任
調査官	專任十四人 奏任

事務官	專任六人 奏任
理事官	專任二人 奏任
技師	專任四人 奏任
屬	專任五十七人 判任
技手	專任七人 判任

前項ノ職員ノ外内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ關係各廳高等官ノ中ヨリ内閣ニ於テ事務官ヲ命ズルコトヲ得

第三條 企畫院ニ總裁官房及六部ヲ置ク

總裁官房及各部ノ事務ノ分掌ハ内閣總理大臣之ヲ定ム

第四條 企畫院ニ參與ヲ置キ院務ニ參與セシム

參與ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ關係各廳高等官ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ

第五條 企畫院ニ特別ノ事項ヲ調査セシムル爲委員ヲ置クコトヲ得

委員ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ學識經驗アル者ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ

委員ハ當該特別ノ事項ニ關スル調査終了シタルトキハ退任ス

第六條 總裁ハ院務ヲ統理シ所部ノ職員ヲ指揮監督シ判任官ノ進退ヲ專行ス

- 第七條 次長ハ總裁ヲ佐ケ院務ヲ掌理ス
- 第八條 部長ハ上官ノ命ヲ承ケ部務ヲ掌理ス
- 第九條 祕書官ハ總裁ノ命ヲ承ケ機密ニ關スル事務ヲ掌ル
- 第十條 書記官ハ上官ノ命ヲ承ケ事務ヲ掌ル
- 第十一條 調査官ハ上官ノ命ヲ承ケ調査、審査及立案ヲ掌ル
- 第十二條 事務官ハ上官ノ命ヲ承ケ事務ヲ掌ル
- 第十三條 理事官ハ上官ノ命ヲ承ケ庶務ヲ掌ル
- 第十四條 技師ハ上官ノ命ヲ承ケ技術ヲ掌ル
- 第十五條 屬ハ上官ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス
- 第十六條 技手ハ上官ノ指揮ヲ承ケ技術ニ従事ス

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

企畫廳官制及資源局官制ハ之ヲ廢止ス

尙昭和十三年四月一日、法律第五十五號を以て、一種の經濟全權委任立法とも見るべき國家總動員法の制定を見た。而して其の翌昭和十四年九月三十日には勅令第六百七十二號を以て、國家總動員法

等の施行の統轄に關する勅令が制定公布された。これは一面各省大臣等が國家總動員法の施行に必要な命令を發し又は之を廢止變更せんとするときは、内閣總理大臣に協議すべしと爲し、他面に於て内閣總理大臣は關係各廳に對し、國家總動員法の施行に關する事項に付き統轄上必要な指示を爲すことを得しめたものである。其の文字に於ては「協議」と謂ひ「指示」と謂ふも、それが各省大臣に對する一種の重壓であることは否み得ない。而もそれは單に國家總動員法の施行に關する事項と謂ふものに限定さるゝとはいへ、其の國家總動員法は其の内容に於て頗る廣汎且つ深刻なるものを含んでゐる。即ち戰時に於けるあらゆる重要行政は、殆ど全部之を網羅してゐるといつてよい。即ち内閣總理大臣は國家總動員法の施行に關する統轄勅令に依つて、戰時に於けるあらゆる各省の重要行政に對し、實質上の指揮監督を爲し得る立場に置かれたものである。即ち此の意味に於て閣内に於ける内閣總理大臣の立場は著しく強化向上し、内閣制度の本質に變貌を來さしめたものといふも過言なき状態となつたのである。而も其の事務を所掌するものとしては、恰もよし國策統轄機關としての企畫院の有力なる存在がある。即ち企畫院の存在と、國家總動員法の施行に關する統轄勅令とは、兩々相俟つて内閣總理大臣の地位權限の強化に無限の貢獻を爲してゐるものである。

尙また支那事變勃發後間もなく置かれた内閣參議の制度の如きも亦、内閣總理大臣の政治力の強化を狙つたものと見ることも出来るであらうか。即ち昭和十二年十月十四日勅令第五百九十三號を以

て、臨時内閣參議官制(註)が制定公布せられたが、それは支那事變に關する重要國務に付き内閣の籌畫に參せしむる爲め、臨時内閣參議若干人を置く旨を規定したものである。之は固より其の勅令の文字が示すが如く、特に支那事變に關する重要國務に付き内閣の籌畫に參せしむるもので、また其の餘に及ばないものである。併しながら支那事變の處理は、重要國務中の重要國務である。従つて之に付て閣外具眼の士の協力を得るといふことは、内閣總理大臣の政治力の強化に役立つこと蓋し甚大なるものがある。當時都下の新聞紙が之を目して、國務大臣と行政長官との分離の魁を爲す新しい試みと喧傳したのも、滿更故なきことではない。尤も其の後同制度運用の實際の跡を見るに、必ずしもそれが所期の効果を擧げ得たものとは謂ひ難いやうである。併しながらともかくそれが、内閣總理大臣の政治力強化に資する所あつたことは辭むべくもない。

(註)

朕樞密顧問ノ諮詢ヲ經テ臨時内閣參議官制ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御名 御璽

昭和十二年十月十四日

内閣總理大臣 公爵 近衛文麿
外務大臣 廣田弘毅

内務大臣	馬場 鑓一
海軍大臣	米内 光政
司法大臣	鹽野 季彦
陸軍大臣	杉山 元
遞信大臣	永井柳太郎
文部大臣	安井 英二
大藏大臣	賀屋 興宣
農林大臣	伯爵 有馬 頼寧
商工大臣	吉野 信次
鐵道大臣	中島 知久平
拓務大臣	大谷 尊由

勅令第五百九十三號

臨時内閣參議官制

第一條 支那事變ニ關スル重要國務ニ付内閣ノ籌畫ニ參セシムル爲臨時内閣參議若干人ヲ置ク
内閣參議ハ之ヲ勅命ス

第二條 内閣參議ハ國務大臣ノ禮遇ヲ受ク

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

尙又昭和十五年勅令第八百四十三號（内閣官制第十條ノ規定ニ依リ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシメラルル者ニ關スル件）の如きも、亦一聯の理念の下に解せらるべきものであらうか。即ち内閣官制第十條は「各省大臣ノ外特旨ニ依リ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシメラル、コトアルヘシ」と規定してゐたが、之に付て所謂他に本官を有せざるものを内閣官制第十條の國務大臣に任じ得るか否かに關しては、少くとも解釋上若干の疑問があつた。例へば各省大臣に付ては官等俸給令に親任官の官等俸給等の定めがあるけれども、國務大臣としてのそれに付ては何等の定めがなかつた。従つて内閣官制第十條の國務大臣は、それが當然に官等俸給を有するものとは言ひ難いものがあつた。又實際の事例に徴するも、内閣官制の制定以來、他に本官なくして内閣官制第十條の國務大臣に任せられたものは全然なかつた。併しながら他に本官を有せざるものと雖も、内閣員に列せしめて然るべきものがない譯ではない。否時局の重壓は、其の朝に在ると野に在るとを問はず苟も有能の士は擧げて以て内閣員に列せしむることが絶對に必要となつて來たのである。これ即ち昭和十五年勅令第八百四十三號の制定公布を見た所以であつて、同勅令は内閣官制第十條の規定に依つて國務大臣として内閣員に列せし

めらるゝ者は親任官とする旨を明定し、且又其の員數は三人以内に限定することとしたのである。かくして内閣官制第十條の國務大臣は、其の在朝者たるを否とを問はず、之に任じ得るものとの趣旨が明らかにされた次第である。かくして苟も其の適任者たる限り、廣いブールの中から三人以内を限つて臺閣に列せしめ得ることとなり、それが内閣の政治力を強化せしむる上に至大の寄與を爲したことは云ふ迄もない。と同時に此の所謂内閣官制第十條の國務大臣は、他の各省大臣の如く各其の省務を有せざる關係上、所謂眞の意味の國務大臣として、廣く其の視野を國政全般の上に振り向け得る立場に在るものである。而して其の事實は即ち閣内統制の職責を有する内閣總理大臣の地位を強化するものに外ならないのである。

之を要するに近時に於ける内閣制度の趨勢を達觀するに、それは内閣總理大臣の閣内に於ける統制力を愈々強化する傾向に在るものと謂ふことが出来る。即ち明治二十二年の内閣制度——閣僚平等主義の内閣制度は今や時勢の變化に依りて其の適格性を失ひ、新たなる變貌——内閣總理大臣の地位權限の強化といふ現象を呈しつゝあるものと認められる。而して此の事實は、支那事變の進展——大東亞戰爭の勃發に依つて、政治に高度の能率性・強力性の要求せらるゝこと愈々切なるものあるに至つて、愈々拍車をかけられたものと謂ふことが出来る。今後内閣制度の指向する重點は、怖らく此の方向にあるべく、愈々其の深度を深めることであらう。而して名實共に全く新らしい意味に於ける内閣

制度が樹立される日も、滿更期待されぬことでもないと考へられるのである。

第二章 現行官制の下に於ける内閣の組織と機能

第一節 内閣の組織

内閣は國務各大臣を以て組織せられる(内閣官制第一條)。國務大臣とは、天皇を輔弼し又法律勅令
其の他國務に關する詔勅に副署する憲法上の機關である(憲五十五條)。即ち國務大臣の存在は、内閣
官制に依つて始めて定まるものではなく、一に憲法の規定に依るものである。内閣官制は此の憲法に
依つて設けられた國務大臣なるものゝ存在を前提として、其の國務大臣を以て内閣を組織することを
定めたものである。

内閣が國務各大臣を以て組織せられるといふことは、一面に於て内閣は國務大臣たるものゝ總てを
以て組織せらるゝといふことを意味し、他面に於てそれは國務大臣以外のものを以てしては組織され
得ないといふことを意味してゐる。國務各大臣の員數に就ては、憲法には何等規定する所がない。若
し憲法に其の規定があれば、其の數だけの國務大臣は是非之を置かなければならず、従つてまた内閣
官制に國務各大臣とあるのは、それだけの數の國務大臣を指すことになる。併しながら憲法には唯國

務各大臣とあるに止まり其の數を限定してゐない、従つて其の數は少くとも二以上あることを要するも、それ以上の數に於て之を幾許にするかは、一に天皇の定め給ふところに依るのである。現在國務大臣の員數に於て官制に於てはつきり規定されてゐるものは、内閣官制第十條の規定に依り國務大臣として内閣員に列せしめられる者の數である。之は昭和十五年勅令第八百四十三號に依り、三人以内と云ふことになつてゐる。其れ以外に内閣組織者たる國務大臣の員數に付いて直接規定したものはない、併しながら内閣官制は間接に、内閣總理大臣たる者及び各省大臣たる者が當然に國務大臣たることを規定してゐるので、其の内閣總理大臣及び各省大臣の員數を知らば、それが即ち國務大臣の員數になるのである。而して内閣總理大臣及び各省大臣の數に就ては、内閣官制及び各省官制等の定むるところであるが、之等に依れば現在内閣總理大臣の外、各省大臣としては外務・内務・大藏・陸軍・海軍・司法・文部・農林・商工・逓信・鐵道・拓務・厚生の十三人が存する。結局内閣は現在十七人以上の國務大臣を以て組織せられることになるのである。併しながら内閣が常に國務大臣の全部——内閣官制第十條の規定に依り國務大臣として内閣員に列せしめられる者を含んで——を以て組織せらるゝといふことに對しては、學者間にまゝ異論の存するところである。それは所謂内閣に二種の別ありと爲し、即ち一は國務大臣が天皇を輔弼する方法に就て協議する所のものであり、他は行政事務を行ふ所のものであるとする。而して前者を所謂輔弼上の内閣と爲し、それは國務大臣の全員を以て

組織するものとする、而して後者を所謂行政上の内閣と爲し、それは所謂行政大臣たる内閣總理大臣及び各省大臣を以て組織するものとする、即ち内閣官制第十條の規定に依り國務大臣として内閣員に列せしめられたる者は、所謂行政上の内閣の組織員たることを得ないとするものである。併しながら之は明瞭に間違ひである。本來内閣に輔弼上の内閣と行政上の内閣との二種の區別がある譯ではない。内閣は唯國務各大臣を以て組織せられたものが一つ有るだけである。而して其の内閣が二つの機能を有つ、即ち一は國務大臣が天皇を輔弼する方法に就て協議するといふ機能、他は内閣がそれ自身一つの行政機關として行動するといふ機能を有つただけのことである。即ち内閣はどこ迄も國務各大臣を以て組織せられたものが、唯一つ存するに過ぎないのである。

一 内閣總理大臣

内閣總理大臣は、一面に於て國務大臣として内閣組織員の一となると共に、他面に於て行政官廳たる内閣總理大臣として、其の權限に屬せしめられたる行政事務を處理する所のものである。同じく内閣總理大臣と稱するも、其の行政官廳としての立場と國務大臣としての立場は、之を明白に區別することを要する。行政官廳としての内閣總理大臣は、天皇の下に其の御委任の範圍内に於て國家意思を決定し之を表示するの任に當る者で、閣令を發し、各種の行政行爲を爲し、下級官廳及び部下の官吏

を統督する等の作用を爲す。而して行政官廳としての内閣總理大臣の職務は、専ら官制及び其の他の法令に依つて定まるもので、直接に憲法の關する所ではない。それは天皇の下に於ける最高の中央行政官廳として、官制其の他の法令に依り其の屬せしめられたる權限に付き、原則として内地のみに管轄權を有するもので此の點他の各省大臣と全く同一の立場にある。之に反して國務大臣としての内閣總理大臣は、自ら國家意思を決定するのではなく、専ら天皇輔弼の機關として、天皇が國家意思を決定したまふに付て進言し意見を上るものである。天皇輔弼機關たる國務大臣としての内閣總理大臣は、天皇の親ら行はせたまふ大權を輔佐し奉るものであつて、其の職務は天皇の統治の及ぶ限り内外、地其の他の區別なく、普く廣く及ぶものである。而して其の職務は官制に依つて始めて定まるものではなく、既に憲法に於て定められてゐる所のものである。

内閣總理大臣の職務は斯くの如く國務大臣としての職務と、行政官廳としての職務との二つの職務があるのであるが、此の二つの職務は決して二つの官に分屬してゐるものではない。即ち内閣總理大臣と國務大臣といふ二つの官があるのではなく、官としては唯内閣總理大臣といふ單個の官があるのみである。而して内閣總理大臣なる單個の官に任せられると、同時に行政官廳としての内閣總理大臣の地位と國務大臣としての内閣總理大臣の地位とを併せ有することになるのである。即ち内閣總理大臣といふ官に任せられた者が、また國務大臣といふ別の官を併有するのではないのである。

内閣總理大臣は國務大臣として、他の國務大臣と同じく天皇を輔弼するの權限を有する。天皇を輔弼すること其のことに關しては、内閣總理大臣たる國務大臣と他の國務大臣との間に何等の差異はない。これ憲法の定むるところである。唯輔弼を爲すの手續に付て、内閣總理大臣は國務大臣中特殊の地位權限を有するものである。これ内閣官制の定むるところである。

内閣官制に依れば、内閣總理大臣は各大臣の首班として職務を奏宣するものとなつてゐる(内閣官制二條)。即ち内閣總理大臣は官制上に於て、内閣の首班者たる地位が公認せられてゐる。併し内閣總理大臣と他の國務大臣との關係は、敢て法律上に上下服從の關係にあるのではない。各國務大臣は何れも直接天皇輔弼の責めに任ずるもので、決して内閣總理大臣に隸屬するものではない。内閣總理大臣が内閣の首班たる所以は主として左の三點に現はれてゐる。

(1) 内閣總理大臣は他の各國務大臣の任免に付き、之が奏薦の權を有することである。

これは官制の明文には直接現はれてはゐないが、公式令に於て、各大臣を任命する官記に、内閣總理大臣が副署すべきものと定められてゐることからも、それを推測することが出来るのであつて、内閣總理大臣の最も重要な權能の一である。何人を内閣總理大臣に任ずるかは専ら聖旨に依つて定まるべきものであるが、之が定まると其の人が宮中に召されて内旨が下され、同時に他の閣僚を選定奏薦すべきことが命せられるので、普通に之を「組閣の大命」と云つてゐる。組閣の大命を下された者

は直ちに閣員として奏薦すべき者の選定に著手し、それが決定すると直ちに閣員名簿を捧呈する。そして天皇が之を嘉納したまふ場合には、其の名簿に従つて親任式が行はれるのである。即ち内閣總理大臣だけは勅旨に依つて定まるのであるが、他の各大臣は内閣總理大臣の奏請に基いて任命せられるのである。各大臣が辭表を呈出する場合でも必ず内閣總理大臣を経由し、内閣總理大臣から之を捧呈するのである。蓋し内閣總理大臣の奏請に基いて任命せられたものであるから、内閣總理大臣を経ずして單獨に辭表を捧呈するといふことは許されないものと解すべきである。

(2) 閣議を招集し、主宰し、閣議に附すべき事項を選定することである。

内閣總理大臣が内閣の議長として、其の總ての議事を主宰することは其の當然の任務に屬する。而して何を閣議に附するかも、總理大臣が其の選定權を有する。殊に閣議の決定は多數決に依ることを得ないから、内閣總理大臣は閣議に於て意見の一致を得ることに努力しなければならない。若し必要的閣議事項に屬する重大な政策問題に付いて、意見の一致が得られなければ、結局内閣は分裂の外はない。

(3) 機務を奏宣することである。

「機務を奏宣する」といふのは、機務に付て上奏し、又は機務に關して天皇の御意思を宣することである。イギリスに於ては普通に内閣總理大臣は國王の *canal* であると云はれてゐる。それは國王から

勅旨を外に發せられるにも、外から國王に上奏するにも、常に内閣總理大臣を経由するからである。我が國に於ても内閣總理大臣が之と略々同様の地位に在ることを内閣官制は規定してゐるのである。其の上奏すべき機務に付ては、それが内閣の議を経たものであると、其の議を経ないものであるとを問はない。凡て機務に關して上奏することは、内閣總理大臣の職務に屬するのである。唯此の機務を奏するといふ内閣官制の文字が、國務大臣としての立場に在る内閣總理大臣が輔弼の爲めの上奏を爲す場合のみを意味するものなりや、或ひはまた行政大臣としての立場に在る内閣總理大臣——従つて輔弼の問題を生ぜず——が、機務に付て上奏する場合をも含むものなりやに付ては議論の存するところである。惟ふに内閣官制に所謂「機務を奏し」とあるのは、それが多く國務大臣としての立場に在る内閣總理大臣が、輔弼の爲めに上奏するものに關する場合であることは疑ひない。併しながら内閣總理大臣が行政大臣たるの立場に於て、——即ち輔弼の問題とは離れて——機務に關して上奏することが全然無いといふことは云はれない。例へば恩給法第三十二條の恩給の戰時加算を規定した條文に於て、其の第三項に「戰爭ノ期間及地域、航空基地及航空基地タル期間戰務ノ範圍並戰爭ニ準スヘキ事變ハ勅裁ヲ以テ之ヲ定ム」とあり、同じく第三十三條の擾亂地加算の規定に於て其の第二項に「前項ノ外國ノ交戦又ハ擾亂ノ地域及期間ハ勅裁ヲ以テ之ヲ定ム」とある。之等の規定に依つて其の事項に關し勅裁を得べく内閣總理大臣が上奏する場合に於て、内閣總理大臣は如何なる立場に於て之を爲

すものと觀念すべきであらうか。現行官制上内閣總理大臣は行政官廳として、恩給に關する事項を管掌してゐる。従つて其の所管する行政事務の執行に付き、恩給法の規定に依つて勅裁を得べき事項に付て其の旨を上奏し以て勅裁を仰ぐことは、それは行政官廳としての内閣總理大臣の立場に於て之を爲すものと觀念しなければならぬ。唯此の上奏の際に於て、例へば恩給法第三十二條の戦争の期間及び地域其の他に付て、かくく御決定相成り然るべしとの意見を併せ奏上して天皇の御意思の御決定に付ての御參考に供し奉ることあれば、それはとりも直さず輔弼である。即ち其の立場に於ては、内閣總理大臣は國務大臣としての立場に於て上奏するものである。即ち實際には此の場合内閣總理大臣の上奏は、其の行政官廳たるの立場に於て爲すものと、其の國務大臣としての立場に於て爲すものとの二つが、同時に行はれてゐるものと觀念すべきものである。要するに内閣官制に「機務ヲ奏」するとある内閣總理大臣の立場は、行政官廳として行ふ場合と國務大臣として行ふ場合の二つがあるものと解すべきである。次に内閣官制に所謂「機務ヲ宣」する内閣總理大臣の立場は、明瞭に國務大臣としての内閣總理大臣ではない。何となれば國務大臣の職責は専ら輔弼と副署にある。然るに機務に關して天皇の御意思を宣するのは、輔弼及び副署の何れでもない。これは全く一種の行政機關としての内閣總理大臣の機能と觀念すべきものである。

内閣總理大臣が機務を奏するといふのは、他の國務大臣に全然上奏權が無いといふのではない。各國務大臣は何れも憲法第五十五條の規定に依つて、天皇輔弼の責めに任じてゐるものであるから、各々其の見るところに依つて意見を上することは毫も差支へない。従つて各國務大臣は或ひは直接に、或ひは内閣總理大臣を経由して意見を上奏することを得るのである。併しながら其の單獨上奏する場合には、少くとも内閣總理大臣の承認を得た後之を爲すべきものと解する。何となれば内閣總理大臣の知らぬ間に、他の各國務大臣が單獨上奏するといふことは、「各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏」する内閣總理大臣の職責上、之を許されないものと解すべきである。唯事の軍機軍令に係るものに付ては、之が例外を爲す。内閣官制第七條は「事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨ニ依リ之ヲ内閣ニ下附セラルルノ件ヲ除ク外陸軍大臣海軍大臣ヨリ之ヲ内閣總理大臣ニ報告スヘシ」と規定してゐる。所謂「帷幄上奏」である。而してそれは本來參謀總長・海軍軍令部總長の職務として規定せられたものであるが、其の後陸軍大臣又は海軍大臣に於ても帷幄上奏を爲し得るの慣例が開かれた。従つて陸軍大臣及び海軍大臣だけは、總理大臣を経由せず又之に意思を通することなく、單獨に上奏し得るのである。

内閣總理大臣は本來國務大臣として設けられたものであるが、一面また各省大臣と同じくある範圍に於て行政事務をも處理する——即ち行政官廳としての立場をも有することは既に述べた所である。而して行政機關としての内閣總理大臣は、行政機關としての各省大臣の有する普通の地位權限の他、

内閣官制に依つて特種の地位権限を與へられてゐるものである。

内閣官制第二條は「内閣總理大臣ハ(中略)旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」と規定してゐる。即ち内閣總理大臣は、各省大臣をして各其の主任の事務を行ふに該り互ひに緊密なる連絡をとらしめ、以て行政各部が全體として調和あり且つ圓滿なる行政の實を擧ぐべく努むる職責を有する。此の意味に於て内閣總理大臣は、各省大臣に對していはゞ一種の統制權を有するものである。内閣總理大臣が行政各部の統一を保持するの職權を有する結果として、内閣官制第三條には「内閣總理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各部ノ處分又ハ命令ヲ中止セシメ勅裁ヲ待ツコトヲ得」といふ規定がある。之は普通の上級官廳が下級官廳の命令又は處分を取消すのとは、甚だ其の趣きを異にしてゐる。普通の上級官廳は、唯下級官廳の命令又は處分が違法であるか又は公益に反する場合にのみ之を取消し得るのであるが、此の場合は違法又は公益に反することを前提とするのではなく、「須要ト認ムルトキ」は常に之を爲し得るのである。「須要ト認ムルトキ」とは、各省大臣の命令又は處分が内閣の方針に反して專斷に出づるものであり、之をそのまま放任するに於ては到底行政各部の統一が保持せられ得ないものと認めらるゝ場合である。而して内閣總理大臣は直接に之を取消し得るのではなく、之を中止せしめて勅裁を待つのである。即ち之に付ての最終の決定權は天皇に存し、内閣總理大臣には存しない。蓋し内閣總理大臣の閣内統制力の微弱さの説かるゝ所以である。併しながら一時にもせよ之を中

止せしめて勅裁を待つことを得るといふことは、そのこと自身に大いに意味のあることで、蓋し有效なる統制手段と云ふべきであらう。尙此の「勅裁ヲ待ツコトヲ得」る内閣總理大臣の行爲は、それは行政機關としての内閣總理大臣の行爲と見るべきか、或ひはまた輔弼機關としての——即ち國務大臣としての内閣總理大臣の行爲と見るべきかに付ては、學者間に議論の存するところである。此の點に付て私は、前に「機務ヲ奏シ」の場合に説明したように、それは觀念上二つのものが同時に存在するものと考へる。即ち内閣總理大臣は、須要と認むるときは行政各部の處分又は命令を中止せしめて勅裁を待つことが出来る。之は正に行政機關としての内閣總理大臣の權限である。然しながら此の勅裁を乞ふべく上奏した場合に、本件に就てはかくくの通り御決定ありて然るべしとの意見を併せ奏上して天皇の御參考に供し奉る場合は、それは正しく輔弼機關としての——即ち國務大臣としての立場に於て爲すものと解すべきである。従つて通常かくの如き場合に於て上奏勅裁を待つ行爲は、觀念上一箇の行爲で内閣總理大臣の行政機關としての行爲と、國務大臣としての行爲の二つを含むものと解すべきである。

惟ふに内閣官制は、國務大臣としての内閣總理大臣と行政機關としての内閣總理大臣とを區別することなく、唯單に「内閣總理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」及び「内閣總理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各部ノ處分又ハ命令ヲ中止セシメ勅裁ヲ待ツコ

トヲ得」と規定するに止まる。従つて右の規定が果して國務大臣としての内閣總理大臣の権限を定めたるものか、或ひは行政機關としての内閣總理大臣の権限を定めたものかは必ずしも明瞭ではない。従つてまた之をその何れかに決するといふことも、必ずしも容易な業ではなく、従つて學者間に種々議論の存する所以である。其の解答は何れともあれ、之を決するの標準はたゞ一つである。即ち本來國務大臣の権限は天皇を輔弼するに在る——即ち種々御進言申上げて天皇の御意思御決定の御參考に供し奉るに在る。之に反して行政大臣の権限は、天皇の御委任の下に行政事務を行ふ——即ち自ら國家意思を決定して之を外部に表示するに在る。それ故右兩條に規定する内閣總理大臣の権限が、何れも天皇の御意思御決定の御過程に於て其の御參考に供し奉るといふ内面的のものであると見るならば、それは國務大臣としての内閣總理大臣の権限といふことになる。然らずしてそれが天皇の御委任を受けて、自己の権限として國家意思を決定し之を外部に表示するものなりと見るときは、それは行政機關としての内閣總理大臣の権限といふことになる。その之を如何に見るべきかといふことに依つて、其の解答は自ら異らざるを得ないのであるが、私は上來說明してきたやうに解するのを最も妥當と考へる。

次に行政機關としての内閣總理大臣は、各省大臣と相並んでひとしく一の行政官廳であり、其の地位に於ては各省大臣と全く同様の権限を有することは前に述べた通りである。之に於て内閣官制は「内閣總理大臣ハ其ノ職權又ハ特別ノ委任ニ依リ閣令ヲ發スルコトヲ得」(第四條)と規定してゐるが、之は各省官制通則第四條に於て、各省大臣が主任の事務につき省令を發し得ることを規定してゐるのと同様である。同じくまた内閣官制は「内閣總理大臣ハ所管ノ事務ニ付警視總監、北海道廳長官及府縣知事ヲ指揮監督ス若シ其ノ命令又ハ處分ノ成規ニ違ヒ、公益ヲ害シ又ハ權限ヲ犯スモノアリト認ムルトキハ之ヲ停止シ又ハ取消スコトヲ得」(四條ノ二)と規定してゐるが、之は各省官制通則第五條及び第六條に各省大臣に於て同様趣旨の規定があるのに對應するものである。其の他内閣官制には掲げられてゐないが、行政機關としての内閣總理大臣が各種の行政行為を爲し得ること、所轄官廳を指揮監督し又所部の官吏を統督することなど、總て各省大臣と同様の権限を有することは既に説いたところである。

尙現行法令中、まゝ内閣なる文字を行政官廳たる内閣總理大臣の意に用ひてゐるものがあることに注意しなければならない。例へば政府に設置せられてゐる各種委員會審議會等の官制を見るに、其の殆ど總てが其の委員及び幹事等の任命に於て、「何々大臣ノ奏請ニ依リ内閣ニ於テ之ヲ命ズ」と規定してゐる。其の所謂「内閣」なるものは、何れも國務各大臣を以て組織せられた合議體としての内閣を指稱するものではなく、行政機關たる内閣總理大臣を指稱するものなることは、また疑ひなきところである。

内閣總理大臣に、例へば病氣等其の他の事由に依る故障を生じた場合には如何なる處置がとられるか。其の場合に於ては、或ひは其の者に於て自ら職を辭する場合もあらうし、或ひはまた其の職を免せられることも考へ得る。其の職を辭し或ひは之を免せられた場合は、後繼の内閣總理大臣が出来るから問題はない。併しながら其の何れをも生せず、而も内閣總理大臣に故障ありて其の職務を攝り得ざる場合は如何にするか。内閣官制第八條は此の場合を規定して「内閣總理大臣故障アルトキハ他ノ大臣臨時命ヲ承ケ其ノ事務ヲ代理スヘシ」としてゐる。即ち此の場合に於ては同じ内閣に列してゐる他の大臣が、臨時命を承けて其の事務を代理することになつてゐる。

臨時代理の趣旨は、代理者の官と代理せらるゝ官とは別箇のものなることを基礎とし、而も代理者の行爲が代理せらるゝ官の行爲と同一の效力を生ずることを意味する。即ち官は別であるけれども、行爲の効果が同一視せらるゝの意である。例へば内務大臣甲某が内閣總理大臣の臨時代理たる場合に於ては、内務大臣甲某は内閣總理大臣と爲つたのではない(此の點に於て兼官の場合と異なる)、基礎の大臣即ち内務大臣たるの地位に於て、内閣總理大臣の職務を行ふのみである。併しながら内閣總理大臣臨時代理甲某の行爲及び職責は、内閣總理大臣の行爲及び職責と全然同一である。従つて其の範圍に於ては眞の内閣總理大臣は、其の故障中は内閣總理大臣としての行爲を爲すことを得ず、又其の職責を有せざることとなるであらう。尙此の内閣總理大臣臨時代理の場合に於て、それが内閣總理大臣

の二つの地位——國務大臣としての内閣總理大臣と行政機關としての内閣總理大臣——の雙方を代理するものであること固より論を待たない。尙内閣官制第八條に依る内閣總理大臣臨時代理の設置は、從來必ずしも其の例に乏しくない。(註)

(註) 内閣官制第八條ニ依ル内閣總理大臣臨時代理
明治二十五年十一月二十八日

内閣總理大臣臨時代理

内務大臣伯爵 井 上 馨

内閣總理大臣伯爵伊藤博文所勞ニ附キ内務大臣伯爵井上馨へ内閣總理大臣臨時代理仰付ケラレタリ

明治二十六年二月六日

内務大臣伯爵井上馨内閣總理大臣臨時代理仰付ケラレタリ

明治二十九年三月二十一日

内閣總理大臣臨時代理被仰付

樞密院議長伯爵 黒 田 清 隆

明治二十九年四月一日

内閣總理大臣臨時代理被免

樞密院議長伯爵 黒 田 清 隆

明治二十九年六月五日

内閣總理大臣臨時代理被仰付

樞密院議長伯爵 黒 田 清 隆

明治二十九年七月十四日

内閣總理大臣臨時代理被免

樞密院議長伯爵 黒 田 清 隆

明治三十年四月十四日

第二章 現行官制の下に於ける内閣の組織と機能

内閣總理大臣臨時代理被仰付

樞密院議長伯爵

黒田清隆

明治三十年六月八日

内閣總理大臣臨時代理被免

樞密院議長伯爵

黒田清隆

明治三十三年十月二十七日

内閣總理大臣臨時代理被仰付

樞密院議長伯爵

西園寺公望

明治三十三年十二月十二日

内閣總理大臣臨時代理被免

樞密院議長伯爵

西園寺公望

明治三十四年五月二日

内閣總理大臣臨時代理被仰付

樞密院議長伯爵

西園寺公望

明治三十四年五月十日

臨時兼任内閣總理大臣

樞密院議長伯爵

西園寺公望

明治三十四年六月二日

免兼官

樞密院議長兼内閣總理大臣大藏大臣侯爵

西園寺公望

大正十五年一月二十六日

内閣總理大臣臨時代理

内務大臣

若槻禮次郎

大正十五年一月二十八日

臨時兼任内閣總理大臣

内務大臣從三位勳一等

若槻禮次郎

昭和五年十一月十六日

内閣總理大臣臨時代理被仰付

外務大臣男爵

幣原喜重郎

昭和六年三月九日

内閣總理大臣臨時代理被免

内務大臣男爵

幣原喜重郎

昭和十一年二月二十六日

内閣總理大臣臨時代理被仰付

内務大臣

後藤文夫

昭和十一年二月二十八日

内閣總理大臣臨時代理被免

内務大臣

後藤文夫

尙内閣總理大臣の辭任し又は死亡したる場合に於て、未だ後任の内閣總理大臣の任命なき場合の措置如何。此の場合に於ては勿論後繼の内閣總理大臣が速かに新任せられるのを待つのであるが、それ迄の暫定的措置としては、内閣總理大臣臨時兼任の發令のあるのが普通である。例へば明治三十四年五月十日、内閣總理大臣伊藤博文の辭任に依り、當時内閣員に列せしめられてゐた樞密院議長西園寺公望に臨時兼任内閣總理大臣が發令せられたるが如き、また大正十二年八月二十五日内閣總理大臣加藤友三郎の薨去に依り、外務大臣内田康哉に臨時兼任内閣總理大臣が發令せられたるが如き其の例である。其の他まだ此の種の事例は、從來數多く見られるところである。(註)尙此の場合に於てはさきの臨時代理の場合と異り、本官の外に兼官を有する即ち兼任者は二つの官を有することになるのである。尙かくの如く内閣總理大臣が辭任し又は死亡したるが如き場合が、内閣官制第八條に所謂「内閣總理大臣故障アルトキ」に含まるゝや否やに付ては若干疑問がある。併しながら從來は所謂「故障ア

ルトキ」とは、内閣總理大臣の現存して而も何等かの事由に依りて事務を攝り得ざるべきのみを指稱すと解し、従つて其の辭任又は死亡の如き場合には内閣官制第八條に依る臨時代理は起り得ず、それは一に臨時兼任の方法に依るべきものとしてゐる。即ち臨時代理は其の代理せらるべきものの存在を前提とし、その存在せざる場合に於ては所謂代理なる觀念は生じ得ないとするが如く解せられる。

(註) 内閣總理大臣臨時兼任ノ實例

明治二十九年八月三十一日

臨時兼任内閣總理大臣

樞密院議長陸軍中將從二位勳一等伯爵

黒田清隆

明治二十九年九月十八日

免兼官

樞密院議長兼内閣總理大臣伯爵

黒田清隆

(任内閣總理大臣兼大藏大臣、伯爵 松方正義)

明治三十四年五月十日

臨時兼任内閣總理大臣

樞密院議長正二位勳一等侯爵

西園寺公望

(依願免本官、内閣總理大臣侯爵 伊藤博文)

明治三十四年六月二日

免兼官

樞密院議長兼内閣總理大臣大藏大臣侯爵

西園寺公望

(桂内閣成立)

大正十年十一月四日

臨時兼任内閣總理大臣

外務大臣

内田康哉

内閣總理大臣正二位大勳位原敬ハ今日薨去セリ

大正十年十一月十三日

免兼官

外務大臣兼内閣總理大臣伯爵

内田康哉

大正十二年八月二十五日

臨時兼任内閣總理大臣

外務大臣從二位勳一等伯爵

内田康哉

内閣總理大臣元帥海軍大將正二位大勳位功二級子爵加藤友三郎ハ今日二十五日薨去セリ

大正十二年九月二日

免兼官

外務大臣兼内閣總理大臣伯爵

内田康哉

(内閣總辭職)

大正十五年一月二十八日

臨時兼任内閣總理大臣

内務大臣從三位勳一等

若槻禮次郎

内閣總理大臣正二位大勳位伯爵加藤高明ハ今日二十八日薨去セリ

大正十五年一月三十日

任内閣總理大臣兼内務大臣

内務大臣兼内閣總理大臣從三位勳一等

若槻禮次郎

昭和七年五月十六日

臨時兼任内閣總理大臣

大藏大臣正二位勳一等

高橋是清

内閣總理大臣正二位勳一等大藏大臣兼大藏大臣從三位勳一等

昭和七年五月二十六日

免兼官

大藏大臣兼内閣總理大臣

高橋是清

(齋藤内閣成立)

第一節 内閣の組織

二 各省大臣

各省大臣は、一面に於て國務大臣として内閣組織員のひととなりと共に、他面に於て天皇の下に於ける最高の中央行政官廳として、其の権限に屬せしめられたる行政事務を處理するものなることは、さきに内閣總理大臣の場合に述べた所と同様である。而して此の場合に於て、行政官廳たる各省大臣と輔弼機關たる國務大臣とは各別箇の官ではなく、官としては唯各省大臣といふ單個の官があるのみであるといふことも亦、内閣總理大臣に於て述べた所と同様である。即ち各省大臣——例へば内務大臣・外務大臣等の官に任せられた者が、また國務大臣といふ別箇の官を併有するのではなく、官としてはどこ迄も内務大臣・外務大臣等唯一つのものがあるだけである。

各省大臣は國務大臣として、ひとしく天皇を輔弼するの権限を有する。天皇輔弼の権限に於ては、各國務大臣の間に何等差等あることなく、此の點に於ては内閣總理大臣たる國務大臣との間に於ても亦同様である。唯其の輔弼を爲すの手續に於て、内閣總理大臣は内閣官制の定むる所に依り、國務大臣中特殊の地位権限を有するものである。而して之に於ては既に前節に於て詳述したところであるが、要するに各國務大臣は全員を以て内閣を組織し以て國務に關する輔弼の協議を爲し、内閣總理大臣は其の首班として機務を奏宣する立場に在るものなのである。併しながら内閣官制は、内閣總理大

臣に對して特殊の権限地位を與へたりと雖も、それはどこ迄も内閣總理大臣の側からのみ見た規定であつて、これに依つて他の各國務大臣が各獨立に天皇を輔弼するの地位権限を有することを否定するものではない。即ち憲法第五十五條は「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」と規定し、憲法第五十六條樞密顧問の場合に於けるが如く、「樞密院官制ノ定ムル所ニ依リ」といふやうな文字がない。従つて國務各大臣の天皇の輔弼の方法は、敢て内閣官制の定むる所に限定せらるべき理由はないのである。

各省大臣の選任資格に於ては、國籍法に於て一定の範圍の日本人に付き國務大臣となるの資格を否認したるの外、何等の規定をも存しない。故に天皇は一般に官吏となるの資格を有する者に就き、適任と認めたまふ所の者を各省大臣に任用したまふことを得る。唯陸軍大臣及び海軍大臣に於ては、各陸軍省官制及び海軍省官制の附表備考欄に於て、「大臣ニ任ゼラルル者ハ現役將官トス」と規定せられ、陸海軍大臣は之を現役將官を以て充つべき旨を明らかにしてある。これは陸海軍大臣は一面には國務大臣として内閣に列するものであると共に、他面に於て帷幄の機務に参加する職務を有するからである。殊に陸海軍大臣は軍人の進退を掌る者で、此等の権能は之を文官大臣に任ずることが軍機を維持する上に不適當であると信せられるからである。

各省大臣に、例へば病氣其の他の事由に依る故障を生じた場合には如何にするか。此の場合に於て

は、或ひは其の者に於て自ら其の職を辭する場合もあらうし、或ひはまた其の職を免せられる場合も考へられる。而して其の場合は何れにしても後任者が新しく任命されることになるから問題はない。唯各省大臣が依然として其の任に在り、而も故障の爲め其の職務を攝り得ざる場合には如何なる處置をとるか。内閣官制第九條は此の場合を規定して、「各省大臣故障アルトキハ他ノ大臣臨時攝任シ又ハ命ヲ承ケ其ノ事務ヲ管理スヘシ」としてゐる。

即ち内閣官制は臨時攝任と臨時事務管理の二つの方法を認めてゐる。而して從來各省大臣に故障ある場合に於ける實際の措置を見ると、他の大臣に臨時兼任を命ぜらるゝか、臨時代理を仰付けられるか、或ひはまた臨時事務管理を仰付けられるゝか三つの中の何れかである。即ち規定上は各省大臣故障あるときの措置としては、臨時攝任と臨時事務管理の二途あるに對し、實際に於ては臨時兼任と臨時代理と臨時事務管理との三途あることとなる。

惟ふに内閣官制第八條の所謂臨時攝任なる文字を如何に解すべきかは、必ずしも容易な業ではない。併しながら兎も角實際の辭令面等に於て、臨時攝任を命ずといふやうな場合は從來其の例がなく、具體的事例としては臨時兼任と臨時代理と臨時事務管理の三者あるのみである。従つて所謂臨時攝任の具體的内容を爲すものは、右三者の中の何れかでなければならぬ。併しながら其中臨時事務管理に付ては、内閣官制第八條其れ自身に事務管理なる文字を謳つてゐるのであるから、それが臨時

攝任なる文字の内容を爲さぬことは明瞭である。従つて臨時攝任の具體的内容を爲すものは、臨時兼任と臨時代理との二つであると解しなければならぬ。

今内閣官制第九條に所謂臨時攝任の具體的内容を爲すものと見られる臨時兼任の場合を拾つてみるに、從來其の例が頗る多い。(註一) 此の場合に於ての臨時兼任は通常の場合に於ける兼任關係とは其の趣きを異にし、攝任の爲め一省に付き本來の大臣と攝任大臣との二つの官が存在することとなるのである。例へば大藏大臣某甲を臨時兼任商工大臣と爲したる場合に於ては、(イ) 某甲は大藏大臣(本官) たると共に商工大臣(兼官) であり、(ロ) 商工大臣は本來の商工大臣と臨時攝任の商工大臣との二人が存在し、一人(本來の商工大臣) は故障の爲め事務を執るの權限なく、他の大臣(臨時攝任大臣) は商工大臣に屬する一切の權限を行ふに至るのである。尙各省大臣の故障のある場合は、右の如く攝任の一方法として臨時兼任が行はれ得るが、内閣總理大臣に付てはさきに述べたるが如く其の故障ある場合に於て他の大臣の臨時兼任といふことが起らない。即ち其の場合に於ては、唯單に内閣總理大臣臨時代理が起り得るのみであつて、各省大臣の場合に於けるが如く本來の内閣總理大臣が存在しながら、而もまた兼任の内閣總理大臣が存在するといふ形はあり得ないのである。これは内閣總理大臣なるものゝ地位に鑑み、蓋し當然のことであらう。尙又右に述べたところは、各省大臣故障ある場合に攝任の一方法として起つた臨時兼任に付ての説明であるが、各省大臣が所謂臨時兼任を命ぜ

られるのは、必ずしも常に内閣官制第九條に所謂攝任の一方法として行はるゝものとは限らない。例へば各省大臣が死亡し又は辭任したるが如き場合に於て起る所の、所謂通常の意味に於ける臨時兼任も亦あり得るのである。之は普通の意味に於ける兼任であつて、それが何等かの理由に依り恒常的でなく臨時的なることを表示するに止まる場合である。此の場合に於ては、兼任を命せられたものは本官の外に兼官を有し、而も其の兼官が臨時的に任命せられたるの趣旨に止まり、一大臣の地位に付き二人の大臣あるの結果を生ずることはない。普通に大臣の臨時兼任と謂へば、内閣官制第九條に規定する攝任の一方法たる臨時兼任を指稱するよりも、寧ろ此の場合を指稱する方が多い。尙此の意味に於ける臨時兼任も亦從來其の例が頗る多い。(註二)

次に從來各省大臣が、内閣官制第九條の規定に依つて臨時代理を仰付られた場合に、それが果して第九條の規定の何れの部分を根據とするものであるかといふ點に於ては、幾分不明の點がある。即ち臨時代理は之を攝任の一方法と解すべきか、將た事務管理の一方法と解すべきかの點である。併しなから一般に代理と管理とは之を區別して觀念するものであるから、此の場合に於ても代理は管理以外のももの即ち攝任の一種と解すべきであらう。蓋し攝任の意は、さきに述べたるが如く、本任者の外に一時其の任務を行ふ者を置くの意と解すべく、従つて兼官の方法に依るも代理の方法に依るも支障はないのである。尙臨時代理の趣旨は、代理者の官と代理せらるゝ官とは別箇のものなることを基礎とし、而も代理者の行爲が代理せらるゝ官の行爲と同一の效力を生ずることを意味することは、さきに内閣總理大臣の場合に於て述べたる所と同様である。例へば陸軍中將甲某が特旨に依り國務大臣として内閣員に列せられ、其の地位に於て陸軍大臣臨時代理を仰付られたるときは、該甲某は陸軍大臣と爲つたのではない(此の點に於て兼官と異なる)、併しながら陸軍大臣臨時代理甲某の行爲及び職責は、陸軍大臣の行爲及び職責と全然同一であつて、此の範圍に於て眞の陸軍大臣は其の職務上の行爲を爲すことを得ず、又其の職責を有せざることになるのである。尙從來各省大臣故障ある場合の臨時代理に於ては、其の事例に乏しくない。(註三) 尙又此の臨時代理の場合に於て、それが各省大臣の二つの地位——國務大臣としてまた行政官廳として——の雙方を代理するものであることも、また内閣總理大臣の場合に於て述べたるところと同一である。尙臨時代理が其の代理せらるべき本任者の存在を前提とする——即ち其の本任者が死亡又は辭任等の爲め在らざるときは臨時代理が起り得ないことも、亦さきに内閣總理大臣の場合に於て説明したところと同様である。即ち此の場合に於ては内閣官制第九條に依らざる他の方法——例へば普通の意味に於ける臨時兼任等の方法に依つて措置すべきものである。

次に内閣官制第九條に依り、各省大臣の臨時事務管理を仰付けられたる場合に於ては、事務管理者たる大臣は、其の事務の屬する當該省の大臣と爲ることなく、基礎の大臣たる地位に於て其の事務を

管理するものである。即ち管理者の行爲は、管理せらるゝ各省大臣の行爲と同一の効果を有し、又管理者は該各省大臣と同一の職責を有するものである。従つて臨時事務管理と臨時代理とは實際の作用に於て異なる所なく、唯考へ方に輕重の差あるに過ぎざるものと考へられる。即ち臨時代理の場合は、一團の事務に付き包括的に正式に代理者を置く鄭重なる形に於て之を行ふものである。之に反して事務の管理を命ずるのは、事務を部分的に見て之に付き其の代行を命ずる輕い形のものである。併しながら實際に於て各省大臣の職務は、一時期に於ては同一人の意思に依つて總てを統轄するに非ざれば其の完全なる遂行を期し得ざるものであるから、其の實際上の關係に於ては二者殆ど異なる所がないのである。從來實際の手續きに於て、臨時代理の場合は通例官報辭令欄に於て「内務大臣臨時代理被仰付」と云ふやうに掲載されるが(尤も例外もある)、臨時事務管理の場合は官報官廳事項欄に「何某不在中何大臣何某へ臨時海軍大臣事務管理仰付ケラレタリ」と掲載されてゐる。これは其の手續きに於ても輕重の差あることを示してゐるものと考へられる。(註四)

尙大臣を任ずるに當つて、以上の他に更に臨時任何省大臣の如き辭令ある場合をも豫想することが出来る。かゝる辭令は通常の任官行爲に加ふるに、其の任命が唯臨時的のものであり、近く其の官の免せらるゝことあるべきことを豫測さるゝ意味を附加したものである。

尙各省大臣に故障あり、内閣官制第九條の規定に依つて他の大臣が臨時攝任し又は事務管理を爲す

べき場合に於て、問題を生ずるのは陸海軍大臣の場合である。

陸海軍大臣に付ては、古くより陸海軍省官制に依り、それは必ず現役の將官より任せらるゝことになつてゐた。然るに大正二年六月、陸海軍省官制の一部改正が行はれ、陸海軍大臣は必ず現役の將官より任せらるべき旨の規定が削除された。即ち其の後に於ては、少くとも官制上は大中將でありさへすれば、假令現役でなくとも豫後備役若くは退役のものでも、亦齊しく陸海軍大臣に任せられ得ることになつたのである。併しながら實際上に於ては、其の後も常に現役の將官のみが之に任せられて來た。

然るに大正十年當時海軍大臣の任にあつた加藤友三郎が、特命全權大使としてワシントン會議に派遣せられたとき、其の不在中内閣總理大臣原敬が臨時海軍大臣事務管理を命ぜられた。(註四事務管理の事例参照)是は、内閣官制第九條に依り、各省大臣故障あるときは、必ず其の内閣に列してゐる他の大臣が臨時攝任し、又は其の事務を管理しなければならぬからである。即ち次官其の他の省内の官吏が之にあたることは不可能であり、而も當時國務大臣中海軍大中將たる者は他に存しなかつたので、勢ひ上記の手段が執られるに至つたのである。併しながらこれは假令當時の海軍省官制の解釋上、海軍大臣の任命は必ずしも之を現役の大中將よりするを要せずとするも、原敬は大中將ではないから明かに海軍省官制に牴觸するものと考へられる。聞くが如くんば當時此の措置は、官制に牴觸することの